

บันทึก

เรื่อง องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ขอลดหย่อนค่าปรับกรณีไม้ของกลางที่รับชกลากสูญหาย

สำนักงานทำเนียบนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร.๐๑๑๑/๗๕๒๔ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๑๗ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เกี่ยวกับเรื่ององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ขอลดหย่อนค่าปรับกรณีไม้ของกลางที่รับชกลากสูญหาย ซึ่งมีความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับรายงานจากกรมป่าไม้ว่า ได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ว่า ได้จ้างองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ทำการชักลากไม้ของกลาง จำนวน ๔๖๕ ท่อน ปริมาตร ๘๑๒.๒๘ ลูกบาศก์เมตร โดยจะต้องชักลากและส่งมอบให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๑๑ ตามสัญญาที่ ๒/๒๕๑๐ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๑๐ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้ว่าจ้างนายสุรศักดิ์ ศุภพิพัฒน์ ทำการชักลากช่วง โดยได้รับความยินยอมจากกรมป่าไม้ตามสัญญาที่ นม.๓๕/๒๕๑๐ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๑๐ แต่ในขณะนั้นเป็นฤดูฝนผู้รับจ้างไม่สามารถทำการชักลากได้ และเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๑๐ ทางราชการได้ประกาศห้ามราษฎรและยานพาหนะทุกชนิดเข้าไปในอาณาเขตป่าที่ไม่รายนี้องรวมหมอนอยู่เพราะเป็นเขตปราบปรามผู้ก่อการร้าย ต่อมาต้นเดือนธันวาคม ๒๕๑๐ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้และผู้รับจ้างช่วงได้ติดต่อทางราชการขออนุญาตเข้าไปทำการชักลากไม้รายนี้ และได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้เพียง ๑๐ วัน ผู้รับจ้างทำการชักลากไม้ออกมาได้และดูแลเฝ้ารักษาไม่ได้ จึงถูกไฟป่าไหม้เสียหายไป กรมป่าไม้จึงได้สั่งให้จังหวัดบุรีรัมย์เรียกค่าปรับสำหรับไม้ที่เสียหาย จำนวน ๓๓๒ ท่อน ปริมาตร ๕๑๒.๔๗ ลูกบาศก์เมตร ตามสัญญาในอัตราลูกบาศก์เมตรละ ๓๒๐.๐๐ บาท เป็นค่าปรับทั้งสิ้น ๑๖๓,๘๖๖.๔๐ บาท องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้ร้องขอให้ลดค่าปรับ โดยถือว่าเป็นเหตุสุดวิสัย แต่กรมป่าไม้เห็นว่าไม่อาจจะลดหรืองดค่าปรับได้ เพราะขัดต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๐๒

ต่อมาองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้แจ้งให้กรมป่าไม้ทราบโดยหนังสือ ที่ กส. ๑๓๐๐/๖๓๐๓ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๑๖ ว่าพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องที่กรมป่าไม้สั่งให้เรียกค่าปรับตามสัญญาแล้ว โดยได้ขอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หารือสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้างดังกล่าวที่ห้ามการงดปรับหรือลดค่าปรับแก่ผู้รับจ้าง ซึ่งเรื่องนี้สำนักนายกรัฐมนตรีได้ตอบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มาโดยหนังสือมาโดยหนังสือที่ สร.๐๑๑๑/๑๓๘๗ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๑๕ ว่า สำนักนายกรัฐมนตรีวินิจฉัยว่าประเด็นของเรื่องนี้อยู่ที่ว่าการชำระหนี้ตามสัญญานี้กลายเป็นหนี้วิสัย เพราะไม้ของกลางส่วนที่เหลือจะต้องทำการชักลากตามสัญญานั้นได้ถูกไฟไหม้เสียหายมิใช่เรื่องเกี่ยวกับระเบียบการจ้าง แต่เป็นสัญญาที่จะต้องพิจารณาถึงข้อกฎหมายประกอบกับข้อเท็จจริงอื่นซึ่งควรจะต้องหาหรือกรมอัยการ ดังนั้น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จึงได้นำข้อวินิจฉัยของสำนักนายกรัฐมนตรีหารือ

