

ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547¹

นารีน สรุตทัฬห์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ กฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจ และความสำคัญของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เนื่องด้วยบริบทของประเทศไทยในปัจจุบันได้มีการพัฒนาเมืองมาจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จนก่อให้เกิดการลงทุน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค และระบบสาธารณูปการ ผลจากการพัฒนาดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาตามมา กล่าวคือ การพัฒนาพื้นที่ในลักษณะกระจุกตัว เกิดพื้นที่รกร้างว่างเปล่า รูปแปลงที่ดินบิดเบี้ยว และเกิดพื้นที่ที่ไม่มีทางออกสู่ทางสาธารณะหรือพื้นที่ตาบอด จนทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น ๆ ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานจากภาครัฐได้อย่างทั่วถึง เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา ประกอบกับการพัฒนาดังกล่าวก็ไม่เป็นตามข้อกำหนดผังเมืองรวม ซึ่งแนวทางหนึ่งที่ภาครัฐสามารถนำไปในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ คือ การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ (Land Readjustment) ซึ่งเป็นการนำแปลงที่ดินหลายแปลงมารวมกันแล้วจัดระเบียบแปลงที่ดินใหม่ไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ประปา ไฟฟ้า หรือสวนสาธารณะในบริเวณนั้น โดยหลังการจัดรูปที่ดินแปลงที่ดินใหม่ทุกแปลงจะอยู่ติดถนนที่ได้มาตรฐาน ปัจจุบัน โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ที่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินโครงการเป็นการดำเนินภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 อย่างไรก็ตาม แม้ภาครัฐสามารถนำพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ไปใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเมืองให้เป็นไปตามข้อกำหนดผังเมืองรวมได้ แต่กลับประสบปัญหาในการดำเนินโครงการในบางจังหวัดภายใต้การดำเนินโครงการของกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งโครงการมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวม เช่น จังหวัดอุดรธานี และจังหวัดขอนแก่น เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ให้บรรลุตามเป้าหมายได้

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักติกุล และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรูญเกียรติ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนกพร สุนนะเศรษฐกุล

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตขอนแก่น) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่สอดคล้องและสนับสนุนให้ภาครัฐสามารถนำการจัดรูปที่ดินเพื่อพื้นที่ไปใช้พัฒนาเมืองตามข้อกำหนดผังเมืองรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยรัฐ ซึ่งการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ (Land Readjustment) โดยภาครัฐ ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2547 มาตรา 35 วรรคสอง กำหนดว่าหากหน่วยงานดังกล่าวจะดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินต้องเป็นการดำเนินการตามแผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของจังหวัด โดยแผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายดังกล่าวเป็นกรอบสำหรับหน่วยงานดังกล่าวในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ว่าต้องดำเนินการพัฒนาให้สอดคล้องและเป็นไปตามโครงการและนโยบายการพัฒนาของจังหวัดในการพัฒนาพื้นที่เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เหมาะสมยิ่งขึ้น รวมถึงความต้องการของจังหวัดในการพัฒนาพื้นที่ให้มีสิ่งที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและการพัฒนาเมืองให้เป็นไปตามผังเมืองต่อไปในอนาคต ซึ่งขั้นตอนการจัดทำแผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินถือเป็นขั้นตอนแรกในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน โดยภาครัฐ และโดยที่การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยภาครัฐส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาเมืองตามข้อกำหนดผังเมืองรวม การปรับปรุงหรือสร้างบริการพื้นฐานอันจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม แต่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 มิได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนข้างต้น จึงส่งผลให้ประชาชนไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในการกำหนดเป้าหมายและทิศทางการพัฒนาเมืองด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมต่อไป นอกจากนี้ ยังเป็นการให้อำนาจหน่วยงานภาครัฐดำเนินการจัดทำแผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายได้แต่ฝ่ายเดียว โดยมีได้กำหนดรับรองสิทธิตามกฎหมายให้แก่ประชาชนในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของภาครัฐ ซึ่งหากประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมแล้วย่อมถือเป็นการแสดงเจตจำนงร่วมกันและเป็นความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น ยิ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากเพียงใด ย่อมส่งผลให้โครงการของภาครัฐสำเร็จมากขึ้นเพียงนั้น

