

ภาคผนวก

SPU CHONBURI

**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) กฎกระทรวง ฉบับที่ 23 (พ.ศ.2515) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

(8) กฎกระทรวง ฉบับที่ 28 (พ.ศ.2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

(9) กฎกระทรวง ฉบับที่ 30 (พ.ศ.2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

(10) กฎกระทรวง ฉบับที่ 34 (พ.ศ.2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

(11) กฎกระทรวง ฉบับที่ 39 (พ.ศ.2533) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

### หมวด 1

#### ใบจอง

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

ข้อ 3 ใบแทนใบจองให้ใช้แบบ น.ส.2 หรือ น.ส.2 ก. แล้วแต่กรณี การออกใบแทนใบจอง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามวิธีการออกใบแทนโฉนดที่ดิน โดยอนุโลม

### หมวด 2

#### หนังสือรับรองการทำประโยชน์

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

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

ข้อ 5 ที่ดินที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ

14

ข้อ 6 ในการนำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 ให้ผู้มีสิทธิในที่ดินหรือตัวแทนปักหลัก กตามมุมเขต ที่ดินของตนและให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามแบบ น .ส.1 ก. ทำยกกฎกระทรวงนี้

ก่อนออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขต หรือที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวง หรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล อีกหนึ่งฉบับ

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

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

(2) ในการยื่นคำขอตาม (1) ถ้าผู้ขอมีใบจอง ใบเหยียบย่ำ ตราจอง หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน หลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือ พยานหลักฐานอื่นที่แสดงว่าได้สิทธิในที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมายให้แนบหลักฐานดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

ข้อ 8 เมื่อได้รับคำขอแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ยังที่ดินตามแบบ น.ส.1 ค ทำยกกฎกระทรวงนี้ ในการนี้จะมอบให้เจ้าหน้าที่ไปทำการแทนก็ได้

ข้อ 9 ในการนำพนักงานเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ ให้ผู้มีสิทธิในที่ดิน หรือตัวแทนปักหลักตามมุมเขตที่ดินของตนและให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มอบหมายตามแบบ น.ส.1 ค. ทำยกกฎกระทรวงนี้

ในการคำนวณจำนวนเนื้อที่เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามแบบ น.ส. 3 ก. ให้คำนวณโดยวิธีคณิตศาสตร์หรือโดยมาตราส่วน ทั้งนี้ ให้ถือว่าจำนวนเนื้อที่ที่คำนวณได้เป็นจำนวนเนื้อที่โดยประมาณ

ข้อ 10 เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้

(1) ประกาศการออก หนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขต หรือที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวง หรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล อีกหนึ่งฉบับ

(2) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และ

ที่ดินนั้นไม่เป็นที่ดินซึ่งต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามข้อ 5 และไม่มีผู้คัดค้าน ภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตาม (1) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้

(3) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่า สัตว์ป่าหรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ดินได้ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อกับเขตกว้างหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ประกอบด้วยป่าไม้อำเภอหรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่ได้ขีดเขตหรือขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตติดต่อกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย

ข้อ 11 เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการตามข้อ 10 (3) แล้ว ปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือปรากฏว่าที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตามข้อ 10 (1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการตามข้อ 10 (2)

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

การออกใบแทนหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตาม  
วิธีการออกใบแทนโฉนดที่ดินโดยอนุโลม

### หมวด 3

#### โฉนดที่ดิน

ข้อ 13 โฉนดที่ดินให้ใช้แบบ น.ส.4 จ. ทำยกกระทรงนี้

ในกรณีโฉนดที่ดินที่ออกเป็นโฉนดตราจองหรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”  
ให้มีคำว่า “โฉนดตราจอง” หรือ “ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ”แล้วแต่กรณี ไว้ได้ตรา  
ครุฑ

ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำ  
ประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน  
สำหรับที่ดิน ดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง
- (2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9(2) แห่งประมวล  
กฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตาม  
ประมวลกฎหมายที่ดิน
- (3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบ  
เหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”  
หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัด  
ที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10  
และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว
- (4) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.  
2497 มาตรา 20(3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไข  
เพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2526 หรือกฎหมายอื่น
- (5) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์  
สาธารณะอย่างอื่น

ข้อ 15 การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม  
โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 ให้ดำเนินการดังนี้

- (1) ให้มีการรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินโดยให้เจ้าของที่ดิน  
ปักหลักหมายเขตที่ดินไว้ทุกมุมที่ดินของตน
- (2) ให้เจ้าของที่ดินหรือผู้แทนให้อ้อยคำตามแบบ น.ส.5 ทำยกกระทรงนี้

(3) ก่อนแจกโฉนดที่ดิน ให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศการแจกโฉนดที่ดินให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขต หรือที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวง หรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล อีกหนึ่งฉบับ

ข้อ 16 ในกรณีออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 ให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินยื่นคำขอตามแบบ น.ส.1 ข. ท้ายกฎกระทรวงนี้ และให้นำข้อ 7 (2) ข้อ 10 (2) และ (3) ข้อ 11 และข้อ 15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 17 ในการออกใบแทนโฉนดที่ดินให้ดำเนินการดังนี้

(1) ในกรณีโฉนดที่ดินเป็นอันตรายหรือสูญหาย ให้เจ้าของที่ดินยื่นคำขอและปฏิญาณตนต่อเจ้าพนักงานที่ดิน โดยให้นำพยานหลักฐานมาให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนจนเป็นที่เชื่อถือได้ และให้เจ้าพนักงานที่ดินประกาศให้ทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศนั้นให้ปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขต หรือที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวง หรือที่ทำการกำนันท้องที่ และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล อีกหนึ่งฉบับ ถ้ามีผู้คัดค้านภายในเวลาที่กำหนดและนำ พยานหลักฐานมาแสดง ให้เจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนแล้วส่งการไปตามสมควรแก่กรณี ถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้านภายในเวลาที่กำหนดให้ออกใบแทนให้ไปตามคำขอ

(2) ในกรณีโฉนดที่ดินชำรุด ถ้าเจ้าของที่ดินนำโฉนดที่ดินที่ชำรุดมามอบและโฉนดที่ดินที่ชำรุดนั้นยังมีตำแหน่งที่ดิน เลขที่โฉนดที่ดิน ชื่อ และตราประจำตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด และหรือชื่อและตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินตามแบบโฉนดที่ดินปรากฏอยู่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ให้ออกใบแทนให้ไปได้ ถ้าขาดข้อความสำคัญดังกล่าวให้นำความใน (1) มาใช้บังคับ

(3) ในกรณีศาลมีคำสั่งหรือมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดเกี่ยวกับโฉนดที่ดินหรือผู้ใดมีสิทธิจดทะเบียนตามคำพิพากษาของศาล แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตราย ชำรุดหรือสูญหายด้วยประการใด ให้ผู้มีสิทธิจดทะเบียนยื่นคำขอใบแทนแล้วให้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ใน (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณี

(4) ในกรณีเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการยึดและขายทอดตลาดที่ดินของผู้ที่ค้างชำระภาษีอากรหรือเงินค้างจ่ายใด ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ขอให้ออกใบแทนโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังกล่าวซึ่งเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจได้ยึดมาขายทอดตลาดแล้ว แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเดิมเป็นอันตราย ชำรุดหรือสูญหายด้วยประการใด ให้ถือหนังสือของเจ้าพนักงานดังกล่าวเป็นคำขอและดำเนินการทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ใน (3) แต่ไม่ต้องสอบสวน

(5) ในกรณีอธิบดีจะใช้อำนาจจำหน่ายที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่ได้โอนคดีที่ดินหรือโอนคดีที่เดิมเป็นอันตราย ชำรุด หรือสูญหายด้วยประการใด ให้ดำเนินการทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ใน (4) แต่ไม่ต้องสอบสวน

(6) ในกรณีอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดิน เพิกถอนหรือแก้ไขรายการจดทะเบียนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 แต่ไม่ได้โอนคดีที่ดินมาหรือโอนคดีที่เดิมเป็นอันตราย ชำรุด หรือสูญหายด้วยประการใด ให้ดำเนินการทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ใน (4) แต่ไม่ต้องสอบสวน

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

ข้อ 18 ใบแทนโฉนดที่ดินให้ใช้แบบ น.ส.4 จ.

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

ส่วนโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดิน ในสารบัญชจดทะเบียนให้มีคำว่า “ได้ออกใบแทนโฉนดที่ดินแล้ว” และวัน เดือน ปี ที่ออกด้วยหมึกสีแดงกับให้เจ้าพนักงานที่ดินลงลายมือชื่อกำกับไว้

ข้อ 19 ในกรณีออกโฉนดที่ดินให้กับบุคคลตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ซึ่งได้แจ้งการครองครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ไว้แล้ว ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎกระทรวงนี้กำหนดไว้โดยอนุโลม

ให้ไว้ ณ วันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2537

(ลงชื่อ)                      เด่น โต๊ะมีนา

(นายเด่น โต๊ะมีนา)

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 12 ก ลงวันที่ 1 เมษายน 2537)



หมายเหตุ เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ เนื่องจากได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 ยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินในบางท้องที่แล้ว สมควรปรับปรุงแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ รวมทั้งใบแทนของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว เพื่อให้เจ้าพนักงานที่ดินสามารถปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ นอกจากนี้หลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และโฉนดที่ดินได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว สมควรปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน โดยเฉพาะการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าและเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ยังไม่มีมาตรการที่รัดกุมเหมาะสม จึงสมควรกำหนดให้มีการตรวจสอบรับรองจากกรมป่าไม้และกรมพัฒนาที่ดินก่อนออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ด้วย และพร้อมกันนี้ สมควรกำหนดหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะ เพื่อป้องกันการบุกรุกของราษฎร กับเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

## ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532)

ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

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

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

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้ยกเลิก

(1) ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2515) ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(2) ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2515) ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์

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

ข้อ 4 การออกโฉนดที่ดินให้กระทำได้ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินไว้แล้ว ในบริเวณที่ดิน นอกจากนี้ให้ออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เว้นแต่กรณีที่ดินเห็นเป็นการสมควร ให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่ไว้แล้วไปพลางก่อนได้

## หมวด 1

การอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์  
ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสี่ และมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อ 5 ผู้ว่าราชการจังหวัด จะส่งอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์รายใดเกินห้าสิบไร่ได้ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายได้ตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วปรากฏว่า

- (1) ผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกในการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง และ
- (2) สภาพทางการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็น

ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

ข้อ 6 ในกรณีที่ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 เกินห้าสิบไร่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งอนุมัติ

ในกรณีที่ปรากฏว่าเนื้อที่ที่ทำประโยชน์ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 ไม่เกินห้าสิบไร่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไม่อนุมัติ ในกรณีเช่นนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่

ข้อ 7 พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่บุคคลตามมาตรา 59 ทวิ วรรคหนึ่ง เป็นการเฉพาะรายได้ ถ้ามีความจำเป็นดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(2) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

- (3) มีความจำเป็นอย่างอื่น โดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

## หมวด 2

### การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ตามมาตรา 59 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อ 8 ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้าปรากฏว่าที่ดินมีอาณาเขตระยะของแนวเขต และที่ดินข้างเคียงทุกด้านถูกต้องตรงกับหลักฐานการแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 เชื่อได้ว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน แต่เนื้อที่ที่คำนวณได้แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามหลักฐานการแจ้งการครอบครองดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว แต่ไม่เกินเนื้อที่ที่คำนวณให้

ในกรณีที่ระยะของแนวเขตที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว เมื่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้ลงชื่อรับรองแนวเขตไว้เป็นการถูกต้องครบถ้วนทุกด้าน

ข้อ 9 การรับรองแนวเขตของผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงตามข้อ 8 วรรคสอง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือซึ่งมีข้อความด้วยว่า ถ้าผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงไม่มาหรือมาแต่ไม่ยอมลงชื่อรับรองแนวเขตโดยไม่คัดค้านการรังวัด เมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันทำการรังวัด พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขตส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงตามที่อยู่ที่เคยติดต่อ หรือตามที่อยู่ที่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงนั้นได้แจ้งเป็นหนังสือไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้มารับรองแนวเขตหรือคัดค้านการรังวัดและให้อยู่ในบังคับแห่งเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงได้รับหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มารับรองแนวเขตแล้วแต่ไม่มาหรือมาแต่ไม่ยอมลงชื่อรับรองแนวเขตโดยไม่คัดค้านการรังวัด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อที่ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว โดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขตเมื่อพ้นกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันทำการรังวัด

(2) ในกรณีที่ไม้อาจติดต่อผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงให้มารับรองแนวเขตได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปิดประกาศแจ้งให้ผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงนั้นมาลงชื่อรับรองแนวเขต หรือคัดค้านการรังวัดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และบริเวณที่ดินของผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงแห่งละหนึ่งฉบับ ในกรณีที่ดินอยู่ในเขตเทศบาลให้ปิด ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับด้วย ถ้าผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียง ไม่มาติดต่อหรือคัดค้านประการใด ภายในสามสิบวันนับแต่วันปิด

ประกาศ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่าจำนวนเนื้อ  
ที่ได้ทำประโยชน์แล้ว โดยไม่ต้องมีการรับรองแนวเขต

ข้อ 10 ในกรณีที่ที่ดินนั้นมีด้านหนึ่งด้านใดหรือหลายด้านจดที่ป่าหรือที่รกร้างว่างเปล่า  
และระยะที่วัดได้เกินกว่าระยะที่ปรากฏในหลักฐานการแจ้งการครอบครอง ให้ถือระยะที่ปรากฏใน  
หลักฐานการแจ้งการครอบครองเป็นหลักในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ  
ประโยชน์

ให้ไว้ ณ วันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ.2532

(ลงชื่อ) พลตำรวจเอกประมาณ อติเรกสาร

(ประมาณ อติเรกสาร)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ประธานคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

### คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ(อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขคำที่ ๒๕๘๖/๒๕๔๔ หมายเลขแดงที่ ๕๕๓/๒๕๔๓ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

โดยที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ พ.ศ.๒๕๔๕ และพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ พ.ศ.๒๕๔๕ ขึ้นใช้บังคับ ทำให้มีการโอนบรรดอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือคำสั่งต่าง ๆ ของป่าไม้จังหวัดชลบุรี ในคดีนี้ไปเป็นของอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จึงให้เปลี่ยนชื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จากเดิม ป่าไม้จังหวัดชลบุรี เป็น อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และให้ถือว่าบรรดาคำสำนวนทั้งหลายที่ระบุหรืออ้างถึง ป่าไม้จังหวัดชลบุรี เป็นการระบุหรืออ้างถึง อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองที่ดินซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่หมู่ที่ ๔ ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ต่อเนื่องมาจากนายเครือ สุชะ ผู้เป็นบิดา ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ (ที่ถูกคือ พ.ศ.๒๕๒๑) เนื้อที่ประมาณ ๓๕ ไร่ โดยไม่มีเอกสารการแจ้งการครอบครอง แต่เป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากเจ้าของที่ดินคนก่อน ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นต้นมา ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินตามคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน (แบบ น.ส.๑ ข.) ฉบับที่ ๑๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ สำหรับบริเวณที่ตั้งของที่ดินผู้ฟ้องคดีได้ตรวจและชี้แผนที่ระวาง (ร.ว.๑๐) เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ ผลปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวตั้งอยู่นอกเขตพื้นที่ป่าไม้ ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ ว่าด้วยการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ.๒๕๓๔ และอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ทั้งแปลง ตามหนังสือสำนักงานป่าไม้จังหวัดชลบุรีที่ ขบ ๐๐๑๑/๓๗๕ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ พร้อมทั้งแจ้งสิทธิให้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธี

ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ ตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี ที่ ชบ ๐๐๒๒/๘๒๑๒ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินตามหนังสือลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ โดยอ้างว่า ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีได้มีการครอบครองและทำประโยชน์มาจนถึงปัจจุบันเกินกว่า ๑๐๐ ปี อีกทั้ง ที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตชุมชนและอยู่ห่างจากป่าชายเลนประมาณ ๓ ถึง ๔ กิโลเมตร ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงมิได้อยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์โดยยื่นตามคำสั่งเดิม ตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี ที่ ชบ ๐๐๒๒/๑๓๖๖๕ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายและเสียโอกาสในการนำโฉนดที่ดินไปค้ำประกันเงินกู้จากสถาบันการเงิน

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ

๒. ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งยกเลิกคำขอออกโฉนดที่ดิน ตามคำขอ

ฉบับที่ ๑๘/๒๕๔๓

๓. สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตป่าชายเลนหรือไม่

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า ผู้ฟ้องคดีและนายบรรชัย สุขะ ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครอง ตามคำขอฉบับที่ ๑๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ซึ่งที่ดินพิพาทตั้งอยู่ในท้องที่หมู่ที่ ๔ ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี โดยผู้ขออ้างว่า ได้ครอบครองที่ดินต่อเนื่องมาจากนายเครือ ผู้เป็นบิดา ที่ดินแปลงดังกล่าวเดิมเป็นของ นายโชติและนาง โป๊ะ ได้ครอบครองด้วยตนเองมาก่อนปี พ.ศ. ๒๔๘๑ และเมื่อบุคคลทั้งสองถึงแก่กรรม ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงตกเป็นของนายนุช ต่อมานายนุชได้ขายที่ดินให้นางสาวพัน และบิดาของผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินต่อมาจากนางสาวพัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับคำขอของผู้ฟ้องคดีและพวก ได้ให้เจ้าหน้าที่ทำการรังวัดสอบเขตที่ดินได้ นี้อที่ ๓๓ ไร่ ๓ งาน ๓๘ ตารางวา โดยเจ้าของที่ดินข้างเคียงได้ลงนามรับรองแนวเขตที่ดินครบถ้วน ผู้ปกครองท้องที่เข้าร่วมระวางชี้แนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งให้ทราบว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวตั้งอยู่ในเขตป่าชายเลน ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบสภาพที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินตามคำสั่งจังหวัดชลบุรี ที่ ๑๐๑๕/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งคณะกรรมการได้ออกไปตรวจสอบสภาพของที่ดินแปลงพิพาทเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็น

