สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน

โดย

ส.ต.ท. มนตรี แดงศรี และคณะ

มีนาคม 2554

สัญญาเลขที่ RDG5340019

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการที่ดิน

คณะผู้วิจัย

ส.ต.ท.มนตรี แดงศรี	หัวหน้าโครงการวิจัย
นางสาววรัษญา วัลมาลี	นักวิจัย

สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

คำนำ

โครงการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน เกิดขึ้นจากการที่ผู้วิจัยเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งนิติกรประจำองค์การบริหารส่วนตำบลวังตะเคียน จังหวัดฉะเชิงเทรา และดำรงตำแหน่งในฐานะรองประธานชมรมนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวประกอบกับการที่ได้ศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมในระดับที่สูงขึ้น ทำให้ได้พบสภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในส่วนของการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบกำหนด และการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายอื่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติตามแผนการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีอยู่จำนวนหลายฉบับ ซึ่งสามารถจำแนกเป็นประเภทได้ดังนี้ 1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน 2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) กฎหมายเกี่ยวข้องกับการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และ 5) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่น

ผลของการศึกษาในครั้งนี้ทางคณะผู้วิจัยหวังว่า จะได้รับความสนใจจากผู้เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมาย และผู้ทำหน้าที่ด้านการบริหารหรือกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการนำผลงานวิจัยในครั้งนี้เข้าไปเป็นส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินการด้านการบริหารจัดการที่ดินของประเทศให้มีความสอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

คณะผู้วิจัย

มีนาคม 2554

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอแสดงความขอบคุณต่อ สำนักงานกองทุนสนุบสนุนการวิจัย (สกว.) ที่สนับสนุนทุนการศึกษาวิจัย และให้โอกาสคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาวิจัยในโครงการจนสำเร็จลุล่วง ซึ่งในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ทางคณะผู้วิจัยได้รับการส่งเสริมและแนะนำการดำเนินการจาก ดร.สีลาภรณ์ บัวสาย รองผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และ ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ผู้ประสานงานโครงการฯ รวมถึงภาคตัวแทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทย, ผู้แทนจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ผู้แทนจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, ผู้แทนจากกรมที่ดิน เป็นต้น ซึ่งทางคณะผู้วิจัยของขอบพระคุณมาใน ณ ที่นี้

นอกจากนี้ ทางคณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานข้าราชการ เจ้าหน้าที่ทุกท่านในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นที่ศึกษาที่ให้ความสนใจและให้ความร่วมมือในการดำเนินการวิจัยจนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

คณะผู้วิจัยหวังว่า ผลของการศึกษาวิจัยในโครงการนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปรับปรุงและพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของประเทศไทย ทั้งในด้านของนโยบายการบริหารและตัวบทกฎหมายต่างๆ ต่อไป

สุดท้ายนี้ คณะผู้วิจัยขออุทิศผลงานวิจัยฉบับนี้ให้แก่ คุณแม่นิยม แดงศรี มารดาของหัวหน้าโครงการวิจัยที่เสียชีวิตไปอย่างกระทันหันในช่วงที่ทีมงานวิจัยลงพื้นที่ศึกษาในเทศบาลตำบลอมก๋อย และขอให้ท่านได้รับรู้ถึงความสำเร็จในงานวิจัยฉบับนี้

คณะผู้วิจัย

ส.ต.ท.มนตรี แดงศรี	หัวหน้าโครงการ
นายประวิทย์ เปรื่องการ	ที่ปรึกษาโครงการ
นางสาววรัษญา วัลมาลี	นักวิจัย

บทคัดย่อ

การแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินของประเทศไทย ภาครัฐได้กำหนดนโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมให้แก่ประชาชน โดยในช่วงที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีแนวโน้มการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการที่ดินไปสู่ชุมชนและประชาชนรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยในปัจจุบันมีอยู่หลายหน่วยงาน ทั้งหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดิน เช่น คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ เป็นต้น และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดิน เช่น กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง เป็นต้น ซึ่งในแต่ละหน่วยงาน ต่างดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกฎหมายแตกต่างกันไป ทำให้ปัจจุบันการบริหารจัดการที่ดินของประเทศเกิดความไม่สอดคล้องกันและไม่สามารถรองรับความต้องการของชุมชนและประชาชนได้

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายให้มีการบริหารจัดการที่ดินของประเทศเพื่อประสานการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ให้สอดคล้องกัน ตามแนวนโยบายที่จะมุ่งสู่เป้าหมายในทิศทางเดียวกันทั้งระบบและอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการในภาพรวม โดยยกเลิกบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ขึ้นใหม่ และการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อที่จะนำมาใช้บังคับแทนภายีโรงเรือนและที่ดินฉบับเดิม นอกจากนี้ในนโยบายของรัฐบาลในยุคปัจจุบันได้ให้ความสำคัญต่อสิทธิของชุมชนและประชาชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินโดยไม่มีกรรมสิทธิ์ เช่น นโยบายการออกโฉนดชุมชน การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ตามข้อเสนอของนายอานันท์ ปันยารชุน ประธานคณะกรรมการปฏิรูปฯ เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นไปในด้านของการจัดเก็บภาษีที่ดิน, การคุ้มครองดูแลที่สาธารณประโยชน์, การผังเมือง, การควบคุมดูแลการขุดดินถมดิน, การดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในพื้นที่ นอกจากนี้ยังรวมถึงการควบคุมดูแลที่ดินของเอกชนที่ปล่อยรกร้างเพื่อมิให้สุ่มเสี่ยงต่อการส่งเสริมให้เกิดอาชญากรรมหรือเป็นแหล่งอัคคีภัย เป็นต้น

จากการศึกษาถึงภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสรุปความหมายของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้

“การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การควบคุม การวางแผน การวางผัง การคุ้มครองดูแล การบำรุงรักษา รวมถึงการใช้ประโยชน์จากที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในรูปแบบของการจัดเก็บรายได้จากการครอบครองหรือการถือกรรมสิทธิ์ และการประกอบกิจกรรมในที่ดิน รวมถึงการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือ ตามเหตุผลและความจำเป็นต่อการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

จากความหมาย “การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในข้างต้นเมื่อได้ศึกษาแล้วพบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหลายฉบับ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ 1) อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินตามกฎหมายอื่น

การดำเนินการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายที่กล่าวมาในข้างต้นนั้น บางครั้งกลับไม่สามารถสนองตอบความต้องการของชุมชนและประชาชนได้ เช่น การที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแล บำรุงรักษา และชี้วังแนวเขตที่หรือทางสาธารณประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้อง 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กฎหมายมิได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำที่ดินไปให้ประชาชนใช้ประโยชน์ และถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้ประโยชน์ก็ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการเท่านั้น ประกอบกับต้องปฏิบัติตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด นอกจากนี้ด้วยบทบัญญัติของกฎหมายที่ขาดความชัดเจนในด้านของภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน เช่น อำนาจในการออกกฎหมายท้องถิ่นเพื่อรองรับการบริหารจัดการที่ดิน, การยึดอายัดทรัพย์สินผู้ค้างชำระหนี้ภาษีที่ดิน เป็นต้น ก็ยังขาดแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้านปัญหาการขาดเอกภาพและการขาดความรู้ความเข้าใจในการรองรับการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถือเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่สำคัญ ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายและสนองตอบความต้องการของชุมชนหรือประชาชนได้ เพราะด้วยระบบโครงสร้างขององค์กรและอำนาจในการกำกับดูแลที่กฎหมายกำหนดตามแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการตรวจสอบตามกฎหมายของหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาสภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในข้างต้นแล้ว พบว่าที่มาหรือสาเหตุของปัญหาการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญนั้นเกิดจาก การกระจายภารกิจและอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังขาดความชัดเจน ทั้งด้านการกำหนดนโยบาย การกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ทางกฎหมาย รวมถึงแนวทางหรือมาตรฐานในการปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริหารจัดการที่ดินให้ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตรงตามความต้องการของชุมชนและประชาชนในพื้นที่ได้นั้น จำเป็นจะต้องมีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยรัฐบาลควรกำหนดนโยบายที่ชัดเจนต่อการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านของขอบเขต อำนาจหน้าที่ การใช้งบประมาณ การออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินใช้ในพื้นที่ รวมถึงการวางแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปยึดถือและปฏิบัติ

นอกจากนี้จะต้องส่งเสริมหรือสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาที่ดินของประเทศ ในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ โดยรัฐบาลควรมอบหมายหรือแต่งตั้งคณะทำงานแบบบูรณาการจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้เป็นผู้รับผิดชอบประสานการบริหารจัดการที่ดินกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้จัดทำมาตรฐานกลางการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เช่น มาตรฐานการกำกับดูแล มาตรฐานการออกกฎหมายท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติภารกิจ รวมถึงนำไปแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

ABSTRACT

The solution concern about the problem of land in Thailand**,** the government determined the land's mangement policy, The object is a distribution of hold land equity for people. Until former times to present times have increase direction of a devolution cover with a Local Government. Currently there are several organizations related to this case such as Bord of Directors of the National Economic and Social Development, National Land Committee determined the land's mangement policy etc. And the operate organizations such as Ministry of Interior, Ministry of Agriculture and Ministry of Finance etc. However these organizations separate operation, result in disagree and non respond with the demand of local people.

Therefore the governmemt assign a policy for coordinate with several organization purpose in one direction all systems ability for example: established the National Land Committee and adjust the law in order to take a place of the primary Property Tax Law. In addition to thinking about local privilege and local people who sattle without proprietary right eq. a legislation for local title deeds, renovation land for agriculture according to recommendation of Mr.Anan Punyarashun, the Chairman of the Land Reform.

A Local Government has power oncern management with tax receipts, protection and preservee public interest land, planning including control dig the ground and cover the land with soil of private waste landlord for the purpose of protection or avoid the source of crime and conflagration.

Result from study of mission and power of a Local Government can conclude a define of land management thus *control, design, plan, attendance, maintain and public use from local land related an interest and invest from possessry including allocate land under Law or Reasons and Necessity under Local Act.* Addording to the meaning, there are 2 cases :

1. A power of a Local Government concerning land management under a pattern of itself.

2. A power of a Local Government concerning land management under a delegated legislation.

So that doesn't respond with the demand of local people such as a Local Government can maintain and indicate boundary line of public land under Local Administration Act. BE 2457, Local Administration Act. editing features NO.11 and follow Obligation of Local Government but they didn't provided a power related to management for public benefit. But have to do follow only addition and Government's interest and in accordance with Ministry of Interior Regulation.

Further more it lacks of principle about task and power of suitable land management direction like Legislation of local law for this operation, seizure or seize property whomdefault etc. Also other problems thus no unity and knowledge related to land management operation of Local Government head to could not perform with policy and meet the demand of local people. Because of it has each perform construction of Local Government system about regulation contain moniter belonging to other concerning organization.

After having studied the relevant laws and cases, the source of important problem is decentralization to Local Government don't clarity, especially policy about practice and power directly such as direction or standard rule. Hence it necessary to amended to provide directly direction,Thus as the whole of the range power about budget, legislation, regulation, principle concerning land management and obtain guideline,too.

Moreover has to support Local Government participate in resolve the land national problem due to the fact it more close up the Central Government. Should be set up an intergration of committee from every related central or local organization who is coordinator with Local Government and invent the standard principle related land management of Local Governmen such as investigate rule, legislate rule in order to operation and improve accord with the demand of rocal people.

สารบัญสรุปสำหรับผู้บริหาร

		หน้า
1	**บทนำ**	1
	1.1 สภาพปัญหา	1
	1.2 โจทย์นำการวิจัย	2
	1.3 สมุมติฐาน	3
	1.4 พื้นที่ศึกษา	3
	1.5 คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา	4
	1.6 การนำเสนอผลการศึกษา	4
2	**แนวนโยบายของรัฐ กฎหมาย ระเบียบของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน**	7
	2.1 แนวนโยบายของรัฐในการบริหารจัดการที่ดิน	7
	2.2 กฎหมายระเบียบของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน	7
3	**การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**	8
	3.1 โครงสร้างของระบบบริหารราชการ	8
	3.2 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	9
4	**ภารกิจอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**	10
	4.1 อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	10
	4.2 อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินตามกฎหมายอื่น	11
5	**อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า**	12
	5.1 ความหมายของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและที่ดินรกร้างว่างเปล่า	12
	5.2 อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	12
	5.3 การจัดทำทะเบียนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทะเบียนที่สาธารณประโยชน์	13
	5.4 การเฝ้าระวังการบุกรุก และการดำเนินการ	13
	5.5 การขอใช้ที่ดินของรัฐหรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	13I

สารบัญสรุปสำหรับผู้บริหาร (ต่อ)

		หน้า
6	**การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษา**	14
7	**สภาพปัญหาการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**	14
	7.1 ปัญหาด้านการดำเนินการตามนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ	14
	7.2 ปัญหาด้านบทบัญญัติของกฎหมายในการรองรับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	15
	7.3 ปัญหาด้านการปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	15
	7.4 ปัญหาด้านงบประมาณในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	15
8	**แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**	16
	8.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาการดำเนินการตามนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ	16
	8.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายในการรองรับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	17
	8.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	19
	8.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณในการดำเนินการบริหารจัดการที่ดิน	20
9	**ข้อเสนอการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**	20
	9.1 ข้อเสนอทางนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	20
	9.2 ข้อเสนอทางกฎหมายในการรองรับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	21
	9.3 ข้อเสนอด้านการปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	23
	9.4 ข้อเสนอด้านงบประมาณในการดำเนินการบริหารจัดการที่ดิน	25

สารบัญเนื้อหา

		หน้า
1	**บทนำ**	
	1.1 สภาพปัญหา	1-1
	1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	1-3
	1.3 ขอบเขตของการศึกษา	1-4
	1.4 โจทย์นำการวิจัย	1-4
	1.5 แนวคิดการดำเนินการ	1-5
	1.6 วิธีดำเนินการ	1-6
	1.7 พื้นที่ศึกษา	1-6
	1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	1-7
	1.9 คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา	1-7
	1.10 การนำเสนอผลการศึกษา	1-8
2	**แนวนโยบายของรัฐ กฎหมาย ระเบียบของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน**	
	2.1 แนวนโยบายของรัฐในการบริหารจัดการที่ดิน	2-1
	2.2 กฎหมาย ระเบียบของหน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดิน	2-5
	2.2.1 หน่วยงานทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดิน	2-6
	2.2.2 หน่วยงานทำหน้าที่ปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดิน	2-12
3	**การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**	
	3.1 โครงสร้างของระบบบริหารราชการ	3-1
	3.2 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-2
	3.3 แนวคิดและความหมายของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-23
	3.3.1 แนวคิดของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ 2550	3-23
	3.3.2 ความหมายของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-25
	3.4 ประเภทของที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-27

สารบัญเนื้อหา (ต่อ)

		หน้า
4	**ภารกิจอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**	
	4.1 อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	4-1
	4.2 อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินตามกฎหมายอื่น	4-3
	4.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน	4-4
	4.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	4-8
	4.2.3 กฎหมายเกี่ยวข้องกับการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	4-12
	4.2.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน	4-18
	4.2.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่น	4-23
5	**อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า**	
	5.1 ความหมายของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและที่ดินรกร้างว่างเปล่า	5-1
	5.2 อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	5-6
	5.2.1 มาตรการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	5-7
	5.2.2 การคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	5-11
	5.2.3 แนวทางการพิจารณาแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	5-17

สารบัญเนื้อหา (ต่อ)

		หน้า
	5.3 การจัดทำทะเบียนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทะเบียนที่สาธารณประโยชน์	5-18
	5.3.1 ประโยชน์ของการจัดทำทะเบียนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทะเบียนที่สาธารณประโยชน์	5-19
	5.3.2 จุดมุ่งหมายการขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ท้องถิ่น	5-20
	5.3.3 ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ท้องถิ่น	5-20
	5.4 การเฝ้าระวังการบุกรุก และการดำเนินการ	5-24
	5.4.1 การตรวจสอบการบุกรุก	5-25
	5.4.2 แนวทางการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	5-26
	5.5 การขอใช้ที่ดินของรัฐหรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	5-32
	5.5.1 แนวทางการขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	5-33
	5.5.2 ขั้นตอนการรับคำร้องการขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ และเรื่องอื่นๆ	5-38
	5.5.3 การดำเนินการเมื่อยื่นคำร้องเรื่องที่สาธารณประโยชน์ต่อนายอำเภอ	5-38
	5.5.4 แนวทางการขอใช้ที่สาธารณประโยชน์	5-39
6	**การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษา**	
	6.1 การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในกรุงเทพมหานคร	6-2
	6.1.1 ปัญหาในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่กรุงเทพมหานคร	6-3
	6.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่กรุงเทพมหานคร	6-7
	6.2 การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเมืองพัทยา	6-10
	6.2.1 ปัญหาในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เมืองพัทยา	6-13
	6.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เมืองพัทยา	6-14

สารบัญเนื้อหา (ต่อ)

	หน้า
6.3 การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเทศบาลเมืองสุรินทร์	6-16
6.3.1 ปัญหาในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เทศบาลเมืองสุรินทร์	6-18
6.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เทศบาลเมืองสุรินทร์	6-21
6.4 การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เทศบาลเมืองสระแก้ว	6-22
6.4.1 ปัญหาในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เทศบาลเมืองสระแก้ว	6-24
6.4.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เทศบาลเมืองสระแก้ว	6-25
6.5 การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเทศบาลตำบลอมก๋อย	6-27
6.5.1 ปัญหาในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เทศบาลอมก๋อย	6-29
6.5.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เทศบาลอมก๋อย	6-31
6.6 การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา	6-33
6.6.1 ปัญหาในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา	6-36
6.6.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา	6-37

สารบัญเนื้อหา (ต่อ)

หน้า

7 สภาพปัญหาการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.1 ปัญหาด้านการดำเนินการตามนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ 7-1

7.2 ปัญหาด้านบทบัญญัติของกฎหมายในการรองรับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7-3

7.2.1 ด้านอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบของการจัดเก็บรายได้ 7-3

7.2.2 ด้านอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างปล่า 7-6

7.2.3 ด้านการออกกฎหมายท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน 7-8

7.3 ปัญหาด้านการปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7-14

7.3.1 ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7-14

7.3.2 ปัญหาการขาดการประสานงานและความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินจากองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 7-16

7.3.3 ปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7-19

7.4 ปัญหาด้านงบประมาณในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7-23

8 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาการดำเนินการตามนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ 8-1

8.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายในการรองรับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 8-3

8.2.1 แนวทางการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ 8-3

8.2.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหาอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า 8-6

8.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการออกกฎหมายท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน 8-7

8.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 8-9

8.3.1 ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 8-10

สารบัญเนื้อหา (ต่อ)

		หน้า
	8.3.2 แนวทางการแก้ไขการขาดการประสานงานและความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินจากองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	8-10
	8.3.3 แนวทางในการแก้ไขปัญหาการขาดเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	8-12
	8.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณในการดำเนินการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	8-13
9	**ข้อเสนอการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**	
	9.1 ข้อเสนอด้านนโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	9-3
	9.2 ข้อเสนอทางกฎหมายในการรองรับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	9-4
	9.2.1 ข้อเสนอการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้	9-4
	9.2.2 ข้อเสนอการแก้ไขปัญหาอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า	9-5
	9.2.3 ข้อเสนอการแก้ไขปัญหาการออกกฎหมายท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน	9-6
	9.3 ข้อเสนอด้านการปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	9-7
	9.3.1 ข้อเสนอด้านความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	9-7
	9.3.2 ข้อเสนอด้านการขาดการประสานงานและความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินจากองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	9-8
	9.3.3 ข้อเสนอด้านการแก้ไขปัญหาการขาดเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	9-9
	9.4 ข้อเสนอด้านงบประมาณในการดำเนินการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	9-10
	9.5 สรุปสภาพปัญหาการบริหารการจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	9-11

สารบัญภาคผนวก

ภาคผนวก **หน้า**

ภาคผนวก 1: บทความสำหรับการเผยแพร่ ผ.1
ภาคผนวก 2: กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์ ผ.2
ภาคผนวก 3: ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์กิจกรรมที่วางแผน และกิจกรรมที่ดำเนินการและผลที่ได้รับตลอดโครงการ ผ.3
ภาคผนวก 4: ข้อบัญญัติตำบลแม่ทาเรื่อง การจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา พ.ศ. 2550 ผ.4
ภาคผนวก 5: เทศบัญญัติอมก๋อย การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ. 2551 ผ.5
ภาคผนวก 6: เทศบัญญัติเทศบาลเมืองสุรินทร์ เรื่องการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด , การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาชุมชนและที่พักอาศัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ผ.6
ภาคผนวก 7: ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วย การขออนุญาตตัดคันหินทางเท้าลดระดับคันหินทางเท้าและทำทางเชื่อมในที่สาธารณะ พ.ศ. 2531 ผ.7
ภาคผนวก 8: ระเบียบ คำสั่ง หนังสือ ของกระทรวงมหาดไทยที่สำคัญเกี่ยวข้องกับการดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผ.8
ภาคผนวก 9: ตารางสรุปผลการปฏิบัติตามภารกิจทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ.9
ภาคผนวก 10: แบบสอบถาม และสรุปผลจากแบบสอบถาม ผ.10

สารบัญตาราง

ตาราง **หน้า**

ตารางที่ 1 สรุปสภาพปัญหาการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 9-11
ตารางที่ 2 รายละเอียดผลการดำเนินงานของโครงการตามแผนงานโดยสรุป ผ. 3-2
ตารางที่ 3 สรุปผลการปฏิบัติตามภารกิจทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากแบบสอบถาม ผ. 9-1

สรุปสำหรับผู้บริหาร

1. บทนำ

1.1 สภาพของปัญหา

แนวทางสำหรับการแก้ไขเรื่องที่ดินทำกินสำหรับประเทศไทย ภาครัฐได้กำหนดนโยบายในการบริหารจัดการที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ซึ่งมีการใช้มาตรการหลายมาตรการด้วยกันสำหรับการแก้ไขปัญหาโครงสร้างการถือครองที่ดินที่เป็นอยู่ เช่น การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลจัดการทรัพยากรที่ดิน การจัดตั้งธนาคารเพื่อการปฏิรูปที่ดิน การจำกัดการถือครองที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่เพื่อเกษตรกรรม รวมถึงมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบ

ปัจจุบันมีหน่วยงานทางราชการดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจในการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศกระจัดกระจายตามกระทรวงต่าง ๆ โดยแต่ละหน่วยงานต่างดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแตกต่างกันไปทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินไม่สอดคล้องกัน และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในปัจจุบันรัฐจึงได้มีนโยบายกำหนดให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศเพื่อประสานการทำงานของหน่วยงานให้สอดคล้องกับแนวนโยบายและมุ่งสู่เป้าหมายไปในทิศทางเดียวกันทั้งระบบอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการในภาพรวม โดยยกเลิกบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ขึ้นใหม่ และการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อที่จะนำมาใช้บังคับแทนภาษีโรงเรือนและที่ดินฉบับเดิม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีดังกล่าว

การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินถือเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอยู่หลายรูปแบบ เช่น การคุ้มครองดูแลที่ดินสาธารณะประโยชน์, การผังเมือง รวมถึงการดำเนินการ ใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาพื้นที่รับผิดชอบให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม สังคม เช่น การควบคุมดูแลที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่ให้เป็นพื้นที่เสี่ยงภัยในการเกิดอาชญากรรม, การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นต้น

แต่การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารจัดการที่ดินตามที่ได้กล่าวมาในข้างต้นนั้น ปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในการรองรับการหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนทำให้ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรือบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม การกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับแผนงานหรือแนวนโยบายของภาครัฐนอกจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ดินอย่างตรงจุดแล้วยังเป็นการแก้ไขปัญหาในระยะยาวและยั่งยืน เพื่อประโยชน์ของประชาชนในประเทศอย่างแท้จริง

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวข้างต้นจึงต้องมีการศึกษาถึงแนวทางในการกำหนดกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาและบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบ และเป็นการนำไปสู่วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภาครัฐในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้แนวทางด้านกฎหมายดังกล่าวจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นรูปธรรมให้แก่ประชาชน ตามแนวนโยบายที่ภาครัฐได้กำหนด เช่น มาตรการด้านภาษีควบคู่กับการจำกัดการถือครองที่ดิน

1.2 โจทย์นำการวิจัย

1) อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน สามารถรองรับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความต้องการของประชาชนในชุมชนได้หรือไม่อย่างไร
2) แนวนโยบายของรัฐในการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในชุมชนได้หรือไม่ อย่างไร
3) การกำหนดกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบ ควรประกอบด้วยอะไรบ้าง และมีแนวทางอย่างไร

1.3 สมมุติฐาน

1) การขาดบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ได้
2) การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังถูกจำกัดด้วยกฎหมายและระเบียบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

1.4 พื้นที่ศึกษา

เนื่องจากเงื่อนไขของระยะเวลาการศึกษา ประกอบกับจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยนั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก ทางคณะผู้วิจัยจึงได้กำหนดการศึกษาไว้ใน 2 รูปแบบ คือ 1. ดำเนินการจัดส่งแบบสอบถามไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คัดเลือกโดยครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบ และ 2.ดำเนินการลงพื้นที่ศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมายซึ่งมีประเด็นการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ที่น่าสนใจ ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

1) กรุงเทพมหานคร จังหวัดกรุงเทพมหานคร

ศึกษาในประเด็นการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าตามนโยบายการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะของประชาชนที่ไม่มีที่ดินอยู่อาศัยของชาวชุมชนริมคลอง และการนำที่สาธารณะไปใช้เพื่อประโยชน์ในภารกิจและหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร รวมถึงการออกระเบียบข้อบังคับใช้ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

2) เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี

ศึกษาในประเด็นการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าเพื่อรองรับการท่องเที่ยว และการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินบริเวณริมชายหาดและเกาะล้าน

3) เทศบาลเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์

ศึกษาในประเด็นการบริหารจัดการที่สาธารณะประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่า โดยการออกเทศบัญญัติ การบริหารจัดการที่ดินเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยของประชาชนบริเวณกำแพงเมืองและคูเมืองสุรินทร์

4) เทศบาลเมืองสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว

ศึกษาในประเด็น การบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าในโครงการชุมชนเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อให้ประชาชนทำการเกษตรบริเวณพื้นที่ชุมชนบ้านคลองจานและการบริหารจัดการที่ดินรกร้างชุมชนบ้านคลองนางชิง

5) เทศบาลตำลอมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่

ศึกษาในประเด็น การบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าโดยการประสานความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐและผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่

6) องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา จังหวัดเชียงใหม่

ศึกษาในประเด็น การออกข้อบัญญัติ “การจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา” เพื่อบริหารจัดการพื้นที่ป่า และที่สาธารณะประโยชน์

1.5 คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

“การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายถึง การควบคุม การวางแผน การวางผัง การคุ้มครองดูแล การบำรุงรักษา รวมถึงการใช้ประโยชน์จากที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในรูปแบบของการจัดเก็บรายได้จากการครอบครองหรือการถือกรรมสิทธิ์และการประกอบกิจกรรมในที่ดิน รวมถึงการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือ ตามเหตุผลและความจำเป็นต่อการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.6 การนำเสนอผลการศึกษา

รายงานฉบับสมบูรณ์ของโครงการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน ประกอบด้วยกัน 9 บท โดยมีรายละเอียดจำแนกเป็นส่วน ๆ ได้ดังต่อไปนี้

บทที่ 1 **บทนำ**

เป็นการกล่าวถึงสภาพปัญหาและเหตุผลความจำเป็นในการศึกษา

บทที่ 2 **แนวนโยบายของรัฐกฎหมาย ระเบียบของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน**

เป็นการนำเสนอแนวนโยบายของรัฐในการบริหารจัดการที่ดินโดยสรุปแนวนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐบาลจากนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาตั้งแต่ พ.ศ. 2548 – ปัจจุบัน และกฎหมาย ระเบียบ ภารกิจหน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินที่สำคัญ

บทที่ 3 **การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

เป็นการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภารกิจอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงศึกษาแนวคิดและความหมายของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 4 **ภารกิจอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

เป็นการศึกษาภารกิจและอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในส่วนของกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตามกฎหมายอื่น

บทที่ 5 **อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า**

เป็นการศึกษาและนำเสนอใน 5 ประเด็นหลัก ของการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า คือ

1. ความหมายของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและที่ดินรกร้างว่างเปล่า
2. อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วน
3. การจัดทำทะเบียนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทะเบียนที่สาธารณประโยชน์
4. การเฝ้าระวังการบุกรุก และการดำเนินการ
5. แนวทางการขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 6 **การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษา**

เป็นการศึกษาการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมาย ทั้งด้านนโยบาย สภาพปัญหา และการนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ และที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้แก่ชุมชนและประชาชนในพื้นที่ของตนเอง

บทที่ 7 **สภาพปัญหาการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

เป็นการนำเสนอและวิเคราะห์สภาพปัญหาหลักที่สำคัญ ๆ ของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากแบบสอบถามและจากการศึกษาในพื้นที่เป้าหมายซึ่งดำเนินการในสองรูปแบบ คือ 1. ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2.ดำเนินการจัดการประชุมสอบถามและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ชุมชนบ้านคลองจาน, ชุมชนบ้านคลองนางชิง เขตเทศบาลเมืองสระแก้ว ชุมชนบริเวณคูเมืองและกำแพงเมืองสุรินทร์ เขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ ชาวไทยภูเขาที่อาศัยอยู่บริเวณเหนือพื้นที่เทศบาลตำบลอมก๋อย และประชาชนในเขตเทศบาลอมก๋อย และประชาชนตำบลแม่ทา องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา จังหวัดเชียงใหม่

บทที่ 8 **แนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

เป็นการนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 9 ข้อเสนอการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นการสรุปสภาพปัญหา และเสนอแนะการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. แนวนโยบายของรัฐ กฎหมาย ระเบียบของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน

สาระสำคัญของบทที่ 2 เป็นการนำเสนอกรอบการวิเคราะห์แนวนโยบายของรัฐในการบริหารจัดการที่ดินโดยสรุปซึ่งได้สรุปรวบรวมมาจากนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาตั้งแต่ พ.ศ. 2548 – ปัจจุบัน และสำหรับในส่วนของกฎหมาย ระเบียบ ภารกิจหน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ได้ทำการศึกษาจากเอกสารของหน่วยงานภาครัฐที่สำคัญนำมาสรุปและวิเคราะห์ภารกิจด้านการบริหารจัดการที่ดินที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 แนวนโยบายของรัฐในการบริหารจัดการที่ดิน

พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ถือเป็นกฎหมายแม่บทในการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการถ่ายโอนภารกิจต่างๆของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจหลายๆด้านที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินได้ถูกกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวนโยบายของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมานับแต่ปี 2548 – ปัจจุบัน (มี.ค. 2554) มีความแตกต่างกันเนื่องจากสถานการณ์ทางการเมือง สภาวะทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ซึ่งการกำหนดนโยบายด้านที่ดินมีแนวโน้มจะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงหรือถูกนำมาใช้เป็นนโยบายด้านประชานิยมของพรรคการเมืองเพิ่มมากขึ้น สาเหตุอันเนื่องมาจากการจัดการที่ดินของรัฐในปัจจุบันยังเกิดความเหลื่อมล้ำในเชิงชุมชนและสังคม ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่ต้องการที่จะเห็นความเปลี่ยนแปลง ด้านการกระจายการถือครองที่ดินและการเข้าถึงซึ่งทรัพยากรที่ดินโดยความเท่าเทียมกัน นโยบายด้านที่ดินของรัฐบาลจึงมีแนวโน้มการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินของชุมชนท้องถิ่น

2.2 กฎหมาย ระเบียบของหน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดิน

ในปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ทั้งในส่วนของ กระทรวง กรม รวมถึงองค์กรหรือหน่วยงานในรูปของคณะกรรมการต่างๆ ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะมีกฎหมายหรือระเบียบรองรับการดำเนินงานด้านอำนาจหน้าที่แตกต่างกันออกไป โดยภารกิจที่ได้รับมอบหมายส่วนใหญ่จะมีส่วนเกี่ยวข้องหรือคาบเกี่ยวกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นทั้งด้านการกำหนดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังรวมถึงการให้คำปรึกษาหรือถ่ายทอดความรู้ตามภารกิจที่ได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถสรุปหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้ คือ 1. หน่วยงานทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดิน และ 2.หน่วยงานทำหน้าที่ปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดิน

3. การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญของบทที่ 3 เป็นการนำเสนอถึงโครงสร้างของระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและภารกิจอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ยังเป็นการนำเสนอถึงแนวคิดของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ และเป็นการรวบรวมและสรุปความหมายของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้จากการศึกษาจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้เกี่ยวข้อง นำมากำหนดเป็นความหมายเพื่อใช้ในกำหนดขอบเขตและภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่

3.1 โครงสร้างของระบบบริหารราชการ

โครงสร้างด้านการบริหารราชการของประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ระบบ ดังนี้[1]

1 ระบบบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ (1) คณะรัฐมนตรี (2) กระทรวง (3) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากรม

2. ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็น 2 ส่วน (1) จังหวัด (2) อำเภอ

3. ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น 2 รูปแบบใหญ่ คือ

(1) รูปแบบพิเศษ ได้แก่

ก. กรุงเทพมหานคร

ข. เมืองพัทยา

(2) รูปแบบทั่วไป ได้แก่

ก. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข. เทศบาล

ค. องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ต่างๆ ตามกรอบกำหนดของกฎหมาย อาทิเช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 , พระราชบัญญัติ

[1] รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดิน หนังสือกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2543 หน้า21

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และ พรบ. การสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นต้น ซึ่งนอกกฎหมายดังกล่าวแล้ว ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ,พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ,พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ,พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ,พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542

3.2 แนวคิดและ ความหมายของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้การรับรองสิทธิและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้อย่างชัดเจน ดังความปรากฏใน หมวดที่ 5 ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 85 (5) โดยมีสาระสำคัญ คือ “รัฐจะต้องส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน” และหมวดที่ 14 มาตรา 281 และ 290 ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า “รัฐจะต้องให้ความอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการแก้ปัญหาของพื้นที่ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น อำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในพื้นที่

3.2.2 ความหมายของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การควบคุม การวางแผน การวางผัง การคุ้มครองดูแล การบำรุงรักษา รวมถึงการใช้ประโยชน์จากที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในรูปแบบของการจัดเก็บรายได้จากการครอบครองหรือการถือกรรมสิทธิ์และการประกอบกิจกรรมในที่ดิน รวมถึงการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือ ตามเหตุผลและความจำเป็นต่อการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

4. ภารกิจอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญของบทที่ 4 เป็นการนำเสนอถึงภารกิจและอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความหมาย “การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในบทที่ 3 โดยได้ศึกษาค้นคว้าจากตัวบทกฎหมายต่างๆที่สำคัญ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินตามกฎหมายอื่น

4.1 อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ตามมาตรา 89

เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45

เทศบาลมีหน้าที่ที่ต้องทำและอาจทำกิจการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515) มาตรา 51 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่ 6 พ.ศ. 2511) มาตรา 53 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่ 7 พ.ศ. 2517) มาตรา 54 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่ 6 พ.ศ. 2511)มาตรา 56 และ มาตรา 57

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำและอาจทำกิจการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 66 มาตรา 67 มาตรา 68

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆยังมีอำนาจในการออกกฎหมายท้องถิ่นเพื่อใช้บังคับในพื้นที่ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การตราข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือการออกเทศบัญญัติ เป็นต้น

4.2 อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินตามกฎหมายอื่น

จากการศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความหมายในข้างต้น สามารถจำแนกกฎหมายหลักๆ ได้ดังนี้

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. กฎหมายเกี่ยวข้องกับการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

5. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่น

นอกกฎหมายที่ได้กล่าวถึงมาในเบื้องต้นแล้ว ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนดเขตภัยพิบัติในที่ดินของเอกชนตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 , การวางข้อกำหนดในการจัดสรรที่ดิน ตามพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 เป็นต้น

5. อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า

สาระสำคัญของบทที่ 5 เป็นการรวมรวมและนำเสนอความหมายของที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินและที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้บัญญัติไว้ตามกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบและหนังสือของกระทรวงมหาดไทย รวมถึงการนำเสนอถึงอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ 2457 แก้ไขตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551

5.1 ความหมายของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและที่ดินรกร้างว่างเปล่า

5.1.1 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2486 มาตรา 1304

5.1.2 ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

5.1.3 ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

5.1.4 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545

5.1.5 ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 473/2486

5.2 อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[2]

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่ก็ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ เช่น ตาม คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 12/2543 เรื่อง การมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน โดยการอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ 2457 แก้ไขตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551

[2] มาตรฐานการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

5.3 การจัดทำทะเบียนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทะเบียนที่สาธารณประโยชน์

ทะเบียนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จัดทำขึ้นเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับ ทะเบียนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่สำนักงานที่ดิน ซึ่งโดยปกติแล้ว กรมที่ดินจะส่งสำเนาหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่มีอยู่แล้วให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยตรวจสอบกรรมสิทธิ์ของที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ หรือบ่งชี้ว่าที่ดินใดยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนไว้

5.4 การเฝ้าระวังการบุกรุก และการดำเนินการ

1) กรณีบุกรุก ก่อนวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 หรือ ไม่ทราบเวลาในการบุกรุกที่แน่นอน

การบุกรุกก่อนวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 **อำนาจในการฟ้องร้องคดียังเป็นอำนาจของนายอำเภอท้องที่**

2) กรณีบุกรุก หลังวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515

ให้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการฟ้องร้องคดีได้ทันที ทั้งนี้จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งหมดด้วย

5.5 การขอใช้ที่ดินของรัฐหรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นทบวงการเมืองสามารถจะขอใช้ที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ได้ โดยต้องดำเนินการถอนสภาพการเป็นที่ดินของรัฐก่อน ซึ่งจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และดำเนินการขึ้นทะเบียนการใช้ ในส่วนของการใช้ที่ดินที่ราชพัสดุ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะส่วนราชการสามารถขอใช้ที่ราชพัสดุได้ตามกฎกระทรวงการคลัง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 และให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้เมื่อได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์แล้ว

6. การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษา

สาระสำคัญของบทที่ 6 เป็นการนำเสนอเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมาย โดยมุ่งเน้นศึกษาถึงแนวทางด้านการบริหารจัดการที่ดินของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบและวิธีการที่แต่ละพื้นที่ได้นำมาใช้ เช่น การออกกฎหมายท้องถิ่น หรือการดำเนินการตามนโยบายของรัฐและการแก้ไขปัญหาโดยบูรณาการในทุกภาคส่วน ซึ่งได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายให้ครอบคลุมรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ดังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปนี้

1. กรุงเทพมหานคร
2. เมืองพัทยา
3. เทศบาลเมืองสุรินทร์
4. เทศบาลเมืองสระแก้ว
5. เทศบาลตำบลอมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่
6. องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา จังหวัดเชียงใหม่

ผลจากการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมาย ในข้างต้นนั้นพบว่านอกจากการดำเนินการตามกรอบที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีแนวทางการดำเนินการที่แตกต่างกันออกไป แล้วแต่นโยบายและทัศนวิสัยของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยการศึกษาพบว่าต่างก็มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนในพื้นที่ของตนเอง

7 . สภาพปัญหาการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.1 ปัญหาด้านการดำเนินการตามนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

ในช่วงที่ผ่านมาการเมืองมีส่วนทำให้การปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการที่ดินไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเพราะนโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดินส่วนหนึ่งถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงหรือถูกนำมาใช้กำหนดเพื่อเป็นนโยบายในการครองใจประชาชน นโยบาย

ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจึงยังคงขาดความชัดเจน ประกอบกับด้วยรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นหน่วยงานราชการของภาครัฐ จึงต้องปฏิบัติและยึดตัวบทกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือข้อบังคับ ของทางราชการเป็นหลัก ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของรัฐบาลหรือของประชาชนในพื้นที่ได้

7.2 ปัญหาด้านบทบัญญัติของกฎหมายในการรองรับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติบทบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้น ยังมีความซ้ำซ้อนและยังขาดความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ภารกิจและอำนาจหน้าที่บางส่วนยังอยู่ในการดำเนินการของหน่วยงานที่ถ่ายโอนหรือผู้กำกับดูแล ทั้งด้าน การอนุมัติ อนุญาต ดังนั้นสภาพปัญหาทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน จึงเกิดจากการขาดบทบัญญัติทางกฎหมายในการรองรับภารกิจและอำนาจหน้าที่เพื่อให้สามารถสนองตอบความต้องการของชุมชน และประชาชนในพื้นที่

7.3 ปัญหาด้านการปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่และแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ต่างประสบปัญหาด้านการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินทั้งในด้านของ (1) ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ปัญหาการขาดการประสานงานและความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินจากองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (3) ปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.4 ปัญหาด้านงบประมาณในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องการรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับภาระด้านงบประมาณในการดำเนินการคุ้มครองป้องกัน การตรวจสอบแนวเขต การรังวัด การดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า กฎหมายและระเบียบดังกล่าว ทำให้เกิดภาระหน้าที่ต่อ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการตั้งประมาณรายจ่ายเพื่อที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติ ซึ่งงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีอยู่อย่างจำกัด หรือไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ

8. แนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาการดำเนินการตามนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

(1) รัฐบาลควรกำหนดเป็นนโยบายให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินศึกษาปัญหาการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ พร้อมนำเสนอสภาพปัญหา แนวทางการแก้ไข หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหา นำมากำหนดเป็นนโยบายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขตามกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม

(2) รัฐบาลควรกำหนดนโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความที่ชัดเจนโดยเฉพาะภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินให้ครอบคลุมและตอบสนองความต้องการของประชาชนและชุมชนในทุกรูปแบบ

(3) นโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องถูกกำหนดและบัญญัติไว้ในกฎหมาย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยึดถือและปฏิบัติให้ถูกต้อง

(4) รัฐต้องจัดทำนโยบายด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่ไปกับนโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำกับดูแลต้องกำหนดมาตรฐานกลางให้หน่วยงานที่กำกับดูแลถือปฏิบัติตามความเหมาะสม และสามารถสนองรับความต้องการของประชาชนชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

(5) รัฐจะต้องกำหนดนโยบายในการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาที่ดินของประเทศ ในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่

8.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายในการรองรับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8.2.1 แนวทางการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้

(1) ต้องกำหนดให้มีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานที่ดินประจำพื้นที่ พร้อมการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายหรือการกำหนดระเบียบให้ผู้เกี่ยวข้องยึดถือหรือนำไปปฏิบัติ

(2) ควรที่กำหนดให้มีหน่วยงานกลางหรือมอบหมายให้สำนักงานบังคับคดีในแต่ละจังหวัดทำหน้าที่ในขั้นตอนของกระบวนการติดตามหนี้ภาษีค้างชำระ และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีฐานะเสมือนเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา

(3) ควรแก้ไขให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับเหมือนในกรณีของพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 เพื่อผู้บริหารท้องถิ่นหรือนายกเทศมนตรีจะได้ดำเนินการเปรียบเทียบปรับในคดีความผิดตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

8.2.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหาอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า

(1) ควรกำหนดแนวทางให้หน่วยงานในระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เร่งรัดดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนของกฎหมายหรือระเบียบ พร้อมทั้งให้ประสานการให้ความช่วยเหลือแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องต่างๆ ตามความประสงค์หรือจุดมุ่งหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) กระทรวงมหาดไทยควรมอบหมายให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งขึ้นรับผิดชอบและประสานการดำเนินการตามความประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้เกิดแนวทางการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม กระทรวงมหาดไทยควรพิจารณาแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการของใช้ที่สาธารณะประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า

(2.1) ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการนำที่สาธารณประโยชน์หรือที่รกร้างว่างเปล่าในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปใช้ เพื่อประโยชน์ของชุมชนและประชาชน

(2.2) สำหรับกิจกรรมการขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรปล่อยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือความต้องการของชุมชนและประชาชน

(3) ในระหว่างการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดแนวทางโดยอนุโลมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการออก ระเบียบหรือ ข้อบังคับใช้ในพื้นที่ เพื่อให้สามารถดำเนินการสนับสนุนงบประมาณให้แก่ประชาชนหรือชุมชนได้

8.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการออกกฎหมายท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน

หน่วยงานผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพิจารณาถึงความต้องการของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นมาประกอบการอนุมัติอนุญาตหรือให้ความเห็นชอบต่อกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการพิจารณาตามกรอบอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายอื่นๆ และกระทรวงมหาดไทยควรลดบทบาทอำนาจหน้าที่ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลง

นอกจากนี้หน่วยงานหรือองค์กรทางวิชาการไม่ว่าจะเป็นในส่วนของมหาวิทยาลัยหรือองค์กร นักวิชาการภาครัฐและเอกชน ที่มีความรู้ความชำนาญด้านตัวบทกฎหมายและเข้าใจในวิถีชีวิต ชุมชน สังคมของประชาชนในท้องถิ่น ควรจะเข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือปรึกษา หรือให้คำเสนอแนะการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่างข้อกฎหมายท้องถิ่น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดทำมาตรฐานกฎหมายกลางเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปประยุกต์หรือปรับปรุงเป็นเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติหรือข้อบังคับใช้ในพื้นที่ได้ และสำหรับในระดับจังหวัด ควรจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กร หรือคณะกรรมการขึ้นภายในแต่ละจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำร่าง หรือ

พัฒนาข้อกฎหมายของท้องถิ่น เช่น ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติต่างๆ ให้มีความเหมาะสมบังคับใช้ในพื้นที่

8.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจต่อภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ควรจัดการฝึกอบรมด้านกฎหมายและชี้แจงขอบเขตอำนาจหน้าที่ รวมถึงวิธีหรือแนวทางในการปฏิบัติภารกิจ ให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ทั่วถึง ก่อนการส่งมอบภารกิจและให้ติดตามประเมินผลการปฏิบัติ

นอกจากนี้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควร ทำหน้าที่ในการประสานความร่วมมือการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้อง การเพิ่มเติมความรู้ความสามารถ การจัดบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม

ด้านการแก้ไขการขาดการประสานงานและความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินจากองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรกำหนดแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวางแนวนโยบายในการประสานความร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐต่างๆในพื้นที่ไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น หน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นกระทรวงมหาดไทย, กระทรวงการคลัง, สำนักงานกฤษฎีกา, สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและศาลปกครอง เป็นต้น จะต้องจัดตั้งคณะทำงานหรือแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่ในการประสานความร่วมมือในการให้คำปรึกษาหรือเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายที่ถูกต้องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การแก้ไขปัญหาการขาดเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ควรลดบทบาทและปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดโดยการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

8.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณในการดำเนินการบริหารจัดการที่ดิน

ควรที่จะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ และกฎหมายโดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการยกเว้น ค่าธรรมเนียม หรือค่าใช้จ่ายในการดูแล รักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ในทุกรูปแบบ เพราะกรณีดังกล่าวเป็นกรณีพิทักษ์ผลประโยชน์ของรัฐ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะด้านการใช้งบประมาณ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หน่วยงานกำกับดูแลต่างๆ เป็นต้น ควรพิจารณาถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดทำโครงการเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชน มากกว่าการยึดหลักของกฎหมายและระเบียบโดยเคร่งครัดเพื่อตรวจสอบและดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9. ข้อเสนอการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ได้ถูกกำหนดไว้ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลในแต่สมัยซึ่งมีความแตกต่างกันออกไปตามแนวทางของผู้บริหารประเทศ การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติหน้าที่ทั้งด้านการกำหนดนโยบาย การกำหนดขอบเขตของการบริหารจัดการ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายที่ชัดเจนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ ให้ตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชนได้ จึงควรต้องดำเนินการดังนี้

9.1 ข้อเสนอด้านนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายที่ชัดเจนต่อการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด

(2) รัฐบาลควรมอบหมายหรือแต่งตั้งคณะทำงานแบบบูรณาการจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้เป็นผู้รับผิดชอบและประสานการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

(3) นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะประธาน และคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลำดับ ต้องเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพภารกิจด้านการจัดเก็บภาษีที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ

9.2 ข้อเสนอทางกฎหมายในการรองรับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9.2.1 ข้อเสนอการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้

(1) ควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 74 วรรคหนึ่ง ดังนี้

มาตรา 74 ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณี และเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหนังสือรับรองการไม่ค้างชำระภาษีที่ดินจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการไปตามควรแก่กรณี

(2) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 โดยบัญญัติให้มีมาตรา 58 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ดังนี้

มาตรา 58 วรรคสอง

ความผิดตามวรรคหนึ่ง ถ้านายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามจำนวนที่นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดภายในสามสิบวันแล้ว คดีนั้นเป็นอันเสร็จเด็ดขาดแล้ว

มาตรา 58 วรรคสาม

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้ว ไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินคดีต่อไป

มาตรา 58 วรรคสี่

โดยเงินค่าปรับให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ แล้วแต่ความผิดจะเกิดขึ้นในท้องที่ใด

9.2.2. ข้อเสนอการแก้ไขปัญหาอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า

(1) กระทรวงมหาดไทยควรเร่งรัดติดตามการจัดทำทะเบียนประวัติความเป็นมาของที่ดินสาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่า พร้อมจัดทำแผนที่ จำนวนเนื้อที่ โดยให้ดำเนินการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการดำเนินการ เช่น ค่ารังวัดตรวจสอบแนวเขตที่หรือทางสาธารณะ เป็นต้น

(2) ควรยกเลิกการจำกัดการใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าโดยกำหนดให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือความต้องการของชุมชนและประชาชน

(3) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปใช้เพื่อประโยชน์ของชุมชนและประชาชนในพื้นที่ จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11)พ.ศ. 2551 มาตรา 122 วรรค 2 ดังนี้

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการนำที่ดินสาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าไปใช้ ประโยชน์ตามความต้องการของชุมชนและประชาชน โดยดำเนินการผ่านการประชาคมในพื้นที่ และมติเสียงข้างมากของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะต้องกำหนดโครงการและรายละเอียดไว้ในแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการดำเนินการ

9.2.3 ข้อเสนอการแก้ไขปัญหาการออกกฎหมายท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน

(1) หน่วยงานหรือผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและให้ความเห็นชอบในการออกกฎหมายท้องถิ่น ควรพิจารณาถึงความเหมาะสมและคำนึงถึงประเพณีวัฒนธรรม สภาพการเป็นอยู่ความต้องการของชุมชน สังคมในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มาประกอบการพิจารณาการอนุมัติ อนุญาต หรือ เห็นชอบต่อกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) กระทรวงมหาดไทยควรลดบทบาทอำนาจหน้าที่ ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้พิจารณาแก้ไขหรือยกเลิก ระเบียบ หนังสือ หรือแนวทางการปฏิบัติ ต่างๆ ที่มีผลกระทบและก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) หน่วยงานหรือองค์กรทางวิชาการ เช่น มหาวิทยาลัยในพื้นที่ หรือองค์กรนักวิชาการภาครัฐและเอกชน ที่มีความรู้ความชำนาญด้านตัวบทกฎหมายและเข้าใจในวิถีชีวิต ชุมชน

สังคมของประชาชนในท้องถิ่น ควรจะเข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือ ปรึกษา หรือให้คำเสนอแนะการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่างข้อกฎหมายท้องถิ่น

(4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดทำมาตรฐานกฎหมายกลางเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปประยุกต์หรือปรับปรุงเป็นเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติหรือข้อบังคับใช้ในพื้นที่ได้

(5) ในแต่ละจังหวัด ควรจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กร หรือคณะกรรมการระดับจังหวัดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำร่าง หรือพัฒนาข้อกฎหมายของท้องถิ่น ให้มีความเหมาะสมบังคับใช้ในพื้นที่ หรือเป็นผู้ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหรือรับรองความชอบของกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประกาศบังคับใช้ในพื้นที่

(6) ควรเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและกฎหมายของท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชน ประชาชนได้ทราบและเข้าใจถึงเหตุผลความจำเป็นของการออกกฎหมายท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินรวมถึงประโยชน์และผลกระทบที่ประชาชนจะได้รับ

9.3 ข้อเสนอด้านการปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9.3.1 ข้อเสนอด้านความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) หน่วยงานหรือองค์กรซึ่งได้ถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารจัดการที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดการฝึกอบรมด้านกฎหมายและชี้แจงขอบเขตอำนาจหน้าที่ รวมถึงวิธีหรือแนวทางในการปฏิบัติภารกิจ ให้แก่ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเพิ่มบทบาทในการประสานความร่วมมือการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมสร้างความจูงใจในการถ่ายโอนบุคลากรที่มีความรู้และความชำนาญให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) คณะกรรมการการกระจายอำนาจควรจัดทำคู่มือแนวทางการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือสำหรับเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) ควรกำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องแสดงนโยบายวิสัยทัศน์ เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน แก่ประชาชนในพื้นที่ เพื่อเป็นสัญญาประชาคมและสร้างความตระหนักถึงความสำคัญในการปฏิบัติงานด้านที่ดินของคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9.3.2 ข้อเสนอด้านการขาดการประสานงานและความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินจากองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(1) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำหนดแนวนโยบายการประสานความร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐต่างๆในพื้นที่ไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยการผลักดันการจัดทำยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดิน ให้เกิดจากการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดควรเป็นทำหน้าที่เป็นประธานในการประสานความร่วมมือให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทุกๆด้าน เช่น การให้ความรู้และความเข้าใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายของหน่วยงานในจังหวัด

(3) หน่วยงานทางวิชาการ เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏในพื้นที่ ควรเพิ่มบทบาทเข้าทำหน้าที่ในการประสานหรือเติมเต็มความรู้ความเข้าใจรวมถึงนำเสนอความต้องการของชุมชนประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้หน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ได้รับทราบ

(4) หน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจและอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องจัดตั้งคณะทำงานหรือแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่ในการประสานความร่วมมือในการให้คำปรึกษาหรือเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายที่ถูกต้องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9.3.3 ข้อเสนอด้านการแก้ไขปัญหาการขาดเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) กระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานในสังกัด เช่น กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยงานควรลดบทบาท และต้องถือปฏิบัติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ต้องกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำเท่าที่จำเป็น

(2) กระทรวงมหาดไทย ควรให้ความเคารพต่ออำนาจหน้าที่และการตัดสินใจรวมถึงให้การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถสนองรับต่อความต้องการของชุมชนและประชาชนท้องถิ่น

(3) กระทรวงมหาดไทย ควรจะต้องทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การยกเลิกระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติ รวมถึงการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับความต้องกรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9.4 ข้อเสนอด้านงบประมาณในการดำเนินการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) ควรแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 122วรรค 4 ดังนี้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสามให้ได้รับการยกเว้น

(2) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หน่วยงานกำกับดูแลต่างๆ ควรพิจารณาถึงประโยชน์ของการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำกิจกรรมหรืออุดหนุนโครงการต่างๆ ในที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชน มากกว่าการยึดหลักของกฎหมายและระเบียบโดยเคร่งครัดในการดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 1
บทนำ

1.1 สภาพของปัญหา

แนวทางสำหรับการแก้ไขเรื่องที่ดินทำกินสำหรับประเทศไทย ภาครัฐได้กำหนดนโยบายในการบริหารจัดการที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ซึ่งมีการใช้มาตรการหลายมาตรการด้วยกันสำหรับการแก้ไขปัญหาโครงสร้างการถือครองที่ดินที่เป็นอยู่ เช่น การปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลจัดการทรัพยากรที่ดิน การจัดตั้งธนาคารเพื่อการปฏิรูปที่ดิน การจำกัดการถือครองที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่เพื่อเกษตรกรรม รวมถึงมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบ นอกจากมาตรการที่ได้กล่าวในข้างต้นแล้ว มาตรการหนึ่งที่ภาครัฐได้กำหนดเป็นนโยบายในการศึกษาและนำไปบังคับใช้ ได้แก่ นโยบายในการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่ดิน1

จากการพิจารณาแผนพัฒนากฎหมายประจำปี 2551 พบว่า ปัจจุบันมีหน่วยงานทางราชการดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจในการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศกระจัดกระจายตามกระทรวงต่าง ๆ และมีคณะกรรมการต่าง ๆ ทำหน้าที่อีกจำนวนมาก โดยแต่ละหน่วยงานหรือแต่ละคณะกรรมการ ต่างดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแตกต่างกันไปทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินไม่สอดคล้องกัน และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในปัจจุบันรัฐจึงได้มีนโยบายกำหนดให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศเพื่อประสานการทำงานของหน่วยงานให้สอดคล้องกับแนวนโยบายและมุ่งสู่เป้าหมายไปในทิศทางเดียวกันทั้งระบบอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการในภาพรวม โดยยกเลิกบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ขึ้นใหม่ และการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อที่จะนำมาใช้บังคับแทนภาษีโรงเรือนและที่ดินฉบับเดิม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีดังกล่าว

---

[1] เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องร่างยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย

การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการบริหารจัดการที่ดินในชุมชน เพื่อนำรายได้มาพัฒนาพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ปัจจุบันบริหารจัดการที่ดินในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นนอกจากการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินแล้ว การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังรวมถึงการคุ้มครองดูแลที่ดินสาธารณะประโยชน์, การผังเมือง และการดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาพื้นที่รับผิดชอบให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น การควบคุมดูแลที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่ให้เป็นพื้นที่เสี่ยงภัยในการเกิดอาชญากรรม, การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อย, การป้องกันอัคคีภัยในพื้นที่รกร้าง เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่รับผิดชอบนอกเหนือจากการจัดเก็บภาษี การคุ้มครองดูแลที่ดินสาธารณะประโยชน์ และการผังเมืองแล้ว ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายฉบับใดมารองรับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินในด้านอื่น ๆ ให้ชัดเจน คงมีเพียงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ที่กำหนดหน้าที่ไว้ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2542) มาตรา 89 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน, อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในบ้านเมือง ตามลำดับ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546) มาตรา 50, มาตรา 53 และมาตรา 56 ให้เทศบาลมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน, ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ, รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ, การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546) มาตรา 66 ให้อำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมาตรา 67 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในการรักษาความสะอาดที่สาธารณะ การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนั้น มีหลักการที่สำคัญกำหนดขึ้นมาเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารจัดการที่ดินตามที่ได้กล่าวมาในข้างต้นนั้น เมื่อขาดบทบัญญัติของกฎหมายในการรองรับการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนทำให้ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรือบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม เช่น การเข้าพัฒนาพื้นที่

สาธารณะซึ่งไม่มีการใช้ประโยชน, การเข้าไปดำเนินการป้องกันอัคคีภัย หรือ การป้องกันการก่อเหตุอาชญากรรมในหรือบริเวณที่ดินรกร้างของเอกชน นอกจากนี้ในส่วนของที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางพื้นที่ ซึ่งที่ดินมีความอุดมสมบูรณ์เหมาะสมแก่การเพาะปลูกหรือทำเกษตรกรรม แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินปล่อยทิ้งร้างไม่มีการเข้าทำประโยชน์ตามระยะเวลาที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 ได้กำหนดไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ดังกล่าวกลับไม่มีอำนาจในการดำเนินการหรือไม่มีอำนาจในการร้องขอเพิกถอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง เนื่องจากเป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินในการดำเนินการให้ที่ดินตกกลับมาเป็นของรัฐ การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับแผนงานหรือแนวนโยบายของภาครัฐนอกจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ดินอย่างตรงจุดแล้วยังเป็นการแก้ไขปัญหาในระยะยาวและยั่งยืน เพื่อประโยชน์ของประชาชนในประเทศอย่างแท้จริง

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวข้างต้นจึงต้องมีการศึกษาถึงแนวทางในการกำหนดกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาและบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบ และเป็นการนำไปสู่วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภาครัฐในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้แนวทางด้านกฎหมายดังกล่าวจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นรูปธรรมให้แก่ประชาชน ตามแนวนโยบายที่ภาครัฐได้กำหนด เช่น มาตรการด้านภาษีควบคู่กับการจำกัดการถือครองที่ดิน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1) เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการ ที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและศึกษาเกี่ยวกับแนวนโยบายของรัฐสำหรับการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการที่ดินสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3) เพื่อวิเคราะห์ปัญหา และอุปสรรคในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4) เพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) เพื่อกำหนดแนวทางในการบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐ และรองรับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550, พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2542) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) 2542, พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ 2457 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551), พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2535, พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.2547 รวมถึงศึกษาเกี่ยวกับข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมายที่ได้มีการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่รับผิดชอบ และศึกษาในเรื่องแนวนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำข้อมูลทั้งหมดมาสรุปรวบรวมกำหนดแนวทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 โจทย์นำการวิจัย

1) อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน สามารถรองรับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความต้องการของประชาชนในชุมชนได้หรือไม่ อย่างไร
2) แนวนโยบายของรัฐในการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในชุมชนได้หรือไม่ อย่างไร
3) การกำหนดกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบ ควรประกอบด้วยอะไรบ้าง และมีแนวทางอย่างไร

1.5 แนวคิดการดำเนินการ

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายด้านการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบตามนโยบายของรัฐ เช่น อำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีที่ดิน, อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลที่ดินสาธารณะ เพื่อให้การดำเนินการในการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว มีความเหมาะสมต่อสภาพปัญหาและอุปสรรค รวมถึงความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน
2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้บัญญัติรองรับการดำเนินการด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การคุ้มครองคุณภาพชีวิตของประชาชนการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นไว้ในมาตรามาตรา 85 และมาตรา 290 ซึ่งในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเปรียบเสมือนผู้ประสานงานและเชื่อมโยงอย่างเป็นรูปธรรม ระหว่างภาครัฐ องค์กรเอกชน และภาคประชาชน การดำเนินการในการแก้ไขปัญหาที่ดินของประเทศจะประสบผลสำเร็จ หรือบรรลุตามวัตถุประสงค์เพียงใด จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาถึงสภาพปัญหาและแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการมอบหมายหรือถ่ายโอนจากหน่วยงานราชการอื่น ๆ
3) การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังขาดแนวทางที่ชัดเจนในการบัญญัติกฎหมายของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาการปล่อยที่ดินให้รกร้างว่างเปล่าของภาคเอกชน อันเป็นสาเหตุของการเกิดปัญหาทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ เช่น เป็นแหล่งก่อให้เกิดอัคคีภัย และเป็นแหล่งสุ่มเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดอาชญากรรม เป็นต้น การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น ข้อบัญญัติ และเทศบัญญัติ จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับการนำมากำหนดรูปแบบหรือแนวทางที่ชัดเจนและถูกต้องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำไปใช้บังคับปฏิบัติในพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม

ด้วยแนวคิดดังกล่าวข้างต้นนั้น จึงต้องมีการศึกษาถึงสภาพปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดเป็นแนวทางทางกฎหมายให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น และเพื่อให้เกิดแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินของประเทศอย่างเป็นระบบ

1.6 วิธีดำเนินการ

1) ดำเนินการศึกษาแนวนโยบายของรัฐ กฎหมาย ระเบียบ หนังสือที่เกี่ยวข้อง ของหน่วยงานภาครัฐ เช่น กระทรวง ทบวง กรม และองค์กร หรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน
2) ดำเนินการศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบ หนังสือและมติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดอำนาจหน้าที่ และภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่รับผิดชอบ
3) สำรวจความคิดเห็นโดยใช้แบบสอบถาม เกี่ยวกับสภาพปัญหาและแนวทางทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากผู้เกี่ยวข้อง เช่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร, เมืองพัทยา, องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาลนคร, เทศบาลเมือง, เทศบาลตำบล, องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้นำชุมชน ประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำรายงานผลการศึกษาในระยะเวลา 6 เดือนเกี่ยวกับแนวนโยบาย ระเบียบกฎหมาย สภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขจากผู้เกี่ยวข้อง
4) ดำเนินการลงพื้นที่ศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมาย กรณีเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ และการบัญญัติกฎหมายท้องถิ่นสำหรับการบริหารจัดการที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่ของเอกชน
5) ศึกษาและวิเคราะห์จากผลการศึกษากฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการสำรวจความคิดเห็น และการศึกษาในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำมารวบรวมสรุปผลและวิเคราะห์ กำหนดแนวทางในการบัญญัติกฎหมายสำหรับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6) จัดการประชุมเพื่อนำเสนอผลการศึกษาแก่ผู้เกี่ยวข้อง สรุป รวบรวม แก้ไข หรือเพิ่มเติมผลการศึกษา จัดทำรายงานผลการศึกษา

1.7 พื้นที่ศึกษา

ศึกษาในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1) กรุงเทพมหานคร	จังหวัดกรุงเทพมหานคร
2) เมืองพัทยา	จังหวัดชลบุรี
3) เทศบาลเมืองสุรินทร์	จังหวัดสุรินทร์
4) เทศบาลเมืองสระแก้ว	จังหวัดสระแก้ว
5) เทศบาลตำบลอมก๋อย	จังหวัดเชียงใหม่
6) องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา	จังหวัดเชียงใหม่

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ทำให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2) ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทราบเกี่ยวกับแนวนโยบายของรัฐสำหรับการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการที่ดินสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3) ทำให้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรคในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4) ทำให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5) ทำให้ได้แนวทางในการบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐ และรองรับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า

1.9 คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

“การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายถึง การควบคุม การวางแผน การวางผัง การคุ้มครองดูแล การบำรุงรักษา รวมถึงการใช้ประโยชน์จากที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในรูปแบบของการจัดเก็บรายได้จากการครอบครองหรือการถือกรรมสิทธิ์และการประกอบกิจกรรมในที่ดิน รวมถึงการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือ ตามเหตุผลและความจำเป็นต่อการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.0 การนำเสนอผลการศึกษา

รายงานฉบับสมบูรณ์ของโครงการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน ประกอบด้วยกัน 9 บท โดยมีรายละเอียดจำแนกเป็นส่วน ๆ ได้ดังต่อไปนี้

บทที่ 1 **บทนำ**

เป็นการกล่าวถึงสภาพปัญหาและเหตุผลความจำเป็นในการศึกษา

บทที่ 2 **แนวนโยบายของรัฐกฎหมาย ระเบียบของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน**

เป็นการนำเสนอแนวนโยบายของรัฐในการบริหารจัดการที่ดินโดยสรุปแนวนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐบาลจากนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาตั้งแต่ พ.ศ. 2548 – ปัจจุบัน และกฎหมาย ระเบียบ ภารกิจหน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินที่สำคัญ

บทที่ 3 **การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

เป็นการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภารกิจอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงศึกษาแนวคิดและความหมายของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 4 **ภารกิจอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

เป็นการศึกษาภารกิจและอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในส่วนของกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตามกฎหมายอื่น

บทที่ 5 **อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า**

เป็นการศึกษาและนำเสนอใน 5 ประเด็นหลัก ของการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า คือ

1. ความหมายของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและที่ดินรกร้างว่างเปล่า
2. อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วน
3. การจัดทำทะเบียนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทะเบียนที่สาธารณประโยชน์
4. การเฝ้าระวังการบุกรุก และการดำเนินการ
5. แนวทางการขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 6 **การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษา**

เป็นการศึกษาการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมาย ทั้งด้านนโยบาย สภาพปัญหา และการนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ และที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้แก่ชุมชนและประชาชนในพื้นที่ของตนเอง

บทที่ 7 **สภาพปัญหาการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

เป็นการนำเสนอและวิเคราะห์สภาพปัญหาหลักที่สำคัญ ๆ ของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากแบบสอบถามและจากการศึกษาในพื้นที่เป้าหมายซึ่งดำเนินการในสองรูปแบบ คือ 1. ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2.ดำเนินการจัดการประชุมสอบถามและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ชุมชนบ้านคลองจาน, ชุมชนบ้านคลองนางชิง เขตเทศบาลเมืองสระแก้ว ชุมชนบริเวณคูเมืองและกำแพงเมืองสุรินทร์ เขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ ชาวไทยภูเขาที่อาศัยอยู่บริเวณเหนือพื้นที่เทศบาลตำบลอมก๋อย และประชาชนในเขตเทศบาลอมก๋อย และประชาชนตำบลแม่ทา องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา จังหวัดเชียงใหม่

บทที่ 8 **แนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

เป็นการนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 9 ข้อเสนอการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นการสรุปสภาพปัญหา และเสนอแนะการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 2
แนวนโยบายของรัฐ กฎหมาย ระเบียบของหน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน

2.1 แนวนโยบายของรัฐในการบริหารจัดการที่ดิน

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาการเพิ่มขึ้นของประชาชนและการขยายตัวของชุมชน ที่เป็นไปอย่างต่อเนื่องเป็นผลทำให้มีการขยายเขตการทำประโยชน์ในพื้นที่ต่างๆ เพื่อรองรับกิจกรรมของประชาชนปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสาเหตุและลักษณะที่แตกต่างกันไปตามพื้นที่ ความเปลี่ยนแปลงของการบริหารบ้านเมืองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญในฉบับปัจจุบัน(2550) มีผลต่อเนื่องให้เกิดการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่น โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทในการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการถ่ายโอนภารกิจต่างๆของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐต้องถือปฏิบัติ

การศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนถิ่นนอกจากการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบต่างๆแล้ว ส่วนที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับแนวทางในการถือปฏิบัติของหน่วยงานราชการและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดิน ได้แก่แนวนโยบายของรัฐด้านการบริหารจัดการที่ดิน ซึ่งจากการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐในช่วงที่ผ่านมานับแต่ปี 2548 – ปัจจุบัน (ส.ค. 2553) สามารถสรุปแนวนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐบาลจากนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาได้ดังนี้

1. นโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดินในช่วงของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี (23 มีนาคม 2548)

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริหารจัดการที่ดินยังปรากฏไม่เด่นชัด เนื่องจากสภาพปัญหาของประเทศด้านเศรษฐกิจ ซึ่งในสมัยนี้รัฐบาลจะเน้นการขยายโอกาส สร้างรายได้ ลดรายจ่าย เพิ่มช่องทางการเข้าถึงทุน ซึ่งรวมถึงกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยเร่งรัดการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดิน ขยายโอกาสการเข้าสู่ทุนผ่านระบบการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ส่งเสริมให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินอย่างทั่วถึงและพอเพียง เพื่อให้สามารถเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในระยะยาวได้ โดยบริหารการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดควบคู่กับการปรับปรุงคุณภาพส่งเสริมและเร่ง

ฟื้นฟูความสมบูรณ์ของดิน กำหนดวิธีการบริหารจัดการทรัพยากรภายใต้การมีส่วนร่วมของเอกชนและชุมชนท้องถิ่น ที่ให้มีความสมดุลของการใช้ประโยชน์ การถือครองและการอนุรักษ์ฐานทรัพยากรที่ดิน การปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2. นโยบายได้การบริหารจัดการที่ดินในช่วงของนายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี (18 กุมภาพันธ์ 2551)

การดำเนินการด้านที่ดินถูกกำหนดให้เป็นนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการ โดยการวางระบบการถือครองที่ดินและกำหนดแนวเขตการใช้ที่ดินให้ทั่วถึงและเป็นธรรม ใช้ข้อมูลระบบภูมิสารสนเทศ ภายใต้กระบวนการที่ชุมชนมีส่วนร่วม เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกินและประกอบอาชีพอย่างทั่วถึงและพอเพียง นอกจากนี้ภายใต้นโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐบาลให้ความสำคัญแก่การบริหารจัดการแบบบูรณาการระหว่างมิติของเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเพิ่มบทบาทร่วมของประชาชนและชุมชน โดยเร่งรัดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ให้มีความสมดุลของการใช้ประโยชน์ การถือครอง และการอนุรักษ์ฐานทรัพยากรที่ดิน โดยใช้ระบบภูมิสารสนเทศ ควบคู่กับการปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมายตลอดจนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ใช้ทรัพยากรเพื่อพัฒนาประเทศและคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน รวมทั้งการกระจายและจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินอย่างเป็นธรรม

3. นโยบายการบริหารจัดการที่ดินในช่วงของนายสมชาย วงสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี (7 ตุลาคม 2551)

รัฐบาลในสมัยของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้กำหนดนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน โดยเฉพาะในระดับพื้นที่ ให้มีความสมดุลของการใช้ประโยชน์ การถือครอง และการอนุรักษ์ฐานทรัพยากร ที่ดิน โดยใช้ระบบสารสนเทศควบคู่กับการปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจน กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

4. นโยบายการบริหารจัดการที่ดินในช่วงของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี (29 ธันวาคม 2551)

ในช่วงนี้เป็นช่วงที่สังคมไทยมีความขัดแย้งเนื่องจากความเห็นที่แตกต่างทางด้านการเมืองและการบริหารประเทศ ประกอบกับวิกฤตเศรษฐกิจโลก แนวนโยบายเร่งด่วนที่เกิดขึ้นจึงมุ่งเน้นไปในเรื่องของการแก้ไขปัญหาด้านความขัดแย้งของประชาชนในประเทศ และปัญหาด้านเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลัก สำหรับแนวนโยบายด้านที่ดินนั้นกำหนดให้มีการเร่งรัดจัดทำแนวเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยจัดแบ่งเขตที่ดินของรัฐและเอกชนให้ชัดเจน ปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ประชาชน และภาคีที่เกี่ยวข้อง ในรูปของสมัชชาสิ่งแวดล้อมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

สำหรับแนวนโยบายที่สนับสนุนการดำเนินการด้านที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้มีการกำหนดนโยบายด้านการบริหารจัดการบ้านเมือง โดยกำหนดให้มีการสนับสนุนการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อปรับระบบทำงานให้มีประสิทธิภาพ มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ควบคู่ไปกับการเร่งรัดการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นโยบายเรื่องที่ดินที่สำคัญ ได้แก่ นโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน ให้แก่เกษตรกรเพื่อทำกิน ในรูปแบบ “โฉนดชุมชน”

“โฉนดชุมชน” หมายความว่า สิทธิร่วมกันของชุมชนในการบริหารจัดการ การครอบครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินเพื่อความมั่นคงในการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินชุมชน และเป็นการรักษาพื้นที่เกษตรในการผลิตพืชอาหารเพื่อสร้างความมั่นคงทางอาหาร โดยการเลือกรูปแบบการผลิตที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและระบบภูมิเวศ รวมทั้งการดูแลรักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุล

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อจัดการดูแลตนเองทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมรวมทั้งการจัดการทรัพยกรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและระบบการบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้

นโยบายเรื่องโฉนดชุมชน มีที่มาจากแนวคิดเรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกร ซึ่งมิได้เป็นปัญหาในระดับเกษตรกรหรือประชาชนเท่านั้น แต่หากเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อประเทศชาติโดยรวม โดยเฉพาะในแง่ของการดำเนินนโยบายของรัฐบาลและโอกาสของประเทศชาติ ใน 3 ประเด็นใหญ่ๆ คือ

(1) ปัญหาด้านความยากจน

เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศยังไร้ที่ดินทำกิน ไร้ที่อยู่อาศัย รวมทั้งประสบปัญหาการขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนที่เข้าไปครอบครองที่ดิน ทำให้ประชาชนไม่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดินทำกิน

(2) ปัญหาเกี่ยวข้องกับความเป็นธรรม

การกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรมในปัจจุบัน หรือมีคนที่ไม่สามารถที่จะใช้สิ่งเหล่านี้ไปเพื่อสร้างโอกาสในการหารายได้ หรือเข้าถึงแหล่งของทุน ปัญหาความมาเป็นธรรมที่มีอยู่ในสังคมจะถูกตอกย้ำมากขึ้นหรือขยายตัวออกไป

(3) ปัญหาเกี่ยวข้องกับความยั่งยืนในการพัฒนา

การแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินต้องสอดคล้องกับแนวทางของการอนุรักษ์ปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะเรื่องของป่าไม้ที่นับวันจะลดลง ปัญหาที่ตามมาในเรื่องของความผันผวน ความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศปัญหาโลกร้อน ก็จะเป็นปัญหาซึ่งกลับมาทำลายการพัฒนาของทุกประเทศทั่วโลก

กระบวนการจัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ได้ใช้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชน ภาครัฐ และนักวิชาการ จัดให้มีการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง “การกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน” ที่ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2552 สรุปรวบรวมเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2552 ซึ่งได้พิจารณาแล้วเห็นชอบในหลักการ โดยมีพื้นที่นำร่องใน2 พื้นที่ คือ พื้นที่บ้านทับเขือ – ปลักหมู ตำบลช่อง อำเภอนาโยง จังหวัดตรัง และพื้นที่สหกรณ์เช่าที่ดินคลองโยง จำกัด อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม

สำหรับหลักการในการดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี คือ มีการจัดตั้งคณะกรรมการกลางขึ้นมาชุดหนึ่งซึ่งมีผู้แทนทั้งหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนองค์กรชุมชนและบุคคลภายนอกที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ทำหน้าที่ในการประสานงานให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของที่ดินอนุญาตให้ประชาชนที่

รวมตัวกันเป็นชุมชน ที่มีคุณสมบัติเขาเกณฑ์ตามที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับกับที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ และข้อกำหนดเงื่อนไขที่คณะกรรมการได้วางขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี สามารถเข้ามาทำประโยชน์บนที่ดินของรัฐในบางพื้นที่ได้ ภายใต้การบริหารจัดการร่วมกัน โดยมีการควบคุมดูแลกันเองภายในชุมชน และมีการกำหนดหน้าที่ในการที่ชุมชนต้องช่วยดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมในบริเวณนั้น ซึ่งประชาชนแต่ละคนจะไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น และภาครัฐโดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของที่ดินมีสิทธิ์ถอนคืนการอนุญาตให้ทำประโยชน์ในรูปโฉนดชุมชนหากมีการทำผิดเงื่อนไขของชุมชนที่ให้ไว้ตามกฎหมายและข้อตกลงที่ทำขึ้นระหว่างกัน อีกทั้งคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรียังมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานโฉนดชุมชนให้ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

เมื่อได้พิจารณาแนวนโยบายของรัฐในช่วงเวลาที่ผ่านมาในข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันออกไป ซึ่งตัวแปรสำคัญที่ทำให้แนวนโยบายของรัฐด้านการบริหารจัดการที่ดินในแต่ละยุคแต่ละสมัยเกิดความแตกต่างกัน ได้แก่ สถานการณ์ด้านการเมือง สภาวะทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ แนวนโยบายด้านที่ดินถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงหรือถูกนำมาใช้เป็นนโยบายด้านประชานิยมของพรรคการเมือง รูปแบบนโยบายด้านที่ดินที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งมีแนวโน้มการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินของชุมชนท้องถิ่น

การกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่ามีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง ต่อการดำเนินการตามนโยบายด้านที่ดิน เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมาย บังคับให้หน่วยงานภาครัฐต้องถือปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนด ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายด้านการกระจายอำนาจมีผลต่อการกำหนดแนวนโยบายของรัฐด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องถือปฏิบัติ

2.2 กฎหมาย ระเบียบของหน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดิน

การบริหารจัดการที่ดินของประเทศในปัจจุบัน พบว่ามีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ทั้งในส่วนของ กระทรวง กรม ต่างๆ รวมถึงองค์กรหรือหน่วยงานในรูปของคณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะมี

กฎหมายหรือระเบียบรองรับการดำเนินงานด้านอำนาจหน้าที่แตกต่างกันออกไป ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

หน่วยงานต่างๆ เหล่านั้น ส่วนใหญ่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน ทั้งในรูปแบบของการกำกับดูแลและการให้คำปรึกษาหรือถ่ายทอดความรู้ด้านการดำเนินการตามภารกิจที่ได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถสรุปหน่วยงานที่สำคัญๆ ต่อการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้ คือ หน่วยงานทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดิน และ หน่วยงานทำหน้าที่ปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดิน เช่น กระทรวง กรม ต่างๆ

2.2.1 หน่วยงานทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดิน

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดิน ส่วนใหญ่จะเป็นไปในรูปแบบของคณะกรรมการตามที่กฎหมายบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ หลักเกณฑ์ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน

(1) คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งขึ้นตามข้อกำหนดในพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2521 มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี

2. พิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับข้อเสนออื่นๆของ สศช.แล้วทำความเห็นเสนอต่อ คณะรัฐมนตรี

3. เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีในกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามที่ นายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณา

4. จัดให้มีการประสานงานระหว่าง สศช.กับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านการจัดทำแผนงาน โครงการพัฒนาและในด้านการปฏิบัติตามแผนงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศ

(2) คณะกรรมการจัดการที่ดินแห่งชาติ

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ นับเป็นองค์กรที่สำคัญในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ภายใต้ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเดิมมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน อธิบดีกรมที่ดิน เป็นกรรมการและเลขาธิการ โดยมีกองงานเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในสังกัดกรมที่ดิน มีคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทาง และมาตรการเกี่ยวกับนโยบายที่ดิน มีรองอธิบดีกรมที่ดิน เป็นประธาน ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นอนุกรรมการ ผู้อำนวยการกองงานเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่พิจารณาแนวทางและมาตรการเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายที่ดิน ตลอดจนกลั่นกรองเรื่องก่อนนำเสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ต่อมามีการปฏิรูประบบราชการ ตามพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของ ส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ.2545 มาตรา 68 (1) ให้โอนอำนาจหน้าที่กระทรวงมหาดไทยในส่วนของกรมที่ดิน เฉพาะที่เกี่ยวกับกองงานเลขาธิการ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มาเป็น ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัจจุบัน คือ กองบริหารจัดการที่ดิน และตามพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้ สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ พ.ศ. 2545 พ.ศ.2545 มาตรา 4 ได้แก้ไขมาตรา 14 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยแก้ไข คำว่า “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย” ประธานคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เป็น “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” คำว่า “อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์” เป็น “อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ” และคำว่า “อธิบดีกรมที่ดิน” กรรมการและเลขาธิการ เป็น “ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ส่วนกรรมการอื่นคงเดิม คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่หลักใน 2 แนวทาง คือ ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน และมติคณะรัฐมนตรี

(2.1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ การวางนโยบายการจัดที่ดิน วางแผนการถือครองที่ดิน สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน อนุมัติโครงการการจัดที่ดินของทบวงการเมือง ควบคุมการจัดที่ดินของหน่วยงานที่จัดที่ดินตามกฎหมาย ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย การวางระเบียบหรือข้อบังคับตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประกาศเขตสำรวจพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการจัดที่ดินหรือสำรวจความอุดมสมบูรณ์ของดิน กำหนดระเบียบ ข้อบังคับ เงื่อนไข ในการจัดที่ดิน ชี้ขาดกรณีอธิบดีกรมที่ดินใช้อำนาจจำหน่ายที่ดินและไม่สามารถตกลงกันได้กำหนดระเบียบการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กำหนด

ระเบียบว่าด้วยกรณีจำเป็นสำหรับการอนุญาตให้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ในท้องที่ที่กำหนดให้มีการออกโฉนดที่ดิน สำหรับที่ดินที่มี น.ส. 3ก. กำหนดระเบียบการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งมิได้แจ้งการครอบครองกำหนดระเบียบการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งมีเนื้อที่แตกต่างจากหลักฐานแจ้งการครอบครอง กำหนดระเบียบการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืน ตั้งแต่ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้กำหนดระเบียบใช้บังคับรวม 12 ฉบับ คือ ฉบับที่ 1,5,6 ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ,ฉบับที่ 2,4,7 ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และ เงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ , ฉบับที่ 3 ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออก คำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 ใช้บังคับ , ฉบับที่ 8,11 ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการจัดที่ดินของทบวงการเมือง , ฉบับที่ 9 ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน , ฉบับที่ 10 ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่าด้วยกรณีจำเป็นสำหรับการ อนุญาตให้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นการเฉพาะราย ในท้องที่ที่กำหนดให้มีการออกโฉนด ที่ดิน สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยใช้รูปถ่ายทางอากาศ ตามมาตรา 58 ตรี , ฉบับที่ 12 ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนด ที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(2.2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรีหรือที่คณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมาย ตามมาตรา 20 (7) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(2.2.1) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 มอบหมายให้จัดการพื้นที่ที่จำแนก ออกจากป่าไม้ถาวรว่าพื้นที่ใดควรมอบหน่วยงานใดดำเนินการ

(2.2.2) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2527 มอบหมายให้พิจารณาเรื่องถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์เพื่อนำไปจัดให้แก่ประชาชน

(2.2.3) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2529 มอบหมายให้ควบคุมการจัดที่ดินของหน่วยงานที่ดำเนินการจัดที่ดินตามกฎหมาย

(2.2.4) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 มอบหมายให้พิจารณากำกับดูแลนโยบายที่ดินแห่งชาติ

(3) คณะกรรมการจัดสรรที่ดิน

จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรร ที่ดินโดยทั่วไป รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดิน

2. วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

3. ให้ความเห็นชอบข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินที่คณะกรรมการเสนอ

4. กำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรเพื่อให้ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินใช้ในการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัตินี้

5. วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของ ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินหรือผู้จัดสรรที่ดิน

6. ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

(4) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้

1. กำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการ ปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก.

