



เอกสารวิชาการลำดับที่ 47

**องค์การปกครอง
ส่วนท้องถิ่น
กับสาธารณสมบัติ
ของแผ่นดิน**

ธรรมาธิณี วรรณโก

**วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า
กันยายน 2550**



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ธรรมรังสี วรรณโก

สถาบันพระปกเกล้า
กันยายน ๒๕๕๐

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับสาธารณสุขสมัยใหม่ของแผ่นดิน

ธรรมรังสี วรรณโก

สถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ครั้งที่ 1 กันยายน 2550

จำนวน 1,000 เล่ม

ISBN : 978-974-449-338-5

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา ชั้น 5 ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน
ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000

โทรศัพท์ : 0 2527 7830 โทรสาร : 0 2527 7828

<http://www.kpi.ac.th>

บรรณาธิการ

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล
2. นางสาวธีรพรรณ ไจ่มั่น

พิมพ์ที่

ส เจริญ การพิมพ์

๑๕๑๐/๑๐ ถนนประชาธิปไตย ๑ แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐

โทรศัพท์ ๐๒-๕๑๓๓-๒๐๘๐ โทรสาร ๐๒-๕๑๓๓-๒๐๘๑

นางจรินทร์พร เสนีวงศ์ ณ อยุธยา ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา



ตำนาน



ข้อมูลสถิติคดีพบว่า คดีที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมาก และหนึ่งในกลุ่มคดีที่มักจะเป็นคดีในการพิจารณาของศาลปกครอง หรือ คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้แก่ คดีเกี่ยวกับ **“ที่สาธารณะ”** ประกอบกับเมื่อวิทยาลัย ฯ จัดการเรียนการสอนหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายท้องถิ่น รุ่นที่ ๑ และได้รับเกียรติจากอาจารย์ธรรมรังสี วรรณโก ผู้อำนวยการสำนักบังคับคดี สำนักงานศาลปกครอง มาบรรยายในหัวข้อวิชา **“อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการที่สาธารณะ”** นั้น พบว่า นักศึกษามีข้อซักถาม ข้อสงสัย และข้อติดขัดนานัปการ และได้รับการอธิบาย และชี้แจงอย่างกระจ่าง

ดังนั้น ในการณีนี้นิวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น จึงได้ขอความ
อนุเคราะห์อีกครั้งหนึ่งจากท่านอาจารย์ธรรมรังสีฯ ในการสังเคราะห์กรณีพิพาท หรือ
ข้อวินิจฉัยต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการ และดำเนินงานด้านสาธารณสุขสมบัติ
ของแผ่นดินโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิทยาลัย ฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าท่าน
ผู้อ่านและ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จะเกิดความรู้ ความเข้าใจ
เกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่และการดำเนินการต่าง ๆ ด้านสาธารณสุขสมบัติของ
แผ่นดิน และท้ายสุดวิทยาลัย ฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าสถิติคดีเกี่ยวกับ “ที่สาธารณะ”
หรือ “สาธารณสุขสมบัติ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะลดลง และ หมดไปใน
ที่สุด

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า





สารบัญ



บทนำ	๑
๑ ทรรศนะของแผ่นดิน	๓
๒ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	๖
๓ ทรรศนะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	๘
๔ การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๐
๕ อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับสาธารณสุขของแผ่นดิน	๑๒
๖ เอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ หน่วยงานต่าง ๆ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวกับสาธารณสุขของแผ่นดิน	๑๔
๗ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับที่สาธารณะ และที่สาธารณประโยชน์	๑๗
๘ สรุปหน้าที่ ภารกิจ การดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณะ และหน่วยงานรับผิดชอบ	๒๑
๙ กรณีตัวอย่างของคำวินิจฉัยทางปกครอง	๓๕
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๘๕



สารบัญ



ภาคผนวก	๙๘
๑. ระบบการบริหารที่ดิน แผนผังที่ ๑	๙๑
๒. ระบบการจัดการที่ดินในอดีต แผนผังที่ ๒-๓	๙๒
๓. ระบบการจัดการที่ดินในปัจจุบัน แผนผังที่ ๔	๙๔
๔. ที่ดินของเอกชน แผนผังที่ ๕	๙๕
๕. ทรัพย์สินของแผ่นดิน แผนผังที่ ๖	๙๖
๖. สาธารณสมบัติของแผ่นดิน แผนผังที่ ๗	๙๗
๗. ที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔(๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แผนผังที่ ๘	๙๘
๘. ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แผนผังที่ ๙	๙๙
๙. ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ในราชการ แผนผังที่ ๑๐	๑๐๐
๑๐. ที่ดินของสถาบันอุดมศึกษา แผนผังที่ ๑๑	๑๐๑
๑๑. ที่ดินฝ่ายพระมหากษัตริย์ แผนผังที่ ๑๒	๑๐๒
๑๒. ที่ดินโบราณสถาน แผนผังที่ ๑๓	๑๐๓
๑๓. ที่ดินของรัฐวิสาหกิจและรัฐวิสาหกิจ แผนผังที่ ๑๔ - ๑๕ ที่มีการแปลงสภาพ	๑๐๔
๑๔. ที่ดินที่มีการสงวน แผนผังที่ ๑๖	๑๐๖
๑๕. ที่ดินขององค์การมหาชน แผนผังที่ ๑๗	๑๐๗
๑๖. ที่ดินขององค์กรศาสนาและลัทธิ แผนผังที่ ๑๘	๑๐๘
๑๗. ระบบการควบคุมฯ ในอดีต แผนผังที่ ๑๙	๑๐๙
๑๘. ระบบการควบคุมฯ ในปัจจุบัน แผนผังที่ ๒๐	๑๑๐
เกี่ยวกับผู้เขียน	๑๑๑



บทนำ



หากจะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นไปยังเรื่องที่ดินสาธารณะหรือที่ดินสาธารณะประโยชน์ เท่านั้น เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีมาแต่เดิม มีปัญหาทั้งในข้อเท็จจริง (สถานะทางกฎหมายของที่ดิน) ปัญหาข้อกฎหมาย (การใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้อง การใช้อำนาจต่อเอกชน) ปัญหาในทางปฏิบัติทั้งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง หรือหน่วยงานของรัฐกับเอกชน แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว ตามระบบกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณะหรือที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างกว้างขวาง(เขตอำนาจ) และทั่วถึง(เขตพื้นที่) ทั้งในแง่อำนาจตามกฎหมายในแต่ละฉบับและการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือตามที่ได้รับมอบหมายภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง หรือแม้กระทั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้กฎหมายขององค์กรอื่นในฐานะผู้ถูกใช้บังคับกฎหมายอื่น ๆ ด้วย

ก่อนที่จะพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับสาธารณสุขสมัยใหม่ของแผ่นดินนั้น ในงานเขียนนี้จะกล่าวถึงสาระสำคัญโดยย่อของสาธารณสุขสมัยใหม่ของแผ่นดินว่า สาธารณสุขสมัยใหม่ของแผ่นดิน คืออะไร **แนวความคิด** เกี่ยวกับสาธารณสุขสมัยใหม่ของแผ่นดินในฐานะที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทหนึ่ง และแนวความคิดเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์การกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งที่มีความเป็นอิสระในการบริหารบุคลากร ทรัพย์สิน และมีระบบบริหารที่เป็นอิสระแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระหน้าที่หลากหลายในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งก็ขึ้นตามประเภทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ และ **แนวความคิด** เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับสาธารณสุขสมัยใหม่ของแผ่นดิน





๑



ทรัพย์สินของแผ่นดิน^๑

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ มาตรา ๑๓๐๔ - มาตรา ๑๓๐๗^๒ ได้แบ่งทรัพย์สินของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของรัฐออกเป็น ๒ ประเภท คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินกับทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา โดยทรัพย์สินทั้ง ๒ ประเภทนี้ มีลักษณะการใช้ประโยชน์และสถานะทางกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยอาจสรุปได้ ดังนี้

^๑ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงพยาบาล สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๒ ธรรมรังสี วรณโก, ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๙ น. ๒๐-๕๕

ความแตกต่างระหว่างสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

	สาธารณสมบัติของแผ่นดิน	ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา
ความหมาย	<ul style="list-style-type: none"> - ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือ - ทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน มาตรา ๑๓๐๔ 	
ผลในทางกฎหมาย	<ul style="list-style-type: none"> - ห้ามโอน (มาตรา ๑๓๐๕) - ห้ามยึด (มาตรา ๑๓๐๗) - ห้ามยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ (มาตรา ๑๓๐๖) 	<ul style="list-style-type: none"> - ห้ามยึด (มาตรา ๑๓๐๗)

โดยที่ “ทรัพย์สินของแผ่นดิน” นั้น ก็คือ “ทรัพย์สินของรัฐ” และการดำเนินงานของรัฐนั้นจะกระทำโดยผ่านองค์กรของรัฐ ดังนั้น อาจแบ่งทรัพย์สินหรือที่ดินของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินหรือที่ดินประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้

๑. ที่ดินรกร้างเปล่า
๒. ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
๓. ที่ดินที่ใช้ในราชการหรือหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งสามารถแบ่งตามองค์กรภาครัฐได้ดังนี้
 - ๓.๑ ที่ดินของส่วนราชการ
 - (๑) ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
 - (๒) ราชการส่วนท้องถิ่น



๓.๒ ที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ

(๑) ที่ดินของรัฐวิสาหกิจ

- (๑.๑) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- (๑.๒) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๒
- (๑.๓) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายเฉพาะ
- (๑.๔) รัฐวิสาหกิจที่มีการแปลงสภาพ

(๒) ที่ดินขององค์การมหาชน

๓.๓ ที่ดินขององค์กรอื่นของรัฐ

๔. ที่ดินโบราณสถาน

๕. ที่ดินที่มีการสงวน

ที่ดินแต่ละประเภทจะมีระบบการจัดการแตกต่างกันไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าจะมีองค์กรใดเป็นผู้ดูแล วิธีการดูแลรักษา การใช้ประโยชน์ การจัดหาผลประโยชน์ และการคุ้มครองป้องกัน^๓

^๓ โปรดดู แผนผังระบบการบริหารที่ดิน ในภาคผนวก





๒



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรภาครัฐที่เป็นส่วนราชการประเภทหนึ่ง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีเขตอำนาจความรับผิดชอบตามเขตพื้นที่อย่างชัดเจน มีองค์กรของตนเองซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี มีอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่น และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ^๔

^๔ สรุปลจากสาระสำคัญของกฎหมายของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจในสมคิด เลิศไพฑูรย์ กฎหมายปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๔๗ น.๒๓-๖๒

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด ๑๔ มาตรา ๒๘๑ - มาตรา ๒๙๐ ทั้งนี้ ได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ไว้ตามมาตรา ๒๘๓ วรรคแรก ไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย”





๓



ทรัพย์สินของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ตามระบบกฎหมายจะไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติว่า ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอะไรบ้างและมีระบบการบริหารและการจัดการอย่างไร แต่เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่ง ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีเช่นเดียวกับทรัพย์สินของรัฐ และในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีทรัพย์สินเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย^๕

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบทรัพย์สินของรัฐนั้น มีปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ - มาตรา ๑๓๐๗ และในเวลาต่อมาได้มี

^๕ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๔๗ น. ๗๘

คำอธิบายถึงทรัพย์สินของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่าง ๆ ในความเห็นของกรมการฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย) ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน เป็นจำนวนมาก^๖

สำหรับเอกสารทางวิชาการที่ได้กล่าวถึงทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ปรากฏในความเห็นของกรมการฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย) โดยมีความเห็นว่า

“โดยที่เทศบาลเป็นหน่วยงานของรัฐ ทรัพย์สินของเทศบาลจึงถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และเนื่องจากทรัพย์สินของแผ่นดินแบ่งเป็น ๒ ประเภทคือ ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ...”^๗

ดังนั้น เมื่อจะพิจารณาถึงระบบทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถนำหลักการทั่วไปต่าง ๆ ของระบบทรัพย์สินของรัฐมาพิจารณาได้ เช่น ความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ลักษณะการใช้ประโยชน์ ผลในทางกฎหมาย ระบบการจัดการ การดูแลรักษา การคุ้มครองในทางกฎหมาย ทางแพ่ง ทางอาญา และการปกครอง การใช้ประโยชน์ การจัดหาประโยชน์^๘ แต่ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาถึงกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญด้วย

^๖ สามารถสืบค้นข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ www.krisdika.go.th

^๗ บันทึกร เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการตามโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๖/๒๕๕๐ สำนักงานคณะกรรมการฤษฎีกา มีนาคม ๒๕๕๐)

^๘ โปรดดูระบบการบริหารที่ดิน ในภาคผนวก ๑





๕



การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีที่มาแห่งอำนาจจากกฎหมาย ๓ ประเภทคือ

๑. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. กฎหมายที่กำหนดให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ใช้บังคับกฎหมายตามเขตอำนาจหรือในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ และ

๓. การถ่ายโอนภารกิจหรือการมอบหมายภารกิจจากองค์กรภาครัฐต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

- กฎหมายเกี่ยวกับจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ได้แก่ กฎหมายจัดตั้งกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล
- กฎหมายที่กำหนดให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ๆ เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร
- การมอบหมายอำนาจหน้าที่หรือการถ่ายโอนภารกิจจากองค์กรภาครัฐต่าง ๆ เช่น แต่เดิมกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลรักษาคุ้มครองที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือกรรมกรขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวี (กรมเจ้าท่าเดิม) มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการบางประการเกี่ยวกับทางน้ำ และต่อมาก็ได้มีการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ที่เคยมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่น กรรมกรปกครองและกรรมที่ดินถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน และที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลำดับ^๔ ตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจ

^๔ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย มาตรฐานการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ (Standard for Public Space) www.thailocaladmin.go.th (ข้อมูล ณ สิงหาคม ๒๕๕๐) ผู้สนใจรายละเอียดเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถค้นคว้าข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ website กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น www.thailocaladmin.go.th และสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น www.dloc.opm.go.th





๕



อำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะ ที่เกี่ยวกับสาธารณสุข ของแผ่นดิน

ในการพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน นั้นอาจจะพิจารณาได้จาก

๕.๑ อำนาจหน้าที่เป็นการทั่วไปตามกฎหมายต่าง ๆ

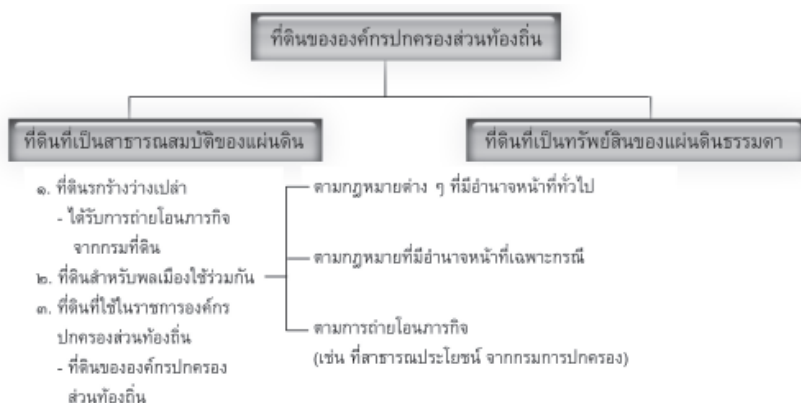
ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐^{๑๐}

๕.๒ อำนาจหน้าที่เฉพาะกรณี

ได้แก่ การดูแลรักษาที่ดินที่ใช้เป็นทางคมนาคม เป็นที่จับสัตว์น้ำ เพื่อให้
เกิดความสะอาด สุขอนามัย และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง^{๑๑}

จากการประมวลข้อมูลดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดสามารถสรุปถึงที่ดินประเภท
ต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้



^{๑๐} วาสนา จันทราภรณ์ การควบคุม คู่คุ้มครองป้องกันและการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๔๙ น. ๓๖-๔๓

^{๑๑} วาสนา จันทราภรณ์ น. ๔๓-๔๔





๕



เอกสารทางวิชาการ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ หน่วยงานต่าง ๆ และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวกับสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน

เนื่องจากที่สาธารณะหรือที่สาธารณประโยชน์นั้น มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรมที่ดิน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานโดยการรวบรวมข้อมูลทั้งหมดเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องได้ใช้ประกอบการปฏิบัติงานนั้น มีความเป็นไปได้ยากที่จะสามารถรวบรวมข้อมูล กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง แนวปฏิบัติ และคำวินิจฉัยทางปกครองได้ครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นปัจจุบัน เนื่องจากข้อมูลจะแยกกันไปตามแต่ละหน่วยงาน และจะมีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

แต่อย่างไรก็ตาม กรมการปกครอง กรมที่ดิน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดทำคู่มือแนวทางปฏิบัติงานเกี่ยวกับที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่สาธารณประโยชน์ เป็นเอกสารทางวิชาการที่สำคัญ ๓ เล่ม ดังนี้

๖.๑ คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐ ส่วนการจัดการที่ดินของรัฐ สำนักงานจัดการที่ดิน ของรัฐ กรมที่ดิน

สำนักงานจัดการที่ดินของรัฐ มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐด้านต่าง ๆ ได้แก่ การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ และการรังวัดที่ดินเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย โดยการปฏิบัติงานด้านการควบคุมดูแลการบริหารจัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ได้แก่ การขอถอนสภาพเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ การขึ้นทะเบียนที่ดินเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการ ทบวงการเมืองขออนุญาตใช้ที่ดินของรัฐ การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ การเปลี่ยนสภาพจากการใช้ประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง การที่เอกชนขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ การขออนุญาตดูตรวจ การขอสัมปทาน การขุดลอกแหล่งน้ำที่ดินซึ่งอยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของส่วนจัดการที่ดินของรัฐ

วัตถุประสงค์ของการจัดทำคู่มือฉบับนี้เนื่องจากการปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระเบียบ กฎหมายหลายฉบับ และต้องอาศัยข้อมูลจากหน่วยงานอื่นเป็นส่วนใหญ่ มีความยุ่งยากในทางปฏิบัติ เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเกิดประสิทธิผล สมความมุ่งหมาย สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุผลสำเร็จด้วยความเข้าใจสะดวกรวดเร็ว ลดปัญหาความสับสนของกระบวนงานอันก่อให้เกิดประโยชน์แก่ราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ^{๑๒}

^{๑๒} คำนำ คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐ โดยส่วนการจัดการที่ดินของรัฐ สำนักงานจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน



สำหรับคู่มือเล่มนี้ได้จัดทำแผนผังแสดงขั้นตอนในการปฏิบัติในแต่ละเรื่อง ซึ่งทำให้เกิดความเข้าใจในขั้นตอนต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี และกรมที่ดินได้เผยแพร่ใน website ของกรมที่ดินอีกด้วย

๖.๒ คู่มือ การดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. ๒๕๔๘)

โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับสาธารณสุขสมัยใหม่ของแผ่นดิน การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันอันเป็นสาธารณสุขสมัยใหม่ของแผ่นดิน นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และมาตรการในการช่วยเหลือผู้บุกรุก แนวทางการขอใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประจำตำบล หมู่บ้าน และที่สาธารณประโยชน์ และการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.)

