

สั่งทำลายไก่ ... เหตุใด ? ไม่ขอใช้ค่าเสียหายให้ผมครับ !

คดีปกครองที่นำมาเล่าในฉบับนี้เป็นเรื่องราวที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบอาชีพทำฟาร์มเลี้ยงไก่เนื้อ แต่เมื่อมีการแพร่ระบาดของโรคไข้หวัดนก ปศุสัตว์จังหวัดจึงสั่งให้ทำลายไก่เลี้ยงทั้งหมด แต่ไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหาย

โดยเมื่อปี พ.ศ. 2547 ได้เกิดโรคระบาดไข้หวัดนก ผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) จึงได้ออกประกาศให้ทุกเขตพื้นที่ในจังหวัดกำแพงเพชรเป็นเขตสงฆ์ว่ามีโรคระบาดไข้หวัดนก ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงปศุสัตว์จังหวัดกำแพงเพชร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ลงวันที่ 29 มกราคม 2548 และ 9 สิงหาคม 2548 ขออนุญาตเลี้ยงไก่เนื้อที่ฟาร์มซึ่งตั้งอยู่ที่อำเภอคลองขลุง จังหวัดกำแพงเพชร และปศุสัตว์จังหวัดกำแพงเพชรก็ได้อนุญาตตามที่ขอ

ต่อมา เกิดการระบาดของไข้หวัดนก ผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรจึงได้ประกาศให้ท้องที่ทุกหมู่บ้านทุกตำบลในอำเภอคลองขลุง เป็นเขตโรคระบาดไข้หวัดนกในสัตว์ปีกทุกชนิด และเมื่อพบว่า ไก่เนื้อของผู้ฟ้องคดีป่วยตายกะทันหันโดยไม่ทราบสาเหตุ จึงออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำลายไก่เนื้อโดยไม่จ่ายค่าชดเชยตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ เนื่องจากท้ายบันทึกตามหนังสือที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตเลี้ยงไก่ระบุข้อความว่า หากมีความเสียหายจากโรคระบาดหรือเหตุอื่นเกิดขึ้นจะไม่เรียกร้องขอรับการชดเชยใด ๆ จากรัฐบาล จึงเป็นการแสดงเจตนาสละสิทธิโดยไม่ขอรับการชดเชย ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันหรือแทนกันชดเชยค่าเสียหายจากการทำลายไก่ของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าชดเชยตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ? และการทำหนังสือดังกล่าวถือว่าผู้ฟ้องคดีสละสิทธิโดยไม่ขอรับค่าชดเชยจากการสั่งทำลายไก่หรือไม่ ?

โดยมาตรา 18 ประกอบมาตรา 10 (4) แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 และกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2499) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 กำหนดให้สัตวแพทย์มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาดหรือพาหะของโรคระบาด และให้เจ้าของสัตว์ได้รับค่าชดเชยตามอัตราที่กำหนด เว้นแต่เจ้าของได้จงใจกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ และกรณีหากมีสัตว์ป่วยหรือตายในเขตโรคระบาดหรือเขตสงฆ์ว่ามีโรคระบาด มาตรา 19 กำหนดว่าเจ้าของมีหน้าที่ต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสิบสองชั่วโมงนับแต่เวลาที่สัตว์ป่วยหรือตาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยได้แจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ สารวัตรหรือสัตวแพทย์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีจงใจกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่งต่อพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 การที่ปศุสัตว์จังหวัดกำแพงเพชรในฐานะสัตวแพทย์ได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำลายไก่ที่เป็นโรคระบาดหรือสงสัยว่าเป็นโรคระบาด ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าชดเชย

ส่วนหนังสือขออนุญาตเลี้ยงสัตว์ปีกชนิดไก่เนื้อก็ไม่ใช่ออกสารที่ผู้ฟ้องคดีจัดพิมพ์ขึ้นเอง แต่เป็นแบบที่สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดกำแพงเพชรจัดทำไว้ให้ผู้ขออนุญาตทุกรายลงนามและเป็นเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติ ประกอบกับกรมปศุสัตว์ไม่มีนโยบายหรือคำสั่งให้หน่วยงานในสังกัดจัดทำบันทึกข้อตกลงหรือเงื่อนไขในการระงับสิทธิการได้รับค่าชดเชยจากการทำลายสัตว์ จึงเป็นการตัดสิทธิผู้ที่พึงได้รับค่าชดเชยตามกฎหมายโดยไม่อำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ให้กระทำได้ หนังสือดังกล่าวจึงไม่มีผลผูกพันให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียสิทธิได้รับค่าชดเชยตามกฎหมาย

เมื่อผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าชดเชย และหนังสือฉบับลงวันที่ 29 มกราคม 2548 และฉบับลงวันที่ 9 สิงหาคม 2548 ที่ทำไว้ไม่เป็นการสละสิทธิในการได้รับค่าชดเชยไก่เนื้อที่ถูกทำลายตามที่กฎหมายกำหนด การที่ปศุสัตว์จังหวัดกำแพงเพชรได้สั่งทำลายไก่เนื้อของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ดำเนินการให้มีการจ่ายค่าชดเชยตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 511/2557)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ในการดำเนินการหรือมีมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใด หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำการตามที่กฎหมายกำหนดหรือให้อำนาจไว้เท่านั้น ดังเช่นการจัดทำแบบฟอร์มของฝ่ายปกครองเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการได้รับบริการด้านต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ โดยหากไม่มีกฎหมายหรือไม่มีข้อสั่งการในเชิงนโยบายเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ฝ่ายปกครองไม่อาจกำหนดแบบฟอร์มโดยระบุข้อความที่มีลักษณะเป็นการตัดสิทธิประชาชนผู้ใช้บริการที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย และถึงแม้ประชาชนผู้รับบริการจะกรอกข้อความในแบบฟอร์มดังกล่าวก็ไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายแต่อย่างใด และการกำหนดแบบฟอร์มในลักษณะดังกล่าวถือเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ ส่วนประเด็นเกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชยจำนวนเท่าใดนั้น ผู้อ่านสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาดังกล่าว ครับ !

นายปกครอง