

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดิน

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เมื่อเริ่มแรกสภาพปัญหาไม่มาก รัฐได้ออกเอกสารเกี่ยวกับที่ดินให้ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ เพื่อเป็นหลักฐานแสดงว่าราษฎรมีสิทธิในที่ดินนั้น ไม่ได้ทำแผนที่แสดงที่ตั้งของที่ดิน หรือทำแผนที่จำลองรูปที่ดินตามความเป็นจริงลงไป คงแสดงรายละเอียดเพียงแต่ว่าเป็นของผู้ใด อยู่บ้านใด เข้าทำประโยชน์ที่ดินที่ไหน มีเนื้อที่เท่าใด และเพื่อความสะดวกในการจัดเก็บภาษีอากรเท่านั้น แต่ภายหลังเมื่อมีข้อจำกัดในเรื่องที่ดิน ไม่สอดคล้องกับประชากรที่เพิ่มขึ้นมีความต้องการที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยมากขึ้นที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติที่สำคัญต่อการดำรงชีพ และเป็นปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจทำรายได้ให้กับประชาชน เกิดปัญหาการแย่งการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน จึงมีความจำเป็นอย่างหนึ่งที่รัฐจะต้องมีกฎหมายสำหรับใช้เป็นแนวทางสำหรับการควบคุมดูแลเพื่อก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และรักษาผลประโยชน์โดยรวมซึ่งอาจกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้ดังนี้

ความหมายของเอกสารเกี่ยวกับที่ดิน

1. แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1)

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 บัญญัติว่า “ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดินไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ได้ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นมีเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

การแจ้งการครอบครองตามมาตรา นี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด

ในเรื่องการแจ้งการครอบครองนั้น ผู้มีหน้าที่แจ้งการครอบครองต้องเป็นผู้ที่ครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497 และยังไม่มีการแสดงกรรมสิทธิ์

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ทำให้พิจารณาได้ว่าสถานภาพตามกฎหมายของ ส.ค.1 เป็นเพียงการที่เอกชนแจ้งต่อรัฐว่ามีที่ดินอยู่ในครอบครองของตนก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ไม่ใช่เอกสารที่ทางราชการทำขึ้น ส.ค.1 จึงไม่ใช่เอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารของทางราชการ นอกจากนี้การที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 วรรคท้ายบัญญัติว่า “การแจ้งการครอบครองไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่อย่างใด” ส.ค.1 จึงเป็นเพียงหลักฐานอย่างหนึ่งซึ่งแสดงว่าในขณะที่แจ้งการครอบครอง ผู้แจ้งอ้างว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเท่านั้น แต่สิทธิของผู้แจ้งจะมีอยู่แค่ไหน เพียงใด สิทธิจะมีอยู่เพียงนั้น แต่หากไม่เคยมีสิทธิอยู่จริง การแจ้ง ส.ค.1 ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่อย่างใด

นอกจากนี้ จากการที่ ส.ค.1 เป็นเพียง “การแจ้ง” การครอบครองที่ดินต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นเพียงการบอกเล่า ไม่มีการรังวัดตามหลักวิชา ดังนั้น ส.ค.1 จึงเป็นหลักฐานที่มีความคลาดเคลื่อนสูง

2. โฉนดที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ให้ความหมายว่าเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งสามารถจำแนกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบันได้ 4 ชนิดด้วยกัน ดังนี้

2.1 โฉนดที่ดิน ออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2.2 โฉนดแผนที่ ออกให้ตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 และออกตาม

พระราชบัญญัติออกโฉนด ร.ศ.127

2.3 โฉนดตราจอง ออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ. 124 ซึ่งต่อมาเปลี่ยนนามเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124

2.4 ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479

หลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดิน ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ซึ่งกำหนดว่าลักษณะของที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้นั้น จะต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

- 1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายดิ่ง
- 2) ที่เขา เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง มีใบจอง ใบเหี้ยบยำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ผู้มีหลักฐาน น.ค.3 กสน.5) หรือที่ที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

4) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 (ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 หรือตามกฎหมายอื่นก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 20 (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (ที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติสงวนและพัฒนาเพื่อจัดให้แก่ประชาชน) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 20 (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติสงวนและพัฒนาเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน) และที่หวงห้ามตามกฎหมายอื่น

5) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น เช่น ป่าชายเลน ป่าไม้ถาวร

วิธีการออกโฉนดที่ดิน การออกโฉนดที่ดิน สามารถดำเนินการได้ 3 วิธี คือ

1) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การออกโฉนดที่ดินวิธีนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจังหวัดที่จะเดินสำรวจรังวัดทำแผนที่สำหรับปีนั้น เขตที่ประกาศดังกล่าวไม่รวมท้องที่ที่ทางราชการได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ในทางปฏิบัติ กรที่ดินจะเสนอโครงการต่อกระทรวงมหาดไทย แต่ในการออกโฉนดที่ดินตามโครงการเดินสำรวจ จะไม่สามารถเข้าไปดำเนินการในเขตป่าไม้ได้

2) การเปลี่ยนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก) เป็นโฉนดที่ดิน ตามมาตรา 58 ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การออกโฉนดที่ดิน โดยวิธีนี้เป็นการปรับแก้แผนที่ตามระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก)

3) การออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การออกโฉนดที่ดินวิธีนี้ เจ้าของที่ดินต้องยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยต้องแสดงหลักฐานการครอบครองที่ดิน เช่น ส.ค. 1, หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรืออื่น ๆ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา/ส่วนแยก แห่งท้องที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่

หลักเกณฑ์การขออนุญาตเฉพาะราย ตามมาตรา 59

การออกใบอนุญาตที่ดินเฉพาะราย เป็นการออกใบอนุญาตที่ดินตามความในประมวลกฎหมายที่ดินตามมาตรา 59 และ มาตรา 59ตรี เจ้าของที่ดินต้องไปยื่นคำขอที่สำนักงานที่ดินหรือสำนักงานที่ดินสาขาที่ดิน และต้องชี้ตำแหน่งที่ดินที่ขอนั้นว่าอยู่ระหว่างอะไร เจ้าหน้าที่ฝ่ายรังวัดจะทำการนัดหมายวันที่จะออกไปทำการรังวัดออกใบอนุญาตที่ดินให้ เจ้าของที่ดินจะต้องเสียค่าใช้จ่าย โดยมีการวางเงินมัดจำรังวัด

ผู้มีสิทธิในการขออนุญาตเฉพาะราย ได้แก่

1) ที่ดินที่ตกค้างอยู่ หรือเป็นที่ดินที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ขึ้นภายหลัง แต่อยู่ในเขตที่ได้ประกาศออกใบอนุญาตไว้แล้วและเจ้าของที่ดินมีหลักฐานอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 58 ทวิอนุ 1

2) บุคคลที่มีหลักฐานอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 58 ทวิ เช่น ส.ค.1 ใบจองใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นต้น ไม่ว่าที่ดินนั้นจะอยู่ในเขตพื้นที่ใดก็ตาม และถึงแม้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะไม่เคยประกาศเขตนั้น เพื่อออกใบอนุญาตที่ดินทั้งตำบลตามมาตรา 58 มาก่อนก็ตามก็ไม่สำคัญ

บุคคลสองจำพวกนี้ ถ้าต้องการจะได้ใบอนุญาตที่ดิน จะต้องมายื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดในท้องที่ที่ดินตั้งอยู่ (ซึ่งแตกต่างกับการออกใบอนุญาตทั้งตำบล ตามมาตรา 58 ซึ่งเจ้าหน้าที่ส่วนกลางจากกรมที่ดินเป็นผู้ไปทำการสำรวจ) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเมื่อได้รับคำร้องแล้ว จะดำเนินการส่งให้ช่างแผนที่ซึ่งประจำที่สำนักงานที่ดินนั้นออกไปทำการรังวัดเป็นการเฉพาะราย ส่วนวิธีการสอบสวนเพื่อทำใบไต่สวนการรังวัด และเจ้าพนักงานปกครองท้องที่เช่นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องไประวังเขต จะดำเนินการทำนองเดียวกับการออกใบอนุญาตที่ดินตามมาตรา 58 แต่การออกใบอนุญาตในกรณีนี้ เจ้าของที่ดินต้องยื่นคำขอเอง และเสียค่าใช้จ่ายด้วยตนเองทั้งสิ้น (ส่วนการออกใบอนุญาตตามมาตรา 58 รัฐเป็นผู้ริเริ่มขึ้น เจ้าของที่ดินไม่ต้องยื่นคำขอและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย เว้นแต่ ค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตเท่านั้น)

กระบวนการในการออกใบอนุญาตเฉพาะราย เหมือนกับกระบวนการในการออกใบอนุญาตทั้งตำบล เพียงแต่การออกใบอนุญาตเฉพาะรายไม่มีขั้นตอนในการประกาศเขต และผู้ขออนุญาตที่ดินจะต้องมายื่นคำขออนุญาตที่ดินเฉพาะราย ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 59 ต่อเจ้าพนักงานที่ดินประจำท้องที่ (ถ้าจะขอใบอนุญาต) หรือต่อนายอำเภอประจำท้องที่ไม่ว่าท้องที่ที่ดินอยู่ รัฐมนตรีมหาดไทยจะเคยประกาศเขตนั้นเพื่อออกใบอนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งตำบลตามมาตรา 58 หรือไม่ก็ตาม

การออกใบอนุญาตที่ดินในบริเวณที่มีการกำหนดเขตสงวนหวงห้ามที่ดิน สามารถดำเนินการ

ได้โดยการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น โดยมีขั้นตอนดังนี้

1) การออกโฉนดที่ดินบริเวณที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ

นอกจากจะต้องดำเนินการตามกระบวนการออกโฉนดที่ดินโดยหลักเกณฑ์ทั่วไปแล้ว ยังต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อตรวจสอบว่าที่ดินที่ขออนุญาตออกโฉนดอยู่ในเขตสงวนหวงห้ามหรือไม่ หากอยู่ในเขตสงวนหวงห้ามก็ต้องนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.จังหวัด) พิจารณาก่อน

2) การออกโฉนดที่ดินในเขตป่า มีขั้นตอนและวิธีการดำเนินการที่ต่างจากกรณีการออกหนังสือแสดงสิทธิโดยทั่วไป กล่าวคือผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแต่งตั้งคณะกรรมการออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินและเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ว่าสมควรออกโฉนดที่ดินให้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งหากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า ผู้ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นเขตป่าไม้และไม่มีการคัดค้าน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงสามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้

การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐ ได้มีการให้ความหมายของที่ดินของรัฐไว้ดังนี้

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 บัญญัติว่า ที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินซึ่งมิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2535 ให้ความหมายของที่ดินของรัฐไว้ว่าหมายถึง ที่ดินของรัฐที่จัดให้มีขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือสงวนไว้สำหรับใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งได้แก่ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินของแผ่นดิน ที่สงวนหวงห้าม ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินตามกฎหมายป่าไม้ เป็นต้น

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 บัญญัติว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีด้วยกัน 3 ประเภท คือ

1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร
สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

จากความหมายดังกล่าว สรุปได้ว่าที่ดินของรัฐมีความหมายครอบคลุมถึงที่ดิน
ทุกประเภท ทั้งที่ดินที่มีการสงวนหวงห้าม ที่ดินสาธารณประโยชน์ และที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินที่มีการสงวนหวงห้าม

1. พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

บุคคลอาจมีสิทธิในที่ดินโดยการครอบครอง สิทธิครอบครองที่ดินได้ เป็นการ
ครอบครองในฐานะเจ้าของที่ดิน โดยการทำประโยชน์และถือครอง แต่ที่ดินดังกล่าวหากยังไม่มี
เอกสารสิทธิในที่ดิน รัฐมีหน้าที่ออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล
กฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มีบทบัญญัติรับรองสิทธิการครอบครองที่ดินของประชาชน ดังนี้

การแจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 5

ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดให้ผู้ที่
ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือ
สำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน
นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าไม่แจ้งภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนา
สละสิทธิครอบครองที่ดิน

เหตุที่กำหนดให้เจ้าของที่ดินแจ้งการครอบครอง เพราะเป็นนโยบายของรัฐบาล เพื่อจะ
ได้ทราบว่ามีที่ดินทางการได้ออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น ได้ออกโฉนดที่ดิน
โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว ” ให้กับราษฎรไปแล้วนั้น
ยังคงมีที่ราษฎรได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ โดยที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ใน
ที่ดินเป็นจำนวนเท่าใด เพราะถ้าได้ทราบถึงจำนวนของผู้ถือครอบครองที่ดินและจำนวนที่ดินของผู้ที่ยัง
ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้ว รัฐก็จะ ได้ตัวเลขที่แน่นอนพอสมควรเกี่ยวกับที่ดินราษฎร
ที่ถือครองอยู่ทั้งประเภทมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ และยังไม่หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ว่า
เป็นจำนวนเนื้อที่เท่าใด และก็ได้ทราบต่อไปอีกว่ายังมีที่ดินของรัฐอีกเป็นจำนวนเท่าใดในจำนวน
ที่ดินของรัฐทั้งหมดที่ยังไม่มีผู้ใดเข้าถือครองหรือเข้าครอบครองทำประโยชน์ และจะได้ทราบถึง
จำนวนที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่จะนำไปจัดให้ราษฎรหรือจัดหาผลประโยชน์หรือว่าจัดให้ประโยชน์
ด้วยประการใดก็ตามเป็นจำนวนเท่าใด เหตุผลก็เพื่อกำหนดนโยบายในการจัดใช้ประโยชน์ในที่ดิน
ของรัฐในส่วนที่ยังไม่มีผู้ถือครอบครองได้ถูกต้อง

หลักเกณฑ์สำหรับผู้ที่อยู่ในข่ายที่ต้องแจ้งการครอบครองตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มีดังนี้

1) ต้องเป็นผู้ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ความหมายของคำว่า “ครอบครองและทำประโยชน์” นั้น ก็จะต้องเป็นการเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้นจริง ๆ เช่น ทำเป็นไร่นา เรือกสวน ให้เห็นถึงกิจกรรมการทำประโยชน์ด้วย

2) ที่ดินที่ครอบครองและทำประโยชน์นั้น จะต้องเป็นที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ หมายความว่า ที่ดินนั้นยังไม่มีโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

ส่วนการแจ้งการครอบครองนั้น กฎหมายกำหนดให้แจ้งต่อนายอำเภอแห่งท้องที่ที่ดินนั้น ตั้งอยู่ภายในกำหนด 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ตามความในมาตรา 5 วรรค 2 ผู้ใดมีหน้าที่ต้องแจ้งการครอบครองที่ดินภายในกำหนดแล้วไม่ปฏิบัติตามกฎหมายถือว่าผู้นั้นมีเจตนาละเมิดสิทธิในที่ดินนั้น ซึ่งเป็นบทสันนิษฐานโดยเด็ดขาดและรัฐมีอำนาจนำที่ดินนั้น ไปจัดตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เช่น นำไปจัดให้ราษฎรในลักษณะที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยหรือจัดในรูปที่ดินผืนใหญ่ หรือนำไปจัดหาผลประโยชน์โดยการขาย ให้เช่า หรือให้เช่าซื้อ เป็นต้น เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย

ต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ยกเลิกความในวรรค 2 ของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน จึงเป็นอันว่านับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้บังคับใช้แล้ว ก็จะไม่มีการผ่อนผันการแจ้งการครอบครองที่ดินอีกต่อไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะไม่มีการออก ส.ค.1 ให้กับเจ้าของที่ดินอีกต่อไปแล้ว

เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐจึงมีความจำเป็นต้องหาช่องทางช่วยเหลือผู้สุจริตที่ยังตกค้างแจ้งการครอบครองอยู่เป็นจำนวนมาก เพื่อเปิดโอกาสให้เขาได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินที่ได้ครอบครองอยู่โดยชอบ ทางแก้ไขเรื่องนี้จึงได้มีบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 27 ตรี และ 59 ทวิ ออกมาเพื่อช่วยเหลือผู้ตกค้างแจ้งการครอบครอง

2. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ประมวลกฎหมายที่ดิน (พ.ศ.2497) ได้กำหนดไว้ตาม มาตรา 56 และมาตรา 56/1 ว่าแบบหลักเกณฑ์ และวิธีการออกใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ใบไต่สวนหรือโฉนดที่ดิน รวมทั้งใบแทนของหนังสือดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งก็คือกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ปัญหาในการ

พิจารณาออกเอกสารสิทธิที่ดินตามข้อห้ามของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ตามที่ได้กล่าวถึงการห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิที่ดินมาแล้วข้างต้น คือ การขออนุญาตที่ดิน ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (พ.ศ.2497) ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดต่อไป

มาตรา 59 ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 58 แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกใบอนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

แนวทางปฏิบัติในการดำเนินการกับคำขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามหลักฐาน ส.ค.1 (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0516.2 (1)/ว 7190 ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2553)

โดยที่ปัจจุบัน ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ใช้บังคับ โดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดว่า ภายหลังจากวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 หากมีผู้นำหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มาขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกใบอนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และกรมที่ดินได้มีแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการกับคำขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากหลักฐาน ส.ค.1 ตั้งแต่วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2551 ถึงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 ดังนี้

1. ในสำนักงานที่ดินที่มีคำขอเกินจำนวนไม่มาก และสามารถดำเนินการตามขั้นตอนปกติ ให้สำนักงานที่ดินนั้น เร่งรัดดำเนินการออกใบอนุญาตที่ดินให้แก่ราษฎรโดยเร็ว
2. ในสำนักงานที่ดินที่มีคำขอเกินจำนวนมาก และในวันรับคำขอยังไม่มีการชี้ระวางให้ดำเนินการดังนี้

- 2.1 นำคำขอทั้งหมดมาแยกเป็นอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

- 2.2 นำคำขอที่เกิดในแต่ละหมู่บ้านมาตรวจสอบว่ามี ส.ค.1 จำนวนกี่แปลง และมี ส.ค.1 แปลงใดที่มีการนำมาเป็นหลักฐานในการขออนุญาตที่ดินหลายแปลง ให้จำแนกข้อมูลจำนวนแปลงในแต่ละหมู่ แล้วจัดทำบัญชีเป็นหมู่ไว้ เพื่อสะดวกในการตรวจสอบตำแหน่งของที่ดินในภายหลัง

