

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนด
เขตสร้างทางรถไฟหลวง

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๑๐.๔/๑๙๐๑๑ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๔ มาถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสร้างทางรถไฟหลวง ความว่า ด้วยกรมป่าไม้ได้รับจดหมายอิเล็กทรอนิกส์แจ้งเบาะแสการขุดล้อมต้นไม้ จำนวน ๕๗ ต้น บริเวณสถานีรถไฟหนองมนโนรมย์ อำเภอจักราช จังหวัดนครราชสีมา และแจ้งหน่วยงานป้องกันรักษาป่าที่ นม.๕ (ดงอีจาน) ดำเนินการตรวจสอบ ผลปรากฏว่าพื้นที่เกิดเหตุอยู่นอกป่าสงวนแห่งชาติ ป่าหนองเต็ง - จักราช ระหว่างทางรถไฟกับแนวเขตป่าสงวนฯ เจ้าหน้าที่การรถไฟแจ้งว่า หลักฐานการทำไม้อยู่ที่กรุงเทพฯ จะนำมาแสดงในภายหลัง จึงได้อายัดไม้ไว้เพื่อรอการตรวจพิสูจน์หลักฐาน ซึ่งต่อมาเจ้าหน้าที่การรถไฟได้นำเอกสารพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสร้างทางรถไฟหลวงต่อจาก นครราชสีมาถึงอุบลราชธานีเพื่อแสดงว่าพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตพื้นที่ของการรถไฟ เพื่อขอรับไม้ที่ถูกอายัดไว้กลับคืน และการรถไฟแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือเลขที่ บส./๐๐๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ยืนยันว่ามีเอกสารสิทธิ์ กล่าวคือ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสร้างทางรถไฟหลวง ต่อจากนครราชสีมาถึงอุบลราชธานี ในบริเวณสถานีรถไฟหนองมนโนรมย์ ที่มีการขุดล้อมต้นไม้ จำนวน ๕๗ ต้น และบางท่อนเป็นไม้หวงห้ามตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

กรมป่าไม้พิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้วินิจฉัยตามบันทึกเรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔ เรื่องการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในทางราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ในท้องที่ของหน่วยงานราชการ หรือ ทบวงการเมืองหรือท้องที่พลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว และโดยที่กรมป่าไม้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแล รักษา ป่าไม้ ซึ่งเป็นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน และกรณีที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาในการตีความกฎหมาย กรมป่าไม้ จึงหารือในปัญหาข้อกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายป่าไม้ในประเด็น ที่เกี่ยวข้องกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสร้างทางรถไฟหลวงต่อจากนครราชสีมาถึงอุบลราชธานี ดังต่อไปนี้

๑. ในกรณีที่ดินซึ่งได้มีกฎหมายหรือพระบรมราชโองการกำหนดให้อยู่ในความดูแลรักษา เพื่อใช้ประโยชน์ หรือให้เป็นกรรมสิทธิ์ของส่วนราชการหรือองค์การของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่งแล้ว หากในเวลาต่อมาได้มีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของส่วนราชการหรือ องค์การของรัฐแห่งนั้นให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายที่ได้ตราขึ้น เช่นพระราชบัญญัติการรถไฟ แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยให้อธิบดีบรรดาทรัพย์สินทั้งหลายรวมทั้งที่ดินอันเป็นของส่วนราชการ

หรือองค์การของรัฐแห่งเดิมไปเป็นของหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่นั้น หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะถือเป็นนิติบุคคลผู้ได้มาซึ่งที่ดินตามนัยมาตรา ๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ เพราะหากไม่ถือว่าได้รับมอบมาจักส่งผลให้หน่วยงานที่รับมอบมาในภายหลังไม่มีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งหากทำผิดกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ย่อมต้องรับผิดชอบได้

๒. ที่ดินซึ่งได้โอนมาเป็นของหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในลักษณะนี้จะเป็นที่ราชพัสดุตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือ เป็น “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

๓. ที่ดินในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสร้างทางรถไฟหลวงต่อจากนครราชสีมาถึงอุบลราชธานีเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสร้างทางรถไฟหลวงฯ หรือแผนที่แสดงกรรมสิทธิ์ เป็นเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายหรือไม่ เพราะหากตีความว่าเป็นป่าตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ ๒๙๔/๒๕๓๔ เรื่องการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ฯ แล้ว การรถไฟผู้ชุดล้อมไม้ในป่าโดยไม่ได้รับอนุญาตย่อมเป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กรมป่าไม้ต้องดำเนินคดีกับการรถไฟ และไม้ที่ถูกตัดย่อมเป็นไม้ในป่า กรมป่าไม้ย่อมไม่อาจคืนไม้ซึ่งตกเป็นของกลางในคดีนั้นแก่การรถไฟได้

