

การดำเนินโครงการพัฒนา.....กับการล่งล้าสิทธิของเอกชน

จัดทำโดย นางสาวปารวี พิสิฐเสนากุล พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

แม้ว่าหน่วยงานทางปกครองจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองตอบความต้องการส่วนรวมของประชาชนก็ตาม แต่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมดังกล่าวนั้น หากต้องกระทำการใดอันมีผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์ของเอกชนแล้ว หน่วยงานทางปกครองจะกระทำการเช่นนั้นได้ก็ต่อเมื่อมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น เช่น ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ หรือต้องได้รับความยินยอมจากเอกชนผู้ที่จะต้องถูกกระทบสิทธิ เป็นต้น หากหน่วยงานทางปกครองกระทำการล่งล้าสิทธิของเอกชนโดยไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย เอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายย่อมสามารถที่จะฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครอง ซึ่งกระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ดังเช่นกรณีตัวอย่างที่ปรากฏตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๐/๒๕๕๒ ต่อไปนี้

ข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวสรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) รับผิดชอบดำเนินงานโครงการพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียง ซึ่งเป็นทางน้ำสาธารณะประโยชน์ ตามธรรมชาติที่มีสภาพตื้นเขินและคดเคี้ยวมาก ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการระบายน้ำออกจากพื้นที่การเกษตรของราษฎร ทั้งนี้ ก่อนการดำเนินการตามโครงการข้างต้น สามียของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่จะดำเนินโครงการฯ ได้ลงลายมือชื่อในหนังสือยินยอมเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำ โดยยินยอมให้ทางราชการรื้อถอน ตัดโค่นสิ่งกีดขวางบนที่ดิน หรือใช้ที่ดินว่างเปล่าของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ตั้งดินเพื่อการพัฒนาแหล่งน้ำซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีจะไม่เรียกร้องเพื่อขอรับค่าชดเชยใดๆ อันเนื่องมาจากการพัฒนาดังกล่าว ปรากฏว่าในการดำเนินงานตามโครงการฯ ได้มีการขุดลอกลำห้วยสาธารณะประโยชน์ลำพะเนียงและก่อสร้างถนนเลียบลำห้วยรुक้าเข้าไป ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีจำนวนหลายไร่ รวมทั้งมีการนำดินที่ขุดลอกขึ้นมากองถมในที่ดินดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำนาได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ต้องเสียที่ดินไป และค่าเสียหายจากการขาดรายได้ ที่ไม่สามารถทำนาได้ รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับสภาพที่ดินให้อยู่ในสภาพเดิมด้วย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการขุดลอกขยายความกว้างของลำห้วยพะเนียง พร้อมทั้งก่อสร้างคันดินเป็นถนนเลียบตลอดแนวสองฝั่งลำห้วยพะเนียงนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจที่จะบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินของผู้ฟ้องคดี และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะขุดลอกเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่นๆ ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการขุดลอกขยายลำห้วยและก่อสร้างถนนเลียบลำห้วยรुक้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการจงใจกระทำต่อผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ส่วนกรณีที่สามียของผู้ฟ้องคดีได้ลงนามในหนังสือยินยอมเกี่ยวกับการดำเนินโครงการข้างต้นนั้น ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าหนังสือดังกล่าวมีความหมายแต่เพียงว่าผู้ฟ้องคดียินยอมให้

ทางราชการดำเนินการขุดลอกและพัฒนาลำห้วยพะเนียงโดยสามารถรื้อถอน ตัดโค่นต้นไม้ หรือใช้ที่ดินว่างเปล่าของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ทิ้งดินเพื่อการพัฒนาลำห้วยพะเนียงได้เท่านั้น ไม่มีข้อความตอนใดแสดงว่าผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมให้ขุดลอกกรูก้ำที่ดินหรือยกที่ดินให้ทางราชการแต่ประการใด และแม้หนังสือยินยอมจะมีข้อความที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่ขอเรียกร้องค่าชดเชยใดๆ อันเป็นผลมาจากการพัฒนาลำห้วย ก็เป็นการแสดงแต่เพียงว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่เรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีในการเข้าไปตัดโค่นต้นไม้ รื้อถอน รวมทั้งการทิ้งดินบนที่ดิน แต่ไม่ได้หมายความว่าผู้ฟ้องคดีแสดงเจตนาสละสิทธิไม่ขอเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอกและทำถนนบนที่ดินของผู้ฟ้องคดีแต่ประการใดไม่ และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้ประโยชน์จากการพัฒนาลำห้วย ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่จะบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายชดเชยที่ดินที่เสียไปได้

ส่วนปัญหาว่า ผู้ฟ้องคดีควรได้รับค่าเสียหายเพียงใดนั้น เนื่องจากไม่ปรากฏว่าในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการซื้อขายหรือมีราคาซื้อขายที่ดินในละแวกใกล้เคียงแตกต่างจากราคาประเมินที่ดินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมแต่อย่างใด จึงต้องถือว่าราคาประเมินที่ดินดังกล่าวเป็นราคาที่เหมาะสมถูกต้องเป็นธรรมแล้วในการนำมาคำนวณราคา ค่าเสียหายเพื่อชดเชยที่ดินที่เสียไปให้แก่ผู้ฟ้องคดี และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีอาจได้รับประโยชน์จากโครงการข้างต้นด้วยก็ตาม แต่เมื่อชาวบ้านในละแวกนั้นต่างได้รับประโยชน์กันทั่วทุกคน จึงนำประโยชน์ส่วนนี้ไปหักออกจากค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ และโดยที่การสูญเสียที่ดินของผู้ฟ้องคดีทำให้เนื้อที่คงเหลือของที่ดินอาจไม่เพียงพอที่ผู้ฟ้องคดีจะประกอบอาชีพทำนาในที่ดินแปลงเดิมได้อีกต่อไป จึงถือได้ว่าการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวได้สร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควร ศาลจึงเห็นควรกำหนดให้ใช้ราคาที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นอีกกึ่งหนึ่งของจำนวนเงินค่าที่ดินที่คำนวณได้ข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม ศาลย่อมกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ไม่เกินจำนวนตามที่คุณฟ้องคดีมีคำขอมาเท่านั้น

จากคดีดังกล่าวอาจสรุปได้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการที่สำคัญไว้ ๒ ประการ คือ

(๑) การกระทำของหน่วยงานทางปกครองที่แม้จะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยที่ไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะกระทำได้ ย่อมเป็นการกระทำละเมิดซึ่งหน่วยงานทางปกครองต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลจากการกระทำดังกล่าว ทั้งนี้ แม้ว่าผู้ได้รับความเสียหายนั้นจะได้รับประโยชน์จากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองด้วยก็ตาม แต่เมื่อประชาชนที่เกี่ยวข้องต่างได้รับประโยชน์โดยทั่วกันไม่ใช่เฉพาะแต่ผู้ที่ได้รับความเสียหายเท่านั้น ย่อมไม่อาจนำประโยชน์นั้นไปหักออกจากค่าเสียหายที่ผู้ได้รับความเสียหายควรจะได้รับ

(๒) ในการกำหนดค่าเสียหายนั้น นอกจากต้องคำนึงถึงราคาทรัพย์สินที่ผู้เสียหายต้องสูญเสียไปจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองแล้ว ยังต้องคำนึงถึงความเดือดร้อนอื่นที่ผู้เสียหายอาจจะได้รับจากการกระทำดังกล่าวด้วยว่าเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้เสียหายเกินสมควรหรือไม่