2.3 เมื่อได้คำขอและจำนวนแปลงตามข้อ 2.2 แล้วให้ตรวจสอบว่า ที่ดินดังกล่าวอยู่ในระวางรูปถ่ายทางอากาศหรือระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหมายเลขใด ให้ลงหมายเลขระวางลงในคำขอและในบัญชีตามข้อ 2.2 เพื่อให้ง่ายแก่การตรวจสอบ ถ้าสามารถระบุตำแหน่งของ ส.ค.1 ในระวางได้ ก็ให้หมายเหตุไว้ให้ทราบ

2.4 ที่ดินแปลงใดที่ไม่สามารถกำหนดตำแหน่งในระวางได้ ให้สำนักงานที่ดินกำหนดนัดวัน เวลา และสถานที่ในการลงพื้นที่ในแต่ละหมู่ แต่ละตำบล เพื่อให้ราษฎรที่ยื่นคำขอไว้มานำชี้ตำแหน่งที่ดินในระวางโดยแจ้งให้ผู้ขอทราบเป็นกลุ่มตามหมู่และตำบล ในการชี้ตำแหน่งที่ดินเพื่อให้ทราบตำแหน่งในระวางฯ อาจใช้เครื่อง GPS ช่วยหาตำแหน่งที่ดิน

2.5 เมื่อได้ตำแหน่งที่ดินในระวางตามข้อ 2.4 ครบถ้วนทุกแปลงตามคำขอแล้ว ให้ตรวจสอบในเบื้องต้นว่า มีที่ดินแปลงใดอยู่ในพื้นที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน เช่น อยู่ในที่สาธารณประโยชน์ ให้แยกออกเป็นกลุ่มที่น่าจะยกเลิกคำขอได้ เป็นกลุ่มที่ 1 แปลงใดอยู่ในพื้นที่ที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้แต่ต้องมีกระบวนการตรวจสอบตามระเบียบกฎหมายเพิ่มเติมด้วย เช่น อยู่ในเขตป่าไม้, ส.ป.ก. ให้แยกเป็นกลุ่มที่ 2 แปลงใดที่ไม่อยู่ในพื้นที่ต้องห้าม และสามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามปกติ ให้แยกเป็นกลุ่มที่ 3

2.6 ในกลุ่มที่ 1 หากตรวจสอบแล้วปรากฏว่าเป็นการแจ้ง ส.ค.1 ในพื้นที่ต้องห้ามโดยชัดแจ้งว่าได้มาภายหลังการเป็นที่หวงห้าม ให้เจ้าพนักงานที่ดินสั่งยกเลิกคำขอและแจ้งให้ผู้ขอทราบตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และหมายเหตุไว้ในบัญชีการรับคำขอว่าได้ยกเลิกคำขอเพราะเหตุใด และลงลายมือชื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พร้อม วัน เดือน ปีกำกับไว้

2.7 ในกลุ่มที่ 2 ให้ตรวจสอบในระวางว่าที่ดินแปลงข้างเคียง ได้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปแล้วหรือไม่ หากมี ให้ตรวจสอบสารบบที่ดินแปลงข้างเคียงว่าสอดคล้องสัมพันธ์กับ ส.ค.1 ที่ผู้ขอนำมาเป็นหลักฐานหรือไม่ ถ้าไม่มีด้านใดสัมพันธ์กับ ส.ค.1 และสามารถพิสูจน์ได้ชัดเจนว่าตำแหน่งที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินไม่ใช่ที่ดินตาม ส.ค.1 ให้เจ้าพนักงานที่ดินสั่งยกเลิกคำขอและแจ้งให้ผู้ขอทราบตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และหมายเหตุไว้ในบัญชีการรับคำขอว่าได้ยกเลิกคำขอเพราะเหตุใด และลงลายมือชื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พร้อม วัน เดือน ปี กำกับไว้

2.8 ในกลุ่มที่ 2 และกลุ่มที่ 3 หากตรวจสอบแล้วสามารถพิสูจน์ได้ชัดเจนว่าตำแหน่งที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินเป็นที่ดินตาม ส.ค.1 ก็ให้ดำเนินการนัดครั้งถัดให้ผู้ขอต่อไป

3. เมื่อได้ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนแปลงที่สามารถดำเนินการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของสำนักงานที่ดินนั้นได้ครบถ้วนแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินพิจารณาว่าจะสามารถ

ดำเนินการในรูปแบบงานปกติได้โดยไม่กระทบกับงานรังวัดประเภททั่วไปอื่นๆ และอัตรากำลังที่มีอยู่ ก็ให้ดำเนินการไปตามระเบียบ

หากเจ้าพนักงานที่ดินพิจารณาว่าคำขอมีมากเกินไปเกินกว่าอัตรากำลังของสำนักงานที่ดินให้เขียนแผนงาน / โครงการเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลัง เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ โดยดำเนินการเป็นขั้นตอนดังนี้

3.1 ให้แยกคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตาม ศ.ค.1 ออกจากงานรังวัดประเภททั่วไปอื่น ๆ

3.2 กำหนดให้มีการใช้เวลาทำงานในวันหยุดราชการเพิ่มเติม โดยให้มีการแบ่งทีมงานรับผิดชอบเป็นพื้นที่หมู่บ้าน ตำบล

3.3 พิจารณาว่าจะสามารถนำรังวัดเป็นกลุ่มตามคำขอที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ หากสามารถดำเนินการได้ให้แบ่งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นกลุ่ม ๆ ไป

3.4 หากปริมาณคำขอในสำนักงานที่ดินนั้น ยังคงมีจำนวนมากเกินกว่าอัตรากำลังของสำนักงานที่ดินนั้น ให้รายงานให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดทราบ เพื่อขอให้เกลี้ยอัตรากำลังของสำนักงานที่ดินที่มีปริมาณงานน้อยไปช่วยในสำนักงานที่ดินที่มีปริมาณงานมากเป็นการชั่วคราว

3.5 กรณีเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดไม่สามารถบริหารจัดการในเรื่องการเกลี้ยอัตรากำลังในจังหวัดได้ ให้รายงานกรมที่ดินทราบ โดยชี้แจงปัญหาอุปสรรค รวมถึงปริมาณงานและอัตรากำลังของจังหวัดในภาพรวมไปให้กรมที่ดินพิจารณาด้วย

3.6 ในพื้นที่ใดที่มีศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเข้าไปดำเนินการให้สำนักงานที่ดินนั้นประสานกับศูนย์ฯ หากปริมาณงานมีเป็นจำนวนมากและเป็นกลุ่มใหญ่พอที่จะให้ศูนย์ฯ เข้าดำเนินการได้ โดยไม่กระทบกับแผนงานปกติของศูนย์ฯ และเป็นพื้นที่ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ศูนย์ฯ จะดำเนินการ และให้สำนักงานที่ดินนั้นหมายเหตุไว้ในบัญชีรับคำขอว่า มอบให้ศูนย์ฯ รับไปดำเนินการ และลงชื่อผู้ส่งมอบและรับมอบไว้เป็นหลักฐาน

3.7 ศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินที่ได้รับมอบคำขอจากสำนักงานที่ดินตามข้อ 3.6 จะสามารถดำเนินการเดินสำรวจได้เฉพาะคำขอที่ยื่นไว้ภายในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 เท่านั้น ห้ามมิให้ดำเนินการกับผู้ที่ยื่นคำขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าวโดยเด็ดขาด เมื่อศูนย์ฯ ได้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามคำขอให้ผู้ขอแล้ว ให้แจ้งให้สำนักงานที่ดินที่ศูนย์ฯ รับคำขอทราบ เพื่อหมายเหตุในบัญชีรับคำขอว่าได้มีการออกโฉนดที่ดินไปแล้วตั้งแต่เมื่อใด แล้วลงลายมือชื่อ พร้อมวัน เดือน ปี กำกับไว้ คำขอรายใดที่ศูนย์ฯ ไม่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินได้ให้ยกเลิกคำขอ และแจ้งให้ผู้ขอทราบตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

และให้แจ้งให้สำนักงานที่ดินที่รับคำขอหมายเหตุไว้ในบัญชีการรับคำขอว่าได้ยกเลิกคำขอเพราะเหตุใด และลงลายมือชื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พร้อม วัน เดือน ปี กำกับไว้

4. ให้ทุกสำนักงานที่ดินที่มีการรับคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตาม ศ.ค.1 รายงานผลการออกโฉนดที่ดินให้สำนักงานที่ดินจังหวัดทราบ และรวบรวมรายงานให้กรมที่ดินทราบเพื่อเก็บสถิติเป็นประจำทุกเดือน โดยให้จังหวัดรายงานผลในภาพรวมของจังหวัดให้กรมที่ดินทราบผ่านทางเว็บไซต์กรมที่ดินภายในวันที่ 5 ของทุกเดือน ซึ่งกรมที่ดินจะได้จัดทำแบบรายงานทางเว็บไซต์ให้จังหวัดทราบต่อไป

3. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

2. ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

3. ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะเป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์

มาตรา 1334 “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน”

4. กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน 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) กฎกระทรวงฉบับที่ 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 ไบจอง

ข้อ 2 แบบไบจองมี 2 แบบ คือ แบบ น.ส.2 และ น.ส.2 ก. ท้ายกฎกระทรวงนี้ การออกแบบไบจองในท้องที่ ซึ่งรัฐมนตรียังไม่ได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต 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

การออกใบแทนไบจอง 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 ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินตามที่กำหนดไว้ในข้อ 14

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

ก่อนออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล อีกหนึ่งฉบับ

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

- (1) ให้ผู้ขอยื่นคำขอตามแบบ น.ส.1 ข. ท้ายกฎกระทรวงนี้ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่
- (2) ในการยื่นคำขอตาม (1) ถ้าผู้ขอมีใบจองใบเหยียบย่ำ ตราจอง หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือพยานหลักฐานอื่นที่แสดงว่าได้สิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายให้แนบหลักฐานดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

ข้อ 8 เมื่อได้รับคำขอแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ยังที่ดินตามแบบ น.ส.1 ก. ท้ายกฎกระทรวงนี้ ในการนี้จะมอบให้เจ้าหน้าที่ไปทำการแทนก็ได้

ข้อ 9 ในการนำพนักงานเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือตัวแทนปักหลักตามมุมเขตที่ดินของตนและให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามแบบ น.ส.1 ก. ท้ายกฎกระทรวงนี้

ในการคำนวณเนื้อที่เพื่อ ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบ น.ส.3ก. ให้คำนวณโดยวิธีคณิตศาสตร์หรือโดยมาตราส่วน ทั้งนี้ ให้ถือว่าจำนวนเนื้อที่ที่คำนวณได้เป็นจำนวนเนื้อที่โดยประมาณ

ข้อ 10 เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครอง และทำประโยชน์ ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น รวมถึง สภาพของกิจการที่ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้

(1) ประกาศการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขต หรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ

(2) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้น ไม่อยู่ใน เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติ คณะรัฐมนตรี และที่ดินนั้น ไม่เป็นที่ดินซึ่งห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามข้อ 5 และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตาม (1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้

(3) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติอุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่าพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีและกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ได้ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขอออกหนังสือรับรอง การทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ประกอบด้วยป่าไม้อำเภอผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริการงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์แล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีแต่ยังไม่ได้ขีดเขตหรือขีดเขตแล้วแต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตคาบเกี่ยวกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย

ข้อ 11 เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการตามข้อ 10 (3) แล้ว ปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขตห้ามล่าสัตว์หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีหรือปรากฏว่าที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตที่ดินจำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินจำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตามข้อ 10 (1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการตามข้อ 10 (2)

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

การออกใบแทนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามวิธีการออกใบแทนโฉนดที่ดินโดยอนุโลม

หมวด 3 โฉนดที่ดิน

ข้อ 13 โฉนดที่ดินให้ใช้แบบ น.ส.4 จ. ท้ายกฎกระทรวงนี้

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

ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดิน ดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง
- (2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (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 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้มีการรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินโดยให้เจ้าของที่ดินปักหลักหมายเขตที่ดินไว้ทุกมุมที่ดินของตน

(2) ให้เจ้าของที่ดินหรือผู้แทนให้ถ้อยคำตามแบบ น.ส.5 ท้ายกฎกระทรวง

(3) ก่อนแจกโฉนดที่ดิน ให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศการแจกโฉนดที่ดินให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ 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 ให้เจ้าของที่ดินยื่นคำขอและปฏิญาณต่อเจ้าพนักงานที่ดินโดยให้นำพยานหลักฐานมาให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนจนเป็นที่เชื่อถือได้ และให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ ถ้ามีผู้คัดค้านภายในเวลาที่กำหนดและนำพยานหลักฐานมาแสดง ให้เจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนแล้วส่งการไปตามควรแก่กรณี ถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้านภายในเวลาที่กำหนดให้ออกใบแทนให้ไปตามคำขอ

(2) ในกรณีที่โฉนดที่ดินชำรุด ถ้าเจ้าของที่ดินนำโฉนดที่ดินที่ชำรุดมามอบและโฉนดที่ดินที่ชำรุดนั้นยังมีตำแหน่งที่ดิน เลขที่โฉนดที่ดิน ชื่อและตราประทับตำแหน่งของผู้นายราชการจังหวัดและหรือชื่อและตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินตามแบบโฉนดที่ดิน

ปรากฏอยู่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ให้ออกใบแทนให้ไปได้ ถ้าขาดข้อความสำคัญดังกล่าวให้นำความใน (1) มาใช้บังคับ

(3) ในกรณีศาลมีคำสั่งหรือมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดเกี่ยวกับโฉนดที่ดินหรือผู้ใดมีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตรายชำระหรือสูญหายด้วยประการใด ให้ผู้มีสิทธิจดทะเบียนยื่นคำขอใบแทนแล้วให้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ใน (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณี

(4) ในกรณีเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจยึดและขายทอดตลาดที่ดินของผู้ที่ค้างชำระภาษีอากรหรือเงินค้างจ่ายใด ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ขอให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังกล่าวซึ่งเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจให้ยึดมาขายทอดตลาดแล้ว แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตรายชำระหรือสูญหายด้วยประการใด ให้ถือหนังสือของเจ้าพนักงานดังกล่าวเป็นคำขอและดำเนินการทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ใน (3) แต่ไม่ต้องสอบสวน

(5) ในกรณีอธิบดีจะใช้อำนาจจำหน่ายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตรายชำระ หรือสูญหายด้วยประการใด ให้ดำเนินการทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ใน (4) แต่ไม่ต้องสอบสวน

(6) ในกรณีอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินเพิกถอนหรือแก้ไขรายการจดทะเบียนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเป็นอันตรายชำระหรือสูญหายด้วยประการใด ให้ดำเนินการทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ใน (4) แต่ไม่ต้องสอบสวน

ในกรณีที่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาตรา (3) (4) (5) และ (6) ให้ถือว่าโฉนดที่ดินสูญหายข้อ 18 ใบแทนโฉนดที่ดินให้ใช้แบบ น.ส.4 จ.

การออกใบแทนโฉนดที่ดิน ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาคนปัจจุบันหรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมายลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ ให้มีคำว่า “ใบแทน” ด้วยหมึกสีแดงไว้ด้านหน้าของโฉนดที่ดิน ในสารบัญชจดทะเบียนให้ระบุวัน เดือน ปี ที่ออกโฉนดที่ดินฉบับเดิมด้วยหมึกสีแดง ถ้ามีรายการจดทะเบียนให้คัดรายการด้วยหมึกสีแดงและให้เจ้าพนักงานที่ดินลงลายมือชื่อและประทับตราได้รายการสุดท้าย ถ้าไม่มีรายการจดทะเบียน ให้เจ้าพนักงานที่ดินลงลายมือชื่อและประทับตราได้วัน เดือน ปี ที่ออกโฉนดที่ดินฉบับเดิม

ส่วนโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดิน ในสารบัญชจดทะเบียนให้มีคำว่า “ได้ออกใบแทนโฉนดที่ดินแล้ว” และ วัน เดือน ปี ที่ออกด้วยหมึกสีแดงกับเจ้าพนักงานที่ดินลงลายมือชื่อกำกับไว้

ข้อ 19 ในกรณีการออกโฉนดที่ดินให้กับบุคคลตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ซึ่งได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2479 ไว้แล้ว ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎกระทรวงนี้กำหนดไว้โดยอนุโลม

5. 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 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2515 คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่าระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ 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) ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(3) ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2515) ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ข้อ 4 การออกโฉนดที่ดินให้กระทำได้ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว ในบริเวณที่ดินนอกจากนี้ให้ออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่ไว้แล้วไปพลางก่อนได้

หมวด 1 การอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสี่ และมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อ 5 ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์รายใดเกินห้าสิบไร่ได้ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่า

(1) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนาจการทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง และ

(2) สภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

ข้อ 6 ในกรณีปรากฏว่าเนื้อที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 เกินห้าสิบไร่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งอนุมติ

ในกรณีปรากฏว่าเนื้อที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 (ไม่เกินห้าสิบไร่) ให้ผู้ว่าราชการสั่งไม่อนุมติ ในกรณีเช่นนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2479 แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่

ข้อ 7 พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลตามมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง เป็นการเฉพาะรายได้ ถ้ามีความจำเป็นดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(2) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

หมวด 2 การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา 59 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

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

ในกรณีที่ระยะเวลาของแนวเขตที่ดินผิดพลาดเคลื่อน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว เมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้ลงชื่อรับรองแนวเขตไว้เป็นการถูกต้องครบถ้วนทุกด้าน

ข้อ 9 การรับรองแนวเขตของผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงตามข้อ 8 วรรคสองให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือซึ่งมีข้อความคว่ำว่า ถ้าผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงไม่มาหรือมาแต่ไม่ยอมลง

