

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการผ่อนผันการเรียกเก็บค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า
(กรณีตามมาตรา ๑๘ และมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๔๐๓/๓๙๖๕ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๑๕ ความว่า กระทรวงเกษตรขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการผ่อนผันการเรียกเก็บค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าจากองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กรณีไม้ถูกไฟไหม้เนื่องจากการเผาป่า ที่จะกระทำได้เพียงใดหรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราชได้อนุญาตให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ทำไม้ในป่ากรุงหยัน อำเภอทุ่งใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้ทำสัญญาจ้างองค์การสวนยางเป็นผู้ทำออก และองค์การสวนยางได้จ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดวังสุวรรณเป็นผู้รับจ้างอีกต่อหนึ่ง เมื่อได้มีการชักลากไม้ออกมารวมหมอนเพื่อการตีตราเก็บค่าภาคหลวง แต่ยังไม่ได้ตรวจวัดตีตรา ปรากฏว่าไม้ได้ถูกไฟไหม้เสียหายไปบางส่วน จำนวน ๒,๓๓๙ ท่อน คิดเป็นเงินค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าที่รัฐจะพึงเรียกเก็บได้เป็นเงิน ๑๙๐,๘๒๖.๓๐ บาท ทั้งนี้เป็นผลจากการที่องค์การสวนยางทำการเผาป่าเพื่อใช้พื้นที่ทำแปลงเพาะพันธุ์ยางและเกิดลมพัดกระโชกหอบเอาลูกไฟไปตกที่หมอนไม้ซึ่งอยู่ห่างประมาณ ๓๐๐ เมตร จนลุคไฟไหม้ได้ทัน กรมป่าไม้ได้เรียกร้องให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ผู้รับอนุญาตให้ชดใช้ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อกำหนด ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๐๘) ว่าด้วยการทำไม้หวงห้ามข้อ ๗^๑ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จึงแจ้งให้องค์การสวนยางผู้เป็นคู่สัญญาเป็นผู้ชำระเงิน องค์การสวนยางจึงแจ้งให้ห้างหุ้นส่วนจำกัดวังสุวรรณเป็นผู้ชำระเงิน แต่ห้างหุ้นส่วนจำกัดวังสุวรรณ แจ้งว่า เหตุที่เกิดไฟไหม้นั้นไม่ใช่ความผิดของตน ขอให้ องค์การสวนยางติดต่อขอผ่อนผันการเสียค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าสำหรับไม้ที่ถูกไฟไหม้ดังกล่าว จากกรมป่าไม้ด้วย องค์การสวนยางจึงขอผ่อนผันต่อกระทรวงเกษตรและกรมป่าไม้

กรมป่าไม้ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรมป่าไม้ไม่มีอำนาจอนุญาต เพราะการเรียกให้ชดใช้ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า ตามข้อกำหนด ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๐๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ ว่าด้วยการทำไม้หวงห้ามนั้นมิได้มีข้อยกเว้นสำหรับ

^๑ ข้อ ๗ ผู้รับอนุญาตทำไม้ต้องชักลากไม้ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประทับตราอนุญาตชักลากตามข้อ ๔ หรือไม้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำโดยไม่ต้องประทับตราอนุญาตตัดโค่นตามข้อ ๖ ไปให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจวัดคำนวณค่าภาคหลวงและหรือค่าบำรุงป่าให้ครบถ้วนก่อนวันสิ้นอายุใบอนุญาตทำไม้ หากไม้เหล่านั้นเสียหายหรือสูญหายไปด้วยประการใด ๆ ก็ตาม ผู้รับอนุญาตต้องชดใช้ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาต ตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตได้ตรวจสอบและประทับตราอนุญาตชักลากหรือประเมินได้สำหรับไม้ที่เสียหายหรือสูญหายนั้นจนครบถ้วน

