

บันทึก

เรื่อง การเรียกเบี้ยปรับตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้หวงห้ามธรรมดาจากไม้สัก

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๗๐๔ (๓)/ ๒๖๐๙๒ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจาก กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้หวงห้ามธรรมดาจากไม้สัก ข้อ ๒๒^๑ โดยมีข้อเท็จจริงตามที่ได้รับรายงานจากกรมป่าไม้สรุปได้ว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับอนุมัติจากรัฐบาล ในฐานะผู้ให้สัมปทานให้สัมปทานทำไม้หวงห้ามธรรมดาจากไม้สักแก่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) ทำไม้ในป่าโครงการไม้กระยาเลย นาเยิง (อด.๒๕) จังหวัดอุดรธานี ตามสัมปทานฉบับที่ ๑๔/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ โดยมีกำหนดระยะเวลาให้สัมปทาน ๓๐ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๑๕ ถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ อ.อ.ป.ในฐานะผู้รับสัมปทานได้เข้าทำไม้ในป่าโครงการฯ (อด.๒๕) ตอนที่ ๓ แปลงที่ ๗ ตามแผนการทำไม้ที่กำหนดไว้ตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๑๕ ถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๒๐ เมื่อสิ้นกำหนดระยะเวลาของการทำไม้แล้ว อ.อ.ป.ยังทำไม้ไม่เสร็จตามเงื่อนไขสัมปทาน และไม้ที่ทำออกได้สูญหายไปด้วยก่อนชำระเงินค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า ป่าไม้เขตอุดรธานีผู้ได้รับมอบอำนาจจากกรมป่าไม้ได้แจ้งให้ อ.อ.ป.ทราบ เพื่อให้ชำระเงินที่จะต้องชำระเป็นเบี้ยปรับตามเงื่อนไขสัมปทานฯ ข้อ ๕ (๙)^๒ ไปชำระต่อจังหวัดอุดรธานี อ.อ.ป.ได้มีหนังสือขอให้กรมป่า

^๑ข้อ ๒๒ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจจากกรมป่าไม้ มีอำนาจกำหนดจำนวนเงิน เบี้ยปรับตามสัมปทานนี้ และแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับสัมปทานนำเงินเบี้ยปรับมาชำระภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

ผู้รับสัมปทานมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ชำระเบี้ยปรับ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรมีอำนาจวินิจฉัยและสั่งได้ตามที่เห็นสมควรคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

^๒ข้อ ๕ ผู้รับสัมปทานจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดและเงื่อนไขในการทำไม้ดังต่อไปนี้ คือ

(๑) ทำไม้ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาของการทำไม้แต่ละแปลงตามข้อ ๓

ฯลฯ

ฯลฯ

(๙) ก่อนชำระเงินค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า ต้องระมัดระวังรักษาไม้ที่ทำออกมิให้ถูกไฟไหม้หรือสูญหายด้วยประการใด ๆ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเพราะเหตุสุดวิสัย

ฯลฯ

ฯลฯ

ถ้าผู้รับสัมปทานไม่ปฏิบัติตาม (๓) (๔) (๕) (๙) หรือ (๑๐) ผู้รับสัมปทานต้องชำระเบี้ยปรับให้แก่ผู้ให้สัมปทานเป็นเงินต้นละหรือท่อนละไม่เกินห้าร้อยบาท

ฯลฯ

ฯลฯ

ถ้าผู้รับสัมปทานไม่ปฏิบัติตาม (๑) หรือ (๒) ผู้รับสัมปทานต้องชำระเบี้ยปรับให้แก่ผู้ให้

