

บันทึก

เรื่อง ขอให้พิจารณาตีความเรื่องอัตราค่าบำรุงป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๑๐๕๓๒/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๐๐ ความว่า กระทรวงเกษตรมีปัญหากับอัตราค่าบำรุงป่าตามคำสั่งของกระทรวงเกษตรซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ และขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาดังกล่าวนั้นด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาข้อที่ ๑ มีว่า “คำสั่งกระทรวงเกษตรที่ ๑๔๙/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๐๐ เรื่องกำหนดอัตราค่าบำรุงป่า ซึ่งกำหนดอัตราเงินค่าบำรุงป่าให้ผู้รับอนุญาตทำไม้ หรือเก็บหาของป่า หรือผู้รับประทานบัตรเหมืองแร่ ออกการใช้จ่ายในการบำรุงป่าเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการบำรุงป่า โดยให้เสียเงินค่าบำรุงป่าในอัตรา ๑ เท่าค่าภาคหลวงนั้น คำว่า การอนุญาตทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามคำสั่งกระทรวงเกษตรฉบับนี้ จะหมายความรวมถึงตลอดไปถึงการอนุญาตธรรมชาติหรือรายย่อย การอนุญาตผูกขาด และการอนุญาตโดยวิธีให้สัมปทานในการทำไม้หรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามพระราชบัญญัติป่าไม้ด้วยหรือไม่”

โดยที่มาตรา ๕๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๐ ได้กล่าวถึงกรณีรัฐมนตรีจะกำหนดให้ผู้รับสัมปทานหรือผู้ได้รับอนุญาตเสียเงินค่าบำรุงป่าไม้มิได้ ๔ กรณีด้วยกันคือ

ส่งพร้อมหนังสือที่ ๑๒๙๓/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๐๐

๑ มาตรา ๕๘ ใบอนุญาตที่ออกให้ตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามแบบและข้อกำหนดในกฎกระทรวง และในกรณีเฉพาะเรื่อง ถ้ารัฐมนตรีเห็นสมควรจะกำหนดให้ผู้รับอนุญาตปฏิบัติเพิ่มเติมประการใดอีก ก็ให้มีอำนาจกำหนดได้

พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ต่ออายุใบอนุญาตที่ได้ออกให้ตามความในพระราชบัญญัตินี้ได้เมื่อเห็นสมควร

ในกรณีการทำไม้หรือเก็บหาของป่าโดยการให้สัมปทาน การอนุญาตโดยวิธีผูกขาดหรือการอนุญาตในกรณีพิเศษตามมาตรา ๑๔ หรือการอนุญาตเพื่อการค้าในป่าสงวน ป่าคุ้มครองหรือป่าที่ได้เตรียมการสงวนหรือคุ้มครอง หรือได้กำหนดโครงการทำไม้หรือเก็บหาของป่าไว้แล้วนั้น รัฐมนตรีจะกำหนดให้ผู้รับสัมปทาน หรือผู้รับอนุญาตทำการบำรุงป่า ตามคำสั่งและวิธีการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด หรือจะให้ออกค่าใช้จ่ายเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเองก็ได้แต่ในกรณีหลังนี้ห้ามมิให้เรียกค่าใช้จ่ายเกินสามเท่าค่าภาคหลวง หรือถ้าเห็นว่าการเรียกเก็บเงินตามอัตราค่าภาคหลวงไม่เหมาะสมสำหรับกรณีใด จะเรียกเก็บตามอัตราพื้นที่ป่าที่ได้รับสัมปทาน หรือรับอนุญาตไม่เกินร้อยละสิบบาทสำหรับกรณีนั้นก็

- (๑) การทำไม้หรือเก็บหาของป่าโดยการให้สัมปทาน
- (๒) การทำไม้หรือเก็บหาของป่าโดยการอนุญาตโดยวิธีผูกขาด
- (๓) การทำไม้หรือเก็บหาของป่าโดยการอนุญาตในกรณีพิเศษ
- (๔) การทำไม้หรือเก็บหาของป่าโดยการอนุญาตเพื่อการค้า

คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความเห็นว่า เมื่อคำสั่งของกระทรวงเกษตร ฉบับที่ ๑๔๙/๒๔๙๕ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๔๙๕ ได้กำหนดให้ผู้รับอนุญาตทำไม้และผู้รับประทานบัตรเหมืองแร่ออกค่าใช้จ่ายบำรุงป่าในกรณีดังนี้

- (๑) การอนุญาตให้ทำไม้หวงห้ามในกรณีพิเศษเพื่อการค้า
- (๒) การอนุญาตให้ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามเพื่อการค้าในป่า

สงวน ฯลฯ

(๓) การอนุญาตให้ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามเพื่อการค้าในป่าที่ได้กำหนดโครงการ ฯลฯ

- (๔) การรับประทานบัตรทำเหมืองแร่ในเขตป่าสงวน ฯลฯ

ฉะนั้น ข้อความในคำสั่งกระทรวงเกษตรดังกล่าวมาข้างต้น จึงไม่คลุมถึงการอนุญาตซึ่งมิใช่เพื่อการค้า ส่วนการอนุญาตผูกขาดนั้นเป็นการอนุญาตเพื่อการค้าโดยตรงและรายใหญ่ ก็ย่อมจะต้องอยู่ในความหมายของคำสั่งกระทรวงเกษตรด้วย

ส่วนการอนุญาตโดยวิธีให้สัมปทานทำป่าไม้นั้นเป็นคนละเรื่องกับการรับประทานบัตรเหมืองแร่ จึงไม่อยู่ในบังคับของคำสั่งกระทรวงเกษตรที่ ๑๔๙/๒๔๙๕ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๔๙๕

๒. ปัญหาข้อที่ ๒ มีว่า “ต่อมากระทรวงเกษตรได้มีคำสั่งที่ ๒๐๔/๒๔๙๖ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๖ เรื่อง กำหนดอัตราเงินค่าบำรุงป่าสำหรับป่าสัมปทานไม้สัก โดยกำหนดให้ผู้รับสัมปทานทำป่าไม้สัก ชำระเงินค่าบำรุงป่าในอัตรา ๑ เท่าค่าภาคหลวง สำหรับไม้ที่ทำออกตามสัมปทานนั้น ๆ ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรฉบับนี้มีได้ระบุถึงอัตราเงินค่าบำรุงป่าสำหรับสัมปทานไม้กระยาเลยแต่อย่างใดเลย เมื่อกรณีเป็นเช่นนี้จะใช้คำสั่งกระทรวงเกษตร ที่ ๑๔๙/๒๔๙๕ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๔๙๕ เรื่องกำหนดอัตราค่าบำรุงป่า ตามที่ระบุในข้อ ๑ มาใช้บังคับเรียกเก็บค่าบำรุงป่าจากผู้รับสัมปทานทำไม้กระยาเลยได้เพียงใดหรือไม่ และถ้าจะเรียกเก็บเงินค่าบำรุงป่าจากผู้รับสัมปทานไม้กระยาเลยเช่นนี้ กระทรวงเกษตรจะต้องออกคำสั่งกำหนดให้ผู้รับสัมปทานทำไม้กระยาเลยชำระค่าบำรุงป่าสำหรับไม้กระยาเลยอีกส่วนหนึ่งต่างหากหรืออย่างไร”

ในปัญหาข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า คำสั่งของกระทรวงเกษตร ที่ ๒๐๔/๒๔๙๖ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๖ เป็นคำสั่งที่เกี่ยวกับผู้รับสัมปทานป่าไม้สัก โดยเฉพาะ ส่วนคำสั่งของกระทรวงเกษตรที่ ๑๔๙/๒๔๙๕ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๔๙๕ นั้น ได้กล่าวไว้ในคำตอบข้อ ๑ แล้วว่า ไม่ใช่บังคับสำหรับการอนุญาตโดยวิธีให้สัมปทาน ฉะนั้น จึงจะนำคำสั่งที่ ๑๔๙/๒๔๙๕ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๔๙๕ มาใช้บังคับสำหรับผู้รับสัมปทานทำไม้กระยาเลยไม่ได้ กระทรวงเกษตรชอบที่จะออกคำสั่งกำหนดอัตราเงินค่าบำรุงป่าสำหรับสัมปทานทำไม้

