

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)

(ต. ๒๒)



คดีหมายเลขดำที่ อ.๔๗๕/๒๕๕๑
คดีหมายเลขแดงที่ อ.๗๐/๒๕๕๒

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๑ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

ระหว่าง { นางนวลนาง พิมพ์คำ ผู้ฟ้องคดี
โครงการชลประทานจังหวัดหนองบัวลำภู ที่ ๑
กรมชลประทาน ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ ๔๖๕/๒๕๔๘ หมายเลขแดงที่ ๑๔๔/๒๕๕๑ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๒๗๒ เนื้อที่ ๓ ไร่ ๒ งาน ๔๗ ตารางวา และโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๓๙๕ เนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน ๙๙ ตารางวา ตั้งอยู่ที่ตำบลหนองบัว อำเภอเมืองหนองบัวลำภู จังหวัดหนองบัวลำภู ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ทำการขุดลอกลำห้วยพะเนียงรูกกล้าที่นาของผู้ฟ้องคดีเป็นเนื้อที่ประมาณ ๓ ไร่ ๒ งาน ทำให้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำนาได้ ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายค่าเวนคืนที่ดิน จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท และชดเชยค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีทำนา

/ในปี ๒๕๔๘...

ในปี ๒๕๔๘ ไม่ได้ จำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท พร้อมทั้งปรับสภาพที่นาส่วนที่เหลือให้อยู่ในสภาพทำนาได้

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ลำห้วยพะเนียงเป็นทางน้ำสาธารณะประโยชน์ ตามธรรมชาติมีขนาดความกว้างประมาณ ๘ ถึง ๑๐ เมตร อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ก่อนทำการขุดลอกมีสภาพตื้นเขิน คดเคี้ยวมาก มีต้นไม้ เศษไม้ ตอไม้ และวัชพืชปกคลุมจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการระบายน้ำออกจากพื้นที่การเกษตรของราษฎรตลอดแนวสองฝั่งลำห้วย ในฤดูฝนทำให้น้ำท่วม และไม่สามารถกักเก็บน้ำไว้ใช้ในฤดูแล้งได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับแต่งตั้งจากจังหวัดหนองบัวลำภูให้เป็นกรรมการร่วมในระดับจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดหนองบัวลำภูเป็นประธาน ซึ่งก่อนจะดำเนินการ ผู้นำชุมชน (ผู้ใหญ่บ้านและกำนัน) ได้ประสานงานกับองค์การบริหารส่วนตำบลขออนุญาตใช้ที่ดินสองฝั่งลำห้วยจากราษฎรที่จะได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามโครงการ ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบได้ลงลายมือชื่อในหนังสือยินยอมเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำในจังหวัดหนองบัวลำภู ยินยอมให้ทางราชการรื้อถอน ตัดโค่น หรือใช้ที่ดินว่างเปล่าเป็นที่ทิ้งดินเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของตน โดยจะไม่ขอเรียกร้องเพื่อขอรับค่าชดเชยใดๆ อันเป็นผลมาจากการพัฒนาดังกล่าว ซึ่งนายสง่า พิมพ์คำ สามีของผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ลงลายมือชื่อในหนังสือยินยอมฯ ฉบับลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีได้ขอความอนุเคราะห์ให้ผู้รับจ้างนำดินที่ได้จากการขุดลอกไปทิ้งถมในที่ดินของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเป็นที่ราบลุ่มได้รับผลกระทบจากอุทกภัยซ้ำซากเป็นประจำ ผู้รับจ้างจึงนำดินไปทิ้งถมตามความยินยอมของผู้ฟ้องคดี และไม่ได้นำดินที่ขุดลอกไปทิ้งในที่นาของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดจนเป็นเหตุให้ทำนาไม่ได้ตามที่อ้าง แต่ได้นำดินที่ขุดลอกไปทิ้งในที่นาของผู้ฟ้องคดีบางส่วน ซึ่งได้เกลี่ยแต่งดินตามสภาพที่นาให้เรียบร้อยแล้ว ผู้ฟ้องคดียังสามารถทำนาได้ตามปกติ และจากสภาพของลำห้วยที่กว้างประมาณ ๑๐ เมตร ยังมีพื้นที่ชายตลิ่งอีกส่วนหนึ่ง การขุดลอกจึงล้าเข้าไปในที่นาของผู้ฟ้องคดีไม่ถึง ๕ ถึง ๖ ไร่ และค่าเสียหายไม่ถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท ตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้าง เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ขอความอนุเคราะห์จากผู้รับจ้างให้นำดินที่ได้จากการขุดลอกไปทิ้งถมในที่นาของผู้ฟ้องคดีเอง และผู้รับจ้างได้เกลี่ยแต่งดินให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ในสภาพที่สามารถทำนาได้ตามปกติ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหาย

/และไม่มีสิทธิ...

