

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.
กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)

**กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล
กฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497**

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 มาตรา 8 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และมาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1. ให้ยกเลิก

- (1) กฎกระทรวง (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497
- (2) กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497
- (3) กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497
- (4) กฎกระทรวง ฉบับที่ 16 (พ.ศ.2514) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497
- (5) กฎกระทรวง ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2515) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497
- (6) กฎกระทรวง ฉบับที่ 22 (พ.ศ.2515) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497
- (7) กฎกระทรวง ฉบับที่ 23 (พ.ศ.2515) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497
- (8) กฎกระทรวง ฉบับที่ 28 (พ.ศ.2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497
- (9) กฎกระทรวง ฉบับที่ 30 (พ.ศ.2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497
- (10) กฎกระทรวง ฉบับที่ 34 (พ.ศ.2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497
- (11) กฎกระทรวง ฉบับที่ 39 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

หมวด 1

ใบจอง

ข้อ 2. แบบใบจองมี 2 แบบ คือ แบบ น.ส.2 และ น.ส.2 ก. ท้ายกฎกระทรวงนี้ การออกใบจองในท้องที่ซึ่งรัฐมนตรียังไม่ได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 ให้ใช้แบบ น.ส.2 ส่วนในท้องที่อื่นให้ใช้แบบ น.ส.2 ก.

ข้อ 3. ใช้ใบแทนจองให้ใช้แบบ น.ส. 2 หรือ น.ส. 2 ก. แล้วแต่กรณี การออกใบแทนใบจอง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามวิธีการออกใบแทนโฉนดที่ดินโดยอนุโลม

หมวด 2

หนังสือรับรองการทำประโยชน์

ข้อ 4. แบบหนังสือรับรองการทำประโยชน์มี 3 แบบ คือ แบบ น.ส.3 น.ส. 3 ก. และ น.ส. 3 ข ท้ายกฎกระทรวงนี้

การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่ที่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศให้ใช้แบบ น.ส. 3 ก. ในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 แล้ว ให้ใช้แบบ น.ส. 3 ข. ส่วนในท้องที่อื่นให้ใช้แบบ น.ส.3

ข้อ 5. ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินตามที่กำหนดไว้ในข้อ 14

ข้อ 6. ในการนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือตัวแทนปักหลักตามมุมเขตที่ดินของตน และให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามแบบ น.ส. 1 ก. ท้ายกฎกระทรวงนี้

ก่อนออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล อีกหนึ่งฉบับ

ข้อ 7. การขออนุญาตหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 59 และมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2515 ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้ผู้ขอยื่นคำขอตามแบบ น.ส. 1 ข. ทำยกฎกระทรวงนี้ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

(2) ในการยื่นคำขอตาม (1) ถ้าผู้ขอมีใบจอง ใบเหี่ยบย่ำ ตราจอง หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือยานหลักฐานอื่นที่แสดงว่าได้สิทธิในที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมายให้แนบหลักฐานดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

ข้อ 8. เมื่อได้รับคำขอแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ยังที่ดินตามแบบ น.ส. 1 ค. ทำยกฎกระทรวงนี้ ในการนี้จะมอบให้เจ้าหน้าที่ไปทำการแทนก็ได้

ข้อ 9. ในการนำพนักงานเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือตัวแทนปักหลักตามมุมเขตที่ดินของตนและให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามแบบ น.ส. 1 ค. ทำยกฎกระทรวงนี้

ในการคำนวณจำนวนเนื้อที่เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบ น.ส. 3 ก. ให้คำนวณโดยวิธีคณิตศาสตร์หรือโดยมาตราส่วน ทั้งนี้ ให้ถือว่าจำนวนเนื้อที่ที่คำนวณได้เป็นจำนวนเนื้อที่โดยประมาณ

ข้อ 10. เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้

(1) ประกาศการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ

(2) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดินซึ่งห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามข้อ 5 และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตาม (1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้

(3) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่าพื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าหรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะ

รัฐมนตรีและกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ดินที่ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขออนุญาตออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ประกอบด้วยป่าไม้อำเภอผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์แล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่ได้ขีดเขตหรือขีดเขตแล้วแต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตติดต่อกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย

ข้อ 11. เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการตามข้อ 10 (3) แล้ว ปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีหรือปรากฏว่าที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ดินจำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนก ให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตามข้อ 10 (1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการตามข้อ 10 (2)

ข้อ 12 ใบแทนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ใช้แบบ น.ส. 3 น.ส. 3 ก. หรือ น.ส. 3 ข แล้วแต่กรณี

การออกใบแทนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามวิธีการออกใบแทนโฉนดที่ดินโดยอนุโลม

หมวด 3

โฉนดที่ดิน

ข้อ 13. โฉนดที่ดินให้ใช้แบบ น.ส. 4 จ. ท้ายกฎกระทรวงนี้

ในกรณีโฉนดที่ดินที่ออกเป็นโฉนดตราจองหรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ให้มีคำว่า “โฉนดตราจอง” หรือ “ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”” แล้วแต่กรณีไว้ได้ตราครุฑ

ข้อ 14. ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายคลอง
 (2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

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

(4) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 20 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2526 หรือกฎหมายอื่น

(5) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ข้อ 15. การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้มีการรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน โดยให้เจ้าของที่ดินปึกหลักหมายเขตที่ดินไว้ทุกมุมที่ดินของตน

(2) ให้เจ้าของที่ดินหรือผู้แทนให้อ้อยคำตามแบบ น.ส.5 ท้ายกฎกระทรวง

(3) ก่อนแจกโฉนดที่ดิน ให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศการแจกโฉนดที่ดินให้ทราบ มีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือ

ที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้นแห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล อีกหนึ่งฉบับ

ข้อ 16. ในกรณีออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินยื่นคำขอตามแบบ น.ส. 1 ข. ท้ายกฎกระทรวงนี้และให้นำข้อ 7 (2) ข้อ 10 (2) และ (3) ข้อ 11 และข้อ 15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 17. ในการออกใบแทนโฉนดที่ดินให้ดำเนินการดังนี้

(1) ในกรณีโฉนดที่ดินเป็นอันตรายหรือสูญหาย ให้เจ้าของที่ดินยื่นคำขอและปฏิญาณตนต่อเจ้าพนักงานที่ดิน โดยให้นำพยานหลักฐานมาให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนจนเป็นที่เชื่อถือได้ และให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ ถ้ามีผู้คัดค้านภายในเวลาที่กำหนดและนำพยานหลักฐานมาแสดง ให้เจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนแล้วส่งการไปตามควรแก่กรณี ถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้านภายในเวลาที่กำหนดให้ออกใบแทนให้ไปตามคำขอ

(2) ในกรณีที่โฉนดที่ดินชำรุด ถ้าเจ้าของที่ดินนำโฉนดที่ดินที่ชำรุดมามอบและโฉนดที่ดินที่ชำรุดนั้นยังมีตำแหน่งที่ดิน เลขที่โฉนดที่ดิน ชื่อและตราประทับตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดและหรือชื่อและตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินตามแบบโฉนดที่ดินปรากฏอยู่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ให้ออกใบแทนให้ไปได้ ถ้าขาดข้อความสำคัญดังกล่าวให้นำความใน (1) มาใช้บังคับ

(3) ในกรณีศาลมีคำสั่งหรือมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดเกี่ยวกับโฉนดที่ดินหรือผู้ใดมีสิทธิ จดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตรายชำรุดหรือสูญหายด้วยประการใด ให้ผู้มีสิทธิจดทะเบียนยื่นคำขอใบแทนแล้วให้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ใน (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณี

(4) ในกรณีเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการยึดและขายทอดตลาดที่ดินของผู้ที่ค้างชำระภาษี อากรหรือเงินค้างจ่ายใดๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ขอให้ออกใบแทนโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังกล่าวซึ่งเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจให้ยึดมาขายทอดตลาดแล้ว แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตราย ชำรุดหรือสูญหายด้วยประการใด ให้ถือหนังสือของเจ้าพนักงานดังกล่าวเป็นคำขอและดำเนินการทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ใน (3) แต่ไม่ต้องสอบสวน

(5) ในกรณีอธิบดีจะใช้อำนาจจำหน่ายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่ได้ โฉนด ที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตราย ชำรุด หรือสูญหายด้วยประการใด ให้ดำเนินการ ทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ใน (4) แต่ไม่ต้องสอบสวน

(6) ในกรณีอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดิน เพิกถอนหรือแก้ไขรายการจดทะเบียนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 แต่ไม่ได้โฉนดที่ดิน มาหรือโฉนดที่ดินเป็นอันตราย ชำรุดหรือสูญหายด้วยประการใด ให้ดำเนินการทำนองเดียวกับที่ กำหนดไว้ใน (4) แต่ไม่ต้องสอบสวน

ในกรณีที่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาตาม (3) (4) (5) และ (6) ให้ถือว่าโฉนดที่ดินสูญหาย

ข้อ 18. ใบแทนโฉนดที่ดินให้ใช้แบบ น.ส. 4 จ.

