

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)

(ด. ๒๒)



คดีหมายเลขดำที่ อ.๑๖๓/๒๕๕๑
คดีหมายเลขแดงที่ อ.๔๗๓/๒๕๕๑

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๓๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ระหว่าง { นางม้วน พิมพัตต ผู้ฟ้องคดี
โครงการชลประทานหนองบัวลำภู ที่ ๑
กรมชลประทาน ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการ
ใช้อำนาจตามกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำ
ที่ ๔๖๓/๒๕๕๘ หมายเลขแดงที่ ๔๑๖/๒๕๕๐ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๒๖๘
เลขที่ดิน ๑๗๗ ตำบลหนองบัว อำเภอเมืองหนองบัวลำภู จังหวัดหนองบัวลำภู เนื้อที่ ๕ ไร่
๑ งาน ๑๓ ตารางวา โดยมีเนื้อที่บางส่วนติดลำห้วยพะเนียง ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย
จากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการขุดลอกลำห้วยพะเนียง ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดี
หายไปทั้งแปลง คิดเป็นค่าเสียหายทั้งสิ้นเป็นเงิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง
ต่อศาลปกครอง



/ขอให้ศาล...

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหาย
ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่หายไปทั้งแปลงจากการขุดลอกห้วยลำพะเนียง เป็นเงิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท
และมีคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ศาลพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดีแล้วอนุญาต
ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินคดีโดยได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ก่อนทำการขุดลอก ลำพะเนียงมีสภาพดินแข็ง
และคดเคี้ยวมาก มีต้นไม้ เศษไม้ ตอไม้ และวัชพืชปกคลุมจำนวนมาก มีขนาดความกว้าง
ประมาณ ๘-๑๐ เมตร ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคในการระบายน้ำออกจากพื้นที่
การเกษตรของราษฎรในฤดูฝน โดยก่อนที่จะดำเนินการขุดลอก ผู้นำชุมชน (ผู้ใหญ่บ้าน
และกำนัน) ได้ประสานงานกับองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อดำเนินการขออนุญาตใช้ที่ดิน
จากราษฎรที่จะได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวบริเวณสองฝั่ง
ลำน้ำ ซึ่งผู้ได้รับผลกระทบได้ลงลายมือชื่อในหนังสือยินยอมให้ทางราชการรื้อถอน ตัดโค่น
หรือใช้ที่ดินว่างเปล่าเป็นที่ทิ้งดินเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของตน
อีกทั้งโครงการดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในท้องที่
ให้ดำเนินการได้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดส่งชุดปฏิบัติการสำรวจทำการเก็บรายละเอียด
ระดับท้องน้ำ ระดับดินธรรมชาติ สภาพภูมิประเทศตามแนวลำน้ำแล้วได้จัดทำแปลน
รูปตัดตามยาว รูปตัดตามขวาง ลำน้ำพะเนียงเดิม เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการพิจารณา
ออกแบบ ให้มีผลกระทบต่อราษฎรที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินบริเวณสองฝั่งลำน้ำให้น้อยที่สุด
โดยกำหนดขนาดความกว้างกันลำน้ำประมาณ ๑๕ เมตร ชานคันดินกว้างประมาณ ๒ เมตร
และมีลาดด้านข้าง ๑:๑.๕ เพื่อให้สามารถรองรับน้ำหนักดินด้านข้างลำน้ำห้วยพะเนียง
ให้ทรงตัวได้ และก่อสร้างคันดินถมบดอัดแน่นพร้อมลงลูกรังผิวจราจรกว้างประมาณ ๖ เมตร
ตลอดแนวคูขนานสองฝั่งลำน้ำ เพื่อใช้เป็นทางลำเลียงขนย้ายผลผลิตทางการเกษตร
ของราษฎร และใช้เป็นผนังป้องกันมิให้น้ำเอ่อล้นจากลำน้ำพะเนียงในฤดูน้ำหลากไหล
เข้าท่วมพื้นที่การเกษตรของราษฎร รวมทั้งได้ก่อสร้างอาคารรับน้ำซึ่งมีประตูควบคุม
การเปิด-ปิด บริเวณทางน้ำหรือร่องน้ำให้สามารถระบายน้ำออกจากพื้นที่น้ำท่วมขัง
เพื่อลดปัญหากระทบด้านการเกษตรและสามารถกักเก็บน้ำไว้ใช้ประโยชน์ในภาคการเกษตร



/การประมง...