และไม่มีสิทธิฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า เดิมก่อนการขุดลอกลำห้วยพะเนียง แม้จะมีน้ำท่วมบ้าง แต่ก็ทำนาได้เพียงพอกับการบริโภค เมื่อขุดลอกแล้วเสร็จทำให้ที่นาของผู้ฟ้องคดีเหลือเนื้อที่ลดลง ทำให้ได้ผลผลิตน้อยไม่เพียงพอแก่การบริโภค พื้นที่ส่วนที่เหลือทำนาไม่ได้เพราะน้ำท่วมขัง การเดินทางไปที่นาลำบากขึ้น เพราะไม่มีสะพานข้ามลำห้วย ส่วนการลงชื่อยินยอมให้มีการขุดลอก ก็เป็นเพียงลงชื่อในกระดาษเปล่าไม่มีข้อมูลใดๆ

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การเพิ่มเติมว่า นายสง่า สามีของผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำในแบบสัมภาษณ์ราษฎรผู้คาดว่าจะได้รับผลกระทบและได้รับผลประโยชน์โครงการพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียง แสดงความเห็นด้วย สนับสนุน และเห็นสมควรเสียสละที่ดินบางส่วนเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งได้เป็นผู้ลงลายมือชื่อทำหนังสือยินยอมเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำในเขตจังหวัดหนองบัวลำภู และเมื่อจังหวัดหนองบัวลำภูโดยคณะกรรมการบริหารโครงการพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียงได้จัดประชุมชี้แจงให้ทราบรายละเอียดขั้นตอนต่างๆ ก่อนการดำเนินงานเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ณ ศาลากลางบ้านวังน้ำขาว ซึ่งมีนายอารยะ จิตรบรรจง รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนองบัวลำภู เป็นประธาน สามีของผู้ฟ้องคดีก็ได้เข้าร่วมประชุมรับฟังคำชี้แจงด้วย และจากการตรวจสอบพบว่า ที่นาของผู้ฟ้องคดีได้เพาะปลูกข้าวนาปีเรียบร้อยแล้ว

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหนองบัวลำภูได้มีหนังสือที่ นก ๐๐๑๙.๒/๕๖๙๘ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๐ ส่งแผนที่พิพาทผลการรังวัดสอบเขตปรากฏว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดี โฉนดเลขที่ ๒๔๒๗๒ เดิมมีเนื้อที่ ๓ ไร่ ๒ งาน ๔๗ ตารางวา ถูกขุดลอกเป็นลำห้วยพะเนียง เนื้อที่ ๓ งาน ๙๑ ตารางวา ส่วนที่ทำเป็นทางเลียบลำห้วยพะเนียง เนื้อที่ ๓ งาน ๓๘ ตารางวา คงเหลือเนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน ๑๘ ตารางวา และได้มีหนังสือที่ นก ๐๐๑๙.๒/๖๓๔๑ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๐ แจ้งราคาประเมินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินของผู้ฟ้องคดี อัตรา ๑๐๐ บาทต่อตารางวา

ผู้ฟ้องคดีชี้แจงต่อศาลว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหนองบัวลำภูส่งแผนที่พิพาทประกอบการพิจารณาต่อศาลไม่ครบถ้วน โดยส่งเฉพาะโฉนดเลขที่ ๒๔๒๗๒ เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นผลการรังวัดสอบเขตของโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๓๙๕ ปรากฏผลการรังวัดสอบเขตว่า

/เดิมมีเนื้อที่...

เดิมมีเนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน ๙๙ ตารางวา ถูกขุดลอกเป็นลำห้วยพะเนียง เนื้อที่ ๓ งาน ๙๗ ตารางวา ส่วนที่ทำเป็นทางเลียบลำห้วยพะเนียง เนื้อที่ ๒ งาน ๒๓ ตารางวา คงเหลือเนื้อที่ ๑ งาน ๙๘ ตารางวา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีไม่คัดค้านแต่อย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่สามีของผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำในข้อ ๙ ของแบบสำรวจราษฎรผู้คาดว่าจะได้รับผลกระทบฯ ว่า สมควรเสียดินบางส่วนเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม และได้ลงชื่อในหนังสือยินยอมเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำในเขตจังหวัดหนองบัวลำภู ฉบับลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ ด้วยความสมัครใจว่า ยินยอมให้ทางราชการรื้อถอน ตัดโค่น หรือใช้ที่ดินว่างเปล่าเป็นที่ทิ้งดินเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำซึ่งอยู่ติดกับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีถือครองอยู่ โดยจะไม่เรียกร้องค่าชดเชยใดๆ อันเป็นผลมาจากการพัฒนาดังกล่าว เป็นเพียงการแสดงความคิดเห็นเบื้องต้นทั่วไปเท่านั้น อีกทั้ง การลงชื่อในหนังสือยินยอมเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำฯ ก็ไม่มีข้อความใดแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดียินยอมอุทิศที่ดินของตนให้สำหรับการขุดลอกหรือการทำให้เป็นถนนเลียบลำห้วยพะเนียง โดยไม่เรียกร้องเงินค่าชดเชยแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ให้ความยินยอมในเรื่องการรื้อถอน ตัดโค่น สิ่งกีดขวางบนที่ดินของผู้ฟ้องคดี หากเป็นอุปสรรคต่อการขุดลอก และยินยอมให้ใช้ที่ดินว่างเปล่าที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ใดๆ เลย เป็นที่ทิ้งดิน ดังนั้น จึงไม่อาจขยายความหนังสือยินยอมดังกล่าวว่า ผู้ฟ้องคดีอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีอำนาจขุดลอกที่ดินของผู้ฟ้องคดีขยายเป็นลำห้วยพะเนียงและทำเป็นถนนเลียบลำห้วยโดยผู้ฟ้องคดีจะไม่เรียกร้องค่าชดเชยค่าที่ดินดังกล่าว แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะได้จัดประชุมชี้แจงแก่ราษฎรเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ และสามีของผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมประชุมด้วยโดยไม่ได้คัดค้านก็ไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้สละสิทธิที่จะเรียกร้องเงินค่าชดเชยแต่อย่างใด อีกทั้ง การจัดประชุมชี้แจงได้มีขึ้นหลังจากการให้ราษฎรได้ลงชื่อในหนังสือยินยอม ทำให้ในขณะทำหนังสือยินยอมราษฎรไม่อาจทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการขุดลอก ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขุดลอกลำน้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๒๗๒ เป็นส่วนลำห้วยพะเนียง เนื้อที่ ๓ งาน ๙๑ ตารางวา ทำเป็นถนนเลียบลำห้วยพะเนียง เนื้อที่ ๓ งาน ๓๘ ตารางวา และโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๓๙๕ เป็นส่วนลำห้วยพะเนียง เนื้อที่ ๓ งาน ๙๗ ตารางวา และทำเป็นถนนเลียบลำห้วยพะเนียง เนื้อที่ ๒ งาน ๒๓ ตารางวา จึงเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิด

/โดยใช้อำนาจ...