๔. ในกรณีที่ที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และมีไม้หวงห้ามหรือของป่าหวงห้ามอยู่ในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและรับผิดชอบที่ดินดังกล่าวในส่วนกิจการอันเกี่ยวกับการป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เพียงเท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตก่อสร้างทางรถไฟหลวงต่อจากนครราชสีมาถึงอุบลราชธานี หรือไม่

๕. หากที่ดินดังกล่าวมีความเป็นป่าการบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกา รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า การตัดฟัน ทำไม้ และการลักลอบนำไม้ในที่ดินนั้นไป จะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ เพียงใด

๖. ในกรณีของที่ดินที่ได้พ้นจากสถานะความเป็นป่าตามนิยามในกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้แล้ว (ที่ดินที่มีบุคคลได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน) แต่ภายหลังได้โอนมาเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ โดยการบริจาค การจำหน่าย หรือเวนคืน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือกฎหมายอื่น ที่ดินดังกล่าวจะกลับมามีสถานะเป็นป่าตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ (๑) อีกหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมป่าไม้ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมป่าไม้) และผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นควรกำหนดประเด็นข้อหาหรือให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นและมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ดินซึ่งมีกฎหมายหรือพระบรมราชโองการกำหนดให้อยู่ในความดูแลรักษาเพื่อใช้ประโยชน์ หรือให้เป็นกรรมสิทธิ์ของการรถไฟ หากในเวลาต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ขึ้นเพื่อจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีบทบัญญัติให้โอนบรรดาทรัพย์สินทั้งหลายให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยแล้ว การรถไฟแห่งประเทศไทยจะถือเป็นนิติบุคคลผู้ได้มาซึ่งที่ดินตามนัยมาตรา ๓ แห่งประมวลกฎหมาย

ที่ดินหรือไม่ นั้น เห็นว่า การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของบุคคลตามบทบัญญัติมาตรา ๓^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ นั้น มีได้สองกรณีคือ (๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือ (๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น

สำหรับที่ดินที่มีปัญหาเกี่ยวกับการขุดล้อมต้นไม้ตามที่หาหรือมา ปรากฏข้อเท็จจริงว่า พื้นที่ดังกล่าวอยู่ในแนวเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสร้างทางรถไฟหลวงต่อจากนครราชสีมา ถึงอุบลราชธานี พระพุทธศักราช ๒๔๖๒ และต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดินแลอสงหาริมทรัพย์อย่างอื่น เพื่อสร้างทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมรถไฟหลวงจัดการสร้าง พระพุทธศักราช ๒๔๖๓ โดยมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้กำหนดให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินและอสงหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ได้รับไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาตกเป็นของกรมรถไฟหลวงตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป แต่กรมรถไฟหลวงจะมีสิทธิเข้าปกครองยึดถือทรัพย์สินนั้นได้ต่อเมื่อได้ใช้เงินราคาหรือวางเงินค่าทำขวัญให้เจ้าของที่ดินแล้ว และต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการรถไฟแลทางหลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ โดยในมาตรา ๒๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินและอสงหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามที่ระบุในพระราชกฤษฎีกาจัดหาซื้อที่ดินตกเป็นของกรมรถไฟแผ่นดินทันที แต่กรมรถไฟแผ่นดินจะมีสิทธิเข้าไปปกครองยึดถือทรัพย์สินนั้นได้ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทำขวัญแล้ว ซึ่งมีหลักการเดียวกับที่เคยกำหนดไว้ในมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดินแลอสงหาริมทรัพย์อย่างอื่น เพื่อสร้างทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมรถไฟหลวงจัดการสร้าง พระพุทธศักราช ๒๔๖๓ จึงเห็นได้ว่า กรมรถไฟมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดินแลอสงหาริมทรัพย์อย่างอื่น เพื่อสร้างทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมรถไฟหลวงจัดการสร้าง พระพุทธศักราช ๒๔๖๓ และต่อมาเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๑๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้

