

ย่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง

เรื่องเสร็จที่ สรพ. ๑๐๔/๒๕๕๖

สำนวนเลขที่ ๑๒/๔๐/๒๕๕๖ (มีมติครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๖ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖)

ประเภทสำนวน เหตุอื่น ๆ

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้ส่วนราชการชดเชยค่าเสียหายค่าทดแทนการปลูกป่า และค่าเสียโอกาสในการทำไม้ออกจากแปลงสวนป่าที่ปลูกในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

สรุปข้อเท็จจริง ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้ส่วนราชการชดเชยค่าทดแทนการปลูกสร้างสวนป่า ค่าทดแทนค่าจ้างเฝ้ารักษาป่าแปลงที่ปลูก และค่าชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการเสียโอกาสในการทำไม้ออกจากแปลงสวนป่าที่ปลูกในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้แก่นาง ร. เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๖๙,๓๔๘,๙๔๗.๖๔ บาท

ความเห็นของพนักงานสอบสวน -

ความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เห็นว่า กรณีดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ แต่เป็นผลสืบเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรี จึงฟังไม่ได้ว่าเป็นลักษณะความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน

คำวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้ง เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ประเด็นที่พิจารณา มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการหรือไม่ จำนวนเท่าใด

กฎหมายที่พิจารณา พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ตามสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า ส่วนราชการพิจารณาเห็นว่าที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีสภาพทรุดโทรมมากเนื่องจากที่ผ่านมามีการให้สัมปทานทำไม้ระยะยาว และผู้รับสัมปทานทำไม้ไม่ถูกหลักวิชาการและราษฎรลักลอบตัดฟันไม้หากปล่อยให้ป่ากลับฟื้นคืนเองตามธรรมชาติจะเป็นไปได้ยาก สมควรปรับปรุงสภาพป่าโดยการปลูกสร้างสวนป่าโคกยางให้เต็มพื้นที่ ส่วนราชการได้อนุญาตให้นาง ร. ทำการปลูกสร้างสวนป่าชายเลนในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามหนังสืออนุญาตรวม ๓ ฉบับ เนื้อที่รวม ๑๑,๒๗๕ ไร่ ดังนี้ (๑) หนังสืออนุญาต ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๑๕ สิ้นสุดวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๒๐ มีกำหนดเวลา ๕ ปี จำนวนเนื้อที่ ๓,๐๐๐ ไร่ พื้นที่ปลูกป่าแบ่งเป็น ๕ แปลง แปลงละ ๖๐๐ ไร่ ชนิดไม้ที่ปลูกคือไม้โคกยาง และไม้โปรงปลูกโดยวิธีเสริมป่า เมื่อสิ้นอายุหนังสืออนุญาตนาง ร. ปลูกสร้างสวนป่าเสร็จสิ้นแปลงที่ ๑ - ๓ จำนวน ๓ แปลง (๒) นาง ร. ได้รับอนุญาตให้ขยายระยะเวลาเพื่อปลูกป่าส่วนที่เหลือออกไปตามหนังสืออนุญาตฉบับที่ ๒ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๑ สิ้นสุดวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๒๒ มีกำหนดเวลา ๑ ปี จำนวนเนื้อที่ ๑,๒๐๐ ไร่ ภายในขอบเขตอีก ๒ แปลงที่เหลือแปลงละ ๖๐๐ ไร่ ชนิดไม้ที่ปลูกคือ ไม้โคกยาง และไม้โปรง เมื่อสิ้นอายุหนังสืออนุญาต นาง ร. ปลูกสร้างสวนป่าเสร็จสิ้นแปลงที่ ๔ - ๕ จำนวน ๒ แปลง และ (๓) หนังสืออนุญาตฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๒๓ สิ้นสุดอายุการอนุญาต วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๓๓ มีกำหนดเวลา ๑๐ ปี จำนวนเนื้อที่ ๘,๒๗๕ ไร่ พื้นที่ปลูกป่าแบ่งเป็น ๑๐ แปลง ปลูกป่าแปลงที่ ๖ ถึงแปลงที่ ๑๕ ชนิดไม้ที่ปลูกคือ ไม้โคกยาง ไม้โปรง และไม้สนทะเล พร้อมทั้งบำรุงรักษาต้นไม้ที่ได้ปลูกไว้เดิม ในแปลงที่ ๑ - ๕ เนื้อที่ ๓,๐๐๐ ไร่ เมื่อสิ้นอายุหนังสืออนุญาต นาง ร. ได้ทำการปลูกสร้างสวนป่าแปลงที่ ๑ - ๑๓ และ ๑๕ เสร็จสิ้น



