

บันทึก

เรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบลรับจ้างกรมป่าไม้ปลูกป่าและบำรุงป่า

กรมการปกครอง ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๑๘/๔๙๓ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมป่าไม้ได้หารือกรมการปกครองกรณีการให้องค์การบริหารส่วนตำบลรับจ้างกรมป่าไม้ปลูกป่าและบำรุงป่าว่า

๑. องค์การบริหารส่วนตำบลมีคุณสมบัติหรือมีอำนาจในการเป็นผู้รับจ้างปลูกป่าโดยใช้เงินงบประมาณประจำปีของกรมป่าไม้ได้หรือไม่ภายใต้เงื่อนไขว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเป็นคู่สัญญาในฐานะเป็นผู้รับจ้างปลูกป่ากับกรมป่าไม้ หรือ

๒. กรมป่าไม้และองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมกันหาพื้นที่และให้ความเห็นชอบจ้างบุคคลหรือกลุ่มสหกรณ์ปลูกป่า โดยบุคคลหรือกลุ่มสหกรณ์นั้นจะต้องมีความสามารถและความพร้อม อีกทั้งต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในตำบลนั้น ๆ และให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของบุคคลหรือกลุ่มสหกรณ์ดังกล่าวให้เป็นไปตามสัญญาจ้างได้หรือไม่

กรมการปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่า

๑. องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีหน้าที่เป็นผู้รับจ้างเพื่อหาผลประโยชน์และหน่วยราชการจะเป็นผู้รับจ้างหน่วยราชการอื่นใดทำกิจการต่าง ๆ นั้นจะต้องมีข้อกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่ได้กำหนดไว้องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่สามารถเป็นคู่สัญญาในฐานะ "ผู้รับจ้าง" ได้

๒. องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถร่วมกันหาพื้นที่หรือให้ความเห็นชอบร่วมกับกรมป่าไม้ในการจ้างบุคคลหรือกลุ่มสหกรณ์และทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของบุคคลหรือกลุ่มสหกรณ์ได้หรือไม่นั้น ในประเด็นนี้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเป็นผู้จัดหาและให้ความเห็นชอบ โดยมีได้เข้าเป็นคู่สัญญาในฐานะผู้ว่าจ้างได้ เพราะถือว่าเป็นผู้ช่วยเหลือสนับสนุนกรมป่าไม้ซึ่งเป็นส่วนราชการในการปฏิบัติหน้าที่

เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่กระทบต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล กรมการปกครองจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้มีความเห็นในกรณีดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ข้อหารือประการที่หนึ่งที่ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีคุณสมบัติหรือมีอำนาจใน

การเป็นผู้รับจ้างปลูกป่าโดยใช้เงินงบประมาณประจำปีของกรมป่าไม้ได้หรือไม่นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๓^๑ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๖๖^๒ ในการพัฒนาตำบลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยเฉพาะในมาตรา ๖๗^๓ ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ๘ ประการ และมาตรา ๖๘^๔ บัญญัติกิจการที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำไว้ ๑๑ ประการ ฉะนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีหน้าที่ต้องกระทำการพัฒนาตำบลตามที่กฎหมายกำหนด การที่กรมป่าไม้มีนโยบายส่งเสริมการปลูกป่าโดยจะให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้าเป็นคู่สัญญากับกรมป่าไม้ทำการปลูกป่า แม้ว่าการปลูกป่าจะเป็นผลให้บรรลुวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖๗ (๗) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ

^๑ มาตรา ๔๓ องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

^๒ มาตรา ๖๖ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

^๓ มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
(๒) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (๓) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (๔) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (๕) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (๖) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (๗) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (๘) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

^๔ มาตรา ๖๘ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (๑) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (๒) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (๓) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (๔) ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (๕) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (๖) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (๗) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (๘) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (๙) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (๑๐) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (๑๑) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

ซึ่งเป็นหน้าที่บังคับ แต่เมื่อกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องทำแล้ว ย่อมไม่อยู่ในวิสัยที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะรับจ้างได้ เพราะนอกจากจะมีลักษณะเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์แล้วจะเท่ากับว่าองค์การบริหารส่วนตำบลหลีกเลี่ยงการกระทำตามอำนาจหน้าที่และดำเนินการหาผลประโยชน์จากหน้าที่ที่จะต้องกระทำตามกฎหมาย กล่าวโดยสรุป เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเป็นหน้าที่ซึ่งกฎหมายบังคับไว้ให้กระทำ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีหน้าที่ต้องกระทำตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และไม่อาจจะเว้นหน้าที่โดยเข้าเป็นคู่สัญญากับกรมป่าไม้เพื่อรับจ้างกรมป่าไม้เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้

ข้อหาหรือประการที่สองที่ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถร่วมกันหาพื้นที่หรือให้ความเห็นชอบร่วมกับกรมป่าไม้ในการจ้างบุคคลหรือกลุ่มสหกรณ์ และทำการกำกับดูแลการทำงานของบุคคลหรือกลุ่มสหกรณ์ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๖๗ (๘)^๔ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย ฉะนั้น เมื่อกรมป่าไม้มีนโยบายเกี่ยวกับการปลูกป่าในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และประสงค์จะดำเนินการร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล กรมป่าไม้และองค์การบริหารส่วนตำบลจึงย่อมร่วมกันหาพื้นที่และให้ความเห็นชอบจ้างบุคคลหรือกลุ่มสหกรณ์ปลูกป่า และให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของบุคคลหรือกลุ่มสหกรณ์ให้เป็นไปตามสัญญาจ้าง ถ้าการดำเนินการดังกล่าวองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้มีฐานะเป็นคู่สัญญากับกรมป่าไม้ก็ย่อมกระทำได้ เพราะมีลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรา ๖๗ (๘) ขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยการสนับสนุนของกรมป่าไม้

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๒

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น