

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

1. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการควบคุมและคุ้มครองป้องกัน
ที่ดินสาธารณะสมบัติที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

จากการศึกษาหลักกฎหมายในเรื่องสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ได้ทราบความหมายหรือหลักการของที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันว่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป ได้ให้ความหมายของที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า หมายถึง ทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประชาชนใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางหลวง ทางน้ำ ทะเลสาบ ที่ดินตามตัวอย่างในกฎหมายมีลักษณะทางกายภาพปรากฏชัดเจนว่าเป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน แต่นอกจากตัวอย่างดังกล่าวแล้ว ยังมีที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันอยู่อีกมาก ซึ่งการที่ที่ดินจะเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันนั้น ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าเป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันหรือไม่ ในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็จะต้องนำสืบข้อเท็จจริงให้ปรากฏชัดเจน แต่ในกรณีที่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่รัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อประชาชนใช้ร่วมกัน ส่วนใหญ่ก็จะปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าเป็นที่ดินที่จัดให้มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ให้ใช้ร่วมกัน เช่น ทางหลวง ทางพิเศษ เป็นต้น การที่กฎหมายบัญญัติความหมายหรือวางหลักการเกี่ยวกับสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนไว้อย่างกว้าง ๆ เช่นนี้ ทำให้การพิสูจน์ความเป็นที่สาธารณะประโยชน์ขึ้นอยู่กับพยานบุคคลที่จะต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้เชื่อได้ว่า ที่ดินแปลงนั้น ๆ เป็นที่ซึ่งประชาชนใช้ร่วมกัน

โดยที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันมีความสำคัญต่อการเป็นอยู่ร่วมกันของประชาชนในสังคม รัฐจึงออกกฎหมายกำหนดมาตรการในการคุ้มครองป้องกันเพื่อให้คงอยู่อย่างยั่งยืนไว้หลายประการ ได้แก่ มาตรการคุ้มครองทางแพ่ง เช่น หลักการห้ามโอน หลักการห้ามอ้างอายุความขึ้นใช้ยันแผ่นดิน หลักการห้ามยึดเพื่อบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล หลักการให้ผู้กระทำการละเมิดต่อที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินชดเชยค่าเสียหาย มาตรการทางอาญาโดยการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดต่อที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน มาตรการบังคับทาง

ปกครองให้หรือถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดิน รวมทั้งมาตรการที่ใช้บังคับต่อหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดิน สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ซึ่งมีทั้งมาตรการทางปกครองและมาตรการทาง อาญา ในการนี้รัฐได้บัญญัติกฎหมายกำหนดองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันไว้ด้วยหลายองค์กร ทั้งองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันและดูแลรักษาเป็นการเฉพาะ กรณี ซึ่งมีอยู่หลายองค์กรตามลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและ พานิชย์นาวิ (อธิบดีกรมเจ้าท่าเดิม) เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดิน สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เป็นทางคมนาคมทางน้ำ กับองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจ หน้าที่ในการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นการทั่วไป ได้แก่ นายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งองค์กร เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะได้กำหนดมาตรการคุ้มครองป้องกัน และองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ หน้าที่ในการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันไว้มากมายก็ตาม แต่ตามข้อเท็จจริงที่ผ่านมา ได้ปรากฏว่าไม่ได้ทำให้เกิดการคุ้มครองป้องกันที่มีประสิทธิผล โดยปรากฏมีผู้บุกรุกที่ดินสาธารณ สมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่เป็นอันมาก แต่ทางราชการไม่สามารถ ดำเนินการตามกฎหมายกับผู้บุกรุกได้ เนื่องจากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณ สมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่น่าายอำเภอวารินชำราบฟ้องขับไล่ผู้บุกรุก ที่สาธารณประโยชน์ แต่แพ้คดีเนื่องจากไม่สามารถพิสูจน์ว่าที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ หรือไม่ ทำให้กระทรวงมหาดไทยต้องมีหนังสือสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแล รักษาให้ความสนใจสืบสวน สอบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบทุกแปลงให้ได้หลักฐานแน่นอนว่ามีอาณาเขตเพียงใด ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ปัญหาที่จะต้องนำสืบข้อเท็จจริงพิสูจน์ให้ได้ว่าที่ดินแปลงที่พิพาทเป็นสาธารณ สมบัติของแผ่นดินหรือไม่ เป็นปัญหาเบื้องต้นของการควบคุม คุ้มครองป้องกันที่สาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันให้คงอยู่อย่างยั่งยืน แม้จะมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อ คุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้คงอยู่อย่างมั่นคงก็ตาม แต่ถ้าหากองค์กร เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาไม่ทราบข้อมูล ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดิน ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์หรือไม่ ก็อาจมีผลทำให้ต้องสูญเสียที่ดิน สาธารณประโยชน์นั้นไป ดังนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจควบคุม คุ้มครองป้องกัน และดูแล