การออกใบแทนโฉนดที่ดิน ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด สาขาคนปัจจุบันหรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมายลงลายมือชื่อและประทับตราประจำ ตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ ให้มีคำว่า “ใบแทน” ด้วยหมึกสีแดงไว้ด้านหน้าของ โฉนดที่ดินในสารบัญญัตจดทะเบียนให้ระบุนับ เดือน ปี ที่ออกโฉนดที่ดินฉบับเดิมด้วยหมึกสีแดง ถ้ามี รายการจดทะเบียนให้คัดรายการด้วยหมึกสีแดงและให้เจ้าพนักงานที่ดินลงลายมือชื่อและ ประทับตราได้รายการสุดท้าย ถ้าไม่มีรายการจดทะเบียน ให้เจ้าพนักงานที่ดินลงลายมือชื่อและ ประทับตราได้วัน เดือน ปี ที่ออกโฉนดที่ดินฉบับเดิม

ส่วนโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดิน ในสารบัญญัตจดทะเบียนให้ มีคำว่า “ได้ออกใบแทน โฉนดที่ดินแล้ว” และวัน เดือน ปี ที่ออกด้วยหมึกสีแดงกับเจ้าพนักงานที่ดินลงลายมือชื่อกำกับไว้

ข้อ 19. ในกรณีการออกโฉนดที่ดินให้กับบุคคลตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติให้ ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ซึ่งได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2479 ไว้แล้ว ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎกระทรวง นี้กำหนดไว้โดยอนุโลม

ภาคผนวก ข.
ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ
ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532)

ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2526 มาตรา 58 ทวิ วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 และมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง และมาตรา 59 ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2515 คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1. ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์”

ข้อ 2. ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3. ให้ยกเลิก

(1) ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2515) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(2) ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2515) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(3) ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2515) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ข้อ 4. การออกโฉนดที่ดินให้กระทำได้ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว ในบริเวณที่ดินนอกจากนี้ให้ออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่ไว้แล้วไปพลางก่อนได้

หมวด 1

การอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสี่ และมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อ 5. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์รายใดเกินห้าสิบไร่ได้ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่า

- (1) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยการทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง
- (2) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็น

ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

ข้อ 6. ในกรณีที่น่าปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 เกินห้าสิบไร่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งอนุมัติ

ในกรณีที่น่าปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 (ไม่เกินห้าสิบไร่) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งไม่อนุมัติ ในกรณีเช่นนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้วตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2479 แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่

ข้อ 7. พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลตามมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง เป็นการเฉพาะรายได้ ถ้ามีความจำเป็นดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- (2) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่ทบวงการเมืองการของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

หมวด 2

การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา 59 ทรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อ 8. ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าปรากฏว่าที่ดินมีอาณาเขต ระยะเวลาของแนวเขต และที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับหลักฐานการแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2479 เชื่อได้ว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกันแต่เนื้อที่คำนวณได้แตกต่างกันไปจากเนื้อที่ตามหลักฐานการแจ้งการครอบครองดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ได้ทำประโยชน์แล้ว แต่ไม่เกินเนื้อที่ที่คำนวณได้

ในกรณีที่ระยะเวลาของแนวเขตที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว เมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้ลงชื่อรับรองแนวเขตไว้เป็นการถูกต้องครบถ้วนทุกด้าน

ข้อ 9. การรับรองแนวเขตของผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงตามข้อ 8 วรรคสอง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือซึ่งมีข้อความด้วยว่า ถ้าผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงไม่มาหรือมาแต่ไม่ยอมลง

ซื้อรับรองแนวเขต โดยไม่คัดค้านการรังวัด เมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันทำการรังวัด พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขต ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงตามที่อยู่ที่เคยติดต่อ หรือตามที่อยู่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงนั้น ได้แจ้งเป็นหนังสือไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้มารับรองแนวเขตหรือคัดค้านการรังวัดและให้อยู่ในบังคับแห่งเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้รับหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มาระวังแนวเขตแล้วแต่ไม่มาหรือมาแต่ไม่ยอมลงชื่อรับรองแนวเขต โดยไม่ต้องคัดค้านการรังวัดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว โดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขตเมื่อพ้นกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันทำการรังวัด

(2) ในกรณีที่ไม้อาจติดต่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงให้มาระวังแนวเขตได้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปิดประกาศแจ้งให้ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงนั้นมาลงชื่อรับรองแนวเขต หรือคัดค้านการรังวัดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา สำนักงานเขต หรือว่าที่การอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และบริเวณที่ดินของผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงแห่งหนึ่งฉบับ ในกรณีที่ดินอยู่ในเขตเทศบาลให้ปิด ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับด้วย ถ้าผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงไม่มาติดต่อหรือคัดค้านประการใดภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว โดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขต

ข้อ 10. ในกรณีที่ที่ดินนั้นมีด้านหนึ่งด้านใดหรือหลายด้านจดที่ป่าหรือที่รกร้างว่างเปล่า และระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครองให้ถึงระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครองเป็นหลักในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ภาคผนวก ค.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขแดงที่ พ 8/2546 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2546

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ 8/2546 วันที่ 8 สิงหาคม 2546

เรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

คดีทั้งสามสำนวนนี้ศาลส่งรวมคดีเข้าด้วยกัน และเพื่อความสะดวกแก่การพิจารณาให้เรียกผู้ฟ้องคดีในสำนวนแรก (คดีหมายเลขดำที่ พ.1/2544) ว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 เรียกผู้ฟ้องคดีในสำนวนที่สอง (คดีหมายเลขดำที่ พ.3/2544) ว่าผู้ฟ้องคดีที่ 2 เรียกผู้ฟ้องคดีในสำนวนที่สาม (คดีหมายเลขดำที่ พ.4/2544) ว่าผู้ฟ้องคดีที่ 3 และเรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในคดีทั้งสามสำนวนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในคดีทั้งสามสำนวนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในสำนวนที่สองและสำนวนที่สามว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ถ้อยคำสำนวนให้รวมอยู่ในสำนวนคดีหมายเลขดำที่ พ.1/2544)

1. ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสำนวนยื่นคำฟ้องและมีคำขอ ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

1.1 สำนวนแรก ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในท้องที่หมู่ที่ 6 ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ประมาณ 15 ไร่ ต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2496 โดยมีใบเสร็จรับเงินการเสียภาษีบำรุงท้องที่เป็นหลักฐาน แต่ไม่เคยแจ้งการครอบครองตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน ต่อมาเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2544 ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายในที่ดินดังกล่าว ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตเป็นคำขอที่ 10766/44 เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตพิจารณาคำขอแล้วมีคำสั่งที่ 7/2544 ไม่รับคำขออออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายของผู้ฟ้องคดีที่ 1 โดยแจ้งว่าเนื่องจากจังหวัดภูเก็ตเป็นที่เกาะซึ่งต้องห้ามให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 พร้อมทั้งได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต โดยผ่านสำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงได้มีหนังสือลงวันที่ 21 มีนาคม 2544 อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และต่อมาจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ภก 0022.1/5926 ลงวันที่ 10 เมษายน 2544 (หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดแล้ว) แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ทราบว่า จังหวัดภูเก็ตเห็นว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตในกรณีดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เห็นว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตไม่รับคำขออออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความเดือดร้อนเสียหายต้องเสียสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่สามารถนำที่ดินแปลงดังกล่าวไปค้าประกัน หรือทำนิติกรรมใดๆ ใน

ที่ดินได้ และที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในข่ายที่สามารถขอให้มีการออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การออกข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ที่ห้ามมิให้การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่เกาะมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีที่ 1 และประชาชนที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ตั้งอยู่ในเกาะภูเก็ต ซึ่งมีฐานะเป็นจังหวัดเช่นเดียวกับจังหวัดอื่นๆ

ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาดังนี้

(1) ให้เพิกถอนข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และ

(2) ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต รับคำขออออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายของผู้ฟ้องคดีที่ 1

1.2 ส่วนที่สอง ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในท้องที่หมู่ที่ 3 ตำบลป่าตอง อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ประมาณ 4 ไร่เศษ โดยรับโอนมาจากบุคคลอื่นซึ่งครอบครองและทำประโยชน์มาตั้งแต่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่เป็นที่ดินที่มีได้แจ้งการครอบครองและไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาก่อนผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมาย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2515 รวม 3 ครั้ง ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2520 มีผู้คัดค้านว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ ผลการสอบสวนของกระทรวงมหาดไทยปรากฏว่าที่ดินบริเวณชายหาดป่าตองไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2524 มีผู้คัดค้านว่าผู้ฟ้องคดีที่ 2 นำรังวัดรุกกล้าที่ดินแปลงข้างเคียง และศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีที่ 2 มีสิทธิครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าว และครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2535

ต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.3547) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2537 ซึ่งกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะตามข้อ 14 (3) โดยห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินในที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดให้แก่ประชาชนหรือที่ดินซึ่งได้จัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต (โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) จึงไม่ออกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวแก่ ผู้ฟ้องคดีที่ 2 เพราะต้องห้ามตามข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ทำให้ผู้ฟ้อง

คดีที่ 2 ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเป็นผลจากการใช้บังคับกฎกระทรวงดังกล่าวให้มีผลย้อนหลังกระทบกระเทือนสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้มีมาก่อนเป็นการขัดต่อหลักกฎหมาย ทำให้สิทธิในทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่ 2 ไม่ได้รับการคุ้มครองที่เสมอเท่าเทียมกันโดยทั่วไป ตามมาตรา 5 มาตรา 6 และมาตรา 48 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ผู้ฟ้องคดีที่ 2 จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาดังนี้

