

บริหารจัดการน้ำโดยชอบ... แต่ที่นาชาวบ้านเสียหาย : ต้องรับผิดชอบหรือไม่ ?

นางสาวนิตา บุญยรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

เหตุเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี

มูลเหตุของคดีนี้มีว่า... ในช่วงเดือนตุลาคมเมื่อหลายปีก่อนซึ่งเป็นช่วงปลายฤดูฝน ได้เกิดพายุโซนร้อนรวมทั้งมีร่องมรสุมพัดผ่านประเทศไทยทำให้เกิดฝนตกหนักต่อเนื่องกันหลายวัน มีน้ำไหลเข้าสู่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์เป็นปริมาณมากจนเกินระดับกักเก็บน้ำสูงสุด การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จึงระบายน้ำผ่านเครื่องกำเนิดไฟฟ้าออกจากเขื่อน เป็นเหตุให้น้ำในเขื่อนไหลท่วมที่นาข้าวของผู้ฟ้องคดีที่อยู่บริเวณเหนือเขื่อนจนต้นข้าวที่กำลังออกรวงถูกน้ำท่วมได้รับความเสียหายไม่สามารถเก็บเกี่ยวได้

หลังเกิดเหตุ... การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าสำรวจพื้นที่ที่ถูกน้ำท่วมร่วมกับผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และตัวแทนราษฎรในท้องที่ที่ได้รับ ความเสียหายพบว่า ต้นข้าวของผู้ฟ้องคดีที่ปลูกไว้ถูกน้ำท่วมได้รับความเสียหาย จำนวน ๑๒ ไร่ ต่อมา การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้กำหนดเงินช่วยเหลือความเสียหายจากน้ำท่วม ไร่ละ ๒,๐๐๐ บาท ตามหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติปลีกย่อยเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านการเกษตรผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๙ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมีมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

ผู้ฟ้องคดีไม่ยอมรับเงินช่วยเหลือในอัตราดังกล่าว เพราะเห็นว่าจำนวนเงินไม่เหมาะสมกับความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต่อศาลปกครอง ขอให้มีคำพิพากษาให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยชำระเงินค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ในชั้นพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ยอมรับในคำให้การว่า... ในช่วงระยะเวลาที่ปริมาณน้ำสูงเกินระดับกักเก็บสูงสุด ไม่อาจใช้วิธีระบายน้ำออกจากเขื่อนโดยการเปิดประตูเขื่อนให้น้ำไหลลงไปตามลุ่มแม่น้ำต่าง ๆ ท้ายเขื่อนได้ เพราะจะทำให้เกิดภาวะน้ำจำนวนมากไหลหลากอย่างรวดเร็วและรุนแรงเข้าท่วมที่ดินและทรัพย์สินของประชาชนที่อยู่ด้านใต้เขื่อนที่มีจำนวนมากกว่า จึงใช้วิธีการระบายน้ำผ่านเครื่องกำเนิดไฟฟ้า เป็นเหตุให้น้ำในเขื่อนไหลเอ่อเข้าท่วมที่ดินของราษฎรบริเวณเหนือของเขื่อนรอบอ่างเก็บน้ำรวมถึงที่นาของผู้ฟ้องคดี



ความเป็นธรรม ... จากคำพิพากษาศาลปกครอง

ประเด็นสำคัญ : การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ? เพียงใด ?

ข้อกฎหมายสำคัญ : มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ กำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยรับผิดชอบในการดำเนินกิจการและการบำรุงรักษาเขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนระบายน้ำ เขื่อนกักเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำ และสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของเขื่อนหรืออ่างนั้นภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ รวมทั้งควบคุมปริมาณน้ำที่กักเก็บหรือระบายจากอ่างเก็บน้ำ โดยให้คำนึงถึงประโยชน์มากที่สุดจากการควบคุมลุ่มแม่น้ำที่มีการสร้างเขื่อนดังกล่าว...