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาผู้ร่วมออกค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยรัฐ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 มาตรา 68 กำหนดหลักเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ไว้เป็นการทั่วไปเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ว่าให้ตกเป็นภาระแก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งหลักการนี้ส่งผลกระทบต่ออัตราส่วนการสละที่ดินให้แก่โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เพื่อนำไปหาประโยชน์แล้วนำมาชดเชยค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินต่อไป ซึ่งเป็นภาระแก่เจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการ และเป็นเหตุทำให้เจ้าของที่ดินบางรายไม่ยินยอมเข้าร่วมโครงการ หลักการนี้นำไปใช้บังคับกับทุกกรณีไม่ว่าโครงการจัดรูปที่ดินดำเนินการโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน โดยไม่ได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของโครงการว่าดำเนินการไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมในระดับใด เช่น เกิดประโยชน์เฉพาะเจ้าของที่ดินภายในพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดิน หรือเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นด้วย และแม้

ปัจจุบันกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มีมาตรการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่โครงการจัดรูปที่ดินของภาครัฐในลักษณะเงินอุดหนุน แต่มาตรการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวก็เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่กำหนด ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นกฎหมายลำดับรองที่มีความไม่แน่นอนเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายรัฐขณะนั้น ๆ ซึ่งการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยภาครัฐเป็นการดำเนินการจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย เช่น ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ ตามผังเมืองรวม นอกจากนี้ โครงการดังกล่าวยังก่อให้เกิดรัฐมีทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นจากการที่เจ้าของที่ดินสละที่ดินบางส่วนให้แก่โครงการเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น ถนน โครงการตามผังเมืองรวม สวนสาธารณะ เป็นต้น และโดยที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่อยู่แล้ว ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรร่วมรับผิดชอบกับเจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินที่ต่างได้รับประโยชน์ร่วมกันจากโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาความยินยอมของเจ้าของที่ดินในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยรัฐ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 มาตรา 36 วรรคสอง ได้กำหนดเกี่ยวกับความยินยอมของเจ้าของที่ดินในการเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ไว้ในขั้นตอนเสนอโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดเพื่อขอความเห็นชอบโครงการก่อนที่จะดำเนินโครงการต่อไปว่าเจ้าของที่ดินในโครงการต้องให้ความยินยอมไม่น้อยกว่าสองในสามของเจ้าของที่ดินทั้งหมดและเป็นเจ้าของที่ดินมีเนื้อที่รวมกันไม่น้อยกว่าสองในสามของที่ดินในบริเวณโครงการ อย่างไรก็ตาม หากต่อมาคณะกรรมการส่วนจังหวัดได้ให้ความเห็นชอบโครงการแล้ว เจ้าของที่ดินทุกแปลงภายในพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินจะต้องยินยอมเข้าร่วมโครงการจึงจะทำให้ผู้ดำเนินโครงการสามารถดำเนินโครงการจนสำเร็จได้ โดยผู้ศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ไม่ได้กำหนดหลักการที่ให้ภาครัฐมีอำนาจพิเศษในการดำเนินจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของโครงการเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากเจ้าของที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐในฐานะผู้ดำเนินโครงการจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับหลักการเช่นเดียวกับกรณีที่ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินโครงการ ซึ่งเจ้าของที่ดินทุกแปลงในพื้นที่โครงการต้องให้ความยินยอมเข้าร่วมโครงการ หากเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมเข้าร่วมโครงการทุกแปลงก็จะส่งผลให้ภาครัฐไม่อาจดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ นอกจากนี้ การจัดรูปที่ดินเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการปฏิบัติด้านการผังเมืองในการปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานให้แก่ชุมชน การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จึงถือเป็นภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะประการหนึ่งของรัฐด้วย ซึ่งหน่วยงานที่จะดำเนินการต้องมีอำนาจพิเศษบางประการเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุตามเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับการ

ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของภาครัฐยังถือเป็นหน้าที่ของรัฐและเป็นการดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นให้แก่ประชาชนด้วย เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ดังนั้นพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ซึ่งกำหนดหลักการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ที่กรณีรัฐเป็นผู้ดำเนินโครงการว่า เจ้าของที่ดินทุกแปลงในพื้นที่โครงการต้องให้ความยินยอมก่อนดำเนินการ ย่อมเป็นการสร้างเงื่อนไขที่ทำให้ภาครัฐไม่สามารถดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นของประชาชนส่วนใหญ่ให้บรรลุตามเป้าหมายได้ และเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยรัฐอย่างยิ่ง

จากการศึกษาค้นคว้าพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยรัฐ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ คือ

ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 มาตรา 35 วรรคสอง โดยกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับภาครัฐในขั้นตอนการกำหนดแผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของจังหวัด โดยกำหนดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายในเขตผังเมืองรวมที่ได้รับผลกระทบอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ และนำความเห็นเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ รวมทั้งเผยแพร่เหตุผลในการตัดสินใจนั้นต่อสาธารณะด้วย

