

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



(ต. ๒๒)

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๓๔๐/๒๕๕๒
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๑๕/๒๕๕๓

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๗ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๓

ระหว่าง { นางชนิดี แก้วเกตุ
กรมชลประทาน

ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๓๗๙/๒๕๕๒
หมายเลขแดงที่ ๖๕/๒๕๕๒ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินสองแปลงตามโฉนดที่ดิน
เลขที่ ๒๓๓๒๒ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๓๒๓ ตำบลหนองหว้า อำเภอเมืองหนองบัวลำภู
จังหวัดหนองบัวลำภู ได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอกลำน้ำพะเนียง โดยนำดินมาถม
และรื้อลำน้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี จำนวน ๖ ไร่ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอความเป็นธรรมจากทางราชการ
หลายหน่วยงาน แต่ไม่ได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายเป็นเหตุให้ไม่มีที่ทำกิน
และไม่มีรายได้จากการประกอบอาชีพ จึงฟ้องคดีต่อศาล

/ขอให้ศาล...

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายในที่ดิน
ที่เสียหายจำนวน ๖ ไร่ ในราคาไร่ละ ๕๐,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท และขอยกเว้น
ค่าธรรมเนียมศาล

ศาลปกครองชั้นต้นอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินคดีโดยได้รับยกเว้น
ค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ลำน้ำพะเนียงเป็นทางน้ำสาธารณะประโยชน์ที่ไม่ได้อยู่
ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดี แต่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย
ก่อนทำการขุดลอกมีสภาพตื้นเขินและคดเคี้ยวมาก ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมและไม่สามารถ
กักเก็บน้ำไว้ใช้ในฤดูแล้งได้ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ มอบหมายให้
ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินโครงการพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียงโดยใช้งบกลาง ก่อนจะดำเนินงาน
จังหวัดหนองบัวลำภูและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ประชุมผู้นำหมู่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหาร
ส่วนตำบลและราษฎรในหมู่บ้านที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำพะเนียง
เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ณ ศาลาวัดศรีวิไลมงคล ตำบลหนองหว้า อำเภอเมืองหนองบัวลำภู
จังหวัดหนองบัวลำภู โดยได้ชี้แจงถึงวัตถุประสงค์ ความจำเป็นและลักษณะงานที่จะทำการขุดลอก
และไม่มีค่าทดแทนให้ผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งในที่ประชุมไม่มีผู้ใดคัดค้านและยินดีให้ความร่วมมือ
กับทางราชการ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อในหนังสือยินยอมเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำ
ในเขตจังหวัดหนองบัวลำภู และผู้ถูกฟ้องคดีเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อในหนังสือยินยอม
โดยทราบข้อเท็จจริงจากการชี้แจงของผู้นำหมู่บ้าน ซึ่งทราบข้อเท็จจริงมาจากการประชุมดังกล่าว
เป็นอย่างดีแล้ว จึงเห็นว่าผู้ฟ้องคดีทำหนังสือยินยอมด้วยความสมัครใจ และผู้ถูกฟ้องคดี
โดยโครงการชลประทานหนองบัวลำภู สำนักงานชลประทานที่ ๕ ได้จัดส่งชุดปฏิบัติการ
ออกสำรวจข้อมูลในการพิจารณาออกแบบให้มีผลกระทบต่อราษฎรที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน
บริเวณสองฝั่งลำน้ำให้น้อยที่สุด โดยขุดให้ลึก ๘ เมตร กำหนดขนาดความกว้างกันลำน้ำ
ประมาณ ๑๕ เมตร และความกว้างวัดจากศูนย์กลางลำน้ำข้างละประมาณ ๓๕ เมตร ซานคันดิน
กว้างประมาณ ๒ เมตร และมีลาดด้านข้าง ๑ : ๑.๕ ก่อสร้างคันดินถมบดอัดแน่นพร้อมลง
ลูกรังผิวจราจรกว้างประมาณ ๖ เมตรตลอดแนวคูขนานทั้งสองฝั่งลำน้ำ และก่อสร้างอาคารรับน้ำ
ซึ่งมีประตูควบคุมการเปิดปิดทางน้ำหรือร่องน้ำซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ชี้แจงรายละเอียดดังกล่าว
ให้ผู้เข้าประชุมที่ศาลาวัดศรีวิไลมงคลทราบแล้ว โดยเฉพาะพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบ

/นอกจากตัวลำน้ำ...