(1) ให้เพิกถอนข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 หรือไม่ให้หน้าความตามข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มาใช้บังคับกับกรณีของผู้ฟ้องคดีที่ 2 และ

(2) ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต (โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ออกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2

1.3 ส่วนวันที่สาม ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในท้องที่หมู่ที่ 2 ตำบลวิชิต อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ประมาณ 30 ไร่ต่อเนื่องจากนายดำรงหรือเซียงห้วย ทรัพย์ทวี และนางเลียนซี่ ทรัพย์ทวี (พ่อตาและแม่ยายของผู้ฟ้องคดีที่ 3) ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยมิได้แจ้งการครอบครอง ต่อมา เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2528 ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้ดำเนินการพิสูจน์สิทธิและรังวัดจนแล้วเสร็จ พร้อมทั้งได้รับแจ้งให้ไปรับโฉนดที่ดินได้ตั้งแต่วันที่ 7 สิงหาคม 2528 เป็นต้นมา แต่เนื่องจากระหว่างนั้นบริษัท เหมืองแร่ไทยนาประเสริฐ จำกัด คัดค้านการออกโฉนดที่ดินแปลงนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงได้สอบสวนเปรียบเทียบและมีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีที่ 3 มีสิทธิครอบครอง หากบริษัทฯ ไม่พอใจให้ไปฟ้องศาล และในที่สุดศาลฎีกามีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีที่ 3 เป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินแปลงนี้ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4762/2536 ผู้ฟ้องคดีที่ 3 จึงได้นำผลของคดีไปรับโฉนดที่ดินเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2537 แต่ได้รับแจ้งด้วยวาจาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ว่าจะมีกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2537 ห้ามออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะที่มีได้แจ้งการครอบครอง จึงไม่ออกโฉนดที่ดินให้

ผู้ฟ้องคดีที่ 3 จึงได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 3 เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยว่า การออกเอกสารสิทธิในที่ดินแก่เอกชน ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง การไม่ออกโฉนดที่ดินดังกล่าวเป็นการกระทำที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ไม่ขัดและถูกต้องตามกฎหมายแล้ว จึงให้ยกคำร้องทุกข์ แต่เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่เกาะและได้

ยื่นคำขอนำสำรวรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินก่อนวันที่ 1 เมษายน 2537 ได้เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)ฯ โดยมีให้นำข้อ 14 (3) มาใช้บังคับแก่กรณีผู้ซึ่งได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินสำหรับที่เกาะและได้ยื่นคำขอหรือนำสำรวรังวัดเพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนวันที่ 1 เมษายน 2537 ให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว แต่จนบัดนี้ก็ยังมีได้ดำเนินการ

ผู้ฟ้องคดีที่ 3 เห็นว่าข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมาตรา 58 มาตรา 58 ทวิ มาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินไว้แล้วว่า ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินได้นั้น ต้องไม่ใช่ที่ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ใช่ที่สงวนหวงห้าม ไม่ใช่เขตป่าไม้ถาวร ไม่ใช่ที่เขาหรือภูเขา ทั้งนี้ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) และต้องเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเป็นหลักก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับสภาพของที่ดินและคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีที่ 3 ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว และมาตรา 59 มาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ไม่ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกกฎกระทรวงมาขัดกัน อีกทั้งมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 บัญญัติให้ออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน มิใช่เพื่อป้องกันการบุกรุกหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติดังเหตุผลในการออกกฎกระทรวงการป้องกันการบุกรุกที่ดินตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ห้ามมิให้เข้าไปยึดครอบครองที่ดินของรัฐก็มีใช้บังคับอยู่แล้ว หากมีผู้ฝ่าฝืนก็จะมีโทษจำคุกตามมาตรา 108 และมาตรา 108 ทวิ การรังวัดออกโฉนดที่ดิน จะต้องพิสูจน์สอบสวนให้ได้ก่อนว่าได้ทำประโยชน์และมีใช้เป็นที่สำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือที่สงวนหวงห้าม สำหรับที่เกาะซึ่งการบุกรุกและทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น มีเฉพาะที่ป่าชายเลนริมทะเลที่น้ำเค็มท่วมถึง มิใช่เพียงเป็นที่เกาะอย่างเดียว การออกกฎกระทรวงห้ามออกโฉนดที่ดินจึงมิใช่เป็นการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

นอกจากนั้น ประมวลกฎหมายที่ดินก็ไม่ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกกฎกระทรวงมาลบล้างเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติที่ออกโดยสภานิติบัญญัติ กฎกระทรวงฉบับนี้ใช้บังคับกับผู้ที่ได้ครอบครองทำประโยชน์และยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินก่อนวันที่ 1 เมษายน 2537 ให้ย้อนหลังไปกระทบสิทธิซึ่งมีมาก่อนนั้นไม่ได้ อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้สิทธิในการขอรังวัดออกโฉนดที่ดินครอบครองมาโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ได้ออกมาตัดสิทธิผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในท้องที่จังหวัดภูเก็ต ทำให้สิทธิในทรัพย์สินไม่ได้รับความคุ้มครองเสมอกับบุคคลในจังหวัดอื่น

ผู้ฟ้องคดีที่ 3 จึงขอให้ศาลมีคำสั่งพิพากษาดังนี้

(1) ให้เพิกถอนข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 แต่ไม่ให้นำข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มาใช้บังคับกับกรณีของผู้ฟ้องคดีที่ 3 และ

(2) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 3

2. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามสำนวนให้การมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

2.1 สำนวนแรก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ให้การว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 ยื่นคำขอออหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินโดยมิใบเสร็จรับเงินการเสียภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ.2505 ถึง พ.ศ.2544 (ยกเว้นปี พ.ศ.2525) ซึ่งไม่ใช่หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 อ้างว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2496 ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ก็มีใบเสร็จรับเงินการเสียภาษีบำรุงท้องที่ในปี พ.ศ.2496 มาแสดง นอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ยังไม่เคยแจ้งการครอบครองที่ดินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ครอบครองตั้งอยู่ในเขตจังหวัดภูเก็ตซึ่งเป็นเกาะ ที่ดินแปลงนี้จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินให้ได้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

คำว่า “เกาะ” ตามพจนานุกรม ฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 หมายความว่า พื้นที่ที่มีลักษณะเป็นเกาะอันเป็นส่วนหนึ่งของแผ่นดินที่มีน้ำล้อมรอบโดยตลอดและมีขนาดเล็กกว่าแผ่นดินที่เป็นทวีป ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ครอบครองทำประโยชน์ตั้งอยู่บนเกาะและเป็นเกาะภูเก็ตจึงต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน นอกจากนั้น เจตนารมณ์ในการร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ก็มุ่งให้ใช้บังคับเกาะทุกเกาะ รวมทั้งเกาะภูเก็ตซึ่งมีสภาพเป็นเกาะและมีได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ อย่างไรก็ดี ข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวงนี้ได้กำหนดยกเว้นให้มีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินได้ หากเป็นกรณีที่ดินที่ได้มีการจัดหาผลประโยชน์มาก่อนแล้ว โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประชาชนที่อาศัยอยู่บนพื้นที่เกาะโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการช่วยป้องกันการบุกรุกที่เกาะและช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมิให้ถูกทำลาย กฎกระทรวงนี้จึงไม่ได้เป็นกฎหมายที่เป็นการเลือกปฏิบัติแก่ประชาชนในท้องที่จังหวัดภูเก็ตทั้งจังหวัด หรือก่อความไม่เท่าเทียมกันแก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตตามที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 กล่าวอ้างแต่ประการใด การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ขอให้

ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎกระทรวงฉบับนี้ก็เนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ 1 ต้องเสียประโยชน์ หากผู้ฟ้องคดีที่ 1 จะพิจารณากฎกระทรวงดังกล่าวด้วยความรู้และความเป็นธรรมแล้ว จะเห็นว่ามิใช่ที่ดินที่ตั้งอยู่ในเกาะภูเก็ตจะเป็นที่ดินออกโฉนดที่ดินไม่ได้ทุกแปลง ที่ดินของผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินหรือหลักฐานอื่นตามข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวงนี้ ก็สามารถออกโฉนดที่ดินได้ กรณีมีความจำเป็นที่ต้องให้กฎกระทรวงนี้ดำรงอยู่เพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อความคุ้มครองของประชาชนที่อาศัยอยู่บนพื้นที่เกาะโดยชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตมีคำสั่งไม่รับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายของผู้ฟ้องคดีที่ 1 แล้ว ยังได้สั่งด้วยว่า หากผู้ฟ้องคดีที่ 1 ไม่พอใจในคำสั่งโดยถือว่าตนเองยังมีสิทธิที่จะให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ได้ ก็ให้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต โดยผ่านสำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2538 คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