การประมง ในฤดูแล้ง และป้องกันน้ำท่วมในฤดูฝน ทั้งนี้เพื่อเพิ่มศักยภาพการผลิต และยกระดับคุณภาพชีวิตของราษฎรให้ดีขึ้น จึงเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการ ขุดลอกลำห้วยพะเนียงก็เพื่อผลประโยชน์ของราษฎรรวมทั้งผู้ฟ้องคดี อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ได้ดำเนินการเกลี่ยแต่งดินที่ขุดลอกจากลำน้ำไปทิ้งในที่นาของผู้ฟ้องคดีบางส่วนให้ เรียบร้อยแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงยังสามารถทำนาได้ตามปกติ และสามารถปลูกพืชประเภทอื่นได้อีก เนื่องจากมีน้ำที่กักเก็บในลำพะเนียงอย่างสมบูรณ์ภายหลังการขุดลอก ซึ่งคาดว่าผู้ฟ้องคดี จะมีรายได้เพิ่มขึ้น และนอกจากลำห้วยพะเนียงเดิมจะมีความกว้างประมาณ ๑๐ เมตรแล้ว ยังมีพื้นที่ชายตลิ่งอีกส่วนหนึ่ง ฉะนั้น การขุดลอกลำห้วยพะเนียงจึงรुक้ำเข้าไปในที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีคิดเป็นค่าเสียหายไม่ถึง ๔๐๐,๐๐๐ บาท ดังนั้น เมื่อผู้รับจ้างได้เกลี่ยแต่งดิน ให้เรียบร้อยแล้ว และตามสภาพที่นาของผู้ฟ้องคดียังสามารถทำนาปลูกข้าวได้ตามปกติ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย และไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาล

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า การดำเนินการขุดลอกลำน้ำพะเนียงดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่เคยชี้แจง ข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบแก่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตั้งอยู่ติด ลำห้วยพะเนียงว่าการขุดลอกคลองตามโครงการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการขุดลอก แบบใด ขนาดเท่าใด จะกินเนื้อที่เข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ อย่างไร และมีรูปแบบ ของคลองอย่างไร ดังนั้น ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อยินยอมในหนังสือยินยอม เพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำในเขตจังหวัดหนองบัวลำภู จึงเป็นการให้ความยินยอมให้ขุดลอก ลำน้ำตามความหมายที่ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะขุดลอกลำน้ำตามขนาดเดิม ของลำห้วยพะเนียงที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ซึ่งมีขนาดความกว้างของลำน้ำที่กว้างที่สุดเพียง ไม่เกิน ๑๐ เมตร เท่านั้น แต่กลับขุดลอกลำน้ำโดยขยายลำน้ำและก่อสร้างคันดินขนาน ไปตามลำน้ำขึ้นสูงกว่าระดับพื้นดินปกติ ซึ่งเดิมไม่มีคันดินกั้นระหว่างลำน้ำกับพื้นที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด เมื่อรวมพื้นที่ลำน้ำและคันดินแล้วจะกว้างประมาณ ๗๐ เมตร ซึ่งในบางช่วงมีขนาดกว้างถึง ๑๒๐ เมตร อีกทั้งในการประชุมราษฎรตามรายงาน การประชุมราษฎรโครงการพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียง ครั้งที่ ๘/๒๕๔๖ วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ณ ศาลาวัดศรีบุญเรือง ตำบลบ้านขาม อำเภอเมืองหนองบัวลำภู จังหวัดหนองบัวลำภู



/ไม่ปรากฏชื่อ...

ไม่ปรากฏชื่อของผู้ฟ้องคดีหรือญาติของผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมการประชุมด้วยแต่อย่างใด และตามรายงานประชุมดังกล่าวก็มีได้ชี้ให้เห็นว่าที่ดินของราษฎรที่อยู่ติดกับลำพะเนียงจะต้องสูญเสียที่ดินไปเป็นจำนวนเนื้อที่เท่าใด และจะเกิดความเสียหายอย่างไรบ้างจากการที่จะต้องถูกขุดลอกและถูกนำดินมาถมเป็นคันดินขนานลำน้ำห้วยพะเนียง