2. จัดหาที่ดินของรัฐ เพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3. พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน การจัดซื้อหรือเวนคืน ที่ดิน และการกำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกร หรือสถาบัน เกษตรเช่าระยะยาว หรือเช่าซื้อ

4. พิจารณาการกำหนดแผนผัง และการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูป ที่ดิน

5. พิจารณาอนุมัติแผนงาน และโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร กรรมตลอดจนงบค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก.เสนอรัฐมนตรี

6. พิจารณากำหนดแผนการผลิต และการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อยกระดับรายได้ และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร

7. พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขต ปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการ ผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรมตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณูปโภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร

8. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร และสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดิน

9. กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดิน จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน และปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม

10. กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบัน เกษตรกรใน

เขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจากส.ป.ก.ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดย อนุมัติรัฐมนตรี

11. กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตร กรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมตลอด จนการควบคุมดูแลกิจการอื่น ๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน

12. ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก.ให้เป็นไปตามแผนงานและ โครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จากการปฏิบัติงาน

13. กำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม

(5) คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ทำหน้าที่วางนโยบายและแผนการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพของดิน และสอดคล้องกับประเภทของที่ดินที่ได้จำแนกไว้ซึ่งวัตถุประสงค์หลัก คือ การวางแผนการใช้ที่ดิน การกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน และการกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อการปรับปรุงดินและที่ดิน และมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำไปใช้ในการปฏิบัติการให้เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรรมของประเทศอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คณะกรรมการพัฒนาที่ดินมีอำนาจหน้าที่ทางกฎหมาย ดังนี้

1. พิจารณากำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดินการพัฒนาที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน เสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ

2. ประกาศกำหนดเขตสำรวจที่ดิน

3. พิจารณากำหนดมาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องนำไปใช้แนะนำส่งเสริมให้แก่เกษตรกรต่อไป

4. พิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดตั้งหน่วยงานพัฒนาที่ดินระดับต่าง ๆ ขึ้นในเขตท้องที่หนึ่งท้องที่ใดเพื่อช่วยเหลือทางวิชาการ สาธิตและแนะนำเกษตรกรโดยตรงในกรณีที่มาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำตามที่คณะกรรมการกำหนดต้องใช้วิทยาการซึ่งไม่อาจนำไปแนะนำเกษตรกรด้วยวิธีการส่งเสริมได้

5. พิจารณาวางระเบียบหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอให้วิเคราะห์ตรวจสอบตัวอย่างดิน หรือคำขอให้ปรับปรุงดินหรือที่ดินเป็นการเฉพาะราย

6. วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ

7. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(6) คณะกรรมการที่ราชพัสดุ

คณะกรรมการที่ราชพัสดุ เกิดขึ้นตาม พระราชบัญญัติ ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการ ในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองเป็น กรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการ กองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

(7) คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ

คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ เกิดขึ้นตามบทบัญญัติใน พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ประกอบด้วยปลัดกระทรวงเกษตรเป็นประธาน อธิบดีกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมมหาดไทย ผู้แทนกรมที่ดิน และกรรมการอื่นไม่เกินสิบเอ็ดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในเรื่องต่อไปนี้

1. การกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ และการขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ
2. การคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ
3. เรื่องที่รัฐมนตรีปรึกษา

นอกจากองค์กรที่ยกมากล่าวในข้างต้นเหล่านี้แล้ว ยังมีหลายองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดิน เช่น คณะกรรมการผังเมือง , คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ , คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เป็นต้น ซึ่งองค์กรต่างๆ เหล่านี้นับว่ามีความสำคัญต่อการบริหารจัดการที่ดินของประเทศในหลายรูปแบบ แต่ด้วยแนวทางการทำงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ ที่ยังขาดการประสานงานกันอย่างเป็นรูปธรรมทำให้การบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร และด้วยรูปแบบของคณะกรรมการซึ่งเกิดขึ้นมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่รองรับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน แนวนโยบายของคณะกรรมการต่างๆ ส่วนใหญ่จึงถูกกำหนดให้สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ เช่น คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีหน้าที่ กำหนด นโยบาย ตามข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานปฏิรูปที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซึ่งเป็นการมุ่งเน้นไปในด้านของการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน ขณะที่คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ

มุ่งเน้นไปในด้านของการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชน แต่ถ้าได้พิจารณาถึงประโยชน์สุดท้ายของทั้งสององค์กรแล้วพบว่าการดำเนินการต่างๆ ก็เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนทั้งด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ผลของข้อจำกัดในอำนาจหน้าที่และการกำหนดนโยบายทำให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบ โดยคณะกรรมการในแต่ละคณะไม่สามารถกำหนดนโยบายหรือแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานให้นอกเหนือหรือสอดคล้องกับคณะกรรมการในองค์กรอื่นๆ นอกจากนี้ด้วยองค์ประกอบของคณะกรรมการส่วนใหญ่จะประกอบไปด้วยผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในสัดส่วนที่มากกว่า ผู้แทนจากภาคประชาชน เช่น เกษตรกร เป็นต้น การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หรือตามนโยบายของคณะกรรมการจึงไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยรัฐจะต้องสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม

2.2.2 หน่วยงานทำหน้าที่ปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดิน

องค์กรซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติด้านการบริหารจัดการที่ดิน โดยมีภารกิจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันที่สำคัญ มีดังต่อไปนี้

(1) กระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยนับว่าเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทภารกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ทั้งเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลหน่วยงานในสังกัดที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับที่ดิน อาทิ เช่น กรมที่ดิน กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นต้น นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังอยู่ฐานะหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนและส่งเสริมการถ่ายโอนภารกิจและปรับปรุงอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการในการบริหารจัดการที่ดินของกระทรวงมหาดไทย นอกจากการดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบของหน่วยงานแล้ว ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัด นายอำเภอแต่ละอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลหน่วยงานราชการในพื้นที่ตามนโยบายของรัฐ ซึ่งรวมถึงนโยบายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน เช่น อธิบดีกรมที่ดินมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติ

ราชการแทนเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง , นายอำเภอมีอำนาจในการตรวจสอบดูแลสำนักงานที่ดินอำเภอเกี่ยวกับการดำเนินคดีและตรวจสอบรังวัดการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ในพื้นที่ เป็นต้น นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินตามกฎหมายอื่น เช่นพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการจัดสรรที่ดินประจำจังหวัด เป็นต้น

หน่วยงานราชการต่างๆในสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป ดังต่อไปนี้

(1.1) กรมที่ดิน

กรมที่ดินเป็นหน่วยงานหนึ่งในกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่หลักเกี่ยวข้องโดยตรงเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน โดยมีภารกิจตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 คือ ภารกิจหลักเกี่ยวกับการ คุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคลและจัดการที่ดินของรัฐ โดยการออกหนังสือแสดงสิทธิ และให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้บุคคลมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจน ให้การบริหารจัดการ ที่ดิน ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ดังนี้

1. ดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน
2. กฎหมายว่าด้วยอาคารชุด
3. กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน
4. กฎหมายว่าด้วย ช่างรังวัดเอกชน
5. กฎหมายว่าด้วย การเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม
6. ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
7. การรังวัด การรังวัดพิสูจน์สอบสวนการ ทำประโยชน์สอบเขต ตรวจสอบเนื้อที่ การแบ่งแยกที่ดินออกเป็นหลายแปลง การรวม ที่ดินหลายแปลงเข้าเป็นแปลงเดียวกัน การทำแผนที่สำหรับที่ดิน
8. การจัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย และภาษีอากรเกี่ยวกับการดำเนินการ จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือ ทำธุระเกี่ยว กับอสังหาริมทรัพย์

(1.2) กรมการปกครอง

กรมการปกครองเป็นหน่วยงานหลักที่สำคัญของกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแลให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์รวมทั้งที่สาธารณประโยชน์ประจำตำบลหมู่บ้าน ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายและนโยบายของกระทรวงมหาดไทย และพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ ดำเนินการในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบที่สำคัญ เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2551 , ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 ,ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. 2539 , ระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515) ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2515 ใช้บังคับ และประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 8, มาตรา 9 และมาตรา 108 และตามหนังสือกรมการปกครองที่ มท 0311.1/ว1283 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2540 เรื่องการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินของกรมการปกครองส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยนายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในแต่ละพื้นที่

(1.3) กรมโยธิการและผังเมือง

กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านการผังเมืองระดับต่าง ๆ การโยธาธิการ การออกแบบ การก่อสร้างและการควบคุม การก่อสร้างอาคาร ดำเนินการและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการพัฒนาเมืองพื้นที่ และชนบท โดยการกำหนดและกำกับดูแลนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบการตั้งถิ่นฐาน และโครงสร้างพื้นฐานรวมทั้งการกำหนดคุณภาพและมาตรฐานการก่อสร้างด้านสถาปัตยกรรม วิศวกรรม และการผังเมือง เพื่อให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี เกิดมาตรฐานความปลอดภัยแห่งสาธารณชน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และสิ่งปลูกสร้างตามระบบการผังเมืองที่ดี มีอำนาจหน้าที่ตามภารกิจดังนี้

1. ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน กฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาที่ดิน
2. วางและจัดทำผังเมืองประเภทอื่นๆ ตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย หรือตามที่ส่วนราชการอื่นร้องขอและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองนั้นๆ
3. ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่
4. ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการวางผัง วิจัย การติดตาม

ประเมินผลและพัฒนามาตรฐานด้านการผังเมืองและโยธาธิการ รวมทั้งการจัดทำเกณฑ์มาตรฐานและคู่มือด้านการผังเมืองและโยธาธิการ

5. ดำเนินการเกี่ยวกับการวางผัง ออกแบบ ควบคุมการก่อสร้าง บูรณะเมืองหรืออาคาร และสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐ

6. ให้บริการและคำปรึกษาเกี่ยวกับงานออกแบบ งานก่อสร้าง และงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมแก่หน่วยงานต่างๆ

7. ดำเนินการเกี่ยวกับการออกแบบ การก่อสร้างและควบคุมอาคารก่อสร้างอาคารและโครงสร้างพื้นฐานรวมทั้งการบูรณะและบำรุงรักษา

8. ดำเนินการประสาน กำกับดูแล สนับสนุนและพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมือง รวมทั้งกำกับตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

9. ดำเนินการพัฒนาระบบและบริหารข้อมูลการผังเมืองและโยธาธิการ

10. ดำเนินการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรของกรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งหน่วยงานอื่นด้านการผังเมืองและโยธาธิการ

11.ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีกำหนด

นอกจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติแล้วยังมีกฎหมายหรือระเบียบอื่นที่สำคัญเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดินในอำนาจหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง อาทิ เช่น

<u>พระราชกฤษฎีกา</u>

- กำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัด รวม 72 จังหวัด พ.ศ. 2550

<u>ประกาศกระทรวง</u>

- กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ในท้องที่จังหวัด รวม 72 จังหวัด พ.ศ.2550

- กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ในท้องที่จังหวัด รวม 71 จังหวัด พ.ศ.2552

- กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาหลักประกันเพื่อความมั่นคงและคุ้มครองผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง กับการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2551

- กำหนดขนาดแปลงที่ดินเล็กที่สุด ที่จะจัดได้ในโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2551

- กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการออกหนังสือสำคัญ และการจดทะเบียนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2552

- ว่าด้วยคณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2552

ระเบียบคณะกรรมการผังเมือง

- ว่าด้วยการยกเลิกระเบียบคณะกรรมการผังเมืองว่าด้วยการพิจารณาคำร้อง ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือ ยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม พ.ศ. 2547/พ.ศ. 2550

(1.4) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่าเป็นหน่วยงานราชการที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในระบบบริหารราชการของประเทศไทย เนื่องจากด้วยภารกิจและหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว่า 7853 [1] แห่ง เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีภารกิจและหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ของตนเอง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งในกระทรวงมหาดไทยที่ทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน ทั้งการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ รวมถึงการตีความตัวบทกฎหมายในเบื้องต้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

กรมส่งเสริมกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีภารกิจในความรับผิดชอบ คือ การส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารงานบุคคล การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องภารกิจหน้าที่ด้านการปกครองส่วนสำนักพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (สน.บท.) สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ต่อมาภารกิจในเรื่องดังกล่าวได้เพิ่มพูนมากขึ้นเป็นลำดับ สืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระสอดคล้องตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังนั้นเพื่อให้การส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานของท้องถิ่นเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นที่จะต้องยกฐานะของสำนักให้เป็นส่วนราชการระดับกรม ซึ่งในปี พ.ศ. 2545 สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจึงได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค

[1] (ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งทั่วประเทศ 15 สิงหาคม 2551)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้

1. ดำเนินการพัฒนาระบบ รูปแบบ และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ส่งเสริมและสนับสนุนในการจัดทำ ประสาน และบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นและวางระบบในการติดตามและประเมิน ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น

3. ดำเนินการจัดทำ แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้คำปรึกษา แนะนำ และกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. กำหนดแนวทางและจัดทำมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตาม กฎหมายว่าด้วยการบริการงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

5. ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการดำเนินงานด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ การพัสดุ การจัดเก็บรายได้ และการประกอบกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งวางระบบตรวจสอบระบบการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการจัดการบริการสาธารณะและการศึกษาในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7. กำหนดแนวทาง วางระบบ และสร้างตัวชี้วัดเพื่อเป็นมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐาน

8. ส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9. พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

10. พัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของกรม

11. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(2) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการที่ดินของประเทศโดยเฉพาะในส่วนของการบริหารจัดการที่ดินด้านการเกษตรกรรม มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม , พ.ศ.2517 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 , พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 ,พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2551 เป็นต้น มีหน่วยงานในสังกัดที่สำคัญทำหน้าที่ในด้านของการจัดสรรและพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม โดยเป็นการจัดสรรและพัฒนา

เพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินหรือประกอบอาชีพ ประกอบไปด้วยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และ กรมพัฒนาที่ดิน ซึ่งมีภารกิจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(2.1) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีภารกิจการดำเนินงานบริหารจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมภายใต้อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ดังนี้

1. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. ดำเนินการจัดหาทีดินเอกชน และที่ดินของรัฐ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนถึงการจัดที่อยู่อาศัยจัดที่ดินให้เกษตรกรทำประโยชน์ เช่า เช่าซื้อ การให้กรรมสิทธิ์และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประสานงานส่งเสริมการเกษตร รวมทั้งการศึกษา ค้นคว้า วิจัยและ พัฒนาองค์ความรู้ด้านการปฏิรูปที่ดินและวิชาการด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง

3. ดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จำแนกการใช้ประโยชน์พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากร ฟื้นฟูสภาพแวดล้อม และรักษาพื้นที่เกษตรกรรม

4. บริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและค่าใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ การให้กู้ยืมเงินสำหรับการพัฒนาอาชีพ รวมตลอดถึงการใช้เงินกองทุน เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรมิให้สูญเสียสิทธิในที่ดิน รวมทั้งการจัดทำสารบบที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

5. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือตามที่กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ประกาศกระทรวงและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามภารกิจที่สำคัญของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่สำคัญได้แก่

- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543

- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

- ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2535

- ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538

-ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ พ.ศ. 2535

- ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535

สำหรับภารกิจด้านการบริหารจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีการดำเนินการดังนี้

1. งานจัดที่ดิน เป็นการสนับสนุนให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินภายใต้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยดำเนินการในที่ดิน 2 ประเภท ได้แก่ ที่ดินของรัฐ และที่ดินเอกชน[2]

<u>ในที่ดินของรัฐ</u>

ส.ป.ก. จะทำการสำรวจรังวัด และสอบสวนสิทธิในที่ดิน เจรจากระจายสิทธิ ลดเนื้อที่และแบ่งแยกที่ดิน (กรณีมีที่ดินกินสิทธิตามกฎหมาย) เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อหรือเข้าทำประโยชน์ตามที่เกษตรกรได้ยื่นคำร้องไว้ ซึ่งเกษตรกรจะได้รับสิทธิตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ได้รับหนังสือรับมอบที่ดิน (ส.ป.ก.4-28) และหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.4-01) และมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินต่อไป โดยที่ดินของรัฐ ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพ ที่จำแนกเป็นที่จัดสรรตามมติคณะรัฐมนตรี ที่สาธารณประโยชน์ที่ราษฎรเลิกใช้ร่วมกัน ที่สาธารณสมบัติแผ่นดิน และที่รกร้างว่างเปล่าที่อยู่นอกเขตป่าไม้ถาวร ส.ป.ก.จะนำที่ดินที่จัดซื้อหรือเวนคืนมาจัดสรรแก่เกษตรกรผู้เช่า หรือผู้ไร้ที่ทำกิน หรือผู้มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ ซึ่งเกษตรกรจะต้องเช่า หรือเช่าซื้อจาก ส.ป.ก. และมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินต่อไป โดย ส.ป.ก.จะจัดซื้อ หรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเกินกว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตกรรมกำหนด

2. งานพัฒนา ดำเนินงานในส่วนที่ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นๆ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยให้การสนับสนุนเกี่ยวกับการก่อสร้างปรับปรุง ซ่อมแซมเส้นทางคมนาคมและ

---

[2] สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรและสหกรณ์ ภารกิจการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

แหล่งน้ำ เพื่อยกระดับสภาพความเป็นอยู่ตามความจำเป็น และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และการเกษตร

3. งานเพิ่มรายได้ เป็นการดำเนินงานปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตและโครงสร้างทางการเกษตร จัดตั้งสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน จัดหาสินเชื่อและปัจจัยการผลิต

พัฒนาและส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตรและนอกการเกษตร การให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการรักษาดูแลทรัพยากรธรรมชาติ และอื่นๆ ให้เป็นไปตามระเบียบ และมติของ คปก. ส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในที่ดินสาธารณะ ที่ดินชุมชน และที่ดินที่จัดให้เกษตรกร โดย ส.ป.ก.จะประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกษตกรมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นตามสภาพของท้องที่นั้นๆ สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกร

(2.2) กรมพัฒนาที่ดิน

กรมพัฒนาที่ดินกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีภารกิจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและวางแผนการใช้ที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมสำรวจและจำแนกดิน การอนุรักษ์ดินและน้ำและการปรับปรุงดิน เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรและให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืนโดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

ศึกษา สำรวจ จำแนก วิเคราะห์ และวิจัยดินและที่ดิน ทำสำมะโนที่ดิน ติดตามสถานการณ์สภาพการใช้ที่ดิน เพื่อกำหนดนโยบายและวางแผนการใช้ที่ดิน และเพื่อการพัฒนาที่ดิน ให้บริการด้านการวิเคราะห์ ตรวจสอบและให้คำแนะนำเกี่ยวกับดิน น้ำ พืช ปุ๋ย และอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่ดินถ่ายทอดผลการศึกษา ค้นคว้า วิจัย และให้บริการด้านการพัฒนาที่ดินแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และเกษตรกรปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดิน หรือที่กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของของกรมพัฒนาที่ดิน ได้แก่ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 ซึ่งเดิมก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติฉบับนี้ กรมพัฒนาที่ดินมีกฎหมายที่ใช้บังคับคือพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ซึ่งมีทั้งหมด 17 มาตรา บทบัญญัติใน 17 มาตรา ส่วนใหญ่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดิน และคณะกรรมการพัฒนาที่ดินไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่มีสภาพบังคับหรือให้อำนาจหน้าที่กับกรมพัฒนาที่ดินและคณะกรรมการพัฒนาที่ดินในการแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของดิน ประกอบกับในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาปัญหาความเสื่อมโทรมของดินได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ความอุดมสมบูรณ์ของดินตามธรรมชาติลดลง ดินมีการปนเปื้อนสารเคมีและมีการขยายตัวของดินเค็ม ทั้งยังมีการนำพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ของดินซึ่งเหมาะสมในการทำเกษตรกรรมไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก รวมทั้งได้มีการนำพื้นที่ลาดชันและพื้นที่สูง มาใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรโดยปราศจากระบบ

อนุรักษ์ดินและน้ำ ก่อให้เกิดการชะล้างพังทลายของดินอย่างรุนแรงจนถึงขั้นดินถล่มตามพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งนอกจากสร้างความเสื่อมโทรมของดินแล้ว ยังทำให้สูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของรัฐและประชาชน ดังนั้น เพื่อป้องกันและแก้ไขความเสื่อมโทรมของดินซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีค่าของประเทศให้ใช้ต่อไปในอนาคตได้อย่างยั่งยืน จึงมีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. พัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 ที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานานให้เหมาะสมกับสภาวการณ์

พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 มีทั้งหมด 25 มาตรา ได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรมพัฒนาที่ดินในการป้องกันแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของดิน รวมทั้งรักาาไว้ ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. ยกเลิกพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526

2. เพิ่มบทนิยามของคำว่า "เกษตรกรรม การชะล้างพังทลายของดิน การอนุรักษ์ดินและน้ำ มาตราการวิธีกล มาตราการวิธีพืช"

3. เพิ่มองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน มีดังนี้ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เลขาธิการสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4. เพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ดังนี้

(1) ประกาศกำหนดเขตสำรวจการอนุรักษ์ดินและน้ำ (มาตรา 9 (3) มาตรา 17)

(2) ให้คำแนะนำรัฐมนตรีในการออกประกาศกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน (มาตรา 9 (2) มาตรา 12)

(3) ให้คำแนะนำรัฐมนตรีในการออกประกาศเขตอนุรักษ์ดินและน้ำ (มาตรา 13)

(4) ให้คำแนะนำรัฐมนตรีในการออกประกาศควบคุมการใช้ที่ดินที่มีการใช้หรือทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารเคมี หรือวัตถุอื่นใดที่จะทำให้ที่ดินเกิดความเสื่อมโทรมต่อการใช้ประโยชน์ทางการเกษตร รวมทั้งกรณีมีการปนเปื้อนเกิดขึ้นให้ผู้กระทำการปนเปื้อนดำเนินการปรับปรุงที่ดินให้คืนสู่สภาพเดิม หรือชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐหรือผู้ได้รับความเสียหาย (มาตรา 14)

(5) ในการประกาศตามมาตรา 12 มาตรา 13 และมาตรา 14 จะมีการกำหนดมาตราการอย่างใดอย่างหนึ่ง (มาตรา 15)เพื่อให้ประกาศดังกล่าวมีสภาพบังคับ เช่น การกำหนดมาตราการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อลดการชะล้างพังทลายของดินและป้องกันการเกิดดินถล่มโดยใช้มาตราการวิธีกล มาตราการวิธีพืช , การห้ามกระทำการใดๆ รวมถึงการทำให้เกิดการปนเปื้อนของสารพิษที่เป็นอันตรายต่อดิน หรือทำให้สภาพดินเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงกำหนดมาตราการอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น

(6) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการกำหนดมาตราการดังกล่าวตามข้อ 4 (5) (มาตรา 15 วรรคท้าย)

(7) เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในการให้ความช่วยเหลือและเยียวยาความเดือดร้อน หรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ผู้ครอบครองที่ดินจากการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน หรือกำหนดเขตอนุรักษ์ดินและน้ำ (มาตรา 9 (4))

(3) กระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานราชการ ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของแผ่นดิน การภาษีอากร การรัษฎากร กิจการเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุ กิจการอันกฎหมายบัญญัติให้เป็นการผูกขาดของรัฐ กิจการหารายได้ซึ่งรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่เพียงผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น และกิจการซึ่งจะเป็นสัญญาผูกพันต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือสัตยาบัน รวมทั้งการค้ำประกันหนี้ของส่วนราชการและองค์การรัฐ สถาบันการเงินและรัฐวิสาหกิจ

กระทรวงการคลังในปัจจุบันนับว่ามีบทบาทอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการที่ดินของประเทศทั้งในด้านของการเป็นผู้กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ มาตรการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้จากการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีที่ดินในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง นอกจากนี้กระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานในสังกัดทำหน้าที่ในการดูแลที่ราชพัสดุอันเป็นสมบัติของแผ่นดินทุกชนิด

กรมธนารักษ์ มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินราชพัสดุ โดยทำหน้าที่เกี่ยวกับการปกครอง การดูแล การบำรุงรักษา และการพัฒนาที่ราชพัสดุให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้นหรือก่อให้เกิดรายได้ การประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ ประชาชน วัฒนธรรม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยเงินตรา กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมีที่ราชพัสดุอยู่ในพื้นที่ บางส่วนเป็นที่ตั้งของอาคารสำนักงานของส่วนราชการ หรือมีการให้ราษฎร์เช่าใช้ประโยชน์ บางส่วนเป็นพื้นที่ว่างเปล่าการป้องกันและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ ได้มีการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานทำหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ซึ่ง

เป็นไปตามมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุ โดยให้มีการตรวจสอบดูแลที่ราชพัสดุในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ[3]

(4) กระทรวงคมนาคม

การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รวมถึงการดำเนินการตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ในด้านการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น การพัฒนาหรือก่อสร้างเส้นทางคมนาคมในพื้นที่ ซึ่งภารกิจด้านการการคมนาคมนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องถือปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองดูแลป้องกันรักษาทางสาธารณะประโยชน์ในพื้นที่ ซึ่งกระทรวงคมนาคมมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อภารกิจดังกล่าวขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นทั้งทางด้านการถ่ายโอนภารกิจและการถ่ายทอดความรู้ ประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยหน่วยงานในสังกัดที่สำคัญ ๆได้แก่ กรมทางหลวงชนบท กรมเจ้าท่า และกรมทางหลวง แต่ในที่นี้จะขอกล่าวถึงกรมทางหลวงชนบทเพียงหน่วยงานเดียว เนื่องจากในปัจจุบันกรมทางหลวงชนบทมีบทบาทที่สำคัญต่อการพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยบทบัญญัติพระราชบัญญัติทางหลวงที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่โดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นผู้อำนวยการทางหลวงตามมาตรา 15 มีอำนาจหน้าที่ต่างๆตามกฎหมาย

กรมทางหลวงชนบท มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวง ให้มีโครงข่ายทางหลวงที่สมบูรณ์ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทางหลวงชนบท รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. วิจัยและพัฒนางานก่อสร้างทาง บูรณะ และบำรุงรักษาทางหลวงชนบท

3. จัดทำมาตรฐาน และข้อกำหนดทางหลวงชนบท ตลอดจนกำกับและตรวจสอบเพื่อให้มีการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานและข้อกำหนด

4. ฝึกอบรมและจัดทำคู่มือ ตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับวิศวกรรมงานทางแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

[3] มติคณะรัฐมนตรี 18 พฤษภาคม 2547

5. ร่วมมือและประสานงานด้านงานทาง กับองค์กรและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

6. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย เช่น การสนับสนุน และส่งเสริมการพัฒนาทางหลวงท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนพัฒนาองค์กรตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย

กรมทางหลวงชนบทนับว่ามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบบทางสาธารณะในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการพัฒนาระบบทางสาธารณะในพื้นที่ถือเป็นการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่ง ซึ่งในปัจจุบันยังขาดความรู้ความเข้าใจในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและพัฒนางานทางรวมถึงการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะผู้อำนวยการทางหลวงท้องถิ่น

(5) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

บทบาทของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ต่อการบริหารจัดการที่ดินในปัจจุบันได้แก่ การจัดที่ดินและอยู่อาศัยให้แก่ประชาชน รวมถึงการพัฒนาชุมชนให้มีความเข้มแข็งทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายที่สำคัญรองรับอำนาจหน้าที่ ได้แก่ พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 , พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2)พ.ศ. 2550 , พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ.2537 ,พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 ,พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ซึ่งมีการเคหะแห่งชาติและสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามภาระกิจ

หน่วยงานต่างๆ ที่กล่าวมาในเบื้องต้นทั้งหน่วยงานทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดิน และหน่วยงานทำหน้าที่ปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดิน ต่างก็มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศแตกต่างกันออกไป ซึ่งนอกจากหน่วยงานเหล่านี้แล้วยังมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินอีกเป็นจำนวนมาก อาทิ คณะกรรมการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 , กรมป่าไม้ , กรมอทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำหน้าที่ในการดูแลรักษาป่าโดยอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น

บทที่ 3
การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยนอกจากจะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและหน่วยงานภาครัฐตามที่ได้กล่าวมาในบทที่ 1 แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานภาครัฐอีกหน่วยงานหนึ่งก็นับว่ามีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญต่อการบริหารจัดการที่ดินในปัจจุบัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานราชการในระดับท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นตามนโยบายและแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน ที่มีวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการไปสู่ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นระบบบริหารราชการในรูปแบบหนึ่งของประเทศไทย

3.1 โครงสร้างของระบบบริหารราชการ [1]

โครงสร้างด้านการบริหารราชการของประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ระบบ ดังนี้

1. ระบบบริหารราชการส่วนกลาง

เป็นระบบบริหารที่รับผิดชอบการบริหารกิจการของประเทศโดยรวม มีรัฐบาลกลางเป็นผู้รับผิดชอบ กำหนดนโยบาย กำกับดูแล และสนับสนุนการทำงานของราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถกำหนดนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

(1) คณะรัฐมนตรี โดยมีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานธุรการ มีอำนาจหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานการบริหารงานการประสานการบริหารงานระดับชาติ และเป็นศูนย์ที่ปรึกษาของรัฐบาลที่ช่วยสนับสนุนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

(2) กระทรวง ประกอบด้วย กระทรวงต่างๆ โดยมีกระทรวงมหาดไทยที่ทำหน้าที่กำกับดูแล สนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากรมเป็นหน่วยงานสนับสนุนการทำงานและนำนโยบายของรัฐบาล กระทรวง ทบวง ต่างๆ ไปปฏิบัติ

---

[1] รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดิน หนังสือกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2543 หน้า 21

2. ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นตัวแทนของระบบบริหารราชการส่วนกลางจึงใช้อำนาจหน้าที่ ที่ส่วนกลางมอบหมายให้ในการปฏิบัติการตามภารกิจต่างๆ รวมถึงการกำกับดูแลและสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายที่ส่วนกลางวางไว้ ราชการส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็น 2 ส่วนดังนี้

(1) จังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการในภูมิภาค รับคำสั่งนโยบายจากส่วนกลางมาปฏิบัติให้เหมาะสม และมีหน้าที่กำกับดูแลสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมของจังหวัด

(2) อำเภอ มีนายอำเภอทำหน้าที่บริหารราชการของอำเภอและกำกับดูแลสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอำเภอ

3. ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการกระจายอำนาจสู่ประชาชน โดยให้อำนาจแก่ประชาชนในการตัดสินใจในกิจการต่างๆ ของท้องถิ่นเอง โดยปฏิบัติตามกรอบที่กฎหมายกำหนด ซึ่งปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยแบ่งออกเป็นรูปแบบได้ดังนี้

(ก) รูปแบบพิเศษ ได้แก่

ก. กรุงเทพมหานคร

ข. เมืองพัทยา

(ข) รูปแบบทั่วไป ได้แก่

ก. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข. เทศบาล

ค. องค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ต่างๆ ตามกรอบกำหนดของกฎหมาย อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 , กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 , กฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองสว่นท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ เช่น พรบ.การสาธารณสุข พ.ศ.2535 , ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจเรื่องกำหนดบทบาท

อำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ไว้ดังต่อไปนี้

1. กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่แตกต่างจากพื้นที่ อื่น ๆ ของประเทศ เป็นองค์กรเดียวที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งหมด ในขณะที่พื้นที่จังหวัดอื่น ๆ มีระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นสองชั้น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดในระดับบน ส่วนเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับล่าง

1.1 การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น การบริหารประกอบไปด้วยสภากรุงเทพมหานคร และ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหารในปัจจุบันดังนี้

(1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารสูงสุดของกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระ 4 ปี

(2) สภากรุงเทพมหานคร

สภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

(3) สำนัก และสำนักงานเขต

การบริหารของกรุงเทพมหานครมีการแบ่งโครงสร้างการบริหารประกอบด้วยสำนักและสำนักงานเขต สำนักงานเป็นการแบ่งการบริหารงานกรุงเทพมหานครตามหน้าที่ความรับผิดชอบ ปัจจุบันประกอบด้วย 16 สำนัก ส่วนสำนักงานเขตเป็นการแบ่งการบริหารงานตามพื้นที่และมีบทบาทความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนโดยตรง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารของสำนักงานเขต คือ ผู้อำนวยการเขต ซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร

1.2 อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องต่อไปนี้[2]

(1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติ

[2] พระราชบัญญัติบริหารราชการกรุงเทพ พ.ศ. 2528 มาตรา 89

กรุงเทพมหานครและตาม กฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

(3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(5) การผังเมือง

(6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(7) การวิศวกรรมจราจร

(8) การขนส่ง

(9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

(10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(11) การควบคุมอาคาร

(12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(14ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(15) การสาธารณูปโภค

(16) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

(17) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

(18) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

(19) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(20) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ

(21) การจัดการศึกษา

(22) การสาธารณูปการ

(23) การสังคมสงเคราะห์

(24) การส่งเสริมการกีฬา

(25) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

(26) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

(27) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอเทศบาลนครหรือตามที่คณะรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายหรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

บรรดาอำนาจหน้าที่ใด ซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจะมอบให้กรุงเทพมหานคร ปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับหรือประกาศ แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

2. เมืองพัทยา [3]

เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 โดยการยุบเลิกสุขาภิบาลนาเกลือ ซึ่งเจตนารมณ์ในการจัดตั้งเมืองพัทยาให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ก็เพื่อทดลองนำเอาระบบการจัดการปกครองแบบผู้จัดการเมือง หรือที่เรียกกันว่า รูปแบบสภา-ผู้จัดการ ที่เทศบาลหลายแห่งในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้อยู่นำมาทดลองใช้ในประเทศไทย โดยหากเป็นไปตามระบบของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น จะต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดหาว่าจ้างผู้ที่มีความเหมาะสมมาเป็นผู้จัดการเมือง กล่าวคือ สภาเป็นผู้ว่าจ้างผู้จัดการซึ่งจะอยู่ในวาระที่กำหนด เช่น 2 ปี หรือ 4 ปี รูปแบบนี้ผู้บริหารมาจากการว่าจ้าง เพื่อให้ได้ผู้บริหารมืออาชีพและปลอดจากการเมือง

2.1 โครงสร้างเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

เมืองพัทยามีโครงสร้างการบริหาร โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เป็นการปรับเปลี่ยนกฎหมายเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกรอบกติกาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยโครงสร้างภายในของเมืองพัทยา ประกอบด้วย

(1) สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา จำนวน 24 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และให้สภาเมืองพัทยาเลือกสมาชิกเป็นประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 2 คน

(2) นายกเมืองพัทยา มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา โดยหลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยา จะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยนายกเมือง

---

[3] สถาบันพระปกเกล้า. สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 6 เรื่อง เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่น ๆ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547

พัทยาจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และสามารถแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาเพื่อช่วยเหลือในการบริหารราชการเมืองพัทยาได้จำนวนไม่เกิน 4 คน

2.2 อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังต่อไปนี้ [4]

(1) การรักษาความสงบเรียบร้อย

(2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

(3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง

(5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

(6) การจัดการจราจร

(7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย

(9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

(10) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ

(11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น

(12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

(13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(14) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย มีจังหวัดละหนึ่งแห่ง ยกเว้นกรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการสาธารณประโยชน์ในเขตจังหวัด ตลอดทั้งช่วยเหลือพัฒนางานของเทศบาลและ อบต. รวมทั้งการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อน

[4] มาตรา 62 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกจากจังหวัดในฐานะที่เป็นราชการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ต่อมาได้มีการประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง

3.1 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีโครงสร้างเป็น 2 ส่วนคือ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ก. ฝ่ายบริหาร

มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร (เดิม คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วย

- นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- รองนายกองค์การฯ จำนวน 2 - 4 คน ตามจำนวนสมาชิกสภา อบจ.

และมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดการแบ่งส่วนราชการของฝ่ายบริหาร

ข. ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (เดิม คือ สมาชิกสภาจังหวัด) ที่ราษฎรเลือกตั้งตามกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย

- ประธานสภาฯ
- รองประธานสภา 2 คน
- สภา อบจ. มีสมาชิก 24 - 48 คน ตามจำนวนราษฎรในจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้แทนของปวงชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

3.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่แบ่งได้ดังนี้

ก. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้ [5]

(1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

(2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

(5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

(6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล

(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(7 ทวิ) บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (กำหนดเพิ่มใหม่โดยมาตรา 8 แห่ง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542)

(8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบ บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ [6]

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

---

[5] พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45

[6] พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17

(3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(6) การจัดการศึกษา

(7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(8) การส่วเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

(11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

(12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

(13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่ง ทั้งทางบกและทางน้ำ

(14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(15) กาพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการ ไม่ว่าดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ ที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

(18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

(20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

(21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

(22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

(24) จัดกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(26) การให้บริหารแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการประกาศ

ค. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ลงวันที่ 15 กันยายน 2541 ซึ่งกำหนดว่า ให้กิจการดังต่อไปนี้ เป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

(1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

(2) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(3) บำบัดน้ำเสีย

(4) บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(5) วางผังเมือง

(6) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงชนบทตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

(7) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ

(8) จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด

(9) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(10) รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

(11) จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา และบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(12) จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะและสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร

(13) จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์และการสาธารณูปการ

(14) ป้องกันและบำบัดรักษาโรค

(15) จัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล

(16) ส่งเสริมการท่องเที่ยว

(17) ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ

(18) กิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4. เทศบาล

เทศบาล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองรูปแบบเทศบาลเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเอง ตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเริ่มจากการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ ฯ ร.ศ.116 (พ.ศ. 2440) โดยมีพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 ในส่วนภูมิภาค มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ท่าฉลอม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ขึ้น มีวิวัฒนาการเรื่อย ๆ มา จนถึงปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้มีการ กระจายอำนาจการปกครองที่สมบูรณ์แบบยิ่งขึ้นโดยมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2476 มีการตราพระราชบัญญัติ จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง ต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิก กฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลหลายครั้ง จนในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยกเลิกพระราชบัญญัติเดิม ทั้งหมดขณะนี้ยังมีผลบังคับใช้ซึ่งมีการแก้ไขครั้งสุดท้าย โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2543

4.1 รูปแบบของเทศบาล

รูปแบบของเทศบาล แบ่งออกได้ 3 รูปแบบดังนี้

ก. เทศบาลนคร

ข. เทศบาลเมือง

ค. เทศบาลตำบล

ก. เทศบาลนคร

ในประเทศไทย เทศบาลนคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับเมืองขนาดใหญ่ที่มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไปและมีรายได้พอเพียงต่อการให้บริการสาธารณะตามหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ การจัดตั้งเทศบาลนครกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนครตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับล่าสุด) ปัจจุบันมีเทศบาลนครอยู่ 25 แห่งทั่วประเทศ (ไม่นับรวมกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) เทศบาลนครแห่งแรกของไทย คือ เทศบาลนครเชียงใหม่เทศบาลนครประกอบด้วยนายกเทศมนตรีทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารและสภา

เทศบาลที่มีสมาชิกจำนวน 24 คนมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในเขตเทศบาลและมีรองนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี นอกจากนี้ยังมีสำนักงานเทศบาลนครซึ่งมีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้าพนักงานเทศบาล ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการและหน่วยงานให้บริการประชาชนภายใต้การบังคับบัญชาของนายกเทศมนตรี

ข. เทศบาลเมือง

เทศบาลเมือง เป็นองค์กรปกครองในรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับเมืองขนาดกลาง การจัดตั้งเทศบาลเมืองกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลเมืองตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ท้องถิ่นที่จะได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองนั้น คือ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด เช่น เทศบาลเมืองเพชรบุรี (ที่ตั้งศาลากลางจังหวัดเพชรบุรี) เทศบาลเมืองสระแก้ว (ที่ตั้งศาลากลางจังหวัดสระแก้ว) หรือท้องถิ่นที่มีจำนวนราษฎรมากกว่า 10,000 คน และมีรายได้เพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลเมืองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ก็มีท้องถิ่นบางแห่งที่ไม่ได้เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดและมีจำนวนประชากรไม่ถึง 10,000 คน แต่ก็มีฐานะเป็นเทศบาลเมือง เนื่องจากได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเทศบาลสมัยแรก ๆ ซึ่งใช้เกณฑ์การจัดตั้งแตกต่างกับกฎหมายเทศบาลที่ใช้ในปัจจุบัน เช่น เทศบาลเมืองเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เทศบาลเมืองหลายแห่งมีฐานะเดิมเป็นเทศบาลตำบล เช่น เทศบาลตำบลหัวหินและเทศบาลตำบลชะอำที่ต่อมาได้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหัวหินและเทศบาลเมืองชะอำตามลำดับ แต่ก็มีบางแห่งที่ได้รับการยกฐานะข้ามขั้นจากองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมาโดยไม่เป็นเทศบาลตำบลมาก่อน เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลบางเมืองที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองปากน้ำสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ ทั้งนี้ หากท้องถิ่นใดได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมืองไปแล้วเป็นเวลา 1 ปี ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องถิ่นนั้น ๆ จะถูกยกเลิกไปด้วยเทศบาลเมืองมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารและมีสภาเทศบาลซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 18 คนที่ราษฎรในเขตเทศบาลเลือกตั้งมาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในเขตเทศบาล

ค. เทศบาลตำบล

เทศบาลตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับเมืองขนาดเล็ก โดยทั่วไปเทศบาลตำบลมีฐานะเดิมเป็นสุขาภิบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) การจัดตั้งเทศบาลตำบลกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เทศบาลตำบลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งทำหน้าที่หัวหน้าฝ่าย

บริหารและสภาเทศบาลซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คนที่ราษฎรในเขตเทศบาลเลือกตั้งมาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรเขตเทศบาล

4.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 กำหนดไว้แจ้งชัด ซึ่งอาจจำแนกที่มาของอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ คือ

1. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาลกำหนด สามารถแบ่งแยกประเภทอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้เป็น 2 ส่วน คือ หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่ ที่เลือกปฏิบัติ ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานะต่างๆ ดังนี้

<u>เทศบาลตำบล</u>

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องทำให้เขตเทศบาลดังต่อไปนี้[7]

(1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
(2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
(3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
(4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
(5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
(6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
(7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
(8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
(9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจกรรมใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้[8]

(1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
(2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
(3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

---

[7] พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 มาตรา 50

[8] พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 มาตรา 51

(4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

(5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

(6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้

(7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

(9) เทศพาณิชย์

<u>เทศบาลเมือง</u>

มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50

(2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

(3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์

(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้

(5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

(6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ

(7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

มาตรา 54 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมือง อาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

(2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

(3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

(4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

(5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล

(6) ให้มีการสาธารณูปการ

(7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

(8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา

(9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา

(10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น

(12) เทศพาณิชย์

เทศบาลนคร

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้[9]

(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53

(2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

(3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

(4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น

(5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

(6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

(7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง

(8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่น ๆ ตามมาตรา 54 ได้การทำนอกเขตเทศบาลและทำร่วมกับหน่วยงานอื่น[10]

เทศบาลอาจทำกิจการนอกเขต เมื่อ[11]

(1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

(2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาลสภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและ

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อ[12]

(1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

(2) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์บริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือนั้นรวมกัน และ

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัด ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

---

[9] พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 มาตรา 56

[10] มาตรา 57

[11] มาตรา 57 ทวิ

[12] มาตรา 57 ตรี

ความใน (1) และ (2) ของวรรคหนึ่ง ไม่ใช้บังคับในกรณีที่บริษัทจำกัดที่เทศบาลร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นอยู่ด้วย

เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้[13]

(1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ

2. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอื่นๆกำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดไว้แล้วยังมีกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจ หน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆอีกเป็นจำนวนมาก เช่น

- พระราชบัญญัติป้องกันภยันตราย อันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พ.ศ.2464
- พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2534
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย พ.ศ.2490
- พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณา โดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493
- พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ.2495
- พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534
- พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ.2503
- พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508
- พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518
- พระราชบัญญัติควบคุมอาหาร พ.ศ.2522

[13] มาตรา 60 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5)พ.ศ.2510

- พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ.2523
- พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2523
- พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526
- พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.2528
- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 44 ลงวันที่ 11 มกราคม 2502

- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 68 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2515 (กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจอดเรือในแม่น้ำลำคลอง)

- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2515 (กฎหมายว่าด้วยทางหลวง)

- ประมวลกฎหมายที่ดิน (ซึ่งได้รับมอบหมายให้ดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าตามคำสั่ง กระทรวงมหาดไทยที่ 890/2498

จากอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในแต่ละรูปแบบสามารถ สรุปอำนาจหน้าที่ของเทศบาลได้ดังนี้

ก. กิจการที่ต้องทำในเขตเทศบาล

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
10. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
11. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
12. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
13. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
14. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
15. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
16. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

ข. กิจการที่อาจจัดทำในเขตเทศบาล

1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
6. ให้มีการสาธารณูปการ
7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
11. ปรับปรุงแหล่งเสื่มโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
12. เทศพาณิชย์

ค . อำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณูปการ
6. การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา

15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

17. การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรงมหรสพและสาธารณสถานอื่น ๆ

24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25. การผังเมือง

26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

28. การควบคุมอาคาร

29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

5. องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีชื่อย่อเป็นทางการว่า อบต. มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 โดยยกฐานะจากสภาตำบล ที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท

5.1 การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีมีเพียงสองหมู่บ้านให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละสามคน

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน

5.2 อำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 และ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม[14]

ก. มีหน้าที่ต้องทำดังนี้[15]

1. จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก

2. การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและพิการ

7. คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

---

[14] มาตรา 66 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542

[15] มาตรา 67

8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

ข. มีหน้าที่ที่อาจทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้[16]

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร

2. ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์

6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ

8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต.

10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

12. การท่องเที่ยว

13. การผังเมือง

ค. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[17]

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

2. การจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำ

3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

4. การสาธารณูปโภค และการก่อสร้างอื่นๆ

5. การสาธารณูปการ

6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ

7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว

---

[16] มาตรา 68

[17] มาตรา 16 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542

9. การจัดการศึกษา

10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

13. การจัดให้มี และบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

14. การส่งเสริมกีฬา

15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

17. การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

20. การจัดให้มี และควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน

21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

22. การจัดให้มี และควบคุมการฆ่าสัตว์

23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ

24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25. การผังเมือง

26. การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร

27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

28. การควบคุมอาคาร

29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน

31. กิจอื่นใด ที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

3.3 แนวคิดและ ความหมายของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการบูรณาการแนวคิดในการดูแลคุ้มครองรักษา ควบคุม กำกับดูแล รวมถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ชุมชน ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการรวบรวมปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน อันมีผลต่อวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชน ทั้งทางด้านสุขอนามัย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความมั่นคงในปัจจัยที่สำคัญต่อการดำเนินชีวิตโดยเฉพาะปัจจัยด้านที่อยู่อาศัย และการประกอบอาชีพ นำมาแก้ไขปรับปรุงโดยผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน

3.3.1 แนวคิดของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้การรับรองสิทธิและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้อย่างชัดเจน ดังความปรากฏใน หมวดที่ 5 ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 85 (5) โดยมีสาระสำคัญ คือ “รัฐจะต้องส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน” และหมวดที่ 14 มาตรา 281 และ 290 ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า “รัฐจะต้องให้ความอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการแก้ปัญหาของพื้นที่ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ ประการแรก อำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ ประการที่สอง การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน ประการที่สาม การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ และประการสุดท้าย การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น” นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 มาตรา 16 และมาตรา 17 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนา

ท้องถิ่น กำจัดมูลฝอยและน้ำเสีย จัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ รวมทั้งคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น[18]

อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเดิมนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินต่างก็ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นการเฉพาะ ขาดการเชื่อมโยงและประสานกับหน่วยงานอื่น และผู้มีส่วนได้เสียจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้ง ๆ ที่ภารกิจบางกรณี เช่น การรักษาดูแลที่ดินที่รัฐสงวนหวงห้ามไว้มีมากจนเกินขีดความสามารถของอัตรากำลังที่มีอยู่ในส่วนราชการระดับกรมเพียงแห่งเดียว ประกอบกับการขาดเอกภาพและความต่อเนื่องของนโยบาย มีความขัดแย้งในแนวคิด ระหว่างส่วนราชการและนักการเมือง ระบบการบริหารจัดการที่มีอยู่ไม่สามารถปรับตัวได้ทันต่อสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ได้มีผลให้เกิดปัญหาทั้งการใช้ที่ดินและการถือครองที่ดินขึ้นทั่วทุกภาคของประเทศจะแตกต่างกันก็แต่ระดับความรุนแรงเท่านั้น และนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ ภาครัฐกับภาคเอกชน และระหว่างภาคเอกชนด้วยกัน จึงมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแนวคิดในการบริหารจัดการ

แนวคิดของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจุดมุ่งหมาย 3 ประการ คือ

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในที่ดินให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ และวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมและตัดสินใจ

(2) ส่งเสริม บำรุงรักษา คุ้มครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

(3) แก้ไขปัญหาและอุปสรรคด้านการบริหารจัดการที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบัน ให้เกิดความเป็นธรรม ยั่งยืน กำหนดยุทธศาสตร์ พันธกิจ และมาตรการที่มีประสิทธิภาพและมีผลในทางปฏิบัติ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ ในภารกิจต่างๆ ที่ได้รับมอบหมายและตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ต้องให้เกิดความสอดคล้องกับแผนการพัฒนาชุมชน และพัฒนาประเทศ

---

[18] เอกสารโครงการพัฒนาศักยภาพบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ต่อเนื่อง 4 ปี ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2555 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.3.2 ความหมายของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับความหมายการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังไม่มีการให้ความหมายหรือคำนิยามไว้อย่างเด่นชัดหรือมีแนวทางการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมครอบคลุมภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด แต่เพื่อให้เกิดความรู้และความเข้าใจในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงขอนำความหมายของการบริหารจัดการที่ดิน ที่ได้รับจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมายในโครงการวิจัยนี้ และ ผู้เกี่ยวข้องมาสื่อสารเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจต่อภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการดำเนินการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่

นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลอมก๋อย อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ นายบุญเย็น ใจตา

“การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การจัดการที่ดินโดยชุมชน ประชาชน ในพื้นที่ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนชุมชนได้อย่างถูกต้องตรงจุด ทั้งในรูปแบบของการดูแล บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดิน”

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ นายกนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน ได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

“การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกได้เป็นข้อ ๆ คือ”

1. การใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินในพื้นที่อย่างมีคุณค่าและยั่งยืน
2. การมีกลไกมารองรับการบริหารจัดการที่ดินในชุมชน พร้อมมีการบูรณาการจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
3. การเข้าถึงสิทธิมนุษยชนถึงความเป็นคน ด้านทรัพยากรที่ดิน เช่น การมีที่อยู่อาศัย การมีที่ดินทำกิน เหมาะสมกับการดำเนินชีวิต

รองนายกเทศมนตรี เมืองสระแก้ว อำเภอสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว นายณัฐวุฒิ ดวงรัตน์ ได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

“การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันของพลเมือง โดยการมีส่วนร่วมในทุกภาคส่วน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลและสนับสนุนการดำเนินการให้แก่ประชาชนหรือชุมชนทั้งนี้ตามความเหมาะสมและต้องการของท้องถิ่นนั้น เช่น การสนับสนุนอุปกรณ์ เครื่องมือ งบประมาณ การประสานงานด้านความรู้ และวิชาการจากหน่วยงานภายนอกและภายในพื้นที่ เป็นต้น”

รองนายกเทศมนตรี เมืองสุรินทร์ อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์ นายนครินทร์ แสงโสมวงศ์ ซึ่งได้รับมอบหมายจากนายกเทศมนตรีเมืองสุรินทร์ และเคยเป็นอดีตนายกเทศมนตรี ผู้ที่ดูแลในเรื่องของแก้ไขปัญหาการเข้าอยู่อาศัยของประชาชนบริเวณคูเมืองและกำแพงเมืองสุรินทร์มาแต่ต้น ได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

“การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการบูรณาการ และจัดการที่ดินทั้งในรูปแบบของการดูแลรักษา การคุ้มครองป้องกัน การวางแผนพัฒนา รวมถึงการใช้ประโยชน์ โดยให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการดำเนินการทั้งในส่วนที่ดินที่เป็นของเอกชนและที่ดินของรัฐ ทั้งนี้การดำเนินการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือ ดำเนินการในรูปแบบของการสนับสนุน หรือ โดยการได้รับมอบหมายจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ”

นายกเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี นายอิทธิพล คุณปลื้ม ได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

“การบริหารจัดการที่ดินเป็นการพัฒนาการและบูรณาการทรัพยากรที่ดินในพื้นที่ให้เกิดความเจริญโดยมีการพัฒนาอย่างเป็นระบบ มีการนำระบบต่างๆที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการดำเนินการ เช่น ระบบการผังเมือง โดยมีพื้นฐานการดำเนินการที่สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่และรองรับการเจริญเติบโตของท้องถิ่นในทุกด้าน เช่น ด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น”

ในส่วนของกรุงเทพมหานครนั้น มล.สุขุมพันธ์ บริพัตร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้มอบหมายให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ดร.ธีระชล มโนมัยพิบูลย์ เป็นผู้ประสานงานเกี่ยวกับข้อมูลด้านการบริหารจัดการที่ดินของกรุงเทพ และได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการที่ดินของท้องถิ่น ไว้ดังนี้

“การให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการเข้าไปดูแลที่ดิน รวมทั้งพัฒนาที่ดินทั้งในเชิงพาณิชย์และเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อความปลอดภัยในที่ดินและทรัพย์สิน เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น”

อ.ไพสิฐ์ พาณิชย์กุล ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายบริหารงานทั่วไปและกฎหมาย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นนักวิชาการในพื้นที่ที่คอยให้ความช่วยเหลือและคำปรึกษาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านกฎหมาย ซึ่งได้ให้คำปรึกษาและแนะนำในการออกข้อบัญญัติบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการที่ดินไว้ดังนี้

การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง “การจัดการทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะของชุมชนที่เกิดขึ้น หรืออาจจะเกิดขึ้นในพื้นที่ หรือพื้นที่คาบเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การวางแผนจัดการทรัพยกรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การวาง

แผนผังของชุมชนท้องถิ่น(ครอบคลุมถึง ผังกายภาพที่เกี่ยวกับการพื้นที่ ผังกายภาพที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจของชุมชน ผังสาธารณูปโภค ผังประวัติศาสตร์ชุมชน ฯลฯ) รวมตลอดถึงการวางแผนทิศทางของชุมชนท้องถิ่นในอนาคต"

สรุปความหมายของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

"การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การควบคุม การวางแผน การวางผัง การคุ้มครองดูแล การบำรุงรักษา รวมถึงการใช้ประโยชน์จากที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในรูปแบบของการจัดเก็บรายได้จากการครอบครองหรือการถือกรรมสิทธิ์และการประกอบกิจกรรมในที่ดิน รวมถึงการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือ ตามเหตุผลและความจำเป็นต่อการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น"

3.4 ประเภทของที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การแบ่งประเภทของที่ดินของประเทศไทยสามารถแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ๆได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

(ก) ที่ดินของรัฐ

(ข) ที่ดินของเอกชน

ก. ที่ดินของรัฐ

ได้แก่ ที่ดินตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ซึ่งรวมเรียกว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันเป็นทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่าเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถือว่าเป็นทรัพย์สินของส่วนรวมที่ประชาชนมีสิทธิที่จะใช้สอยร่วมกัน นอกจากตัวอย่างที่กฎหมายให้ไว้ ซึ่งได้แก่ ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ รวมถึงที่ดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่สาธารณะที่เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ป่าช้า หรือที่สาธารณะประจำหมู่บ้าน เป็นต้น

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นที่ดินอันเป็นที่ตั้งของหน่วยงานราชการหรือที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อใช้ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ

หน่วยงานของรัฐอื่นๆ ตามวัตถุประสงค์ของส่วนราชการ เช่น ที่หวงห้ามที่ใช้ในราชการทหาร ที่ดินของกรมราชทัณฑ์ ที่ดินของกรมธนารักษ์ ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ที่ดินของวัด เป็นต้น

นอกจากนี้ที่ดินของรัฐยังรวมถึง ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ[19]

ซึ่งจากความหมายของที่ดินของรัฐดังกล่าวสามารถสรุปประเภทของที่ดินของรัฐที่อาจอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้

1. ที่ราชพัสดุที่อยู่ในการดูแลของกรมธนารักษ์หรือหน่วยราชการที่ขอใช้
2. ที่ดินที่อยู่ในความดูแลของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
3. ที่ดินที่อยู่ในความดูแลของกรมชลประทาน
4. ที่ดินที่อยู่ในการดูแลของกรมเจ้าท่า
5. ที่ดินที่อยู่ในการดูแลของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
6. ที่ดินที่อยู่ในการดูแลของสำนักพระพุทธศาสนา
7. ที่ดินที่อยู่ในการดูแลของกระทรวงกลาโหม
8. ที่ดินที่อยู่ในการดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
9. ที่ดินที่อยู่ในการดูแลของหน่วยงานอื่นๆ เช่น กรมราชทัณฑ์ กรมศิลปากรเป็นต้น

ข. ที่ดินของเอกชน

หมายถึง ที่ดิน ที่บุคคลหรือนิติบุคคลมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยบริบูรณ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สิน และเป็นอสังหาริมทรัพย์ประเภทหนึ่งนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิไว้ ในมาตรา 41 วรรคแรก ความว่า “ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการกำจัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ ” และมาตรา 42 วรรคแรก ความว่า “ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐ เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันสมควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ”

[19] ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 2

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนจึงเป็นไปโดยอิสระ ยกเว้นการถูกจำกัดโดยผลของกฎหมาย ดังนั้น ที่ดินของเอกชนที่อยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองสวนท้องถิ่นเจ้าของผู้ครอบครองหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์ย่อมจะสามารถดำเนินการใดๆ ในที่ดินของตนได้ตามสิทธิที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง

บทที่ 4
ภารกิจอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดิน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินตามกฎหมาย ซึ่งแบ่งออกได้ 2 รูปแบบ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินตามกฎหมายอื่น

4.1 อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากที่ได้ศึกษามาแล้วในข้างต้น รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ 1. รูปแบบพิเศษ และ 2. รูปแบบทั่วไป โดยรูปแบบพิเศษได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ส่วนรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆนั้นต่างมีภารกิจและอำนาจหน้าที่แตกต่างกันออกไปทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นบัญญัติ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วต่างก็มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะภารกิจและอำนาจหน้าที่ด้านการพัฒนาพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ มีกฎหมายบัญญัติรองรับอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไว้ดังนี้

1. กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 89 ดังนี้ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร , การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย , การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง , การผังเมือง , การจัดให้มีและบำรุงรักษา

ทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ , การดูแลที่สาธารณะ , การควบคุมอาคาร, การปรับปรุงแหล่งแออัดและจัดการเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่อาศัย , การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ , การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม , การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน และหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

2. เมืองพัทยา

มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62 ดังนี้ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ , การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน , การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง ,การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม , การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ดังนี้ ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ,คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และจัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

4. เทศบาล

มีหน้าที่ที่ต้องทำและอาจทำกิจการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515) มาตรา 51 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่ 6 พ.ศ. 2511) มาตรา 53 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่ 7 พ.ศ. 2517) มาตรา 54 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่ 6 พ.ศ. 2511)มาตรา 56 และ มาตรา 57 ดังนี้ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ,ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ,รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินหรือที่สาธารณะ ,หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล , บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร , ให้มีบำรุงรักษาสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่

พักผ่อนหย่อนใจ ,ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น, จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม , การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง

5. องค์การบริหารส่วนตำบล

มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำและอาจทำกิจการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 66 มาตรา 67 มาตรา 68 ดังนี้ มีอำนาจหน้าที่พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม , จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก , คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม , ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ , คุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน , การผังเมือง(เพิ่มโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542)

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆยังมีอำนาจในการออกกฎหมายท้องถิ่นเพื่อใช้บังคับในพื้นที่ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การตราข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือการออกเทศบัญญัติ เป็นต้น

4.2 อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินตามกฎหมายอื่น

นอกจากกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบจะกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการคุ้มครอง ป้องกันและรักษาที่ดินสาธารณะ รวมถึงการควบคุม กำกับดูแล การดำเนินการในที่ดินของเอกชนให้เกิดความสงบเรียบร้อยหรือ ก่อให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้าของคณะผู้วิจัย สามารถจำแนกกฎหมายหลักๆที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความหมายในงานวิจัยนี้ ได้ดังต่อไปนี้

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. กฎหมายเกี่ยวข้องกับการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

5. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่น

4.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน

การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดิน ทั้งในด้านของการดูแลรักษา คุ้มครองป้องกัน การใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนา และการจัดเก็บรายได้ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นจะต้องมีกฎหมายแม่บทที่บัญญัติรองรับภารกิจดังกล่าวไว้ ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบกฎหมายหลักๆ ที่สำคัญดังต่อไปนี้

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 ถือเป็นกฎหมายแม่บทที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 85 มาตรา 281 และมาตรา 290 ไว้ดังนี้

มาตรา 85 ในรัฐธรรมนูญ 2550 นั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ซึ่งนอกจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานภาครัฐจะต้องถือปฏิบัติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินการ ทั้งในด้านการส่งเสริม การบำรุงรักษา การคุ้มครอง และการวางผังเมือง

มาตรา 281 และ 290 ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า “รัฐจะต้องให้ความอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการแก้ปัญหาของพื้นที่ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก อำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

ประการที่สอง การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ และ

ประการสุดท้าย การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

นอกจากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นแล้วบทบัญญัติในมาตรา 284 นับว่ามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน เนื่องจากเป็นการกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งในที่นี้รวมถึงอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต่อการบริหารจัดการที่ดินของท้องถิ่น

(2) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นับว่าเป็นกฎหมายที่สำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่และภารกิจต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเดิมอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกระจายอยู่ตามกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ผลของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ อำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินก็เช่นกัน พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในสองด้าน คือ 1. ด้านอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ 2. ด้านการจัดสรรส่วนภาษีและอากร ซึ่งมีสาระที่สำคัญดังนี้

(1) อำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
4. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
5. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
6. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
7. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. การผังเมือง
9. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

10.การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

11. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

12. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(2) อำนาจและหน้าที่การจัดสรรส่วนภาษีและอากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน

1. ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

2. ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

3. ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

4. ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขต ทั้งนี้ ตาม ประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(3) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 40 และมาตรา 122 ดังนี้

มาตรา 40 กำนันต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในตำบลนั้น

มาตรา 122 นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ

นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสามให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา 40 และมาตรา 122 ในพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 เป็นการยกเลิกความใน มาตรา 40 มาตรา 108 และมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง

ท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งเป็นการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ร่วมกับนายอำเภอท้องที่ ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และกำหนดให้กำนันต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในตำบลนั้น

(4) ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551 มาตรา 9/1 และมาตรา 61 ได้กำหนดเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินทั้งในส่วนของการได้รับค่าธรรมเนียม และการมีส่วนร่วมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเป็นคณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออก โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งที่ดิน ที่ได้รับอนุญาตนั้นตั้งอยู่ได้รับค่าตอบแทนเป็นรายปีจากผู้ที่ได้รับอนุญาตในการทำเหมืองแร่หรือป่าไม้ ตามมาตรา 9 ทั้งนี้ให้เป็นไปตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดแบ่งค่าตอบแทนที่ได้รับตามวรรคหนึ่ง ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าตอบแทนที่ได้รับภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ เพื่อเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้ค่าตอบแทนส่วนที่เหลือตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดิน ที่ได้รับอนุญาตตั้งอยู่ ในกรณีที่ที่ดินดังกล่าวไม่ได้ตั้งอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ค่าตอบแทนที่ได้รับตามวรรคหนึ่ง ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทั้งหมด

(5) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีการถ่ายโอนบริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการด้านการให้บริการสาธารณะ งานด้านทางหลวง เป็นบริการสาธารณะอีกประเภทหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่ผู้บริหารองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดให้ทำหน้าที่ในฐานะของผู้อำนวยการทางหลวงท้องถิ่นควบคุมทางหลวงและงานทางตามที่กฎหมายกำหนด

ทางหลวง[1] หมายถึงทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์การจราจรทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้ หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้ หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์ อย่างอื่นนอกจากทางรถไฟ และหมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักระยะป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณที่จอดรถ ที่พักคนโดยสาร ที่พักริมทาง ฯลฯ

งานทาง หมายถึง กิจการใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจการก่อสร้าง การขยายบูรณะ หรือการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง

ทางหลวงท้องถิ่น คือ ทางหลวงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยายบูรณะ และบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงท้องถิ่น

ทางหลวงท้องถิ่นจะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา แต่ทั้งนี้ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยไม่ว่าจะเป็นนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามที่มีกฎหมายกำหนด

4.2.2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการวางแผนและกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับว่ามีความจำเป็นต่อการพัฒนาเมืองหรือชุมชนให้มีความสวยงาม ความสอดคล้องหรือต้องการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัย สวัสดิภาพของสังคม สิ่งแวดล้อม ตลอดจนการดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่ที่มีคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี ซึ่งจากการศึกษาและวิจัยพบกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

[1] แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ 2)พ.ศ. 2549

(1) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้กำหนดภารกิจด้านการผังเมืองเป็นภารกิจหลักที่จะต้องมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นการกำหนดเขตหรือพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการจัดทำ “ผังเมืองเฉพาะ” ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถจัดให้มีได้เมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆแล้ว

“การผังเมือง” หมายความว่า การวางจัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและ ผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองในอนาคต และการกำหนดแนวทางดังกล่าวยังต้องคำนึงถึงความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัย สวัสดิภาพของสังคม สิ่งแวดล้อม ตลอดจนการดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่ที่มีคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์และโบราณคดี อีกด้วย

“ผังเมืองเฉพาะ” หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้อง ในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่ผังเมือง

ประโยชน์ของการวางผังเมือง คือ[2]

1. ทำให้เมืองหรือชุมชนมีความสวยงามเจริญเติบโตอย่างมีระเบียบแบบแผนและถูกสุขลักษณะ

2. เพื่อวางแนวทางการพัฒนาเมืองหรือชุมชนให้มีระเบียบ โดยวางผังโครงการคมนาคมและขนส่งให้สัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต

3. ทำให้ประชาชนมีความปลอดภัยในการอยู่อาศัย

4. ส่งเสริมเศรษฐกิจของเมืองหรือชุมชน

5. ส่งเสริมสภาพแวดล้อมของเมืองหรือชุมชนให้มีที่โล่งเว้นว่าง มีสวนสาธารณะ มีที่พักผ่อนหย่อนใจ

6. ดำรงรักษาสถานที่ที่มีคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรมประวัติศาสตร์และโบราณคดี

[2] เอกสารเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ “คำถามยอดนิยม” @ กรมโยธาธิการและผังเมือง

7. บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและภูมิประเทศที่งดงามทั้งในเขตเมืองและชนบท

การจัดวางผังเมืองเป็นเครื่องช่วยสนับสนุนให้รัฐและเอกชนบรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆในการพัฒนาเมืองร่วมกันซึ่งในระหว่างการวางผังซึ่งจะต้องมีการสำรวจเก็บข้อมูล วิเคราะห์ วิจัย เจ้าหน้าที่ผู้วางผังจะเข้าพบคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานประกอบด้วยผู้แทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นผู้แทนส่วนราชการต่างๆ และบุคคลอื่นๆ ซึ่งถือว่าคือส่วนหนึ่งของตัวแทนประชาชน

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินได้แก่ ในกรณีที่มีการบังคับใช้ผังเมืองรวม กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็น เจ้าพนักงานผัง ซึ่งตามมาตรา 4 ได้กำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น และในส่วนของกรุงเทพมหานครได้กำหนดให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นกรรมการในคณะกรรมการผังเมือง ตามมาตรา 6 ซึ่งเจ้าพนักงานผังมีอำนาจตามมาตรา 15 เช่น กำหนดเขตที่ดินที่ที่ประสงค์จะให้เป็นเขตผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะทั้งนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองแล้ว การจัดให้มีการวางและจัดทำเมืองเฉพาะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นในพื้นที่ที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว สามารถที่จะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้นตามเห็นสมควร ในท้องที่ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะให้มีคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในส่วนของกรุงเทพมหานครให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธานกรรมการ ในเขตจังหวัดอื่น ให้นายกเทศมนตรีหรือประธานกรรมการสุขาภิบาลร่วมเป็นกรรมการด้วย โดยคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 51 ดังนี้

1. พิจารณาและสั่งการเกี่ยวกับการจัดที่ดินของเอกชนเพื่อใช้เป็นอุปกรณ์ตามผังเมืองเฉพาะ

2. อนุมัติการยกที่อุปกรณ์ให้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

3. พิจารณาและสั่งการเกี่ยวกับการรื้อ การย้าย หรือดัดแปลงอาคารที่จะต้องรื้อ ย้าย หรือ ดัดแปลงตามผังเมืองเฉพาะ

4. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น

5. ดำเนินการอื่นใดตามอำนาจหน้าที่ซึ่งมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามการจัดวางผัง โดยสามารถที่จะบริหารจัดการที่ดินได้ตามกรอบที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในด้านวางแผนและกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งเพื่อให้เกิดการพัฒนา และเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของประเทศ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จึงนับว่ามีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่งสำหรับการบริหารจัดการที่ดินในภาพรวม เนื่องจากเป็นกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ ทั้งการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคม การขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะ และสภาพสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการผังเมืองเป็นการดำเนินการตามนโยบายและมาตรการเพื่อจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ สามารถรองรับและสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและโครงข่ายบริการสาธารณะ เช่น การส่งเสริมการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน โดยมีศูนย์ชุมชนเพื่อให้บริการต่างๆที่จำเป็น ,ส่งเสริมการพัฒนาศูนย์ชุมชนในพื้นที่ต่างๆ , พัฒนาการบริการทางสังคม การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้เพียงพอและได้มาตรฐาน , จัดระบบการขยายตัวของอุตสาหกรรม , ส่งเสริม อนุรักษ์ และฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อม ซึ่งมีคุณค่าทางศาสนา ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี เพื่อดำรงความเป็นเอกลักษณ์ของชาติ และส่งเสริมการพัฒนาเมืองด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(2) พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.2528

พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้การขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะต้องมีการขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่จะจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน[3] โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ประกาศกระทรวงกำหนด เช่น สถานที่ตั้งต้องไม่เป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำ , สถานที่ตั้งต้องอยู่ห่างจากทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะอย่างน้อยห้าสิบเมตร ห่างจากทางน้ำซึ่งประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะห้วย แม่น้ำ ลำคลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์อื่นอย่างน้อยสี่ร้อยเมตรเว้นแต่ในกรณีมีการ

[3] พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 มาตรา 6

ป้องกันมิให้กลิ่นและสิ่งปฏิกูลรั่วไหลสถานที่ตั้งนั้นจะต้องอยู่ห่างจากทางแม่น้ำไม่น้อยกว่า 100 เมตร[4] เป็นต้น

นอกจากนี้ในมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.2528 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อกำหนดรายละเอียดที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ ในเรื่องต่อไปนี้

(1) ค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) เขตหรือสถานที่ที่ห้ามมิให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน

(3) ลักษณะ สถานที่ตั้ง และเงื่อนไขในการจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน

(4) วิธีเก็บ ฝัง เผา ขุด หรือย้ายศพ ตลอดจนการใช้หรือการรักษายานพาหนะและเครื่องใช้ในการนี้ให้ต้องด้วยสุขลักษณะ

(5) หน้าที่ที่ผู้ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 6 และมาตรา 7[5] จะต้องปฏิบัติเกี่ยวกับทะเบียน การส่งรายงานและการอื่นใดเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศตลอดจนการสาธารณสุขและอนามัยของประชาชน

จากบทบัญญัติดังกล่าวการจัดตั้งสุสานและฌาปณกิจสถานในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามพระราชบัญญัติสุสานและฌาปณกิจสถาน พ.ศ. 2528 นอกจากนี้การจัดตั้งสุสานและฌาปณกิจสถานยังต้องพิจารณาถึงกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องด้วยเช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 , พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นต้น

4.2.3 กฎหมายเกี่ยวข้องกับการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอีกภารกิจหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการ

---

[4] กฎกระทรวงออกตามพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528

[5] พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 มาตรา 7 เมื่อได้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชนเสร็จแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ทั้งในส่วนของที่ดินสาธารณะและที่ดินของเอกชน เพื่อให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยจากการศึกษาและวิจัยพบกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ถือเป็นกฎหมายที่สำคัญอีกหนึ่งฉบับที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมดูแลที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในส่วนของที่สาธารณะและที่ดินของเอกชนในด้านของการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยเฉพาะในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดบังคับ

กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้กำหนดให้บทบัญญัติของกฎหมายมีผลบังคับใช้ในเขตเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ในท้องที่ใด มีบริเวณเพียงใด และจะให้ใช้บังคับทั้งหมดทุกมาตราหรือยกเว้นมาตราใด ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น นอกจากเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยประกาศ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามพระราชบัญญัตินี้ เช่นการดูแลรักษาความสะอาดที่สาธารณะ สถานสาธารณะ ถนน ทางน้ำ อาคาร เป็นต้น โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือ พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และตามมาตรา 44 ดังนี้

มาตรา 44 กำหนดให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือ พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่

(1) โฆษณาให้ประชาชนได้ทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(2) สอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้

(3) ตักเตือนผู้กระทำความผิด หรือสั่งให้ผู้กระทำผิดแก้ไขหรือขจัดความสกปรกหรือความไม่เป็นระเบียบหรือความเรียบร้อยให้หมดไป

(4) จับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งไม่เชื่อฟังคำตักเตือนและดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้

"เจ้าพนักงานท้องถิ่น" หมายความว่า[6]

(1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล

(2) ประธานกรรมการสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล

(3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

(5) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

(6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

"ที่สาธารณะ" หมายความว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนอกจากที่รกร้างว่างเปล่า และหมายความรวมถึงถนนและทางน้ำด้วย