กระยาเลย เป็นส่วนหนึ่งต่างหาก เว้นแต่ข้อความในสัมปทานการทำให้กระยาเลยจะได้กำหนดให้ ผู้รับสัมปทานเสียเงินค่าบำรุงป่าไว้แล้ว

๓. ปัญหาข้อที่ ๓ มีว่า “เมื่อกระทรวงเกษตรกำหนดอัตราค่าบำรุงป่าไว้แล้วตาม คำสั่งที่ระบุไว้ทั้งสองฉบับแล้วเช่นนี้ และได้ประกาศให้ประชาชนทราบทั่วกันแล้ว ในการที่จะเรียก เก็บเงินค่าบำรุงป่าจากผู้รับอนุญาตโดยวิธีให้สัมปทานก็ดี ผู้รับอนุญาตผูกขาดก็ดี ผู้รับอนุญาต ธรรมดา หรือเป็นรายย่อยๆ ก็ได้ ในระหว่างที่สัมปทานหรือใบอนุญาตนั้นๆ ยังมีไม่สิ้นอายุเช่นนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะเรียกเก็บเงินค่าบำรุงป่าจากผู้รับสัมปทานหรือผู้รับอนุญาตทำให้ หรือเก็บหา ของป่าหวงห้ามอย่างใด ๆ ได้โดยทันทีหรือไม่ หรือจะต้องขอความตกลงยินยอมจากผู้รับสัมปทาน หรือผู้รับอนุญาตนั้นๆ เสียก่อน โดยเมื่อผู้รับสัมปทานหรือผู้รับอนุญาตได้ตกลงยินยอมให้เรียก เก็บ จึงจะเรียกเก็บเงินค่าบำรุงป่าได้หรืออย่างไร

สำหรับผู้รับสัมปทานหรือผู้รับอนุญาต ไม่ว่าจะเป็นการอนุญาตทำให้หรือเก็บหา ของป่าหวงห้ามชนิดใด โดยวิธีใดก็ตาม หากสัมปทานหรือใบอนุญาตนั้นๆ ออกมาภายหลังที่ได้มี คำสั่งกระทรวงเกษตรเรื่องกำหนดอัตราค่าบำรุงป่าทั้งสองฉบับใช้บังคับแล้วเช่นนี้ การจะเก็บเงิน ค่าบำรุงป่าจากผู้รับสัมปทานหรือผู้รับอนุญาต จะต้องทำความตกลงยินยอมก่อนจึงจะเรียกเก็บได้ หรืออย่างไร”

สำหรับปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า โดยที่มาตรา ๕๘ มิได้ กล่าวถึงเงื่อนไขในการออกคำสั่งของรัฐมนตรีที่จะกำหนดให้ผู้รับสัมปทานหรือผู้รับอนุญาตออก ค่าใช้จ่ายบำรุงป่าไว้แต่อย่างใด ฉะนั้น นับตั้งแต่พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๙๔ ได้ ประกาศใช้แล้ว รัฐมนตรีย่อมจะมีอำนาจที่จะออกคำสั่งได้ทุกเวลา และคำสั่งของรัฐมนตรีถ้ามิได้ กำหนดเงื่อนไขไว้เป็นอย่างอื่น ย่อมจะมีผลใช้บังคับนับตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป และไม่จำเป็นต้อง ขอความตกลงยินยอมจากผู้รับสัมปทานหรือผู้รับอนุญาตแต่ประการใด นอกจากนี้ยังปรากฏจาก ข้อความในสัมปทานการทำให้ไม้สักข้อ ๑ อีกว่า “สัมปทานนี้ออกให้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายและ กฎข้อบังคับทั้งปวง ซึ่งใช้บังคับอยู่แล้วในเวลานี้กับทั้งที่จะได้ประกาศใช้ต่อไปในภายหน้า ฯลฯ” จากข้อความดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า ผู้รับสัมปทานได้ตกลงยินยอมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายที่จะ ออกใช้ในเวลาข้างหน้าอีกด้วย

สำหรับกรณีที่สัมปทานหรือใบอนุญาตได้ออกมาภายหลังที่ได้มีคำสั่งกระทรวง เกษตรก็เช่นเดียวกัน พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะเรียกเก็บเงินค่าบำรุงป่าจากผู้รับสัมปทาน หรือผู้รับอนุญาตได้โดยมิต้องทำความตกลงยินยอมแต่ประการใด