โดยใช้อำนาจตามกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนด้วยการใช้ราคาที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแปลง เดิมมีเนื้อที่รวม ๕ ไร่ ๒ งาน ๔๕ ตารางวา ได้ถูกขุดลอกเป็นลำห้วยพะเนียง เนื้อที่รวม ๑ ไร่ ๓ งาน ๗๘ ตารางวา และทำเป็นถนนเลียบลำห้วยพะเนียง เนื้อที่รวม ๑ ไร่ ๑ งาน ๖๑ ตารางวา รวมเป็นเนื้อที่ที่เป็นลำห้วยพะเนียงและถนนเลียบลำห้วยพะเนียง ๓ ไร่ ๑ งาน ๓๙ ตารางวา ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหนองบัวลำภูแจ้งว่า ราคาประเมินเพื่อใช้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม อัตรา ๑๐๐ บาทต่อตารางวา ราคาประเมินของที่ดินส่วนที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียไป จึงคิดเป็นเงิน ๑๓๓,๙๐๐ บาท แต่เนื่องจากที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียไปมีเนื้อที่จำนวนถึง ๓ ไร่ ๑ งาน ๓๙ ตารางวา ทำให้เนื้อที่คงเหลือที่ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้ประโยชน์ทำนาได้ตามปกติมีเพียง ๒ ไร่ ๑ งาน ๖ ตารางวา ไม่เพียงพอที่จะประกอบอาชีพทำนาในที่ดินแปลงเดิมได้อีกต่อไป ต้องไปหาซื้อที่ดินแปลงใหม่ซึ่งอาจมีราคาสูงกว่าจำนวนเงินที่ได้จากการชดเชยจากทางราชการ หรือต้องเปลี่ยนวิถีชีวิตไปประกอบอาชีพอย่างอื่น ถือได้ว่าการดำเนินการตามโครงการได้สร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควร และการจะคืนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถกระทำได้ จึงเห็นควรกำหนดให้ใช้ราคาที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นอีกกึ่งหนึ่งของจำนวนเงินข้างต้น เป็นเงิน ๖๖,๙๕๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒๐๐,๘๕๐ บาท แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีขอค่าเวนคืนที่ดินเป็นเงินเพียง ๒๐๐,๐๐๐ บาท จึงเห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนด้วยการใช้ราคาที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีเสียไปเป็นมูลค่าตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ คือ ๒๐๐,๐๐๐ บาท

ส่วนการนำดินมากองไว้ในที่ดินของผู้ฟ้องคดี และการทำนาในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่ได้เห็นเห็นว่า สามีของผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ แสดงความยินยอมไว้อย่างชัดเจนว่า ให้กระทำได้โดยไม่ติดใจเรียกร้องค่าชดเชยใดๆ จากการรื้อถอน ตัดโค่นต้นไม้ หรือการใช้ที่ดินว่างเปล่าเป็นที่ตั้งดิน ประกอบกับสามีของผู้ฟ้องคดีได้ลงชื่อให้กำนันตำบลหนองบัวมีหนังสือถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวว่า ราษฎรที่ได้รับผลกระทบมีมติให้ผู้รับจ้างนำดินจากการขุดลอกมาถมเกลี่ยแต่งที่ดินให้ ซึ่งปรากฏต่อมาว่าภายหลังจากการขุดลอกลำห้วยแล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำการปรับดินให้เรียบร้อยสามารถทำนาได้เช่นเดิมแล้ว การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในกรณีนี้จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วยการใช้ราคาที่ดิน จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด ค่าขออื่นให้ยกเสีย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า แม้ผู้ฟ้องคดีหรือญาติของผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้เข้าประชุม แต่มีผู้นำหมู่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องได้เข้าร่วมประชุมด้วย ซึ่งตามหลักในการปฏิบัติราชการโดยทั่วไป เมื่อผู้นำหมู่บ้านไปประชุมร่วมกับหน่วยราชการระดับอำเภอและจังหวัดมาแล้ว ผู้นำหมู่บ้านและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเรียกประชุมลูกบ้าน เพื่อบอกรายละเอียดเกี่ยวกับการขุดลอกลำห้วยพะเนียงให้แก่ลูกบ้าน รวมทั้งผู้ฟ้องคดีและญาติๆ ของผู้ฟ้องคดีทราบ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเชื่อว่า ผู้ฟ้องคดีและญาติๆ ของผู้ฟ้องคดีจะต้องทราบข้อเท็จจริงว่า การขุดลอกลำห้วยพะเนียงดังกล่าวจะขุดขยายออกไปอีกข้างละ ๓๕ เมตร จากแนวศูนย์กลางลำน้ำ รวมทั้งก่อสร้างถนนกว้าง ๖ เมตร รอบลำห้วยพะเนียงเพื่อให้ความสะดวกแก่ราษฎรและผู้ฟ้องคดีในการขนส่งพืชไร่ และราษฎรบางรายจะได้รับผลกระทบจากการขุดลอกลำห้วยพะเนียง ซึ่งทางราชการไม่มีค่าชดเชยให้ อีกทั้งสามีมของผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อในหนังสือยินยอมเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำในเขตจังหวัดหนองบัวลำภู ฉบับลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ โดยมีข้อความตอนหนึ่งระบุว่า เพื่อพัฒนาแหล่งน้ำที่อยู่ติดกับที่ดินที่ข้าพเจ้าครอบครองอยู่ โดยข้าพเจ้าจะไม่เรียกร้องเพื่อขอรับค่าชดเชยใดๆ อันเป็นผลมาจากการพัฒนาดังกล่าว ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขุดเอาดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อขยายลำห้วยพะเนียงก็เป็นผลมาจากการพัฒนาแหล่งน้ำพะเนียงตามข้อความในหนังสือยินยอมดังกล่าว อันเป็นการแสดงเจตนายินยอมอุทิศหรือยกที่ดินให้แก่ทางราชการหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพัฒนาแหล่งน้ำ (ขยายลำห้วยพะเนียง) โดยไม่เรียกร้องค่าชดเชยใดๆ และการยกที่ดินให้พัฒนาแหล่งน้ำขยายลำห้วยพะเนียงของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการยกที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ว่า ไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ก็มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว ฉะนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีเพราะผู้ฟ้องคดีได้ให้ความยินยอมและแสดงเจตนาไม่ขอเรียกร้องค่าชดเชยใดๆ ตามที่ระบุไว้ในหนังสือยินยอมดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย และไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติ

/จัดตั้งศาลปกครอง...

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์จากการที่ลำห้วยพะเนียงสามารถกักเก็บน้ำไว้ใช้ประโยชน์มากขึ้น และลดปัญหาน้ำท่วมในฤดูฝน และถนนเลียบลำห้วยก็ทำให้ผู้ฟ้องคดีสามารถลำเลียงขนย้ายผลผลิตทางการเกษตรได้สะดวกมากขึ้น เป็นเหตุให้ที่ดินที่เหลือของผู้ฟ้องคดีมีราคาเพิ่มขึ้นกว่าเดิม ฉะนั้นหากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ควรที่จะได้รับการชดใช้ค่าเสียหายเต็มตามจำนวนที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ควรชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีอย่างมากไม่ควรเกิน ๒๐,๐๐๐ บาท ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดีเสีย

ผู้ฟ้องคดีไม่ทำคำแก้อุทธรณ์แต่ได้ทำคำแถลงการณ์ยื่นต่อศาลว่า แม้ผู้นำหมู่บ้านจะเป็นตัวแทนของลูกบ้าน แต่ก็ยังเป็นตัวแทนในทางปกครอง หากใช้เป็นตัวแทนเพื่อรับทราบข้อมูล หรือทำให้ดีความได้ว่าผู้นำหมู่บ้านทราบแล้วลูกบ้านจะต้องทราบ และการแสดงเจตนาให้ความยินยอมเพื่อสลесสิทธิในทรัพย์สิน โดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจดทะเบียนเมื่อต้องทำนิติกรรม การแสดงเจตนาดังกล่าวย่อมต้องเป็นเจตนาที่แท้จริง ชัดเจน และมุ่งประสงค์ต่อผลของการแสดงเจตนา นั้น หากเกิดจากการเข้าใจผิดหรือเป็นการเพิกเฉยไม่กระทำการใด ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏชัดเจนว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้แสดงเจตนาใดๆ ให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะยกที่ดินของตนให้เป็นที่สาธารณะ นอกจากนั้น ราคาค่าที่ดินซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นราคาที่ต่ำมาก ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นความเสียหายที่ยากจะชดเชยได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียที่ดินทำกินที่มีเพียงผืนเดียวไป และผู้ฟ้องคดีไม่อาจใช้ประโยชน์จากถนนเลียบลำห้วยพะเนียงได้ เนื่องจากมีความสูงกว่าระดับที่ดินปกติ ๒ ถึง ๔ เมตร และโดยสภาพของถนนดังกล่าวไม่มีทางขึ้นถนนจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนและคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

/ศาลปกครอง...