"ถนน" หมายความรวมถึง ทางเดินรถ ทางเท้า ขอบทาง ไหล่ทาง ทางข้ามตาม กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก ตรอก ซอย สะพาน หรือถนนส่วนบุคคล ซึ่งเจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรได้

"ทางน้ำ" หมายความว่า ทะเล ทะเลสาบ หาดทรายชายทะเล อ่างเก็บน้ำแม่น้ำห้วย หนอง คลอง คันคลอง บึง คู ลำราง และหมายความรวมถึงท่อระบายน้ำด้วย

"อาคาร" หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน เรือ แพ ตลาด คลังสินค้า สำนักงาน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และหมายความรวมถึงอัฒจันทร์ เขื่อน ประตูน้ำ อุโมงค์ หรือป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารด้วย

สำหรับการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าไปบริหารจัดการที่ดินของเอกชนจะบัญญัติไว้ในมาตรา 8 โดยถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือที่ดินผู้ใด

(1) วางกระถางต้นไม้บนทางเท้า หรือปลูกต้นไม้ที่บริเวณภายนอกอาคารที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองและปล่อยปละละเลยให้ต้นไม้เหี่ยวแห้งหรือมีสภาพรกรุงรัง หรือปล่อยปละละเลยให้มีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในกระถางต้นไม้หรือบริเวณภายนอกอาคาร

(2) ปล่อยปละละเลยให้ต้นไม้หรือธัญพืชที่ตนปลูกไว้หรือขึ้นเองในที่ดินของตนให้เหี่ยวแห้งหรือมีสภาพรกรุงรัง หรือปล่อยปละละเลยให้มีการทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในบริเวณที่ดินตน

---

[6] พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4

ถ้าการปล่อยปละละเลยตาม(2) มีสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารอาจมีความผิดและในมาตรา 46 กฎหมายได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้กระทำความผิดจัดการลบ ล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิด ให้ปรากฏอีกต่อไปภายในระยะเวลาที่กำหนด

ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดทำหรือมอบหมายให้ผู้อื่นจัดทำให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย และให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายในการจัดทำความสะอาดหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่ได้จ่ายไปจริงให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น

จากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในด้านของการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย

(2) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

จากความหมายด้านการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นับว่าเป็นกฎหมายที่สำคัญเพราะเป็นกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองดูแลสุขภาพของประชาชนทั้งด้านร่างกายและจิตใจให้อยู่ในสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิต ลดปัญหาสุขภาพประชาชน ควบคุมส่งเสริมสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีสุขภาพที่ดี และไม่เป็นพิษเป็นภัย ซึ่งได้แก่

1. การควบคุมและกำจัดสิ่งปฏิกูล(อุจจาระ ปัสสาวะ สิ่งโสโครก) และมูลฝอย(ขยะ)ที่เกิดจาก ครัวเรือนหรือชุมชน โดยราชการส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่เกิดขึ้นในเขต ราชการส่วนท้องถิ่น

2. การควบคุมสุขลักษณะของอาคาร พระราชบัญญัติการสาธารณะสุข พ.ศ.2535 มาตรา 21 , 22 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับสุขลักษณะของอาคารไว้ดังนี้

(2.1) เมื่อปรากฏแก่เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นว่าอาคารหรือส่วนอาคารใดหรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งต่อเนื่องกับอาคาร มีสภาพ ชำรุดทรุดโทรมหรือปล่อยให้มีสภาพรกรุงรังจนเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัย หรือมีลักษณะไม่ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ ของการใช้เป็นที่อยู่อาศัย ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้นจัดการ

แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน อาคารหรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งต่อเนื่องกับอาคารทั้งหมดหรือบางส่วน หรือจัดการอย่างอื่นตามความจำเป็น

(2.2) เมื่อปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าอาคารใดมีสินค้า เครื่องเรือน หรือสัมภาระสะสมไว้มากเกินสมควร หรือจัดเก็บ สิ่งของเหล่านั้นซับซ้อนกันเกินไปจนอาจเป็นเหตุที่อยู่อาศัยของสัตว์ให้โทษใดๆ หรืออาจเป็นอันตรายต่อผู้อยู่อาศัยให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองย้ายสินค้า เครื่องเรือนสัมภาระออกจากอาคารนั้น หรือให้จัดสิ่งของเหล่า นั้นเสียใหม่เพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือให้ถูกต้องด้วย สุขลักษณะหรือให้กำจัดสัตว์ซึ่งเป็น พาหะของโรคภายในเวลาที่กำหนด ให้ตามสมควร

3. การควบคุมเหตุเดือดร้อนรำคาญ พระราชบัญญัติการสาธารณะสุข พ.ศ.2535 มาตรา 26 ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการห้ามผู้ใดผู้ใด ผู้หนึ่งก่อเหตุความรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ หรือสถานที่เอกชน รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษาถนนทางบกทางน้ำ ทางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่างๆได้ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร ที่ระบุไว้ในคำสั่ง หรือกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญ เกิดขึ้นในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้ ในกรณีที่ไม่มีการ ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุ รำคาญนั้นๆ และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญขึ้นอีกและถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักท้องถิ่นว่า เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตราย อย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสม กับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือมิให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองใช้หรือยินยอม ให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับ เหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้

4. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ มาตรา30 แห่งพระราบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ให้อำนาจเจ้า พนักงานท้องถิ่น ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบสัตว์ในที่หรือทางสาธารณะโดยไม่ ปรากฏเจ้าของ ให้เจ้าพนักงานของท้องถิ่นมีอำนาจ กักสัตว์ดังกล่าวไว้

5. กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบังคับตำบล

(1) กำหนดประเภทของกิจการตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพบางกิจการหรือ ทุกกิจการ ให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่น

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับให้ผู้ดำเนินกิจการตาม (1) ปฏิบัติตามดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535ยังได้กำหนดกำหนดหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นในเรื่องอื่นๆ ได้แก่ ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่สะสมอาหาร การจำหน่ายสินค้าในที่หรือ ทางสาธารณะไว้ด้วย

ด้วยขอบเขตดังกล่าวนั้น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 4 ซึ่งหมายถึง นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล ประธานกรรมการสุขาภิบาลสำหรับในเขตสุขาภิบาล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในกรุงเทพมหานคร ปลัดเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

นอกจากนี้ในกรณีจำเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะออกหรือปรับปรุงข้อบัญญัติ หรือข้อกำหนดของท้องถิ่น เพื่อกำหนดรายละเอียดการดำเนินการในเขตท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎกระทรวงได้ตามความในมาตรา 7

สำหรับการดำเนินการในสถานที่ของเอกชนในเรื่องของเหตุรำคาญ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 26 ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ ห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในสถานที่เอกชน รวมถึงการระงับเหตุรำคาญด้วย

จากการบัญญัติอำนาจหน้าที่ดังกล่าวในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำบทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับในที่ดินของเอกชนได้ตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ สำหรับการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดิน เช่น การแก้ไขปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญต่างๆ , การควบคุมการทิ้งขยะในที่ดินที่ปล่อยให้รกร้าง หรือการออกกฎหมายท้องถิ่นเพื่อใช้ในการบริหารจัดการที่ดิน เช่น การออกข้อบัญญัติควบคุมควันไฟในพื้นที่ภาคเหนือ เป็นต้น

4.2.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่ให้อำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน ในรูปแบบของการควบคุมและกำกับดูแลที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติขุดดินถมดิน พ.ศ. 2543

(1) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 มาตรา 4 ได้กำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในตำแหน่งดังนี้ นายกเทศมนตรี, นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ,ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ,ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ,นายกเมืองพัทยา, ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และในมาตรา 9 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในกรณีที่ยังมิได้มีการออกกฎกระทรวง ในเรื่องดังต่อไปนี้[7]

1. ประเภท ลักษณะ แบบรูปทรง สัดส่วน ขนาด เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคาร
2. การรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทน ตลอดจนลักษณะคุณสมบัติวัสดุที่ใช้
3. การรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคาร และพื้นดินที่รองรับอาคาร
4. แบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบประปา ก๊าซ ไฟฟ้า เครื่องกล ความปลอดภัยเกี่ยวกับอัคคีภัยหรือภัยพิบัติอย่างอื่น และการป้องกันอันตรายเมื่อมีเหตุชุลมุนวุ่นวาย
5. แบบ และจำนวนของห้องน้ำและห้องส้วม
6. ระบบการจัดการเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของอาคาร เช่น ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การปรับอากาศ การฟอกอากาศ การระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
7. ลักษณะ ระดับ ความสูง เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร
8. ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคารหรือเขตที่ดินของผู้อื่น หรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า ทาง หรือที่สาธารณะ
9. พื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กลับรถ และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคารบางชนิดหรือบางประเภท ตลอดจนลักษณะและขนาดของพื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้น

---

[7] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 มาตรา 8

ดังกล่าว

10.บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด

11.หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร

12.หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาต การอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การโอนใบอนุญาต การออกใบรับรอง และการออกใบแทนตามพระราชบัญญัตินี้

13.หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ออกแบบ ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการผู้ครอบครองอาคารและเจ้าของอาคาร

14.คุณสมบัติเฉพาะและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจสอบ ตลอดจนหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการขอขึ้นทะเบียนและการเพิกถอนการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจสอบ

15.หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตรวจสอบอาคาร ติดตั้งและตรวจสอบอุปกรณ์ประกอบของอาคาร

16.ชนิดหรือประเภทของอาคารที่เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารหรือผู้ดำเนินการต้องทำการประกันภัยความรับผิดตามกฎหมายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลภายนอก

นอกจากนี้ตามมาตรา 10 ยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติเพื่อกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงหรือเพื่อความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ซึ่งจากตัวบทกฎหมายที่ได้ศึกษามาในข้างต้นประกอบกับการลงพื้นที่ศึกษาของคณะผู้วิจัยพบว่าในปัจจุบันกฎหมายควบคุมอาคารนับว่ามีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะด้วยบทบัญญัติของกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สามารถจะควบคุมอาคารต่างๆให้มีความมั่นคงปลอดภัย และการให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมพื้นที่ที่ต่อเนื่องจากอาคารหรือบ้านเรือนต่างๆ เช่น การใช้อำนาจออกข้อบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับลักษณะ ระดับความสูง เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคารหรือเขตที่ดินของผู้อื่น หรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า ทาง หรือที่สาธารณะ พื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กลับรถ และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคารบางชนิดหรือบางประเภท การประกาศกำหนดเขตเพลิงไหม้ เป็นต้น ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งกฎหมายควบคุมอาคารได้กำหนดให้อำนาจไว้เพื่อวัตถุประสงค์สำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การ

สถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปได้ว่ากฎหมายควบคุมอาคาร นั้นเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบของการควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารในพื้นที่ โดยเป็นการให้อำนาจและหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายด้าน อาทิ เช่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการอนุญาตการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ เช่น การออกคำสั่งระงับ หรือรื้อถอนอาคาร ที่อาจเป็นภยันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัยหรือก่อเหตุรำคาญหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการเวนคืนที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ประโยชน์ตามแผนการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้[8] เป็นต้น

(2) พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

การขุดดินและการถมดินถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านกายภาพและโครงสร้างที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การควบคุมดูแลการดำเนินการดังกล่าวจึงนับว่ามีความจำเป็นเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการป้องกันอันตรายที่จะเกิดจากการขุดดินหรือถมดิน ถ้าการขุดดินหรือถมดินอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของบุคคล หรืออาจก่อให้เกิดอันตราย ต่อประชาชน พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดินพ.ศ.2543ได้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน 2543 เป็นต้นมา เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์และผลกระทบต่อประชาชน ทั้งในด้านของการควบคุมการขุดดินหรือถมดิน การระวังผลกระทบจากการเปลี่ยนสภาพของบริเวณที่ขุดดินถมดิน ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามมาตรา 3 ได้กำหนดให้พื้นที่ต่อไปนี้อยู่ภายใต้การบังคับใช้พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543

(1) เทศบาล

(2) กรุงเทพมหานคร

(3) เมืองพัทยา

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายโดยเฉพาะจัดตั้งขึ้น ซึ่งรัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

---

[8] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 มาตรา 60 ทวิ วรรคสอง

(5) บริเวณที่มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

(6) เขตผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

(7) พื้นที่ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

โดยจะต้องมีการแจ้งการดำเนินการต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งได้แก่[9] [1]

(1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล

(2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

(3) นายกเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

(4) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

(5) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายโดยเฉพาะจัดตั้งขึ้นกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(6) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตท้องที่อื่นนอกจาก(1)ถึง (5)

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในกรณีที่ยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดไว้ ซึ่งตามมาตรา 6 ได้กำหนดไว้เพื่อประโยชน์ในการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น การกำหนดบริเวณห้ามขุดดินหรือถมดิน , การกำหนดความสัมพันธ์ของความลาดเอียงของบ่อดินหรือเนินดินตามชนิดของดินความลึกและขนาดของบ่อดินที่จะขุดดิน ความสูงและพื้นที่ของเนินดินที่จะถมดิน และระยะห่างจากขอบบ่อดินหรือเนินดินถึงเขตที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างของบุคคลอื่น , วิธีการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ,วิธีการให้ความคุ้มครองและความปลอดภัยแก่คนงานและบุคคลภายนอก , หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขอื่นในการขุดดินหรือถมดิน แต่ทั้งนี้การออกข้อบัญญัติดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติในมาตรา 8 ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว

(2) เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว เนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม (2) ให้มีผลใช้บังคับได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

---

[9] มาตรา 4 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

สำหรับข้อบังคับหรือเงื่อนไขในการขุดดินหรือถมดินสามารถสรุปย่อๆได้ดังต่อไปนี้

ก. กรณีการขุดดิน

ผู้ใดประสงค์จะทำการขุดดินโดยมีความลึกจากระดับพื้นดินเกินสามเมตร หรือมีพื้นที่ปากบ่อดินเกินหนึ่งหมื่นตารางเมตร (6 ไร่ 1 งาน) หรือมีความลึกหรือพื้นที่ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ประกาศกำหนด ให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด ยกเว้น

1. การขุดบ่อน้ำใช้ที่มีพื้นที่ปากบ่อไม่เกินสี่ตารางเมตร ผู้ขุดดินไม่ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น

2. การขุดดินโดยมีความลึกจากระดับพื้นดินไม่เกินสามเมตร เมื่อจะขุดดินใกล้แนวเขตที่ดินของผู้อื่นในระยะน้อยกว่าสองเท่าของความลึกของบ่อดินที่จะขุดดิน ต้องจัดการป้องกันการพังทลายของดินตามวิสัยที่ควรกระทำ

ข. การถมดิน

ผู้ใดประสงค์จะทำการถมดินโดยมีความสูงของเนินดินเกินกว่าระดับที่ดินต่างเจ้าของที่อยู่ใกล้เคียง และมีพื้นที่ของเนินดินไม่เกินสองพันตารางเมตร หรือมีพื้นที่ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ประกาศกำหนด ต้องจัดให้มีการระบายน้ำเพียงพอที่จะไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่เจ้าของที่ดินที่อยู่ข้างเคียงหรือบุคคลอื่น

การถมดินที่มีพื้นที่เกินสองพันตารางเมตร หรือมีพื้นที่เกินกว่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ประกาศกำหนด นอกจากจะต้องจัดให้มีการระบายน้ำแล้ว ยังต้องแจ้งการถมดินนั้นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด

ผู้ใดได้รับความเสียหายหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจได้รับความเสียหายจากการขุดดินหรือถมดินอันไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย มีสิทธิร้องขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น สั่งให้หยุดการขุดดินหรือถมดินนั้นได้ และหากผู้ใดฝ่าฝืน พ.ร.บ.ขุดดินถม พ.ศ. 2543 ต้องระวางโทษจำคุกและปรับตามกฎหมายด้วย

จากข้อบังคับและเงื่อนไขดังกล่าวในข้างต้น จะเห็นได้กรณีการขุดดินถมดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายให้อำนาจผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าไปควบคุมดูแลการดำเนินการของเจ้าของที่ดินหรือตัวแทนที่ดำเนินการขุดดินถมดิน อาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเข้าไปบริหารจัดการที่ดินได้ตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจและหน้าที่ เพื่อเป็นการการรักษาประโยชน์และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชนในพื้นที่

4.2.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่น

กฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบของการจัดเก็บรายได้ที่สำคัญได้แก่

(1) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2475 (ฉบับที่ 2),(ฉบับที่ 3)พุทธศักราช 2485,(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534และ(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2543

โดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด ตั้งแต่มาตรา 282 - 290 จึงก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมากโดยมุ่งกระจายอำนาจและแก้ไขให้แก่ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ การจัดหารายได้ให้ท้องถิ่นเป็นจำเป็นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถยืนหยัดอยู่ได้ด้วยตนเอง รายได้ของท้องถิ่นที่ดีที่สุด คือ ภาษี และภาษีที่จัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เรียกว่าภาษีท้องถิ่น

ภาษีโรงเรือนและภาษีที่ดินเป็นภาษีท้องถิ่นประเภทหนึ่งที่จัดเก็บจากเจ้าของโรงเรือนและที่ดิน โดยประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สินในอัตราร้อยละ 12.5 ต่อปีของค่ารายปีและเป็นภาษีที่ทำรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด ดังนั้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน จึงมีความสำคัญและมีส่วนสัมพันธ์ต่อความสามารถในการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดในเรื่องของการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 3 โดยให้เทศบาล เมือง พัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้จาก

(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

(3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2543 ถือได้ว่าเป็นการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการจัดเก็บรายได้เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่นโดยแท้ ทั้งการจัดเก็บ รับชำระ เร่งรัดให้ชำระภาษี และปฏิบัติหน้าที่อื่นเพื่อนำรายได้มาใช้จ่ายและพัฒนาพื้นที่ของตนเอง

ด้วยอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้จากการคำนวณค่ารายปีของทรัพย์สินที่ถือครอง ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่ผู้ครอบครองหรือถือกรรมสิทธิ์มีหน้าที่ที่จะต้องยื่นชำระภาษีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นการจัดเก็บรายได้จากที่ดินในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือเป็นการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอีกรูปแบบหนึ่งที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งเป็นการส่งเสริมและเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถดำรงอยู่ได้จากเงินรายได้ที่จัดเก็บเองในพื้นที่ซึ่งจากความหมายของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นนั้น การจัดเก็บรายได้ในรูปแบบของภาษีโรงเรือนและที่ดินนับว่ามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเงินที่จัดเก็บได้ส่วนหนึ่งจะถูกนำมาใช้ในการจัดทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การดูแลบำรุงรักษาที่หรือทางสาธารณะ,การพัฒนาระบบข้อมูลที่ดินในด้านต่างๆ เป็นต้น

(2) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 156 (พ.ศ. 2515) , พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516 , พระรชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543

เมื่อกล่าวถึงการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการจัดเก็บรายได้จากที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับต่างๆ นับเป็นกฎหมายอีกหนึ่งฉบับที่มีส่วนสำคัญต่อการเป็นแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำเงินหรืองบประมาณที่จัดเก็บได้มาใช้เพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดินหรือการนำรายได้มาใช้จ่ายในท้องถิ่น

การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอีกรูปแบบของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะนำมาพัฒนาพื้นที่ของตนเองได้ โดยหลักการและ

รูปแบบของอำนาจหน้าที่เหมือนกับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินตามที่ได้กล่าวมาในข้างต้น แต่กรณีของการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่นั้นคำนวณจากราคาปานกลางของที่ดินที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ โดย[10]

"ที่ดิน" หมายความว่า พื้นที่ดิน และให้หมายความรวมถึงพื้นที่ที่เป็นภูเขาหรือที่มีน้ำด้วย

"เจ้าของที่ดิน" หมายความว่า บุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ผู้ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน

กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในวันที่ 1 มกราคมของปีใด มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีนั้นจากราคาปานกลางของที่ดิน[11] โดยรายได้ดังกล่าวให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้น นอกจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด[12]

การกำหนดราคาปานกลางของที่ดินเพื่อนำมาคำนวณเป็นค่าภาษีบำรุงท้องที่ที่ต้องเสียให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะถูกกำหนดโดยคณะกรรมการผู้ทำหน้าที่ตีราคาปานกลางของที่ดินซึ่งจะมีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตัวแทนจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการกำหนดราคาปานกลาง กล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าทำหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบของการกำหนดรายได้จากการกำหนดราคากลางของที่ดินตามรูปแบบวิธีการที่กฎหมายกำหนดและนำเงินรายได้มาพัฒนาท้องถิ่นในกิจกรรมต่างๆตามอำนาจหน้าที่ซึ่งรวมถึงการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่

การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ในรูปแบบของการจัดเก็บรายได้จากมูลค่า(ราคากลาง)ของการถือครองที่ดิน ซึ่งถือเป็นการให้อำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของเอกชนในพื้นที่รับผิดชอบทั้งการสำรวจ การตรวจสอบการถือครอง การให้อำนาจเจ้าพนักงานเพื่อเข้าไปสำรวจตามที่เห็นว่าถูกต้อง การให้อำนาจในการลดหย่อนภาษี การให้ชำระเงินเพิ่ม เป็นต้น

ดังนั้นจากบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้จึงถือได้ว่าพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบของการจัดเก็บรายได้เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่น

---

[10] พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 มาตรา 6

[11] พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 มาตรา 7

[12] พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 มาตรา 10 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543

นอกกฎหมายที่ได้กล่าวถึงมาในเบื้องต้นแล้ว ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนดเขตภัยพิบัติในที่ดินของเอกชนตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 , การวางข้อกำหนดในการจัดสรรที่ดิน ตามพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 เป็นต้น

บทที่ 5
อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า

“ที่สาธารณประโยชน์” เป็นคำใช้เรียกชื่อที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ ห้วย หนอง คลอง ลำน้ำต่าง ๆ ให้เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะเป็นผู้ปกปักรักษา ตรวจตรา ซ่อมแซม แก้ไขข้อขัดข้อง ใน มาตรา 122 ได้บัญญัติให้ความหมายของที่สาธารณประโยชน์ว่า ที่สาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงสัตว์ด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรไปใช้รวมกันที่สาธารณประโยชน์ซึ่งประกาศสงวนนั้น คงเป็นที่สาธารณประโยชน์อยู่จนกว่าจะประกาศเลิกที่ชนิดนี้...”

ส่วนพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 1 บัญญัติว่า “ ที่สาธารณประโยชน์ คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมง และเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ...”

เมื่อพิจารณาดูจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งบัญญัติให้ความหมายของที่สาธารณประโยชน์ไว้ในมาตรา 122 ว่าหมายถึง ที่เลี้ยงสัตว์ร่วมกัน ถนนหนทาง ฯลฯ และตามพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 16 ที่สาธารณประโยชน์ หมายถึง ที่จับสัตว์น้ำแล้วเห็นได้ว่าที่เลี้ยงสัตว์ ถนนหนทาง ฯลฯ ล้วนเป็นทรัพย์สินที่โดยสภาพแล้วเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันทั้งสิ้น ฉะนั้น ที่สาธารณประโยชน์ก็คือ ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) นั่นเอง

5.1 ความหมายของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ความหมายของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีการคำจำกัดความไว้ในกฎหมาย กฎกระทรวง และระเบียบ จำนวนหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2486 , ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 , กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 พ.ศ. 2537 , ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 , หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 473/2486 เป็นต้น

5.1.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2486

มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

“ที่ดินรกร้างว่างเปล่า”

คือ ที่ดินที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ และเป็นที่ดินของรัฐตามนัยมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่ได้บัญญัติไว้ว่า “ที่ดินที่มิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ”

“ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคือตามกฎหมายที่ดิน”

คำว่า “เวนคืน” ตามมาตรา 1304 (1) นี้ แตกต่างจากคำว่า “เวนคืน” ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530) เพราะที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนนี้ เป็นการเวนคืนโดยความสมัครใจมิใช่เป็นการเวนคืนโดยบังคับซื้อและเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินสามารถกระทำได้ โดยปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71” และตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 5/2510 ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2510

“ที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้งตามกฎหมายที่ดิน”

การทอดทิ้งที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นไปตามมาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า “นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้

(1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน

(2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป"

ในการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินประเภทนี้จะเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2522 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2522 ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ

"ที่ดินซึ่งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน"

เกี่ยวกับที่ดินประเภทนี้ มีความเห็นแตกต่างกันเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ แนวทางแรกเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวหมายถึงที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยการเวนคืน หรือบังคับซื้อหรือจัดซื้อเพื่อสาธารณประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่แนวทางที่สองเห็นว่าที่ดินที่ได้มาเป็นของแผ่นดิน ตามนัยดังกล่าวจะต้องมีลักษณะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินที่มีการเวนคืนโดยสมัครใจ หรือที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้ง ซึ่งที่ดินตามแนวทางแรกจะไม่ใช่ที่ดินที่มีลักษณะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เพราะการบังคับเวนคืนจะต้องมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นเท่านั้น ดังนั้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืน จึงมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (1) และที่ดินประเภทนี้หาตัวอย่างได้ยากเนื่องจากเป็นการบัญญัติเผื่อไว้เท่านั้น

"ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน"

ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่นิยมเรียกกันว่าที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น เป็นสมบัติส่วนรวมที่มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพราะประชาชนทุกคนมิใช่ว่าจะมีที่ดินเป็นของตนเองทุกคน เช่น ในท้องที่ตามต่างจังหวัด ราษฎรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนาทำไร่ แต่อาจไม่มีที่ให้สัตว์กินหญ้า รัฐก็สงวนหวงห้ามที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งที่เห็นว่าเหมาะสมไว้ให้ราษฎรสำหรับเป็นที่เลี้ยงสัตว์ หรือสงวนที่ดินไว้ให้ราษฎรใช้เป็นที่เผาศพ ฝังศพ (ป่าช้าสาธารณะ) หรือแม้แต่ในกรุงเทพมหานคร ก็มีการสงวนที่ดินไว้เป็นสวนสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้ใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น สนามหลวง สวนลุมพินี สวนจตุจักร เป็นต้น ทรัพย์สินเหล่านี้ถือว่าเป็นทรัพย์สินส่วนกลาง และเป็นทรัพย์สินของรัฐที่มีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน

ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน มาตรา 1304 (2) ได้ให้ตัวอย่างไว้ เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ แต่ที่ดินพลเมืองใช้ร่วมกันยังมีอีกมาก และเรียกชื่อต่าง ๆ กันหลายชื่อ เช่น ที่สาธารณะ ที่สาธารณประโยชน์ ที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน เป็นต้น

“ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ”

ที่ดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่งตามมาตรา 1304 (3) ความสำคัญของที่ดินประเภทนี้ ก็เนื่องจากมีการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งการใช้ที่ดินประเภทนี้ไม่จำเป็นต้องมีการใช้ตลอดเวลาเพียงแต่ได้ใช้หรือเคยใช้ประโยชน์เพื่อราชการก็ถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนี้แล้ว

คำว่า “ประโยชน์ของแผ่นดิน” ตามความหมายในมาตรานี้ ไม่ควรจำกัดแต่เฉพาะรัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น เท่านั้น แต่ควรหมายความรวมถึงองค์กรต่าง ๆ ของรัฐตามความหมายอย่างกว้างขวางด้วย

5.1.2 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

มาตรา 1 ในประมวลกฎหมายนี้

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

มาตรา 2 ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

มาตรา 5 ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71

มาตรา 6 นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน

(2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป

5.1.3 กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดิน ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้

ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

(2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจองใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

5.1.4 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น

5.1.5 หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 473/2486

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 473/2486 ลงวันที่19 ตุลาคม 2486 เรื่องให้จัดหาที่สาธารณะประจำตำบล และหมู่บ้าน โดยสรุปให้ดำเนินการ ดังนี้

1.ให้สำรวจทุกหมู่บ้านและตำบลว่า มีที่ดินซึ่ง ได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ใด ๆบ้างหรือไม่ ถ้ามีและไม่เป็นการขัดข้องประการใดแล้ว ก็ให้กันสถานที่นั้นๆเพื่อจัดเป็นที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน

2. หมู่บ้านหรือตำบลใดมีที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งมีลักษณะเหมาะสมแก่การที่จะจัดเป็นที่สาธารณะ ก็ให้รีบรายงานชี้แจงไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อจะได้ออกกฎหมายหวงห้ามไว้

3. พยายามชี้ชวนชักนำให้ราษฎรได้เล็งเห็นถึงคุณประโยชน์ส่วนรวมและขอร้องให้เสียสละประโยชน์ส่วนตัว โดยยินยอมยกที่ดินให้เป็นที่สาธารณะประจำหมู่บ้านหรือตำบลแล้วแต่กรณีและในการปฏิบัติเช่นว่านี้จะใช้วิธีการแลกเปลี่ยนกล่าว คือ อนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อเป็นการทดแทนกับที่ดินซึ่งยกให้ก็ได้

4. เมื่อไม่มีวิธีอื่นใดแล้ว จึงให้ใช้เงินช่วยบำรุงท้องที่จัดซื้อและถ้าจำเป็นเพื่อให้สำเร็จผลโดยเร็วจะบอกบุญเรี่ยไรเงินจากราษฎรเข้าสมทบด้วยก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจของราษฎรการจัดที่สาธารณะดังกล่าว จะต้องพยายามให้ได้เนื้อที่สาธารณะสำหรับตำบลประมาณ 50 ไร่ และหมู่บ้านประมาณ 25 ไร่ หากจะน้อยไปบ้าง หรือไม่อาจจะจัดตรงกลางตำบลหมู่บ้านก็ได้ ก็ให้บันทึกเหตุผลและความจำเป็นไว้เป็นหลักฐานซึ่งที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้านที่กระทรวงมหาดไทยให้หาไว้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน

5.2 อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[1]

การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐนอกจากจะเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่ก็ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ เช่น ตาม คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 12/2543 เรื่อง การมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน โดยการอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนี้

(1) กรุงเทพมหานคร	ภายในเขตกรุงเทพมหานคร
(2) จังหวัด	ภายในเขตจังหวัดแต่นอกเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัด นั้น
(3) เมืองพัทยา	ภายในเขตเมืองพัทยา
(4) เทศบาล	ภายในเขตเทศบาล นั้น ๆ
(5) องค์การบริหารส่วนตำบล	ภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น ๆ

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ 2457 แก้ไขตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ดังนี้

[1] มาตรฐานการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

มาตรา 11 ให้ยกเลิกความในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 40 กำนันต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในตำบลนั้น

มาตรา 13 ให้ยกเลิกความในมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 122 นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็น สาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ

นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสามให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

5.2.1 มาตรการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่ดินของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่างๆ ได้มีมาตรการของกฎหมายในอันที่จะควบคุมดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

<u>องค์การบริหารส่วนตำบล</u> (อบต.)

1) ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544

2) ร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ตามหนังสือกรมการปกครองที่ มท 0311.1 / ว 1283 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2540 เรื่อง การดำเนินคดีกับผู้บุกรุกทางสาธารณประโยชน์

3) ให้ความร่วมมือ และช่วยเหลือนายอำเภอเกี่ยวกับเรื่องการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และช่วยเหลือการทำงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (23) การดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์

<u>เทศบาล</u>

ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ ได้มีการวางระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ.2543 กำหนดให้ นายกเทศมนตรี ให้ความร่วมมือช่วยเหลือในการสอบสวนประวัติ นำชี้อาณาเขตที่สงสัย และปฏิบัติการอื่นๆ เท่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะทำได้ ในกรณีทำการสำรวจการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยให้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ ดังนี้

1) ชี้แจงและประกาศให้ราษฎรในท้องที่ทราบ
2) ให้ความอนุเคราะห์และให้ความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ในเรื่องที่พัก ความปลอดภัย การติดต่อนัดหมายกับเจ้าของที่ดินข้างเคียง
3) ช่วยแก้ไขปัญหาอุปสรรค และข้อขัดข้องต่างๆ
4) ปฏิบัติการอื่นๆ ตามที่เห็นควร

<u>องค์การบริหารส่วนจังหวัด</u>

สำหรับในการคุ้มครองรักษาที่สาธารณประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายเฉพาะได้กำหนดไว้ว่าให้ดำเนินการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (27) ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดูแลและรักษาที่สาธารณะประโยชน์

เมืองพัทยา

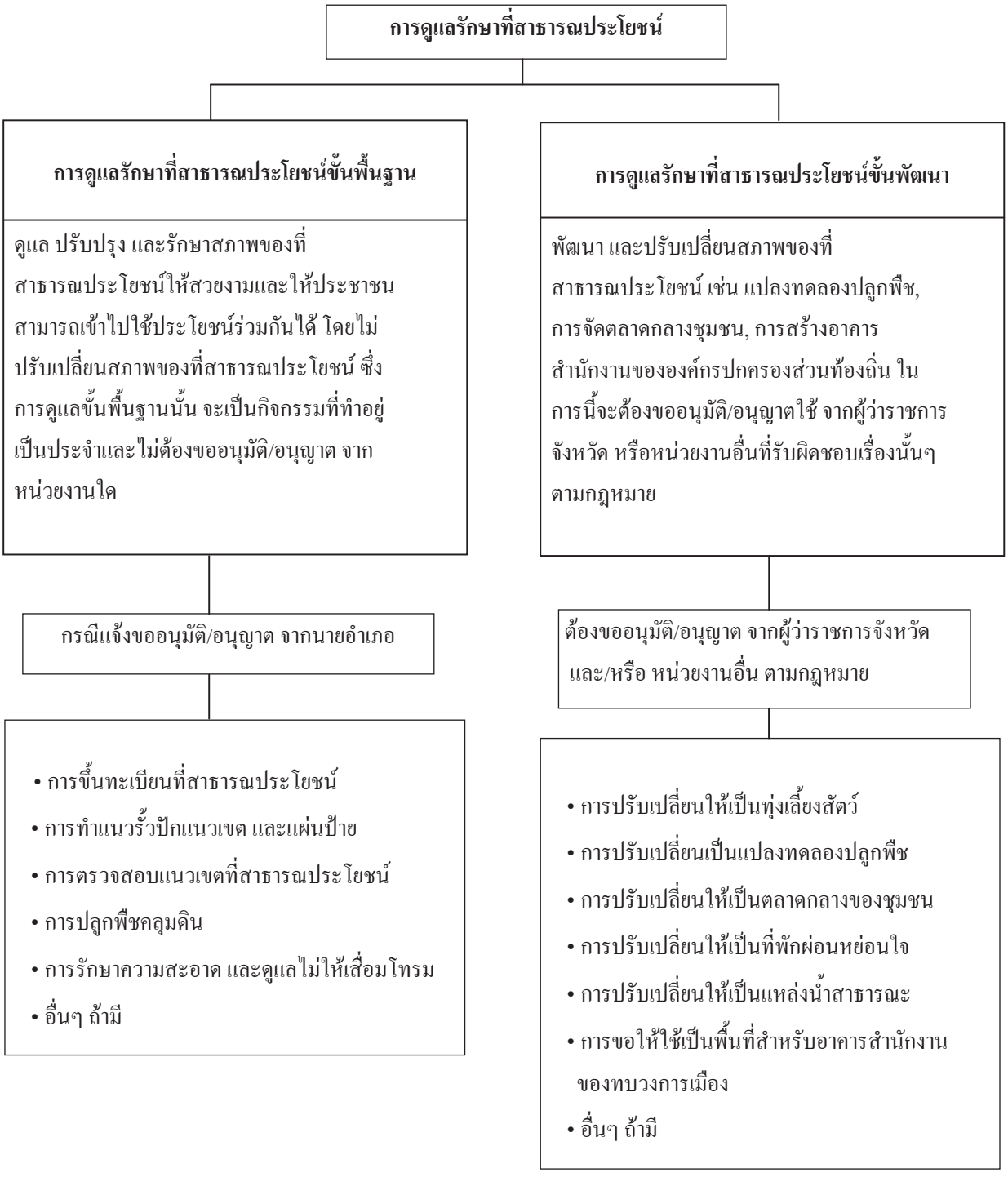
เมืองพัทยา ตามมาตรา 62 (3) แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 บัญญัติให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการคุ้มครอง และดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินภายในเขตเมืองพัทยา

กรุงเทพมหานคร

ในส่วนของกรุงเทพมหานครนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 89 (10) ซึ่งในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น กรุงเทพมหานคร ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และกฎหมายอื่น ๆ

การดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์สำหรับสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ดูแลรักษาดำเนินการคุ้มครองป้องกัน ไม่ว่าเป็นโดยสภาพที่ดินหรือทางราชการสงวนไว้ การดูแลที่สาธารณประโยชน์สำหรับองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเป็นการดูแล ปรับปรุงและรักษาสภาพของที่สาธารณประโยชน์ให้สวยงาม และให้ประชาชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์สภาพพื้นที่และแหล่งน้ำในที่สาธารณประโยชน์ ให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ไม่เป็นที่รกร้างว่างเปล่า กลายเป็นที่ทิ้งขยะมูลฝอย หรือถูกรุกล้ำจากบุคคลหนึ่งบุคคลใด ไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน

แนวทางการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



5.2.2 การคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการดำเนินการเพื่อป้องกันมิให้เกิดการบุกรุกหรือการเข้าไปดำเนินการใดๆ ในที่หรือทางสาธารณะโดยการตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ซึ่งจำเป็นต้องตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งอาจสืบเนื่องมาจากเอกสารหรือบันทึกที่ขาดความชัดเจน, ไม่มีหนังสือสำคัญที่หลวงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล ในการตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์จะมี 2 แนวทาง ประกอบด้วย

1. กรณี มี/ไม่มี หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
2. กรณีเป็นที่ดินซึ่งมีกฎหมายอื่นรองรับ หรือ เป็นที่ในกรรมสิทธิ์ครอบครองของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

(1) กรณี มี/ไม่มี หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ก) กรณีมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

มีไว้เพื่อประโยชน์ในการขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์และแสดงขอบเขตเพื่อคุ้มครองป้องกันการบุกรุก

“หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ตรี “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐานแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฯ ที่ดินตามวรรคหนึ่งแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ”เว้นแต่ที่สาธารณะโดยมีสภาพมีแนวเขตธรรมชาติอยู่แล้ว เช่น ที่ชายตลิ่งทางหลวง ทางน้ำ ทะเลสาบ แม่น้ำ ลำคลอง ไม่จำเป็นต้องขอหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเนื่องจากมีสภาพและขอบเขตของแนวสาธารณะอยู่แล้วดังนั้นหากมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงอยู่แล้วสามารถนำมาใช้อ้างอิงเขตที่ตั้ง และการใช้ประโยชน์ของที่ดินรัฐ แต่ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินรัฐ และนำมาใช้ขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ของท้องถิ่นได้ทันที

ข) กรณีไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

เช่น ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน หนองน้ำสาธารณะบึงสาธารณะ หากไม่มีเอกสารสิทธิใดๆ อ้างอิง ควรจะมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงขอบเขตและป้องกันการบุกรุก

เว้นแต่ที่สาธารณะโดยมีสภาพมีแนวเขตธรรมชาติอยู่แล้ว เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางหลวง ทางน้ำ ทะเลสาบ แม่น้ำลำคลอง ไม่จำเป็นต้องขอหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เนื่องจากมีสภาพและขอบเขตของแนวสาธารณะอยู่แล้ว

การจัดทำหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต้องเป็นไปตาม แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฯ โดยมีแนวทางดังนี้

(1) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอต่อนายอำเภอ และให้นายอำเภอมอบหมายให้มีการสำรวจพื้นที่ร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ เพื่อตรวจสอบ และยืนยันกรรมสิทธิ์ครองครองที่ดินในกรณีที่มีผู้อยู่อาศัยมาเป็นเวลานาน หรือ เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานขอหลักฐาน และเอกสาร เกี่ยวกับที่มาหรือกรรมสิทธิ์ของพื้นที่นั้น กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมที่ดิน กรมป่าไม้ กรมชลประทาน เป็นต้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวบรวมข้อมูล หลักฐาน และเอกสารที่เป็นหลักฐานยืนยันพื้นที่อันเป็นสมบัติของแผ่นดิน ที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใด ซึ่งชุมชน หรือประชาชนในพื้นที่สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดสรรงบประมาณ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรังวัด และการขอหนังสือสำคัญที่หลวง โดยทำการรังวัดทำแผนที่ตามขั้นตอนของทางราชการ

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการตาม แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ผ่านนายอำเภอ โดยให้เป็นไปตามกำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 26 (พ.ศ.2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ดังนี้

(4.1) ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจดูแลรักษาที่ดินนั้นให้แสดงความประสงค์ต่ออธิบดีกรมที่ดิน ว่าจะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งกรมที่ดินได้มีคำสั่ง ที่ 853/2535 ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2535 มอบอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนเกี่ยวกับ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตจังหวัดนั้นๆ

(4.2) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำขอตาม ข้อ (4.1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการสอบสวนและรังวัด ทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบมีกำหนดสามสิบวันโดยปิดไว้ในที่เปิดเผย 3 แห่ง ดังนี้

1. สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา 1 ฉบับ
2. ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่หรือที่สำนักงานเขต 1 ฉบับ

3. สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 ฉบับ

ในประกาศดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแผนที่ที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและกำหนดระยะเวลาผู้ที่มีส่วนได้เสียจะคัดค้านไว้ด้วยซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศถ้าไม่มีผู้คัดค้านให้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป

(4.3) วิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้เป็นไปตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2517 ดังนี้

(4.3.1) หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใช้แบบ ส.ธ. 1 ท้ายกฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 26 (พ.ศ. 2516)

(4.3.2) หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ทำขึ้น 3 ฉบับมอบให้ผู้ดูแลรักษาถือไว้ 1 ฉบับ และ เก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา 1 ฉบับ และเก็บไว้ ณ กรมที่ดิน 1 ฉบับ กรณีที่ดินตั้งอยู่คาบเกี่ยวหลายจังหวัดให้จัดทำเพิ่มขึ้นตามจังหวัดที่เกี่ยวข้อง (ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2539))

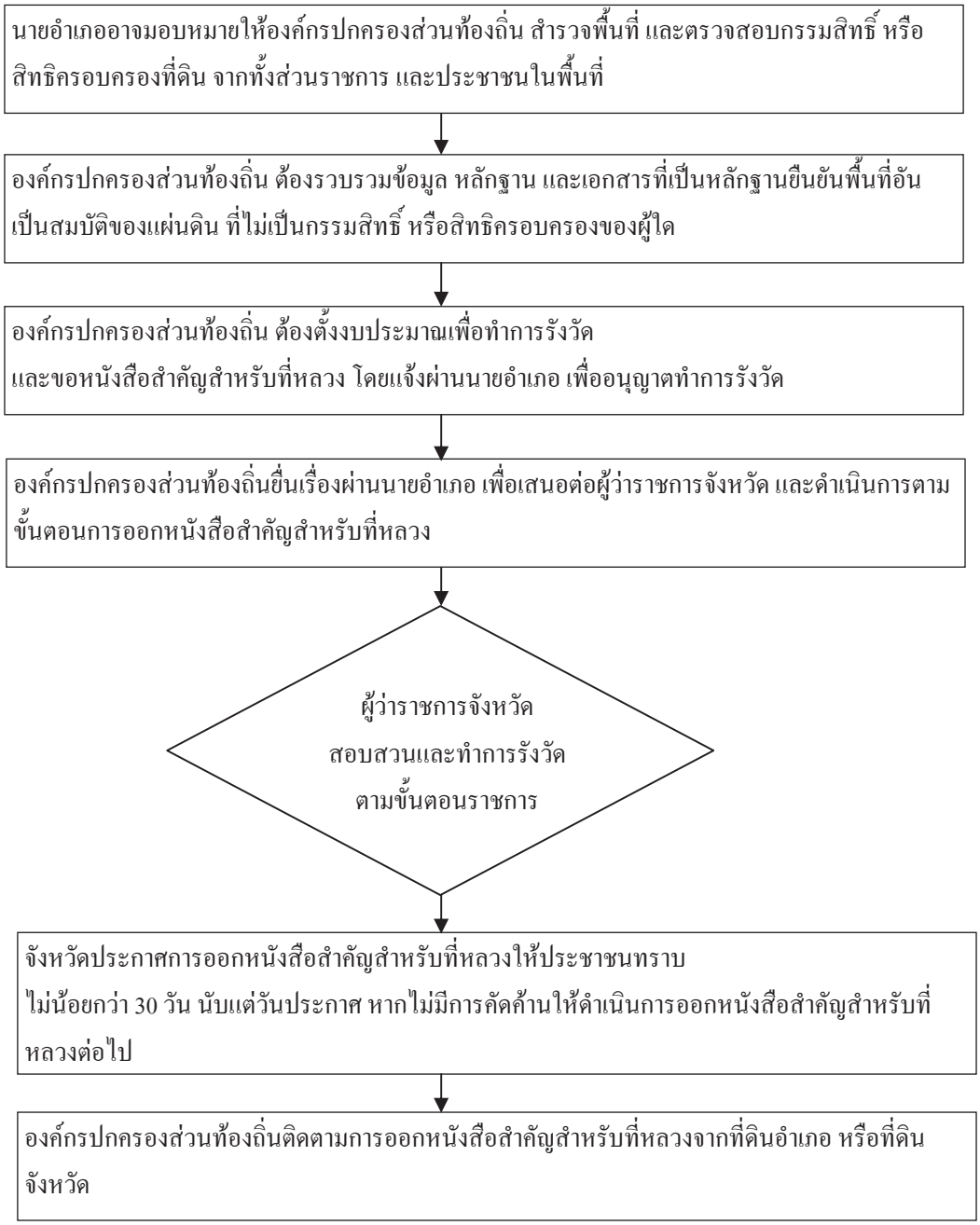
(4.3.3) ถ้าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสูญหายให้อธิบดีออกใบแทนให้

(4.3.4) ที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะก็ดี ถ้าที่ดินนั้นยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ถือว่าเขตของที่ดินนั้นเป็นไปตามหลักฐานของราชการ เช่น ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่กระทรวงมหาดไทยได้สั่งให้จังหวัดต่างๆ สำรวจและจัดทำขึ้น หรือประกาศการสงวนหวงห้ามที่ดินของราชการ

(4.3.5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ติดตามการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจากที่ดินจังหวัด

แผนภูมิแนวทางการตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์โดยสรุป

แผนภูมิขั้นตอนการขอหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง กรณีไม่มีหนังสือสำคัญที่หลวงสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ทั้งนี้ ดำเนินการขอหนังสือสำคัญที่หลวงจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการรังวัดที่ดิน พึงจะต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่กรมที่ดินกำหนด ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องงบประมาณเพื่อภารกิจดังกล่าว

(2) กรณีเป็นที่ดินซึ่งมีกฎหมายอื่นรองรับ หรือเป็นที่ในกรรมสิทธิ์ครอบครองของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

กรณีเป็นที่ดินซึ่งมีกฎหมายอื่นรองรับ หรือ เป็นที่ในกรรมสิทธิ์ครอบครองของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง จะไม่ทำการขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ ประกอบด้วย

ชนิดของที่ดิน	รายละเอียด
1) ที่ดินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 ข้อ 7 การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์	(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ไม่ต้องจัดทำทะเบียน แต่ให้ทบวงการเมืองผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีหน้าที่ดูแลรักษาสำรวจรายละเอียดตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้เป็นหลักฐาน (2) ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าเป็นโดยสภาพที่ดินหรือทางราชการได้สงวนไว้ก็ตาม เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น เว้นแต่ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะและทางระบายน้ำที่อยู่ในความดูแลรักษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2) ที่ราชพัสดุ	ที่ดินในความดูแลของกรมธนารักษ์
3) ที่ดินที่ส่วนราชการอื่นครอบครอง	เช่น ที่ทางหลวง ที่ป่าสงวนแห่งชาติ

5.2.3 แนวทางการพิจารณาแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดแนวเขตที่สาธารณประโยชน์นั้นย่อมเกี่ยวข้องกับส่วนราชการต่างๆ หลายหน่วยงาน ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้อง รวมไปถึงภาคประชาชนด้วยตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย “การมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2543” ได้กำหนดไว้ดังนี้ “ในกรณีที่มีปัญหาว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์แห่งใดสมควรจะคงสภาพเพื่อทำการออกหนังสือสำคัญที่หลวงไว้เป็นหลักฐาน หรือสมควรถอนสภาพเพื่อนำมาจัดสรรให้ราษฎรทำกินหรือทำประโยชน์อื่น หรือกรณีที่มีผู้บุกรุกสมควรขับไล่หรือไม่ เมื่อนายอำเภอร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนัดประชุมพิจารณาให้ความเห็น โดยให้ประชาชน ผู้นำชุมชนผู้นำศาสนา หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับสภาตำบลหรือสภาท้องถิ่นด้วยเสร็จแล้วส่งผลให้นายอำเภอ เพื่อดำเนินการต่อไป”

ด้วยระเบียบดังกล่าวนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพิจารณาเพื่อดำเนินการได้ดังต่อไปนี้

(1) การจัดตั้งคณะกรรมการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเสนอต่อนายอำเภอ เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการในการตรวจสอบเขตพื้นที่สาธารณประโยชน์ เรียกว่า “คณะกรรมการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์...(ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)...” เพื่อให้สอดคล้องกับ “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2543” ประกอบด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่น้อยกว่า 7 คน ดังนี้

1)	นายอำเภอ หรือ ผู้ได้รับมอบหมาย	ประธานกรรมการ
2)	นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	กรรมการ
3)	ผู้แทนที่ดินอำเภอ	กรรมการ
4)	ผู้แทนป่าไม้จังหวัด	กรรมการ
5)	ผู้แทนตำรวจในท้องที่	กรรมการ
6)	ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง	กรรมการ
7)	ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่	กรรมการ
8)	ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	กรรมการและเลขานุการ

หมายเหตุ : ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการตามความเหมาะสม

(2) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์

คณะกรรมการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ มี อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ ดังนี้

1) จัดทำนโยบายและแผนการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2) ดำเนินการขออนุมัติงบประมาณดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ เช่น การขุดลอกคูคลองหรือหนองน้ำในบริเวณที่สาธารณประโยชน์
3) ติดตามการขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ในพื้นที่
4) ตรวจติดตามแนวเขตพื้นที่สาธารณประโยชน์ที่มีการทับซ้อนกับที่ดอื่นๆ
5) ตรวจติดตามและป้องกันการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์หรือการใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน
6) ติดตามการขอใช้พื้นที่สาธารณประโยชน์ในเขตพื้นที่
7) ติดตามการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในการใช้ที่สาธารณประโยชน์

การแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว เป็นแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยเสนอแนะเพื่อเป็นประโยชน์ในการทำงานร่วมกัน ระหว่างนายอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งคณะกรรมการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ มีหน้าที่ในการพิจารณาเพื่อกำหนดแนวเขตสำหรับการขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ ในการประชุมควรตกลงร่วมกันตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ แต่ต้องไม่น้อยกว่าปีละ 1 ครั้ง (ควรอยู่ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ ก่อนการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญที่หลวง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2543)

5.3 การจัดทำทะเบียนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทะเบียนที่สาธารณประโยชน์

การจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล จัดทำขึ้นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 ข้อ 7 การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ดังนี้

(1) ที่ดินไม่ต้องจัดทำทะเบียน แต่ให้ทบวงการเมืองผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีหน้าที่ดูแลรักษาสำรวจรายละเอียดตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้เป็นหลักฐาน

(2) ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะและที่เลี้ยงสัตว์ ที่อยู่ในความดูแลรักษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ดำเนินการสำรวจจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยให้จัดทำจำนวน 4 ชุด ให้เก็บรักษาไว้ดังนี้ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 ชุด 2) อำเภอหรือกิ่งอำเภอ 1 ชุด 3) จังหวัด 1 ชุด และ 4) ให้จังหวัดส่งให้กรมที่ดิน 1 ชุด ถ้าที่ดินแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามกฎหมายดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป สำหรับที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ได้จัดทำทะเบียนไว้แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการคัดลอกมาเก็บไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น 1 ชุดที่ดินนอกจากที่กล่าวไว้ในวรรคหนึ่ง เป็นหน้าที่ของนายอำเภอท้องที่

ทางเท้าสาธารณประโยชน์หรือทางน้ำสาธารณะที่ไม่ใช่ทางหลวงตามกฎหมาย ว่าด้วยทางหลวงหรือทางที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายสำรวจจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ไว้เป็นหลักฐานด้วย

สำหรับทะเบียนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำขึ้นเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับ ทะเบียนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่สำนักงานที่ดิน ซึ่งโดยปกติแล้ว กรมที่ดินจะส่งสำเนาหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่มีอยู่แล้วให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยตรวจสอบกรรมสิทธิ์ของที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ หรือบ่งชี้ว่าที่ดินใดยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนไว้

5.3.1 ประโยชน์ของการจัดทำทะเบียนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทะเบียนที่สาธารณประโยชน์

การจัดทำทะเบียนทั้งสองชนิดนั้น เพื่อบันทึกรายการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ให้ทราบว่า ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีที่ดินสาธารณประโยชน์จำนวนเท่าใด อยู่ที่ใด มีเนื้อที่มากน้อยเท่าใด ใช้เพื่อประโยชน์อย่างไร ในทะเบียนที่สาธารณประโยชน์แต่ละฉบับที่จัดทำขึ้น ควรจะมีข้อความบ่งถึงสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) ทราบตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน ว่าตั้งอยู่ที่ตำบล อำเภอ จังหวัดใด

(2) ทราบอาณาเขต และเนื้อที่ ว่าที่ดินที่หวงห้ามทั้งสี่ทิศ จะติดที่ดินของบุคคลใดหรือจดสถานที่ใดบ้างมีเนื้อที่เท่าไร

(3) ผู้หวงห้ามอาจเป็นนายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือ จะเป็นกระทรวง ทบวง กรมก็ได้ ซึ่งผู้ที่ทำการหวงห้ามมีความสำคัญ เพราะเป็นเครื่องมือพิสูจน์ได้ว่า การสงวนหวงห้ามนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

(4) ความประสงค์ในการหวงห้าม คือ มีความประสงค์ว่าจะหวงห้ามไว้ใช้เพื่อประโยชน์อะไร เช่น ใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ของหมู่บ้าน ซึ่งเป็นสาระสำคัญทำให้ทราบว่าจะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด

(5) วัน เดือน ปี ที่กำหนดหวงห้าม ชอบด้วยกฎหมายในขณะที่มีการหวงห้ามหรือไม่

(6) นามของผู้ที่ลงทะเบียน หมายถึง เจ้าหน้าที่ผู้คัดลอกทะเบียน

ทั้งนี้การบันทึกข้อมูลอาจเป็นไปตาม แนวทางการขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์

5.3.2 จุดมุ่งหมายการขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ท้องถิ่น

(1) เพื่อให้ทราบอาณาเขตของที่ดินสาธารณประโยชน์ และวัตถุประสงค์ของที่ดิสาธารณประโยชน์ ของท้องถิ่นนั้นๆ

(2) เพื่อให้ทราบสาเหตุการขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ท้องถิ่น เช่นการสงวนหวงห้าม หรือ สภาพธรรมชาติ หรือ เกิดจากการใช้ประโยชน์ร่วมกัน

(3) เพื่อให้สามารถใช้เป็นหลักฐานของทางราชการเกี่ยวกับที่ดินนั้น

(4) เพื่อป้องกันการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์เป็นสมบัติส่วนตัว

5.3.3 ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ท้องถิ่น

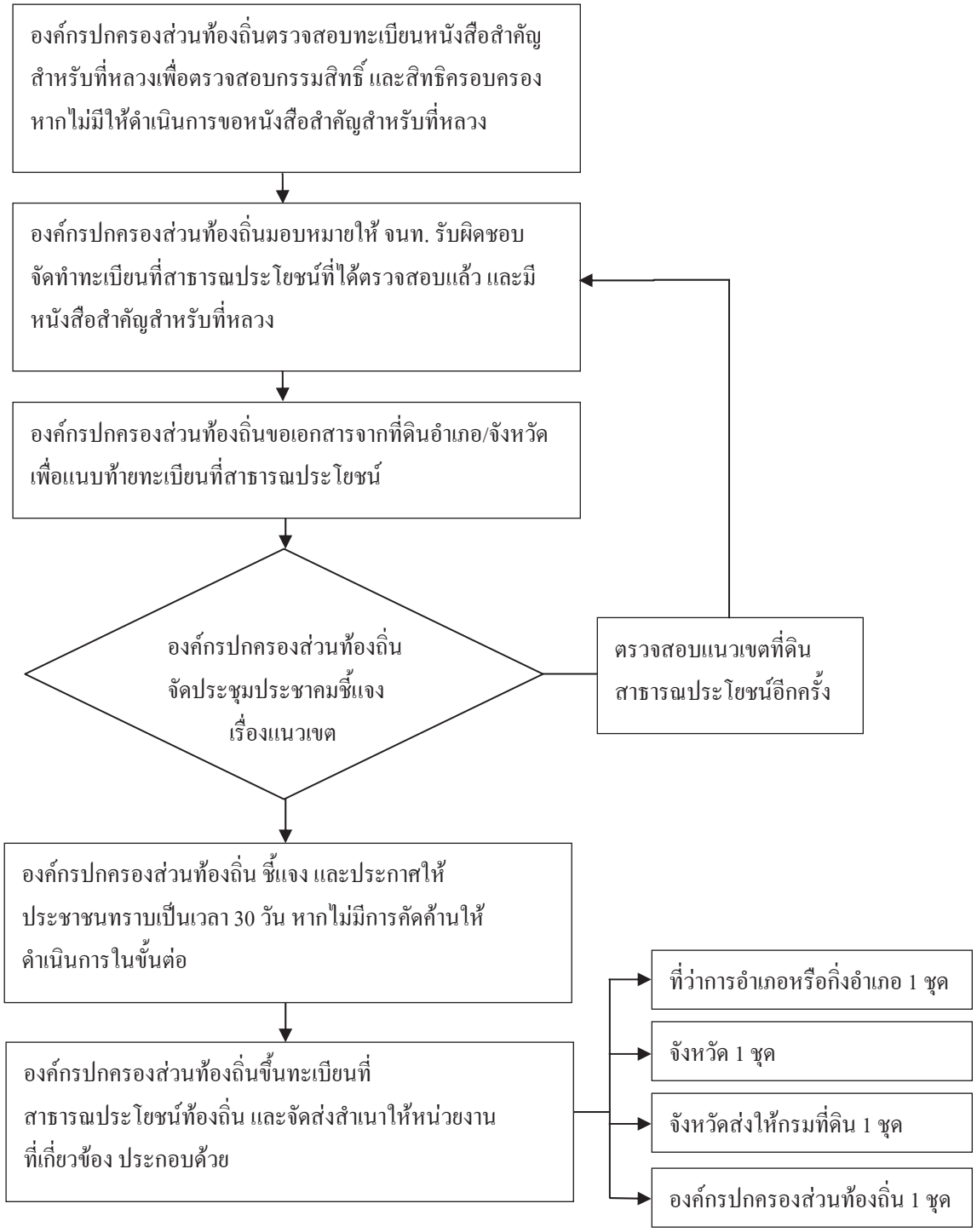
ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544

ข้อ 7 การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำราง สาธารณะ และทางระบายน้ำที่อยู่ในความดูแลรักษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ดำเนินการสำรวจจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยให้จัดทำจำนวน 4 ชุด โดยให้เก็บรักษาไว้ดังนี้

1. ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ 1 ชุด
2. จังหวัด 1 ชุด
3. จังหวัดส่งให้กรมที่ดิน 1 ชุด
4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 ชุด

ถ้าที่ดินแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามกฎหมายดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง สำหรับที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ได้จัดทำทะเบียนไว้แล้วก่อนระเบียบนี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการขอคัดมาเก็บไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น 1 ชุด ทางสาธารณประโยชน์หรือทางน้ำสาธารณะที่ไม่ใช่ทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงหรือทางที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายสำรวจจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ไว้เป็นหลักฐานด้วย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินการสำรวจจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

แผนภูมิขั้นตอนการขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 ตามข้อ 7



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจมอบให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในการจัดทำบัญชีรายการแสดงที่สาธารณประโยชน์ท้องถิ่น เรียกว่า “ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ท้องถิ่น สำหรับ...(ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)...” พร้อมแนบแผนที่หรือแผนผังของที่สาธารณประโยชน์ โดยอาจกำหนดรูปแบบตามความเหมาะสม และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เก็บรักษาต้นฉบับและจัดทำสำเนาทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ท้องถิ่นอย่างน้อย 4 ชุด โดยมีหน่วยงานที่เก็บสำเนาทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ดังนี้

(1) ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ 1 ชุด

(2) จังหวัด 1 ชุด

(3) จังหวัดส่งให้กรมที่ดิน 1 ชุด

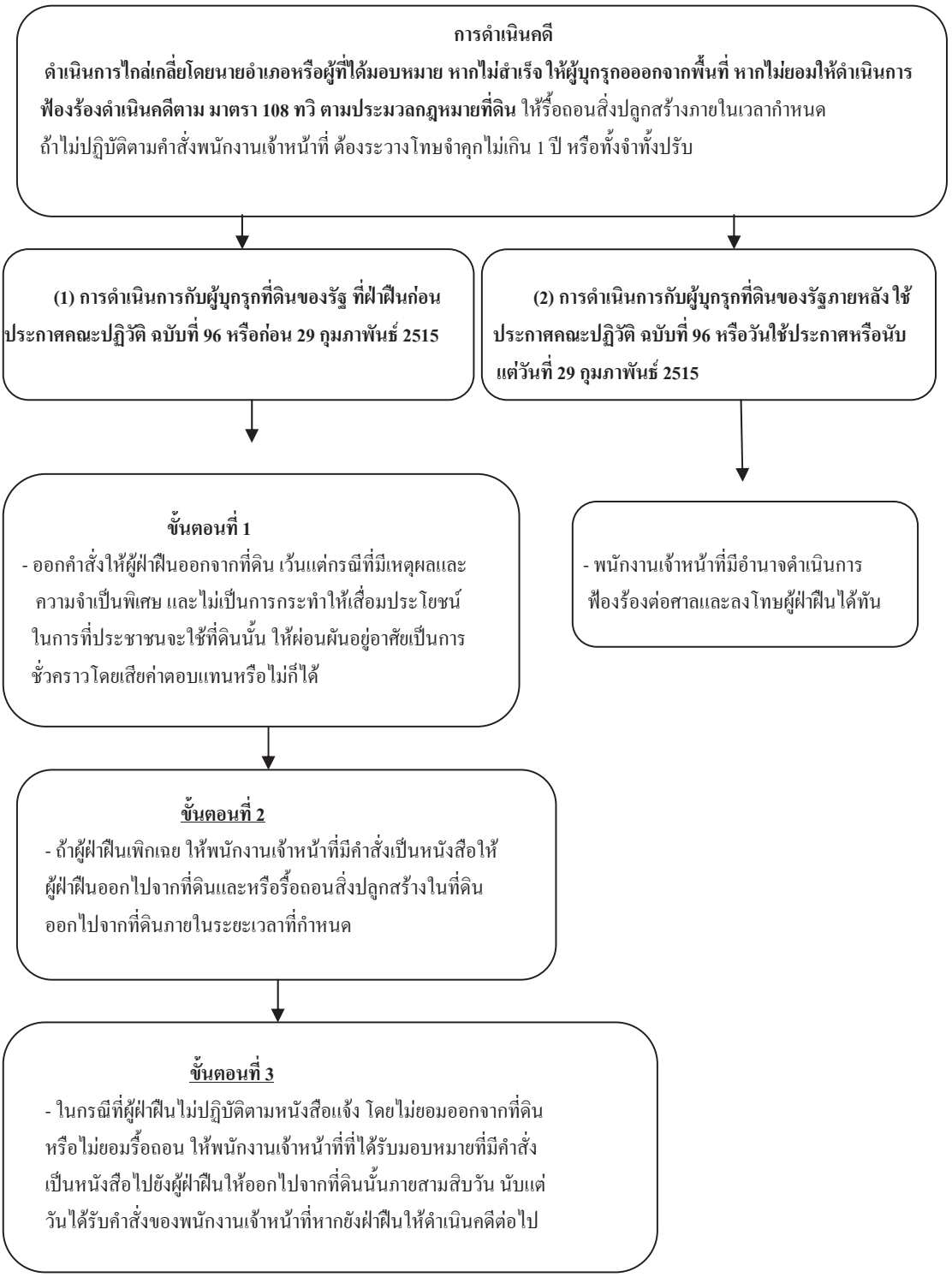
(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 ชุด

ในกรณีที่มีการปรับปรุงแก้ไขรายละเอียดของทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งสำเนาของส่วนที่มีการแก้ไขนั้นให้ผู้ถือครองสำเนาเอกสารด้วยซึ่งทะเบียนที่สาธารณประโยชน์อาจทำเป็นฉบับรวมของทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแยกตามพื้นที่หมู่บ้านก็ได้ตามความเหมาะสม นอกจากนั้นการได้มาซึ่งแผนที่หรือแผนผังของที่สาธารณประโยชน์สามารถขอได้จากกรมที่ดินหรือ กรมโยธาธิการและผังเมือง โดยอาจจะใช้แผนที่มาตราส่วนขนาด 1 ต่อ 50,000 หรืออาจขอจากหน่วยงานอื่นได้ เช่น กรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร กรมโยธาธิการและผังเมือง

แต่หากต้องการแผนที่ซึ่งเป็นภาพถ่ายทางอากาศ หรือ ภาพถ่ายดาวเทียม ที่มีความละเอียดสูงกว่า เช่น มาตราส่วน 1 : 5,000 หรือ เป็นแผนที่ดาวเทียมซึ่งสามารถแสดงการใช้ประโยชน์ของที่ดินในพื้นที่นั้นๆ แล้ว อันดับแรกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรติดต่อไปยังกรมโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด หรือ กรมแผนที่ทหาร เพื่อตรวจสอบพิกัดที่ตั้งของพื้นที่นั้น ๆ จากนั้นส่งหนังสือแจ้งความจำนงในการขอรับบริการข้อมูลแผนที่ภาพถ่ายจากดาวเทียมไปยังผู้อำนวยการ “สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ” (สอภท.) ระบุวัตถุประสงค์ของการนำข้อมูลแผนที่ภาพถ่ายจากดาวเทียมไปใช้งานซึ่งจะได้ดำเนินการและแจ้งผลให้ทราบพร้อมส่งความตกลงในการใช้ข้อมูลภาพถ่ายดาวเทียม

5.4 การเฝ้าระวังการบุกรุก และการดำเนินการ

แผนผังการดำเนินการกรณีพบการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน



การดูแลตรวจสอบสภาพที่สาธารณประโยชน์นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เฝ้าระวังมิให้มีการบุกรุก หรือนำใช้ประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้นองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะดำเนินการออกตรวจสอบสภาพที่สาธารณประโยชน์โดยทั่วไป และทำรายงานสรุป และถ่ายภาพเก็บไว้เป็นหลักฐาน เพื่อรายงานต่อนายอำเภอ และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อตรวจพบการบุกรุก มีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

5.4.1 การตรวจสอบการบุกรุก

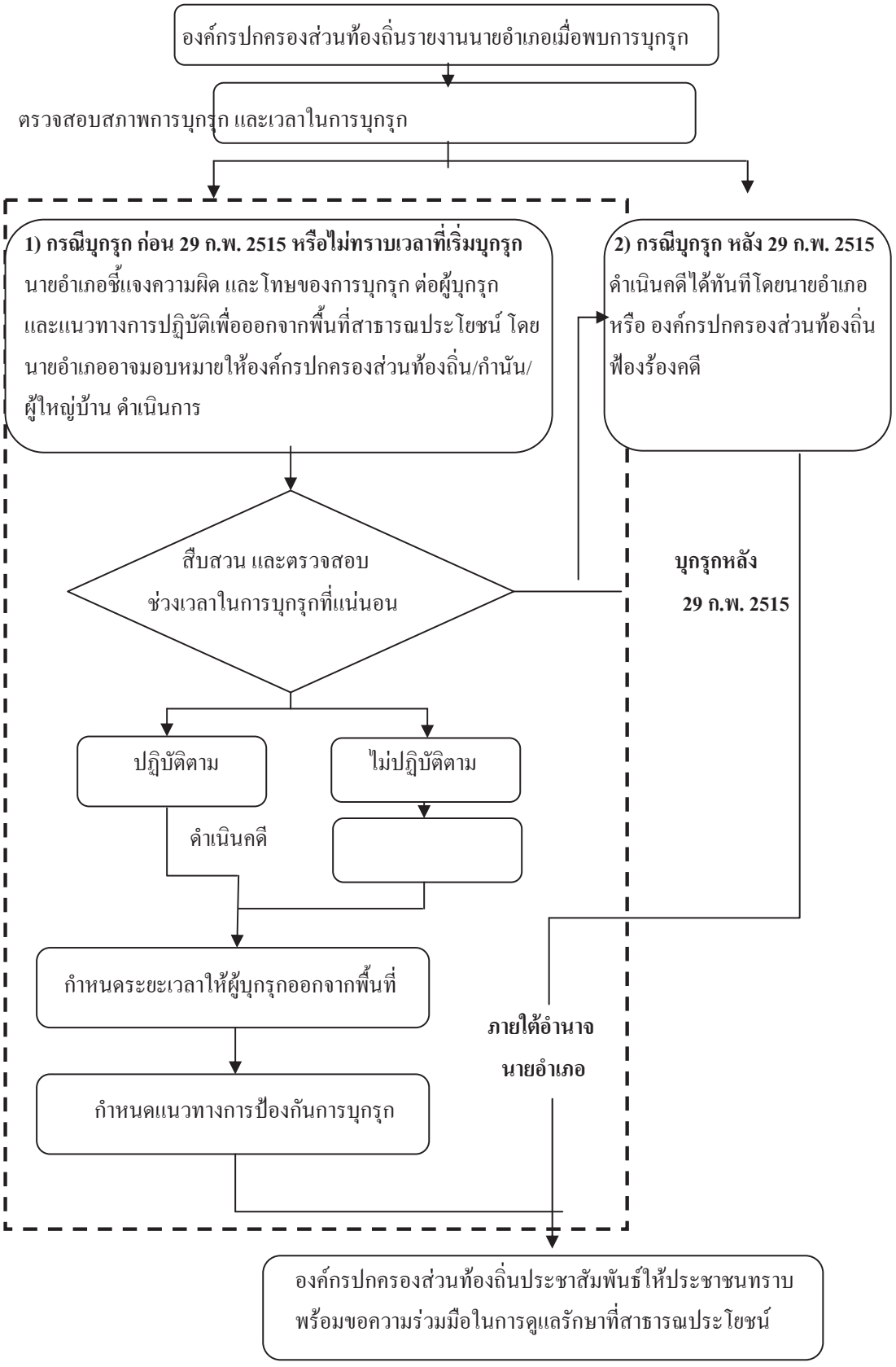
ในการตรวจสอบการบุกรุกนั้นเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ควรจะบันทึกข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษร และถ่ายภาพประกอบด้วย อีกทั้งควรมีพยานที่อยู่บริเวณใกล้เคียง หรือ อาจตรวจสอบจากแผนที่แนบท้ายหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หรือ ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ก็ได้ โดยมีประเด็นการตรวจสอบ ดังนี้

1) ผู้บุกรุกเป็นใคร (ชื่อ-นามสกุล และบริเวณที่บุกรุก)
2) การบุกรุกในลักษณะใด มีสภาพปัจจุบันเป็นอย่างไร
3) ระยะเวลาที่ได้มีการบุกรุก และต้องตรวจสอบให้ได้ว่าบุกรุกก่อนวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 หรือไม่เนื่องจาก ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 108 จะมีผลแตกต่างกันในการปฏิบัติต่อผู้บุกรุก และการดำเนินคดี

ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบว่าที่สาธารณประโยชน์ถูกบุกรุกในลักษณะใด เช่นการขยับหลักเขต หรือ การเข้ามาสร้างที่อยู่อาศัย หรือ มีการใช้ที่สาธารณประโยชน์บริเวณนั้น โดยมิใช้เพื่อส่วนรวม ดังนั้นจะช่วยให้เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสามารถตัดสินใจในการดำเนินการได้โดยง่าย และอาจจัดทำแบบฟอร์มสำหรับตรวจสอบการบุกรุก เพื่อสามารถใช้เป็นหลักฐานในการติดตามผล และรายงานผลต่อนายอำเภอ และผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น

5.4.2 แนวทางการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนภูมิการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อพบผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์



แนวทางการดำเนินการขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องดำเนินการภายใต้อำนาจและการมอบหมายให้ดำเนินการจากนายอำเภอ เว้นแต่อำนาจในการฟ้องร้องคดี ซึ่งเป็นอำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ ขึ้นอยู่กับช่วงเวลาในการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ว่าเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ซึ่งทำให้การปฏิบัติ และการดำเนินคดีแตกต่างกัน จึงจำเป็นจะต้องมีการสืบสวนและตรวจสอบให้แน่นอน

1) กรณีบุกรุก ก่อนวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 หรือ ไม่ทราบเวลาในการบุกรุกที่แน่นอน

หากไม่ทราบเวลาในการบุกรุกที่แน่นอนให้ดำเนินการตามแบบการบุกรุกก่อนวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 เนื่องจากแม้มีความผิดเกิดขึ้นจริง แต่อำนาจในการฟ้องร้องคดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับหลังจากนั้น หากฟ้องร้องโดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตรวจสอบได้จะเป็นการกระทำที่ละเมิด มาตรา 108

(1) นายอำเภอ ดำเนินการชี้แจงให้ผู้บุกรุกทราบว่าการบุกรุกนี้ มีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 9 กำหนดห้ามมิให้บุคคลเข้าไปยึดถือครอบครองหรือทำด้วยประการใดให้เป็นการทำหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวดทราย หรือเข้าไปยึดถือครอบครองรวมถึงการก่อสร้าง หรือเผาป่า ที่ดินของรัฐ ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือ มิได้รับอนุญาตจากหน่วยงานเจ้าหน้าที่ หากผู้ใดฝ่าฝืนตามมาตรา 9[2] มีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 108 และ 108 ทวิ

(2) เมื่อนายอำเภอ หรือ จะมอบหมายให้ผู้ใดผู้หนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนพนักงานเจ้าหน้าที่ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น / กำนัน / ผู้ใหญ่บ้าน) ดำเนินการให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 108 โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดินและหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด

กรณีผู้บุกรุกไม่ยอมออกจากพื้นที่สาธารณประโยชน์ ให้แจ้งความดำเนินคดีผู้บุกรุกและรายงานนายอำเภอทราบซึ่งผู้บุกรุกมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

1. เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า
2. ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวดหรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ
3. ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

(3) กำหนดระยะเวลาให้ผู้บุกรุกออกจากพื้นที่

---

[2] ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 9 ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(4) กำหนดแนวทางการป้องกันการบุกรุก เช่น มีป้ายบอก ณ บริเวณที่สาธารณประโยชน์และจัดทำแนวเขตที่ชัดเจน ประกาศตามหอกระจายข่าวในพื้นที่ที่มีการบุกรุก จัดประชุม ชาวบ้านเพื่อแจ้งให้ทราบพื้นที่สาธารณประโยชน์มีแนวเขตแค่ไหน

(5) ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ พร้อมขอความร่วมมือในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์

2) กรณีบุกรุก หลังวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515

ให้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการฟ้องร้องคดีได้ทันที ทั้งนี้จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งหมดด้วย

5.4.3 การดำเนินคดี กรณีมีการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐอีกประการหนึ่งก็คือ การดำเนินคดีกับผู้บุกรุก กล่าวคือ แม้รัฐจะสร้างหลักฐานขึ้นคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐโดยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และมีการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์แต่ก็เป็นเพียงหลักฐานของทางราชการที่จะใช้พิสูจน์ถึงความเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเมื่อมีคดีขึ้นสู่ศาล หรือใช้ในการพิจารณาว่าที่พิพาทเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ ส่วนตามสภาพความเป็นจริงก็ยังปรากฏว่ามีราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐอยู่เสมอ

รัฐจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายวางมาตรการลงโทษผู้บุกรุกเหล่านี้โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ผู้บุกรุกเข็ดหลาบ เกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำผิดอีก โดยประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติให้ผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นความผิดในตัวเอง

บุคคลซึ่งเข้าไปครอบครองหรือทำการใดๆ ในที่ดินของรัฐโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมเป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือ เป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ตามปกติเมื่อมีการบุกรุกที่ดินของรัฐ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดิน หากไม่ยอมออก พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีทางศาล

ปัจจุบัน มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน โดยบัญญัติโทษที่จะลงแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐไว้ในมาตรา 108 และมาตรา 108 ทวิ ดังนี้

มาตรา 108 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดิน และหรือรื้อถอนสิ่งปลูก

สร้างในที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจองพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการกำหนดระเบียบตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจะกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืน ต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินนั้นให้แก่รัฐหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยก็ได้"

มาตรา 108 ทวิ "นับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดในวรรคหนึ่งได้กระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคสองได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่มีคำพิพากษาว่าผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรานี้ ศาลมีอำนาจสั่งในคำพิพากษาให้ผู้กระทำผิดคนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิดออกไปจากที่ดินนั้นด้วย

บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใดๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดดังกล่าวให้ริบเสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่"

จากมาตราดังกล่าว จึงต้องแบ่งวิธีการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนตามมาตรา 9 ออกเป็น 2 กรณี คือ

(ก) การดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งได้ฝ่าฝืนก่อนใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96

(ข) การดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งได้ฝ่าฝืนหลังใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96

(ก) การดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งได้ฝ่าฝืนก่อนใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 (ใช้บังคับ 4 มีนาคม 2525)

การดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนตามมาตรา 9 ในกรณีนี้พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา 108 ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือแจ้งไปยังผู้ฝ่าฝืนให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา 108 ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

1.1 กรณีที่ที่ดินที่มีการบุกรุกเป็นที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการเมื่อทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ร้องขอตามระเบียบนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ฝ่าฝืนทราบเพื่อปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

ก. ให้มาจัดการทำบันทึกไว้เป็นหลักฐานต่อทางราชการภายในเวลาที่กำหนดว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินเป็นเนื้อที่เท่าใด ตั้งแต่เมื่อใด และจะออกไปจากที่ดินได้เมื่อใด

ข. ให้มาทำความตกลงเพื่อเสียค่าตอบแทนตามอัตราและเวลาที่ทางราชการกำหนดให้

ค. เมื่อมีความจำเป็นอาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนและบริวารออกไปจากที่ดินหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดินด้วยก็ได้

1.2 กรณีที่ที่ดินที่มีการบุกรุกเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามระเบียบนี้ ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ มีคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดินเว้นแต่กรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นพิเศษ และไม่เป็นการกระทำให้เสื่อมประโยชน์ในการที่ประชาชนจะใช้ที่ดินนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะผ่อนผันให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวโดยเสียค่าตอบแทนหรือไม่ก็ได้

1.3 กรณีที่ที่ดินที่มีการบุกรุกเป็นที่ดินที่ทางราชการมีโครงการจะจัดให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัย และประกอบอาชีพ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งให้ผู้ฝ่าฝืนไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการจัดที่ดินเพื่อขอรับคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและเพื่อปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับข้อกำหนดและเงื่อนไขในการจัดที่ดินตามโครงการจัดที่ดินนั้นต่อไป

1.4 กรณีที่ดินมีการบุกรุกเป็นที่ดินที่มีทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้นว่า ที่หิน ที่กรวดหรือที่ทราย ไม่ว่าที่ดินนั้น รัฐมนตรีจะได้ประกาศหวงห้ามไว้ในมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้วหรือไม่ก็ตามถ้ามีผู้ฝ่าฝืนเข้าไปทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพหรือเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดินตามระเบียบนี้ ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะแจ้งผู้บุกรุกให้ระงับการกระทำหรือสั่งให้ออกไปจากที่ดินนั้นและถ้าการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณชนก็มีอำนาจให้ผู้ฝ่าฝืนแก้ไขการกระทำนั้นให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วย