2.2 ส่วนที่สอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ให้การว่า การกำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินสำหรับ “ที่เกาะ” ตามข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 เนื่องจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 5/2533 เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2533 ให้แก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 เพื่อสงวนหวงห้ามพื้นที่เกาะต่างๆ มิให้ผู้หนึ่งผู้ใดบุกรุกเข้ายึดถือครอบครองโดยมิชอบ โดยให้กรมที่ดินรับไปดำเนินการ กรมที่ดินจึงได้เสนอร่างกฎกระทรวง ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 โดยมีหลักการและเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม (2) ของข้อ 8 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) เพื่อห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะเพิ่มเติมจากที่ดินประเภทอื่นที่ห้ามไว้แล้ว เนื่องจากที่เกาะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ต้องสงวนรักษาไว้เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม อันจะเป็นมาตรการป้องกันการบุกรุกของราษฎรและเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมิให้ถูกทำลายไป ตามขั้นตอนการเสนอร่างกฎกระทรวงดังกล่าว ในที่สุดคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2535 มอบหมายให้คณะกรรมการกถนกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีฝ่ายสังคมและกฎหมายพิจารณาแล้ว มีมติอนุมัติหลักการตามร่างกฎกระทรวงที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้พิจารณาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนและที่ดินสำหรับเกาะใหญ่ และให้พิจารณาเสนอแนะแนวทางการจัดการที่เกาะว่าสมควรดำเนินการอย่างไร ตามกฎหมายใด ทั้งนี้ เพื่อจะได้สงวนไว้ให้ประชาชนตลอดไป และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2535 เห็นชอบตามมติของคณะกรรมการกถนกรองฯ

ดังกล่าว เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา คณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำหลักการและข้อสังเกตดังกล่าวร่างเป็นข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) โดยมีหลักการว่า การห้ามออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะจะไม่กระทบกระเทือนบุคคลซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นอกเหนือจากกรณีดังกล่าว การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะจะมีได้เฉพาะเมื่อมีการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรตามมาตรา 27 และมาตรา 33 โดยจะต้องผ่านการอนุมัติจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ หรือเป็นการออกโฉนดที่ดินเนื่องในการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 โดยได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก่อน

คำว่า “เกาะ” ตามข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) หมายถึง พื้นที่ที่มีลักษณะเป็นเกาะอันเป็นส่วนหนึ่งของแผ่นดินที่มีน้ำล้อมรอบ โดยตลอด และมีขนาดเล็กกว่าแผ่นดินที่เป็นทวีป ตามความหมายของคำว่า “เกาะ” ในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถานพ.ศ. 2525 และการกำหนดหลักเกณฑ์การห้ามออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่เกาะตามข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ให้ใช้บังคับกับเกาะทุกเกาะโดยมิได้แบ่งประเภทหรือสภาพของ “ที่เกาะ” เนื่องจากกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มิได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ ดังนั้น การบังคับใช้ข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) จึงใช้บังคับกับที่ดินที่มีสภาพเป็นเกาะทุกเกาะ

กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2537 และได้กำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินสำหรับ “ที่เกาะ” ตามข้อ 14 (3) ไว้โดยมิได้บทเฉพาะกาลกำหนดข้อยกเว้นไว้ จึงทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินสำหรับ “ที่เกาะ” ให้แก่ผู้ขอได้ แม้ว่าคำขอนั้นจะยื่นไว้ก่อนวันที่ 1 เมษายน 2537 และยังคงดำเนินการออกโฉนดที่ดินไม่แล้วเสร็จก็ตาม

จำนวนผู้ขอออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา 59 ทวิ และการเดินสำรวจตามมาตรา 58 ทวิ (2) และ (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบนพื้นที่เกาะรวม 13 จังหวัด ก่อนวันที่ 1 เมษายน 2537 ซึ่งค้างดำเนินการเนื่องจากกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ใช้บังคับแล้ว มี 155 ราย และการนำเดินสำรวจตามมาตรา 58 ทวิ (2) และ (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จำนวน 1,039 ราย รวมทั้งสิ้น 1,194 ราย อันเนื่องจากการตรวจสอบพื้นที่เกาะภูเก็ต มีจำนวนผู้ขอออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนวันที่ 1 เมษายน 2537 ค้างดำเนินการทั้งสิ้น 74 ราย ส่วนการ

สำรวจตามมาตรา 58 ทวิ (2) และ (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนวันที่ 1 เมษายน 2537 ค้างดำเนินการจำนวน 120 ราย สำหรับการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กรมที่ดินได้เสนอกระทรวงมหาดไทย ขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ส่งร่างกฎกระทรวงดังกล่าวให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งได้รับมอบหมายจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอความเห็น

ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ก็ได้พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎกระทรวงดังกล่าว โดยเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมให้ร่างกฎกระทรวงดังกล่าวใช้บังคับสำหรับบุคคลซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินบนเกาะอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2597 ที่มีชื่ออยู่ในบัญชีหรือที่กรมที่ดินได้สำรวจไว้เป็นจำนวน 1,194 ราย และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดิน ราชพัสดุ ซึ่งสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้แจ้งให้กระทรวงมหาดไทยนำความเห็นของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐมาประกอบการพิจารณาร่างกฎกระทรวงดังกล่าวของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทย

การยอมให้มีการออกโฉนดที่ดินสำหรับช้อยกเว้นตามข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มีเหตุผลและเพื่อประโยชน์ คือ ให้มีการออกโฉนดที่ดินสำหรับผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจองตราจองที่ตรงว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้กระทบกระเทือนผู้มีสิทธิครอบครองและมีหลักฐานโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้มีการออกโฉนดที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้แก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก่อน มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประชาชนที่อาศัยอยู่บนเกาะโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีหลักว่านับแต่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะได้แต่เฉพาะเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก่อน ทั้งนี้ จะเป็นการช่วยป้องกันการบุกรุกที่เกาะและช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมิให้ถูกทำลายในอนาคตต่อไป

เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2542 รัฐบาลได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ในราชกิจจานุเบกษา จึงทำให้พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับ

ตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2542 เป็นต้นไป การฟ้องคดีปกครองของผู้ฟ้องคดีที่ 2 จะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุการณ์ฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งถ้าหากจะถือว่าผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นอย่างช้าในวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ คือวันที่ 11 ตุลาคม 1543 แม้ถึงวันดังกล่าวศาลยังไม่ได้เปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ก็ชอบที่จะยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ต่อศาลอื่นได้อยู่แล้วตามมาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งบัญญัติว่า บรรดาคดีที่ได้ยื่นฟ้องหรืออยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอื่นอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และมีลักษณะเป็นคดีปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ศาลนั้นดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไปจนคดีนี้ถึงที่สุด แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ 2 หาได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ต่อศาลอื่นไม่ ทั้งนี้ โดยผู้ฟ้องคดีที่ 2 เพิ่งมายื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าวข้างต้นแล้ว คดีนี้จึงขาดอายุความตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 จึงขอให้ศาลพิจารณาคำพิพากษายกฟ้อง

2.3 ส่วนวันที่สอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ให้การว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้ยื่นคำขอรังวัดซ้ำ ไปไต่สวนตามคำขอ ฉบับที่ 2/2/35 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2535 โดยรังวัดซ้ำไปไต่สวนตามคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 7/7 ลงวันที่ 21 เมษายน 2520 เนื้อที่ประมาณ 4 ไร่- งาน 98 ตารางวา ที่ดินตั้งอยู่หมู่ที่ 3 ตำบลป่าตอง อำเภอเกาะภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

(1) ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 7/7 ลงวันที่ 21 เมษายน 2520 สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้รับคำขอไว้ แต่กำนันตำบลป่าตองคัดค้านว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีที่ 2 จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดำเนินการออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ต่อไป ปรากฏว่าเรื่องราวการรังวัดออกโฉนดสูญหายไปทั้งหมด

(2) ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินใหม่เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2524 แทนคำขอเดิม ในระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดิน กำนันตำบลป่าตองได้ยื่นคำคัดค้านอีก โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้นำรังวัดทับที่ดินซึ่งเป็นมรดกของบิดาผู้คัดค้านบางส่วน เนื้อที่ 2 ไร่เศษ พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนเปรียบเทียบและมีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 หากผู้คัดค้านไม่พอใจคำสั่งของเจ้าหน้าที่ให้ไปฟ้องร้องต่อศาลภายใน 60 วัน

(3) กำนันตำบลป่าตองกับพวกไม่พอใจคำสั่งของเจ้าหน้าที่ดินและได้ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีที่ 2 ต่อศาลจังหวัดภูเก็ต ซึ่งศาลฎีกามีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้ชนะคดีมีสิทธิในที่ดินเพียงผู้เดียว

(4) ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้นำสำเนาเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการขอรังวัดออกโฉนดที่ดินพร้อมด้วยสำเนาคำพิพากษาศาลฎีกาไปยื่นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ต่อไป แต่ปรากฏว่าคำขอพร้อมเรื่องราวเกี่ยวกับคชขอเดิมทั้งหมดได้สูญหายไปเป็นครั้งที่ 2

(5) ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรังวัดซ้ำไปไต่สวนใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยมอบหมายให้นายสมหมาย ภาษี เป็นผู้ดำเนินการแทน เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2535 นัดทำการรังวัดในวันที่ 31 พฤษภาคม 2536 ประกาศแจกโฉนดที่ดินเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2540

(6) ในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดำเนินการประกาศแจกโฉนดที่ดิน (วันที่ 7 มีนาคม 2540) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2537 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ทราบตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ มท 0612/ว 07338 ลงวันที่ 10 มีนาคม 2537 ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงไม่สามารถดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินแปลงนี้ได้อีกต่อไปจนกระทั่งปัจจุบันนี้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่มีเจตนาที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้ฟ้องคดีต่อศาลในคดีนี้มีเหตุมาจากระเบียบกฎหมาย อันได้แก่ ข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) หากทางราชการมีการยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ก็ไม่มีเหตุขัดข้องที่จะดำเนินการออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ตามระเบียบและกฎหมายใหม่ที่มีผลบังคับใช้ในโอกาสต่อไป