รักษาที่ดินประเภทนี้ ควรเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดพื้นที่ ต้องทราบประวัติ ข้อมูล ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินว่าประชาชนใช้ที่ดินนั้นร่วมกันหรือไม่ หากองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดพื้นที่ และดูแลรักษาที่ดินไว้เป็นอย่างดี ก็ไม่น่าจะมีการบุกรุกทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดินสาธารณะประโยชน์ได้ หรือเมื่อปรากฏว่ามีการกระทำผิดดังกล่าวเมื่อใด ก็มีการบังคับใช้กฎหมายโดยดำเนินการกับผู้กระทำผิดอย่างเคร่งครัดและเร่งด่วน ไม่ให้ปัญหามานานปลาย ก็จะไม่เกิดปัญหาการบุกรุก ทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันมากมายดังเช่นทุกวันนี้ การที่กฎหมายกำหนดองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐในราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินจึงไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติหลักการให้มีการกระจายอำนาจการปกครองจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดพื้นที่และประชาชน โดยมีกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะประโยชน์ด้วย จึงสอดคล้องกับหลักการดังกล่าวข้างต้นที่ว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองป้องกัน และดูแลรักษาที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันควรเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ที่อยู่ใกล้ชิดพื้นที่และประชาชน

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้กฎหมายจะกำหนดองค์กรเจ้าหน้าที่ที่อยู่ใกล้ชิดพื้นที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกัน และดูแลรักษาที่สาธารณะประโยชน์ไว้เป็นการเหมาะสมแล้วก็ตาม แต่หากองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ ก็ไม่เป็นการหยุดยั้งการบุกรุก การทำลาย การทำให้เสื่อมสภาพที่ดินดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากอดีตที่ผ่านมาว่า ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฯ กำหนดให้นายอำเภอซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะประโยชน์ แต่กฎหมายดังกล่าวยังบัญญัติให้กำนันทำหน้าที่ตรวจจัดการรักษาสงซึ่งเป็นที่สาธารณะประโยชน์อันอยู่ในตำบล ซึ่งกำนันถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใกล้ชิดพื้นที่มากที่สุด ควรต้องทราบประวัติ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ในเขตปกครองของตนได้เป็นอย่างดี หากกำนันคอยหมั่นตรวจการรักษาที่สาธารณะประโยชน์ในท้องที่ของตนอยู่เป็นประจำ ถ้ามีผู้บุกรุก ทำลาย ทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน กำนันควรเป็นผู้ที่ทราบได้อย่างรวดเร็ว หากกำนันและนายอำเภอดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อย่างเคร่งครัด ก็ไม่น่ามีปัญหาที่ทำให้ที่สาธารณะประโยชน์ลดลง ผู้เขียนจึงเห็นว่า สาเหตุของปัญหาการบุกรุก ทำลาย ทำให้เสื่อมสภาพที่ดินสาธารณะประโยชน์ประการหนึ่งเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั่นเอง และทำให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินขึ้นเป็นจำนวนมาก ดังที่คณะกรรมการ