การแจ้งของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้แจ้งเป็นหนังสือมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) ชื่อ และชื่อสกุลของผู้ฝ่าฝืน

(2) ตำแหน่งที่ดินที่เข้าไปบุกรุก ยึดถือครอบครอง หรือใช้ประโยชน์

(3) กำหนดวิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาที่จะให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติ

ขั้นตอนที่ 2 ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดินและหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินออกไปจากที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนดคือ

(1) ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนได้เข้าบุกรุก ยึดถือครอบครองได้ปลูกไม้ล้มลุกหรือธัญชาติไว้ให้กำหนดเวลาแจ้งให้ออกไปจากที่ดินนั้นไม่น้อยกว่า 30 วัน หลังจากการเก็บเกี่ยวพืชผลในที่ดินนั้นเสร็จแล้ว

(2) ในกรณีเป็นการบุกรุก ยึดถือครอบครองตามข้อ 1.4 ให้แจ้งให้ออกจากที่ดินที่บุกรุกหรือแจ้งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างโดยเร็ว แต่ต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

(3) การบุกรุกยึดถือครอบครองในกรณีอื่นนอกจาก (1) และ (2) ให้แจ้งให้ออกไปจากที่ดินนั้นภายในกำหนดที่แจ้ง แต่ต้องไม่น้อยกว่า 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

การส่งหนังสือแจ้งให้ส่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ เว้นแต่ท้องที่ใดไม่สะดวกในการส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ ก็ให้จัดเจ้าหน้าที่นำไปส่ง และในกรณีที่ให้เจ้าหน้าที่นำไปส่งให้ปฏิบัติ ดังนี้

(1) ให้ผู้ฝ่าฝืนหรือผู้ที่บรรลุนิติภาวะแล้ว ซึ่งอยู่อาศัยในครอบครัวเดียวกันกับผู้ฝ่าฝืนนั้นลงชื่อรับหนังสือในใบรับ แล้วเก็บเข้าเรื่องไว้เป็นหลักฐาน

(2) ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวตาม (1) ไม่ยอมลงชื่อ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นำส่งหนังสือแจ้งบันทึกเหตุการณ์และเหตุผลในการไม่ยอมรับหนังสือแจ้งไว้ และให้มีพยานอย่างน้อย 2 คน ลงชื่อรับรองไว้ในบันทึกนั้นด้วยเมื่อผู้นำส่งหนังสือแจ้งได้ปฏิบัติการดังกล่าวนั้นแล้ว ให้ถือว่าผู้ฝ่าฝืนได้รับหนังสือแจ้งแล้ว

ผู้ฝ่าฝืนผู้ใดมีความจำเป็นไม่อาจจะปฏิบัติตามหนังสือแจ้งของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ให้ยื่นคำร้องขอผ่อนผันล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควร ก็ให้มีอำนาจผ่อนผันได้ตามความจำเป็นแล้วแต่กรณี

ขั้นตอนที่ 3 ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหนังสือแจ้งโดยไม่ยอมออกจากที่ดินหรือไม่ยอมรื้อถอนให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือส่งไปยังผู้ฝ่าฝืนและกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดินนั้นภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันได้รับคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่หากผู้นั้นยังฝ่าฝืนอยู่อีก ให้ดำเนินคดีต่อไป

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า เมื่อปรากฏว่าราษฎรได้บุกรุกที่ดินของรัฐก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะดำเนินคดีกับผู้บุกรุกได้ทันทีที่มีการบุกรุก จะต้องมีคำสั่งให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดินที่บุกรุกเสียก่อน เมื่อได้รับแจ้งไปแล้วผู้บุกรุกไม่ปฏิบัติตาม จึงจะถือว่าผู้บุกรุกมีความผิดตามมาตรา 108 ทวิ ในเรื่องนี้มีคำพิพากษาฎีกาที่ 2469 / 2520 วินิจฉัยว่า “จำเลยเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐมาตั้งแต่ก่อนมีประกาศของ

คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ออกใช้บังคับ เมื่อไม่ปรากฏว่านายอำเภอหรือคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อประโยชน์ของประชาชนได้เคยแจ้งให้จำเลยรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปแล้วย่อมจะเอาผิดแก่จำเลยตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9 และ 108 ทวิ ไม่ได้”

(ข) การดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ภายหลังวันใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 (พ.ศ.2515)

บุคคลที่ฝ่าฝืนมาตรา 9 ภายหลังวันใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 (พ.ศ. 2515)ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ย่อมมีความผิดตามมาตรา 108 ทวิ พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลและถูกลงโทษได้ทันที มาตรา 108 ทวิ ไม่ได้มีบทบัญญัติเหมือนมาตรา 108 ที่ใช้กับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐก่อนวันใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ที่ให้มีการแจ้งให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดินก่อนที่จะฟ้องร้องดำเนินคดี

จากมาตรา 108 และมาตรา 108 ทวิ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดวิธีดำเนินการแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 108 เดิมบัญญัติให้ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐมีความผิดต้องถูกลงโทษ ต่อมาเนื่องจากมีผู้บุกรุกที่ดินของรัฐเป็นจำนวนมากจนยากต่อการที่จะให้ราษฎรออกจากที่ดินที่บุกรุกรัฐจึงได้ตราประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96(พ.ศ. 2515) แก้ไขมาตรา 108 ใหม่และบัญญัติมาตรา 108 ทวิ ขึ้นมาใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือผู้บุกรุกที่ดินเดิมก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 (พ.ศ. 2515) จะใช้บังคับให้ไม่มีความผิดในการบุกรุกที่ดินของรัฐ เมื่อได้ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติกำหนดไว้ เช่น ให้ผู้บุกรุกอยู่อาศัยไปโดยเสียค่าตอบแทน ถ้าไม่ปฏิบัติหรือฝ่าฝืนจึงจะถือว่ามีความผิด ส่วนการบุกรุกที่ดินของรัฐที่เกิดขึ้นหลังการประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 (พ.ศ. 2515) เป็นการบุกรุกที่เกิดขึ้นใหม่รัฐจะไม่ให้ความช่วยเหลืออีกแล้ว โดยให้ถือว่าผู้บุกรุกที่ดินของรัฐมีความผิดทันทีที่มีการบุกรุก

5.5 การขอใช้ที่ดินของรัฐหรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นทบวงการเมืองสามารถจะขอใช้ที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ได้ โดยต้องดำเนินการถอนสภาพการเป็นที่ดินของรัฐก่อน ซึ่งจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และดำเนินการขึ้นทะเบียนการใช้

ในส่วนของการใช้ที่ดินที่ราชพัสดุ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะส่วนราชการสามารถขอใช้ที่ราชพัสดุ

ได้ตามกฎกระทรวงการคลัง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 เช่น ถ้าที่ดินตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในจังหวัดอื่นให้ขอใช้ที่ราชพัสดุต่อผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมทั้งแจ้งเหตุผลและความจำเป็นในการขอใช้ที่ราชพัสดุนั้น เมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ และให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้เมื่อได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์แล้ว

5.5.1 แนวทางการขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การขอใช้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะทบวงการเมืองขอเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ในราชการ ซึ่งมีแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

1. กรณีที่ดินสาธารณประโยชน์

1) ต้องระบุกิจกรรมที่ขอใช้ เพื่อประโยชน์ในราชการเท่านั้น เช่น การก่อสร้างอาคารหอประชุม อาคารสำนักงาน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กประจำตำบล เป็นต้น

2) ผู้ขอใช้แจ้งความประสงค์ต่อกระทรวงมหาดไทย กรมที่ดิน หรือจังหวัดท้องที่

3) จังหวัดดำเนินการสอบสวน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2541

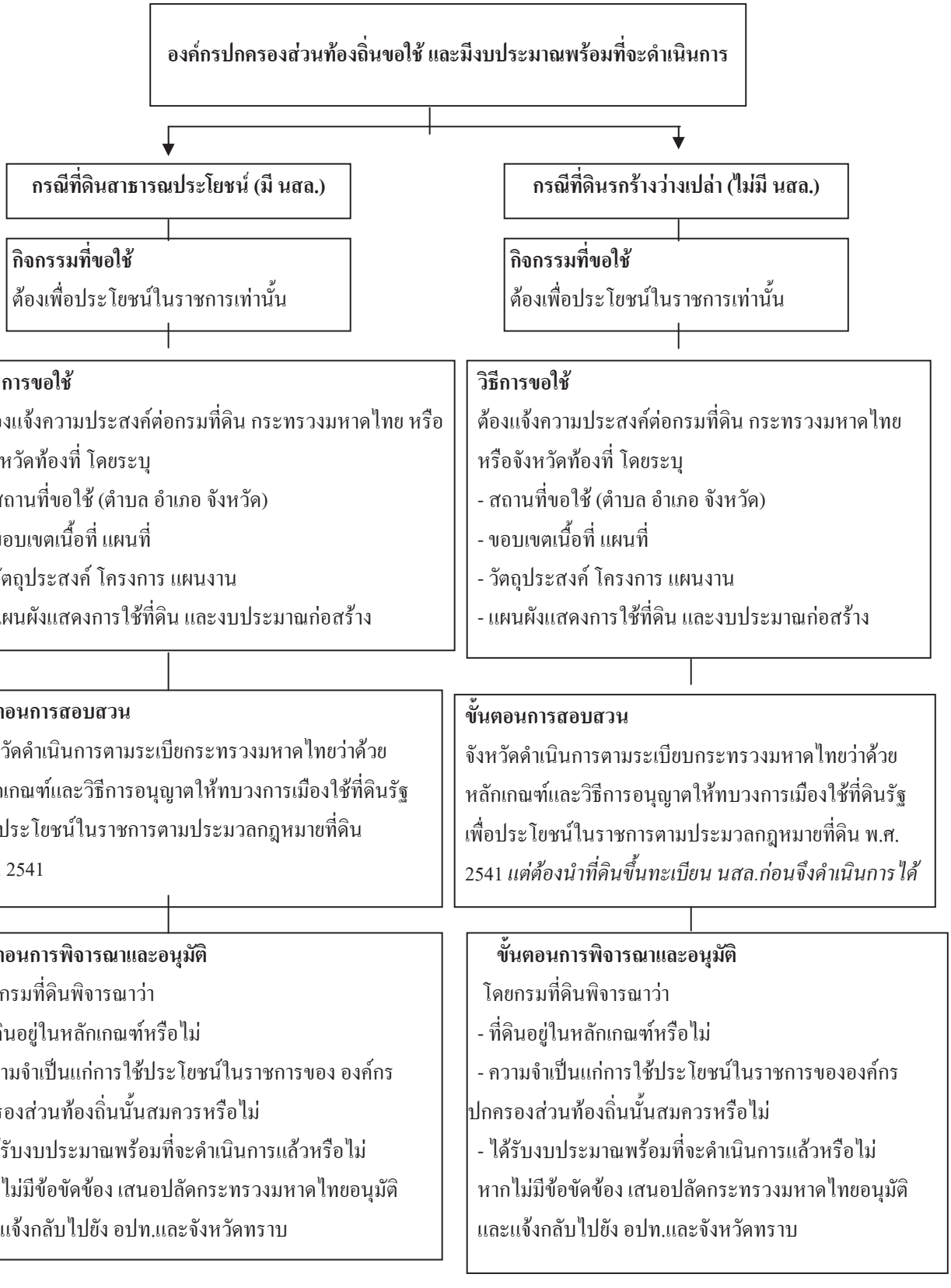
2. กรณีที่ดินรกร้างว่างเปล่า

1) ต้องระบุกิจกรรมที่ขอใช้ เพื่อประโยชน์ในราชการเท่านั้น เช่นการก่อสร้างอาคารหอประชุม อาคาร สำนักงาน ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กประจำตำบล เป็นต้น

2) ผู้ขอใช้แจ้งความประสงค์ต่อกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย หรือจังหวัดท้องที่

3) จังหวัดดำเนินการสอบสวน และนำที่ดินดังกล่าวมาขึ้นทะเบียน (หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง) ก่อนดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการอนุญาตในทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2541 ในกรณีที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางบกทางน้ำ หนองน้ำ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ ป่าช้าหมู่บ้าน ที่สาธารณะประจำตำบล และหมู่บ้าน ฯลฯ ที่ไม่มีการก่อสร้างถาวรวัตถุ การขอใช้ของทบวงการเมือง อำนาจการพิจารณาอนุญาต เป็นอำนาจของนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457

แผนภูมิขั้นตอนการขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



การขอใช้ที่สาธารณประโยชน์จะต้องเป็นไป เพื่อประโยชน์ของราชการเท่านั้น ตามวัตถุประสงค์ของ “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544” ซึ่งปัจจุบันแก้ไขตาม “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553”

รายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานในแผนภูมิ มีดังนี้

1. กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์

(1) กิจกรรมที่สามารถขอใช้

ต้องขอใช้เพื่อประโยชน์ในราชการเท่านั้น เช่น ขอใช้เพื่อสร้างที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

(2) วิธีการขอใช้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งความประสงค์ขอใช้ต่อกระทรวงมหาดไทย กรมที่ดินหรือจังหวัดท้องที่ โดยระบุสถานที่ขอใช้ (ตำบล อำเภอ จังหวัด) และต้องแนบเอกสาร ดังนี้

ก. โครงการ แผนงานและวัตถุประสงค์ในการขอใช้ที่ดิน

ข. แผนผังการใช้ที่ดิน แสดงรายละเอียด ประเภท จำนวน ขนาด กว้าง ยาวของสิ่งก่อสร้าง

ค. ระบุตำแหน่งที่ดินที่ขอใช้ ทำรูปแผนที่แสดงขอบเขตเนื้อที่ของที่ดินทั้งหมดและระบุส่วนที่ขอใช้ให้ชัดเจน

ง. เหตุผล ความจำเป็นที่ขอใช้ และรายละเอียดของงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ

(3) ขั้นตอนการสอบสวน

ก. เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งความประสงค์ขอใช้แล้ว จังหวัดต้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2541 ข้อ 8 และที่ดินสาธารณประโยชน์ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง ดังนี้

1) สอบสวนความเป็นมาของที่ดินว่า ได้สงวนหวงห้ามไว้เมื่อใด ผู้ใดประกาศสงวนหวงห้ามอาศัยกฎหมายใด มีหลักฐานหรือไม่ ราษฎรได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างใดตั้งแต่เมื่อใด ปัจจุบันยังใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือเลิกใช้แล้ว ถ้าเลิกใช้ได้เลิกใช้ตั้งแต่เมื่อใด เพราะเหตุใด ถ้ายังไม่ได้เลิกใช้จะมีที่ดินแปลงอื่นให้ใช้แทนหรือไม่หากที่ดินที่ขอเป็นหนอง บึง ให้สอบสวนว่า มีสภาพตื้นเขินหรือไม่การตื้นเขินเกิดจากสาเหตุใดและสามารถปรับปรุงพัฒนาให้เป็นแหล่งน้ำตามธรรมชาติได้หรือไม่เพียงใด

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ขอใช้ ขอใช้มีกำหนดเวลาหรือไม่

3) ขอความเห็นจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดิน (ที่ดินอำเภอ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล) ว่าจะขัดข้องอย่างไร หรือไม่ และมีความเห็นอย่างไร

4) ขอความเห็นของนายอำเภอ ในฐานะผู้ดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457 มาตรา 122

5) ให้จัดทำแผนที่แสดงเขตที่ขอใช้โดยมีมาตราส่วน แสดงเนื้อที่ข้างเคียงและสภาพที่ดินที่จะขอใช้ทั้งแปลง หรือบางส่วน

ข. หลักเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับจำนวนเนื้อที่ที่ขอใช้ หากต้องใช้ที่ดินเกินกว่าที่กำหนดหรือใช้ประโยชน์อย่างอื่น นอกเหนือจากที่ระบุ ให้จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อร่วมตรวจสอบพิจารณาว่าสมควรให้ใช้มากน้อยเพียงใด

ค. เมื่อจังหวัดดำเนินการแล้ว ต้องสรุปสำนวนการสอบสวนพร้อมหลักฐานเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้อง และความเห็นของจังหวัดว่าควรอนุมัติหรือไม่ ส่งไปให้กรมที่ดินดำเนินการต่อไป

(4) ขั้นพิจารณาและอนุมัติ

ก. กรมที่ดินซึ่งพิจารณาเนื้อที่ที่ขอใช้เหมาะสมกับโครงการและแผนผังแสดงรายละเอียดการใช้ที่ดินหรือไม่ มีความเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องครบถ้วนหรือไม่ ก่อนนำเสนอกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุมัติให้ใช้ที่สาธารณะประโยชน์

ข. เมื่อกระทรวงมหาดไทย พิจารณาอนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวแล้ว กรมที่ดินจะต้องแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ และแจ้งจังหวัดท้องที่ดำเนินการถอนสภาพตามมาตรา 8 วรรคสอง (1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

สำหรับกรณีที่ดินสาธารณประโยชน์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอใช้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและราษฎรได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันทำให้ที่ดินดังกล่าวถูกถอนสภาพโดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน จะเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่จะอนุญาตการขอใช้ แต่ถ้าหาก ส.ป.ก. ไม่มีความประสงค์ที่จะนำที่ดินไปปฏิรูปที่ดิน กระทรวงมหาดไทยสามารถที่จะอนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์หรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้ประโยชน์ราชการได้ แต่จะต้องได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์ที่จะนำที่ดินดังกล่าวไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งขั้นตอนการดำเนินการเช่นเดียวกับการขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์

2. กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอใช้ที่ดินที่ดินรกร้างว่างเปล่า

(1) กิจกรรมที่ขอใช้

ต้องขอใช้เพื่อประโยชน์ในราชการเท่านั้น เช่น ขอใช้สร้างอาคารที่ทำการสำนักงาน,ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กประจำตำบล เป็นต้น

(2) วิธีการขอใช้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งความประสงค์ขอใช้ต่อกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย หรือจังหวัดท้องที่ โดยระบุสถานที่ขอใช้ (ตำบล อำเภอ จังหวัด) และต้องแนบเอกสารดังนี้

ก. โครงการ แผนงานและวัตถุประสงค์ในการขอใช้ที่ดิน

ข. แผนผังการใช้ที่ดิน แสดงรายละเอียด ประเภท จำนวน ขนาด กว้าง ยาวของสิ่งก่อสร้าง

ค. ระบุตำแหน่งที่ดินที่ขอใช้ ทำรูปแผนที่แสดงขอบเขตเนื้อที่ของที่ดินทั้งหมดและระบุส่วนที่ขอใช้ให้ชัดเจน

ง. เหตุผล ความจำเป็นที่ของใช้ และรายละเอียดของงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ

(3) ขั้นตอนการสอบสวน

(3.1) การดำเนินการของจังหวัดในกรณีที่ดินรกร้างว่างเปล่า จะต้องดำเนินการเช่นเดียวกับการนำที่ดินขอขึ้นทะเบียน ตามมาตรา 8 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินโดยปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2541

ก. สอบสวนข้อเท็จจริงถึงสภาพที่ดิน ว่าอยู่ในหลักเกณฑ์ตามมาตรา8 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ ต้องเป็นที่ดินซึ่งไม่มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง มีประวัติความเป็นมาอย่างไรที่ตั้งและเนื้อที่ที่ดินแปลงนั้นโดยละเอียด

ข. ตรวจสอบ ที่ดินดังกล่าว อยู่ในเขตซึ่งคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินประกาศเป็นเขตป่าไม้ถาวรหรือไม่ มีผู้ครอบครองทำประโยชน์อย่างใด ในบริเวณที่ดินตอนใด ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แสดงให้ปรากฏในแผนที่ด้วย และประสานงานกับหน่วยทหารซึ่งรับผิดชอบพื้นที่ เพื่อพิจารณาว่าขัดข้องในด้านยุทธศาสตร์ หรือไม่

ค. ประสานงานกับสำนักงานผังเมืองจังหวัด หรือหน่วยงานผังเมืองที่รับผิดชอบพื้นที่เพื่อพิจารณาให้ความเห็นด้านผังเมือง

(3.2) หลักเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับจำนวนเนื้อที่ที่ขอใช้ หากต้องใช้ที่ดินเกินกว่าที่กำหนดหรือใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากที่ระบุ ให้จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อร่วมตรวจสอบว่าสมควรให้ใช้มากน้อยเพียงใด

(3.3) สรุปข้อเท็จจริงเสนอความเห็น ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องไปกรมที่ดินเพื่อพิจารณา

(4) ขั้นพิจารณาและอนุมัติ

กรมที่ดินจะพิจารณาว่าที่ดินนั้นอยู่ในหลักเกณฑ์หรือไม่จังหวัดดำเนินการครบถ้วนตามระเบียบหรือไม่ ความจำเป็นแก่การใช้ประโยชน์ในราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสมควรหรือไม่ และได้รับงบประมาณพร้อมที่จะดำเนินการแล้วหรือยัง เมื่อได้รับอนุมัติแล้ว กรมที่ดิน จะแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจังหวัดทราบ และดำเนินการขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ต่อไป

5.5.2 ขั้นตอนการรับคำร้องการขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ และเรื่องอื่นๆ

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์ใช้พื้นที่สาธารณประโยชน์ เพื่อจัดกิจกรรมต่างๆ เช่น ทุ่งเลี้ยงสัตว์ สนามกีฬาประจำหมู่บ้าน/ตำบล ทำสิ่งปลูกสร้างเพื่อการสาธารณะหรือ ใช้ประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดๆให้ยื่นคำร้องต่อ นายอำเภอ โดยทำเป็นหนังสือแสดงความจำนงในการขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ ควรระบุถึงหัวข้อดังต่อไปนี้

1) เรื่องที่ยื่นขออนุมัติ/อนุญาตหรือคำร้องอื่นๆ เช่นการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์

2) วัตถุประสงค์การใช้งาน/จัดกิจกรรม และรูปแบบการจัดงาน รายละเอียดการใช้งานพื้นที่

3) ระยะเวลาการใช้งาน

4) ความรับผิดชอบในการดูแลรักษาความสะอาด ความเรียบร้อย ระหว่างการใช้งานจนกระทั่งสิ้นสุดการใช้งาน

5) ตัวแทน ผู้ประสานงาน หรือ ผู้รับผิดชอบการใช้พื้นที่

5.5.3 การดำเนินการเมื่อยื่นคำร้องเรื่องที่สาธารณประโยชน์ต่อนายอำเภอ

ในการยื่นคำร้องต่อนายอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตรวจสอบความถูกต้องของคำร้อง และตรวจสอบว่าพื้นที่ดังกล่าวได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์แล้วหรือไม่

กรณีที่ต้องดำเนินการโดย การอนุมัติ/อนุญาต ของนายอำเภอหรือหน่วยงานอื่นๆ การจัดทำกิจกรรมใดๆ หรือ การอนุมัติ/อนุญาต การขอใช้ที่สาธารณประโยชน์เกือบทั้งหมดจะต้องแจ้งความประสงค์ขอใช้ต่อ

1) กรมที่ดิน

2) จังหวัด หรือนายอำเภอท้องที่

องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะช่วยตรวจสอบความครบถ้วนของคำร้อง และส่งคำร้องการขอใช้งานที่สาธารณประโยชน์ จำนวน 2 ชุด ไปยังนายอำเภอหนึ่งชุด และ อีกชุดหนึ่งยื่นต่อกรมที่ดิน เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่

ทั้งนี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสานงานติดตามผล

5.5.4 แนวทางการขอใช้ที่สาธารณประโยชน์

การใช้ที่ดินสาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้านและที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินประเภทนี้อาจนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ด้านเศรษฐกิจแก่ส่วนรวม เช่น ใช้เป็นแปลงทดลองปลูกพืชชนิดต่างๆ ให้เป็นสถานที่กลางสำหรับเกษตรกรนำสินค้าไปจำหน่าย ใช้เป็นทุ่งปลูกหญ้าเลี้ยงสัตว์หรือใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ หรือใช้บางส่วนเป็นแหล่งน้ำสาธารณะขนาดใหญ่ประจำตำบลหมู่บ้าน เป็นต้น ทั้งนี้ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0309/ว 794 ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2522 และหากจำเป็นต้องให้หน่วยงานใดใช้เป็นสถานที่ปลูกสร้างสำนักงานให้ถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0309/2134 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2521 โดยขออนุมัติต่อกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะขอใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณประโยชน์ต้องมีการจัดทำเป็นโครงการและจัดเตรียมงบประมาณให้เรียบร้อย เนื่องจากต้องใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อได้ศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะพบว่า จากการที่กระทรวงมหาดไทย ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 และกำหนดระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ทำให้ปัจจุบันการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความชัดเจนในอำนาจหน้าที่และแนวทางการปฏิบัติสำหรับการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและที่ดินรกร้างว่างเปล่า รวมถึงกระบวนการขั้นตอนการขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้จัดทำคู่มือที่เกี่ยวข้องแนวทางการดูแลรักษา คุ้มครองป้องกันสาธารณสมบัติของแผ่นดินแจกจ่ายและเผยแพร่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ได้ทราบเพื่อนำไปศึกษาและปฏิบัติป้องกันมิให้เกิดข้อผิดพลาดตามระเบียบและกฎหมาย

แต่การดำเนินการในเรื่องดังกล่าว อำนาจในการพิจารณาอนุญาตยังอยู่ในการพิจารณาของหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก จึงก่อให้เกิดสภาพปัญหาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในเรื่องการขอใช้ที่สาธารณะหรือที่รกร้างว่างเปล่า ทั้งในส่วนของระยะเวลาการดำเนินการ รวมถึงประเภทของกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มรูปแบบ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังถูกจำกัดด้วยกฎหมายและระเบียบรวมถึงการกำกับดูแลตามนโยบายของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมที่ดิน กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

บทที่ 6
การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษา

จากบทที่ผ่านมาได้ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์ปกครองในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่ขององค์กปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนในแนวทางหรือสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง จึงได้มีการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมายเพื่อลงพื้นที่ศึกษาตามสภาพที่เกิดขึ้น

ภายใต้กรอบแนวคิดที่กล่าวมาในข้างต้นคณะผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เป้าหมาย โดยใช้วิธีการศึกษาแบบเชิงคุณภาพ และการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมาย ประกอบกับการลงศึกษาในพื้นที่ที่กำหนด โดยมุ่งเน้นศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบและวิธีการที่แต่ละพื้นที่ได้นำมาใช้ เช่น การออกกฎหมายท้องถิ่น หรือการดำเนินการตามนโยบายของรัฐและการแก้ไขปัญหาโดยบูรณาการในทุกภาคส่วน ซึ่งได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายให้ครอบคลุมรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ดังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปนี้

1. กรุงเทพมหานคร
2. เมืองพัทยา
3. เทศบาลเมืองสุรินทร์
4. เทศบาลเมืองสระแก้ว
5. เทศบาลตำบลอมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่
6. องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา จังหวัดเชียงใหม่

6.1 การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีพื้นที่ทั้งหมด 1,568.7 ตารางกิโลเมตร มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน 3 ประเภทในจำนวนพื้นที่ที่ใกล้เคียงกัน คือ ปริมาณ 23% ของพื้นที่ทั้งหมด ได้แก่ เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย จำนวน 366.385 ตารางกิโลเมตร (หรือร้อยละ 23.36) การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม 369.837 ตารางกิโลเมตร (ร้อยละ 23.58) และเป็นการใช้ประเภทที่ว่าง 378.974 ตารางกิโลเมตร (หรือร้อยละ 24) นอกนั้นจะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่างๆเช่น เพื่อการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม สถานที่ราชการ ในจำนวนนี้รวมถึงที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทต่าง ๆ เช่น ถนน คู คลอง ลำรางสาธารณะ เป็นต้น

ณ สิ้นปี พ.ศ. 2552 กรุงเทพมหานครมีประชากร 5,702,595 คน เป็นชาย 2,713,535 คน เป็นหญิง 2,989,060 คน สัดส่วนเพศชายต่อเพศหญิงเท่ากับ 91 กล่าวคือ ในจำนวนประชากรเพศหญิง 100 คน มีจำนวนประชากร เพศชาย 91 คน จำนวนบ้านทั้งหมด 2,334,126 หลังคาเรือน มีจำนวนคนโดยเฉลี่ย 2.52 คนต่อหลังคาเรือน[1]

กรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่อาจถือได้ว่าเป็นต้นแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น มีการนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการบริหารจัดการที่ดินด้านต่างๆ ทั้งในส่วนของกฎหมายของกรุงเทพมหานครเองตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดเก็บรายได้ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 , การคุ้มครองดูแล พัฒนาที่หรือทางสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551 , การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในพื้นที่ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดเรียบร้อยในบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น

นอกจากนี้กรุงเทพมหานครได้ออกกฎหมายท้องถิ่นที่สำคัญ ๆ บังคับใช้ในพื้นที่ อาทิเช่น การออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ,ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2544 ,ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง อาคารจอดรถ พ.ศ. 2521 , ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการขออนุญาตตัดคันหินทางเท้า ลดระดับคันหินทางเท้าและทำทางเชื่อมในที่สาธารณะ พ.ศ. 2531 , ข้อกำหนดคณะกรรมการจัดสรร

[1] ข้อมูลประชากรกรุงเทพมหานคร กองนโยบายและแผน สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร

ที่ดิน เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2544 ,ข้อกำหนดคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2546) , ข้อกำหนดคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน เพื่อการอุตสาหกรรมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2550 , ข้อกำหนดคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2550 ,ข้อกำหนดคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน เพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรม เป็นต้น

การดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่กรุงเทพมหานครนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 89 (10) ซึ่งในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น กรุงเทพมหานคร ได้ปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม , พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมถึง กฎ ระเบียบ อื่นๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้นกรุงเทพมหานครได้มอบหมายให้สำนักงานเขตแต่ละแห่งเป็นผู้รับผิดชอบ โดยในแต่ละเขตจะมอบหมายหน้าที่ในการดูแล รักษา ให้ฝ่ายโยธาเป็นผู้รับผิดชอบ

ด้านการบริหารจัดการที่ดินที่ปล่อยให้รกร้างในพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาที่ก่อให้เกิดการเกิดอาชญกรรมในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เช่น การก่ออาชญกรรมในที่ดินที่ปล่อยทิ้งรกร้างไม่มีการเข้าทำประโยชน์ กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการทางกฎหมายโดยนำพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาบังคับใช้ ประกอบกับการขอความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการพัฒนาที่ดิน หรือการล้อมรั้วให้หนาแน่นมั่นคงเพื่อป้องกันการเข้าไปก่อเหตุอาชญกรรมในพื้นที่ดังกล่าว

6.1.1 ปัญหาในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

ด้วยสภาพที่ดินของกรุงเทพมหานครที่มีจำกัดและราคาแพง ทำให้ประชาชนจำนวนหนึ่งที่มาอยู่อาศัยหรือทำมาหากินในกรุงเทพมหานคร ได้เข้าจับจองอยู่อาศัยในที่ดินสาธารณประโยชน์โดยเฉพาะบริเวณริมคู คลอง ลำรางสาธารณะต่างๆ ซึ่งปัจจุบันปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะในพื้นที่กรุงเทพมหานครเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง จากสถิติการดำเนินคดีในปี 2552 ผลจากการสำรวจตรวจสอบการดำเนินการกับผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ในพื้นที่ กทม.ทั้ง 50 เขต

พบผู้บุกรุกทั้งสิ้น 2,107 ราย ดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษเป็นคดีแล้ว จำนวน 1,004 ราย ออกคำสั่งให้รื้อถอน จำนวน 819 ราย ดำเนินการรื้อถอนแล้ว 71 ราย และยังไม่รื้อถอน จำนวน 1,839 ราย[2] สภาพการบุกรุกที่ดินในกรุงเทพมหานครที่เป็นอยู่จากข้อมูลที่ได้จากกรุงเทพมหานครพบว่าหากไม่มีผู้ใดร้องเรียนเข้ามา กรุงเทพมหานครเองก็อาจจะไม่ทราบถึงการบุกรุกเนื่องจากด้วยพื้นที่ที่มากประกอบกับความชัดเจนในสารบบข้อมูล ซึ่งที่สาธารณะบางแห่งเป็นการอุทิศมายาวนานโดยเอกชนและไม่มีการจัดทำหลักฐานทางทะเบียนไว้โดยชัดเจน และจากการลงพื้นที่สำรวจข้อมูลที่ดินสาธารณประโยชน์ในกรุงเทพมหานครพบว่า การตรวจสอบจำนวนที่ดินสาธารณประโยชน์ในแต่ละเขตยังไม่มีความชัดเจน ทางเขตหรือกรุงเทพมหานครยังไม่มีข้อมูลจำนวนที่ดินสาธารณประโยชน์ในพื้นที่อย่างเป็นปัจจุบัน

นอกจากนี้ด้วยข้อจำกัดทางกฎหมาย สำหรับบรรดาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้สอยร่วมกันที่กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 (10) กรุงเทพมหานครมิได้มีกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สินเหล่านั้นหรือมีอำนาจใช้ที่สาธารณสมบัติแผ่นดิน ผลของบทบัญญัติในกฎหมายทำให้ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครไม่สามารถนำที่ดินที่มีการอุทิศให้เป็นสาธารณประโยชน์มาใช้ในภารกิจและหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้ การดำเนินการใช้ประโยชน์นอกจากจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของระเบียบและกฎหมาย คือ ต้องมีการถอนสภาพที่สาธารณะ ซึ่งด้วยข้อจำกัดดังกล่าวทำให้กรุงเทพมหานครไม่สามารถนำที่ดินเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์เพื่อรองรับภารกิจต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครที่มีเป็นจำนวนมากได้ ทั้งที่การนำที่ดินเหล่านั้นมาใช้ก็เพื่อภารกิจด้านการสาธารณประโยชน์หรือเพื่อบริการประชาชน หลายกรณีที่กรุงเทพมหานครถูกฟ้องให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น กรณีกรุงเทพมหานครโดยเขตบางบอน ได้เข้าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่มีผู้อุทิศให้เป็นทางสาธารณประโยชน์แต่ปัจจุบันไม่ได้มีการใช้ประโยชน์สำหรับการสัญจร นำไปก่อสร้างที่จอดรถเก็บขยะมูลฝอย อาคารสำนักงาน และห้องเก็บพัสดุ แต่ ยังมิได้ดำเนินการตามระเบียบและกฎหมายในการถอนสภาพทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งหากจะดำเนินการขอเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินดังกล่าวจากวัตถุประสงค์เดิมที่ผู้อุทิศเจตนาให้เป็นทางสาธารณประโยชน์จะต้องใช้เวลานานและยุ่งยากซับซ้อนตามระเบียบ ข้อปฏิบัติต่างๆ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดขึ้น ผลทำให้กรุงเทพมหานครถูกฟ้องให้ระงับการดำเนินการ[3]

หรือ กรณีกรุงเทพมหานคร โดยเขตสวนหลวงได้นำบึงสาธารณประโยชน์ (บึงบ้านม้า) ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันไปใช้ก่อสร้างอาคารสำนักงานเขตสวนหลวง โดยที่สาธารณะนี้เดิมประชาชนใช้ที่ว่างริมบึงเป็นพื้นที่ทำนาข้าว ต่อมาบึงตื้นเขินจึงใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ แต่ยังไม่มี

---

[2] กองกฎหมายและคดีกรุงเทพมหานคร

[3] คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 721/2547

การถอนสภาพตามมาตรา 8 วรรคสอง (1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงมีสภาพเป็นทางสาธารณประโยชน์อันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่จะต้องดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันมิให้ผู้ใดบุกรุกหรือเข้าไปครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนดูแลให้ประชาชนได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ของสภาพการใช้ประโยชน์ของประชาชน ซึ่งก่อนการฟ้องคดีนี้ที่ดินบางส่วนประชาชนได้ใช้เป็นเส้นทางสัญจร ไป - มา การดำเนินการของกรุงเทพมหานครในกรณีนี้ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร มาตรา 89 (6) ที่มีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และยังเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของกรุงเทพมหานครที่จะต้องดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์[4]

กรณีการใช้ที่สาธารณประโยชน์บึงลำไผ่ เพื่อจัดสร้างสวนจราจรกรุงเทพมหานคร (สวนจราจรขนาดใหญ่บึงลำไผ่) ซึ่งกรุงเทพมหานครมิได้ดำเนินการถอนสภาพหรือเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์การใช้ที่สาธารณะ ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากเห็นว่าเป็นการปรับปรุงการใช้ประโยชน์ให้ดีขึ้นกว่าเดิม แต่อย่างไรก็ตามโดยข้อที่ 7 (2) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นระเบียบที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดข้อพิพาท ได้กำหนดว่า การใช้ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันจะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยก่อน แม้ต่อมาระเบียบดังกล่าวจะถูกยกเลิกโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2544 ก็ตาม ระเบียบฉบับใหม่ก็ยังคงมีข้อกำหนดในลักษณะเช่นเดิม[5]

ผลของคำพิพากษาของศาลทั้งสามกรณี ทำให้การดำเนินที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะในพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร จะต้องถือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนด ซึ่งมีผลให้การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการใช้หรือปรับปรุงที่สาธารณประโยชน์หรือที่รกร้างว่างเปล่าในเขตกรุงเทพมหานคร เกิดความล่าช้าในการดำเนินการและบางส่วนกรุงเทพมหานครไม่สามารถนำที่ดินสาธารณประโยชน์หรือรกร้างว่างเปล่ามาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนได้อย่างเต็มที่ กรุงเทพมหานครต้องนำงบประมาณส่วนหนึ่งไปใช้ในการรองรับภารกิจของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณะ เช่น การต้องนำงบประมาณไปใช้ในการซื้อที่ดิน หรือเช่าที่ดินของเอกชนเพื่อเป็นที่จอดรถเก็บขยะ เป็นต้น

---

[4] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.111/2547

[5] คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 399/2547 , คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ 380/2549

ด้านปัญหาการบริหารจัดการที่ดินที่ปล่อยทิ้งร้างในที่ดินของเอกชน ด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายของกรุงเทพมหานครที่จะเข้าไปบริหารจัดการที่ดินของเอกชนที่ปล่อยทิ้งร้างไม่มีการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ประกอบกับตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ. 2522 ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติโดยสรุปสำหรับที่ดินซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยในหมู่บ้านหรือในเมืองแม้จะยังไม่ได้ปลูกบ้านอยู่อาศัย แต่เจ้าของยังมีเจตนายึดถือเพื่อตนอยู่ ก็ให้ถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่ได้ทำประโยชน์แล้วโดยสภาพ การดำเนินการตามมาตรา 6 ในประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อเพิกถอนที่ดินดังกล่าวให้ตกมาเป็นของรัฐจึงไม่อาจจะนำมาใช้ในกรณีที่ดินในเขตเมืองได้ ทำให้กรุงเทพมหานครประสบปัญหาในการเข้าไปดำเนินการในกรณีที่มีการปล่อยที่ดินให้รกร้างถ้าไม่ได้มีการลุกล้ำออกมาในเขตที่หรือทางสาธารณะ หรือเกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยในที่อยู่อาศัย

นอกจากนี้กรุงเทพมหานครยังประสบปัญหาจากการดำเนินการตามนโยบายของรัฐในเรื่องการออกโฉนดชุมชน ในพื้นที่สาธารณประโยชน์หรือในที่ดินของกรุงเทพมหานครที่มีประชาชนบุกรุกเข้าไปอาศัยอยู่ เช่น ในบริเวณพื้นที่ชุมชนต่างๆ ในกรุงเทพมหานคร โดยมีปัญหาชุมชนบุกรุกที่สาธารณะถึง 800 ชุมชน จำนวนหลายหมื่นหลังคาเรือน มีประชากรนับล้านคน ซึ่งนโยบายของรัฐบาลในการออกโฉนดชุมชนก็เพื่อให้สิทธิประชาชนอยู่อาศัยในที่สาธารณะได้ โดยในส่วนของกรุงเทพมหานครกำหนดโครงการนำร่องใน 4 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนโรงหวาย เขตสวนหลวง 60 หลังคาเรือน 74 ครอบครัว ชุมชนเพชรคลองจั่น เขตบึงกุ่มมี 56 หลัง 52 ครัวเรือน ชุมชนหลวงวิตร เขตคันนายาว มี 28 หลังคาเรือน และชุมชน สน.ทองหล่อ เขตวัฒนา ราว 50 หลังคาเรือน ซึ่งที่ผ่านมาทางกรุงเทพมหานครได้ประสานงานกับหน่วยงานด้านสาธารณูปโภค อาทิ การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง ในการติดตั้งมิเตอร์ไฟฟ้าและน้ำชั่วคราวให้กับบ้านที่ยังไม่มีทะเบียนบ้านถาวร รวมถึงขอให้เก็บค่าสาธารณูปโภคในอัตราเดียวกันกับบ้านที่มีทะเบียนบ้านถาวร

ปัญหาของการดำเนินการในเรื่องโฉนดชุมชนนั้น ในส่วนของกรุงเทพมหานครยังขาดการประสานงานอย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะการจะต้องแก้ไขกฎหมายหลายฉบับซึ่งกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการ เพื่อให้ชุมชนอยู่อาศัยในที่สาธารณะได้โดยไม่ขัดกฎหมาย แต่เพียงแค่อยู่อาศัยไม่สามารถครอบครองที่สาธารณะหรือขายต่อที่ดินได้

6.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

จากการศึกษาสภาพของปัญหาการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร พบว่าปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นปัญหาที่สำคัญของกรุงเทพมหานคร โดยสาเหตุหลัก ๆ ของปัญหาสืบเนื่องมาจากจำนวนประชากรที่มาอยู่อาศัยและเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากประกอบกับจำนวนที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัดและมีราคาแพงสำหรับพื้นที่ใกล้เมือง ความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนจึงนับว่าเป็นสาเหตุของปัญหาที่สำคัญเป็นอันดับต้นๆ ของการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะประธานคณะกรรมการแก้ไขปัญหาที่ดินสาธารณะ และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในกรุงเทพฯ ในคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่สาธารณประโยชน์ และที่เอกชนปล่อยทิ้งร้าง ได้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายโดยการแจ้งให้ย้ายออกจากที่สาธารณประโยชน์ก่อนการพิจารณาดำเนินคดีกับผู้บุกรุก

อย่างไรก็ตามในกรณีที่เป็นการบุกรุกที่เป็นกลุ่มคนด้อยโอกาสหรือผู้มีรายได้น้อยนั้น กรุงเทพมหานครก็ได้ร่วมมือกับหน่วยงานอื่น เช่น การเคหะแห่งชาติ , กระทรวงการคลังเพื่อจัดหาที่ราชพัสดุ สำหรับเป็นที่อยู่ใหม่ให้กับบุคคลเหล่านี้ด้วย

นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ดร.ธีระชน มโนมัยพิบูลย์ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบและในระยะยาว โดยเฉพาะในกรณีของการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ และการอาศัยสวนสาธารณะเป็นที่หลับนอน เช่น พื้นที่สนามหลวง เป็นต้น ซึ่งทางผู้บริหารกรุงเทพมหานครได้นำเสนอแนวทางในการขอเช่าที่ดินของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจรวมถึงภาคเอกชนที่ไม่นำที่ดินมาใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างไม่เต็มที่ เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งมีพื้นที่จำนวนมากโดยเฉพาะบริเวณท่าเรือคลองเตยซึ่งมีแหล่งชุมชนแออัด และในปัจจุบันก็เกิดกรณีพิพาทระหว่างภาคประชาชนและเอกชนเจ้าของพื้นที่สัมปทาน แนวคิดของกรุงเทพมหานครที่จะเช่าที่ดินเพื่อสร้างคอนโดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนในพื้นที่แออัดซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและสามารถคืนพื้นที่โล่งเพื่อประกอบฉันทนาการในด้านต่างๆได้ แต่ด้วยปัญหาข้อติดขัดกรุงเทพมหานครในเรื่องอำนาจหน้าที่และความเห็นชอบของฝ่ายบริหารหรือสภากรุงเทพมหานคร รวมถึงการขาดความร่วมมือในภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทำให้ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครจึงไม่สามารถดำเนินการในด้านดังกล่าวได้ ซึ่งในกรณีนี้ทางรัฐบาลจะต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือในการเจรจากับหน่วยงานที่เป็นเจ้าของที่ดิน อาทิ การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟ รวมถึงหน่วยงานหรือองค์กรเอกชนที่มีศักยภาพในการ

ดำเนินงานด้านการจัดการสร้างที่อยู่อาศัย โดยอาจจะเป็นไปในรูปแบบของการลงทุนร่วมกับกรุงเทพมหานคร

การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยให้ประชาชนในกรุงเทพได้อย่างเป็นระบบก็จะทำให้ปัญหาการ บุกรุกครอบครองที่สาธารณประโยชน์หมดไป กรุงเทพก็จะมีพื้นที่ว่างเพื่อใช้ประกอบภารกิจต่างๆได้มากขึ้น เช่น การจัดทำสวนสาธารณะ สถานออกกำลังกาย เป็นต้น

การดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวของกรุงเทพมหานคร ไม่ได้เป็นการแข่งขันกับเคหะแห่งชาติเพราะจะเห็นได้ว่า ที่อยู่อาศัยของการเคหะส่วนใหญ่จะอยู่ในพื้นที่ห่างไกลหรือส่วนใหญ่จะอยู่นอกเมือง การคมนาคมไม่สะดวก ซึ่งปัญหาของการเคหะได้แก่ จำนวนต้นทุนที่จำกัดทำให้การดำเนินการไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร สถานที่บางแห่งรูปแบบที่ดินเป็นแนวยาวโดยระยะต้นซอยถึงท้ายซอยมีระยะทางหลายกิโล ทำให้ผู้อยู่ท้ายซอยไม่ได้รับความสะดวกเนื่องจากส่วนใหญ่จะมีทางออกอยู่ทางเดียว การดำเนินการของกรุงเทพโดยความร่วมมือของภาคเอกชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องย่อมมีศักยภาพมากกว่าโดยเฉพาะหน่วยงานภาคเอกชนผู้มีความรู้ความชำนาญด้านอสังหริมทรัพย์ การก่อสร้างที่อยู่อาศัยเป็นรูปแบบคอนโด หรือตึกสูงในพื้นที่ใกล้เมือง จะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับความสะดวกในการเดินทางหรือปฏิบัติภารกิจต่างๆ การเช่าที่ดินย่อมทำให้ต้นทุนในการดำเนินการลดลงมากกว่าการซื้อกรรมสิทธิ์ขาด โดยระยะเวลาหรือจุดคุ้มทุนสามารถที่จะคำนวณได้

สำหรับการแก้ไขปัญหาข้อมูลจำนวนที่ดินสาธารณประโยชน์ในพื้นที่กรุงเทพมหานครได้มีการสำรวจข้อมูลที่สาธารณประโยชน์และที่รกร้างในกรุงเทพมหานคร โดยการตั้งคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาที่สาธารณประโยชน์ โดยสำนักการโยธา กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือไปยังสำนักงานเขต เพื่อให้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลประวัติความเป็นมาของที่ดินว่ามีจำนวนชุมชนที่ได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะเท่าไร อย่างไร ตั้งแต่เมื่อใด และตลอดจนการให้แต่ละสำนักงานเขตจัดทำแผนที่ที่ดิน และขอบเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ เพื่อให้ข้อเท็จจริงที่ได้รับมีความถูกต้องและเป็นปัจจุบัน ประกอบกับการมอบหมายให้จัดเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่โดยเร่งด่วน ร่วมกับการสอบถามข้อมูลจากประชาชน เพื่อประโยชน์ต่อการสรุปข้อมูลของคณะทำงานในการรวบรวมผลรายงานต่อคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาที่สาธารณประโยชน์

ด้านการแก้ไขปัญหาที่ดินของเอกชนที่ปล่อยให้รกร้างอาจเป็นแหล่งก่อให้เกิดอาชญกรรมในพื้นที่ กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการขอความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินให้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงที่ดินที่รกร้างหรือมีสภาพที่อาจจะก่อให้เกิดอันตรายทั้งด้านการก่ออาชญกรรมและภัยอื่นๆ เช่น อัคคีภัย เป็นต้น นอกจากนี้กรุงเทพมหานครได้นำบทบัญญัติในเรื่องเหตุเดือดร้อนรำคาญตาม

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาบังคับใช้สำหรับอาคารบ้านเรือนหรือบริเวณที่อยู่อาศัยที่มีสภาพไม่ปลอดภัยหรือไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยให้ปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความเหมาะสม

สำหรับการแก้ไขด้านการประสานงานในเรื่องนโยบายโฉนดชุมชนของรัฐบาลนั้น กรุงเทพมหานครได้เตรียมตั้งคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาเตรียมการรองรับพร้อมศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการดำเนินการ รวมถึงการอำนวยความสะดวกให้ประชาชน โดยมอบให้สำนักผังเมืองและสำนักการโยธาไปเป็นผู้ดำเนินการ จากนั้นจะนำรูปแบบโครงการนำร่องไปแก้ไขปัญหากับอีก 796 ชุมชนที่เหลือ

บทสรุปสำหรับการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่กรุงเทพมหานครที่สำคัญ ได้แก่ การที่กรุงเทพมหานครจะต้องปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขอใช้ประโยชน์หรือเพิกถอนที่สาธารณและที่รกร้างว่างเปล่า แม้การดำเนินการจะเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือเป็นการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับภารกิจและหน้าที่ของกรุงเทพมหานครด้านการสาธารณะก็ตาม การแก้ไขปัญหาการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยการดำเนินคดีต่อผู้บุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยการแก้ไขปัญหาไปในคราวเดียวกัน เช่น ในกรณีกลุ่มคนด้อยโอกาสหรือผู้มีรายได้น้อย กรุงเทพมหานครได้ร่วมมือกับหน่วยงานอื่น เช่น การเคหะแห่งชาติ , กระทรวงการคลังเพื่อจัดหาที่ราชพัสดุ สำหรับใช้เป็นที่อยู่ใหม่ให้ รวมถึงแนวทางของผู้บริหารกรุงเทพมหานครในการเช่าที่ดินของการท่าเรือ หรือการรถไฟ เพื่อจัดทำที่พักอาศัยให้แก่ผู้บุกรุกที่สาธารณะและไร้ที่อยู่อาศัย ในรูปแบบของคอนโดหรือตึกสูง เพื่อให้เหลือพื้นที่เพื่อนันทนาการและคืนพื้นที่สีเขียวให้กับกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ในบางกรณีจะดำเนินการโดยการผ่อนผันให้ชั่วคราวระหว่างการดำเนินการจัดหาที่อยู่ให้ใหม่ เช่น ผู้ที่อาศัยอยู่ริมคลองสาธารณะ ซึ่งจะดำเนินการประสานงานในการขอน้ำขอไฟฟ้า และจัดการด้านสุขลักษณะให้แก่ประชาชน

สำหรับการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบกรุงเทพมหานครได้มีการสำรวจข้อมูลที่สาธารณประโยชน์และที่รกร้างในกรุงเทพมหานคร โดยการตั้งคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาที่สาธารณประโยชน์ โดยสำนักการโยธา และสำนักงานเขต เพื่อให้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลประวัติความเป็นมาของที่ดินว่ามีจำนวนชุมชนที่ได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะเท่าไร อย่างไร ตั้งแต่เมื่อใด และตลอดจนการให้แต่ละสำนักงานเขตจัดทำแผนที่ที่ดิน และขอบเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเพื่อเป็นการรองรับนโยบายด้าน โฉนดชุมชนของรัฐบาล

6.2 การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเมืองพัทยา

เมืองพัทยามีพื้นที่ทั้งหมด 208.10 ตารางกิโลเมตร สามารถจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ผังเมืองรวมเมืองพัทยา ได้ดังนี้ การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย 14,432 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 12.47 , ด้านพาณิชยกรรม 4,930 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 4.26 , ถนน ตรอก ซอย 3,990 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 3.45 , แม่น้ำ คลองบึง 4,718 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 4.08, ใช้เพื่อกิจกรรมอื่นๆ เช่น สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา สถานที่ราชการ การนันทนาการ และพักผ่อนหย่อนใจ 2,048 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 1.77[6]

การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่จะอยู่บริเวณสองฟากถนนพัทยา-นาเกลือซึ่งเป็นชุมชนที่มีการตั้งถิ่นฐานมาแต่เดิมบริเวณถนนทัพพระยาและถนนสุขุมวิท รองลงมา คือ ด้านตะวันออกของถนนสุขุมวิทในพื้นที่ของเทศบาลเมืองหนองปรือ ได้แก่ บริเวณถนนเนินพลับหวาน ถนนพรประภานิมิตร และถนนเขาตาโล

การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม ได้แก่ บริเวณถนนพัทยาเหนือ ถึง ถนนพัทยาใต้ โดยเฉพาะถนนพัทยาสาย 1 และถนนพัทยาสาย 2 ที่เป็นย่านธุรกิจกลาง คือ ที่มีทั้งโรงแรม ที่พักตากอากาศ ร้านค้า ร้านอาหาร และสถานบันเทิงให้บริการทั้งสองฟากถนน นอกจากนั้นร้านค้าหรือย่านพาณิชยกรรมจะกระจายตัวตามถนนสายสำคัญ ได้แก่ ถนนสุขุมวิท ถนนเทพประสิทธิ์ และถนนเลียบหาดจอมเทียน สำหรับพื้นที่เกษตรกรรม จะกระจายตัวอยู่ในพื้นที่ของตำบลหนองปลาไหล ตำบลโป่ง ตำบลหนองปรือ ตำบลห้วยใหญ่ ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่นอกตัวเมืองพัทยา

เมืองพัทยามีการบริหารจัดการที่ดินตามอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดเก็บรายได้ ตาม พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 , การคุ้มครองดูแล รักษาตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ,การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในพื้นที่ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดเรียบร้อยในบ้านเมือง พ.ศ .2535 ,พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และการคุ้มครองควบคุมดูแลอาคารสถานที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 , การดำเนินการด้านผังเมือง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เมืองพัทยามีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกิจกรรมการใช้ที่ดิน เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2522) ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ว่า

[6] การสำรวจข้อมูลการประเมินผลและปรับปรุงผังเมืองรวมเมืองพัทยา (เมษายน 2553)

ด้วยการควบคุมการก่อสร้างริมทะเลหาดพัทยา - จอมเทียน , กฎกระทรวงฉบับที่ 64 (พ.ศ. 2531) ออกตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นต้น

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารเมืองพัฒนา นายอิทธิพล คุณปลื้ม นายกเมืองพัทยา ได้มีนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการที่ดินของเมืองพัทยา มุ่งเน้นเรื่องการพัฒนาให้เกิดความเจริญในพื้นที่ โดยมีการพัฒนาอย่างเป็นระบบ มีการนำระบบการผังเมืองมาใช้ในการดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อรองรับการเจริญเติบโตของเมืองพัทยา มีการวางแผนในการจัดทำระบบคมนาคมขนส่งมวลชน “โครงการนำร่องรถไฟฟ้ารางเดี่ยว” เพื่อรองรับการนักท่องเที่ยวและการเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตเมืองพัทยาและบริเวณคาบเกี่ยวในพื้นที่ เนื่องจากในปัจจุบันเมืองพัทยามีความเจริญเติบโตสูงโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ และด้านพาณิชยกรรม

โครงการรถไฟฟ้ารางเดี่ยวของเมืองพัทยา มีความก้าวหน้าของโครงการโดยอยู่ในขั้นตอนของการนำเสนอผลการดำเนินการของการสำรวจเส้นทาง และการศึกษาความเป็นไปได้ รวมถึงผลกระทบต่างๆ เพื่อนำเสนอต่อคณะสภาเมืองพัทยาและนำเสนอต่อรัฐบาล โดยส่วนหนึ่งทางผู้บริหารเมืองพัทยามีแนวคิดที่จะให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการ โดยเฉพาะเจ้าของที่ดินในบริเวณที่รถไฟฟ้าวิ่งผ่าน เพราะเจ้าของที่ดินในบริเวณพื้นที่เหล่านี้จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการในโครงการดังกล่าว

จากการศึกษาการใช้ที่ดินในเมืองพัทยาสามารถแบ่งพื้นที่ตามรูปแบบการใช้ประโยชน์ของที่ดินในภาพรวมได้เป็น 3 ส่วน คือ

1. พื้นที่ในเขตเมือง ส่วนใหญ่จะเป็นอาคารสูง เช่น อาคารโรงแรม ห้างสรรพสินค้า คอนโดที่พักอาศัย โดยพื้นที่บางส่วนจะเป็นอาคารพาณิชย์

2. พื้นที่ติดเขตเมือง ส่วนใหญ่เริ่มเกิดการขยายตัวของหมู่บ้านจัดสรร อาคารพาณิชย์ตามแนวถนน สถานที่ทำกิจกรรมทางการท่องเที่ยว เช่น ตลาดน้ำเมืองพัทยา เป็นต้น

3. พื้นที่นอกเขตเมือง ยังมีการทำเกษตรกรรม เช่น ไร่มันสัมปะหลัง เป็นต้น บางส่วนจะเป็นพื้นที่ว่างซึ่งที่ดินจะเปลี่ยนมือไปอยู่ในกลุ่มนักธุรกิจเพื่อรองรับการขยายตัวด้านที่อยู่อาศัย

ผลของการเจริญเติบโตของเมืองพัทยาในฐานะเมืองท่องเที่ยวทำให้การใช้ที่ดินของเอกชนในเขตเมืองพัทยาค่อนข้างที่จะเป็นไปอย่างเต็มรูปแบบ การทิ้งร้างที่ดินให้รกร้างว่างเปล่ามีน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนที่ดินที่มีการทำประโยชน์ ซึ่งการบริหารจัดการที่ดินรกร้างว่างเปล่าเหล่านี้ทางเมืองพัทยาจะดำเนินการโดยขอความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินเพื่อดำเนินการ เช่น การตัดต้นไม้ที่รุกล้ำออกมานอกเขตที่ดิน การขออนุญาตเข้าไปดำเนินการกำจัดวัสดุ หญ้า หรือต้นไม้ที่รกรุงรัง ด้วยระบบของข้อมูลที่ทันสมัยประกอบกับที่ดินว่างเปล่าที่เหลืออยู่ในเมืองพัทยานอกจากจะเป็นของ

บุคคลผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครบางส่วนแล้ว ที่ดินที่เหลืออยู่แปลงใหญ่ๆ จะเป็นของตระกูลเก่าๆ ในเมืองพัทยาซึ่งสามารถติดต่อประสานงานได้ง่าย ที่ดินของเอกชนบางแห่งเมืองพัทยาจะเช่าทำประโยชน์ เช่น ทำตลาด เป็นต้น

ด้านการดูแล พัฒนา และบำรุงรักษาที่ดินหรือทางสาธารณะ จะเป็นการดำเนินการโดยฝ่ายผังเมือง ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง สำนักกองช่างเมืองพัทยา โดยงานดูแลและคุ้มครองที่สาธารณะ ประกอบด้วย นายตรวจเขต ปัจจุบันแบ่งออกเป็น 7 เขต มีนายตรวจประจำเขตละ 1 คน และมีนายช่างเขต 3 คน กำกับดูแล งานในหน้าที่รับผิดชอบ อันได้แก่

1. งานชี้ระวังแนวเขตและลงชื่อรับรองเขตทางและที่สาธารณะ เป็นการทำงานร่วมกันกับฝ่ายปกครอง คือ อำเภอบางละมุง

2. งานดูแลและคุ้มครองที่สาธารณะ มีหน้าที่คอยดูแลมิให้มีการรุกล้ำที่สาธารณะ รวมถึง คู คลอง หนองบึง โดยมีนายตรวจเขตเป็นผู้ดำเนินการ

3. งานจัดทำป้ายชื่อถนน และชื่อซอยต่าง ๆ ในเขตเมืองพัทยา มีหน้าที่จัดทำสารบัญและป้ายบอกชื่อถนนและซอยต่างๆ ในเขตเมืองพัทยา

4. งานตรวจสอบและจัดทำหลักหมุดเขตเมืองพัทยา มีหน้าที่จัดทำขอบเขตการปกครองโดยร่วมกับองค์กรปคกรองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงเพื่อให้ทราบพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน

เมืองพัทยาในปัจจุบันมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่ดินซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ส่วนใหญ่จะถูกนำมาใช้ในการประกอบกิจกรรมต่างๆ เช่น ถนน สวนสาธารณะ เป็นต้น ซึ่งที่ดินสาธารณประโยชน์ในเมืองพัทยาส่วนใหญ่จะเป็นถนนสาธารณะ ชายหาด เกาะ สำหรับชาดหาดนั้นมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐรับผิดชอบอยู่หลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กรมเจ้าท่า กรมควบคุมมลพิษและองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.)[7] เป็นต้น การดำเนินการในพื้นที่ชายหาดของเมืองพัทยาจะเป็นไปในรูปแบบของการพัฒนาโดยการดูแล รักษาความสะอาด จัดระบบไฟส่องสว่าง การวางระเบียบร้านค้า การรักษาความปลอดภัย ให้แก่ประชาชนและนักท่องเที่ยว

[7] ครม.มีมติเห็นชอบประกาศพื้นที่พิเศษเมืองพัทยาและพื้นที่เชื่อมโยง เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2552 โดยครอบคลุมพื้นที่รวม 928.47 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย พื้นที่เมืองพัทยา และพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง

6.2.1 ปัญหาในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เมืองพัทยา

ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ที่เมืองพัทยาประสบ ในปัจจุบันจะเป็นกรณีการก่อสร้างถนนรุกล้ำที่ดินของเอกชน สาเหตุอันเนื่องมาจากขาดการชี้หรือระวังแนวเขตที่ดินที่ถูกต้อง และการขาดข้อมูลจำนวนที่ดินหรืออาณาเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ชัดเจนในสารบบเดิม โดยส่วนใหญ่จะเกิดปัญหาดังกล่าวในกรณีของถนนที่มีการอุทิศให้ของประชาชนหรือภาคเอกชนที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียน และในบางส่วนของทางสาธารณประโยชน์ที่ไม่ได้มีการจัดทำสารบบแสดง ขอบเขตและจำนวนที่ดินไว้ ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นทำให้เมืองพัทยาต้องเสียงบประมาณไปสำหรับใช้ในการรังวัดตรวจสอบแนวเขตที่ดินสาธารณะ ทั้งที่งบประมาณที่ได้รับและที่จัดเก็บได้นั้นควรจะต้องถูกนำไปใช้เพื่อการพัฒนาในด้านอื่นๆ ในฐานะที่เป็นเมืองท่องเที่ยวระดับแถวหน้าของโลก เช่น การพัฒนาระบบการขนส่ง การจัดทำผังเมือง การพัฒนาพื้นที่คาบเกี่ยว การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและนักท่องเที่ยว เป็นต้น

สำหรับปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์นั้นส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในบริเวณพื้นที่ของเกาะล้านเนื่องจากร้อยละ 82 ของที่ดินในเกาะล้าน เป็นพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ใด ๆจึงเป็นพื้นที่รกร้างว่างเปล่า การบุกรุกนั้นเดิมเกิดขึ้นจากการที่ประชาชนในเกาะล้านส่วนใหญ่มีความเข้าใจว่า การที่เข้าครอบครองที่ดินที่มิได้มีบุคคลใดครอบครองอยู่ทำให้ได้มาซึ่งที่ดิน โดยอาศัยอำนาจสิทธิครอบครองก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ และบริเวณที่เกิดการบุกรุกมากที่สุดในปัจจุบันได้แก่บริเวณท่าหน้าบ้านติดกับทะเลฝั่งพัทยา จะมีการบุกรุกลงไปในพื้นที่ของทะเล โดยประชาชนจะปลูกสร้าง ร้านค้า เพิงพัก ในรูปแบบของรีสอร์ท ห้องพัก เพื่อให้นักท่องเที่ยวพักค้างแรม ซึ่งพื้นที่บริเวณดังกล่าวเดิมประชาชนที่ประกอบอาชีพประมงจะใช้เป็นที่พักเรือหรือเพื่อหลบลมพายุในหน้ามรสุม

ด้านปัญหาการปล่อยที่ดินให้รกร้างในเมืองพัทยานั้น แม้เมืองพัทยาจะมีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและการขยายตัวของชุมชนในด้านอาคารและสถานที่พักอาศัย แต่เมืองพัทยากลับไม่ประสบปัญหาการปล่อยที่ดินรกร้างหรือประสบปัญหาด้านการก่ออาชญกรรมอันเนื่องมาจากการปล่อยที่ดินให้รกร้าง เนื่องจากที่ดินในตัวเมืองพัทยาส่วนใหญ่จะถูกนำไปใช้ประโยชน์จนเกือบหมด ที่ว่างเปล่าจะพบได้เฉพาะในบริเวณนอกตัวเมืองพัทยาหรือบริเวณพื้นที่ติดต่อหรือคาบเกี่ยวกับเมืองพัทยา ซึ่งส่วนหนึ่งอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลาไหล แต่ที่ดินเหล่านั้นส่วนใหญ่จะก็ได้รับประโยชน์จากการขยายตัวของเมืองและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเมืองพัทยา โดยที่ดินในพื้นที่คาบ

เกี่ยวกับเมืองพัทยาก็จะถูกนำมาใช้ประโยชน์ทั้งในรูปแบบของการถือกรรมสิทธิ์ และการเช่าที่ดินในการประกอบกิจการต่างๆ มิได้ถูกปล่อยทิ้งร้างหรือไม่มีการเข้าทำประโยชน์เสียทั้งหมด

6.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เมืองพัทยา

การแก้ไขปัญหาการก่อสร้างอาคารลุกล้ำชายหาดและในทะเลทั้งบริเวณชายทะลพัทยาใต้และบริเวณพื้นที่เกาะล้าน ซึ่งเป็นการบุกรุกที่สาธารณะเมืองพัทยาได้ดำเนินการทางการปกครองตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กับผู้ดำเนินการบุกรุกก่อสร้างอาคารร้านค้าที่ไม่สามารถอนุญาตได้ตามมาตรา 42 (2) โดยทำการรื้อถอนอาคารที่บุกรุกและดำเนินการทางอาญากับผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตามมาตรา 9 ประกอบมาตรา 108 ทวิ แต่เนื่องจากในช่วงเวลาที่ผ่านมา เมืองพัทยามีการพัฒนาและเจริญเติบโตของเมืองและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอย่างรวดเร็ว ทำให้นอกจากการเกิดปัญหาการสร้างเพิง ร้านค้า บุกรุกหรือรุกล้ำเข้าไปในพื้นที่ชายหาดแล้ว ผลกระทบที่ตามมา คือ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษที่ถูกปล่อยออกมาจากกิจกรรมต่างๆ มีมากจนเกิดขีดความสามารถในการรองรับของธรรมชาติที่จะบำบัดตัวเองได้ การแก้ไขปัญหานอกจากจะได้ดำเนินการทางกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่เมืองพัทยาดำเนินการได้เองแล้ว ส่วนหนึ่งทางเมืองพัทยาได้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะลดและป้องกันผลกระทบจากการพัฒนาดังกล่าว จึงได้กำหนดพื้นที่ที่มีความสำคัญทางธรรมชาติ พื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่สวยงาม และมีแนวโน้มว่าจะมีวิกฤตปัญหาสภาวะแวดล้อมเสื่อมโทรมให้เป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดย ปัจจุบันได้มีการประกาศกระทรวงกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 43, 44 และ 45 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ในพื้นที่เมืองพัทยา เกาะสาก เกาะครก เกาะล้าน และเพื่อให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในพื้นที่บังเกิดผลอย่างจริงจัง เมืองพัทยาได้ประชาสัมพันธ์และขอความร่วมมือจากประชาชน ผู้ประกอบการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมเข้ามาร่วมสร้างบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ในส่วนของปัญหาการก่อสร้างถนนในเมืองพัทยาที่มีบางส่วนเกิดข้อพิพาทกับเอกชนนั้น ทางผู้บริหารเมืองพัทยาและผู้นำชุมชนจะเข้าไปแก้ไขปัญหาโดยการเจรจา และได้วางแนวทางการดำเนินการก่อสร้างจะต้องมีการตรวจสอบแนวเขตที่ดินให้มีความชัดเจน โดยประสานความร่วมมือกับทางสำนักงานที่ดินและเจ้าของที่ดินก่อนการดำเนินการ โครงการนอกจากนี้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์และการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งบริเวณชายหาด

พัทยาใต้ เมืองพัทยาได้ดำเนินการแก้ไขแบบบรูณาการโดยมีการนำเสนอสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นต่อที่ประชุมระดับจังหวัด เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมมือและช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะทางด้านวิชาการซึ่งในปัจจุบันทางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้เข้ามาดำเนินการให้ความรู้และร่วมแก้ไขปัญหาน้ำทะเลกัดเซาะทรายบริเวณชายหาด เป็นต้น

บทสรุปของการศึกษาด้านบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เมืองพัทยาที่สำคัญ ได้แก่ นโยบายและแนวทางการบริหารจัดการที่ดินของเมืองพัทยาที่มุ่งเน้นเรื่องการพัฒนาให้เกิดความเจริญในพื้นที่ โดยมีการพัฒนาอย่างเป็นระบบ มีการนำระบบการผังเมืองมาใช้ในการดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อรองรับการเจริญเติบโตของเมืองพัทยา มีการวางแผนในการจัดทำระบบคมนาคมขนส่งมวลชน “โครงการนำร่องรถไฟฟ้ารางเดี่ยว” เพื่อรองรับการนักท่องเที่ยวและการเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตเมืองพัทยาและบริเวณคาบเกี่ยวในพื้นที่

การแก้ไขปัญหาการก่อสร้างอาคารลุกล้ำชายหาดและในทะเลทั้งบริเวณชายทะลพัทยาใต้และบริเวณพื้นที่เกาะล้าน ซึ่งเป็นการบุกรุกที่สาธารณะเมืองพัทยาได้ดำเนินการทั้งทางอาญาและทางการปกครอง รวมถึงทำการรื้อถอนอาคารที่บุกรุกที่ดินสาธารณะ การแก้ไขปัญหานอกจากจะได้ดำเนินการทางกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่เมืองพัทยาดำเนินการได้เองแล้ว ส่วนหนึ่งทางเมืองพัทยาได้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะลดและป้องกันผลกระทบจากการพัฒนาดังกล่าว เช่นกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยประกาศกระทรวงกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในพื้นที่เมืองพัทยา เกาะสาก เกาะครก เกาะล้าน นอกจากนี้ได้ประชาสัมพันธ์และขอความร่วมมือจากประชาชน ผู้ประกอบการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมเข้ามาร่วมสร้างบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการป้องกันและคุ้มครองที่ดินสาธารณะ

ในส่วนของปัญหาการก่อสร้างถนนในเมืองพัทยาที่มีบางส่วนเกิดข้อพิพาทกับเอกชนนั้น ทางผู้บริหารเมืองพัทยาและผู้นำชุมชนจะเข้าไปแก้ไขปัญหาโดยการเจรจา การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์และการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งบริเวณชายหาดพัทยาใต้ เมืองพัทยาได้ดำเนินการแก้ไขแบบบรูณาการโดยมีการนำเสนอสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นต่อที่ประชุมระดับจังหวัด เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมมือและช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหา พร้อมขอการสนับสนุนด้านวิชาการจากองค์กรหรือหน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ เช่น มหาวิทยาลัยต่างๆ เป็นต้น

6.3 การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เทศบาลเมืองสุรินทร์

เทศบาลเมืองสุรินทร์ ห่างจากกรุงเทพมหานครโดยทางรถไฟ ประมาณ 420 กิโลเมตร หรือโดยทางรถยนต์ประมาณ 454 กิโลเมตร ปัจจุบันเทศบาลเมืองสุรินทร์มีพื้นที่ประมาณ 11.39 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 40,217 คน จำนวนบ้าน 14,709 หลังคาเรือน มีจำนวน 32 ชุมชน มีอาณาเขตติดต่อดังนี้[8]

ทิศเหนือ	ตั้งแต่หลักเขตที่ 9 ถึงหลักเขตที่ 1 ติดกับตำบลแกใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์
ทิศตะวันออก	จากหลักเขตที่ 1 หลักเขตที่ 2 หลักเขตที่ 3 และหลัก เขตที่ 4 ติดกับตำบลสลักได อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์
ทิศใต้	จากหลักเขตที่ 4 หลักเขตที่ 5 หลักเขตที่ 6 และหลักเขตที่ 7 ติดกับตำบลนอกเมือง อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์
ทิศตะวันตก	จากหลักเขตที่ 7 หลักเขตที่ 8 และหลักเขตที่ 9 ติดกับตำบล นอกเมือง อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์

พื้นที่เทศบาลเมืองสุรินทร์ในปัจจุบันนั้น ตั้งอยู่บนพื้นที่ที่เคยเป็นเมืองโบราณ สภาพในปัจจุบันพบว่าคูเมืองชั้นในมีลักษณะเป็นคูเมืองอยู่ด้านนอกคู่กับกำแพงดินที่อยู่ถัดเข้ามา มีลักษณะเป็นเส้นโค้งและมีรูปร่างคล้ายรูปหัวใจ ปลายแหลมตอนล่างของหัวใจอยู่ตรงบริเวณสระน้ำวัดจุมพลสุทธาวาส ทางทิศตะวันออกของคูเมืองชั้นในเป็น คูเมือง ถนน และศูนย์รวมสถานที่ราชการ จนถึงสวนสาธารณะหนองยาว ระยะทางประมาณ 1 กม. จากนั้นคูเมืองหักไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือเป็นคูเมืองชั้นในทิศเหนือ ปรากฏเป็นถนน ตลาดสดเทศบาลเมือง อาคารพาณิชย์ และสถานที่ราชการ ระยะทางประมาณ 1 กม. ส่วนคูเมืองชั้นในทิศตะวันตก ปรากฏเป็นคูเมืองคู่กับกำแพงเมืองที่เป็นดิน ส่วนคูเมืองชั้นนอกมีลักษณะเป็นกำแพงดินอยู่ตรงกลางขนาบด้วยคูเมือง 2 ด้าน แตกต่างจากคูเมืองชั้นใน และมีรูปร่างคล้ายสี่เหลี่ยมผืนผ้า แนวคูเมืองด้านยาววางตัวขนานกันในแนวตะวันตกเฉียงเหนือตะวันออกเฉียงใต้ ปัจจุบันเทศบาลเมืองสุรินทร์ได้บูรณะสภาพของคูเมืองและกำแพงเมือง โดยจัดให้เป็นสถานที่นันทนาการ ติดป้ายให้ทราบถึงความสำคัญ ซึ่งในบริเวณคูเมืองและกำแพงเมืองอันถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวในข้างต้นนั้น ได้มีประชาชนเข้ามาจับจองอยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก และเป็นปัญหาสำคัญที่ทางเทศบาลเมืองสุรินทร์จะต้องดำเนินการแก้ไข

ซึ่งนอกจากเทศบาลเมืองสุรินทร์จะได้ดำเนินการตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ,

[8] ข้อมูลทั่วไปเทศบาลเมืองสุรินทร์ ตามแผนพัฒนาสามปี 2552-2554

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 , พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่ม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เป็นต้นแล้ว ทางคณะผู้บริหารเทศบาลเมืองสุรินทร์ได้มีการประสานงานกับหน่วยงานอื่น เพื่อให้ความช่วยเหลือและร่วมแก้ไขปัญหา เช่น คณะกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนแห่งชาติ

สำหรับกรณีศึกษาแนวทางการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่ของเทศบาลเมืองสุรินทร์ที่สำคัญนั้น ทางคณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในกรณีการออกกฎหมายท้องถิ่น “เทศบัญญัติ เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยรวมถึงการป้องกันการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์บริเวณรอบคูเมืองและกำแพงเมืองสุรินทร์”

ซึ่งที่มาของการดำเนินการออกเทศบัญญัติดังกล่าวนั้น เกิดขึ้นอันเนื่องจากคณะผู้บริหารเทศบาลเมืองสุรินทร์ได้มีแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและแหล่งแออัดของราษฎร์บริเวณรอบกำแพงและคูเมืองสุรินทร์ เพื่อให้สะดวกและง่ายต่อการพัฒนาหรือควบคุมดูแล อาคารบ้านเรือนการสาธารณสุขให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย แต่เนื่องจากติดขัดในด้านกฎหมายและระเบียบต่างๆ โดยเฉพาะการนำงบประมาณของเทศบาลเข้าไปปรับปรุงหรือพัฒนาที่ดินในพื้นที่เนื่องจากที่ดินที่ประชาชนอาศัยอยู่นั้นเป็นที่สาธารณและรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประชาชนไม่มีสิทธิเข้าไปอยู่อาศัย และอยู่ในความดูแลของหน่วยงานราชการต่างๆ

การนำงบประมาณไปใช้อาจเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนบุกรุกที่ดินหรือเข้าไปอาศัยเพิ่มมากขึ้น แต่เมื่อทางเทศบาลเมืองสุรินทร์ได้พิจารณาในภาพรวมทุกด้านแล้วคณะผู้บริหารและสภาเทศบาลเมืองสุรินทร์มีความเห็นพร้องต้องกันว่า การดำเนินการพัฒนาปรับปรุงที่อยู่อาศัยและสาธารณสุขในพื้นที่ดังกล่าว นั้นเทศบาลเมืองสุรินทร์สามารถดำเนินการได้ตามอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 54 (11) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511 ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น ซึ่งถ้ามีการดำเนินการจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและเกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยส่งผลต่อภาพรวมของจังหวัดสุรินทร์ ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่ได้เข้ามาพักอาศัยในที่ดินดังกล่าวมาเป็นเวลาหลายสิบปีแล้ว บางครอบครัวอาศัยอยู่ตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ปัจจุบันเป็นรุ่นลูกรุ่นหลานแล้ว ซึ่งถ้าหากมีการดำเนินการพัฒนาปรับปรุงและจัดการที่อยู่อาศัยของประชาชนบริเวณคูเมืองและกำแพงเมืองได้โดยชอบด้วยกฎหมายย่อมเป็นประโยชน์ต่อเทศบาลเมืองสุรินทร์ในการควบคุมดูแลและบริการด้านสาธารณสุขให้เข้าถึงประชาชนเพิ่มมากขึ้น แต่เพื่อมิให้ผิดต่อระเบียบและกฎหมายในด้าน

งบประมาณจึงได้มีการประสานความร่วมมือและขอสนับสนุนงบประมาณจาก คณะอนุกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงเข้มแข็งของชุมชนเมืองและชนบท (พอช.) ซึ่งได้มีแนวนโยบายมุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบาทในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประชาชนเช่นกัน ซึ่งต่อมาทางสถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน (พอช.) ในสังกัดของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้มีการอนุมัติงบประมาณให้เทศบาลเมืองสุรินทร์เป็นผู้ดำเนินการใน “โครงการบ้านมั่นคง” (ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2546) เป็นจำนวน 25,445,000 (ยี่สิบห้าล้านสี่แสนสี่หมื่นห้าพันบาทถ้วน) โดยการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยขึ้นใน 14 ชุมชนในพื้นที่เทศบาลเมืองสุรินทร์มีคณะกรรมการโครงการบ้านมั่นคงเทศบาลเมืองสุรินทร์เป็นผู้ดำเนินการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการที่อยู่อาศัยให้แก่ราษฎร

ในการดำเนินการโครงการบ้านมั่นคงบนที่ดินของรัฐบริเวณคูเมืองและกำแพงเมืองซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานราชการหลายหน่วยงาน ทั้งอำเภอเมืองสุรินทร์ ธนารักษ์จังหวัด รวมถึงกรมศิลปากรที่ได้ประกาศให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวบางส่วนขึ้นทะเบียนเป็นเขตโบราณสถานประเภทคูเมืองและกำแพงเมืองโบราณ ภายหลังที่ราษฎรเข้าอาศัยและปลูกสร้างที่พักอาศัยแล้ว ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของกฎหมายและระเบียบอำนาจหน้าที่ต่างๆ ต่อเทศบาลเมืองสุรินทร์