ผู้นำตรวจสอบและได้รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีทราบ ว่า คณะกรรมการได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าที่ดินแปลงนี้ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเต็มทั้งแปลง แต่สภาพที่ดินในปัจจุบันไม่ปรากฏหลักฐานอื่นที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทต่อเนื่องมาจากเจ้าของที่ดินเดิม อันเป็นกรณีการครอบครองที่ดินก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๕๗ จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดทำรูปแบบที่ภูมิประเทศ มาตรฐาน ๑:๕๐,๐๐๐ แสดงที่ตั้งของที่ดินให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ของที่ดินแปลงดังกล่าวกับภาพถ่ายทางอากาศว่าที่ดินแปลงนี้ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๗ ใช้บังคับหรือไม่ อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอได้หรือไม่ เพียงใด แล้วแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการตามระเบียบและกฎหมายต่อไป ตามบันทึกข้อความของสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๗

ต่อมา อธิบดีกรมป่าไม้ได้แจ้งผลการอ่าน แปล ตีความและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ โดยผู้เชี่ยวชาญของศาล ซึ่งได้วิเคราะห์จากภาพถ่ายทางอากาศที่ถ่ายไว้ตั้งแต่เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๖ และวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีทราบ โดยมีความเห็น ว่าที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีได้มีการทำประโยชน์ในที่ดินแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๕๖ ตามหนังสือกรมป่าไม้ ค่วนที่สุด ที่ กษ ๐๓๐๘.๑/๓๐๕๖๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่า ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีอยู่นอกเขตพื้นที่ป่าไม้ ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ว่าด้วยการพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ.๒๕๓๔ และอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ทั้งแปลง ตามหนังสือสำนักงานป่าไม้จังหวัดชลบุรี ที่ ชบ ๐๐๑๑/๓๗๕ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

สำหรับกรณีการจำแนกที่ดินไว้เป็นพื้นที่ป่าชายเลน กรมที่ดินได้เคยตอบข้อหารือรายงานสงบ เชื่อมทอง ที่ได้ขอออกโฉนดที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครองในเขตพื้นที่ป่าชายเลนว่า ที่ดินป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ เป็นที่ดินประเภทที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๕๗ ข้อ ๑๔ (๕) เว้นแต่จะมีหลักฐานแสดงการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ฉะนั้น เมื่อที่ดินที่ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครอง เป็นที่ดินซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ทั้งแปลง โดยผู้ขอไม่มีหลักฐานแสดงการครอบครองและทำประโยชน์



ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนมติดินกรณีรัฐมนตรีดังกล่าว แม้จะปรากฏหลักฐานการอ่าน แปล ตีความ และวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศของผู้เชี่ยวชาญของศาลว่า เป็นที่ดินที่ได้มีการครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินเต็มทั้งแปลงมาตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๙๖ ก็ตาม แต่ก็มีใช้หลักฐานที่แสดงว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่สามารถออกเอกสารสิทธิในบริเวณดังกล่าวให้แก่ผู้ขอได้ ตามหนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๒๕.๔/๐๖๐๓๖ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๔

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้แจ้งผลการพิจารณาคำขอดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๑๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบที่ดินแปลงดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ผลปรากฏว่า ที่ดินแปลงพิพาทอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ทั้งแปลง ที่ดินพิพาทจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์การออก โฉนดที่ดินได้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตรวจสอบพื้นที่บริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาต โฉนดที่ดินและได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่า ที่ดินแปลงพิพาทอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขต เศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ทั้งแปลง ตามหนังสือสำนักงาน ป่าไม้จังหวัดชลบุรี ที่ ขบ ๐๐๑๑/๓๗๕ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔

ศาลได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ถึงผู้ฟ้องคดีให้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อ ศาลภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ซึ่งปรากฏตามหลักฐานไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งศาลแล้วเมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๕ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้จัดทำคำคัดค้าน คำให้การ พร้อมทั้งหลักฐานยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่อย่างใด ศาลจึงได้มีคำสั่งให้ผู้ ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงตามคำสั่งศาลว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๓๕๓๗ ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ ดังปรากฏ ตามหนังสือแจ้งการปิดประกาศ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ ทั้งที่การออกโฉนดที่ดิน แปลงนี้ ก็เป็นการออกโฉนดที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครองเช่นกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้หลักเกณฑ์ใดใน การพิจารณาออกโฉนดที่ดินแปลงนี้

ศาลได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ทำคำให้การเพิ่มเติม ยื่นต่อศาลภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ซึ่งปรากฏตามหลักฐานไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบ รับว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับคำสั่งศาลแล้วเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ จัดทำคำให้การเพิ่มเติม พร้อมทั้งหลักฐานยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่อย่างใด

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การเพิ่มเติมว่า กรณีการออกโฉนดที่ดินให้ราษฎรบริเวณใกล้เคียง ที่ดินพิพาทหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีข้อมูล สำหรับสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินพิพาทในปัจจุบันเป็นบ่อเลี้ยงกุ้ง การที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตโฉนดที่ดินแปลงพิพาทเป็นการขออนุญาตโฉนดที่ดินในเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ซึ่งได้กำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละเขตไว้แล้ว เพื่อให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ โดยที่ดินพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. เป็นที่ดินประเภทที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๑๔ (๕) เว้นแต่จะมีหลักฐานแสดงการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ซึ่งต่อมามีมติคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ ให้นำพื้นที่ป่าชายเลนที่จำแนกออกเป็นเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ พื้นที่งอกชายฝั่งทะเลที่เกิดขึ้นใหม่ให้กรมป่าไม้ รั้งไว้เป็นพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่พุ่มารวมเป็นพื้นที่เขตอนุรักษ์ทั้งหมด และต่อมามีมติคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๓ (ที่ถูกต้อง วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓) อนุญาตให้ราษฎรได้เข้าไปอยู่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าชายเลนโดยมิได้มีเอกสารสิทธิก่อนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ให้ยังคงอยู่อาศัยต่อไปได้ แต่ไม่อนุญาตให้ทำกิน ทั้งนี้ หากประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อทำกิน จะต้องขออนุญาตจากกรมป่าไม้ทุกปี และห้ามมิให้มีการออกเอกสารสิทธิใดๆ ทั้งสิ้น สำหรับข้อเท็จจริงทำนองเดียวกับข้อพิพาทซึ่งเป็นมูลเหตุในการฟ้องคดีนี้ กรมที่ดินได้เคยตอบข้อหารือจังหวัดชลบุรี กรณีราย นางสงบ ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย โดยผู้ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครอง ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ในท้องที่หมู่ที่ ๖ ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี โดยผู้เชี่ยวชาญของศาลในการวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศและแผนที่ กระทรวงยุติธรรม ได้อ่าน แปล ตีความ วิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ ซึ่งถ่ายไว้เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๔๖ วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๐ และวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๑ แล้วมีความเห็นว่า ที่ดินแปลงนี้จากสภาพพื้นที่ที่มีการทำประโยชน์โดยการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเค็มเต็มแปลงมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๖ พ.ศ.๒๕๑๐ ถึง พ.ศ.๒๕๔๑ ตามหนังสือกรมที่ดิน ค่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๒๕.๔/๐๖๐๓๖ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๔ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำการตรวจสอบตำแหน่งที่ดินที่ขออนุญาตโฉนดที่ดินรายนี้กับแผนที่จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ แล้วปรากฏว่า ที่ดินแปลงนี้อยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ทั้งแปลง จึงไม่สามารถออกเอกสารสิทธิในบริเวณดังกล่าวให้แก่ผู้ขอได้ เนื่องจากไม่มีหลักฐาน ส.ค.๑ หรือหลักฐานแสดงการครอบครองที่ดินและ

ทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างถึงที่ตั้งของที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ตรงกับคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มอบหมายให้ส่วนบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนที่ ๑ (ภาคตะวันออกและภาคกลาง) ทำการตรวจสอบพื้นที่จริงและได้รายงานให้ทราบว่า เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๖ คณะเจ้าหน้าที่ของสถานีพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนที่ ๕ (ชลบุรี) ได้ร่วมกับผู้ฟ้องคดีและครอบครัวทำการตรวจสอบที่ดินแปลงพิพาทแล้วปรากฏว่า โดยสภาพมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นบ่อเลี้ยงกุ้งตามธรรมชาติ และมีบ้านเรือน ๒ หลัง ติดถนนสาธารณประโยชน์ เมื่อได้ใช้เครื่องมือในการตรวจจับพิกัด (GPS) ผลการตรวจสอบปรากฏว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ และอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตอนุรักษ์ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ และเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ ทั้งแปลง

ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงตามคำสั่งศาลว่า ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีอยู่ติดกับหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งอยู่ในท้องที่หมู่ที่ ๔ ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี โดยอยู่ห่างจากทะเลประมาณ ๓ ถึง ๔ กิโลเมตร นอกจากนี้ ที่ดินของผู้ฟ้องคดียังอยู่ห่างจากถนนสายบางนา-ตราด เพียง ๑,๓๐๐ เมตร และอยู่ห่างจากสำนักงานเทศบาลตำบลคลองตำหรุ ๘๐๐ เมตร ส่วนที่ดินของนางสงบตั้งอยู่ในท้องที่หมู่ที่ ๖ ซึ่งในการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ไม่เคยคัดค้านการออกโฉนดที่ดินแต่อย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นได้ทำการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนคู่กรณีเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๖ ได้ข้อเท็จจริงโดยสรุป ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำต่อศาลว่า ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองที่ดินพิพาทต่อเนื่องมาจากบิดา เป็นเวลา ๒๕ ปี โดยใช้ประโยชน์ในที่ดินทำนาทุ่ง ในปัจจุบันทางราชการได้ก่อสร้างถนนคอนกรีตติดกับที่ดินแปลงพิพาท และบริเวณใกล้เคียงได้มีการออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรรายอื่น ๆ รวมทั้งหมู่บ้านจัดสรร ที่ดินแปลงพิพาทอยู่ห่างจากสำนักงานเทศบาลตำบลคลองตำหรุประมาณ ๑ กิโลเมตร

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ถ้อยคำต่อศาลว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรังวัดสอบเขตเพื่อออกโฉนดที่ดินตามคำขอลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ไปทำการรังวัดได้เนื้อที่ประมาณ ๓๓ ไร่ ที่ดินแปลงดังกล่าวตั้งอยู่ในระวางที่ดิน 5135 I 1486 ซึ่งจากการอ่านและแปลภาพถ่ายทางอากาศในที่ดินบริเวณดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พบว่า ที่ดินบริเวณพิพาทมีร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินก่อนปี พ.ศ.๒๔๘๙ ซึ่งต่อมาเมื่อราวปี พ.ศ.๒๕๓๐ ทางราชการ

ได้กำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. และต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีห้ามมิให้มีการออกเอกสารสิทธิที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๓ เป็นต้นมา สำหรับผู้ที่สามารถจะขออนุญาตออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้ จะต้องเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น มีเอกสาร ส.ค.๑ หรือ น.ส.๓ หรือเอกสารอื่น ๆ ซึ่งสามารถนำมาแสดงสิทธิในที่ดินประกอบการขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน ส่วนกรณีของผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรับโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเป็นการขออนุญาตออกเอกสารสิทธิโดยมิได้แจ้งการครอบครอง และอยู่ในขั้นตอนการประกาศเพื่อแจกโฉนดที่ดินซึ่งเมื่อครบกำหนด ๓๐ วัน ไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดคัดค้าน แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งว่า ที่ดินแปลงพิพาทอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงนำเรื่องการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบสภาพที่ดินที่ขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเฉพาะราย โดยมิได้แจ้งการครอบครอง ตามคำสั่งจังหวัดชลบุรี ที่ ๑๐๑๕/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่า เป็นที่ดินที่ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิได้ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีถามผ่านศาลว่า เอกสารหลักฐานการเสียภาษี หรือ ภ.บ.ท.๕ จะใช้แทนเป็นหลักฐานการออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า หลักฐานดังกล่าวเป็นการแจ้งการเสียภาษีบำรุงท้องที่ มิใช่เป็นหลักฐานแสดงการครอบครองและมีสิทธิ ในที่ดิน เมื่อได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ ห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิใด ๆ แม้จะอยู่ในขั้นตอนการแจกโฉนดที่ดินบริเวณดังกล่าว ก็จะมีการระงับการแจกโฉนดที่ดินทันที

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ถ้อยคำต่อศาลว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ได้จำแนกเขตป่าชายเลนออกเป็น ๓ ประเภท ซึ่งประกอบด้วย เขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจ ก. และเขตเศรษฐกิจ ข. โดยได้มีการกำหนดมาตรการใช้ประโยชน์ในที่ดินไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ เขตอนุรักษ์เป็นเขตที่มีการหวงห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดิน เขตเศรษฐกิจ ก. เป็นเขตที่อนุญาตให้ใช้ได้เฉพาะกรณีกิจกรรมของงานด้านป่าไม้ ส่วนเขตเศรษฐกิจ ข. เป็นเขตพื้นที่ผ่อนปรนที่อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับเป็นที่การเกษตร และแหล่งอุตสาหกรรม รวมทั้งแหล่งพักอาศัยของชุมชน ส่วนการที่บุคคลใดจะขออนุญาตออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้ จะต้องครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน หรือก่อนปี พ.ศ.2497

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่ และคำสั่งดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ซึ่งมีประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นรวม ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ดินพิพาทตั้งอยู่ในเขตป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ หรือไม่ เห็นว่า จากการตรวจสอบรูปแผนที่ตามผลการรังวัดเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๒ ได้ปรากฏการจดแจ้งที่ดินข้างเคียงด้านทิศใต้ จดเลขที่ดิน ๕๖ หรือ โฉนดที่ดินเลขที่ ๖๘๖๑ ซึ่งตั้งอยู่ในระหว่าง 5135 I 1486 และเมื่อตรวจสอบการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนประเทศไทย (ภาคตะวันออก) โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการพิจารณากำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน โดยอาศัยข้อมูลจากมติคณะอนุกรรมการพิจารณาเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งได้มีการประชุมเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๒๘ ณ กรมป่าไม้ และมติคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๓๐ เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๓๐ โดยกำหนดพื้นที่เขตอนุรักษ์เขตเศรษฐกิจ ก. และเขตเศรษฐกิจ ข. และเมื่อตรวจพิจารณาแผนที่จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน จังหวัดชลบุรี ในระหว่าง 5135 I 1486 เป็นแผนที่ข้อมูลทางด้านภูมิศาสตร์ มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ของกรมแผนที่ทหาร ที่จัดทำโดยฝ่ายแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ และดาวเทียม กองจัดการป่าไม้ กรมป่าไม้ เมื่อเดินสิงหาคม ๒๕๒๕ พบว่าบริเวณที่พิพาทได้ลงหมายที่ตั้งของที่ดินในเขตที่กำหนดเป็นเขตป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ซึ่งจากบริเวณที่ตั้งของที่ดินพิพาทถึงสุดเขตเศรษฐกิจ ข. ระยะประมาณ ๒ กิโลเมตรเศษ จะถึงบริเวณที่กำหนดเป็นเขตอนุรักษ์ ระยะราว ๑ กิโลเมตรเศษ จึงจะถึงบริเวณที่เป็นอ่าวไทย ดังนั้น โดยระยะจากที่ตั้งของที่ดินพิพาทถึงพื้นที่ทะเลความยาวระยะประมาณ ๔ กิโลเมตรเศษ จึงตรงตามที่ตั้งที่ผู้ฟ้องคดีเข้าใจ แต่รับฟังเป็นที่ยูติว่า ปัจจุบันที่ดินพิพาทตั้งอยู่ในพื้นที่เขตป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐

ประเด็นที่สอง ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินต้องห้ามไม่ให้ออกเอกสารสิทธิหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๘๗ แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการจังหวัด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ข้อ ๑๔ (๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๗ กำหนดว่า ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว

และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้ (๕) ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า ที่ดินพิพาทตั้งอยู่ในที่ดินป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๕/๑๔๑๕๑ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ว่า เห็นชอบตามกรอบแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดการพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ครั้งที่ ๓/๒๕๔๓ โดยข้อ ๒.๑ อนุญาตให้ราษฎรได้เข้าไปอยู่อาศัยในเขตป่าชายเลนโดยมิได้มีเอกสารสิทธิก่อนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ยังคงอยู่อาศัยต่อไปได้ แต่ไม่อนุญาตให้ทำกิน ทั้งนี้ ต้องขออนุญาตจากกรมป่าไม้ทุกปี และห้ามมิให้มีการออกเอกสารสิทธิใด ๆ ทั้งสิ้น และข้อ ๒.๖ สถานที่ราชการในหมู่บ้านในเขตป่าชายเลนที่มีอยู่ก่อนวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ให้พิจารณาเพิกถอนสภาพป่าชายเลน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีกับพวกได้มีคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินที่พิพาทตามคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินที่มีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามคำขอฉบับที่ ๑๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้คัดค้านการออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ (๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี ที่ ชบ ๐๐๒๒/ส๒๑๒ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ แต่เมื่อพิจารณาโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๘๖๐ เลขที่ดินเดิม ๔๖ ออกให้เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๒๖ ในระวางแผนที่ดิน ๒๓๓ สฎ จดแจ้งที่ดินข้างเคียงด้านทิศเหนือ เลขที่ดินเดิม ๔๘ สำหรับด้านทิศตะวันตกจดเลขที่ดิน ๔๘ หรือโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๘๖๑ และเมื่อตรวจโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๘๖๑ เลขที่ดินเดิม ๔๘ จดแจ้งที่ดินข้างเคียงด้านทิศตะวันออกจดเลขที่ดิน ๔๖ หรือโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๘๖๐ ส่วนอีกสามด้านจด เลขที่ดินเดิม ๔๘ เมื่อนำรูปแผนที่ท้ายโฉนดที่ดินทั้งสองฉบับเปรียบเทียบในระวางออกโฉนดที่ดินระวาง 5135 I 1486 พบว่าที่ดินแปลงเลขที่ดินเดิม ๔๘ ก็คือ เลขที่ดิน ๓๕๒ ซึ่งเป็นที่ดินแปลงพิพาท ดังนั้น จึงเชื่อได้ว่า ที่ดินแปลงพิพาทได้ปรากฏในระวางออกโฉนดที่ดินก่อนปี ร.ศ. ๑๒๖ และเมื่อตรวจสอบที่ดินข้างเคียงด้านทิศตะวันตกของที่ดินพิพาทจะเป็นที่ดินแปลงเลขที่ดิน ๕๐ หรือโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๒๓๓๕ ออกให้เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๒๕ เมื่อตรวจสอบที่ดินแปลงดังกล่าวได้ปรากฏสำเนาเอกสารที่ดินเดิม เป็น ส.ค.๑ เลขที่ ๕ ออกให้เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ผู้แจ้งการครอบครองคือ นายชิน อินพุ่ม โดยอ้างว่าได้รับมอบที่ดินต่อจากบิดาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ และมีการจดแจ้งที่ดินข้างเคียงด้านทิศตะวันออกเป็นของนายเกลือ สุขะ ซึ่งน่าเชื่อว่าเป็น

บุคคลคนเดียวกับนายเครือ สุชะ บิดาของผู้ฟ้องคดี ภายหลังจากที่ดินแปลงนี้ตกเป็นของนางสัมพันธ์ อินพุ่ม นางสัมพันธ์ ได้ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ตามคำขอฉบับที่ ๑๘๕/๑๘๕ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๒๗ และในการไต่สวนเพื่อออกโฉนด ที่ดินนั้น ปรากฏลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีได้ลงนาม รับรองแนวเขตที่ดินข้างเคียงในใบไต่สวน ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๒๗ และมีการบันทึกว่า ที่ดินแปลงนี้ไม่เป็นที่สงวนหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์ ดังนั้น จึงรับฟังได้ว่าที่ดินพิพาทมีการครอบครองและใช้ประโยชน์สืบต่อเนื่องกันมาเกินระยะเวลากว่า ๑๐๐ ปี ต่อมากรมป่าไม้ได้ทำการสำรวจจัดทำแผนที่จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน โดยใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศและดาวเทียมเมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๒๕ ระบุว่า 5135 I 1486 และกำหนดเขตจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็น ๓ ส่วน ซึ่งประกอบด้วย เขตหวงห้าม หรือเขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจ ก. และเขตเศรษฐกิจ ข. โดยที่ดินพิพาทตั้งอยู่ในเขตเศรษฐกิจ ข. ซึ่งจากการตรวจสอบรูปแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศและดาวเทียมดังกล่าว พบว่าจากที่ตั้งของที่ดินพิพาทไปทางทิศตะวันตก ระยะ ๒ กิโลเมตรเศษ เป็นเขตเศรษฐกิจ ข. ต่อจากนั้นเป็นเขตอนุรักษ์ ระยะประมาณ ๑ กิโลเมตรเศษ จึงจะถึงเขตทะเลอ่าวไทย ดังนั้น ที่ดินพิพาทจึงอยู่ห่างจากพื้นที่ทะเลราว ๔ กิโลเมตรเศษ ซึ่งการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ เห็นชอบด้วยกับแนวทางและผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลนดังกล่าว ตามข้อเสนอของคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติ ชายเลนแห่งชาติ ตามมติที่ประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๓๐ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๓๐ ซึ่งขณะนั้นไม่ปรากฏข้อห้ามการออกเอกสารสิทธิที่ดินบริเวณดังกล่าวให้ราษฎร จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ แจ้งตามหนังสือสำนักเลข ธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๕/๑๔๑๕๑ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ห้ามมิให้มีการออกเอกสารสิทธิใด ๆ โดยเห็นชอบตามความเห็นและมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ครั้งที่ ๓/๒๕๔๓ เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ในการสงวนหวงห้ามที่ดินเพื่อเป็นการอนุรักษ์พื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว เห็นว่า พื้นที่ที่สงวนไว้เพื่อเป็นป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีต้องเป็นที่มีสภาพป่าชายเลนมาก่อนการประกาศสงวน ซึ่งในขณะที่ออกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวที่ดินพิพาทมิได้มีสภาพเป็นป่าชายเลน เจตนารมณ์ในการสงวนจึงไม่ครอบคลุมที่ดินพิพาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เคยยึดถือว่า ที่ดินที่มีได้แจ้งการครอบครองอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ออกโฉนดที่ดินได้ จึงได้มีการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๓๕๓๗ โดยมีได้แจ้งการครอบครองในบริเวณที่พิพาทเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๓๕ เช่นกัน ซึ่งเจตนารมณ์สงวนเฉพาะพื้นที่ที่มี สภาพเป็นป่าชายเลนนั้น ก็สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ แจ้งตามหนังสือสำนักเลข ธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๕/๑๔๑๕๑ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ข้อ ๒.๖ ที่ว่า สถานที่ราชการในหมู่บ้านในเขตป่าชายเลนที่มีอยู่ก่อนวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ให้พิจารณาเพิกถอนสภาพป่าชาย

เลน สำหรับข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีว่า ได้ชำระภาษีบำรุงท้องที่โดยได้อ้างเอกสารประกอบคำฟ้องเป็น  
 สำเนาใบเสร็จรับเงินภาษีบำรุงท้องที่ หรือ ภ .บ.ท. ๕ รวม ๑๘ ฉบับ ซึ่งอ้างเป็นหลักฐานการชำระ  
 เงินค่าภาษีบำรุงท้องที่ของที่ดินพิพาทระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง  
 สองมิได้โต้แย้งว่าเป็นการชำระเงินค่าภาษีบำรุงท้องที่ของที่ดินพิพาทหรือไม่ เห็นว่า สำเนา  
 ใบเสร็จรับเงินค่าภาษีบำรุงท้องที่ หรือ ภ.บ.ท.๕ มิได้เป็นเอกสารแสดงการเป็นเจ้าของที่ดินพิพาท  
 แต่เอกสารดังกล่าวสามารถยืนยันการได้ครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินพิพาทก่อนที่จะมีการ  
 ประกาศการจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ และ  
 เมื่อผู้ฟ้องคดีได้แจ้งขอออกโฉนดที่ดินตามคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนด  
 ที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครอง ฉบับที่ ๑๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เป็นการขอ  
 ออกโฉนดที่ดินก่อนที่จะมีการห้ามการออกโฉนดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม  
 ๒๕๔๓ ซึ่งขณะนั้นสิทธิการขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามมาตรา ๕๕ ทวิ แห่ง  
 ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการรังวัด สอบเขตที่ดิน ปักหลักเขตที่ดินและการ  
 รับรองแนวเขตที่ดินตามใบไต่สวนลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๒ ตามรูปแผนที่รังวัด (แผนที่ ร.ว.  
 ๕) ซึ่งเป็นการดำเนินการก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติห้ามการออกโฉนดที่ดินเป็นเวลานาน  
 พอสมควร หากไม่คิดขัดขั้นตอนการตรวจสอบสภาพของที่ดิน การออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทก็  
 อาจสามารถดำเนินการแล้วเสร็จเช่นเดียวกับที่ดินแปลงข้างเคียงหรือบริเวณใกล้เคียงแปลงอื่น ๆ  
 และเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และมาตรการในการพิจารณากำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่  
 ป่าชายเลนในส่วนที่เป็นเขตเศรษฐกิจ ข. ได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์หลายประเภท เช่น  
 เป็นพื้นที่เกษตรกรรม อุตสาหกรรม แหล่งชุมชน แหล่งการค้า แหล่งเที่ยวเรือ และพื้นที่อื่น ๆ  
 ประกอบกับภาพถ่ายบริเวณที่ดินพิพาทที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างเข้ามาประกอบในสำนวนคดีพบว่า  
 ที่ดินดังกล่าวโดยสภาพเป็นบ่อเลี้ยงกุ้งธรรมชาติบริเวณใกล้เคียง เป็นพื้นที่นาเกลือและอื่น ๆ ตั้งอยู่  
 ติดถนนคอนกรีต เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงโดยชัดแจ้งว่า บริเวณของที่ดินพิพาทได้มีการออกโฉนด  
 ที่ดินตามระวางออกโฉนดที่ดินเดิมก่อนปี ร.ศ.๑๒๖ และปรากฏหลักฐานว่าที่ดินพิพาทมีการ  
 ครอบครองใช้ประโยชน์มาโดยต่อเนื่อง โดยบิดาของผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองใช้ประโยชน์ต่อบุคคล  
 อื่นก่อนมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อที่ดินดังกล่าวตกทอดมาเป็นของผู้  
 ฟ้องคดีก็ได้มีการครอบครองและใช้ประโยชน์ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีและพวกได้ยื่นคำขอรังวัดออก  
 โฉนดที่ดิน โดยยื่นคำขอก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีห้ามออกเอกสารสิทธิ โฉนดที่ดินบริเวณดังกล่าว  
 และที่ดินไม่มีสภาพเป็นพื้นที่ป่าชายเลนที่รัฐมีเจตนารมณ์เพื่อการสงวนหรืออนุรักษ์ไว้ให้เป็นพื้นที่  
 ป่าชายเลนดังได้วินิจฉัยแล้ว ดังนั้น ที่ดินพิพาท ที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ดินจึงไม่เป็นที่ดิน  
 ต้องห้ามการออกเอกสารสิทธิตามข้อ ๑๔ (๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออก



ตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ แต่เป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

เมื่อที่ดินพิพาทมิได้เป็นที่ดินต้องห้ามการออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ (๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีคำสั่งปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี ที่ ชบ ๐๐๒๒/๘๒๑๒ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี ที่ ชบ ๐๐๒๒/๑๕๑๖ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจออกโฉนดที่ดินได้ ตามคำขอและหมดโอกาสที่จะมีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวเพื่อใช้เป็นหลักประกันการกู้เงินจากสถาบันการเงิน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนและเสียหายจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากคำสั่งทางปกครอง

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี ที่ ชบ ๐๐๒๒/๘๒๑๒ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ และที่ ชบ ๐๐๒๒/๑๕๑๖ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามผลการรังวัดเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๒ ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด คำขออื่นให้ยก และยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้อง คดีที่ ๑ ที่สั่งยกเลิกคำขออออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี ที่ ชบ ๐๐๒๒/๘๒๑๒ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ และหนังสือ ที่ ชบ ๐๐๒๒/๑๕๑๖ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ เป็นคำสั่งที่ชอบแล้ว เนื่องจากที่ดินที่ผู้ขอนำมาขึ้นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ ดินเป็นที่ดินที่ไม่มีหลักฐานการครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ กำหนดให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวอยู่ในพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. เป็นที่ดินประเภทที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นที่ดินที่ดองห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ (๕) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ ห้ามมิให้มีการออกเอกสารสิทธิใด ๆ ทั้งสิ้นในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. และเขตพื้นที่ป่าชายเลน เขตอนุรักษ์ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินตามคำขออออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครอง

ตามคำขอฉบับที่ ๑๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เป็นการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินก่อนที่ จะมีการห้ามการออกโฉนดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ ซึ่งในขณะนั้น สิทธิการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึง เป็นคำวินิจฉัยซึ่งขัดกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ ที่ห้ามมิให้มีการออกเอกสาร สิทธิใด ๆ ทั้งสิ้น สำหรับที่ดินซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. และเขตพื้นที่ป่าชายเลน อนุรักษ์ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งยกเลิกคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินของผู้ ฟ้องคดี ตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี ที่ ชบ ๐๐๒๒/๘๒๑๒ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ และหนังสือ ที่ ชบ ๐๐๒๒/๑๑๕๑๖ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย เพราะที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินที่มีได้ เป็นที่ดินต้องห้ามการขออนุญาต ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔(๕) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหน่วยราชการที่มีอำนาจและ หน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวในการออกโฉนดที่ดินตามที่ผู้ฟ้องคดียื่น คำขอตามมาตรา ๕๕ ทวิ แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีจะได้มีโอกาสนำเอกสาร โฉนดที่ดินไปแสดงเพื่อใช้เป็น หลักประกันการกู้เงินจากสถาบันการเงินตามความประสงค์ต่อไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่ง ปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยมีได้ทำการสอบสวน ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการ ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน เป็นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ถือเป็นกรกระทำ ละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีโดยการใช้อำนาจตามกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ข้อนี้จึงไม่มี เหตุผลอันจะอ้างกฎหมายมาสนับสนุนเพื่อให้เปลี่ยนแปลงคำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้นเป็น อย่างอื่นได้ และผู้ฟ้องคดีเห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งให้เพิกถอนคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำ พิพากษายกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้วพิพากษาขึ้นตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของ สำนวน และคำแถลงการณ์ด้วยวาจาของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ที่ดินแปลงพิพาทตั้งอยู่ในท้องที่หมู่ที่ ๔ ตำบลคลองตำหรุ อำเภอ เมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ประมาณ ๓๕ ไร่ ซึ่งอยู่ในแผนที่ภูมิประเทศระวาง 5135 I 1486 มี ลักษณะที่ดินด้านทิศเหนือจดทางสาธารณประโยชน์ ด้านทิศใต้จดคลองสาธารณประโยชน์และจด ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๘๖๑ ของนายบรรชัย สุขะ ซึ่งออกให้เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ ร.ศ.

๑๒๖ และได้มาโดยการซื้อจากนายสมาน สุวะ ผู้จัดการมรดกนายเครือ สุวะ ด้านทิศตะวันออกจดคลองสาธารณะประโยชน์ ด้านทิศตะวันตกจดที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๒๓๓๕ ของนางสัมพันธ์ อินพุ่ม ซึ่งออกโดยการอาศัยหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) เลขที่ ๕ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๒๕

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ กำหนดให้จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนโดยแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท ซึ่งประกอบด้วย เขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจ ก. และเขตเศรษฐกิจ ข. พร้อมทั้งได้กำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละเขตไว้ กล่าวคือ เขตอนุรักษ์ หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่หวงห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ใด ๆ นอกจากจะปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติ เพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์ เขตเศรษฐกิจ ก. หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์เฉพาะกรณีกิจกรรมของงานด้านป่าไม้ ส่วนเขตเศรษฐกิจ ข. หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาอื่น ๆ ได้ แต่ต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อม ด้วย ได้แก่ พื้นที่การเกษตร พื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่เป็นแหล่งชุมชน พื้นที่เป็นแหล่งการค้า พื้นที่เป็นแหล่งเทียบเรือ และพื้นที่อื่น ๆ

ผู้ฟ้องคดีและนายบรรชัชได้ยื่นคำขอรังวัดเพื่อขออนุญาตที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือ โฉนดที่ดิน (น.ส.๑ ข.) ฉบับที่ ๑๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ โดยระบุว่า ที่ดินแปลงนี้ผู้ขอได้ที่ดินมาโดยรับให้และครอบครองต่อเนื่องมาจากนายเครือผู้เป็นบิดา ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๑ เป็นต้นมา โดยนายเครือได้ซื้อที่ดินต่อมาจากนางสาวพัน โดยนางสาวพันได้ซื้อที่ดินต่อมาจากนายจุก และนายจุกได้รับมรดกมาจากนายโชติ และนางเป๊าะ ซึ่งนายโชติและนางเป๊าะได้ครอบครองด้วยตนเองมาก่อนปี พ.ศ.๒๕๔๓ โดยไม่มีเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน แต่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท.๕) ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๑ ถึง พ.ศ.๒๕๔๔ ซึ่งผู้ขอได้ทำประโยชน์ในที่ดินโดยทำบ่อเลี้ยงกุ้งเต็มทั้งแปลง พร้อมกับบันทึกถ้อยคำ (ท.ค.๑๖) ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๒ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการรังวัดสอบเขตที่ดินได้เนื้อที่ ๓๓ ไร่ ๓ งาน ๓๘ ตารางวา โดยมีเจ้าของที่ดินข้างเคียงและผู้ปกครอง ท้องที่เข้าร่วมระวางชี้แนวเขตที่ดินและลงนามรับรองแนวเขตที่ดินครบถ้วนแล้ว

หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำเรื่องการขออนุญาตที่ดินของผู้ฟ้องคดีเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบสภาพที่ดินที่ขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเฉพาะราย โดยมีได้แจ้งการครอบครอง ตามคำสั่งจังหวัดชลบุรี ที่ ๑๐๑๕/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีทราบ ว่า คณะกรรมการได้

ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครองของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ แล้วเห็นว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแล้วเต็มทั้งแปลง แต่สภาพที่ดินปัจจุบันไม่ปรากฏหลักฐานอื่นที่แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากเจ้าของที่ดินเดิม ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแต่อย่างใด จึงเห็นควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำรูปแผนที่ภูมิประเทศ มาตรฐาน ๑ : ๕๐,๐๐๐ แสดงที่ตั้งของที่ดิน ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ของที่ดินแปลงดังกล่าวกับภาพถ่ายทางอากาศว่าที่ดินแปลงนี้ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ใช้บังคับหรือไม่ และอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาคำเนิการออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอได้หรือไม่ เพียงใด แล้วแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบเพื่อพิจารณาคำเนิการตามระเบียบและกฎหมายต่อไป ดังปรากฏตามบันทึกข้อความของสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ของที่ดินแปลงดังกล่าวกับภาพถ่ายทางอากาศว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับหรือไม่ ตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี ที่ ขบ ๐๐๒๒/๘๐๕๕ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ โดยได้ผ่อนปรนอนุญาตให้ราษฎรได้เข้าไปอยู่อาศัยในเขตพื้นที่ป่าชายเลน โดยมิได้มีเอกสารสิทธิก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ให้ยังคงอยู่อาศัยต่อไปได้ แต่ไม่อนุญาตให้ทำกิน ทั้งนี้ หากประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อทำกิน จะต้องขออนุญาตจากกรมป่าไม้ทุกปี และห้ามมิให้มีการออกเอกสารสิทธิใดๆ ซึ่งแจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๖/๑๐๘๓๐ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ และหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๕/ว(ล) ๑๔๑๕๒ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่า กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ กษ ๐๓๐๘.๑/๓๐๕๖๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ แจ้งรายงานผลการอ่าน แปลงตีความและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศของผู้เชี่ยวชาญของศาลซึ่งวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศซึ่งถ่ายไว้เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๔๖ และวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๐ แล้วเห็นว่า ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีได้มีการทำประโยชน์แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๙๖ ตามหนังสือสำนักงานป่าไม้จังหวัดชลบุรี ที่ ขบ ๐๐๑๑/๑๖๑๖ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขอรังวัดออกโฉนดที่ดินอยู่ในเขตป่าไม้และเขตพื้นที่ป่าชายเลนหรือไม่ ตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี ที่ ขบ ๐๐๒๒/๒๒๒๐ ลงวันที่ ๗

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำการตรวจสอบพื้นที่บริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขอออกโฉนดที่ดินและได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่า ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในแผนที่ภูมิประเทศระวาง 5135 I 1486 ซึ่งอยู่นอกเขตพื้นที่ป่าไม้ ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ ว่าด้วยการพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ.๒๕๓๔ แต่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนที่จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ซึ่งเกี่ยวกับเขตป่าไม้ พ.ศ.๒๕๓๔ แต่อยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนที่จำแนกเขตการใช้ประโยชน์เขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ทั้งแปลง ซึ่งเป็นที่ดินประเภทที่ทางราชการได้สงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติจึงเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔(๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ตามหนังสือสำนักงานป่าไม้จังหวัดชลบุรี ที่ ชบ ๐๐๑๑/๓๗๕ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน (น.ส.๑ ข.) ฉบับที่ ๑๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี ที่ ชบ ๐๐๒๒/๘๒๑๒ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ โดยอ้างว่าที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีได้มีการครอบครองทำประโยชน์มาจนถึงปัจจุบันเกินกว่า ๑๐๐ ปี อีกทั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตชุมชนและอยู่ห่างจากป่าชายเลนประมาณ ๓ ถึง ๔ กิโลเมตร ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงมิได้อยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบโดยยื่นตามคำสั่งเดิม ตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี ที่ ชบ ๐๐๒๒/๑๓๖๖๕ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองกลางเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๔

หลังจากนั้น เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยเจ้าหน้าที่ของสถานีพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนที่ ๕(ชลบุรี) ได้ร่วมกับผู้ฟ้องคดีและครอบครัวได้ทำการตรวจสอบพื้นที่ที่ดินแปลงพิพาทโดยใช้เครื่องมือในการตรวจจับพิกัด (GPS) แล้วปรากฏว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ และอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ และเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ ทั้งแปลง

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งปฏิเสธการขออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ตามคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน (น.ส.๑ ข.)

ฉบับที่ ๑๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เนื่องจากที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ทั้งแปลง ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินแปลงที่ตั้งอยู่ในท้องที่หมู่ที่ ๔ ตำบลคลองคำหาร อำเภอมือเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน (น.ส.๑ ข.) ฉบับที่ ๑๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ โดยระบุว่า ที่ดินแปลงนี้ผู้ขอได้ที่ดินมาโดยรับให้และครอบครองต่อเนื่องมาจากนายเครือผู้เป็นบิดา ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๑ โดยไม่มีเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน แต่เป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากเจ้าของที่ดินคนก่อน ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา คำขอดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามนัยมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๘๖ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เป็นผู้ที่ได้ครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๙ ใช้บังคับ และไม่ได้รับการผ่อนผันการแจ้งการครอบครองจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๙ ประกอบกับเมื่อพิจารณาตามคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ว่า ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินตามคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน (น.ส.๑ ข.) ฉบับที่ ๑๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เป็นที่ดินที่ไม่มีหลักฐานการครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ กำหนดให้ที่ดินในบริเวณดังกล่าวอยู่ในพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ที่ดินแปลงดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นที่ดินประเภทที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔(๕) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๙ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ นั้น กรณีจึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ เห็นว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๘๖ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ประกอบกับข้อ ๕ ถึงข้อ ๗ ของระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๓๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์

และวิธีการให้อำนาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ให้แก่ผู้ที่ได้ครอบครองที่ดิน อยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) และไม่ได้รับการผ่อนผันการแจ้งการครอบครองจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๕๗ รวมทั้งผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย โดยผู้ขอ (๑) จะต้องเป็นผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (๒) จะต้องไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และมีได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๕๗ (๓) จะต้องเป็นผู้ซึ่งปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (๔) จะต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ๔.๑ ที่ดินนั้นถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ๔.๒ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ๔.๓ มีความจำเป็นอื่นโดยได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียงการให้อำนาจแก่รัฐในการจัดที่ดินให้แก่ บุคคลดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น มิใช่หมายความว่ารัฐจะต้องออกเอกสารสิทธิให้แก่บุคคลเหล่านั้นเพราะเป็นบุคคลผู้มีสิทธิในที่ดิน แต่การที่รัฐจะดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้บุคคลดังกล่าวได้ ตามคำขอดังกล่าวนั้น จะต้องปรากฏว่าที่ดินที่นำมาขออนุญาตนั้นเป็นที่ดินที่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและไม่เป็นที่ดินซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรังวัดเพื่อขอออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน (น.ส.๑ ข.) ฉบับที่ ๑๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ โดยระบุว่า ที่ดินแปลงนี้ผู้ฟ้องคดีได้ที่ดินมาโดยรับให้และครอบครองต่อเนื่องมาจากนายเครือผู้เป็นบิดา ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๑ เป็นต้นมา โดยไม่มีเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน แต่เป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องจากเจ้าของที่ดินคนก่อน ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีความจำเป็นที่จะนำโฉนดที่ดินไปค้ำประกันเงินกู้จากสถาบันการเงิน อีกทั้ง ยังไม่ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในท้องที่หมู่ที่ ๔ ตำบลคลองคำหลุ อำเภอมือซบบุรี จังหวัดชลบุรี ได้เคยมีการประกาศกำหนดโครงการเดินสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการเฉพาะรายได้ตามมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีมีสภาพเป็นที่ดินซึ่งเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ หรือไม่ เห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ได้กำหนดให้จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนเป็น ๓ ประเภท ซึ่งประกอบด้วยเขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจ ก. และเขตเศรษฐกิจ ข. พร้อมกับได้กำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละเขตไว้ ซึ่งถือว่าเป็นการวางนโยบายของรัฐที่ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดแนวเขตกำหนดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะต้องถือปฏิบัติ โดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดความหมายของคำว่า “เขตเศรษฐกิจ ข.” หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ได้ แต่ต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย ได้แก่ พื้นที่การเกษตร พื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่เป็นแหล่งชุมชน พื้นที่เป็นแหล่งการค้า พื้นที่เป็นแหล่งเทียบเรือ และพื้นที่อื่น ๆ ดังนั้น ที่ดินที่จะถือว่าเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ นั้น จะต้องเป็นที่ดินซึ่งโดยสภาพเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเท่านั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามหลักฐานการอ่าน แปล ตีความและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศของผู้เชี่ยวชาญของศาลว่า ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินที่ได้มีการทำประโยชน์ เต็มทั้งแปลงมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้นมา แม้หลักฐานดังกล่าวจะมีโฆษณาแสดงสิทธิในที่ดิน อันเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินทำนองเดียวกันกับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินเต็มทั้งแปลงและไม่มีสภาพเป็นพื้นที่ป่าชายเลนมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้นมา จึงถือได้ว่า ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีไม่มีลักษณะเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำการตรวจสอบที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีแล้วปรากฏว่า ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในแผนที่ภูมิประเทศระวาง 5135 I 1486 ย่อมมีผลทำให้ที่ดินซึ่งมีสภาพเป็นพื้นที่ป่าชายเลนในระวางดังกล่าวมีสถานะเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ เท่านั้น ซึ่งไม่มีผลทำให้ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีกลับไปมีสถานะเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ แต่อย่างใด

มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีตามคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน (น.ส.๑ ข.) ฉบับที่ ๑๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เป็นที่ดินซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน (น.ส.๑ ข.) ฉบับที่ ๑๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ตามนัยมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอ้างว่า เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทต่อเนื่องมาจากเจ้าของที่ดินคนก่อน ๆ



ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๕ เป็นต้นมา โดยมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ และที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีไม่มีลักษณะเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ดังที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วข้างต้น ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสถานะเป็นที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติของ ประเทศ อันเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามข้อ ๘(๒) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น และข้อ ๑๔(๕) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไป ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งปฏิเสธการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ตามคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน (น.ส.๑ ข.) ฉบับที่ ๑๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เนื่องจากที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ทั้งแปลง จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี ที่ ชบ ๐๐๒๒/๘๒๑๒ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ และที่ ชบ ๐๐๒๒/๑๑๕๑๖ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย แต่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามผลการรังวัดเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๒ ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด คำขออื่นให้ยก และยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นฟ้องด้วยในบางส่วน

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปพิจารณาดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการเพื่อออกโฉนดที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดต่อไปให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด นอกจากที่แก้ไขเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด**  
**เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย**  
**(อุทธรณ์คำพิพากษา)**

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๔๑๒๕/๒๕๔๔ หมายเลขแดง ที่ ๑๒๖๒/๒๕๔๗ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำป ะโยชน์ (น.ส.๓) เลขที่ ๕๔ ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ประมาณ ๒๗ ไร่ และที่ดินพิพาทส่วนที่เกินจากที่ดินที่ระบุไว้ตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าว รวมทั้งหมด ๔๔ ไร่ โดยผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินดังกล่าวมาจาก นายละมัย มะใบ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๔ และได้ทำประโยชน์ในที่ดินโดยการเพาะเลี้ยงกุ้งและให้บุคคลอื่นเช่าทำนากุ้ง ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอออกโฉนดที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) เลขที่ ๕๔ ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำการรังวัดที่ดิน ปรากฏว่าที่ดินพิพาทมีเนื้อที่ดินเกินกว่าจำนวนที่ปรากฏตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จำนวน ๑๔ ไร่เศษ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามจำนวนเนื้อที่ดินที่ปรากฏตามหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับโฉนดที่ดินดังกล่าวเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งให้ ผู้ฟ้องคดีดำเนินการยื่นคำร้องขอออกโฉนดที่ดินในที่ดินพิพาทส่วนที่เหลือ ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นคำร้องต่อผู้ถูกฟ้อง คดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการสอบพยานบุคคลถึงสภาพที่ดิน ส ภาพการครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๐ และวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ นายสมใจ ภิญโญ นายเพลิน อินพุ่ม นายชัย เกิดอยู่เจริญ และนายสุเทพ สุวรรณกิจ ซึ่งให้ถ้อยคำว่ ที่ดินพิพาทมีการครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนปี พ.ศ. ๒๔๙๗ และไม่ใช่เป็นที่สงวนหวงห้ามของทางราชการ ไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไม่เป็นที่ป่าไม้ ผู้ถูกฟ้อง คดีที่ ๒ จึงได้ทำการรังวัดที่ดินพิพาทและคณะกรรมการจังหวัดชลบุรีได้ตรวจสอบที่ดินพิพาทแล้ว เห็นควรออกโฉนดที่ดินให้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะกรรมการตรวจสอบการออกโฉนดที่ดินในที่ดินพิพาท ส่วนที่เหลือมีความเห็นว่า ควรให้ผู้เชี่ยวชาญแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศทำความเห็นเสียก่อนว่าที่ดินพิพาท มีการทำประโยชน์ก่อนปี พ .ศ. ๒๔๙๗ หรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตีความและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ พ .ศ. ๒๕๔๖ แล้ว ปรากฏว่าที่ดินพิพาทไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์และมีสภาพเป็นป่าชายเลนอยู่ประมาณร้อยละ ๔๗ ของพื้นที่ดิน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ารายงานผลการตรวจสอบ แปล ตีความและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ

ดังกล่าวไม่ถูกต้อง เนื่องจากตามรายงานทิศตะวันตกของที่ดินพิพาทระบุว่าจดป่าสาธารณะ แต่ตามแผนที่ท้ายรายงานปรากฏว่าจุดที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๘๔๗ เลขที่ดิน ๖๘ ตำบลคลองคำหุ อำเภอมือเมืองชลบุรี และไม่มีทิศจดป่าสาธารณะ และระยะทางจากจังหวัดชลบุรีถึงวิทยาลัยพลศึกษาชลบุรีเท่ากับ ๖ กิโลเมตร ไม่ใช่ ๓ กิโลเมตร ระยะทางจากวิทยาลัยพลศึกษาชลบุรีถึงที่ดินพิพาทเท่ากับ ๒ กิโลเมตร ไม่ใช่ ๔ กิโลเมตร เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ฉบับลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ แจ้งยกเลิกคำขออนุญาตที่ดินพิพาทส่วนที่เหลือ โดยอ้างว่าที่ดินพิพาทไม่มีหลักฐานแสดงการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย อยู่ก่อนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์จะพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้ได้ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๔ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้นเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบแล้วปรากฏว่า ที่ดินพิพาทอยู่ในพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข . ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ทั้งแปลง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ถูกต้องเพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขอให้กรมป่าไม้ตรวจสอบการทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทเท่านั้น และสภาพความเป็นจริงที่ตั้งของที่ดินพิพาทไม่มีส่วนหนึ่งส่วนใดติดกับป่าสงวนหรือป่าชายเลน และที่ดินรอบแปลงที่ดินพิพาทได้มีการออกโฉนดที่ดินแล้วทุกแปลง คำสั่งยกเลิกคำขออนุญาตโฉนดที่ดินพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้อง

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งยกเลิกคำขออนุญาตโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีฉบับลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๐ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการออกโฉนดที่ดินในที่ดินพิพาทให้แก่ ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย โดยมีได้แจ้งการครอบครองตามคำขอฉบับที่ ๑๓๘/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๐ ในที่ดินพิพาท โดยอ้างว่าได้ซื้อที่ดินพิพาทมาจากนายละมัย มะใบ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๔ และนายละมัย ได้ครอบครองที่ดินพิพาทมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๕๔ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการรังวัดแล้วผลการรังวัดได้ที่ดินมีเนื้อที่ ๑๔ ไร่ ๒ งาน ๘๖ ตารางวา เจ้าของที่ดินข้างเคียงได้ออกไปประวัชชีแนวเขตและลงชื่อรับรองแนวเขตครบทุกด้าน ผู้แทนนายอำเภอเมืองชลบุรีได้ออกไปร่วมตรวจและรับรองว่าที่ดินพิพาทไม่เป็น ที่สาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกันหรือที่สงวนหวงห้ามของทางราชการประกาศรบกกำหนด ๓๐ วัน ไม่มีผู้ใดคัดค้าน ต่อมา คณะกรรมการตามคำสั่งจังหวัดชลบุรี ที่ ๑๐๕๗/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ได้ออกไปตรวจสภาพที่ดินพิพาทเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ผลการตรวจสภาพที่ดินพิพาท ปรากฏว่าสภาพการทำประโยชน์

เต็มทั้งแปลงโดยการทำบ่อเลี้ยงกุ้ง ขณะทำการตรวจสอบได้ พักบ่อไว้ ทำให้มีต้นป่าเสมขึ้น เล็กน้อย ที่ดินพิพาทไม่อยู่ในเขตป่าไม้ใดๆ และตรวจเอกสารที่ผู้ฟ้องคดีนำมาแสดงพร้อมทั้ง เอกสารที่ดินแปลงข้างเคียงแล้ว เชื่อว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมาย ที่ดินใช้บังคับ คณะกรรมการมีความเห็นว่าที่ดินพิพาทอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ ฟ้องคดีได้ เว้นแต่ผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ควรให้ฝ่ายที่ดินลงตำแหน่ง ที่ดินถ่ายทอดลงในแผนที่ของกรมแผนที่ทหาร มาตรฐาน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ให้ถูกต้องชัดเจน พร้อม รูปแผนที่ ร.ว. ๘ และเอกสารที่เกี่ยวข้องและส่งให้กรมป่าไม้ตรวจสอบการทำประโยชน์กับภาพถ่าย ทางอากาศว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (๑ ธันวาคม ๒๕๕๓) หรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ส่งรูปแผนที่มาตรฐาน ๑ : ๕๐,๐๐๐ พร้อมเอกสาร ที่เกี่ยวข้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อตรวจสอบสภาพการทำประโยชน์ตามหนังสือ ที่ ขบ ๐๐๒๒/ ๓๐๕๗ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ส่งสำเนารายงานการแปลตีความและ วิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ ซึ่งแปลตีความและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ปรากฏว่า บริเวณแปลงที่ดินพิพาท ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์และมีสภาพเป็นป่าชายเลนอยู่ประมาณร้อยละ ๔๗ ของพื้นที่แปลง ที่ดิน และ ในการตรวจสอบสภาพพื้นที่ในปัจจุบันไม่ปรากฏว่ามีการทำประโยชน์ในที่ดิน มีแต่ พันธุ์ป่าไม้ชายเลนขึ้นอยู่เกือบเต็มพื้นที่ตามหนังสือ ที่ ขบ ๐๐๑๑/๑๒๓๑ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ที่ ขบ ๐๐๒๒/๓๓๓๐ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตรวจสอบว่าที่ดินพิพาทที่ขออกโฉนดที่ดิน รายนี้อยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลน หรือไม่ เพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการก่อนออกโฉนดที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือ ที่ ขบ ๐๐๑๑/๕๕๖ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๔ แจ้งว่าได้ทำการตรวจสอบรูปแผนที่ภูมิประเทศมาตรา ส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ แสดงตำแหน่งที่ดินพิพาทที่ขออกโฉนดที่ดิน กับแผนที่การจำแนกเขตการใช้ ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ปรากฏว่า ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ทั้งแปลง การออกโฉนดที่ดินโดยมิได้แจ้งการ ครอบครองในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ซึ่งจำแนกไว้เป็นพื้นที่ป่าชายเลนนั้น กรมที่ดินได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๒๕.๔/ ๐๖๐๓๖ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๔ ตอบข้อหารือรายงานสงบ เชื่อมทอง ขออกโฉนดที่ดินโดย มิได้แจ้งการครอบครองในเขตพื้นที่ป่าชายเลนดังกล่าวว่า ที่ ดินป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข.ตามมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ เป็นที่ดินประเภทที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย ที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๔ (๕)