ชื่อรับรองแนวเขตโดยไม่คัดค้านการรังวัด เมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันทำการรังวัด พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขต ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงตามที่อยู่ที่เคยติดต่อ หรือตามที่อยู่ผู้มีสิทธิในที่ดิน ข้างเคียงนั้น ได้แจ้งเป็นหนังสือไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้มารับรองแนวเขตหรือคัดค้านการรังวัดและให้อยู่ในบังคับแห่งเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้รับหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มา ระวางแนวเขตแล้วแต่ไม่มีหรือมาแต่ไม่ยอมลงชื่อรับรองแนวเขตโดยไม่ต้องคัดค้านการรังวัดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว โดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขตเมื่อพ้นกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันทำการรังวัด

(2) ในกรณีที่ไม้อาจติดต่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงให้มาระวางแนวเขตได้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปิดประกาศแจ้งให้ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงนั้นมาลงชื่อรับรองแนวเขต หรือคัดค้านการรังวัดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา สำนักงานเขต หรือที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และบริเวณที่ดินของผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงแห่งหนึ่งฉบับ ในกรณีที่ดินอยู่ในเขตเทศบาลให้ปิด ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับด้วย ถ้าผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงไม่มาติดต่อหรือคัดค้านประการใดภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว โดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขต

ข้อ 10 ในกรณีที่ที่ดินนั้นมีด้านหนึ่งด้านใดหรือหลายด้านจดที่ป่าหรือกร้างว่างเปล่า และระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครองให้ถือระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครองเป็นหลักในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

6. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2545

ระเบียบนี้เป็นความพยายามของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยในระเบียบนี้ได้ให้คำจำกัดความของ “ที่ดินของรัฐ” ไว้ว่า หมายถึงที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น นอกจากนี้ ระเบียบนี้ยังได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคกรุกที่ดินของรัฐเรียกโดยย่อว่า “กปร.” มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

1. เสนอนโยบายหรือแผนงานในการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี

2. กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหา และมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

3. กำกับ ติดตาม คูแกล และตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน มาตรการในการแก้ไขปัญหา และมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

4. รวบรวมข้อมูล เอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคลใดๆ ในที่ดินของรัฐ

5. เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูลเอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริงหรือให้ส่งผู้แทนมาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาของ กพร. หรือคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานที่ กพร. แต่งตั้ง

6. ให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในการขอตั้งงบประมาณ และในเรื่องอื่นๆ ตามความเหมาะสมเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความรวดเร็ว

7. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน ให้ปฏิบัติงานตามที่มอบหมาย

8. ให้หน่วยงานของรัฐและจังหวัดดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามกำหนด

9. ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ยังกำหนดให้สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นฝ่ายเลขานุการของ กพร. กับให้มีอำนาจหน้าที่ประสานนโยบายการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และตรวจสอบติดตาม ประเมินผล และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ กพร. กำหนด

โดยที่ กพร. มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ กพร. จึงได้วางมาตรการในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐไว้ดังนี้

1. การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ดังนี้

1.1 เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ หรือ

1.2 เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลัง

การเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม 2497) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

1.3 พยานหลักฐานอื่นนอกจากข้อ 1.1 หรือ 1.2 เช่น ส.ค.1 หรือพยานที่เชื่อถือได้มาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐหากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ จึงจะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

2. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ 1 แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ กพร. จังหวัดแจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด 30 วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการดังนี้

2.1 กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

2.2 กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ยื่นคัดค้านการออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อให้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

2.3 กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดิน ไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

3. เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ 1. แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ กพร. จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด 30 วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการดังนี้

3.1 กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของ กพร. จังหวัดให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

3.2 กรณีที่หน่วยงานดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติของ กพร. จังหวัดให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

7. คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่ 2/2546 เรื่อง แต่งตั้ง

คณะกรรมการอ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศ

คำสั่งนี้ประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน 22 ท่าน โดยมีผู้อำนวยการสำนัก

เทคโนโลยีทำแผนที่ กรมที่ดิน เป็นประธานกรรมการ มีหน้าที่รับผิดชอบในการอ่าน แปล

ตีความภาพถ่ายทางอากาศ พร้อมลงสัญลักษณ์และหมายเลขพื้นที่ ทั้งที่ปรากฏและไม่ปรากฏ

ร่องรอยการทำประโยชน์ ลงบนภาพถ่ายทางอากาศเพื่อประกอบการพิสูจน์สิทธิในเขตที่ดินของรัฐ

โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อหาตำแหน่งและของเขตที่ดินของรัฐ
2. เพื่อหาร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ
3. เพื่อใช้เป็นข้อมูลหลักในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของ

รัฐ

โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการดังนี้

1. ขั้นตอนการดำเนินการของ กพร. จังหวัด

กรณี กพร. จังหวัด มีมติให้ใช้ผลการอ่านภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิจารณา

ให้ดำเนินการดังนี้

1.1 แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐตามกฎหมาย
จัดขอบเขตบริเวณที่ขอให้อ่านภาพถ่ายทางอากาศลงบนแผนที่ภูมิประเทศในระบบพิกัดฉาก
ยู ที เอ็ม มาตรฐานส่วน 1: 50,000 ลำดับชุด L 7017 ของกรมแผนที่ทหาร

1.2 จัดซื้อภาพถ่ายทางอากาศคู่ซ้อน พร้อม Diapositive ขนาด 9 x 9 นิ้ว ให้
ครอบคลุมบริเวณที่ขอให้อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ จากกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่
นั้นไว้เป็นครั้งแรก หลังจากเป็นที่ดินของรัฐ

ทั้งนี้ ให้จัดซื้อภาพถ่ายทางอากาศที่แผนกผลิตภาพถ่ายทางอากาศ กองบินถ่ายภาพ
ทางอากาศ กรมแผนที่ทหาร โดยห้ามขีดเขียนข้อความหรือสัญลักษณ์ใด ๆ ลงบนภาพถ่ายทาง
อากาศ และ Diapositive

2. ขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ

เมื่อคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศได้รับเอกสารและหลักฐานตามข้อ 1.

และพิจารณาไว้ดำเนินการแล้ว จะต้องดำเนินการดังนี้

2.1 จัดทำระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ มาตรฐานส่วน 1 : 4,000 จากภาพถ่ายทาง
อากาศ Diapositive สำหรับในกรณีที่ไม่สามารถจัดทำระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศหรือไม่

สามารถกำหนดหมุดบังคับภาพถ่ายทางอากาศลงบนรูปถ่ายทางอากาศให้จัดทำระวางภาพถ่ายทางอากาศในมาตราส่วนอื่นตามที่คณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศเห็นสมควรเป็นกรณีๆ ไป

2.2 ส่งระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศหรือระวางภาพถ่ายทางอากาศใน 2.1 จำนวน 1 ชุด ให้จังหวัดและหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐตามกฎหมายนั้น ทำการสำรวจและลงรูปแปลงที่ดินที่ขอให้อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ตามที่จัดขอบเขตในแผนที่ภูมิประเทศ 1: 50,000 แล้วส่งคืนให้คณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศใช้ประกอบการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศต่อไป

2.3 อ่าน แปล ตีความในภาพถ่ายทางอากาศ ขนาด 9 x 9 นิ้ว

2.4 ถ่ายทอด (Transfer) ผลการอ่าน แปลตีความภาพถ่ายทางอากาศ ขนาด 9 x 9 นิ้ว ลงบนระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศหรือระวางภาพถ่ายทางอากาศที่ได้จัดทำขึ้นใน 2.1

2.5 จัดทำแผนที่ดินร่าง ซึ่งแสดงผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศพร้อมลงสัญลักษณ์การจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ (Land use classification)

2.6 คณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศพิจารณารับรองผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ที่ปรากฏในแผนที่ดินร่างที่ได้จัดทำขึ้นใน 2.5 พร้อมระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศหรือระวางภาพถ่ายทางอากาศที่ได้จัดทำขึ้นใน 2.1

2.7 จัดส่งเอกสารใน 2.2 และ 2.6 ให้จังหวัดพิจารณาดำเนินการตามมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่องหลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐต่อไป

8. คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามมาตรา 14 และมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 14 ให้มีกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ” ประกอบด้วยรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงกลาโหม อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมธนารักษ์ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทเป็นกรรมการ อธิบดีเป็นกรรมการและเลขาธิการ โดยตำแหน่ง และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง (ความในมาตรา 14 เดิมถูกยกเลิกโดยข้อ 4 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 334 และให้ใช้ข้อความข้างบนแทน)

คณะกรรมการชุดนี้ถือได้ว่าเป็นกรรมการระดับชาติทำหน้าที่สำคัญตามมาตรา 20 ดังจะ
ได้กล่าวต่อไป แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ความรู้สึกของกรรมการซึ่งมาจากส่วนราชการอื่นที่ดีหรือ
บุคคลภายนอกที่ดี ช่างนึกคิดอยู่ตลอดเวลาว่าเป็นกรรมการของกระทรวงมหาดไทย เพราะมี
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ความร่วมมือ หรือความกระตือรือร้นจากส่วน
ราชการภายนอกไม่ค่อยดีพอ ซึ่งในเรื่องนี้ก็ได้มีผู้เสนอแนะว่า เพื่อให้คณะกรรมการมีบทบาทที่
สำคัญโดยแท้จริง ควรกำหนดให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีผู้รับมอบหมายเป็น
ประธาน และให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเลขาธิการ ซึ่งเป็น
ที่น่าสนใจและควรติดตามการแก้ไขบทบัญญัติมาตรานี้ต่อไป
มาตรา 20 ให้คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) วางนโยบายการจัดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพ
ตามควรอัตรภาพ

(2) วางแผนการถือครองที่ดิน

(3) สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน

(4) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้
ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

(5) อนุมัติโครงการจัดที่ดินของทบวงการเมือง

(6) ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น

(7) ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(8) มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใด
อย่างหนึ่งในมาตรานี้แทนคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

(9) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น

(10) วางระเบียบ หรือข้อบังคับ กำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดิน
หรือเพื่อกิจการอื่นตามประมวลกฎหมายนี้

ระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับประชาชนให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรานี้ได้มีการแก้ไขมาแล้วถึง 2 ครั้ง เดิมบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของ

คณะกรรมการเขียนไว้ค่อนข้างแคบ เช่น ใน (1) วางโครงการจัดที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้
บุคคลมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัย และประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพตามควรแก่อัตรภาพ โดยให้การ
ช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่น ๆ และ (2) วางโครงการเพื่อสงวนและบำรุงดินซึ่งเห็นว่า
คณะกรรมการควรมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการจัดที่ดินทั้งรัฐและเอกชนให้กว้างขวางและครอบคลุม
มากกว่าที่เป็นอยู่ ดังนั้น ในปี 2515 จึงได้มีการยกเลิกความในมาตรา 20 เดิมโดยข้อ 4 แห่งประกาศ

ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ได้มีการแก้ไขถ้อยคำใน (1) เสียใหม่เป็น “วางแผนนโยบายการจัดที่ดินการ
ใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดิน” และใน (2) เป็น “วางแผนการกำหนดบริเวณใช้ที่ดิน การถือครอง
ที่ดิน” รวมทั้งการอนุรักษ์ดินและน้ำ รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำในอนุมาตราอื่นและเพิ่มอนุมาตรา
เข้ามาใหม่ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางและคล่องตัวยิ่งขึ้น

แนวความคิดในตอนนั้นก็เพื่อจะให้คณะกรรมการได้มีอำนาจหน้าที่ทั้งด้านการจัดที่ดิน
การใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน รวมทั้งการอนุรักษ์ดินและน้ำด้วย รวมทั้งการใช้อำนาจหน้าที่ในการ
อนุมัติโครงการจัดที่ดินของทบวงการเมือง และการควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน
และกฎหมายอื่น ฯลฯ

ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการพัฒนาที่ดิน พ.ศ.2526 ออกใช้บังคับอำนาจหน้าที่
เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการอนุรักษ์ดินและน้ำ เป็นของคณะกรรมการ
ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการพัฒนาที่ดิน จึงได้มีการยกเลิกมาตรา 20 อีกครั้งหนึ่ง โดยมาตรา 4
แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2526 ตามข้อความที่
ปรากฏอยู่แล้ว

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินในปัจจุบัน ส่วนใหญ่จึงเป็นเรื่องวางแผนนโยบาย
เกี่ยวกับการจัดที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน การจัดที่ดิน ตาม
พระราชบัญญัติ จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฯลฯ ด้วย
วัตถุประสงค์ที่จะให้ประชาชนได้มีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพตามควรแก่อัถภาพ
นอกจากนโยบายแล้วในเรื่องการวางแผนการถือครองที่ดินก็เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่
จะดำเนินการเพื่อให้เกิดผลดีแก่เศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรผู้ยากไร้ ซึ่งไม่มี
ที่ดินเป็นของตนเองหรือไม่พอเลี้ยงชีพ นอกจากนี้คณะกรรมการยังมีอำนาจหน้าที่ที่จะสงวนที่ดิน
ของรัฐและทำการพัฒนาที่ดินให้พร้อมที่จะใช้ประโยชน์ได้ เพื่อนำไปจัดให้กับประชาชนต่อไป
ที่ดินแห่งใดเห็นควรที่จะสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการก็จะ
ดำเนินการสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
ครอบคลุมถึงการจัดที่ดินของทบวงการเมืองทั้งหมด ซึ่งจะต้องผ่านการอนุมัติโครงการ รวมทั้ง
ควบคุมการจัดที่ดินของทบวงการเมืองทั้งหมด ซึ่งจะต้องผ่านการอนุมัติโครงการ รวมทั้งควบคุม
การจัดที่ดินของทบวง การเมืองโดยเฉพาะอยู่แล้ว ในเรื่องการปฏิบัติการเกี่ยวกับ ที่ดินตามที่
คณะรัฐมนตรีมอบหมายนั้น ก็จะต้องดูเป็นรูปว่าคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้คณะกรรมการทำในเรื่องใดบ้าง
เท่าที่ทราบในขณะนี้ คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาถอนสภาพที่ดินอัน
เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ซึ่งหมดสภาพหรือประชาชนเลิกใช้แล้วเพื่อ
นำมาจัดให้กับประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป (ศิริ เกวลินสฤทธิ, 2534, หน้า 104-105)

ระเบียบ คำสั่ง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และคำพิพากษาฎีกาที่เกี่ยวข้อง

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0604/869 ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2507 เรื่อง เพิกถอนสภาพที่ดิน สาธารณประโยชน์ “ลาดหนองบัวหูช้าง” สรุปได้ว่าที่ดินสาธารณประโยชน์ “ลาดหนองบัวหูช้าง” ตำบลหัวโพ ปรากฏตามทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ อำเภอได้ประกาศหวงห้ามไว้เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2477 และวันที่ 1 มีนาคม 2480 เนื้อที่ประมาณ 1,116 ไร่ แต่ค้นหาประกาศหวงห้ามไม่พบ ขณะนี้ที่ดินเป็นส่วนใหญ่ เป็นที่ลุ่มลึกเฉพาะตอนกลาง อำเภอสงขลานครินทร์ขอให้ถอนสภาพส่วน ที่ดินเงินเพื่อนำไปจัดสรรให้ราษฎรจับจอง จังหวัดเห็นว่าน่าจะไม่ใช่ที่สาธารณประโยชน์ที่ทาง ราชการหวงห้ามไว้ เพราะไม่พบประกาศหวงห้าม เมื่อกลายสภาพที่ดินเป็นที่ดินธรรมดา ก็ย่อม พ้นจากที่สาธารณประโยชน์ จึงน่าจะไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพ ควรจัดให้ราษฎรเข้า จับจองได้ ส่วนผู้ที่แจ้ง ส.ค.1 ไว้แล้วถือว่ามิสิทธิโดยชอบ แต่ที่ดินดังกล่าวมีทะเบียนที่ สาธารณประโยชน์อยู่ จึงขอให้กรมที่ดินพิจารณา ซึ่งกรมที่ดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่าหนองน้ำ สาธารณชนนั้น เมื่อหมดสภาพไปโดยธรรมชาติแล้วก็ไม่ต้องถอนสภาพ และราษฎรที่ครอบครองทำ ประโยชน์มาก่อนวันพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ใช้บังคับ และได้แจ้ง ส.ค.1 ไว้แล้ว ก็คงได้ไปตามกฎหมาย ส่วนที่ยังไม่หมดสภาพ ก็ยังเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ จะต้อง หวงห้ามไว้ต่อไป มิฉะนั้นจะมีผู้บุกรุกเข้าครอบครองถือสิทธิ สำหรับทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ ก็ให้พิจารณาตรวจสอบขอแก้ไขให้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริงตามระเบียบต่อไป

คำพิพากษาฎีกาที่ 2502/2533 การที่คลองหรือร่องน้ำสาธารณะซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของที่ดิน พิพาทกลายสภาพเป็นที่ดินเงินแต่ต่อมาพลเมืองจะไม่ได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยจำเลยเข้า ครอบครองปลูกสร้างเพิงสังกะสีแต่เพียงผู้เดียว เมื่อยังไม่มียกกฎหมายเฉพาะ หรือพระราช กฤษฎีกาให้ถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คลอง หรือร่องน้ำดังกล่าวก็ยังคงมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ตามเดิม แม้โจทก์จะไม่ได้ขึ้น ทะเบียนเป็นที่ดินราชพัสดุและจำเลยจะได้ครอบครองมาเกินสิบปีแล้วจำเลยก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์ เพราะต้องห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้ตามประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ มาตรา 1306 โจทก์ย่อม มีอำนาจฟ้องขับไล่จำเลยได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 1189/2535 คำร้องซึ่งมีมานานเดิมมีสภาพเป็นคลองระบายน้ำจากภูเขา ลงสู่คลองซึ่งอยู่ในเขตเทศบาล ไม่มีเอกชนผู้ใดขุดขึ้นใช้ประโยชน์ส่วนตัว เป็นคำร้อง สาธารณประโยชน์ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้ต่อมาจะขึ้น เงินขึ้นตามธรรมชาติ หรือมีผู้ถมดินรูก้ำเข้ามาไม่มีสภาพเป็นทางระบายน้ำ ต่อมาไม่มีราษฎรใช้ ประโยชน์ก็ตาม เมื่อทางราชการยังมิได้ตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติ

“เขตพระราชทาน นั้นเป็นปัญหาที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติไปแล้ว และเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่มีข้อสงสัยขอให้พิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย

คณะที่ 2) จึงเห็นว่าไม่สมควรที่จะต้องพิจารณาให้ความเห็นในชั้นนี้

ประเด็นที่สาม ที่ว่า กรณีราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตทรงสงวน โดยมีได้ขออนุญาตต่อกองทัพอากาศ แต่อยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.2479 ปรากฏว่าราษฎรได้นำที่ดินที่ตนครอบครองไปขออนุญาตออกเอกสารสิทธิและได้รับเอกสารสิทธิไปแล้วจำนวนมาก และปรากฏหลักฐานข้อมูลจากเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบว่าในเขตทรงสงวนได้มีการออก น.ส.3ก.แล้ว จำนวน 13,578 แปลง ออกโฉนดแล้วจำนวน 1,483 แปลง จะถือว่าเอกสารสิทธิดังกล่าวออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมายจะดำเนินการอย่างไร จึงจะถูกต้อง จะให้กองทัพอากาศหรือให้สัตยาบันย้อนหลังได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าการครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนเป็นการครอบครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ได้ปฏิบัติตามพระบรมราชโองการฯ ที่กำหนดให้กระทรวงทหารเรือเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปครอบครองในเขตทรงสงวนดังนั้น การที่ราษฎรได้นำที่ดินที่ตนครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปขออนุญาตออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินและกรมที่ดินได้ออกเอกสารสิทธิให้ตามคำขอจึงเป็นการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องดำเนินการต่อไปตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในส่วนที่เกี่ยวกับกองทัพอากาศ ถ้ากองทัพอากาศประสงค์จะแก้ปัญหการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ได้รับอนุญาตจากกองทัพอากาศให้ยุติลงทัพอากาศจะพิจารณาอนุญาตการครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนเป็นราชา ไปก็ย่อมกระทำได้ เพราะพระบรมราชโองการฯ ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเวลาในการอนุญาตไว้

ประเด็นที่สี่ เนื่องจากเอกสารสิทธิที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีสาขาสัตหีบออกให้กับราษฎรตามข้อหารือ ที่ 3 บางแปลงได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการฐานทัพอากาศสัตหีบว่าไม่ขัดข้องในการออกเอกสารสิทธิในบริเวณเขตทรงสงวน ผู้บัญชาการฐานทัพอากาศสัตหีบจะมีอำนาจอนุญาตหรือไม่ หากไม่มีอำนาจอนุญาต ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจอนุญาต

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่ามีผู้แทนกองทัพอากาศที่มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรเข้าจับจองทำประโยชน์ในเขตทรงสงวนได้ คือผู้บัญชาการทหารเรือ มิใช่ผู้บัญชาการฐานทัพอากาศสัตหีบ เว้นแต่ผู้บัญชาการฐานทัพอากาศสัตหีบจะได้รับมอบอำนาจจากผู้บัญชาการทหารเรือ โดยถูกต้องตามกฎหมาย

ประเด็นที่ห้า ทั่วว่า กรณีราษฎรที่ครอบครองอยู่อาศัยในเขตทรงสงวนมาก่อน พ.ศ.2465 หรือเข้ามาอยู่อาศัยในระหว่าง พ.ศ.2465 - 2479 โดยมีได้ขออนุญาตต่อกองทัพเรือและต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2479 กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าทับเขตทรงสงวนบางส่วน และครอบคลุมที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ก่อน ฉะนั้น ราษฎรที่อยู่มาก่อนพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2479 จะมีสิทธิในที่ดินหรือไม่(เพราะในเขตทรงสงวน ราษฎรสามารถขยับจองที่ดินได้ และพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2479 เป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่คลุมถึงที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ.2479 ย่อมไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของราษฎรที่มีอยู่ก่อนพระบรมราชโองการ พ.ศ.2465 แต่สำหรับกรณีราษฎรที่เข้าอยู่อาศัยหลัง พ.ศ.2465 มาแต่ก่อนมีพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2479 โดยไม่ได้ขออนุญาตกองทัพเรือจะมีสิทธิในที่ดินหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็นว่า ราษฎรที่เข้าครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าออกมาทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ หากราษฎรที่ครอบครองอยู่ก่อนพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2479 ได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือโดยถูกต้อง ตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2479 ย่อมไม่กระทบกระเทือนสิทธิของราษฎรที่อยู่มาก่อน เพราะราษฎรดังกล่าวได้ปฏิบัติถูกต้องตามขั้นตอนที่พระบรมราชโองการ พ.ศ.2465 กำหนดไว้ แต่สำหรับราษฎรที่เข้าครอบครองทำประโยชน์ในเขตทรงสงวนโดยมิได้รับ อนุญาตจากกองทัพเรือก่อน แม้ราษฎรดังกล่าวจะเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินก่อนมีพระ ราชกฤษฎีกา พ.ศ.2479 ราษฎรผู้นั้นก็ไม่มีสิทธิที่จะยกขึ้นอ้างต่อกองทัพเรือได้เพราะเป็นการครอบครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่สงวนหวงห้ามของกองทัพเรือ (ฐานทัพเรือสัตหีบ)

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร 1211/7087 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2537 ความว่า จังหวัดชลบุรีได้ส่งคำร้องเรียนของราษฎรตำบลแสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรีซึ่งร้องเรียนต่อคณะกรรมการปกครองสภาผู้แทนราษฎรว่า ได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเนื่องจากอยู่ในที่สงวนหวงห้ามกองทัพเรือ (ฐานทัพเรือสัตหีบ) ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอบางละมุงจังหวัดชลบุรีพ.ศ. 2479 มาเพื่อคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี พิจารณาดำเนินการ โดยข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวปรากฏว่า

1. เดิมที่ดินบริเวณที่ราษฎรร้องเรียนเป็นที่ดินอยู่ในเขตพระบรมราชโองการ พ.ศ.2457 ให้ทรงสงวนที่ดินฝั่งตำบลสัทธิบและใกล้เคียง ตลอดทั้งเกาะใหญ่ที่อยู่ริมฝั่ง นั้น
2. ต่อมาได้มีพระบรมราชโองการ พ.ศ.2465 ให้แบ่งที่ดินที่ทรงสงวนออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนหนึ่งต้องการหวงห้ามกรรมสิทธิ์กับอีกส่วนหนึ่งไม่หวงแต่ไม่ยอมให้ต่างประเทศมาจับจองหรือรับซื้อไปได้ โดยให้กระทรวงทหารเรือมีอำนาจอนุญาตผู้ที่จับจองทำไร่นาและถากถาง
3. ในปี พ.ศ.2479 ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ.2479 สำหรับไว้ใช้ในราชการทหารครอบคลุมที่ดินเขตทรงสงวนบางส่วน
4. จังหวัดชลบุรีได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการครอบครองที่ดินของราษฎรที่ร้องเรียนแล้ว ปรากฏว่าราษฎรมีหลักฐาน ส.ค.1 ระบุว่าทำประโยชน์มาก่อนปี พ.ศ.2479 จำนวน 10 ฉบับ มีผู้ครอบครอง 36 ราย
5. กปร.ส่วนกลาง ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ 17/2536 เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2536 แล้วมีมติให้จัดให้ราษฎรอยู่อาศัยโดยวิธีการจัดให้เช่า ตามหลักเกณฑ์ตามมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2533 และวันที่ 21 สิงหาคม 2533 และวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 และตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุจะไม่ให้กรรมสิทธิ์กับราษฎร
6. ต่อมาราษฎรได้ร้องเรียนเพิ่มเติม โดยอ้างว่า
 - (1) ที่ดินในเขตทรงสงวนที่กำหนดให้ราษฎรคนไทยสามารถจับจองได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือก่อนจึงจะได้สิทธิ ซึ่งกองทัพเรืออ้างว่าไม่เคยอนุญาตให้ผู้ใดเข้าจับจองทำประโยชน์ นั้น ความจริงปรากฏว่ากองทัพเรือเคยอนุญาตให้ราษฎรทำประโยชน์มาแล้ว นอกจากนี้ ยังปรากฏว่ายังมีราษฎรเข้าครอบครองอยู่อาศัยในเขตทรงสงวน และได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินไปแล้วเป็นจำนวนมาก
 - (2) หลักฐานแนวเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ที่กองทัพเรือกล่าวอ้างไม่ตรงกับหลักฐานแนวเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2526
7. กปร.ส่วนกลาง ในการประชุมครั้งที่ 6/2537 เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2537 พิจารณาแล้วเห็นว่า กองทัพเรือมีความจำเป็นจะต้องใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพื่อใช้เป็นที่ตั้งหน่วยงานของกองทัพเรือหลายหน่วยงาน ถ้าไม่สามารถแก้ไขปัญหาราษฎรในพื้นที่ให้เสร็จได้โดยเร็ว ก็จะทำให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ของกองทัพเรือที่ประชุมจึงเห็นควรให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 คือ ถ้าพิสูจน์ได้ว่าราษฎรอยู่มาก่อนพระราชกฤษฎีกา

กำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.2479 ก็ให้ราษฎรได้สิทธิในที่ดินนั้น หากปรากฏว่าราษฎรอยู่ ภายหลัง ก็ให้เข้ากับกรรมนารักษ์ ทั้งนี้ ให้หาหรือปัญหาข้อกฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาด้วย

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

(1) พระบรมราชโองการ พ.ศ.2465 จะมีผลเป็นการยกเลิก พระบรมราชโองการ พ.ศ.2457 หรือไม่ ถ้าไม่ยกเลิกในส่วนที่แนวเขตที่ดินที่ทับกัน ควรจะใช้กฎหมายหรือพระบรมราช โองการฉบับใดบังคับ และที่ดินส่วนที่อยู่นอกเขตพระบรมราชโองการ พ.ศ.2465 แต่อยู่ในเขต พระ บรมราชโองการ พ.ศ.2457 ซึ่งเรียกว่าเขตทรงสงวน โดยได้พระราชทานสิทธิแก่กระทรวงทหารเรือ ให้มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรจับจองทำไร่นาและถากถางได้ตามสมควรนั้น จะถือเป็นที่ราชพัสดุ ด้วยหรือไม่

(2) เนื่องจากกองทัพเรืออ้างว่า เขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ตามที่ กรมหลวงชุมพร เขต อุดมศักดิ์ ทรงขอพระราชทานจากราชการที่ คือ เส้นดินสอดสีแดงแต่เขตพระราชทานที่คณะรัฐมนตรี กำหนด คือ เส้นสีแดงข้างในสุดตามรูปแผนที่จึงควรจะยึดแนวเขตใดเป็นเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ จึงจะเป็นการถูกต้อง

(3) กรณีราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตทรงสงวนโดยมิได้ขออนุญาตต่อกองทัพเรือแต่อยู่นอกเขต พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.2479 ไปแล้วจำนวนมากและปรากฏหลักฐาน ข้อมูลจากเจ้า พนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีสาส์นที่พบว่าในเขตทรงสงวนได้มีการออกโฉนด 3 ก. แล้วจำนวน 13,578 แปลง ออกโฉนดแล้วจำนวน 483 แปลงจะถือว่าเอกสารสิทธิดังกล่าวออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ชอบด้วยกฎหมายดำเนินการอย่างไรจึงจะถูกต้องจะให้กองทัพเรืออนุญาตหรือให้สัทยาบันย้อนหลังได้ หรือไม่

(4) เนื่องจากเอกสารสิทธิที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีสาส์นที่มอบให้กับราษฎร ตามข้อ (3) บางแปลงได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบไม่ขัดข้องในการออกเอกสาร สิทธิในบริเวณเขตทรงสงวน ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบจะมีอำนาจอนุญาตหรือไม่ หากไม่มี อำนาจอนุญาต ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจอนุญาต

(5) กรณีราษฎรที่ครอบครองอยู่อาศัยในเขตทรงสงวนมาตั้งแต่ พ.ศ.2465 หรือเข้ามาอยู่อาศัย ในระหว่าง พ.ศ.2465-2479 โดยมิได้ขออนุญาตต่อกองทัพเรือและต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2479 กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าทับเขตทรงสงวนบางส่วนและครอบคลุมที่ดินที่ราษฎร ครอบครองอยู่ก่อน ฉะนั้น ราษฎรที่อยู่มาก่อนพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2479 จะมีสิทธิในที่ดินหรือไม่ (เพราะในเขตทรงสงวนราษฎรสามารถจับจองที่ดิน ได้พระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2479 เป็นการสงวน หวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ไม่คลุมถึงที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่)

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2) ได้พิจารณาข้อหารื้อดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพเรือ) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) แล้ว สรุปความได้ว่า

ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ชี้แจงสรุปได้ว่าปัญหาข้อหารื้อนี้เนื่องมาจากรายฎรตำบลเสมสาร อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรีได้รับความเดือดร้อน เรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำกินในที่สงวนหวงห้ามของกองทัพเรือ (ฐานทัพเรือสัตหีบ) ตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ.2479 โดยมีการโต้แย้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเขตที่ดินตามพระบรมราชโองการพ.ศ.2457 และเขตที่ดินตามพระบรมราชโองการพ.ศ.2465 โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวเขตที่ดินที่เรียกว่า “เขตพระราชทานกรรมสิทธิ์” ซึ่งมีปัญหาว่าแนวเขตใดเป็นแนวเขตที่ถูกต้อง โดยทหารเรืออ้างถึงแผนที่ทำขึ้นในครั้งที่กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ทรงขอพระราชทานจากรัชการที่ 6 แต่ไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนว่าแผนที่ดังกล่าวได้ทำขึ้นเมื่อใด แต่ราษฎรเห็นว่าแนวเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ที่ถูกต้องคือแนวเขตที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยยึดแนวเขตตามหนังสือของปลัดทูลฉลองกระทรวงทหารเรือ เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พุทธศักราช 2468 นอกจากนี้ยังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตทรงสงวนซึ่งราษฎรได้เข้าครอบครองทำประโยชน์และได้ขออนุญาตเอกสารสิทธิไปแล้ว แต่เนื่องจากราษฎรส่วนใหญ่ได้เข้าครอบครองโดยไม่ได้ขออนุญาตจากกองทัพเรือ จึงมีประเด็นว่าการครอบครองดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพเรือ) ชี้แจงสรุปได้ว่า เขตพระราชทานกรรมสิทธิ์คือแนวเขตที่ปรากฏตามแผนที่ปราจีนบุรี -จันทบุรี ซึ่งกรมแผนที่ทหารได้สำรวจเมื่อ พ.ศ.2460 และพิมพ์ที่กรมแผนที่ทหารในพ.ศ.2465 ซึ่งแผนที่ดังกล่าวได้มีการถ่ายไมโครฟิล์มไว้ที่หอสมุดแห่งชาติ แต่เนื่องจากต้นฉบับได้สูญหายไปแล้ว ปรากฏหลักฐานตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2477 เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือเรียนเสนาธิการทหารเรือว่า “แผนที่อ่าวสัตหีบกับแผนที่ตำบลสัตหีบและแผนที่แหลมเทียนนั้น กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ทรงยึดไปยังไม่ส่งคืน” กองทัพเรือจึงเห็นว่าแผนที่กำหนดแนวเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์คือแผนที่ปราจีนบุรี-จันทบุรี แต่ไม่สามารถยืนยันได้ว่าเส้นแนวเขตที่ปรากฏในแผนที่ดังกล่าวได้ทำขึ้นเมื่อใด ส่วนที่ดินในเขตทรงสงวนนั้น กองทัพเรือเห็นว่า เป็นที่ดินตามพระบรมราชโองการพ.ศ.2465 ที่ให้กองทัพเรือมีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรเข้าจับจองอยู่อาศัยได้ ดังนั้น การออกเอกสารสิทธิจะต้องได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือก่อน

ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ชี้แจงสรุปได้ว่า กรมที่ดินได้ออกเอกสารสิทธิให้ราษฎรที่อยู่ในเขตทรงสงวนเพราะตามกฎหมายเห็นว่าราษฎรสามารถจับจองได้ และกรมที่ดินได้

ประสานกับกองทัพเรือแล้วว่า เขตใดเป็นเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ เขตใดเป็นเขตทรงสงวน ดังนั้น การออกเอกสารสิทธิของกรมที่ดินจึงเป็นการกระทำโดยชอบแล้ว

ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ได้ชี้แจงว่า การที่พระบรมราชโองการ พ.ศ.2457 ให้ทรงสงวนที่ดินฝั่งตำบลสัดหีบและใกล้เคียง และพระบรมราชโองการ พ.ศ.2465 ให้แบ่งที่ทรงสงวนเป็นสองส่วน คือ ส่วนหนึ่งทรงสงวนไว้โดยแท้ (เขตพระราชทานกรรมสิทธิ์) อีกส่วนหนึ่งไม่หวงแต่ไม่ยอมให้ต่างประเทศมาจับจองหรือซื้อไปไค้ะนั้น เขตที่ดินทั้งหมดตามพระบรมราชโองการ พ.ศ.2457 และตามพระบรมราชโองการพ.ศ.2465 เป็นที่ที่ทางราชการสงวนไว้ทั้งสิ้นและเมื่อพิจารณาพระราชหัตถเลขาของรัชการที่ 6 ลงวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ.2464 ที่ว่า “เห็นควรจะรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติทั้งหมด” กรมธนารักษ์จึงเห็นว่าที่ดินตามพระบรมราชโองการทั้งหมดเป็นที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในทางราชการของกองทัพเรือจึงเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงในเรื่องนี้แล้ว ปรากฏว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้เคยพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ฐานทัพเรือสัดหีบมาแล้วสองครั้ง ครั้งที่หนึ่งเมื่อ พ.ศ.2515 และครั้งที่สองเมื่อ พ.ศ.2534 ดังนี้

ครั้งที่ 1 เมื่อ พ.ศ.2515 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงกลาโหมเกี่ยวกับสิทธิของกองทัพเรือในที่ดินพื้นที่สถานีทหารเรือสัดหีบว่า

1. กองทัพเรือมีกรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์ในที่ดินในเขตที่ทรงสงวนเช่นเดียวกับที่ดินในเขตพระราชทานหรือไม่ และ
2. ราษฎรซึ่งได้ครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนมาก่อนมีพระบรมราชโองการฯ และพระราชทานให้แก่กองทัพเรือโดยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เช่น โฉนดหรือ น .ส.3 ยังคงมีสิทธิประเภทใดอยู่อีกหรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้ตอบข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามประเด็นข้อหารือดังกล่าวว่า “พระราชประสงค์ตามพระบรมราชโองการที่ทรงสงวนที่ไว้เพื่อใช้เป็นฐานทัพเรือโดยเฉพาะ โดยมีกำหนดเขตตามแผนที่ที่กระทรวงทหารเรือสำรวจและทำขึ้นเมื่อเสนาธิการทหารเรือจัดทำแผนที่ขึ้นทูลเกล้าฯถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 แผนที่ฉบับนี้จึงเป็นการแสดงเขตฐานทัพเรือที่แน่นอน สมตามพระราชประสงค์ และตามแผนที่นี้ได้แบ่งเขตเป็นสองตอน ตอนหนึ่งเป็นเขตที่ทหารเรือต้องการหวงห้ามกรรมสิทธิ์ไว้เพื่อใช้เป็นฐานทัพเรือโดยตรง อีกตอนหนึ่งไม่หวงแต่ไม่ยอมให้ต่างประเทศจับจองหรือรับซื้อไป

ได้ จึงขอพระราชทานสิทธิแก่กระทรวงทหารเรือให้มีอำนาจอนุญาตผู้ที่จะจับจองทำไร่นาแลถากถางตามควร ซึ่งไม่เกินขีดขั้นตามพระราชบัญญัติการตัดไม้ ตามที่กระทรวงทหารเรือต้องการนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ทรงอนุญาตจึงเป็นอันว่ากำหนดเขตที่ผู้ว่าราชการเมืองชลบุรี กำหนดไว้เป็นเลา ๆ ต้องถูกเพิกถอนไปในตัว คงมีเขตแน่นอนอยู่สองเขต เขตที่หวงห้ามซึ่งทางทหารเรือมีกรรมสิทธิ์สมบูรณ์อีกเขตหนึ่ง ทหารเรือไม่มีกรรมสิทธิ์ มีแต่อำนาจที่จะอนุญาตให้คนไทยเข้ามาจับจอง เพื่อที่จะกันมิให้คนต่างด้าวมาจับจองหรือรับซื้อไปได้เท่านั้น

สำหรับปัญหาข้อต่อไปที่ว่า ราษฎรซึ่งได้ครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนมาก่อนมีพระบรมราชโองการ กงทัพรื้อจะยังคงมีสิทธิในที่ดินดังกล่าวอยู่หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ปัญหาข้อนี้ก็สืบเนื่องมาจากปัญหาข้อแรกทีกล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือ เมื่อวินิจฉัยได้ ว่า กงทัพรื้อไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในเขตทหารเรือมีเพียงอำนาจอนุญาตให้คนไทยเข้ามาจับจองแล้ว ดังนั้น ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าราษฎรผู้ใดซึ่งได้ครอบครองที่ดินในเขตนี้มาก่อนมีพระบรมราชโองการ โดยราษฎรผู้ครอบครองมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เช่น โฉนด ตราจอง หรือ น .ส.๓ ราษฎรนั้นก็ย่อมมีสิทธิในที่ดินในเขตนี้อยู่ต่อไป และสิทธิเช่นนี้ก็ย่อมเป็นไปตามกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ แล้วแต่กรณี เพราะพระบรมราชโองการที่พระราชทานอำนาจให้แก่ทหารเรือที่จะอนุญาตให้ใครเข้าจับจองได้นั้น ไม่ใช่พระราชทานให้มีผลกระทบกระเทือนถึงสิทธิของคนที่อยู่ในที่นั้นก่อนแล้ว ผิดกับเขตที่หวงห้ามเท่านั้นพระราชทานให้กงทัพรื้อมีกรรมสิทธิ์เด็ดขาด แม้ราษฎรจะมีกรรมสิทธิ์ มาก่อนมีพระบรมราชโองการก็ไม่มีสิทธิใด ๆ ยิ่งไปกว่ากงทัพรื้อ การที่ได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอสตหีบ จังหวัดชลบุรี และอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ .ศ.๒๕๑๔ ออกมาทับแนวเขตที่ดินทรงสงวนอยู่ด้วย ก็ไม่ได้สนับสนุนให้เห็นว่า กงทัพรื้อมีกรรมสิทธิ์ในเขตที่ทรงสงวนนี้มาแต่ก่อน”

ครั้งที่ 2 เมื่อ พ.ศ.๒๕๓๔ กงทัพรื้อได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า “ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลสตหีบ กิ่งอำเภอสตหีบ จังหวัดชลบุรี พ.ศ.๒๔๙๐ มีความหมายอย่างไร
2. ที่ดินที่มี ส.ค.๑ ซึ่งแจ้งการครอบครองหลังจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับแล้ว แต่แจ้งว่าได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับจะถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามพระราชกฤษฎีกานี้ หรือไม่
3. ตามมาตรา ๔ วรรคแรก แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จะตีความว่าหวงห้ามที่ดิน รกร้างว่างเปล่าเฉพาะที่ซึ่ง ไม่มีผู้ใดเข้าจับจองซึ่งอยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราช

กฤษฎีกานั้น หรือจะตีความว่าที่ดินที่หวงห้ามภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น ทั้งหมดเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ก่อนแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพเรือ) แล้วได้ทำบันทึกความเห็นมีความว่า “ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเป็นมาของที่ดินบริเวณที่มีปัญหานี้ว่า ในปี พ.ศ.2457 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้มีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามที่ดินริมฝั่งทะเล ตำบล สัตหีบ และเกาะต่าง ๆ ไว้เพื่อใช้เป็นฐานทัพเรือ ต่อมา เมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ.2465 นายพลเรือเอกกรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ เสนาธิการทหารเรือได้ทูลขอพระราชทานให้เป็นสิทธิแก่กระทรวงทหารเรือ โดยแบ่งเขตที่ดินทั้งหมดเป็นสองตอนคือ ตอนที่หนึ่งต้องการแต่ต้องหวงห้ามกรรมสิทธิ์ กับอีกตอนหนึ่งไม่หวงห้ามแต่ไม่ยอมให้ต่างประเทศจับจองหรือรับซื้อไปได้ และให้กระทรวงทหารเรือมีอำนาจอนุญาตแก่ผู้ที่จะจับจองทำไร่นาและถากถางได้ตามสมควร ซึ่งไม่เกินขีดชั้นพระราชบัญญัติการตัดไม้และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานอนุญาตให้ตามที่ขอ เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2465 ซึ่งในภายหลังกองทัพเรือได้ตรวจสอบพบแผนที่ที่เก็บไว้ ณ หอสมุดแห่งชาติ ปรากฏว่า พื้นที่ที่มีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามดังกล่าวนั้นแบ่งเป็นสองเขต เขตหนึ่งเรียกว่า “เขตพระราชทาน” เป็นกรรมสิทธิ์แก่กองทัพเรือ และอีกเขตหนึ่งเรียกว่า “เขตทรงสงวน”

อนึ่ง ในพื้นที่ทั้งเขตพระราชทานและเขตทรงสงวนนี้มีบางส่วนที่ราษฎรเข้าอยู่อาศัยและกองทัพเรือได้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินดังกล่าวจำนวน 4 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2486 พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2514 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.2479 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.2490 ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในเขตท้องที่ตำบลสัตหีบ พ.ศ.2490 ซึ่งกองทัพเรือหาเรื่องนี้ อยู่ในเขตที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 มีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามไว้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.2490 ใช้บังคับนั้น ทำให้อำนาจอนุญาตของกองทัพเรือ ในการให้ราษฎรจับจองทำประโยชน์ในเขตที่ดินทรงสงวนตามพระบรมราชโองการฯ หหมดไปแต่ข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของกองทัพเรือ ปรากฏว่าราษฎรเข้าจับจองที่ดินตั้งแต่ พ.ศ.2480 ก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ซึ่งขณะนั้นที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นที่ดินในเขตทรงสงวนและอยู่ในอำนาจของกองทัพเรือที่จะอนุญาตให้ผู้ใดจับจองที่ดินนั้นได้ ทั้งนี้ ได้เคยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เมื่อ พ.ศ.2515 วินิจฉัยเกี่ยวกับ

ที่ดินตามพระบรมราชโองการนี้ว่า ที่ดินในเขตทรงสงวนมิใช่กรรมสิทธิ์ของกองทัพเรือ กองทัพเรือคงมีเพียงอำนาจอนุญาตให้คนไทยเข้าจับจองได้เท่านั้น ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าราษฎรผู้ใดได้ครอบครองที่ดินในเขตนี้มาก่อนมีพระบรมราชโองการโดยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ราษฎรนั้นก็ย่อมมีสิทธิในที่ดินในเขตนี้ต่อไป และหากราษฎรผู้ใดจะเข้าครอบครองทำประโยชน์ก็ควรได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือก่อนตามที่ได้ทรงอนุญาตไว้ตามคำขอของนายพลเรือเอก กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ แต่ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเรื่องนี้ตามคำชี้แจงของกองทัพเรือ นั้น ราษฎรที่เข้าครอบครองที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ว่าได้เข้ายึดถือครอบครองที่ดินดังกล่าวตั้งแต่ พ.ศ.2480 ก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.2490 แต่เป็นเวลาหลังจากมีพระบรมราชโองการฯ ให้สงวนหวงห้ามที่ดินบริเวณนี้ และไม่ปรากฏว่าราษฎรดังกล่าวได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือให้ยึดถือครอบครองและทำประโยชน์ ทำให้การครอบครองนั้นไม่ชอบ จึงไม่อาจยกขึ้นอ้างต่อกองทัพเรือได้”

เมื่อพิจารณาคำตอบข้อหารือของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เมื่อ พ.ศ.2515 และ พ.ศ.2534 แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็นว่า ข้อหารือของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในครั้งนี้มีประเด็นทำนองเดียวกันกับข้อหารือที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้พิจารณาให้ความเห็นไว้บ้างแล้ว อย่างไรก็ดี เพื่อความชัดเจนและเพื่อแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) เห็นสมควรที่จะพิจารณาให้ความเห็นเพิ่มเติมตามประเด็นข้อหารือ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า พระบรมราชโองการ พ .ศ.2465 จะมีผลเป็นการยกเลิกพระบรมราชโองการ พ.ศ.2457 หรือไม่ ถ้าไม่ยกเลิก ในส่วนที่แนวเขตที่ดินที่ทับกันควรจะใช้กฎหมายหรือพระบรมราชโองการฉบับใดบังคับ และที่ดินส่วนที่อยู่นอกเขตพระบรมราชโองการ พ .ศ.2465 แต่อยู่ในเขตพระบรมราชโองการ พ .ศ.2457 ซึ่งเรียกว่าเขตทรงสงวน โดยได้พระราชทานสิทธิแก่กระทรวงทหารเรือ ให้มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรจับจองทำไร่นาและถากถางได้ตามสมควรนั้น จะถือเป็นที่ราชพัสดุด้วยหรือไม่

สำหรับข้อหารือในประเด็นที่หนึ่งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาแล้วมีข้อสงสัยว่าคำถามตามประเด็นนี้ มีบางคำถามที่ไม่น่าจะเกี่ยวข้องกับปัญหาการครอบครองที่ดินของประชาชน และไม่เป็นประโยชน์ต่อการวินิจฉัยปัญหาตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเอกสาร คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) จึงได้เชิญผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสุทธิชัย เลียงชยศ รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) มาชี้แจง

ถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของข้อหาหรือในประเด็นนี้ ซึ่งผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ชี้แจงว่าวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการหาหรือในประเด็นที่หนึ่งนี้เนื่องจากคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) มีข้อสงสัยว่าที่ดินที่เรียกว่า “เขต ทรงสงวน ” ตามพระบรมราชโองการ พ .ศ.2465 เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) จึงเห็นควรสรุปประเด็นข้อหาหรือในประเด็นที่หนึ่งใหม่เป็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า ที่ดินในเขตทรงสงวนตามพระบรมราชโองการ พ .ศ.2465 เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าพระบรมราชโองการ พ.ศ.2465 ได้แบ่งเขตที่ดินที่ได้โปรดเกล้าฯ ให้สงวนไว้ตามพระบรมราชโองการ พ.ศ.2457 ออกเป็น 2 เขต คือ เขตหวงห้ามที่ทหารเรือมีกรรมสิทธิ์สมบูรณ์ซึ่งเรียกว่า “เขตพระราชทาน” อีกเขตหนึ่งเรียกว่า “เขตทรงสงวน” ซึ่งทหารเรือไม่มีกรรมสิทธิ์มีแต่อำนาจที่จะอนุญาตให้คนไทยเข้าจับจองทำไร่ นา ฉะนั้น ที่ดินใน “เขตทรงสงวน ” ตามพระบรมราชโองการ พ.ศ.2465 จึงไม่มีลักษณะเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะเพราะพระบรมราชโองการ พ.ศ.2465 ได้กำหนดให้คนไทยเข้าจับจองทำประโยชน์ได้โดยขออนุญาตต่อกองทัพเรือด้วยเหตุผลดังกล่าว ที่ดินใน “เขตทรงสงวน” จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518

ประเด็นที่สอง ที่ว่า กองทัพเรืออ้างว่าแนวเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์ตามที่กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ ทรงขอพระราชทานจากรัชกาลที่ 6 คือ เส้นดินสอดสีแดง แต่ต่อมาได้มีการกำหนดเขตพระราชทานโดยคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ซึ่งได้แก่เส้นสีแดงทางด้านใต้สุดตามรูปแผนที่ ในกรณีเช่นนี้จะควรยึดถือแนวเขตใดเป็นเขตพระราชทานกรรมสิทธิ์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินที่เรียกว่าเขตพระราชทานแล้วปรากฏว่าไม่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเขตพระราชทานระหว่างทหารเรือกับกระทรวงมหาดไทย คณะรัฐมนตรีจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อเท็จจริงและชี้ขาดปัญหาที่ดินเขตพระราชทาน และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2526 เห็นชอบด้วยกับแนวเขตตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาข้อเท็จจริงฯ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) จึงมีความเห็นว่า ปัญหาเรื่องแนวเขตที่ดิน “เขตพระราชทาน ” นั้น เป็นปัญหาที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติไปแล้ว และเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่มีข้อสงสัยขอให้พิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) จึงเห็นว่าไม่สมควรที่จะต้องพิจารณาให้ความเห็นในชั้นนี้

ประเด็นที่สาม ที่ว่า กรณีราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตทรงสงวน โดยมีได้ขออนุญาตต่อ กองทัพเรือ แต่อยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ.2479 ปรากฏว่าราษฎรได้นำที่ดินที่ตนครอบครองไปขออนุญาตออกเอกสารสิทธิและได้รับเอกสารสิทธิไปแล้วจำนวนมาก และปรากฏหลักฐานข้อมูลจากเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาส์นสืบว่าในเขตทรงสงวนได้มีการออก น.ส.3 ก.แล้วจำนวน 13,578 แปลง ออกโฉนดแล้วจำนวน 1,483 แปลง จะถือว่าเอกสารสิทธิดังกล่าวออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะดำเนินการอย่างไรจึงจะถูกต้อง จะให้กองทัพเรืออนุญาตหรือให้สัทยาบันยอนหลังได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าข้อหาหรือในประเด็นนี้หมายถึงกรณีที่ดินราษฎรเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนหลังจากที่มีพระบรมราชโองการ พ.ศ.2465 โดยไม่ได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือ จึงทำให้การครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนเป็นการครอบครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่ได้ปฏิบัติตามพระบรมราชโองการฯ ที่กำหนดให้กระทรวงทหารเรือเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปครอบครองในเขตทรงสงวน ดังนั้น การที่ราษฎรได้นำที่ดินที่ตนครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไปขออนุญาตออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินและกรมที่ดิน ได้ออกเอกสารสิทธิให้ตามคำขอ จึงเป็นการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องดำเนินการต่อไปตาม มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ประเด็นที่สี่ ที่ว่า เนื่องจากเอกสารสิทธิที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ ออกให้กับราษฎรตามข้อหาหรือที่ 3 บางแปลงได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบว่าไม่ขัดข้องในการออกเอกสารสิทธิในบริเวณเขตทรงสงวน ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบจะมีอำนาจอนุญาตหรือไม่ หากไม่มีอำนาจอนุญาต ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจอนุญาต

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าพระบรมราชโองการ พ.ศ.2465 กำหนดให้ทหารเรือมีอำนาจอนุญาต ซึ่งคำว่า “ทหารเรือ” ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช หมายถึง กระทรวงทหารเรือโดยมีเสนาบดีกระทรวงทหารเรือเป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้แทนกระทรวงทหารเรือ ต่อมาเมื่อได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พุทธศักราช 2477 ใ้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจสอบสวนและเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา และแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบ ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้านเมื่อผู้มีอำนาจตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาด โดยมีหลักฐานชัดเจน และผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนดบังคับ มาตรา (*5) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้ผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บังคับบัญชาดำเนินการของกองทัพเรือ ฉะนั้น ผู้แทนกองทัพเรือที่มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรเข้าจับจองทำประโยชน์ในเขตทรงสงวนได้ คือผู้บัญชาการทหารเรือ มิใช่ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบ เว้นแต่ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบจะได้รับมอบอำนาจจากผู้บัญชาการทหารเรือโดยถูกต้องตามกฎหมาย