๖.๓ มาตรฐานการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ (Standard for Public Space) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการดูแลรักษา การคุ้มครอง และการขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ และการจัดทำแนวทางปฏิบัติงานในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ และได้มีการเผยแพร่เอกสารนี้ใน website ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจเป็นจำนวนมาก





อำนาจหน้าที่ของ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณะ และที่สาธารณประโยชน์

งานเขียนดังกล่าวทั้ง ๓ เล่ม ได้สรุปถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณะและที่สาธารณประโยชน์ ดังนี้

๑. กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ ควบคุม กำกับ ดูแลให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับที่สาธารณะประโยชน์ ดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายและนโยบายของรัฐบาลโดยเคร่งครัด วางนโยบาย ทางปฏิบัติ และออกกฎหมายเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ เน้นผู้อนุมัติอนุญาตเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ตามที่มีกฎหมาย ระเบียบกำหนดไว้^{๑๓}

^{๑๓} คู่มือการดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ น. ๓๗

๒. กรมการปกครองมีอำนาจหน้าที่ ควบคุม และกำกับดูแลให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ประจำตำบลและหมู่บ้าน เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายและนโยบายของกระทรวงมหาดไทยโดยเคร่งครัด พิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์^{๑๔}

๓. กรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำเปลี่ยนแปลงและรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ พิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ ทำการรังวัดและออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ดำเนินการในเรื่องการขอใช้ขอถอนสภาพ ขอขึ้นทะเบียน การจัดหาผลประโยชน์การขอสัมปทาน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน^{๑๕}

๔. จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ควบคุม กำกับ ดูแลและให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์และที่สาธารณประโยชน์ประจำตำบล และหมู่บ้าน ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของกระทรวงมหาดไทยโดยเคร่งครัด และพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นในท้องที่จังหวัด^{๑๖}

๕. นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ ดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ จัดทำเปลี่ยนแปลง และรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ดำเนินการกรณีร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ดำเนินการเมื่อมีการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ วินิจฉัยว่าที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ตั้งอยู่ ณ ที่ใด ร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ระวางชี้แนวเขต และรับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ ยื่นขอหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และสำรวจจທີ່สาธารณประโยชน์ในท้องที่^{๑๗}

^{๑๔} คู่มือการดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ น. ๓๗

^{๑๕} มาตรฐานการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ น. ๖

^{๑๖} คู่มือการดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ น. ๓๗

^{๑๗} มาตรฐานการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ น. ๑๐



๖. กำหนด ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ตรวจจัดการรักษาที่สาธารณสุขประโยชน์ช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เช่น สอบสวนประวัติที่ดิน ซึ่งอาณาเขตที่สงสัย ชี้แจงและประกาศแนวเขตให้ประชาชนได้รับทราบ ดำเนินการตามแต่หน้าอำเภอจะมอบหมาย ^{๑๘}

๗. นายกเทศมนตรี สำหรับเทศบาลซึ่งมีนายกเทศมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบดูแลรักษาที่สาธารณสุขตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๘ เติวีสถิติ ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน บรรดาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ด้วย ^{๑๙}

๘. นายกองกิจการบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่สนับสนุนราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ดำเนินการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ^{๒๐}

๙. องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสุข ร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่สาธารณสุขประโยชน์ และให้ความช่วยเหลือให้ความร่วมมือ ให้ความเห็นแก่หน้าอำเภอเกี่ยวกับเรื่องการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง รวมทั้งให้ความช่วยเหลือ ให้ความร่วมมือ และควบคุมกำกับดูแลการทำงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินมารังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ^{๒๑}

๑๐. เทศบาลนครมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณสุขประโยชน์ โดยให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ และให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ ^{๒๒}

^{๑๘} มาตรฐานการดูแลรักษาที่สาธารณสุขประโยชน์ น. ๑๑

^{๑๙} มาตรฐานการดูแลรักษาที่สาธารณสุขประโยชน์ น. ๑๑

^{๒๐} มาตรฐานการดูแลรักษาที่สาธารณสุขประโยชน์ น. ๑๑

^{๒๑} คู่มือการดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณสุขประโยชน์ น. ๓๙

^{๒๒} คู่มือการดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณสุขประโยชน์ น. ๓๙



๑๑. เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของเทศบาลนคร^{๒๓}

๑๒. กรุงเทพมหานคร ให้ผู้อำนวยการเขตมีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์เช่นเดียวกับนายอำเภอ^{๒๔}

^{๒๓} คู่มือการดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ น. ๓๙

^{๒๔} คู่มือการดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ น. ๔๐





๘



สรุปหน้าที่ การกึ่ง การดูแลรักษา คุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณะ และหน่วยงานรับผิดชอบ^{๒๕}

คู่มือการดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ได้สรุปอำนาจ การกึ่ง
ของหน่วยงานต่าง ๆ (ราชการส่วนกลาง/ภูมิภาค/ท้องถิ่น และองค์กรอื่น ๆ)
ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาคุ้มครอง ป้องกันที่ดินไว้พร้อมกับระเบียบ/คำสั่ง/
หลักเกณฑ์/แนวทางและหนังสือเวียนต่าง ๆ ไว้อย่างเป็นระบบ ดังนี้

^{๒๕} กรมการปกครอง คู่มือ การดูแลรักษาและคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์ ๒๕๔๘
น. ๔๔-๕๒

๘.๑ ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

๘.๑.๑ การดูแลรักษา

(๑) ดำเนินการเพื่อทราบขอบเขตที่ตั้งของที่ดิน

หน่วยงานที่รับผิดชอบ อำเภอ

- หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๕๓/๒๔๙๒ ลว. ๒ ก.ย. ๒๔๙๒ เรื่อง ให้สำรวจตรวจสอบและทำหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์

(๒) จัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

หน่วยงานที่รับผิดชอบ อำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และ
สภาตำบล

- หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๗๑๘.๑/๒๒๕๗ ลว. ๘ ส.ค. ๒๕๕๓ เรื่อง การสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์เพื่อจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

หน่วยงานที่รับผิดชอบ อำเภอ

- หนังสือ กระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๐๔/ว ๑๓๗ ลว. ๑๘ เม.ย. ๒๕๕๐ เรื่อง การดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

หน่วยงานที่รับผิดชอบ กรุงเทพมหานคร จังหวัด เทศบาล เมือง
พัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การดูแลรักษาและ
คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๗ (๒)

(๓) การยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

หน่วยงานที่รับผิดชอบ อำเภอ



- คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๙๔๘/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ เรื่อง มอบหมายการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

(๔) การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

หน่วยงานที่รับผิดชอบ กรมที่ดิน

- ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ และระเบียบฯ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๐)

(๕) การรังวัดชี้แนวเขตและรับรองแนวเขตที่สาธารณะ

หน่วยงานที่รับผิดชอบ นายอำเภอ

- ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเขียนข้างเคียง และการรับรองแนวเขตที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑

หน่วยงานที่รับผิดชอบ ปลัดอำเภอ กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน สารวัตร กำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลทำการแทนนายอำเภอ

- หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. ๐๓๐๙/ว ๒๕๙ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕

(๖) การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงกรณีรังวัดได้เนื้อที่น้อยกว่าทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

หน่วยงานที่รับผิดชอบ สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓



(๗) การจำหน่ายทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ (กรณีไม่มีที่ดินตามทะเบียน)

หน่วยงานที่รับผิดชอบ อำเภอ

- หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๑๓๙๔ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๘ เรื่อง กำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์

(๘) การขุดคู ทำถนน ปลุกต้นไม้รอบที่สาธารณประโยชน์

หน่วยงานที่รับผิดชอบ อำเภอ

- หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๑๓๙๔ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๘ เรื่อง กำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์

(๙) การขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์

หน่วยงานที่รับผิดชอบ อำเภอ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้เสนอโครงการผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติ

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการเกี่ยวกับการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ที่ต้นฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๗

(๑๐) งบประมาณในการดำเนินการขุดลอกหนังสือสำหรับที่หลวง

หน่วยงานที่รับผิดชอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำหรับในพื้นที่สภาตำบลให้ใช้งบประมาณสภาตำบล)

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๖



๘.๑.๒ การคุ้มครองป้องกัน

(๑) การสอบสวนหรือดำเนินการกรณีบุกรุก

หน่วยงานที่รับผิดชอบ อำเภอ

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๒) การดำเนินคดี

(๒.๑) กรณีบุกรุกก่อนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ใช้บังคับ (ก่อน ๔ มีนาคม ๒๕๑๕)

ผู้รับผิดชอบ อธิบดีกรมที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร
ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตท้องที่จังหวัด

- คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๓๐/๒๕๓๙ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๓๙ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการตาม มาตรา ๑๐๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๒

(๒.๒) กรณีบุกรุกนับแต่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ใช้บังคับ (นับแต่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕)

ผู้รับผิดชอบ นายอำเภอ องค์การบริหารส่วนตำบล

- พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒๒ พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

(๓) การแก้ไขปัญหาคณะกรณิการบุกรุกโดยใช้อำนาจทางการบริหาร

ผู้รับผิดชอบ คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาคณะกรณิการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.จังหวัด)



- คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ ๔-
๗๘/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๖

(๔) งบประมาณในการดำเนินคดี

หน่วยงานที่รับผิดชอบ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (สำหรับ
ในพื้นที่สภาตำบลให้ใช้งบประมาณสภาตำบล)

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การดูแลรักษาและ
คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๖

๘.๑.๓ การอนุมัติ / อนุญาต

(๑) ทบวงการเมืองขอใช้เพื่อประโยชน์ในราชการ (ถอนสภาพ)

หน่วยงานที่รับผิดชอบ กรมที่ดิน

- ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ วรรคสอง (๑)

(๒) เอกชนขอใช้

(๒.๑) การขออนุญาตตาม มาตรา ๙

หน่วยงานที่รับผิดชอบ กรมที่ดิน

- ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙

(๒.๒) การจัดหาผลประโยชน์

หน่วยงานที่รับผิดชอบ กรมที่ดิน

- ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐ และ ๑๑

(๒.๓) การขอสัมปทานที่ดิน

หน่วยงานที่รับผิดชอบ กรมที่ดิน

- ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๒



(๒.๔) การขอเข้าอยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว

หน่วยงานที่รับผิดชอบ จังหวัด อ่างทอง

- ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลว. ๒๙ ก.พ. ๑๕ ใช้บังคับหมวด ๓

๘.๑.๔ การบริหารจัดการ

(๑) ตอบข้อหาหรือวินิจฉัยข้อกฎหมาย

หน่วยงานที่รับผิดชอบ กรมที่ดิน

- หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๔๙๐ ลว. ๑๓ มิถุนายน ๒๕๒๙

(๒) พิจารณาเรื่องร้องเรียน/ขอความเป็นธรรม

หน่วยงานที่รับผิดชอบ กรมที่ดิน

- หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๔๙๐ ลว. ๑๓ มิถุนายน ๒๕๒๙

(๓) ชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดิน

หน่วยงานที่รับผิดชอบ อ่างทอง / องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๒

(๔) วินิจฉัยสั่งการ

(๔.๑) การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

หน่วยงานที่รับผิดชอบ จังหวัด



- คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๘๕๓/๒๕๓๕ ลว. ๑๑ พ.ค. ๓๕

(๔.๒) การเพิกถอนแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
หน่วยงานที่รับผิดชอบ จังหวัด

- คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๙๙๒/๒๕๔๒ ลว. ๑ พ.ย. ๔๒

(๔.๓) การออกใบแทนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
หน่วยงานที่รับผิดชอบ จังหวัด

- คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๓๓๕๐/๒๕๔๒ ลว. ๗ ธ.ค. ๔๒

(๕) การจัดเก็บทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

หน่วยงานที่รับผิดชอบ กรมที่ดิน / จังหวัด / อำเภอ / องค์การ
ปกครองส่วนท้องถิ่น

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและ
คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๗ (๒)

(๖) การจัดเก็บหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

หน่วยงานที่รับผิดชอบ กรมที่ดิน / จังหวัด / อำเภอ

- ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับ
ที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๑๘

๘.๒ ที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน

๘.๒.๑ การดูแลรักษา

หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ ๔๗๓/๒๔๘๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม
๒๔๘๖ ให้จังหวัดหาที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน



(๑) การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์

หน่วยงานที่รับผิดชอบ จังหวัด

- หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๗๓/๒๔๘๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๔๘๖ ให้จังหวัดจัดทำที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน ข้อ ๔

(๒) การยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

หน่วยงานที่รับผิดชอบ อำเภอ

- คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๙๔๘/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ เรื่อง มอบหมายการดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

(๓) การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

หน่วยงานที่รับผิดชอบ กรมที่ดิน

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๒๐

(๔) งบประมาณในการดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

หน่วยงานที่รับผิดชอบ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (สำหรับใช้ในพื้นที่สภาตำบลให้ใช้งบประมาณสภาตำบล)

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๖



๘.๒.๒ การคุ้มครองป้องกัน

(๑) การสอบสวนเพื่อดำเนินการกรณีการบุกรุก

หน่วยงานที่รับผิดชอบ อำเภอ

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๒) การดำเนินคดี

(๒.๑) กรณีบุกรุกก่อนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖
ใช้บังคับ (ก่อน ๔ มีนาคม ๒๕๑๕)

ผู้รับผิดชอบ กพร.

- แผนการดำเนินการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ
ในเชิงรุกตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๐

(๒.๒) กรณีบุกรุกนับแต่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ใช้
บังคับ (นับแต่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕)

ผู้รับผิดชอบ นายอำเภอ

- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช
๒๔๕๗ มาตรา ๑๒๒

หน่วยงานที่รับผิดชอบ สภาตำบลและองค์การบริหาร
ส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

- พระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.
๒๕๓๗

(๓) การแก้ไขปัญหการกรณีการบุกรุกโดยใช้อำนาจทางการบริหาร

ผู้รับผิดชอบ คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดิน
ของรัฐ (กพร.จังหวัด)



- คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่ ๔-๗๘/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๖

(๔) งบประมาณในการดำเนินคดี

หน่วยงานที่รับผิดชอบ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (สำหรับในพื้นที่สภาตำบลให้ใช้งบประมาณสภาตำบล)

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๖

๘.๒.๓ การอนุมัติ / อนุญาต

(๑) ทบวงการเมืองขอใช้เพื่อประโยชน์ในราชการ (ถอนสภาพ)

หน่วยงานที่รับผิดชอบ กรมที่ดิน

- ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ วรรคสอง (๑)

(๒) เอกชนขอใช้

(๒.๑) การขออนุญาตตาม มาตรา ๙

หน่วยงานที่รับผิดชอบ กรมที่ดิน

- ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙

(๒.๒) การจัดหาผลประโยชน์

หน่วยงานที่รับผิดชอบ กรมที่ดิน

- ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐ และ ๑๑

(๒.๓) การขอสัมปทานที่ดิน

หน่วยงานที่รับผิดชอบ กรมที่ดิน

- ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๒



(๒.๔) การขอเข้าอยู่อาศัยอยู่เป็นการชั่วคราว

หน่วยงานที่รับผิดชอบ อำเภอ จังหวัด

- ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืน มาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ใช้บังคับ

๘.๒.๔ การบริหารจัดการ

(๑) ตอบข้อหารือ / วินิจฉัยข้อกฎหมาย

หน่วยงานที่รับผิดชอบ กรมการปกครอง

- หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ ๔๗๓/๒๔๙๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๔๙๖ เรื่อง ให้จัดที่ที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน

(๒) พิจารณาเรื่องร้องเรียน / ขอความเป็นธรรม

หน่วยงานที่รับผิดชอบ กรมการปกครอง

- หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ ๔๗๓/๒๔๙๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๔๙๖ เรื่อง ให้จัดที่ที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน

(๓) ชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดิน

หน่วยงานที่รับผิดชอบ อำเภอ / องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๒

(๔) วินิจฉัยสั่งการ

(๔.๑) การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

(๔.๒) การเพิกถอนแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง



(๔.๓) การออกไปแทนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

หน่วยงานที่รับผิดชอบ จังหวัด

- คำสั่งกรมที่ดินที่ ๙๕๓/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ คำสั่งกรมที่ดินที่ ๒๙๙๒/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ คำสั่งกรมที่ดิน ๑๓๕๐/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๒

(๕) การจัดเก็บทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

หน่วยงานที่รับผิดชอบ กรมที่ดิน / จังหวัด / อำเภอ / องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔

(๖) การจัดเก็บหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

หน่วยงานที่รับผิดชอบ กรมที่ดิน / จังหวัด / อำเภอ

- ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗

จากภาพรวมในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่า การดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีเฉพาะจำกัดแต่ที่สาธารณะหรือที่สาธารณประโยชน์เท่านั้น แต่ปัญหาดังกล่าวครอบคลุมไปถึงที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติตามกฎหมายเฉพาะ หรือที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาด้วยแต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ สามารถสรุปได้ว่า ปัญหาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สำคัญมี ๓ ประการ และเป็นปัญหาที่มีความเชื่อมโยงกันทั้งสิ้น ดังนี้



๑. ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของที่ดินว่าเป็นที่ดินประเภทใด เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งก็จะมีผลไปถึงการกำหนดองค์กรผู้รับผิดชอบ การใช้ประโยชน์และการคุ้มครองฯ
๒. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้ข้อยุติแล้วว่ามีสถานะทางกฎหมายอย่างไรนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะใช้ประโยชน์อย่างไรได้บ้าง
๓. ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันเมื่อเกิดข้อพิพาทกับเอกชน จะต้องดำเนินการอย่างไร

งานเขียนนี้จึงได้รวบรวมคำวินิจฉัยในทางปกครองไม่ว่าจะเป็นความเห็นของกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) คำสั่ง/คำพิพากษาของศาลปกครอง มาเพื่อเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจ หากเรื่องใดที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อ การปฏิบัติงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะได้กล่าวถึงกฎหมายและแนวคิดในเรื่องนั้น ๆ ประกอบด้วย





กรณีตัวอย่าง ขอบคำวินิจฉัยทางปกครอง

๙.๑ สถานะทางกฎหมายของที่ดินและองค์กรที่รับผิดชอบ

๙.๑.๑ อำนาจของนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ แต่เมื่อมีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจฯ จึงมีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่น่าสนใจดังนี้

■ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

ข้อหาหรือ

- (๑) อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการดูแลรักษาที่สาธารณะมีขอบเขตเพียงใด
- (๒) อำนาจหน้าที่ตาม (๑) ข้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามมาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะตามกฎหมายหรือไม่

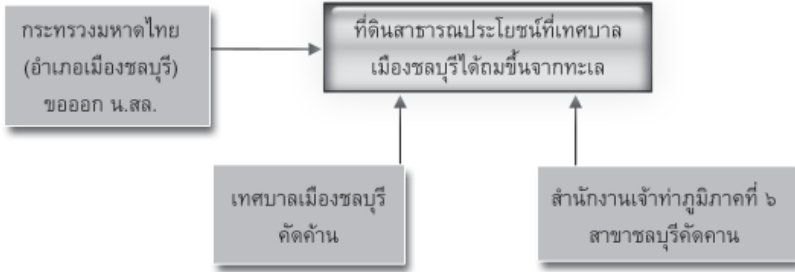
ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา

- อำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอยู่ตามกฎหมาย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอื่น กฎหมายกำหนดแผนฯ กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่จัดระบบบริการสาธารณะต่าง ๆ ไว้ด้วย แต่การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอยู่ซ้ำซ้อนกัน เพราะกฎหมายกำหนดแผนฯ ประสงค์จะให้มีการถ่ายโอนการจัดบริการสาธารณะไปยังท้องถิ่นเพิ่มขึ้น
- ปัญหาความซ้ำซ้อนเป็นอำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ที่จะพิจารณาว่าอะไรคือความซ้ำซ้อน ภารกิจใดที่เห็นสมควรจะให้มีการถ่ายโอน (ตามแผนการกระจายอำนาจตามมาตรา ๓๐ (๓)) กรณีมีความซ้ำซ้อนจะคงความซ้ำซ้อนได้หรือไม่ และหากจะไม่ให้ขัดแย้งก็ต้องเสนอแก้ไขกฎหมายในแผนปฏิบัติการฯ ตามมาตรา ๓๒ (๔)

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า แม้มาตรา ๑๖ (๒๗) จะกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ แต่หากอำนาจดังกล่าวซ้ำซ้อนกันระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจดังกล่าวได้ต้องได้รับการถ่ายโอนตามมาตรา ๓๐ (๑) (ก) และกำหนดขอบเขตตามมาตรา ๓๐ (๒) เสียก่อน (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีจที่ ๑๖๘/๒๕๔๔ มีนาคม ๒๕๔๔)



๙.๑.๓ การขออนุญาตหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในที่ดินที่ได้ถมขึ้น จากทะเล หน้าที่ว่าการอำเภอเมืองชลบุรี



กระทรวงมหาดไทยโดยอำเภอเมืองชลบุรีขออนุญาตหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่เทศบาลเมืองชลบุรีได้ถมขึ้นจากทะเล เทศบาลเมืองชลบุรีและสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๖ สาขาชลบุรี คัดค้านการดำเนินการดังกล่าว