ทางเทศบาลเมืองสุรินทร์จึงได้พิจารณาดำเนินการออกเทศบัญญัติ “เรื่องการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การจัดการที่อยู่อาศัย และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร์ในการพัฒนาชุมชนและที่อยู่อาศัย 2551” ขึ้นมารองรับการดำเนินการดังกล่าว และเพื่อให้ราษฎร์ที่อาศัยอยู่ในที่ดินรอบคูเมืองและกำแพงเมืองสุรินทร์ซึ่งมีฐานะยากจนไม่มีที่อยู่อาศัยอื่นเป็นของตนเอง มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นทั้งทางด้านสุขภาพอนามัย สุขาภิบาล การป้องกันอัคคีภัย การผังเมือง ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินรวมถึงความมั่นคงในสิทธิอาศัยบนที่ดิน สามารถจัดการดูแล จัดการพื้นที่สาธารณะว่างเปล่าในความดูแลของหน่วยงานอื่นที่ปล่อยให้ชุมชนบุกรุกก่อสร้างที่พักอาศัย อันก่อให้เกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่และภารกิจของทางเทศบาลเมืองสุรินทร์ เช่น การป้องกันอัคคีภัย และการสาธารณสุข เป็นต้น

6.3.1 ปัญหาในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เทศบาลเมืองสุรินทร์

นอกจากปัญหาโดยทั่วไปที่เทศบาลเมืองสุรินทร์ประสบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในกรณีศึกษาการออกเทศบัญญัติ

ของเทศบาลเมืองสุรินทร์ “เรื่องการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การจัดการที่อยู่อาศัย และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร์ในการพัฒนาชุมชนและที่อยู่อาศัย 2551” พบปัญหาที่เกิดขึ้นดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาด้านการให้ความเห็นชอบจากผู้มีหน้าที่กำกับดูแล

การออกเทศบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการนำเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากผู้ทำหน้าที่กำกับดูแล ในส่วนของเทศบาลเมืองสุรินทร์นั้นจะต้องส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์พิจารณาให้ความเห็นก่อนการส่งกลับ ให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ ซึ่งในกรณีของเทศบาลเมืองสุรินทร์ทางผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ได้มีความเห็นว่าร่างเทศบัญญัติ “เรื่องการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การจัดการที่อยู่อาศัย และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร์ในการพัฒนาชุมชนและที่อยู่อาศัย.....” นั้น ขัดต่อพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และร่างเทศบัญญัติดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการเงิน ซึ่งจะต้องมีคำรับรองจากนายกเทศมนตรี จึงไม่อาจลงนามเห็นชอบกับการออกเทศบัญญัติดังกล่าว และได้ส่งคืนให้เทศบาลเมืองสุรินทร์นำกลับไปพิจารณาใหม่

(2) ปัญหาด้านความขัดแย้งของหน่วยงานราชการ

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ในฐานะผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลและพิจารณาให้ความเห็นต่อเทศบัญญัติ ไม่ให้ความเห็นชอบต่อการออกเทศบัญญัติเมืองสุรินทร์“เรื่องการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การจัดการที่อยู่อาศัย และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร์ในการพัฒนาชุมชนและที่อยู่อาศัย.....” และได้ส่งคืนประธานสภาเทศบาลเมืองสุรินทร์พิจารณาใหม่ ซึ่งต่อมาทางเทศบาลเมืองสุรินทร์โดยสภาเทศบาลเมืองสุรินทร์ได้มีความเห็นว่าเทศบาลเมืองสุรินทร์สามารถออกเทศบัญญัติดังกล่าวบังคับใช้ในพื้นที่ได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 62 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล(ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543 จึงมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมโดยมติเป็นเอกฉันท์ และประธานสภาเทศบาลได้ส่งให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ “เรื่องการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การจัดการที่อยู่อาศัย และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร์ในการพัฒนาชุมชนและที่อยู่อาศัย2551” ผลของการออกข้อบัญญัติดังกล่าวได้เกิดกรณีพิพาทระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์กับเทศบาลเมืองสุรินทร์โดยทางจังหวัดสุรินทร์ได้ฟ้องต่อศาลปกครองนครราชสีมา[9] เพื่อขอให้เพิกถอนการออกเทศบัญญัติ “เรื่องการปรับปรุงแหล่ง

[9] คดีหมายเลขดำที่ 104/51 ศาลปกครองนครราชสีมา

ชุมชนแออัด การจัดการที่อยู่อาศัย และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร์ในการพัฒนาชุมชนและที่อยู่อาศัย 2551 ”

(3) ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินราชพัสดุในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง บางพื้นเป็นที่ตั้งของโบราณสถานซึ่งมีหน่วยงานราชการอื่นเป็นผู้ทำหน้าที่ในการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกัน ในเขตคูเมืองและกำแพงเมืองสุรินทร์ก็เช่นกัน เป็นพื้นที่ที่กรมศิลปากร ได้ประกาศให้เป็นเขตพื้นที่โบราณสถาน ตามกฎหมาย ซึ่งเทศบาลเมืองสุรินทร์เห็นว่าการประกาศกำหนดเขตดังกล่าวไม่น่าจะถูกต้อง เนื่องจากพื้นที่เหล่านั้นเป็นชุมชนไปหมดแล้ว นอกจากนี้เทศบาลเมืองสุรินทร์เห็นว่าตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 60 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่เทศบาลและไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (12) กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ดังนั้นเทศบาลเมืองสุรินทร์จึงเห็นว่ามีอำนาจที่จะดำเนินการออกเทศบัญญัติดังกล่าวได้ ประกอบกับคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดให้ธนารักษ์จังหวัดหรือหน่วยงานอื่นใดที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบดูแลบรรดาที่ดินที่อยู่ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการส่งมอบแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเร็วตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรีที่ นร 0106/7766 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2545

(4) ปัญหาความเปลี่ยนแปลงและการสานต่อด้านนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาการดำเนินการด้านนโยบายของผู้บริหารนับว่ามีส่วนสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีการออกเทศบัญญัติก็เช่นกัน เนื่องจากหลังจากมีการออกเทศบัญญัติ “เรื่องการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การจัดการที่อยู่อาศัย และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร์ในการพัฒนาชุมชนและที่อยู่อาศัย 2551 ” แล้วคณะผู้บริหารและสภาเทศบาลเมืองสุรินทร์ชุดเดิมได้หมดวาระการดำรงตำแหน่ง และมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารชุดใหม่ ทางผู้บริหารชุดใหม่กลับมีความเห็นว่าการออกเทศบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเทศบาลไม่ควรจะเข้าไปดำเนินการนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งด้วยความเห็นดังกล่าวคณะผู้บริหารในปัจจุบัน ทำให้ทางผู้บริหารเทศบาลเมืองสุรินทร์ชุดปัจจุบันไม่ดำเนินการยื่น

คำให้การต่อสู้หรือคัดค้านคำฟ้องของจังหวัดสุรินทร์ต่อศาลปกครอง นอกจากนี้การดำเนินการในโครงการบ้านมั่นคง ในพื้นที่ของเทศบาลเมืองสุรินทร์ก็ขาดการประสานงานต่อและไม่มีการติดตามประเมินผลหรือตรวจสอบการดำเนินการใดๆ เนื่องจากต้องรอผลการพิจารณาของศาลปกครองนครราชสีมาว่าจะออกมาในแนวทางใด

6.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เทศบาลเมืองสุรินทร์

แนวทางการแก้ไขปัญหาของเทศบาลเมืองสุรินทร์ในกรณีการออกกฎหมายท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินในบริเวณคูเมืองและรอบกำแพงเมืองสุรินทร์ จากการสรุปผลการศึกษาและการสัมภาษณ์ผู้บริหารชุดใหม่พร้อมการลงพื้นที่จัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อกรณีดังกล่าวจากประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณคูเมือง และรอบกำแพงเมือง รวมถึงผู้เกี่ยวข้องในกรณีที่เกิดขึ้น ทุกฝ่ายต่างมีความเห็นตรงกัน ควรให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัย เพื่อที่จะเป็นบรรทัดฐานและแนวทางการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินต่อไป นอกจากนี้กรณีศึกษาเกิดขึ้นกับเทศบาลเมืองสุรินทร์และผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ ย่อมส่งผลไปถึงหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการบริหารจัดการที่ดินที่จะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงข้อขัดข้องต่างๆ เพื่อให้เกิดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานร่วมกัน ทั้งนี้ประชาชนผู้อาศัยอยู่ในชุมชนรอบคูเมืองและกำแพงเมืองต่างมีเห็นว่าไม่ว่าศาลปกครองจะมีคำสั่งหรือคำตัดสินมาอย่างไร ประชาชนที่อาศัยอยู่มาแต่งดั้งเดิมก็ยังคงต้องอาศัยอยู่ต่อไปเพราะยังเห็นว่าประชาชนยังมีความชอบธรรมในสิทธิของการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินร่วมกันอันถือเป็นสิทธิดังเดิมมาตั้งแต่ต้น รัฐมีหน้าที่รับรองสิทธิและพัฒนาสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนให้มีความอยู่ดีกินดี การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะ กรมธนารักษ์ยังเลือกปฏิบัติ เพราะที่ดินในเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ที่เป็นของธนารักษ์บางส่วนซึ่งเป็นตึกแถวและอาคารพาณิชย์กลับมีการนำออกให้เช่าในราคาสูงและไม่ผิดกฎหมายแต่ประชาชนที่ยากจนไม่มีที่อยู่อาศัยอื่น ได้มาอาศัยบริเวณคูเมืองและกำแพงเมืองกลับจะถูกดำเนินคดีและขาดสิทธิประโยชน์ต่างๆ เทศบาลจึงเป็นหน่วยงานสุดท้ายที่เป็นที่พึ่งของประชาชนและชุมชน ในการดูแล ปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่รวมถึงสภาพแวดล้อมให้กับชุมชนและประชาชนผ่านทางผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้ง

นอกจากนี้ผู้บริหารเทศบาลและประชาชนต่างๆ มีความเห็นว่าการแก้ไขปัญหาในกรณีดังกล่าวที่ยังยืนและสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนและชุมชนรวดเร็ว คือ รัฐบาลจะเป็นผู้แก้ไขปัญหาโดยใช้นโยบายด้านการจัดการที่ดินให้แก่ประชาชนผู้ยากจนและไม่มีที่อยู่อาศัย เช่น การดำเนินการด้านโฉนดชุมชนในพื้นที่คูเมืองและกำแพงเมือง เป็นต้น

บทสรุปของการศึกษาด้านบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เทศบาลเมืองสุรินทร์ที่สำคัญ ได้แก่ กรณีดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านการจัดการที่อยู่อาศัยของประชาชนและการจัดระเบียบชุมชน โดยการออกเทศบัญญัติ “เรื่องการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การจัดการที่อยู่อาศัย และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร์ในการพัฒนาชุมชนและที่อยู่อาศัย 2551 ” เนื่องจากเป็นกรณีของการนำเอาอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายท้องถิ่นเข้าไปแก้ไขปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างปล่าในพื้นที่ด้วยตนเอง เนื่องจากเห็นว่ากฎหมายหลักไม่สามารถตอบสนองความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้อย่างเป็นระบบและตรงตามวัตถุประสงค์ของประชาชนและชุมชนรวมถึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน หน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องซึ่งทำหน้าที่โดยตรงและรับผิดชอบมาก่อนเทศบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ การดำเนินการของเทศบาลเมืองสุรินทร์ดังกล่าวแม้ปัจจุบันก่อให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกันเอง แต่นับว่าเป็นปฐมบทแห่งการเริ่มต้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีทางกฎหมายที่เกิดจากความต้องการของประชาชน ชุมชนผ่านทางสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะตัวแทนของประชาชน

6.4 การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เทศบาลเมืองสระแก้ว

ลักษณะทั่วไปพื้นที่โดยรวมของเทศบาลเมืองสระแก้ว เป็นท่าราบทางตอนเหนือติดกับคลองพระสะทึง เป็นแหล่งน้ำสำคัญไหลไปทางทิศตะวันตก ไปบรรจบกับแควหนุมาน ในเขตพื้นที่อำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี เป็นแม่น้ำปราจีนบุรี ส่วนบริเวณตอนล่างของอำเภอเมืองสระแก้วอันเป็นพื้นที่ของเทศบาลเมืองสระแก้วด้วยเป็นพื้นที่ราบซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการบุกรุกถางป่าเพื่อการเกษตรทำให้เกิดสภาพป่าเสื่อมโทรม

เทศบาลเมืองสระแก้วประกอบด้วย 20 ชุมชน[10] อันได้แก่ ชุมชนบ้านหนองนกเขา ชุมชนบ้านหนองนกเขา - พีทีที ชุมชนบ้านหนองนกเขาฝั่งซ้าย ชุมชนบ้านใหม่คลองปูน ชุมชนบ้านเนินสมบูรณ์ ชุมชนบ้านชาติเจริญ ชุมชนศูนย์การค้าสระแก้ว ชุมชนบ้านเนินรัตนะ 1 ชุมชนบ้านหลังสุขศาลา ชุมชนบ้านเนินรัตนะ 2 ชุมชนบ้านใหญ่ โรงน้ำแข็ง โรงฆ่าสัตว์ ชุมชนบ้านคลองจาน ชุมชนบ้านโคกกำนัน ชุมชนบ้านลัดกะสัง ชุมชนบ้านหนองสะเหม็ดเหนือ ชุมชนตลาดสระแก้ว ชุมชนบ้านคลองนางชิง ชุมชนบ้านเฉลิมพระเกียรติ ร.9 ชุมชนบ้านเอื้ออาทร และชุมชนบ้านสระแก้วสระขวัญ 2

[10] ข้อมูลทั่วไปเทศบาลเมืองสุรินทร์ ตามแผนพัฒนาสามปี 2552-2554

เทศบาลเมืองสระแก้วได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการคุ้มครองดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ รวมถึงการเข้าพัฒนาถนนและพื้นที่สาธารณะต่างๆในเขตเทศบาลเมืองสระแก้ว เช่น บริเวณหลังศาลหลักเมือง แต่ด้วยงบประมาณของเทศบาลเมืองสระแก้วที่มีอยู่อย่างจำกัดเนื่องจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัดสระแก้วมิได้อยู่ในพื้นที่เทศบาลแต่จะเกิดขึ้นบริเวณการค้าริมชายแดนไทย – กัมพูชา เช่น บริเวณพื้นที่ตลาดโรงเกลือ เป็นต้น ทำให้เกิดปัญหาด้านการใช้งบประมาณให้เพียงพอและสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนหรือชุมชนในพื้นที่เทศบาลเมืองสระแก้ว

สำหรับการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าของเทศบาลเมืองสระแก้ว ที่เป็นกรณีศึกษาที่สำคัญ ได้แก่ 1. กรณีบริเวณชุมชนบ้านคลองนางชิง และ 2.บริเวณชุมชนบ้านคลองจาน

(1) กรณีบริเวณชุมชนบ้านคลองนางชิง

ในพื้นที่ของเทศบาลเมืองสระแก้วมีที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่หลายแปลง ซึ่งเป็นทรัพยากรของส่วนรวมที่ประชาชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ การดำเนินการการบริหารจัดการที่ดินของเทศบาลเมืองสระแก้ว นอกจากการดูแล รักษา ตามอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายแล้ว เทศบาลเมืองสระแก้วได้ดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าสาธารณะในเมือง บริเวณชุมชนบ้านคลองนางชิง โดยเดิมบริเวณดังกล่าวจะเป็นสถานที่ที่มีการนำขยะมาทิ้งและมีการบุกรุกจากที่ดินข้างเคียง ทางเทศบาลได้ดำเนินการคุ้มครองป้องกัน และเข้าพัฒนาปรับปรุงมิให้มีการบุกรุก ตัดไม้ โดยจัดทำแนวป้องกันไฟและตรวจสอบแนวเขตที่ดินเพื่อจัดทำขอบเขตพื้นที่ป่า และจัดทำเป็นโครงการจัดตั้งศูนย์เรียนรู้งานวิจัยป่าชุมชนซึ่งได้รับการสนับสนุนทุนในการดำเนินการส่วนหนึ่งจากทางสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งในปัจจุบันพื้นที่ดังกล่าวเป็นแหล่งเรียนรู้ในระบบนิเวศน์ของพื้นที่ป่าและเป็นแหล่งศึกษาธรรมชาติของประชาชนทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่

(2) กรณีบริเวณชุมชนบ้านคลองจาน

ในกรณีของชุมชนบ้านคลองจานนั้น นับว่าเป็นกรณีศึกษาที่สำคัญต่อการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและชุมชนในพื้นที่อย่างแท้จริง โดยเทศบาลเมืองสระแก้วได้ดำเนินการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าในบริเวณชุมชนย่อยที่ 12 บ้านคลองจาน ซึ่งเดิมเป็นที่ดินที่ทางราชการขุดดินเพื่อนำไปก่อสร้างสถานที่ราชการและต่อมาได้กลายเป็นที่ทิ้งขยะของประชาชนในชุมชน โดยที่ดิน

ดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นบ่อน้ำขนาดใหญ่ที่เกิดจากการขุดดินออกเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ และอีกประมาณ 26 ไร่เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ทางคณะกรรมการชุมชนได้มีแนวคิดที่จะนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชน จึงได้ประสานงานกับเทศบาลเพื่อขอให้ช่วยสนันสนุนการดำเนินการ “โครงการเกษตรกรชุมชนสู้เศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งทางเทศบาลเมืองสระแก้วได้ดำเนินการในการสนับสนุนเครื่องมือ เช่น เครื่องจักร อุปกรณ์ การปรับปรุงพื้นที่ทั้งการปรับปรุงแหล่งน้ำหรือบ่อน้ำให้เกษตรกรหรือประชาชนสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ โดยทางคณะกรรมการชุมชนและประชาชนในชุมชนได้อนุมัติให้นำงบประมาณจากโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐในโครงการเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อนำมาจัดหาอุปกรณ์จัดส่งน้ำ ไปใช้ในที่ดินซึ่งได้ดำเนินการจัดสรรแบ่งเป็นแปลงย่อยๆได้ประมาณ 60 แปลง และนำมาให้ประชาชนในชุมชนและในพื้นที่ใกล้เคียงที่มีความประสงค์จะทำเกษตรกรรมปลูกพืชผักสวนครัวหรือทำการเกษตรปลอดสารพิษ ได้เข้าทำประโยชน์

การบริหารจัดการที่ดินในโครงการจะเป็นไปในรูปแบบของคณะกรรมการติดตามดูแล มีการประชุมผู้เข้าร่วมโครงการในทุกเดือน เพื่อติดตามปัญหาข้อขัดข้องต่างๆ รวมถึงจัดเก็บค่าบริหารจัดการน้ำในอัตราเดือนละ 20 บาทต่อ 1 แปลง ผลของการสนับสนุนการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวของเทศบาลเมืองสระแก้วนอกจากจะเป็นการส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชนและเป็นการสนับสนุนการใช้เวลาว่างของประชาชนให้เกิดประโยชน์แล้ว ประโยชน์ที่ได้รับติดตามมาคือ ก่อให้เกิดความสามัคคีขึ้นในชุมชน ปัญหายาเสพติดในชุมชนลดลง ประชาชนมีสุขภาพพลามัยที่สมบูรณ์แข็งแรงเนื่องจากการได้ออกกำลังกายและอยู่กับแปลงผักตามธรรมชาติที่ปราศจากสารพิษ โดยได้บริโภคพืชผักที่ไร้สารเคมี

6.4.1 ปัญหาในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เทศบาลเมืองสระแก้ว

ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของเทศบาลเมืองสระแก้วที่ประสบ คือ การขาดข้อมูลแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ชัดเจน ทำให้เกิดกรณีการก่อสร้างหรือพัฒนาถนนสาธารณประโยชน์ทับหรือรุกล้ำที่ดินของเอกชน ส่วนที่ดินสาธารณประโยชน์บางแห่งในพื้นที่ก็ถูกประชาชนบุกรุกเป็นที่อยู่อาศัยหรือมีการทำประโยชน์รุกล้ำพื้นที่สาธารณะ และปัญหาการขุดดินถมดินในที่ดินของเอกชนก่อให้เกิดน้ำท่วมขังในพื้นที่เขตเทศบาล

ปัญหาด้านงบประมาณก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญที่เทศบาลเมืองสระแก้วประสบ แม้ว่าจังหวัดสระแก้วจะมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงเป็นอันดับต้นของประเทศ แต่ส่วนใหญ่

แล้วมูลค่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการค้าขายจะเกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนติดต่อประเทศกัมพูชา บริเวณบ้านโรงเกลือ แต่ในพื้นที่ของเทศบาลสระแก้วงบประมาณที่จัดเก็บได้รวมกับที่รัฐสนับสนุนมีประมาณเพียงปีละ 50 ล้านบาท เมื่อหักค่าใช้จ่ายประจำ เช่น เงินเดือน แล้ว เทศบาลเมืองสระแก้วจะเหลืองบพัฒนาเพียงน้อยนิด ซึ่งเมื่อคำนวณจากอำนาจหน้าที่และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบแล้ว การที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดระเบียบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบระวังแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่า ทำให้เทศบาลเมืองสระแก้วยังขาดศักยภาพในการดำเนินการคุ้มครอง ดูแล รักษาที่ดินสาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่า

นอกจากนี้ด้วยข้อจำกัดของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการขอใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การดำเนินการพัฒนาหรือ สนับสนุน ภาคประชาสังคม หรือชุมชนให้มีส่วนในการร่วมใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติทั้งประเภทที่ดินสาธารณและที่รกร้างว่างเปล่า หรือพื้นที่ป่าชุมชน ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่

ปัญหาของเทศบาลเมืองสระแก้วในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่า แม้จะมีหน่วยงานภายนอกเข้ามาให้ความช่วยเหลือและสนับสนุน เช่น การให้ความรู้ในการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพดิน การแนะนำการปลูกพืชผักให้แก่ประชาชนในชุมชนบ้านคลองจาน การสนับสนุนทุนด้านวิชาการจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เป็นต้น แต่การดำเนินการดังกล่าวนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าในพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากภาครัฐซึ่งทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินยังไม่ยินยอมที่จะมอบอำนาจหรือการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ เช่น อำเภอ จังหวัด หรือกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

6.4.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เทศบาลเมืองสระแก้ว

จากปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ของเทศบาลเมืองสระแก้ว อันเกิดจากการถูกจำกัดโดยผลของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ รวมถึงระบบการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เทศบาลเมืองสระแก้วได้นำชุมชนให้เข้ามามีส่วนรวมโดยเทศบาลทำหน้าที่เพียงให้การสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินการของชุมชน ภายใต้การจัดทำโครงการต่างๆ รองรับขอสนับสนุนทุนและความรู้จากหน่วยงานภายนอก เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.) สำนักงานพัฒนาเกษตรบ้านเขาหินซ้อน โดยทางเทศบาลทำหน้าที่

ในการสนับสนุนและติดต่อประสานงาน ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินสาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่า นอกจากนี้ทางเทศบาลยังดำเนินการสนับสนุนให้ประชาชนเกิดการรวมกลุ่มเพื่อบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าร่วมกันโดยผ่านในรูปแบบของโครงการต่างๆ ที่ภาครัฐหรือหน่วยงานอื่นให้เงินทุนสนับสนุน เช่น การดำเนินการตามโครงการชุมชนเศรษฐกิจพอเพียงในพื้นที่บ้านคลองจาน

สำหรับการแก้ไขปัญหาการขุดดินถมดินในที่ดินของเอกชนแล้วก่อให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่ส่วนรวม เช่น การเกิดน้ำท่วมขังในเขตเทศบาล ได้มีการดำเนินการให้ฝ่ายกฎหมายศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายเพื่อนำไปแก้ไขปัญหา โดยประสานงานกับสำนักโยธาของเทศบาลตรวจสอบดูแลวางแผนการดำเนินการในกรณีที่เจ้าของที่ดินมาขออนุญาตขุดดินหรือถมดิน เช่น การประสานงานให้มีการวางท่อระบายน้ำในกรณีที่ที่ดินอยู่ติดกับถนนหรือทางสาธารณะ

ส่วนการแก้ไขปัญหาการทำถนนสาธารณะรุกล้ำที่ดินของเอกชนนั้นทางเทศบาลเมืองสระแก้วจะดำเนินการโดยวิธีการเจรจากับเจ้าของที่ดิน ซึ่งส่วนใหญ่สามารถเจรจาได้ สำหรับรายใดที่ไม่สามารถเจรจาได้ทางเทศบาลจะแก้ไขการดำเนินการตามความเหมาะสม เช่น การปรับเปลี่ยนแบบการก่อสร้าง เป็นต้น หลังจากนั้นทางเทศบาลจะดำเนินการตรวจสอบเส้นทางก่อนการดำเนินโครงการก่อสร้างหรือปรับปรุงถนนหรือเส้นทางสาธารณะก่อนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

บทสรุปการศึกษาการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เทศบาลเมืองสระแก้ว ที่สำคัญได้แก่ การพัฒนาที่สาธารณและที่รกร้างว่างเปล่าในบริเวณชุมชนคลองนางชิงและชุมชนบ้านคลองจาน โดยในพื้นที่ชุมชนบ้านคลองจาน ซึ่งเดิมเป็นที่ทิ้งขยะของประชาชนให้เป็นแปลงปลูกผักปลอดสารพิษโดยจัดทำโครงการเศรษฐกิจชุมชนรองรับเพื่อให้สามารถนำงบประมาณของรัฐเข้าไปสนับสนุนหรือช่วยเหลือได้ ซึ่งผลของการดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนอย่างมหาศาลนอกเหนือจากการพัฒนาที่ดินสาธารณะและที่รกร้างว่างเปล่า เช่น ก่อให้เกิดรายได้แก่ผู้มีรายได้น้อยจากการประกอบอาชีพปลูกพืชผักสวนครัว ก่อให้เกิดความสามัคคีในชุมชนเนื่องจากประชาชนจะมีการพบปะพูดคุยทำกิจกรรมร่วมกันในช่วงหลังเลิกงาน ต่างคนต่างก็จะมุ่งมาที่แปลงพืชผักของตนเอง เพื่อรดน้ำพรวนดินปรับปรุงที่ดินในแปลงเกษตรของตน นอกจากผลดังกล่าวทำให้การแก้ไขปัญหายาเสพติดของชุมชนหมดไป เนื่องจากชุมชนมีความใกล้ชิดและเป็นหูเป็นตาให้กันและกัน บุตรหลานมีการติดตาม บิดา มารดา มาทำแปลงเกษตร

ในพื้นที่บริเวณชุมชนคลองนางชิงที่เดิมเป็นป่าเสื่อมสภาพมีการนำขยะมาทิ้งและมีเข้าไปตัดไม้รวมถึงบกรุกเผาเข้าทำประโยชน์ ทางเทศบาลได้มีการเข้าไปพัฒนาปรับปรุงปลูกฝังให้

ประชาชนร่วมอนุรักษ์พื้นที่ป่าในเมืองและมีการจัดทำแนวเขตป้องกันการบุกรุกจัดทำแนวกันไฟ จัดให้เป็นศูนย์เรียนรู้ทางธรรมชาติของชุมชนและพื้นที่ใกล้เคียง

การดำเนินการทั้งสองกรณีมีส่วนหนึ่งมีการสนับสนุนทุนและให้ความรู้ความเข้าใจจากหน่วยงานภายนอก เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ศูนย์ศึกษาการพัฒนาเขาหินซ้อน เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนับเป็นแนวทางการดำเนินการเพื่อมิให้ผิดระเบียบและกฎหมายด้านการใช้งบประมาณ ซึ่งปัจจุบันก่อให้เกิดการประโยชน์แก่ประชาชนทั้งด้านการเรียนรู้และการส่งเสริมความสามัคคีในหมู่คณะ อันไม่อาจสามารถคำนวณเป็นเงินงบประมาณได้

6.5 การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเทศบาลตำบล อมก๋อย

ตำบลอมก๋อย เป็นตำบลมีที่ตั้ง อยู่ในอำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่ สภาพพื้นที่ทั่วไปส่วนใหญ่เป็นภูเขา เทศบาลตำบลอมก๋อย ตั้งอยู่ห่างจากตัวเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ระยะทาง 179 กิโลเมตร มีพื้นที่ประมาณ 1.25 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 2 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 1 บ้านหลิม และหมู่ที่ 9 บ้านดง มีประชากรทั้งสิ้น 1,131 คน มีพื้นที่ทั้งหมด 1.25 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 781 ไร่ ความหนาแน่นเฉลี่ย 904.8 คน/ตารางกิโลเมตร อาณาเขตทิศเหนือ ติดต่อกับป่าสงวนแห่งชาติอมก๋อย หมู่ที่ 1 ตำบลอมก๋อย ทิศตะวันออก ติดต่อกับป่าสงวนแห่งชาติอมก๋อย หมู่ที่ 1 และบ้านใหม่ดินแดง หมู่ที่ 9 ตำบลอมก๋อย ทิศใต้ติดต่อกับลำน้ำแม่ตื่น หมู่ที่ 1 ตำบลยางเปียงและห้วย อมก๋อย หมู่ที่ 8 ตำบลยางเปียง ทิศตะวันตก ติดต่อกับหมู่ที่ 1 ตำบลอมก๋อยและลำน้ำแม่ตื่น หมู่ที่ 1 ตำบลยางเปีย[11]

ประชาชนในเขตเทศบาลอมก๋อยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เช่น ปลูกข้าว ปลูกมะเขือเทศ ปลูกพริก และการปศุสัตว์ เช่น การเลี้ยงสุกร เลี้ยงโค-กระบือ เลี้ยงไก่ รายได้ส่วนใหญ่จึงได้มาจากการทำเกษตรกรรม

การบริหารจัดการที่ดินของเทศบาลอมก๋อย นอกจากการมุ่งเน้นในเรื่องของการใช้ที่ดินในพื้นที่เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามจำนวนที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัดเพียง 1.25 ตารางกิโลเมตรแล้ว การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ ก็เป็นแนวนโยบายที่เร่งด่วนที่ผู้บริหารเทศบาลตำบลอมก๋อยได้กำหนดให้ทุกภาคส่วนเข้ามาร่วมมือในการปฏิบัติ เนื่องจากในพื้นที่ของเทศบาลอมก๋อยนั้นมีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อุดมสมบูรณ์และหลากหลาย สภาพพื้นที่ของเทศบาลตำบลอมก๋อยมีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ กล่าวคือ ทางด้านทิศเหนือพื้นที่ติดต่อกับป่าสงวน

[11] ข้อมูลทั่วไปเทศบาลเมืองสุรินทร์ ตามแผนพัฒนาสามปี 2552-2554

แห่งชาติอมก๋อย ด้านทิศตะวันออกพื้นที่ติดต่อกับป่าสงวนแห่งชาติอมก๋อย ด้านทิศใต้ติดต่อกับลำน้ำแม่ตื่นและห้วยอมก๋อย ด้านทิศตะวันตกติดต่อกับ ลำน้ำแม่ตื่น

สภาพพื้นที่ของเทศบาลตำบลอมก๋อยประกอบด้วยป่าไม้ และแหล่งน้ำธรรมชาติโดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ และเนื่องจากเป็นป่าสงวนแห่งชาติจึงไม่พบการบุกรุกทำลายป่า การแผ่วถางป่าเพื่อทำไร่เลื่อนลอย หรือการลักลอบตัดไม้ ป่าไม้จึงยังคงสภาพที่สมบูรณ์ไว้ดังเดิม ประกอบกับเทศบาลได้ เล็งเห็นความสำคัญด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จึงจัดกิจกรรมสืบชะตาแม่น้ำและบวชป่าเป็นประจำทุกปี เพื่อสร้างจิตสำนึกและรณรงค์ให้ประชาชนร่วมแรงร่วมใจอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

นอกจากกิจกรรมที่เทศบาลได้จัดขึ้น ทางภาคประชาชนยังมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนด้วยตนเอง คือ จัดตั้งคณะกรรมการป่าชุมชนในเขตเทศบาลเพื่อสอดส่อง ดูแลการบุกรุกทำลายป่า การลักลอบตัดไม้ การแผ่วถาง การเผาป่า การล่าสัตว์ป่า การหาของป่า ประชาชนในเขตเทศบาลอมก๋อยส่วนใหญ่เป็นชาวล้านนา หรือ “คนเมือง” ซึ่งมีเอกลักษณ์เฉพาะตัว ทั้งด้านภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีและศิลปะ การเล่นดนตรีพื้นเมือง , การทำงานศิลป์ ได้แก่ สะล้อ, ซอ, ซึง การวาดรูปล้านนา

เนื่องจากเขตการปกครองของเทศบาลอมก๋อย ประกอบด้วยหมู่บ้านเพียง 2 หมู่บ้าน ประชากรในเขตมีจำนวนน้อย ชาวบ้านดำเนินชีวิตแบบชนบทเอื้ออาทรต่อกันระหว่างบ้านใกล้เรือนเคียง เทศบาลเน้นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและสร้างความสามัคคีในชุมชนจึงแบ่งเขตความรับผิดชอบออกเป็นหมวด คือ หมู่ที่ 1 บ้านหลิม แบ่งเป็น 6 หมวด หมู่ที่ 9 บ้านดง แบ่งเป็น 6 หมวด เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมพัฒนา ร่วมคิด ร่วมทำ โดยแต่งตั้งหัวหน้าหมวดเพื่อรับผิดชอบในแต่ละหมวด เป็นการส่งเสริมให้ผู้นำมีบทบาทในชุมชน ให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และเป็นการสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นในชุมชน

เทศบาลได้รณรงค์กระตุ้นให้คนในชุมชนร่วมกันอนุรักษ์สภาพแวดล้อม และปลูกฝังพฤติกรรมของคนในท้องถิ่นให้มีจิตสำนึกในการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม ได้แก่ ด้านขยะมูลฝอย คือ การกำจัดขยะมูลฝอยอย่างถูกสุขลักษณะ เช่น การรวบรวมขยะ การคัดแยกขยะ การนำขยะกลับมาใช้ใหม่ ส่วนด้านแหล่งน้ำ ได้กิจกรรมการสืบชะตาน้ำและบวชป่าอันเป็นการสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์แหล่งน้ำ ประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรมตระหนักดีว่าน้ำมีประโยชน์ต่อเกษตรกรรมเพียงใด จึงไม่มีใครที่จะทำให้น้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติเน่าเสีย ในเขตเทศบาลตำบลอมก๋อยจึงปราศจากปัญหาขยะและปัญหาน้ำเสีย

การนำกฎหมายมาใช้ในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ของเทศบาล นอกจากเทศบาลอมก๋อยจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่13) พ.ศ. 2552 มาตรา 50 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 แล้ว เทศบาลตำบลอมก๋อยได้นำกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้ปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในพื้นที่และสามารถนำที่ดินสาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่ามาใช้ประโยชน์ให้แก่ ประชาชนในตำบล เช่น การขอใช้ที่ดินสาธารณะเพื่อจัดทำสนามกีฬาประจำตำบล โดยได้ยื่นคำร้องต่อ นายอำเภอเมืองอมก๋อย ซึ่งเทศบาลอมก๋อยได้พิจารณานำงบประมาณของเทศบาลผ่านความเห็นชอบของสภาเทศบาลอมก๋อยจัดทำสนามกีฬาตะกร้อ และฟุตบอล ให้แก่เยาวชนและประชาชนทั่วไปได้ออกกำลังกาย

นอกจากนี้เทศบาลอมก๋อยได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินในด้านอื่น เช่น การออกเทศบัญญัติเทศบัญญัติการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.2551 ,การจัดเก็บรายได้ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 , การคุ้มครองดูแลที่หรือทางสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551 , การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในพื้นที่ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดเรียบร้อยในบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น

สำหรับการดำเนินการตามกฎหมายผังเมืองนั้น เทศบาลอมก๋อยไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมเนื่องจากปัจจุบันยังมิได้อยู่ในเขตควบคุมผังเมือง ประกอบกับพื้นที่ที่มีจำกัดของเขตเทศบาลแต่ทางเทศบาลอมก๋อยจะมีการตรวจสอบการดำเนินการขออนุญาตในการก่อสร้างอาคารโรงเรือนต่างๆตามพระราชบัญญัติควบคมุอาคาร พ.ศ. 2522 และการพิจารณาตามความเหมาะสมในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อให้พื้นที่เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสงบสุข

6.5.1 ปัญหาในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เทศบาลอมก๋อย

ปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เทศบาลอมก๋อย ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นบริเวณพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาขาดความชัดเจนโดยเฉพาะหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี (กรมเจ้าท่าเดิม) ซึ่งมีหน้าที่ดูแลแม่น้ำ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

มาตรา 120 ที่บัญญัติให้ เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแล รักษาและขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย และห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แก้ไข หรือทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงร่องน้ำทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ซึ่งภารกิจดังกล่าวนั้นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมเจ้าท่าได้ดำเนินการมอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย มาตรา 120 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[12] แต่การมอบอำนาจดังกล่าวนั้น ได้กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตในการขุดลอกต้องเป็นกรณีที่ร่องน้ำที่เป็นบึง ลำคลอง แม่น้ำ ต้องมีพื้นที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆเพียงแห่งเดียว ซึ่งก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการอนุญาตในการขุดลอกแม่น้ำ ลำคลอง ได้ต่อเมื่อแม่น้ำ ลำคลองดังกล่าวนั้นมีพื้นที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเพียงแห่งเดียว

ในพื้นที่ของเทศบาลอมก๋อยในปัจจุบันเริ่มประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่ออุปโภคและบริโภคในหน้าแล้งซึ่งเทศบาลอมก๋อยได้พิจารณาที่จะดำเนินการขุดรอกและทำแนวผนังริมตลิ่งเพื่อป้องกันการผังทลายและเปลี่ยนแปลงสภาพแม่น้ำ ประกอบกับบางส่วนจะดำเนินการทำฝายชะลอน้ำเพื่อกักเก็บน้ำไว้ใช้ในฤดูแล้ง แต่เนื่องจากการติดขัดด้านอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายและเงื่อนไขที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนด

อำนาจหน้าที่ในการดูแลที่หรือทางน้ำสาธารณะตาม พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ นี้ทำให้ต้องมีการกำหนดเส้นแบ่งหรือเขตแดนระหว่างเขตแม่น้ำหรือที่ทางน้ำที่อยู่ในความดูแลของกรมเจ้าท่ากับเทศบาลอมก๋อยในพื้นตลอดสองฝั่งแนวลำน้ำ เช่น กรณีการรังวัดสอบเขตที่ดินเพื่อออกเอกสิทธิของกรมที่ดิน การนำชี้แนวเขตแม่น้ำเพื่อออกหนังสือสำคัญแสดงที่หลวง การกำหนดพื้นที่สาธารณะในความดูแลของเทศบาลอมก๋อย ซึ่งมีพื้นที่อยู่ติดกับลำน้ำ แต่เนื่องจากในความเป็นจริง สภาพของลำน้ำแม่ตื่น และคลองอมก๋อย มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอทั้งขนาดของแม่น้ำ คือ ความกว้าง ความลึก ปริมาณน้ำ ระดับของน้ำที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในแนวดิ่งและแนวราบจากระดับน้ำที่ขึ้นลงตามสภาวการณ์ การกัดเซาะตลิ่งตามธรรมชาติ การเปลี่ยนทิศทางการไหลของแม่น้ำในฤดูน้ำหลาก สิ่งเหล่านี้ล้วน เป็นปัญหาในทางปฏิบัติในการพิจารณาขอบเขตของแม่น้ำ และเป็นปัญหาในเรื่องการดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์บริเวณลำน้ำของเทศบาลอมก๋อย

[12] คำสั่งกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี 442/2547

สำหรับปัญหาซึ่งเกี่ยวเนื่องและมีความสำคัญต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนในเขตเทศบาลอ๋มก๋อย ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนร่วมแก้ไขได้แก่ การบุกรุกป่า และการทำไร่เลื่อนลอยของชาวกระเหรี่ยงในพื้นที่ภูเขา เนื่องจากบนพื้นที่ที่เหนือเขตเทศบาลอมก๋อยขึ้นไปอันถือเป็นแหล่งต้นน้ำ พบว่ามีการถางป่าเพื่อปลูกฟักทอง และพืชล้มลุกอื่น โดยจะมีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่วนไปเรื่อยๆ ประมาณ5 ปีก็จะวนกลับมายังที่ดินแปลงที่เดิม ซึ่งในที่ดินแปลงเดิมนั้นเริ่มจะกลับคืนสู่สภาพป่าแต่ก็จะถูกแผ้วถางใหม่เป็นวงจรไปเรื่อยๆ ทางหน่วยงานในพื้นที่ได้มีการดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิด แต่ปัญหาที่ประสบ คือ ถ้ามีการจับกุมรายใดรายหนึ่งประชาชนชาวไทยภูเขาหรือกระเหรี่ยงก็จะลงมาให้เจ้าหน้าที่จับกุมทั้งหมู่บ้าน ทำให้เกิดปัญหาด้านการปฏิบัติทั้ง ด้านการดำเนินคดี และการบังคับใช้กฎหมาย

6.5.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เทศบาลอมก๋อย

การแก้ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของเทศบาลอมก๋อยตามปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น โดยปกติทางอำเภอเมืองอมก๋อยจะมีการประชุมหัวหน้าส่วนราชการเป็นประจำทุกเดือน เพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องหรืออุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งจะมีการวางแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาจากส่วนราชการและเอกชนในพื้นที่ เช่น กรณีการขาดแคลนน้ำในหน้าแล้งเนื่องจากปริมาตรลดลง ทางเทศบาล หน่วยงานราชการ ภาคเอกชน และประชาชนจะร่วมแรงนำกระสอบทรายกั้นลำน้ำแม่ตื่น เพื่อที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายผลิตน้ำประปาของเทศบาลจะได้สูบน้ำจากฝายที่กั้นมาผลิตเป็นน้ำประปาให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาลได้ใช้ประโยชน์ในการอุปโภคและบริโภค

สำหรับการดำเนินการทางกฎหมายบางเรื่องที่อยู่นอกเหนืออำนาจของเทศบาลอมก๋อยและหน่วยงานในพื้นที่ เช่น กรณีการจัดทำฝ่ายกักเก็บน้ำไว้ใช้ในหน้าแล้ง , การขุดลอกแม่น้ำ หรือการดำเนินการจัดทำผนังคอนกรีตป้องกันการพังทลายของริมตลิ่ง ซึ่งจะมีต้องกระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาต พร้อมเอกสารประกอบการพิจารณา เช่น การพิจารณาขุดลอกลำน้ำ โดยปัจจุบันทางเทศบาลอมก๋อยอยู่ระหว่างการดำเนินการขออนุญาตต่อสำนักงานการขนส่งทางน้ำและพาณิชนาวีที่ 1 สาขาเชียงใหม่ ซึ่งขั้นตอนจะดำเนินการส่งแบบแปลนประกอบการขออนุญาตให้สำนักพัฒนาและบำรุงรักษาทางน้ำ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี พิจารณา รูปแบบและความเหมาะสม แล้วดำเนินการตรวจสอบพื้นที่ที่ขออนุญาต หากพิจารณาเห็นว่ามีความเหมาะสม ก็จะออกใบอนุญาตให้ดำเนินการขุดลอก

นอกจากนี้คณะผู้บริหารของเทศบาลตำบลอมก๋อย ได้นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ในทุกครั้งที่มีตัวแทนของหน่วยงานมาลงพื้นที่ เช่น คณะผู้ศึกษาวิจัยต่างๆ ,

ผู้แทนองคมนตรี , คณะกรรมการลุ่มน้ำ เป็นต้น โดยประเด็นการแก้ไขปัญหาที่สำคัญที่คณะผู้บริหารเทศบาลอมก๋อยได้ นำเสนอได้แก่ การถ่ายโอนอำนาจการพิจารณาด้านการอนุมัติหรืออนุญาตสำหรับการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่ในการดำเนินการตามภารกิจในด้านต่างๆ ที่ตั้งอยู่บนความเดือดร้อนและต้องการของประชาชนในพื้นที่ แนวทางการถ่ายโอนอำนาจควรมีการบัญญัติให้สอดคล้องกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน อำนาจการพิจารณาอนุมัติ/อนุญาตในกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งมีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนควรอยู่ที่ท้องถิ่นหรือพื้นที่ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือจำเป็น สิ่งที่เทศบาลอมก๋อยสามารถทำหรือปฏิบัติได้โดยเฉพาะหน้าในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำในหน้าแล้งในปัจจุบัน คือ การจัดส่งน้ำให้แก่ประชาชนโดยใช้รถบรรทุกน้ำของเทศบาล และการรณงค์ให้ประชาชนในพื้นที่โดยเฉพาะพื้นที่ต้นน้ำให้อนุรักษ์ธรรมชาติไม่บุกรุกหรือทำลายป่าต้นน้ำ ส่วนปัญหาการบุกรุกแผ้วถางป่าของประชาชนชาวไทยภูเขาหรือชาวกะเหรี่ยงนั้นส่วนหนึ่งได้มีประชุมหน่วยงานในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหา เช่น การให้ความรู้และความเข้าใจในผลกระทบที่เกิดขึ้นหากมีการบุกรุกแผ้วถางป่า ซึ่งในช่วงปีที่ผ่านมาเทศบาลอมก๋อยได้มีความขาดแคลนน้ำกว่าทุกปีทำให้ประชาชนในพื้นที่และใกล้เคียงเริ่มตื่นตัวและหันมาให้ความร่วมมือมากขึ้น นอกจากนี้โดยความร่วมมือของโรงเรียนมัธยมบ้านอมก๋อย และคริสจักรอมก๋อย ได้มีการให้ความรู้ปลูกฝังจิตสำนึกให้กับเด็กและเยาวชนในพื้นที่ ให้มีความรักและหวงแหนทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งเด็กและเยาวชนส่วนหนึ่งเป็นชาวไทยภูเขาหรือกะเหรี่ยงที่ได้เข้ามาศึกษาในโรงเรียน จะได้นำความรู้ที่ได้ไปบอกต่อบิดามารดาของตนเพื่อเป็นการเผยแพร่และปูทางไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ทางหน่วยงานราชการในพื้นที่ได้ประสานงานกับเอกชนโดยการส่งเสริมอาชีพให้แก่ราษฎร์ทั้งในเขตเทศบาลและในพื้นที่สูง (ชาวกะเหรี่ยง) ให้มีการประกอบอาชีพทำไร่กาแฟ เพื่อเป็นการป้องกันการบุกรุกแผ้วถางป่าและทำไร่เลื่อยลอย ซึ่งในปัจจุบันมีบริษัทเอกชนรายใหญ่มาทำการปลูกต้นกาแฟและส่งเสริมให้ราษฎร์ทำไร่กาแฟ ส่งเพื่อผลิตสู่ท้องตลาด

การแก้ไขปัญหาของเทศบาลตำบลอมก๋อย ดังกล่าวได้ดำเนินการโดยอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน เข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือหรือแก้ไขข้อจำกัดต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งการวางแผนด้านประชากรและการส่งเสริมอาชีพที่ถูกต้องให้แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง เช่น ภูเขา หรือดอยต่างๆ ซึ่งเป็นพื้นที่ของป่าต้นน้ำ เพื่อมิให้มีการตัดไม้ทำลายป่าและทำไร่เลื่อนลอย อันเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาด้านอื่นๆ ตามมาต่อไป

บทสรุปด้านการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่เทศบาลอมก๋อย ได้แก่ การประสานงานในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินแบบบูรณาการก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจและก่อให้เกิดความสามัคคีในระหว่างหน่วยงาน ทั้งภาครัฐ และเอกชน

ประกอบกับการดำเนินการปลูกฝังจิตสำนึกและเสริมสร้างความรู้ให้แก่เด็กและเยาวชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการป้องกันและระวังมิให้เกิดการบุกรุกทำลายป่าต้นน้ำเพิ่มขึ้น แม้พื้นที่จะอยู่นอกเขตรับผิดชอบของเทศบาลอมก๋อย แต่ด้วยการเห็นความสำคัญและคำนึงถึงผลกระทบที่จะได้รับร่วมกันไม่ว่าจะเป็นปัญหาภัยแล้ง ปัญหาความเสื่อมโทรมของดิน เป็นต้น

6.6 การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา

องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ตั้งอยู่เลขที่ 55 หมู่ที่ 5 ตำบลแม่ทา กิ่งอำเภอแม่ออน ตั้งอยู่ทางตะวันออกของจังหวัดเชียงใหม่ มีระยะทางจากที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ถึงศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่ ประมาณ 70 กิโลเมตร ทิศเหนือ จรด องค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือ กิ่ง อ.แม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ , ทิศใต้ จรด องค์การบริหารส่วนตำบลทาปลาดุก อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน , ทิศตะวันออก จรด องค์การบริหารส่วนตำบลวอแก้ว อำเภอห้างฉัตร จังหวัดลำปาง , ทิศตะวันตก จรด องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยยาบ อำเภอบ้านธิ จังหวัดลำพูน มีพื้นที่ทั้งหมด 108 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 67,500 ไร่ แบ่งเป็น

1. พื้นที่ป่าไม้รวม 79.9 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 49,937.5 ไร่
2. พื้นที่ทำกินรวม 22.2 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 13,875 ไร่
3. พื้นที่อยู่อาศัย 5.9 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 3,687.5 ไร่

มีจำนวนหมู่บ้านในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งหมด 7 หมู่บ้าน และมีประชากรจำนวน 4,905 คนแยกเป็นชาย 2,499 คน หญิง 2,406 คน มีครัวเรือน 1,275 ครัวเรือน และมีความหนาแน่นเฉลี่ย 46 คน / ตารางกิโลเมตร ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม เช่น ปลูกข้าวโพดอ่อน ปลูกผัก ทำนา ทำสวนลำไย เลี้ยงโคนม อุตสาหกรรมในครัวเรือน ซึ่งแปรรูปจากผลผลิตทางการเกษตร[13]

ภูมิประเทศขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาส่วนใหญ่เป็นที่ราบเชิงเขา พื้นดินร่วนปนทรายเหมาะสำหรับเพาะปลูกพืชผัก ผลไม้ ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพทางการเกษตร เช่น ปลูกข้าวโพด ทำสวนลำไย มะม่วง เลี้ยงวัว อุตสาหกรรมในครอบครัวซึ่งแปรรูปจากผลผลิตการเกษตร ด้วยที่ดินส่วนใหญ่ในองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาเป็นพื้นที่ป่าไม้ การบริหารจัดการที่ดิน

[13] ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ตามแผนพัฒนาสามปี 2552-2554

สาธารณประโยชน์ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา จึงเป็นไปในแนวทางของการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าโดยชุมชนและประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การบริหารจัดการที่ดินขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทานั้นถือว่าเป็นต้นแบบในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎหมายเพื่อแก้ไขและกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันของประชาชนในพื้นที่ผ่านการประชาคมในชุมชน การออกข้อบัญญัติตำบล " เรื่องการจัดการป่าชุมชน พ.ศ.2550" นับเป็นรูปธรรมหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการออกกฎหมายเพื่อจัดการทรัพยากรของท้องถิ่น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นมีความพร้อม และมีศักยภาพที่จะบริหารจัดการตนเองได้ บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาในฐานะขององค์กรของรัฐที่ออกกฎมาหนุนเสริมการจัดการตนเองของชุมชนมีการวางแผนแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของชุมชน สำหรับแนวทางการและการกระบวนการออกข้อบัญญัติ ขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ในเรื่องการจัดการป่าชุมชนนั้น จากการสัมภาษณ์และสอบถามข้อมูลจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา นายกนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน สามารถสรุปขั้นตอนการดำเนินการได้ดังนี้

ขั้นตอนแรกมีการดำเนินการจัดการประชุมองค์กรชาวบ้านแม่ทา เพื่อแลกเปลี่ยนการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ท้องถิ่น และหากลไกการสนับสนุนความเข้มแข็งองค์กรชาวบ้าน ต่อการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา

ขั้นตอนที่สองกำหนดให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ลงพื้นที่ศึกษาข้อมูล และรูปแบบการจัดการป่าชุมชน 7 หมู่บ้าน และจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องบทบาทหน้าที่ กลไกการสนับสนุนองค์กรชาวบ้านในการจัดการป่าชุมชน และการออกข้อบัญญัติตำบล

ขั้นตอนที่สามสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แม่ทา จัดประชุมสมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบลและ ฝ่ายบริหารของ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา เพื่อเสนอวาระเรื่อง การจัดทำข้อบัญญัติตำบล ว่าด้วยการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา (ประชุมวาระที่ 1) ซึ่งที่ประชุมสภามีมติเห็นชอบ รับในหลักการ และให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการรวบรวมข้อมูล เพื่อทำการยกร่างเป็นข้อบัญญัติตำบล ว่าด้วยการจัดการป่าชุมชน ตำบลแม่ทา

ขั้นตอนที่สี่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาทั้ง 7 หมู่บ้าน ลงพื้นที่ไปประชุมรวบรวมความคิดเห็น และความต้องการขององค์กรชาวบ้าน 7 หมู่บ้าน ต่อข้อบัญญัติ ว่าด้วยเรื่องการจัดการป่าชุมชน ตำบลแม่ทา

ขั้นตอนที่ห้าองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา จัดประชุมเพื่อรวบรวมข้อมูล 7 หมู่บ้าน และยกร่างข้อบัญญัติตำบล ว่าด้วยการจัดการป่าชุมชน ตำบลแม่ทา

ขั้นตอนที่หกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา เรียกประชุมสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติตำบล เรื่องการจัดการป่าชุมชน ตำบลแม่ทา (ประชุมวาระที่ 2)

และให้ที่ประชุมปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมร่างข้อบัญญัติตำบล และได้รับมติเห็นชอบให้นำร่างข้อบัญญัติตำบลไปจัดทำเวทีประชาพิจารณ์ รับฟังความเห็นร่วมกับองค์กรชาวบ้านแม่ทา 7 หมู่บ้าน

ขั้นตอนที่เจ็ดดำเนินการจัดประชุมองค์กรชาวบ้านแม่ทา 7 หมู่บ้าน เพื่อสร้างความเข้าใจและทำประชาพิจารณ์ พร้อมรับฟังความคิดเห็นต่อข้อบัญญัติตำบล

ขั้นตอนที่แปดรวบรวมข้อคิดเห็นและนำไปปรับปรุงแก้ไขต่อร่างข้อบัญญัติตำบล

ขั้นตอนที่เก้าดำเนินการประชุมสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา เพื่อขอมติรับรองให้ความเห็นชอบต่อร่างข้อบัญญัติตำบล เรื่องการจัดการป่าชุมชน ตำบลแม่ทา (ประชุมวาระที่ 3) และที่ประชุมมีมติรับร่างข้อบัญญัติตำบล และให้นำไปเสนอต่ออำเภอ เพื่อการพิจารณา

ขั้นตอนสุดท้าย อำเภอแม่ทาศึกษาและพิจารณาร่างข้อบัญญัติตำบล เรื่องการจัดการป่าชุมชน ตำบลแม่ทา ตามขั้นตอนของมาตรา 71 พ.ร.บ. อบต. พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 แต่ในขั้นตอนนี้ทางอำเภอยังติดขัดในเรื่องของการออกข้อบัญญัติดังกล่าวว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงไม่ส่งคืนร่างข้อบัญญัติมายังองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาภายใน 15 วัน ซึ่งทางนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาได้เข้าชี้แจงและตกลงทำความเข้าใจกับทางอำเภอ โดยเห็นว่าไม่ขัดต่อกฎหมายโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเรื่องสิทธิ์ของชุมชนท้องถิ่นไว้ ประกอบกับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ด้วยผลของกฎหมายมาตรา 71 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เมื่อนายอำเภอไม่ส่งคืนร่างข้อบัญญัติมายังองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาภายใน 15 วัน ให้ถือว่านายอำเภอเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว สภาองค์การบริหารส่วนตำบล แม่ทา จึงได้จัดประชุมการประชุมสมาชิก เพื่อพิจารณา ทบทวน และขอมติตามร่างข้อบัญญัติตำบล เรื่องการจัดการป่าชุมชน ตำบลแม่ทา ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และมีมติให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ลงชื่อ และประกาศใช้ตามขั้นตอนของ มาตรา 71 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546

จากกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาได้ดำเนินการอย่างเป็นระบบเพื่อให้มีการออกข้อบัญญัติการจัดการป่าชุมชน บังคับใช้ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา โดยยึดแนวทางด้าน“คนอยู่ร่วมกับป่า” อันนำไปสู่ผลสำเร็จในการผลักดันข้อบัญญัติดังกล่าว โดยมีเนื้อหาสาระที่สำคัญในเรื่องการบริหารจัดการป่า คือ แบ่งพื้นที่เป็น 1.ป่าอนุรักษ์ หรือป่าชุมชน 2.ป่าใช้สอย ป่าที่ไม่มีนโยบายออกเอกสารสิทธิ์ และ 3. ป่าที่มีเอกสารสิทธิ์ ซึ่งมีจำนวน

5,000 ไร่ ทั้งนี้มีสภาพการใช้ป่าไม้ คือ ป่าอนุรักษ์ประมาณ 51% ที่ดินทำกินประมาณ 42% และป่าใช้สอย 36 %

เมื่อได้ศึกษาในรายละเอียดทุกๆด้านในกระบวนการแล้ว พบว่าการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทานอกจากจะต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนในชุมชนและหน่วยงานภาคนอก เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่แล้ว หน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ในการดูแล ป้องกันการบุกรุกป่า เช่น เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ในพื้นที่ ก็ได้ให้ความร่วมมือต่อการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาโดยการพิจารณาอนุโลมให้องค์การบริหารตำบลแม่ทาและประชาชนในพื้นที่เข้าใช้ประโยชน์ โดยให้ช่วยกันดูแลพื้นที่ป่าไม้และป้องกันมิให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่มเติม ซึ่งจากการลงพื้นที่ศึกษา รวบรวมข้อมูลการบริหารจัดการที่ดินขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาโดยเฉพาะด้านการจัดการพื้นที่ป่าในชุมชนแล้ว พบว่าแม้การดำเนินการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการมีข้อขัดข้องแต่ถ้ามีการร่วมมือระหว่างกันแล้วการดำเนินการก็สามารถไปในทิศทางเดียวกันและก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนในพื้นที่นั้นๆ

6.6.1 ปัญหาในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา

ในด้านของแนวความคิดในการบริหารจัดการที่ดินขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทานั้น เกิดจากความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ของประชาชน ผู้นำชุมชน ที่สั่งสมสืบต่อกันมาโดยเฉพาะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาที่สืบทอดแนวทางการอนุรักษ์ป่ามาจากบิดาซึ่งถือได้ว่าเป็นนักอนุรักษ์ธรรมชาติคนสำคัญและมีฐานะเคยเป็นกำนันประจำตำบล แต่ด้วยแนวทางการปฏิบัติของกฎหมายและกระบวนการขั้นตอนต่างๆของภาครัฐ การบริหารจัดการที่ดินขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ทั้งในด้านของการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน การแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัย ยังมีกฎหมาย ระเบียบ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมากมาย ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทายังต้องอาศัยความรู้ทางวิชาการจากหน่วยงานภาคนอกที่จะให้การสนับสนุนหรือส่งเสริมการดำเนินการดังกล่าว โดยเฉพาะหน่วยงานทางวิชาการในพื้นที่ เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นต้น นอกจากนี้การดำเนินการโดยการใช้งบประมาณต่างๆ อาจจะต้องประสบปัญหาการตรวจสอบของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ หรือกำกับดูแล เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งและ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ตลอดจนกฎหมายสูงสุด คือ รัฐธรรมนูญ 2550 แต่ก็ยังมีพระราชบัญญัติ กฎกระทรวงที่แต่ละหน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้บังคับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินประเภทต่างๆ และป่าไม้ ที่ยังไม่ได้

กระจายมาให้ท้องถิ่นจัดการดูแล ทำให้ การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทามีข้อจำกัด เช่น บางกรณีทำไปแล้วอาจถูกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องท้วงติง หรือ ฟ้องร้องได้

นอกจากนี้ปัจจุบันราษฎร์ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาบางส่วน ประสบปัญหาการถูกดำเนินคดีจากภาครัฐในเรื่องการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวน ซึ่งการพิสูจน์สิทธิต่างๆ กระบวนการค่อนข้างจะล่าช้า หน่วยงานภาครัฐเองยังขาดความเข้าใจในเรื่องสิทธิอาศัยและทำกินของราษฎร์ที่สืบทอดกันมาตามบรรพบุรุษ

6.6.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา

การแก้ไขปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดินขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย รวมถึงการบริหารจัดการป่าชุมชนและที่ดินสาธารณประโยชน์ ได้การดำเนินการโดยอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งจากประชาชนในพื้นที่,นักวิชาการ,หน่วยงานภาครัฐ ,องค์กรหรือหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินหรือการจัดการชุมชน ให้เข้ามาเรียนรู้และทำความเข้าใจกับวิถีชีวิตดังเดิมของประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา เพื่อสะท้อนมุมมองออกไปสู่สังคมภายนอกซึ่งจะเป็นเหมือนเกราะป้องกันและคุ้มครองความชอบธรรมของราษฎร์ผู้อาศัยที่ดินอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ ซึ่งบางส่วนภาครัฐไม่ได้ให้ความรับรองหรือคุ้มครองสิทธิของประชาชน

นอกจากนี้ด้วยการดำเนินการแก้ไข ที่จะเริ่มต้นจากการนำสภาพปัญหาข้อติดขัดต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาร่วมกันหาแนวทางการแก้ไขหรือหาทางออก โดยใช้กระบวนการของชุมชนและสังคมเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา แต่เมื่อเกิดกรณีปัญหาการติดขัดเรื่องอำนาจหน้าที่ หรือแนวทางด้านกฎหมาย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาจะเป็นผู้ดำเนินการแก้ไข ทั้งในรูปแบบของการรับมอบอำนาจ และการออกรับ เช่น การติดตามคดีในชั้นศาล การติดต่อหน่วยงานราชการ , หน่วยงานทางวิชาการ รวมถึงองค์กรอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ยากจนและไม่มีพาหนะจึงขาดความสะดวกในการไปติดต่อหน่วยงานราชการหรือการเดินทางไปศาลในบางกรณีซึ่งสามารถมอบอำนาจให้ดำเนินการแทนได้ แต่ทั้งนี้แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืนขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา คือ การนำเสนอแนวทางการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาออกไปสู่สาธารณะ ทั้งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และหน่วยงานภาครัฐภาคเอกชนที่จะเข้ามาศึกษา ดูงาน เพื่อนำไปเป็นต้นแบบ ในการศึกษา ค้นคว้าต่อยอด ไปสู่การแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะปัญหาด้านข้อจำกัดของกฎหมายในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม

บทสรุปด้านการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาที่สำคัญที่ได้จากการศึกษา ได้แก่ การผลักดันให้มีการออกข้อบัญญัติ “ว่าด้วยการบริหารจัดการป่าชุมชน” เพื่อเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทั้ง ดิน น้ำและป่าไม้ โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และให้มีสิทธิในการอาศัยอยู่ร่วมกันระหว่างคนและป่าไม้แบบยั่งยืน นอกจากนี้ด้วยการศึกษาหาความรู้ของผู้นำชุมชนได้ก่อให้เกิดแนวร่วมหรือ ช่วยทำให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินอื่นๆ มีความเข้าใจต่อความต้องการของประชาชนและชุมชนในการที่จะอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับป่าโดยมิให้เกิดผลกระทบต่อส่วนรวม ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวประสบความสำเร็จได้โดยความร่วมมือของทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นประชาชนในชุมชน ผู้นำท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการต่างๆ โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เข้าทำหน้าที่เป็นตัวประสานและเชื่อมโยงถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจให้แก่หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนได้เข้าใจในตัวบทกฎหมายรวมถึงสิทธิความต้องการขั้นพื้นฐานการประสานอรรถประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับทุกฝ่าย เพื่อมุ่งไปสู่แนวทางต้นแบบของการบริหารจัดการทรัพยากรของชุมชนและประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลจากการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมาย ในข้างต้นนั้นพบว่านอกจากการดำเนินการตามกรอบที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีแนวทางการดำเนินการที่แตกต่างกันออกไป แล้วแต่นโยบายและทัศนวิสัยของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยการศึกษาพบว่าต่างก็มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนในพื้นที่ของตนเอง ทั้งด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต ไม่ว่าจะเป็นการจัดการพัฒนาปรับปรุงแหล่งที่อยู่อาศัย การส่งเสริมการประกอบอาชีพ การแก้ไขปัญหาภัยแล้ง ,การบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ป่าไม้อันเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน เช่น กรณีศึกษาเทศบาลเมืองสระแก้ว , เทศบาลเมืองสุรินทร์ , เทศบาลตำบลอมก๋อย และองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา เป็นต้น

นอกจากนี้ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและสังคมสูง เช่นกรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว นอกจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยปกติ เช่น การดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ,พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 11)พ.ศ.2552 ,พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 เป็นต้น แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้จะต้องมุ่งเน้นไปในด้านของการพัฒนาระบบต่างๆ เช่น การบริหารจัดการที่ดินเพื่อรองรับ

การขยายตัวของเมือง การรองรับการท่องเที่ยวและจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น การพัฒนาระบบการขนส่งมวลชน เป็นต้น

บทที่ 7

สภาพปัญหาการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการที่ได้นำเสนอมาในข้างต้น ถึงการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายรูปแบบ ทั้งการพัฒนา การวางแผน การคุ้มครองป้องกัน การดูแลรักษา รวมถึงการจัดเก็บรายได้ ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลต่างๆ ที่ได้จากแบบสอบถามและการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่เป้าหมาย สามารถจำแนกสภาพปัญหาหลักๆ ที่สำคัญและมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องนำเสนอ สำหรับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังต่อไปนี้

7.1 ปัญหาด้านการดำเนินการตามนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

การกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายของภาครัฐในการบริหารจัดการที่ดินนับว่ามีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการกำหนดทิศทางและแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศอย่างเป็นระบบในทุกภาคส่วนทั้งในส่วนของภาครัฐ เอกชน และประชาชน การดำเนินนโยบายของรัฐที่ผ่านมา แม้จะมีการกำหนดทิศทางในการดำเนินการเพื่อมุ่งให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนโดยเฉพาะในกลุ่มของเกษตรกรก็ตาม แต่จากการประมวลผลการปฏิบัติของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมาอาจกล่าวได้ว่าดำเนินการไปในแนวทางของการจัดหาที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร์มากกว่าการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การกระจายการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชน โดยการจัดระบบการถือครองที่ดิน หรือการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นต้น

สาเหตุที่นโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดินไม่เป็นไปตามที่รัฐบาลได้กำหนดแนวทางการทำงานไว้ ส่วนหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าในช่วงที่ผ่านมาการเมืองมีส่วนทำให้การปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในรูปของคณะกรรมการและองค์กรต่างๆ มีการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดินถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงหรือถูกนำมาใช้กำหนดเพื่อเป็นนโยบายในการชนะใจประชาชนโดยเฉพาะประชาชนผู้ยากจนไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ซึ่งในปัจจุบันสามารถเรียกได้ว่าการดำเนินการด้านการบริหารจัดการที่ดินถือเป็นส่วนหนึ่งใน “นโยบายด้านประชานิยม” ของรัฐบาล

นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมารัฐบาลได้กำหนดไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร

จัดการที่ดินร่วมกันกับ ภาคประชาชน และชุมชน แต่ด้วยแนวนโยบายที่เกิดขึ้นขาดความชัดเจนด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการในเรื่องของการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ของตนเอง ประกอบกับด้วยรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นหน่วยงานราชการของภาครัฐ ทำให้การดำเนินการด้านการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาและอุปสรรคในด้านของการต้องปฏิบัติและยึดตัวบทกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือข้อบังคับของทางราชการเป็นหลัก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของรัฐบาลหรือของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว และตรงตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่คาดหวังไว้ เช่น กรณีการดำเนินการตามนโยบายด้านการกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบของ “โฉนดชุมชน” ในพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

สาเหตุของข้อขัดข้องในการออกโฉนดชุมชนพื้นที่ของกรุงเทพมหานครนอกจากจะเกิดจากการขาดการประสานงานในส่วนของผู้เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของกรุงเทพมหานคร และในส่วนของผู้รับผิดชอบดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ด้วยข้อขัดข้องด้านกฎหมายและระเบียบต่างๆซึ่งหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องได้ทำหน้าที่และยึดถือปฏิบัติอยู่ก็เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินการในการออกโฉนดชุมชนที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการถือสิทธิในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือ ในพื้นที่ป่าสงวน เป็นต้น

นโยบายต่างๆ ของรัฐบาลที่กำหนดไว้ในทุกสมัยนับว่าเป็นแนวทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง แต่ด้วยข้อติดขัดที่เกิดขึ้น ทั้งทางด้านกฎหมายระเบียบการปฏิบัติ รวมถึงความร่วมมือร่วมใจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหา ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของหน่วยงานราชการ เช่น กระทรวง กรม หรือ ผู้มีส่วนในการผลักดันให้มีการออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมาย เช่น สมาชิกผู้แทนราษฎร , สมาชิกวุฒิสภา หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินนอกจากจะต้องดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐบาลเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนหรือในพื้นที่รับผิดชอบแล้ว การแก้ไขปัญหาข้อติดขัดต่างๆที่เกิดขึ้น จะต้องมีการร่วมมือร่วมใจหรือการนำเสนอไปสู่หน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนกับการแก้ไขปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นในด้านของตัวบทกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่เป็นปัญหาและอุปสรรคอันทำให้การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ประสบผลสำเร็จดังความมุ่งหวังของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งในส่วนของปัญหาด้านกฎหมายคณะผู้วิจัยได้นำเสนอไว้ในส่วนต่อไป

7.2 ปัญหาด้านบทบัญญัติของกฎหมายในการรองรับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยภารกิจต่างๆ เหล่านั้นล้วนมีกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องทั้งด้านของการกำหนดประเภทและภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน การกำหนดอำนาจหน้าที่ รวมถึงกระบวนการขั้นตอนการปฏิบัติ แต่เนื่องจากภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการต่างๆ ตามพระราชบัญญัติบทบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้น ยังมีความซ้ำซ้อนและยังขาดความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ภารกิจและอำนาจหน้าที่บางส่วนยังอยู่ในการดำเนินการของหน่วยงานที่ถ่ายโอนหรือผู้กำกับดูแล ทั้งด้าน การอนุมัติ อนุญาต ดังนั้นสภาพปัญหาทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน จึงเกิดจากการขาดบทบัญญัติทางกฎหมายในการรองรับภารกิจและอำนาจหน้าที่ ให้สามารถสนองตอบความต้องการของชุมชน และประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในที่นี่จะขอนำเสนอถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่ก่อให้เกิดปัญหาในการรองรับภารกิจและอำนาจหน้าที่ในบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านที่สำคัญ ได้แก่ ด้านการจัดเก็บรายได้ , ด้านการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างแปล่า และด้านการออกกฎหมายท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน ซึ่งสามารถสรุปปัญหาในภาครวมที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้

7.2.1 ด้านอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบของการจัดเก็บรายได้

จากที่ได้ศึกษามาในเบื้องต้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่สำคัญจากเงินงบประมาณที่รัฐให้การสนับสนุนและในส่วนที่จัดเก็บเอง การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในหลายรูปแบบ เช่น ค่าธรรมเนียม และภาษี เป็นต้น

การจัดเก็บภาษีนับว่าเป็นภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินรูปแบบหนึ่ง เพราะปัจจุบันรายได้ที่เกิดขึ้นจากการจัดเก็บภาษีนั้น นับว่ามีส่วนสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการนำเงินหรืองบประมาณมาใช้ในการพัฒนาพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ แม้ในปัจจุบันจากการศึกษาสำรวจของหน่วยงานต่างๆ จะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล เป็นต้น

การบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบของการจัดเก็บภาษีโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 , พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ,พระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนการประเมินและจัดเก็บภาษี การตีราคาปานกลางที่ดิน การลดหย่อนและการยกเว้นหรือลดภาษีบำรุงท้องที่ การยื่นแบบรายการที่ดินและการสำรวจ การยึดและอายัดไว้ การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

แต่เมื่อได้ศึกษาและพิจารณาในทุกกระบวนการและขั้นตอนของการจัดเก็บภาษีแล้ว พบว่าอำนาจหน้าที่ที่ได้รับทางกฎหมายกับไม่เพียงพอหรือตอบสนองความต้องการหรือแก้ปัญหาข้อขัดข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ทั้งในส่วนของกระบวนการจัดเก็บภาษี การยึดอายัดหนี้ภาษีค้างชำระ การบังคับจดแจ้งข้อมูลการเปลี่ยนแปลงทางนิติกรรมของที่ดิน

ด้วยข้อมูลการถือครองที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการซื้อขายที่ดินหรือทำนิติกรรมทางที่ดิน เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวนั้นไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายโดยตรง ที่จะกำหนดให้เจ้าของผู้ครอบครองหรือถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินต้องแจ้งการดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางนิติกรรมในที่ดิน โดยเฉพาะในเรื่องการซื้อขายที่ดินนั้น ผู้ทำนิติกรรมสามารถดำเนินการได้ที่สำนักงานที่ดินในแต่ละพื้นที่ ซึ่งทางสำนักงานที่ดินโดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการให้เจ้าของที่ดินรับรองการไม่ค้างชำระภาษีที่ดินโดยตนเอง มิได้มีการตรวจสอบการค้างชำระภาษีที่ดินจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ผู้ค้างชำระภาษีสามารถทำรายการทางนิติกรรมในที่ดินได้ โดยที่บางรายมีการค้างชำระภาษีและไม่มาแจ้งตอบรับการประเมินหรือยื่นแบบแสดงรายการที่ดินต่อเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อที่ดินมีการโอนเปลี่ยนมือไปเป็นของเจ้าของหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์รายใหม่ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีข้อมูลการเปลี่ยนแปลงการถือครองหรือถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งในปัจจุบันประมวลกฎหมายที่ดินมิได้กำหนดและมีสภาพบังคับให้ผู้เปลี่ยนแปลงนิติกรรมทางที่ดิน มีหน้าที่ต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ

เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีจะทราบการเปลี่ยนแปลงทางนิติกรรมเมื่อมีการยื่นแสดงแบบรายการที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 มาตรา 24 หรือ ตามมาตรา 31 ในกรณีที่เจ้าของที่ดินแจ้งการเปลี่ยนแปลงต่อเจ้าหนักงานประเมินเอง แต่ถ้าเจ้าของที่ดินหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์รายใหม่ไม่มีการดำเนินการดังกล่าว เจ้าพนักงานประเมินหรือองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นก็จะไม่ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงทางนิติกรรม การส่งเอกสารการประเมินหรือหนังสือแจ้งเตือนต่างๆ ก็จะไม่สามารถถึงเจ้าของที่ดินหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่แท้จริงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของที่ดินแปลงซึ่งไม่มีการทำประโยชน์และมีการอยู่อาศัย

ปัญหาการปฏิบัติของเจ้าพนักงานประเมินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การส่งเอกสารแบบแจ้งการประเมินหรือหนังสือแจ้งเตือน ไปยังเจ้าของที่ดินหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์รายเดิม ถ้าเจ้าของที่ดินหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์รายเดิมมีความสนใจก็จะมีการติดต่อแจ้งกลับมาที่เจ้าพนักงานประเมินหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีการเปลี่ยนแปลงทางนิติกรรมแล้ว แต่ถ้าเจ้าของที่ดินหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์รายใด มิได้สนใจหรือมีการย้ายหรือเปลี่ยนแปลงที่อยู่ เจ้าพนักงานประเมินหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะไม่สามารถทราบความเปลี่ยนแปลงทางนิติกรรม ทำให้เกิดสภาพปัญหาการค้างชำระหนี้ภาษีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก ซึ่งแม้กฎหมายจะได้กำหนดโทษสำหรับการไม่ดำเนินการดังกล่าวไว้ก็ตามแต่ก็เป็นเพียงการกำหนดให้เสียเงินเพิ่มและอัตราตามความผิดลหุโทษเท่านั้น

ด้านมาตรการในการดำเนินการต่อผู้ค้างชำระภาษีนั้น ในปัจจุบันยังไม่สามารถนำมาตรการดังกล่าวมาใช้บังคับให้เกิดผลทางกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้กระทรวงมหาดไทยจะได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยึด อายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 ขึ้นมาเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และมาตรา 41, 42, 43 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 แต่ในกระบวนการขั้นตอนการปฏิบัตินั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การสืบทรัพย์ กระบวนการขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ เป็นต้น ซึ่งสาเหตุของการดำเนินการที่ไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากด้วยอำนาจและหน้าที่ของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่บังคับภาษีนั้นยังประสบปัญหาในด้านการปฏิบัติซึ่งกำหนดในรูปแบบของระเบียบกระทรวงมหาดไทย และนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนของการบังคับคดีมาใช้โดนอนุโลม เช่น การปฏิบัติการยึดอายัดตามคำสั่งของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การขายทอดตลาด เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติดังกล่าวนั้นเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในการยึดอายัด ย่อมสุ่มเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้องหรือถูกดำเนินคดี ทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครองเนื่องจากการดำเนินการทางปกครองในพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 มิได้เหมือนกับกรณีของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล และมีการบัญญัติอำนาจหน้าที่รวมถึงความคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ด้านอำนาจในการเปรียบเทียบปรับซึ่งตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มิได้บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นและนายกเทศมนตรีมีอำนาจเปรียบเทียบปรับเหมือนพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 (มาตรา 57) ดังนั้นการดำเนินการต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ใช้อยู่ คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีอาญา โดยต้องแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนในท้องที่รับผิดชอบ ทำให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายต่อผู้มีหนี้ภาษีค้างชำระ

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาในข้างต้นจะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการจัดเก็บภาษีรายได้ ประสบปัญหาเนื่องจากการขาดบทบัญญัติของกฎหมายที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่และแนวทางปฏิบัติ รวมถึงสภาพการบังคับที่ชัดเจนและเด็ดขาดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินด้านการจัดเก็บภาษีให้ประสบผลสำเร็จและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.2.2 ด้านอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ด้วยข้อจำกัดและขอบเขตของกฎหมายที่ขาดความชัดเจนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ทั้งในส่วนของพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ 2551 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 , พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในบ้านเมือง พ.ศ. 2535 , พระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น

โดยการปฏิบัติหน้าที่ด้านการคุ้มครองป้องกัน และดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะมีพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 เป็นกฎหมายและระเบียบหลักที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแล รักษา และป้องกันชี้ระวังแนวเขต หรือดำเนินการกับผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์หรือที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งสามารถสรุปในส่วนที่สำคัญ ได้ดังนี้ ประการแรกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ประการที่สองจัดทำทะเบียนที่ดิน

สาธารณประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ประการที่สามตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ประการสุดท้ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งกฎหมายและระเบียบที่ได้กล่าวมานั้น มิได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจใช้ หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งเมื่อได้พิจารณาและศึกษาเกี่ยวกับคำพิพากษาของศาลปกครองที่ได้วางแนวบรรทัดฐานในเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินสาธาณประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ พบว่านอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีอำนาจในการใช้หรืออนุญาตให้บุคคลใดใช้ที่สาธารณหรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งให้เอกชนทำการรื้อถอนหรือออกจากที่สาธารณประโยชน์หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ตามนัยคำพิพากษาปกครองสูงสุดที่ อ.145/2552 เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกคำสั่งให้เอกชนรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างใดๆ ออกจากทางสาธารณะ ส่วนอำนาจในการคุ้มครองดูแลทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็เป็นเพียงอำนาจทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดอำนาจหน้าที่และภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติ ดังนั้นแม้จะมีการปลูกสร้างอาคารหรือกำแพงในที่สาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืนประมวลกฎหมายที่ดิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้เอกชนรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

จากบทบัญญัติของกฎหมายและแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวนั้น ทำให้พบว่าข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เกิดจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ของระบบราชการทั้งหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเอง อำนาจหน้าที่ต่างๆในการบริหารจัดการที่ดินที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า บางส่วนยังเกิดการทับซ้อน และมีหลายหน่วยงานทำหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมาย ประกอบกับด้วยระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจึงถูกจำกัดทั้งในด้านการตรวจสอบการพิจารณาอนุญาต อนุมัติ ส่วนอำนาจและหน้าที่ในการคุ้มครอง ป้องกัน และบำรุงรักษาก็ยังถูกกำกับดูแลจากกระทรวงมหาดไทยผ่าน หน่วยงานระดับกรม เช่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง และหน่วยงานในระดับภูมิภาค เช่น จังหวัด หรืออำเภอ ทำให้การดำเนิน

กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทบจะถูกจำกัดโดยสิ้นเชิง

แม้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 290 จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ได้โดยตนเองและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (24) กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนท้องถิ่น การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ด้วยบทบัญญัติกฎหมายของดังกล่าว รวมถึงกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ยังขาดความชัดเจน ไม่สอดคล้องต่อภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ปัจจุบันนอกจากองค์กรปกครองส่วนจะไม่สามารถบริหารจัดการที่ดินได้โดยสมบูรณ์แล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาต่อในหลายด้าน เช่น ด้านงบประมาณ ด้านการออกกฎหมายท้องถิ่น ด้านจัดทำโครงการดูแลและพัฒนา เป็นต้น

7.2.3 ด้านการออกกฎหมายท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน

จากการศึกษาของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ.2549 พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ต้องการที่จะให้ราชการส่วนกลางจัดฝึกอบรมให้ความรู้ในเรื่องการออกข้อบัญญัติ ข้อบังคับ และเทศบัญญัติในระดับมากที่สุด จากข้อมูลความต้องการที่เกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นต่อการให้ความรู้ความเข้าใจในตัวบทกฎหมายแนววิธีการปฏิบัติรวมถึงการซักซ้อมความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ด้านการออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติเพื่อบังคับใช้ในพื้นที่ตามความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ

การออกกฎหมายท้องถิ่น เช่น ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ ข้อบังคับ ต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการบริหารจัดการที่ดินในปัจจุบัน ส่วนใหญ่แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจากการศึกษาพบกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่อาศัยบทบัญญัติมาออกเป็นข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติหรือ ข้อกำหนด บังคับใช้ในพื้นที่ได้ดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดตามมาตรา 6 เกี่ยวกับ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลกิจการหรือการดำเนินการในเรื่องต่างๆตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข และการกำหนดมาตรฐานสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน หรือการแก้ไขสิ่งที่มีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ,มาตรา 29 เรื่องการกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ , มาตรา 35 การออกข้อกำหนดเพื่อกำกับดูแลตลาด เช่น สถานที่ตั้ง เนื้อที่ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้าง การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การจัดให้มีการป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ , มาตรา 43 เรื่องการออกข้อกำหนดควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

(2) พระราชบัญญัติขุดดินถมดิน พ.ศ.2543 มาตรา 7 วรรค 2 กรณีเพื่อประโยชน์ในการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและยังไม่ได้มีกฎกระทรวงกำหนดเพื่อประโยชน์ดังกล่าวไว้

(3) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 มาตรา 9 วรรค 2 กรณีเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรงปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรมและการอำนวยความสะดวกด้านการจราจร และยังไม่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดในเรื่องดังกล่าวหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมโดยไม่ขัดแย้งกับกฎกระทรวงตามมาตรา 10 (1)

(4) พระราชบัญญัติสุสานและฌาปณกิจสถาน พ.ศ.2528 มาตรา 11 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อกำหนดรายละเอียดที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติ ในเรื่องค่าธรรมเนียม ,เขตหรือสถานที่ที่ห้ามมิให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน ,ลักษณะ สถานที่ตั้ง และเงื่อนไขในการจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน

พระราชบัญญัติในข้างต้นนั้นเป็นกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ จะอาศัยบทบัญญัติที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติหรือข้อกำหนดมาบังคับใช้ในพื้นที่ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นับว่าเป็นกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาใช้บริหารจัดการพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในหลายๆรูปแบบซึ่งรวมถึงการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายๆรูปแบบ เช่น การกำหนดเขตที่ดินเพื่อควบคุมการเลี้ยงสัตว์, การกำหนดที่ดินหรือพื้นที่ทิ้งหรือกำจัดขยะ, การควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ เป็นต้น

สำหรับการดำเนินการออกข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งบัญญัติให้อำนาจในการออกกฎหมายเพื่อปฏิบัติตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมิได้ดำเนินการเพราะเกรงว่าอาจจะขัดต่อกฎหมาย หรือเมื่อดำเนินการไปแล้วก็จะไม่ได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล เช่น นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจากการศึกษาในพื้นที่เป้าหมายพบปัญหาเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา “เรื่องการบริหารจัดการป่าชุมชน และเทศบัญญัติเมืองสุรินทร์” และเทศบัญญัติเทศบาลเมืองสุรินทร์ “เรื่องการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การจัดการที่อยู่อาศัย และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร์ในการพัฒนาชุมชนและที่อยู่อาศัย 2551” เป็นต้น

ซึ่งทั้งสองกรณี ต่างก็ไม่ได้รับความเห็นชอบจากนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลตามกฎหมายเพราะเห็นว่าการออกข้อบัญญัติและเทศบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และในส่วนของเทศบาลเมืองสุรินทร์นั้นขัดต่อพระราชบัญญัติโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เนื่องจากบัญญัติให้คณะกรรมการเทศบาลมีอำนาจในการเข้าไปบริหารจัดการบริเวณพื้นที่ซึ่งได้ประกาศเป็นเขตโบราณสถาน

แต่ทั้งนี้เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีของการออกข้อบัญญัติควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ กับพบว่าไม่ประสบปัญหาในการพิจารณาเห็นชอบจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล เนื่องจากการดำเนินการนั้นเกิดจากนโยบายในการจัดทำแผนลดมลภาวะหมอกควันในเขตชุมชนเมืองเชียงใหม่ โดยการดำเนินการนั้นมีผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารหรือตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าร่วมสัมมนาชี้แจงทำความเข้าใจและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่และ สำนักงานอัยการจังหวัดเชียงใหม่ เป็นผู้ให้ความรู้และให้ข้อมูลด้านกฎหมาย ในการออกเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติ “เรื่องการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา” จากกรณีดังกล่าวจึง สามารถสรุปประเด็นปัญหาที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎหมายบังคับใช้ในพื้นที่ได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบ ต่างกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างกว้างๆเป็นการทั่วไป เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาบังคับใช้ให้สอดคล้องกับความต้องการในการบริหารจัดการพื้นที่รับผิดชอบ และให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ พร้อมสนองรับความต้องการของประชาชนหรือชุมชนได้ นอกจากนี้การออกกฎหมาย เช่น ข้อบัญญัติ หรือ เทศบัญญัติขึ้นมาเพื่อบังคับใช้ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องอื่นด้วย เช่น ความต้องการของประชาชนหรือชุมชน,ความชอบด้วยอำนาจหน้าที่ทางกฎหมาย และการไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น เป็นต้น

ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงรูปแบบกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจออกกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารจัดการที่ดินแล้ว จะพบว่ามีภารกิจจำนวนมากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและชุมชนในพื้นที่ เช่น การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน , การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและแหล่งเสื่อมโทรม , การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง เป็นต้น

เมื่อภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในหลายรูปแบบและกว้างขวางครอบคลุมไปถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการอื่น ทั้งในระดับกลางและส่วนภูมิภาค ดังนั้นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกกฎหมายของท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ย่อมจะต้องกระทบหรืออาจมีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ทางกฎหมายของหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เดิมกฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานต่างๆเหล่านั้นเป็นผู้รับผิดชอบ

ประการที่สองระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของไทยในปัจจุบันถ้าบทบัญญัติของกฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งก็หมายความว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดที่ออกมาแล้วขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญย่อมจะต้องถูกเพิกถอน แต่ในทางกลับกันการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กลับไม่ได้รับความสนใจจากผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะในภาคส่วนของระบบราชการ การออกกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความต้องการและมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นก็เช่นกัน แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะได้บัญญัติรองรับสิทธิของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นไว้ตามมาตรา 286 กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิ เลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธาน สภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

แต่ในทางปฏิบัติแล้วภาคประชาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ซึ่งถ้ากล่าวถึงการทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนกลางแล้ว รัฐธรรมนูญมาตรา 282 ได้วางหลักประกันไว้ว่าการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่ **“จำเป็น”** และมีหลักเกณฑ์และวิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติมิได้ นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญยังบังคับไว้ด้วยว่าการกำกับดูแลต้องมีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกปฏิบัติได้เอง โดย

คำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินการตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่กระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

แต่จากการศึกษาพบว่าการปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระยะเวลาที่ผ่านมามิได้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่ การปฏิบัติต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นไปในรูปแบบของการควบคุมมากกว่าการใช้อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล ส่วนหนึ่งเป็นสาเหตุอันเนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะถูกกล่าวหาว่าด้วยงบประมาณและผลประโยชน์เกี่ยวข้องจำนวนมาก การดำเนินการในภารกิจหรืออำนาจหน้าที่อาจมีการทุจริตเกิดขึ้น ผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลจึงเกรงว่าการกำกับดูแลที่ไม่ทั่วถึง อาจทำให้ถูกดำเนินคดีในข้อหาเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ ในส่วนของการศึกษาเกี่ยวกับการออกกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นกัน นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ต่างๆก็มีเหตุผลที่จะต้องตรวจสอบและพิจารณาในกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอขึ้นมาเพื่อขอความเห็นชอบ ในหลายๆด้าน ทั้งด้านความถูกต้องเหมาะสม ,กระบวนการขั้นตอน , อำนาจหน้าที่ และการไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เป็นต้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำกับดูแลตามกฎหมาย และถูกควบคุมด้วยระเบียบ และหนังสือสั่งการหรือการกำหนดแนวทางการปฏิบัติ

ประการสุดท้าย การปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่น เป็นรากฐานอันสำคัญของระบอบประชาธิปไตย เพราะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาท้องถิ่นและพัฒนาท้องถิ่น ตามที่ประชาชนในท้องถิ่นต้องการ โดยไม่ต้องคอยรับนโยบายหรือคำสั่งจากรัฐบาลส่วนกลางเพียงฝ่ายเดียว นอกจากนั้นยังทำให้ประชาชนได้ มีโอกาสเรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในเวลาเดียวกันด้วย ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงรับรองสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นไว้ เช่น ในเรื่องอำนาจหน้าที่,เรื่องอำนาจกำกับดูแลจากราชการส่วนกลาง และเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ที่ผ่านมาแม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะรับรองสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของประชาชนในท้องถิ่นไว้ แต่การรับรองดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและมิได้วางหลักประกันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระไว้อย่างชัดเจน ทำให้กฎหมายที่ตัดอำนาจท้องถิ่นมีอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งปัจจุบันกฎหมายเหล่านั้นก็ยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข การออกกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นกัน ด้วยบทบัญญัติของกฎหมายจำนวนหลายฉบับที่มิได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ถูกต้องหรือสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน ทำให้หน่วยงาน

หรือองค์กรต่างๆ ในภาครัฐต่างยึดถือกฎหมายเหล่านั้นเป็นหลัก โดยมิได้พิจารณาถึงอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองไว้ ทั้งหลักการและวิธีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ,การจัดสรรอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้คำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้กฎหมายนั้นจะต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ (2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

แต่จากการศึกษาและวิจัยของคณะผู้วิจัยพบว่าแม้รัฐธรรมนูญจะได้วางหลักการและแนวทางปฏิบัติด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ก็ตามแต่หน่วยงานราชการต่างๆ กับไม่ได้นำไปยึดถือและปฏิบัติอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทยเอง ที่ยังถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงมหาดไทยเนื่องจากนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในส่วนของกรุงเทพมหานครเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ ประกอบกับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทยที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ มีภารกิจในความรับผิดชอบ คือ การส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล , การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น , การเงิน , การคลัง และการบริหารจัดการ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น แต่เท่าที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน การปฏิบัติหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกับไม่สามารถตอบสนองความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เท่าที่ควรไม่ว่าจะเป็นในด้านของการบริหารงานบุคคล ด้านการเงินการคลัง รวมถึงงานด้านระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.3 ปัญหาด้านการปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วยภารกิจในหลายรูปแบบและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมากทั้งในรูปแบบของการกำกับดูแล ควบคุม และตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่นอกจากจะต้องคำนึงถึงความถูกต้องในตัวบทกฎหมาย และระเบียบแล้ว ยังต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ด้วย

การดำเนินการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสภาวะที่อยู่ท่ามกลางความคาดหวังของประชาชนในชุมชนหรือพื้นที่ ประกอบกับข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่และแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ต่างประสบปัญหาด้านการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินเพื่อให้สามารถรองรับความต้องการและแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนในชุมชน ซึ่งจากการศึกษาสามารถสรุปปัญหาที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ได้ดังนี้

7.3.1 ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่าบุคลากรและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีการศึกษาอยู่ในระดับสูงและมีแนวโน้มการพัฒนาไปสู่การศึกษาที่สูงขึ้นอย่างเป็นระดับ ส่วนหนึ่งนั้นเกิดจากการส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานที่ผู้เกี่ยวข้อง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ดังนั้นปัญหาที่จะกล่าวถึงในที่นี้จึงหมายถึง ปัญหาขาดการฝึกอบรมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งทางด้านการปฏิบัติและวิชาการ นอกจากนี้ด้วยภารกิจด้านการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมากมายหลายฉบับแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องต่างๆ เหล่านี้ นักกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่จบการศึกษาใหม่ๆ โดยเฉพาะในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล วิชาความรู้ต่างๆด้านกฎหมายที่ได้เล่าเรียนมาในชั้นปริญญาตรีส่วนใหญ่จะเป็นไปในรูปแบบของกฎหมายทั่วไป เช่น กฎหมายแพ่งและพาณิณชย์ กฎหมายอาญา เป็นต้น

การปฏิบัติภารกิจและหน้าที่ด้านการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในหลายรูปแบบ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก เช่น กฎหมายจัดตั้งหรือกฎหมาย

บริหารราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น , กฎหมายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ได้กำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ รวมถึงกระบวนการขั้นตอนการออกกฎหมายท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจากการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีรายได้ กฎหมายการสาธารณสุข กฎหมายการผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายขุดดินถมดิน เป็นต้น

กฎหมายเหล่านี้นับว่ามีความสำคัญและมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยผู้มีความรู้ความชำนาญและมีประสบการณ์เข้ามาปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ดังกล่าว แต่จากการศึกษาของคณะผู้วิจัยกลับพบว่าผู้ที่ทำหน้าที่ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ กลับมิได้มีความรู้ความเข้าใจในตัวบทกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติรวมถึงการขาดประสบการณ์ในการทำหน้าที่ ถึงแม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น มหาวิทยาลัยต่างๆ, สถาบันพระปกเกล้า , กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้ดำเนินการจัดการศึกษา และอบรมบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายหลักสูตรเพื่อเป็นการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นแก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จากการศึกษาของคณะผู้วิจัยพบว่าสถาบันและองค์กรต่างๆ เหล่านี้ กับมุ่งเน้นการศึกษาและอบรมบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปในด้านวิชาการหรือการบริหารจัดการโดยทั่วๆไป เช่น หลักสูตรการบริหารจัดการของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ,หลักสูตรด้านการเงินและการบัญชี ,หลักสูตรการดำเนินการการทางวินัย หลักสูตรนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

นอกจากนี้ในปัจจุบันจากการศึกษาพบว่ามีหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ทั้งในภาครัฐและเอกชน ได้เข้ามาให้ความรู้และฝึกอบรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก แต่กลับมุ่งเน้นไปในเรื่องทางธุรกิจมากกว่าการมุ่งให้ความรู้ความเข้าใจด้านการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดความสนใจในการแก้ไขปัญหาที่จริงจังจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลรวมถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังพบว่าหน่วยงานที่ได้มีการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วส่วนใหญ่จะมิได้ปฏิบัติตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังหรือเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจการฝึกอบรมให้ความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ รวมถึงการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามภารกิจที่ได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ประกอบกับที่ผ่านมามีการเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่มิได้ทำการสำรวจความพร้อมในการรองรับอำนาจหน้าที่และภารกิจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติการตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้ อาทิเช่น ภารกิจด้านการจัดเก็บภาษี ซึ่งปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจด้านอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายภาษี เกิดขึ้นทั้งในส่วนของผู้ปฏิบัติ คือ เจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษี เจ้าหน้าพนักงานประเมินภาษี เจ้าหน้าที่ยึดอายัดทรัพย์สินค้างชำระหนี้ภาษี รวมถึงนักกฎหมายหรือนิติกรประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่น เองก็ยังขาดความรู้ความเข้าใจด้านอำนาจหน้าที่หรือกระบวนการขั้นตอนการจัดเก็บ การออกคำสั่งยึดอายัดหนี้ภาษี เป็นต้น

การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องอาศัยผู้มีความรู้ ความชำนาญ รวมถึงประสบการณ์ในกิจการหรือภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน คอยให้คำแนะนำหรือชี้แนะแนวทางการปฏิบัติงานให้ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะผู้ปฏิบัติงานที่มีความเกี่ยวข้องกับตัวบทกฎหมาย เช่น นิติกรประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งนอกจากจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติและที่มาของกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ เช่น กฎหมายปกครอง กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้ว นิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่พนักงานข้าราชการ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย รวมถึงการตรวจสอบความถูกต้องของข้อบัญญัติ เทศบัญญัติหรือบังคับต่างๆ เพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายและสามารถรองรับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้

7.3.2 ปัญหาการขาดการประสานงานและความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินจากองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการที่ได้ศึกษามาในข้างต้นแล้วว่าการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยนั้น มีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจำนวนมากทั้งในส่วนของกระทรวง กรม ต่างๆ รวมถึงองค์กรหรือหน่วยงานในรูปของคณะกรรมการต่างๆ ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างมีกฎหมายและระเบียบที่ถือปฏิบัติแตกต่างกันออกไป ตามภารกิจและหน้าที่ของหน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินเช่นกัน ด้วยภารกิจที่ได้รับมอบหมายบนพื้นที่ฐานของความคาดหวังด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินแก้ไขปัญหาในพื้นที่ แต่ด้วยภารกิจด้านการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำเป็นจะต้องได้รับ

ความประสานความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในด้านต่างๆ เช่น ด้านข้อมูล ด้านวิชาการ รวมถึงแนวทางหรือวิธีการปฏิบัติงาน

ปัญหาการขาดการประสานงานและความร่วมมือในการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมนั้น มีสาเหตุมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่ โดยเฉพาะในรูปแบบของเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น หน่วยงานต่างๆ จึงยังขาดความรู้และเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่รวมถึงสายงานการบังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการหรือองค์กรต่างๆ ยังมีทัศนคติต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแง่ลบ ทั้งในด้านของการทุจริตคอรัปชั่น การเป็นข้าราชการชั้นสองของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วหน่วยงานราชการหรือองค์กรต่างๆ ส่วนใหญ่ยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนสำหรับการติดต่อประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้เป็นนิติบุคคล มีนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้บริหารสูงสุด การติดต่อราชการสามารถติดต่อหรือประสานงานได้โดยตรง และเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบเป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่จึงยังขาดความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอในการปฏิบัติภารกิจด้านการบริหารจัดการที่ดินให้ประสบความสำเร็จหรือลุล่วงตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ประกอบกับหน่วยงานต่างๆ ได้ส่งมอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความรู้ความเข้าใจรวมถึงแนวทางการปฏิบัติโดยเฉพาะหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจของตนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่ถูกต้องและประสบความสำเร็จ หรือประสานความร่วมมือในการดำเนินการให้เกิดประโยชน์สูงสุด

จากกรณีศึกษาในพื้นที่เป้าหมายพบว่าการประสานความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่นๆ หรือกับประชาชนในชุมชน ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาได้ เช่น ในกรณีของเทศบาลตำบลอมก๋อยซึ่งในทุกเดือนจะมีการประชุมส่วนราชการในอำเภอเพื่อประสานงานและขอความร่วมมือในทุกภาคส่วนการแก้ไขปัญหาต่างๆในพื้นที่ ทั้งปัญหาการบุกรุกป่าสงวน ปัญหาภัยแล้ง เป็นต้น ในส่วนของเมืองพัทยามีความประสานความร่วมมือกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินชายหาดและการกัดเซาะชายหาดของน้ำทะเล สำหรับกรุงเทพมหานครเพื่อแก้ไขปัญหาประชาชนบุกรุกที่สาธารณะอย่างเป็นระบบได้มีการประสานความร่วมมือกับการเคหะแห่งชาติ หรือกระทรวงการคลังเพื่อจัดหาที่ดิน สำหรับใช้เป็นที่อยู่ใหม่ให้กับประชาชนซึ่งถูกขับไล่ออกจากที่ดินสาธารณะ

ในกรณีของเทศบาลเมืองสระแก้วก็ได้ประสานงานกับหน่วยงานราชการในจังหวัด เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว ศูนย์พัฒนาเกษตรเขาหินซ้อน อำเภอสระแก้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว และชุมชนเข้าด้วยกัน ทำให้เกิดโครงการชุมชนเศรษฐกิจพอเพียงที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงและมีกิจกรรมอื่นๆตามมาอีกเป็นจำนวนมาก เช่น การประกอบกิจกรรมร่วมกันของชุมชน ,การส่งเสริมอาชีพเกษตรกรรม, การส่งเสริมการใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์, การส่งเสริมการปลูกผักปลอดสารพิษ ,การส่งเสริมสถาบันครอบครัว และการป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติด เป็นต้น

นอกจากนี้ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาที่มีการประสานความร่วมมือกับทางมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งนับว่ามีบทบาทสำคัญสำหรับการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในการร่างข้อบัญญัติ “จัดการป่าชุมชน” และมีส่วนร่วมในการประสานความร่วมมือกับป่าไม้ในพื้นที่และกับนายอำเภอแม่ทา เพื่อหาแนวทางในการออกข้อบัญญัติให้ถูกต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ในพื้นที่รวมถึงนายอำเภอในฐานะผู้ตรวจสอบและกำกับดูแล ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับในกรณีการออกเทศบัญญัติ “เรื่องการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การจัดการที่อยู่อาศัย และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร์ในการพัฒนาชุมชนและที่อยู่อาศัย 2551” ของเทศบาลเมืองสุรินทร์พบว่าไม่มีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานราชการภายในจังหวัดหรือมีหน่วยงานทางวิชาการเข้ามาให้การช่วยเหลือตรวจสอบหรือร่างเทศบัญญัติๆ เพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่น การขาดการประสานงานดังกล่าวมีผลทำให้เกิดการฟ้องเพิกถอนเทศบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ตามมาในที่สุด

สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการทำหน้าที่ประสานงานและความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญในส่วนกลาง ได้แก่ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ,กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงการคลัง ,กรมโยธาธิการและผังเมือง , กรมที่ดิน และ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น สำหรับในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้แก่หน่วยงานราชการในระดับจังหวัด อำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและหน่วยงานทางวิชาการในพื้นที่ เช่น มหาวิทยาลัยประจำจังหวัด เป็นต้น

นอกจากนี้ด้วยลักษณะของการปฏิบัติตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานราชการของรัฐซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหน่วยงานราชการภาครัฐในส่วนอื่นๆ การปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินจึงจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจจากหน่วยงานด้านกฎหมายที่สำคัญ ต่างๆ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ, ศาลปกครอง, สำนักงานอัยการคดีปกครอง, สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ,สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ,สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐรวมถึงผู้มีความรู้ความชำนาญด้านกฎหมายที่

เกี่ยวข้องกับภารกิจในด้านต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น นักกฎหมายของกระทรวงสาธารณสุข ,นักกฎหมายของกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในกรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น แต่จากการศึกษาพบว่าที่ผ่านมาหน่วยงานหรือองค์กรดังกล่าว กลับมีบทบาทในการประสานงานและความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินที่น้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดรวมทุกรูปแบบ

7.3.3 ปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้การกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่การบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันกลับมีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกด้านๆ ทั้งด้านการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น , การกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ,การบริหารงานบุคล และการงบประมาณ เป็นต้น

ด้วยรูปแบบการกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน อาจจะถือได้ว่ากระทรวงมหาดไทยได้ใช้อำนาจหน้าที่ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบ อาทิเช่น

(1) การใช้อำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านทาง นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น อำนาจการยับยั้งการปฏิบัติการ อำนาจการสั่งเพิกถอนมติสภา อำนาจการดำเนินการสอบสวน อำนาจยุบสภา อำนาจการอนุมัติงบประมาณรายจ่าย เป็นต้น

(2) การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในรูปของการบริหารราชการและในรูปแบบของคณะกรรมการและโดยตำแหน่ง เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอดำรงตำแหน่งในฐานะคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆที่มีผลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ การบริหารและปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังใช้อำนาจในการกำกับดูแลผ่านทางกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมการปกครอง เช่น การตรวจสอบการบริหารราชการของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านทางสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด หรือท้องถิ่นอำเภอ ,การควบคุมดูแลหน่วยงานราชการในจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งทำหน้าที่ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดและเป็นประธานคณะกรรมการในตำแหน่งต่างๆ รวมถึงการเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2535 เป็นต้น

จากการใช้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กล่าวมาในข้างต้นนั้น ทำให้การปฏิบัติภารกิจต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดเอกภาพเนื่องจากอยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแล ทั้งในด้านของการบริหาร และการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งถ้าพิจารณาในภาพรวมแล้วจะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีอิสระในการบริหารและปฏิบัติการในภารกิจตามอำนาจหน้าที่แต่อย่างใด ตรงกันข้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับเปรียบเสมือนองค์กรในสังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยมีหน่วยงานในระดับกรม และผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด เป็นผู้กำกับดูแลภายใต้การควบคุมด้วยระเบียบและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย

การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นกัน ด้วยระเบียบ หนังสือสั่งการหรือ หนังสือเวียนต่างๆ ที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ เช่น ระเบียบการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ,การขอใช้ที่สาธารณะ ,การจัดสรรหรือใช้งบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน หรือการตั้งงบประมาณเพื่อดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น

จากระเบียบหรือหนังสือสั่งการดังกล่าว ที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในหลายๆกรณี เช่น กรณีการขอใช้ที่ดินสาธารณะ หรือ กรณีการขอเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์เพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถขอใช้ที่ดินดังกล่าวได้โดยปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2541 ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์รวมถึงกระบวนการขั้นตอนไว้จำนวนมาก เช่น จะต้องมีงบประมาณพร้อมที่จะดำเนินการ พร้อมแนบแผนผังบริเวณ วัตถุประสงค์โครงการ แผนงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้กิจกรรม

ต้องประโยชน์แก่ทางราชการเท่านั้น หลังจากนั้นจะเข้าสู่กระบวนการสอบสวนโดยจังหวัดในพื้นที่ที่ดินตั้งอยู่ ซึ่งจะต้องสอบสวนถึงความเป็นมาของที่ดิน และขอความเห็นจากนายอำเภอในฐานะผู้ดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 122 สำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้นจะต้องมีการนำไปขึ้นทะเบียนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก่อน (นสล.)ในขั้นตอนการพิจารณาและอนุมัติกรมที่ดินจะเป็นผู้พิจารณาหลักเกณฑ์ ความจำเป็นแก่ประโยชน์ในราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสมควรหรือไม่ มีงบประมาณพร้อมดำเนินการแล้วหรือไม่ พร้อมนำเสนอต่อกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้าพิจารณาอนุมัติจังหวัดท้องที่ที่ที่ดินตั้งอยู่จะต้องดำเนินการถอนสภาพตามมาตรา 8 วรรคสอง (1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป และถ้าเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินจะต้องได้รับหนังสือยืนยันจากสำนักงาน ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.)ว่าไม่ประสงค์ที่จะนำที่ดินไปปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม

จากระเบียบดังกล่าวที่ได้กำหนดกระบวนการขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าไว้ในหลายขั้นตอน ประกอบกับอำนาจในการพิจารณาอนุญาต อยู่ที่กระทรวงมหาดไทย ทำให้การขอใช้ที่สาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการก่อสร้างอาคารหรือสถานที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนในชุมชนเป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่ทันต่อสถานการณ์หรือความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประชาชนในพื้นที่ แม้แต่การจัดทำโครงการต่างๆ ที่ได้รับงบประมาณจากรัฐ เช่น การส่งเสริมโครงการแปลงสาธิตปลูกยางพาราจากรัฐบาล ซึ่งจำเป็นจะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนตามนโยบาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องเร่งรัดเพื่อให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จตามนโยบาย และเพื่อเบิกจ่ายงบประมาณให้ทันระยะเวลาที่กำหนดโดยมิให้ประชาชนต้องเสียประโยชน์จากการส่งเสริมตามโครงการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้นำที่สาธารณประโยชน์และดินรกร้างว่างเปล่า มาใช้เพื่อรองรับการดำเนินการตามโครงการแต่มิได้ดำเนินการตามระเบียบและหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องการขอใช้หรือเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ก่อน เนื่องจากเห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วน ถ้าดำเนินการตามระเบียบและขั้นตอนต้องใช้ระยะเวลานานไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและรองรับงบประมาณของภาครัฐได้ทัน ประกอบการดำเนินการต้องผ่านกระบวนการขั้นตอนและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่น กรมที่ดิน อำเภอ จังหวัดกระทรวงมหาดไทย เข้ามาดำเนินการตามระเบียบ ซึ่งในกรณีตัวอย่างนี้แม้ศาลปกครองสูงสุด(คดีหมายเลขแดงที่ อ. 123/2553) จะมิได้มีคำสั่ง ให้รื้อถอนโครงการดังกล่าว หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการปรับสภาพที่ดินที่พิพาทให้กลับคืนเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภททำเลเลี้ยงสัตว์เช่นเดิม เพราะพิจารณาว่าย่อมจะก่อให้เกิดแต่ผลเสียต่อประโยชน์สาธารณะทั้งในแง่ของทรัพยากรที่ได้ใช้ไปแล้วในการจัดทำโครงการนี้และที่จะต้องใช้ในการทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ศาลจึงได้เพียงการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปกระทำการที่ให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย

นอกจากนี้ในกรณีของการนำที่ดินสาธารณะซึ่งไม่มีการใช้ประโยชน์ไปจัดสร้างที่จอดหรือเก็บรถขยะของกรุงเทพมหานคร โดยภารกิจด้านการจัดเก็บขยะของกรุงเทพมหานครเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงที่กรุงเทพมหานครจะต้องปฏิบัติ และน่าจะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการจัดบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครอันเป็นภารกิจและหน้าที่ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยหน่วยงานของรัฐ แต่การดำเนินการในกรณีดังกล่าวนั้นกลับไม่ถูกต้องเนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยก่อน

จากปัญหาและกรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้น จะเห็นได้ว่านอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ยังไม่สามารถสนองตอบนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลได้อย่างรวดเร็วและทันท่วงที สุดท้ายผลกระทบที่เกิดขึ้นก็กลับมาสู่ประชาชนผู้ที่รอความช่วยเหลือ หรือสนับสนุนจากภาครัฐนั่นเอง

ปัญหาของการขาดเอกภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ของตนเอง จึงนับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากภารกิจด้านการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องประกอบไปด้วย การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 290 บัญญัติ นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ ฯลฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานโดยอิสระและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 283 ซึ่งในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานราชการที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนท้องถิ่น ย่อมต้องมีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการเข้าถึงและดำเนินการตามนโยบายของรัฐในการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชน

บทสรุปของปัญหาการขาดเอกภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้น อาจกล่าวได้ว่ารัฐกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแทนในการการดูแล รักษา และคุ้มครองที่หรือทางสาธารณะประโยชน์ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนโดยมีผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการเลือกตั้งมาจากประชาชน นำเสนอความต้องการของประชาชนหรือชุมชนในรูปแบบของการขอใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินในพื้นที่ของตนเองบ้าง กลับได้รับการปฏิเสธจากภาครัฐ ด้วยกระบวนการขั้นตอนและเงื่อนไข รวมถึงข้อกำหนดทางกฎหมายในหลายรูปแบบทั้งการกำกับดูแล ตรวจสอบ และการกำหนดระเบียบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปถือปฏิบัติ

7.4 ปัญหาด้านงบประมาณในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การใช้งบประมาณในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมายโดยเคร่งครัดแล้ว การพิจารณาตั้งงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสามารถรองรับภารกิจในการบริหารจัดการที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องการรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553 ซึ่งได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับภาระด้านงบประมาณในการดำเนินการคุ้มครองป้องกัน การตรวจสอบแนวเขต การรังวัด การดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า

กฎหมายและระเบียบดังกล่าว ทำให้เกิดภาระหน้าที่ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการตั้งประมาณรายจ่ายเพื่อที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติ ซึ่งงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีอยู่อย่างจำกัด หรือไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ เช่น กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือแม้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับงบประมาณจำนวนมาก แต่ด้วยพื้นที่และประชากรที่มีจำนวนมาก ทำให้การดำเนินการพิจารณาใช้งบประมาณเพื่อการตรวจสอบแนวเขต การรังวัดที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า มีจำกัด เนื่องจากความจำเป็นในการนำงบประมาณไปใช้ในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาอื่นๆ ที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนมากกว่า

ซึ่งจากการศึกษา พบว่าการดำเนินการออกระเบียบของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องดังกล่าวก่อให้เกิดภาระด้านงบประมาณต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในกรณีการดูแล คุ้มครอง รักษาและการดำเนินคดีต่อผู้ที่บุกรุกหรือรุกล้ำที่หรือทางสาธารณะ สาเหตุดังกล่าวส่วนหนึ่งจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในพื้นที่ที่ชัดเจน หรือ ขาดข้อมูลจำนวนที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่เป็นปัจจุบัน อันก่อให้เกิดปัญหาข้อพิพาทกับเอกชน หรือหน่วยงานอื่น ทั้งการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า และกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อสร้างเส้นทางรุกหรือการสร้างถนนรุกล้ำหรืออยู่ในที่ดินของเอกชน ซึ่งในพื้นที่เป้าหมายที่ศึกษาต่างก็ประสบปัญหาเช่นกัน

นอกจากนี้ด้วยกระบวนการตรวจสอบ การดำเนินการด้านงบประมาณและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ซึ่งมีหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ จำนวนมากทำหน้าที่ดังกล่าว นอกเหนือจากการกำกับดูแลหรือตรวจสอบจากกระทรวงมหาดไทย เช่น คณะกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เข้ามาดำเนินการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบกำหนด ซึ่งด้วยกระบวนการตรวจสอบและกำกับดูแลของหลายหน่วยงานทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าที่จะนำงบประมาณไปดำเนินการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบอื่นๆ นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน หรือตามแนวปฏิบัติเดิมที่เคยปฏิบัติ เช่น การดำเนินการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ สร้างถนน ไฟฟ้า ประปา ในที่หรือทางสาธารณะ ทั้งที่การดำเนินการบางกรณีนั้นเกิดจากความต้องการของประชาชนหรือชุมชนในพื้นที่ และเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เช่น การนำที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาพัฒนาแบ่งเป็นแปลงเล็กๆให้ประชาชนในพื้นที่ปลูกผักสวนครัวเพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพและเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนบ้านคลองจานในเขตเทศบาลเมืองสระแก้ว ซึ่งในกรณีนี้ทางเทศบาลสระแก้วไม่สามารถนำงบประมาณเข้าไปช่วยเหลือประชาชนได้โดยตรงเนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวขัดต่อกฎหมายและระเบียบของกระทรวงมหาดไทย เพราะเทศบาลเมืองสระแก้วไม่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตให้ประชาชนนำที่ดินสาธารณะหรือที่ดินรกร้างว่างเปล่าไปใช้ประโยชน์ แม้การดำเนินการตามโครงการจะมีการประสานความร่วมมือและทำความเข้าใจกับหน่วยงานในระดับจังหวัดแล้วก็ตาม แต่ในเรื่องการดำเนินการด้านงบประมาณย่อมจะไม่ชอบด้วยกฎหมายถ้าเป็นกรณีที่ปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือระเบียบ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้งบประมาณ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ก็ต้องดำเนินการทางกฎหมายต่อเทศบาลเมืองสระแก้วต่อไป

ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ทำให้การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ ไม่ว่าจะเป็นในด้านของจัดการที่อยู่อาศัย การพัฒนา หรือการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะหรือที่ดินรกร้างว่างเปล่า

เมื่อได้พิจารณาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในข้างต้นแล้ว จะพบได้ว่าสภาพปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นล้วนมีสาเหตุมาจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดความชัดเจนในภารกิจและอำนาจหน้าที่ ทั้งทางด้านนโยบาย ด้านกฎหมายและด้านการปฏิบัติการบริหารจัดการ ซึ่งการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตรงตามความต้องการของชุมชนและประชาชนในพื้นที่ได้นั้น จำเป็นจะต้องมีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว

บทที่ 8
แนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่าการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังขาดความชัดเจน ทั้งด้านการกำหนดนโยบาย และการกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ทางกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่าเป็นหน่วยงานภาครัฐรูปแบบพิเศษ ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นทั้งรัฐและประชาชนในหน่วยงานเดียวกัน เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วยผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้ามาทำหน้าที่แทน นอกจากนี้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประกอบไปด้วยข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเช่นข้าราชการในส่วนกลางและภูมิภาค

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการที่ดินของประเทศให้มีประสิทธิภาพ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นให้เข้าถึงทรัพยากรสาธารณะ คือ ที่ดินของประเทศให้กระจายการใช้ประโยชน์ไปอย่างเข้าถึง ตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง ทั้งด้านการคุ้มครอง ดูแล รักษา และนำไปสู่การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างสูงสุดและเป็นธรรม ด้วยความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ทางคณะผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้

8.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาการดำเนินการตามนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

ด้วยแนวนโยบายของรัฐที่ผ่านมา สำหรับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความชัดเจนในภารกิจ ทั้งด้านบทบาทและอำนาจหน้าที่ทางกฎหมาย รวมถึงความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่และการกำกับดูแลในลักษณะควบคุม

ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินมีอยู่ในหลายรูปแบบและลักษณะ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ผ่านมานอกจากจะไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนหรือพื้นที่ได้แล้ว การดำเนินการตามนโยบายของรัฐที่มิได้กำหนดหลักเกณฑ์แบบแผนหรือวิธีการไว้เป็นการเฉพาะสำหรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปถือปฏิบัติให้ถูกต้องและรองรับนโยบายด้านที่ดินของรัฐให้เกิดความยั่งยืนและต่อเนื่อง การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจึงควรดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) รัฐบาลควรกำหนดนโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความที่ชัดเจนโดยเฉพาะภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องให้ความร่วมมือและถือปฏิบัติ ต้องมีการกำหนดเป้าหมาย จุดประสงค์ และขั้นตอนการดำเนินการให้มีความชัดเจนลงไปในพื้นที่ เช่น กรณีการแก้ไขปัญหาประชาชนบริเวณรอบกำแพงเมืองและคูเมืองจังหวัดสุรินทร์ โดยมีเป้าหมายเพื่อควบคุมการบุกรุกที่ดินของรัฐให้อยู่ในพื้นที่จำกัด และเพื่อจัดระเบียบการบริหารจัดการด้านสุขลักษณะการอยู่อาศัยและสิทธิประโยชน์ต่างๆของประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวและพิสูจน์หรือได้รับการรับรองจากที่ประชุมของชุมชนว่าเป็นผู้อาศัยมานานจริง มีความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย ซึ่งมีกระบวนการขั้นตอนตามที่เทศบาลเมืองสุรินทร์ประกาศกำหนด เป็นต้น

การกำหนดนโยบายและเป้าหมาย วัตถุประสงค์และขั้นตอนการดำเนินการของรัฐบาลที่ชัดเจน จะทำให้หน่วยงานภาครัฐอื่นที่เกี่ยวข้องๆ ทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่ นำไปยึดถือและปฏิบัติร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรค และมิให้เกิดการพิพาทระหว่างหน่วยงานขึ้น ซึ่งในกรณีนโยบายการออกโฉนดชุมชนนับว่าเป็นกรณีตัวอย่างของการกำหนดนโยบายที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและชุมชนอย่างยิ่ง นโยบายที่เกิดขึ้นแม้ในปัจจุบันอาจจะเกิดปัญหาทั้งด้านข้อจำกัดทางกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการที่ถูกต้องบ้างก็ตาม แต่ในเมื่อนโยบายดังกล่าวทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์ ทั้งสิทธิอยู่อาศัยและสิทธิทำกินในที่ดิน โดยเฉพาะเกษตรกรและผู้ยากจน ผลการดำเนินการจึงเป็นที่ยอมรับของประชาชนอย่างยิ่งในปัจจุบัน

(2) นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะประธาน และคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลำดับ ควรนำเสนอแผนการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้กำหนดเป็นนโยบาย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการที่ดินแบบเต็มรูปแบบทั้งด้านการดูแล รักษา การใช้ประโยชน์ การอนุมัติ อนุญาต เป็นต้น

(3) นโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องถูกกำหนดและบัญญัติไว้ในกฎหมายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยึดถือและปฏิบัติให้ถูกต้อง แม้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ต้องนำไปยึดถือและปฏิบัติต่อไป

(4) รัฐต้องจัดทำนโยบายด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่ไปกับนโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำกับดูแลต้องกำหนดมาตรฐานกลางให้หน่วยงานที่กำกับดูแลถือปฏิบัติตามความเหมาะสม และสามารถสนองรับความ

ต้องการของประชาชนชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เช่น การพิจารณาให้ความเห็นชอบในเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่นำเสนอผ่านทางสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณีที่หน่วยงานกำกับดูแลมีความเห็นแตกต่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลต้องกำหนดเป็นนโยบายให้มีการแก้ไขปัญหาร่วมกันก่อน โดยนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีการแต่งตั้งคณะทำงานประสานงานด้านการออกกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่ทั้งจังหวัดและอำเภอเพื่อพิจารณาร่วมกัน ก่อนการดำเนินการใดๆ เพื่อมิให้เกิดข้อขัดข้องหรือฟ้องร้องเป็นคดีไปสู่ในชั้นศาล

(5) รัฐจะต้องกำหนดนโยบายในการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาที่ดินของประเทศ ในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ โดยรัฐบาลควรมอบหมายหรือแต่งตั้งคณะทำงานแบบบูรณาการจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เป็นผู้รับผิดชอบประสานการบริหารจัดการที่ดินกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายในการรองรับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากสภาพปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สามารถรองรับภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ทั้งในส่วนของการจัดเก็บรายได้ , การบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างแปล่า และด้านการออกกฎหมายท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน ซึ่งจากการศึกษาสามารถกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาในแต่ละด้านได้ดังต่อไปนี้

8.2.1 แนวทางการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้

ปัญหาการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันที่ไม่สามารถจัดเก็บได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดผลกระทบต่องบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านของการพัฒนาพื้นที่ และการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจ ซึ่งจากการที่ได้ศึกษามาในข้างต้นแล้วพบปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ปัญหาจากกระบวนการและขั้นตอนการจัดเก็บภาษี และปัญหาการยึดอายัดหนี้ภาษีค้างชำระ

การกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ทางภาษีให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) จากปัญหาการขาดข้อมูลการถือครองหรือถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เป็นปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เป็นสาเหตุของการไม่สามารถติดตามหนี้ภาษีค้างชำระและแจ้งการประเมินภาษีไปยังเจ้าของที่ดินที่แท้จริงได้อันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการและขั้นตอนการจัดเก็บภาษี แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น นอกจากมีความจำเป็นที่จะต้องประสานความร่วมมือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานที่ดินประจำพื้นที่แล้ว การแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายหรือการกำหนดระเบียบให้ผู้เกี่ยวข้องยึดถือหรือนำไปปฏิบัติ นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ดังนั้น เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จึงควรกำหนดให้ เจ้าของที่ดิน ที่มีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงทางนิติกรรมในที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการซื้อขายที่ดิน เจ้าของที่ดินหรือผู้รับมอบอำนาจในการทำนิติกรรมต้องนำหนังสือรับรองการไม่ค้างชำระหนี้ภาษีจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแสดงต่อเจ้าหนักงานที่ดินพื้นที่ โดยเจ้าพนักงานที่ดินต้องเรียกให้เจ้าของที่ดินผู้ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงทางนิติกรรมแสดงหนังสือรับรองการไม่ค้างชำระภาษีก่อนการดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน และเพื่อให้เกิดสภาพบังคับจึงควรบัญญัติกฎหมายหรือระเบียบรองรับเพื่อให้เจ้าพนักงานที่ดินนำไปถือปฏิบัติ

(2) ปัญหาของการสืบทรัพย์และยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระหนี้ภาษีนั้น จากการที่ได้ศึกษาพบว่า เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่และมีสถานภาพกึ่งราชการกึ่งการเมือง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ล้วนจะมีเครือญาติอยู่ในพื้นที่และบางส่วนจะเป็นฐานคะแนนเสียงให้แก่ผู้บริหารหรือนักการเมืองท้องถิ่น การดำเนินการในการติดตามหนี้ภาษีและยึด อายัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลในพื้นที่ อีกทั้งข้าราชการหรือพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนก็เป็นคนในพื้นที่หรือปฏิบัติหน้าที่ราชการมาเป็นระยะเวลานานไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนหรือโยกย้ายตามวาระการดำรงตำแหน่ง โดยเฉพาะในตำแหน่งสายงานบริหาร เช่น ตำแหน่งปลัดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าส่วนการคลัง เป็นต้น ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเหล่านี้จะปฏิบัติหน้าที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นระยะเวลานานหลายปีจนเกิดความคุ้นเคยและความเกรงใจกับประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลซึ่งส่วนใหญ่จะใกล้ชิดกับประชาชน

นอกจากนี้ด้วยระบบของสายงานการบังคับบัญชาที่กำหนดให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นบุคคลในพื้นที่ มีเครือญาติและบุคคลที่เป็นฐานเสียงทางการเมือง การดำเนินการกับบุคคลเหล่านี้อาจสร้างความไม่พึงพอใจให้กับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงไม่กล้าที่จะดำเนินการตามหน้าที่

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องของการยึดอายัดทรัพย์ของผู้ค้างชำระหนี้ภาษีนั้น เนื่องจากปัจจุบันการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ในการยึดอายัดทรัพย์สินยังขาดบทบัญญัติของกฎหมายที่จะรองรับการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีที่เกิดการผิดพลาดขึ้น เพราะกรณีการดำเนินการของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในเรื่องภาษีนั้น เป็นกรณีของการใช้อำนาจหน้าที่ทางปกครองมิได้เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลเหมือนอย่างกรณีของเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนั้นในกรณีที่เกิดความผิดพลาดขึ้นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอาจจะต้องถูกดำเนินการทั้งทางอาญา วินัย ทางปกครอง รวมถึงการรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ดังนั้นจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจึงควรที่จะกำหนดให้มีหน่วยงานกลางหรือสำนักงานบังคับคดีในแต่ละจังหวัดทำหน้าที่ในขั้นตอนของกระบวนการติดตามหนี้ภาษีค้างชำระ และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีฐานะเสมือนเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา

(3) เนื่องจากในพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 มาตรา 57 ได้กำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับในกรณีที่เกิดความผิดขึ้นตามพระราชบัญญัติ และเมื่อมีการชำระค่าปรับแล้วคดีนั้นเป็นอันเสร็จเด็ดขาด ทำให้ลดกระบวนการขั้นตอนการดำเนินคดีตามกฎหมาย เช่น การแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนในท้องที่รับผิดชอบ เป็นต้น แต่ในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มิได้บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นและนายกเทศมนตรีมีอำนาจเปรียบเทียบปรับความผิดตามพระราชบัญญัติดังนั้นจึงควรแก้ไขให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับเหมือนในกรณีของพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 เพื่อผู้บริหารท้องถิ่นหรือนายกเทศมนตรีจะได้ดำเนินการเปรียบเทียบปรับให้คดีความผิดตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 สิ้นสุดลง เช่น กรณีการไม่แสดงข้อความในแบบพิมพ์เพื่อแจ้งรายการประเมินทรัพย์สินตามมาตรา 20 เป็นต้น

8.2.2 แนวทางในการแก้ไขปัญหาอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า

จากปัญหาอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการใช้หรืออนุญาตให้บุคคลใดใช้ที่ดินสาธารณะหรือที่รกร้างว่างเปล่า มีก็เพียงแต่อำนาจในการคุ้มครองป้องกัน และดูแลรักษาเท่านั้น จากปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ของตนเองได้อย่างเป็นระบบและสนองตอบความต้องการของชุมชนและประชาชนได้เท่าที่ควร โดยเฉพาะปัญหาของการนำที่ดินสาธารณะหรือที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งไม่มีการใช้ประโยชน์มาปรับปรุงหรือพัฒนาเพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ในกรณีของเทศบาลเมืองสระแก้ว เป็นต้น และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจึงควรที่จะดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในเบื้องต้น ควรกำหนดแนวทางให้หน่วยงานในระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปยึดถือและปฏิบัติ โดยเฉพาะในด้านของการเร่งรัดดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนของกฎหมายหรือระเบียบ พร้อมทั้งให้ประสานการให้ความช่วยเหลือแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องต่างๆ ตามความประสงค์หรือจุดมุ่งหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับการขอใช้ที่สาธารณประโยชน์หรือที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัดที่สำคัญ ได้แก่ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด เป็นต้น

(2) กระทรวงมหาดไทยซึ่งถือว่ามีภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในส่วนของกรมการปกครอง กรมที่ดิน ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น ควรมอบหมายให้คณะกรรมการบริหารจัดการที่ดินซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งขึ้นรับผิดชอบและประสานการดำเนินการตามความประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ต้องมีการกำหนดระยะเวลาหรือมาตรฐานกลางในการดำเนินตามกระบวนตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินการ จนถึงวันที่สิ้นกระบวนการ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนได้รับทราบ และเพื่อให้เกิดแนวทางการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม กระทรวงมหาดไทยควรพิจารณาแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการของใช้ที่สาธารณะประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ที่สาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้ในกระบวนการขั้นตอนที่รวดเร็วสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งควรดำเนินการดังต่อไปนี้

(2.1) ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการนำที่สาธารณประโยชน์หรือที่รกร้างว่างเปล่าในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปใช้ เพื่อประโยชน์ของชุมชนและประชาชนโดยให้ดำเนินการประชาคมในพื้นที่ก่อนการจัดทำเป็นโครงการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นและนำเสนอต่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อผ่านความเห็นชอบโดยมติเสียงข้างมากก่อนการพิจารณาดำเนินการ

(2.2) สำหรับกิจกรรมการขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรปล่อยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือความต้องการของชุมชนและประชาชนโดยผ่านการประชาคมในระดับหมู่บ้านและกำหนดลงในแผนพัฒนาพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างเพื่อสร้างที่พักอาศัยให้ประชาชนในชุมชนซึ่งไม่มีที่พักอาศัย เป็นต้น

แต่ทั้งนี้การดำเนินการจะต้องได้รับความเห็นชอบและลงมติเสียงส่วนใหญ่จากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้นก่อน โดยการดำเนินการดังกล่าวนั้นไม่จำต้องให้มีการเพิกถอนหรือขอเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือที่รกร้างว่างเปล่า เพราะนอกจากจะล่าช้าแล้ว ถ้าหากหมดความจำเป็นหรือสิ้นสุดโครงการหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติ เช่น การขอใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าเพื่อทำโครงการชุมชนเกษตรพอเพียง แต่ปรากฏว่าต่อบริเวณดังกล่าวเกิดน้ำท่วมขังตลอดปีหรือคุณภาพของดินเปลี่ยนแปลงไปไม่อาจดำเนินโครงการได้อีกที่ดินแปลงดังกล่าวย่อมกลับมาเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทเดิม

(3) เพื่อเป็นการสนองตอบความต้องการของชุมชนและประชาชนในพื้นที่ ในระหว่างการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดแนวทางโดยอนุโลมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการออก ระเบียบ หรือ ข้อบังคับใช้ในพื้นที่ เพื่อให้สามารถดำเนินการสนับสนุนงบประมาณให้แก่ประชาชนหรือชุมชนได้ เช่น ระเบียบการดำเนินตามโครงการเกษตรกรพอเพียงในที่ดินสาธารณะบ้านคลองจาน เป็นต้น

8.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการออกกฎหมายท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน

จากที่ได้ศึกษาถึงปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎหมายท้องถิ่นเพื่อใช้ในการบริหารจัดการที่ดินที่สำคัญ คือ การขาดความรู้ความเข้าใจในการร่างกฎหมายเพื่อให้สามารถปรับใช้ให้ตรงต่อความประสงค์หรือความต้องการของชุมชนและประชาชนในพื้นที่

ประกอบกับต้องมิให้กฎหมายของท้องถิ่นขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น ปัญหาดังกล่าวจึงนับว่าเป็นโจทย์ใหญ่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหา

สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลหรือพัฒนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันเช่น จังหวัด อำเภอหรือกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ยังขาดความรู้ความเข้าใจในตัวบทกฎหมายอย่างถ่องแท้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ประชาชน

การกำกับดูแลของหน่วยงานเหล่านี้ จึงควรต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีมาตรฐานกลางโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหาร รวมถึงต้องคำนึงถึงประเพณีวัฒนธรรม สภาพการเป็นอยู่ของชุมชน สังคมในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งหน่วยงานผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลควรที่จะต้องนำหลักการต่างๆ เหล่านี้มาพิจารณาประกอบการอนุมัติ อนุญาต หรือ เห็นชอบต่อกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการพิจารณาตามกรอบอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายอื่นๆ นอกจากรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นกฎหมายหลักของประเทศ

กระทรวงมหาดไทยควรลดบทบาทอำนาจหน้าที่ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลง โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและกำกับดูแลอย่างแท้จริงมิใช่เป็นการกำกับดูแลในเชิงควบคุม โดยอาศัยระเบียบ คำสั่ง การกำหนดแนวทางการปฏิบัติ ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้หน่วยงานหรือองค์กรทางวิชาการไม่ว่าจะเป็นในส่วนของมหาวิทยาลัย หรือองค์กร นักวิชาการภาครัฐและเอกชน ที่มีความรู้ความชำนาญด้านตัวบทกฎหมายและเข้าใจในวิถีชีวิต ชุมชน สังคมของประชาชนในท้องถิ่น ควรจะเข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือ ปรึกษาหรือให้คำเสนอแนะการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่างข้อกฎหมายท้องถิ่น อย่างเช่น ในกรณีการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ซึ่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้เข้ามามีบทบาทในการให้คำชี้แนะและช่วยเหลือในการดำเนินการออกข้อบัญญัติ “การจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา” เป็นต้น

ในปัจจุบันเกือบทุกจังหวัดของประเทศจะมีมหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐตั้งอยู่ในพื้นที่ มหาวิทยาลัยราชภัฏเหล่านี้ควรเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว รวมถึงประสานความรู้ความเข้าใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายท้องถิ่น เพื่อกำหนดให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และเป็นการเสริมสร้างความเชื่อถือและความถูกต้องให้เกิดขึ้นในพื้นที่ อย่างเช่น กรณีตัวอย่างการออกกฎหมายท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาหมอกควันในพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีการร่วมมือกันระหว่าง

หน่วยงานราชการและองค์กรทางวิชาการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการ ผลที่ได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่มีเทศบัญญัติหรือ ข้อบัญญัติควบคุมหมอกควันและควันไฟที่เหมาะสมบังคับใช้ในพื้นที่โดยผ่านความเห็นชอบจากทั้งนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้กำกับดูแล

นอกจากนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดทำมาตรฐานกฎหมายกลางเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปประยุกต์หรือปรับปรุงเป็นเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติหรือข้อบังคับใช้ในพื้นที่ได้ ตามกรณีตัวอย่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ของกระทรวงสาธารณสุข อาทิ เช่น ตัวอย่างการร่างข้อบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่อง การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ,เทศบัญญัติตลาด และสถานที่จำหน่ายอาหารและสะสมอาหาร เป็นต้น และสำหรับในระดับจังหวัดควรจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กร หรือคณะกรรมการขึ้นภายในแต่ละจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำร่าง หรือพัฒนาข้อกฎหมายของท้องถิ่น เช่น ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติต่างๆ ให้มีความเหมาะสมบังคับใช้ในพื้นที่ หรือเป็นผู้ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหรือรับรองความชอบของกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประกาศบังคับใช้ในพื้นที่ ซึ่งควรประกอบไปด้วยนักกฎหมายในพื้นที่ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้แทน นักวิชาการด้านกฎหมายจากมหาวิทยาลัยในพื้นที่ อัยการจังหวัดหรือผู้แทน นิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นิติกรประจำจังหวัด ผู้แทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และหน่วยงานราชการที่มีผลเกี่ยวข้องกับข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัตินั้นๆ

8.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากจะประสบอุปสรรคด้านอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนทางกฎหมายและการขาดการเป็นเอกภาพในการดำเนินการตามภารกิจและอำนาจหน้าที่แล้ว การปฏิบัติภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจต่อภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจึงต้องดำเนินการเพื่อให้สามารถสนองรับความต้องการของชุมชนและประชาชนในพื้นที่ รวมถึงให้ประสบผลสำเร็จตามแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจึงควรดำเนินการดังนี้

8.3.1 ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากภารกิจด้านการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเป็นจำนวนมากทั้งในส่วนของภารกิจที่กฎหมายกำหนด และภารกิจที่เกิดจากความต้องการของชุมชนและประชาชน แต่เนื่องด้วยจำนวนของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างจำกัดและขาดความรู้ความชำนาญในภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการถ่ายโอนจากหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดความรู้ความชำนาญด้านตัวบทกฎหมายและวิธีการปฏิบัติการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนแนวทางในการแก้ไขปัญหานอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสนใจในการเรียนรู้และฝึกฝนการปฏิบัติให้ถูกต้องและมีความชำนาญแล้ว หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานที่ได้ถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีความรู้ความชำนาญด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กระทรวงมหาดไทย กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมการปกครอง กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น ควรจัดการฝึกอบรมด้านกฎหมายและชี้แจงขอบเขตอำนาจหน้าที่ รวมถึงวิธีหรือแนวทางในการปฏิบัติภารกิจ ให้แก่ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ทั่วถึง ก่อนการส่งมอบภารกิจและให้ติดตามประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาระบบการปฏิบัติหน้าที่ให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือชุมชน และให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจโดยต้องประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองต่อไป

นอกจากนี้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเพิ่มบทบาทในฐานะหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการประสานความร่วมมือการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้อง การเพิ่มเติมความรู้ความสามารถ การจัดบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม

8.3.2 แนวทางการแก้ไขการขาดการประสานงานและความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินจากองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนรวมถึงมีความคาดหวังจากชุมชนหรือประชาชนในพื้นที่ต่อการแก้ไขและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ชุมชน และสังคมท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลตำบลและองค์การบริหาร

ส่วนตำบล (อบต.) แต่เนื่องจากข้อจำกัดต่างๆที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ภารกิจในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถสนองรับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ทั้งระบบ การประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการดำเนินการให้ภารกิจด้านการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุผลหรือตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชน แนวทางที่เกิดขึ้นจึงควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มวางแนวนโยบายในการประสานความร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐต่างๆในพื้นที่ไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานทำหน้าที่ในการประสานความร่วมมือให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การให้ความรู้และความเข้าใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายของหน่วยงานในจังหวัด และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจของทั้งสองหน่วยงาน นอกจากนี้หน่วยงานดังกล่าวจะต้องรับฟังความคิดเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อสภาพปัญหาข้อติดขัดต่างๆ ในอำนาจหน้าที่ที่อาจทับซ้อน หรือ เกี่ยวข้องกับอำนาจการพิจารณาอนุมัติอนุญาต

การดำเนินการที่มีผลกระทบต่อชุมชนหรือภารกิจอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การดำเนินการจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันอาจมีผลทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรมีการชี้แจงถึงกระบวนการขั้นตอน สิทธิ หน้าที่ รวมถึงผลกระทบข้อจำกัด ขอบเขตการดำเนินการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และประชาชนได้ทราบ นอกเหนือจากการจัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น การวางแผนการพัฒนาโดยการจัดทำผังเมืองรวมควรกำหนดแนวทางให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผ่านการประชาคมมาจากในระดับหมู่บ้านก่อนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล อำเภอ จังหวัด ตามลำดับ

หน่วยงานทางวิชาการโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยของรัฐในพื้นที่ควรเพิ่มบทบาทเข้าทำหน้าที่ในการประสานหรือเติมเต็มความรู้ความเข้าใจรวมถึงนำเสนอความต้องการของชุมชนประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้หน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ได้รับทราบ

นอกจากนี้ควรกำหนดให้หน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะหน่วยงานด้านกฎหมายที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยและวางแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่มีผลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่นกระทรวงมหาดไทย, กระทรวงการคลัง, สำนักงานกฤษฎีกา, สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและศาลปกครอง เป็นต้น จะต้องจัดตั้งคณะทำงานหรือแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่ในการประสานความร่วมมือในการให้คำปรึกษาหรือเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติงานตามภารกิจและ

อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายที่ถูกต้องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ กำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลคำวินิจฉัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทราบและนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงควรจัดการอบรมเพิ่มเติมวิชาความรู้ ฝึกฝนความชำนาญการในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านกฎหมาย ให้แก่บุคลากรด้านกฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

8.3.3 แนวทางในการแก้ไขปัญหาการขาดเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การแก้ไขปัญหาด้านการขาดเอกภาพในการปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับว่ามีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งเมื่อมีการการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นได้ จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ได้ตามความต้องการของชุมชนประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

จากการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหาด้านการขาดเอกภาพในการบริหารจัดการมากที่สุด คือ องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล เนื่องจากที่ผ่านมาอำนาจการควบคุมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ก่อให้เกิดประเพณีและความคุ้นเคยต่อการอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานเหล่านี้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลได้กำหนดให้กำนันประจำตำบลเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งความคุ้นเคยและการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้สึกว่าเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของนายอำเภอ หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ประกอบกับการขาดรู้ความเข้าใจในเรื่องบทบาทของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจ และการไม่มีความรู้ความเข้าใจด้านอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิ่งต่างๆ เหล่านี้มีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ขาดเอกภาพด้านการบริหารจัดการตลอดมา

กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานในส่วนกลางที่นับได้ว่ากำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบตั้งแต่ระดับองค์การบริหารส่วนตำบลไปจนถึงกรุงเทพมหานคร มีหน่วยงานในสังกัดระดับกรมที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง คือ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมการปกครอง การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นไปในทั้งรูปแบบการวางนโยบายรวมถึงแนวทางการปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่

แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากจะต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีต่อท้องถิ่นแล้ว หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ควรที่จะลดบทบาทและปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องถือปฏิบัติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ที่กล่าวถึงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากกฎหมายบัญญัติมิได้

การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดจากความต้องการของประชาชนและชุมชนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยไม่กระทบสาระแห่งการปกครองตนเอง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรให้ความเคารพต่ออำนาจหน้าที่และการตัดสินใจรวมถึงให้การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถสนองรับต่อความต้องการของชุมชนและประชาชนท้องถิ่น ปัญหาและอุปสรรคใดที่ขัดข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะหน่วยงานหลัก คือ กระทรวงมหาดไทยจะต้องทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา เช่น การยกเลิกระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติ รวมถึงการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับที่รัฐธรรมนูญกำหนด

8.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณในการดำเนินการบริหารจัดการที่ดิน

การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล บำรุง รักษา ที่สาธารณประโยชน์ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการรังวัดตรวจสอบชี้ระวังแนวเขตที่หรือทางสาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคุ้มครองป้องกัน การตรวจสอบแนวเขต การรังวัด การดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า ก่อให้เกิดผลกระทบต่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งทางด้านของการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการพัฒนาที่หรือทางสาธารณประโยชน์และการตั้งงบประมาณเพื่อดูแลรักษา การตรวจสอบชี้ระวังแนวเขต รวมถึงในกรณีมีข้อพิพาทพิพาท

การแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ระหว่างฝ่ายปกครองในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแนวทางการกระจายอำนาจมีการ

แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานกันไว้อย่างชัดเจนโดยกำนัน และผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการพัฒนา

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอท้องที่ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามแต่รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด และอำนาจหน้าที่หนึ่งตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การพิจารณาให้ความเห็นชอบและตรวจสอบการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับภาระด้านงบประมาณในการดูแล รักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามกฎหมายและระเบียบของกระทรวงมหาดไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆจึงต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณบางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้สำหรับภารกิจดังกล่าว ซึ่งมีผลให้กระทบต่องบประมาณในด้านอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะปัจจุบันรัฐบาลเองก็ยังประสบปัญหาด้านการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ก็ยังไม่สามารถจัดเก็บรายได้ตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรที่จะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ และกฎหมายโดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการยกเว้น ค่าธรรมเนียม หรือค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ในทุกรูปแบบ เพราะกรณีการดำเนินการดังกล่าวนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้เป็นนิติบุคคลทางกฎหมายก็ตามแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นหน่วยงานของรัฐเช่นกัน ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการพิทักษ์ผลประโยชน์ของรัฐให้กับหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมที่ดิน สำนักงานศาลยุติธรรมกรณีมีคดีพิพาทและมีการเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่ง จึงเป็นการกำหนดเงื่อนไขและกฎเกณฑ์ที่ไม่สมเหตุและผลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การแก้ไขระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิต้องเสียงบประมาณในการดำเนินการดูแล รักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งรวมถึงการดำเนินการเพื่อตรวจสอบแนวเขตที่หรือทางสาธารณประโยชน์ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อระบบการจัดเก็บและตรวจสอบข้อมูลทั้งจำนวนเนื้อที่และสภาพของที่หรือทางสาธารณประโยชน์ในพื้นที่ของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสามารถป้องกันและทราบข้อมูลการการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมถึงป้องกันการเกิดกรณีพิพาทในการที่ดินของเอกชน เช่น กรณีการทำถนนรุกล้ำที่ดินของเอกชน เป็นต้น

ด้านแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำกิจกรรมหรืออุดหนุนโครงการต่างๆ ในที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า เช่น กรณีการพัฒนาที่สาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าให้ประชาชนได้เข้าไปใช้ประโยชน์ของเทศบาลเมืองสระแก้ว และการปรับปรุงพัฒนาที่อยู่อาศัยของประชาชนบริเวณกำแพงเมืองและรอบคูเมืองของเทศบาลเมืองสุรินทร์ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะด้านการใช้งบประมาณ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หน่วยงานกำกับดูแลต่างๆ เป็นต้น ควรพิจารณาถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดทำโครงการเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชน มากกว่าการยึดหลักของกฎหมายและระเบียบโดยเคร่งครัดเพื่อตรวจสอบและดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 9
ข้อเสนอการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นับตั้งแต่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนถึงปัจุบัน ประชาชนส่วนใหญ่ต่างคาดหวังต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่รวมถึงสังคมรอบข้าง ความเข้าใจของชุมชนต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เดิมมุ่งเน้นไปในด้านของการพัฒนาพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นด้านถนน ไฟฟ้า ประปา เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อตอบสนองความต้องการของภาคประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่นดังเดิม แต่ผลตอบสนองที่ได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้เต็มทุกรูปแบบ แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้ร่วมมือกับชุมชน ประชาชน ในการแก้ไขปัญหา

จากบทสรุปของภาคประชาสังคม ในชุมชนท้องถิ่น พบว่าที่ผ่านมาการกำกับดูแลเป็นแนวทางที่หน่วยงานภาครัฐอื่นๆ กล่าวอ้างเพื่อมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกตัวออกจากระบบการปกครองของประเทศ แต่ในอีกด้านหนึ่งการกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านของภารกิจและอำนาจหน้าที่ การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นกัน

การกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังเป็นไปในขอบเขตที่จำกัด ทั้งในรูปแบบของอำนาจหน้าที่ทางกฎหมาย ระเบียบ รวมถึงการสั่งการในเชิงควบคุมการปฏิบัติ ความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการบริหารจัดการที่ดินที่มีผลสะท้อนมาจากชุมชนประชาชนในท้องถิ่น จึงนับว่าถึงเวลาที่ผู้เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาทบทวน ถึงบทบาทและภารกิจของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ทั้งในภาคส่วนของผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติ

บทพิสูจน์การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จด้วยความร่วมมือของชุมชน ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างเกิดขึ้นมาจากความต้องการในปัจจัยการดำรงชีวิต ทั้งด้านอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค ซึ่งมีกระบวนขั้นตอนการผลิตที่ต้องอาศัย “ที่ดิน” ซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่ทรงคุณค่าเป็นส่วนประกอบอยู่ในทุกภาคส่วนของการผลิตและเป็นต้นทุนทางสังคมที่มีความสำคัญขั้นพื้นฐานต่อสิทธิของประชาชนโดยเฉพาะเกษตรกร การเข้าถึงซึ่งทรัพยากรที่ดินของประชาชนในปัจจุบันที่เป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง ที่ดินส่วนใหญ่ยังอยู่ในการ

ครอบครองหรือถือกรรมสิทธิ์ของเอกชนรายใหญ่ๆ อีกส่วนหนึ่งรัฐเป็นผู้ครอบครอง ดูแล รวมถึงใช้ประโยชน์ และด้วยสาเหตุของจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นประกอบกับความต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินของประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ปัจจุบันภาครัฐต้องมีการกำหนดนโยบายต่างๆขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

การบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ได้ถูกกำหนดไว้ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลในแต่สมัย ซึ่งมีความแตกต่างกันออกไปตามแนวทางของผู้บริหารประเทศ โดยส่วนใหญ่การกำหนดนโยบายดังกล่าวจะมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการทั้งในด้านการส่งเสริม การบำรุงรักษา การคุ้มครอง และการวางผังเมือง นอกจากนี้รัฐจะต้องให้ความอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการแก้ปัญหาของพื้นที่ และย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งด้านการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และนอกจากนี้ได้บัญญัติให้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินไว้ในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินนั้น เป็นไปในหลายรูปแบบ ทั้งด้านการวางแผนและกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ,การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในพื้นที่,การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน, การจัดเก็บรายได้เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่นรวมถึงการคุ้มครองดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภารกิจดังกล่าว มีกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติหน้าที่ทั้งด้านการกำหนดนโยบาย การกำหนดขอบเขตของการบริหารจัดการ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายที่ชัดเจนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ ซึ่งจากการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินตามที่ได้กล่าวมาทั้งหมดแล้วนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นควรให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

9.1 ข้อเสนอด้านนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) รัฐต้องกำหนดนโยบายที่ชัดเจนต่อการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านของขอบเขต อำนาจหน้าที่ การใช้งบประมาณ การออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินใช้ในพื้นที่ พร้อมทั้งกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด

(2) รัฐบาลควรมอบหมายหรือแต่งตั้งคณะทำงานแบบบูรณาการจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้เป็นผู้รับผิดชอบและประสานการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เช่น เป็นผู้รับผิดชอบ ดูแล ติดตามผล ประสานงาน แก้ไขข้อขัดข้องหรือปัญหาการดำเนินการปฏิบัติตามนโยบายและ ให้จัดทำมาตรฐานกลาง(การจัดทำรูปแบบและแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นมาตรฐานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ) สำหรับกรณีต่างๆขึ้นเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือปฏิบัติได้โดยถูกต้อง และรวดเร็ว

(3) นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะประธาน และคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลำดับ ต้องเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพภารกิจด้านการจัดเก็บภาษีที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ เช่น การพัฒนาการจัดเก็บรายได้ , การปฏิบัติการบังคับหนี้ภาษี เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ได้อย่างครบถ้วน ลดภาระด้านการจัดสรรงบประมาณของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อส่งเสริมให้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีรายได้เพื่อจัดสรรงบประมาณในพื้นที่ได้ด้วยตนเอง

9.2 ข้อเสนอทางกฎหมายในการรองรับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบัญญัติของกฎหมายที่ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะต้องดำเนินการแก้ไขและปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น โดยดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังนี้

9.2.1 ข้อเสนอการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้

(1) ควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 74 วรรคหนึ่ง ดังนี้

มาตรา 74 ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 71 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณี และเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงหนังสือรับรองการไม่ค้างชำระภาษีที่ดินจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการไปตามควรแก่กรณี

ถ้ามีกรณีเป็นที่ควรเชื่อว่า การขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้น จะเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรือเป็นที่ควรเชื่อได้ว่าบุคคลใดจะซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าว ให้ขอคำสั่งต่อรัฐมนตรี คำสั่งรัฐมนตรีเป็นที่สุด

(2) ควรแก้ไขระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้ข้าราชการหรือพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำแหน่งบริหาร เช่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ หัวหน้าการส่วนการคลัง ต้องมีการโยกย้ายตามวาระการดำรงตำแหน่งโดยเคร่งครัด

(3) ควรกำหนดให้สำนักงานบังคับคดีในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ทำหน้าที่ใน การยึดอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้เป็นหนี้ภาษี ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการในแต่ละจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ในการติดตามหนี้ภาษีค้างชำระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการโดยตำแหน่งประกอบไปด้วย อัยการจังหวัดเป็นประธาน ผู้อำนวนการบังคับคดีจังหวัด สรรพกรจังหวัด ที่ดินจังหวัด พาณิชย์จังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนจากสถาบันการเงินภายในจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนนายกเทศบาล 1 คน ผู้แทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน เป็นกรรมการ
ให้นิติกรจังหวัดเป็นเลขานุการ

(4) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 โดยบัญญัติให้มีมาตรา 58 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ดังนี้

มาตรา 58 วรรคสอง

ความผิดตามวรรคหนึ่ง ถ้านายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามจำนวนที่นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดภายในสามสิบวันแล้ว คดีนั้นเป็นอันเสร็จเด็ดขาดแล้ว

มาตรา 58 วรรคสาม

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้ว ไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินคดีต่อไป

มาตรา 58 วรรคสี่

โดยเงินค่าปรับให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ แล้วแต่ความผิดจะเกิดขึ้นในท้องที่ใด

9.2.2. ข้อเสนอการแก้ไขปัญหาอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า

(1) กระทรวงมหาดไทยควรเร่งรัดติดตามการจัดทำทะเบียนประวัติความเป็นมาของที่ดินสาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่า พร้อมจัดทำแผนที่ จำนวนเนื้อที่ โดยให้ดำเนินการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการดำเนินการ เช่น ค่ารังวัดตรวจสอบแนวเขตที่หรือทางสาธารณะ เป็นต้น

(2) ควรยกเลิกการจำกัดการใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าโดยกำหนดให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือความต้องการของชุมชนและประชาชนโดยผ่านการประชาคมในระดับหมู่บ้านและกำหนดลงในแผนพัฒนาพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างเพื่อสร้างที่พักอาศัยให้ประชาชนในชุมชนซึ่งไม่มีที่พักอาศัย เป็นต้น

(3) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปใช้เพื่อประโยชน์ของชุมชนและประชาชนในพื้นที่ จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11)พ.ศ. 2551 มาตรา 122 วรรค 2 ดังนี้

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการนำที่ดินสาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าไปใช้ ประโยชน์ตามความต้องการของชุมชนและประชาชน โดยดำเนินการผ่านการประชาคมในพื้นที่ และมติเสียงข้างมากของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะต้องกำหนดโครงการและรายละเอียดไว้ในแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการดำเนินการ

9.2.3 ข้อเสนอการแก้ไขปัญหาการออกกฎหมายท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน

(1) หน่วยงานหรือผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและให้ความเห็นชอบในการออกกฎหมายท้องถิ่น ควรพิจารณาถึงความเหมาะสมและคำนึงถึงประเพณีวัฒนธรรม สภาพการเป็นอยู่ ความต้องการของชุมชน สังคมในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มาประกอบการพิจารณาการอนุมัติ อนุญาต หรือ เห็นชอบต่อกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) กระทรวงมหาดไทยควรลดบทบาทอำนาจหน้าที่ ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้พิจารณาแก้ไขหรือยกเลิก ระเบียบ หนังสือ หรือแนวทางการปฏิบัติ ต่างๆ ที่มีผลกระทบและก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) หน่วยงานหรือองค์กรทางวิชาการ เช่น มหาวิทยาลัยในพื้นที่ หรือองค์กร นักวิชาการภาครัฐและเอกชน ที่มีความรู้ความชำนาญด้านตัวบทกฎหมายและเข้าใจในวิถีชีวิต ชุมชน สังคมของประชาชนในท้องถิ่น ควรจะเข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือ ปรึกษา หรือให้คำเสนอแนะการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่างข้อกฎหมายท้องถิ่น

(4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจัดทำมาตรฐานกฎหมายกลางเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปประยุกต์หรือปรับปรุง เป็นเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติหรือข้อบังคับใช้ในพื้นที่ได้ ตามกรณีตัวอย่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ของกระทรวงสาธารณสุข

(5) ในแต่ละจังหวัด ควรจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กร หรือคณะกรรมการระดับจังหวัดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำร่าง หรือพัฒนาข้อกฎหมายของท้องถิ่น เช่น ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติต่างๆ ให้มีความเหมาะสมบังคับใช้ในพื้นที่ หรือเป็นผู้ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหรือรับรองความชอบของกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประกาศบังคับใช้ในพื้นที่ ซึ่งควรประกอบไปด้วยนัก

กฎหมายในพื้นที่ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้แทน นักวิชาการด้านกฎหมายจากมหาวิทยาลัยในพื้นที่ อัยการจังหวัดหรือผู้แทน นิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นิติกรประจำจังหวัด ผู้แทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และหน่วยงานราชการที่มีผลเกี่ยวข้องกับข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัตินั้นๆ

(6) ควรเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและกฎหมายของท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชน ประชาชนได้ทราบและเข้าใจถึงเหตุผลความจำเป็นของการออกกฎหมายท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินรวมถึงประโยชน์และผลกระทบที่ ประชาชนจะได้รับ

9.3 ข้อเสนอด้านการปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้น นอกจากการตัวบทกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องแล้ว นโยบายหรือแนวทางของการบริหารจัดการที่ดิน โดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ก็นับว่ามีความจำเป็นและสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินการตามภารกิจต่างๆที่ได้รับมอบหมาย

9.3.1 ข้อเสนอด้านความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) หน่วยงานหรือองค์กรซึ่งได้ถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารจัดการที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีความรู้ความชำนาญด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กระทรวงมหาดไทย กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมการปกครอง กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น ควรจัดการฝึกอบรมด้านกฎหมายและชี้แจงขอบเขตอำนาจหน้าที่ รวมถึงวิธีหรือแนวทางในการปฏิบัติภารกิจ ให้แก่ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างทั่วถึงและทดสอบความรู้ความเข้าใจ ก่อนการส่งมอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ พร้อมทั้งติดตามประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ สรุปปัญหาไปแก้ไขหรือพัฒนาระบบการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่น

(2) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเพิ่มบทบาทในการประสานความร่วมมือการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านการแก้ไขปัญหา

ข้อขัดข้อง การเพิ่มเติมความรู้ความสามารถ การจัดบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม พร้อมสร้างความจูงใจในการถ่ายโอนบุคลากรที่มีความรู้และความชำนาญให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) คณะกรรมการการกระจายอำนาจควรจัดทำคู่มือแนวทางการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามกฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน และเป็นเครื่องมือสำหรับเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน ในการดำเนินงานและสร้างความรู้ความเข้าใจ

(4) ควรกำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องแสดงนโยบาย วิสัยทัศน์เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน แก่ประชาชนในพื้นที่ เพื่อเป็นสัญญาประชาคมและสร้างความตระหนักถึงความสำคัญในการปฏิบัติงานด้านที่ดินของคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9.3.2 ข้อเสนอด้านการแก้ไขการขาดการประสานงานและความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินจากองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(1) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำหนดแนวนโยบายการประสานความร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐต่างๆในพื้นที่ไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยการผลักดันการจัดทำยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดิน ให้เกิดจากการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน รวมทั้งการนำยุทธศาสตร์หรือแผนฯ ดังกล่าว เข้าสู่แผนท้องถิ่น ซึ่งสามารถนำมาใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรม และเหมาะสมแต่ละพื้นที่