ไม่พิจารณาต่อนการเรียกเบี้ยปรับกรณีดังกล่าว เรื่องนี้กรมป่าไม้ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามที่ อ.อ.ป.ได้ยื่นเรื่องราวของต่อนการเรียกเบี้ยปรับตามเงื่อนไขสัมปทานฯ ข้อ ๕ (๙) ถือว่าเป็นการ ยื่นอุทธรณ์การเรียกเบี้ยปรับของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจจากกรมป่าไม้ ตามที่ กำหนดไว้ในเงื่อนไขสัมปทานข้อ ๒๒ วรรคสอง แต่เนื่องจากการยื่นอุทธรณ์ของ อ.อ.ป.มิได้ยื่น ภายในกำหนดเวลาและมีได้ยื่นโดยตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงไม่อยู่ใน ข่ายที่จะรับไว้พิจารณาได้ กรมป่าไม้มีความเห็นว่าจะต้องเรียกเบี้ยปรับตามเงื่อนไขสัมปทานฯ และตามหลักเกณฑ์ตามที่ป่าไม้เขตอุดรธานีได้แจ้งให้ผู้รับสัมปทานทราบ

โดยที่เงื่อนไขสัมปทานฯ ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาและ เพื่อให้การปฏิบัติตามเงื่อนไขสัมปทานฯ เป็นไปโดยถูกต้อง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอ ท้าหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การยื่นเรื่องราวขออุทธรณ์ของ อ.อ.ป.ตามเงื่อนไขข้อ ๒๒ วรรคสอง ซึ่งไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขสัมปทานฯ ดังกล่าวนั้น เป็นการปฏิบัติที่ชอบ และสมควรรับเรื่องไว้พิจารณาดำเนินการตามเงื่อนไขสัมปทานฯ ต่อไปหรือไม่ และรัฐมนตรีจะ ใช้อำนาจตามเงื่อนไขสัมปทานฯ ข้อ ๒๒ วรรคสาม พิจารณาสั่งการได้หรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้ฟังคำชี้แจง เพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้และ อ.อ.ป.) แล้ว ผู้แทนกรมป่าไม้ ชี้แจงว่า อ.อ.ป.ได้ชำระเงินเบี้ยปรับกรณีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขสัมปทานฯ ข้อ ๕ (๑) แล้ว ส่วน กรณีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขสัมปทานฯ ข้อ ๕ (๙) นั้น เป็นกรณีที่เป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้ กรณีหลัง นี้ ป่าไม้เขตอุดรธานีผู้ได้รับมอบอำนาจจากกรมป่าไม้ได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับสัมปทานชำระเบี้ย ปรับเป็นเงิน ๑,๐๕๑,๒๓๔.๒๐ บาท เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๒๖^๓ และผู้แทน อ.อ.ป.ชี้แจงว่า อ.อ.ป.ได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๒๖ แต่ อ.อ.ป.ได้ทำหนังสืออุทธรณ์ลง วันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๗^๔ เพื่อขอต่อนการเรียกเบี้ยปรับโดยอ้างว่าไม่สูญหายเป็นเหตุที่ เกิดขึ้นเพราะเหตุสุดวิสัยตามเงื่อนไขสัมปทานฯ ข้อ ๕ (๙) ซึ่งกรมป่าไม้ได้รับหนังสืออุทธรณ์ ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๒๗

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหา ดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

อ.อ.ป.ในฐานะผู้รับสัมปทานไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขสัมปทานฯ ข้อ ๕ (๑) และ (๙)^๕โดยมิได้ทำไม้ในป่าโครงการฯ (อด.๒๕) ตอนที่ ๓ แปลงที่ ๗ ให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ระยะเวลาของการทำไม้ และมีได้ระมัดระวังรักษาไม้ที่ทำออกมิให้สูญหายก่อนชำระเงิน ค่าภาคหลวงและค่าบำรุงป่า การไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขสัมปทานฯ ข้อ ๕ (๑) นั้น ข้อ ๕ วรรค

สัมปทานเป็นเงินต้นละหรือท่อนละไม่เกินห้าสิบบาท

^๓หนังสือสำนักงานป่าไม้เขตอุดรธานี ที่ กษ ๐๗๑๔(อด)/๔๒๖๘ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๒๖

^๔บันทึกองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ที่ กษ๑๕๐๐/๑๐๒๐ ลงวันที่ ๒๔กุมภาพันธ์ ๒๕๒๗