ประเด็นที่ห้า ที่ว่า กรณีราษฎรที่ครอบครองอยู่อาศัยในเขตทรงสงวนมาก่อน พ.ศ.2465 หรือเข้ามาอยู่อาศัยในระหว่าง พ.ศ.2465-2479 โดยมีได้ขออนุญาตต่อกองทัพเรือและต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2479 กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าทับเขตทรงสงวนบางส่วนและครอบคลุมที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ก่อน ฉะนั้น ราษฎรที่อยู่มาก่อนพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2479 จะมีสิทธิในที่ดินหรือไม่ (เพราะในเขตทรงสงวน ราษฎรสามารถจับจองที่ดินได้ และพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2479 เป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ไม่คลุมถึงที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่๒) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เมื่อ พ.ศ.2515 คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับที่ดินตามพระบรมราชโองการนี้ว่า “ที่ดินในเขตทรงสงวนมิใช่กรรมสิทธิ์ของกองทัพเรือ กองทัพเรือมีเพียงอำนาจอนุญาตให้คนไทยเข้าจับจองได้เท่านั้น ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่า ราษฎรผู้ใดได้ครอบครองที่ดินในเขตนี้ต่อไป และภายหลังพระบรมราชโองการ พ.ศ.2465 หากราษฎรผู้ใดจะเข้าครอบครอง ทำประโยชน์ก็ต้องได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือก่อน ตามที่ได้ทรงอนุญาตไว้ตามคำขอของนายพลเรือเอก กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ ” คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) จึงมีความพ้องด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 7 ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ.2479 ย่อมไม่มีผลกระทบกระเทือนสิทธิของราษฎรที่มีอยู่ก่อนพระบรมราชโองการ พ.ศ.2465 แต่สำหรับกรณีราษฎรที่เข้าอยู่อาศัยหลัง พ.ศ.2465 แต่ก่อนมีพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 8 กองทัพเรือ มีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บังคับบัญชาดำเนินการ พ.ศ.2479 โดยไม่ได้ขออนุญาตกองทัพเรือจะมีสิทธิในที่ดินหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็นต่อไปว่า ราษฎรที่เข้าครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวน ก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าออกมาทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ หากราษฎรที่ครอบครองอยู่ก่อนพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2479 ได้รับอนุญาตจาก

กองทัพเรือโดยถูกต้องพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2479 ย่อมไม่กระทบกระเทือนสิทธิของราษฎรที่อยู่มาก่อน เพราะราษฎรดังกล่าวได้ปฏิบัติถูกต้องตามขั้นตอนที่พระบรมราชโองการ พ.ศ.2465 กำหนดไว้ แต่สำหรับราษฎรที่เข้าครอบครองทำประโยชน์ในเขตทรงสงวนโดยมิได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือก่อน แม้ราษฎรดังกล่าวจะเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินก่อนมีพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2479 ราษฎรผู้นั้นก็ไม่มีสิทธิที่จะยกขึ้นอ้างต่อกองทัพเรือได้เพราะเป็นการครอบครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เลขเสร็จ

690/2538 เรื่อง การออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน
เนื้อหา

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ กษ 0705.03/39877 ลงวันที่ 12 กันยายน 2538 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงและสหกรณ์ได้รับแจ้งจากกรมป่าไม้ว่า มีความเห็นในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายแตกต่างกับจังหวัดเชียงใหม่ (โดยสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่) กรณีการพิจารณาสิทธิในที่ดินที่นายสันต์ ศิลปกุล ขอออกโฉนดที่ดิน หมู่ที่ 2 ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีรายละเอียดข้อเท็จจริง ดังนี้

1. เรื่องเดิม

1.1 ที่ดินแปลงที่พิพาทอยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต หวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลโป่งแยง ตำบลคอนแก้ว อำเภอแม่ริม ตำบลช้างเผือก ตำบลสุเทพ และตำบล แม่เหียะ อำเภอเมืองเชียงใหม่ และตำบลหนองควาย ตำบลบ้านปง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.2492 ซึ่งหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ในราชการแห่งกรมป่าไม้

1.2 นายศักดิ์ชัย นภาวรณ ได้แจ้ง ส.ค.1 ที่ดินแปลงดังกล่าว เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ.2498 โดยอ้างว่าซื้อต่อจากนายกระจำง สุนจินดา โดยมีแปล่า และนายสันต์ ศิลปกุล ได้ซื้อที่ดินดังกล่าวจากนายศักดิ์ชัย นภาวรณ

1.3 ป่าดอยสุเทพ ได้กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 25 (พ.ศ. 2507) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 เป็นป่าสงวนแห่งชาติพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 มกราคม พ.ศ.2510 และอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินป่าดอยสุเทพให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2524

1.4 เมื่อ พ.ศ.2509 นายศักดิ์ชัย นภาวรณ (โดยนายสันต์ ศิลปกุล ผู้รับมอบอำนาจ) ได้ฟ้อง คดีแพ่งให้นายอำเภอเมืองเชียงใหม่ จำเลยที่ 3 ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ศาลพิพากษาว่าโจทก์ได้ฟ้องจำเลยในฐานะส่วนตัวเพื่อบังคับ ให้จำเลยปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่ง

ราชการยอมมิอาจกระทำได้ โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง จำเลยในฐานะส่วนตัว ศาลจึงพิพากษายกฟ้อง เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2509

1.5 หนังสือกรมป่าไม้ ที่ กส 0711/4556 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2523 ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เชียงใหม่ยกเลิก ส.ค.1 รายดังกล่าว ซึ่งต่อมาอำเภอเมืองเชียงใหม่ได้จำหน่าย ส.ค.1 ออกจากสารบบรับแจ้งการครอบครองเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ.2523

1.6 พ.ศ.2528 พนักงานอัยการจังหวัดเชียงใหม่เป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญานายพรหม มินทร์ ไชยา จำเลยที่ 1 นายสันต์ ศิลปกุล จำเลยที่ 2 ฐานความผิดต่อพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แต่ศาลชั้นต้นได้พิพากษายกฟ้อง ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามศาลชั้นต้นว่าการกระทำของจำเลยไม่ผิดต่อพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

1.7 นายสันต์ ศิลปกุล ได้ขอรังวัดที่ดินแปลงดังกล่าวเพื่อออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จังหวัดเชียงใหม่จึงได้ดำเนินการตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 โดยแต่งตั้งคณะกรรมการ ตรวจสอบที่ดินในเขตป่าไม้ร่วมกันออกไปตรวจสอบที่ดิน คณะกรรมการฯ มีความเห็นแตกต่างกันดังนี้

1.7.1 กรรมการฝ่ายผู้แทนป่าไม้จังหวัด ผู้แทนนายอำเภอเมืองเชียงใหม่ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ-ปุย มีความเห็นว่า ผู้ขอไม่มีสิทธิในที่ดินที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน เนื่องจากกรมป่าไม้ พิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเป็นที่ดินในเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.2492 ผู้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) จึงไม่มีสิทธิครอบครองตามกฎหมายที่ดิน โดยชอบ ที่ดินพิพาทจึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

1.7.2 กรรมการ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด มีความเห็นว่า ผู้ขอออกโฉนดที่ดินเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามความเห็นของกรมที่ดิน และคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีอาญาหมายเลขแดง ที่ 8942-8943/2530 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 253ซึ่งเห็นว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

1.7.3 กรณีเนื้อที่ที่ดินที่ครอบครองทำประโยชน์กรรมการฝ่ายผู้แทนกรมป่าไม้ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ-ปุย มีความเห็นว่าสภาพการทำประโยชน์มีเนื้อที่ 5-1-03 ไร่ กรรมการเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด มีความเห็นว่า สภาพการทำประโยชน์มีเนื้อที่ 6-0-73 ไร่ และกรรมการผู้แทนนายอำเภอเมืองฯ ไม่แสดงความเห็นว่าสภาพการทำประโยชน์มีเนื้อที่เท่าใด

1.8 กองนิติการ กรมป่าไม้ได้รายงานอธิบดีกรมป่าไม้ สรุปได้ว่า ในคดีอาญานักงานอัยการจังหวัดเชียงใหม่ไม่ได้นำสืบว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตหวงห้าม ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลโป่งแยง ตำบลสุเทพฯ ซึ่งหวงห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้างปลูก

สร้างหรือจัดทำด้วยประการใดๆ ในที่ดินนั้น เพื่อประโยชน์ในราชการแห่งกรมป่าไม้ ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ดินในเขตหวงห้าม ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ทางราชการย่อมกำหนดที่ดินดังกล่าว เป็นป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติได้โดยไม่ขัดต่อมาตรา 6 (1) วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 กรณีที่จังหวัดเชียงใหม่ สั่งจำหน่าย ส.ค.1 นั้นจึงชอบแล้ว คำพิพากษาคืออาญาของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ที่ยกฟ้องโจทก์ (คดีอาญา หมายเลขแดงที่ 8942-8943/2530) เป็นเพียงพิพากษาว่าจำเลยไม่มี ความผิดตามฟ้องของโจทก์ เท่านั้น ไม่มีผลผูกพัน ให้กรมป่าไม้และกรมที่ดินต้องเห็นชอบ ให้มีการออกโฉนดที่ดิน แปลงพิพาท แต่ประการใด ดังนั้น ที่ดินพิพาทกรณีนายสันต์ ศิลปกุล จึงเป็นที่ดินต้องห้ามออกโฉนดที่ดิน

มาตรา 6 เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติ เป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษา และรื่นรมย์ของประชาชน ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แนบเขต บริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้ เรียกว่า "อุทยานแห่งชาติ"

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

1.9 กรมที่ดิน เห็นว่าแม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่จะได้มีคำสั่งจำหน่าย ส.ค.1 ไปแล้วก็ตาม แต่สิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ขอก็ยังคงมีอยู่ตามที่ศาลอุทธรณ์ได้พิพากษาไว้ว่าการดำเนินการรังวัดออกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอในกรณีนี้จะดำเนินการประเภทไม่แจ้งการครอบครองไม่ได้เพราะไม่ตรงกับข้อเท็จจริง ส่วนการที่จะออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอได้หรือไม่ให้เป็นไปตาม ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป และเนื่องจากที่ดินแปลงนี้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ การออกโฉนดที่ดินในกรณีนี้ จะต้องดำเนินการตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ด้วย

2. ข้อเท็จจริง

2.1 สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ให้พิจารณาสั่งการว่าผู้ขอออกโฉนดที่ดินเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินแปลงดังกล่าวหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินก็ขอให้สั่งดำเนินการประกาศออกโฉนดที่ดิน ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ได้พิจารณาเห็นชอบตามความเห็นของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเห็นว่าผู้ขอออกโฉนดที่ดินเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้น โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงได้มีการประกาศสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ เรื่องแจกโฉนดที่ดิน ประกาศวันที่ 28 เมษายน 2538 ซึ่งถ้าผู้ใดจะคัดค้านประการใด ต้องยื่นคัดค้านต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ประกาศนี้เป็นต้นไป

2.2 กรมป่าไม้เห็นว่าได้เคยแจ้งจังหวัดเชียงใหม่แล้ว ตามหนังสือ ค่วนมาก ที่ กษ 0705.2/14716 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2533 ซึ่งสรุปได้ว่า เมื่อที่ดินพิพาทเป็นเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการกรมป่าไม้ เมื่อ พ.ศ.2492 การแจ้ง ส.ค.1 เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2498 ไม่ทำให้เกิดสิทธิครอบครองตามกฎหมาย ที่ดินพิพาทยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ แม้ว่าที่ดินนั้นจะมีการครอบครองก่อนการกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ และอุทยานแห่งชาติก็ตาม การเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ จึงไม่อาจอ้างสิทธิขึ้นใช้ชั้นรัฐได้ ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงต้องห้ามออกโฉนดที่ดิน กรมป่าไม้จึงยืนยันความเห็นเดิม และคัดค้านการแจกโฉนดที่ดินราย นายสันต์ ศิลปกุล ตามประกาศสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ ลงวันที่ 28 เมษายน 2538

2.3 สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ได้กำหนดวันทำการสอบสวนเปรียบเทียบตาม มาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีการคัดค้านการออกโฉนดที่ดินรายดังกล่าว ในวันที่ 1 สิงหาคม 2538 เวลา 10.00 น. ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่

2.4 กรมป่าไม้ แจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ว่า

2.4.1 เนื่องจากการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นกรณีที่มีผู้โต้แย้งกันในเรื่องการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน แต่การที่กรมป่าไม้ได้คัดค้านการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิกัน และตามข้อเท็จจริงเรื่องนี้การออกโฉนดที่ดินรายนายสันต์ ศิลปกุล เป็นการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าดอยสุเทพ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 25 (พ.ศ.2507) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินป่าดอยสุเทพให้เป็นอุทยานแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ.2524 และเป็นที่ดินซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินฯ เพื่อประโยชน์ในราชการกรมป่าไม้ พ.ศ.2492ด้วย พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ตรงกับประเด็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยข้อหารือของกรมป่าไม้แล้ว ตามหนังสือ ที่ นร 0601/337 ลงวันที่ 17 เมษายน 2533

2.4.2 ในเรื่องที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในทางกฎหมายแล้วนั้น มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2482 วางระเบียบปฏิบัติไว้สรุปได้ว่า เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในทางกฎหมายเป็นประการใดแล้ว โดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น

2.4.3 ถ้าสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่มีความเห็นในข้อกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการครอบครองที่ดิน ส.ค.1 แปลงดังกล่าว แตกต่างกับความเห็นของกรมป่าไม้ ก็ชอบที่จะหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนการออกโฉนดที่ดินต่อไป

2.5 สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ แจ้งกรมป่าไม้สรุปได้ว่า เนื่องจากกรมป่าไม้คัดค้าน อ้างว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่หวงห้ามไม่ได้อ้างว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติ จังหวัดมีความเห็นว่ากรณีนี้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบ ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงสั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบในวันที่ 1 สิงหาคม 2538 และจังหวัดได้ เคยพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ศาลอุทธรณ์ได้พิเคราะห์พยานหลักฐาน ฟังได้ว่า นายสันต์ ศิลปกุล มี สิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และผู้ว่าราชการจังหวัด ได้สั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอได้ตามที่คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 รายงานผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2538 แล้ว จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีสิทธิในการครอบครองที่ดิน ศาลอุทธรณ์ได้พิจารณาแล้ว จึงไม่ควรหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาอีก

2.6 จังหวัดเชียงใหม่แจ้งกรมป่าไม้ว่า กรมป่าไม้ไม่ได้แต่งตั้งผู้แทนมาพบเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเพื่อสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อย่างไร จังหวัดจึงสั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอได้ หากกรมป่าไม้ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งจังหวัดดังกล่าวขอให้ไปดำเนินการฟ้องต่อศาลเพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดินภายในกำหนด 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากกรมป่าไม้ไม่ดำเนินการฟ้องภายในกำหนดเจ้าพนักงานที่ดินจะได้แจกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอต่อไป

3. ข้อกฎหมาย

เมื่อตามข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ นายกระจำ สุนจินดา ผู้ครอบครองที่ดินพิพาทก่อนการแจ้ง ส.ค.1 โดยพลการ มิได้ขออนุญาตจับจองที่ดินตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้บังคับ แม้นายศักดิ์ชัย นภาพรรณ ผู้ครอบครองที่ดินต่อเนื่องจากนายกระจำฯ จะเป็นผู้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2498 ก่อนการกำหนดป่าดอยสุเทพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ.2507 ก็ตาม เมื่อที่ดินพิพาทเป็นเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ เมื่อ พ.ศ.2492 การเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในเขตหวงห้ามจึงไม่อาจอ้างสิทธิขึ้นใช้ชั้นรัฐได้ ผู้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) จึงไม่มีสิทธิครอบครองตามกฎหมายที่ดิน โดยชอบ ที่ดินพิพาทจึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเทียบตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1661-1667/2526 ระหว่าง นายประกอบ เขียวสะอาด กับพวก โจทก์

กองทัพเรือ จำเลย ดังนั้น ทางราชการย่อมกำหนดที่ดินดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติได้โดยไม่ขัดต่อมาตรา 6 วรรคสอง พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อประเด็นข้อกฎหมายเรื่องการพิจารณาสิทธิในที่ดินที่ นายสันต์ ศิลปกุล ได้ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินซึ่งจังหวัดเชียงใหม่เห็นว่า ผู้ขออนุญาตที่ดินนั้นเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน แต่กรมป่าไม้เห็นว่าที่ดินแปลงดังกล่าวมีสภาพตามกฎหมายเป็นที่ดินหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการกรมป่าไม้รวมทั้งเป็นป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติ เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ส่วนราชการมีความเห็นแตกต่างกัน จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาดังนี้

1. กรณีการพิจารณาออกโฉนดที่ดิน ราชายนายสันต์ ศิลปกุล ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ได้สั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการออกโฉนด ที่ดินให้แก่ นายสันต์ ศิลปกุล ผู้ขอแล้วนั้น จะเป็นการขัดต่อข้อ 14(4) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 หรือไม่

2. ความเห็นของกรมป่าไม้ที่เห็นว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบการออกโฉนดที่ดินรายดังกล่าวตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินหวงห้ามตามกฎหมาย รวมทั้งเป็นป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติ ตามความเห็นของกรมป่าไม้ดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

3. กรณีที่ดินในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ เขตป่าตามมติคณะรัฐมนตรีหรือที่ดินของรัฐประเภทอื่นแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่

4. ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่และกรมป่าไม้สมควรดำเนินการอย่างไรกับกรณีการออกโฉนดที่ดินรายดังกล่าว

5. ถ้ามีการแจกโฉนดที่ดินรายดังกล่าวนี้ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายกรมป่าไม้จะดำเนินคดีอาญากับพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรม ป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดินและจังหวัดเชียงใหม่)แล้ว เห็นว่า ข้อเท็จจริงเรื่องการครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินรายนายสันต์ ศิลปกุล ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หารือนี้ ไม่สามารถรับฟังเป็นที่ยุติได้ว่าเริ่มมีการครอบครองและทำประโยชน์ตั้งแต่เมื่อใด และที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ภายในแนวเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลโป่งแยง ตำบลคอนแก้ว อำเภอแม่ริม ตำบลช้างเผือก ตำบลสุเทพและตำบลแม่เหียะ อำเภอเมืองเชียงใหม่ และตำบลหนองควาย ตำบลบ้านปง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่

