

บทที่ 4

บทวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในเขตป่าชายเลน ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

จากการศึกษาประวัติความเป็นมา วิวัฒนาการ แนวคิดและทฤษฎีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แสดงให้เห็นถึงมาตรการควบคุมการถือครองที่ดินในแง่มุมต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี ซึ่งกฎหมายที่มีอยู่ทั้งการควบคุมด้วยกฎหมายโดยตรงรวมถึงการควบคุมการถือครองที่ดินของประชาชน เปรียบเทียบให้เกิดมุมมองในหลายมิติ แต่อย่างไรก็ดีจากการศึกษาในแต่ละบทเป็นการศึกษาเฉพาะเรื่อง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า หากได้มีการวิเคราะห์ประเด็นที่ได้ศึกษามาให้มีความเชื่อมโยงกันในเรื่องการรับรองสิทธิของพลเมือง สถานการณ์ในปัจจุบันที่มีอยู่สามารถควบคุมการถือครองที่ดินได้อย่างไร จะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะเป็นกฎหมายต่างประเทศหรือแม้แต่กฎหมายของประเทศไทย จะให้การรับรองการมีอยู่ของ สิทธิของประชาชนให้มีสิทธิในที่ดิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ .ศ.2550 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นกฎหมายหลักของประเทศ ซึ่งได้บัญญัติถึงสิทธิในการมีกรรมสิทธิ์ดังกล่าวไว้อย่างเท่าเทียมกัน

ตามที่ได้ศึกษามาแล้วเกี่ยวกับการพิจารณาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลน จะเห็นได้ว่ารัฐมีหน้าที่ในการรับรองคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยจะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ .ศ.2497 กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 14 (5) และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ซึ่งได้บัญญัติไว้เป็นหลักการเบื้องต้น ตลอดจนพิจารณาประกอบกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นกรณี ๆ ไป และการพิจารณาว่าจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์เบื้องต้นทั้งในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงประกอบกันดังต่อไปนี้

1. สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่จะขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จะต้องไม่เป็นที่ดินที่มีกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่ว่าจะปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติหลักต้องเป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 14 ซึ่งที่ดินแปลงเดียวกันอาจมีสภาพทางกฎหมายหลายสถานะก็ได้ จึงต้องพิจารณาที่ดินแปลงนั้นทุกสถานะ

ประกอบกัน ซึ่งในบางครั้ง ไม่สามารถจำแนกหรือจัดประเภทที่ดินได้อย่างชัดเจนว่ามีสถานะทางกฎหมายเช่นใด แต่ในที่ดินบางประเภทที่กฎหมายบัญญัติข้อยกเว้นไว้ เช่น ที่เขา ที่ภูเขา ที่เกาะ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537)๑ หรือกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่ได้ครอบครองมาก่อน พนักงานเจ้าหน้าที่ก็อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้ตามบทบัญญัติในแต่ละกรณีที่กำหนด

2. บุคคลที่มีสิทธิขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน พิจารณาแบ่งได้เป็น 2 ประเภท

2.1 ผู้ที่ครอบครอง และทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและไม่ว่าจะเข้าครอบครองทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายในขณะนั้นหรือไม่ แต่ถ้าได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 หรือได้รับใบเทียบย่อ ตามมาตรา 14 เป็นต้น ก็ได้รับการรับรองสิทธิตามมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ว่ามีสิทธิครอบครองสืบไป และสามารถขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ทุกกรณี เว้นแต่เป็นพื้นที่ที่กฎหมายห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยเด็ดขาด เช่น ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือเป็นพื้นที่ ที่ทางราชการได้สงวนหวงห้ามไว้ก่อนมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและผู้ขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้เข้าครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในขณะนั้น หรือเข้าครอบครองภายหลังการสงวนหวงห้าม พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้เช่นกัน เนื่องจาก กติกาบังคับว่าใช้ยันกับรัฐไม่ได้ นอกจากนี้ผู้แจ้งต้องเป็นผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนแล้ว หากไม่มีการครอบครองทำประโยชน์ ผู้แจ้งก็ย่อมไม่มีสิทธิในที่ดิน เนื่องจากการแจ้ง ส.ค.1 ย่อมไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แต่ประการใด สำหรับกรณี ที่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ถ้ามิได้แจ้ง ส.ค.1 ก็มีบทกฎหมายสันนิษฐานเด็ดขาดว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน ซึ่งผลทางกฎหมายถือว่าที่ดินนั้น ไม่มีบุคคลโดยกสิกรรมครอบครองขึ้นยันกับรัฐได้อีกต่อไป แม้ว่าข้อเท็จจริงจะมีการครอบครองที่ดินอยู่ก็ตาม ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้เฉพาะบางกรณีเท่านั้น เช่น วิธีการออกเฉพาะรายโดยไม่แจ้งการครอบครองตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็น และโดยทั่วไปต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ต้องถูกจำกัดเนื้อที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินด้วย