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การเพิ่มเติมว่า คดีนี้ไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อในหนังสือยินยอมเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำในเขตจังหวัดหนองบัวลำภูภายหลังจากที่ได้รับคำชี้แจงแล้ว โดยในหนังสือยินยอมผู้ฟ้องคดีจะไม่ขอเรียกร้องเพื่อขอรับค่าชดเชยใดๆ อันเป็นผลมาจากการพัฒนาดังกล่าว ประกอบกับรับรองผู้ว่าราชการจังหวัดหนองบัวลำภู ประธานในที่ประชุมได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบว่า ราษฎรบางส่วนจะได้รับผลกระทบจากการขุดลอกลำน้ำห้วยพะเนียง และการขุดลอกลำน้ำห้วยพะเนียงครั้งนี้ไม่มีค่าตอบแทน จึงได้ชี้แจงต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และราษฎรบางส่วน เพื่อขอมติให้ความเห็นชอบก่อนลงมือดำเนินโครงการ ซึ่งผู้ใหญ่บ้านบ้านหินได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า โครงการขุดลอกพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียงมีทั้งผลดีและผลเสีย ถ้าขุดลอกแล้วมีผลอย่างไร จะติดตามผลและคอยแก้ไข ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้นำชุมชนและราษฎรทราบข้อเท็จจริงและปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามมาอยู่แล้ว และหากไม่ทำถนนเป็นพังกันไว้ก็ไม่สามารถกักเก็บน้ำไว้ได้ และยังทำให้ประชาชนสัญจรไปมาตลอดจนขนย้ายผลผลิตทางการเกษตรได้สะดวก ส่วนดินที่นำมาถมในที่นาของผู้ฟ้องคดี ผู้รับจ้างได้เกลี่ยให้อยู่ในสภาพสามารถทำนาได้เรียบร้อยแล้ว และคดีนี้ไม่ใช่เรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงไม่ต้องใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาบังคับใช้แต่อย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นได้แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมปรากฏว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๒๖๘ ถูกขุดลอกเป็นลำพะเนียง ๒ ไร่ ๑ งาน ๖๗ ตารางวา ถูกทำเป็นถนนเลียบลำพะเนียง ๑ ไร่ ๑ งาน ๖๘ ตารางวา รวมเนื้อที่ที่ดินที่ถูกรุกราน ๓ ไร่ ๓ งาน ๓๕ ตารางวา สำหรับราคาประเมินที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๒๖๘ ของผู้ฟ้องคดีมีราคาประเมินตารางวาละ ๑๐๐ บาท

/ศาลปกครอง...



ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดิน เลขที่ ๒๔๒๖๘ เลขที่ ๑๗๗ ตำบลหนองบัว อำเภอเมืองหนองบัวลำภู จังหวัดหนองบัวลำภู ได้ถูกขุดลอกเป็นส่วนหนึ่งของลำน้ำพะเนียงจำนวน ๒ ไร่ ๑ งาน ๖๗ ตารางวา และทำเป็น ถนนสาธารณะประโยชน์จำนวน ๑ ไร่ ๑ งาน ๖๘ ตารางวา รวมเป็นเนื้อที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ใช้ในการดำเนินโครงการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำพะเนียงจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นเนื้อที่รวม ๓ ไร่ ๓ งาน ๓๕ ตารางวา โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการดำเนินการ เว้นคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินของผู้ฟ้องคดีในกรณีดังกล่าว แม้ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือยินยอม ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ให้ทางราชการรื้อถอน ดัดโค่น หรือใช้ที่ดินที่ว่างเปล่า เป็นที่ทิ้งดินเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำซึ่งติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยจะไม่เรียกร้อง เพื่อขอรับค่าชดเชยใดๆ อันเป็นผลจากการพัฒนาแหล่งน้ำในเขตจังหวัดหนองบัวลำภู แต่การยินยอมของผู้ฟ้องคดีก็เป็นเพียงยินยอมให้รื้อถอน ดัดโค่น หรือใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพื่อพัฒนาแหล่งน้ำ มิใช่การยินยอมยกที่ดินให้เพื่อใช้เป็นทางน้ำหรือทางสาธารณะประโยชน์ ทั้งการยินยอมก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีต้องเสียที่ดินไปเป็นจำนวนเท่าใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปใช้เป็นทางน้ำและถนนสาธารณะประโยชน์ จึงเป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น กรณีจึงต้องถือว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจ ตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อผู้ฟ้องคดี โดยผิดกฎหมาย มีผลให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายแก่ทรัพย์สินอันเป็นการกระทำละเมิดซึ่งต้องชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อเป็นกรณี ที่การกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดดังกล่าวตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเพียงใดนั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีสูญเสียที่ดินเนื่องจากการขุดลอกลำน้ำพะเนียงไป ๒ ไร่ ๑ งาน ๖๗ ตารางวา และทำเป็นถนนสาธารณะจำนวน ๑ ไร่ ๑ งาน ๖๘ ตารางวา รวมเป็นเนื้อที่ ๓ ไร่ ๓ งาน



/๓๕ ตารางวา...