นอกจากตัวลำน้ำจะกว้างประมาณ ๑๐ เมตร แล้ว ยังมีพื้นที่ชายตลิ่งอีกส่วนหนึ่ง ดังนั้น การขุดลอกกลุ่มน้ำลำพะเนียงจึงลำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ถึง ๖ ไร่ ตามคำฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกระทำซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ คำสั่งกรมชลประทานและคำสั่งจังหวัดหนองบัวลำภู ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือยินยอมให้ทางราชการใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งอยู่ติดกับลำน้ำพะเนียงดำเนินการพัฒนาลำน้ำพะเนียง และผู้รับจ้างได้เกลี่ยดิน ให้เรียบร้อยทำให้ผู้ฟ้องคดีสามารถทำนาปลูกข้าวได้ตามปกติ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายตามคำฟ้อง และไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาล

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ชี้แจงในที่ประชุม ผู้ฟ้องคดี จึงได้ลงลายมือชื่อยินยอมให้กระทำโดยที่ยังไม่ทราบว่า จะเกิดผลดีหรือผลเสียแก่ตนเอง แต่เมื่อเจ้าหน้าที่มาดำเนินการขุดลอกถึงได้รู้ว่ามีผลเสียอย่างมาก เพราะขณะที่ลงลายมือชื่อ ยินยอมให้กระทำนั้นผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการขุดลอก ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ทราบความเสียหาย ต่อมาเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการขุดลอกจึงทราบและได้ทักท้วงร้องเรียนหลายครั้ง การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับผลประโยชน์นั้นไม่เป็นความจริง เพราะเกิดผลกระทบ ด้านลบหลายอย่างทั้งขณะดำเนินการและหลังการขุดลอกแล้วเสร็จ ซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่เคยชี้แจง ถึงผลกระทบดังกล่าว ทำให้ราษฎรและผู้ฟ้องคดีเข้าใจผิดและหลงเชื่อว่าจะได้รับประโยชน์ จึงยินยอมให้ทำการขุดลอก

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การเพิ่มเติมว่า ในการชี้แจงในที่ประชุมเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ณ ศาลาวัดศรีวิไลมงคล เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจง ให้ทราบว่าราษฎรที่มีที่ดินอยู่สองฝั่งลำน้ำพะเนียงอาจได้รับผลกระทบจากการขุดลอกลำน้ำพะเนียง และไม่มีค่าทดแทนหรือชดเชยที่ดิน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเชื่อว่าก่อนที่ผู้ฟ้องคดี จะลงลายมือชื่อในหนังสือยินยอมผู้ฟ้องคดีจะต้องได้รับทราบในรายละเอียดต่าง ๆ จากผู้นำหมู่บ้าน ที่เข้าร่วมประชุมแล้ว จึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อในหนังสือยินยอมด้วยความสมัครใจ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ชี้แจงผลกระทบทั้งด้านลบและด้านบวกให้ที่ประชุมทราบ ก่อนดำเนินการแล้ว อย่างไรก็ตามผู้ถูกฟ้องคดีเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีจะมีรายได้จากการขายผลผลิตเพิ่มขึ้น ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอาจมีบ้างแต่จะเป็นเพียงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น

/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีได้ส่งเอกสารหลักฐานการรังวัดสอบเขตที่ดิน (ร.ว. ๙) เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ของผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหนองบัวลำภู ได้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงตามผลการรังวัดดังกล่าวว่า โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๓๒๒ ของผู้ฟ้องคดีเดิมเนื้อที่ ๗ ไร่ ๑ งาน ๖๕ ตารางวา รังวัดใหม่ได้เนื้อที่ ๗ ไร่ ๑ งาน ๓๖ ตารางวา มีส่วนที่ถูกขุดลอกเป็นลำน้ำพะเนียง เนื้อที่ ๑ ไร่ ๑ ตารางวา และส่วนที่ทำเป็นทางเลียบลำน้ำพะเนียง เนื้อที่ ๒ งาน ๗๓ ตารางวา ที่ดินส่วนที่เหลือเป็นเนื้อที่ ๕ ไร่ ๒ งาน ๖๒ ตารางวา และโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๓๒๓ ของผู้ฟ้องคดีเดิมเนื้อที่ ๙ ไร่ ๒ งาน ๙๐ ตารางวา รังวัดใหม่ได้เนื้อที่ ๙ ไร่ ๒ งาน ๗๒ ตารางวา มีส่วนที่ถูกขุดลอกเป็นลำน้ำพะเนียงเนื้อที่ ๑ ไร่ ๑ ตารางวา ส่วนที่เป็นทางเลียบลำน้ำพะเนียงเนื้อที่ ๓ งาน ๓๘ ตารางวา และที่ดินส่วนที่เหลือเป็นเนื้อที่ ๗ ไร่ ๓ งาน ๓๓ ตารางวา ที่ดินทั้งสองแปลงมีราคาประเมินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตารางวาละ ๗๕ บาท