2.4 ส่วนวันที่สาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ให้การว่า คดีนี้เป็นการฟ้องเกี่ยวกับกฎกระทรวงที่ออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี นอกจากนั้น มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บัญญัติให้ยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ได้ยื่นฟ้องหลังจากที่ทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้เป็นเวลา 6 ปี ซึ่งเกินกว่า 90 วัน จึงไม่ควรที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณา และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ก็ได้ไปร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคำวินิจฉัยว่าการไม่ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 3 เป็นการกระทำที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ไม่ขัด และถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ให้ยกคำร้องทุกข์ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ควรไปฟ้องคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีความเห็นเพิ่มเติมแล้วว่าเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ซึ่งได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่เป็นเกาะ และได้ยื่นคำขอหรือนำสำรวรังวัดเพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ก่อนวันที่ 1 เมษายน 2537 จึงมีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้

อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้ประสานงานและเร่งรัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)ฯ ที่มีให้ข้อ 14 (3) มาบังคับใช้แก่กรณีผู้ซึ่งได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน สำหรับที่เกาะ และได้ยื่นคำขอหรือนำสำรวจจริงวัดเพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือ โฉนดที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนวันที่ 1 เมษายน 2537 ให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

ขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กำลังพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงดังกล่าว จึงต้องรอ ให้แก้ไขเสร็จและประกาศใช้บังคับก่อน จึงจะมีอำนาจออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ได้ และ ตามที่ผู้ฟ้องคดีที่ 3 อ้างว่า ข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ ดินนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 มาตรา 8 และมาตรา 15 แห่งพระราช บัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และมาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่ง บัญญัติให้การออกโฉนดที่ดินเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ รวมทั้งแบบการออกโฉนดที่ดินที่ กำหนดโดยกฎกระทรวง ดังนั้น กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) จึงเป็นกฎกระทรวงที่ชอบด้วย กฎหมายและรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับได้กับทุกคน และคำว่า ที่ดิน หมายความรวมถึง เกาะ จึงอยู่ในคำ ว่า ที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 มาตรา 58 ทวิ มาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ จึงต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 จึงขอให้ศาล พิจารณาพิพากษายกฟ้อง

2.5 ส่วนวันที่สาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ให้การว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ได้ยื่นคำขอรังวัดออก โฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ตามมาตรา 59 ทวิ แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต ได้รับคำขอไว้ ตามคำขอฉบับที่ 28/61 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2528 ที่ดินตั้งอยู่ที่หมู่ที่ 2 ตำบลวิชิต อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ได้ดำเนินการแล้ว ตามลำดับดังนี้ เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2528 นครังวัดที่ดินได้เนื้อที่ 30 ไร่เศษ เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2528 ประกาศแจกโฉนดที่ดิน ไม่ปรากฏวันเดือนปี บริษัทเหมืองแร่ไทยนาประเสริฐ จำกัด คัดค้าน การออกโฉนดที่ดิน เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2529 เปรียบเทียบการออกโฉนดที่ดิน เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2529 บริษัทเหมืองแร่ไทยนาประเสริฐ จำกัด ยื่นฟ้องต่อศาล เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2536 ศาลฎีกามีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีที่ 3 มีสิทธิครอบครอง เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2537 ผู้ฟ้องคดีที่ 3 มี หนังสือแจ้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 พร้อมคำพิพากษาศาลฎีกาเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีคำสั่งให้ออก เอกสารสิทธิในที่ดินผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 พิจารณาสั่งการให้ฝ่ายทะเบียนตรวจสอบพิจารณาเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2537 หัวหน้าฝ่ายทะเบียนสั่งให้ดำเนินการ เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2537 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออก กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)ฯ ใช้บังคับห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะที่ มิได้แจ้งการครอบครอง จึงไม่อาจออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ได้

3. ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจำนวนคัดค้านคำให้การดังนี้

3.1 ส่วนแรก ผู้ฟ้องคดีที่ 1 คัดค้านคำให้การว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และนายเสน่ห์ พาหนสามิ ได้ร่วมกันบุกเบิกสร้างเข้าทำประโยชน์โดยได้ทำไร่ข้าวและปลูกพืชล้มลุกในที่ดินแปลงนี้เต็มเนื้อที่ประมาณ 15 ไร่ เมื่อปี พ.ศ.2496 ต่อมาจึงได้ปลูกพืชยืนต้นและเมื่อปี พ.ศ.2497 ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และนายเสน่ห์ได้ปลูกสร้างบ้านเรือนไทยชั้นเดียว และได้ขอบ้านเลขที่จากผู้ปกครองท้องที่ เป็นบ้านเลขที่ 98 หมู่ที่ 6 ตำบลราไวย์ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เมื่อปี พ.ศ.2510 บ้านหลังดังกล่าวชำรุดทรุดโทรม ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และนายเสน่ห์ได้รื้อถอนและปลูกสร้างใหม่ในบริเวณเดิมเป็นบ้านเรือนไทยเช่นกัน และในปี พ.ศ.2534 บ้านหลังดังกล่าวชำรุดทรุดโทรมอีก ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และนายเสน่ห์จึงรื้อและปลูกสร้างบ้านหลังใหม่เป็นบ้านตึกชั้นเดียว โดยยังคงใช้เลขที่บ้านเดิมมา โดยตลอด ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ตกลงยินยอมให้นายเสน่ห์เป็นผู้เสียภาษีบำรุงท้องที่ในนามของนายเสน่ห์ มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2496 จนกระทั่ง พ.ศ.2517 ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงได้เสียภาษีบำรุงท้องที่ในนามของตนเองมาจนถึงปัจจุบัน โดยผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้จัดส่งสำเนาใบเสร็จรับเงินการเสียภาษีบำรุงท้องที่มาเป็นหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาของศาล จำนวน 37 ฉบับ แต่เนื่องจากระยะเวลาล่วงเลยมานาน และมีการรื้อบ้านปลูกสร้างใหม่ถึง 2 ครั้ง ทำให้ใบเสร็จรับเงินบางฉบับสูญหายไป คือ ใบเสร็จรับเงินของปี พ.ศ.2496-2502 พ.ศ.2504 พ.ศ.2508 และ พ.ศ.2511 และสาเหตุที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เนื่องจากในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2497 ถึง พ.ศ.2498 กำนันและผู้ใหญ่บ้านในขณะนั้นไม่เคยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และนายเสน่ห์ทราบว่า จะต้องแจ้งการครอบครองต่อเจ้าหน้าที่หรือกำนันและผู้ใหญ่บ้านและเหตุที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ปล่อยให้เวลาล่วงเลยมาถึง 50 ปี โดยไม่ได้ดำเนินการเพื่อขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว เนื่องจากไม่เคยถูกโต้แย้งสิทธิการครอบครอง และไม่มี ความจำเป็นต้องใช้เอกสารสิทธิ์ในที่ดิน ประกอบกับไม่มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อขออนุญาตที่ดิน การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ขอให้มีการออกโฉนดที่ดินในครั้งนี้ ก็เนื่องจากมีความจำเป็นต้องนำที่ดินไปจำนองเป็นประกันเงินกู้เพื่อนำเงินมาปรับปรุงที่ดินและพัฒนาอาชีพและมีเจตนาจะแบ่งแยกที่ดินให้บุตรหลานอยู่อาศัยต่อไปในอนาคต

ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เห็นว่า ข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)ฯ เป็นกฎที่ไม่เป็นธรรมและเลือกปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีที่ 1 และประชาชนที่ครอบครองที่ดินลักษณะดังกล่าวบนเกาะภูเก็ต ทำให้ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินบนเกาะภูเก็ตอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ไม่สามารถยื่นคำขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ทั้งที่ปัจจุบันผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และได้แจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าวในท้องที่จังหวัดพังงา ซึ่งมีเพียง

สะพานสารสินเชื่อมกับเกาะภูเก็ต ยังสามารถยื่นคำขอออโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายได้ บทบัญญัติข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)ฯ จึงขัดต่อ มาตรา 29 และมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและนอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ยังเห็นว่ากฎกระทรวงดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันการบุกรุกและช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มิให้ถูกทำลายก็เฉพาะในเกาะเล็กๆ ซึ่งเป็นเกาะบริวารของเกาะภูเก็ตซึ่งมีเนื้อที่คือน้อยมากเท่านั้น

ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เห็นว่า กฎกระทรวงเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลโดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แต่ในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต รับคำขอออโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายของผู้ฟ้องคดีที่ 1 นั้นผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ยื่นหนังสือลงวันที่ 21 มีนาคม 2544 อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต และจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ภก 0022.1/5926 ลงวันที่ 10 เมษายน 2544 แจ้งผู้ฟ้องที่ 1 ว่า คำสั่งดังกล่าวที่ไม่รับคำขอออโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายของผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้โดยครบถ้วนแล้ว

3.2 ส่วนคนที่สอง ผู้ฟ้องคดีที่ 2 คัดค้านคำให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ไม่ให้การว่ากฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกโดยชอบด้วยกฎหมายอย่างไร และมีได้ให้การยอมรับหรือปฏิเสธข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ 2 อย่างชัดเจน แต่เมื่อได้พิจารณาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0204/14549 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2543 เรื่อง ร่างกฎกระทรวงแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะแล้ว น่าจะถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ยอมรับตามข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ 2