กฤษฎีกา (คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ได้ตั้งข้อสังเกตว่าเป็นกรณีที่เกิดจากทางราชการไม่
 กวดขันดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ในประเด็นการควบคุม คุ่มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้
 ร่วมกันนี้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นและข้อเสนอ ดังนี้

1.1 การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ประกอบกับพระราชบัญญัติ
 กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
 กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการดูแลรักษาที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชน
 ใช้ร่วมกันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถือว่าการเหมาะสมแล้ว โดยในส่วนที่เป็น
 อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ทั่วไปตามพระราชบัญญัติ
 ลักษณะปกครองท้องที่ฯ ควรมีการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น
 ไปทั้งหมด ส่วนการกำหนดแผนปฏิบัติการให้ถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่จากนายอำเภอ
 ท้องที่ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต.) ต่างๆ โดยพิจารณาตามความพร้อมในด้าน
 งบประมาณ บุคลากร และทักษะในการปฏิบัติงาน หรือรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 ดำเนินการร่วมกันในการเตรียมความพร้อม เช่น การจัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ สร้างความรู้
 ความเข้าใจ ทำคู่มือปฏิบัติงาน หรือส่งมอบเอกสารหลักฐาน เช่น ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์
 ให้แก่กัน อย่างไรก็ตาม เป็นเรื่องของข้อเท็จจริงที่รัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณา
 ดำเนินการต่อไป อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ไปยังองค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าทำให้มีกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดิน
 สาธารณประโยชน์ของราชการส่วนภูมิภาค คือ นายอำเภอท้องที่ ขัดแย้งกับกฎหมายกำหนด
 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ผ่านมาปรากฏว่ามักทำให้เกิดความสับสน
 ในการบังคับใช้กฎหมายอยู่เป็นประจำ จึงควรมีการพิจารณาทบทวนบทบัญญัติตาม
 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งได้บัญญัติมาเป็นเวลานานมาก
 แล้ว โดยยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ของนายอำเภอเสีย จะได้ไม่เกิด
 ความสับสนในการใช้อำนาจหน้าที่อีกต่อไป

สำหรับกรณีการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์เฉพาะกรณีซึ่งส่วนใหญ่เป็นอำนาจ
 หน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ผู้เขียนเห็นว่าหากเป็นกรณีที่ต้องใช้เทคนิค
 วิชาการ เช่น การดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ที่เป็นที่จับสัตว์น้ำมิให้เกิดความเสียหายแก่
 พันธุ์สัตว์น้ำ จำเป็นต้องให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว

ต่อไป แต่ก็อาจมีการกระจายอำนาจดังกล่าวไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยการมอบอำนาจบางอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการแทนได้

1.2 โดยที่การควบคุม คุ่มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์มีขอบเขตครอบคลุมภารกิจหลายเรื่อง ทั้งการคุ้มครองป้องกันไม่ให้ผู้ใดเบียดบังไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ดังที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 บัญญัติว่า “ไม่ให้ผู้ใดเบียดกันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์ส่วนตัว ...” และการดูแลรักษาไม่ให้มีการทำลายหรือทำให้ที่ดินเสื่อมสภาพการใช้ประโยชน์หรือไม่ให้เกิดมลภาวะ ดังที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 บัญญัติว่า “ปกปักรักษาและตรวจตราห้วย หนอง คลอง และลำน้ำต่าง ๆ ไม่ให้เสีย และไม่ให้ผู้ใดทำให้เสียสาธารณประโยชน์ ...” ดังนั้น กฎหมายที่บัญญัติอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้ชัดเจนทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ด้วย นอกจากนี้ มักจะปรากฏว่ามีผู้บุกรุกเข้าครอบครองที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นจำนวนมาก หากปล่อยให้มีการบุกรุกเข้าครอบครองปลูกสร้างอาคารจนเป็นหลักฐานมั่นคง การจะผลักดันออกไปจะทำให้เกิดปัญหาทางปกครอง ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายอันเป็นการป้องกันการบุกรุก โดยกำหนดให้มีนายตรวจซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกไปตรวจตรายังที่ดินอยู่เป็นประจำ พร้อมทั้งจัดทำรายงานการตรวจสอบให้ทราบเป็นหลักฐานอยู่เสมอด้วย สำหรับองค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลนั้น ผู้เขียนเห็นว่าตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรได้กำหนดองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลไว้แล้ว กล่าวคือ นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเมืองพัทยาด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ซึ่งน่าจะเป็นการเพียงพอในการกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุม และคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์แล้ว