๓๕ ตารางวา กรณีจึงฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้นำที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินโครงการเป็นเนื้อที่รวม ๓ ไร่ ๓ งาน ๓๕ ตารางวา ซึ่งสำนักงานที่ดินจังหวัดหนองบัวลำภูชี้แจงว่าราคาประเมินที่ดินตำบลหนองบัวในส่วนที่จะแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์และส่วนที่เป็นลำน้ำพะเนียงตารางวาละ ๑๐๐ บาท ที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๒๖๘ ถูกขุดเป็นทางน้ำและถนนสาธารณประโยชน์จำนวน ๓ ไร่ ๓ งาน ๓๕ ตารางวา หรือคิดเป็น ๑,๕๓๕ ตารางวา จึงมีความเสียหายที่คำนวณได้โดยคิดตารางวาละ ๑๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๑๕๓,๕๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการดำเนินการตามโครงการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำพะเนียงเป็นเงินจำนวน ๑๕๓,๕๐๐ บาท ให้กับผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑๕๓,๕๐๐ บาท ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษาถึงที่สุด

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า ในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ถึงแม้ผู้ฟ้องคดีหรือญาติของผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้เข้าประชุม แต่มีผู้นำหมู่บ้านสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องได้เข้าร่วมประชุมด้วย และตามหลักในการปฏิบัติราชการโดยทั่วไป เมื่อผู้นำหมู่บ้านไปประชุมร่วมกับหน่วยราชการระดับอำเภอและจังหวัดมาแล้ว ผู้นำหมู่บ้านและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเรียกประชุมลูกบ้านเพื่อเล่ารายละเอียดเกี่ยวกับการขุดลอกลำห้วยพะเนียงให้แก่ลูกบ้านรวมทั้งผู้ฟ้องคดีและญาติๆ ของผู้ฟ้องคดีทราบ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีและญาติๆ ของผู้ฟ้องคดีจะต้องทราบข้อเท็จจริงว่าการขุดลอกลำห้วยพะเนียงดังกล่าวจะขุดขยายลำห้วยออกไปอีกข้างละ ๓๕ เมตร จากแนวศูนย์กลางลำน้ำ รวมทั้งมีการก่อสร้างถนนกว้าง ๖ เมตร รอบลำห้วยพะเนียงเพื่อให้ความสะดวกแก่ราษฎรและผู้ฟ้องคดีในการขนส่งพืชไร่ และราษฎรบางรายจะได้รับผลกระทบจากการขุดลอกลำห้วยพะเนียงโดยทางราชการไม่มีค่าชดเชยให้ ซึ่งการขยายลำห้วยพะเนียงออกไปข้างละ ๓๕ เมตร จากแนวศูนย์กลางลำน้ำดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจะต้องทราบดีว่าจะต้องขุดลำน้ำเข้าไปในที่นาของผู้ฟ้องคดีบางส่วน แต่ผู้ฟ้องคดีและญาติๆ ของผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้คัดค้านโต้แย้งแต่อย่างใด อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อในหนังสือยินยอมฉบับลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ซึ่งในหนังสือยินยอมฉบับดังกล่าว มีข้อความตอนหนึ่งระบุว่า



/เพื่อพัฒนา...