เว้นแต่จะมีหลักฐานแสดงการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อน  
 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ (หนังสือกรมป่าไม้ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๐๕/  
 ๑๕๑๕๖ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๓๖) ฉะนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินที่ผู้ขอรังวัดออก  
 โฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครองเป็นที่ดินอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ  
 ข. ทั้งแปลง และผู้ขอไม่มีหลักฐานใดๆ ที่แสดงได้ว่าการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่  
 ก่อนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงไม่สามารถออกเอกสารสิทธิในบริเวณ ที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้อง  
 คดีได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งยกเลิกคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินพิพาท เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม  
 ๒๕๔๔ และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีสามารถอุทธรณ์ได้ตาม  
 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามหนังสือ ที่ ขบ ๐๐๒๒/๑๓๒๖๘  
 ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ อุทธรณ์คำสั่ง  
 ทางปกครองตามความในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.  
 ๒๕๓๕ โดยระบุข้อโต้แย้งว่า ที่ดินพิพาทที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินมิได้อยู่ในเขตป่าชายเลน เขต  
 เศรษฐกิจ ข. เนื่องจากมีเขตป่าสงวนอยู่ชัดเจนแล้วและที่ดินบริเวณใกล้เคียงกันก็ได้มีการออก  
 โฉนดที่ดินไปหมดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่าไม่มี  
 หลักฐานหรือข้อเท็จจริงเพิ่มเติมที่จะหักล้างคำสั่งยกเลิกคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินพิพาทดังกล่าวได้  
 เนื่องจากที่ดินพิพาทที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินแปลงนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ตรวจสอบจากแผนที่ การ  
 จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม  
 ๒๕๓๐ ปรากฏว่าอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ทั้งแปลง ซึ่งการออกโฉนดที่ดินในเขต  
 พื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. กรมที่ดินได้ตอบข้อหารือรายงานสงบ ซึ่งขออนุญาตออกโฉนดที่ดินโดย  
 มิได้แจ้งการครอบครองในพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. เช่นเดียวกันว่าที่ดินป่าชายเลนเขต  
 เศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ เป็นที่ดินประเภทที่คณะรัฐมนตรี  
 สงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายที่  
 ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.  
 ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๕) เว้นแต่จะมีหลักฐานแสดงการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบ  
 ด้วยกฎหมายอยู่ก่อนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ แต่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดิน  
 มือเปล่าไม่มีหลักฐานแสดงการครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ  
 วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ จึงไม่สามารถออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนได้ จึงไม่เห็นด้วยกับคำ  
 อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดและยืนยันตามคำสั่งเดิม และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เห็นชอบเมื่อวันที่ ๘  
 ตุลาคม ๒๕๔๔ ให้ยกคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและยืนยันตามคำสั่งเดิม ส่วนโฉนดที่ดินแปลง  
 ใกล้เคียงที่ดินพิพาททุกแปลงออกมาจากหลักฐาน ส.ค.๑ ซึ่งได้แจ้งการครอบครองที่ดินไว้ถูกต้อง

ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๕๗ โฉนดที่ดินดังกล่าวจึงออกไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะคณะกรรมการตรวจสอบสภาพที่ดิน พินาพาทที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินตามคำสั่งจังหวัดชลบุรี ที่ ๑๐๕๗/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ว่าผลการตรวจสอบของคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่าที่ดินพินาพาทอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ แต่ผู้แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงตำแหน่งที่ดินพินาพาทในแผนที่ของกรมแผนที่ทหาร มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ให้ถูกต้องชัดเจน พร้อมรูปแผนที่ ร.ว. ๕ และเอกสารที่เกี่ยวข้องส่งให้กรมป่าไม้ตรวจสอบการทำประโยชน์กับภาพถ่ายทางอากาศว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (๑ ธันวาคม ๒๔๕๗) หรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ส่งแผนที่ทหารมาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ซึ่งได้ลงตำแหน่งที่ดินในระวางแล้วและแผนที่ลงระวางเนื่องจากรังวัดออกโฉนด มาตราส่วน ๑ : ๔๐,๐๐๐ พร้อมด้วยคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งเอกสารดังกล่าวให้กรมป่าไม้ตรวจพิสูจน์สภาพการทำประโยชน์ในที่ดิน กรมป่าไม้ไม่มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๑ และลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๒ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบผลการตรวจสอบเอกสาร แปลตีความและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ โดยผู้เชี่ยวชาญของศาลในทางวิเคราะห์แผนที่ ภาพถ่ายอากาศแล้ว ปรากฏว่าบริเวณแปลงที่ดินพินาพาท ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์และมีสภาพเป็นป่าชายเลนอยู่ประมาณร้อยละ ๔๗ ของแปลงที่ดินซึ่งเป็นลักษณะของป่าที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติมากกว่าป่าที่ปลูกขึ้น หากผู้ครอบครองมีอาชีพปลูกไม้พินชายก็อาจจะปลูกไม้พินดังกล่าวให้เต็มพื้นที่แปลงที่ดินเพื่อจะได้ตัดพินขายตลอดเวลา ไม่น่าจะปล่อยให้พื้นที่ว่างเปล่าโดยไม่มีการทำประโยชน์ถึงร้อยละ ๕๓ และในการตรวจสอบสภาพพื้นที่ปัจจุบันไม่ปรากฏการทำประโยชน์ มีแต่พันธุ์ไม้ป่าชายเลนขึ้นอยู่เกือบเต็มพื้นที่ ซึ่งผู้เชี่ยวชาญของศาลในทางวิเคราะห์แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศได้สรุปประเด็นการโต้แย้ง ดังนี้

๑. ตามรายงานตรวจสอบสภาพที่ดินพินาพาทปรากฏว่าทิศตะวันตกจดป่าสาธารณะเป็นไปตามสภาพพื้นที่ที่ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีนำชี้ เพราะมีเสาซีเมนต์ระบุว่าเป็นที่สาธารณะปักอยู่ และผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้โต้แย้งบันทึกตรวจสอบ

๒. เส้นทางจากจังหวัดชลบุรีถึงวิทยาลัยพลศึกษาชลบุรีนับจากทางแยกบ้านบางทราย และระยะทางจากวิทยาลัยพลศึกษาชลบุรีถึงแปลงที่ดินพินาพาทประมาณ ๔ กิโลเมตร และตามแผนที่แสดงตำแหน่งที่ดินพินาพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ดินพินาพาทตั้งอยู่ในทะเลห่างจาก ชายฝั่งเป็นระยะทาง ๑ กิโลเมตร ซึ่งไม่ควรจะนำมาขออนุญาตโฉนดที่ดิน

๓. จากการแปลและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศใช้กล้องคุณภาพสามมิติทำให้เห็นสภาพที่ดินได้ชัดเจน ซึ่งผลปรากฏว่าพบต้นเสม็ดพันธุ์ไม้ป่าชายเลนขึ้นอยู่เป็นส่วนใหญ่พื้นที่น้ำท่วมถึงโดยปรากฏในรายงานการตรวจสอบว่า มีสภาพป่าชายเลนอยู่ประมาณร้อยละ ๔๗ ของพื้นที่ดินพิพาท นอกนั้นไม่พบร่องรอยการทำประโยชน์

๔. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบว่า ได้ตรวจสอบตำแหน่งที่ดินตามแผนที่มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับแผนที่การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ปรากฏว่าที่ดินแปลงนี้อยู่ในเขตพื้นที่ป่า ชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ทั้งแปลง

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินพิพาทต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ราวต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตรวจสอบทั้งสภาพแวดล้อม เอกสาร และพยานบุคคล ตามระเบียบของทางราชการแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำรังวัดปักหลักเขตแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ได้เนื้อที่ ๑๔ ไร่ ๒ งาน ๘๖ ตารางวา และได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำคณะกรรมการ จังหวัดไปตรวจสอบที่ดินพิพาท เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ผลการตรวจสอบปรากฏว่าที่ดินมีสภาพการ ทำประโยชน์เต็มทั้งแปลงโดยการทำบ่อเลี้ยงกุ้ง ขณะทำการตรวจสอบได้พักบ่อไว้ ทำให้มีต้นเสม็ดขึ้นเล็กน้อย ที่ดินพิพาทไม่อยู่ในเขตป่าไม้อะไรๆ ที่ดินพิพาทและที่ดินแปลงข้างเคียงมีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ กรณีจึงอยู่ในเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ แต่ผู้แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ลงลายมือชื่อในรายงานผลการตรวจสอบโดยอ้างว่ามีต้นไม้มาก โดยมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงตำแหน่งที่ดินพิพาทในแผนที่ของกรมแผนที่ทหารมาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ให้ถูกต้องชัดเจน พร้อมรูปแผนที่ ร.ว.๘ และเอกสารที่เกี่ยวข้องส่งให้กรมป่าไม้ตรวจสอบการทำประโยชน์กับภาพถ่ายทางอากาศว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (๑ ธันวาคม ๒๕๔๑) หรือไม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบที่ดินตามแผนที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับแผนที่การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ปรากฏว่าที่ดินอยู่ในพื้นที่ป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. ทั้งแปลง นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตรวจสอบสภาพที่ดิน เอกสาร พยานบุคคล ทำการรังวัดปักหลักเขต ประกาศครบกำหนดตามกฎหมายแล้ว และคณะกรรมการตรวจสอบแล้วเห็นว่าอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบในขณะนั้นว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. เป็นที่หวงห้ามของทางราชการไม่สามารถรังวัดออกโฉนดที่ดินได้ แต่มาคัดค้านภายหลังจากนั้นประมาณ ๔ ปี

นอกจากนั้น ในบริเวณที่ดินข้างเคียงของที่ดิน พืพาทมีที่ดินมือเปล่าแปลงหนึ่ง ที่มีได้มีการแจ้งการครอบครองที่ดิน แต่มีการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ และได้รับการออกโฉนดที่ดินแล้วเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๔๐ ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ออกโฉนดที่ดินพืพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยเทียบเคียงกับกรณีการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินของนางสงบ เชื่อมทอง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าที่ดินของนางสงบ อยู่ห่างจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีมาก และที่ดินของนางสงบไม่ปรากฏว่ามีการตรวจสอบและออกประกาศตามกฎหมายจนครบกำหนดและไม่มีผู้ใดคัดค้านหรือไม่ และนางสงบก็ไม่ได้นำเรื่องไปฟ้องคดีต่อศาล โดยหากมีการฟ้องคดีต่อศาล นางสงบก็อาจชนะคดีได้

ส่วนการที่ผู้เชี่ยวชาญการอ่านแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ กรมป่าไม้ได้ออกตรวจที่ดิน พืพาทโดยวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศของปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ปรากฏว่าที่ดินไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์ และมีสภาพเป็นป่าชายเลนประมาณร้อยละ ๔๗ นั้น สภาพจริงไม่ใช่ป่าชายเลน แต่เป็นดงไม้ปรังเป็นส่วนใหญ่ มีโกงกางและแสมอยู่บ้าง ต้นไม้ที่ปรากฏ ในแผนที่เป็นต้นไม้ที่ปลูกขึ้นเพื่อใช้สอยและเอาไม้ขาย ที่ดินพืพาทจึงไม่ใช่ป่าชายเลน การที่มีการวิเคราะห์ว่าที่ดินพืพาทมีลักษณะเป็นป่าชายเลนที่เกิดตามธรรมชาติมากกว่าที่จะเป็นป่าปลูกขึ้น หาก ผู้ครอบครองมีอาชีพปลูกไม้เอาไว้ใช้สอยและขาย ก็น่าจะปลูกให้เต็มพื้นที่เพื่อจะได้ตัดขายได้ตลอด ไม่น่าจะปล่อยให้ไม้ไม่ทำประโยชน์ถึงร้อยละ ๕๓ ผู้ฟ้องคดียืนยันว่าที่ดินพืพาทไม่ใช่ป่าชายเลนเพราะน้ำท่วมไม่ถึงเนื่องจากธรรมชาติของไม้ปรัง ไม้โกงกางและแสมนั้น ตัด ปลูกในที่ที่มีน้ำซึม จึงเห็นได้ว่าต้นไม้ที่ขึ้นในที่ดินพืพาทร้อยละ ๔๗ นั้น ปลูกขึ้นติดกับแพรกต้นไม้ โดยอาศัยน้ำซึมจากแพรกมาหล่อเลี้ยง เหตุที่พื้นที่อีกร้อยละ ๕๓ ไม่ได้ปลูกอะไรเพราะน้ำจากแพรกซึมไม่ถึง ถ้าเป็นพื้นที่น้ำท่วมถึง ป่าชายเลนที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติก็ น่าจะขึ้นเต็มพื้นที่ร้อยละ ๑๐๐ ส่วนผลการตรวจสอบสภาพพื้นที่ปัจจุบัน ไม่ปรากฏการทำประโยชน์มีแต่พันธุ์ไม้ป่าชายเลนขึ้นอยู่เกือบเต็มพื้นที่ เป็นการวิเคราะห์แตกต่างจากคณะกรรมการตรวจสอบที่ดินพืพาทและตามรายงานระบุว่าทิศตะวันตกของที่ดินพืพาทจดป่าสาธารณะ แต่ตามสภาพที่ ดินจริงที่ดินพืพาทจดที่ดินมีโฉนดที่ดินแล้วถึง ๒๘ ไร่ กว่าและห่างจาก ป่าสาธารณะประมาณ ๑๐๐ กว่าเมตร ระยะทางจากจังหวัดถึงวิทยาลัยพลศึกษา ชลบุรี ประมาณ ๓ กิโลเมตร ความจริงมีระยะทาง ๖ กิโลเมตร ระยะทางจากวิทยาลัยพลศึกษา ชลบุรี ถึงที่ดินพืพาทประมาณ ๔ กิโลเมตร ความจริงมีระยะทางเพียง ๒ กิโลเมตร

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การเพิ่มเติมว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นในการรับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินพืพาทซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อทราบถึงสิทธิในที่ดินพืพาทของผู้ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินและเพื่อกำหนดตำแหน่งที่ดินที่จะทำการรังวัด ประกอบหลักฐานการชี้ระวาง (ร.ว. ๑๐) ถือเป็นเพียงขั้นตอนเริ่มต้นในการรังวัดออกโฉนดที่ดินเท่านั้น ซึ่งจะต้องมีการรังวัดทำแผนที่และพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ต่อไป และการนำเรื่อง



ขออนุญาตที่ดินของผู้ฟ้องคดีเสนอต่อคณะกรรมการตา มคำสั่งจังหวัดชลบุรี ที่ ๑๐๕๗/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๐ นั้น เป็นนโยบายของจังหวัดชลบุรี ที่เห็นควรให้การดำเนินการออก โฉนดที่ดินเฉพาะรายประเภทที่มีได้แจ้งการครอบครองเป็นไปโดยรอบคอบและถูกต้อง จึงได้มี คำสั่งดังกล่าวแต่งตั้งให้คณะกรรมการทำการตรวจสอบและกลับ กรองให้ถูกต้องที่สุดจึงจะออก โฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอต่อไป สำหรับกรณีออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีปรากฏว่าผู้แทนป่าไม้จังหวัด ชลบุรีในฐานะกรรมการตามคำสั่งดังกล่าวได้ทำความเข้าใจว่า เนื่องจากสภาพการทำประโยชน์ใน ที่ดินมีร่องรอยการทำนาทุ่งมาก่อน แต่ในขณะที่ทำการตรวจสอบพบว่าเป็นที่ปล่อยทิ้งร้างว่างเปล่า มีดินแสมซึ่งเป็นพันธุ์ไม้ป่าชายเลนขึ้นกระจายอยู่ทั่วไป ดังนั้นเพื่อความถูกต้องและรอบคอบใน การตรวจสอบข้อเท็จจริงในอดีต เห็นสมควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงตำแหน่งที่ดินถ่ายทอดลงใน แผนที่ของกรมแผนที่ทหาร มาตรฐาน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ให้ถูกต้องชัดเจนพร้อมรูปแผนที่ ร.ว. ๕ และ เอกสารที่เกี่ยวข้อง ส่งให้กรมป่าไม้ตรวจสอบการทำประโยชน์กับภาพถ่ายทางอากาศว่าได้มีการ ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่ ซึ่งผลการ ดำเนินการดังกล่าว กรมป่าไม้รายงานจากการแปลตีความ และวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้ว ปรากฏว่าบริเวณแปลงที่ดินไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์และมีสภาพเป็นป่าชายเลน อยู่ประมาณร้อยละ ๔๗ ของพื้นที่แปลงที่ดิน ทั้งในการตรวจสอบสภาพพื้นที่ปัจจุบันไม่ปรากฏการ ทำประโยชน์แต่อย่างใด มีแต่พันธุ์ไม้ป่าชายเลนขึ้นอยู่เกือบเต็มพื้นที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ ดำเนินการสอบสวนพยานผู้สูงอายุซึ่งเป็นราษฎรผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง ได้ความว่าที่ดิน แปลงนี้มีการครอบครองทำประโยชน์มาหลายสิบปีโดยการปลูกไม้พิน เช่น ไม้ปรัง ไม้โกงกางและ แสม ซึ่งชาวบ้านทั่วไปในบริเวณดังกล่าวมีอาชีพปลูกไม้พินขายเป็นส่วนใหญ่ ไม่ใช่ป่าไม้ ธรรมชาติ ทั้งจากการตรวจสอบระวางแผนที่ปรากฏว่าบริเวณรอบแปลงที่ดินที่ขออนุญาตที่ดิน มีการออกโฉนดที่ดินเต็มพื้นที่แล้ว โดยออกสืบเนื่องมาจาก ส.ค. ๑ ซึ่งหลักฐาน ส.ค. ๑ ทุกแปลง มี การจดแจ้งสภาพที่ดินว่า “ปลูกไม้” ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือ ที่ ขบ ๐๐๒๒/๓๕๑๓ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๒ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าจากการตรวจสอบและสอบสวนดังกล่าวมีเหตุผลน่าเชื่อว่า ที่ดินที่ผู้ขอ นำรังวัดออกโฉนดที่ดินมีการครอบครองทำประโยชน์โดยการปลูกไม้พินมาก่อนวันที่ ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบ และได้พบว่าสภาพป่าชายเลน จำนวนร้อยละ ๔๗ ของพื้นที่ตามผลการอ่าน แปลตีความและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้น เป็นป่าไม้ที่เกิดจากการปลูกขึ้นมาหรือเป็นป่าไม้ตามธรรมชาติ ซึ่งผลการตรวจสอบ ของกรมป่าไม้ได้ความโดยสรุปว่าสภาพป่าชายเลนนี้ เป็นลักษณะของป่าที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ มากกว่าป่าที่ปลูกขึ้นมาและเพื่อความรอบคอบอีกชั้นหนึ่งในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินพิพาทให้ ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ที่ ขบ ๐๐๒๒/๓๓๓๐ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ แจ้ง

ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ตรวจสอบว่าที่ดินพิพาทแปลงที่ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนหรือไม่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้แจ้งตามหนังสือ ที่ ขบ ๐๐๑๑/๕๘๖ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๔ ว่าได้ให้เจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบตำแหน่งที่ดินตามแผนที่มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับแผนที่การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ปรากฏว่าที่ดินแปลงนี้อยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ทั้งแปลง จังหวัดชลบุรีได้หารือทางปฏิบัติตามหนังสือจังหวัดชลบุรี ค่วนที่สุด ที่ ขบ ๐๐๒๒/๓๕๕๗ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ไปยังกรมที่ดิน กรณีนางสงข ข้อมทอง ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ซึ่งกรมที่ดินได้ตอบข้อหารือตามหนังสือกรมที่ดิน ค่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๒๕.๔/๐๖๐๓๖ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๔ ว่า ที่ดินป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ เป็นที่ดินประเภทที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๔ (๕) เว้นแต่จะมีหลักฐานแสดงการครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ เห็นชอบผลการพิจารณาทบทุนกรอบแนวทางแก้ไขปัญหาค่าครองชีพพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งได้มีมติร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ มอบหมายตามข้อ ๒.๑ ว่า “อนุญาตให้ราษฎรได้เข้าไปอยู่อาศัยในเขตป่าชายเลน โดยมิได้ออกเอกสารสิทธิก่อนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ยังคงอยู่ต่อไปได้ แต่ไม่อนุญาตให้ทำกิน ทั้งนี้ ต้องขออนุญาตจากกรม ป่าไม้ทุกปี และห้ามมิให้มีการออกเอกสารสิทธิใดๆ ทั้งสิ้น ” ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีบันทึก ที่ ขบ ๐๐๒๒/๑๐๐๕๒ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ที่ดินพิพาทที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะขออนุญาตออกโฉนดที่ดินให้ได้และได้สั่งยกเลิกคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เห็นชอบเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๔

โดยที่สภาพบริเวณที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตออกโฉนดที่ดินมีการออกโฉนดที่ดินเกือบเต็มพื้นที่แล้ว การตรวจสอบเบื้องต้นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ทราบว่าเป็นพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่าชายเลน จะทราบได้ก็ต่อเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาและรับผิดชอบโดยตรงได้แจ้งให้ทราบ และผลการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จากพยานเอกสาร พยานบุคคลผู้สูง อายุ ก็ได้ข้อสรุปว่าที่ดินแปลงนี้น่าจะมีการครอบครองมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่เมื่อปรากฏเอกสารหลักฐานของทางราชการ (แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และผลการอ่าน

แปล ตีความและวิเคราะห์แผนที่ภาพถ่ายดังกล่าว ) ปรากฏชัดเจนว่าไม่ได้มีการครอบครองทำประโยชน์อยู่ในที่ดินมาก่อน จึงต้องฟังตามพยานเอกสารดังกล่าว ดังนั้น กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเป็นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข . ซึ่งเป็นที่ต้องห้ามไม่ให้ออกโฉนดที่ดินตั้งแต่ตอนแรก และกรณีที่ได้ยกมาเป็นข้อพิจารณาไม่ออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีเมื่อเวลาผ่านไปประมาณ ๔ ปี นั้น ก็อยู่ในหลักการพิจารณาด้วยความรอบคอบและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี โดยจะเห็นได้จากการที่กรมป่าไม้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบว่าผลการอ่าน แปล ตีความและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศบริเวณ ที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์และมีสภาพเป็นป่าชายเลนประมาณร้อยละ ๔๗ และสภาพที่ดินปัจจุบันมีแต่พันธุ์ไม้ป่า ชายเลนอยู่เกือบเต็มพื้นที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังดำเนินการตรวจสอบเพิ่มเติม โดยการตรวจสอบพยานเอกสารและสอบสวนพยานบุคคลผู้สูงอายุและได้ขอให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตรวจสอบเกี่ยวกับป่าชายเลนดังกล่าวว่า เกิดโดยธรรมชาติหรือเกิดขึ้น โดยการปลูก เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ยืนยันว่าเป็นป่าชายเลนที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังได้หารือไปยังกรมที่ดินอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งกรมที่ดินได้แจ้งให้ทราบว่าที่ ดินป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข . ตามมติคณะรัฐมนตรีไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้พิจารณาสั่งยกเลิกคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การสั่งยกเลิกคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินในที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดี จึงมิได้เป็นการสั่งยกเลิกตามอำเภอใจและปราศจากเหตุผลตามกฎหมายแต่อย่างใด ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีคัดค้านว่าที่ดินมีแปลว่ามีได้แจ้งการครอบครองข้างเคียงกับที่ดินพิพาทได้ออกโฉนดที่ดินไปแล้วเมื่อปี พ .ศ. ๒๕๔๐ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตรวจสอบและได้ส่งสำเนาเรื่องราวการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวมาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้การเพิ่มเติมโดยถือตามคำให้การเดิม

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเพียงประเด็นเดียวว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิเสธไม่ออกโฉนดในที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า หลักเกณฑ์การพิจารณาคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยไม่มีหลักฐานในที่ดินตามมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นั้น ผู้ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องเป็นผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือเป็นผู้ครอบครองต่อเนื่อง และยังจะต้องพิจารณาต่อไปว่าที่ดินนั้นอยู่ในท้องที่ที่มีการประกาศตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม่ ซึ่งการประกาศตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง ดังกล่าวมีผลต่อเนื่องถึงการเป็นผู้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากการปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี มีทางเลือก ๒ วิธีคือ วิธีที่หนึ่ง ไป

แจ้งการครอบครองเพื่อแสดงความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินในท้องที่ที่ดิน ตั้งอยู่ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันปิดประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือวิธี ที่สอง พันกำหนดแล้ว ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน แต่ได้มานำเดินสำรวจหรือมอบหมายให้ผู้อื่นมานำเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัด ถือว่าผู้นั้นยังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้นอยู่ และถือว่าเป็นผู้ซึ่ง ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๒) หรือหากไม่ได้นำเดินสำรวจแต่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิตามมาตรา ๒๗ ตรี ก็สามารถนำไปรับรองการแจ้งดังกล่าวมาเป็นหลักฐานประกอบการขออนุญาตที่ดินเฉพาะ ราย ตามมาตรา ๕๘ ทวิ ได้ แต่ถ้าไม่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิไว้ และไม่ได้มานำเดินสำรวจก็ไม่มี สิทธิมาขอออกตามมาตรา ๕๘ ทวิ นอกจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ที่ดินที่ขอออกจะต้องไม่ เข้าข้อยกเว้นมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๔ ด้วย

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินพิพาทจากผู้ครอบครองเดิม โดยที่ดิน พิพาทมีแนวเขตติดต่อกับที่ดิน น .ส. ๓ เลขที่ ๕๔ ทางด้านทิศตะวันออกซึ่งผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินทั้ง สองแปลงดังกล่าว มาจากเจ้าของเดิมในคราวเดียวกัน ต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตโฉนดใน ที่ดินทั้งสองแปลง แต่เจ้าหน้าที่แจ้งว่าจะออกโฉนดที่ดินให้เฉพาะที่ดินที่มีหลักฐาน น .ส. ๓ เลขที่ ๕๔ ส่วนที่ดินแปลงที่ไม่มีหลักฐาน น.ส. ๓ ให้ผู้ฟ้องคดีไปยื่นคำขออนุญาตโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อที่ดินแปลง น .ส. ๓ เลขที่ ๕๔ ได้ออกเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๘๔๗๖ แล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ได้ไปยื่นคำขออนุญาตโฉนดที่ดินพิพาทโดยวิธีการออกโฉนดเฉพาะรายที่ ไม่มีหลักฐานในที่ดิน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งยกเลิกคำขออนุญาตโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากตรวจสอบจากรายงานการอ่านภาพถ่ายทางอากาศที่ถ่ายไว้เมื่อปี พ .ศ. ๒๕๕๖ แล้วพบว่า ที่ดินพิพาทมีสภาพเป็นป่าชายเลนร้อยละ ๔๗ ของพื้นที่ทั้งหมด มีที่ว่างถึงร้อยละ ๕๓ ซึ่งเป็น ลักษณะของป่าที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติมากกว่าป่าที่ปลูกขึ้น จึงรับฟังได้ว่า ไม่มีผู้ใดครอบ ครองทำ ประโยชน์ในที่ดินพิพาทมาก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินจะมีผลใช้บังคับ นอกจากนั้นที่ดินพิพาท ยังอยู่ในเขตป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข . ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ซึ่ง ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ .ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๔ (๕) เว้นแต่ผู้ฟ้องคดีจะมี หลักฐานการครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ดังนั้น เมื่อ ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาก่อนวันที่ประมวล กฎหมายที่ดินใช้บังคับ บักรวมทั้งมิใช่ผู้ครอบครองต่อเนื่องจากผู้ครอบครองและทำประโยชน์

ดังกล่าว และมีผู้ฟ้องคดีมีหลักฐานการครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ คณะรัฐมนตรีมีมติดังกล่าว ที่ดินพิพาทจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ แย้งว่าที่ดินพิพาทไม่มีส่วนใดติดกับป่าสงวนหรืออยู่ในเขต ป่าชายเลน และที่ดินแปลงอื่นรอบที่ดินพิพาทก็ได้ออกโฉนดที่ดินไปแล้วทั้งสิ้นนั้น เห็นว่า ผลการ ตรวจสอบตำแหน่งที่ดินพิพาทตามแผนที่มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ของสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี กับแผนที่การจำแนกเขตการ ใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ปรากฏว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ทั้งแปลง และ ไม่ปรากฏพยานหลักฐานอื่น ที่สนับสนุนข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว กรณีจึงฟังได้ว่าที่ดิน พิพาทอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ซึ่งต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ ข้อ ๑๔ (๕) ส่วนกรณีที่ที่ดินแปลงอื่นรอบที่ดินแปลงพิพาทมีการออกโฉนดที่ดินแล้วนั้น เห็นว่า เป็นข้อกล่าวอ้างที่ไม่อาจรับฟังได้เนื่องจากการขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินแต่ละแปลง เจ้าหน้าที่จะต้องแยกพิจารณาสิทธิของผู้ขอออกเอกสารสิทธิและสภาพที่ดินในขณะที่มีการขอออก เอกสารสิทธิในที่ดินแปลงนั้นๆ เป็นกรณีๆ ไป โดยหากกรณีเป็นการออกเอกสารสิทธิไปโดย ผิดพลาด ก็อาจมีการเพิกถอนหรือแก้ไขเอกสารสิทธิดังกล่าวได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาก่อนวันที่ ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและทั้งมิใช่ผู้ครอบครองต่อเนื่องจากผู้ที่ครอบครองที่ดินมาก่อน ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และเมื่อตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินพิพาทอยู่ในเขตป่าชายเลนเขต เศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ซึ่งต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ ข้อ ๑๔ (๕) โดยผู้ฟ้องคดีมิได้มีหลักฐานการครอบครองที่ดินโดยชอบ ด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ ออกโฉนดที่ดินในที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และการที่ผู้ ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยเห็นว่าการปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชอบแล้วจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นควรยกฟ้อง เพราะ ไม่ใช่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายใน การออกโฉนดที่ดินในที่ดินพิพาท ศาลปกครองชั้นต้นจึง พิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากเดิมผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ครอบครองการทำประโยชน์

ประมาณ ๔๔ ไร่ จากนายละมัย มะใบ ซึ่งรับมรดกจากบรรพบุรุษและได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนปี พ.ศ. ๒๔๕๗ เรื่อยมาจนปี พ.ศ. ๒๕๐๔ จึงขายให้ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองและทำประโยชน์ตลอดมา หลังจากซื้อแล้วผู้ฟ้องคดีได้ขุดคูรอบที่ดินทั้งหมดเพื่อทำเป็นบ่อเลี้ยง กุ้งตามธรรมชาติ แต่ได้ให้นายอุเทน อิ่มสวัสดิ์ เช่าเลี้ยงกุ้ง ต่อมาการเลี้ยงกุ้งไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากน้ำทะเลเลีย กุ้งเกิดน้อย จึงหยุดพักการเลี้ยง เมื่อราวปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดีได้ขออนุญาตออกโฉนดที่ดินทั้ง ๔๔ ไร่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รังวัด ปรากฏว่ามีที่ดิน มี น.ส. ๑ เนื้อที่เพียง ๒๗ ไร่ ที่ดินที่เหลือเป็นที่ดินพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตออกโฉนดที่ดินที่มี น.ส. ๑ ก่อน แล้วจึงขออนุญาตแปลงพิพาท หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตรวจสอบและได้รังวัด ปรากฏว่าที่ดินพิพาทมีเนื้อที่ ๑๔ ไร่ ๒ งาน ๘๖ ตารางวา เจ้าของที่ดินข้างเคียง ทุกรายได้ลงชื่อรับรอง ไม่มีผู้ใดคัดค้านแนวเขต จากนั้นจังหวัดชลบุรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบสภาพที่ดิน และมีความเห็นว่าที่ดินพิพาทอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดให้ผู้ฟ้องคดีได้ ยกเว้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ยอมลงชื่อ ซึ่งเห็นได้ว่ากรณีของผู้ฟ้องคดีเข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕๕ ทวิ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องจากเจ้าของเดิม ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว จึงสามารถออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิวรรคสอง

ที่ดินพิพาทอยู่นอกเขตที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และอยู่นอกเขตที่ดินที่คณะกรรมการมีมติให้สงวนไว้เป็นป่าไม้แห่งชาติ ข้อนี้เกี่ยวข้องกับเรื่องพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าที่ดินพิพาทเป็นป่าชายเลน เขตเศรษฐกิจ ข. และศาลปกครองชั้นต้นก็เชื่อว่าที่ดินพิพาทเป็นป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ขกรณีดังกล่าวจึงเป็นปัญหาว่าที่ดินพิพาทเป็นป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. หรือไม่ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำว่า ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. นั้นต้องแยกเป็นสองตอน คือ คำว่า ป่าชายเลน ตอนหนึ่งและพื้นที่เศรษฐกิจ ข. อีกตอนหนึ่ง มิได้รวมเป็นคำเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยด้วย เพราะหากคำสั่งของคณะกรรมการระบุไว้จริง พื้นที่จะเข้าอยู่ในเขตเศรษฐกิจ ข. จะต้องเป็นป่าชายเลนเท่านั้น จะเป็นป่าอย่างอื่นหาได้ไม่ ฉะนั้น จึงต้องพิจารณาว่า “ป่าชายเลน” คือ ป่าชนิดใดก่อนผู้ฟ้องคดีได้ไปสอบถามเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ในกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งถึงคำว่า ป่าชายเลน ได้ความว่า คำว่าป่าชายเลน หมายถึง แผ่นดินบริเวณชายฝั่งทะเลที่เชื่อมกับทะเล มีระบบนิเวศน์ ที่ประกอบด้วยพืชพรรณและสัตว์ทะเลนานาชนิดอาศัยอยู่ร่วมกันในสภาพ ที่เป็นดินเลนและมีน้ำทะเลท่วมถึงสม่ำเสมอ น้ำทะเลขึ้น ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปคือ ที่ดินพิพาทเป็นป่าชายเลนหรือไม่ พยานบุคคลทั้ง ๔ ของผู้ฟ้องคดีก็ให้การไว้กับเจ้าพนักงานที่ดินว่า ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อมาจากนายละมัย แล้วได้ทำประโยชน์เลี้ยงกุ้งแบบธรรมชาติต่อมา ตลอดโดยไม่เคยทอดทิ้ง คำให้การของคณะกรรมการจำนวน ๔ คน ที่