1.3 แม้จะมีกฎหมายบัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งรวมถึงที่ดินสาธารณประโยชน์ ด้วยการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดก็ตาม แต่อาจไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคลทั่วไปที่ได้พบเห็นการกระทำผิดก็ได้ ดังนั้น เพื่อให้การควบคุม และคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์บรรลุวัตถุประสงค์ยิ่งขึ้น จึงเห็นว่า สำหรับมาตรการที่จะให้

ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์นั้น อาจต้องนำมาตรการจูงใจมาใช้ร่วมด้วย เช่น การให้รางวัลแก่ผู้ที่แจ้งความว่ามีผู้กระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์

นอกจากที่กล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายที่จะดำเนินการกับผู้กระทำความผิดบางอย่างไม่สมบรูณ์ในปัจจุบันแล้ว เช่น ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 44 ลงวันที่ 11 มกราคม 2502 ที่ให้ทางราชการใช้อำนาจในการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างและเคลื่อนย้ายสิ่งใด ๆ ที่รุกล้ำเข้าไปในทางสัญจรของประชาชนหรือที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ แต่ประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวให้อำนาจเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ใช้บังคับเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและเขตเทศบาลเท่านั้น อาจทำให้การแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์นอกพื้นที่กรุงเทพมหานคร หรือเขตเทศบาลไม่สามารถใช้วิธีการดังกล่าวซึ่งเป็นวิธีการที่เฉียบขาดได้ จึงควรต้องปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวให้เหมาะสมต่อไป

2. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

กรณีการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน จากการศึกษาพบว่าโดยหลักการแล้ว ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน ย่อมมีไว้เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน การจัดการหรือการใช้จึงต้องมุ่งรักษาไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนและตามวัตถุประสงค์ที่จัดให้มีที่ดินดังกล่าวเป็นสำคัญ แต่หากไม่สามารถนำไปจัดการอย่างอื่นได้เลย ก็จะกลายเป็นผูกมัดทรัพย์สินไม่ให้เกิดประโยชน์ตามควรในทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น นอกจากการคุ้มครองป้องกันให้คงอยู่เพื่อประชาชนใช้ร่วมกันแล้วจึงมีแนวความคิดว่าถ้าเป็นกรณีที่มีการจัดการไม่ขัดกับวัตถุประสงค์ของที่ดินสาธารณะประโยชน์นั้น และไม่เป็นการขัดขวางการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ก็ควรนำมาจัดการให้เกิดประโยชน์ได้ โดยการอนุญาตให้เอกชนเข้าใช้ประโยชน์ได้เป็นการเฉพาะราย หรือองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปใช้หรือแสวงหาประโยชน์อย่างอื่น ในบางกรณีแม้จะไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของที่ดินสาธารณะประโยชน์นั้น แต่ถ้านการอนุญาตเป็นประโยชน์ที่เกื้อกูลกันก็อาจอนุญาตได้ เช่น การอนุญาตให้ใช้ที่ดินริมทางหลวงตั้งปั้มน้ำมันทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการเข้าใช้บริการ ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับสาธารณะสมบัติของแผ่นดินของไทยมีหลักการอนุญาตให้นำทรัพย์สินดังกล่าวมาจัดการให้เกิดประโยชน์ได้ สอดคล้องกับแนวความคิดข้างต้น เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 9

อนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐได้ มาตรา 10 และมาตรา 11 อนุญาตให้อธิบดีกรมที่ดินหรือทนายความเมืองอื่นนำที่ดินของรัฐไปจัดหาผลประโยชน์ได้ และมาตรา 12 อนุญาตให้นำที่ดินของรัฐไปให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ในเวลาอันจำกัด แต่จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายยังมีหลักการที่ยังไม่สอดคล้องกันอยู่นัก กล่าวคือ ตามบทบัญญัติในมาตรา 9 และมาตรา 12 อนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์หรือให้สัมปทานในที่ดินของรัฐได้ โดยไม่มีข้อจำกัดห้ามอนุญาตเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันด้วย แต่กรณีการจัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า ที่ดินที่จะนำมาจัดหาผลประโยชน์จะต้องไม่ใช่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หากจะนำไปจัดหาผลประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่ประชาชนเลิกใช้ หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ประชาชนใช้แทนและได้ถอนสภาพแล้ว ทั้งนี้ ผู้เขียนเข้าใจว่าอาจเป็นเพราะวิธีการจัดหาผลประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดอาจกระทำได้โดยการขาย แลกเปลี่ยน หรือให้เช่าซื้ออันเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินไป จึงทำให้ต้องถอนสภาพการเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันเสียก่อน แต่ผู้เขียนเห็นว่าการที่กฎหมายบัญญัติเช่นนี้มาจะเป็นการบัญญัติที่ไม่มีความยืดหยุ่น ทำให้ไม่ได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากที่ดินเท่าที่ควร ไม่สอดคล้องกับหลักการทำให้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด แม้จะเป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันอาจนำมาถ่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ หากไม่เป็นการขัดขวางการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน สำหรับที่ดินที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์แล้ว ผู้เขียนก็ยังเห็นว่าถ้าไม่มีความจำเป็นจริงๆ แล้ว ก็ไม่ควรถอนสภาพเพื่อนำไปจัดหาผลประโยชน์โดยการโอนให้แก่เอกชนไป แต่ควรสงวนรักษาไว้เพราะในอนาคตอาจมีความจำเป็นต้องกลับมาใช้ที่ดินดังกล่าวร่วมกันอีก การอนุญาตให้จัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา 10 และมาตรา 11 จึงควรอนุญาตให้จัดหาผลประโยชน์ในที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนยังใช้ร่วมกันอยู่หรือที่ประชาชนเลิกใช้แล้วได้โดยไม่ต้องมีการถอนสภาพ เช่น การให้เช่าเพียงบางส่วน ดังกรณีที่เทศบาลนครกรุงเทพนำที่ดินบางส่วนในสวนลุมพินีไปให้เอกชนเช่าทำร้านอาหาร เป็นต้น

สำหรับองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตในการให้เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐนั้น โดยทั่วไป กฎหมายจะกำหนดไว้โดยเฉพาะ เช่น ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ กำหนดให้เจ้าท่าเป็นผู้อนุญาต หรือตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 10 กำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจนำที่ดินไปจัดหาผลประโยชน์ ส่วนเรื่องการให้สัมปทานตามมาตรา 12 ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญ ก็ให้อำนาจรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ในเวลาจำกัด แต่ในบางกรณีกฎหมายก็กำหนดไว้กว้าง ๆ เช่น การอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เช่น การขุดดินลูกรังหรือการดูดทราย ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจอนุญาต ซึ่งผู้ใดจะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ให้ความหมายว่า หมายความว่า รวมถึงพนักงานอื่น ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย หรือในมาตรา 11 ประกอบมาตรา 10 รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐ หรือบำรุงท้องถิ่น ก็ได้ บทบัญญัติของกฎหมายในทำนองนี้จึงมีความยืดหยุ่น โดยให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองไปกำหนดองค์กรที่มีอำนาจอนุญาตหรือองค์กรที่มีอำนาจดำเนินการได้ตาม ความเหมาะสมกับข้อเท็จจริงและสถานการณ์ โดยออกเป็นกฎกระทรวง ระเบียบข้อบังคับ หรือ คำสั่ง แล้วแต่กรณี เช่น กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกคำสั่งมอบหมายให้เทศบาล โตเทศบาลหนึ่งจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนเล็กใช้ประโยชน์ และได้มีการถอนสภาพแล้ว ตามนัยมาตรา 11 ประกอบมาตรา 10 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น ในการพิจารณาอนุญาตหรือดำเนินการที่สำคัญ องค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตหรือ ผู้มีอำนาจดำเนินการต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์กรที่มีอำนาจควบคุมดูแลด้วย เช่น การที่อธิบดีกรมที่ดินจะนำที่ดินของรัฐไปจัดหาผลประโยชน์โดยวิธีขาย แลกเปลี่ยน และการให้ เช่าซื้อ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

ส่วนผลประโยชน์ตอบแทนหรือรายได้ที่เกิดขึ้นนั้น ปรากฏว่ากฎหมายส่วนใหญ่จะ กำหนดให้ตกเป็นรายได้ของท้องถิ่นที่ที่ดินตั้งอยู่ แต่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 9 ทวิ กำหนดให้ค่าตอบแทนที่เก็บได้จากการอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตกเป็นรายได้แก่ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด ในมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 11 กำหนดให้นำรายได้ที่ได้รับจาก การนำที่ดินของรัฐไปจัดหาผลประโยชน์เป็นรายได้ของรัฐหรือของท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ส่วนในเรื่อง การให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ที่ดินของรัฐในเวลาอันจำกัดตามมาตรา 12 แห่งประมวลกฎหมาย ที่ดินนั้น ปรากฏว่ากฎกระทรวง ฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กำหนดให้เรียกเก็บเป็นค่าธรรมเนียมการขอสัมปทาน และ ค่าสัมปทาน ซึ่งจะตกเป็นรายได้แผ่นดิน

ในเรื่องการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประชาชนในกระบวนการนำ ที่ดินสาธารณะประโยชน์ไปหาผลประโยชน์นั้น จากการศึกษาพบว่า แม้จะไม่มีบทบัญญัติตาม กฎหมายแม่บทให้สิทธิแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประชาชนในการมีส่วนร่วมไว้โดยตรง แต่ตามกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ใน การปฏิบัติงาน ปรากฏว่าได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการ นำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันไปหาผลประโยชน์ด้วย เช่น กฎกระทรวง

หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดขึ้นเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดว่า การอนุญาตให้เข้าใช้ที่ดินของรัฐตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องผ่านความเห็นชอบจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกราย

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าในการที่อธิบดีกรมที่ดินหรือทบวงการเมืองอื่นจะนำที่ดินของรัฐ (ซึ่งไม่ใช่ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน) ไปจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการให้มีการประกาศวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินการ วิธีการ และรายละเอียดในการจัดหาผลประโยชน์ให้ประชาชนทราบล่วงหน้า ถ้าเป็นกรณีที่อาจได้รับผลประโยชน์เป็นเงินปีหนึ่งเกินกว่าหนึ่งหมื่นบาท หรือเกี่ยวข้องกับประโยชน์ได้เสียของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ จะประกาศโฆษณาทางหนังสือพิมพ์รายวันด้วยก็ได้