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเห็นเบื้องต้นดังนี้

(๑) **กรมที่ดิน** เห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่

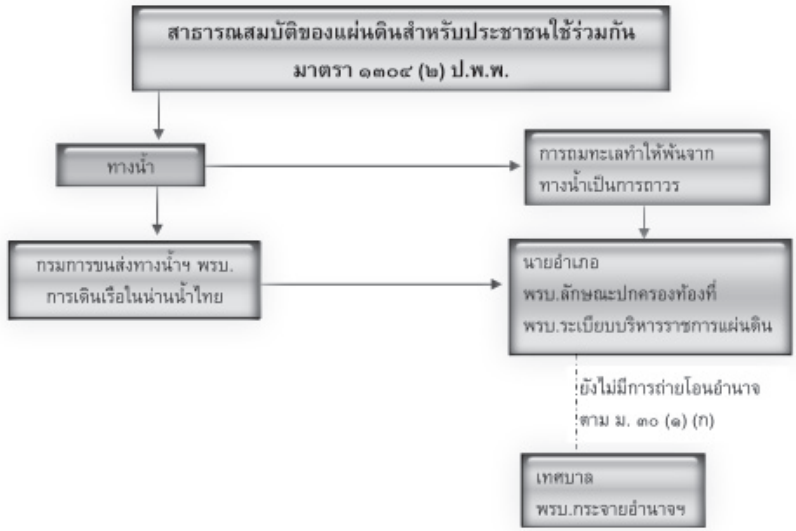
(๒) **เทศบาล** เห็นว่าข้อมูลที่กรมที่ดินนำมาพิจารณาไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง ไม่สอดคล้องกับความเห็นอัยการสูงสุดและความเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่)

(๓) **กระทรวงมหาดไทย** เห็นว่าที่ดินฯ เกิดจากเทศบาลเมืองชลบุรีถมทะเล เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) ป.พ.พ. ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นอำนาจของนายอำเภอตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ฯ



(๔) เทศบาล เห็นว่าที่ดินแปลงพิพาทอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายเทศบาล และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ และ

(๕) เจ้าท่าภูมิภาคที่ ๖ เห็นว่าการถมทะเล โดยผลการหรือได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ไม่เป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกฎหมายของทะเลที่ถูกถมซึ่งเป็นพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๑๗ พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ



คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ทางน้ำอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมการขนส่งทางน้ำตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย และเมื่อมีการถมทะเลจึงทำให้บริเวณดังกล่าวพ้นจากทางน้ำ แต่ยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอและเมื่อยังไม่มีการถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวให้เทศบาล อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณณะยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอต่อไป (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง เสร็จที่ ๙/๒๕๕๘ มกราคม ๒๕๕๘)



๙.๑.๔ คำวินิจฉัยทางปกครองเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตาม ๙.๑.๑ และ ๙.๑.๓ และคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ตาม ๙.๑.๒

ข้อหาหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สืบเนื่องจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น จึงหาหรือว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะและเป็นผู้เสียหายมีอำนาจร้องทุกข์หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการบุกรุกหรือครอบครองที่สาธารณะหรือไม่ประการใด”

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า

(๑) ความเห็น กรก. เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ (เรื่องเสร็จที่ ๑๖๘/๒๕๔๘)

(๒) ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินที่ได้จากการถมทะเลหน้าที่ว่าการอำเภอเมืองชลบุรี (เรื่องเสร็จที่ ๙/๒๕๔๘) เป็นการให้ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระหว่างที่ยังมิได้มีการถ่ายโอนภารกิจตามที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

(๓) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๐/๒๕๔๖ ระหว่าง องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ฟ้องคดี ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ผู้ถูกฟ้องคดี นั้น ประเด็นแห่งคดีเป็นการวินิจฉัยถึงอำนาจในการฟ้องคดีขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับที่ดินที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งให้เป็นอำนาจขององค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับควบคุมกับอำนาจของนายอำเภอ “อำนาจหน้าที่” หมายรวมถึง การฟ้องหรือถูกฟ้อง และศาลปกครองสูงสุดมิได้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารจัดการดูแลรักษาที่สาธารณะระหว่างนายอำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดไม่ขัดหรือแย้งกับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลรักษาที่สาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขอบเขตอย่างไร เพียงใด ยังคงเป็นไปตามในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเลหน้าที่ว่าการอำเภอเมืองชลบุรี (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๔๗/๒๕๔๙ พฤษภาคม ๒๕๔๙)

■ **อำนาจหน้าที่ของ กำนัน นายอำเภอกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.**

เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ใช้บังคับได้มีความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา และคำพิพากษา/คำสั่งของศาลปกครองเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ซ้ำซ้อนของนายอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น และปรากฏว่า^{๒๖} ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๕๕๗ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน นายอำเภอ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๑. ในเขตตำบล ให้กำนันให้ความร่วมมือและช่วยเหลือ นายอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินและสาธารณสุขประโยชน์อื่นอันอยู่ในตำบล

^{๒๖} ข้อมูลสืบค้นจาก www.dop.go.th (กรมการปกครอง) เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๐



๒. ในเขตอำเภอ ให้นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์อื่น

สำหรับมาตราอื่น ๆ มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๒๑^{๒๗} ไม่ได้มีการแก้ไขแต่อย่างใด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

^{๒๗} มาตรา ๑๑๗ ให้อำเภอ คลอง และลำน้ำต่าง ๆ ย่อมเป็นของที่รัฐบาลปกครองรักษา เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะต้องตรวจตราอย่าให้เสียหาย และอย่าให้ผู้ใดทำให้เสีย สาธารณประโยชน์ ถ้าจะต้องซ่อมแซมตกแต่งให้กรมการอำเภอเรียกราษฎรช่วยกันทำอย่าง กับปิดน้ำ ฉะนั้น

มาตรา ๑๑๘ กรมการอำเภอมีหน้าที่จะต้องตรวจตราและจัดการรักษาทางบก ทางน้ำ อันเป็นทางที่ราษฎรไปมาค้าขายให้ไปมาโดยสะดวกตามที่จะเป็นไปได้ทุกฤดูกาล การอันนี้ ถ้าจะต้องทำการซ่อมแซม หรือแก้ไขความชำรุดชั่งให้กรมการอำเภอเรียกราษฎรช่วยกันทำ อย่างว่ามาแล้ว

มาตรา ๑๒๑ ที่อันเป็นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำเป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะตรวจ ตรารักษาป้องกันมิให้พืชพันธุ์สัตว์น้ำสูญไป



ลำดับที่	พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗	ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ^{๒๘}
๑.	มาตรา ๔๐ กำหนดต้องตรวจตราจัดการรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในตำบลนั้น เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัยที่เลี้ยงปลุกสัตว์ เป็นต้น	มาตรา ๔๐ กำหนดต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและองค์ปกครองท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอันอยู่ในตำบลนั้น
๒.	มาตรา ๑๒๒ ที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์คือที่เลี้ยงปลุกสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ร่วมกัน เป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอจะต้องตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดเกี่ยวกันเอาไปเป็นอาญาประโยชน์แต่เฉพาะตัว	<p>มาตรา ๑๒๒ ให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในเขตอำเภอ</p> <p>นายอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง</p> <p>ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด</p>

^{๒๘} www.dopa.go.th (กรมการปกครอง) เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๐



๙.๑.๕ การใช้อำนาจของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด

(๑) การใช้อำนาจในการดูแลที่สาธารณประโยชน์ของนายอำเภอ

กรณีฟ้องว่า นายอำเภอและเจ้าหน้าที่หรือถอนรั้วของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่ามีคำสั่งสร้างรั้วรูก้ำที่ดินสาธารณประโยชน์ ศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า มาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และมาตรา ๖๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ **ให้อำนาจนายอำเภอในการดูแลรักษาทางสาธารณะ แต่กฎหมายมิได้ให้อำนาจนายอำเภอในการรื้อถอนรั้ว**ของเอกชน (ผู้ฟ้องคดี) ออกไปจากที่สาธารณะโดยพลการ การกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจในการดูแลที่สาธารณะโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๗/๒๕๕๖)

(๒) การใช้อำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ในการดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์

กรณีฟ้องว่า มีการปล่อยปละละเลยให้มีการปลูกสร้างรูก้ำคลองสาธารณประโยชน์ โดย นาย ล. ได้ปลูกสร้างบ้านพักอาศัยรูก้ำคลองสาธารณประโยชน์ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนสภาพเป็นถนนสาธารณประโยชน์ โดยการถมดินและก่อสร้างถนนสาธารณะ กว้าง ๘ เมตร เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาล) ไม่สามารถทำทางถนนเชื่อมกับถนนสายหลักได้ ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ นาย ล. รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและมีการร้องทุกข์กล่าวโทษ และดำเนินคดีในศาลยุติธรรม จนนาย ล. ถูกศาลพิพากษาจำคุกและปรับ และให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง โดยโทษจำคุกมีการลงอาญา

ศาลปกครองเห็นว่า ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ให้อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่



รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าฯ มีอำนาจสั่งให้รื้อถอนภายใน ๑๕ วัน หากไม่รื้อถอน พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถจัดการรื้อถอนได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายอำเภอ) ดำเนินคดีกับผู้บุกรุก แต่จนกระทั่งมีคำพิพากษาของศาล ก็ปรากฏว่าไม่มีการรื้อถอน โดยผู้ถูกฟ้องที่ ๒ (นายอำเภอ) ไม่ได้เสนอเรื่องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ผู้ว่าฯ) เพื่อให้ดำเนินการตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายให้ต้องปฏิบัติ

ศาลพิพากษา ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ใช้อำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารเฉพาะส่วนที่ถูกรื้อถอนออกไป ภายใน ๑๕ วัน หากครบ ๑๕ วัน ไม่มีการรื้อถอน ก็ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รื้อถอนอาคาร โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ดำเนินการภายใน ๔๕ วัน (ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๔๑๓/๒๕๔๗)

(๓) การดูแลรักษาทางสาธารณสุขประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ของนายอำเภอ

กรณีฟ้องว่า นายอำเภอละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้มีการขุด
ถนนทางสาธารณสุข

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ทางพิพาทอยู่ในเขตป่าสงวน
แห่งชาติ ซึ่งตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ บัญญัติห้ามมิ
ให้บุคคลใดยึดถือ ครอบครอง ทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง
เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสีย
สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น ทางพิพาทจึงมิใช่ทางที่มีไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วม
กันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นทางที่
ผู้ฟ้องคดี นาย น. และผู้บุกรุกที่ดินป่าสงวนแห่งชาติได้ร่วมกันจัดทำขึ้นโดยไม่
ชอบด้วยกฎหมาย โดยเป็นการทำให้เสื่อมสภาพป่าสงวนแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีจึง
ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันทางพิพาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี
ไม่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จึงมิได้ละเลยต่อหน้าที่ในการปล่อยให้นาย น. ปิดกั้น
ทางพิพาท จึงพิพากษายกฟ้อง



ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ทางพิพาทที่มีขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๙ ภายหลังจากการกำหนดพื้นที่พิพาทเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๐๗) ทางพิพาทจึงมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจในการดูแลรักษาทางพิพาท ตามมาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการดูแลรักษาทางพิพาท จึงมิใช่การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ทางพิพาทมีสภาพเป็นทางที่ราษฎรใช้เป็นทางสัญจรมาเป็นเวลานาน และผู้ฟ้องคดีได้ใช้ทางพิพาทเป็นเส้นทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ในหมู่บ้านเดียวกับทางพิพาท เมื่อทางพิพาทตั้งอยู่ในอาณาเขตท้องที่ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องที่ ในการจัดการรักษาทางพิพาทซึ่งเป็นทางที่ราษฎรใช้เป็นทางเข้าออกที่ดินทำกินให้ราษฎรใช้เป็นทางไปมาโดยสะดวก ตามมาตรา ๖๒ วรรคสาม และมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ประกอบกับมาตรา ๑๑๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนไม่สามารถใช้ทางพิพาทเข้าออกที่ดินทำกินได้เนื่องจากนาย น. ได้ปิดกั้นทางพิพาท และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขความเดือดร้อนดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการให้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปล่อยให้มีการปิดกั้นทางพิพาท จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดการรักษาทางพิพาทซึ่งเป็นทางที่ราษฎรใช้เป็นทางเข้าออกที่ดินทำกินให้ราษฎรใช้เป็นทางไปมาโดยสะดวก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๙/๒๕๔๗)



๙.๑.๖ สถานะทางกฎหมายของถนนในที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนที่ ราชพัสดุอยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่น

ที่ดินได้มาโดยการครอบครองของรัฐ ใช้ประโยชน์เป็นที่ตั้ง
ส่วนราชการ ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ตั้งแต่ปี ๒๔๘๑ เป็นแปลงที่ ๙๖๕๕ ต่อมา เปลี่ยน
เป็น ปจ.๖๘๗ และสก. ๑๘๒ ตามลำดับ ต่อมาเลิกใช้ จังหวัดจัดให้ประชาชนเช่า
บางส่วนเป็นถนนและตัดถนนเพิ่ม ต่อมามีการออก นสล. ๑๔ ฉบับ แต่ได้เว้น
พื้นที่เป็นถนนไว้

กรมการรักร์เห็นว่า บริเวณที่เป็นถนน มีสถานะเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อ
ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์ ต่อมาจึงมีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณที่ไฟไหม้ โดย**วางผัง
อาคารทับแนวถนนเดิม** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) ยอมรับว่าส่วนที่
เป็นถนนเป็นที่ราชพัสดุ และได้ใช้งบประมาณในการก่อสร้าง ดูแล รักษาและบูรณะ
ซ่อมแซม แต่ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ผู้แทนกระทรวงการคลัง
(สรรพากรจังหวัด) ในขณะนั้น อาจเข้าใจว่าในส่วนที่ขอใช้เป็นถนนมิได้ใช้ในราชการ
กรมที่ดินคัดค้าน โดยเห็นว่า บริเวณพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท
พลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
นายกเทศมนตรีและผู้แทนกระทรวงการคลัง (สรรพากรจังหวัด) มีบันทึกยืนยัน
ว่าที่ดินที่ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง มีถนนตัดผ่านหลายสาย

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อราษฎรใช้ประโยชน์ในบริเวณ
ถนน และในการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง มีบันทึกยืนยันว่าพื้นที่ได้ใช้
ประโยชน์ในราชการ พื้นที่ใดเป็นถนนและมิได้มีการคัดค้านคณะกรรมการฯ จึงเห็นว่า
ที่ดินแปลงพิพาทเป็นที่ราชพัสดุที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะสำหรับ ๑๔
แปลง ที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเท่านั้น สำหรับที่ดินที่ประชาชนใช้เป็น
ถนนเพื่อสัญจรและติดต่อราชการฯ ถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท
พลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง
เสร็จที่ ๙๘/๒๕๔๕ กุมภาพันธุ์ ๒๕๔๕)



๙.๑.๖ สถานะทางกฎหมายของที่สาธารณประโยชน์ที่อยู่ในเขต อุทยานแห่งชาติ

มีปัญหาเกี่ยวกับการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนบริเวณที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (ที่สาธารณประโยชน์) จะส่งผลต่อสถานะทางกฎหมายของที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าว ย่อมไม่มีผลเป็นการเพิกถอนความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันของที่สาธารณประโยชน์ แต่อย่างใด เพราะการเพิกถอนการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ต้องดำเนินการโดยการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ (๕) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การที่ได้กำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเช่นนี้ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานดังกล่าวก็ไม่เสียไป ทั้งนี้ เพราะมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ไม่ได้ห้ามการกำหนดที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นอุทยานแห่งชาติ เมื่อที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นที่ดินของรัฐและไม่มีผู้ใดสามารถอ้างเอาเป็นเจ้าของหรือครอบครองได้ ที่ดินดังกล่าวจึงสามารถกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติได้ ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

ต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันฯ ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันของที่สาธารณประโยชน์ โดยมีเหตุผลว่าที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว ซึ่งทางราชการได้สงวนหวงห้ามไว้สำหรับให้ราษฎรใช้เลี้ยงสัตว์ ปัจจุบันพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวแล้ว ดังนั้นที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว จึงพ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่เนื่องจากที่ดินดังกล่าวบางส่วนอยู่ในเขตที่ได้ประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ ที่ดินบางส่วนนั้นก็ยังคงเป็นอุทยานแห่งชาติอยู่ตามเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้ว การจะเข้าไปดำเนินการใด ๆ ในที่ดินดังกล่าวจึงต้อง



ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ สำหรับกรณีที่ตั้งจังหวัดจะเข้าไปดำเนินการเพื่อหาผลประโยชน์ในที่ดินส่วนนี้ จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ (๑๓) (๖) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ กล่าวคือ ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นก่อน (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๒๗๑/๒๕๓๐ กรกฎาคม ๒๕๓๐)

๙.๑.๘ สิทธิและหน้าที่ในการดูแลทรัพย์สินสาธารณประโยชน์

มีปัญหาว่า เงินงบประมาณที่จังหวัดได้รับการสนับสนุนจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อให้เทศบาลซ่อมแซมสะพานนั้น ทรัพย์สินควรตกเป็นของหน่วยงานใด

กรมป้องกันฯ เห็นว่า การดำเนินการของกรมป้องกันฯ เป็นเพียงให้การช่วยเหลือ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ ไม่ได้สร้างขึ้นใหม่ จึงควรเป็นสิทธิและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า โดยภารกิจของกรมป้องกันฯ และนโยบายของรัฐบาลเป็นการช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ดูแลทรัพย์สินอันเป็นสาธารณประโยชน์ให้สามารถทำภารกิจของตนให้ลุล่วงได้ การของบประมาณก็เพื่อสนับสนุนเทศบาล และสะพานเป็นสิ่งสาธารณประโยชน์ในความดูแลของเขตเทศบาล สะพานที่ก่อสร้างใหม่จึงเป็นทรัพย์สินของเทศบาล แม้จะใช้งบประมาณของกรมป้องกันฯ ก็ตาม (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๗๐๑/๒๕๔๘ ตุลาคม ๒๕๔๘)

๙.๑.๙ สถานภาพทางกฎหมายของที่ดินซึ่งเคยเป็นที่ตั้งเดิมของโรงเรียน

ที่ดิน น.ส. ๓ ก ได้มาโดยราษฎรยกให้ใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปี ๒๕๒๑ โรงเรียนถูกเผาจึงมีการย้ายไปตั้งแห่งใหม่และใช้ทำการเรียนการสอนจนถึงปัจจุบัน และโรงเรียนไม่เคยใช้ที่ดินแปลงเดิมตั้งแต่นั้นมา ต่อมา ปี ๒๕๒๓ พระราชบัญญัติโอนฯ โรงเรียนประชาบาลไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โอนทรัพย์สินของโรงเรียน



ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติด้วย จึงมีปัญหาว่าที่ดินดังกล่าวจะต้องโอนไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติหรือไม่

โดยปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ปี ๒๕๒๖ - ๒๕๔๗ ใช้ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นแปลงเกษตร ปี ๒๕๔๗ องค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้ประโยชน์ตามโครงการพัฒนาพื้นที่ชายแดนช่องจอม และต่อมาเมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับงบประมาณปี ๒๕๔๘ ก่อสร้างโครงการดังกล่าวแล้วเสร็จ องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับเงินจากการเข้าใช้ประโยชน์จากราชรัฐสำหรับการจ้างทำความสะอาด / ค่าไฟฟ้า / ประปา และ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงขออนอกโฉนดแต่กรรมนารักษ์ขออนอกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ที่ดินได้มาจากราชรัฐยกให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นที่ตั้งอาคารเรียนตั้งแต่ปี ๒๔๙๓ และมีการใช้ประโยชน์ตามเจตนาของผู้ให้ ที่ดินจึงมีสภาพเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะจึงเป็นที่ราชพัสดุ ต่อมาได้โอนโรงเรียนบ้านด่านไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อปี ๒๕๐๙ องค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้ประโยชน์จนถึงปี ๒๕๒๑ และมีการโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเมื่อปี ๒๕๒๓ การโอนทั้ง ๒ กรณี ไม่ถือเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงยังถือว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรรมนารักษ์ ดังนั้น จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ราชพัสดุ หลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง / ดูแล / บำรุงรักษา / ใช้ / จัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๘๗/๒๕๕๐ เมษายน ๒๕๕๐)



๙.๑.๑๐ อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่ สาธารณประโยชน์

ก่อนการจัดตั้งศาลปกครองในปี ๒๕๔๔ นั้น การพิจารณาเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครอง มีคดีที่ศาลปกครองวินิจฉัยไว้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ ที่น่าสนใจ ดังนี้

(๑) กรณีศาลวินิจฉัยว่าหน่วยงานละเลยต่อหน้าที่

(๑.๑) **ทางสาธารณะ** (การไม่ดำเนินการตามคำร้องเรียนกรณีรากต้นไม้ซึ่งขึ้นอยู่ในที่สาธารณะทำให้บ้านของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย)

ศาลปกครองเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถตัดต้นไม้ได้เอง เพราะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดฯ และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดี (เขต) มีหน้าที่ดูแลซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรง จึงต้องแก้ไขความเดือดร้อน กรณีผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างอาคารบ้านพักถูกล้ำที่สาธารณะก็เป็นคดีพิพาทอีกคดีหนึ่ง กรณีอ้างว่าการตัดต้นไม้อาจทำลายสภาพแวดล้อมนั้น เมื่อคำนึงถึงความเสียหายของผู้ฟ้องคดีกับเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว ไม่มีเหตุผลที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระความเสียหายที่เกิดขึ้น

ศาลจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่แก้ไขความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากต้นไม้ที่ขึ้นอยู่ในทางสาธารณะ (ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๓๓๖/๒๕๔๖)

(๑.๒) บึงสาธารณะประโยชน์

กรุงเทพมหานครนำบึงสาธารณะประโยชน์ที่ต้นเขินซึ่งประชาชนใช้เป็นทางสัญจรไปสร้างสำนักงานเขตและปิดกั้นทางดังกล่าว

ศาลปกครองเห็นว่า เมื่อบึงพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวล



กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้จะตื่นเงินและไม่ได้ใช้เป็นที่พักเก็บน้ำและเป็นที่
เลี้ยงสัตว์อีกต่อไป แต่ตราบใดที่ยังไม่มีการถอนสภาพตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑)
แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บึงพิพาทก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันเช่นเดิม การที่ประชาชนใช้ที่ดินบึงพิพาทซึ่งตื่น
เงินเป็นทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะประโยชน์ไม่ว่าจะใช้เป็นเวลานานเพียงใด หรือมี
จำนวนประชาชนใช้มากน้อยเท่าใด บึงพิพาทส่วนที่ประชาชนใช้เป็นทางสัญจร ก็คง
มีสภาพเป็นทางสาธารณะประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ
พลเมืองใช้ร่วมกันเช่นเดียวกัน ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี (เขต) จะ
ต้องดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันมิให้ผู้ใดบุกรุกหรือเข้าไปครอบครองโดยไม่
ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนดูแลให้ประชาชนได้ใช้ให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของ
สภาพการใช้ประโยชน์ของประชาชน

การที่กรุงเทพมหานครนำที่ดินบึงพิพาทไปก่อสร้างอาคาร
ที่ทำการสำนักงานเขตและสร้างรั้วปิดกั้นทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณะประโยชน์ที่
ประชาชนยังใช้ร่วมกันอยู่ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และการที่
ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาทางสาธารณะประโยชน์ มิได้ดำเนินการใด ๆ
เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณะประโยชน์ จึงเป็นการละเลยต่อ
หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า มีทางสาธารณะประโยชน์ซึ่ง
เป็นทางรถยนต์ที่ประชาชนใช้สัญจรสู่ถนนสาธารณะอยู่ในบริเวณบึงที่พิพาท การที่
กรุงเทพมหานครนำบึงที่พิพาทไปก่อสร้างอาคารสำนักงานเขตก็ชอบที่จะกั้นทาง
พิพาทออกจากแนวเขตที่จะสร้างรั้วสำนักงาน เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ดั้งเดิม
หรือสร้างใหม่ทดแทนทางเดิมให้มีความสะดวกไม่น้อยกว่าเดิม การสร้างเพียง
สะพานทางเดิน ค.ส.ล. ยังไม่สะดวกและไม่อาจทดแทนทางสาธารณะประโยชน์เดิม
ได้ เพราะมีประชาชนอาศัยอยู่ด้านหลังบึงพิพาทอีกเป็นจำนวนมาก



โดยศาลยังได้ให้ความเห็นว่า แม้การที่ศาลจะสั่งให้เปิดทางพิพาทยาวตลอดแนวบึงพิพาทเพื่อให้ประชาชนดังกล่าวใช้ทางพิพาทได้ จะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องมีภาระค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนรั้ว สิ่งปลูกสร้างและย้ายอุปกรณ์ต่าง ๆ และต้องก่อสร้างรั้วขึ้นใหม่ก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบประโยชน์ของการเปิดทางพิพาทตลอดแนวบึง ถือได้ว่าเหมาะสมและไม่เป็นการเสียหายเกินความจำเป็นสำหรับผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม อันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีและกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ มาตรา ๘๙ (๖) ที่มีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และยังเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ ศาลปกครองสูงสุดให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนรั้วที่ปิดกั้นทางพิพาทเพื่อให้ประชาชนได้ใช้เป็นทางสาธารณประโยชน์ตามปกติต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๑/๒๕๕๗)

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า กรุงเทพมหานครและเขตได้ดำเนินการขยับแนวรั้วเพื่อทำเป็นถนนเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ โดยใช้เงินงบประมาณในการดำเนินการเป็นจำนวนมาก^{๒๙}

(๑.๓) ป่าช้าสาธารณประโยชน์ (การสร้างวัดในที่ป่าช้าสาธารณประโยชน์บางส่วน)

อำเภออนุญาตให้มีการตั้งวัดในที่ดินป่าช้าสาธารณประโยชน์ วัดสร้างถาวรวัตถุในที่ดินดังกล่าวบางส่วน โดยไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ตุลาการผู้แถลงคดีมีความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบล และผู้ถูกฟ้องคดีนั้น มีหน้าที่ดูแลที่สาธารณประโยชน์ (ป.พ.พ. มาตรา ๑๓๐๔

^{๒๙} หนังสือพิมพ์ สวัสดิ์กรุงเทพ น. ๑๖



(๒) องค์การบริหารส่วนตำบลจึงจะเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ แต่ที่สาธารณสุขประโยชน์สามารถเปลี่ยนแปลงได้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและตามความต้องการของราษฎร

ตุลาการผู้แถลงคดี จึงได้เสนอต่อองค์คณะ โดยสมควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ ข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้

๑. ทำให้ป่าช้าสาธารณสุขประโยชน์กลับสู่สภาพเดิม
๒. สอบสวนข้อเท็จจริง สอบถามความประสงค์ของราษฎรในบริเวณดังกล่าว และมติของ อบต. เพื่อเสนอความเห็นต่อกรมที่ดิน เพื่อเปลี่ยนสภาพโดยการถอนสภาพการเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน

ศาลพิพากษา ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเพื่อคืนสภาพเดิมแก่ที่ดินป่าช้าสาธารณสุขประโยชน์ (ศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๔/๒๕๔๗)

ต่อมาวัดได้ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาใหม่ ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำขอ ไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคดีนี้ไว้พิจารณาใหม่ ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาพิพากษาตามเดิมโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเพื่อคืนสภาพเดิมแก่ที่ดินป่าช้าสาธารณสุขประโยชน์ตามคำบังคับของศาลในคดี ผู้ร้องสอดอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด^{๓๐}

(๑.๔) ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณสุขประโยชน์ (อำนาจขององค์การปกครองท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณสุขประโยชน์)

กรณีฟ้องว่า หน่วยงานเข้าไปรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่สาธารณสุขประโยชน์โดยปราศจากอำนาจ

^{๓๐} ข้อมูล ณ สิงหาคม ๒๕๕๐



ศาลเห็นว่าที่พิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ประชาชนเคยใช้เป็นทีเลี้ยงสัตว์มาก่อน และแม้ประชาชนจะเลิกใช้ประโยชน์ดังกล่าวแล้ว แต่เมื่อยังไม่มีการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และยังมีได้จัดขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองได้ใช้ประโยชน์ในราชการตามมาตรา ๘ และมาตรา ๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่พิพาทจึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) เช่นเดิม ซึ่งตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับข้อ ๕ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษา พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้ที่พิพาทอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลรักษา การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่พิพาทจะต้องเป็นการดำเนินการในลักษณะให้ที่พิพาทยังคงมีสภาพหรือยังคงดำรงอยู่เป็นที่เลี้ยงสัตว์เช่นเดิม หากนำไปใช้ในกิจการอื่นหรือเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้เป็นที่ทิ้งขยะโดยพลการไม่ เพราะการจะนำที่ดินพิพาทไปใช้ในกิจการอื่นต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยก่อน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับข้อ ๘ ข้อ ๙ และข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษา หากมีบุคคลใดเข้าไปครอบครองที่พิพาทโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บุคคลนั้นออกไปจากที่พิพาทตามวิธีการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ต้องใช้สิทธิทางศาลหาได้มีอำนาจเข้าไปทำการรื้อถอนโรงเรือนของผู้ฟ้องคดีโดยพลการไม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าไปรื้อถอนโรงเรือนของผู้ฟ้องคดีโดยพลการ จึงเป็นการกระทำละเมิดแก่ผู้ฟ้องคดี

สำหรับข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่า สามารถรื้อถอนได้ เพราะมาตรา ๓๙ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดฯ ให้อำนาจไว้ นั้น เห็นว่า กฎหมายดังกล่าวข้างต้นนั้นให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปจัดการคุ้มครองป้องกันและรักษาที่สาธารณะและสถานสาธารณะได้ทันทั่วถึง เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่ในคดีนี้ประชาชนมิได้ใช้ประโยชน์ในที่พิพาทนั้นแล้วจึงไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องใช้กฎหมาย ดังกล่าว



ผู้ถูกฟ้องคดีเองก็ต้องการยึดถือครอบครองที่พิพาทไว้ใช้เป็นที่พักพิง ซึ่งทำให้
สกปรกและเกิดความไม่เรียบร้อย

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าไปดำเนินการภายในที่พิพาทจึงไม่
อาจถือว่าเป็นการคุ้มครองป้องกันและรักษาที่พิพาทไว้เพื่อให้ประชาชนได้ใช้
ประโยชน์ร่วมกันตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด การ
ดำเนินการรื้อถอนโรงเรือนดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ปราศจากอำนาจตามกฎหมาย
และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้รื้อถอนโรงเรือนโดยละเมิด
จึงต้องชดเชยค่าโรงเรือนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี (ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดง
ที่ ๙๙๐/๒๕๕๘)

(๒) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่ละเลยหน้าที่

(๒.๑) การดูแลรักษาทางสาธารณสุขประโยชน์

กรณีฟ้องว่า เทศบาลละเลยปล่อยให้มีการก่อสร้าง
สิ่งปลูกสร้างหรือปลูกต้นไม้รุกล้ำทางสาธารณสุขประโยชน์

ศาลปกครองเห็นว่า การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมี
คำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ในการดูแล
ทางหลวงเทศบาลอันเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อ
มิให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าไปยึดถือครอบครองหรือปลูกสร้างสิ่งใดในเขต
ทางหลวงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์
สาธารณสุข ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยกที่ดินซึ่งมีรั้วคอนกรีตอยู่ด้วยให้
แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาล) เพื่อใช้ขยายถนนทำให้รั้วคอนกรีตซึ่งเป็นส่วนควบ
กับที่ดินตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะ
ดำเนินการขยายเขตทางหลวงเมื่อใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับแผนงาน โครงการ งบประมาณ
ตลอดจนนโยบายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเรื่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิใช้



ดุลพินิจกำหนดเวลาก่อสร้างตามที่เห็นสมควรประกอบกับบริเวณดังกล่าวมีถนนที่ประชาชนสามารถใช้สัญจรได้ตามปกติ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปล่อยให้ดินที่มีผู้ยกให้ไว้ในสภาพเดิมโดยยังไม่ดำเนินการขยายเขตทางหลวง และยังไม่ดำเนินการรื้อถอนรั้วคอนกรีตบนที่ดินดังกล่าว จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘/๒๕๕๖)

(๒.๒) การดูแลทางสาธารณะหน้าอาคารของเอกชน

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เช่าอาคารที่มีสภาพเป็นตึกแถวค้าขาย นางสาว ส. ผู้ค้าแผงลอยนำสินค้ามาขายในทางสาธารณะล้ำเข้าไปหน้าอาคารของร้านค้าของผู้ฟ้องคดี ทำให้กีดขวางทางเดินเข้าออกร้านค้า จึงมีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ดำเนินการในเวลาอันสมควร ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ เลือกลงปฏิบัติ ไม่เป็นธรรม เพราะไม่จับหรือจับผู้อื่นพอเป็นพิธี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีจับผู้ฟ้องคดีและนำสินค้าไปยังสำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดี

ศาลปกครองเห็นว่า มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๒ ห้ามผู้ใดขายสินค้าบนถนนหรือในสถานสาธารณะ แต่ไม่ห้ามฯ ในถนนส่วนบุคคลหรือบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศผ่อนผันให้ทำได้ในวันเวลาที่กำหนดโดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร และมาตรา ๔๔ เจ้าหน้าที่จะมีอำนาจตักเตือน/จับกุมหากไม่เชื่อฟังคำตักเตือนหรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๒๐ ดังนั้น อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีในแต่ละคดีหรือในแต่ละความผิดไปและเมื่อดำเนินการในคดีนั้นไปตามขั้นตอนและวิธีการตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดฯ กำหนดจบเสร็จสิ้นแล้ว ก็ต้องถือว่าเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว เมื่อได้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดแล้ว ต่อมาภายหลังมีการกระทำความผิดอีกก็เป็นความผิดใหม่ กรณีนี้จึงไม่ถือว่าละเลยต่อหน้าที่แต่อย่างใด



คดีนี้ ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้เปรียบเทียบ นางสาว ส. ซึ่งกระทำความผิดตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๑) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดฯ โดยเปรียบเทียบครั้งละ ๒๐๐ บาท รวม ๗ ครั้ง ตามมาตรา ๕๔ จึงเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง (๔) ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ.๑๓๒/๒๕๔๙)

(๓) กรณีละเมิด (การสร้างถนนในที่ดินของเอกชน)

กรณีฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบลสร้างถนนและสะพานเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วน ทำให้ที่ดินข้างเคียงสูงกว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดี โครงการสร้างสะพานและถนนเป็นโครงการบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะสำรวจและออกแบบผู้ฟ้องคดีทราบแต่ไม่คัดค้าน ที่ดินแปลงพิพาทอยู่นอกเขตพื้นที่ยื่นฟ้องคดี ไม่มีหลักฐานการให้ความยินยอม โดยผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า เอกสารต้นฉบับสูญหายเมื่อครั้งยุบรวมสำนักงานโยธาจังหวัด และสำนักงานผังเมืองจังหวัด เข้าด้วยกัน และเอกสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีส่งไปเพื่อขอขออนุญาตจาก สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองก็ไม่มีรายชื่อของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีสร้างถนนเชื่อมคอสระพานนอกเขตพื้นที่เป็นการกระทำที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่รับผิดชอบ มาตรา ๖๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลฯ และเป็นละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุด พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับสภาพที่ดินของผู้ฟ้องคดีในบริเวณที่พิพาทให้คืนสู่สภาพเดิมก่อนมีการก่อสร้างถนนและส่งมอบคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๘/๒๕๔๘)

๙.๑.๑๑ การใช้อำนาจนอกเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ของกรุงเทพมหานครนอกเขตพื้นที่)

กรุงเทพมหานครมีโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการของกองโรงงานช่างกล (โรงงานซ่อมบำรุงยานพาหนะ และเครื่องจักรกล) โดยที่ดินของกรุงเทพมหานครในเขตจังหวัดนครปฐม ไม่ขัดกับข้อกำหนดผังเมืองรวม มีการ



คัดเลือก/อนุมัติจ้างทำสัญญาจ้างแล้ว อยู่ระหว่างก่อสร้าง เมื่อเสนอที่ประชุมสภากรุงเทพมหานครเพื่อพิจารณาเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และเพื่อพิจารณาอนุมัติให้กันเงินเหลือมีปี สมาชิกเห็นว่าเป็นการดำเนินกิจการนอกเขตซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครจึงหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหารือว่า (๑) เป็นการดำเนินการกิจการนอกเขตหรือไม่ และ (๒) หากเป็นการที่สภากรุงเทพมหานครเห็นชอบร่างข้อบัญญัติฯ ให้ก่อสร้าง กระทั่งการคัดเลือก/อนุมัติจ้าง/ทำสัญญาจ้าง แล้ว จะถือว่าสภากรุงเทพมหานครเห็นชอบตามมาตรา ๙๓ (๒) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การดำเนินกิจการของกรุงเทพมหานคร เพื่อการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร แบ่งออกเป็น (๑) การบริหารภายในของกรุงเทพมหานคร เช่น การบริหารงานบุคคล/การเงินการคลัง/พัสดุ (คน/เงิน/ทรัพย์สิน) เป็นอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับนิติบุคคลทั่ว ๆ ไป ที่สามารถดำเนินการอย่างใดและ ณ ที่ใด ๆ ได้ เช่น จัดซื้อจัดจ้าง/จัดฝึกอบรม และ (๒) กิจการที่ต้องทำตามอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในเขตกรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร และกฎหมายกระจายอำนาจฯ

คณะกรรมการจึงเห็นว่า การก่อสร้างโรงงานซ่อมบำรุงฯ นอกเขตเป็นอำนาจตาม (๑) ไม่ต้องห้ามตาม (๒) และไม่ใช้กิจการตาม (๒) (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๑๐/๒๕๔๗ พุทธศักราช ๒๕๔๗)

๙.๑.๑๒ การขอใช้ประโยชน์ที่ดินที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรอื่น

นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีฐานะเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีฐานะเป็นหน่วยงานการเมืองที่มีสิทธิจะขอใช้ที่ราชพัสดุ หรือที่ป่าสงวนแห่งชาติได้ ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่องค์กรอื่น ๆ เป็นผู้บังคับบัญชาและการขอใช้ประโยชน์ใน



ราชการก็ดี หรือการขอจัดหาผลประโยชน์ก็ดีอาจมีผลกระทบต่อประชาชน และเกิดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเอกชนได้

(๑) การใช้ในราชการ

(๑.๑) **ที่ราชพัสดุ** (การใช้ที่ราชพัสดุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น)

กรมชลประทานจัดซื้อที่ดินจากราษฎร เพื่อก่อสร้างฝายผันน้ำในการชลประทาน โดยการทำสัญญาซื้อขายและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้อาศัยที่ดินในบริเวณดังกล่าวโดยอ้างว่าได้รับมรดกตกทอดจากผู้ขายที่ดิน แต่กรมธนารักษ์อนุญาตให้เทศบาลใช้ประโยชน์ที่ดินแปลงดังกล่าว (บางส่วน) เพื่อจัดทำโครงการสถานที่พักผ่อน สวนสาธารณะ และสนามกีฬา เทศบาลจึงได้ประกาศให้ราษฎรผู้บุกรุกออกจากพื้นที่ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ยกเลิกหนังสืออนุญาตให้เทศบาลใช้ที่ราชพัสดุและคืนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ที่พิพาทมาโดยการซื้อจากเอกชนเป็นการได้กรรมสิทธิ์ตามการซื้อขายทางแพ่ง มีการทำสัญญาซื้อขายและจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย มิใช่เป็นการได้จากการเวนคืนและที่ดินแปลงดังกล่าวมีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ การอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบการอนุญาตให้ใช้ที่ราชพัสดุไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์เดิมของกรมชลประทาน ศาลจึงพิพากษายกฟ้อง (ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ๑.๑๕๕/๒๕๔๗)

(๑.๒) **ที่ป่าสงวนแห่งชาติ** (การส่งเอกสารหลักฐานในการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น)

องค์การบริหารส่วนตำบลขอใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทรพยากรธรรมชาติจังหวัดแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบล ส่งเอกสารรายงาน เหตุผลและความจำเป็นในการขอใช้ประโยชน์ โดยต้องขอความเห็นชอบจากเจ้าสังกัดระดับกระทรวง/ ผู้บัญชาการเหล่าทัพตามระเบียบฯ **องค์การบริหาร**



ส่วนตำบลเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการท้องถิ่น / เป็นอิสระ / ไม่ได้ขึ้นอยู่กับสังกัดกระทรวง / ผู้บัญชาการเหล่าทัพ จึงไม่ต้องมีเอกสารรายงานเหตุผลและความจำเป็นพร้อมทั้งความเห็นชอบจากเจ้าสังกัดระดับกระทรวง

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ หลักการดังกล่าว “มิได้หมายความว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระ โดยไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานโดยสิ้นเชิง” แต่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานตามที่มีกฎหมายบัญญัติเท่าที่มีความจำเป็นเท่านั้น

กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลขอใช้พื้นที่ในเขตป่าสงวนซึ่งกรมป่าไม้รับผิดชอบ องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องปฏิบัติตามระเบียบโดยเอกสารมี ๒ ส่วน ๑. รายงานและเหตุผลความจำเป็น ๒. ความเห็นชอบจากเจ้าสังกัดฯ โดยส่วนที่ ๑ หากองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถทำได้ กรมป่าไม้ย่อมไม่สามารถอนุญาตได้ ส่วนที่ ๒ แม้องค์การบริหารส่วนตำบลมิได้สังกัดกระทรวงหรือเหล่าทัพ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้นายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแลหรือกระทรวงมหาดไทยในฐานะเป็นกระทรวงที่กำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งปวง ให้ความเห็นชอบแทนกระทรวงเจ้าสังกัดได้ เพื่อประกอบการพิจารณา แต่หากองค์การบริหารส่วนตำบลมั่นใจว่ามีหลักฐานหนักแน่นเพียงพอ และไม่ประสงค์จะได้รับการสนับสนุนจากนายอำเภอหรือกระทรวงมหาดไทยก็ย่อมทำได้ แต่กรมป่าไม้ก็ย่อมมีสิทธิและอำนาจในการพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นตามดุลพินิจของตนตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๑๙/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๕๔๘)



(๒) การขอจัดหาประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของ องค์กรอื่น (การขอเช่าที่ราชพัสดุเพื่อขยายตลาด)

ผู้ฟ้องคดีและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอเช่าที่ราชพัสดุแปลงเดียวกัน ต่อมากรมธนารักษ์อนุญาตให้เทศบาลเป็นผู้เช่าที่ดินเพื่อขยายตลาด และเทศบาลได้ขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินพิพาท ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งของกรมธนารักษ์จังหวัดที่ปฏิเสธไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเช่า และสั่งห้ามเทศบาลขับไล่ออกจากที่พิพาท

ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า จากพยานหลักฐานรับฟังได้ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองที่ราชพัสดุโดยไม่ได้เช่าและเป็นผู้เช่าที่ราชพัสดุบางส่วน การเช่าเพื่อประกอบการค้าจะต้องประมูล กรมธนารักษ์จึงมีอำนาจอนุญาตให้เทศบาลเช่าได้ การแจ้งผู้ฟ้องคดีว่ากรมธนารักษ์อนุญาตให้เทศบาลเช่าและไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเช่า ไม่ใช่การปฏิเสธไม่อนุญาตให้เช่า โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่เทศบาลแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ราชพัสดุ เป็นการแจ้งเตือนฐานะที่เทศบาลเป็นผู้เช่าที่มีหน้าที่ตามเงื่อนไขการเช่าที่ราชพัสดุ ไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ศาลจึงพิพากษายกฟ้อง (ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๔๖๕/๒๕๕๒)

๙.๑.๑๓ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาและการคุ้มครองป้องกัน ในชั้นการพิจารณาคดีและการบังคับคดี

(๑) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี (ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

เอกชน ๒ ราย ฟ้องจังหวัดเป็นคดีแพ่ง ๒ คดี ต่อศาลจังหวัดในประเด็นที่ดินมือเปล่าและเป็นส่วนหนึ่งของ “ป่าช้าสาธารณประโยชน์” หรือไม่ ต่อมาอำเภอขอรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง มีผู้คัดค้าน และฟ้องจังหวัดชุมพรเป็นจำเลยโต้แย้งกรรมสิทธิ์ จังหวัดจึงแจ้งองค์การบริหาร



ส่วนตำบลเพื่อออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ศาลจังหวัดพิพากษาให้จังหวัดแพ้คดี และให้ใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทนโจทก์ องค์การบริหารส่วนตำบลหรืออำเภอว่าสำนักงานที่ดินจังหวัดแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่งเงินให้สำนักงานอัยการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และระเบียบกำหนดให้ใช้งบขององค์การบริหารส่วนตำบลได้หรือไม่ กรมที่ดินมีหนังสือเวียนถึงผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งแนวทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยที่ตอบข้อหารือว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน **ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับคดีที่เกิดขึ้นหน่วยงานที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีจะเป็นผู้รับผิดชอบ** แต่อำเภอแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลว่า สำนักงานอัยการจังหวัดเห็นว่า ประเด็นพิพาทเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินสาธารณประโยชน์ มาตรา ๑๓๐๔(๒) ตามระเบียบฯ ปี ๒๕๔๔ ข้อ ๖ (๒) ให้ใช้งบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หากจะอุทธรณ์ให้ส่งเงินค่าขึ้นศาลให้สำนักงานอัยการด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่า กรณีดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลไม่เห็นด้วย เพราะไม่ใช่คู่ความหรือหน่วยงานที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบฯ แต่คดีพิพาทนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ใช่คู่ความหรือต้นเหตุแห่งการดำเนินคดี องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่มีหน้าที่ต้องรับภาระฯ ดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานอิสระโดยผลของรัฐธรรมนูญ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย แต่มิได้สังกัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยจึงไม่อาจใช้ระเบียบฯ บังคับให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องรับภาระฯ ได้ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๖/๒๕๔๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙)



(๒) ความรับผิดชอบตามคำพิพากษา (ความรับผิดชอบตามคำพิพากษากรณีละเมิดที่เกิดจากการก่อสร้างถนนรुकูล้ำที่ดินของเอกชน)

เอกชนฟ้องจังหวัดเนื่องจากมีการรुकูล้ำที่ดินเพื่อนำไปใช้สร้างถนนเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการ จังหวัดโอนถนนให้กรมทางหลวงชนบท ต่อมามีการถ่ายโอนภารกิจจากกรมทางหลวงชนบทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศาลจังหวัดพิพากษาให้จำเลย (จังหวัด) รื้อถอนถนนส่วนที่รुकูล้ำออก และส่งมอบที่ดินคืนให้โจทก์ จึงมีการหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ในขณะหารือที่คดีอยู่ระหว่างอุทธรณ์ โดยมีประเด็นว่าหากคดีถึงที่สุด และจำเลย (จังหวัด) แพ้คดี องค์กรใดจะเป็นผู้รับผิดชอบระหว่าง จังหวัด กรมทางหลวงชนบท และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ขณะหารือ คดียังไม่ถึงที่สุด จำเลย (จังหวัด) จึงต้องผูกพันในคดีต่อไป ส่วนการปฏิบัติตามคำพิพากษหากคดีถึงที่สุดเป็นหน้าที่จังหวัดต้องรับผิดชอบในฐานะคู่ความ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การดำเนินการเกิดจากสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัด (กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท) โดยต่อมา กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบทโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ทรัพย์สิน และงบประมาณให้กับกรมทางหลวงชนบท แต่ปัจจุบันกรมทางหลวงชนบทถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จังหวัดควรแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนถนนสายดังกล่าวทราบ โดยจังหวัดจะเป็นผู้จัดทำงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจะให้กรมทางหลวงชนบทจัดทำงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ หรือจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณเอง สุดแต่ความตกลงระหว่างกัน (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๒๗/๒๕๕๐ มีนาคม ๒๕๕๐)



๙.๑.๑๔ การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปจัดหาประโยชน์

มีปัญหาว่า การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปให้เอกชนใช้ประโยชน์ชั่วคราว โดยไม่ต้องถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะกระทำได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่พลเมืองเล็กใช้ หรือพลเมืองไม่ประสงค์ที่จะใช้ประโยชน์ร่วมกัน หากจะนำไปให้เอกชนใช้ประโยชน์ในระยะเวลาที่ไม่ยาวและเป็นการสอดคล้องหรือไม่ขัดขวางต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกัน สามารถกระทำได้ โดยไม่ต้องถอนสภาพ แต่หากจะให้เอกชนใช้ประโยชน์เป็นเวลายาวนาน ไม่สามารถกระทำได้ ^{๓๑} (คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๙๓/๒๕๓๔ มิถุนายน ๒๕๓๔)

๙.๑.๑๕ การคืนที่ดินให้แก่เอกชน

การคืนที่ดินเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่เป็นปัญหาของหน่วยงานในการดำเนินการเป็นที่ยัง เพราะการได้มาซึ่งที่ดินต่าง ๆ เพื่อให้มาอยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายวิธี รวมทั้งการที่ประชาชนได้อุทิศหรือยกที่ดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ที่ดินเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายจากที่ดินของเอกชนมาเป็นที่ดินที่อยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการอุทิศหรือยกให้ และต้องพิจารณาถึงการใช้อย่างไร เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินธรรมดา เพราะการที่ที่ดินมีสถานะทางกฎหมายอย่างใดนั้น จะมีผลต่อวิธีการคืนที่ดินที่สถานะทางกฎหมายที่ดินที่ต่างกัน

^{๓๑} โปรดดูความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ปัญหาเรื่องที่ดินสาธารณประโยชน์ เรื่อง ความเห็นของที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย และเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (เรื่องเสร็จที่ ๗๓/๒๔๙๒ มิถุนายน ๒๔๙๒) เพิ่มเติม



การคืนที่ดินอาจแบ่งออกเป็น ๒ วิธี คือ

(๑) การคืนที่ดินตามวิธีการเช่นเดียวกับเอกชน จะใช้กับที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือเป็นที่ดินที่มีหน่วยงานรับผิดชอบถือครองเช่นเดียวกับที่ดินของเอกชน เช่น กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ผู้บริจาคโดยมีเงื่อนไขเพื่อให้เป็นที่ก่อสร้างโรงพยาบาลภายในเวลาที่กำหนด ที่ดินดังกล่าวจึงไม่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน การโอนที่ดินที่บริจาคคืนให้แก่ผู้บริจาคจึงจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์คืนให้ผู้บริจาคตามเงื่อนไขของการบริจาคได้โดยไม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ (คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๙๓/๒๕๔๘ สิงหาคม ๒๕๔๘)

(๒) การคืนที่ดินตามวิธีการตามระบบกฎหมายมหาชน ซึ่งการคืนตามวิธีนี้จะใช้กับทั้งที่ดินที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะที่ดินที่มีการเวนคืนแต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนหรือที่ดินที่สงวนหวงห้ามและที่ดินที่มีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการคืนที่ดินตามระบบกฎหมายมหาชนนี้จะมีพัฒนาการตามการตรากฎหมายในช่วงเวลาต่าง ๆ ดังนี้

(๒.๑) การคืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การคืนที่ดินที่มีสถานะทางกฎหมายที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะต้องมีการโอนหรือคืนโดยการออกเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งตามมาตรา ๑๓๐๕ บัญญัติไว้ว่า ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะโอนแก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา (โดยที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ มาตรา ๑๓๐๕ ได้ยกกว้างไว้ตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง (พ.ศ. ๒๔๗๕) ดังนั้น “พระราชกฤษฎีกา” นี้ จะต้องมีศักดิ์เทียบเท่ากับพระราชบัญญัติด้วย)



(๒.๒) การคืนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร (พ.ศ. ๒๕๕๐) ได้คุ้มครองและรับรองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนไว้ว่า การจำกัดสิทธิจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย (มาตรา ๔๘) การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบுவัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ทั้งนี้ การคืนฯ และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๔๙) ปรากฏว่าในช่วงเวลาการใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ไม่ได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทแต่อย่างใด

สำหรับ**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน** มีบทบัญญัติการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน (มาตรา ๔๑) รวมทั้งบทบัญญัติเกี่ยวกับการคืนอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา ๔๒) ไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ด้วย

(๒.๓) การคืนตามกฎหมายที่ราชพัสดุ

กฎหมายที่ราชพัสดุใช้บังคับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๘ และในเวลาต่อมา จึงได้มีหลักการคืนที่ราชพัสดุ ซึ่งที่ดินราชพัสดุดังกล่าวนี้นี้ จะต้องมีใช้ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการคืนที่ดินดังกล่าวจะมีขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (พ.ศ. ๒๕๕๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่าด้วยการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

มีกรณีตัวอย่างของคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับการคืนที่ดินความเข้าใจของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินและวิธีการคืนที่ดินที่น่าสนใจ ดังนี้



(๓) กรณีการแลกเปลี่ยนที่ดินและการขอคืนที่ดิน

(๓.๑) การขอคืนที่ดิน (กรณีฟ้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนแต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน)

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า หลักกฎหมายในเรื่องสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้รับการรับรองและคุ้มครองจากรัฐตลอดมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ ซึ่งใช้บังคับในช่วงเวลาที่มีการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนไว้ในมาตรา ๒๙ ว่า รัฐย่อมเคารพต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐจะกระทำมิได้ เว้นแต่จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนอันเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการโอนกรรมสิทธิ์นั้น และในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาก็ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนไว้เช่นเดียวกัน การที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัดฯ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดแจ้งว่าเพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กล่าวคือ ต้องนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้เพื่อสร้างและขยายทางหลวงจังหวัด เมื่ออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมามีได้ใช้ตามวัตถุประสงค์หรือเหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยย่อมไม่มีอำนาจที่จะนำที่ดินดังกล่าวไปใช้นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยชอบที่จะดำเนินการคืนอสังหาริมทรัพย์ในส่วนที่มีได้ใช้นั้นให้แก่ผู้



ถูกเวนคืน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๔/๒๕๕๖)^{๓๒}

(๓.๒) **การแลกคืนที่ดิน** (กรณีขอให้ดำเนินการแลกคืนที่ดินที่
อุทิศให้เป็นถนนแปลงเดิมกับที่ดินแปลงอื่น)

ผู้ฟ้องคดีอุทิศที่ดินแปลงที่ ๑ ให้เทศบาลเพื่อสร้างถนน
โดยจดทะเบียนแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ด้วย แต่มีการเปลี่ยนแนวถนนที่
จะสร้างเป็นแนวใหม่ จึงไม่มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว แนวเขตถนนแนว
ใหม่ผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดี เทศบาลจึงขอให้ผู้ฟ้องคดีอุทิศที่ดินแปลงที่ ๒ และที่ ๓
เพื่อสร้างถนนโดยเทศบาลยินยอมคืนที่ดินแปลงที่ ๑ ให้ แต่หลังจากเทศบาลสร้าง
ถนนจนแล้วเสร็จและมีการใช้ประโยชน์จนถึงปัจจุบันเทศบาลไม่คืนที่ดินแปลงเดิมให้

ศาลปกครองเห็นว่า ที่ดินแปลงที่ ๑ มีสถานะทาง
กฎหมายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ และเมื่อยังไม่มีการใช้
ประโยชน์ก็ไม่มีสภาพเป็นทางสาธารณประโยชน์ จึงไม่อยู่ในความดูแลของนายอำเภอ
ที่ดินดังกล่าวได้มาเพื่อสร้างทางหลวง จึงอยู่ในการปกครองดูแลและคุ้มครอง
ป้องกันของเทศบาล ดังนั้น เทศบาลจึงมีอำนาจตกลงคืนที่ดินดังกล่าวเพื่อให้
เจ้าของที่ดินอุทิศที่ดินแปลงใหม่แทนได้ด้วย ซึ่งถือเป็นหลักปฏิบัติที่ดีในการ
กระทำทางปกครอง เพราะเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ “สิทธิ (โดยชอบ)” ของ
เอกชนควบคู่ไปกับการให้ความคุ้มครองแก่ “สิทธิของสาธารณะ” ศาลจึงเห็นว่า การ
ที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการเกี่ยวกับการคืนที่ดินแปลงที่ ๑ ให้ผู้ฟ้องคดีไปดำเนินการ
เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อโอนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้วเสนอไปยังรัฐมนตรี
มหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และเป็น

^{๓๒} คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากการยื่นคำฟ้อง
เกินกว่าที่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ ผู้สนใจเรื่องการเรียกคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนฯ โปรดดู สันติ
ปิยะทัต “การใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและสิทธิในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ของ
ผู้ถูกเวนคืนตามกฎหมายไทย” วิทยานพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๒๕๓๘



รัฐมนตรีของกระทรวงที่มีหน้าที่กำกับดูแลเทศบาล จึงเป็นการละเอียดต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ศาลจึงพิพากษาให้นายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองที่ถูกฟ้องคดีจัดทำหนังสือคำสั่งเรื่องพร้อมร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อโอนที่ดินแปลงที่ ๑ ที่ผู้ฟ้องคดีอุทิกให้เป็นสาธารณประโยชน์เมื่อปี ๒๕๑๘ คืนให้กับผู้ฟ้องคดี เสนอไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดงที่ ๔๒/๒๕๔๕)

■ การดำเนินการของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดิน

นายกเทศมนตรีได้ส่งเรื่องพร้อมร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อโอนที่ดินแปลงที่ ๒ ที่ผู้ฟ้องคดีอุทิกคืนให้กับผู้ฟ้องคดี เสนอไปยังรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย

กรมการปกครองส่งเรื่องร่างพระราชบัญญัติให้กรมที่ดินพิจารณาดำเนินการ กรมที่ดินเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณา คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องนี้สามารถดำเนินการแลกเปลี่ยนที่ดินกันได้ตั้งแต่เริ่มแรกโดยตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อแลกเปลี่ยนที่ดิน เมื่อพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับกันที่ดินไปออกโฉนดและโอนให้แก่ผู้อุทิกที่ดินได้ และเมื่อเทศบาลไม่ดำเนินการภายใต้แนวทางแรก จึงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อโอนคืนที่ดินดังกล่าว ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ กรมที่ดินได้แจ้งเวียนความเห็นของกระทรวงมหาดไทยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดถือปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (มท ๐๕๑๑.๓/ว ๑๘๘๒๗ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๘) เรื่องการโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่นาง ส.



■ การดำเนินการในขั้นตอนของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กระทรวงมหาดไทยเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ ให้แก่ นาง ส. ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว มีความเห็นเป็น ๒ แนวทางคือ

แนวทางแรก เห็นว่า ที่ดินแปลงที่อุทิศเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน มาตรา ๑๓๐๔(๒) การโอนต้องตราเป็นพระราชบัญญัติตาม มาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

แนวทางที่สอง เห็นว่า การอุทิศที่มีการจดทะเบียนแบ่งหักเป็นการพันวิสัย ตกเป็นโมฆะ เพราะไม่มีการสร้างถนน การจดทะเบียนไม่ชอบ จึงสามารถเพิกถอน การจดทะเบียนไม่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติโอนที่ดินคืน

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าการโอนที่ดินคืนให้แก่ นาง ส. จะต้องมีการตราเป็นพระราชบัญญัติหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า ศาลปกครองสงขลามีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว โดยพิพากษาให้นายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองที่ถูกฟ้องคดีจัดทำหนังสือคำสั่งพร้อมร่างพระราชบัญญัติฯ ไปยังรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย การโอนที่ดินคืนจึงควรตราเป็นพระราชบัญญัติตามคำพิพากษาศาลปกครองต่อไป (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๕๓/๒๕๕๐ เมษายน ๒๕๕๐)

(๓.๓) การพิจารณาคืนที่ดินให้ทายาทของผู้ยกให้

บิดามารดาของผู้ฟ้องคดียกที่ดินให้ทางราชการเพื่อเป็นที่ตั้งโรงเรียนโดยมีเงื่อนไขหากโรงเรียนล้มเลิก ผู้ยกให้ขอคืนที่ดิน มีการนำที่ดินขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ และเมื่อทางราชการเลิกใช้ประโยชน์เป็นที่ตั้งโรงเรียน ผู้ฟ้องคดีจึงขอที่ดินคืนแต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้พิจารณาการคืนที่ดินให้โดยใช้เวลาในการพิจารณาเป็นเวลานาน โดยผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างเหตุผลที่ยังไม่ได้เสนอให้



ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมพิจารณาเนื่องจากยังมีปัญหาในข้อกฎหมายว่า ที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือไม่

ศาลเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขอคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จ เสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมพิจารณาต่อไป (ศาลปกครองนครศรีธรรมราช คดีหมายเลขแดงที่ ๗๔/๒๕๕๐)

๙.๑.๑๖ การนำที่ดินที่ดำเนินการตามกฎหมายเวนคืนไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำที่ดินที่ได้จากการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อจัดทำสวนสาธารณะและอนุรักษ์โบราณสถานของชาติมาจัดทำเป็นสวนสาธารณะ โดยการคงสภาพของประวัติศาสตร์ ชุมชนบ้านไม้โบราณชานกำแพงพระนครไว้เป็นการควบคุมกับการเป็นสาธารณะในรูปแบบ “พิพิธภัณฑ์กลางแจ้งมีชีวิต” โดยการนำที่ดินที่เวนคืนไปให้สิทธิผู้อาศัยในชุมชนไม่ได้เพราะจะขัดต่อพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๙๙/๒๕๕๐ กรกฎาคม ๒๕๕๐)

๙.๑.๑๗ การขายที่ดิน (แนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการตามโครงการจัดทำที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น)