2.2 ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์หลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

ก. เป็นการเข้าครอบครองโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น ได้รับใบจองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค.3 ในเขตนิคมสร้างตนเอง

หรือ กสน.5 ในเขตนิคมสหกรณ์) ตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 เป็นต้น บุคคลประเภทนี้ถือว่ามีหลักฐานเช่นเดียวกับผู้แจ้ง ส .ค.1 และสามารถขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ แต่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปนั้นจะถูกห้ามโอน 10 ปี นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินด้วย หรือห้ามโอน 5 ปี สำหรับในกรณีเป็นการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสืบเนื่องจากใบจองที่ออกก่อนวันที่ 14 ธันวาคม 2515 เฉพาะที่รัฐให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่น ๆ เนื่องจากการจัดที่ดิน และห้ามโอน 5 ปี สำหรับในกรณีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสืบเนื่องจาก ส .ค.3 ในเขตนิคมสร้างตนเอง หรือ กสน .5 ในเขตนิคมสหกรณ์

ข. เป็นการเข้าครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือฝ่าฝืนกฎหมายอันถือว่าเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ แต่บุคคลประเภทนี้ก็อาจได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้กรณีเดียว คือ การนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่จะถูกจำกัดทั้งในเรื่องพื้นที่ที่ออกและห้ามโอนที่ดินเป็นเวลา 10 ปี นับแต่วันได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน สำหรับเหตุผลที่กฎหมายเปิดโอกาสให้บุคคลประเภทนี้ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นเนื่องจากการได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่แล้ว และเพื่อความสะดวกในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ทำให้สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ต่อเนื่องกันไป โดยมีต้องมีการเว้นว่างเป็นห้วงเป็นตอน ประกอบกับในกรณีนี้บุคคลดังกล่าวสามารถมาขอให้ทางราชการดำเนินการออกใบจองให้ในลักษณะการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยตามประมวลกฎหมายที่ดินได้อยู่แล้ว จึงเป็นการสมควรที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ไปในคราวเดียวกันเพื่อไม่ต้องตกเป็นภาระของรัฐในการออกใบจองอีกต่อไป

3. การครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต้องมีการครอบครองและต้องมีการทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งการทำประโยชน์นั้นต้องเป็นไปตามสมควรแก่สภาพของที่ดินในท้องถิ่นตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ด้วย สำหรับกรณีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มีข้อจำกัดเรื่องเนื้อที่ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งออกเกิน 50 ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติได้ต่อเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ครอบครองได้ทำประโยชน์หรืออำนวยความสะดวก ทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง และสภาพการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นเป็นหลักฐานมั่นคงและมีผลผลิตอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ฉะนั้นหากเป็นกรณีการทำประโยชน์จะต้องเป็นไปในระดับที่เหนือกว่าหรือยิ่งกว่าการทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ธรรมดา ต้องเป็นการทำประโยชน์โดยใช้พื้นที่ ทุกตารางวาให้เป็นประโยชน์คุ้มค่ามากที่สุดอย่างแท้จริง (วัลลภ นาคบัว, 2540, หน้า 73-78)

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ และเพื่อความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในด้านต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา สำหรับประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หลายครั้ง และมาตรา 59 ทวิ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ซึ่งเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ เนื่องจากคณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่าประชาชนซึ่งครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน และได้แจ้งการครอบครองไว้แล้วตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาเป็นเวลากว่าสิบห้าปี ยังไม่ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้เป็นหลักฐานสำหรับแสดงสิทธิในที่ดินของตน ทำให้เกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและเขตที่ดินข้างเคียง ทั้งไม่ได้รับความสะดวกในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินนั้นด้วย เพราะไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จึงได้ดำริให้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้ทางราชการสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

การพิจารณาการขออนุญาตออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าชายเลนตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น เป็นการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเฉพาะราย โดยมิได้แจ้งการครอบครองและไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน นอกจากจะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวมาแล้ว จะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 14 (5) คือ ที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ประเด็นการพิจารณาว่ามติคณะรัฐมนตรี เป็นกฎหรือไม่ เมื่อพิจารณาจะเห็นได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีหากเป็นการสร้างกฎเกณฑ์และระบบกฎหมายยอมรับก็ใช้บังคับตามนั้น มติคณะรัฐมนตรีก็ย่อมเป็นกฎ ดังนั้นมติคณะรัฐมนตรีจะเป็นกฎหรือไม่ ต้องดูเนื้อหาของมตินั้น