กับกรมอัยการถึงสองครั้งก็ได้รับตอบจากกรมอัยการโดยหนังสือ ที่ มท.๑๐๐๒/๕๕๗๙ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ และโดยหนังสือ ที่ มท.๑๐๐๒/๓๑๗๙ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๑๖ ว่า กรมอัยการไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาที่หารือมานี้ได้ เพราะข้อเท็จจริงจากหลักฐานที่นำไปแสดงนั้นฟังเป็นยุติไม่ได้ว่าไม้ของกลางถูกไฟไหม้จริงหรือไม่ ถ้าถูกไฟไหม้จริง ไม้แต่เมื่อใด จำนวนมากน้อยเพียงใด เมื่อเป็นเช่นนั้น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จึงเห็นว่า ตามหลักฐานในหนังสือของสำนักนายกรัฐมนตรีได้แจ้งไว้แล้วว่า จังหวัดบุรีรัมย์ได้ยอมรับว่าไม้ของกลางรายนี้ทั้งหมดถูกไฟไหม้เสียหายเพราะความบกพร่องขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ก็ยอมรับเช่นนั้น เมื่อคู่กรณียอมรับต่อกันในเรื่องข้อเท็จจริงอันเดียวกัน ย่อมไม่มีปัญหาที่จะต้องขอความเห็นจากกรมอัยการต่อไป เพราะพอจะแสวงหาข้อตกลงกันได้แล้ว และโดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาล่าช้ามาช้านาน หลักฐานต่างๆ กระจัดกระจายสูญหายไปมาก เป็นการยากที่จะหามามัดความรับผิดชอบในเรื่องความเสียหายได้ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จึงขอยินยอมชำระค่าเสียหายให้แก่จังหวัดตามอัตราที่เคยปฏิบัติต่อกัน คือ อัตรา ๒ เท่าค่าภาคหลวง หากไม่เป็นการขัดข้องก็จะได้นำค่าเสียหายไปชำระให้แก่จังหวัดให้เสร็จสิ้นไป

กรมป่าไม้จึงได้ประมวลรายละเอียดดังกล่าวเสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อขอให้พิจารณาว่าควรจะดำเนินการต่อไปประการใด และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้นำเรื่องนี้เข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาราชการด้านป่าไม้ ในคราวประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๑๗ เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๑๗ คณะกรรมการพิจารณาราชการด้านป่าไม้เห็นว่า ประเด็นของการพิจารณาเรื่องนี้มีอยู่ ๒ ประการคือ ประการแรกได้แก่ปัญหาเกี่ยวกับสัญญา ซึ่งถ้าจะพิจารณาตามระเบียบว่าด้วยการจ้างโดยเคร่งครัดแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่อยู่ในฐานะที่จะลดหรือลดค่าปรับได้ ส่วนปัญหาที่สองนั้นเกี่ยวกับการวินิจฉัยข้อกฎหมายในเรื่องเหตุสุดวิสัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งจะเรียกร้องค่าปรับอันถือว่าเป็นหนี้ไม่ได้ และข้อวินิจฉัยในประเด็นนี้เป็นเพียงความเห็นของสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อประมวลเรื่องทั้ง ๒ ประเด็นนี้เข้าด้วยกันแล้ว ก็จะมีข้อขัดแย้งกัน ทว่าข้อยุติในอันที่จะชี้ขาดปัญหาค่าปรับเกี่ยวกับสัญญานี้ไม่ได้ และเห็นว่าปัญหาเรื่องนี้จำเป็นต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ชี้ขาด

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. ๒๕๔๘ คาบเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อจะได้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป จึงได้ขอให้นายกรัฐมนตรีส่งเรื่องนี้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา รวม ๓ ประเด็นด้วยกัน คือ

(๑) ในกรณีที่ผู้จ้างได้จ้างผู้รับจ้างกระทำการตามเรื่องนี้ แต่เนื่องจากมีเหตุขัดข้องผู้รับจ้างกระทำการมิได้โดยตลอด คงกระทำได้เพียงระยะเวลาหนึ่งเช่นนี้ จะถือว่าเป็นเหตุสุดวิสัยและปฏิเสธความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาได้หรือไม่ และจะหมายความว่ารวมถึงการที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ผู้รับจ้างได้ทำการจ้างช่วงบุคคลอื่นให้กระทำการและมีข้อขัดข้องในทำนองเดียวกันด้วยหรือไม่ ควรปฏิบัติกับคู่สัญญาต่อไปอย่างไรจึงจะไม่ขัดต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้างดังกล่าวในเรื่องนี้ต่อไปอย่างไรหรือไม่

(๒) กรณีที่สำนักนายกรัฐมนตรีวินิจฉัยว่า การที่ผู้รับจ้างปฏิบัติตามสัญญา แต่มี

เหตุขัดข้องดังกล่าวในข้อ ๑ จึงปฏิบัติหรือทำการไม่ได้ การชำระหนี้เป็นการพ้นวิสัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๑๙ มิใช่เรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. ๒๕๙๘ จะถือได้ว่าเป็นการวินิจฉัยที่นำมาใช้ประกอบการพิจารณาและยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้างได้เพียงใดหรือไม่ หรือควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีวินิจฉัยประการใด และ

(๓) การลดหรือลดค่าปรับให้แก่ผู้รับจ้างซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๐๒ ระบุว่า จะกระทำมิได้นั้น มีข้อยกเว้นในเรื่องเหตุสุดวิสัยหรือการชำระหนี้เป็นพ้นวิสัยอย่างไรหรือไม่ หรือควรวินิจฉัยเป็นกรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะรายอย่างไร โดยเฉพาะกรณีที่ขอหรือมานี้ควรถือปฏิบัติอย่างไร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) พิจารณาปัญหาเรื่องนี้ โดยได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเอกสารหลักฐานทุกฉบับ ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และผู้แทนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้แล้ว มีความเห็นดังนี้