และนาง ร. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๓๓ ขอดออายุหนังสืออนุญาตที่จะหมดอายุลงในวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๓๓ ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่าป่าชายเลนถูกบุกรุกทำลายเป็นจำนวนมาก การห้ามเอกชน เข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าชายเลนจะช่วยป้องกันพื้นที่ป่าชายเลนจากการบุกรุกได้ และให้คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติเป็นผู้กำหนดมาตรการควบคุมการปลูกสร้างสวนป่าต่อไป จึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๓ แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๓๓ สรุปได้ว่าการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์พื้นที่ป่าไม้เพื่อการปลูกสร้างสวนป่าภาคเอกชน จะระงับการพิจารณาไว้ชั่วคราว และคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติมีมติให้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อศึกษาพิจารณาหามาตรการควบคุมเกี่ยวกับเรื่องนี้ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่สอดคล้องตามแนวนโยบายการส่งเสริมการปลูกสร้างสวนป่าภาคเอกชนต่อไป ดังนั้น รัฐมนตรีจึงได้พิจารณาสั่งการลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๓๔ ไม่อนุญาตให้ต่ออายุการอนุญาตปลูกสร้างสวนป่าของนาง ร. ดังกล่าว และสำนักงานได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๓๔ แจ้งให้นาง ร. ทราบ พร้อมให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากพื้นที่ นาง ร.จึงได้ยื่นฟ้อง ตามคดีหมายเลขดำที่ xxx/๒๕๔๔ ขอให้จ่ายเงินชดเชยค่าลงทุนปลูกป่า ค่าเสียหาย และค่าเสียโอกาสในการลงทุน ต่อมาวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อ.xx/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ.xxx/๒๕๔๔ สรุปได้ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามหนังสืออนุญาตทั้ง ๓ ฉบับนี้ เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตกลงให้ผู้ฟ้องคดีเข้าลงทุนปลูกสร้างสวนป่าในที่ดินที่เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อช่วยฟื้นฟูให้ป่าที่ได้รับอนุญาตปลูกสร้างสวนป่าดังกล่าว เป็นการแบ่งเบาภาระของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาต รวมทั้ง กฎ ระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และเพื่อเป็นการตอบแทนการลงทุนนี้ ผู้ฟ้องคดีจะได้รับประโยชน์จากการได้รับพิจารณาอนุญาตให้ทำไม้ที่ผู้ฟ้องคดีปลูกขึ้นเมื่อครบรอบตัดฟัน โดยต้องชำระค่าภาคหลวงตามกฎหมาย รวมทั้งมีสิทธิทำไม้ที่ขึ้นอยู่เดิม ก่อนการปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ การที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับการอนุญาตให้ปลูกสร้างสวนป่าต่อไปหรือไม่เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้พิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าป่าชายเลนถูกบุกรุกทำลายเป็นจำนวนมาก การห้ามเอกชนเข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าชายเลน จะช่วยป้องกันพื้นที่ป่าชายเลนจากการบุกรุกได้ และให้คณะกรรมการป่าไม้แห่งชาติเป็นผู้กำหนดมาตรการควบคุมการปลูกสร้างสวนป่าต่อไป จึงมีมติให้ระงับการพิจารณาอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าไม้เพื่อการปลูกสร้างสวนป่าภาคเอกชนไว้ชั่วคราว จนกว่าการพิจารณาหามาตรการควบคุมเกี่ยวกับเรื่องนี้ของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติจะเสร็จสิ้นและเกิดผลในทางปฏิบัติ ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นนโยบายที่มีเจตนาค้ำครองรักษาทรัพยากรป่าไม้ อันเป็นประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ทางราชการไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างสวนป่าต่อไปตามมติดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ระงับการพิจารณาอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ปลูกสร้างสวนป่าภาคเอกชน เพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่าชายเลน ซึ่งเป็นการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำไม้ในแปลงสวนป่าที่ครบรอบตัดฟันและไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ปลูกป่าทั้งหมด การที่ผู้ฟ้องคดีทำการปลูกสร้างสวนป่าตามที่ได้รับอนุญาตเสร็จสิ้นแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับประโยชน์จากการที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเดิมมีสภาพเสื่อมโทรมได้กลับฟื้นคืนเป็นพื้นที่ป่าชายเลนที่สมบูรณ์ด้วยพันธุ์ไม้ที่ปลูกสร้างขึ้น ซึ่งเป็นการตอบแทนแบ่งเบาภาระของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในการดูแลรักษาป่าไม้ ผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากการขาดประโยชน์ที่ควรได้จากรัฐตามความเป็นธรรมและสมควร เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำการปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ผู้ฟ้องคดีพึงได้รับค่าตอบแทนการลงทุนปลูกสร้างสวนป่าให้อยู่ในสภาพอุดมสมบูรณ์ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องร่วมกันจ่ายเงินค่าทดแทนการปลูกสร้างสวนป่า



ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเลน ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑๕,๐๖๐,๑๒๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุหนังสืออนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าแปลงที่ปลูกจนถึงวันฟ้องคดี เป็นเงิน ๑๑,๑๕๘,๙๓๔.๔๖ บาท จ่ายเงินค่าทดแทนค่าจ้างเฝ้ารักษาป่าแปลงที่ปลูกเป็นเงิน ๑๐,๙๒๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุหนังสืออนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าแปลงที่ปลูกจนถึงวันฟ้องคดีเป็นเงิน ๘,๑๖๐,๘๓๐.๑๓ บาท และจ่ายเงินค่าชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการเสียโอกาสในการทำไม้ออกจากแปลงสวนป่าที่ผู้ฟ้องคดีปลูกให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑,๑๗๙,๐๗๓.๐๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่ให้ต่ออายุหนังสืออนุญาตให้ทำการปลูกสร้างสวนป่าแปลงที่ปลูก จนถึงวันฟ้องคดีเป็นเงิน ๘๗๓,๖๔๔.๗๑ บาท รวมเป็นต้นเงินทั้งสิ้น ๒๗,๑๕๙,๑๙๙.๐๙ บาท รวมเป็นดอกเบี้ยทั้งสิ้น ๒๐,๑๙๓,๔๐๙.๓๐ บาท รวมเป็นเงินค่าทดแทนทั้งสิ้น ๔๗,๓๕๒,๖๐๘.๓๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๒๗,๑๕๙,๑๙๙.๐๙ บาท นับตั้งแต่วันที่ฟ้องคดีเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลในศาลปกครองชั้นต้นและในชั้นอุทธรณ์ตามส่วนของการชนะคดีแก่ผู้ถูกฟ้องคดี นอกจากนี้ก็แก้ไขเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเมื่อวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ส่วนราชการได้วางเงินชำระตามคำพิพากษาแล้วจำนวน ๖๙,๗๕๘,๙๔๗.๖๔ บาท

จากข้อเท็จจริง ส่วนราชการได้อนุญาตให้นาง ร. ปลูกสร้างสวนป่าระยะเวลารวม ๑๖ ปี ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ระงับการพิจารณาอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ปลูกป่าสงวนป่าภาคเอกชนเพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายป่าชายเลน ซึ่งเป็นการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ มีเจตนาเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรป่าไม้อันเป็นประโยชน์สาธารณะ ทำให้นาง ร. ไม่อาจได้รับประโยชน์ในเขตพื้นที่ปลูกป่าได้ ทางราชการจึงต้องเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากการขาดประโยชน์ดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้ใช้ดุลพินิจกำหนดจำนวนเงินที่ต้องชำระตามความเป็นธรรมและสมควร ดังนั้น เงินที่ต้องชดใช้ตามคำพิพากษาดังกล่าวจึงเป็นการจ่ายเงินเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากการออกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในจำนวนเงินดังกล่าว

ผู้ย่อ	นางนันทริดา	เฉลิมไทย	นิติกรปฏิบัติการ
ผู้ตรวจ	๑. นายเฉลิมชัย	เบญจกาญจน์	หัวหน้าฝ่าย
	๒. นางสาวรรณา	อิศรางกูร ณ อยุธยา	ผู้อำนวยการกลุ่มงาน ทพ. ๑