มติคณะรัฐมนตรีนั้นจำแนกได้เป็น 3 กรณี คือ

1. นโยบาย เป็นการแสดงทิศทางของการบริหารอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ความสัมพันธ์กับต่างประเทศหรือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หรือการกำหนดแนวปฏิบัติทางสังคมและวัฒนธรรม นโยบาย คือ การกำหนดเป้าหมายที่ต้องการดำเนินงานเพื่อให้ไปสู่ความสำเร็จ ดังนั้นนโยบาย จึงไม่เป็นกฎหรือคำสั่ง

2. คำสั่ง มีผลกฎหมายเฉพาะราย ได้แก่การแต่งตั้ง คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามมาตรา 14 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 หรือ คณะกรรมการ

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตาม มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 หรือ คณะกรรมการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2518

3. กฎ โดยมีผลเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ผู้อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตาม ซึ่งสามารถจำแนกได้ เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 กฎที่เป็นลูกบท คือ มีกฎหมายบางฉบับกำหนดไว้โดยตรงว่าให้คณะรัฐมนตรีออกกฎอันเป็นกฎหมายลำดับรองได้ เช่น การปรับบัญชีเงินเดือน จากบัญชีหนึ่งไปใช้อีกบัญชีหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนด หรือ ในมาตรา 14 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ทางละเมิดฯ ที่ให้รัฐมนตรีวางระเบียบผ่อนชำระ

3.2 กฎที่เป็นอิสระ ตามรัฐธรรมนูญไทยนี้ จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยปกครองระบบรัฐสภา ผู้ที่บริหารราชการปกครอง คือ คณะรัฐมนตรี ดังนั้นแม้จะมีบทบัญญัติโดยตรงในรัฐธรรมนูญก็ตาม อำนาจขององค์กรบริหารโดยปกติแล้วคือ การจัดการโดยทั่วไปและการออกกฎเท่าที่จำเป็น โดยไม่ขัดต่อกฎหมายอื่น

อำนาจในการออกกฎของรัฐบาล จำแนกได้ 3 ลักษณะ

1. ออกกฎเป็นอำนาจโดยเฉพาะของฝ่ายบริหาร อาจใช้บังคับกับบุคคลในองค์กร หรือบุคคลภายนอกด้วยเท่านั้น
2. ออกกฎที่เป็นลูกบท โดยมีกฎหมายที่เป็นแม่บทให้อำนาจ เช่น พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด ดังนั้นเมื่อผู้รับมอบอำนาจได้ออกกฎหมายจึงย่อมมีอำนาจ
3. ออกกฎโดยหลักการทั่วไปที่คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรบริหารของรัฐจึงจำเป็นต้องมีอำนาจดูแลการใช้บังคับกฎหมายและการจัดองค์กร การจัดการเงิน การจัดการทรัพย์สิน การจัดการบุคคลากร และการจัดการดำเนินงานของประเทศไปด้วยความเรียบร้อย ทำนองเดียวกับอำนาจของผู้บังคับบัญชาขององค์กรต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อใช้ในการจัดองค์กร กล่าวคือ มิใช่เป็นเรื่องของอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีมาตรการบังคับเพื่อให้เกิดผลทางกฎหมายเท่านั้น อำนาจนี้สามารถใช้เฉพาะกับบุคคลภายในองค์กรบริหารได้เท่านั้นเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย

การออกกฎที่มีลักษณะเป็นเอกเทศ เป็นอำนาจทั่วไปในการจัดองค์กร เป็นเรื่องของการวางหลักเกณฑ์ และสามารถนำไปใช้บังคับกับข้อเท็จจริงในกรณีต่างๆให้เกิดผลได้เท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายอื่น เช่น การกำหนดวันหยุดชดเชยตามมติ คณะรัฐมนตรี ในช่วงวันหยุดสงกรานต์ มีการหยุดเพิ่มวันที่ 16 เมษายน อีก เห็นได้ ว่า มติดังกล่าวเป็นกฎ กรณีไม่มีกฎหมายให้อำนาจมติ คณะรัฐมนตรีในการออก จึงเป็นการออกกฎที่เป็นเอกเทศ เนื่องจาก คณะรัฐมนตรีเป็น