มาตรา ๓ บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น

มาตรา ๕ จำเดิมแต่วันที่ได้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกานี้ในหนังสือราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแลอสงหาริมทรัพย์อย่างอื่นดังได้ระบุไว้แล้วนั้น ตกมาเป็นของกรมรถไฟหลวง แต่กรมรถไฟหลวงจะมีสิทธิเข้าปกครองยึดถือทรัพย์สินนั้นได้ ต่อเมื่อได้ใช้เงินราคาหรือวางเงินค่าทำขวัญตามที่ท่านบัญญัติไว้โดยบทมาตราต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๕ จำเดิมแต่วันที่ได้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกาให้จัดซื้อที่ดินในหนังสือราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแลอสงหาริมทรัพย์อย่างอื่นดังได้ระบุกล่าวไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น ตกมาเป็นของกรมรถไฟแผ่นดินทันที แต่กรมรถไฟแผ่นดินจะมีสิทธิเข้าปกครองยึดถือทรัพย์สินนั้นได้ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทำขวัญแล้ว ตามความที่ท่านบัญญัติไว้โดยบทมาตราต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

โปรดดูเชิงอรรถ ที่ ๒, ข้างต้น

มาตรา ๑๐ ให้โอนทรัพย์สินและหนี้ทั้งสิ้นของกรมรถไฟให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย

โอนทรัพย์สินของกรมรถไฟให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นนิติบุคคลและสามารถถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ ได้ตามมาตรา ๗^๖ ประกอบกับมาตรา ๙ (๒)^๗ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ดังนั้น ที่ดินภายในแนวเขตตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดินแลอสงหาริมทรัพย์อย่างอื่น เพื่อสร้างทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมรถไฟหลวงจัดการสร้าง พระพุทธศักราช ๒๔๖๓ จึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยผลของมาตรา ๑๐^๘ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ และถือว่าเป็นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ^๙ ตามที่มาตรา ๓^{๑๐} แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้

ประเด็นที่สอง ที่ดินของกรมรถไฟซึ่งได้โอนมาเป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทยจะเป็นที่ราชพัสดุตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือ เป็น “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑)^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๔^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติยกเว้นให้ออสงหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่เป็นที่ราชพัสดุ ดังนั้น เมื่อที่ดินดังกล่าวได้โอนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่เป็นรัฐวิสาหกิจและมีฐานะเป็นนิติบุคคลตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๔ ที่ดินดังกล่าวจึงไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ วรรคสอง^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

^๖มาตรา ๗ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล

^๗มาตรา ๙ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง อาศัย ให้อาศัย จำหน่าย แลกเปลี่ยน และดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘โปรดดูเชิงอรรถ ที่ ๕, ข้างต้น

^๙ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถ ที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๑}มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒}มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า ออสงหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ออสงหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนออสงหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถ ที่ ๑๒, ข้างต้น

สำหรับที่ดินที่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับโอนมานั้นจะมีสภาพเป็น “ป่า” หรือไม่ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๔ (๑)^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ที่ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ดังนั้น การจะพิจารณาว่าที่ดินแห่งใดเป็น “ป่า” หรือไม่ จะต้องปรากฏว่าที่ดินนั้นยังมิมีบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๓^{๑๕} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อได้ให้ความเห็นไว้ในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับโอนมาจากการรถไฟตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ จึงถือว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา ๓ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจึงไม่เป็น “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

สำหรับกรณีที่กรมป่าไม้อ้างถึงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ที่ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๔๔/๒๕๓๔^{๑๖} ว่าที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการของกระทรวง ทบวง กรม เป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ นั้น เนื่องจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่หาหรือมาในครั้งนั้น เป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการ และเป็นกรณีที่พิจารณาเกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวยังคงเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ซึ่งแตกต่างจากที่ดินที่หาหรือมาในครั้งนี้ซึ่งไม่เป็นที่ราชพัสดุ และในการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดินแลส่งทหารมทรัพย์อย่างอื่น เพื่อสร้างทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมรถไฟหลวงจัดการสร้าง พระพุทธศักราช ๒๔๖๓ ก็ได้ระบุวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนว่า ให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมรถไฟเพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟ ที่ดินดังกล่าวจึงไม่เป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้