มีปัญหาว่า หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถนำงบประมาณไปก่อสร้างที่พักอาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการอย่างไร จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโอนหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ที่ดินและบ้านพักอาศัยเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาที่เทศบาลสามารถโอนให้แก่ประชาชนได้ตามธรรมดาไม่ต้องโอนโดยตราเป็นกฎหมายเฉพาะแต่อย่างไร สำหรับในเรื่องนี้คณะกรรมการ



กฤษฎีกามีข้อสังเกตว่า ลักษณะของโครงการไม่ใช่บริการสาธารณะ อาจขัดต่อ ประเพณีการปกครอง ห้ามรัฐค้าขายแข่งขันกับเอกชน หมิ่นเหม่ต่อการรับผิด ส่วนตัวเนื่องจากเกินอำนาจ และอาจเป็นการทุจริต นำเงินงบประมาณแผ่นดินเป็น ทุนในการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๑๕๖/๒๕๕๐ มีนาคม ๒๕๕๐)

๙.๑.๑๘ การถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและการ เปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การถอนสภาพเป็นกระบวนกรในการเปลี่ยนสถานะทางกฎหมาย จากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต่าง ๆ ดังนี้

- (๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน
- (๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ
- (๓) ที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้
- (๔) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ
- (๕) ที่ดินองค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน และองค์การอื่นของรัฐ

ที่ดินที่จะต้องมีการถอนสภาพจะต้องเป็นที่ดินที่ได้รับความ คุ่มครองตามกฎหมาย การถอนสภาพเป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบการจัดการที่ดิน ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น เพราะตามระบบการจัดการที่ดินฯ นั้น จะมีหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายจากที่ดินของรัฐไปเป็นที่ดินของเอกชน หรือจากที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งไปเป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่ง เพื่อนำไปใช้ ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ การถอนสภาพหรือการเปลี่ยนสถานะทาง กฎหมายมีมาตั้งแต่ในครั้งอดีต^{๓๓} แต่งานเขียนนี้จะจำกัดขอบเขตเฉพาะการถอน

^{๓๓} ธรรมรังสี วรธนโก ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๓๙ น. ๒๐๒-๒๑๙ และระบบการบริหารที่ดิน ภาคผนวก ๑



สภาพตั้งแต่การใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ จนถึงปัจจุบัน

สำหรับบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ ถึงมาตรา ๑๓๐๗ นั้นไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ แต่จะบัญญัติไว้เฉพาะเรื่องการโอนโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งถือเป็นการทำให้ที่ดินที่มีการโอนพ้นจากสถานะการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(๑) พัฒนาการของการถอนสภาพที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(๑.๑) การถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

โดยที่การหวงห้ามที่ดินตามกฎหมายดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เป็นที่ดินประเภทอื่น ๆ เช่น มีการหวงห้ามที่ดินเพื่อใช้ในราชการหรือเพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ ตามแต่วัตถุประสงค์ของการหวงห้าม และการถอนการหวงห้ามตามกฎหมายดังกล่าวจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

อาจกล่าวได้ว่า การกำหนดการหวงห้าม^{๓๔} หรือการ

^{๓๔} มาตรา ๕ การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกา ให้ระบุ

- (๑) ความประสงค์ที่หวงห้าม
- (๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม
- (๓) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม



ยกเลิก(การถอนสภาพ) การหวงห้าม^{๓๕} เป็นไปตาม**กฎหมายฉบับเดียวกัน**คือ พระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ต่อมา พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน แต่มีบทเฉพาะกาลรองรับการดำเนินการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติหวงห้ามฯ ไว้ด้วย

(๑.๒) การถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดหลักเกณฑ์การถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ดังนี้

(๑) ช่วง พ.ศ. ๒๔๙๗ - พ.ศ. ๒๕๑๕ กำหนดหลักเกณฑ์การถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน (ตามมาตรา ๘)

(๒) ช่วง พ.ศ. ๒๕๑๕ - ปัจจุบัน ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถอนสภาพในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ๓ ประเภท คือ

(๒.๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

(๒.๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

(๒.๓) ที่ดินที่ได้สงวนไว้ตามความต้องการของ

ทางทบวงการเมือง

^{๓๕} มาตรา ๗ ถ้าการหวงห้ามมิได้กำหนดเวลาไว้ เมื่อจะถอนการหวงห้ามทั้งหมด หรือแต่บางส่วนก็ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาในพระราชกฤษฎีกานั้นจะระบุเงื่อนไขในการถอนไว้ก็ได้

การถอนการหวงห้ามแต่บางส่วนให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา ๕ และมาตรา ๖ ว่าด้วยแผนที่มาใช้โดยอนุโลม

การถอนการหวงห้ามที่ว่ามานี้ ให้รวมถึงการหวงห้ามที่มีไว้ก่อนการใช้พระราชบัญญัตินี้ด้วย



(๑.๓) การถอนสภาพตามกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ตามกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดให้มีการถอนสภาพที่ดิน ๒ ประเภท ดังนี้

- (๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (มาตรา ๔๓ (๑))
- (๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (มาตรา ๔๓ (๑))

(๑.๔) การถอนสภาพตามกฎหมายที่ราชพัสดุ

กำหนดให้มีการถอนสภาพที่ดิน ๒ ประเภทตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนี้

- (๑) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (มาตรา ๘,๙)
- (๒) ที่ดินที่ทางราชการหวงห้ามไว้ (มาตรา ๘,๙)

(๑.๕) การถอนสภาพตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ มีการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินโดยกำหนดให้มีการถอนสภาพที่ดิน ๔ ประเภท ดังนี้

- (๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (มาตรา ๒๖ (๑))
- (๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (มาตรา ๒๖ (๒))
- (๓) ที่ดินที่ทางราชการหวงห้ามไว้ (มาตรา ๒๖ (๒))
- (๔) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา ๒๖ (๓))



(๑.๖) การถอนสภาพตามกฎหมายนิคมอุตสาหกรรม

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยนิคมอุตสาหกรรมกำหนดให้มีการถอนสภาพที่ดิน ๓ ประเภท ดังนี้

- (๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (มาตรา ๑๖ ทวิ (๑))
- (๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (มาตรา ๑๖ ทวิ (๒))
- (๓) ที่ดินที่ทางราชการหวงห้ามไว้ (มาตรา ๑๖ ทวิ (๒))

(๑.๗) การถอนสภาพตามกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้มีการตรากฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้มีการถอนสภาพที่ดิน ๕ ประเภท ดังนี้

- (๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (มาตรา ๕๕ (๑) (๒))
- (๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (มาตรา ๕๕ (๓))
- (๓) ที่ดินที่ทางราชการหวงห้ามไว้ (มาตรา ๕๕ (๓))
- (๔) ที่ดินองค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน (มาตรา ๕๕ (๔))
- (๕) ที่ดินขององค์กรอื่นของรัฐ (มาตรา ๕๕ (๕))



(๒) สรุปการถอนสภาพตามกฎหมายต่าง ๆ ในปัจจุบัน

การถอนสภาพ (การเปลี่ยนประเภท) ที่ดิน							
ลำดับ ที่	ประเภท	ป.ที่ดิน	พรบ. จัดรูป ที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗	พรบ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘	พรบ. ปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๘	พรบ. การนิคมฯ พ.ศ. ๒๕๒๒	พรบ. จัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนา ที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗
๑.	ที่ดินสำหรับ พลเมืองใช้ ร่วมกัน ม.๑๓๐๔ (๒)	(พ.ศ. ๒๕๒๗ - ๒๕๑๕) ม. ๘	ม. ๔๓ (๑)		(พ.ศ. ๒๕๓๒ - ปัจจุบัน) ม. ๒๖ (๑)	(พ.ศ. ๒๕๓๙ - ปัจจุบัน) ม. ๓๖ ทวิ (๑)	ม. ๕๕ (๑) (๒)
๒.	ที่ดินที่ใช้เพื่อ ประโยชน์ของ แผ่นดินโดยเฉพาะ ม. ๑๓๐๔(๓) และ ม. ๔ พรบ. ที่ราชพัสดุ	(พ.ศ. ๒๕๑๕ - ปัจจุบัน) ม. ๘	ม. ๔๓(๑)	ม. ๘, ๙	(พ.ศ. ๒๕๓๒ - ปัจจุบัน) ม. ๒๖(๒)	(พ.ศ. ๒๕๓๙ - ปัจจุบัน) ม. ๓๖ ทวิ (๒)	ม. ๕๕ (๓)
๓.	ที่ดินที่ทาง ราชการ หวงห้ามไว้	(พ.ศ. ๒๕๑๕ -ปัจจุบัน) ม. ๘	-	ม. ๘, ๙	(พ.ศ. ๒๕๓๒ - ปัจจุบัน) ม. ๒๖(๒)	(พ.ศ. ๒๕๓๙ - ปัจจุบัน) ม. ๓๖ ทวิ (๒)	ม. ๕๕ (๓)
๔.	ที่ดินในเขต ป่าสงวนแห่งชาติ		-		(พ.ศ. ๒๕๓๒ - ปัจจุบัน) ม. ๒๖(๓)		
๕.	ที่ดินองค์การของ รัฐบาล องค์การ มหาชน						ม. ๕๕ (๔)
๖.	ที่ดินของ องค์การอื่นของรัฐ						ม. ๕๕ (๕)

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่มีการใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน การถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น แต่เดิมจะบัญญัติไว้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ต่อมาได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอนสภาพที่ดินไว้ในกฎหมายต่าง ๆ เช่น กฎหมายจัดรูปที่ดิน กฎหมายปฏิรูปที่ดิน กฎหมายที่ราชพัสดุ กฎหมายนิคมอุตสาหกรรม และกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อ



พัฒนาพื้นที่ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นมาให้สอดคล้องกับทรัพย์สินหรือที่ดินขององค์กรภาครัฐ ตามการจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐในแต่ละช่วงเวลาด้วย อย่างไรก็ตาม **การถอนสภาพ** มิได้มีกฎหมายฉบับใดมีบทนิยามไว้ มีแต่เพียงกำหนด**วิธีการ**ว่า การถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดจะมีวิธีการถอนสภาพอย่างไร

ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียนและการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐^{๓๖} ไว้ โดยระเบียบฉบับดังกล่าวนี้ถือเป็นระเบียบของทางราชการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะแต่เดิม หลักเกณฑ์และแนว

^{๓๖} ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การขึ้นทะเบียนและการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ยกเลิก

(๑) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐ เพื่อประโยชน์ในราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑

(๒) คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๙๓/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๐๑ เรื่อง ระเบียบการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๓) หนังสือกรมที่ดิน ที่ ๕๔๘๗/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๐๓ เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

(๔) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๕๑๑.๒/ว ๑๘๔ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๖ เรื่อง ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑

(๕) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๗๒๓/ว ๓๑๐๕ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๔ เรื่อง ช่อมความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย

(๖) หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๓/ว ๓๘๘๔๑ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ เรื่อง ช่อมความเข้าใจวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับทบวงการเมืองหรือส่วนราชการใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการ



ปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินกรณีการถอนสภาพ การขึ้นทะเบียนและการจัดหาผลประโยชน์ที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทยนั้นจะอยู่ในรูปแบบของระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยหรือกรมที่ดิน เป็นจำนวนมาก

ตามระเบียบฉบับนี้ได้นิยาม “การถอนสภาพ” หมายความว่า “การดำเนินการตามบทบัญญัติในมาตรา ๘ ววรรคสอง (๑) หรือ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มีผลให้ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่ดินที่ได้มีการหวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองที่ได้ตกเป็นที่ราชพัสดุเปลี่ยนแปลงสถานะหรือฟื้นสภาพจากการเป็นที่ดินนั้น ๆ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้”

สำหรับการถอนสภาพตามกฎหมายฉบับอื่น ๆ ยังไม่ได้มีการกำหนดบทนิยามหรือให้ความหมายไว้แต่อย่างใด

ดังนั้น อาจกล่าวได้โดยสรุปได้ว่า “การถอนสภาพ” ตามกฎหมายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นประมวลกฎหมายที่ดิน หรือกฎหมายอื่น ๆ ก็ดี เป็นเพียงกระบวนการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดินนั้น ในทางกฎหมายไม่น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับสถานะของที่ดินที่ถูกถอนสภาพ เพราะการถอนสภาพที่ดินตามกฎหมายต่าง ๆ นั้น จะต้องระบุมัตถุประสงค์ของการถอนสภาพไว้ และสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่ถูกถอนสภาพก็จะเป็นไปตามมัตถุประสงค์ดังกล่าวด้วย แต่อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถอนสภาพนั้นเป็นกฎระเบียบที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติโดยเคร่งครัด

(๓) ความแตกต่างระหว่างการถอนสภาพและการเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะมีการใช้ถ้อยคำว่า “การถอนสภาพ การเปลี่ยนสภาพหรือการเปลี่ยนแปลงประเภท” อยู่เสมอ ซึ่งถ้อยคำเหล่านี้จะมีความหมายแตกต่างกัน แต่อาจมีความเชื่อมโยงกันได้ เช่น การถอนสภาพกับการเปลี่ยนแปลงสภาพ



การถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต่างจากการเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนี้

- การถอนสภาพจะมีการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมาย จากของสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่งไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกประเภทหนึ่ง หรืออาจมีผลให้ที่ดินนั้นพ้นจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งก็จะมีผลต่อองค์การดูแลรับผิดชอบด้วย และต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ด้วย เช่น สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) เมื่อมีการเลิกใช้ประโยชน์ สามารถถอนสภาพเพื่อใช้เป็นที่ตั้งทำการของส่วนราชการได้ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อันเป็นการเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายจากที่ดินตามมาตรา ๑๐๔ (๒) ไปเป็นที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)

การถอนสภาพโดยส่วนใหญ่จะมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์โดยตรงหรือประโยชน์โดยอ้อมของประชาชน ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมกฎหมายจึงมีกลไกในการถอนสภาพไว้อย่างเป็นระบบ

- การเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายแต่เปลี่ยนประเภทการใช้ประโยชน์ที่ต่างจากเดิม เช่น การถมคลองหรือทางน้ำสาธารณะ เป็นถนนสาธารณะ ซึ่งทั้งคลองหรือถนนต่างก็เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)

การเปลี่ยนสภาพนี้ แม้จะมีกฎระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือ ขั้นตอนต่าง ๆ จากการถอนสภาพก็ตาม ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามระเบียบ โดยเคร่งครัดด้วย และหากมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนก็อาจมีข้อพิพาทได้เช่นเดียวกับการถอนสภาพด้วยเช่นกัน



ตัวอย่างเกี่ยวกับการเปลี่ยนประเภทหรือเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ มีคำพิพากษาที่น่าสนใจดังนี้

(๓.๑) กรณีที่ต้องถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่สาธารณประโยชน์เป็นที่ตั้งที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล)

องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงการก่อสร้างที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ที่ประชุมมีมติให้สร้างนอกเขต โดยไม่ปรากฏเหตุผลในสำเนารายงานการประชุม ในการดำเนินการมีการขออนุญาตใช้ที่สาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าว แต่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ก่อสร้างอาคารที่ทำการไปก่อนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะอนุมัติให้ใช้ประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนการก่อสร้างที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล และให้เปลี่ยนแปลงสถานที่ก่อสร้างแห่งใหม่ที่ประชาชนยอมรับ

ศาลปกครองเห็นว่า ๑) การใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำบริการสาธารณะจะทำได้เฉพาะในเขตพื้นที่ที่การปกครองยกเว้นเฉพาะกิจการที่จำเป็นและเกี่ยวเนื่องเท่านั้น ๒) การขอใช้และการอนุญาตให้ใช้ที่สาธารณประโยชน์ไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ การก่อสร้างจึงไม่ชอบ แต่เนื่องจากการก่อสร้างและเปิดใช้แล้วเสร็จ จึงยกคำขอนี้ และ ๓) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป (ศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขแดงที่ ๓๕๗/๒๕๔๗)

(๓.๒) กรณีที่ไม่ต้องถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(๓.๒.๑) การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์แต่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของที่ดิน

บึงลำไผ่แต่เดิมใช้ประโยชน์สำหรับเลี้ยงสัตว์ ประชาชนใช้ประกอบเกษตรกรรม และเป็นทางสัญจร ผู้ถูกฟ้องคดีมี



โครงการก่อสร้างพัฒนาบึงลำไผ่ เพื่อปรับปรุงเป็นที่รับน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วม และภัยแล้ง จัดทำเป็นสวนสาธารณะ และสวนจรรยา ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ซึ่งมีแนวเขตติดต่อกับบึงลำไผ่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากไม่สามารถใช้น้ำจากบึงได้ และการก่อสร้างรั้วทำให้หลักเขตที่ดินสูญหาย ต้นข้าวเสียหายและเป็นการทำลายคันทนา และเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ไม่มีการถอนสภาพตามกฎหมายที่ดินเป็นการขัดรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองเห็นว่า ในประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ว่า บึงลำไผ่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังนั้น การพัฒนาปรับปรุง เพื่อดูแลรักษาสภาพของบึงให้คงอยู่ต่อไป เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกันโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ จึงไม่ต้องถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและไม่ขัดรัฐธรรมนูญ แต่การพัฒนาปรับปรุงดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยต้องขออนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย “ระเบียบดังกล่าว” ถือเป็นกฎเกณฑ์ภายในของฝ่ายปกครองที่จะต้องปฏิบัติตามโดยมีอรรถาธิบายไว้สำหรับประเด็นความเสียหาย หน่วยงานได้ดำเนินการต่าง ๆ เป็นการขัดใช้แล้ว

ศาลพิพากษาให้ ผู้ถูกฟ้องคดีขออนุมัติใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์บึงลำไผ่ต่อกระทรวงมหาดไทย และให้รังวัดขอบเขตที่ดินและปักหลักหมุดและแก้ไขแนวรั้วไม่ให้รุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี (ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๓๙๙/๒๕๕๗)

(๓.๒.๒) กรณีใช้ประโยชน์ในที่ดินต่างจากวัตถุประสงค์ของการอุทิศ

กรณีฟ้องว่า มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์บางส่วนที่ดินจากทางสาธารณประโยชน์เป็นสถานที่ก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างอื่น อันเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของผู้อุทิศที่ดินที่เป็นบิดาของผู้ฟ้องคดี



ศาลปกครองเห็นว่า บิดาผู้ฟ้องคดีได้

อุทิกที่ดินให้หน่วยงานเพื่อใช้เป็นทางสาธารณประโยชน์ (ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) ป.พ.พ.) หน่วยงานได้ใช้ที่ดินดังกล่าวไปสร้างสถานที่ก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ อันเป็นการใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) ป.พ.พ. โดยไม่ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด จึงถือว่าหน่วยงานละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ

ศาลพิพากษา ให้ระงับการก่อสร้างและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดออกไปจากทางสาธารณประโยชน์ และปรับปรุงซ่อมแซม

ทางสาธารณประโยชน์ให้กลับคืนสู่สภาพปกติ เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน

ข้อสังเกต คดีนี้ ไม่ต้องถอนสภาพเพราะ

ศาลมีคำสั่งบังคับให้ระงับการก่อสร้างและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากทางสาธารณประโยชน์และปรับปรุงซ่อมแซมทางสาธารณประโยชน์ให้กลับคืนสู่สภาพปกติ เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๗๒๑/๒๕๕๗)





บทสรุปและข้อเสนอแนะ



ในการดูแลรักษาและคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะเห็นได้ว่า มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ทั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรมที่ดิน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น กรมธนารักษ์ กรมป่าไม้ กรมการผังเมือง นอกจากนี้หากมีการเปลี่ยนแปลงการจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐ หรือแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ก็อาจจะทำให้เกิดผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ได้กล่าวมาแล้วว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต ปัจจุบัน และอนาคตนั้น เห็นว่าจะมีปัญหาลึก ๆ ๓ ประการ ซึ่งเป็นปัญหาร่วมสมัย ดังนี้ ปัญหาสถานะทางกฎหมาย องค์กรผู้รับผิดชอบ การใช้ประโยชน์ และการดำเนินการหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นทั้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเองหรือหน่วยงานภาครัฐกับเอกชน

สำหรับในเรื่องนี้ เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหา ควรมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ โดยประสานขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้จัดส่งข้อมูลที่เป็นปัจจุบันไปยังหน่วยงานกลางเพื่อเผยแพร่ผ่านสื่อต่าง ๆ โดยให้มีการสืบค้นได้โดยสะดวก ก็จะทำให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องหรือผู้สนใจมีความรู้และความเข้าใจในระบบทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างดี