กรณีเหตุสุดวิสัยแต่อย่างใด กรณีกลับเข้าข่ายที่จะต้องเรียกชดใช้ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า ตามข้อ ๗ แห่งข้อกำหนดดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามโดยที่เรื่องนี้เป็นเรื่องที่น่าได้รับความเห็นใจ กรมป่าไม้จึงเสนอให้กระทรวงเกษตรพิจารณา

กระทรวงเกษตรพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับกรมป่าไม้ว่า ตามข้อเท็จจริงและเหตุผลน่าจะอยู่ในข่ายที่สมควรผ่อนผันเพราะเหตุสุดวิสัยได้ แต่เนื่องจากตามข้อกำหนดว่าด้วยการทำไม้ดังกล่าวไม่มีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดให้อำนาจกระทรวงเกษตรที่จะผ่อนผันไม่เรียกเก็บค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าไว้แต่อย่างใด กระทรวงเกษตรจึงเรียนหาว่า

๑. กระทรวงเกษตรจะผ่อนผันไม่เรียกให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ชดใช้ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าสำหรับไม้ที่ถูกไฟไหม้ครั้งนี้ได้เพียงใดหรือไม่

๒. กระทรวงเกษตรจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ผ่อนผันไม่เรียกเก็บเงินชดใช้ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าจากองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน โดยถือว่าเป็นกรณีพิเศษได้เพียงใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่าเมื่อองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้รับอนุญาตให้ทำไม้รายนี้และได้มีการทำไม้ออกมาแล้วเช่นนี้ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้อย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องชำระค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและข้อกำหนดของรัฐมนตรีนั่นเป็นหน้าที่เกิดขึ้นโดยสมบูรณ์แล้วก่อนที่จะมีอค์ศิกัย และเมื่อได้ตรวจพิจารณาพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ โดยตลอดแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ามีบทมาตราใดบัญญัติให้อำนาจกระทรวงเกษตรหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรที่จะปลดหนี้หรือลดหนี้ที่เกิดขึ้นแล้วนั้นให้แก่ผู้ใดได้

สำหรับกรณีที่กระทรวงเกษตรจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ผ่อนผันไม่เรียกเก็บเงินชดใช้ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าจากองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ทั้งหมดหรือบางส่วนนั้น เมื่อได้พิจารณามาตรา ๑๘ แล้ว เห็นว่ากรณีการผ่อนผันตามมาตรา ๑๘ นั้น รัฐมนตรีอาจอนุญาตให้แตกต่างจากข้อกำหนดเป็นการชั่วคราวได้แต่เฉพาะในเรื่องการทำไม้หวงห้ามขนาดจำกัด และอัตราค่าภาคหลวงเท่านั้น หาได้มีความบัญญัติถึงค่าบำรุงป่าด้วยไม่และในกรณีที่เกี่ยวแก่ค่าภาคหลวงนั้น มาตรา ๑๘ ก็บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีไว้เพียงแต่จะลดอัตราลงได้เท่านั้น จะยกเว้นเสียเลยหาได้ไม่ และการที่จะลดอัตราค่าภาคหลวงลงนี้ จะกระทำได้ก็แต่ในขณะที่มีการอนุญาตให้ทำไม้หรือในขณะที่อนุญาตให้ทำไม้ต่อจากที่ได้อนุญาตไว้แล้วเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา ๑๘ ที่ว่า “ถ้ารัฐมนตรีเห็นว่ากรณีพิเศษเกิดขึ้น ก็ให้อำนาจอนุญาตแตกต่างจากข้อกำหนดเป็นการชั่วคราวได้” ไม่มีถ้อยคำใดที่จะแปลความหมายไปในทางที่ว่าเมื่อหนี้ค่าภาคหลวงเกิดขึ้นโดยผู้ทำไม้มีหน้าที่ต้อง