ผู้บังคับบัญชาสูงสุด จึงมีหน้าที่ในการออกกฎได้ เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจแต่อย่างใด เป็นอำนาจที่ออกกฎโดยอิสระ โดยเอกเทศของฝ่ายปกครอง การกำหนดวันหยุดชดเชยดังกล่าวมีผลคือว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีสิทธิไม่มาทำงานในวันที่กำหนดเป็นวันหยุดได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งเป็นการเฉพาะราย หรือผู้ใดมาทำงานในวันหยุดก็มีสิทธิที่จะได้รับค่าล่วงเวลา ฝ่ายเจ้าหน้าที่การคลังก็มีอำนาจเบิกเงินเพื่อที่จะไปจ่ายให้ จะเห็นได้ว่าผลทางกฎหมายเกิดขึ้นสืบเนื่องกันไป เมื่อเกิดผลเช่นนั้นมติคณะรัฐมนตรี ดังกล่าวก็เป็นกฎอย่างหนึ่ง (ออนไลน์).เข้าถึงได้จาก (ณฐ สันตสว่าง, ออนไลน์, 2553)

การกำหนดในลักษณะนี้ เป็นกรณีที่กฎหมายลำดับรองบัญญัติรับ ร้องคำสั่งของฝ่ายบริหาร ซึ่งโดยทั่วไปถือว่าไม่มีสภาพเป็นกฎหมาย และสามารถบังคับใช้ได้เฉพาะกับหน่วยงานราชการและข้าราชการเท่านั้น จึงไม่อาจบังคับให้ราษฎรปฏิบัติตามได้ ดังนั้น ในบางกรณีเมื่อทางราชการเห็นว่าเพื่อเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ณะอย่างอื่น คณะรัฐมนตรีก็สามารถมีมติสงวนหวงห้ามที่ดินไว้ได้ และที่ดินดังกล่าวก็ไม่สามารถนำไปออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ เช่น เขตที่ได้จำแนกไว้เป็นเขตป่าไม้ถาวร เขตป่าชายเลน เป็นต้น การพิจารณาในลักษณะนี้ไปกระทบกับสิทธิของราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ ดินอยู่ก่อนวันที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 ซึ่งการกำหนดเขตป่าชายเลนไม่ได้มีการสำรวจสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสำรวจเขตป่า โดยไม่คำนึงถึงสภาพปัจจุบันของการใช้ประโยชน์ในที่ดินบุคคลที่มีอยู่เดิมด้วย

ในปัจจุบันพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในประเภทดังกล่าวข้างต้นให้แก่บุคคลใดได้ อย่างไรก็ตามข้อห้ามดังกล่าวมิได้เป็นข้อห้ามที่เด็ดขาด เนื่องจากกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ได้บัญญัติข้อยกเว้นให้สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ในที่เขาหรือภูเขา และที่เกาะ นอกจากนี้ หากเป็นกรณีที่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเป็นผู้มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนการกำหนดพื้นที่ให้เป็นที่ดินซึ่งห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น แม้จะไม่มีข้อกำหนดข้อยกเว้นตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวไว้ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ก็อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้บุคคลนั้นได้โดยผลของการตีความกฎหมายหรือบทกฎหมายเฉพาะ ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ถึงสภาพทางกฎหมายของที่ดินดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของกฎหมายและที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เป็นที่ดินซึ่งมีปัญหาของความสัมพันธ์ของกฎหมาย และมีความไม่ชัดเจนในการแปลความหมาย รวมทั้งในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ต้องพิจารณาจาก

ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการครอบครองและทำประโยชน์ ควบคู่ไปกับข้อเท็จจริงในการสงวนหรือหวงห้าม จึงจะพิจารณาได้ว่าที่ดินนั้นอยู่ในหลักเกณฑ์ตามกฎหมายหรือไม่

พื้นที่ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 ประกาศพื้นที่ป่าชายเลน โดยมีได้มีการสำรวจการถือครองที่ดินก่อน ได้สร้างความเดือดร้อนให้กับราษฎรที่ได้เข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในเขตป่าชายเลนโดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งมีราษฎรจำนวนไม่น้อยที่ได้ครอบครองทำประโยชน์รวมทั้งครอบครองต่อเนื่องมาตั้งแต่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ 1 ธันวาคม 2497) แต่ยังไม่มียังหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งเดิมสามารถยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ แต่เมื่อที่ดินได้ถูกประกาศกำหนดเขตเป็นพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 มีผลทำให้ที่ดินที่ไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ก.1) เป็นพื้นที่ที่ต้องห้ามออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตา มนัยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ซึ่งระบุให้นำพื้นที่ป่าชายเลนที่จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินป่าชายเลนตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 มารวมเป็นพื้นที่เขตอนุรักษ์ทั้งหมด เว้นแต่บริเวณพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ นครณีต่าง ๆ และห้ามมิให้อนุญาตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนทุกกรณี (ตามหนังสือสำนักงบประมาณ ค่วนที่สุด ที่ นร 0412/6105 ลงวันที่ 7 มกราคม 2542)