บรรณานุกรม



ธรรมรังสี วรรณโก. “ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๕

วาสนา จันทราภรณ์. “การควบคุม ค้ำครองป้องกันและการใช้ประโยชน์ที่ดิน
สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน” คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙

สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายปกครองท้องถิ่น** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๔๗

กรมการปกครอง. **คู่มือการดูแลรักษาและค้ำครองที่สาธารณประโยชน์** มกราคม
๒๕๔๘

กรมที่ดิน. **คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐ** www.dol.go.th

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. **มาตรฐานการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์**
๒๕๔๙

www.thailocaladmin.go.th



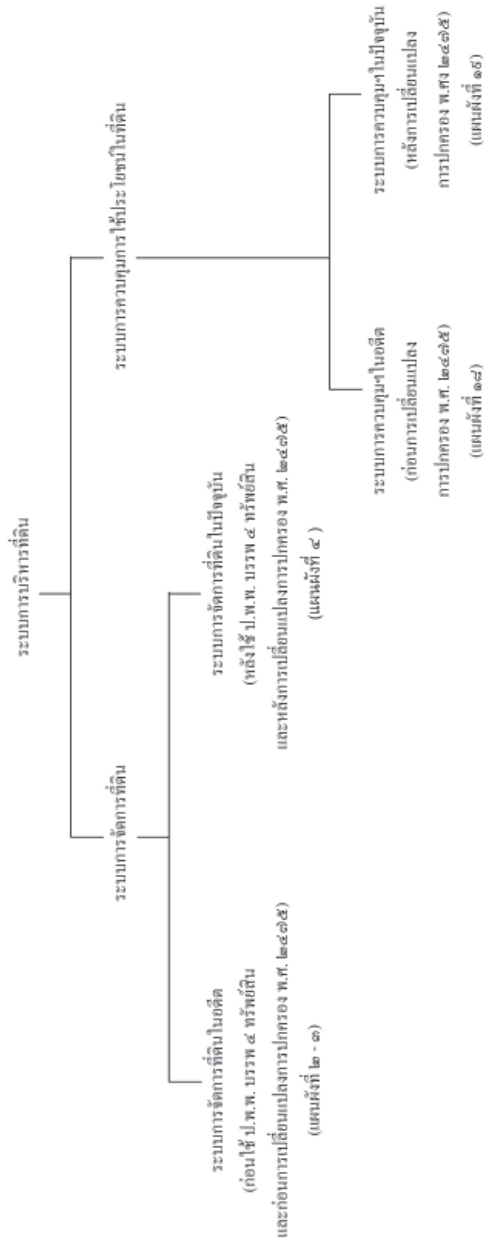


ภาคผนวก



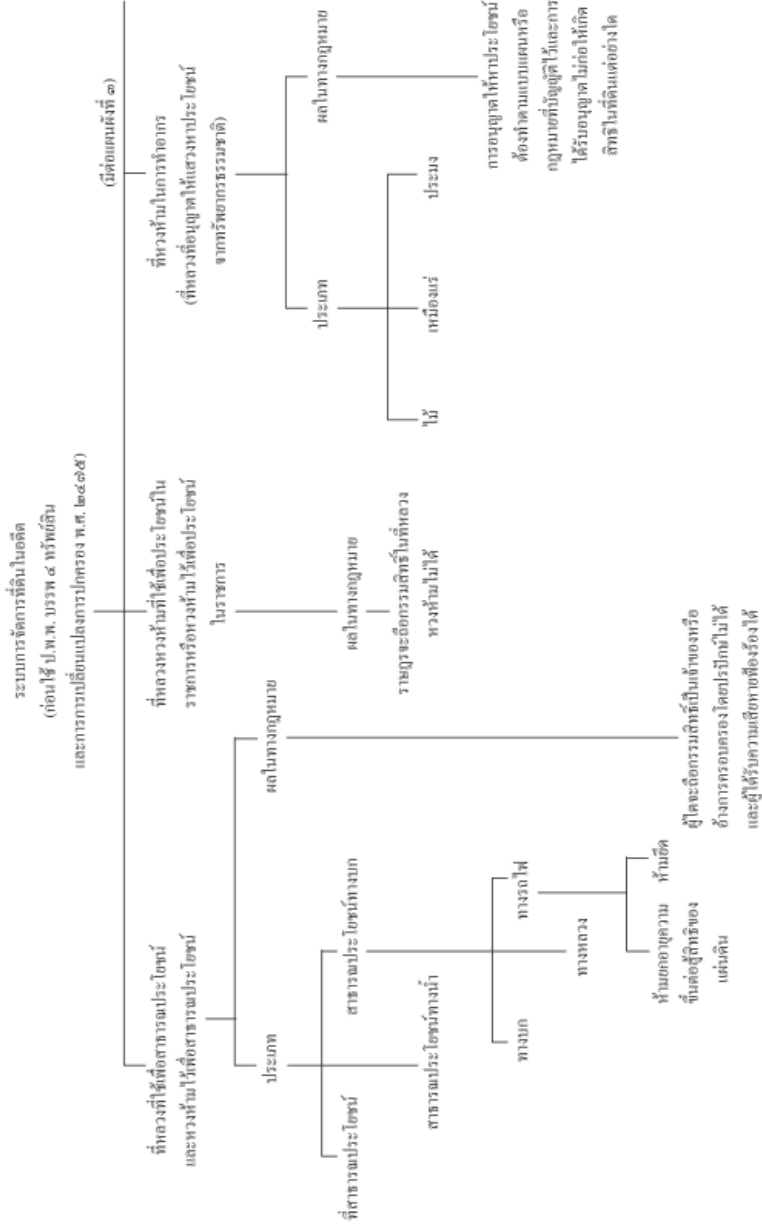
ภาคผนวกที่ ๑ ระบบการบริหารที่ดิน

แบบผังที่ ๑

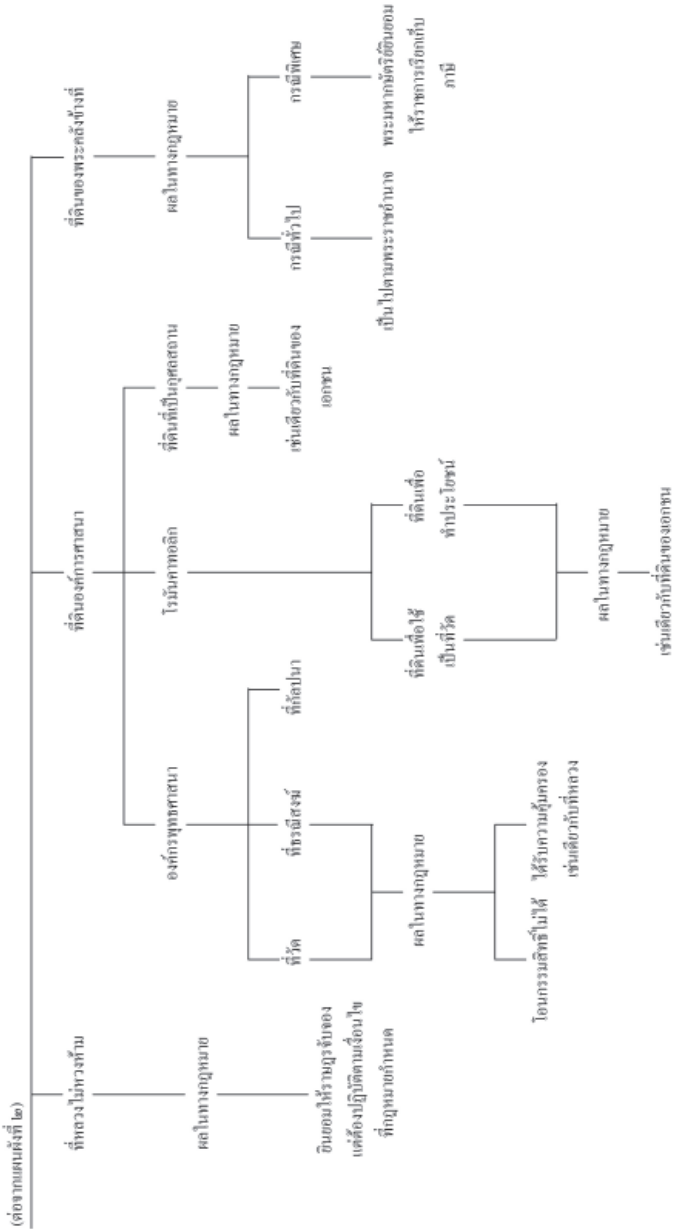




แบบผังที่ ๒

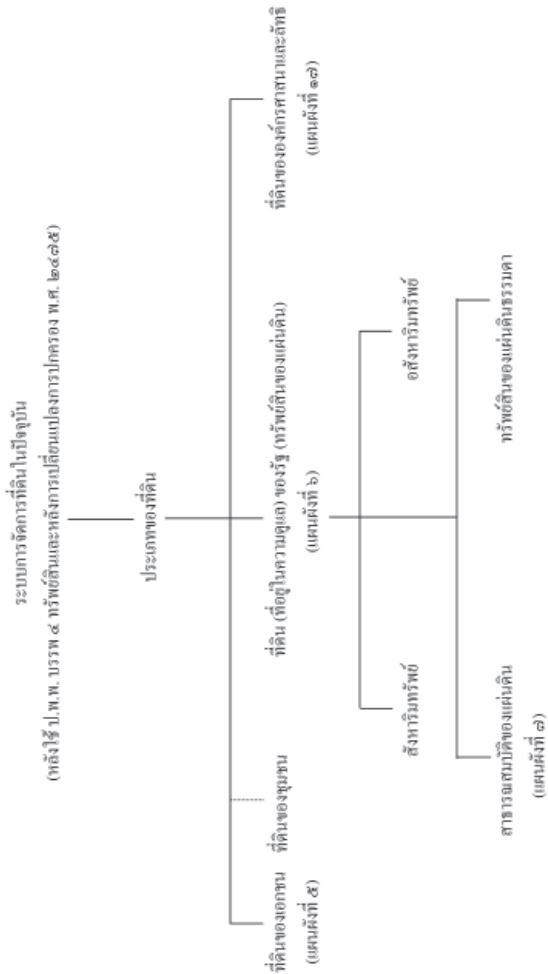


แบบผังที่ ๓

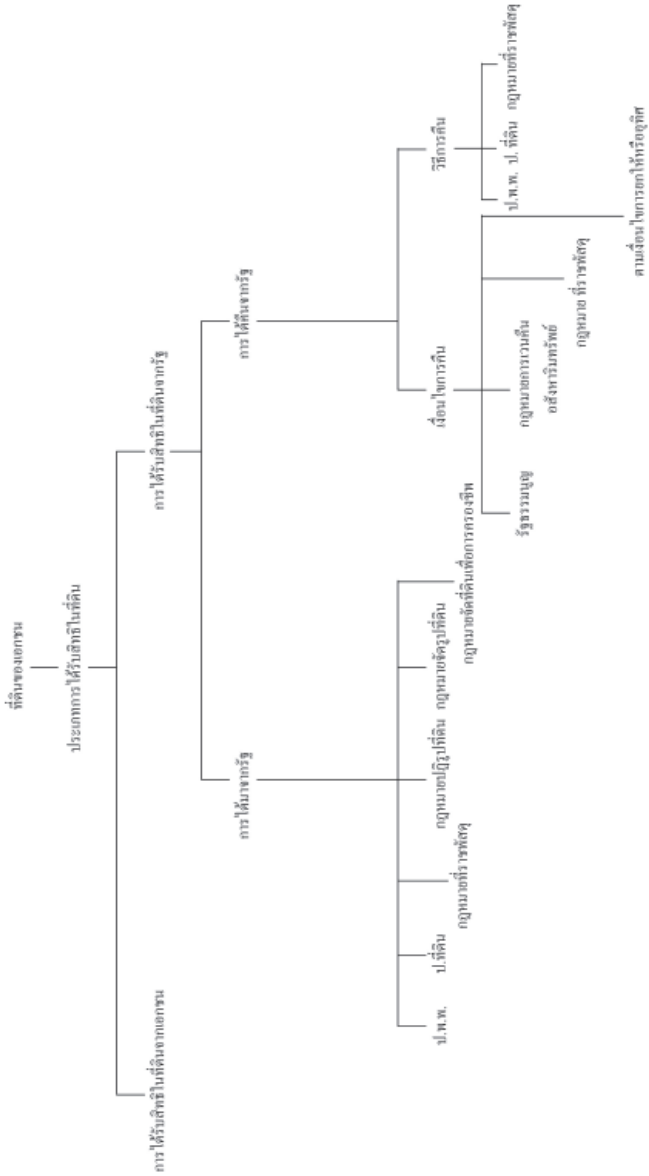




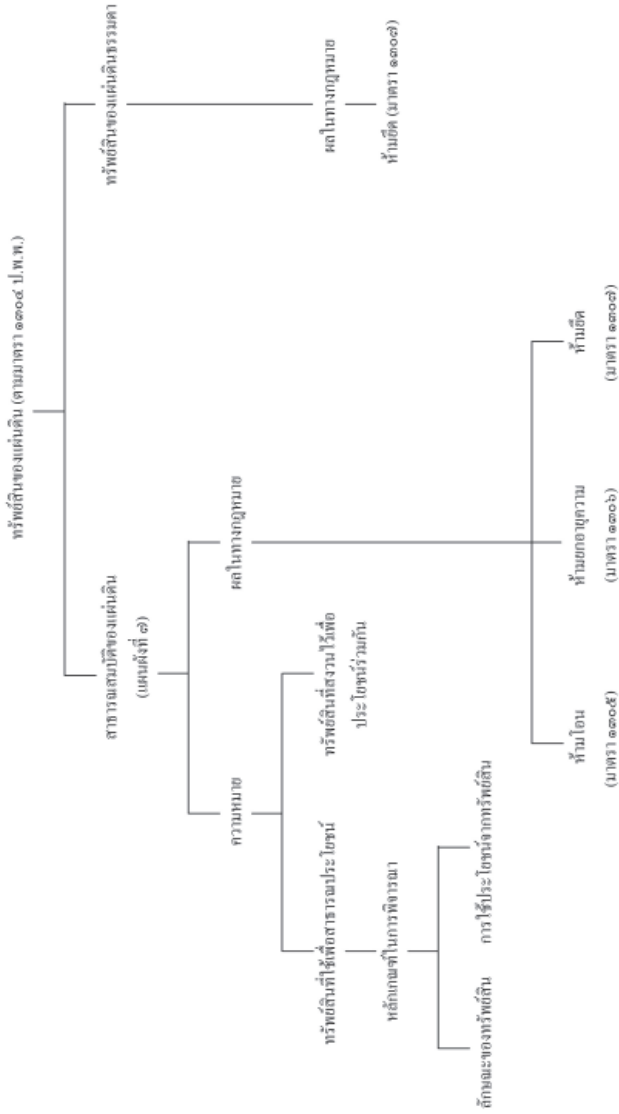
แบบผังที่ ๕



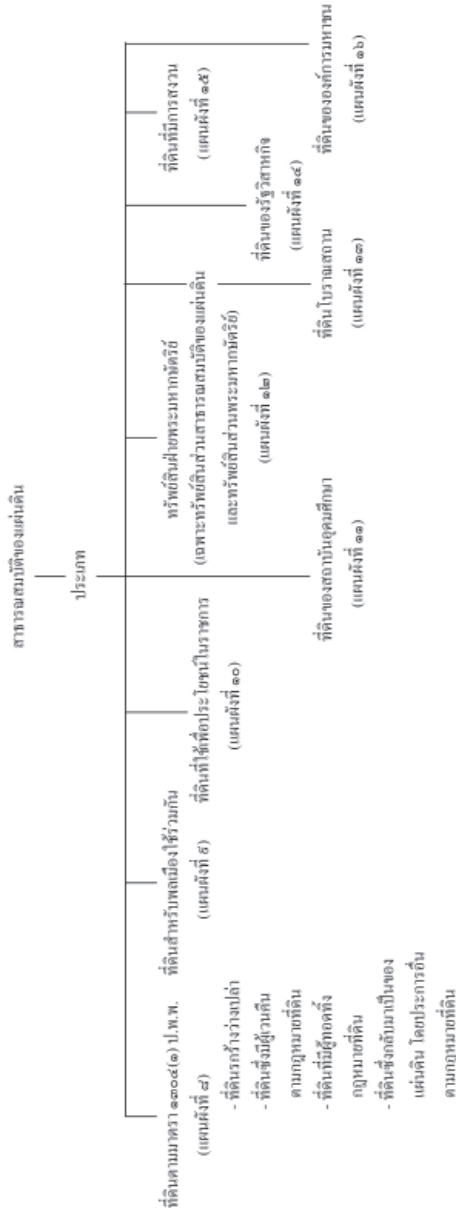
แผนผังที่ ๕



แบบที่ ๒

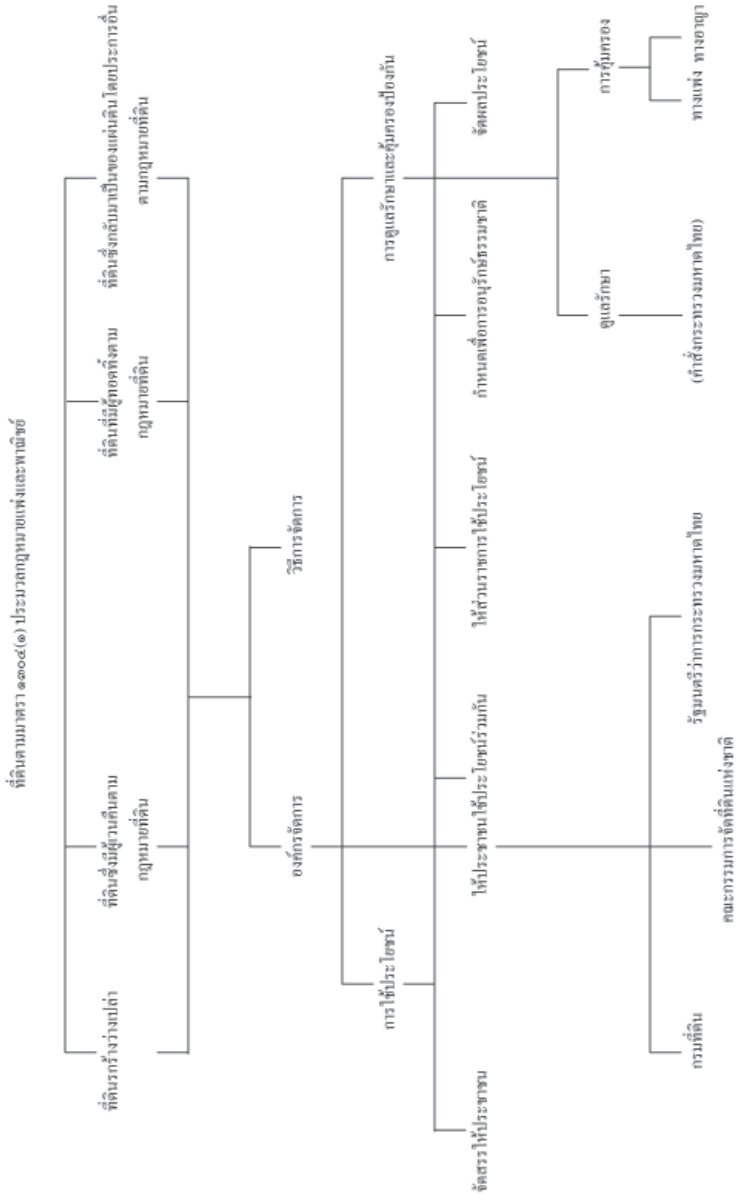


แผนผังที่ ๕

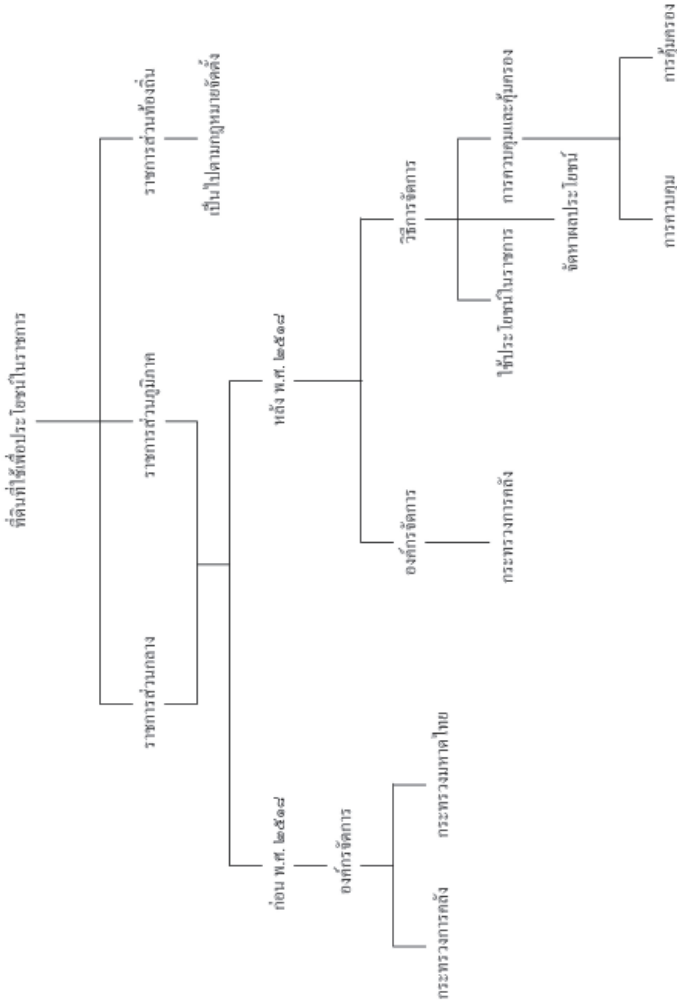




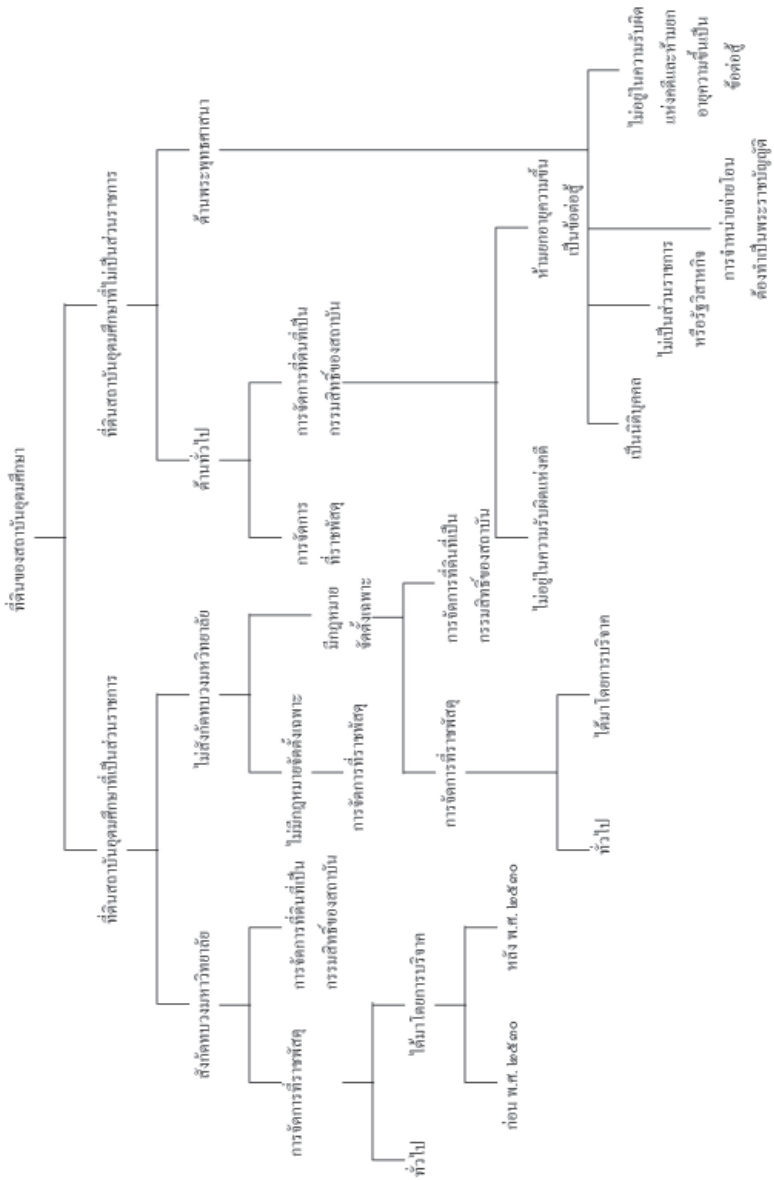
แบบร่างที่ ๕

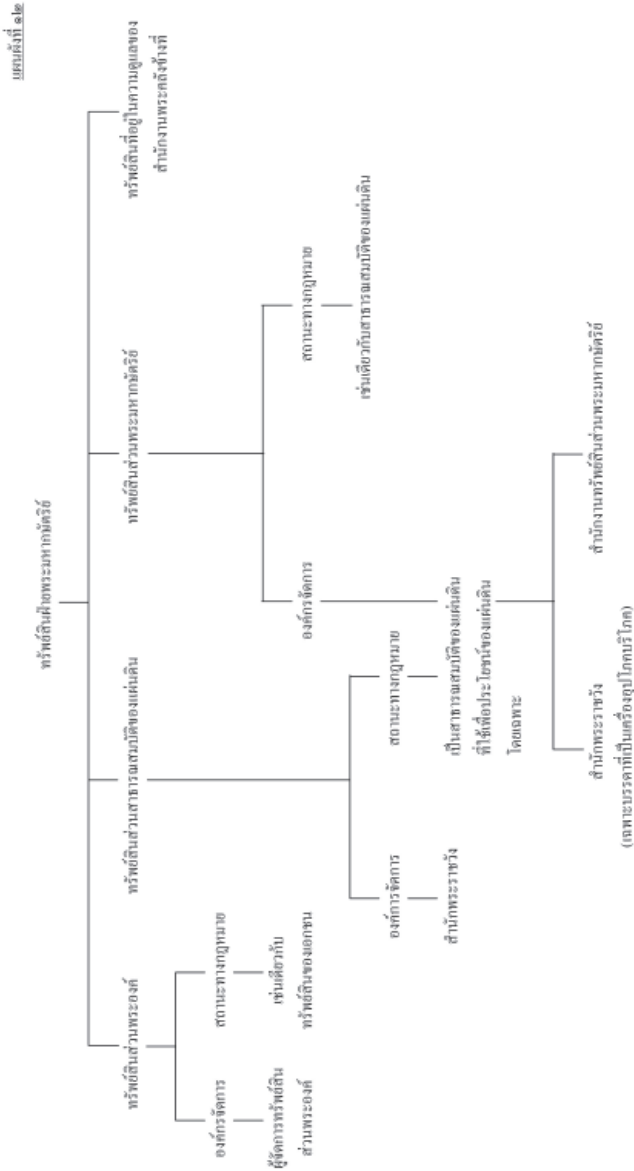


แบบผังที่ ๑๐

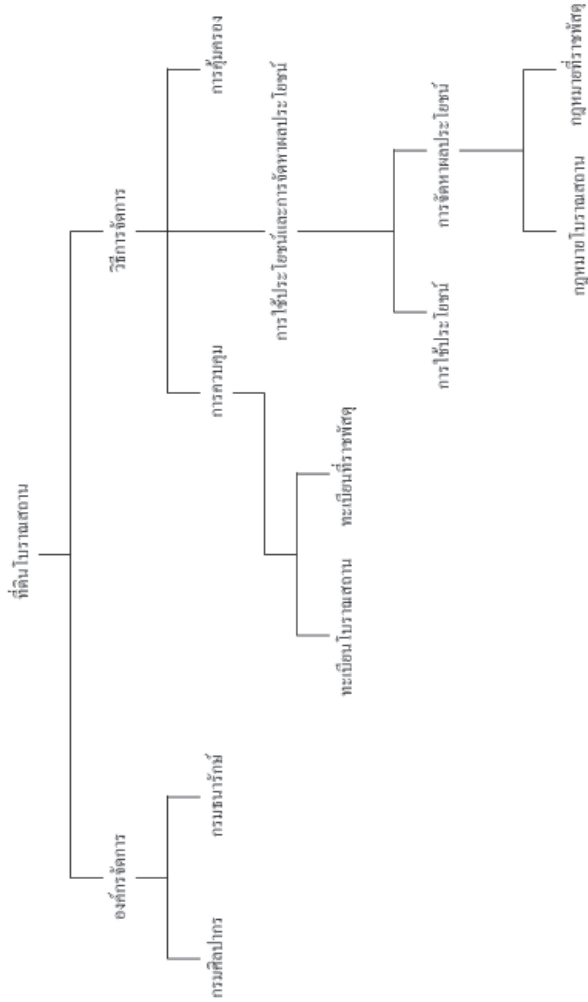


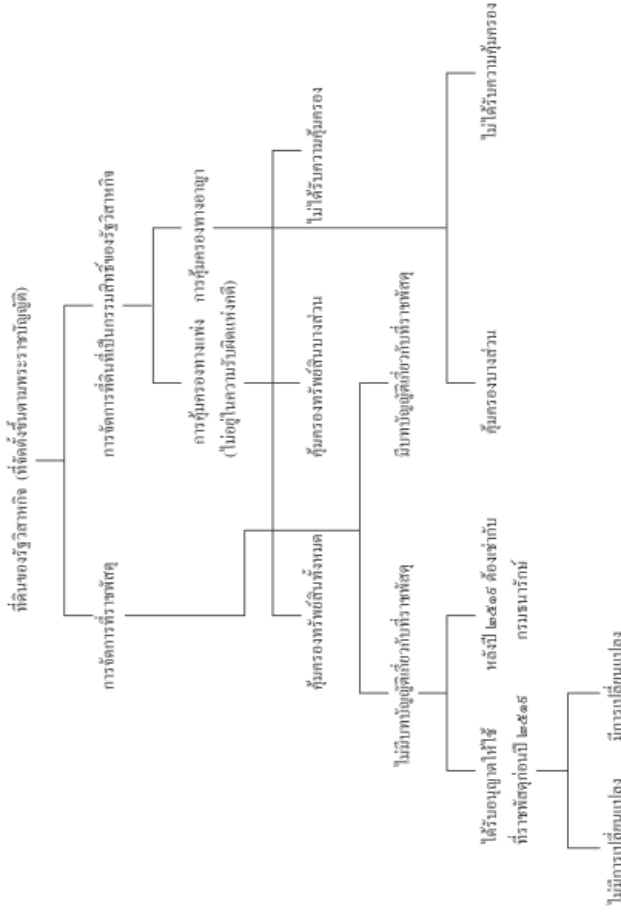
แบบที่ ๑๑





แบบผังที่ ๑๑





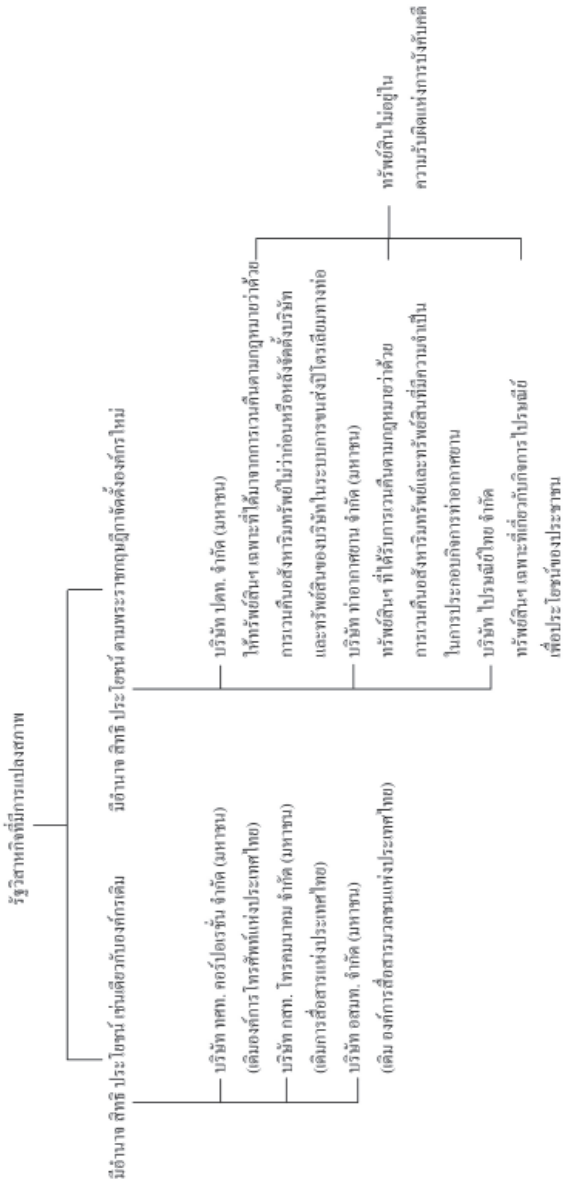
ประเภทของรัฐวิสาหกิจ ๑. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายแห่งชาติและพาณิชย์

๒. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งในของฝ่ายบริหาร

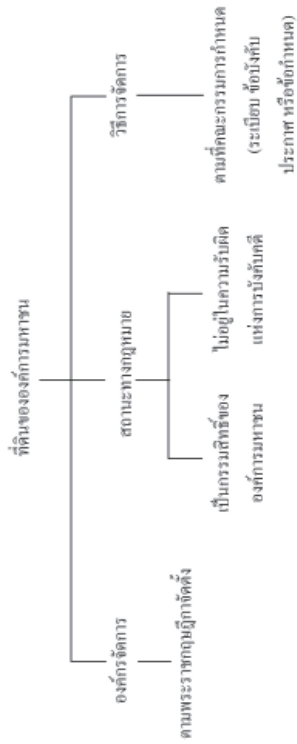
