



ข่าวศาลปกครอง

Administrative Court News

ครั้งที่ ๓๘ / ๒๕๖๑

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีที่นายโคอิ หรือคออี้ มีมิ กับพวกรวม ๖ คน ฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่รื้อถอนเผาทำลายสิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินซึ่งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน

เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๑ เวลา ๑๐.๓๐ นาฬิกา ศาลปกครองกลางได้อ่านคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขดำที่ อส.๗๗/๒๕๕๙ หมายเลขแดงที่ อส.๔/๒๕๖๑ ซึ่งนายโคอิ หรือคออี้ มีมิ กับพวกรวม ๖ คน ยื่นฟ้องกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กับพวกรวม ๒ คน ขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รื้อถอนเผาทำลายสิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหกที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการรื้อถอนเผาทำลายสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหก แม้จะเป็นมาตรการหรือวิธีการที่มีผลทำให้การป้องกันและปราบปรามการบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนการอื่นที่เป็นความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติบรรลุผลตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ให้อำนาจดุลพินิจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างใดก็ได้ตามอำเภอใจหรือโดยพลการ โดยเฉพาะการรื้อถอนเผาทำลายทรัพย์สินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้อยู่อาศัย ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิอื่นใดของผู้ฟ้องคดีทั้งหกอย่างรุนแรง และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเกินสมควรเมื่อเปรียบเทียบกับการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ กรณีเช่นนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยิ่งสมควรต้องออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกจัดการกับสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินของตนเสียก่อน และแม้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกจะมีได้ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวก็ยังไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองดำเนินการหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้าทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างได้ในทันที ยังต้องแจ้งคำเตือนเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกกระทำการตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควร ระบุค่าใช้จ่ายหรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง ระยะเวลาดำเนินการและเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการโดยแจ้งเตือนก่อนเริ่มดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร พร้อมทั้งปิดประกาศคำสั่งแจ้งเตือนก่อนเริ่มดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร จัดทำบันทึกการปิดประกาศไว้เป็นหลักฐาน และภายหลังจากดำเนินการแล้ว ก็ต้องจัดทำบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการ บัญชีทรัพย์สินที่ทำลายหรือรื้อถอน หรือทรัพย์สินอื่นที่ได้เก็บรักษาไว้ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่ แผนที่ตั้งเขตบริเวณที่ดำเนินการพร้อมภาพถ่าย แล้วนำเรื่องราวทั้งหมดพร้อมพยานหลักฐานไปแจ้งความลงบันทึกประจำวันไว้เป็นหลักฐาน ณ สถานีตำรวจภูธรแห่งท้องที่ในทันที ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดไว้ในคู่มือปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ เมื่อไม่ปรากฏว่าพนักงานเจ้าหน้าที่

ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกหรือถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างและขนย้ายทรัพย์สินของตนออกไปให้พ้นจากอุทยานแห่งชาติ และแจ้งคำเตือนเป็นหนังสือก่อนเข้าดำเนินการการรื้อถอนเผาทำลายสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหก บริเวณพื้นที่บ้านบางกลอยบนและบ้านใจแผ่นดินซึ่งถือเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง (ปกากะญอ) ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน จึงเป็นการกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำดังกล่าว และเป็นการใช้อำนาจเกินความจำเป็นไม่สมควรแก่เหตุ รวมถึงไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ตลอดจนไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ในส่วนของการจัดการทรัพยากรที่ให้อุบัติการจับกุมและให้ความคุ้มครองกับชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่ในพื้นที่ข้อพิพาทเรื่องที่ทำกินในพื้นที่ดั้งเดิม ดังนั้น การกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกอันเป็นการกระทำละเมิด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหก นั้น เห็นว่า โดยที่สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลย่อมมีสิทธิในการดำรงชีวิตและสิทธิในทรัพย์สิน ไม่มีบุคคลใดที่จะสามารถมีชีวิตอยู่ได้หากปราศจากเครื่องอาศัยยังชีพ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค อันเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต อีกทั้งบุคคลไม่อาจถูกจำกัดแค่การมีชีวิตอยู่เพียงสิ่งมีชีวิตหนึ่งๆ เท่านั้น แต่ต้องดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุขและมีศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ด้วย หากสิทธิดังกล่าวถูกลิดรอนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้เกิดความเสียหาย บุคคลนั้นย่อมต้องได้รับการเยียวยาแก้ไขความเสียหาย เมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดในคดีนี้ ประกอบข้อเท็จจริงปรากฏว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถใช้ดุลพินิจไม่ใช้มาตรการที่มีความรุนแรงกระทำต่อสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ตาม การเผาทำลายสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินจึงทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกต้องสูญเสียปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต ถือเป็นพฤติการณ์ที่มีความร้ายแรงกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในการดำรงชีวิตและสิทธิในทรัพย์สินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดจึงกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหก ดังนี้ กรณีค่าเสียหายจากการที่สิ่งปลูกสร้างถูกรื้อถอนเผาทำลายกำหนดให้เป็นเงินกึ่งหนึ่งของราคาประมาณการก่อสร้างตามคำชี้แจงของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแม่เพรียงเกี่ยวกับการก่อสร้างบ้านและยุ้งฉางของผู้ฟ้องคดีทั้งหก ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สิ่งของเครื่องใช้ในครัวเรือนทั้งหมดเป็นเงิน ๕,๐๐๐ บาท และค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับของใช้ส่วนตัวเป็นเงิน ๕,๐๐๐ บาท ส่วนกรณีค่าเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ ค่าเสียหายจากการถูกละเมิดเสรีภาพในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข ค่าฟื้นฟูจิตใจที่ถูกเผาทำลายบ้านและถูกผลักดันให้จำต้องอพยพมาอยู่ที่บ้านบางกลอยและบ้านโป่งลึก ค่าขาดประโยชน์จากการสูญเสียโอกาสทำการเกษตรในที่ดินทำกินรวมทั้งสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และค่าเสียหายจากการสูญเสียอัตลักษณ์ชาติพันธุ์และศักยภาพในการสืบทอดวัฒนธรรม นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่ได้กำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหก

สำหรับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งหกที่ขอให้กลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนมีคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งหกไม่มีสิทธิที่จะอยู่อาศัยในที่ดินพิพาท เนื่องจากที่ดินพิพาทอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน และผู้ฟ้องคดีทั้งหกไม่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินหรือหลักฐานแสดงการได้รับอนุญาตจากทางราชการให้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกกลับคืนสู่สภาพเดิม โดยให้กลับไปอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่เดิมได้

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกแต่ละคนเป็นเงินคนละจำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน

พิพากษาแก้ค่าพิพาทของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงิน ๕๑,๔๐๗ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเงิน ๕๑,๐๓๒ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเงิน ๕๑,๔๐๗ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นเงิน ๔๕,๓๐๒ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เป็นเงิน ๕๐,๘๐๗ บาท และผู้ฟ้องคดีที่ ๖ เป็นเงิน ๕๑,๐๓๒ บาท หากผู้ฟ้องคดีรายใดได้รับค่าสินไหมทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินกรณีนี้ไปแล้วให้หักออกจากค่าสินไหมทดแทนตามคำพิพากษานี้ ทั้งนี้ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา นอกจากที่แก้ให้ เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

สำนักงานศาลปกครอง วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๑