ในประเด็นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นและข้อเสนอ ดังนี้

2.1 ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันนั้น สามารถอนุญาตให้เอกชนบางรายเข้าใช้ประโยชน์เป็นการเฉพาะรายได้ หากไม่ขัดกับวัตถุประสงค์ของที่สาธารณะประโยชน์หรือไม่ขัดขวางการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน แต่ในบางกรณีการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์เป็นการเฉพาะรายนั้น แม้จะไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของที่สาธารณะประโยชน์นั้น แต่หากการให้ใช้ประโยชน์เป็นการเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของที่สาธารณะประโยชน์ ก็ควรอนุญาตได้ เช่น การอนุญาตให้ตั้งปั้มน้ำมันริมทางหลวง แม้จะขัดกับวัตถุประสงค์ของการเป็นที่สาธารณะประโยชน์ที่ใช้เป็นทางหลวง แต่การอนุญาตให้ตั้งปั้มน้ำมันก็ทำให้เกิดความสะดวกแก่ผู้ใช้รถสัญจรไปมาได้ใช้บริการอันเป็นประโยชน์เกี่ยวเนื่อง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตตามความเหมาะสม การนำที่ดินสาธารณะประโยชน์ไปแสวงประโยชน์อย่างอื่นได้นอกจากทำให้เกิดคุณค่าทางเศรษฐกิจแล้วยังมีผลเป็นการควบคุมที่ดินดังกล่าวให้คงอยู่โดยทางอ้อมด้วย โดยจะทำให้เกิดมีรายได้เป็นทุนมาใช้ในการดำเนินการควบคุม และคุ้มครองป้องกันที่ดิน เช่น การทำรั้วหรือแนวเขตที่ดิน หรืออาจใช้รายได้ดังกล่าวบางส่วนนำมาจัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อเป็นรางวัลแก่ประชาชนที่ให้ความร่วมมือในการดูแลรักษาที่สาธารณะประโยชน์หรือใช้ทำนุบำรุงที่ดินดังกล่าวให้คงสภาพที่ดีต่อไป เป็นต้น ตามระบบกฎหมายไทยมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐนำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันไปดำเนินการแสวงประโยชน์อย่างอื่นได้ดังได้กล่าวข้างต้นแล้ว อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการบางกรณีกฎหมายไม่ได้อนุญาตให้นำที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันไปใช้ได้ เช่น การจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่มีการถอนสภาพแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า

ควรพิจารณาทบทวนและปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวเสียใหม่โดยมีหลักการว่า ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันควรนำไปจัดหาผลประโยชน์ได้โดยไม่ต้องถอนสภาพ หากการจัดหาผลประโยชน์นั้นไม่ได้โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินไป

2.2 จากแนวความคิดในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติว่า ผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับทรัพยากรธรรมชาติควรเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่อย่างยั่งยืน ในขณะเดียวกันก็ควรเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการ และมีสิทธิใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้นด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ก็ได้บัญญัติให้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดพื้นที่หรือทรัพยากรธรรมชาติ ให้เป็นผู้มีอำนาจในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ ในกรณีที่ต้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่ผู้ใช้ที่ดินด้วยตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ควรมีสสิทธิตำรับประโยชน์หรือรายได้ที่เกิดขึ้นจากที่ดิน ซึ่งปัจจุบันกฎหมายบางฉบับก็ได้บัญญัติให้สิทธิแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดินตั้งอยู่ในเขตได้รับรายได้ที่เกิดขึ้นจากที่ดินดังกล่าว แต่ก็ยังมีบทบัญญัติของกฎหมายบางฉบับที่ไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าวอยู่ เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ.2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 กำหนดให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ในเวลาอันจำกัดตามบทบัญญัติมาตรา 12 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งค่าธรรมเนียมดังกล่าวจะตกเป็นรายได้แผ่นดิน ไม่เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแต่ละฉบับที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการที่ดินสาธารณประโยชน์ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน ให้มีบทบัญญัติกำหนดให้รายได้ที่เกิดขึ้นจากที่ดินสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไป

2.3 ดังได้กล่าวในข้อ 2.2 แล้วว่า รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2540 ได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ และใช้ประโยชน์จากที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ จึงเห็นว่า นอกจากการกระจายอำนาจการควบคุม และคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการกำหนดให้รายได้ที่เกิดขึ้นจากที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ควรมีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดการที่ดินเหล่านั้นที่อยู่ในเขตพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่นได้ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอนุญาตให้เอกชน

ใช้ที่ดินเป็นการเฉพาะราย หรือนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ ยกเว้นกรณีการอนุญาตที่มีความสำคัญ เช่น การให้สัมปทาน หรือการให้ใช้หรือแสวงประโยชน์ที่ดินในระยะเวลาอันยาวนาน ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประเทศชาติได้ ควรให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงในราชการส่วนกลาง คือ รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ

2.4 ในการที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจพิจารณาตัดสินใจอนุญาตให้เอกชนบางรายมีสิทธิใช้ที่ดินเป็นการเฉพาะราย หรือนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนั้น แม้โดยหลักการของการกระจายอำนาจจะถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการดำเนินการ แต่ดังที่กล่าวในบทก่อนแล้วว่าเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่วนรวมทำให้จะต้องมีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หมายความว่ากฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาอนุญาตหรืออนุมัตินั้นจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้ด้วย เช่น การกำหนดว่าการให้ใช้ประโยชน์นั้นต้องไม่เป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน หรือขัดต่อสวัสดิภาพของประชาชนที่อยู่ใกล้เคียง ต้องไม่ขัดต่อประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือต้องไม่ขัดขวางการที่ประชาชนจะใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบทุกปี เป็นต้น ในการนี้อาจมีการออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์การดำเนินการอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวิธีหนึ่ง และองค์กรที่มีอำนาจกำกับดูแลก็สามารถใช้เป็นเกณฑ์วัดความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วย สำหรับองค์กรใดควรมีอำนาจกำกับดูแลที่เหมาะสมนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อมีการวางกฎเกณฑ์ให้ยึดถือปฏิบัติไว้แล้ว ก็สมควรให้องค์กรที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ต่อไป

2.5 โดยที่ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประชาชนโดยรัฐเป็นผู้ดูแลไว้แทน ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำที่ดินดังกล่าวไปจัดการด้วยประการใดๆ ควรต้องให้โอกาสประชาชนได้รับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น และร่วมตัดสินใจด้วย กล่าวคือ ควรต้องมีการประกาศให้ประชาชนได้รับทราบเพื่อร่วมแสดงความคิดเห็นภายในระยะเวลาพอสมควร สำหรับการให้ประชาชนร่วมตัดสินใจนั้น ผู้เขียนเห็นว่าในระยะเริ่มแรกนี้ควรให้การตัดสินใจของประชาชนเป็นการตัดสินใจโดยผ่านทางสภาท้องถิ่น หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำที่ดินสาธารณะประโยชน์ไปให้เอกชนใช้เป็น

การเฉพาะราย หรือนำไปแสวงประโยชน์อย่างอื่นจะต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นเสียก่อน แต่ต่อไปในอนาคตหากประชาชนเข้าใจ และมีความพร้อมที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้นแล้ว จึงอาจแก้ไขกฎหมายกำหนดวิธีการให้ประชาชนตัดสินใจโดยตรง อย่างไรก็ตาม นอกจากประชาชนจะมีส่วนร่วมโดยตรงด้วยการได้รับทราบข้อมูล และแสดงความคิดเห็นประกอบแล้ว ประชาชนยังมีสิทธิที่จะร่วมตรวจสอบการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและฟ้องคดีต่อศาลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามนัยมาตรา 62 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ด้วย

ผู้เขียนเห็นว่าหากมีกฎหมายให้ยึดถือปฏิบัติ และมีการกำกับดูแลอย่างเคร่งครัดแล้ว การที่จะกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันก็ไม่น่าจะก่อให้เกิดผลเสียแก่ส่วนรวม