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดควรเป็นทำหน้าที่เป็นประธานในการประสานความร่วมมือให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทุกๆด้าน เช่น การให้ความรู้และความเข้าใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายของหน่วยงานในจังหวัด และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจของทั้งสองหน่วยงาน การดำเนินการต่าง ๆ ของทางหน่วยงานราชการที่มีผลกระทบต่อประชาชนให้สำรวจความคิดเห็น และถามความต้องการให้ชัดเจนก่อนการจัดทำโครงการที่เป็นประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน

(3) หน่วยงานทางวิชาการโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยของรัฐในพื้นที่ ควรเพิ่มบทบาทเข้าทำหน้าที่ในการประสานหรือเติมเต็มความรู้ความเข้าใจรวมถึงนำเสนอความต้องการของชุมชน

ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้หน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ได้รับทราบ พร้อมทั้งทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดิน

(4) หน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจและอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะหน่วยงานด้านกฎหมายที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยและวางแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่มีผลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่นกระทรวงมหาดไทย, กระทรวงการคลัง, สำนักงานกฤษฎีกา, สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและศาลปกครอง เป็นต้น จะต้องจัดตั้งคณะทำงานหรือแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่ในการประสานความร่วมมือในการให้คำปรึกษาหรือเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายที่ถูกต้องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ กำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลคำวินิจฉัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทราบ รวมถึงควรจัดการอบรมเพิ่มเติมวิชาความรู้ ฝึกฝนความชำนาญการในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านกฎหมาย ให้แก่บุคลากรด้านกฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

9.3.3 ข้อเสนอด้านการแก้ไขปัญหาการขาดเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) หน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรลดบทบาทและจะต้องถือปฏิบัติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ที่ต้องกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

(2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งภาคกำหนดนโยบายและภาคปฏิบัติ ควรให้ความเคารพต่ออำนาจหน้าที่และการตัดสินใจรวมถึงให้การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถสนองรับต่อความต้องการของชุมชนและประชาชนท้องถิ่น

(3) กระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะต้องทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา เช่น การยกเลิกระเบียบ ขั้นตอนการ

ปฏิบัติ รวมถึงการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับที่รัฐธรรมนูญกำหนด

9.4 ข้อเสนอด้านงบประมาณในการดำเนินการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) ควรแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 122 วรรค 4 ดังนี้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสามให้ได้รับการยกเว้น

(2) ควรกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หน่วยงานกำกับดูแลต่างๆ พิจารณาถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำกิจกรรมหรืออุดหนุนโครงการต่างๆ ในที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชน มากกว่าการยึดหลักของกฎหมายและระเบียบโดยเคร่งครัดในการดำเนินการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตาราง สรุปสภาพปัญหาการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สภาพปัญหา	แนวทางในการแก้ไขปัญหา	ข้อเสนอแนะ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
1. ปัญหาการดำเนินการตามนโยบายของรัฐ	(1) ควรกำหนดนโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดินของ อปท. ให้มีความที่ชัดเจน (2) ควรกำหนดแผนและนโยบาย ให้ อปท. เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการที่ดินในท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ (3) นโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดินของ อปท. จะต้องถูกกำหนดและบัญญัติไว้ในกฎหมายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (4) รัฐต้องจัดทำนโยบายด้านการกำกับดูแล อปท. ควบคู่ไปกับนโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดินของ อปท. (5) รัฐจะต้องกำหนดนโยบายในการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ อปท. ได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาที่ดินของประเทศ	(1) รัฐต้องกำหนดนโยบายที่ชัดเจนต่อการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการที่ดินให้แก่ อปท. (2) รัฐบาลควรมอบหมายหรือแต่งตั้งคณะทำงานแบบบูรณาการจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการประสานการบริหารจัดการที่ดินของ อปท. (3) นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ในคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ต้องเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพภารกิจด้านการจัดเก็บภาษีที่ดินให้แก่ อปท. อย่างเต็มรูปแบบ	- รัฐธรรมนูญ 2550 - พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 - พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 - พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 เป็นต้น	- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร -สมาชิกวุฒิสภา - คณะรัฐมนตรี - นายกรัฐมนตรี - คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. - สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

สภาพปัญหา	แนวทางในการแก้ไขปัญหา	ข้อเสนอแนะ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2. ปัญหาด้านบทบัญญัติของกฎหมายในการรองรับการบริหารจัดการที่ดินของ อปท. 2.1 ด้านอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบของการจัดเก็บรายได้	(1) ควรกำหนดให้ เจ้าของที่ดิน ที่มีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงทางนิติกรรมในที่ดิน ต้องนำหนังสือรับรองการไม่ค้างชำระหนี้ภาษีจาก อปท. ไปแสดงต่อเจ้าหนักงานที่ดินพื้นที่ (2) ควรที่จะกำหนดให้มีหน่วยงานกลางหรือสำนักงานบังคับคดีในแต่ละจังหวัดทำหน้าที่ในขั้นตอนของกระบวนการติดตามหนี้ภาษีค้างชำระ และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้แก่ อปท. และให้มีฐานะเสมือนเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา (3) ควรแก้ไขให้ผู้บริหารอปท.มีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับ	(1) ควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 74 วรรคหนึ่ง (2) ควรแก้ไขระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้ข้าราชการหรือพนักงานใน อปท. ในระดับตำแหน่งบริหาร ต้องมีการโยกย้ายตามวาระการดำรงตำแหน่งโดยเคร่งครัด (3) ควรกำหนดให้สำนักงานบังคับคดีในพื้นที่ของ อปท. เป็นผู้ทำหน้าที่ในการยึดอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้เป็นหนี้ภาษี ให้แก่ อปท. (4) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 โดยบัญญัติให้มีมาตรา 58 วรรคสอง	- รัฐธรรมนูญ 2550 - ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 - พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 - พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 - พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 - พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 - พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่	- กระทรวงมหาดไทย - กรมที่ดิน - กรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น - คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น - คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - กรมบังคับคดี - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - หน่วยงานด้านวิชาการ เช่น สถาบันพระปกเกล้ามหาวิทยาลัยของรัฐ, เอกชน เป็นต้น

สภาพปัญหา	แนวทางในการแก้ไขปัญหา	ข้อเสนอแนะ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2.2 ด้านอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ และที่ดินรกร้างว่างเปล่า	เพื่อผู้บริหารท้องถิ่นหรือนายกเทศมนตรีจะได้ดำเนินการเปรียบเทียบปรับในคดีความผิด (1) ควรกำหนดแนวทางให้หน่วยงานในระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าของ อปท. นำไปยึดถือและปฏิบัติ (2) ควรพิจารณาแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการขอใช้ที่สาธารณะประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าโดยให้ อปท. สามารถใช้ที่สาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้ในกระบวนการขั้นตอนที่รวดเร็วสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชนในพื้นที่ (3) ควรกำหนดแนวทางโดยอนุโลมให้ อปท. สามารถดำเนินการออกระเบียบ หรือ ข้อบังคับใช้ในพื้นที่	วรรคสาม และวรรคสี่ (1) กระทรวงมหาดไทยควรเร่งรัดติดตามการจัดทำทะเบียนประวัติของที่ดินสาธารณ ประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่า พร้อมให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ (2) ควรยกเลิกการจำกัดการใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่าโดยกำหนดให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือความต้องการของชุมชนและประชาชนโดยผ่านการประชาคมในระดับหมู่บ้านและกำหนดลงในแผนพัฒนาพื้นที่ของ อปท. (3) ควรแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11)พ.ศ. 2551 มาตรา 122 วรรค 2	อปท. 2542 - พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 - พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 - พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 - พระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 - พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็นต้น	

สภาพปัญหา	แนวทางในการแก้ไขปัญหา	ข้อเสนอแนะ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2.3 ด้านการออกกฎหมายท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน	เพื่อให้สามารถดำเนินการสนับสนุนงบประมาณให้แก่ประชาชนหรือชุมชนได้ (1) กระทรวงมหาดไทยควรลดบทบาทอำนาจหน้าที่ที่มีต่อ อปท. ลง โดยให้มีความเป็นอิสระและกำกับดูแลอย่างแท้จริงมิใช่เป็นการกำกับดูแลในเชิงควบคุม โดยอาศัยระเบียบ คำสั่ง การกำหนดแนวทางการปฏิบัติต่อ อปท. (2) หน่วยงานหรือองค์กรทางวิชาการ ที่มีความรู้ความชำนาญด้านตัวบทกฎหมายและเข้าใจในวิถีชีวิต ชุมชน สังคมของประชาชนในท้องถิ่น ควรจะเข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือ ปรึกษา หรือให้คำเสนอแนะการดำเนินการของ อปท.ในการร่างข้อกฎหมายท้องถิ่น	(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ควรพิจารณาถึงความเหมาะสมและคำนึงถึงประเพณีวัฒนธรรม สภาพความเป็นอยู่ ความต้องการของชุมชนในพื้นที่ นั้น ๆ ประกอบการพิจารณาการอนุมัติ อนุญาต หรือเห็นชอบต่อกฎหมายของอปท. (2) กระทรวงมหาดไทยควรลดบทบาทอำนาจหน้าที่ที่มีต่อ อปท. และให้พิจารณาแก้ไขหรือยกเลิกระเบียบ หนังสือ หรือแนวทางการปฏิบัติต่างๆ ที่มีผลกระทบและก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารจัดการที่ดินของ อปท. (3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรจัดทำมาตรฐานกฎหมายกลางให้ อปท. สามารถนำไปประยุกต์หรือปรับปรุง		

สภาพปัญหา	แนวทางในการแก้ไขปัญหา	ข้อเสนอแนะ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
		เป็นเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติหรือข้อบังคับใช้ในพื้นที่ได้ (4) ในแต่ละจังหวัด ควรจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กร หรือคณะกรรมการระดับจังหวัดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำร่าง หรือพัฒนาข้อกฎหมายของท้องถิ่น ให้มีความเหมาะสมบังคับใช้ในพื้นที่ (5) ควรเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและกฎหมายของท้องถิ่นเพื่อให้ชุมชน ประชาชนได้ทราบ		
3. ปัญหาด้านการปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินของ อปท 3.1 ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ของ อปท.	ควรจัดการฝึกอบรมด้านกฎหมายและชี้แจงขอบเขตอำนาจหน้าที่ รวมถึงวิธีหรือแนวทางในการปฏิบัติภารกิจ ให้แก่ บุคลากรของ อปท. หรือผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ทั่วถึง	(1) หน่วยงานหรือองค์กรที่มีความรู้ความชำนาญด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของ อปท. ควรจัดการฝึกอบรม ก่อนการส่งมอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ พร้อมทั้งติดตามประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ สรุปปัญหาไปแก้ไขหรือพัฒนาระบบการปฏิบัติ (2) ควรเพิ่มบทบาทในการประสานความร่วมมือการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ อปท. ทั้ง	- รัฐธรรมนูญ 2550 - พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 - พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นต้น	- คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - กระทรวงมหาดไทย - กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น - สำนักนายกรัฐมนตรี - ศาลปกครอง, ศาลรัฐธรรมนูญ - กรมที่ดิน - กระทรวงสาธารณสุข - กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

สภาพปัญหา	แนวทางในการแก้ไขปัญหา	ข้อเสนอแนะ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
		ด้านการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้อง การเพิ่มเติมความรู้ ความ สามารถ การจัดบุคลากรอย่างเหมาะสม (3) ควรจัดทำคู่มือแนวทางการบริหารจัดการที่ดินให้แก่ อปท.เพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติภารกิจ (4) ควรกำหนดให้ผู้บริหารอปท. ต้องแสดงนโยบาย วิสัยทัศน์ เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน แก่ประชาชน		สิ่งแวดล้อม - กระทรวงการคลัง - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ - กรมโยธาธิการและผังเมือง - สำนักงานกฤษฎีกา - หน่วยงานด้านวิชาการต่างๆ เช่น สถาบันพระปกเกล้า ,มหาวิทยาลัยของรัฐหรือเอกชน - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น
3.2 ปัญหาการขาดการประสานงานและความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินจากองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	(1) ควรกำหนดให้ อปท.ต้องวางแนวนโยบายในการประสานความร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐต่างๆในพื้นที่ไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานทำหน้าที่ในการประสานความร่วมมือให้แก่อปท. (2) หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ในการวินิจฉัยและวางแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่มีผลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	(1) ผู้บริหาร อปท. ควรกำหนดแนวนโยบายการประสานความร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐต่างๆในพื้นที่ไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น (2) ผู้ว่าราชการจังหวัดควรเข้ามาทำหน้าที่ในการประสานความร่วมมือให้แก่อปท. ในทุกๆด้าน (3) หน่วยงานทางวิชาการ ควรเพิ่มบทบาทเข้าทำหน้าที่ในการประสานหรือเติมเต็มความรู้ความเข้าใจรวมถึงนำเสนอความต้องการของชุมชนประชาชน และอปท. ให้หน่วยงาน		

สภาพปัญหา	แนวทางในการแก้ไขปัญหา	ข้อเสนอแนะ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
	จะต้องประสานความร่วมมือในการให้คำปรึกษาหรือเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติภารกิจและอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายที่ถูกต้องให้แก่ อปท.รวมถึงควรจัดการอบรม ฝึกฝนความชำนาญการในการปฏิบัติหน้าที่ ให้แก่บุคลากรด้านกฎหมายของ อปท.	ภาครัฐอื่นๆ ได้รับทราบ พร้อมทั้งทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดิน (4) หน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจและอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารจัดการที่ดินของ อปท.โดยเฉพาะหน่วยงานด้านกฎหมายที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยและวางแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่มีผลต่อ อปท. ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม		
3. 3 ปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ของ อปท.	ควรสร้างความรู้ความเข้าใจด้านการกำกับดูแลระหว่างหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีต่อท้องถิ่น	(1) หน่วยงานในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องควรลดบทบาทและจะต้องถือปฏิบัติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ที่ต้องกำกับดูแล อปท. ทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบของ อปท. โดยต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น (2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินทั้งการกำหนดนโยบายและ		

สภาพปัญหา	แนวทางในการแก้ไขปัญหา	ข้อเสนอแนะ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
		ภาคปฏิบัติ ควรให้ความเคารพต่ออำนาจหน้าที่และการตัดสินใจรวมถึงให้การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินการของ อปท. ให้ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนและประชาชน (3) กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลอปท. ควรจะต้องทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา เช่น ยกเลิกระเบียบขั้นตอนการปฏิบัติ รวมถึงการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายด้านการกำกับดูแล อปท. ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญกำหนด		
4. ปัญหาด้านงบประมาณในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	(1) ควรที่จะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ และกฎหมายให้อปท.ได้รับการยกเว้น ค่าธรรมเนียม หรือค่าใช้จ่ายในการดูแล รักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ (2) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ	(1)ควรแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 122 วรรค 4 ดังนี้ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสามให้ได้รับการยกเว้น (2) กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	- รัฐธรรมนูญ 2550 -พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 - พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบ	- กระทรวงมหาดไทย - กระทรวงการคลัง - สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน - กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น - กรมการปกครอง - กรมที่ดิน เป็นต้น

สภาพปัญหา	แนวทางในการแก้ไขปัญหา	ข้อเสนอแนะ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะด้านการใช้งบประมาณ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ควรพิจารณาถึงการใช้งบประมาณของ อปท.เพื่อสนองรับความต้องการของชุมชนและประชาชน	พิจารณาถึงความต้องการของชุมชนและประชาชนประกอบการปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมาย	บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นต้น	

ภาคผนวก 1

บทความสำหรับเผยแพร่

ปัจจัยในการดำรงชีวิต ทั้งด้านอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค ล้วนมีกระบวนขั้นตอนการผลิตที่ต้องอาศัย “ที่ดิน” เป็นส่วนประกอบที่สำคัญ ที่ดิน จึงถือเป็นทรัพยากรที่ทรงคุณค่าเป็นส่วนประกอบอยู่ในทุกภาคส่วนของการผลิต และเป็นต้นทุนทางสังคมที่มีความสำคัญขั้นพื้นฐานต่อสิทธิของประชาชนโดยเฉพาะเกษตรกร การเข้าถึงซึ่งทรัพยากรที่ดินของประชาชนในปัจจุบันที่เป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง ที่ดินส่วนใหญ่ยังอยู่ในการครอบครองหรือถือกรรมสิทธิ์ของเอกชนรายใหญ่ๆ อีกส่วนหนึ่งรัฐเป็นผู้ครอบครอง ดูแล รวมถึงใช้ประโยชน์ และด้วยสาเหตุของจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นประกอบกับความต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินของประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ปัจจุบันภาครัฐต้องมีการกำหนดนโยบายต่างๆขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น การบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ได้ถูกกำหนดไว้ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลในแต่สมัยซึ่งมีความแตกต่างกันออกไปตามแนวทางของผู้บริหารประเทศ โดยส่วนใหญ่การกำหนดนโยบายดังกล่าวจะมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริหารจัดการที่ดิน ทั้งในด้านการส่งเสริม การบำรุงรักษา การคุ้มครอง และการวางผังเมือง นอกจากนี้รัฐจะต้องให้ความอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการแก้ปัญหาของพื้นที่และย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งด้านการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และนอกจากนี้ได้บัญญัติให้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินไว้ในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินนั้น เป็นไปในหลายรูปแบบ ทั้งด้านการวางแผนและกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ,การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในพื้นที่,การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน, การจัดเก็บรายได้เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่นรวมถึงการคุ้มครองดูแลรักษาสาธารณสมบัติ

ของแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษาถึงภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน สามารถสรุปความหมายของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้

“การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การควบคุม การวางแผน การวางผัง การคุ้มครองดูแล การบำรุงรักษา รวมถึงการใช้ประโยชน์จากที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในรูปแบบของการจัดเก็บรายได้จากการครอบครองหรือการถือกรรมสิทธิ์ และการประกอบกิจกรรมในที่ดิน รวมถึงการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือ ตามเหตุผลและความจำเป็นต่อการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

จากความหมาย “การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในข้างต้น พบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหลายฉบับ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

1. อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วน เช่น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 6) พ.ศ.2552 มาตรา 66 มาตรา 67 มาตรา 68 , พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 มาตรา 50 มาตรา51 มาตรา 53 มาตรา 54 มาตรา 56 เป็นต้น

2. อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ,พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ,พระราชบัญญัติขุดดินถมดิน พ.ศ. 2543 เป็นต้น

แต่จากการศึกษาพบว่ากฎหมายทั้งสองรูปแบบกลับไม่สามารถสนองรับความต้องการของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มรูปแบบ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายในข้างต้นนั้นยังขาดความชัดเจนต่อภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน นอกจากนี้ด้วยปัญหาของการขาดเอกภาพและการขาดความรู้ความเข้าใจในการรองรับการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายและสนองตอบความต้องการของชุมชนหรือประชาชนได้ เพราะด้วยระบบโครงสร้างขององค์กรและอำนาจในการกำกับดูแลจากหน่วยงานทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนด

รวมถึงการตรวจสอบตามกฎหมายของหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องการกระจายภารกิจและอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารจัดการที่ดิน

ดังนั้นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริหารจัดการที่ดินให้ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตรงตามความต้องการของชุมชนและประชาชนในพื้นที่ได้นั้น จำเป็นจะต้องมีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยรัฐบาลควรกำหนดนโยบายที่ชัดเจนต่อการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านของขอบเขต อำนาจหน้าที่ การใช้งบประมาณ การออกกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินใช้ในพื้นที่ รวมถึงการวางแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปยึดถือและปฏิบัติ

นอกจากนี้จะต้องส่งเสริมหรือสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาที่ดินของประเทศ ในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ โดยรัฐบาลควรมอบหมายหรือแต่งตั้งคณะทำงานแบบบูรณาการจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้เป็นผู้รับผิดชอบประสานการบริหารจัดการที่ดินกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ให้จัดทำมาตรฐานกลางการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เช่น มาตรฐานการกำกับดูแล มาตรฐานการออกกฎหมายท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติภารกิจรวมถึงนำไปแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

ภาคผนวก 2
กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์

โครงการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน เป็นการศึกษาวิจัย ซึ่งได้สรุปรวบรวมปัญหาหลักๆของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งผู้ที่ได้ศึกษาสามารถนำผลการศึกษาในงานวิจัยนี้ ไปใช้ในการกิจกรรมต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

1. กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวางนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ โดยเฉพาะรัฐบาล และหน่วยงานต่างๆที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน กรมประชาสงเคราะห์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นต้น เพื่อจะได้ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ นโยบายและแนวทางปฏิบัติในส่วนที่รับผิดชอบให้สอดคล้องกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. กิจกรรมของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง เป็นต้น โดยหน่วยต่างๆ เหล่านี้สามารถนำผลการศึกษาจากโครงการวิจัยไปเป็นข้อมูลเพื่อใช้ในการวางแผนหรือปรับปรุงภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเพื่อถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. กิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ และชุมชนในพื้นที่สามารถนำแบบอย่างของการออกกฎหมายท้องถิ่น เช่น ข้อบัญญัติบริหารจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา เป็นต้น ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการจนถึงการออกบังคับใช้เป็นกฎหมายของท้องถิ่น

4. กิจกรรมขององค์กรด้านการออกกฎหมาย เช่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือองค์กรภาคประชาชนที่มีบทบาทในการพัฒนาและนำเสนอกฎหมาย สามารถที่จะนำผลการศึกษาในโครงการไปเป็นข้อมูลหรือแนวทางในการนำเสนอกฎหมายด้านการบริหารจัดการที่ดินขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาบัญญัติใช้ให้ตรงต่อความต้องการของประชาชนและชุมชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. กิจกรรมในโครงการวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนักวิจัยสามารถที่จำนำไปเป็นข้อมูลประกอบหรือเป็นส่วนหนึ่งในการเสนอมุมมองอื่นๆ ได้

ภาคผนวก 3
ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์กิจกรรมที่วางแผน และกิจกรรมที่ดำเนินการ และผลที่ได้รับตลอดโครงการ

สัญญาเลขที่ RDG 5340019

สรุปรายงานฉบับสมบูรณ์ “ โครงการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน”

รายงานในช่วงตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2553 ถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2554

ชื่อผู้รับทุน ส.ต.ท.มนตรี แดงศรี

วัตถุประสงค์ของโครงการ

1) เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการ ที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และศึกษาเกี่ยวกับแนวนโยบายของรัฐสำหรับการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการที่ดินสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) เพื่อวิเคราะห์ปัญหา และอุปสรรคในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) เพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) เพื่อกำหนดแนวทางในการบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐ และรองรับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ตารางที่ 2 : รายละเอียดผลการดำเนินงานของโครงการตามแผนงานโดยสรุป

กิจกรรม(ตามแผน)	ผลที่คาดว่าจะได้รับ (ตามแผน)	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
1.ศึกษาแนวนโยบายของรัฐกฎหมายระเบียบของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน	1. แนวนโยบายของรัฐบาล และกฎหมายระเบียบของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน	1.ได้แนวนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินในช่วงที่ผ่านมา (ตั้งแต่ปี 2548-ปัจจุบัน)และได้ทราบเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของประเทศทั้งในรูปแบบของคณะกรรมการและกระทรวง กรม ต่างๆ	
2. ศึกษาอำนาจหน้าที่ภารกิจทางกฎหมาย ในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2. อำนาจหน้าที่ ภารกิจทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการที่ดิน	2.ได้อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง	
3. สำรวจความคิดเห็น ด้านการบริหารจัดการที่ดินจากผู้เกี่ยวข้อง	3. ความคิดเห็น สภาพปัญหา และความหมายด้านการบริหารจัดการที่ดินของผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3.ได้ความคิดเห็น สภาพปัญหา และความหมายของการบริหารจัดการที่ดินจากผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ดำเนินการโดยใช้แบบสอบถามตามรูปแบบที่คณะผู้วิจัยกำหนดและลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่นเป้าหมาย

ตารางที่ 2 : (ต่อ)

กิจกรรม(ตามแผน)	ผลที่คาดว่าจะได้รับ (ตามแผน)	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
4. ลงพื้นที่ศึกษากรณีการบริหารจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์และการออกกฎหมายท้องถิ่น	4. การบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์ เหตุผลความจำเป็น ปัญหาและอุปสรรคในการออกกฎหมายท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ศึกษา	4.ได้ทราบแนวทางการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์ เหตุผล และความจำเป็นในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องบังคับใช้ในพื้นที่ และได้ทราบสภาพปัญหา	ลงพื้นที่ศึกษาพบผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป้าหมาย จัดการประชุมประชาชนในพื้นที่ -ชุมชนบ้านคลองนางชิง -ชุมชนบ้านคลองจาน เทศบาลเมืองสระแก้ว - ประชาชนในพื้นที่เทศบาลอมก๋อยและชาวไทยภูเขาที่อาศัยอยู่รอบพื้นที่เทศบาล - ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณคูเมืองและกำแพงเมืองสุรินทร์
5. รวบรวม และศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขเพื่อนำเสนอ	5. อำนาจหน้าที่ ภารกิจทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการที่ดิน แนทางการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	5.ได้แนวทางในการกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและชุมชน	

ตารางที่ 2 : (ต่อ)

กิจกรรม(ตามแผน)	ผลที่คาดว่าจะได้รับ (ตามแผน)	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
6.จัดทำและนำเสนอรายงานผลการศึกษา	6. รายงานผลการศึกษาการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	6.ได้ผลการศึกษาสภาพปัญหา แนวทางการกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน	

ภาคผนวก 4

ข้อบัญญัติตำบลแม่ทา

เรื่อง การจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา

พ.ศ. 2550

* * * * * * * * *

หลักการ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ประกอบกับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา จึงออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา โดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา และนายอำเภอแม่ออน ดังต่อไปนี้

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรมีข้อบัญญัติ การจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา ให้เหมาะสมและ และให้การบริหารจัดการป่าชุมชนของตำบลแม่ทาให้มีประสิทธิภาพ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา จึงจำเป็นต้องตราข้อบัญญัติตำบลนี้

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา
เรื่องการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา
พ.ศ. 2550

♣ ♣ ♣ ♣ ♣ ♣ ♣ ♣ ♣ ♣

อาศัยอำนาจตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 ประกอบกับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา จึงออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา โดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา และนายอำเภอแม่ออน ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนี้เรียกว่า “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา เรื่องการจัดการป่าชุมชน ตำบลแม่ทา พ.ศ. 2550”

ข้อ 2 ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ ให้ใช้บังคับได้นับถัดจากวันประกาศ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทาแล้ว 15 วัน

ข้อ 3 ในข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนี้

“ป่าชุมชนตำบลแม่ทา” หมายถึง

(1) ป่าชุมชนบ้านทาม่อน เนื้อที่จำนวน 8,457 ไร่ มีอาณาเขตทิศเหนือติดต่อกับห้วยป่ากล้วยจนถึงสันต้นม่วงคุ้ ทิศใต้ติดต่อกับสันห้วยแล้ง ห้วยน้ำขุ่น และสันกลางห้วยป่าเต้า ทิศตะวันออกติดต่อกับ ห้วยแม่บอนบก และทิศตะวันตกติดต่อกับห้วยแม่ผาแหน และสันห้วยแม่ลาน

(2) ป่าชุมชนบ้านท่าข้าม - บ้านค้อกลาง เนื้อที่จำนวน 18,813 ไร่ มีอาณาเขตทิศเหนือติดต่อกับห้วยยาบ สันห้วยแล้ง และห้วยแม่ตะกร้า ทิศใต้ติดต่อกับสันเขาห้วยแม่เลาะ และห้วยแม่ค่อม ทิศตะวันออกติดต่อกับห้วยแม่นึง และห้วยแม่แจก และทิศตะวันตกติดต่อกับลำน้ำแม่ทา

(3) ป่าชุมชนบ้านห้วยทราย เนื้อที่จำนวน 5,000 ไร่ มีอาณาเขตทิศเหนือติดต่อกับห้วยน้ำขุ่น ทิศใต้ติดต่อกับห้วยปงกา ทิศตะวันออกติดต่อกับห้วยเมี่ยง และห้วยฮ่อม และทิศตะวันตกติดต่อกับห้วยแม่ธิ

(4) ป่าชุมชนบ้านป่านอด เนื้อที่จำนวน 10,601 ไร่ มีอาณาเขตทิศเหนือติดต่อกับสันห้วยทราย และขุนห้วยน้ำขุน ทิศใต้ติดต่อกับห้วยป่ากล้วย และห้วยแม่ตีบ ทิศตะวันออกติดต่อกับห้วยแม่เลาะ และทิศตะวันตกติดต่อกับห้วยแม่ธิ

(5) ป่าชุมชนบ้านดอนชัย - บ้านใหม่ดอนชัย เนื้อที่จำนวน 9,862 ไร่ มีอาณาเขตทิศเหนือติดต่อกับสันกอม่วงจดสันเขาแม่ตีบ ทิศใต้ติดต่อกับห้วยหก และห้วยแม่โฮงห่าง ทิศตะวันออกติดต่อกับสันเขาทิศตะวันออกเฉียงเหนือติดสันเขาห้วยไม้งุ้น จดสันเขาแม่ขะแมว ทิศตะวันออกเฉียงใต้ ติดต่อกับห้วยหกติดสันเขาแม่ป่าข่า ทิศตะวันตกติดต่อกับสันเขาห้วย แม่ธิ และทิศตะวันตกเฉียงใต้ติดต่อกับลำห้วยจะค่าน จดสันเขาแม่โฮ่งห่าง

โดยชุมชนได้ร่วมกันจัดการอนุรักษ์ ดูแลรักษา และใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลา 12 ปี

ข้อ 4 ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนี้

หมวด 1
บททั่วไป

ข้อ 5 ป่าชุมชนที่จัดตั้งขึ้นต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(1) เพื่อให้ชุมชนเกิดความตระหนักในการรักษาทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ

(2) เพื่อส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน และตำบล

(3) เพื่อให้ชุมชนบริหารจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

(4) เพื่อร่วมกันอนุรักษ์ ดูแลรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ

(5) เพื่อเสริมสร้างความเข้มเข็ง และพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการให้กับบุคคล กลุ่ม และองค์กรชุมชนในตำบล

ข้อ 6 ป่าชุมชนตำบลแม่ทาที่จัดตั้งขึ้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา โดยให้คณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนระดับตำบล และคณะกรรมการป่าชุมชนหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

หมวด 2

คณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนระดับตำบล

ข้อ 7 ให้มีคณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนระดับตำบลประกอบด้วยประธานและกรรมการอื่นอีกจำนวนไม่น้อยกว่าสิบห้าคนแต่ไม่เกินยี่สิบห้าคน ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยคณะกรรมการป่าชุมชนหมู่บ้านแต่ละชุมชน และได้รับการรับรองจากที่ประชุมของสมาชิกป่าชุมชนหมู่บ้าน

ข้อ 8 คณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนระดับตำบล ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นคณะกรรมการป่าชุมชนของหมู่บ้าน

(2) มีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์ขึ้นไป

(3) มีแนวคิดและจิตสำนึกในด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติแบบมีส่วนร่วม

(4) มีประสบการณ์การทำงานการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ ไม่น้อยกว่าสองปี

ข้อ 9 คณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนระดับตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่งสองปี และจะดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ข้อ 10 คณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนระดับตำบล พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ครบวาระตามการดำรงตำแหน่ง

(4) พ้นจากตำแหน่งคณะกรรมการป่าชุมชนหมู่บ้าน

(5) ขาดการทำงานของเครือข่ายป่าชุมชนระดับตำบลเกินสามครั้งติดต่อกันโดยไม่ได้แจ้งต่อคณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนระดับตำบล

(6) คณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนระดับตำบลมีมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ หรือกระทำผิดระเบียบของคณะกรรมการป่าชุมชนทั้งในระดับหมู่บ้านและระดับตำบลอย่างร้ายแรง

(7) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมดให้พ้นจากตำแหน่งเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ หรือกระทำผิดระเบียบของคณะกรรมการป่าชุมชนทั้งในระดับหมู่บ้านและระดับตำบลอย่างร้ายแรง

ข้อ 11 คณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนระดับตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการป่าชุมชนระดับหมู่บ้าน

(2) ดำเนินการประสานแผนจัดการป่าชุมชนของแต่ละหมู่บ้าน

(3) สนับสนุนงานของเครือข่ายป่าชุมชนระดับหมู่บ้าน และเครือข่ายป่าชุมชนระดับตำบล

(4) ประสานจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านป่าชุมชนให้แก่ระดับชุมชน และระดับตำบล

(5) ติดตามการดำเนินงานบริหารจัดการป่าชุมชนของคณะกรรมการป่าชุมชนระดับหมู่บ้าน

(6) ประสานความร่วมมือกับบุคคล หน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เข้ามาสนับสนุนการจัดการป่าชุมชนทั้งระดับหมู่บ้านและระดับตำบล

(7) จัดทำรายงานการดำเนินงานด้านป่าชุมชนระดับตำบลอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งเสนอต่อที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

หมวด 3
คณะกรรมการป่าชุมชนหมู่บ้าน

ข้อ 12 ให้มีคณะกรรมการป่าชุมชนหมู่บ้านประกอบด้วยประธานและกรรมการอื่นอีกจำนวนไม่น้อยกว่าสิบห้าคนแต่ไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งมีการเสนอชื่อและได้รับการคัดเลือกจากมติที่ประชุมของสมาชิกป่าชุมชนหมู่บ้าน

ข้อ 13 คณะกรรมการป่าชุมชนหมู่บ้าน ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(1) ต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของหมู่บ้านไม่น้อยกว่าร้อยแปดสิบวัน

(2) เป็นบุคคลมีความน่าเชื่อถือของคนในชุมชน มีคุณธรรม หรือมีความรู้ที่สมาชิกชุมชนยอมรับ

(3) ไม่เป็นบุคคลทุพลภาพ หรือ ต้องคดีอาญา

ข้อ 14 คณะกรรมการป่าชุมชนหมู่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งจำนวนคราวละสองปี

ข้อ 15 กรรมการป่าชุมชนหมู่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ครบวาระตามการดำรงตำแหน่ง

(4) ไม่ปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการป่าชุมชนระดับหมู่บ้าน และคณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนระดับตำบล โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(5) ปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์การบริหารจัดการกองทุนป่าชุมชนหมู่บ้าน

(6) คณะกรรมการป่าชุมชนหมู่บ้านมีมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ หรือทำผิดระเบียบข้อบังคับการบริหารจัดการป่าชุมชนของหมู่บ้านอย่างร้ายแรง

(7) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมดให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ หรือทำผิดระเบียบข้อบังคับการบริหารจัดการป่าชุมชนของหมู่บ้านอย่างร้ายแรง

ข้อ16 คณะกรรมการป่าชุมชนหมู่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) บริหารจัดการ ดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน

(2) ประสานจัดทำแผนการจัดการ และกิจกรรมการจัดการป่าชุมชนในหมู่บ้าน

(3) จัดทำแนวเขตป่าชุมชน และแบ่งพื้นที่จัดการป่าชุมชนให้ชัดเจน

(4) พิจารณากำหนดระเบียบการขอใช้ไม้ หรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอื่นในป่าชุมชน

(5) สร้างจิตสำนึกให้แก่สมาชิกป่าชุมชนให้รู้จักคุณค่า รักษา หวงแหน และเข้ามาร่วมบริหารจัดการป่าชุมชนในหมู่บ้าน

(6) ประสานจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านป่าชุมชนให้แก่สมาชิกป่าชุมชนหมู่บ้าน

(7) ประสานความร่วมมือกับบุคคล หน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เข้ามาสนับสนุนการจัดการป่าชุมชนในหมู่บ้าน

(8) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานด้านป่าชุมชนหมู่บ้านเสนอต่อที่ประชุมหมู่บ้าน และที่ประชุมคณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนระดับตำบลอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(9) ปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการกองทุนป่าชุมชนหมู่บ้านตามที่กำหนดไว้ในข้อ 20

(10) บริหารจัดการกองทุนป่าชุมชนหมู่บ้านให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อ 19

หมวด 4

สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกป่าชุมชนหมู่บ้าน

ข้อ 17 สมาชิกป่าชุมชนมีสิทธิและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ร่วมกำหนดแนวเขตป่าชุมชน แนวเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์ และพื้นที่จัดการอื่นในป่าชุมชน

(2) ร่วมบริหารจัดการ การจัดทำแผนการจัดการ และกิจกรรมดูแลรักษาฟื้นฟูป่าชุมชน

(3) ร่วมจัดทำและปรับปรุงกฎระเบียบป่าชุมชนระดับหมู่บ้าน

(4) มีสิทธิขอใช้ไม้และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอื่นในป่าชุมชนตามกฎระเบียบของป่าชุมชน

(5) มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและถอดถอนคณะกรรมการป่าชุมชนระดับหมู่บ้าน

(6) ตรวจสอบและตรวจตราผู้ที่เข้ามากระทำผิดกฎระเบียบป่าชุมชนในพื้นที่หมู่บ้าน

(7) ตรวจสอบการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทาของคณะกรรมการป่าชุมชนหมู่บ้าน และคณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนระดับตำบล

หมวด 5

กองทุนป่าชุมชนหมู่บ้าน

ข้อ 18 ให้มีกองทุนป่าชุมชนหมู่บ้าน ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล การระดมทุนสนับสนุนจากภายในชุมชนและภายนอกชุมชน การจัดเก็บเงินค่าปรับผู้กระทำผิดต่อกฎระเบียบป่าชุมชน การจัดเก็บเงินค่าสมาชิกป่าชุมชน หรือการรับเงินบริจาคเพื่อการบริหารจัดการป่าชุมชน

ข้อ 19 วัตถุประสงค์ในการใช้เงินกองทุนป่าชุมชนหมู่บ้าน

(1) เพื่อการบริหารจัดการป่าชุมชนหมู่บ้านให้มีประสิทธิภาพ

(2) เพื่อการสนับสนุนการดำเนินงานและบริหารจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทาของคณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนระดับตำบล

(3) เพื่อเป็นค่าตอบแทนหรือจัดสวัสดิการให้แก่คณะกรรมการป่าชุมชนหมู่บ้านและสมาชิกป่าชุมชนหมู่บ้าน

ข้อ 20 ให้คณะกรรมการกองทุนป่าชุมชนหมู่บ้านมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระเบียบและวิธีการดำเนินงานของการใช้เงินกองทุนป่าชุมชนหมู่บ้าน

(2) พิจารณาการใช้เงินกองทุนป่าชุมชนหมู่บ้าน เพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อ 19

(3) ติดตาม รายงาน และประเมินผลการใช้จ่ายเงินกองทุนป่าชุมชนหมู่บ้าน อย่างน้อยปีละสองครั้งเสนอต่อที่ประชุมหมู่บ้าน

บทเฉพาะกาล

ข้อ 21 ให้กฎระเบียบป่าชุมชนหมู่บ้านที่ใช้มาก่อนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ว่าด้วยการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทา พ.ศ. 2550 ฉบับนี้ประกาศใช้บังคับให้มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าคณะกรรมการป่าชุมชนหมู่บ้านจะมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป

ข้อ 22 ให้มีการเลือกคณะกรรมการป่าชุมชนหมู่บ้านให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาหกสิบวันภายหลังจากข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ว่าด้วยการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทานี้ประกาศใช้บังคับ

ข้อ 23 ให้มีการเลือกคณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนระดับตำบลให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาเก้าสิบวันภายหลังจากข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ว่าด้วยการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทานี้ประกาศใช้บังคับ

ข้อ 24 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา กำนันตำบลแม่ทา ผู้ใหญ่บ้าน 7 หมู่บ้านในตำบลแม่ทา คณะกรรมการเครือข่ายป่าชุมชนระดับตำบล และคณะกรรมการป่าชุมชนหมู่บ้าน ร่วมกันจัดทำและปรับปรุงแนวเขตป่าชุมชนตำบลแม่ทา ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันวันภายหลังจากข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา ว่าด้วยการจัดการป่าชุมชนตำบลแม่ทานี้ประกาศใช้บังคับ

นายกนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทา

ภาคผนวก 5

ประกาศเทศบาลตำบลอมก๋อย

เรื่อง การประกาศใช้เทศบัญญัติการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.2551

****

ตามที่คณะผู้บริหารเทศบาลตำบลอมก๋อย ได้เสนอเทศบัญญัติเรื่อง เทศบัญญัติการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.2551 ต่อสภาเทศบาลตำบลอมก๋อย ในการประชุมสภาเทศบาล สมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง ครั้งที่ 1/2551 วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551 ได้พิจารณามีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2551 ทางเทศบาลตำบลอมก๋อยได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 62 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 12 ซึ่งเทศบาลตำบลอมก๋อยได้ส่งร่างเทศบัญญัติ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่พิจารณาให้ความเห็นชอบ นั้น

ทางผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่พิจารณาแล้วเห็นชอบ โดยให้เทศบาลตำบลอมก๋อยประกาศใช้เทศบัญญัติการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.2551 เป็นเทศบัญญัติการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.2551 ได้ ตามหนังสือจังหวัดเชียงใหม่ที่ มท 0827.3/13785 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2551 เรื่อง ให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติเทศบาลตำบลอมก๋อย

จึงประกาศมาให้ทราบโดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ 25 เดือน มีนาคม พ.ศ.2551

(นายบุญเย็น ใจตา)

นายกเทศมนตรีตำบลอมก๋อย

เทศบัญญัติเทศบาลตำบลอมก๋อย

เรื่อง การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.๒๕๕๑

อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างเทศบัญญัติเทศบาลตำบลอมก๋อย
เรื่อง การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.๒๕๕๑

หลักการ

ขอตราเทศบัญญัติเรื่อง การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.๒๕๕๑ เพื่อประกาศใช้ในเขตเทศบาลตำบลอมก๋อย

เหตุผล

เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบันจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดใกล้เคียงมักประสบปัญหามลพิษทางอากาศ สาเหตุเกิดจากการเผาป่า การเผาเศษวัสดุทางการเกษตรเพื่อเตรียม การเพาะปลูก การจุดไฟสุมไล่แมลง การเผาเศษใบไม้กิ่งไม้ใบไม้ การเผาขยะมูลฝอยของประชาชน นอกจากนั้นยังมีแหล่งกำเนิดอื่นๆ เช่น จากยานพาหนะ การปิ้งย่าง การจุดพลุ การจุดธูปเทียนและการเผาศพ เทศบาลตำบลอมก๋อยซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจออกเทศบัญญัติได้ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลอมก๋อย จึงขอเสนอร่างเทศบัญญัติเทศบาลตำบลอมก๋อย เรื่อง การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.๒๕๕๑ ต่อสภาเทศบาลตำบลอมก๋อย เพื่อพิจารณาอนุมัติประกาศใช้ในท้องถิ่นต่อไป

เทศบัญญัติเทศบาลตำบลอมก๋อย
เรื่อง การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ.๒๕๕๑

โดยที่เป็นการสมควรตราเทศบัญญัติเทศบาลตำบลอมก๋อย เรื่อง การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา ในเขตเทศบาลตำบลอมก๋อย

อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ (๓) (๕) และมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ ๑๒ พ.ศ.๒๕๔๖ ประกอบกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ หมวด ๓ การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย หมวด ๕ เหตุรำคาญ และ หมวด ๗ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลตำบลอมก๋อย จึงตราเทศบัญญัติเทศบาลตำบลอมก๋อย ขึ้นไว้ดังนี้

ข้อ ๑ เทศบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “เทศบัญญัติเทศบาลตำบลอมก๋อย เรื่อง การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา พ.ศ. ๒๕๕๑”

ข้อ ๒ ให้ใช้เทศบัญญัตินี้ในเขตเทศบาลตำบลอมก๋อย เมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่สำนักงานเทศบาลตำบลอมก๋อย เป็นต้นไป

ข้อ ๓ บรรดาเทศบัญญัติเทศบาลตำบลอมก๋อยหรือข้อบังคับ กฎ ระเบียบและ คำสั่งอื่นใดของเทศบาลตำบลอมก๋อย ซึ่งขัดหรือแย้งกับเทศบัญญัตินี้ให้ใช้เทศบัญญัตินี้แทน

ข้อ ๔ ในเทศบัญญัตินี้

“ การเผา” หมายความว่า การจุดไฟเผาขยะมูลฝอย หญ้าแห้ง ต้นไม้ หรืออื่นใด ทำให้เกิดควัน ความร้อน สิ่งมีพิษ ฝุ่นละออง เขม่า เถ้า จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรือเป็นอันตราย ต่อสุขภาพ

“อันตรายต่อสุขภาพประชาชน” หมายความว่า การกระทำการใดๆที่ก่อให้เกิดภาวะผลกระทบจากร่างกายและจิตใจของประชาชน โดยประชาชนสามารถแจ้งผลกระทบต่อเทศบาลตำบลอมก๋อยทั้งทางตรงและทางอ้อม

"เจ้าพนักงานท้องถิ่น" หมายความว่า นายกเทศมนตรีตำบลอมก๋อย

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามเทศบัญญัตินี้

ข้อ ๕ ให้พนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) โฆษณาให้ประชาชนได้ทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามเทศบัญญัติ

(๒) สอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนเทศบัญญัตินี้โดยเคร่งครัด

(๓) ตักเตือนผู้กระทำความผิดหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือขจัดสภาพรกรุงรังหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป

(๔) รายงานการกระทำผิดของผู้กระทำความผิดซึ่งไม่เชื่อฟัง เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องที่ดำเนินการปรับตามเทศบัญญัตินี้

ข้อ ๖ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ผู้ใดปล่อยปละละเลยให้ต้นไม้หรือธัญพืชที่ตนปลูกไว้หรือที่ขึ้นเอง ในที่ดินของตนเองให้เหี่ยวแห้งหรือมีสภาพรกรุงรัง หรือปล่อยปละละเลยให้มีการทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในบริเวณที่ดินของตน

การปล่อยปละละเลยนั้น มีสภาพที่อาจทำให้เป็นการเสี่ยงที่จะเกิดไฟไหม้ลุกลามเป็นบริเวณกว้าง เจ้าของหรือผู้ครอบครองมีความผิดตามเทศบัญญัตินี้

ข้อ ๗ ห้ามมิให้ผู้ใดเผาขยะ หญ้าแห้ง หรือสิ่งอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นการเผาในที่ดินของตน หรือที่ดินผู้อื่น หรือทางสาธารณะ หรือป่าไม้ในประการที่อาจทำให้เกิดควันหรือฝุ่นละอองอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพประชาชน

ข้อ ๘ ห้ามมิให้ผู้ใดปรุง ขาย หรือจำหน่ายสินค้าที่กระทำให้เกิดควันไฟหรือฝุ่นละอองบนถนนหรือในสถานสาธารณะ ในประการที่อาจทำให้เกิดควันหรือฝุ่นละออง อันทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพประชาชน

ข้อ ๙ ห้ามมิให้ผู้ใด

(๑) ทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยลงบนที่หรือทางสาธารณะ

(๒) ปล่อยปละละเลยให้มีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่ของตนในสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ หรือในสถานที่อาจทำให้เกิดไฟไหม้ลุกลาม

ข้อ ๑๐ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำ เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่อาจจัดการตามความจำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการเผา การป้องกันการลุกลามของไฟ หรือดำเนินการใดๆ กับสภาพพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดไฟไหม้ เช่น การทำแนวกันไฟการตัดถาง การรื้อถอน เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายทั้งหมดสำหรับการนั้น

ข้อ ๑๑ ผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๕ **ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาทถ้วน**

ข้อ ๑๒ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๕ หรือฝ่าฝืนข้อ ๖ ข้อ ๗ ข้อ ๘ และข้อ ๙ **ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทถ้วน**

ข้อ ๑๓ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงการปฏิบัติตามเทศบัญญัตินี้

ข้อ ๑๔ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณายกเว้นการปฏิบัติตาม เทศบัญญัตินี้

ข้อ ๑๕ ให้นายกเทศมนตรีตำบลอมก๋อย รักษาการตามเทศบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศหรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามเทศบัญญัตินี้

(นายบุญเย็น ใจตา)

ประกาศ ณ วันที่ ๒๕ เดือน มีนาคม พ.ศ.๒๕๕๑

นายกเทศมนตรีตำบลอมก๋อย

เห็นชอบ

~~ความเห็น~~

(นายชูชาติ กีฬาแปง)

รองผู้ว่าราชการจังหวัด รักษาราชการแทน

ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่

๒๕ มี.ค. ๕๑

ภาคผนวก 6

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างเทศบัญญัติของเทศบาลเมืองสุรินทร์

เรื่อง การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด,การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาชุมชนและที่พักอาศัย พ.ศ. ๒๕๕๐

หลักการ

ให้มีเทศบัญญัติ เรื่อง การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด,การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาชุมชนและที่พักอาศัย

เหตุผล

เทศบาลเมืองสุรินทร์ ได้รับการสถาปนาเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๕ โดยพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งเทศบาลเมืองสุรินทร์ พุทธศักราช ๑๔๗๕ ในปัจจุบันมีพื้นที่ประมาณ ๑๑.๓๕ ตารางกิโลเมตร ชุมชนในเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ได้จัดตั้งขึ้นรวมทั้งสิ้น ๓๐ ชุมชนมีจำนวนประชากรทั้งสิ้น ๔๐,๖๘๐ คน(ณ เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๘) ในจำนวนประชากรทั้งหมดนี้มีบางส่วนอาศัยปลูกสร้างบ้านเรือนที่พักถาวรอยู่บนที่ดินที่เป็นที่ดินของรัฐ ที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานราชการเช่นที่ดินสาธารณะประโยชน์,ที่ดินราชพัสดุที่ต่อมาอธิบดีกรมศิลปากรได้ประกาศขึ้นทะเบียนเป็นเขตโบราณสถานประเภทคูเมืองและกำแพงเมืองโบราณหลังจากราษฎรเข้าอยู่อาศัยและปลูกสร้างที่พักก่อนแล้วราษฎรที่อาศัยในที่ดินของรัฐเหล่านี้ส่วนใหญ่จะมีฐานะยากจนไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองการเข้าปลูกสร้างที่พักอาศัยจึงไม่มีความมั่นคงแข็งแรง,ไม่มีการอนามัยไม่มีการสุขาภิบาล ไม่มีการป้องกันอัคคีภัยและไม่มีการผังเมือง สภาพบ้านเรือนจึงแออัด,ไม่เป็นระเบียบมั่นคง เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของเชื้อโรคและเป็นสถานที่หลบซ่อนตัวของเหล่ามิจฉาชีพ ไม่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ประชาชนจำนวนมากที่อาศัยในชุมชนเหล่านี้บางส่วนมีฐานะและความรู้มากขึ้น แต่ไม่สามารถดำเนินการพัฒนาปรับปรุงบ้านเรือนและสิ่งแวดล้อมของตนเองได้ เพราะความไม่แน่นอนในสิทธิบนผืนดินที่อยู่อาศัย

โดยที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ มาตรา ๕๐,๕๑,๕๓ และ๕๔ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖(๑๒)และ(๑๖) กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย,ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น นายกเทศมนตรีเมืองสุรินทร์ นายสมชาย เกียรติคุณรัตน์ ในวาระการดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗จนถึง ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ จึงได้กำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยให้แก่ราษฎรในชุมชนที่อาศัยบนที่ดินของรัฐตามที่กล่าวแล้ว ประกอบกับมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้ธนารักษ์จังหวัดหรือหน่วยงานอื่นใดที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบดูแลบรรดาที่ดินที่อยู่ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการส่งมอบแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเร็วตามสำเนาหนังสือที่มท๐๘๑๐./ว ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๓, สำเนาหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรีที่ นร ๐๑๐๖/๗๗๖๖ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๕ และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงในหลายเมือง รวมทั้งจังหวัดสุรินทร์ โดยมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๖

นายกเทศมนตรีเมืองสุรินทร์ได้มีคำสั่งเทศบาลเมืองสุรินทร์ที่ ๔๔๘/๒๕๔๗ ตั้งคณะกรรมการโครงการบ้านมั่นคงเทศบาลเมืองสุรินทร์ เพื่อดำเนินงานการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเรื่องที่อยู่อาศัยให้แก่ราษฎร คณะกรรมการได้ดำเนินการโดยยึดหลักการในโครงการบ้านมั่นคงที่ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน(พอช)ในสังกัดของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นแนวทางในการดำเนินโครงการตลอดมา จนถึงบัดนี้ได้ดำเนินการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยขึ้นใน ๑๔ ชุมชนและได้รับอนุมัติเงินงบประมาณเพื่อสนับสนุนการปรับปรุงสาธารณูปโภคจากสถาบันองค์กรพัฒนาชุมชมแล้วจำนวน ๒๕,๔๔๕,๐๐๐ บาท ได้รับโอนงวดแรกแล้วจำนวน ๙,๓๖๓,๘๑๕ บาท มียอดเงินออมทรัพย์รวมกัน ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ จำนวน ๒,๙๘๒,๒๘๕ บาท

ในการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงบนที่ดินของรัฐดังกล่าวข้างต้นแม้ราษฎรจะสร้างบ้านเรือนไว้ก่อนการประกาศเขตโบราณสถานมาเป็นเวลานานแล้วก็ตามและราษฎรจะให้การสนับสนุนโครงการนี้และเข้าร่วมอย่างมากมายเพราะเป็นโครงการที่ตรงกับความต้องการของประชาชน แต่การดำเนินโครงการดังกล่าวก็ยังไม่มีระเบียบให้อำนาจไว้โดยแน่ชัด ในการพัฒนาที่อยู่ที่อาศัย,การพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ ราษฎรจำเป็นต้องขอรับการสนับสนุนสินเชื่อเพื่อปรับปรุงที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก และภาครัฐโดยเฉพาะสถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน(องค์การมหาชน) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ให้การสนับสนุนสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยแล้วเป็นจำนวนมาก จำเป็นที่เทศบาลเมืองสุรินทร์ซึ่งเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด,ปรับปรุงที่พักอาศัย

และอนุรักษ์ส่วนคูเมือง,กำแพงเมืองโบราณที่ยังคงสภาพให้คงอยู่ต่อไป ไม่ให้มีการบุกรุกจับจองเพิ่มเติม รวมทั้งกำหนดอาณาเขต,อัตราค่าธรรมเนียมในการออกหนังสือรับรองอาณาเขต

กระผม นายบุญมี มีแก้ว ในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสุรินทร์ โดยการสนับสนุนและรับรองของสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสุรินทร์ ซึ่งประกอบด้วย

๑.พ.ท.ทองสุข เมืองสุข
๒.พ.ท.เฉลิม หลาวทอง
๒.นางรัชนีพร ลัดดาหอม
๔.นางดวงเดือน งามโฉม
๕.นางสาวปิยรัตน์ ดีพร้อม
๖.นางกิมสอย สุนทรโรจน์
๗.ด.ต.สันติ พูนศิริ
๘.นายสมชาย ชูตาลัด
๙.นายฉัตรชัย ตั้งศักดิ์ประเสริฐ
๑๐.นายธนรัช รุ่งธนเกียรติ
๑๑.นายสมบัติ ชาญวิจิตร และ

โดยการสนับสนุน ของภาคประชาชนเครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ ในนามของคณะกรรมการโครงการบ้านมั่นคงเทศบาลเมืองสุรินทร์ ซึ่งนำโดย นายออมสิน วัฒนะรัตน์ สมาชิกสภาเทศบาลเมืองสุรินทร์ ประธานคณะกรรมการระดับเมือง โครงการบ้านมั่นคงเทศบาลเมืองสุรินทร์และประธานและคณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์เครือข่ายเทศบาลเมืองสุรินทร์ รวม ๑๔ ชุมชน ๑ สหกรณ์เคหะสถานมั่นคงบริการหมอกวนสุรินทร์ จำกัด จึงขอเสนอร่างเทศบัญญัติของเทศบาลเมืองสุรินทร์ เรื่อง การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด,การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาชุมชนและที่พักอาศัย พ.ศ.....ต่อสภาเทศบาลเมืองสุรินทร์เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ เพื่อพิจารณาอนุมัติให้ใช้เป็นเทศบัญญัติของเทศบาลเมืองสุรินทร์ ต่อไป ทั้งนี้ร่างเทศบัญญัติฉบับนี้ ได้นำเสนอและรับฟังความคิดเห็นจากพี่น้องประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องแล้ว

เทศบัญญัติของเทศบาลเมืองสุรินทร์

เรื่อง การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด,การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาชุมชนและที่พักอาศัย พ.ศ.๒๕๕๑

.....

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ มาตรา๑๖(๑๒) และ(๑๖)แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เทศบาลเมืองสุรินทร์จึงตราเทศบัญญัติขึ้นไว้โดยความเห็นชอบจากเทศบาลเมืองสุรินทร์ มีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จนถึง ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ.๒๕๔๖ มาตรา ๖๒ วรรคสาม จึงตราเทศบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ๑.เทศบัญญัตินี้ เรียกว่า “เทศบัญญัติของเทศบาลเมืองสุรินทร์ เรื่อง การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด,การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาชุมชนและที่พักอาศัย พ.ศ.๒๕๕๑

ข้อ๒.เทศบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ได้ประกาศโดยเปิดเผย ณ สำนักงานเทศบาลเมืองสุรินทร์ แล้ว ๗ วัน

ข้อ๓.ให้ยกเลิกบรรดาเทศบัญญัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ คำสั่งอื่นใดที่ได้ตราไว้แล้ว ซึ่งขัดหรือแย้งกับเทศบัญญัตินี้

ข้อ๔.ในเทศบัญญัตินี้

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า นายกเทศมนตรีเมืองสุรินทร์ หรือผู้ที่นายกเทศมนตรีเมืองสุรินทร์ มอบหมาย

“คณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย หมายความถึง คณะกรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยของแต่ละชุมชนในเทศบาลเมืองสุรินทร์”

“คณะกรรมการระดับเมืองโครงการบ้านมั่นคงเทศบาลเมืองสุรินทร์ หมายถึง คณะกรรมการระดับเมืองโครงการบ้านมั่นคงเทศบาลเมืองสุรินทร์ที่นายกเทศมนตรีเมืองสุรินทร์มีคำสั่งแต่งตั้งตามมติเห็นชอบของที่ประชุมประธานกรรมการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยของแต่ละชุมชน”

“บุคคลในครอบครัวเดียวกัน หมายความว่า คู่สมรสและผู้สืบสันดานตามความเป็นจริงที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ”

“ทายาทโดยธรรมและทายาทโดยพินัยกรรมและการตกทอดโดยทางมรดก หมายความตามนัยในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

“การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด,การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาชุมชนและที่พักอาศัย หมายความถึง การพัฒนาที่อยู่อาศัย,การพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ ของชุมชนตามประกาศกำหนดเขตการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด,การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและที่พักอาศัยของเทศบาลเมืองสุรินทร์ ที่ได้ตั้งบ้านเรือนอยู่ในพื้นที่ดินที่ตนเองไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนปี พ.ศ.๒๕๒๑ หรือ ของชุมชนต่างๆ ในเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์ที่ไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเองมาก่อน โดยยึดหลักการพัฒนาแบบสมาชิกหรือราษฎรในชุมชนมีส่วนร่วมเป็นแนวทางสำคัญ ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เทศบาลเมืองสุรินทร์มีหน้าที่ให้การสนับสนุนจัดสรรงบประมาณตามความต้องการของชุมชน”

“หนังสือรับรองสิทธิในที่ดินเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาที่พักอาศัยพัฒนาสิ่งแวดล้อมและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ ของชุมชนแออัดของเทศบาลเมืองสุรินทร์ (น.ส.ท.) หมายถึง หนังสือรับรองของเทศบาลเมืองสุรินทร์เพื่อแสดงว่าสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยหรือบุคคลอื่นใด หรือผู้ที่ได้ปลูกสร้างบ้านเรือนอยู่ในชุมชนก่อนปี ๒๕๒๑ หรือผู้ที่ได้อาศัยต่อเนื่องจากบุคคลเช่นว่านั้น และบุคคลในครอบครัวเดียวกัน เป็นผู้ได้อยู่อาศัยและสร้างบ้านเรือนอยู่บนที่ดินตามแผนที่ประกอบในหนังสือรับรอง ก่อนปี ๒๕๒๑ ซึ่งได้ให้ความร่วมมือในการพัฒนาที่พักอาศัย,สิ่งแวดล้อมและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่แล้วและไม่สามารถเปลี่ยนมือได้เว้นแต่ได้รับความยินยอมตามเทศบัญญัตินี้ แต่สามารถตกทอดได้ทางมรดก”

ข้อ๕.ให้นายกเทศมนตรีเมืองสุรินทร์ รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือ คำสั่งอื่นใด เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามเทศบัญญัตินี้

ข้อ๖.เทศบัญญัตินี้จะยกเลิกมิได้เว้นเสียแต่มีประชาชนมติให้ยกเลิก

หมวด 1
บททั่วไป

ข้อ๗.ภายหลังจากที่เทศบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้แล้วห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างอาคารบ้านเรือน, กระท่อม,ที่พัก หรือสิ่งปลูกสร้างใด ขึ้นใหม่ในพื้นที่ดินสาธารณะประโยชน์,ที่ดินกำแพงเมือง,คูเมือง ที่อธิบดีกรมศิลปากร ได้ประกาศขึ้นทะเบียนเป็นเขตโบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน พ.ศ. ๒๕๑๘ เว้นแต่เป็นการก่อสร้างหรือปลูกสร้างอาคาร โรงเรือนใดของเทศบาลหรือหน่วยงานราชการอื่นใด หรือ เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในชุมชน หรือเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงและจัดการพัฒนาแหล่งชุมชนแออัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยของแต่ละชุมชน,คณะกรรมการระดับเมืองโครงการบ้านมั่นคงเทศบาลเมืองสุรินทร์และได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติควบคุมอากาศ พ.ศ. ๒๕๒๒

หมวด ๒
การบริหารและการดำเนินการพัฒนา

ข้อ๘.ให้จัดตั้งคณะกรรมการ ระดับเมืองโครงการบ้านมั่นคงเทศบาลเมืองสุรินทร์ขึ้น ๑ คณะ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๒ ปี นับตั้งแต่วันแต่งตั้งให้นายกเทศมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการระดับเมือง โครงการบ้านมั่นคงเทศบาลเมืองสุรินทร์ ตามมติเสียงข้างมากของที่ประชุมร่วมของประธานคณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยของทุกชุมชนในเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์

คณะกรรมการระดับเมืองโครงการบ้านมั่นคงเทศบาลเมืองสุรินทร์มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ให้การช่วยเหลือแนะนำและจัดตั้ง กลุ่มออมทรัพย์หรือสหกรณ์ออมทรัพย์ของชุมชนต่างๆ

๒.ติดต่อประสานงานกับเทศบาลเมืองสุรินทร์ หรือ ส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การสนับสนุนกิจกรรมต่างๆของกลุ่มออมทรัพย์หรือสหกรณ์ออมทรัพย์ในแต่ละชุมชน

๓.พิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณ,รับรองสิทธิการอยู่อาศัย รวมตลอดทั้งตรวจสอบกำกับดูแล การดำเนินโครงการด้านสาธารณูปโภคและการก่อสร้างที่พักอาศัยของกลุ่มออมทรัพย์และสหกรณ์ออมทรัพย์อื่นๆ

๔.สนับสนุนและให้การช่วยเหลือแก่กลุ่มออมทรัพย์,ชุมชน,สหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยและเครือข่าย เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ,การพัฒนาอาชีพ,การเพิ่มรายได้,การพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน,สหกรณ์ โดยยึดหลักการพัฒนาแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นสำคัญ

๕.ประสานงานเพื่อให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่กลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย, สหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย

๖.ส่งเสริมและให้การสนับสนุนและสร้างความร่วมมือของกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนและเครือข่ายทั้งในเทศบาลเมืองสุรินทร์ ในระดับท้องถิ่นอื่น ระดับจังหวัด

๗.ประสานการจัดทำแผนงานโครงการบ้านมั่นคง

๘.จัดเวทีกลางเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์

๙.จัดอบรมเพื่อหนุนเสริมศักยภาพชุมชนและคณะทำงานเมือง

๑๐.ประสานงานจัดทำข้อมูลและเสนอโครงการ

๑๑.เผยแพร่ประชาสัมพันธ์และขยายผลการดำเนินการสู่ชุมชนอื่น

๑๒.ร่วมคลี่คลายปัญหาสำคัญเร่งด่วนกับแต่ละชุมชน ในระหว่างการดำเนินโครงการ

๑๓.อนุมัติแผนการดำเนินงานและงบประมาณการดำเนินงานของแต่ละชุมชน

๑๔.อนุมัติแผนการดำเนินงานและงบประมาณระดับเมือง

๑๕.พิจารณาและอนุมัติโครงการตามแผนงานและงบประมาณดำเนินการตามโครงการของแต่ละชุมชนและระดับเมือง

ข้อ๙.คณะกรรมการระดับเมืองโครงการบ้านมั่นคงเทศบาลเมืองสุรินทร์ ประกอบด้วย

๑.ประธานคณะกรรมการ	จำนวน	๑	ตำแหน่ง
๒.กรรมการที่ปรึกษา	จำนวนไม่เกิน	๕	ตำแหน่ง
๓.เลขานุการ/ผู้ประสานงาน	จำนวนไม่เกิน	๒	ตำแหน่ง
๔.การเงิน/บัญชี	จำนวนไม่เกิน ๒ ตำแหน่ง		
๕.กองช่างชุมชน	จำนวนไม่เกิน ๕ ตำแหน่ง		
๖.คณะกรรมการ	ประธานกรรมการกลุ่มออมทรัพย์และสหกรณ์ออมทรัพย์ทุกชุมชน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง		

กรรมการตามตำแหน่งที่ ๑-๕ ให้สภาเทศบาลเมืองสุรินทร์ประชุมเพื่อลงมติคัดเลือกบุคคลใดๆ เป็นตัวแทนของสภาเทศบาล เข้าประชุมร่วมกับประธานคณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยของทุกชุมชนในเขตเทศบาลเมืองสุรินทร์เพื่อร่วมคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งที่ ๑-๕ ดังกล่าวข้างต้น

ข้อ๑๐.เมื่อมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการบ้านมั่นคง(กรรมการระดับเมือง) แล้ว ให้มีหนังสือแจ้งผู้อำนวยการสถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน(องค์การมหาชน)เพื่อทราบ

ข้อ๑๑.ในกรณีประธานกลุ่มออมทรัพย์ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ให้เลขานุการหรือผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งตามมติของสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์นั้นๆ ทำหน้าที่เป็นกรรมการแทน

ข้อ๑๒.ให้จัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย หรือจัดตั้งสหกรณ์บริการ ออมทรัพย์ขึ้นในชุมชนใดๆ ในเทศบาลเมืองสุรินทร์ที่ประชาชนมีความเดือดร้อนและต้องการพัฒนาที่พักอาศัย,พัฒนาสิ่งแวดล้อมและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ โดยยึดหลักการพัฒนาแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนตามหลักการพัฒนาในโครงการบ้านมั่นคงของสถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน(องค์การมหาชน) เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

กลุ่มออมทรัพย์ หรือ สหกรณ์ออมทรัพย์ จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์

๑.เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนได้เก็บออมเงินเพื่อนำไปใช้เป็นทุนในการพัฒนาที่พักอาศัย,พัฒนาสิ่งแวดล้อมและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่

๒.เป็นทุนหมุนเวียนกู้ยืมและจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกออมทรัพย์ของแต่ละกลุ่ม

๓.ทำหน้าที่ตรวจสอบและรับรองเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการกลางบ้านมั่นคงเทศบาลเมืองสุรินทร์ ในการให้การรับรองสิทธิในดินเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาที่พักอาศัย,พัฒนาสิ่งแวดล้อมและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่

ข้อ๑๓.ให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยในแต่ละชุมชน โดยกำหนดให้มีตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

๑.ประธานคณะกรรมการ	จำนวน	๑	ตำแหน่ง
๒.กรรมการที่ปรึกษา	จำนวนไม่เกิน	๕	ตำแหน่ง
๓.เลขานุการ/ผู้ประสานงาน	จำนวนไม่เกิน	๒	ตำแหน่ง
๔.การเงิน/บัญชี	จำนวนไม่เกิน	๒	ตำแหน่ง
๕.ช่างชุมชน	จำนวนไม่เกิน	๕	ตำแหน่ง
๖.คณะกรรมการ	จำนวนไม่เกิน	๕	ตำแหน่ง

คณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์ต้องมีคุณสมบัติคือ

๑.เป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ประจำชุมชนนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑ เดือน

๒.ต้องเป็นผู้พักอาศัยจริงในชุมนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี คณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์ให้มีวาระดำรงตำแหน่ง ๒ ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง และจะดำรงตำแหน่งเกินกว่า ๒ วาระติดต่อกันไม่ได้เมื่อตำแหน่งว่างลงเพราะครบวาระให้ดำเนินการเลือกตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันครบวาระหากไม่มีการเลือกตั้ง หรือเลือกตั้งไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้นายกเทศมนตรีจัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์ประจำชุมชนนั้นแทนภายใน ๗วัน

การประชุมเพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์ต้องมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ที่มีอยู่ หากสมาชิกมาไม่ครบจำนวนต้องเลื่อนการเลือกตั้งออกไปไม่น้อยกว่า ๗ วัน ในการประชุมครั้งที่สองหากสมาชิกมาไม่ครบจำนวน แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ก็ให้ดำเนินการเลือกตั้งไปได้ การเลือกตั้งให้ถือเสียงข้างมากของผู้เข้าร่วมประชุม การลงคะแนนให้ลงคะแนนโดยวิธีลับ หรือ เปิดเผย ให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมนั้น

ให้คณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์เดิมรักษาการจนกว่าคณะกรรมการชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่

หมวด ๓
ทุน รายได้ และทรัพย์สิน

ข้อ๑๔.กลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย,สหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยและคณะกรรมการกลางบ้านมั่นคง อาจมีทุนและรายได้

๑.เงินบริจาคหรือเงินที่มีผู้อุทิศให้ จากบุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรนิติบุคคลใดๆ

๒.เงินอุดหนุนจากสถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน(พอช.),เทศบาลเมืองสุรินทร์, องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ หรือเงินอุดหนุนจากภาคเอกชน หรือ ส่วนราชการอื่นใด ทั้งในประเทศและนอกประเทศ

๓.ค่าธรรมเนียม,ค่าบำรุง,ค่าตอบแทน,ค่าบริการหรือรายได้จากการดำเนินกิจการ

๔.ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินต่างๆ

ข้อ๑๕.การใช้จ่ายเงินงบประมาณของกลุ่มออมทรัพย์,สหกรณ์ออมทรัพย์หรือคณะกรรมการกลางโครงการบ้านมั่นคงเทศบาลเมืองสุรินทร์ ให้ใช้จ่ายไปเพื่อกิจกรรมตามวัตถุประสงค์,ตามแผนงานหรือโครงการที่นำเสนอไว้กับสถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน,เทศบาลเมืองสุรินทร์และที่นำเสนอต่อที่ประชุมสมาชิกของกลุ่มออมทรัพย์หรือสหกรณ์ออมทรัพย์หรือคณะกรรมการระดับเมืองโครงการบ้านมั่นคงเทศบาลเมืองสุรินทร์

การเก็บรักษาเงิน,การเบิกจ่ายและการจัดซื้อหรือจัดจ้างให้เป็นไปตามระเบียบที่สถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน,คณะกรรมการกลางบ้านมั่นคง,คณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์หรือคณะกรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์ ร่วมกันหรือเห็นชอบให้กำหนดขึ้น

หมวด๔
การดำเนินการพัฒนาและการออกหนังสือรับรองการพัฒนา

ข้อ๑๖.ให้เทศบาลเมืองสุรินทร์ออกประกาศกำหนดเขตการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด,การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาชุมชนและที่พักอาศัยตามแนวทางโครงการบ้านมั่นคง ของสถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน(องค์การมหาชน) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ข้อ๑๗.เมื่อเทศบาลเมืองสุรินทร์ได้ดำเนินการตามข้อ๑๖.แล้วในกรณีที่เขตการปรับปรุงที่อยู่อาศัยเป็นพื้นดินที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ เช่น เป็นที่ดินราชพัสดุที่ถูกประกาศให้เป็นเขตโบราณสถาน แล้วหรือไม่ก็ตาม หรือ เป็นพื้นที่ดินสาธารณะประโยชน์ ก็ดี และต้องเป็นพื้นที่ที่ประชาชนได้สร้างบ้านเรือนอยู่อาศัยก่อนปี พ.ศ.๒๕๒๑ ให้หน่วยงานราชการอื่นๆ นั้นส่งมอบพื้นที่ให้แก่เทศบาลเมืองสุรินทร์ เมื่อเทศบาลเมืองสุรินทร์ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑).ในกรณีเป็นพื้นที่ของกรมธนารักษ์ ซึ่งจะถูกประกาศให้เป็นพื้นที่เขตโบราณสถานตามประกาศของอธิบดีกรมศิลปากรแล้วหรือไม่ก็ตาม ให้เทศบาลดำเนินการสำรวจและจัดทำรายละเอียดจำนวนครัวเรือน,ขนาดของพื้นที่แต่ละครัวเรือนและพื้นที่ใช้สอยเพื่อการสาธารณะประโยชน์ต่างๆ แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์เพื่อขอนุญาตใช้พื้นที่ตามระเบียบการขอใช้พื้นที่ที่ดินราชพัศดุ พ.ศ.๒๕๔๕ และ

(๒).รายงานต่ออธิบดีกรมศิลปากรเพื่อขออนุญาตให้พื้นที่เพื่อการดำเนินการพัฒนาที่อยู่อาศัยโครงการบ้านมั่นคงเทศบาลเมืองสุรินทร์ หรือ

(๓).ในกรณีเป็นพื้นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าและประชาชนพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันให้เทศบาลดำเนินการสำรวจและจัดทำรายละเอียดจำนวนครัวเรือน,ขนาดของพื้นที่แต่ละครัวเรือนและพื้นที่ใช้สอยเพื่อการสาธารณะประโยชน์ต่างๆ แล้วดำเนินการไปตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๘ ประกอบคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๓

ในการดำเนินการตามความในวรรคแรก (๑)และ(๒) ให้เทศบาลเมืองสุรินทร์ดำเนินการโดยต้องคำนึงถึงอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๓,พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจ พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๑๖.(๑๐),(๑๒)และมาตรา ๓๑ มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๖

ข้อ๑๘. เมื่อได้ประกาศกำหนดเขตการพัฒนาตามความในข้อ๑๖.แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือ ผู้ที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย ร่วมกับผู้ที่คณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์ประจำชุมชนและคณะกรรมการระดับเมืองโครงการบ้านมั่นคงเทศบาลเมืองสุรินทร์มอบหมาย มีอำนาจดำเนินการดังนี้

๑.ทำการสำรวจรังวัดโดยต้องแจ้งผู้ครอบครองหรือพักอาศัยเพื่อทราบเสียก่อน

๒.ทำเครื่องหมายขอบเขตหรือแนวเขต โดยปักหลักหรือขุดร่องแนว ในกรณีต้องสร้างหมุดหลักฐานการแผนที่ในที่ดินของผู้ใด ก็ให้มีอำนาจสร้างหมุดหลักฐานได้ตามจำเป็น

ข้อ๑๙.ให้เทศบาลเมืองสุรินทร์ออกหนังสือรับรองการพัฒนา แก่บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ โดยมติของที่ประชุมคณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยในแต่ละชุมชนและคณะกรรมการระดับเมืองโครงการบ้านมั่นคงเทศบาลเมืองสุรินทร์

๑.ต้องเป็นสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยประจำชุมชนนั้น

๒.ต้องเป็นผู้ที่ได้ปลูกสร้างบ้านเรือนและอาศัยอยู่จริงในชุมชนนั้นมาก่อนปี ๒๕๒๑ หรือ ผู้ที่ได้อาศัยต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าว และไม่ได้กระทำเพื่อการค้าหรือหากำไร

๓.มีสำเนาทะเบียนบ้านอยู่ในบ้านที่ประสงค์จะขอหนังสือรับรอง

๔.มีคำรับรองจากที่ประชุมของมวลสมาชิกกลุ่มออมทรัพย์ว่าได้อยู่อาศัยจริงในบ้านที่ขอหนังสือรับรองนั้น

๕.ให้ความร่วมมือร่วมกิจกรรมกลุ่มออมทรัพย์,กิจกรรมอื่นๆในชุมชนหรือกิจกรรมในเครือข่ายเป็นอย่างดี หรือ

๖.มีฐานะยากไร้และไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง

ข้อ๒๐.เมื่อคณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์ของแต่ละชุมชนได้รับคำร้องขอจากบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามความในข้อ๑๙ แล้ว ให้นำเข้าพิจารณาในที่ประชุมร่วมของกรรมการกลุ่มออมทรัพย์ประจำชุมชนและคณะกรรมการระดับเมืองโครงการบ้านมั่นคงเทศบาลเมืองสุรินทร์ เพื่อพิจารณาอนุมัติ

เมื่อคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งพิจารณาอนุมัติแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการกลางโครงการบ้านมั่นคงนำเสนอนายกเทศมนตรีเพื่อออกหนังสือรับรองต่อไป

ข้อ๒๑.หนังสือรับรองการพัฒนาจะโอนขาย,เปลี่ยนมือมิได้ เว้นแต่เป็นการโอนเปลี่ยนมือให้แก่คณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์ประจำชุมชน หรือการตกทอดทางมรดก

ข้อ๒๒.สิทธิต่างๆ ตามหนังสือรับรองการพัฒนาที่อยู่อาศัยเทศบาลเมืองสุรินทร์สามารถนำไปวางเป็นหลักประกันการขอสินเชื่อปรับปรุงพัฒนาที่พักอาศัยจากสถาบันองค์กรพัฒนาชุมชน โดยความ

ยินยอมของคณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยประจำชุมชนและคณะกรรมการบ้านมั่นคง (กรรมการระดับเมือง)

ข้อ๒๓.หนังสือรับรองการพัฒนาที่อยู่อาศัยเทศบาลเมืองสุรินทร์ ซึ่งออกให้แก่บุคคลใด หมายความรวมถึงบุคคลในครอบครัวเดียวกันตามความหมายในเทศบัญญัตินี้และ เป็นทรัพย์สิน

ข้อ๒๔.หนังสือรับรองการพัฒนาที่อยู่อาศัยเทศบาลเมืองสุรินทร์ อย่างน้อยต้องมี ข้อความดังต่อไปนี้

๑.รูประวางแผนที่โดยสังเขปพร้อมขนาดความกว้าง-ยาว

๒.ชื่อพร้อมชื่อสกุลของผู้ขอรับการรับรอง

๓.วันเดือนปีที่ออกหนังสือรับรอง

๔.ลายมือชื่อพร้อมประทับตราตำแหน่งนายกเทศมนตรี

๕.เงื่อนไขต่างๆในการได้รับการรับรองตามเทศบัญญัตินี้

หมวด ๕
ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ

ข้อ๒๕.ผู้ยื่นคำขอออกหนังสือรับรองการพัฒนาตามความในข้อ ๑๕ แห่งเทศบัญญัตินี้มีหน้าที่ต้องชำระค่าธรรเนียมแก่เทศบาลในขณะยื่นคำขอตามขนาดพื้นที่ที่ครอบครอง ในอัตราตารางวาละ... ๑...บาทส่วนที่ไม่ถึง ๑ ตารางวาไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียม

ข้อ๒๖.ผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนข้อ๗.แห่งเทศบัญญัตินี้ ให้เทศบาลดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง พ.ศ.๒๕๒๒