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนงานและโครงการพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียง จังหวัดหนองบัวลำภู และอนุมัติเงินงบประมาณ งบกลาง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอกและพัฒนาลำน้ำพะเนียง ตามโครงการดังกล่าว จึงเป็นการชลประทาน ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งเป็นการสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งแม้ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าการได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบการดำเนินโครงการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำพะเนียง เป็นการใช้งบประมาณงบกลางตามคำขอของจังหวัดหนองบัวลำภูไม่ใช้งบประมาณตามแผนงานประจำปีของผู้ถูกฟ้องคดี นั้น เห็นว่า แม้เป็นกรณีที่การดำเนินโครงการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำพะเนียงเป็นการดำเนินการโดยการใช้งบประมาณงบกลางตามที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติตามคำขอของจังหวัดหนองบัวลำภูเป็นกรณีพิเศษอันมิได้เกี่ยวกับงบประมาณตามแผนงานประจำปีของผู้ถูกฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อการดำเนินการดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้มีการดำเนินการโดยมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบโครงการดำเนินการโครงการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำพะเนียงของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจไว้ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี

/จึงเป็นการ...

จึงเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ขุดลอกขยายลำน้ำพะเนียงรูกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี นอกจากนั้น ยังได้ทำการขุดลอกเป็นลำน้ำพะเนียงและถนนเลียบลำน้ำพะเนียงในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งจากการรังวัดสอบเขตปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๓๒๒ เดิมเนื้อที่ ๗ ไร่ ๑ งาน ๖๕ ตารางวา รังวัดใหม่ได้เนื้อที่ ๗ ไร่ ๑ งาน ๓๖ ตารางวา ได้ถูกขุดลอกเป็นลำน้ำพะเนียงเนื้อที่ ๑ ไร่ ๑ ตารางวา และทำเป็นทางเลียบลำน้ำพะเนียงเนื้อที่ ๒ งาน ๗๓ ตารางวา และโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๓๒๓ เดิมเนื้อที่ ๙ ไร่ ๒ งาน ๙๐ ตารางวา รังวัดใหม่ได้เนื้อที่ ๙ ไร่ ๒ งาน ๗๒ ตารางวา ได้ถูกขุดลอกเป็นลำน้ำพะเนียงเนื้อที่ ๑ ไร่ ๑ ตารางวา และทำเป็นทางเลียบลำน้ำพะเนียงเนื้อที่ ๓ งาน ๓๘ ตารางวา รวมเป็นเนื้อที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ในการดำเนินโครงการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำพะเนียงจากที่ดินทั้งสองแปลงของผู้ฟ้องคดี จำนวน ๓ ไร่ ๒ งาน ๑๓ ตารางวา หรือ ๑,๔๑๓ ตารางวา โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการดำเนินการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี แม้ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือยินยอมให้ทางราชการรื้อถอน ตัดโค่นหรือใช้ที่ดินก็ตาม แต่การยินยอมของผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างเป็นเพียงการยินยอมให้รื้อถอน ตัดโค่น หรือใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อพัฒนาแหล่งน้ำมิใช่การยินยอมยกที่ดินให้เพื่อใช้เป็นทางน้ำหรือทางสาธารณประโยชน์ ทั้งการยินยอมก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีต้องเสียที่ดินไปเป็นจำนวนเท่าใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปใช้เป็นทางน้ำและถนนสาธารณประโยชน์ จึงเป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อหัวหน้าโครงการชลประทานหนองบัวลำภู และผู้ว่าราชการจังหวัดหนองบัวลำภูซึ่งได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมชลประทาน รวมทั้งคณะกรรมการบริหารโครงการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำพะเนียงซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหนองบัวลำภูแต่งตั้งขึ้นเพื่อให้ควบคุมดูแลและเป็นผู้ให้ความเห็นชอบการสำรวจออกแบบการก่อสร้างจึงย่อมทราบอยู่แล้วว่าการดำเนินการโครงการดังกล่าวจะต้องทำในที่ดินของราษฎรซึ่งอยู่ติดกับลำน้ำพะเนียงซึ่งรวมถึงที่ดินของผู้ฟ้องคดีด้วย ดังนั้น กรณีจึงต้องถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมชลประทานซึ่งรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อผู้ฟ้องคดีโดยผิดกฎหมายมีผลให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายแก่ทรัพย์สิน อันเป็นการกระทำละเมิด ซึ่งต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน

ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อเป็นกรณีที่มีการกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดดังกล่าว ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับประเด็นค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าเป็นเหตุที่แท้จริงซึ่งได้ว่าผลการรังวัดที่ดินทั้งสองแปลงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีสูญเสียที่ดิน เนื่องจากการขุดลอกลำน้ำพะเนียงบางส่วนเป็นเนื้อที่จำนวน ๒ ไร่ ๒ ตารางวา และทำเป็นทางเลียบลำน้ำพะเนียงซึ่งเป็นถนนสาธารณะเป็นเนื้อที่จำนวน ๑ ไร่ ๒ งาน ๑๑ ตารางวา รวมเป็นเนื้อที่ ๓ ไร่ ๒ งาน ๑๓ ตารางวา หรือ ๑,๔๑๓ ตารางวา ทั้งนี้เมื่อฟังตามที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหนองบัวลำภูได้ชี้แจงต่อศาลว่าราคาประเมินที่ดินของผู้ฟ้องคดีในปัจจุบันตารางวาละ ๗๕ บาท ที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๓๒๒ ถูกขุดเป็นลำน้ำพะเนียงและทางเลียบลำน้ำพะเนียงเนื้อที่จำนวน ๑ ไร่ ๒ งาน ๗๔ ตารางวา และที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๓๒๓ ถูกขุดเป็นลำน้ำพะเนียงและทางเลียบลำน้ำพะเนียง เนื้อที่จำนวน ๑ ไร่ ๓ งาน ๓๙ ตารางวา รวมเป็นเนื้อที่ของที่ดินทั้งสองแปลงที่ถูกขุดเป็นลำน้ำและทางเลียบลำน้ำพะเนียง จำนวน ๓ ไร่ ๒ งาน ๑๓ ตารางวา หรือ ๑,๔๑๓ ตารางวา จึงมีความเสียหายที่คำนวณได้โดยคิดให้ตารางวาละ ๗๕ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๑๐๕,๙๗๕ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการดำเนินการตามโครงการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำพะเนียงเป็นเงิน จำนวน ๑๐๕,๙๗๕ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน ๑๐๕,๙๗๕ บาท ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ณ ศาลาวัดศรีวิไลมงคล ตำบลหนองหว้า อำเภอเมืองหนองบัวลำภู จังหวัดหนองบัวลำภู ถึงแม้ผู้ฟ้องคดีหรือญาติของผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้เข้าประชุมแต่มีผู้นำหมู่บ้านและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องได้เข้าร่วมประชุมด้วย และตามหลักในการปฏิบัติราชการโดยทั่วไป เมื่อผู้นำหมู่บ้านไปประชุมร่วมกับหน่วยราชการระดับอำเภอและจังหวัดมาแล้ว ผู้นำหมู่บ้านจะต้องเรียกประชุมลูกบ้านเพื่อเล่ารายละเอียดเกี่ยวกับการขุดลอกลำน้ำพะเนียงให้แก่ลูกบ้านรวมทั้งผู้ฟ้องคดีและญาติ ๆ ของผู้ฟ้องคดีทราบ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเชื่อว่า

