

ทำตามคำแนะนำของ “เจ้าหน้าที่” แต่ผู้มีอำนาจไม่อนุญาต ... เสียหาย !! ชดใช้ด้วยครับ !

โดย นายปกครอง

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้

มีประเด็นที่น่าสนใจ กรณีเจ้าหน้าที่ได้ให้คำแนะนำแก่ผู้ยื่นคำขอประกอบกิจการตามขั้นตอนของกฎหมาย แต่เมื่อผู้ยื่นคำขอปฏิบัติตามคำแนะนำแล้ว กลับไม่ได้รับอนุญาต... !

กรณีดังกล่าวผู้ยื่นคำขอจะขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายได้หรือไม่ ?

คดีนี้เป็นเรื่องการขออนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักร ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตจากกรมป่าไม้ และกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการขออนุญาตว่า ผู้รับอนุญาตจะต้องได้รับใบอนุญาตจากอุตสาหกรรมจังหวัดตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เสียก่อน จึงนำใบอนุญาตดังกล่าวมาประกอบการขออนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรจากกรมป่าไม้

ดังนั้น หากมีการปลูกสร้างโรงงานไว้ก่อนได้รับอนุญาตให้ตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักร อาจมีความผิดฐานตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยไม่ได้รับอนุญาต

**มูลเหตุของคดี**นี้เกิดจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรเพื่อประดิษฐ์กรรมต่อนายอำเภอเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้น ก่อนที่จะเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสถานที่ตั้งโรงงานและเสนอข้อมูลต่ออธิบดีกรมป่าไม้เพื่อพิจารณาว่าจะอนุญาตให้ตั้งโรงงานแปรรูปไม้หรือไม่ ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๕ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่าด้วยการแปรรูปไม้และมีไม้แปรรูป

ในระหว่างที่นายอำเภอตรวจสอบคุณสมบัติอยู่นั้น **เจ้าหน้าที่ป่าไม้**ได้แนะนำให้ผู้ฟ้องคดีไปขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานจากอุตสาหกรรมจังหวัดเพื่อนำมาประกอบคำขอใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้ และเมื่อได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ได้รับคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดให้ดำเนินการก่อสร้างอาคารโรงงานเพื่อให้ทันกับช่วงเวลาที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานกำหนดให้เริ่มประกอบกิจการภายใน ๑๘๐ วันนับแต่ออกใบอนุญาต

ผู้ฟ้องคดีจึงได้ก่อสร้างอาคารโรงงานแปรรูปไม้ตามคำแนะนำดังกล่าว

สำหรับการพิจารณาอนุญาตให้ตั้งโรงงานแปรรูปไม้นั้น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งการให้ตรวจสอบสถานที่ตั้งโรงงาน และพบว่าพื้นที่ตามที่ยื่นขออนุญาตมีการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าบ่อยครั้ง เกรงว่าจะไม่สามารถควบคุมดูแลผู้ประกอบการให้ปฏิบัติตามกฎหมายได้ จึงมีความเห็นไม่อนุญาต

ต่อมา อธิบดีกรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและพบว่าพื้นที่ดังกล่าวมีคดีลักลอบตัดไม้ทำลายป่าจริง แต่ยังไม่มีความเสียหายต่อพื้นที่ป่าไม้ เนื่องจากยังไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคัดค้านก่อนออกคำสั่ง

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งแล้ว แต่ก็ยังไม่ได้รับทราบคำสั่งและไม่ประสงค์จะขอรับใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้อีกต่อไป และเห็นว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้มีคำแนะนำให้ตนไปขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานโดยไม่ตรวจสอบก่อนว่าสถานที่ตั้งโรงงานมีการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ทำให้ตนต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขออนุญาตประกอบกิจการและก่อสร้างอาคารโรงงาน

จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ชดใช้ค่าเสียหาย

**การที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้แนะนำให้ผู้ฟ้องคดีไปขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานก่อน โดยไม่ตรวจสอบว่าสถานที่ตั้งโรงงานอยู่ในพื้นที่ต้องห้ามการออกใบอนุญาต จะถือว่าเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ ?**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อโรงงานแปรรูปไม้ที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตเป็นโรงงานจำพวกที่ต้องขออนุญาตประกอบกิจการและต้องผ่านการตรวจสอบของอุตสาหกรรมจังหวัดในส่วนสถานที่ตั้งโรงงานเสียก่อน

ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้แนะนำผู้ฟ้องคดีให้ไปขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน จากอุตสาหกรรมจังหวัดเพื่อนำมาประกอบคำขอใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้ จึงเป็นไปโดยชอบ ด้วยกฎหมายแล้ว การกระทำของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ จึงมิใช่การกระทำละเมิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่ตรวจสอบก่อนว่าสถานที่ตั้งโรงงานอยู่ในเขตพื้นที่ต้องห้าม การออกใบอนุญาต เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างโรงงานนั้น เมื่อกฎหมาย ระเบียบ และ หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องไม่ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ในการตรวจสอบและเสนอความเห็น รวมทั้งยุติ เรื่องราวต่าง ๆ ได้ แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น การที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่ได้ กระทบการดังกล่าว จึงมิได้เป็นการละเลยการปฏิบัติหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ประกอบกับข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีก่อสร้างโรงงานตามที่เจ้าหน้าที่อุตสาหกรรมจังหวัดแนะนำ หาใช่เจ้าหน้าที่ป่าไม้แต่อย่างใด เมื่อเจ้าหน้าที่ป่าไม้มิได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี กรณีจึงไม่มีความเสียหายใด ๆ ที่กรมป่าไม้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๘๑/๒๕๖๐*)

คำวินิจฉัยในคดีนี้ นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดี ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ว่า จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามขั้นตอนวิธีการที่กฎหมาย ตลอดจนหนังสือสั่งการต่าง ๆ ได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของการกระทำ ละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดองค์ประกอบไว้ ๓ ประการ คือ (๑) กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย (๒) กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และ (๓) ทำให้เกิดความเสียหาย และต้องเป็นความเสียหายโดยตรงจากการกระทำนั้น เมื่อการกระทำขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งไป ก็ย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิด ดังเช่นข้อเท็จจริงจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ ถือเป็นตัวอย่งที่ดีในการวิเคราะห์ข้อกฎหมายดังกล่าวว่า เจ้าหน้าที่ป่าไม้มิได้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่และ ก่อให้เกิดความเสียหาย จึงมิได้กระทำละเมิดอันจะทำให้กรมป่าไม้ในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัด ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