

แนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด  
เรื่อง การกำหนดค่าทดแทนการใช้ที่ดินของเอกชนเพื่อการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑/๒๕๖๐)<sup>๑</sup>

**สรุปสาระสำคัญคำวินิจฉัยศาลปกครอง**

เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ก่อสร้างโครงการอ่างเก็บน้ำพิพาทได้ถ่ายโอนโครงการดังกล่าวให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับถ่ายโอนรับผิดชอบในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากอ่างเก็บน้ำตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากอ่างเก็บน้ำตามอำนาจหน้าที่และภารกิจของหน่วยงานของรัฐที่รับถ่ายโอน แต่เมื่อปรากฏว่าการขุดดินเพื่อสร้างอ่างเก็บน้ำดังกล่าวเป็นเหตุให้น้ำท่วมที่ดินของเอกชนต่อเนื่องมาจนกระทั่งถึงวันที่น้ำคืบมาฟ้องต่อศาล เป็นเหตุให้เอกชนได้รับความเสียหาย ไม่สามารถจะใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เต็มตามพื้นที่ หน่วยงานของรัฐที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ ย่อมมีความรับผิดชอบอย่างอื่นภายหลังจากที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานของรัฐเดิมที่รับผิดชอบจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๑๙๑๓ ตำบลป่าแดง อำเภอชาติตระการ จังหวัดพิษณุโลก เนื้อที่ดิน ๒๒ ไร่ ๑ งาน ๓๐ ตารางวา เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๐ และวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมชลประทาน) ได้เข้ามาทำการขุดดินในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อก่อสร้างเป็นอ่างเก็บน้ำห้วยขมิ้งซึ่งเดิมได้ขุดไปแล้วเป็นเนื้อที่ ๑๐ ไร่ โดยนาย ฮ. บิดาของผู้ฟ้องคดีและเป็นเจ้าของที่ดินเดิมได้รับเงินค่าหน้าดินไปแล้วจำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท ตามหนังสือสัญญาการซื้อขายฉบับลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๙ ส่วนเงินค่าทดแทนตามสัญญาค่าทดแทนที่ดินฉบับลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๘ เพื่อเป็นสถานที่ก่อสร้างและถูกน้ำท่วมในบริเวณเก็บกักน้ำ เนื้อที่ดิน ๑๐ ไร่ เป็นเงินไร่ละ ๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๕๐,๐๐๐ บาท นั้น นาย ฮ. ยังไม่ได้รับ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขุดดินเพิ่มขึ้นอีกเนื้อที่ ๑๐ ไร่ ทำให้น้ำท่วมที่ดินของผู้ฟ้องคดีจนไม่สามารถทำนาได้ คงเหลือที่ดินที่ไม่ถูกน้ำท่วมเพียง ๕ ไร่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ชดเชยค่าเสียหายเป็นเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อโครงการชลประทานพิษณุโลกได้ทำการขุดลอกในพื้นที่เดิม โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เพียงแต่การดำเนินการดังกล่าวทำให้น้ำจากอ่างเก็บน้ำห้วยขมิ้งเอ่อล้นเข้าท่วมในที่ดินของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อการดำเนินการดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากอ่างเก็บน้ำตามอำนาจหน้าที่และภารกิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เทศบาลตำบลป่าแดง) โดยได้รับการถ่ายโอนโครงการอ่างเก็บน้ำห้วยขมิ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งดำเนินการโดยโครงการชลประทานพิษณุโลก ตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๙)<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติ

<sup>๑</sup> สำนักงานศาลปกครอง. แนวทางปฏิบัติราชการจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐.

พิมพ์ที่บริษัท สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชซิ่ง จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ ๑ : สิงหาคม ๒๕๖๒, หน้า ๗๗ - ๘๐.

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ซึ่งต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

๑. ๑. ๑. ๑.

(๒) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

๑. ๑. ๑. ๑.