เพื่อพัฒนาแหล่งน้ำที่อยู่ติดกับที่ดินที่ข้าพเจ้าครอบครองอยู่ โดยข้าพเจ้าจะไม่เรียกร้องเพื่อขอรับค่าชดเชยใดๆ อันเป็นผลมาจากการพัฒนาดังกล่าว เมื่อนำข้อความในหนังสือการแปลเจตนาของคู่สัญญา และข้อเท็จจริงอื่นๆ ทั้งหมดมาพิจารณาประกอบกันแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับพวก ขุดเอาดินของผู้ฟ้องคดีขยายลำห้วยพะเนียง ก็เป็นผลมาจากการพัฒนาแหล่งน้ำพะเนียงตามข้อความในหนังสือยินยอมเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำในเขตจังหวัดหนองบัวลำภู ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ดังกล่าว อันเป็นการแสดงเจตนายินยอมยกที่ดินให้แก่ทางราชการหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพัฒนาแหล่งน้ำ (ขยายลำห้วยพะเนียง) โดยไม่เรียกร้องค่าชดเชยใดๆ และการยกที่ดินให้พัฒนาแหล่งน้ำขยายลำห้วยพะเนียงของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว เป็นการยกที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ว่า ไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ก็มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว ทั้งนี้โดยอาศัยหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดิน ฉะนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับพวก จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี เพราะผู้ฟ้องคดีได้ให้ความยินยอมและแสดงเจตนาไม่ขอเรียกร้องค่าชดเชยใดๆ ตามที่ระบุไว้ในหนังสือฉบับดังกล่าวแล้ว อีกทั้งการที่ทางราชการทำการพัฒนาลำห้วยพะเนียง ทำให้สามารถกักเก็บน้ำไว้ใช้ประโยชน์มากขึ้น และลดปัญหาน้ำท่วมในฤดูฝน นอกจากนี้การมีถนนเลียบลำห้วยก็ทำให้ผู้ฟ้องคดีสามารถลำเลียงขนย้ายผลผลิตทางการเกษตรได้สะดวกมากขึ้น และเป็นเหตุให้ที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีมีมูลค่าราคาเพิ่มขึ้นกว่าเดิม การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์จากการขุดลอกขยายลำห้วยพะเนียงหลายประการดังกล่าวข้างต้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ควรที่จะได้รับการชดเชยค่าเสียหายเต็มตามจำนวนที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาควรได้รับเพียง ๒๕,๐๐๐ บาท ขอศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยให้ยกคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเสีย

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีเห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาของศาลในส่วนที่พิพากษาว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ทำการขุดที่ดินเพื่อขยายเป็นคลองและนำดินมาถมเป็นถนนคันคลองของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดียังไม่อาจเห็นพ้องด้วยกับ



/คำพิพากษา...

คำพิพากษาที่กำหนดค่าเสียหายให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยให้แก่ผู้ฟ้องคดีในราคาที่ดิน
 ตารางวาละ ๑๐๐ บาท เนื้อที่ ๓ ไร่ ๓ งาน ๓๕ ตารางวา เป็นเงินเพียง ๑๕๓,๕๐๐ บาท
 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ค่าทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องจากผู้ถูกฟ้องคดีในอัตราราคาที่ดิน
 เมื่อกำหนดแล้ว ผู้ฟ้องคดีประสงค์เรียกค่าทดแทนในอัตราราคาตารางวาละประมาณ ๒๖๐ บาท
 ซึ่งเป็นราคาและค่าขอที่เหมาะสมเป็นธรรมแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด
 ในคดีนี้แล้ว การกำหนดค่าทดแทนความเสียหายในอัตราที่สูงกว่าราคาประเมิน นอกจาก
 จะเป็นการกำหนดราคาตามจริงแล้ว ยังเป็นไปเพื่อเป็นการกำหนดบทลงโทษให้ผู้ถูกฟ้องคดี
 หลาบจำในการกระทำละเมิดที่ไม่ควรเกิดขึ้น ค่าทดแทนและค่าเสียหายดังกล่าว
 จึงมิใช่เป็นค่าทดแทนที่คำนึงถึงแต่ความเสียหายและประโยชน์ต่อสังคม ขอศาลปกครองสูงสุด
 แก่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จากเดิมที่พิพากษาให้ตารางวาละ ๑๐๐ บาท เนื้อที่
 ๓ ไร่ ๓ งาน ๓๕ ตารางวา เป็นเงิน ๑๕๓,๕๐๐ บาท เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย
 แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราราคาตารางวาละ ๒๖๐ บาท ในที่ดินเนื้อที่ ๓ ไร่ ๓ งาน ๓๕ ตารางวา เป็นเงิน
 ๓๙๙,๑๐๐ บาท โดยเพิ่มจากที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้เป็นเงินทั้งสิ้น ๒๔๕,๖๐๐ บาท