พ.ศ.2492 หรือไม่ โดยกรมป่าไม้ได้ส่งนายวิฑูรย์ลายนาวิน ผู้เชี่ยวชาญของศาลในทางวิเคราะห์ ภาพถ่ายทางอากาศและแผนที่มาชี้แจงผลการแปลภาพถ่ายทางอากาศและการตรวจสอบตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินแปลงที่นายสันต์ฯขอออกโฉนดที่ดินต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ซึ่ง นายวิฑูรย์ ผู้เชี่ยวชาญของศาลชี้แจงว่าจากผลการตรวจสอบปรากฏว่า ที่ดินแปลงที่นายสันต์ฯขอออกโฉนดที่ดินนี้อยู่ในเขตหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลโป่งแยง ตำบลคอนแก้ว อำเภอแม่ริม ตำบลช้างเผือก ตำบลสุเทพและตำบลแม่เหียะ อำเภอเมืองเชียงใหม่ และตำบลหนองควาย ตำบลบ้านปง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.2492 และผลการแปลภาพถ่ายทางอากาศซึ่งถ่ายเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2497 ปรากฏว่า พื้นที่บริเวณที่ตรวจสอบยังมีสภาพ เป็นที่เขาหรือภูเขาที่มีสภาพเป็นป่าธรรมชาติ มีพรรณไม้ป่าขึ้นอยู่ทั่วไป และก่อนปี พ.ศ. 2492 ก็ยังมีสภาพเป็นป่าไม้เช่นกัน ไม่มีการเข้าครอบครองทำประโยชน์หรือที่อยู่อาศัย ไม่พบสิ่งปลูกสร้างหรือโรงงานตามหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) แต่อย่างใด และสภาพที่ดินข้างเคียงที่ตรวจสอบโดยเปรียบเทียบกับที่ดินข้างเคียงตามหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ไม่ตรงกัน แต่กรมที่ดินยืนยันข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ ซึ่งคดีถึงที่สุดแล้ว ว่า “ที่ดินดังกล่าวเดิมประมาณ 50 ปีมาแล้วเป็นของนายสง่าหลู่และเป็นที่ตั้งโรงสีใช้พลังงานจากน้ำตกห้วยแก้ว ปัจจุบันยังคงเห็นร่องรอยของสภาพโรงสีเหลืออยู่และที่ดินแปลงที่นายสันต์ฯขอออกโฉนดที่ดินนี้จะอยู่ภายในเขตหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลโป่งแยง ตำบลคอนแก้ว อำเภอแม่ริม ตำบลช้างเผือก ตำบลสุเทพและตำบลแม่เหียะ อำเภอเมืองเชียงใหม่และตำบลหนองควาย ตำบลบ้านปง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.2492 หรือไม่ กรมที่ดินไม่ทราบข้อเท็จจริงและเห็นว่าเป็นหน้าที่ของกรมป่าไม้ จังหวัดเชียงใหม่ และนายสันต์ฯที่จะต้องตรวจสอบเพื่อหาข้อยุติในกรณีดังกล่าว ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) จึงเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงไม่อาจรับฟังเป็นที่ยุติได้เช่นนี้ จึงไม่สามารถวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นที่หนึ่ง ประเด็นที่สี่ และประเด็นที่ห้า ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หารือได้

สำหรับปัญหาข้อหาหรือในประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม ที่ว่า การออกโฉนดที่ดินในกรณีที่เป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขตอุทยานแห่งชาติ เขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือที่ดินของรัฐประเภทอื่น พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้เคยให้ความเห็นในการพิจารณาเรื่องหารือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรณีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินในเขต

มาตรา 60 ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามี ผู้ได้แย่งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลงกัน หากตกลงกันไม่ได้ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาที่มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใดแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไป ดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนดให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ได้ฟ้องหรือร้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้จนกว่าศาลจะพิพากษา หรือมีคำสั่งประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องหรือร้องภายในกำหนดก็ให้ดำเนินการไปตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่ง ป่าสงวนแห่งชาติมาแล้วว่า การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจะต้องใช้กับที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ และการที่มาตรา 60 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ถ้ามีผู้ได้แย่งสิทธิกัน ” หมายความว่า เป็นการได้แย่งสิทธิกันระหว่างบุคคลสองฝ่าย ซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินนั้น และอาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นได้ แต่การที่กรมป่าไม้คัดค้านการขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ไม่ถือว่าเป็นการได้แย่งสิทธิกันเพราะในเขตป่าสงวนแห่งชาติผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินไม่ได้ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ไม่อาจออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินได้ สำหรับกรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี หรือที่ดินของรัฐประเภทอื่น (สาธารณสมบัติของแผ่นดิน) ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือเพิ่มเติมในครั้ง นี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เห็นว่า ที่ดินดังกล่าวนี้ต่างก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับที่ดินในเขต

บันทึก เรื่อง อำนาจสอบสวนเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือ เจ้าพนักงาน ที่ดิน และการฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้ราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา 60 และมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/337 ลงวันที่ 17 เมษายน 2533

มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

- (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของ แผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน
- (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ
- (3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งจะโอนได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกานอกจากนั้น ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรียังเข้าลักษณะเป็นที่ดินที่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ 14 (5) (5) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความใน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 อีกด้วย ดังนั้น พนักงานข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครอง และทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดิน ดังต่อไปนี้ (ต่อจากเชิงอรรถที่ 5)
- (1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบที่ชายตลิ่ง
- (2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9(2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ 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) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจึงใช้อำนาจตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินทำการสอบสวนเปรียบเทียบในกรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้

เลขเสร็จ 241/2541

เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินบนที่เกาะและที่สงวนหวงห้าม(กรณีการพิจารณา คำขออนุญาตที่ดินในพื้นที่เกาะที่ได้ยื่นไว้ก่อนการใช้บังคับกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537))

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ มท 0712/16252 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2540 ถึงสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า นายพานทอง ณ ระนองได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเป็นการ เฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครองซึ่งที่ดินแปลงดังกล่าวตั้งอยู่ ณ หมู่ 1 ตำบลกระรน อำเภอเมือง ภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ประมาณ 65 ไร่ ปรากฏว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ได้รังวัดแล้วเห็นว่า ที่ดิน แปลงที่ขออนุญาตที่ดินนี้เป็นที่ดินซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (ป่าเทือกเขาภาคเกิด) โดยทาง ราชการยังมีโครงการที่จะเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวอีกทั้งที่ดินแปลงนี้ยังติดอยู่ใน เขตตอนุรักษ์ (โซน C) ไม่ได้กันออกให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการแต่อย่างไร ต่อมา ได้มีการบังคับใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ 43(พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 โดยข้อ 14 (3) และ (4) แห่งกฎกระทรวงฉบับนี้ได้กำหนด หลักเกณฑ์ซึ่งทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินแปลงนี้ให้แก่นายพานทองได้ เนื่องจาก เป็นที่เกาะและที่สงวนหวงห้าม จังหวัดภูเก็ตได้หารือกรมที่ดินเพื่อพิจารณา กรรมที่ดินได้พิจารณาแล้วมีความเห็นแตกต่างกันเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราช บัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 14 (3) กำหนดห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการ ทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินบนที่เกาะ ไม่มีผลทำให้ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่มี หลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินซึ่งได้ยื่นคำขอหรือ นำทำการรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดินไว้ก่อนวันที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับต้องเสียสิทธิในการขออนุญาต หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อบุคคลดังกล่าวได้ยื่นคำขอหรือ นำทำการรังวัดเพื่อออกหนังสือ แสดงสิทธิในที่ดินแล้ว กฎหมายย่อมรับรองคุ้มครองสิทธิให้บุคคลนั้นสามารถดำเนินการ ออก หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อไปได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้ กฎกระทรวงฉบับดังกล่าว นอกจากนี้การที่จะนำความในข้อ 14 (3) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มาใช้บังคับกับข้อเท็จจริงหรือการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนกฎหมายมีผลใช้บังคับย่อมเป็น การใช้บังคับกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่าราษฎรที่ครอบครองและทำ ประโยชน์ในที่ดินเช่นเดียวกับนายพานทอง ณ ระนอง ได้ยื่นคำขอหรือ นำทำการรังวัดเพื่อออก หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเช่นเดียวกัน ซึ่งบางรายได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปแล้วก่อนวัน ประกาศใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) และบางรายยังไม่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เพราะอยู่ระหว่างการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่ทำให้ต้องเสียสิทธิไปเมื่อกฎกระทรวงฉบับ

ดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ดังนั้น แม้กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14 (3) จะกำหนดห้ามมิให้ ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินบนเกาะ เว้นแต่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง มีใบจอง ใบ เขียบบ่า ฯลฯ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถพิจารณาคำเนิการออกโฉนดที่ดินให้กับนายพานทอง ณ ระนอง ต่อไปได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การออกโฉนดที่ดินจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ซึ่งขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินจะเสร็จสมบูรณ์ต่อเมื่อผู้มีอำนาจลงนามใน โฉนดที่ดินและแจกให้แก่ผู้ขอรับโฉนดที่ดินไปแล้ว แต่ตามข้อเท็จจริงที่จังหวัดภูเก็ตหารือมา ปรากฏว่า นายพานทอง ณ ระนอง ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน โดยมีได้แจ้งการครอบครองตาม คำขอที่ 101/101/33ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2533 เข้าหน้าที่ได้ออกไปทำการรังวัด แต่ยังมีได้ออกโฉนด ที่ดิน ดังนั้น เมื่อมีการใช้บังคับกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ในวันที่ 1 เมษายน 2537 ซึ่งข้อ 14 (3) แห่งกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินในที่เกาะเว้นแต่มีหลักฐานการแจ้ง การครอบครอง มีใบจอง ใบเขียบบ่า ฯลฯ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอด้วย เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่ นายพาน ทอง ณ ระนอง ครอบครองและทำประโยชน์ไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 หรือมีใบจอง ใบเขียบบ่า ฯลฯ และเป็นที่ดินที่มีสภาพทางภูมิศาสตร์เป็นที่เกาะ ประกอบกับอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ดิน ดังกล่าวจึงไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ เพราะต้องห้ามตามนัยข้อ 14 (3) และ (4) แห่ง กฎกระทรวงฉบับดังกล่าว กรณีตามข้อหารือจึงไม่ใช่กฎหมายมีผลย้อนหลังแต่เป็นกรณีต้องนำ กฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมาใช้บังคับ

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7)ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวง มหาดไทยดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว ปรากฏ ข้อเท็จจริงว่า เมื่อได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราช บัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินพ.ศ.2497 ซึ่งในข้อ 14 (3) (1) กำหนดห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน บนที่เกาะ ในกรณีที่ไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หรือมิได้เป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือมิได้เป็นที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้ จัดแก่ประชาชน ซึ่งข้อบัญญัติดังกล่าวมีผลให้การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะ

ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ ครอบครองและทำ ประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน สำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ 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 รวมถึงเกาะใหญ่ ๆ ที่เป็นสถานที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือเป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอด้วย เช่น เกาะภูเก็ตและเกาะสมุย ซึ่งได้มีการยื่นคำขออนุญาตออกโฉนดและอยู่ในระหว่างดำเนินการพิจารณาออกโฉนดตามคำขอดำเนินการมาก่อนการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ดังกล่าว ต้องหยุดชะงักไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้จากการสำรวจสถิติมีการค้างออกโฉนดที่ดินเพราะเหตุเป็นเกาะ ที่จังหวัดภูเก็ต จำนวน 169 ราย จังหวัดชลบุรีจำนวน 581 ราย จังหวัดสุราษฎร์ธานีจำนวน 48 ราย และจังหวัดอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก โดยข้อเท็จจริงของเรื่องที่ว่าหรือนี้ นายพานทอง ณ ระนอง ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครองที่ดินเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2533 ในระหว่างการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีการใช้บังคับกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ซึ่งข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวงดังกล่าวได้ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะ จึงมีปัญหาว่าการพิจารณาเกี่ยวกับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินให้แก่ นายพานทองฯ จะต้องนำหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในข้อ 14 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มาใช้ประกอบการพิจารณา หรือจะต้องใช้หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะยื่นคำขอ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) พิจารณาแล้วเห็นว่า เดิมหลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดินกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ไม่มีข้อกำหนดห้ามออกโฉนดที่ดินที่เกาะ แต่ต่อมาได้มีการใช้บังคับกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ซึ่งข้อ 1 ให้ยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) และข้อ 14 (3) ได้กำหนดห้ามออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะที่ไม่มี หลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน ใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ฯลฯ โดยไม่มีบทเฉพาะกาลรองรับให้นำกฎกระทรวงที่ถูกยกเลิกมาใช้บังคับแก่การดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอไว้ก่อนใช้บังคับกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เห็นว่า หลักการทั่วไปในเรื่องการใช้บังคับกฎหมายในกรณีที่มีการแก้ไข

เปลี่ยนแปลงกฎหมายนั้น ถ้ากฎหมายที่ออกมาใช้บังคับใหม่ได้ยกเลิกกฎหมายที่ใช้อยู่เดิม ผลในทางกฎหมายคือกฎหมายเดิมที่ถูกลบเลิกไม่สามารถใช้บังคับต่อไปได้ทั้งหมด แต่บางกรณีกฎหมายที่ออกมาใหม่อาจมีบทเฉพาะกาลรองรับให้นำบทบัญญัติในกฎหมายที่ถูกลบเลิกไปบางส่วนมาใช้บังคับต่อไปได้เป็นการชั่วคราวในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย กรณีเช่นนี้ถือเป็นข้อยกเว้นที่นำกฎหมายเดิมที่กำหนดไว้มาใช้บังคับต่อไปได้ เมื่อพิจารณาจากกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) แล้วไม่มีบทเฉพาะกาลรองรับให้นำกฎกระทรวงที่ถูกลบเลิกมาใช้บังคับต่อไปได้ การออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขออกโฉนดที่ดินที่อยู่ระหว่างดำเนินการของเจ้าหน้าที่จึงต้องนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) มาพิจารณาเท่านั้น ไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) ที่ถูกลบเลิกมาใช้ในการพิจารณาได้

อนึ่ง ตามข้อเท็จจริงที่ผู้แทนกรมที่ดินชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาว่ามีผู้ขออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่เกาะที่ค้างการดำเนินการอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ในพื้นที่เกาะบางแห่ง เช่น จังหวัดภูเก็ตตลอดทั้งจังหวัดหรืออำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี แม้จะมีสภาพทางภูมิศาสตร์เข้าลักษณะเป็นที่เกาะแต่ก็มีสภาพเป็นที่ตั้งจังหวัดและอำเภอ ทั้งยังมีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ไม่แตกต่างกับพื้นที่จังหวัดหรืออำเภออื่นของประเทศ การห้ามออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 7) ตระหนักถึงความเดือดร้อนของผู้ขออกโฉนดที่ดินดังกล่าว แต่เมื่อกฎหมายไม่เปิดช่องให้ขออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลเหล่านั้นได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาในส่วนนี้ สมควรที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบจะพิจารณาดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เห็นว่าไม่เป็นธรรมหรือไม่เหมาะสมต่อไป

หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดิน

ตามที่ได้กล่าวมาข้างแล้วในบทก่อนนี้ว่าหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายลำดับรองที่ออกตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน (พ.ศ.2497) มาตรา 5 ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 27 ตรี มาตรา 56 มาตรา 64 กฎกระทรวงและระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐและความเหมาะสมกับสถานการณ์ในด้านต่างๆ มาโดยตลอด เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2551 แก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 27

ตรี 57, 58, 58 ทวิ, 59, 59 ทวิ, 59 ตรี, 59 จัตวา, 59 เบญจ และโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 56, มาตรา 56/1, และตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้มี ส.ค.1 ต้องขออนุญาตออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ภายในสองปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ สำหรับกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ซึ่งได้เริ่มใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2537 นั้น ได้ยกเลิกกฎกระทรวงที่เคยใช้บังคับมาทั้งสิ้นรวม 11 ฉบับ คือกฎกระทรวง (พ.ศ.2497) กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2497) กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) กฎกระทรวง ฉบับที่ 16 (พ.ศ.2514) กฎกระทรวง ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2515) กฎกระทรวง ฉบับที่ 22 (พ.ศ.2515) กฎกระทรวง ฉบับที่ 23 (พ.ศ.2515) กฎกระทรวงฉบับที่ 28 (พ.ศ.2516) กฎกระทรวง ฉบับที่ 30 (พ.ศ.2518) กฎกระทรวง ฉบับที่ 34 (พ.ศ.2529) และกฎกระทรวง ฉบับที่ 39 (พ.ศ.2533) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ทั้งนี้เนื่องจากหลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดินได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว สมควรปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการขออนุญาตออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตที่ได้จำแนกให้เป็นไปเขตป่าไม้ ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ยังไม่มีมาตรการที่รัดกุมเหมาะสม จึงกำหนดให้มีการตรวจสอบรับรองจากกรมป่าไม้และกรมพัฒนาที่ดินก่อนออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ด้วย และกำหนดห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินในที่เกาะเพิ่มขึ้นเพื่อป้องกันการบุกรุกของราษฎรรวมทั้งเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ได้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ขึ้นอีกแบบหนึ่ง โดยให้เข้าพนักงานที่ดินสามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (แบบ น.ส.3ข.) ในท้องที่ที่มีประกาศ กระทรวงมหาดไทยยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วได้

สำหรับระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ได้ยกเลิก ระเบียบที่เคยประกาศใช้มารวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ คือ ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ.2515) ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2515) และฉบับที่ 7 (พ.ศ.2524) โดยมีวัตถุประสงค์หลายประการแต่ประการสำคัญได้แก่ การแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายเนื่องจากระเบียบเดิมมีการกำหนดที่เกินด้วย โดยเฉพาะมาตรา 58 ทวิแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อันส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการที่สำคัญในกรณี การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้แก่ บุคคลที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพตาม มาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเดิมได้กำหนดให้เฉพาะบุคคลที่ครอบครอง

และทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ 4 มีนาคม 2512 (ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2515 ข้อ 7) เท่านั้น จึงมีสิทธินำพนักงานเจ้าหน้าที่เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ แต่ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 มิได้มีการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวได้แต่ประการใด อันทำให้เป็นการขยายโอกาสให้ผู้ บุกรุกที่ดินของรัฐหรือผู้ที่เข้าครอบครองทำประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมายิ่งขึ้น

นอกจากการพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว หากมีกรณีจะต้องพิจารณากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย เช่น

- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อเป็นหลักในการพิจารณาเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 หรือการได้มาซึ่งที่ดินตามมาตรา 1344 หรือการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินอกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 1308

- กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ ได้แก่พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 โดยในบางกรณีต้องพิจารณาถึงบทกฎหมายที่ยกเลิกไปแล้วด้วย เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนสัตว์ป่า พุทธศักราช 2481 ซึ่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ได้ยกเลิกไป ทั้งนี้เพื่อให้ทราบฐานะทางกฎหมายของพื้นที่นั้นว่าได้มีการกำหนดเป็นเขตป่าไม้มาตั้งแต่เมื่อใด อันจะทำให้ทราบได้ว่า บุคคลที่มายื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินโดยชอบกฎหมายก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าไม้หรือไม่

- กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน เช่น พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2515 พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518

- กฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535

นอกจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว ในบางพื้นที่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยถึงแนวนโยบายของรัฐหรือมติคณะรัฐมนตรีหรือมติของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ประกอบด้วยเช่นกัน เช่น มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ.2535

โดยสรุปการพิจารณาออกเอกสารสิทธิในที่ในปัจจุบันคือการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ข้อ 4 “การออกโฉนดที่ดินให้กระทำได้ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว ในบริเวณที่ดินนอกจากนี้ให้ออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์เว้นแต่อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้พิจารณาสมควร ให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่แล้วไปพลางก่อนได้”

พนักงานเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องพิจารณาเป็นหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ตลอดจนระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ได้บัญญัติไว้เป็นหลักการเบื้องต้น โดยพิจารณาประกอบกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะกรณีไป ซึ่งการพิจารณาว่าจะออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ได้หรือไม่ นั้นจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์เบื้องต้นในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงประกอบกันดังต่อไปนี้ ผู้มีสิทธิขอก่อโฉนดที่ดิน แบ่งพิจารณาได้เป็น 2 ประเภท

ประเภทแรก ได้แก่ ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ว่าจะเข้าครอบครองทำประโยชน์ด้วยกฎหมายในขณะนั้นหรือไม่ แต่ถ้าได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1)

ตามมาตรา 5 หรือได้รับใบเหยียบย่ำ ตามมาตรา 14 ก็ได้รับการรับรองสิทธิตามมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ว่ามีสิทธิครอบครองสืบไป และสามารถขอก่อหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ทุกกรณี เว้นแต่เป็นพื้นที่ที่กฎหมายห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยเด็ดขาด เช่น ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือเป็นพื้นที่ที่ทางราชการได้สงวนหวงห้ามไว้ก่อนมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและผู้ออกเอกสารสิทธิได้เข้าครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในขณะนั้นหรือเข้าครอบครองภายหลังการสงวนหวงห้ามพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจออกเอกสารสิทธิได้เช่นกัน เนื่องจากสิทธิดังกล่าวใช้ยันกับรัฐไม่ได้ แต่มีข้อสังเกตว่าการแจ้ง ส.ค.1 ดังกล่าว มิได้เป็นข้อสันนิษฐานของกฎหมายว่าผู้แจ้งการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนแล้ว หากไม่มีการครอบครองทำประโยชน์ผู้แจ้งก็ย่อมไม่มีสิทธิในที่ดินเนื่องจากการแจ้ง ส.ค.1 ย่อมไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แต่ประการใด สำหรับกรณีที่แม้จะเป็นผู้ครอบครองมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ถ้ามิได้แจ้ง ส.ค.1 ก็มีบทกฎหมายสันนิษฐานเด็ดขาดว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน ซึ่งผลทางกฎหมายย่อมถือว่าที่ดินนั้นไม่มีบุคคลโดยกสิทธิครอบครองขึ้นยันกับรัฐได้อีกต่อไป แม้ว่าข้อเท็จจริงก็จะมีครอบครองที่ดินอยู่ก่อนก็ตาม อย่างไรก็ตามบุคคลที่มีได้แจ้ง ส.ค.1 นี้ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้เฉพาะในบางกรณีเท่านั้น กล่าวคือ โดยวิธีการเดินสำรวจ ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (2)

แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และวิธีการออกเฉพาะรายโดยไม่แจ้งการครอบครองตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นและโดยทั่วไปต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการท่านั้น แต่ทั้งสองวิธีจะต้องถูกจำกัดเนื้อหาในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของผู้ครอบครองทำประโยชน์ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับนี้ไม่ว่าจะได้แจ้ง ส.ค.1 หรือ ไม่ก็ตาม มิได้เป็นเฉพาะตัวแต่ยังหมายความรวมถึงผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ต่อ เนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย(ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 27 ตริ มาตรา 58 ทวิ มาตรา 59 ทวิ)

ประเภทที่สอง ได้แก่ ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์หลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี กล่าวคือกรณีแรก เป็นการเข้าครอบครองโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น ได้รับใบจองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. 3 ในเขตนิคมสร้างตนเอง หรือ ก.ส.น. 5 ในเขตนิคมสหกรณ์) ตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 เป็นต้น สำหรับบุคคลประเภทนี้ กฎหมายถือว่าเป็นผู้มีหลักฐานทำนองเดียวกับผู้แจ้ง ส.ค. 1 และสามารถขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิได้ทั้งโดยวิธีการเดินสำรวจและวิธีการเฉพาะราย แต่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปนั้น โดยทั่วไป จะถูกห้ามโอน 10 ปี นับแต่วันได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินด้วย หรือห้ามโอน 5 ปี ในกรณีเป็นการออกหนังสือแสดงสิทธิสืบเนื่องจากใบจองที่ออกก่อนวันที่ 14 ธันวาคม 2515 เฉพาะรัฐให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่นๆ เนื่องจากการจัดที่ดิน (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 31 และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 มาตรา 12) สำหรับกรณีที่สองเป็นการเข้าครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือฝ่าฝืนกฎหมายอันถือได้ว่าเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ แต่บุคคลประเภทนี้อาจได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้กรณีเดียว คือกรณีการนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่จะถูกจำกัดทั้งในเรื่องที่ที่ออกและห้ามโอนที่เป็นเวลา 10 นับแต่วันที่รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ทวิ) สำหรับเหตุที่กฎหมายเปิดโอกาสให้บุคคลประเภทนี้ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น เนื่องจากได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่แล้ว และเพื่อความสะดวกในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ทำให้สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิได้ต่อเนื่องกันไปโดยมิต้องมีการเว้นว่างเป็นห้วงเป็นต้น ประกอบกับในกรณีนี้บุคคลดังกล่าวสามารถขอให้ทางราชการดำเนินการออกใบจองให้ในลักษณะการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยตามประมวลกฎหมายที่ดินได้อยู่แล้ว จึงเป็นการสมควรที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ไปในคราวเดียวกันเพื่อไม่ต้องตกเป็นภาระของรัฐในการออกใบจองอีกต่อไป ดังนั้น การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยการเดินสำรวจให้แก่บุคคลที่ครอบครองทำประโยชน์หลังวันที่ประมวลกฎหมาย

ที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหลักฐานตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงถือ
ว่าเป็นการจัดที่ดินประเภทหนึ่งด้วยคงได้กล่าวแล้วข้างต้น

สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดิน

จะต้องไม่เป็นที่ดินที่มีกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ทั้งนี้ไม่
ว่าจะเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องก็ตาม โดยบทบัญญัติหลักใน
เรื่องนี้ย่อมต้องเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ข้อ 14 และมีข้อสังเกตว่าที่ดินแปลง
เดียวกันอาจมีสภาพทางกฎหมายหลายสถานะก็ได้ เช่น พื้นที่หวงห้ามเพื่อใช้ในราชการทหารใน
ท้องที่จังหวัดกาญจนบุรี มีทั้งที่ดินที่เป็นที่สงวนหวงห้าม ที่ราชพัสดุ เขตอุทยานแห่งชาติ อันทำให้
มีฐานะทางกฎหมายเป็นทั้งที่เกาะและเป็นเขตอุทยานแห่งชาติด้วย เป็นต้น ในกรณีนี้จึงต้อง
พิจารณาที่ดินแปลงนั้นทุกสถานประกอบกัน ซึ่งในบางครั้งก็มีปัญหาไม่สามารถจำแนกหรือจัด
ประเภทที่ดินได้อย่างชัดเจน ว่ามีสถานะทางกฎหมายเช่นใด อย่างไรก็ดีในที่ดินบางประเภทแม้จะ
ถูกห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินก็ตาม แต่หากได้มีกฎหมายบัญญัติข้อยกเว้นไว้ เช่น
ที่เขา ที่ภูเขา ที่เกาะ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) หรือกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิของ
บุคคลที่ได้ครอบครองมาก่อน เช่น มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ มาตรา 6
แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้
ตามบัญญัติที่แต่ละกรณีกำหนด

การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน

ต้องมีการครอบครองและต้องมีการทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งการทำประโยชน์นั้นต้อง
เป็นตามสมควรแก่สภาพของที่ดิน ในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์จึงเป็น
ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีว่าได้ทำประโยชน์
เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร หรือควรออกหนังสือแสดงสิทธิให้ได้เท่าใด แต่ตามหลักการแล้ว
พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้เท่าที่ทำประโยชน์แล้วเท่านั้น อย่างไรก็ตาม
ก็ดีสำหรับกรณีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มีข้อจำกัดเรื่องเนื้อที่ตามมาตรา 58 ทวิ
วรรคสาม และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งหากออกเกิน 50 ไร่ จำเป็นต้องได้รับ
อนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติได้ต่อเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้
ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกในการทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองและสภาพการทำ
ประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ (ระเบียบ
คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2532))

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ดินที่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน

ที่ดินที่ห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินนั้น มีการกำหนดทั้งในส่วนที่เป็นบทบัญญัติของกฎหมาย และส่วนที่มีใช้กฎหมายซึ่งเป็นการกำหนดข้อห้ามโดยใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น เป็นมติของคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ซึ่งหากเป็นข้อห้ามที่กำหนดโดยกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมต้องพิจารณาโดยเคร่งครัด หากได้ดำเนินการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว การออกเอกสารสิทธิในที่ดินย่อมเป็นการออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องมีการเพิกถอนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ในปัจจุบันมีการห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) รวม 5 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1 ประเภทที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง

ที่ดินประเภทนี้ก็มีสถานะทางกฎหมายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่อาจโอนให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น แม้จะมีได้มีการบัญญัติห้ามไว้ในกฎกระทรวงฉบับนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่มีอำนาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินประเภทนี้ได้แต่ประการใด

ประเภทที่ 2 ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (ประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2523) แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับสถานะกฎหมายที่เขาหรือที่ภูเขานั้นมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินกล่าวอาจได้สิทธิตามกฎหมายตามมาตรา 1134 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประเภทที่ 3 ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมีใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว ” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอนุมัติให้แก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว

คำว่าเกาะนั้น ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดให้คำนิยามไว้ แต่ความเข้าใจทั่วไปหมายถึงพื้นที่ดินที่มีน้ำล้อมรอบ และมีขนาดแตกต่างกันไปตามธรรมชาติ สำหรับการเกิดของเกาะอาจแยกการพิจารณาได้เป็น 2 ระยะ กล่าวคือ ระยะที่หนึ่ง ได้แก่ ระยะที่เกาะกำลังจะเกิดขึ้น แต่ยังอยู่ใต้พื้น

น้ำ จึงยังไม่เรียกว่าเป็นเกาะ โดยสมบูรณ์และถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับระยะที่สอง ได้แก่ เกาะได้สูงขึ้นเหนือพื้นน้ำมีความมั่นคงพอที่จะอยู่เหนือน้ำได้ในเวลาน้ำขึ้นเต็มฝั่ง แต่ไม่รวมถึงกรณีน้ำท่วมล้นฝั่ง ซึ่งถือเป็นเกาะ โดยสมบูรณ์ตามกฎหมาย และตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามมาตรา 1309 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งบุคคลอาจได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามกฎหมายที่ ทั้งนี้ตามนัยมาตรา 1334 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำนองเดียวกับที่เขาหรือที่ภูเขา อย่างไรก็ตามก็ยังมีข้อสังเกตว่าหลักกฎหมายของไทยในเรื่องที่ดินไม่ได้สนใจในเรื่องที่เกาะแต่ประการใด มีการกล่าวถึงแต่ที่ดินอันเป็นเรือสวนไร่นา เท่านั้นจึงไม่มีนโยบายมาแต่เดิม และเริ่มมีนโยบายเมื่อใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 เท่านั้น (บันทึกเรื่องที่ดินเกาะ คณะกรรมการกฤษฎีกา 18 กันยายน 2494) นอกจากนี้มีนักนิติศาสตร์บางท่านเห็นว่าหากเป็นเกาะใหญ่ ๆ เช่น เกาะภูเก็ต เกาะนั้นจะประกอบด้วยที่ดินของรัฐทุกประเภท และที่ดินของเอกชนทุกประเภทเช่นเดียวกับแผ่นดินใหญ่ แต่ถ้าเป็นเกาะเล็ก ๆ ที่ไม่มีคนอยู่อาศัยอาจจะเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่สงวนหวงห้าม หรือเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือเป็นที่พลเมืองใช้ร่วมกันก็ได้ (ศาสกร ชุณหอุไร, 2538, หน้า 29)

ประเภทที่ 4 ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 20 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือ กฎหมายอื่น สำหรับการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐก่อน พ.ศ.2478 ไม่มีกฎหมายบังคับไว้และไม่มีความเห็นแน่นอน การสงวนหรือหวงห้ามอาจกระทำได้โดยพระบรมราชโองการ ประกาศของสมุหเทศาภิบาล ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือประกาศของเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ก็ได้ และจะสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อการใดก็ได้ สำหรับการยกเลิกหรือเพิกถอนการสงวนหวงห้ามนั้นก็ได้มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้เช่นกัน แต่โดยหลักการทั่วไปหากจะมีการยกเลิกหรือเพิกถอนการสงวนหวงห้ามที่ดินดังกล่าว ก็จะกระทำในลักษณะเดียวกับการสงวนหรือหวงห้ามนั้น ต่อมาในปี พ.ศ.2478 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 บัญญัติวิธีการหวงห้ามที่ดินของรัฐให้เป็นไปแนวทางเดียวกัน โดยกำหนดให้การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา สำหรับการถอนการหวงห้ามนั้น ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกัน ในปี พ.ศ.2497 เมื่อมีการประกาศใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดินพุทธศักราช 2478 แต่มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ได้บัญญัติให้ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติ

ของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 หรือตามกฎหมายอื่น อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 8 วรรคสอง ว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หากราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้วหรือรัฐจัดหาที่ดินอื่นที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพก็ให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และแม้ว่าต่อมาได้มีการแก้ไขมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ก็ตาม แต่ก็คงหลักการในการถอนสภาพที่ดินไว้โดยการถอนสภาพที่ดินให้พลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมืองรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดหาที่ดินให้พลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว การถอนสภาพก็ให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองเลิกใช้แล้วหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การถอนสภาพก็ให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา สำหรับการถอนสภาพที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะหรือที่ราชพัสดุ นั้น ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เช่นเดียวกัน ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2528

มีข้อสังเกตว่าที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมายอื่นในข้อนี้ ย่อมหมายความรวมถึงป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 อุทยานแห่งชาติตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามมาตรา 33 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 ด้วยอย่างไรก็ตามที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาตินั้นอาจมีฐานะทางกฎหมายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย นอกจากนี้การหวงห้ามและการสงวนก็มีความหมายแตกต่างกัน กล่าวคือ “หวงห้าม” เป็นการห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดในที่ดินนั้น เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่แต่คำว่า “สงวน” หมายถึง ทางราชการสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น

ประเภทที่ 5 ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณชนอย่างอื่น

การกำหนดในลักษณะนี้ เป็นกรณีที่กฎหมายลำดับรองบัญญัติรับรองคำสั่งของฝ่ายบริหารซึ่งโดยทั่วไปถือว่าไม่มีสภาพเป็นกฎหมายและสามารถใช้บังคับได้เฉพาะกับข้าราชการเท่านั้น จึงไม่อาจบังคับให้ราษฎรปฏิบัติตามได้ ดังนั้น ในบางกรณีเมื่อทางราชการเห็นว่าเพื่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณชนอย่างอื่น คณะรัฐมนตรีก็สามารถมีมติสงวนที่ดินไว้ได้ และที่ดินดังกล่าวก็ไม่สามารถนำไปออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ เช่น เขตที่ได้จำแนกไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวร เป็นต้น อย่างไรก็ตามโดยหลักทั่วไปที่รัฐไม่สามารถออกกฎหมายไปลบล้าง

สิทธิของบุคคลได้ จึงย่อมต้องคำนึงถึงสิทธิในที่ดินที่ของบุคคลที่มีอยู่เดิมแล้วด้วย ในกรณีนี้จึงอาจมีข้อยกเว้นที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินประเภทนี้ได้

โดยสรุปในปัจจุบันพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินทั้ง 5 ประเภทดังกล่าวข้างต้นให้แก่บุคคลใดได้ อย่างไรก็ตามการห้ามดังกล่าวมิได้เป็นข้อห้ามเด็ดขาด เนื่องจากกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ได้บัญญัติข้อยกเว้นให้สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ใดในที่เขาหรือภูเขา และที่เกาะนอกจากนี้ยังมีข้อควรสังเกตว่าหากเป็นกรณีที่ผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนการกำหนดพื้นที่ให้เป็นที่ดินซึ่งห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เช่น ที่สงวนหวงห้ามเพื่อใช้ในราชการทหาร ที่ป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น แม้จะไม่มีกำหนดข้อยกเว้นตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ไว้ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ก็อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้บุคคลนั้นได้โดยผลของการตีความกฎหมายหรือบทกฎหมายเฉพาะ