ตามที่ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ให้การว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2542 ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2544 ผ่านระยะเวลา 90 วันแล้ว คดีขาดอายุความผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ให้การว่า ก่อนศาลเปิดทำการผู้ฟ้องคดีที่ 2 ชอบที่จะยื่นฟ้องต่อศาลอื่นได้อยู่แล้วนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ 2 เห็นว่า ศาลในประเทศไทยปัจจุบันนี้มีอยู่ 4 ศาล คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้ยื่นฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งศาลอื่นไม่มีอำนาจพิจารณาได้ จะมีได้ก็แต่ศาลรัฐธรรมนูญเพียงศาลเดียว ซึ่งผู้เสนอคำฟ้องจะต้องเป็นองค์กร ผู้ฟ้องคดีที่ 2 เป็นบุคคลธรรมดาไม่มีอำนาจเสนอคำฟ้อง

ได้ เมื่อศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดเปิดทำการตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2544 ก็ได้ทำการโฆษณาประชาสัมพันธ์ทั้งทางวิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์ และโทรทัศน์ ผู้ฟ้องคดีที่ 2 จึงรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม คดีที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้ยื่นฟ้องต่อศาลเป็นคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ก็มีสิทธิฟ้องได้ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

3.3 ส่วนที่สาม ผู้ฟ้องคดีที่ 3 คัดค้านคำให้การว่า การฟ้องคดีตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2552 ต้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี การพิจารณาคดีนี้เป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมจะฟ้องเมื่อใดก็ได้ ไม่ต้องรอให้มีการแก้ไขกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ก่อน เพราะได้เคยร้องทุกข์ต่อผู้ฟ้องคดีที่ 1 และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตั้งแต่ พ.ศ.2539 และมีมติให้ยกคำร้องทุกข์ เมื่อปี พ.ศ.2543 เป็นเรื่องที่น่าเศร้ามาก การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 เพิ่งเสนอให้มีการแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าวเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2544 ไม่มีความชัดเจนว่าจะแล้วเสร็จเมื่อใด แม้กระบวนการออกกฎกระทรวงจะชอบด้วยกฎหมาย แต่ถือว่าเป็นข้อห้ามที่ขัดต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 3 ที่ได้ขออนุญาตที่ดินไว้ก่อนวันที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ประกาศใช้บังคับและมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว

4. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจำนวนให้การเพิ่มเติมมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

4.1 ส่วนแรก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้การเพิ่มเติมว่า หลักเกณฑ์การห้ามออก โฉนดที่ดินในบริเวณที่เกาะตามข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)ฯ ใช้บังคับกับเกาะทุกเกาะ รวมทั้งเกาะที่เกิดขึ้นซึ่งมีสภาพเป็นเกาะด้วย เนื่องจากไม่มีข้อยกเว้นกำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้

การที่ข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)ฯ ยกเว้นให้ออกโฉนดที่ดินบนที่เกาะเฉพาะที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการห้ามออกโฉนดที่ดินบนเกาะ ก็เพื่อป้องกันการบุกรุกของราษฎร และเพื่ออนุรักษ์ธรรมชาติ โดยไม่ให้กระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลที่มีอยู่แล้วโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น บุคคลที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน เพราะถือว่าบุคคลดังกล่าวได้ปฏิบัติตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่มิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ ย่อมถือว่า เจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดินและการครอบครองที่ดินต่อมาเป็นการครอบครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยผลของมาตรา 5 วรรคสอง ซึ่งยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29

กฎหมาย พ.ศ.2515 ที่บัญญัติว่าถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งครอบครองที่ดินไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย และแม้ว่ามาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้บุคคลดังกล่าวสามารถขออนุญาตออกโฉนดที่ดินได้ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ต้องการช่วยเหลือผู้ที่มีได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ ให้สามารถออกโฉนดที่ดินได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์พิเศษและถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขต่างๆ เช่น ต้องมีความจำเป็นในการขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน สามารถออกโฉนดที่ดินได้ไม่เกิน 50 ไร่ ถ้าเกินต้องขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น นอกจากนี้บุคคลดังกล่าวยังต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ในเขตป่าไม้ เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และที่สงวนหวงห้ามต่างๆ ด้วย

ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้จัดส่งรายงานการประชุมพิจารณาร่างข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวงฉบับนี้มาเพื่อประกอบการพิจารณาของศาล

4.2 ส่วนที่สอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ให้การเพิ่มเติมว่าการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มีกฎหมายรองรับ ดังนั้น การออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) จึงเป็นการออกโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะเพิ่มเติมจากที่ดินประเภทอื่นที่ห้ามไว้แล้ว เนื่องจากที่เกาะนั้น โดยแท้จริงแล้วต้องถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมาย ซึ่งโดยปกติบุคคลไม่อาจอ้างสิทธิหรือออกเอกสารสิทธิได้โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว ดังนั้น จึงเป็นเหตุจำเป็นที่จำต้องออกกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ชัดเจนสำหรับที่เกาะ ทั้งนี้ เพื่อสงวนรักษาไว้เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมตลอดไป และควรห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะ อันจะเป็นมาตรการป้องกันการบุกรุกของราษฎรและเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมิให้ถูกทำลายไป อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวงดังกล่าวยังมีข้อยกเว้นให้มีการออกโฉนดที่ดินสำหรับผู้มีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้กระทบกระเทือนผู้มีสิทธิครอบครอง และมีหลักฐานโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน นอกจากนี้ ยังยอมให้มีการออกโฉนดที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก่อน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประชาชนที่อาศัยอยู่บนพื้นที่

เกาะโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีหลักการว่า นับแต่กฎกระทรวงฉบับนี้ใช้บังคับให้ออกโฉนดที่ดิน สำหรับที่เกาะได้แต่เฉพาะเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก่อน ทั้งนี้ จะเป็นการ ช่วยป้องกันการบุกรุกที่เกาะและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมิให้ถูกทำลายในอนาคตต่อไป

ส่วนคำคัดค้านของผู้ฟ้องคดีที่ 2 ที่อ้างว่า เมื่อพิจารณาหนังสือสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี ที่ นร 0204/14549 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2543 แล้ว น่าจะถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ได้ยอมรับตามข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ 2 นั้น ผู้ฟ้องคดีที่ 2 จะถือหนังสือดังกล่าวมาอ้าง ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ได้ยอมรับตามข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ 2 หาได้ไม่ ทั้งนี้ เพราะตราบไคที่ กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะยังคงมีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย โดยยังไม่มี การออกกฎหมายหรือกฎกระทรวงใดมาเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ หรือยกเลิกหลักเกณฑ์การออกเอกสาร สิทธิ์สำหรับที่เกาะตามกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ 2 จะนำหนังสือสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาอ้าง ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ยอมรับตามข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ 2 โดยฝ่าฝืนต่อหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) กำหนดไว้หาได้ไม่

ก่อนศาลเปิดทำการนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ 2 สามารถที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ได้อยู่แล้ว แม้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 จะเป็นเพียงบุคคลธรรมดาที่ตาม ดังปรากฏตามสำเนาคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 1733/2543 ระหว่าง นางสุมาลี โพธิ์ศรี ที่ 1 กับพวกรวม 16 คน โจทก์ กรมการบินพาณิชย์ ที่ 1 กับพวกรวม 4 คน จำเลย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ 2 จะต้องฟ้องร้องคดีนี้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งถ้าหากจะถือว่าผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้รู้หรือควรรู้ถึง เหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นอย่างช้าในวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ คือในวันที่ 11 ตุลาคม 2542 แล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ 2 จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลภายในวันที่ 9 มกราคม 2543 แม้ถึงวัน ดังกล่าวศาลยังไม่ได้เปิดทำการก็ตาม ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ก็ชอบที่จะยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ต่อ ศาลยุติธรรม (ศาลอื่น) ได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดอยู่แล้ว ตามมาตรา 105 แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ 2 หาได้ ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ต่อศาลยุติธรรม (ศาลอื่น) ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ดังกล่าวไม่ ทั้งนี้ โดยผู้ฟ้องคดีที่ 2 เพิ่งมายื่นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ต่อศาลปกครองสูงสุด เมื่อ วันที่ 24 เมษายน 2544 ซึ่งพ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้รู้หรือควรรู้ถึง เหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าวข้างต้นแล้ว คดีนี้จึงขาดอายุความตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 อ้างว่า เมื่อศาลเปิดทำการตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2544 ก็ได้ทำการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ทั้งทางวิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์ และ

โทรทัศน์ ผู้ฟ้องคดีที่ 2 จึงรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นการกล่าวอ้างที่ไร้ซึ่งเหตุผล นอกจากนี้การฟ้องคดีก็เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 แต่เพียงผู้เดียว ทั้งนี้ เพราะผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้ฟ้องคดีนี้แท้จริงแล้วก็เพื่อให้มีการออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 เท่านั้น ประชาชนโดยทั่วไปย่อมไม่อาจจะได้รับประโยชน์จากการฟ้องคดีนี้แต่อย่างใด การฟ้องคดีนี้จึงไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แต่ประการใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 จึงขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยยกฟ้อง