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแก้อุทธรณ์ว่า ก่อนการดำเนินการได้มีการประชุมผู้นำชุมชน
 (ผู้ใหญ่บ้าน และกำนัน) องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และราษฎรผู้ที่จะมีผลกระทบ ปรากฏว่า
 ไม่มีผู้ใดคัดค้าน ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้ลงนามในหนังสือยินยอมให้ทางราชการใช้ที่ดิน
 เพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำ ไม่ขอเรียกร้องเพื่อขอรับค่าชดเชยใดๆ อันเป็นผลมาจากการพัฒนา
 ดังกล่าว การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด
 และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ลงนามในหนังสือยินยอมว่า “ไม่ขอเรียกร้องเพื่อขอรับค่าชดเชยใดๆ”
 จึงเป็นการยกที่ดินให้แก่ทางราชการให้เป็นสาธารณประโยชน์ ตามนัยคำพิพากษาฎีกา
 ที่ ๑๓๐๕/๒๕๒๗ ขอศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับเป็นยกคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเสีย

ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำคำแก้อุทธรณ์ยื่นต่อศาล

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของ
 ตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการ
 ผู้แถลงคดี



/ศาลปกครอง...

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๒๖๘ เลขที่ดิน ๑๗๗ ตำบลหนองบัว อำเภอเมืองหนองบัวลำภู จังหวัดหนองบัวลำภู เนื้อที่ประมาณ ๕ ไร่ ๑ งาน ๑๓ ตารางวา ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนงานและโครงการพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียง จังหวัดหนองบัวลำภู โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบดำเนินงาน และมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหนองบัวลำภูทำสัญญาจ้างก่อสร้างตามโครงการดังกล่าว รวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินโครงการดังกล่าวด้วย ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหนองบัวลำภูได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียงขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบการจ้างเหมาก่อสร้างงานและกำกับดูแลการดำเนินโครงการ โดยการทำเนิงานโครงการขุดลอกและพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียง ได้แบ่งออกเป็น ๒ ช่วง สำหรับที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๒๖๘ ตั้งอยู่ในโครงการพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียง ช่วงที่ ๒/๑ จากการดำเนินงานก่อสร้างดังกล่าวได้มีการรุกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๒๖๘ บางส่วน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่ต้องเสียที่ดินไป เป็นเงิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน ๑๕๓,๕๐๐ บาท ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองและผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามคำอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีสิทธิโดยชอบที่จะขุดลอกขยายลำพะเนียงและทำถนนคันดินเลียบริมฝั่งลำพะเนียงรุกกล้าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ และค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดีมีเพียงใด

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า โครงการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำพะเนียงและการสร้างถนนเลียบริมลำน้ำพะเนียงมีผู้ว่าราชการจังหวัดหนองบัวลำภูเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว



/ซึ่งการขุดลอก...

ซึ่งการขุดลอกขยายความกว้างของลำน้ำพะเนียงพร้อมทั้งก่อสร้างคันดินเป็นถนนเลียบบตลอดแนวสองฝั่งลำน้ำพะเนียงนั้น ข้อเท็จจริงรับกันว่า ได้มีการรุกกล้าเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๓ ไร่ ๓ งาน ๓๕ ตารางวา โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีอำนาจที่จะบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะขุดลอกเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่น ๆ ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการตามโครงการและเข้าใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการขุดลอกขยายลำน้ำพะเนียงและได้ก่อสร้างเป็นถนนเลียบลำน้ำพะเนียงรุกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงเป็นการจงใจทำต่อผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สินได้แก่ที่ดินเนื้อที่จำนวน ๓ ไร่ ๓ งาน ๓๕ ตารางวา การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์อ้างว่า ได้มีการประชุมชี้แจงราษฎรที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากการขุดลอกลำน้ำ และผู้ฟ้องคดีได้รับทราบว่าจะมีการขุดลอกลำน้ำรุกกล้าเข้าไปในที่นาของผู้ฟ้องคดีแล้วนั้น เห็นว่า ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว เป็นเพียงการยกข้อกล่าวอ้างขึ้นมอลอยๆ ทั้งยังไม่ปรากฏว่ามีพยานหลักฐานใดที่แสดงได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบและยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขุดลอกขยายลำน้ำพะเนียงและก่อสร้างถนนเลียบลำน้ำพะเนียงรุกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ส่วนหนังสือที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่าผู้ฟ้องคดียินยอมให้บุกรุกและทำการขุดลอกลำน้ำรุกกล้าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อพิจารณาหนังสือที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กล่าวอ้างโดยตลอดแล้ว มีความหมายแต่เพียงว่าผู้ฟ้องคดียินยอมให้ทางราชการดำเนินการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำพะเนียงโดยสามารถรื้อถอน ตัดโค่นต้นไม้ หรือใช้ที่ดินว่างเปล่าของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ทิ้งดินเพื่อการพัฒนาลำน้ำพะเนียงได้เท่านั้น ไม่มีข้อความตอนใดแสดงว่า