๓. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐ

๔. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ

แบบฝึกหัด ๑๕

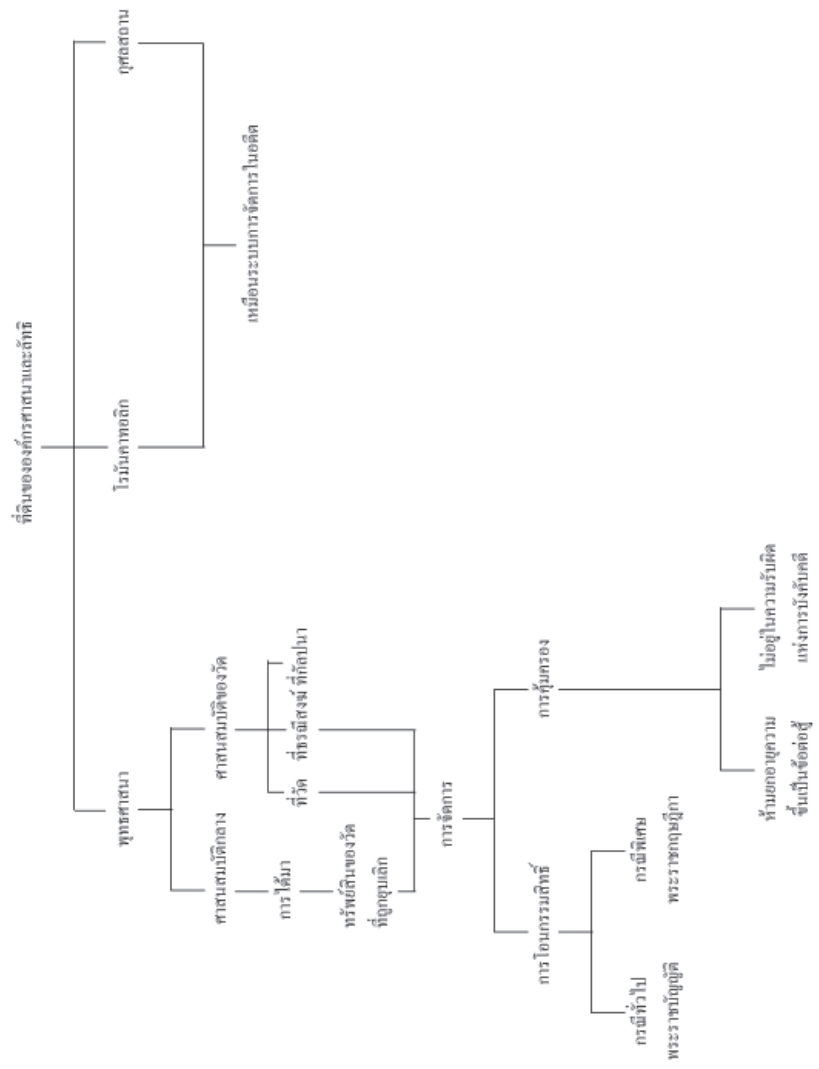


แผนผังที่ ๑๑

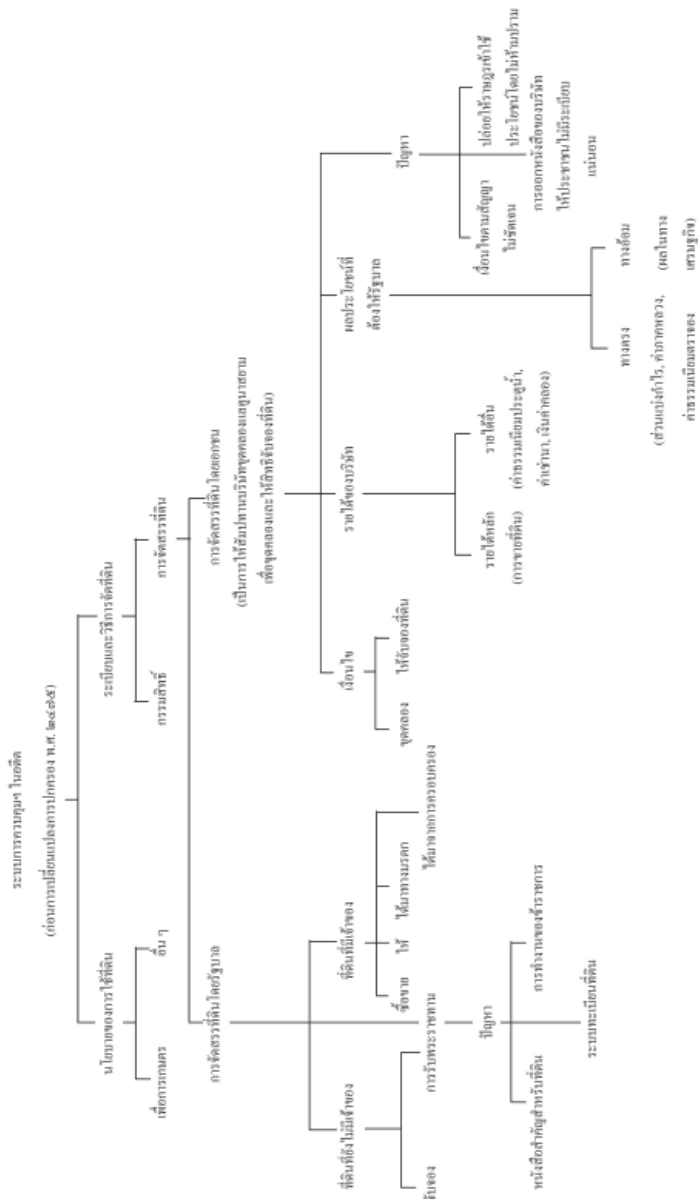




แผนผังที่ ๑๔



แบบผังที่ ๑๕





ประวัติการศึกษา

- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตำแหน่งปัจจุบัน

- ผู้อำนวยการสำนักบังคับคดี สำนักงานศาลปกครอง

ประสบการณ์ทำงาน

- กรมธนารักษ์
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประสบการณ์การบรรยาย

- หลักสูตรนักกฎหมายกฤษฎีกา / พนักงานคดีปกครอง / นักกฎหมายมหาชนภาครัฐ
- ผู้บรรยาย เรื่อง ร้อยทุกข์เกี่ยวกับที่ดินและเรื่องการควบคุม
- ผู้บรรยาย เรื่อง ระบบทรัพย์สินของแผ่นดิน

รางวัลที่ได้รับ

- วิทยานิพนธ์ดีเด่น เรื่อง “ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (๒๕๓๙)



บันทึก





“ตามระบบกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเกี่ยวข้องกับที่สาธารณะหรือที่สาธารณประโยชน์หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างกว้างขวาง(เขตอำนาจ) และทั่วถึง(เขตพื้นที่) ทั้งในแง่อำนาจตามกฎหมายในแต่ละฉบับและการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือตามที่ได้รับมอบหมายภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง หรือแม้กระทั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้กฎหมายขององค์กรอื่นในฐานะผู้ถูกใช้บังคับกฎหมายอื่น ๆ ด้วย”

ธรรมรังสี วรรณโก



สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5
ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)
ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ
อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 02-527-7830-9 ต่อ 1602 1505
โทรสาร 02-968-9144
<http://www.kpi.ac.th>

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ

ISBN : 978-974-449-338-5



ราคา 150 บาท