ปัญหาข้อห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน มีทั้งส่วนที่กำหนดเป็นบทบัญญัติของกฎหมาย และข้อห้ามมิใช่กฎหมาย คือ กรณีข้อห้ามตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับป่าชายเลน ซึ่งในการค้นคว้าพบว่าป่าชายเลนเป็นกลุ่มของสังคมพืชที่ขึ้นตามบริเวณชายฝั่ง ปากแม่น้ำ หรืออ่าวที่มีน้ำทะเลท่วมถึง ในช่วงที่มีน้ำทะเลขึ้นสูงสุด บริเวณที่มีดินเป็นดินเลนหรือดินเลนปนทราย พันธุ์ไม้ส่วนใหญ่ประกอบ ด้วยพันธุ์ไม้สกุลโกงกาง (Rhizophoraceae) เป็นสำคัญ สำหรับประเทศไทยพบว่าในพื้นที่ป่าชายเลนกระจายอยู่ตามชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ภาคกลาง ภาคใต้ฝั่งตะวันออก และภาคใต้ฝั่งตะวันตก ป่าชายเลนนับว่าเป็นระบบนิเวศ วิทยาที่มีคุณค่า มีความสำคัญ เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยเพาะพันธุ์ของสัตว์น้ำนานาชนิด มีความสำคัญในการรักษาความสมดุลของสิ่งแวดล้อม โดยป้องกันพื้นที่ชายฝั่งทะเลจากคลื่นลมแรง ช่วยป้องกันการกัดเซาะดินที่อยู่บริเวณชายฝั่งทะเล ไม่ให้มีการพังทลาย เป็นแหล่งดักตะกอนสารปฏิจุลและสารมลพิษต่าง ๆ จากบนบกไม่ให้ไหลลงสู่ทะเล ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาสภาพพื้นที่ป่าชายเลนได้ถูกทำลายไปอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประชากรและการเจริญเติบโตของประเทศ การเปลี่ยนแปลงสภาพป่าชายเลนไปเป็นที่เลี้ยงสัตว์น้ำ เช่น นากุ้งและการเลี้ยงปลา การทำเหมืองแร่ และการตัดไม้เกินกำลังผลิตของป่า ในปี พ.ศ.2519 หน่วยงานต่าง ๆ ได้มีการตื่นตัวขึ้นมาและมีความเห็นว่าควรจะมีองค์กรกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้โดยเฉพาะ จนกระทั่งในปี พ .ศ.2520 คณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้ง

คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้น โดยให้อยู่ในความอุปถัมภ์ของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ โดยให้มีอำนาจและหน้าที่พิจารณาปัญหาการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในปี พ.ศ.2523 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่มีความจำเป็น จะอนุญาตให้โครงการพัฒนาใด ๆ ใช้ป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติต้องปฏิบัติตาม รวม 4 ข้อ โดยมีมาตรการมิให้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินใด ๆ แก่ราษฎรที่เข้ามาอาศัยในบริเวณนั้น รวมอยู่ด้วย หลังจากนั้น ในปี พ.ศ.2534 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าไม้ชายเลน และระงับการพิจารณาการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนของทางราชการ กระทรวงมหาดไทยจึงให้ทุกจังหวัดดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลน” โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. ให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนและกำหนดมาตรการหยุดยั้งกลุ่มบุคคล เช่น กลุ่มนายทุน ผู้มีอิทธิพลและอื่น ๆ มิให้มีการบุกรุกที่ดินป่าชายเลนโดยเด็ดขาด
2. ให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการขอใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลน โดยให้ระงับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนโดยเด็ดขาด ยกเว้นผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่อยู่แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปจนสิ้นสุดอายุการอนุญาต และกรณีที่ได้ยื่นขออนุญาตไว้ก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 ให้มีการผ่อนผันการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ โดยกำหนดวันสิ้นสุดในหนังสืออนุญาตไม่เกินวันที่ 31 ธันวาคม 2537
3. ในกรณีที่มีการร้องเรียนหรือในกรณีที่ตรวจพบว่า ได้มีการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ป่าชายเลนไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบเอกสารสิทธิ ดังกล่าวว่าคุณต้องหรือไม่อย่างไร แล้วเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป
4. ให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำขอออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ป่าชายเลนโดยให้ระงับการออกเอกสารสิทธิในเขตป่าชายเลนให้แก่ผู้บุกรุกและเข้าอยู่อาศัยโดยผิดกฎหมายโดยเด็ดขาด
5. ให้มีหน้าที่สำรวจรายชื่อผู้บุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนก่อนคณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ระงับการใช้ประโยชน์ เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2534 แล้วจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้บุกรุกไว้เป็นหลักฐาน เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบ
6. จัดให้มีแผนการประชาสัมพันธ์ระดับจังหวัด เพื่อรณรงค์ในการอนุรักษ์ที่ป่าชายเลน เพื่อให้ประชาชนมีความสำนึกในคุณค่า รักและหวงแหนที่ป่าชายเลน