/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมให้ขุดลอกรูกล้าที่ดินหรือยกที่ดินให้ทางราชการแต่ประการใด อีกทั้งไม่มีหลักฐานหรือพฤติการณ์อื่นใดที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดียินยอมยกที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อใช้ในการขยายลำน้ำพะเนียงหรือทำถนนสาธารณะเลียบลำน้ำพะเนียง และแม้หนังสือยินยอมจะมีข้อความที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่ขอเรียกร้องค่าชดเชยใด ๆ อันเป็นผลมาจากการพัฒนาลำน้ำพะเนียง ก็เป็นการแสดงแต่เพียงว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่เรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการเข้าไปตัดโค่นต้นไม้ รื้อถอน รวมทั้งการทิ้งดินบนที่ดินของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่ง ข้อความดังกล่าวเป็นการแสดงเจตนาละสิทธิไม่ขอรับค่าชดเชยที่เกิดจากการที่ทางราชการดำเนินการรื้อถอน ตัดโค่นต้นไม้ หรือนำดินมาทิ้งในที่ดินว่างเปล่าของผู้ฟ้องคดี อันเป็นผลมาจากการพัฒนาลำน้ำพะเนียงเท่านั้น มิได้มีความหมายว่าผู้ฟ้องคดีแสดงเจตนาละสิทธิไม่ขอเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขุดลอกและได้ทำถนนบนที่ดินของผู้ฟ้องคดีแต่ประการใดไม่ ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์อ้างว่าที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์จากการพัฒนาลำน้ำพะเนียง และที่ดินส่วนที่ให้เป็นถนน ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์ในการขนย้ายผลผลิตทางการเกษตรนั้น เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้ประโยชน์จากการพัฒนาลำน้ำพะเนียงตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายชดเชยที่ดินที่เสียไปเพื่อการพัฒนาลำน้ำพะเนียงดังกล่าวได้

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า ผู้ฟ้องคดีควรได้รับค่าเสียหายเพียงใด ซึ่งตามแผนที่พิพาทที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหนองบัวลำภูได้จัดทำเสนอต่อศาลปกครองชั้นต้น ฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขุดลอกขยายลำน้ำพะเนียงและได้ก่อสร้างเป็นถนนเลียบลำน้ำพะเนียงรูกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี รวมเนื้อที่จำนวน ๓ ไร่ ๓ งาน ๓๕ ตารางวา โดยที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีราคาประเมินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตารางวาละ ๑๐๐ บาท และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีอาจได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าวตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างมาในคำอุทธรณ์ แต่ชาวบ้านในละแวกนั้นต่างได้รับประโยชน์กันทั่วทุกคนไม่ใช่เฉพาะแต่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น จึงนำประโยชน์ส่วนนี้ไปหักถอนออกจากค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ในอัตราตารางวาละ



/๑๐๐ บาท...

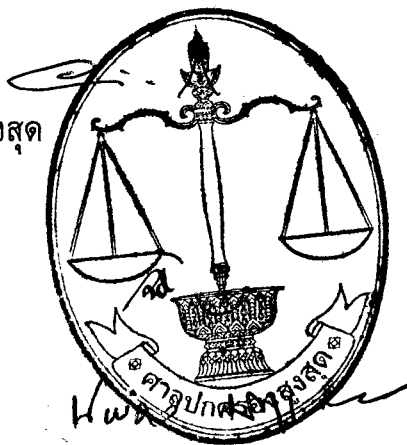
๑๐๐ บาท ตามราคาประเมินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม
จึงเป็นราคาที่เหมาะสมแล้ว ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน ๑๕๓,๕๐๐ บาท ภายในหกสิบวัน
นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด จึงชอบแล้ว

พิพากษายืน

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

 ตุลาการเจ้าของสำนวน

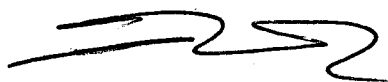
นายอำพล สิงห์โกวิท
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



นายวิษณุ วรรณฤณ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายนพดล เสงเจริญ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นายสุชาติ มงคลเลิศพล

