

บันทึก

เรื่อง ปัญหากฎหมายและปัญหาทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดิน
เพื่อประโยชน์ในราชการทหารของกระทรวงกลาโหม

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ กส.๐๗๑๓/๑๙๒๐๕ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้เคยให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตไม้ในเขตที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการกรมราชทัณฑ์ว่า ในกรณีที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามนั้น มีทรัพยากรอันมีกฎหมายคุ้มครองอยู่เป็นพิเศษแล้ว กิจกรรมอันเกี่ยวกับทรัพยากรเหล่านั้นย่อมเป็นไปและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษเหล่านั้น เจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามฯ ย่อมตัดฟันไม้เพื่อการราชทัณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกาได้โดยมิต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แต่เจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์จะอนุญาตให้บุคคลอื่นเข้าไปตัดฟันไม้เพื่อการอย่างอื่นหาได้ไม่ ในกรณีเช่นนี้จะต้องได้ขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และในขณะที่เดียวกันพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ จะอนุญาตให้ผู้อื่นผู้ใดเข้าตัดฟันไม้ อันเป็นการขัดขวางต่อการราชทัณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามฯ ก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน นั้น จังหวัดกาญจนบุรีได้หารือกรมป่าไม้เกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาทางปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการทหาร พุทธศักราช ๒๔๘๑ ออกตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งถูกราชการบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครอง ว่าจังหวัดจะสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าวได้เพียงใด และได้มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งอัยการจังหวัดกาญจนบุรีเห็นว่า ที่ดินภายในเขตหวงห้ามของทางราชการ หากยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่ามิได้ทำประโยชน์ ก็ต้องถือว่าเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งคณะกรรมการป้องกันอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ประจำจังหวัดเห็นว่า ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมิใช่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ย่อมไม่มีอำนาจดำเนินการได้ ความผิดที่เกิดขึ้นในที่ดินดังกล่าวนี้ ทหารต้องเป็นผู้เสียหายความเห็นนี้จึงขัดแย้งกับความเห็นของอัยการจังหวัดกาญจนบุรีและขัดแย้งกับความเห็นของกรมป่าไม้ ซึ่งเคยตอบข้อหารือของจังหวัดกาญจนบุรีที่ให้ถือว่าที่ดินดังกล่าวยังเป็นป่าตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กรมป่าไม้ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ (๑) บัญญัติว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่ง

ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป” และมาตรา ๘ มาตรา ๘ ทวิ มาตรา ๘ ตริ มาตรา ๙ และข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖)ฯ กำหนดให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในความดูแลรักษาของหน่วยราชการผู้ใช้ที่ดินนั้น จึงมีปัญหาทางกฎหมายและปัญหาทางปฏิบัติเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลรักษาพื้นที่ป่าที่ได้จดทะเบียนเป็นที่หลวงหรือที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ของหน่วยราชการต่าง ๆ ดังนี้

๑. ที่ดินหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ แต่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่หลวงตามมาตรา ๘ และมาตรา ๘ ตริ พันสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ เพราะเหตุใด และเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินนั้นมีอำนาจตัดฟันไม้หวงห้ามชนิดต่าง ๆ นอกจากไม้สักไม้ยางได้โดยไม่ต้องรับอนุญาตหรือไม่เพียงใด เพราะเหตุใด

๒. ทบวงการเมืองผู้ถือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (สร.๑) ซึ่งเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงซึ่งอธิบดีกรมที่ดินออกให้ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖)ฯ มีสิทธิครอบครองที่ดินในฐานะเป็นเจ้าของตามประมวลกฎหมายที่ดินทำนองเดียวกับผู้ถือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน (น.ส.๓ หรือ น.ส.๓ ก.) ใช้หรือไม่ ที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง(สร.๑) พันสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ เพราะเหตุใด ทบวงการเมืองผู้ถือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีอำนาจตัดฟันไม้หวงห้ามในที่ดินโดยไม่ต้องรับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ป่าไม้ได้หรือไม่เพียงใด เพราะเหตุใด

๓. ที่ดินป่าไม้ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงหรือทางลาลองเพื่อใช้ในการสร้างทางหลวงต่าง ๆ จะถือว่าพันสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ เพราะเหตุใด กรมทางหลวงหรือหน่วยราชการที่ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางฯ มีอำนาจตัดฟันไม้หวงห้ามในพื้นที่ได้โดยไม่ต้องรับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่เพียงใด เพราะเหตุใด

๔. ในกรณีที่น่าไม่ออกจากที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองของกรมประมงสงเคราะห์หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาก็ได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ คือ กรมป่าไม้ได้อนุญาตให้กรมประมงสงเคราะห์หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้รับอนุญาตทำไม้ตลอดมา จึงมีปัญหาว่าที่ดินนิคมสร้างตนเองที่ยังมิได้นำไม้ออกจะพันสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ เพราะเหตุใด ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีอำนาจตัดฟันไม้หวงห้ามในที่ดินนั้น โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ได้หรือไม่ เพราะเหตุใด ตามวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการนำไม้ออกจากที่ดินดังกล่าว กรมป่าไม้ได้สำรวจคัดเลือกที่ดินหมายต้นไม้วางห้ามและออกใบอนุญาตให้หน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาเป็นผู้รับอนุญาตทำออกซึ่งแตกต่างกับความเห็นของ

คณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้วินิจฉัยตีความไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๑ นอกจากนี้ยังปรากฏว่า ทณฑสถานของกรมราชทัณฑ์บางแห่งได้วินิจฉัยตีความเลยไปว่าทณฑสถานผู้ใช้ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินฯ มีอำนาจตัดฟันไม้หวงห้ามและทำการแปรรูปโดยไม่ต้องรับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แล้วนำไปใช้สอยยังทณฑสถานอื่นๆ ทั้งราชอาณาจักร นอกจากเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยป่าไม้แล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินฯ ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือเกินขอบเขตความมุ่งหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความไว้ คือ ให้ตัดฟันไม้ลงเพื่อใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ได้ ส่วนการทำไม้ออกมาใช้สอยเพื่อการใดจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ กรมป่าไม้จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนและวินิจฉัยตีความปัญหากฎหมายว่า ที่ดินป่าไม้ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ นั้น พันสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มีอำนาจเข้าไปดำเนินการในที่ดินเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ในกรณีต่างๆ ได้หรือไม่เพียงใด กรมป่าไม้หรือหน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินฯ จะเป็นผู้ดูแลรักษารับผิดชอบหรือเป็นผู้เสียหายจากการฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมายในที่ดินดังกล่าวหรือไม่เพียงใด หน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินฯ เหล่านั้นมีอำนาจตัดโค่นไม้หวงห้ามบนที่ดินลงเพื่อใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของหน่วยราชการนั้นๆ ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แต่ไม่มีอำนาจตัดฟันชักลากไม้ (ทำไม้) หรือทำการแปรรูปไม้และนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการใด ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาตและชำระค่าภาคหลวงตามกฎหมายป่าไม้ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษเสียก่อน จะถูกต้องหรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมพระธรรมนูญ) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า กรณีที่กรมป่าไม้หรือมานี้มีปัญหาที่ต้องพิจารณารวม ๔ ประการ คือ ประการแรก ที่ดินป่าไม้ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ นั้น พันสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ ประการที่สอง พนักงานเจ้าหน้าที่ป่าไม้มีอำนาจเข้าไปดำเนินการในที่ดินเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ในกรณีต่างๆ ได้เพียงใดหรือไม่ ประการที่สาม กรมป่าไม้หรือหน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินฯ จะเป็นผู้ดูแลรักษารับผิดชอบ หรือเป็นผู้เสียหายจากการฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมายในที่ดินดังกล่าวเพียงใด อย่างไรหรือไม่ และประการที่สี่หน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินนั้นจะมีอำนาจตัดฟันชักลากไม้(ทำไม้) หรือทำการแปรรูปไม้และนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการใด ๆ จะต้องได้รับอนุญาตและต้องชำระค่าภาคหลวงตามกฎหมายป่าไม้ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษก่อนหรือไม่

๑. ปัญหาประการแรกที่ว่า ที่ดินป่าไม้ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ จะพันสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติ

ป่าไม้ หรือไม้นั้น โดยที่พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการเพิกถอนสภาพป่าไว้ดังเช่นพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๗^๑ ซึ่งบัญญัติว่าการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติกระทำได้โดยออกเป็นกฎกระทรวง และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติป่าไม้ มาตรา ๔ (๑)^๒ ซึ่งให้ความหมายของ “ป่า” ว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ มาตรา ๔^๓ ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้ารัฐบาลต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ใด ๆ ก็ให้ดำเนินการหวงห้ามตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้” และมาตรา ๕^๔ ซึ่งบัญญัติว่า “การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฯลฯ” แล้วจะเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเพียงแต่ให้อำนาจแก่รัฐบาลที่จะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เพื่อประโยชน์ในราชการของส่วนราชการต่าง ๆ เท่านั้น หาได้มีผลทำให้ที่ดินหวงห้ามซึ่งมีไม้และของป่าอันมีกฎหมายว่าด้วยป่าไม้คุ้มครองเป็นพิเศษอยู่แล้วหมดสภาพป่าไม้นั้น พระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จึงไม่ทำให้ที่ดินนั้นพ้นสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้

๒. ปัญหาประการที่สองที่ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ จะมีอำนาจเข้าไปดำเนินการในที่ดินดังกล่าวเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ในกรณีต่าง ๆ ได้หรือไม่เพียงใด กรณีดังกล่าวนี้ ก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับได้เคยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา^๕ วินิจฉัยไว้ว่า กรณีที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามนั้นมีทรัพยากรอันมี

^๑ มาตรา ๗ การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง และเฉพาะกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนบางส่วนให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนนั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติ

“ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๔ ถ้ารัฐบาลต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ใด ๆ ก็ให้ดำเนินการหวงห้ามตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

^๔ มาตรา ๕ การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(๑) ความประสงค์ที่หวงห้าม