บทเฉพาะกาล

ข้อ๒๗.ให้บรรดาบ้านเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างใดๆที่ปลูกสร้างอยู่ก่อนแล้วในขณะที่เทศบัญญัตินี้ใช้บังคับหรือสิ่งปลูกสร้างใดที่คณะกรรมการกลุ่มออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยแต่ละชุมชนและคณะกรรมการระดับเมืองโครงการบ้านมั่นคงเทศบาลเมืองสุรินทร์ให้การรับรอง ให้ถือเป็นบ้านเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีสิทธิขอรับหนังสือรับรองการพัฒนาตามเทศบัญญัตินี้ได้

ผู้ที่ถูกดำเนินคดีโดยคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วให้ลงโทษปรับหรือจำคุกหรือปรับจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือ ให้รื้อถอนอาคาร อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือ ทุกๆอย่าง ไม่ได้รับความคุ้มครอบตามเทศบัญญัตินี้

ข้อ๒๘.ในกรณีเทศบัญญัติได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่จากหน่วยงานราชการอื่น ภายหลังจากเทศบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้แล้ว หากเป็นกรณีที่การใช้พื้นที่ต้องชำระค่าเช่า ให้คิดค่าเช่าตามอัตราในระเบียบของหน่วยงานนั้นๆ ได้และเทศบาลรวบรวมนำส่งหน่วยงานเจ้าของพื้นที่นั้นต่อไป

ข้อ๒๙.ผู้ที่ได้รับหนังสือรับรองการพัฒนาที่อยู่อาศัยเทศบาลเมืองสุรินทร์แล้ว มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ เพื่อความปลอดภัยจากการใช้อาคารและการป้องกันอัคคีภัย

ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑

(นายสมชาย เกียรติคุณรัตน์)
นายกเทศมนตรีเมืองสุรินทร์

ภาคผนวก 7

ระเบียบกรุงเทพมหานคร
ว่าด้วย การขออนุญาตตัดคันหินทางเท้า
ลดระดับคันหินทางเท้าและทำทางเชื่อมในที่สาธารณะ
พ.ศ. 2531

ด้วยเป็นการสมควรวางระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการขออนุญาตตัดคันดินทางเท้า ลดระดับคันหินทางเท้าและทำทางเชื่อมในที่สาธารณะ เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการจราจรและความปลอดภัยแก่ผู้สัญจร

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 49(5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2538 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จึงวางระเบียบไว้ดังนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการขออนุญาตตัดคันหินทางเท้า ลดระดับคันหินทางเท้า และทำทางเชื่อมในที่สาธารณะ พ.ศ. 2531"

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้ยกเลิกระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วย การขออนุญาตตัดคันหินทางเท้าในที่สาธารณะ พ.ศ. 2522

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งอื่นใดในส่วนได้กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้หรือซึ่งขัดแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ 4 ในระเบียบนี้

"การตัดคันหินทางเท้า" หมายความว่า การตัดคันหินทางเท้าเพื่อทำทางเข้าออกในที่สาธารณะ โดยให้พื้นทางเข้าออกอยู่ระดับเดียวกับทางเท้า และลาดลงบรรจบกับผิวจราจรตรงขอบหินมีความลาดชันร้อยละ 25 หรือมีส่วนลาดยาวไม่เกิน 75 เซนติเมตร รัศมีผายปากเท่ากับความกว้างของทางเท้า แต่ไม่เกิน 5 เมตร

"การลดระดับคันหินทางเท้า" หมายความว่า การลดระดับคันหินทางเท้าเพื่อทำทางเข้าออกในที่สาธารณะโดยให้ตัดคันหินลดระดับลงเหลือ 3 เซนติเมตร พื้นที่ทางเข้าออกอยู่ระดับเดียวกับทางเท้า และลาดลงสู่ขอบคันหินที่ลดระดับ มีความลาดชันร้อยละ 25 หรือมีส่วนลาดยาวไม่เกิน 75 เซนติเมตร และมีความลาดคันหินตามแนวถนนข้างละไม่เกิน 1 เมตร

"การทำทางเชื่อม" หมายความว่า การทำทางเชื่อมเพื่อเป็นทางเข้าออกสู่ผิวจราจรของถนนสาธารณะที่ยังก่อสร้างปรับปรุงไม่เต็มเขตทาง

ข้อ 5 การตัดคันหินทางเท้า ลดระดับคันหินทางเท้า และทำทางเชื่อมในที่สาธารณะ จะกระทำได้เมื่อได้รับอนุญาต การยื่นคำขออนุญาตให้ปฏิบัติตามแบบท้ายระเบียบนี้ พร้อมทั้งยื่นแบบแปลนและแผนผัง และรายละเอียดจำนวน 3 ชุด ณ สำนักงานเขตท้องที่

ข้อ 6 เมื่อสำนักงานเขตได้รับอนุญาตตามข้อ 5 และตรวจสอบถูกต้องแล้ว ถ้าถนนหรือซอยใดอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของสำนักงานเขต ให้ผู้อำนวยการเขตเป็นผู้พิจารณาอนุญาต ถ้าถนนหรือซอยใดอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักการโยธา ให้สำนักงานเขตส่งเรื่องให้สำนักงานโยธา เพื่อเสนอผู้อำนวยการสำนักงานการพิจารณาอนุญาตแล้วแจ้งให้สำนักงานเขตเป็นผู้ออกใบอนุญาตตามท้ายระเบียบนี้ ระยะเวลาการขออนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในใบอนุญาต

ข้อ 7 ห้ามมิให้ตัดคันหินทางเท้า หรือลดระดับคันหินทางเท้า เพื่อทำทางเข้าออกตึกแถว ห้องแถว หรืออาคารที่มีสภาพเหมือนตึกแถว ห้องแถว เป็นการเฉพาะแต่ละห้อง ยกเว้นที่เป็นทางลอดไปสู่ที่จอดรถยนต์ที่ไม่มีทางเข้าออกอื่นซึ่งอยู่ด้านหลังอาคารนั้น

ข้อ 8 การตัดคันหินทางเท้า หรือลดระดับคันหินทางเท้า เพื่อทำทางเข้าออกของอาคารดังต่อไปนี้ให้อนุญาตได้ตามหลักเกณฑ์ดังนี้

8.1 สถานที่ราชการ องค์การ รัฐวิสาหกิจ โรงพยาบาล สถานศึกษา และหอประชุม ให้ตัดคันหินทางเท้าได้เท่าผิวจราจรทางเข้าออกแต่ไม่เกิน 8 เมตร ในกรณีมีความจำเป็นเฉพาะสถานที่ราชการ องค์การ และรัฐวิสาหกิจ อาจอนุญาตให้ทางเข้าออกกว้างกว่า 8 เมตร ได้เป็นรายๆ ไป

8.2 อาคารที่ต้องมีที่จอดรถยนต์ กลับรถยนต์ และทางเข้าออกของรถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ให้อนุญาตตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

8.2.1 ทางเข้าออกเป็นทางให้รถยนต์วิ่งทางเดียวให้ตัดคันหินทางเท้าได้กว้างไม่เกิน 4.5 เมตร

8.2.2 ทางเข้าออกที่ให้รถยนต์วิ่งสวนกันได้ ให้ตัดคันหินทางเท้าได้กว้างไม่เกิน 8 เมตร

8.2.3 ทางเข้าออกของที่จอดรถยนต์จำนวนเกิน 30 คัน ให้ตัดคันหินทางเท้า ถ้าไม่เกิน 30 คัน ให้ลดระดับคันหินทางเท้า

8.2.4 ทางเข้าออกบ้านพักอาศัยที่ใช้ร่วมกัน ให้ลดระดับคันหินทางเท้ากว้างไม่เกิน 4 เมตร

8.2.5 ทางเข้าออกถนนส่วนบุคคลให้อนุญาตตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

8.2.5.1 ถนนส่วนบุคคล หรือทางที่มีประชาชนใช้สอยร่วมกัน ให้คัดหินทางเท้าได้กว้างเท่าผิวจราจรของถนนหรือทางนั้นๆ แต่ไม่เกิน 8 เมตร

8.2.5.2 ถนนส่วนบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 เรื่อง ควบคุมการจัดสรรที่ดิน ให้ตัดคันหินทาง

เท้ากว้างเท่าผิวจราจรของถนนที่กำหนดในข้อกำหนดของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน แต่ไม่เกิน 8 เมตร ในกรณีผิวจราจรกว้างตั้งแต่ 10 เมตรขึ้นไป ให้ตัดคันหินทางเท้าทำทางเข้าออกแยกกันกว้างช่องทางละ 4.5 เมตร

8.2.6 ถนนที่มีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร หรือประกาศกระทรวงมหาดไทย ซึ่งออกตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กำหนดห้ามสร้างอาคารบางประเภทในระยะไม่น้อยกว่า 15 เมตร จากเขตถนน ให้ตัดคันหินทางเท้าหรือลดระดับคันหินทางเท้าเพื่อเป็นทางเข้าออก โดยมีหลักเกณฑ์เพิ่มเติมนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ข้างต้น ดังต่อไปนี้

8.2.6.1 ในที่แปลงหนึ่งให้ทำทางเข้าออกได้ช่องทางเดียว ยกเว้นที่ตั้งสถานีบริการจำหน่ายน้ำมัน และสถานีบริการจำหน่ายแก๊ส ให้ทำทางเข้าออกได้สองช่องทาง

8.2.6.2 ที่ดินแปลงหนึ่งหรือหลายแปลงที่มีกรรมสิทธิ์เดียวติดต่อกันเกินกว่า 300 เมตร ตามแนวถนน ให้ทำทางเข้าออกได้เกินกว่าหนึ่งช่องทาง แต่ละช่องทางมีศูนย์กลางไม่น้อยกว่า 300 เมตร

8.2.6.3 ที่ดินแปลงใดที่มีทางเข้าออกทางอื่นอยู่แล้ว ห้ามทำทางเข้าออกอีก เว้นแต่ถนนซอยเชื่อมกับทางเข้าออกเดิมมีผิวจราจรกว้างไม่น้อยกว่า 6 เมตร และเป็นทางเข้าออกของที่จอดรถยนต์ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่กำหนดให้มีที่จอดรถยนต์เกินกว่า 30 คัน

ข้อ 9 การทำทางเชื่อมให้อนุญาตได้ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

9.1 ให้ทำทางเชื่อมมีความกว้างเท่ากับหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ตัดคันหินทางเท้าหรือลดระดับคันหินทางเท้าตามข้อ 8 และมีไหล่ทางกว้างข้างละไม่เกิน 1.5 เมตร

9.2 รัศมีผายปากตรงจุดเชื่อมของการจราจร กรณีทางเชื่อมเข้าออกบ้านพักอาศัยอนุญาตให้มีรัศมีผายปากไม่เกิน 2.5 เมตร และทางเชื่อมเข้าออกอื่นๆ อนุญาตให้มีรัศมีผายปากไม่เกิน 5 เมตร

9.3 การทำทางเชื่อมผ่านคูน้ำต้องปฏิบัติตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการขออนุญาตซ่อมหรือสร้างทางเท้า ฝังท่อระบายน้ำ และสร้างสะพานชั่วคราว

9.4 แนวศูนย์กลางของทางเชื่อมเพื่อเป็นทางเข้าออกของที่จอดรถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ข้อ 10 การตัดคันหินทางเท้า ลดระดับคันหินทางเท้า และ / หรือทำทางเชื่อม ให้เป็นไปตามแบบมาตรฐานของกรุงเทพมหานคร และตามเงื่อนไขที่ผู้อนุญาตกำหนดให้แต่ละราย

ข้อ 11 การตัดคันหินทางเท้า ลดระดับคันหินทางเท้า และ / หรือทางเชื่อมที่ตัดไว้และไม่ใช่แล้ว ผู้ขออนุญาตหรือเจ้าของที่ดินต้องจัดสร้างเป็นทางเท้าให้เหมือนทางเท้าข้างเคียง ส่วนกรณีทางเชื่อมให้รื้อออกและจัดทำให้เหมือนสภาพเดิม

ข้อ 12 กรุงเทพมหานครมีสิทธิที่จะยกเลิกการอนุญาตได้ ถ้าผู้ขออนุญาตกระทำการฝ่าฝืนเงื่อนไขในใบอนุญาตหรือกรุงเทพมหนครมีความจำเป็นเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการจราจรหรือความปลอดภัยแก่ผู้สัญจรที่จะต้องปรับปรุงก่อสร้าง อันมีผลกระทบต่อการตัดคันหินทางเท้า ลดระดับคันหินทางเท้า และ / หรือการทำทางเชื่อมที่อนุญาตไปแล้ว

ข้อ 13 ผู้รับอนุญาตต้องเสียค่าบริการตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยค่าบริการ

ข้อ 14 ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ ให้นำเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาสั่งการ

ประกาศ ณ วันที่ 12 เมษายน 2531

พลตรี จำลอง ศรีเมือง
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 105 ตอนที่ 66 วันที่ 22 เมษายน 2531

ภาคผนวก 8

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันพ.ศ. ๒๕๕๓

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑)พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ บรรดาระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งอื่นใด ที่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ ๔ ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้ โดยให้มีอำนาจตีความวินิจฉัยปัญหารวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

หมวด ๑
ลักษณะที่ดิน

ข้อ ๕ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ในบังคับของระเบียบนี้ หมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าเป็นโดยสภาพธรรมชาติโดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้าทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน

หมวด ๒
อำนาจหน้าที่

ข้อ ๖ อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินตามข้อ ๕ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

ในกรณีมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายในสามสิบวัน นับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้น เว้นแต่คดีจะขาดอายุความให้ร้องทุกข์กล่าวโทษโดยทันทีหากมิได้มีการดำเนินการตามวรรคสอง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งเหตุผลและความจำเป็นให้นายอำเภอทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ครบกำหนด และให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการหรือนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้การดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือการดำเนินคดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอได้ดำเนินการไปก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนายอำเภอดำเนินการต่อไปจนกว่าจะถึงที่สุด

ความในวรรคสอง ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่จะดำเนินการฝ่ายเดียว

หมวด ๓
การใช้ประโยชน์

ข้อ ๗ นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้ หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ข้อ ๘ การขอถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๘ วรรคสอง การขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ และการขอสัมปทานตามมาตรา๑๒แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้ปฏิบัติตามกฎหรือระเบียบว่าด้วยการนั้นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ข้อ ๙ ทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดินอาจขอเปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่งได้ ทั้งนี้ ให้ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

หมวด ๔
การจัดทำทะเบียน

ข้อ ๑๐ ที่ดินตามข้อ ๕ เว้นแต่ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะหรือทางระบายน้ำ รวมทั้งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในทำนองเดียวกัน ให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดจำนวน ๔ ชุด โดยให้เก็บรักษาไว้ที่อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานที่ดินจังหวัดและกรมที่ดินแห่งละ ๑ ชุดถ้าที่ดินแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามกฎหมาย เป็นผู้ดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ได้จัดทำไว้ก่อนระเบียบนี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอคัดสำเนามาเพื่อจัดเก็บไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องที่ด้วยในการดำเนินการข้างต้นให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาให้การสนับสนุนในการดำเนินการ เช่น ด้านข้อมูลและการรังวัดทำแผนที่

ข้อ ๑๑ กรณีที่ได้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ให้ผู้ดูแลรักษาตรวจสอบทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ฉบับที่ผู้ดูแลรักษาเก็บไว้ หากไม่ปรากฏหลักฐานในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ หรือปรากฏหลักฐานแต่รายละเอียดไม่ตรงกัน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการลงรายการเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้นในทะเบียนให้ครบถ้วน หรือดำเนินการแก้ไขทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ให้ตรงตามข้อเท็จจริง เสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจงตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้

กรณีที่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินตามข้อ ๕ หรือมีพระราชบัญญัติให้โอนที่ดินหรือมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดว่าที่ดินดังกล่าวไม่เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ทั้งแปลง ให้เจ้าพนักงานที่ดินจำหน่ายทะเบียนโดยการขีดฆ่ารายการทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตลอดทั้งรายการ แต่หากกรณีเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์บางส่วนให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขรายการให้ถูกต้อง พร้อมทั้งหมายเหตุท้ายทะเบียนของที่ดินแปลงนั้นตามแต่กรณีว่าที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวได้โอนหรือถอนสภาพตามพระราชบัญญัติพระราชกฤษฎีกา คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลใด ตั้งแต่เมื่อใด เสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้กรณีที่ยังมิได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

เมื่อปรากฏว่าการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดรวบรวมข้อเท็จจริงและความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอำเภอ เพื่อรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นเพื่อนำเสนอกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ หากกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบให้แก้ไขหรือจำหน่ายรายการทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขรายการในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์หรือหมายเหตุไว้ตอนท้ายของทะเบียน

ว่า “ไม่มีที่ดินตามที่ระบุไว้ในทะเบียนเดิม” เสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้

เมื่อได้มีการแก้ไขหรือหมายเหตุในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสามเสร็จแล้ว ให้จัดส่งสำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ให้หน่วยงานตามข้อ ๑๐ แก้ไขหลักฐานทะเบียนให้ถูกต้องตรงกัน

หมวด ๕

การตรวจสอบข้อเท็จจริง

ข้อ ๑๒ การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินตามข้อ ๕ เช่น ประวัติความเป็นมา ที่ตั้งขอบเขต สภาพปัญหาและการแก้ไขปัญหา ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาให้การสนับสนุนในการดำเนินการด้วย

หมวด ๖

ค่าใช้จ่าย

ข้อ ๑๓ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงการตรวจสอบหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การดำเนินคดีกรณีมีข้อพิพาท การรังวัดทำแผนที่การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นใดที่เกี่ยวข้อง ให้เบิกจ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทเฉพาะกาล

ข้อ ๑๔ บรรดาคำขอ และเรื่องราวใดซึ่งได้ดำเนินการไปแล้ว หรืออยู่ระหว่างดำเนินการก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับให้ดำเนินการต่อไปได้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓

ถาวร เสนเนียม

รัฐมนตรีช่วยว่าการ ฯ ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

หนังสือกรมที่ดิน เรื่องการระวังชี้และรับรองแนวเขตที่ดินสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๐๐๗ กรมที่ดินถนนพระพิพิธ กทม. ๑๐๒๐๐

๑๕ มกราคม ๒๕๔๖

เรื่อง การระวังชี้และรับรองแนวเขตที่ดินสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด (เว้นกรุงเทพมหานคร)

ด้วยในการสัมมนาผู้บริหารระดับสูงของกรมที่ดิน เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ มีประเด็นคำถามเกี่ยวกับการระวังชี้และรับรองแนวเขตที่ดินสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๔๔ ข้อ ๕ (๒) กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด และนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๕๔๗แต่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ มาตรา ๖๘ (๘) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในการคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการแจ้งให้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษามาระวังชี้และรับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลว่าจะต้องมีหนังสือแจ้งให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต.) ไปร่วมระวังชี้และรับรองแนวเขตด้วยหรือไม่ อย่างไร

กรมที่ดินขอเรียนว่า

๑. เรื่องอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินอันอาจเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน กรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๒๙.๔/๐๖๒๙๕ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ หารือไปยังกรมการปกครอง ได้รับแจ้งตามหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท๐๓๑๑.๑/๑๙๘๓๓ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๔ ว่า การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนดและนายอำเภอท้องที่ ทั้งนี้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๔๔ ซึ่งตามมาตรา ๑๖ (๒๗) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็น ซึ่งสรุปได้ว่า เป็นอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะมีได้เมื่อได้รับการถ่ายโอนและกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตามมาตรา ๓๐ (๑) (ก) และมาตรา๓๐ (๒) ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน (ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๑๗ ลงวันที่

๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔) ฉะนั้น เมื่อยังไม่มีการถ่ายโอนภารกิจตามมาตรา ๓๑ (๑) (ก) และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตามมาตรา ๓๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงยังคงเป็นของนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับเรื่องนี้ได้เคยมีการประชุมร่วมกันระหว่าง ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยและผู้แทนกรมที่ดินเพื่อพิจารณาทบทวนปัญหาเรื่องการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ โดยที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องอำนาจหน้าที่ในการระวังชี้และรับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ กรณีการรังวัดออกโฉนดที่ดิน แบ่งแยก และสอบเขต และได้มีมติ ดังนี้

(๑) ในการออกโฉนดที่ดินยังคงเป็นอำ นาจหน้าที่ของนายอำ เภอต้องไปตรวจสอบและเป็นพยานตามที่กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการไว้ ส่วนระวังชี้แนวเขตก็ยังเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามที่ผู้แทนกรมการปกครองมีความเห็น

(๒) อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอดังกล่าวให้รวมถึงการระวังชี้แนวเขตเกี่ยวกับเรื่องทั่วๆ ไปด้วย เช่น กรณีตรวจสอบแนวเขตที่สาธารณะ เทศบาลขอตรวจสอบทาง เจ้าของที่ดินขอรังวัดแบ่งแยก และมีที่ข้างเคียงจดที่สาธารณะ หรือ กรณีหน่วยงานราชการขอตรวจสอบเอกสารหนังสือสำคัญ เช่น หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ส่วนกรณีที่ดินที่ขอทำการรังวัดมีแนวเขตติดต่อกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามข้อ ๔ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ปัจจุบันได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒/๒๕๔๓ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ มอบหมายให้กับทบวงการเมืองมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น อธิบดีกรมที่ดินจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ดูแลและรักษาที่ดินดังกล่าว

๒. เรื่องการระวังชี้และรับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้แล้วตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเขียนข้างเคียงและการรับรองแนวเขตที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๑ หมวด ๑๔ข้อ ๓๗,๓๘ และ ๓๙ และได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๕๒๕ ลงวันที่ ๒๔กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เรื่อง ให้สอบผู้ปกครองท้องที่ก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าอำนาจหน้าดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน(ที่สาธารณประโยชน์) ที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลมิใช่อำนาจหน้าที่ของเทศบาล และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๙๘๐/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๔๙๘และที่ ๖๓๙/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๐ ซึ่งปัจจุบันถูกยกเลิกและให้ใช้คำสั่งกระทรวง มหาดไทย ที่ ๑๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ แทน มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยได้มอบหมายให้กรุงเทพมหานคร ภายในเขตกรุงเทพมหานคร จังหวัด ภายในเขตจังหวัด แต่นอกเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดนั้น เมืองพัทยา ภายในเขตเมืองพัทยา เทศบาลภายในเขตเทศบาลนั้นๆ องค์การบริหารส่วนตำบลภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ

ซึ่งตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองต่างๆ เช่น เทศบาลดูแลรักษาเฉพาะที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินเป็นโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดินในเขตเทศบาลเท่านั้นดังนั้นการตรวจชี้ และรับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ทั้งในและนอกเขตเทศบาล ผู้มีอำนาจหน้าที่คือนายอำเภอท้องที่ ซึ่งเป็นผู้ดูแลรักษา ตาม

พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ประกอบกับที่ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๖๓๓/๒๕๒๓ สรุปว่า การที่จำเลยไม่ยอมลงชื่อรับรองแนวเขตทางสาธารณะในกรณีที่โจทก์ขอแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อย และขอแบ่งแยกถนนสาธารณะออกจากที่ดินของโจทก์นั้น เมื่อกฎหมายว่าด้วยเทศบาล มิได้บัญญัติให้เทศบาลหรือนายกเทศมนตรีมีหน้าที่ต้องระวังแนวและลงชื่อรับทราบแนวเขตตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว จำเลยก็ไม่มีความผิดตาม ป.อ. มาตรา ๑๕๗

สำหรับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๔๔ ข้อ ๕ (๒) เป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดและนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ แต่แนวทางปฏิบัติในขณะนี้จะต้องเป็นไปตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๐๓๑๗ ลงวันที่ ๒๒มีนาคม ๒๕๔๔) ดังที่กล่าวมาแล้วในข้อ ๑

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบและถือปฏิบัติต่อไปด้วย

ขอแสดงความนับถือ

สมศักดิ์ เอี่ยมไธสง

(นายสมศักดิ์ เอี่ยมไธสง)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน

อธิบดีกรมที่ดิน

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

โทร/โทรสาร ๐-๒๕๐๓-๓๙๖๐

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย
ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือ
ในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
พ.ศ. ๒๕๔๓

ด้วยกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร ปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลช่วยเหลือควบคุมการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๙ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้นสอดคล้องกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยให้ครอบคลุมถึงกรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และส่วนราชการส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นด้วย กระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิก

(๑) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลมีส่วนช่วยเหลือควบคุมการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๙

(๒) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลมีส่วนช่วยเหลือควบคุมการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“สภาตำบล” หมายถึง สภาตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายถึง กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

“ผู้บริหารท้องถิ่น” หมายถึง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา และประธานกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล

“สภาท้องถิ่น” หมายถึง สภากรุงเทพมหานคร สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาลสภาเมืองพัทยา และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

“นายอำเภอ” ให้หมายความรวมถึง ผู้อำนวยการเขต ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

ข้อ ๕ ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ให้จังหวัดสั่งอำเภอทุกอำเภอในเขตจังหวัด ทำการสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์ในเขตท้องที่ของตนว่ายังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นจำนวนเท่าใดสมควรดำเนินการ

ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้เป็นหลักฐานหรือไม่ เพียงใด พร้อมทั้งเหตุผลแล้วรายงานให้จังหวัดทราบเพื่อรายงายกรมที่ดินตามแบบท้ายระเบียบนี้

ในการสำรวจนี้ อำเภออาจขอให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือช่วยเหลือในการสอบสวนประวัติ นำชี้อาณาเขตที่สงสัยและปฏิบัติการอื่นๆ เท่าที่สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะทำได้

เมื่อท้องถิ่นที่อำเภอใดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงครบถ้วนหมดในปีใดแล้ว ปีต่อไปให้อำเภอนั้นงดการสำรวจตามข้อนี้ได้

ข้อ ๖ หลังการทำการสำรวจแล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ออกไปทำการรังวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ณ ท้องที่ใด ให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความร่วมมือและช่วยเหลือประสานงานกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ดังนี้

(๑) ชี้แจงและประกาศให้ราษฎรในท้องที่ทราบ

(๒) ให้ความอนุเคราะห์และให้ความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ในเรื่องที่พัก ความปลอดภัยการติดต่อนัดหมายกับเจ้าของที่ดินข้างเคียง

(๓) ช่วยแก้ไขปัญหาอุปสรรค และข้อขัดข้องต่างๆ หากจะเกิดมีขึ้น

(๔) ปฏิบัติการอื่นๆ ตามที่เห็นสมควร เพื่อให้การดำเนินการได้เสร็จสิ้นเรียบร้อยสมความมุ่งหมาย

ข้อ ๗ เพื่อให้การรังวัดในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้เป็นไปโดยถูกต้องได้เนื้อที่และขอบเขตที่แท้จริง เมื่อเจ้าหน้าที่จะไปทำการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงใดในท้องที่ใด นายอำเภอจะได้แจ้งให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ ให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายผู้แทนไปช่วยควบคุมดูแลการรังวัดของเจ้าหน้าที่ หากเห็นว่าเป็นการไม่ถูกต้องด้วยประการใดให้ประธานสภาตำบลหรือผู้บริหารท้องถิ่นแจ้งให้นายอำเภอทราบด้วย

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งจากประธานสภาตำบลหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามความในวรรคหนึ่งแล้วให้ระงับการรังวัดและการดำเนินการไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับคำสั่งจากนายอำเภอ

ข้อ ๘ ในกรณีที่ปรากฏว่า การรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงใดได้เนื้อที่น้อยไปจากหลักฐานเดิม โดยไม่ปรากฏว่ามีผู้บุกรุก ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามผลการรังวัดดังกล่าวไปก่อนเสร็จแล้วให้นายอำเภอสอบสวนข้อเท็จจริงว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนั้นน้อยไปเพราะเหตุใด มีจำนวนเนื้อที่เท่าใด โดยขอความเห็นต่อสภาตำบลหรือหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประกอบการพิจารณา หากสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีความเห็นเป็นอย่างอื่นภายในสามสิบวัน ให้ดำเนินการต่อไป

ข้อ ๙ ในกรณีที่มีปัญหาว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์แห่งใดสมควรจะคงสภาพเพื่อทำการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้เป็นหลักฐาน หรือสมควรจะถอนสภาพเพื่อนำมาจัดสรรให้ราษฎรทำกินหรือจัดประโยชน์อย่างอื่นหรือกรณีที่มีผู้บุกรุกสมควรจะดำเนินการขับไล่หรือไม่ เมื่อนายอำเภอร้องขอให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนัดประชุมพิจารณาให้ความเห็น โดยให้ประชาชนผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา หน่วยงานของรัฐหรือองค์การเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจร่วมกับสภาตำบลหรือสภาท้องถิ่นด้วย เสร็จแล้วส่งผลการประชุมให้นายอำเภอเพื่อดำเนินการต่อไป

ข้อ ๑๐ ในการมอบหมายให้ผู้ใดเป็นผู้แทนสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ ๗ การประชุมให้ความเห็นชอบตามข้อ ๘ และการพิจารณาให้ความเห็นตามข้อ ๙ ให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำรายงานการประชุมไว้เป็นหลักฐานทุกครั้ง

ข้อ ๑๑ ในการที่สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความช่วยเหลือในการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแก่ทางราชการตามระเบียบนี้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจได้รับการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าตอบแทน ค่าจ้าง และค่าเบี้ยเลี้ยงตามอัตราที่กรมที่ดินจะกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ประกาศ ณ วันที่ ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓

วัฒนา อัศวเหม

(นายวัฒนา อัศวเหม)

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศทั่วไป เล่ม ๑๑๗ ตอนพิเศษ ๔๓ ลง วันที่ ๘พฤษภาคม ๒๕๔๓)

คำสั่งกระทรวงมหาดไทย

ที่ ๑๒/๒๕๔๓

เรื่อง มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน

.....

ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง ที่๖๓๙/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๐ เรื่องมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน นั้นอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ดังกล่าวข้างต้น และมีคำสั่งมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนี้

(๑) กรุงเทพมหานคร	ภายในเขตกรุงเทพมหานคร
(๒) จังหวัด	ภายในเขตจังหวัดแต่นอกเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัด นั้น
(๓) เมืองพัทยา	ภายในเขตเมืองพัทยา
(๔) เทศบาล	ภายในเขตเทศบาล นั้นๆ
(๕) องค์การบริหารส่วนตำบล	ภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล นั้นๆ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓

วัฒนา อัศวเหม

(นายวัฒนา อัศวเหม)

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

หนังสือกระทรวงมหาดไทย เรื่อง
การจัดหาที่สาธารณะประจำตำบลหมู่บ้าน และการออกหนังสือสำคัญที่หลวง

ที่ มท ๐๓๑๑.๑/ว ๑๗๗๖ กระทรวงมหาดไทย ถนนอัษฎางค์ กท ๑๐๒๐๐

๙ มิถุนายน ๒๕๓๗

เรื่อง การจัดหาที่สาธารณะประจำตำบล หมู่บ้าน และการออกหนังสือสำคัญที่หลวง

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

อ้างถึง ๑. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๗๓/๒๔๘๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๔๘๖
๒. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๐๔๐๙/ว ๑๐๔ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๒๗

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสำรวจที่สาธารณะประจำตำบล หมู่บ้าน จำนวน ๑ ชุด

ตามที่กระทรวงมหาดไทย ได้สั่งการให้ทุกจังหวัดและทุกอำเภอ ดำเนินการจัดหาที่ดินไว้เป็นที่สาธารณะประจำตำบล หมู่บ้าน ตำบลละอย่างน้อย ๕๐ ไร่ หมู่บ้านละอย่างน้อย ๒๕ ไร่สำหรับจัดเป็นสนามกีฬาหรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ หรือใช้เป็นประจำในด้านเศรษฐกิจส่วนรวม นั้น

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันที่ดินสาธารณะประจำตำบล หมู่บ้านที่ได้จัดหาไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๖ นั้น บางอำเภอยังไม่ได้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญที่หลวงไว้เป็นหลักฐาน เมื่อมีปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะประจำตำบล หมู่บ้าน และอำเภอจะดำเนินการตามกฎหมาย ผู้บุกรุกก็จะตั้งข้อต่อสู้เรื่องสิทธิครอบครองทำให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างรัฐกับราษฎรอยู่เป็นประจำ และที่สาธารณะประจำตำบล หมู่บ้านบางแปลง ได้ให้ส่วนราชการต่างๆครอบครองใช้ประโยชน์เป็นจำนวนมาก ตำบล หมู่บ้าน ที่เคยมีที่สาธารณะประจำตำบล หมู่บ้านจึงไม่มีที่สาธารณะไว้สำหรับให้ประชาชนใช้ร่วมกัน รวมทั้งกระทรวงมหาดไทย ได้จัดตั้งหมู่บ้านตำบล เป็นประจำทุกปี แต่จังหวัดและอำเภอมิได้พิจารณากำหนดให้มีที่สาธารณะประจำตำบลหมู่บ้าน

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณะประจำตำบล หมู่บ้าน เป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงให้ทุกจังหวัดดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. ให้ทุกอำเภอและกิ่งอำเภอ สำรวจว่ามีที่สาธารณะประจำตำบล หมู่บ้านแปลงใดที่ยังมิได้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ก็ให้รีบดำเนินการออกหนังสือสำคัญที่หลวงเสียให้ถูกต้องโดยให้อำเภอมอบหมายให้สำนักงานที่ดินอำเภอเป็นเจ้าของเรื่องในการออกหนังสือสำคัญที่หลวง

๒. มอบหมายให้ ทุกอำเภอและกิ่งอำเภอสำรวจว่ามีหมู่บ้านใด และตำบลใด ที่ยังไม่มีที่สาธารณะประจำตำบล หมู่บ้าน หรือเคยมีแต่ได้ให้ส่วนราชการอื่นครอบครองให้ประโยชน์แล้ว ก็ให้ตำบล หมู่บ้านนั้นจัดหาที่สาธารณะประจำตำบล หมู่บ้านขึ้นใหม่ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์วิธีการจัดหา ให้เป็นไปตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๗๓/๒๔๘๖ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม๒๔๘๖

๓. ให้ทุกอำเภอและกิ่งอำเภอสำรวจที่สาธารณะประจำตำบล หมู่บ้าน แยกเป็นรายหมู่บ้าน ตำบล ตามแบบที่ส่งมาพร้อมนี้ แล้วส่งแบบสำรวจดังกล่าวให้กระทรวงมหาดไทย จำนวน๔ ชุด ภายในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๓๗

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

ชัยรัตน์ หุตะเจริญ

(นายชัยรัตน์ หุตะเจริญ)

รองปลัดกระทรวง ปฏิบัติราชการแทน

ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมการปกครอง

สำนักบริหารการปกครองท้องที่

โทร. (๐๒) ๒๒๑๙๑๒๑,๒๒๒๙๘๘๘

โทรสาร (๐๒) ๒๒๑๔๘๕๐

ตารางที่ 3 : ตารางสรุปผลการปฏิบัติตามภารกิจทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากแบบสอบถาม

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ทางกฎหมาย	การดำเนินการ	สาเหตุที่ไม่ดำเนินการ	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
1.ด้านการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน	อปท.ส่วนใหญ่ดำเนินการ	อำนาจหน้าที่ด้านการยึดอายัดทรัพย์ผู้ค้างชำระหนี้ภาษีไม่เพียงพอ,ขาดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	กระทรวงการคลัง,กรมที่ดิน ,กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ด้านการคุ้มครองดูแลที่สาธารณะประโยชน์	อปท.ส่วนใหญ่ดำเนินการ	อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติไม่ชัดเจน	กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กระทรวงการคลัง กรมธนารักษ์
3. ด้านการผังเมือง	อปท.ส่วนใหญ่ไม่ได้ดำเนินการ	ขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมายยากต่อการปฏิบัติ	กระทรวงมหาดไทย กรมโยธาธิการผังเมือง
4. ด้านการออกกฎหมายท้องถิ่น	อปท.ส่วนใหญ่ไม่ได้ดำเนินการ	ขาดความรู้ความเข้าใจอำนาจที่ให้ไม่ชัดเจน หน่วยงานทำหน้าที่กำกับไม่เห็นชอบ ,นำกฎหมายอื่นมาปรับใช้	กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. ด้านอื่นๆ เช่น การขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์	มีการดำเนินการในส่วนน้อย	กระบวนการขั้นตอนมากและใช้ระยะเวลานาน, มีข้อจำกัดในกิจกรรมและการอนุญาต	กระทรวงมหาดไทย กรมธนารักษ์

ภาคผนวก 10

แบบสอบถาม และสรุปผลจากแบบสอบถาม

แบบสอบถาม เรื่อง การศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน

โครงการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน **ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) หน่วยงานในกำกับดูแลโดยสำนักนายกรัฐมนตรี** มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการกำหนดกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาและบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นการนำไปสู่วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภาครัฐในการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมและตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นอกจากการจัดเก็บภาษี การดูแลและบำรุงรักษาที่หรือทางสาธารณประโยชน์ การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เช่น พ.ร.บ.ขุดดินถมดินพ.ร.บ.ผังเมือง เป็นต้น

การควบคุมดูแลที่ดินของเอกชนที่ปล่อยทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ก่อให้เกิดปัญหาในด้านต่าง ๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เป็นแหล่งก่อให้เกิดอัคคีภัย, เป็นแหล่งก่อให้เกิดอาชญากรรม (กรณีที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร) นับว่ามีความจำเป็นและสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องควบคุมดูแลเพื่อให้เกิดความมั่นคงและปลอดภัยในการดำเนินชีวิตของของประชาชนในพื้นที่

การจัดการด้านที่อยู่อาศัยหรือที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งไม่มีที่ดินอยู่อาศัยหรือที่ดินทำกินก็นับว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการดำเนินการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบอื่น ๆ แต่เนื่องด้วยสภาพของปัญหาด้านการดำเนินการทางกฎหมายที่ขาดความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นเพื่อให้เกิดแนวทางทางกฎหมายที่ชัดเจนและครอบคลุมต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่อย่างเป็นระบบ คณะผู้วิจัยจึงใคร่ขอความร่วมมือจากท่านกรุณาให้ข้อมูลและข้อคิดเห็น เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดแนวทางในการกำหนดกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาและบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบ นำเสนอต่อหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องต่อไป

ทางคณะผู้วิจัยขอความกรุณาท่านช่วยส่งแบบสอบถามฉบับนี้กลับมา ภายในวันศุกร์ที่ 15 สิงหาคม 2553 จักขอบคุณอย่างยิ่ง และขอขอบพระคุณอย่างสูงในความร่วมมือของท่านมา ณ โอกาสนี้

ที่ปรึกษาโครงการ นายประวิทย์ เปรื่องการ
ผู้อำนวยการส่วนมาตรฐานวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย

ส่วนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานและผู้ให้ข้อมูล

1. หน่วยงานของท่านเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใด
   - ❍ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ชื่อหน่วยงาน .....)
   - ❍ (2) เทศบาล (ชื่อหน่วยงาน.....)
     - ☐ เทศบาลนคร
     - ☐ เทศบาลเมือง โปรดระบุขนาด ☐ ใหญ่ ☐ กลาง ☐ เล็ก
     - ☐ เทศบาลตำบล โปรดระบุขนาด ☐ ใหญ่ ☐ กลาง ☐ เล็ก
   - ❍ (3) องค์การบริหารส่วนตำบล (ชื่อหน่วยงาน.....)
     โปรดระบุขนาด ☐ ใหญ่ ☐ กลาง ☐ เล็ก
   - ❍ (4) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ☐ กรุงเทพมหานคร ☐ เมืองพัทยา
2. ชื่อผู้ให้ข้อมูล .....
   เบอร์โทรศัพท์ติดต่อ..... Email Address ……
3. ตำแหน่งหน้าที่ของท่านในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ …….
4. เพศ ❍ (1) หญิง ❍ (2) ชาย
5. ระดับการศึกษาสูงสุด หรือกำลังศึกษาอยู่
   - ❍ (1) ประถมศึกษา ❍ (2) มัธยมศึกษาตอนต้น ❍ (3) มัธยมศึกษาตอนปลาย/เทียบเท่า
   - ❍ (4) อนุปริญญา ❍ (5) ปริญญาตรี ❍ (6) ปริญญาโทหรือสูงกว่า
   - ❍ (7) อื่นๆ (ระบุ)_____

ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ของท่าน

1. ปัญหาหลักในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่หน่วยงานของท่านมีปัญหาในเรื่องใดบ้าง (ให้ใส่เครื่องหมาย ✓ ในช่องที่ท่านเลือก)

ประเด็นปัญหา	ขนาดของปัญหา			
	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่มีปัญหา
● ปัญหาการขาดแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				
● ปัญหาการขาดบทบัญญัติของกฎหมายในการรองรับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				
● ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจด้านอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				
● ปัญหาขาดการประสานงานและความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินจากองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง				
● ปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				

2. จากปัญหาหลักดังกล่าวหน่วยงานของท่านมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ 3 ข้อมูลกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินในปัจจุบัน

1. ปัจจุบันท่านได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องใดบ้าง (ให้ใส่เครื่องหมาย ✓ ในช่องที่ท่านเลือก)

<u>อำนาจหน้าที่ในด้านการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน</u>

(1) หน่วยงานของท่านได้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่

❑ ดำเนินการ ❑ ไม่ได้ดำเนินการ เพราะ.....

(2) ท่านคิดว่าอำนาจหน้าที่ที่ได้รับเพียงพอหรือไม่

❑ เพียงพอ ❑ ไม่เพียงพอ เพราะ.....

(3) ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายและการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว

.....

.....

(4) ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขและอุปสรรคดังกล่าว

.....

.....

<u>อำนาจหน้าที่ในด้านการคุ้มครองดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์</u>

(1) หน่วยงานของท่านได้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่

❑ ดำเนินการ ❑ ไม่ได้ดำเนินการ เพราะ.....

(2) ท่านคิดว่าอำนาจหน้าที่ที่ได้รับเพียงพอหรือไม่

❑ เพียงพอ ❑ ไม่เพียงพอ เพราะ.....

(3) ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายและการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว

.....

.....

(4) ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขและอุปสรรคดังกล่าว

.....

.....

<u>อำนาจหน้าที่ในด้านการผังเมือง</u>

(1) หน่วยงานของท่านได้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่

❑ ดำเนินการ ❑ ไม่ได้ดำเนินการ เพราะ.....

(2) ท่านคิดว่าอำนาจหน้าที่ที่ได้รับเพียงพอหรือไม่

❑ เพียงพอ ❑ ไม่เพียงพอ เพราะ.....

(3) ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายและการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว

……

……

(4) ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขและอุปสรรคดังกล่าว

……

……

<u>อำนาจหน้าที่ด้านการออกกฎหมายท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน</u> เช่น การออกข้อบัญญัติควบคุมที่ดินที่อาจเป็นแหล่งให้เกิดควันไฟ (กรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินปล่อยปละละเลยให้ต้นไม้หรือธัญพืชที่ตนปลูกไว้ หรือที่ขึ้นเองในที่ดินของตนให้เหี่ยวแห้งหรือมีสภาพกรุงรัง หรือปล่อยปละละเลยให้มีการทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในบริเวณที่ดินของตนเองถ้าการปล่อยปละละเลยนั้น มีสภาพที่อาจทำให้เป็นการเสี่ยงที่จะเกิดไฟไหม้ลุกลามเป็นบริเวณกว้าง เจ้าของหรือผู้ครอบครองมีความผิดตามข้อบัญญัติ)

(1) หน่วยงานของท่านได้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่

❑ ดำเนินการ ❑ ไม่ได้ดำเนินการ เพราะ.....

(2) ท่านคิดว่าอำนาจหน้าที่ที่ได้รับเพียงพอหรือไม่

❑ เพียงพอ ❑ ไม่เพียงพอ เพราะ.....

(3) ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายและการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว

……

……

(4) ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขและอุปสรรคดังกล่าว

……

……

<u>อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินด้านอื่น ๆ</u>.เช่น การขอใช้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ในราชการ

(1) หน่วยงานของท่านได้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่

❑ ดำเนินการ ❑ ไม่ได้ดำเนินการ เพราะ.....

(2) ท่านคิดว่าอำนาจหน้าที่ที่ได้รับเพียงพอหรือไม่

❑ เพียงพอ ❑ ไม่เพียงพอ เพราะ.....

(3) ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายและการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว

……

……

(4) ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขและอุปสรรคดังกล่าว

.....

.....

ส่วนที่ 4 ความคิดเห็นต่อการดำเนินการเพิกถอนที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ให้ตกกลับมาเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 6

ท่านเห็นว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ ในการดำเนินการเพิกถอนที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ให้ตกกลับมาเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 6 ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ กฎหมายที่ดินมาตรา 6 ในพื้นที่บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน

(2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปี ติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป

❑ เหมาะสม แต่ควรปรับปรุง.....

❑ ไม่เหมาะสม เนื่องจาก.....

ขอบพระคุณที่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม

หากมีข้อสงสัยประการใด สามารถติดต่อ

ส.ต.ท.มนตรี แดงศรี

หัวหน้าโครงการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในการบริหารจัดการที่ดินฯ

79 หมู่ 8 ตำบลวังตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา

08-9159-2583 โทรสาร 0-3884-7342

หรือ E – mail : **montri_dangsri@hotmail.com**

สรุปแบบสอบถามเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานและผู้ให้ข้อมูล

ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานและผู้ให้ข้อมูลพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามทำงานอยู่ในเทศบาลระดับตำบลมากที่สุด โดยที่ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย และมีระดับการศึกษาสูงสุด หรือกำลังศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรี

ประเภทหน่วยงาน	จำนวน	ร้อยละ
เทศบาลนคร	4	14.3
เทศบาลเมือง	8	28.6
เทศบาลตำบล	9	32.1
องค์การบริหารส่วนตำบล	7	25.0

จากแบบสอบถามที่ได้รับพบว่าหน่วยงานเป็นหน่วยงานประเภทเทศบาลตำบลมากที่สุด ร้อยละ 32.1 รองลงมา คือ เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด ร้อยละ 28.6 และ 25.0 และน้อยที่สุด คือ เทศบาลนคร ร้อยละ 14.3 ตามลำดับ

เพศ	จำนวน	ร้อยละ
หญิง	7	25.0
ชาย	21	75.0

จากแบบสอบถามที่ได้รับพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย ร้อยละ 75.0 และเพศหญิง ร้อยละ 25.0 ตามลำดับ

ระดับการศึกษาสูงสุด หรือกำลังศึกษาอยู่	จำนวน	ร้อยละ
อนุปริญญา	1	3.6
ปริญญาตรี	19	67.9
ปริญญาโทหรือสูงกว่า	8	28.6

จากแบบสอบถามที่ได้รับพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาสูงสุด หรือกำลังศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรี ร้อยละ 67.9 รองลงมา คือ ระดับปริญญาโท หรือสูงกว่า ร้อยละ 28.5 และน้อยที่สุด คือ ระดับอนุปริญญา ร้อยละ 3.6 ตามลำดับ

ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่

ปัญหาหลักในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ของผู้ตอบแบบสอบถามมีระดับความรุนแรงของปัญหาในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ซึ่งมีผลพบว่าหน่วยงานส่วนใหญ่ จะพบ**ปัญหาการขาดบทบัญญัติของกฎหมายในการรองรับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ซึ่งสามารถแสดงผลได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหา	ขนาดของปัญหา			
	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่มีปัญหา
• ปัญหาการขาดแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	11 (40.7)	9 (33.3)	5 (18.5)	2 (7.5)
• ปัญหาการขาดบทบัญญัติของกฎหมายในการรองรับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	17 (63.0)	3 (11.1)	6 (22.2)	1 (3.7)
• ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจด้านอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	13 (48.1)	10 (37.0)	3 (11.1)	1 (3.7)
• ปัญหาขาดการประสานงานและความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินจากองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	11 (40.7)	10 (37.0)	5 (18.5)	1 (3.7)
• ปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	16 (59.3)	7 (25.9)	3 (11.1)	1 (3.7)

จากแบบสอบถามพบว่าปัญหาหลักในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ของผู้ตอบแบบสอบถามมีระดับความรุนแรงของปัญหา

1. ปัญหาการขาดแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับความรุนแรงของปัญหามาก ร้อยละ 40.7 รองลงมา คือ ปานกลาง และน้อย ร้อยละ 33.3 และ 18.5 และน้อยที่สุด คือ ไม่มีปัญหา ร้อยละ 7.5 ตามลำดับ

2. ปัญหาการขาดบทบัญญัติของกฎหมายในการรองรับการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับความรุนแรงของปัญหามาก ร้อยละ 63.0 รองลงมา คือ น้อย และปานกลางร้อยละ 22.2 และ 11.1 และน้อยที่สุด คือ ไม่มีปัญหา ร้อยละ 3.7 ตามลำดับ

3. ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจด้านอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับความรุนแรงของปัญหามาก ร้อยละ 48.1 รองลงมา คือ ปานกลาง และน้อย ร้อยละ 37.0 และ 11.1 และน้อยที่สุด คือ ไม่มีปัญหา ร้อยละ 3.7 ตามลำดับ

4. ปัญหาขาดการประสานงานและความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินจากองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่ในระดับความรุนแรงของปัญหามาก ร้อยละ 40.7 รองลงมา คือ ปานกลาง และน้อย ร้อยละ 37.0 และ 18.5 และน้อยที่สุด คือ ไม่มีปัญหา ร้อยละ 3.7 ตามลำดับ

5. ปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับความรุนแรงของปัญหามาก ร้อยละ 59.3 รองลงมา คือ ปานกลาง และน้อย ร้อยละ 25.9 และ 11.1 และน้อยที่สุด คือ ไม่มีปัญหา ร้อยละ 3.7 ตามลำดับ

แนวทางในการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่

จากปัญหาหลักดังกล่าวข้างต้นในแต่ละหน่วยงานมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

1. ควรมีการออกระเบียบ กำหนดขั้นตอน วิธีการ หรือแนวทาง ในการปฏิบัติ ฯลฯ ในการบริหารจัดการให้ชัดเจน

2. ควรมีการจัดประชุม สัมมนา ฝึกอบรมให้กับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวโดยตรง เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องแนวทางการบริหารจัดการที่ดิน ทั้งในด้านกฎหมายและอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดิน

3. เนื่องจากอำนาจในการบริหารจัดการหรืออำนาจในการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจในการดำเนินการเรื่องนี้จะมีก็แต่อำนาจในการดูแลรักษาเท่านั้น แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือเมื่อหากมีผู้เดือดร้อนมาร้องขอ ก็จะประสานไปต่อที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน

4. การศึกษาเรื่องการยกเลิกเขต สปก. ในเขตชุมชน

5. ศึกษาและทำความเข้าใจในเรื่องของระเบียบกฎหมายในเรื่องของการบริหารจัดการที่ดิน

6. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้จริง

7. ขอคำปรึกษา ความร่วมมือ หรือประสานงานจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่มีประสบการณ์ เช่น สำนักงานที่ดิน หรือหน่วยงานที่เป็นเจ้าของทรัพย์สิน และไม่มีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวแล้ว เช่น ราชพัสดุ กรมธนารักษ์ ธนารักษ์พื้นที่ และกระทรวงการคลัง เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา หรือร่วมกันกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาเฉพาะกรณี อย่างบูรณาการร่วมกัน และมีการแจ้งหรือรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัดทราบ เพื่อเป็นศูนย์รวมในการบริหารจัดการที่ดิน

8. ควรมีการสำรวจศึกษาข้อมูลที่ดิน และที่ดินสาธารณะภายในเขตพื้นที่ให้ครบถ้วน เพื่อนำไปจัดทำแผนที่ภาษี และทะเบียนทรัพย์สินให้ถูกต้อง และเป็นปัจจุบัน

9. เจรจา ออกคำสั่งทางปกครอง และร้องทุกข์กล่าวโทษ

ส่วนที่ 3 ข้อมูลกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินในปัจจุบัน

พบว่าในปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้ทำการตอบแบบสอบถามได้มีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่าง ๆ ดังนี้

ประเด็น	การดำเนินการ	
	ดำเนินการ	ไม่ได้ดำเนินการ
● อำนาจหน้าที่ในด้านการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน	25	3
	(89.3)	(10.7)
● อำนาจหน้าที่ในด้านการคุ้มครองดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์	27	1
	(96.4)	(3.6)
● อำนาจหน้าที่ในด้านการผังเมือง	18	9
	(66.7)	(33.3)
● อำนาจหน้าที่ด้านการออกกฎหมายท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน	12	15
	(44.4)	(55.6)
● อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินด้านอื่น ๆ	22	5
	(81.5)	(18.5)

จากแบบสอบถามพบว่าในปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้ทำการตอบแบบสอบถามได้มีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ว่าหน่วยงานต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีอำนาจหน้าที่ในด้านการคุ้มครองดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์ ด้านการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ด้านอื่น ๆ และด้านผังเมือง ตามลำดับ อีกทั้งยังพบว่าอำนาจหน้าที่ด้านการออกกฎหมายท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินมีหน่วยงานที่ไม่ได้ดำเนินการมากกว่าดำเนินการ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่ในด้านการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินมีหน่วยงานที่ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ร้อยละ 89.3 และหน่วยงานที่ไม่ได้ดำเนินการ ร้อยละ 10.7 ตามลำดับ

2. อำนาจหน้าที่ในด้านการคุ้มครองดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์มีหน่วยงานที่ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ร้อยละ 96.4 และหน่วยงานที่ไม่ได้ดำเนินการ ร้อยละ 3.6 ตามลำดับ

3. อำนาจหน้าที่ในด้านการผังเมืองมีหน่วยงานที่ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ร้อยละ 66.7 และหน่วยงานที่ไม่ได้ดำเนินการ ร้อยละ 33.3 ตามลำดับ

4. อำนาจหน้าที่ด้านการออกกฎหมายท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินมีหน่วยงานที่ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ร้อยละ 44.4 และหน่วยงานที่ไม่ได้ดำเนินการ ร้อยละ 55.6 ตามลำดับ

5. อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินด้านอื่น ๆ มีหน่วยงานที่ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ร้อยละ 81.5 และหน่วยงานที่ไม่ได้ดำเนินการ ร้อยละ 18.5 ตามลำดับ

ในเรื่องของความเพียงพอในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ในปัจจุบัน ที่ได้ทำการตอบแบบสอบถามมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประเด็น	ความเพียงพอในอำนาจหน้าที่	
	เพียงพอ	ไม่เพียงพอ
• อำนาจหน้าที่ในด้านการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน	19	8
	(70.4)	(29.6)
• อำนาจหน้าที่ในด้านการคุ้มครองดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์	19	8
	(70.4)	(29.6)
• อำนาจหน้าที่ในด้านการผังเมือง	16	8
	(66.7)	(33.3)
• อำนาจหน้าที่ด้านการออกกฎหมายท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน	19	4
	(82.6)	(17.4)
• อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินด้านอื่น ๆ	14	13
	(51.9)	(48.1)

จากแบบสอบถามพบว่าในปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้ทำการตอบแบบสอบถามได้รับความเพียงพอตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ว่าหน่วยงานต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีอำนาจหน้าที่ในด้านการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ด้านการคุ้มครองดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์ ด้านผังเมือง และด้านอื่น ๆ อีกทั้งยังพบว่าอำนาจหน้าที่ด้านการออกกฎหมายท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินมีหน่วยงานที่ไม่ได้ดำเนินการมากกว่าดำเนินการ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ความเพียงพอในอำนาจหน้าที่ในด้านการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ได้รับมีหน่วยงานที่ได้รับความเพียงพอตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ร้อยละ 70.4 และหน่วยงานที่ไม่ได้รับความเพียงพอในอำนาจหน้าที่ ร้อยละ 29.6 ตามลำดับ

2. ความเพียงพอในอำนาจหน้าที่ในด้านการคุ้มครองดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ได้รับมีหน่วยงานที่ได้รับความเพียงพอตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ร้อยละ 70.4 และหน่วยงานที่ไม่ได้รับความเพียงพอในอำนาจหน้าที่ ร้อยละ 29.6 ตามลำดับ

3. ความเพียงพอในอำนาจหน้าที่ในด้านการผังเมืองที่ได้รับมีหน่วยงานที่ได้รับความเพียงพอตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ร้อยละ 66.7 และหน่วยงานที่ไม่ได้รับความเพียงพอในอำนาจหน้าที่ ร้อยละ 33.3 ตามลำดับ

4. ความเพียงพอในอำนาจหน้าที่ด้านการออกกฎหมายท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินที่ได้รับมีหน่วยงานที่ได้รับความเพียงพอตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ร้อยละ 82.6 และหน่วยงานที่ไม่ได้รับความเพียงพอในอำนาจหน้าที่ ร้อยละ 17.4 ตามลำดับ

5. ความเพียงพอในอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินด้านอื่น ๆ ที่ได้รับมีหน่วยงานที่ได้รับความเพียงพอตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ร้อยละ 51.9 และหน่วยงานที่ไม่ได้รับความเพียงพอในอำนาจหน้าที่ ร้อยละ 48.1 ตามลำดับ

โดยในแต่ละหน่วยงานนั้น มีสาเหตุที่หน่วยงานไม่ได้มีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว สาเหตุที่ได้รับอำนาจหน้าที่ที่ไม่เพียงพอ ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายและการใช้อำนาจหน้าที่ และข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในเรื่องของการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันไปตามอำนาจหน้าที่ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

อำนาจหน้าที่ในด้านการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน

สาเหตุที่ได้รับอำนาจหน้าที่ที่ไม่เพียงพอ

- ขาดการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ขาดอำนาจในการลงโทษผู้ไม่ชำระภาษี
- การบริหารจัดการคนละกอง
- บางส่วนเป็นอำนาจของสำนักงานที่ดิน

ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายและการใช้อำนาจหน้าที่

- ขาดความร่วมมือในการบริหารจัดการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น อำเภอ ที่ดินจังหวัด ธนารักษ์พื้นที่
- รูปแบบวิธีการดำเนินคดีมีความไม่ชัดเจน เช่น ปัญหาการใช้อำนาจในการยึด จะยึดทรัพย์ผู้ค้างชำระภาษีที่ไม่มีความชัดเจนแน่นอน และไม่มีแนวทางปฏิบัติ
- แบบฟอร์มต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีมีรายละเอียดที่ไม่ชัดเจนครอบคลุมในการวินิจฉัย
- มาตรการในการบังคับกับผู้ค้างชำระภาษี หรือผู้ประกอบการซึ่งให้อำนาจท้องถิ่นบังคับเองได้ แต่ท้องถิ่นไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในการใช้มาตรการบังคับ และการใช้มาตรการบังคับทำให้เกิดความขัดแย้งกับผู้บริหารท้องถิ่นทำให้ยากต่อการปฏิบัติ
- การปรับแก้แผนที่ภาษีควรจะดำเนินการโดยกองช่าง เพื่อจะได้ปรับแก้ไขให้เป็นปัจจุบันและจัดส่งให้กองคลังในการจัดเก็บให้ถูกต้องตามความเป็นจริงให้มากที่สุด
- ไม่มีการอบรมให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- ไม่มีบุคลากรรับผิดชอบในด้านนี้โดยตรง และไม่มีความรู้ในเรื่องกฎหมายเฉพาะ และขาดข้อมูลด้านกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินที่เป็นปัจจุบัน
- การไม่มาชำระภาษีตามเวลาที่กำหนด ทำให้การจัดเก็บภาษีล่าช้า จึงต้องทำการออกเร่งรัดติดตามภาษี และยังมีผู้หลีกเลี่ยงการจ่ายภาษี โดยอาศัยกฎหมาย เช่น ไม่ยื่นภายในกำหนด อัตราเงินเพิ่ม 10% จะเท่ากับผู้ที่ค้างชำระเกิน 4 เดือนขึ้นไป

ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค

- ออกระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจนแน่นอน ในแนวทางปฏิบัติหรือมอบอำนาจในการดำเนินการให้ครอบคลุมทุกส่วน ออกแบบโครงสร้างบุคลากร ให้เป็นในรูปแบบของการบูรณาการร่วมกัน เช่น กำหนดผู้ที่จะดำเนินการยึดอายัดให้อยู่ในส่วนกลาง (จังหวัด) เมื่อท้องถิ่นใดมีกรณีดังกล่าวที่ให้ใช้บุคลากร (ด้านกฎหมาย) เหล่านั้น
- ให้อำนาจในการปรับและบังคับมากกว่าเดิม เช่น ยกเลิกแก้ไขระเบียบว่าด้วยการยึดอายัดโดยใช้กระบวนการยุติธรรม พนักงานอัยการ พนักงานบังคับคดี เพื่อช่วยเหลือในการบังคับชำระ และในกรณีผู้ค้างชำระภาษี ควรให้ศาลภาษีอากรเป็นผู้ดำเนินการ หรือมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีปฏิบัติในการบังคับผู้ที่ค้างชำระหรือไม่ยอมชำระภาษี
- ควรแก้ไขปรับปรุงแบบฟอร์มต่าง ๆ ให้มีเนื้อหาสมบูรณ์ต่อการใช้ประกอบการวินิจฉัย
- การจัดตั้งหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ และรับผิดชอบเฉพาะด้านการบังคับชำระภาษีโดยทางในท้องถิ่นทั้งนี้เนื่องจากปัจจุบันท้องถิ่นมีเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ด้านนี้ไม่มาก และไม่มีความรู้และประสบการณ์
- กองช่างและกองคลังต้องประสานกันในเรื่องการก่อสร้างอาคารให้เป็นปัจจุบันกับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนที่เพิ่มขึ้นทุกเดือน จะต้องมีการปรับแก้แผนที่ภาษีทุกเดือน และในการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารซึ่งต้องใช้เอกสารสิทธิ์ในการครอบครองที่ดินจะต้องไม่ค้างภาษีโดยได้รับการตรวจสอบจากกองคลัง
- ดำเนินการฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการในด้านต่าง ๆ ให้มีความรู้และความเข้าใจที่ดี
- จัดสรรงบประมาณและบุคลากรรับผิดชอบโดยตรง
- จัดให้มีการประชาสัมพันธ์แก่ประชาชนรับทราบในทุก ๆ ช่องทาง เพื่อให้ผู้ประกอบการที่มีหน้าที่เสียภาษีเข้ามาชำระภาษีตามกำหนด โดยจะไม่ต้องเสียค่าปรับ
- การจัดเก็บภาษี ควรให้เกิดความเป็นธรรมในการจ่าย โดยคิดเป็นอัตราร้อยละของการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดิน ควรมีอัตราที่จัดเก็บสูงกว่าที่ควรเป็น
- แยกหน่วยงานจัดเก็บภาษีออกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรมสรรพากร สรรพสามิต เมื่อจัดเก็บได้จึงจัดสรรให้ท้องถิ่นแต่ละแห่ง เพื่อการจัดเก็บที่ครบถ้วนต่อไป

อำนาจหน้าที่ในด้านการคุ้มครองดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์

สาเหตุที่หน่วยงานไม่ได้มีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

- ขาดความร่วมมือจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

สาเหตุที่ได้รับอำนาจหน้าที่ที่ไม่เพียงพอ

- ขาดความร่วมมือจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเฉพาะดูแลปกป้อง และรักษาเท่านั้น
- อำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นของส่วนอำเภอในแต่ละพื้นที่ซึ่งกรณีมีปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้เอง

ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายและการใช้อำนาจหน้าที่

- ขาดความร่วมมือจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และต้องทำงานร่วมกันตามกฎหมายกำหนด
- การบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร อีกทั้งไม่มีหลักประกันหากเกิดกรณีดำเนินการผิดพลาด
- งบประมาณในการดูแลรักษาคุ้มครองที่ดินสาธารณประโยชน์ เช่น การตรวจสอบแนวเขต การรังวัดที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายให้สำนักงานที่ดินยังไม่เพียงพอ หรือต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก
- ขาดบุคลากรในการดำเนินการ หรือมีไม่เพียงพอ และต้องปฏิบัติงานในหลายหน้าที่
- การให้เจ้าพนักงานที่ดินโดยตำแหน่งของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้การปฏิบัติเป็นไปได้ยาก ที่ยังไม่เข้าใจด้านกฎหมายและอำนาจของตัวเองที่ดีพอ รวมทั้งในบางพื้นที่ยังขาดทักษะและประสบการณ์
- ข้อมูลด้านกฎหมายที่ไม่เป็นปัจจุบัน และความไม่ชัดเจนของกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติงานในการคุ้มครองดูแลสาธารณประโยชน์
- ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจให้เพียงปกป้อง ดูแล ไม่ให้มีการบุกรุก ซึ่งไม่มีอำนาจในการใช้กฎหมาย ในกรณีมีผู้บุกรุกก็ต้องให้อำเภอเป็นผู้ดำเนินการ ทำให้เกิดความล่าช้า
- อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชัดเจนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอำเภอ ทำให้การกระจายอำนาจไม่ได้ดำเนินการอย่างสมบูรณ์

ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค

- ออกระเบียบ หรือกฎหมายให้มีความชัดเจนถึงแนวทางในการปฏิบัติงาน หรือการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการดำเนินการที่ชัดเจน เพื่อความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่
- ควรเพิ่มอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการที่ดินให้เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักที่ดูแล และใกล้ชิดในเรื่องนี้เป็นอย่างดี ซึ่งหากได้รับความร่วมมืออย่างจริงจังจากส่วนราชการอื่นก็จะทำให้การคุ้มครองดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ
- ควรมีการจัดฝึกอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น
- กระทรวงมหาดไทย ควรมีการแก้ไขระเบียบยกเว้นค่าธรรมเนียมในการรังวัดสอบเขตที่ดินสาธารณประโยชน์
- แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลในเรื่องนี้โดยเฉพาะ
- หน่วยงานที่มีอำนาจและเกี่ยวข้องทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่โดยผ่านสื่อประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ
- ควรให้หน่วยงานที่ดูแลหรือรับผิดชอบอยู่ในพื้นที่ ควรมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการไปจนถึงการอนุมัติ ไม่ควรผ่านการดำเนินงานหลายขั้นตอน เพราะต้องใช้เวลามาก
- ควรร่วมกันกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาเฉพาะกรณี เพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง
- ปัญหาขาดกฎหมายที่รองรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกินศักยภาพของท้องถิ่นหน่วยงานเดียว ควรจัดทำในรูปของสมาคมสันนิบาตเทศบาล สมาคม อบจ. อบต. หรือเป็นกระบวนการที่ริเริ่มจากกรมส่งเสริมฯ
- ควรจัดทำคู่มือ หรืออบรมผู้บริหารเพื่อรับนโยบายโดยตรง
- ควรมีการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่นให้สมบูรณ์ และชัดเจน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

อำนาจหน้าที่ในด้านการผังเมือง

สาเหตุที่หน่วยงานไม่ได้มีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

- บางหน่วยงานกำลังอยู่ในระหว่างการจัดทำผังเมืองรวม
- บุคลากรยังขาดความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย
- บางหน่วยงานอยู่นอกเขตควบคุม หรือเขตผังเมือง

- ขาดบุคลากร หรือเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ
- ยังไม่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ

สาเหตุที่ได้รับอำนาจหน้าที่ที่ไม่เพียงพอ

- ขาดการสนับสนุนความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ
- จำนวน หรือขนาดที่ดินในพื้นที่ยังไม่ชัดเจน

ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายและการใช้อำนาจหน้าที่

- ขาดการสนับสนุนและความร่วมมือจากหน่วยงานที่มีอำนาจ เช่น อำเภอ หรือสำนักงานที่ดิน
- ขั้นตอนตามกฎหมายยังยากต่อการปฏิบัติ
- ขาดบุคลากร ที่มีความรู้ ความสามารถ และทักษะความชำนาญการในการทำงาน
- การสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนและเจ้าของที่ดินเป็นไปได้ยาก และประชาชนยังไม่เข้าใจระเบียบ กฎหมาย และการมีส่วนร่วมมากเท่าที่ควร
- พื้นที่เขตสีไม่สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินจริง ส่งผลทำให้มีการทำผิดกฎหมายบ่อยครั้ง
- ท้องถิ่นยังขาดในด้านกฎหมายและการใช้อำนาจหน้าที่
- ในบางพื้นที่มีกรณีของผู้มีอิทธิพล หรือนักธุรกิจ
- การประกาศกำหนดเขตผังเมืองรวมยังมีความล่าช้า และไม่สามารถรองรับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และการเจริญของพื้นที่อย่างรวดเร็วได้เท่าที่ควร
- มีการอาศัยช่องว่างจากการที่ไม่มีประกาศ อนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการต่างชาติเข้ามาลงทุนได้
- การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ข้อเท็จจริงกลับไม่ได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้เองตามความเหมาะสมของท้องถิ่น หรือตามความประสงค์ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค

- ขอความร่วมมือที่ชัดเจน หรือการมอบอำนาจให้ทำการที่ชัดเจน
- แก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีขั้นตอนที่ง่ายต่อการปฏิบัติ
- เพิ่มอัตรากำลังให้เพียงพอ
- จัดการอบรมเพิ่มทักษะให้บุคลากรที่เกี่ยวข้อง

- การจัดการด้านผังเมืองใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ได้แก่ ค่าเวนคืนที่ดิน การใช้จ่ายการดำเนินงาน
- ให้ความรู้เรื่องกฎหมายผังเมือง
- เพิ่มการฝึกอบรมสัมมนา
- ควรให้มีการวางแผนล่วงหน้า อย่างน้อย 5 – 10 ปี
- หน่วยงานระดับจังหวัดไม่จริงจังต่อการดำเนินการผังเมือง ไม่ดำเนินการจัดทำประกาศอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดช่องว่าง และน่าเชื่อว่าเกิดการเรียกรับสินบนด้วย
- กฎหมายผังเมืองบางส่วนกระทบกับสิทธิของเจ้าของที่ดินทำให้เป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย
- ให้มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง
- จัดโครงสร้างของท้องถิ่นเพิ่มเติม เช่น กำหนดตำแหน่ง วิศวกร ให้ความรู้แก่ประชาชนให้มากขึ้น

อำนาจหน้าที่ในด้านการออกกฎหมายท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน

สาเหตุที่หน่วยงานไม่ได้มีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

- บางหน่วยงานยังมีความไม่พร้อมในการรับตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว และยังไม่ทราบอำนาจตามกฎหมายที่ชัดเจน
- จังหวัดไม่ให้ความเห็นชอบในเทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติที่จะออกมาบังคับใช้เนื่องจากเห็นว่าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้
- มีกฎหมายระดับ พ.ร.บ.เพียงพอแล้ว
- สามารถใช้ พ.ร.บ. การสาธารณสุขฯ หรือ พ.ร.บ.รักษาความสะอาดของบ้านเมืองปรับใช้ได้
- มี พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ใช้บังคับอยู่แล้ว

สาเหตุที่ได้รับอำนาจหน้าที่ที่ไม่เพียงพอ

- ขาดสภาพบังคับ

ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายและการใช้อำนาจหน้าที่

- เจ้าของที่ดินไม่ได้อยู่ในพื้นที่ หรือในบางกรณีผู้ครอบครองหรือผู้ดำเนินการมิใช่เจ้าของที่ดิน อีกทั้งไม่รู้ในเรื่องกฎหมาย และบางคนไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย

- เนื่องด้วยการออกข้อบัญญัติในเรื่องนี้ทำได้ยาก เนื่องจากกระทบสิทธิของประชาชนเจ้าของที่ดิน ปัจจุบันท้องถิ่นก็จะใช้อำนาจตาม พ.ร.บ.รักษาความสะอาดฯ เป็นหลัก
- บางหน่วยงานไม่ทราบว่ามีกฎหมายใดให้อำนาจในการออกข้อบัญญัติ และยังขาดข้อมูลด้านกฎหมายและการใช้อำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ
- การขาดสภาพบังคับที่ชัดเจน การใช้อำนาจเปรียบเทียบปรับกรณีมีการฝ่าฝืน อัตราโทษ และขาดความชัดเจนเกี่ยวกับกฎหมายที่ไม่มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงและไม่ได้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น
- ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือ หรือยังไม่มีส่วนร่วมเท่าที่ควร
- เจ้าหน้าที่ หรือบุคลากรผู้รับผิดชอบขาดความรู้ความเข้าใจ และมีจำนวนน้อย
- ผู้บริหารไม่ได้ให้ความสำคัญ
- ขาดการบูรณาการร่วมกันของทุกภาคส่วน
- เทศบาลยังไม่ได้ออกเทศบัญญัติเกี่ยวกับการปล่อยปละละเลยในที่ดิน
- การออกข้อบังคับที่อาจกระทบต่อการลงทุนนั้นไม่สามารถทำได้เพราะจะทำให้ในพื้นที่ นักลงทุนไม่เข้ามาดำเนินการ

ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค

- บทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนควรกำหนดขั้นต่ำให้สูง หรือเข้มข้นกว่าเดิม และควรมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้อย่างมีเอกภาพ เพราะถือว่าเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนส่วนใหญ่ โดยอาจมีการใช้มาตรการ ตักเตือนทำเป็นหนังสือ แจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบ หากเกิดเหตุการณ์บ่อยครั้งก็ใช้มาตรการเด็ดขาดตามกฎหมาย
- ควรมีการบัญญัติกฎหมายในการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้อย่างชัดเจน และควรเป็นคำสั่งจากกรมฯ ในการออกข้อบัญญัติ เพื่อที่จะได้จัดทำให้เหมือนกันทุก ๆ พื้นที่
- แต่ละท้องถิ่นอาจมีลักษณะของปัญหาแตกต่างกัน ควรเป็นนโยบายของผู้บริหาร
- ควรมีการแก้ไขระเบียบเกี่ยวกับการใช้อำนาจเปรียบเทียบปรับโดยบริหารงานแบบบูรณาการ ให้ส่วนราชการต่าง ๆ เข้ามาร่วม เช่น ตำรวจ ฝ่ายปกครองท้องถิ่น
- กระตุ้นจิตสำนึก ให้ความรู้ ประชาสัมพันธ์ แก่ประชาชน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง
- แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรง
- จัดฝึกอบรมสัมมนาเพิ่มเติมให้กับเจ้าหน้าที่ หรือบุคลากรในท้องถิ่น
- ควรแก้ไขกฎหมาย พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ เพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ด้วย
- การดำเนินการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบประชาชนให้สำรวจความคิดเห็น และถามความต้องการให้ชัดเจน และจัดโครงการที่เป็นประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน

อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินด้านอื่น ๆ

สาเหตุที่หน่วยงานไม่ได้มีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

- พื้นที่ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนน้อย
- เป็นหน้าที่ของอำเภอ
- ไม่มีกรณีให้ดำเนินการ

สาเหตุที่ได้รับอำนาจหน้าที่ที่ไม่เพียงพอ

- มีขั้นตอนในการดำเนินการล่าช้า เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในหลายขั้นตอน
- ตามกฎหมายการขอใช้ที่ดินสาธารณะกระทำได้ยากมาก
- อยู่ในความดูแล และเป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่น
- เทศบาลไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการในที่ดินของหน่วยงานราชการอื่น ๆ ได้
- กฎหมายไม่ได้กำหนดใช้ให้ชัดเจน

ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายและการใช้อำนาจหน้าที่

- ขาดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในข้อระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงไม่เข้าใจในอำนาจหน้าที่ของตน และไม่มีพนักงานและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในด้านนี้โดยตรง
- ปัญหาเรื่องการขออนุญาตขึ้นกับหน่วยงานอื่นทำให้ยุ่งยากและล่าช้า อีกทั้งมีระเบียบขั้นตอนมาก ส่งผลทำให้การดำเนินการโครงการมีความล่าช้า และมีระยะเวลาในการดำเนินการนานมาก
- การขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก และช้า ทำให้ไม่เป็นไปตามระเบียบขั้นตอน
- ที่ดินของรัฐในเขตเทศบาลฯ บางส่วน เทศบาลมีนโยบายจะทำการพัฒนาแต่กฎหมายไม่ให้อำนาจไว้ ทำให้ต้องประสานงานกับหน่วยงานเจ้าของที่ดิน ซึ่งได้รับความร่วมมือน้อย
- หน่วยงานของรัฐที่ขอให้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นอำนาจของผู้ว่าฯ โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เห็นชอบด้วย ก็ไม่สามารถไประงับการขอใช้ที่สาธารณะนั้น ๆ ได้
- กฎหมายยังมีความทับซ้อนกับส่วนกลางและอำเภอ

ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค

- ควรลดขั้นตอนในการดำเนินการลง และปรับแก้กฎหมายในการขออนุญาตใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานราชการที่จะกระทำได้ง่ายขึ้น และเพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการบริหารจัดการโครงการ ซึ่งจะนำไปสู่พื้นที่เหล่านั้นให้ได้รับการพัฒนาและส่งผลถึงประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่
- ควรเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการ และรับผิดชอบที่ดินสาธารณสมบัติหรือประโยชน์ในราชการ
- แก้ไขปรับปรุงระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติให้ชัดเจน และไม่ซ้ำซ้อน รวมถึงการให้ความรู้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรตรวจสอบว่าพื้นที่ใดที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ควรคืนให้กับผู้ดูแลฯ
- แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ให้มีผู้รับผิดชอบโดยตรง และจัดฝึกอบรมสัมมนาให้กับเจ้าหน้าที่เพิ่มเติม
- ควรให้อำนาจท้องถิ่น ตัดสินปัญหาได้เลย (ระดับจังหวัด) ไม่ควรเข้าไปส่วนกลาง ทำให้ล่าช้าต่อการจัดการ

ส่วนที่ 4 ความคิดเห็นต่อการดำเนินการเพิกถอนที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ให้ตกกลับมาเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 6

ศึกษาความเหมาะสมในการดำเนินการเพิกถอนที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ให้ตกกลับมาเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 6 ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ กฎหมายที่ดินมาตรา 6 ในพื้นที่บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน

(2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป

ความคิดเห็นต่อการดำเนินการเพิกถอนฯ	จำนวน	ร้อยละ
เหมาะสม	20	74.1
ไม่เหมาะสม	7	25.9

ผลจากการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นต่อการดำเนินการเพิกถอนที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ให้ตกกลับมาเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 6 นั้น มีผู้ที่เห็นว่าเหมาะสม ร้อยละ 74.1 และไม่เหมาะสม ร้อยละ 25.9 โดยมีสิ่งที่ควรปรับปรุงหรือไม่เหมาะสมดังต่อไปนี้

สิ่งที่ควรปรับปรุงแก้ไข

- ให้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการได้เองทั้งหมดทุกขั้นตอน
- ขั้นตอนวิธีปฏิบัติที่สามารถปฏิบัติได้จริง เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น
- ให้คณะกรรมการระดับท้องที่ อำเภอ ร่วมตรวจสอบ
- ให้มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน และสามารถปฏิบัติได้จริง
- ระเบียบ กฎหมาย
- ให้มีการแสวงหาบุคคลที่เป็นเจ้าของเสียก่อนหากไม่มีผู้ใดจึงให้ตกเป็นของรัฐ
- อำนาจของผู้เพิกถอนจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

ไม่เหมาะสม เนื่องจาก

- ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนักการเมือง อาจมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องได้
- ประชาชนยังไม่เข้าใจในข้อกฎหมาย
- ผู้เป็นเจ้าของมีสิทธิและครอบครองมาอย่างถูกต้อง ควรใช้การจัดเก็บภาษีในราคาที่สูง เพื่อจะได้มีการถ่ายโอนหรือนำไปใช้ประโยชน์ได้เร็วขึ้น
- มีหลักเกณฑ์ตามร่าง พ.ร.บ.ภาษีที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างฯ ที่จะผ่านสภา กำหนดบทลงโทษให้เจ้าของที่ดินดังกล่าว ต้องเสียภาษีมากขึ้นทุกปี ซึ่งจะทำให้เจ้าของที่ดินดังกล่าว เข้ามาทำประโยชน์ ประกอบกับอาจเป็นกรณีที่ใช้กฎหมายดังกล่าวกลั่นแกล้งกับทางการเมืองได้
- ต้องมีการกลั่นกรองจากเจ้าหน้าที่ที่ดินและให้เจ้าหน้าที่ที่ดิน พ้นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ
- การที่อธิบดีจะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อดำเนินการเป็นสิ่งกระทำได้ยากมาก