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินสองแปลงตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๒๗๒ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๔๓๘๕ ตำบลหนองบัว อำเภอเมืองหนองบัวลำภู จังหวัดหนองบัวลำภู เนื้อที่ประมาณ ๕ ไร่ ๒ งาน ๔๕ ตารางวา โดยมีพื้นที่ของที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวบางส่วนจดห้วยสาธารณประโยชน์ลำพะเนียง ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนงานและโครงการพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียง จังหวัดหนองบัวลำภู โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบดำเนินงาน และมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหนองบัวลำภูทำสัญญาจ้างก่อสร้างตามโครงการดังกล่าว รวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินโครงการดังกล่าวด้วย ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหนองบัวลำภูได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารโครงการพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียงขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบการจ้างเหมาก่อสร้างงานและกำกับดูแลการดำเนินโครงการจากการดำเนินงานก่อสร้างดังกล่าวได้มีการรื้อกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงจำนวน ๓ ไร่ ๑ งาน ๓๘ ตารางวา รวมทั้งได้มีการนำที่ดินที่ขุดลอกขึ้นมา กองถมในที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ต้องเสียที่ดินไป และค่าเสียหายจากการขาดรายได้ที่ไม่สามารถทำนาได้ รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับสภาพที่นาให้อยู่ในสภาพเดิมด้วย ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยใช้ราคาที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียไป เป็นเงินจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด คำขออื่นให้ยกเสีย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า โครงการขุดลอกและพัฒนา
ลุ่มน้ำลำพะเนียงและการสร้างถนนเลียบลำห้วยพะเนียง มีผู้ว่าราชการจังหวัดหนองบัวลำภูเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว ซึ่งการขุดลอกขยายความกว้างของลำห้วยพะเนียงพร้อมทั้งก่อสร้างคันดินเป็นถนนเลียบลอดแนวสองฝั่งลำห้วยพะเนียงนั้น ข้อเท็จจริงรับกันว่า
ได้มีการรื้อกล้าเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๓ ไร่ ๑ งาน ๓๘ ตารางวา

/โดยผู้ถูกฟ้องคดี...

โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีอำนาจที่จะบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะขุดลอกเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่นๆ ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการตามโครงการและเข้าใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการขุดลอกขยายลำห้วยพะเนียง และได้ก่อสร้างเป็นถนนเลียบลำห้วยพะเนียงรुक้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงเป็นการจงใจทำต่อผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน ได้แก่ ที่ดินเนื้อที่จำนวน ๓ ไร่ ๑ งาน ๓๙ ตารางวา การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์อ้างว่า ได้มีการประชุมชี้แจงราษฎรที่คาดว่า จะได้รับผลกระทบจากการขุดลอกลำห้วย และผู้ฟ้องคดีได้รับทราบว่าจะมีการขุดลอกลำห้วย รุก้ำเข้าไปในที่นาของผู้ฟ้องคดีแล้วนั้น เห็นว่า ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว เป็นเพียงการยกข้อกล่าวอ้างขึ้นมอลอยๆ ทั้งยังไม่ปรากฏว่ามีพยานหลักฐานใดที่แสดง ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบและยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขุดลอกขยายลำห้วยพะเนียง และก่อสร้างถนนเลียบลำห้วยพะเนียงรुक้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ส่วนหนังสือ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่าผู้ฟ้องคดียินยอมให้บุกรุกและทำการขุดลอกลำห้วยรुक้ำเข้าไป ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อพิจารณาหนังสือที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กล่าวอ้างโดยตลอดแล้ว มีความหมายแต่เพียงว่าผู้ฟ้องคดียินยอมให้ทางราชการดำเนินการขุดลอกและพัฒนา ลำห้วยพะเนียงโดยสามารถรื้อถอน ตัดโค่นต้นไม้ หรือใช้ที่ดินว่างเปล่าของผู้ฟ้องคดีเป็น ที่ทิ้งดินเพื่อการพัฒนาลำห้วยพะเนียงได้เท่านั้น ไม่มีข้อความตอนใดแสดงว่าผู้ฟ้องคดี ได้ยินยอมให้ขุดลอกรुक้ำที่ดินหรือยกที่ดินให้ทางราชการแต่ประการใด อีกทั้งไม่มีหลักฐาน หรือพฤติการณ์อื่นใดที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดียินยอมยกที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อใช้ในการขยายลำห้วยพะเนียงหรือทำถนนสาธารณะเลียบลำห้วยพะเนียง และ แม้หนังสือยินยอมจะมีข้อความที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่ขอเรียกร้องค่าชดเชยใด ๆ อันเป็นผลมาจาก