7. ให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการในการปฏิบัติงานตามความจำเป็น

อย่างไรก็ตาม อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและหยุดยั้งการบุกรุกที่ดินในเขตป่าชายเลนที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมี 2 ประการ คือ

ประการแรก ในกรณีที่มีการร้องเรียนหรือในกรณีที่ตรวจพบว่าได้มีการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ป่าชายเลนไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบเอกสารสิทธิดังกล่าวว่าถูกต้องหรือไม่ อย่างไร แล้วเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ประการที่สอง ให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำขออออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ป่าชายเลน โดยให้ระงับการออกเอกสารสิทธิในเขตป่าชายเลนให้แก่ผู้บุกรุกและเข้าอยู่อาศัยโดยผิดกฎหมายโดยเด็ดขาด

จากการตรวจสอบบทกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และบทกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว ไม่พบกฎหมายใดบัญญัติสถานะทางกฎหมายของป่าชายเลนไว้ ป่าชายเลนจึงมีสภาพเช่นเดียวกับที่ดินทั่วไป แต่เนื่องจากลักษณะสำคัญประการหนึ่งของป่าชายเลนคืออยู่ตามบริเวณชายฝั่งปากแม่น้ำหรืออ่าวที่มีน้ำทะเลท่วมถึงในช่วงที่มีน้ำทะเลขึ้นสูงสุด ป่าชายเลนจึงประกอบด้วยที่ดินสองส่วนคือ ส่วนที่อยู่บนบก ที่มีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งบุคคลอาจได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา 1334 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และส่วนที่อยู่ในทะเลที่มีสภาพเป็นที่ชายตลิ่งหรือชายทะเล อันถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (วัลลภ นาคบัว, 2540, หน้า 123-124)

สำหรับกรณีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทการ ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในเขตป่าไม้ คณะกรรมการกฤษฎีกา มีคำวินิจฉัยที่ 681/2535 สรุปได้ดังนี้ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้ต้องมีหลักฐานแจ้งการครอบครอง จึงจะขอออกโฉนดที่ดินได้ ส่วนผู้ที่ครอบครองตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับ (กฎหมายเก่า) ถ้าไม่ดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง คือกฎกระทรวง (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 1 ซึ่งต้องแจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 เช่นเดียวกัน จึงเป็นอันว่าการครอบครองที่ดินไม่ว่าก่อนใช้พระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 หรือ ตั้งแต่วันที่ใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวจนถึงวันใช้ประมวล

กฎหมายที่ดิน ที่ดินสองจำพวกนี้ต้องแจ้งการครอบครอง ถ้าไม่แจ้งการครอบครองภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ใช้บังคับหรือไม่ได้รับผ่อนผันการแจ้งการครอบครองจากผู้ว่าราชการจังหวัดก็ขออนุญาตที่ดินไม่ได้ แม้ต่อมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2515 จะเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในกรณีดังกล่าวสามารถขออนุญาตที่ดินได้ก็ตาม แต่ถ้าที่ดินนั้นถูกกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือมีมติคณะรัฐมนตรีให้สงวนไว้เป็นป่าไม้ถาวรแห่งชาติไปก่อนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจออกโฉนดที่ดินได้ เพราะผลของการไม่แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ถือได้ว่าบุคคลเหล่านี้สละสิทธิการครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ และการกำหนดเขตป่าไม้ของทางราชการข้างต้นทำให้ที่ดินดังกล่าวต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ 8 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 โดยเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ถือเป็นที่สงวนหวงห้ามตามกฎหมายเฉพาะ และเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีถือเป็นที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ ข้อ 9 (1) แห่งระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2515) ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการออกโฉนดที่ดิน ยังห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินที่ถูกจำแนกเป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีอีกด้วย

ดังนั้น ผู้ที่ครอบครองที่ดินโดยไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือโฉนดที่ดินได้ หากที่ดินดังกล่าวได้ถูกกำหนดให้เป็นเขตที่ดินของรัฐไปแล้ว แม้ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจะเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในกรณีข้างต้นสามารถขออนุญาตที่ดินได้ เพราะผลของการไม่แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ถือได้ว่าบุคคลเหล่านี้สละสิทธิการครอบครองที่ดิน

กรมที่ดินได้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2482 ที่วางแนวทางปฏิบัติไว้ว่าเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในบทกฎหมายเป็นประการใดแล้ว โดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำให้ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยมีได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) และรัฐได้กำหนดให้ที่ดิน