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

สอง^๖ กำหนดว่า ผู้รับสัมปทานต้องชำระเบี้ยปรับเป็นเงินต้นละหรือท่อนละไม่เกินห้าสิบบาท ส่วนการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขสัมปทานฯ ข้อ ๕ (๙) นั้น ข้อ ๕ วรรคห้า^๗ กำหนดว่า ผู้รับสัมปทานต้องชำระเบี้ยปรับเป็นเงินต้นละหรือท่อนละไม่เกินห้าร้อยบาท ทั้งนี้ ตามจำนวนเงินเบี้ยปรับที่ป่าไม้เขตอุทยานนี้ผู้ได้รับมอบอำนาจจากกรมป่าไม้กำหนดตามเงื่อนไขสัมปทานฯ ข้อ ๒๒ วรรคหนึ่ง^๘ กรณีที่เป็นปัญหาอยู่ก็คือกรณีตามข้อ ๕ (๙) ซึ่งป่าไม้เขตอุทยานนี้ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับสัมปทานชำระเบี้ยปรับเป็นเงิน ๑,๐๕๑,๒๓๔.๒๐ บาท เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๒๖ และผู้รับสัมปทานได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๒๖ ผู้รับสัมปทานมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ชำระเบี้ยปรับตามเงื่อนไขสัมปทานฯ ข้อ ๒๒ วรรคสอง^๙ แต่ผู้รับสัมปทานมิได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว เพราะในระหว่างนั้นมีได้อุทธรณ์ แต่มีหนังสืออุทธรณ์ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๗ ถึงอธิบดีกรมป่าไม้ซึ่งกรมป่าไม้ได้รับเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๒๗ ซึ่งพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์แล้ว จึงหมดสิทธิอุทธรณ์ ดังนั้น รัฐมนตรีจึงไม่มีอำนาจรับเรื่องอุทธรณ์ของ อ.อ.ป.ที่ของดเว้นการเรียกเบี้ยปรับโดยอ้างว่าไม่สูญหายเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเพราะเหตุสุดวิสัยตามข้อ ๕ (๙) ไว้พิจารณาดำเนินการตามเงื่อนไขสัมปทานฯ ต่อไป และรัฐมนตรีก็ไม่อาจใช้อำนาจตามเงื่อนไขสัมปทานฯ ข้อ ๒๒ วรรคสาม^{๑๐} พิจารณาสั่งการได้ เพราะมิได้เป็นการใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาในเงื่อนไขสัมปทานฯ ข้อ ๒๒ วรรคสอง

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีข้อสังเกตว่าเรื่องนี้ แม้ว่าผู้รับสัมปทานจะหมดสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีฯ ตามเงื่อนไขสัมปทานฯ แล้วก็ปฏิบัติตามแต่การเรียกเบี้ยปรับเป็นการบังคับในทางแพ่งตามสัมปทานฯ มิใช่เป็นการบังคับการตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมีใช้ประสงค์เป็นการลงโทษแต่เป็นการกำหนดค่าเสียหายไว้ล่วงหน้าจึงอาจลดจำนวนลงตามสมควรแก่พฤติการณ์ ฉะนั้น รัฐมนตรีฯ ในฐานะผู้ให้สัมปทานจะใช้ดุลพินิจลดหรืองดเว้นการเรียกเบี้ยปรับให้ผู้รับสัมปทานก็ได้ตามที่เห็นสมควรนอกจากนั้น ปัญหาเรื่องนี้เป็นปัญหาในทางบริหารระหว่างหน่วยงานสองหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เช่นเดียวกัน คือ อ.อ.ป.กับกรมป่าไม้ และรัฐมนตรีฯ ก็เป็นประธานกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป.ตามมาตรา ๑๓^{๑๑} แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ.

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^{๑๑}มาตรา ๑๓ ให้มีคณะกรรมการบริหารกิจการของ อ.อ.ป.คณะหนึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อธิบดีกรมป่าไม้ ผู้อำนวยการ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินเก้าคน ในจำนวนนี้ให้มีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วยหนึ่งคน

๒๔๙๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๑๗ รัฐมนตรีฯ ย่อมจะใช้
อำนาจทางบริหารหาทางยุติปัญหาเรื่องนี้ได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๒๘