จังหวัดชลบุรีได้ไปตรวจที่ดินพิพาท ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้ชี้แจงว่าที่ดินพิพาทมีสภาพ การทำประโยชน์เต็มทั้งแปลงโดยทำบ่อเลี้ยงกุ้ง จึงแสดงว่าที่ดินพิพาทมิใช่เป็นป่าชายเลน สำหรับหนังสือคัดค้านของกรรมการป่าไม้ คือ นายนเรศ สุรชีวะ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ก็มีได้แจ้งว่า ที่ดินพิพาทมีสภาพเป็นป่าชายเลน แต่แจ้งว่ามีร่องรอยการทำนาุ้งมาก่อน ขณะตรวจสอบพบว่าเป็นที่ปล่อยไว้เป็นที่ ว่างเปล่า มีดินแสมขึ้นกระจายทั่วไป ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้กรรมการทราบขณะตรวจสอบว่าได้พักการ เลี้ยงกุ้งไว้ชั่วคราว เนื่องจากน้ำทะเลเสีย ลูกกุ้งเกิดน้อย ทำให้มีดินแสมขึ้นอยู่ อีกทั้งประการต่อไป ตามคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ว่าแปลงที่ดินพิพาทอยู่กลางทะเลห่างจากฝั่งทะเล ๑ กิโลเมตร ตามแผนที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อเป็นดังนี้ ก็เท่ากับว่าที่ดินพิพาทอยู่กลางทะเลและที่ข้างเคียงและที่สงวนป่าพินก็ต้องอยู่ในทะเลด้วย ซึ่งขัดกับข้อเท็จจริงที่ดินพิพาทที่ตั้งอยู่บนบกห่างจากชายทะเลราว ๓๐๐ เมตร และยังขัดกับแผนที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่แสดงว่าที่ดินพิพาทอยู่บนบกเช่นกัน รวมตลอดทั้งขัดแย้ง กับคำให้การของพยาน ๔ คน ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ให้การไว้กับเจ้าพนักงานที่ดิน เห็นได้ว่าภาพถ่ายแผนที่ทางอากาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เชื่อถือไม่ได้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จำนวนระยะทางจากวิทยาลัยพลศึกษา ถึงที่ดินพิพาท ๔ กิโลเมตร ซึ่งความจริงห่างเพียง ๒ กิโลเมตร เท่านั้น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อ้างว่าเป็นไปตามการประมาณ ซึ่งก็ไม่น่าจะผิดพลาดถึงเท่าตัวเช่นนี้ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จำนวนระยะทางจากจังหวัด ถึงวิทยาลัยพลศึกษาเพียง ๓ กิโลเมตร ตามความเป็นจริงห่างถึง ๖ กิโลเมตร ครั้นผู้ฟ้องคดีแย้งไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กลับกล่าวว่าได้นับจากตำบลบางทราย ซึ่งรับฟังไม่ได้

เมื่อฟังได้ว่าพื้นที่พิพาทอยู่ห่างจากชายทะเลประมาณ ๓๐๐ เมตร และยังคงด้วยที่ดิน ป่าสงวน ๑ แปลง และที่ดินที่มีโฉนดแล้วอีก ๑ แปลง และน้ำทะเลท่วมไม่ถึงเวลาน้ำขึ้น ดังนั้น ที่ดินพิพาทจึงไม่ใช่ป่าชายเลนแต่อย่างใด จึงต้องถือว่าที่ดินพิพาทมิใช่ที่ดินที่อยู่ในเขตพื้นที่เศรษฐกิจ ข. ดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อ้าง คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมิได้นำคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีขึ้นมาวินิจฉัย เพียงแต่วินิจฉัยว่าไม่ปรากฏพยานหลักฐานอื่นใดสนับสนุนข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเชื่อตามภาพถ่ายทางอากาศ และคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่น่าเชื่อถือ ยังคลาดเคลื่อนอยู่มาก ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าที่ดินพิพาทมิได้อยู่ในพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. แต่อย่างใด จึงอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิเสธการออกโฉนดที่ดินพิพาทให้ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครอง ชั้นต้น เป็นพิพากษาตามคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นคำแก้อุทธรณ์โดยขอยื่นชั้นข้อเท็จจริง ตามคำให้การที่เคยยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แก้อุทธรณ์ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของ ศาลปกครองชั้นต้นโดยอ้างว่า คำว่า ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข . จะต้องแยกเป็นสองตอน คือ คำว่า ป่าชายเลนตอนหนึ่ง และพื้นที่เศรษฐกิจ ข. อีกตอนหนึ่ง มิได้รวมเป็นคำเดียวกัน นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นว่า “ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข .” เป็นกรณีที่สืบเนื่องจากการที่คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๗ แล้วมีมติเห็นชอบให้กำหนดเขตพื้นที่ป่าชายเลนให้แน่นอน โดยอาจจะกำหนดเป็น ๓ เขต คือ เขตสงวน เขตอนุรักษ์ และเขตพัฒนา และให้มีกฎหมายรองรับตามข้อเสนอแนะจากการสัมมนาระบบนิเวศวิทยาป่าชายเลนครั้งที่ ๔ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแห่งชาติ และได้มอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปพิจารณาดำเนินการเพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนตาม มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวต่อไป ซึ่งต่อมากรมป่าไม้ได้ดำเนินการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนทั่วประเทศ และได้เสนอรายงาน ผลการจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน ประเทศไทย ที่ผ่านการพิจารณาของ คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดเขตการใช้พื้นที่ป่าชายเลนแล้ว ให้คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๓๐ เห็นชอบด้วยกับรายงานผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนประเทศไทย โดยกำหนดแนวทางในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลนไว้เป็น ๓ เขต คือ (๑) เขตอนุรักษ์ หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่จะหวงห้ามไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ นอกจากจะปล่อยให้ เป็นไปตามธรรมชาติ เพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์ ซึ่งแบ่งเป็นพื้นที่ ๑๐ ประเภท (๒) เขตเศรษฐกิจ ก. หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์เฉพาะในกิจการ ด้านป่าไม้เพื่อผลผลิตที่สม่ำเสมอตามหลักวิชาการ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท (๓) เขตเศรษฐกิจ ข. หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาด้านอื่นๆ ได้ แต่ต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย ในพื้นที่ลักษณะนี้ ได้แก่ พื้นที่เกษตรกรรมเพื่อการกลั่นกรอง การเลี้ยงสัตว์ การประมง การทำนาเกลือ พื้นที่อุตสาหกรรมเพื่อ การทำเหมืองแร่ การสร้างโรงงานอุตสาหกรรม พื้นที่ ที่เป็นแหล่งชุมชน พื้นที่ที่เป็นแหล่งการค้า พื้นที่ที่เป็นท่าเทียบเรือ และพื้นที่อื่น ทั้งนี้ การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนประเทศไทยออกเป็นเขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจ ก . และเขตเศรษฐกิจ ข. ดังกล่าว ได้กำหนดโดยแผนที่จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนและได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและให้หน่วยงานราชการถือปฏิบัติต่อไป ผลปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ แล้วมีมติเห็นชอบด้วยกับ



แนวทางและผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินป่าชายเลนประเทศไทย ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอและให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ซึ่งเห็นได้ว่า “ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข.” เป็นพื้นที่ป่าชายเลน ตั้งอยู่ภายในขอบเขตแผนที่จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาของกรมป่าไม้ คณะอนุกรรมการพิจารณาการกำหนดเขตการใช้พื้นที่ป่าชายเลน และคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติชายเลนแห่งชาติแล้ว โดยลำดับ แม้สภาพพื้นที่ในปัจจุบันผู้ฟ้องคดีจะ อ้างว่าไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลนเนื่องจากน้ำทะเลท่วมไม่ถึง แต่เป็นดงไม้ปรุงเป็นส่วนใหญ่ มีไม้โกงกาง และเสมอยู่บ้าง ซึ่งปลูกเพื่อใช้สอยและเอาไว้ขาย โดยพันธุ์ไม้ดังกล่าวร้อยละ ๔๗ ปลูกติดกับแพรก ดัน ไม้ได้อาศัยน้ำซึมจากแพรกมาหล่อเลี้ยง ส่วนอีกร้อยละ ๕๓ นำจากแพรกซึมไม่ถึง จึงไม่ได้ปลูกต้นไม้ แต่โดยข้อเท็จจริงเมื่อที่ดินพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีขออกโฉนดติดกับเขตป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ย่อมถือว่าเป็นพื้นที่ป่าชายเลนซึ่งรัฐมีเจตนารมณ์เพื่อการสงวนหรืออนุรักษ์ไว้ให้เป็นพื้นที่ป่าชายเลน เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๕๗ ข้อ ๑๔ (๕) เว้นแต่จะมีหลักฐานแสดงการครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐

การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่จะเป็นป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ได้นั้น สภาพพื้นที่จะต้องเป็นป่าชายเลนเท่านั้น โดยป่าชายเลนตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้สอบถามเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแล้วได้ความว่า “ป่าชายเลน” หมายถึง แผ่นดินบริเวณชายฝั่งทะเลที่เชื่อมกับทะเล มีระบบนิเวศน์ที่ประกอบด้วยพืชพรรณ และสัตว์ทะเลนานาชนิดอาศัยอยู่ร่วมกันในสภาพที่เป็นดินเลน และมีน้ำทะเลท่วมถึงสม่ำเสมอตามน้ำทะเลขึ้น นั้น ข้ออ้างดังกล่าวเป็นเพียงคำนิยามของ “ป่าชายเลน” เท่านั้น แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้สอบถามเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ถึงความหมายของคำว่า ป่าชายเลนเศรษฐกิจ ข. ว่าหมายถึงพื้นที่ป่าชายเลนประเภทใด รัฐมีมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่ประเภทนี้ อย่างไร

สำหรับประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ตามคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่า แปลงที่ดินพิพาทอยู่กลางทะเลห่างจากฝั่งทะเล ๑ กิโลเมตร ตามแผนที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ย่อมเท่ากับว่าเมื่อที่ดินพิพาทอยู่กลางทะเล ที่ข้างเคียงและที่ป่าสงวน ป่าพื้นที่ต้องอยู่ในทะเลด้วย ซึ่งขัดกับข้อเท็จจริงที่ที่ดินพิพาทตั้งอยู่บนบกห่างจากชายทะเลราว ๓๐๐ เมตร ขัดกับแผนที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รวมถึงขัดกับคำให้การพยาน ๔ คน ของผู้ฟ้องคดี จึงเห็นว่าภาพถ่ายแผนที่ทางอากาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เชื่อถือไม่ได้ อีกทั้งผู้ถูกฟ้อง คดีที่ ๓ คำนวณระยะจากวิทยาลัยพลศึกษาถึงที่ดินพิพาท ๔

กิโลเมตร ซึ่งความจริงแล้วห่างเพียง ๒ กิโลเมตร และระยะทางจากจังหวัดชลบุรีถึงวิทยาลัยพลศึกษาเพียง ๓ กิโลเมตร แต่ความจริงแล้วห่างถึง ๖ กิโลเมตร เมื่อผู้ฟ้องคดีแย้งไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กลับบอกได้ว่านับจากตำบลบางทราย ซึ่งเป็นการแก้ตัวที่รับฟังไม่ได้ นั้น ข้อนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นว่าประเด็นต่างๆ ที่ผู้ฟ้องคดีได้ยกขึ้นอ้างนี้ เป็นกรณีที่น่ายั่วลลภ บังเกิดผล เจ้าหน้าที่แผนที่ภาพถ่าย ๘ ผู้เชี่ยวชาญของศาลในทางวิเคราะห์แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศได้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อกรมป่าไม้ ในเรื่องของผู้ฟ้องคดีได้แย้งความเห็นของผู้เชี่ยวชาญของศาลในทางวิเคราะห์แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ (นายวัลลภ) และขอความเป็นธรรมในการออกโฉนดที่ดิน โดยนายวัลลภได้ชี้แจงข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏและเป็นกรณีที่ได้ดำเนินการไปตามหลักวิชาการในการวิเคราะห์แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศตามอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กรมป่าไม้ได้มอบหมายให้เป็นผู้ตรวจสอบในเรื่องนี้ มิได้เป็นการกล่าวอ้างขึ้นลอยๆ เพื่อ อดความรับผิดชอบแต่อย่างใด ดังนั้น อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีนี้ไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะต้องยกขึ้นพิจารณาอีกและไม่เป็นประเด็นอันสำคัญแห่งคดีที่จะสามารถชี้ได้ว่าที่ดินพิพาทมิได้อยู่ในเขตเศรษฐกิจ ข. แต่ประการใด

ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินพิพาทมา จากนายละมัยเมื่อปี พ .ศ. ๒๕๐๔ โดยพื้นที่ส่วนเกินตามที่ระบุไว้ตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) เลขที่ ๕๔ ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี เนื้อที่ ๒๗ ไร่ เป็นจำนวนเนื้อที่ ๑๔ ไร่ ๒ งาน ๘๖ ตารางวา โดยพื้นที่ที่ดินพิพาทนี้ผู้ฟ้องคดีมีพยานบุคคล คือ นายสมใจ ภิญโญ นายเพลิน อินพุ่ม นายชัย เกิดอยู่ เจริญ และนายสุเทพ สุวรรณกิจ ต่างให้ถ้อยคำต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าที่ดินพิพาทได้มีการครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนปี พ .ศ. ๒๔๙๗ และทำให้การของคณะกรรมการตามคำสั่งจังหวัดชลบุรี ที่ ๑๐๙๗/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ที่ให้คณะกรรมการจำนวน ๕ คนออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย โดยมิได้แจ้งการครอบครองนั้น กรรมการ ๔ คนได้ทำบันทึกลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าที่ดินพิพาทมีสภาพการทำประโยชน์เต็มทั้งแปลง โดยการทำบ่อเลี้ยงกุ้ง อีกทั้งตามหนังสือคัดค้านของกรรมการอีก ๑ คน คือ นายนเรศ สุรชีวะ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ที่เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีได้ระบุว่าที่ดินพิพาท มีสภาพเป็นป่าชายเลน แต่ระบุว่ามิรื้อร่อยการทำนาทุ่งมาก่อน ดังนั้นจึงต้องฟังว่าที่ดินพิพาทมิใช่เป็นป่าชายเลนแล้ว ว ถือว่าที่ดินพิพาทมิใช่ที่ดินที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจ ข . ซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นว่าเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ว่า ที่ดินพิพาทมิได้ตั้งอยู่ในเขตป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข . ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ฟังยุติแล้วว่า ที่ดินพิพาทตามผลการตรวจสอบตำแหน่งที่ดิน ตามแผนที่มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ของสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี กับแผนที่การจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินใน ป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม

๒๕๓๐ ปรากฏว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข . ทั้งแปลง ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีหลักฐานการครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ครอบครองต่อเนื่องจากผู้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อน ที่ดินพิพาทจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้ และนอกจากนี้ในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ ให้นำพื้นที่ป่าชายเลนที่จำแนกออกเป็นเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ มารวมเป็นเขตอนุรักษ์ทั้งหมดและห้ามมิให้อนุญาตการใช้ประโยชน์พื้นที่ ป่าชายเลนในทุกกรณีทั้งภาครัฐและเอกชน และมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ อนุญาตให้ราษฎรเข้าไปอยู่อาศัยในเขตป่าชายเลน โดยมี得有เอกสารสิทธิก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ยังคงอยู่อาศัยต่อไปได้ แต่ไม่อนุญาตให้ทำกิน ทั้งนี้ต้องขออนุญาตจากกรมป่าไม้ทุกปี และห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิใดๆ ทั้งสิ้น อีกด้วย ดังนั้น คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับ บังคับข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินแปลงพิพาทมาจากผู้ครอบครองเดิม คือ นายละมัย มะใบ โดยทางด้านทิศตะวันออกของที่ดินพิพาทมีแนวเขตติดต่อกับที่ดิน น .ส. ๓ เลขที่ ๕๔ ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ประมาณ ๒๗ ไร่ ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๐๑ ซึ่งผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวมาจากเจ้าของเดิมใน คราวเดียวกัน และปรากฏหลักฐานที่มาของหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) เลขที่ ๕๔ ว่า นายละมัยได้แจ้งการครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๔๙๘ ปรากฏรายละเอียด ในเอกสารราชการว่า ได้ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้บังคับจำนวนเนื้อที่ดิน ๒๗ ไร่ ทิศเหนือจดที่ดินของนางก่วน มะใบ ทิศใต้จดที่ดินของนายโปะ มะใบ ทิศตะวันออกจดแพรก ทิศตะวันตกจดที่สงวน ได้มาโดยบิดามารดาให้ตั้งแต่ปี พ .ศ. ๒๔๙๔ สภาพที่ดินปลูกไม้ ขึ้นทะเบียนการทำประโยชน์ที่ดินแล้ว ต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินทั้งสองแปลง แต่เจ้าหน้าที่แจ้งว่าจะออกโฉนดที่ดินให้เฉพาะที่ดินแปลงที่มีหลักฐาน น .ส. ๓ เลขที่ ๕๔ ส่วนที่ดินแปลงที่ไม่มีหลักฐาน น .ส. ๓ ให้ผู้ฟ้องคดีไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมาย ที่ดิน เมื่อที่ดินแปลงหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น .ส. ๓ เลขที่ ๕๔ ได้ออกเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๘๔๗๖ เลขที่ดิน ๖๘ หน้าสำรวจ ๒๐๔๕ ตำบลคลองตำ

หรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ ๒๘ ไร่ ๕๕ ตารางวา เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๐ แล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินที่ดินส่วนที่เหลือตามคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครองตามคำขอฉบับที่ ๑๓๘/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รังวัดที่ดินดังกล่าวได้เนื้อที่ ๑๔ ไร่ ๒ งาน ๕๖ ตารางวา เจ้าของที่ดินข้างเคียงได้ลงชื่อรับรองแนวเขตครบทุกด้าน โดยไม่มีผู้ใดคัดค้าน คณะกรรมการตามที่จังหวัดชลบุรีแต่งตั้งได้ตรวจสอบสภาพที่ดินพิพาทแล้วเห็นว่าที่ดินพิพาทอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอได้ ยกเว้นผู้แทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีความเห็นว่าควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงตำแหน่งที่ดินถ้อยทอดลงในแผนที่ของกรมแผนที่ทหาร มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ให้ถูกต้องชัดเจน พร้อมรูปแผนที่ ร.ว. ๕ และตรวจสอบการทำประโยชน์ กับภาพถ่ายทางอากาศว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (๑ ธันวาคม ๒๔๘๗) หรือไม่ จากผลการรายงาน การแปลตีความและวิเคราะห์ ภาพถ่ายทางอากาศ พ.ศ. ๒๔๘๖ ของกรมป่าไม้ ปรากฏว่าที่ดินพิพาทไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์และมีสภาพเป็นป่าชายเลนอยู่ประมาณร้อยละ ๔๗ ของพื้นที่ ที่ดินพิพาทมีลักษณะของป่าที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติมากกว่าป่าที่จะมีผู้ใดปลูกขึ้น หากผู้ครอบครองมีอาชีพปลูกไม้พินชาย ก็น่าจะ ปลูกไม้เต็มพื้นที่ ไม่ควรปล่อยให้เป็นที่ว่างเปล่าโดยไม่ได้ทำประโยชน์ถึงร้อยละ ๕๑ และในการตรวจสอบสภาพพื้นที่ในปัจจุบัน ไม่ปรากฏการทำประโยชน์แต่อย่างใด มีแต่พันธุ์ไม้ป่าชายเลนขึ้นอยู่เกือบเต็มพื้นที่ และเมื่อตรวจสอบรูปแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ แสดงตำแหน่งที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินกับแผนที่การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ปรากฏว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ทั้งแปลง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นรายงานผลการตรวจสอบที่ดินพิพาท โดยผู้เชี่ยวชาญด้านแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศของกรมป่าไม้ว่าไม่ถูกต้อง เนื่องจากตามรายงานระบุว่าทิศตะวันตกของที่ดินพิพาทระบุว่าจะป่าสาธารณะ แต่ตามแผนที่ท้ายรายงานปรากฏว่าจะที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๘๔๗๖ เลขที่ดิน ๖๘ ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ของผู้ฟ้องคดี และไม่มีทิศใดจะป่าสาธารณะ และระยะทางจากจังหวัดชลบุรีถึงวิทยาลัยพลศึกษาชลบุรีถึงที่ดินพิพาทเท่ากับ ๖ กิโลเมตร ไม่ใช่ ๓ กิโลเมตร ระยะทางจากวิทยาลัยพลศึกษาชลบุรีถึงที่ดินพิพาทเท่ากับ ๒ กิโลเมตร ไม่ใช่ ๔ กิโลเมตร สภาพที่ดินพิพาทจริงไม่ใช่ป่าชายเลนเพราะน้ำท่วมไม่ถึงส่วนใหญ่เป็นดงไม้ปรัง มีโกกงและแสมเล็กน้อย ดินไม้ที่ปรากฏในแผนที่เป็นดินไม้ที่ปลูกขึ้นเพื่อใช้สอยและเอาไผ่ขาย ดินไม้ที่ขึ้นในที่ดินพิพาทร้อยละ ๔๗ ปลูกขึ้นติดกับแพรกและอาศัยน้ำจากแพรก พื้นที่อีกร้อยละ ๕๓ น้ำจากแพรกซึมไม่ถึง จึงไม่ได้ปลูกดินไม้ และการวิเคราะห์ที่ปัจจุบันไม่ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ เป็นการวิเคราะห์แตกต่างจากคณะกรรมการตรวจสอบที่ดินพิพาทตามคำสั่งจังหวัดชลบุรีว่าที่ดินพิพาทมีสภาพการทำประโยชน์เต็มทั้งแปลง อย่างไรก็ตาม

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ ให้นำพื้นที่ป่าชายเลนที่จำ แนกออกเป็นเขต การใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ มา รวมเป็น เขตอนุรักษ์ทั้งหมดและห้ามมิให้อนุญาตการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนในทุกกรณีทั้ง ภาครัฐและเอกชน และมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ อนุญาตให้ราษฎรเข้าไปอยู่อาศัยในเขตป่าชายเลน โดยไม่มีเอกสารสิทธิก่อนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ยังคงอยู่อาศัยต่อไปได้ แต่ไม่อนุญาตให้ทำกิน ทั้งนี้ ต้องขออนุญาตจากกรมป่าไม้ทุกปี และห้ามมิให้ออกเอกสารสิทธิใดๆ ทั้งสิ้นอีกด้วย ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งยกเลิกคำข อออกโฉนดที่ดินพิพาทเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๔ โดยให้เหตุผลว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตพื้นที่ ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข . ทั้งแปลง โดยเทียบเคียงกับกรณี ที่ กรมที่ดินได้ตอบข้อหารือรายงาน สงบ เชื่อมทอง ว่าที่ดินป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข . ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ เป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นที่ดิน ที่ต้องห้ามมิให้ ออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายที่ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๔ (๕) เว้นแต่จะมีหลักฐานแสดง การครอบครองและ ทำประโยชน์ในที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ และผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานใดๆ ที่แสดงได้ว่าการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนมี มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งยกเลิกคำขออกโฉนดที่ดิน พิพาทของผู้ถูกฟ้อง คดีที่ ๒ โดยโต้แย้งว่าที่ดินพิพาทที่ขออกโฉนดที่ดินมิได้อยู่ในเขตป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข . เนื่องจากมีเขตป่าสงวนอยู่ชัดเจนแล้วและที่ดินบริเวณใกล้เคียงกันก็ได้มีการออกโฉนดที่ดินแล้ว ผู้ ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ ยกคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและยืนยันตาม คำสั่งเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดี มาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้อง คดีที่ ๒ มีคำสั่งยกเลิกคำขออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ตามคำขออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ ๑๓๘/ ๒๕๔๐ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๐ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งยกคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็น การออกคำสั่ง ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ๒ ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ผู้ขออกโฉนด ที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๕๘ ทวิ มาตรา ๕๙ หรือมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวล กฎหมายที่ดินหรือไม่ และประการที่สอง ที่ดินที่ขออกโฉนดที่ดินหรือ หนังสืรับรองการทำ ประโยชน์มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับข้อ ๕ และข้อ

๑๔ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ หรือไม่ ขอให้จริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินแปลงพิพาทจากผู้ครอบครองเดิม คือ นายละมัย มะใบ ซึ่งนายละมัยได้ครอบครอง มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๔ โดยทางด้านทิศตะวันออกของที่ดินพิพาทมีแนวเขตติดต่อกับที่ดิน น.ส. ๑ เลขที่ ๕๔ ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ประมาณ ๒๗ ไร่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวมาจากเจ้าของเดิมในคราวเดียวกัน และปรากฏหลักฐานที่มาของหนังสือรับรองการทำประโยชน์ น.ส. ๑ เลขที่ ๕๔ ว่า นายละมัยได้แจ้งการครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๔๘๘ ปรากฏรายละเอียดในเอกสารราชการว่า ได้ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้บังคับจำนวนเนื้อที่ดิน ๒๗ ไร่ ทิศเหนือจดที่ดินของนางก่วน ทิศใต้จดที่ดินของนายโปี๊ะ ทิศตะวันออก จดแพรง ทิศตะวันตกจดที่สวน สภาพที่ดินปลูกไม้ ขึ้นทะเบียนการทำประโยชน์ที่ดินแล้ว ต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินทั้งสองแปลง แต่เจ้าหน้าที่แจ้งว่าจะออกโฉนดที่ดินให้เฉพาะที่ดินแปลงที่มีหลักฐาน น.ส. ๑ เลขที่ ๕๔ ส่วนที่ดินแปลงที่ไม่มีหลักฐาน น.ส. ๑ ให้ผู้ฟ้องคดีไปยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อที่ดินแปลง น.ส. ๑ เลขที่ ๕๔ ได้ออกเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๘๔๗๖ เลขที่ดิน ๖๘ หน้าสำรวจ ๒๐๔๕ ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ ๒๘ ไร่ ๕๕ ตารางวา เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๐ แล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินส่วนที่เหลือตามคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครองตามคำขอฉบับที่ ๑๓๗/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รังวัดที่ดินดังกล่าวได้เนื้อที่ ๑๔ ไร่ ๒ งาน ๘๖ ตารางวา เจ้าของที่ดินข้างเคียงได้ลงชื่อรับรองแนวเขตครบทุกด้านโดยไม่มีผู้ใดคัดค้าน คณะกรรมการตามที่จังหวัดชลบุรีแต่งตั้งได้ตรวจสอบสภาพที่ดินพิพาทแล้วเห็นว่าที่ดินพิพาทอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอได้ ยกเว้นผู้แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความเห็นว่าควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงตำแหน่งที่ดินถ่ายทอดลงในแผนที่ของกรมแผนที่ทหาร มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ให้ถูกต้องชัดเจนพร้อมรูปแผนที่ ร.ว. ๘ และตรวจสอบการทำประโยชน์กับภาพถ่ายทางอากาศว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (๑ ธันวาคม ๒๔๘๗) หรือไม่ จากผลการรายงาน การแปล ตีความ และวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ พ.ศ. ๒๔๘๖ ของกรมป่าไม้ ปรากฏว่าที่ดินพิพาทไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์ และมีสภาพเป็นป่าชายเลนอยู่ประมาณร้อยละ ๔๗ ของพื้นที่ ที่ดินพิพาทมีลักษณะของป่าที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติมากกว่าป่าที่จะมีผู้ใดปลูกขึ้น หากผู้ครอบครองมีอาชีพปลูกไม้พินขาย ก็น่าจะปลูกไม้เต็มพื้นที่ ไม่ควรปล่อยให้เป็นที่ว่างเปล่าโดยไม่ได้ทำประโยชน์ถึงร้อยละ ๕๑ และในการตรวจ สอบสภาพพื้นที่ในปัจจุบัน ไม่ปรากฏการทำประโยชน์แต่อย่างใด มีแต่พันธุ์ไม้ป่าชายเลนขึ้นอยู่เกือบเต็มพื้นที่ และเมื่อตรวจสอบรูปแผนที่ภูมิ

ประเทศมาตรฐานส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ แสดงตำแหน่งที่ดินที่ขออนุญาตโฉนดที่ดินกับแผนที่การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ปรากฏว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ทั้งแปลง ซึ่งเห็นว่า รายงานผลการตรวจสอบแปล ตีความและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศและรายงานเพิ่มเติม ของนายวัลลภ บังเกิดผล เจ้าหน้าที่แผนที่ภาพถ่าย ๘ ผู้เชี่ยวชาญของศาลยุติธรรมในทางวิเคราะห์แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ซึ่งอธิบายและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดี แสดงให้เห็นว่านายวัลลภเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างดี ประกอบกับในการวิเคราะห์มีการใช้แผนที่ระวางมาตรฐานส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ใช้เครื่องมือรับสัญญาณหาตำแหน่งค่าพิกัดดาวเทียม (GPS) ภาพถ่ายทางอากาศโครงการ W.W.S. เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และอุปกรณ์ที่จำเป็นอื่นๆ ผลการตรวจสอบเอกสารการแปล ตีความและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ปรากฏว่าบริเวณที่ดินพิพาทไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์ มีสภาพเป็นป่า ชายเลนอยู่ประมาณร้อยละ ๔๑ ของที่ดิน นอกจากนี้ยังได้ลงพื้นที่แปลงพิพาทร่วมกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และตัวแทนผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดี (นายอุเทน อัมสวาสดี) เพื่อตรวจสอบพื้นที่ดังกล่าว อันแสดงให้เห็นถึงความรอบคอบในการดำเนินงาน ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเอกสารแจ้งการครอบครองที่ดินที่ นายละมัยแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ที่ดิน เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๘ เพื่อให้ได้มาซึ่งหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) เลขที่ ๕๔ ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ประมาณ ๒๑ ไร่ ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายละมัยได้แจ้งการครอบครองที่ดินข้างเคียงซึ่งเป็นที่ดินแปลงพิพาทในคดี เนื้อที่ประมาณ ๑๔ ไร่ ๒ งาน ๕๖ ตารางวา ว่าตนได้ครอบครองและทำประโยชน์แต่อย่างใด เพราะหากที่ดินแปลงพิพาทดังกล่าวมีการครอบครองและทำประโยชน์จริงแล้ว นายละมัยก็น่าที่จะแจ้งการครอบครอง ต่อเจ้าหน้าที่ที่ดินในคราวเดียวกันเพื่อให้ได้มา ซึ่งหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) นอกจากนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการดำเนินการออกโฉนดที่ดินตามคำขอของผู้ฟ้องคดี พนักงานเจ้าหน้าที่ของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สอบสวนพยานบุคคล ซึ่งประกอบด้วยนายสมใจ ภิญญู อายุ ๖๑ ปี อยู่บ้านเลขที่ ๑๒๖/๒ หมู่ที่ ๖ ตำบลบางทราย อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี เป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียงด้านทิศใต้ ของที่ดินพิพาทโดยอ้างว่า ตนซื้อที่ดินมาจากนายถนอม รอดสุข และนางพันธ์ รอดสุข เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๓ นายชัย เกิดอยู่เจริญ อายุ ๗๐ ปี อยู่บ้านเลขที่ ๑๓ หมู่ที่ ๔ ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี เป็นผู้อาศัยอยู่ใกล้เคียงกับที่ดินพิพาท และเคยเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๔ นายสุเทพ สุวรรณกิจ อายุ ๗๑ ปี อยู่บ้านเลขที่ ๒๒/๓ หมู่ที่ ๒ ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี เป็นผู้อาศัยอยู่ใกล้เคียง กับที่ดินพิพาท และนายเพลิน อินพุ่ม อายุ ๕๕ ปี อยู่บ้านเลขที่ ๗๑ หมู่ที่ ๑ ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี เป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑ โดยบุคคลดังกล่าวให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่สรุปได้ว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๔

ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินพิพาทมาจากนายละ มัย มะใบ โดยนายละมัยรับให้ที่ดินมาจากบิดามารดาเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๔ ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทมาตลอดจนถึงปัจจุบัน โดยทำเป็นนาถุ้ง ซึ่งเห็นว่า ที่ดินพิพาทที่ตั้งอยู่หมู่ที่ ๑ ตำบลคลองคำหรุ อำเภอมือซบบุรี จังหวัดชลบุรี แต่นายสมใจมีภูมิลำเนาอยู่หมู่ที่ ๖ นายชัยมีภูมิลำเนาอยู่หมู่ที่ ๔ และนายสุเทพมีภูมิลำเนาอยู่หมู่ที่ ๒ บุคคลดังกล่าวจึงมีภูมิลำเนาอยู่ต่างท้องที่กับที่ดินพิพาท และเมื่อนายสมใจจะเป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียง กับที่ดินพิพาท แต่นายสมใจก็เพิ่งเป็นเจ้าของที่ดินเมื่อปี พ .ศ. ๒๕๑๑ ส่วนนายเพลิน แม้จะเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑ และมีภูมิลำเนาที่เดียวกันกับที่ดินพิพาท แต่ในขณะที่นายละมัยได้ที่ดินมาจากบิดามารดาเมื่อปี พ .ศ. ๒๔๕๔ ขณะนั้น นายเพลินมีอายุเพียง ๕ ปี กรณีจึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพยานรู้เห็นเกี่ยวกับการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทว่า มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๕๗ อันเป็นวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ สำหรับกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า บริเวณใกล้เคียงกับที่ดินพิพาทได้มีการออกโฉนดที่ดิน ให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว เช่น โฉนดที่ ดินเลขที่ ๒๕๗๑๑ เลขที่ ๓๐๗๗๔ เลขที่ ๓๐๗๗๕ เลขที่ ๓๐๗๗๖ เลขที่ ๓๕๔๗๔ เลขที่ ๕๕๑๘ และเลขที่ ๑๐๓๘๘๘ โฉนดที่ดินดังกล่าวออกสืบเนื่องมาจากหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ยกเว้นโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๓๘๘๘ เป็นการออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครอง ซึ่งตามหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ระบุสภาพของที่ดินว่าปลูกต้นไม้ ซึ่งเห็นว่า แม้หลักฐาน การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ระบุสภาพของที่ดินว่าสภาพของที่ดินปลูกต้นไม้ ก็ไม่อาจรับฟังข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติได้ว่า ที่ดินดังกล่าวมีการครอบครองและ ทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ทั้งนี้ เนื่องจากการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้ง แต่ประการใด กล่าวคือ หากผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) มิได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวอยู่จริง การแจ้งกา รครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ก็ไม่ทำให้ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) มีสิทธิในที่ดินดังกล่าว หรือหากผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) แจ้งการครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่ที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ การแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ก็ไม่ทำให้ผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) มีสิทธิในที่ดินดังกล่าวเช่นกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๕๗ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเชื่อว่าที่ดินแปลงพิพาทไม่มีผู้ใดครอบครองและทำ ประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินจะมีผลใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อเจ้าของที่ดินพิพาทเดิมมิได้ครอบครองและทำประโยชน์ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิที่จะขอออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทนี้ ตามนัยมาตรา ๕๕ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก ารที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งยกเลิกคำขอ ออกโฉนด



ที่ดินของผู้ฟ้องคดี ตามคำขอออโฉนดที่ดิน ฉบับที่ ๑๓๘/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๐ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งยกคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงชอบแล้ว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

พิพากษายืน

SPU CHONBURI