เนื่องจากได้มีข้อเท็จจริงปรากฏขึ้นใหม่ต่อการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยผู้แทนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้เสนอหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาคือ ผู้แทนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้เสนอประกาศของทางราชการ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๐ ที่ห้ามมิให้ราษฎรเข้าไปในเขตปฏิบัติการ ซึ่งเป็นบริเวณที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จะต้องทำการชักลากไม้รายนี้ โดยอาศัยอำนาจจากกฎัยการศึกษาประกาศกำหนดเป็นเขตปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว เห็นว่า เอกสารหลักฐานที่ได้รับเพิ่มเติมดังกล่าวนี้เป็นข้อเท็จจริงที่สำคัญและรับฟังได้ ซึ่งทำให้เกิดประเด็นขึ้นใหม่ที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยโดยมีต้องคำนึงถึงประเด็นข้ออื่นอีก และเมื่อได้พิจารณาจากประเด็นใหม่นี้แล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ไม่สามารถเข้าไปชักลากไม้ของกลางในส่วนที่เหลือให้ครบถ้วนตามสัญญาได้ จนกระทั่งเกิดไฟไหม้สูญหายจนหมดสิ้นนั้น เป็นกรณีที่อยู่นอกเหนืออำนาจขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่จะปฏิบัติหรือดำเนินการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยเพราะการที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ก็ด้วยอำนาจแห่งกฎัยการศึกษาที่ไม่มีผู้ใดจะฝ่าฝืนได้ และกฎัยการศึกษานี้ได้ให้อำนาจเด็ดขาดแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในอันที่จะปฏิบัติการใด ๆ ได้ตามที่กำหนดไว้ และเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นไม่ว่าในกรณีใด ๆ ก็ไม่มีผู้ใดจะเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าปรับได้ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา ๘^๑ มาตรา ๑๑^๒ และมาตรา ๑๖^๓

^๑ มาตรา ๘ เมื่อประกาศใช้กฎัยการศึกษาในตำบลใด เมืองใด มณฑลใดเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มที่จะตรวจค้น ที่จะเกณฑ์ ที่จะห้าม ที่จะยึด ที่จะเข้าอาศัยที่จะทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ และที่จะจับได้

^๒ มาตรา ๑๑ การห้ามนั้น ให้มีอำนาจที่จะห้ามได้ดังนี้

(๑) ที่จะห้ามมั่วสุมประชุมกัน

แห่งกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไว้ เป็นต้น

อาศัยเหตุผลดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความเห็นว่า การที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาจ้างซักลากไม้ให้ครบถ้วนตามสัญญาได้ มิใช่เป็นเพราะความผิดขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ หากแต่เป็นเพราะอำนาจแห่งกฏอัยการศึก ฉะนั้น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือเสียค่าปรับสำหรับในกรณีไม้ของกลางที่ตนรับซักลากสูญหายไปแต่ประการใด และปัญหาเรื่องการขอลดหย่อนค่าปรับขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้วouldทำได้หรือไม่ นั้น ก็ไม่จำต้องวินิจฉัยต่อไป

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภาพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๑๗

(๒) ที่จะห้ามออก จำหน่าย จ่ายหรือแจกซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพ บท หรือคำประพันธ์

(๓) ที่จะห้ามโฆษณา แสดงมหรสพ รับหรือส่งซึ่งวิทยุ วิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์

(๔) ที่จะห้ามใช้ทางสาธารณะเพื่อการจราจรไม่ว่าจะเป็นทางบก ทางน้ำหรือทางอากาศ รวมถึงทางรถไฟและทางรางที่มีรถเดินด้วย

(๕) ที่จะห้ามมีหรือใช้เครื่องมือสื่อสารหรืออาวุธ เครื่องอุปกรณ์ของอาวุธ และเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช หรือทรัพย์สิน หรือที่อาจนำไปใช้ทำเป็นเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติดังกล่าวได้

(๖) ที่จะห้ามบุคคลออกนอกเคหสถานภายในระหว่างระยะเวลาที่กำหนด

(๗) ที่จะห้ามบุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ในเขตท้องที่ใดซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อการยุทธ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเมื่อได้ประกาศห้ามเมื่อใดแล้ว ให้ผู้ซึ่งอาศัยอยู่ในเขตนั้นออกไปจากเขตนั้นภายในกำหนดเวลาที่ได้ประกาศกำหนด

(๘) ที่จะห้ามบุคคลกระทำความผิดซึ่งกิจการหรือสิ่งอื่นใดได้ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้กำหนดไว้ว่าควรต้องห้ามในเวลาที่ได้มีการประกาศใช้กฏอัยการศึก

๓ มาตรา ๑๖ ความเสียหายซึ่งอาจบังเกิดขึ้นอย่างหนึ่งอย่างใด ในเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ตามที่กล่าวมาแล้วในมาตรา ๘ ถึงมาตรา ๑๕ บุคคลหรือบริษัทใด ๆ จะร้องขอค่าเสียหายหรือค่าปรับอย่างหนึ่งอย่างใดแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้เลย เพราะอำนาจทั้งปวงที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ปฏิบัติและดำเนินการตามกฎหมายการศึกนี้ เป็นการสำหรับป้องกัน