/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีและญาติ ๆ ของผู้ฟ้องคดีจะต้องทราบข้อเท็จจริงว่า การขุดลอกลำห้วยพะเนียงดังกล่าวจะขุดขยายออกไปอีกข้างละ ๓๕ เมตร จากแนวศูนย์กลางลำน้ำ รวมทั้งก่อสร้างถนนกว้าง ๖ เมตร ตลอดสองฝั่งลำห้วยพะเนียง โดยทางราชการไม่มีค่าชดเชยให้ และผู้ฟ้องคดีต้องทราบว่า การขุดลอกและการก่อสร้างถนนจะต้องรูก้ำเข้าไปในที่นาของผู้ฟ้องคดีบางส่วนอย่างแน่นอน แต่ผู้ฟ้องคดีและญาติ ๆ ของผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้คัดค้านโต้แย้ง จึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดียกที่ดินของผู้ฟ้องคดี จำนวน ๓ ไร่ ๒ งาน ๑๓ ตารางวา หรือ ๑,๔๑๓ ตารางวา ให้ทางราชการขุดลอกขยายพัฒนาลำน้ำพะเนียงโดยปริยายแล้ว อีกทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อในหนังสือยินยอมฉบับลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ด้วยความสมัครใจเพราะไม่ปรากฏว่าถูกบังคับ ชูเชิญ หลอกลวงให้ลงลายมือชื่อแต่อย่างใด จึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อเป็นพยานในหนังสือยินยอมดังกล่าวด้วยความสมัครใจ ซึ่งในหนังสือยินยอมฉบับลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ดังกล่าวมีข้อความตอนหนึ่งระบุว่า “...เพื่อพัฒนาแหล่งน้ำที่อยู่ติดกับที่ดินข้าพเจ้าถือครองอยู่... โดยข้าพเจ้าจะไม่ขอเรียกร้องเพื่อขอรับค่าชดเชยใดๆ อันเป็นผลมาจากการพัฒนาดังกล่าว” ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า การตีความตามหนังสือยินยอมต้องพิจารณาจากข้อความหรือแปลเจตนาของผู้สัญญาทั้งหมดประกอบกับข้อเท็จจริงตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้เรียนมาทั้งหมด ประกอบกับเมื่อนำข้อความในหนังสือการแปลเจตนาของผู้สัญญาและข้อเท็จจริงอื่น ๆ ทั้งหมดมาพิจารณาประกอบกันแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกับพวกขุดเอาดินของผู้ฟ้องคดีขยายลำห้วยพะเนียงก็เป็นผลมาจากการพัฒนาแหล่งน้ำพะเนียงตามข้อความในหนังสือยินยอมลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ดังกล่าว อันเป็นการแสดงเจตนายินยอมอุทิศหรือยกที่ดินให้แก่ทางราชการเพื่อพัฒนาแหล่งน้ำ (ขยายลำห้วยพะเนียง) โดยไม่เรียกร้องค่าชดเชยใดๆ และการยกที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยไว้หลายคดีว่า ไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว ทั้งนี้โดยอาศัยหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดิน การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีกับพวกจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี อีกทั้งลำห้วยพะเนียงเป็นทางน้ำสาธารณประโยชน์อยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทยจึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการขุดลอกลำห้วยพะเนียงเนื่องจากได้รับแต่งตั้งมอบหมายตามมติคณะรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง

/แบ่งส่วนราชการ...

แบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ นอกจากนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียินยอมอุทธรณ์หรือยกที่ดินให้แก่ทางราชการหรือผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อพัฒนาแหล่งน้ำ (ขยายลำห้วยพะเนียง) โดยไม่เรียกร้องค่าชดเชยใด ๆ ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามคำฟ้องและ ไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และไม่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การขุดลอกและก่อสร้างถนนเลียบลำห้วยดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดี ได้ประโยชน์ความสะดวกและทำให้มูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้นกว่าเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ควรที่จะได้รับ ชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนตามที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีควรชดใช้ค่าเสียหายอย่างมากไม่ควรเกิน ๕๐,๐๐๐ บาท

ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์โดยขอยืนยันตามคำฟ้องและคำคัดค้านคำให้การ รวมทั้ง เห็นว่าคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นยุติธรรมแล้ว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืน ตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริง ของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินสองแปลงตามโฉนดที่ดิน เลขที่ ๒๓๓๒๒ และเลขที่ ๒๓๓๒๓ ตำบลหนองหว้า อำเภอเมืองหนองบัวลำภู จังหวัดหนองบัวลำภู มีเนื้อที่ตามผลการรังวัดของสำนักงานที่ดินจังหวัดหนองบัวลำภูจำนวน ๗ ไร่ ๑ งาน ๓๖ ตารางวา และ ๙ ไร่ ๒ งาน ๗๒ ตารางวา ตามลำดับ ผู้ฟ้องคดีได้ลงชื่อในหนังสือลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ยินยอมเสียสละที่ดินเพื่อพัฒนาลำน้ำพะเนียงโดยไม่เรียกร้องค่าชดเชยใด ๆ ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งได้รับมอบหมายให้ดำเนินโครงการขุดลอกพัฒนาลำน้ำพะเนียงตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ ได้ขุดลอกขยายลำน้ำพะเนียงให้ลึกประมาณ ๘ เมตร ความกว้างก้นลำน้ำประมาณ ๑๕ เมตร ชานคันดินกว้างประมาณ ๒ เมตร (๒ ชั้น) ลาดด้านข้าง ๑ : ๑.๕ และก่อสร้างคันดินถมบดอัดแน่นพร้อมลงลูกรังผิวจราจรกว้าง

/ประมาณ ๖ เมตร...

ประมาณ ๖ เมตร ตลอดแนวสองฝั่งลำน้ำ และเมื่อได้ทำการขุดลอกแล้วจะวัดความกว้างจากศูนย์กลางลำน้ำ ฝั่งละประมาณ ๓๕ เมตร ก่อนที่จะดำเนินโครงการได้มีการประชุมเพื่อแจ้งให้ทราบแล้วว่าโครงการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำพะเนียงไม่มีค่าชดเชยที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การขุดลอกและสร้างถนนดังกล่าวได้รุกกล้าที่ดินทั้งสองแปลงของผู้ฟ้องคดี โดยที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๒๓๓๒๒ ถูกขุดลอกเป็นลำน้ำพะเนียงเนื้อที่ ๑ ไร่ ๑ ตารางวา และส่วนที่ทำเป็นทางเลียบลำน้ำพะเนียงเนื้อที่ ๒ งาน ๗๓ ตารางวา ส่วนโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๓๒๓ ถูกขุดลอกเป็นลำน้ำพะเนียง เนื้อที่ ๑ ไร่ ๑ ตารางวา และส่วนที่ทำเป็นทางเลียบลำน้ำพะเนียงเนื้อที่ ๓ งาน ๓๘ ตารางวา รวมเป็นเนื้อที่ถูกรุกกล้าในการขุดลอกและก่อสร้างทางเลียบลำน้ำพะเนียงทั้งสองแปลงจำนวน ๓ ไร่ ๒ งาน ๑๓ ตารางวา หรือ ๑,๔๑๓ ตารางวา โดยราคาประเมินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินทั้งสองแปลงในปัจจุบันตารางวาละ ๗๕ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำละเมิดทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีรวมสองประเด็น ดังนี้
ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีนี้หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นส่วนราชการระดับกรม จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้อำนาจตามกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายกระทำการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำพะเนียง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าได้มีการขุดลอกและก่อสร้างทางสาธารณะรุกกล้าที่ดินมีโฉนดจำนวนสองแปลงของผู้ฟ้องคดีที่อยู่ติดลำน้ำพะเนียง ตำบลหนองหว้า อำเภอเมืองหนองบัวลำภู จังหวัดหนองบัวลำภู โดยที่มิได้มีการเวนคืนและจ่ายค่าทดแทนตามกฎหมายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

/จึงยื่นฟ้องคดี...

จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกรุกกล้า จึงได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรง และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามคำฟ้อง ศาลต้องมีคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ค่าอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีในประเด็นนี้ฟังไม่ขึ้น

ประเด็นที่สอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอกขยายลำน้ำพะเนียงรุกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีและใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทำเป็นถนนเลียบลำน้ำพะเนียง เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ หากเป็นการกระทำละเมิดจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติว่า การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึง... สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค... การพัฒนาการเกษตร... หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดา ที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายแก่... ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น มาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติว่า ค่าสินไหมทดแทนพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สิน

/อันผู้เสียหาย...

อันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย และมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ประกอบกับข้อ ๑ ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้กรมชลประทานมีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำ ตามศักยภาพของลุ่มน้ำให้เพียงพอ โดยการจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (๑) ดำเนินการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือ กัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำ เพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม (๒) ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบ... (๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทาน หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ เห็นชอบและอนุมัติเงินงบประมาณจากงบกลางให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามโครงการพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้จ้างเอกชนให้ขุดลอกและพัฒนาลำน้ำพะเนียง และเจ้าหน้าที่โครงการชลประทานหนองบัวลำภู ซึ่งอยู่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี ได้ปฏิบัติงานและควบคุมการทำงานของผู้รับจ้างตามโครงการดังกล่าว จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามข้อ ๑ ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ และตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อการดำเนินโครงการได้มีการขุดลอกและก่อสร้างถนนสาธารณะเลียบลำน้ำพะเนียงรुक้ำที่ดินมีโฉนดของผู้ฟ้องคดีจำนวนสองแปลงรวมเป็นเนื้อที่ ๓ ไร่ ๒ งาน ๑๓ ตารางวา ซึ่งกรณีดังกล่าว ถือเป็นการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี ที่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะในการพัฒนาการเกษตรหรือการป้องกันหรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน

/จากอุทกภัย...

จากอุทกภัยหรือภัยแล้งก็ตาม แต่เมื่อมิใช่เป็นการเวนคืนที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย
 ที่มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐
 ได้กำหนดไว้ และมีได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินพิพาทในส่วนที่ถูกรุกล้ำจากผู้ฟ้องคดี อีกทั้ง
 ผู้ฟ้องคดีมิได้มีการตกลงยินยอมอุทิศหรือยกที่ดินส่วนที่พิพาทให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์
 แต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากมีการประชุมชี้แจงราษฎรที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากการขุดลอกลำน้ำ
 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบว่าจะมีการขุดลอกลำน้ำรุกล้ำเข้าไปในที่นาของ
 ผู้ฟ้องคดีแล้วนั้น เป็นเพียงการยกข้อกล่าวอ้างขึ้นมอลอยๆ โดยไม่ปรากฏว่ามีพยานหลักฐานใด
 ที่แสดงได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบและยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้ขุดลอกขยายลำน้ำพะเนียง
 และก่อสร้างถนนเลียบลำน้ำพะเนียงรุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ตามที่กล่าวอ้าง ส่วนหนังสือที่
 ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าผู้ฟ้องคดียินยอมให้บุกรุกและทำการขุดลอกลำน้ำรุกล้ำเข้าไปในที่ดิน
 ของผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อพิจารณาหนังสือที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างโดยตลอดแล้ว มีความหมาย
 แต่เพียงว่าผู้ฟ้องคดียินยอมให้ทางราชการดำเนินการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำพะเนียง
 โดยสามารถรื้อถอน ตัดโค่นต้นไม้ หรือใช้ที่ดินว่างเปล่าของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ตั้งดินเพื่อการ
 พัฒนาลำน้ำพะเนียงได้เท่านั้น ไม่มีข้อความตอนใดแสดงว่าผู้ฟ้องคดียินยอมให้ขุดลอก
 รุกล้ำที่ดินหรือยกที่ดินให้ทางราชการแต่ประการใด อีกทั้งไม่มีหลักฐานหรือพฤติการณ์อื่นใด
 ที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดียินยอมยกที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อใช้ในการขยายลำน้ำพะเนียง
 หรือทำถนนสาธารณะเลียบลำน้ำพะเนียง และแม้หนังสือยินยอมจะมีข้อความที่แสดงว่า
 ผู้ฟ้องคดีจะไม่ขอเรียกร้องค่าชดเชยใดๆ อันเป็นผลมาจากการพัฒนาลำน้ำพะเนียง
 ก็เป็นการแสดงแต่เพียงว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่เรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีในการเข้าไปตัดโค่นต้นไม้
 รื้อถอน รวมทั้งการทิ้งดินบนที่ดินของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่ง ข้อความดังกล่าว
 เป็นการแสดงเจตนาสละสิทธิไม่ขอรับค่าชดเชยที่เกิดจากการที่ทางราชการดำเนินการ
 รื้อถอน ตัดโค่นต้นไม้ หรือนำดินมาทิ้งในที่ดินว่างเปล่าของผู้ฟ้องคดีอันเป็นผลมาจาก
 การพัฒนาลำน้ำพะเนียงเท่านั้น มิได้มีความหมายว่าผู้ฟ้องคดีแสดงเจตนาสละสิทธิ
 ไม่ขอเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอก
 และได้ทำถนนบนที่ดินของผู้ฟ้องคดีแต่ประการใดไม่ ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์อ้างว่าที่ดิน
 ส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์จากการพัฒนาลำน้ำพะเนียง และมีมูลค่าเพิ่มขึ้น
 รวมทั้งที่ดินส่วนที่ทำเป็นถนนผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์ในการขนย้ายผลผลิตทางการเกษตรนั้น