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยภาครัฐตั้งแต่ในขั้นตอนแรกของกระบวนการอย่างแท้จริง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาเมืองตามข้อกำหนดผังเมืองรวม การปรับปรุงหรือสร้างบริการพื้นฐานอันเป็นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และเพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของภาครัฐ อีกทั้ง เพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

2. ปัญหาผู้ร่วมออกค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยรัฐ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ คือ

ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 มาตรา 68 โดยกำหนดรับรองสิทธิของเจ้าของที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีที่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ในการสร้างหรือปรับปรุงบริการขั้นพื้นฐานตามข้อกำหนดผังเมืองรวม เช่น ถนนโครงการตามผังเมืองรวม ระบบสาธารณูปโภค ระบบสาธารณูปการ เป็นต้น เพื่อให้เจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการมีสิทธิเรียกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบร่วมออกค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ต้องรับภาระจากการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นหน้าที่ของภาครัฐประการหนึ่งด้วย โดยรายละเอียดในส่วนของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการร่วมออกค่าใช้จ่ายของภาครัฐใน

การจัดรูปที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระเจ้าของที่ดิน ให้พิจารณาออกกฎหมายลำดับรองเพื่อความยืดหยุ่นต่อการทบทวนและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และนโยบายแห่งรัฐในขณะนั้น ๆ

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมเกี่ยวกับภาระค่าใช้จ่ายระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ที่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินโครงการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหรือปรับปรุงบริการขั้นพื้นฐานตามข้อกำหนดผังเมืองรวมเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น ถนน โครงการ ระบบสาธารณูปโภค ระบบสาธารณูปการ เป็นต้น อันเป็นภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะประการหนึ่งของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่รัฐควรดำเนินการให้เนื่องจากโครงการดังกล่าวทั้งภาครัฐและเจ้าของที่ดินต่างได้รับประโยชน์ร่วมกัน และเพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิของเจ้าของที่ดินในพื้นที่เขตโครงการในการเรียกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมออกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสร้างหรือปรับปรุงบริการขั้นพื้นฐานเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น ถนนโครงการตามผังเมืองรวม ระบบสาธารณูปโภค ระบบสาธารณูปการ เป็นต้น ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของชุมชนในเขตพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3. ปัญหาความยินยอมของเจ้าของที่ดินในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยรัฐ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ คือ

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 มาตรา 36 วรรคสอง โดยกำหนดข้อยกเว้นว่าไม่ให้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาบังคับใช้แก่กรณีที่ผู้ดำเนินโครงการเป็นหน่วยงานตามมาตรา 35(2) ซึ่งได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควรเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐดังกล่าวมีอำนาจพิเศษในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน ในกรณีที่เห็นว่ามีจำเป็นและโครงการมีวัตถุประสงค์ของเพื่อการสร้างหรือปรับปรุงบริการขั้นพื้นฐานเพื่อประโยชน์สาธารณะให้เป็นไปตามข้อกำหนดผังเมืองรวม

ทั้งนี้ เพื่อให้ภาครัฐมีอำนาจพิเศษในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน ในกรณีที่โครงการมีวัตถุประสงค์ของเพื่อการสร้างหรือปรับปรุงบริการขั้นพื้นฐานเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การสร้างถนนโครงการ ระบบคมนาคม ระบบสาธารณูปโภค ให้เป็นไปตามข้อกำหนดผังเมืองรวม

เอกสารอ้างอิง

กฤตพร หัวเจริญ. **ทฤษฎีและแนวความคิดทางการวางแผนและผังเมืองหน้า**. พิมพ์ครั้งที่

ที่ 2. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.

กรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักผังเมืองรวม. **คู่มือและแนวทางการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 : ขั้นตอนและกระบวนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม**, 2563.

กรมโยธาธิการและผังเมือง สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการผังเมือง, **เกณฑ์และมาตรฐานผังเมือง มาตรการวิธีการ และเครื่องมือ กรณีตัวอย่างของต่างประเทศ**. พิมพ์ครั้งที่ 1 , 2561.

สรายุทธ์ เตชะวุฒิพันธุ์. “แนวความคิดทางกฎหมายในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง.” *วิทยานพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*. 2545

สำนักกฎหมาย. “บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ เรื่อง รัฐธรรมนูญหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น.” *สารวุฒิสภา* 2563.

อลงกรณ์ อรุณโชติ. “การศึกษารูปแบบการดำเนินการโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ให้ประสบความสำเร็จ : กรณีศึกษาโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดจันทบุรี.” *วิทยานพนธ์การผังเมืองมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2560.