4.3 ส่วนคนที่สาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ให้การเพิ่มเติมว่าผู้ฟ้องคดีที่ 3 ได้ยื่นคำฟ้องเกินกำหนด 90 วัน ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2552 และคดีนี้มีใช่เป็นคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่เพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีที่ 3 เองกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มีไว้เพื่อป้องกันมิให้น้ำที่สาธารณประโยชน์ไปออกโฉนดที่ดิน เป็นการรักษาประโยชน์สาธารณะ การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงเป็นการเพิกถอนอำนาจบริหารที่มีอำนาจออกกฎกระทรวงมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม หากเห็นว่ากฎกระทรวงมีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือไม่ถูกต้อง ก็ต้องขอให้ฝ่ายบริหารทบทวนแก้ไข และเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ซึ่งกำลังดำเนินการ หากเห็นว่าล่าช้าก็ควรตั้งประเด็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการล่าช้า การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงจึงไม่ถูกต้อง กฎกระทรวงฉบับนี้ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ศาลได้ทำการแสวงหาข้อเท็จจริงอื่นๆ ปรากฏว่าได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมสรุปได้ดังนี้

1. ในชั้นการเสนอร่างกฎกระทรวงฯ (แก้ไขเพิ่มเติม (2) ของข้อ 8 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 เพื่อห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะเพิ่มเติมจากที่ดินประเภทอื่นที่ห้ามไว้แล้ว) ปรากฏข้อเท็จจริงในบันทึกวิเคราะห์สรุปแนบท้ายร่างกฎกระทรวง ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ในหัวข้อเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่อยู่ได้บังคับของกฎหมายว่า ในการออกกฎกระทรวงนี้ บุคคลที่ยึดถือครอบครองที่เกาะอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม 2497) ย่อมมีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นสืบไป ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

2. เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการร่างกฎกระทรวงนี้ ได้มีมติเพิ่มเติมด้วยว่าให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้พิจารณาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับ

ประชาชนและที่ดินสำหรับเกาะใหญ่ และให้พิจารณาแนวทางการจัดการที่เกาะว่าสมควรดำเนินการอย่างไร ตามกฎหมายใด เพื่อสงวนไว้ให้ประชาชนตลอดไป

3. เมื่อร่างกฎกระทรวงฉบับนี้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดในเรื่องการออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่เกาะ โดยกำหนดเป็นหลักการว่า การห้ามออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะจะไม่กระทบกระเทือนบุคคลซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นอกเหนือจากกรณีดังกล่าวแล้ว การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะจะมีได้เฉพาะเมื่อมีการจัดที่ดินให้ราษฎรตามมาตรา 27 และมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยจะต้องผ่านการอนุมัติจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเสมอ หรือเป็นการออกโฉนดที่ดินเนื่องในการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก่อน ทั้งนี้ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7 เห็นว่า หลักการดังกล่าวซึ่งจะไม่กระทบกระเทือนสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดินมาก่อน มีการใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน และผู้ซึ่งได้รับการจัดสรรที่ดินซึ่งมีหลักฐานใบจองอยู่ก่อน ร่างกฎกระทรวงนี้จะใช้บังคับ น่าจะเพื่อที่จะคุ้มครองประชาชนที่อาศัยอยู่บนเกาะโดยชอบด้วยกฎหมายได้ ในขณะที่จะช่วยป้องกันมิให้มีการบุกรุกที่เกาะและช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมิให้สูญหายได้พอเพียงแล้ว

ศาลออกนั่งพิจารณาคดีเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2545 โดยได้รับสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน คำแถลงของคู่กรณีและคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ และคำแถลงการณ์ด้วยวาจาของตุลาการผู้แถลงคดีด้วยแล้ว

ศาลได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสำนวนมีภูมิลำเนาในท้องที่จังหวัดภูเก็ต ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในท้องที่จังหวัดภูเก็ต โดยผู้ฟ้องคดีที่ 1 ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเนื้อที่ประมาณ 15 ไร่ มาตั้งแต่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งได้เสียภาษีบำรุงท้องที่ตลอดมา ปรากฏตามหลักฐานใบเสร็จรับเงินการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ยกเว้นปี พ.ศ. 2496-2502 พ.ศ.2504 พ.ศ.2508 และ พ.ศ.2511) ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเนื้อที่ประมาณ 4 ไร่ โดยได้รับโอนมาจากบุคคลอื่น ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์มาตั้งแต่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และผู้ฟ้องคดีที่ 3 ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเนื้อที่

ประมาณ 30 ไร่ ต่อเนื่องจากพ้อตาและแม่ยายของผู้ฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์มาตั้งแต่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสามสำนวนไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และไม่ได้มีการแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ใช้บังคับ

ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และ 3 ได้เคยยื่นคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 แต่ระหว่างดำเนินการกระบวนการเพื่อพิจารณาออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 นั้น ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 มีคดีพิพาทกับบุคคลอื่นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน และเมื่อคดีถึงที่สุดศาลพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 มีสิทธิครอบครองที่ดินดีกว่าผู้ครอบครองรายอื่นจึงได้มีการดำเนินการเพื่อพิจารณาออกโฉนดที่ดินต่อไปตามขั้นตอน จนกระทั่งมีประกาศแจกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 แล้ว ได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ใช้บังคับ โดยข้อ 14 (3) กำหนดให้ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตรงจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการบุกรุกของราษฎรกับเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ยื่นคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ภายหลังกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มีผลใช้บังคับ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีคำสั่งมีรับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายของผู้ฟ้องคดีที่ 1 และมีคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 ตามข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)

นอกจากนั้น ในการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายในท้องที่จังหวัดภูเก็ตตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มีผลใช้บังคับ มีกรณีค้างดำเนินการรวม 74 ราย และการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่จังหวัดภูเก็ต ตามมาตรา 58 ทวิ (2) และ (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก่อนกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มีผลใช้บังคับ มีกรณีค้างดำเนินการรวม 120 ราย ส่วนการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายบนพื้นที่เกาะรวม 13 จังหวัด ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มีผลใช้บังคับมีกรณีค้างดำเนินการรวม 155 ราย และการเดิน

สำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์บนพื้นที่เกาะรวม 13 จังหวัด ตาม มาตรา 58 ทวิ (2) และ (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก่อนกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มีผลใช้บังคับมีกรณีค้างดำเนินการรวม 1,039 ราย

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสำนวนเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกข้อ 14 (3) กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีคำสั่งไม่รับคำขออนุญาตที่ดินเป็นการ เฉพาะรายแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลกำหนดค่า บังคับให้เพิกถอนข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) และให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่ไม่รับคำขออนุญาตที่ดินเป็นการเฉพาะรายของผู้ฟ้องคดีที่ 1 และที่ไม่ออก โฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3

คดีนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย 3 ประเด็น ตามลำดับ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คดีนี้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดที่จะพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง การฟ้องคดีนี้เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองหรือไม่

ประเด็นที่สาม ข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ในประเด็นหนึ่งที่ว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดที่จะพิจารณา พิพากษาหรือมีคำสั่งได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า โดยที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ขึ้นใช้ บังคับทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่รับคำขออนุญาตที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ 1 และไม่ออกโฉนดที่ดิน ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และ 3 ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าความในข้อ 14 (3) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ ศาลพิพากษาให้เพิกถอน ข้อ 14 (3) หรือไม่นำความตามข้อ 14 (3) ของกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มาใช้บังคับกับกรณีของผู้ฟ้องคดีที่ 2 และ 3 กรณีจึงเป็นการฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และเนื่องจากการออก กฎกระทรวงจะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่า ด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2531 ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยื่น คำให้การว่าร่างกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวนี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2535 แล้ว ดังนั้น คำฟ้องนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออก โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2552

และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา 72 (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

สำหรับประเด็นที่สองที่ว่า การฟ้องคดีนี้เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองหรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่รับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายของผู้ฟ้องคดีที่ 1 และไม่ได้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากการออกข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการออกกฎกระทรวงดังกล่าว จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ประกอบด้วยข้อ 32 วรรคหนึ่ง และข้อ 33 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดี ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ สำหรับกรณีผู้ฟ้องคดีที่ 1 นั้น เนื่องจากเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้แจ้งคำสั่งไม่รับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเป็นเฉพาะรายของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ทราบเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2544 ว่าจังหวัดภูเก็ตเป็นเกาะที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่สิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถูกกระทบ คือ ตั้งแต่วันที่ 14 มีนาคม 2544 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 รับทราบคำสั่งไม่รับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ 1 นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2544 จึงเป็นการฟ้องร้องภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

ส่วนกรณีการยื่นคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ 2 เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2544 ผู้ฟ้องคดีที่ 3 เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2544 นั้น เห็นว่า เนื่องจากเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ และเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในขณะนั้นได้เมื่อพิจารณาจากคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ประสงค์จะฟ้องเรียกค่าเสียหาย แต่ประสงค์จะฟ้องในเรื่องอื่นที่ไม่ใช่ค่าเสียหาย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมภายในอายุความสิบปี ตามมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายก่อนวันที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) จะมีผลใช้บังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพราะต้องห้ามตามข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ซึ่งไม่ปรากฏ