/เห็นว่า...

เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้ประโยชน์จากการพัฒนาลำน้ำพะเนียงตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่จะดำเนินการใดๆ อันเป็นการรุกล้ำหรือทำให้กรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกจำกัดได้ ดังนั้น เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดี มิได้มีการเวนคืนที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีที่ถูกรุกล้ำ รวมทั้งมิได้มีการตกลงในเรื่องการโอน ไร่เป็นอื่นไม่ว่าจะเป็นการตกลงซื้อขายหรือการตกลงยินยอมยกที่ดินส่วนที่ถูกรุกล้ำอุทิศให้ เป็นที่สาธารณะโดยตรงหรือโดยปริยาย การขุดลอกและก่อสร้างถนนสาธารณะรุกล้ำที่ดินของ ผู้ฟ้องคดีรวมเป็นเนื้อที่ ๓ ไร่ ๒ งาน ๑๓ ตารางวาดังกล่าว จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และไม่ว่าลำน้ำพะเนียงจะเป็นทางน้ำสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบ ของหน่วยงานใดและอยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ หรือไม่ก็ตาม แต่เมื่อการขุดลอกและก่อสร้างถนนโดยผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิด ต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ค่าอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีนี้ฟังไม่ขึ้น

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า ผู้ฟ้องคดีควรได้รับค่าเสียหายเพียงใด เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงฟังยุติตามผลการรังวัดของสำนักงานที่ดินจังหวัดหนองบัวลำภูว่าที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแปลงมีเนื้อที่รวมกันทั้งสิ้น ๑๗ ไร่ ๕๕ ตารางวา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ขุดลอกขยายลำน้ำพะเนียงและได้ก่อสร้างเป็นถนนเลียบลำน้ำพะเนียงรุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี รวมเนื้อที่จำนวน ๓ ไร่ ๒ งาน ๑๓ ตารางวา หรือ ๑,๔๑๓ ตารางวา โดยราคาประเมินที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีมีราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมตารางวาละ ๗๕ บาท และไม่ปรากฏว่าในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการซื้อขาย หรือไม่มีราคาซื้อขายที่ดินในละแวกใกล้เคียงแตกต่างจากราคาประเมินแต่อย่างใด จึงต้อง ถือว่าราคาประเมินเป็นราคาที่เหมาะสมถูกต้องเป็นธรรมแล้ว แม้ว่าผู้ฟ้องคดีอาจได้รับ ประโยชน์จากโครงการดังกล่าวตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างมาในคำอุทธรณ์ แต่ชาวบ้านในละแวกนั้น ต่างได้รับประโยชน์กันทั่วทุกคนไม่ใช่เฉพาะแต่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น จึงนำประโยชน์ส่วนนี้ ไปหักออกจากค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยพิพากษาให้ในอัตราตารางวาละ ๗๕ บาท ตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและ

นิติกรรม รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๑๐๕,๙๗๕ บาท จึงเป็นราคาที่เหมาะสมแล้ว ค่าอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่เห็นว่าควรชดใช้ค่าเสียหายอย่างมากไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท จึงฟังไม่ขึ้นที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๑๐๕,๙๗๕ บาท ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มามีคำพิพากษาถึงที่สุดนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

พิพากษายืน

นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล

ตุลาการเจ้าของสำนวน

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายไพบูลย์ เสียงก้อง

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายนพดล เสงเจริญ

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวรารุช ศิริยุทธ์วัฒนา

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายไพโรจน์ มินเด็น

วันที่อ่าน

ธนวรรณ : ผู้พิมพ์