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีในช่วงที่มีฝนตกหนักดังกล่าว เป็นการควบคุมปริมาณน้ำที่กักเก็บหรือระบายจากอ่างเก็บน้ำในเขื่อน โดยคำนึงถึง

ประชาชนที่อยู่ด้านใต้ของเขื่อนเพราะน้ำที่ระบายจากเขื่อนจะไหลลงไประวมกับลุ่มน้ำต่าง ๆ ผ่านจังหวัดขอนแก่น ภาพสีนู้ มหาสารคาม ร้อยเอ็ด ยโสธร และอุบลราชธานี ซึ่งได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมอันเกิดจากอิทธิพลของพายุและร่องมรสุมดังกล่าวอยู่แล้ว เพื่อไม่ให้เป็นการซ้ำเติมและเสียหายหนักขึ้นไปอีก ตามแผนการบริหารจัดการน้ำที่มีการประชุมหารือร่วมกันกับกรมชลประทานตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหนังสือรายงานคณะรัฐมนตรี การบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจโดยชอบตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

จึงมีประเด็นพิจารณาต่อมาว่า เมื่อการบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายแต่น้ำที่กักเก็บไว้เกินกว่าระดับกักเก็บสูงสุดของอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ทำให้น้ำเอ่อไหลท่วมที่นาของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการบริหารจัดการน้ำเพื่อบรรเทาความเสียหายของประชาชนที่อยู่ด้านใต้เขื่อนที่มีจำนวนมากกว่าซึ่งถูกน้ำท่วมจากกรณีฝนตกหนักจากพายุไซรอนและร่องมรสุมตามปกติอยู่แล้ว ไม่ให้ได้รับความเสียหายเพิ่มเติมหากผู้ถูกฟ้องคดีเปิดประตูระบายน้ำก็ตาม แต่การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีที่มีนาอยู่เหนือเขื่อนได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ได้กักเก็บน้ำในอ่างเก็บน้ำของเขื่อนไว้โดยมีปริมาณเกินระดับกักเก็บสูงสุด เป็นเหตุให้น้ำส่วนที่เกินเอ่อเข้าท่วมที่นาของผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นจากเหตุน้ำท่วมตามปกติและท่วมมิตต้นข้าวติดต่อกันเป็นเวลาหลายวันจนต้นข้าวตาย

แม้การบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจะเป็นการใช้อำนาจโดยชอบภายใต้กรอบของกฎหมายก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องรับผิดชอบจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของตนตามหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด อันเป็นความรับผิดชอบอื่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเต็มตามความเสียหายที่แท้จริง

(ผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๒๕/๒๕๖๑)

หลักกฎหมายปกครองและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด เป็นหลักการที่คุ้มครองประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ในกรณีที่การกระทำของฝ่ายปกครองนั้น ไม่ได้เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เข้าหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิด กล่าวคือ แม้จะเป็นการกระทำที่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อการกระทำดังกล่าวส่งผลโดยตรงให้ประชาชนได้รับความเสียหาย ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาคดีนี้ โดยวินิจฉัยว่าเมื่อการบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งกักเก็บน้ำไว้เกินระดับกักเก็บสูงสุด เพื่อมีน้ำไหลเข้าท่วมบ้านเรือนและทรัพย์สินของราษฎรที่อยู่บริเวณใต้เขื่อน จึงต้องเยียวยาโดยชดใช้ความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นราษฎรที่มีที่นาอยู่เหนือเขื่อนและได้รับความเสียหายเต็มตามความเสียหายที่แท้จริง โดยไม่อาจนำหลักเกณฑ์ของทางราชการซึ่งหน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติในการใช้เยียวยากรณีนาข้าวเสียหายทั่วทุกภูมิภาคของประเทศตามที่ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างมาเข้ากับกรณีของผู้ฟ้องคดีได้

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ “สายด่วนศาลปกครอง 1355” และสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่

www.admncourt.go.th ⇨ เมนูวิชาการ ⇨ เมนูย่อยอุทหาธรรม์จากคดีปกครอง)