การพัฒนาลำห้วยพะเนียง ก็เป็นการแสดงแต่เพียงว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่เรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการเข้าไปตัดโค่นต้นไม้ รื้อถอน รวมทั้งการทิ้งดินบนที่ดินของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่ง ข้อความดังกล่าวเป็นการแสดงเจตนาสละสิทธิไม่ขอรับค่าชดเชยที่เกิดจากการที่ทางราชการดำเนินการรื้อถอน ตัดโค่นต้นไม้ หรือนำดินมาทิ้งในที่ดินว่างเปล่าของผู้ฟ้องคดี อันเป็นผลมาจากการพัฒนาลำห้วยพะเนียงเท่านั้น มิได้มีความหมายว่าผู้ฟ้องคดีแสดงเจตนาสละสิทธิไม่ขอเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขุดลอกและได้ทำถนนบนที่ดินของผู้ฟ้องคดีแต่ประการใดไม่ ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์อ้างว่าที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์จากการพัฒนาลำห้วยพะเนียง และที่ดินส่วนที่ให้เป็นถนนผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์ในการขนย้ายผลผลิตทางการเกษตร นั้น เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้ประโยชน์จากการพัฒนาลำห้วยพะเนียงตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กล่าวอ้าง ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายชดเชยที่ดินที่เสียไปเพื่อการพัฒนาลำห้วยพะเนียงดังกล่าวได้

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า ผู้ฟ้องคดีควรได้รับค่าเสียหายเพียงใด ซึ่งตามแผนที่พิพาทที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหนองบัวลำภู ได้จัดทำเสนอต่อศาลปกครองชั้นต้น ฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขุดลอกขยายลำห้วยพะเนียงและได้ก่อสร้างเป็นถนนเลียบลำห้วยพะเนียงรุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี รวมเนื้อที่จำนวน ๓ ไร่ ๑ งาน ๓๙ ตารางวา โดยราคาประเมินที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีราคาประเมินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตารางละ ๑๐๐ บาท และไม่ปรากฏว่าในช่วงเวลาดังกล่าว ได้มีการซื้อขายหรือมีราคาซื้อขายที่ดินในละแวกใกล้เคียงแตกต่างจากราคาประเมินแต่อย่างใด จึงต้องถือว่าราคาประเมินเป็นราคาที่เหมาะสมถูกต้องเป็นธรรมแล้ว แม้ว่าผู้ฟ้องคดีอาจได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าวตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างมาในคำอุทธรณ์ แต่ชาวบ้านในละแวกนั้นต่างได้รับประโยชน์กันทั่วทุกคนไม่ใช่เฉพาะแต่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น จึงนำประโยชน์ส่วนนี้ไปหักถอนออกจากค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ในอัตราตารางละ ๑๐๐ บาท ตามราคาประเมินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จึงเป็นราคาที่เหมาะสมแล้ว ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกรุกล้ำจำนวน ๓ ไร่ ๑ งาน ๓๙ ตารางวา หรือ ๑,๓๓๙ ตารางวา จึงมีราคา ๑๓๓,๙๐๐ บาท แต่เนื่องจากที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียไปมีเนื้อที่จำนวนถึง ๓ ไร่ ๑ งาน ๓๙ ตารางวา ทำให้เนื้อที่คงเหลือที่ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้ประโยชน์ทำนาได้ตามปกติมีเพียง ๒ ไร่ ๑ งาน

๖ ตารางวา อาจไม่เพียงพอที่จะประกอบอาชีพทำนาในที่ดินแปลงเดิมได้อีกต่อไป และต้องไปหาซื้อที่ดินแปลงใหม่ซึ่งอาจมีราคาสูงกว่าจำนวนเงินที่ได้จากการชดเชยจากทางราชการ หรือต้องเปลี่ยนวิถีชีวิตไปประกอบอาชีพอย่างอื่น จึงถือได้ว่าการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว ได้สร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควร จึงเห็นควรกำหนดให้ใช้ราคาที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นอีกกึ่งหนึ่งของจำนวนเงินข้างต้นเป็นเงิน ๖๖,๙๕๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒๐๐,๙๕๐ บาท แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีขอค่าเสียหายจากที่ต้องเสียที่ดินไปเป็นเงินเพียง ๒๐๐,๐๐๐ บาท ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยใช้ราคาที่ดินเป็นเงินจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด จึงชอบแล้ว

พิพากษายืน

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายวิษณุ วรรณุญ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายนพดล เสงเจริญ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายสุชาติ มงคลเลิศพล

วันที่อ่าน ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๒

ธนวรรณ : ผู้พิมพ์