

บันทึก

เรื่อง หรือแนวปฏิบัติในการออกหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ
ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

กรมป่าไม้ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๐๕.๐๓/๓๔๐๓ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่ากรมป่าไม้ได้ยกร่างหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว ถูกต้องรัดกุมและเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน ตลอดทั้งให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และกรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๗๐๕.๐๓/๒๓๗๘๗ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๑ ขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดช่วยตรวจพิจารณาร่างหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติดังกล่าว ปรากฏผลการพิจารณาตามนัยหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ด่วนที่สุด ที่ อส ๐๐๑๗/๑๖๓๓๘ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๑ ว่า กรมป่าไม้สามารถกระทำได้ในการบริหารราชการภายในแต่มีข้อสังเกตว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอกให้จำเป็นต้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

๑.การกำหนดให้ผู้กระทำผิดหรือผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งชำระเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในหลักเกณฑ์ข้อ ๘ วรรคแรก และในแบบ ปส.ม.๒๕ (ก) และ (ข)

๒.การให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดเพื่อขายทอดตลาดชำระหนี้ ในกรณีที่ทรัพย์สินซึ่งยึดไว้ก่อนแล้วไม่พอชำระหนี้ ตามที่กำหนดในหลักเกณฑ์ข้อ ๘ วรรคห้า

๓.การกำหนดรับรองให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หลุดพ้นจากความรับผิด ตามที่ระบุในหลักเกณฑ์ ข้อ ๑๒

กรมป่าไม้พิจารณาข้อสังเกตของสำนักงานอัยการสูงสุดดังกล่าวข้างต้นแล้วมีความเห็นว่า ข้อกำหนดตามหลักเกณฑ์ข้อ ๘ วรรคแรก และในแบบ ปส.ม. ๒๕ (ก) และ (ข) รวมทั้งข้อกำหนดตามหลักเกณฑ์ข้อ ๘ วรรคห้า กรมป่าไม้ได้อาศัยหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ประกอบมาตรา ๖๓ สำหรับข้อกำหนดตามหลักเกณฑ์ข้อ ๑๒ เป็นไปตามเจตนารมณ์ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของหลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่จึงไม่ต้องรับผิดชอบส่วนตัว กรมป่าไม้จึงขอหารือว่าความเห็นของกรมป่าไม้ดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ ประการใดเพื่อจักได้ถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมป่าไม้ประกอบคำชี้แจงของผู้แทนกรมป่าไม้แล้ว มีความเห็นว่า

๑. ข้อหารือในประเด็นที่ว่า การกำหนดให้ผู้กระทำผิดหรือผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งชำระเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายที่พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้จ่ายในการยึดทำลาย รื้อถอน แกะไข หรือทำประการอื่นทำแก่ที่เป็นอันตรายหรือสิ่งที่ทำให้เสื่อมสภาพในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง^๑ ของหลักเกณฑ์ดังกล่าวตามแบบ ปส.ม. ๒๕ (ก) (ข) และประเด็นที่ว่า การให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบเพื่อขายทอดตลาดชำระหนี้ ในกรณีที่ทรัพย์สินซึ่งยึดไว้ก่อนแล้วไม่พอชำระหนี้ตามที่กำหนดในหลักเกณฑ์ข้อ ๘ วรรคห้า^๒ นั้น เห็นว่า ข้อหารือทั้งสองประเด็นเป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติในแนวทางเดียวกันโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘^๓ แห่ง

^๑ ข้อ ๘ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามข้อ ๗ แล้ว ได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้นไปเป็นจำนวนเท่าไร ให้ผู้กระทำผิดหรือผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งชดใช้หรือออกค่าใช้จ่ายนั้นทั้งหมด พร้อมชำระเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่พนักงานเจ้าหน้าที่

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้ต้องรับผิดชอบชำระเงินตามวรรคหนึ่งทราบ และนำเงินมาชำระภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ตามแบบ ปส.ม. ๒๕ (จ.) ท้ายหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติ

ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามหนังสือแจ้งให้ชำระเงินตามวรรคสองหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องครบถ้วน สมบูรณ์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินที่ยึดไว้ออกขายทอดตลาด หรือขายโดยวิธีอื่น เพื่อนำเงินมาชำระหนี้จนครบถ้วน และให้นำความในมาตรา ๑๓๒๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่น ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการขายทอดตลาดหรือขายโดยวิธีอื่นแก่ของกลางที่ตกเป็นของแผ่นดิน ตามระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิดเกี่ยวกับการป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยอนุโลม

กรณีไม่มีทรัพย์สินที่จะให้ดำเนินการตามวรรคสามหรือได้ดำเนินการตามวรรคสามแล้ว แต่ได้เงินไม่เพียงพอแก่การชำระหนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึด หรืออายัดทรัพย์สินอื่นของผู้ต้องรับผิดชอบหนี้ดังกล่าว และขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระจนครบถ้วน การยึด อายัด และขายทอดตลาด ทรัพย์สินตามความในวรรคนี้ ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๓ มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นกรณีที่กรมป่าไม้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจึงสามารถที่จะกระทำได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

๒. สำหรับข้อหาหรือในประเด็นที่ ๓ ที่กำหนดว่าการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ย่อมหลุดพ้นความรับผิดทางละเมิดต่อบุคคลภายนอก ซึ่งอ้างว่าได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น เนื่องจากกรณีดังกล่าวผู้ซึ่งอ้างว่าถูกระทบกระเทือนสิทธิหรือหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นสังกัดโดยตรง โดยจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ตามข้อ ๑๒^๔ ของหลักเกณฑ์ดังกล่าวนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษ) เห็นว่าข้อกำหนดดังกล่าวไม่มีผลทำให้เจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหลุดพ้นจากความรับผิดทางละเมิดแต่อย่างใด เนื่องจากการที่จะพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกผู้ใดจะหลุดพ้นจากความรับผิดทางละเมิดหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาตาม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นหลัก ซึ่งจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป เช่น ต้องพิจารณาว่าการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ๆ เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นผลให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหายแก่สิทธิต่าง ๆ อันเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่เสียก่อน จากนั้นจึงจะพิจารณาว่าจากข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

มาตรา ๕๘ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใดสำหรับใน กรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

^๔ ข้อ ๑๒ การปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้นี้ ย่อมหลุดพ้นความรับผิดทางละเมิดต่อบุคคลภายนอก ซึ่งอ้างว่าได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นเนื่องจากกรณีนี้ผู้ซึ่งอ้างว่าถูกระทบกระเทือนสิทธิหรือหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นสังกัดโดยตรง โดยจะฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้.

พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบหรือหลุดพ้นจากความรับผิดชอบทางละเมิดหรือไม่ต่อไป

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๔๒