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม

(๓) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าวแล้วติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา แผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้นจะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวงห้ามนับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปเป็นระยะทางดังจะได้อำนาจไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้

^๕ ความเห็นส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ช.๖๗๔/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๔๙๑

กฎหมายคุ้มครองอยู่เป็นพิเศษแล้ว กิจกรรมอันเกี่ยวกับทรัพยากรเหล่านั้นย่อมเป็นไปและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษเหล่านั้นแต่อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาเหล่านั้นย่อมตัดฟันไม้เพื่อการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามดังกล่าวได้โดยมิต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และหลังจากที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ ซึ่งยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ ใช้บังคับแล้วได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๐๙๕/๒๕๑๙^๖ วินิจฉัยว่า เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ ถูกยกเลิกไป พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ถูกยกเลิกไปด้วย ผู้บังคับการจังหวัดทหารบกพบุรี(เจ้าหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกานั้น)ไม่มีอำนาจหวงห้ามที่ดิน แต่ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้แล้วนั้นก็ยังคงเป็นที่หวงห้ามอยู่ต่อไปตามมาตรา ๑๐^๗ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ จึงมีปัญหาว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ จะมีอำนาจเข้าไปดำเนินการในที่ดินดังกล่าวเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ในกรณีต่างๆ ได้เพียงใด เมื่อพิจารณามาตรา ๘^๘ แห่งประมวลกฎหมาย

^๖ คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๐๙๕/๒๕๑๙ ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๙ ออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ให้ผู้บังคับการจังหวัดทหารบกพบุรีหวงห้ามได้ ต่อมาพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ มาตรา ๔ ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินฯ นี้ พระราชกฤษฎีกานั้นก็ถูกยกเลิกไปด้วย ผู้บังคับการฯ ไม่มีอำนาจหวงห้ามที่ดิน แต่ที่ดินหวงห้ามไว้แล้วก็ยังเป็นที่หวงห้ามอยู่ต่อไป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบให้กองทัพบกดูแลรักษา กองทัพบกมอบให้ผู้บังคับการฯ ทำการแทน การกระทำของผู้บังคับการฯ ไม่ใช่ทำในฐานะส่วนตัว โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องผู้บังคับการฯ ซึ่งคัดค้านการออกโฉนดของโจทก์

^๗ มาตรา ๑๐ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

^๘ มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประโยชน์ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้วการถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้วคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งบัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้ ฯลฯ” แล้ว จะเห็นได้ว่า ที่ดินหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามฯ ที่ถูกยกเลิกไปแล้ว และยังเป็นที่ดินหวงห้ามอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นหรือส่วนราชการเดิมตามพระราชกฤษฎีกานั้นเป็นผู้ดูแลรักษาต่อไปก็ได้ เช่น ที่ดินหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะจัง จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๑ เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร ซึ่งได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย“ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๖ มอบหมายให้กองทัพบกมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินหวงห้ามนั้นได้ต่อไป แต่อย่างไรก็ตามอำนาจดังกล่าวเป็นเพียงอำนาจในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินเท่านั้น แต่ถ้าที่ดินหวงห้ามนั้นมีทรัพยากรอันมีกฎหมายอื่นคุ้มครองอยู่เป็นพิเศษ เช่น กฎหมายว่าด้วยแร่ หรือกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษเหล่านั้นย่อมมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายซึ่งตนรักษาการอยู่ในที่ดินหวงห้ามเหล่านั้น เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดินนั้น

๓. ปัญหาประการที่สามที่ว่า กรมป่าไม้หรือหน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินจะเป็นผู้ดูแลรักษารับผิดชอบ หรือเป็นผู้เสียหายจากการฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมายในที่ดินหวงห้ามได้หรือไม่เพียงใด นั้น เห็นว่า จะต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไป กล่าวคือ ถ้าการฝ่าฝืนหรือละเมิดนั้นเกี่ยวกับกิจการตามวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดิน เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามนั้นเป็นผู้เสียหาย ถ้าการฝ่าฝืนหรือละเมิดนั้นนอกเหนือวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดิน แต่เกี่ยวกับการป่าไม้ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก็เป็นผู้เสียหาย

๔. ปัญหาประการที่สี่ที่ว่า หน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินจะมีอำนาจตัดฟัน ชักลากไม้ หรือแปรรูปไม้และนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการใด ๆ จะต้องได้รับอนุญาตและชำระค่าภาคหลวงตามกฎหมายป่าไม้ก่อนหรือไม่ นั้น เห็นว่าถ้าหน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินฯ เหล่านั้น ตัดฟันไม้ ชักลากไม้ หรือแปรรูปไม้และนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการใด ๆ ตามวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามฯ นั้น ก็ย่อมทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แต่ถ้ายกตัดฟันไม้ ชักลากไม้ หรือแปรรูปไม้และนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการใด ๆ เป็นการกระทำเพื่อการอื่นนอกเหนือ

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

“ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง มอบหมายให้กองทัพบกมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๖

วัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามฯ เหล่านั้นแล้ว จะต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่
ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก่อน

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๒๕