เทศบาล พ.ศ. ๒๕๖๖ และมาตรา ๑๖ (๒) (๔) และ (๒๔)<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หากการดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่เอกชนผู้หนึ่งผู้ใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องมีความรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย อันเป็นความรับผิดชอบอื่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องรับผิดชอบ เมื่อการดำเนินการดังกล่าวเป็นเหตุให้น้ำท่วมที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นจากเดิม และน้ำยังคงท่วมอยู่จนกระทั่งถึงวันฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายโดยไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เต็มตามพื้นที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีความรับผิดชอบอื่นภายหลังจากได้รับการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แม้จะได้ดำเนินการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยขมิ้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๘ และสร้างเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ซึ่งหากจะมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าวการใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนย่อมพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่าสิทธิในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงแล้ว เนื่องจากเหตุแห่งการกระทำละเมิดเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๘ และนาย ฮ. ซึ่งเป็นบิดาของผู้ฟ้องคดีได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี จนกระทั่งนาย ฮ. ถึงแก่ความตายเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ก็ไม่ได้ใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจหยิบยกสิทธิที่ได้เสื่อมเสียมาอ้างเนื่องจากขาดอายุความนั้น เห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะไม่ได้ยกปัญหาดังกล่าวขึ้นอ้างในศาลปกครองชั้นต้น แต่ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกปัญหานี้ขึ้นวินิจฉัยได้ตามข้อ ๙๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อปรากฏว่าการขุดดินเพื่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยขมิ้งเป็นเหตุให้น้ำท่วมที่ดินของผู้ฟ้องคดีต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๘ จนกระทั่งถึงวันฟ้องคดีนั้นก็ยังคงท่วมอยู่ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลจึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใดนั้น เมื่อพิจารณาจากจำนวนเนื้อที่ที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๙๑๓ โดยหักจำนวนเนื้อที่ ๑๐ ไร่ ที่ใช้สร้างอ่างเก็บน้ำห้วยขมิ้งออกแล้วเหลือเนื้อที่ ๑๒ ไร่ ๑ งาน ๓๐ ตารางวา ซึ่งแม้จะยังไม่แน่ชัดถึงจำนวนเนื้อที่ส่วนที่ถูกน้ำท่วมก็ตาม แต่พื้นที่นอกเหนือจากพื้นที่ ๑๐ ไร่ ดังกล่าวน้ำจะท่วมในช่วงฤดูฝนประมาณ ๘ - ๙ เดือน เนื่องจากน้ำได้ท่วมเอ่อล้นจากอ่างเก็บน้ำทำให้ไม่สามารถทำนาได้ ส่วนฤดูแล้งน้ำจะแห้งไม่สามารถทำประโยชน์ได้ ซึ่งปัจจุบันผู้ฟ้องคดีใช้ประโยชน์ในที่ดิน

(๙) หน้าอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

<sup>๓</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

๑) การจัดทำและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

๑) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๔) การสาธารณสุข โภชนา และการก่อสร้างอื่น ๆ

๑) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากการทำนาและไร่ข้าวโพดในที่ดินดังกล่าวได้ประมาณ ๕ ไร่ กรณีจึงเห็นได้ว่ามีพื้นที่ส่วนที่ไม่สามารถใช้ทำประโยชน์ได้ เนื่องจากน้ำท่วมไม่ต่ำกว่า ๗ ไร่ และผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำว่ามีรายได้ปีละประมาณ ๒๕,๐๐๐ บาท สำหรับการทำไร่ในที่ดินเนื้อที่ประมาณ ๕ ไร่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้โต้แย้งคัดค้านให้เห็นเป็นประการอื่น

เมื่อพิจารณาจากรายได้และความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒๕,๐๐๐ บาท สำหรับการที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำนาและทำไร่ข้าวโพดในพื้นที่ดังกล่าวในระยะเวลาหนึ่งปี จึงเหมาะสมและเป็นธรรมแก่กรณีแล้ว ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน ๒๕,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด กับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี และยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ชอบแล้ว

.....  
สืบค้นและเรียบเรียงโดย

นายชุมพล วรวิทยาการ ตำแหน่งนิติกรปฏิบัติการ

ส่วนพัฒนากฎหมายและให้คำปรึกษา กองกฎหมาย