^๒ มาตรา ๑๘ การทำไม้หวงห้ามก็ดี ขนาดจำกัดก็ดี อัตราค่าภาคหลวงก็ดี ซึ่งได้กำหนดขึ้นไว้แล้วนั้น ถ้ารัฐมนตรีเห็นว่ากรณีพิเศษเกิดขึ้น ก็ให้อำนาจอนุญาตแตกต่างจากข้อกำหนดเป็นการชั่วคราวได้

ชำระแล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะงดเว้นไม่เรียกเก็บหรือแม้แต่จะลดหนี้ที่เกิดขึ้นแล้วนั้นลงได้แต่ประการใด

กรณีเกี่ยวแก่ค่าบำรุงป่าก็เช่นเดียวกัน เมื่อได้พิจารณามาตรา ๕๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๔ อันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวแก่เงินค่าบำรุงป่าก็จะเห็นได้ว่าแม้มาตรา ๕๘ จะให้อำนาจรัฐมนตรีในอันที่จะกำหนดให้ผู้รับอนุญาตทำการบำรุงป่าหรือออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงป่าหรือไม่ก็ได้ และจะกำหนดเป็นจำนวนเงินน้อยกว่าที่เคยกำหนดไว้อย่างไรได้ก็ตาม บทบัญญัตินี้ดังกล่าวก็มิได้มีความหมายให้เข้าใจว่ารัฐมนตรีจะมีอำนาจยกเว้นหรือลดหนี้ค่าบำรุงป่าที่เกิดขึ้นแล้วซึ่งผู้รับอนุญาตทำไมจะต้องชำระแต่อย่างใดไม่ คงมีความหมายให้เข้าใจเพียงว่าในการอนุญาตให้ผู้ใดทำไม้นั้น รัฐมนตรีจะกำหนดให้ผู้รับอนุญาตต้องเสียค่าบำรุงป่าด้วยหรือไม่มากนักย่อมทำได้ก็ว่าได้

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นในปัญหาที่หารือทั้งสองข้อนี้ว่าไม่มีบทกฎหมายบัญญัติให้อำนาจกระทรวงเกษตรหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรปลดหนี้หรือลดหนี้ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่าตามที่หารือนี้ได้

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๑๕

^๓ มาตรา ๕๘ ใบอนุญาตที่ออกให้ตามความในพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามแบบและข้อกำหนดในกฎกระทรวง และในกรณีเฉพาะเรื่อง ถ้ารัฐมนตรีเห็นสมควรจะกำหนดให้ผู้รับอนุญาตปฏิบัติเพิ่มเติมประการใดอีกก็ให้มีอำนาจกำหนดได้

พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ต่ออายุใบอนุญาตที่ได้ออกให้ตามความในพระราชบัญญัตินี้ได้เมื่อเห็นสมควร

ในกรณีการทำไม้หรือเก็บหาของป่าโดยการให้สัมปทาน การอนุญาตโดยวิธีผูกขาดหรือการอนุญาตในกรณีพิเศษตามมาตรา ๑๔ หรือการอนุญาตเพื่อการค้าในป่าสงวน ป่าคุ้มครอง หรือป่าที่ได้เตรียมการสงวนหรือคุ้มครอง หรือได้กำหนดโครงการทำไม้ หรือเก็บหาของป่าไว้แล้วนั้น รัฐมนตรีจะกำหนดให้ผู้รับสัมปทานหรือผู้รับอนุญาตทำการบำรุงป่า ตามคำสั่งและวิธีการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด หรือจะให้ออกค่าใช้จ่ายเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเองก็ได้ แต่ในกรณีหลังนี้ห้ามมิให้เรียกค่าใช้จ่ายเกินสามเท่า ค่าภาคหลวง หรือถ้าเห็นว่าการเรียกเก็บเงินตามอัตราค่าภาคหลวงไม่เหมาะสมสำหรับกรณีใด จะเรียกเก็บตามอัตราพื้นที่ป่าที่ได้รับสัมปทานหรือรับอนุญาตไม่เกินร้อยละสิบบาท สำหรับกรณีนั้นก็