ดังกล่าวเป็นเขตที่ดินของรัฐ ไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน คือ โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) ได้ (ไชยา วิสุทธรักษา, 2552, หน้า 99-100)

ต่อมาได้มีการฟ้องคดีสู่ศาลปกครอง โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาที่วินิจฉัยแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา รายละเอียดตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขดำที่ 2986/2544 หมายเลขแดงที่ 993/2547 สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน (น.ส.1 ข.) ฉบับที่ 18/2543 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 คำขอดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีเป็นคำขอออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามนัยตามนัยมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอ้างว่า เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทต่อเนื่องมาจากเจ้าของที่ดินคนก่อน ๆ อันเป็นกรณีการครอบครองที่ดินก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ คือตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา โดยมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีไม่มีลักษณะเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยสภาพไม่มีสถานะเป็นที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ อันเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามข้อ 8 (2) ของกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น และข้อ 14 (5) ของกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งปฏิเสธการขอกออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี แต่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่ามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 ได้กำหนดให้จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนเป็น 3 ประเภท ซึ่งประกอบด้วยเขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจ ก. และเขตเศรษฐกิจ ข. พร้อมทั้งได้กำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละเขตไว้ ซึ่งถือว่าการวางนโยบายของรัฐที่ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขีดแนวเขตกำหนดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะต้องถือปฏิบัติ โดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดความหมายของคำว่า “เขตเศรษฐกิจ ข.” หมายถึง พื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาอื่น ๆ ได้ แต่ต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อมด้วย ได้แก่ พื้นที่การเกษตร พื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่เป็นแหล่งชุมชน พื้นที่เป็นแหล่งการค้า พื้นที่เป็นแหล่งเที่ยวเรือ และพื้นที่อื่น ๆ ดังนั้น ที่ดินที่จะถือว่าเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 นั้น จะต้องเป็นที่ดินซึ่งโดยสภาพเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเท่านั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามหลักฐานการอ่าน แปล ตีความและวิเคราะห์

ภาพถ่ายทางอากาศของผู้เชี่ยวชาญของศาลว่า ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินที่ได้มีการทำประโยชน์เต็มทั้งแปลงมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ.2496 เป็นต้นมา แม้หลักฐานดังกล่าวจะมีไข่ออกสารแสดงสิทธิในที่ดิน อันเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินทำนองเดียวกันกับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินเต็มทั้งแปลงและไม่มีสภาพเป็นพื้นที่ป่าชายเลนมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ.2496 เป็นต้นมา จึงถือได้ว่า ที่ดินแปลงพิพาทของผู้ฟ้องคดีไม่มีลักษณะเป็นพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี

และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาที่วินิจฉัยแตกต่างจากคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้น คือ ให้ยกเลิกคำขออออกโฉนดที่ดิน รายละเอียดตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขดำที่ 4125/2544 หมายเลขแดงที่ 1262/2547 สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) เลขที่ 54 ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ประมาณ 27 ไร่ และที่ดินพิพาทส่วนที่เกินจากที่ดินที่ระบุไว้ตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวรวมทั้งหมด 44 ไร่ โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าซื้อที่ดินดังกล่าวมาจากเจ้าของที่ดินเดิมเมื่อปี พ.ศ.2504 และได้ทำประโยชน์ในที่ดินโดยการเพาะเลี้ยงกุ้งและให้บุคคลอื่นเช่าทำนาทุ่ง ต่อมาปี พ.ศ.2538 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอออกโฉนดที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) เลขที่ 54 ตำบลคลองตำหรุ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ผลการรังวัดปรากฏว่าที่ดินพิพาทมีเนื้อที่เกินกว่าจำนวนที่ปรากฏตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์จำนวน 14 ไร่ เศษ สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีจึงออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามจำนวนเนื้อที่ที่ดินที่ปรากฏตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับโฉนดที่ดินดังกล่าวเมื่อปี พ.ศ. 2540 และสำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการยื่นคำร้องขอออกโฉนดที่ดินในส่วนที่เหลือ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำร้องขอออกโฉนดที่ดินต่อสำนักงานที่ดินเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2540 สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีได้ดำเนินการสอบพยานบุคคลถึงสภาพที่ดิน สภาพการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท โดยพยานบุคคลให้ถ้อยคำว่า ที่ดินพิพาทมีการครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนปี พ.ศ.2496 สภาพการทำประโยชน์เต็มทั้งแปลงโดยการทำบ่อเลี้ยงกุ้ง ขณะทำการตรวจสอบได้พบบ่อไว้ ทำให้มีต้นป่าเสมขึ้นเล็กน้อย และไม่ใช่ว่าพื้นที่สงวนหวงห้ามของทางราชการ ไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่เป็นที่ป่าไม้ สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรีจึงได้ทำการรังวัดที่ดินพิพาทและคณะกรรมการจังหวัดชลบุรีได้ตรวจสอบที่ดินพิพาทแล้ว เห็นควรออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอได้ แต่อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (ป่าไม้จังหวัดชลบุรีเดิม) ในฐานะกรรมการตรวจสอบการออกโฉนดที่ดินในที่ดิน