ข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ออกคำสั่งปฏิเสธการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเมื่อใดแม้หากจะถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบการปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 อย่างเร็วที่สุดในวันที่ 1 เมษายน 2537 ซึ่งเป็นวันที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มีผลใช้บังคับก็ตาม เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2537 จนถึงวันที่ผู้ฟ้องทั้งสองนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2544 และวันที่ 4 พฤษภาคม 2544 ตามลำดับ ก็ยังไม่เกินสิบปีตามมาตรา 193/30 แต่มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองไว้เพียงเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อนับระยะเวลาตามมาตรา 49 ดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบการปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 คือ ในวันที่ 1 เมษายน 2537 ดังที่ได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นและจนวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2544 และวันที่ 4 พฤษภาคม 2544 ตามลำดับ ก็จะเป็นระยะเวลาที่เกินกว่าเก้าสิบวัน ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 จึงยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองเมื่อพ้นระยะเวลาตามมาตรา 49 แล้ว แต่เนื่องจากการออกกฎกระทรวงดังกล่าวมีผลกระทบต่อผู้ขอออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นจำนวนมาก การฟ้องคดีดังกล่าวนี้จึงเหตุจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2552

ส่วนประเด็นที่สามว่า ข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้นศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้รวม 3 ข้อ คือ (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) หรือไม่ (2) ข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ซึ่งกำหนดห้ามออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะขัดต่อพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 หรือไม่ และ (3) ข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ขอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในปัญหาว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) หรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการออกโฉนดที่ดินสำหรับผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน และผู้ที่รับโอนที่ดินดังกล่าวก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ คือ ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497 ซึ่งมีได้แจ้งการครอบครองและไม่ดำเนินการให้ขอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับขณะนั้น การออกโฉนดที่ดินซึ่งไม่ได้แจ้งการครอบครองดังกล่าว จึงจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎกระทรวง เมื่อผู้ถูก

ฟ้องคดีที่ 1 ใช้อำนาจตามมาตรา 6 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ประกอบกับมาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 เพื่อกำหนดแบบหลักเกณฑ์และวิธีการออกใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบไต่สวน หรือโฉนดที่ดิน รวมทั้งใบแทนของหนังสือดังกล่าว และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)ฯ แล้ว ดังนั้น จึงเป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจโดยชอบด้วย

ส่วนในปัญหาว่า ข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ซึ่งกำหนดห้ามออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะ ชัดต่อพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่าแม้มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะบัญญัติให้ที่ดินหมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลก็ตาม แต่ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล มิใช่เป็นพื้นที่ดินทั่วไปผู้ใดจะยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับพื้นที่ดินทั่วไป เพราะหากที่ดินดังกล่าวเป็นที่ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น ชายดลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบแล้วจะโอนแก่กันมิได้ และห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดิน นอกจากนั้น กฎหมายยังได้บัญญัติอีกว่าห้ามยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ตามนัยมาตรา 1304 มาตรา 1306 และมาตรา 1307 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเห็นได้ว่า หากที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินแล้ว รัฐมีอำนาจที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันได้ สำหรับเกาะที่เกิดขึ้นในทะเลสาบหรือในทางน้ำหรือในเขตน่านน้ำของประเทศก็ดี และท้องทางน้ำที่ต้นเงินก็ดี ย่อมถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามนัยมาตรา 1309 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากมิได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว รัฐย่อมมีอำนาจที่จะจัดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกับที่ดินทั่วไป รัฐจึงมีอำนาจสงวนสิทธิที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดที่ดินดังกล่าวได้ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นที่เกาะมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์จึงต้องแจ้งการครอบครองต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ใช้บังคับตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 แม้ว่าผู้ครอบครองจะมีได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดและที่ดินนั้นมีได้ตกเป็นของรัฐก็ตาม ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ก็ไม่อาจอ้างการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินขึ้นยันรัฐหรือบุคคลผู้ได้สิทธิ

มาจากการจัดที่ดินของรัฐได้ ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นที่เกาะ รวมทั้งที่ดินทั่วไปที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองตามที่กำหนดในมาตรา 5 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้ การที่ข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) กำหนดหลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นที่เกาะ ยกเว้นผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตรงว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินซึ่งได้จัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว จึงเป็นการใช้อำนาจจัดที่ดินของรัฐ แม้ว่าจะมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2515 ยกเลิกความในมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ซึ่งบัญญัติว่าถ้าผู้ครอบครองไม่แจ้งการครอบครองภายในกำหนดให้ถือว่าผู้ครอบครองสละสิทธิการครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินนั้นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้เพิ่มความในมาตรา 58 ทวิ และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่า ให้ผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน แต่มิได้แจ้งการครอบครองไว้รวมทั้งผู้ครอบครองต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าวมีสิทธิขอให้ทางราชการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ต่อเมื่อมีการเดินสำรวจจริงวัดในท้องที่นั้น หรือเมื่อมีความจำเป็นที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายก็ได้ นั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐยังคงสงวนสิทธิที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในที่ดินที่มีได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้ครอบครองที่ดินที่มีได้แจ้งการครอบครองจึงไม่อาจอ้างสิทธิตามมาตรา 58 ทวิ หรือมาตรา 59 ทวิ ขึ้นใช้ยื่นรัฐได้อีก ดังนั้น สาระสำคัญและเจตนารมณ์ในบทบัญญัติตามข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) จึงเป็นการใช้อำนาจจัดที่ดินมิได้แจ้งการครอบครองภายในกำหนดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน

ในปัญหาว่า ข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ขอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า โดยที่บทบัญญัติมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้บุคคลได้รับการคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญโดยเสมอกันนั้น เป็นการวางหลักการให้รัฐปฏิบัติต่อบุคคลบนพื้นฐานความเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยไม่ออกหลักเกณฑ์ให้มีผลปฏิบัติที่ไม่เสมอภาคแก่บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเด็ดขาด หรือออกหลักเกณฑ์ให้มีผลปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล การที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)ฯ

กำหนดให้การออกโฉนดที่ดินในที่เกาะใช้บังคับกับกรณีการครอบครองที่ดินที่เกาะ ซึ่งผู้ครอบครองยังมีได้มีหลักฐานแจ้งการครอบครองทุกแห่งเสมอเหมือนกัน มิได้มีการเลือกปฏิบัติกับผู้ครอบครองรายหนึ่งรายใดหรือเกาะหนึ่งเกาะใดเป็นการเฉพาะ กฎกระทรวงดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ส่วนประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีอ้างสิทธิในทรัพย์สินของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่นั้นเป็นที่ดินซึ่งมิได้แจ้งการครอบครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แม้ที่ดินดังกล่าวจะมีได้ตกมาเป็นที่ดินของรัฐ แต่การที่ผู้ครอบครองไม่แจ้งการครอบครองที่ดินไม่แจ้งการครอบครองภายในกำหนดย่อมมีผลให้ผู้นั้นไม่อาจอ้างการครอบครองขึ้นใช้ยื่นรัฐได้ ดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วเบื้องต้น

กล่าวโดยสรุปศาลปกครองสูงสุด โดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ใช้อำนาจออกข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) โดยอาศัยอำนาจมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และมาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้โดยชอบธรรมและคำนึงถึงผลประโยชน์ของมหาชนเป็นหลัก และไม่ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น บทบัญญัติในข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)ฯ ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)ฯ ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 แต่ในระหว่างดำเนินการพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 มีคดีพิพาทกับบุคคลอื่นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน จนมีการนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมและเมื่อคดีถึงที่สุด ศาลพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 ชนะคดี มีสิทธิครอบครองที่ดินดีกว่าผู้อื่น จึงได้มีการดำเนินการพิจารณาออกโฉนดที่ดินต่อไปตามขั้นตอน จนกระทั่งมีการประกาศแจกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 แล้ว ต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2537 โดยบทบัญญัติในข้อ 14 (3) กำหนดให้ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามออกโฉนดที่ดินสำหรับเกาะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต จึงมีคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 ตามข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) โดยที่คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 มีคำขอไม่ให้นำความตามข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มาใช้บังคับกับกรณีของผู้ฟ้องคดีที่ 2 และที่

3 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนั้น มีปัญหาว่าเป็นข้อหาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า แม้คำขอนี้จะเกี่ยวพันกับคำขอในข้อหาความชอบด้วยกฎหมายของข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) และการนำกฎกระทรวงฉบับนี้ไปใช้บังคับแก่กรณีของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นการใช้บังคับย้อนหลังก็ตาม แต่โดยที่คำฟ้องในข้อหาดังกล่าวเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และศาลปกครองมีอำนาจกำหนด คำบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำฟ้องในข้อหานี้แยกออกได้จากข้อหาความชอบด้วยกฎหมายของ ข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) และประธานศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งให้ส่งคำฟ้องในข้อหาดังกล่าวไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่คำฟ้องในข้อหาดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจตามข้อ 99 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 เพื่อวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2537 จะใช้บังคับย้อนหลังกับกรณีการยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายก่อนวันใช้บังคับกฎกระทรวง และเจ้าพนักงานที่ดินได้ดำเนินการกระบวนการเพื่อพิจารณาออกโฉนดที่ดินตามขั้นตอนโดยชอบ จนกระทั่งมีประกาศแจกโฉนดที่ดินแก่ผู้ยื่นคำขอแล้วหรือไม่ต่อไป

พิพากษายกฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีที่ 1 และยกฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีที่ 2 และผู้ฟ้องคดีที่ 3 ในข้อหาความชอบด้วยกฎหมายของข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)