๔. ปัญหาข้อที่ ๔ มีว่า “ถ้าคำสั่งกระทรวงเกษตรที่ ๑๔๙/๒๔๙๕ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๔๙๕ เรื่องกำหนดอัตราค่าบำรุงป่าใช้บังคับได้รวมตลอดถึงการอนุญาตธรรมดาหรือ รายย่อย (พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาต) หรือการอนุญาตโดยวิธีผูกขาด (รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตร สั่งอนุมัติ) หรือการอนุญาตโดยวิธีให้สัมปทาน (รัฐบาลเป็นผู้ให้) แล้วเช่นนี้ คำสั่งกระทรวงเกษตร ที่ ๒๐๕/๒๔๙๖ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๖ เรื่องกำหนดอัตราเงินค่า บำรุงป่าสำหรับป่าสัมปทานไม้สัก ก็ไม่จำเป็นต้องออก หรือถึงหากจะออกมาก็ไม่มีผลแต่อย่างใด เช่นนี้ จะเป็นการถูกต้องหรือไม่

ถ้าคำสั่งกระทรวงเกษตรที่ ๑๔๙/๒๔๙๕ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๔๙๕ เรื่อง กำหนดอัตราเงินค่าบำรุงป่า ใช้บังคับแก่ผู้รับอนุญาตทั่ว ๆ ไป แต่มิได้บังคับแก่ผู้รับสัมปทานทำไม้กระยาเลยได้แต่อย่างใดเช่นนี้ ก็จะเรียกเก็บเงินค่าบำรุงป่าจากผู้รับสัมปทานทำไม้กระยาเลยไม่ได้ ใช่หรือไม่ และถ้าจะเรียกเก็บเงินค่าบำรุงป่าจากผู้รับสัมปทานทำไม้กระยาเลย จะต้องออกคำสั่งกระทรวงเกษตรกำหนดอัตราค่าบำรุงสำหรับผู้รับสัมปทานไม้กระยาเลย และวิธีการทำไม้อื่น ๆ โดยเฉพาะเจาะจงอีก ๑ ฉบับต่างหากจากคำสั่งกระทรวงเกษตร ที่ ๑๔๙/๒๔๙๕ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๔๙๕ และที่ ๒๐๕/๒๔๙๖ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๖ หรืออย่างไร กรณีนี้ถ้าผู้เสียหายจะเรียกร้องสืบเนื่องจากไม่มีผลบังคับได้ตามคำสั่งดังกล่าวนี้จะมีทางป้องกันมิให้เสียประโยชน์ทางราชการในแง่กฎหมายได้อย่างไร”

สำหรับปัญหาข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า โดยที่ได้ตอบปัญหาข้อ ๑ ไว้แล้วว่า คำสั่งของกระทรวงเกษตรที่ ๑๔๙/๒๔๙๕ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๔๙๕ ไม่รวมถึงสัมปทานการทำป่าไม้ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องออกคำสั่งที่ ๒๐๕/๒๔๙๖ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๖ เรื่อง กำหนดอัตราเงินค่าบำรุงป่าสำหรับสัมปทานไม้สัก และเมื่อได้ออกคำสั่งดังกล่าวแล้ว ก็ย่อมจะมีผลใช้บังคับเฉพาะสัมปทานการทำป่าไม้สักเท่านั้น

ส่วนปัญหาที่ว่าคำสั่งที่ ๑๔๙/๒๔๙๕ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๔๙๕ จะใช้บังคับแก่ผู้รับสัมปทานทำไม้กระยาเลยได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าจะใช้บังคับแก่ผู้รับสัมปทานทำไม้กระยาเลยไม่ได้ตามนัยที่ได้ตอบมาแล้วข้างต้น

ส่วนเรื่องการเรียกร้องค่าเสียหายอันสืบเนื่องจากคำสั่งดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับนั้นเมื่อปรากฏว่าผู้รับสัมปทานทำไม้กระยาเลยต้องเสียค่าบำรุงป่าตามสัมปทานอยู่แล้ว จึงเป็นอันตกไป

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๐๐