ประเด็นที่สาม พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์สร้างทางรถไฟหลวงต่อจากนครราชสีมาถึงอุบลราชธานีหรือแผนที่แสดงกรรมสิทธิ์ เป็นเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๑^{๑๗} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้ “โฉนดที่ดิน” หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ดังนั้น ลักษณะของเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์หรือเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายจะต้องเป็นเอกสารที่เจ้าของที่ดินสามารถใช้อยันกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นต่อบุคคลทั่วไปได้ สำหรับการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์สร้างทางรถไฟหลวงต่อจากนครราชสีมาถึงอุบลราชธานี พระพุทธศักราช ๒๔๖๒ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการให้อำนาจแก่กรมรถไฟหลวงในการตรวจวาง

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถ ที่ ๑๑, ข้างต้น

^{๑๕}โปรดดูเชิงอรรถ ที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๖}บันทึก เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๕๑๐ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๗}มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“โฉนดที่ดิน” หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”

ฯลฯ

ฯลฯ

แนวทางและการจัดหาที่ดินตามความจำเป็นสำหรับการก่อสร้างและการเดินรถไฟซึ่งกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดจับจองที่ดินที่เป็นที่ว่างเปล่าซึ่งอยู่ในเขตที่พระราชกฤษฎีกากำหนดและหากที่ดินแห่งใดมีเจ้าของครอบครองอยู่ห้ามมิให้เจ้าของนั้นซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนกับบุคคลใดก่อนได้รับอนุญาตพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่กำหนดเขตของที่ดินตามที่ปรากฏในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเพื่อประโยชน์ในการสำรวจเส้นทางและวางแนวเส้นทางที่แน่นอนเพื่อดำเนินการสร้างทางรถไฟเท่านั้น พระราชกฤษฎีกาและแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้จึงมิใช่เอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่อย่างใด แต่โดยที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อสร้างทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมรถไฟหลวงจัดการสร้าง พระพุทธศักราช ๒๔๖๓ โดยมาตรา ๕^{๑๑๑} แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ระบุไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาตกเป็นของกรมรถไฟหลวงตั้งแต่พระราชกฤษฎีกาประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงถือได้ว่าพระราชกฤษฎีกาและแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย

ประเด็นที่สี่และประเด็นที่ห้า ในกรณีที่ที่ดินของกรมรถไฟซึ่งได้โอนมาเป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีสภาพเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และมีไม้หวงห้ามหรือของป่าหวงห้ามอยู่ในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและรับผิดชอบที่ดินดังกล่าวในส่วนกิจการอันเกี่ยวกับการป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เพียงเท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์ก่อสร้างทางรถไฟหลวงต่อจากนครราชสีมาถึงอุบลราชธานี พระพุทธศักราช ๒๔๖๒ หรือไม่ และการบุกรุก ยึดถือครอบครองที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์ก่อสร้างทางรถไฟหลวงต่อจากนครราชสีมาถึงอุบลราชธานี พระพุทธศักราช ๒๔๖๒ รวมตลอดถึงการก่นสร้างหรือเผาป่า การตัดฟันทำไม้ และการลักลอบนำไม้ในที่ดินนั้นไป จะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่สองแล้วว่า ที่ดินภายในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์สร้างทางรถไฟหลวงต่อจากนครราชสีมาถึงอุบลราชธานี พระพุทธศักราช ๒๔๖๒ และต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น เพื่อสร้างทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมรถไฟหลวงจัดการสร้าง พระพุทธศักราช ๒๔๖๓ ไม่เป็น “ป่า” การดำเนินการต่าง ๆ จึงไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้

ประเด็นที่หก ในกรณีของที่ดินที่มีบุคคลได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ภายหลังได้โอนมาเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ โดยการบริจาค การจำหน่าย หรือเวนคืน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือกฎหมายอื่น ที่ดินดังกล่าวจะกลับมามีสถานะเป็นป่าตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ อีกหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๔ (๑)^{๑๑๒} แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กำหนดบทนิยามคำว่า “ป่า”

^{๑๑๑}โปรดดูเชิงอรรถ ที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๑๒}โปรดดูเชิงอรรถ ที่ ๑๑, ข้างต้น

หมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ที่ดินใดเคยเป็นที่ดินที่มีบุคคลได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว แม้ภายหลังได้มีการโอนที่ดินดังกล่าวมาเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะโดยการบริจาค การจำหน่าย หรือเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือกฎหมายอื่นก็ตามที่ดินนั้นก็ถือว่าเป็นที่ดินที่เคยมีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดินแล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงไม่กลับมามีสถานะเป็นป่าตามมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ อีก



(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๕