พิพาทส่วนที่เหลือได้ตีความและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศ พ.ศ.2496 แล้ว ปรากฏว่าที่ดินพิพาท ไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์ และมีสภาพเป็นป่าชายเลนอยู่ประมาณร้อยละ 47 ของพื้นที่ดิน และในการตรวจสอบสภาพพื้นที่ในปัจจุบันไม่ปรากฏว่ามีการทำประโยชน์ในที่ดิน มีแต่พันธุ์ไม้ป่าชายเลนขึ้นอยู่เกือบเต็มพื้นที่ และได้ทำการตรวจสอบรูปแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน 1: 50,000 แสดงตำแหน่งที่ดินพิพาทที่ขอยกออกโฉนดที่ดินกับแผนที่การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 ปรากฏว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ทั้งแปลง การออกโฉนดที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครองในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 เป็นที่ดินประเภทที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 14 (5) เว้นแต่จะมีหลักฐานแสดงการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 (หนังสือกรมป่าไม้ ค่วนที่สุด ที่ กษ 0709/19156 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2536) ฉะนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินที่ผู้ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมิได้แจ้งการครอบครองที่ดินเป็นที่ดินอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข.ทั้งแปลง และผู้ขอไม่มีหลักฐานใด ๆ ที่แสดงได้ว่าการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงไม่สามารถออกเอกสารสิทธิในบริเวณที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ สำนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี จึงได้มีคำสั่งยกเลิกคำขอยกโฉนดที่ดินพิพาท ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากที่ดินพิพาทเป็นที่ดินส่วนที่เหลือจากการขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ป่าไม้จังหวัดชลบุรีได้ตรวจสอบการทำประโยชน์กับภาพถ่ายทางอากาศของกรมป่าไม้ ปรากฏว่าที่ดินพิพาทไม่มีร่องรอยการทำประโยชน์ และไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลนอยู่ประมาณร้อยละ 47 ของพื้นที่ ที่ดิน ที่ดินพิพาทมีลักษณะของป่าที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติมากกว่าป่าที่จะมีผู้โคปลูกขึ้น หากผู้ครอบครองมีอาชีพปลูกไม้พินขายก็น่าจะปลูกไม้เต็มพื้นที่ ไม่ควรปล่อยให้เป็นที่ว่างเปล่าโดยไม่ได้ทำประโยชน์ถึงร้อยละ 53 และในการตรวจสอบสภาพพื้นที่ในปัจจุบัน ไม่ปรากฏการทำประโยชน์แต่อย่างใด มีแต่พันธุ์ไม้ป่าชายเลนขึ้นอยู่เกือบเต็มพื้นที่ รวมทั้งตรวจสอบรูปแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน 1: 50,000 แสดงตำแหน่งที่ดินพิพาทที่ขอยกออกโฉนดที่ดินกับแผนที่การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 ปรากฏว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนเขตเศรษฐกิจ ข. ทั้งแปลง ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ยกเลิกคำขอยกโฉนดที่ดิน

กล่าวโดยสรุป ที่ดินบริเวณที่มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 กำหนดให้เป็นเขตป่าชายเลน หากราษฎรไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ทางราชการไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ให้แก่ราษฎรได้ แม้ว่าจะมีหลักฐานทางเอกสารหรือพยานบุคคลปรากฏโดยชัดเจนว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับก็ตาม อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าได้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีบางรายซึ่งครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) และที่ดินแปลงอื่นในบริเวณป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งไม่มีสภาพเป็นป่าชายเลนแล้ว สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ เนื่องจากการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า บุคคลนั้นได้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับจริง แต่เป็นไปเพียงในรายที่ราษฎรยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเท่านั้น อันเป็นการไม่เสมอภาคแก่ราษฎรซึ่งมีการครอบครองในลักษณะเดียวกันดังกล่าว จึงสมควรจะต้องมีการแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ข้อ 14 (5) เพื่อเป็นการรับรองสิทธิของราษฎรที่เป็นเจ้าของที่ดินในลักษณะนี้ เพื่อให้ได้รับการปฏิบัติจากรัฐในกรณีเท่าเทียมกันต่อไป