

จัดการน้ำในเขื่อนโดยชอบแต่น้ำท่วมนาข้าว ... ต้องชดใช้หรือไม่ ?

ลุงเป็นธรรม

ขณะเขียนบทความนี้ ... มีข่าวน้ำท่วม จ.ปัตตานี และ จ.ยะลา ลุงก็ใจคอไม่ดี เป็นห่วงผู้ประสบภัย ข่าวว่ามวลน้ำจากเขื่อนบางลาง จ. ยะลา ยังคงไหลเข้าสู่แม่น้ำปัตตานีอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเจ้าหน้าที่ก็กำลังพยายามใช้เครื่องสูบน้ำและเครื่องผลักดันน้ำ และเปิดประตูระบายน้ำเพื่อเร่งระบายน้ำลงสู่อ่าวไทย ลุงขอส่งกำลังใจให้ทุกคนและทุกฝ่ายนะครับ ...

● เหตุใดจึงกลายเป็นคดี ...

ปัญหา “อุทกภัยหรือน้ำท่วม” ถือเป็นภัยธรรมชาติอย่างหนึ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ นอกจากภัยธรรมชาติดังกล่าวแล้ว ก็ยังอาจเกิดจากการบริหารจัดการน้ำของรัฐ เช่น การบริหารจัดการน้ำในเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำของหน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่แล้วน้ำไหลท่วมที่นาชาวบ้าน ซึ่งทั้งสองกรณีย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของผู้ประสบเหตุได้ ... ไม่มากก็น้อย

ในกรณีหากความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่บริหารจัดการน้ำเพื่อรักษาประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ผู้ประสบภัยที่ได้รับความเสียหายจะมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าชดเชยต่าง ๆ จากรัฐได้หรือไม่ ? มาดูตัวอย่างคดีนี้ ที่ลุงนำมาฝากกันครับ

มูลเหตุของเรื่องเกิดจาก ... เมื่อประมาณกลางเดือนตุลาคม 2550 มีพายุโซนร้อนและร่องมรสุมพัดผ่านประเทศไทย ทำให้ฝนตกหนักบริเวณอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์และบริเวณใกล้เคียงจำนวนมาก น้ำที่กักเก็บไว้ในอ่างเก็บน้ำจึงมีปริมาณเกินความจุอ่างและไหลเอ่อเข้าท่วมที่นาบริเวณนั้น

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเขื่อนดังกล่าวจึงได้ให้เจ้าหน้าที่เข้าสำรวจพื้นที่แล้วพบว่า นาข้าวของนายเพชรและนางพลอยถูกน้ำท่วมและเสียหาย กฟผ. จึงกำหนดเงินช่วยเหลือในอัตราไร่ละ 2,000 บาท โดยนำหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติปลีกย่อยเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านการเกษตรผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2549 ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ปี 2550 มาเป็นแนวทาง แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ยอมรับในอัตราดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ กฟผ. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชำระเงินค่าทดแทนความเสียหายในจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่ได้รับ ความเสียหายจริง

● ประเด็นปัญหา ...

กฟผ. ต้องรับผิดชอบจากการบริหารจัดการน้ำจนเป็นเหตุให้น้ำท่วมนาข้าวและต้นข้าวของนายเพชรและนางพลอยเสียหายหรือไม่ ? และเพียงใด ?

● ศาลท่านว่าดังนี้ ...

เมื่อ กฟผ. เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 และถือเป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยเขื่อนอุบลรัตน์อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของ กฟผ. เพื่อใช้ในขอบวัตถุประสงค์ในกิจการของ กฟผ. การควบคุมปริมาณน้ำที่กักเก็บหรือระบายจากอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์จึงเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของ กฟผ. ที่จะเป็นผู้พิจารณาดำเนินการ โดยคำนึงถึงประโยชน์มากที่สุดจากการควบคุมลุ่มแม่น้ำที่มีการสร้างเขื่อนดังกล่าวขึ้น และแคว ลำน้ำ ทางน้ำ คลอง หรือคลองส่งน้ำที่มีต่อเนื่องกับลุ่มแม่น้ำนั้นให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

การที่ฝนตกหนักต่อเนื่องเป็นเวลาหลายวัน โดยรวมระยะเวลาที่น้ำไหลเข้าสู่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์จนเกินระดับกักเก็บสูงสุดได้ประมาณ 31 วัน และ กฟผ. อ้างว่าไม่อาจใช้วิธีระบายน้ำออกจากเขื่อนโดยการเปิดประตูเขื่อนให้น้ำไหลลงไปตามลุ่มน้ำต่าง ๆ ทำยเขื่อนได้ เพราะจะทำให้เกิดภาวะน้ำจำนวนมากไหลหลากอย่างรวดเร็วและรุนแรงเข้าท่วมที่ดินและทรัพย์สินของประชาชนที่อยู่ด้านใต้ของเขื่อน ซึ่งมีอยู่จำนวนมากกว่า กฟผ. จึงระบายน้ำผ่านเครื่องกำเนิดไฟฟ้า เป็นเหตุให้น้ำในเขื่อนเกินระดับกักเก็บน้ำสูงสุดและไหลเอ่อเข้าท่วมที่ดินของราษฎรด้านเหนือเขื่อนรอบอ่างเก็บน้ำ รวมทั้งที่นาของนายเพชรและนางพลอย

เห็นได้ว่าการบริหารจัดการน้ำในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นการคำนึงถึงประชาชนที่อยู่บริเวณใต้เขื่อนซึ่งได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมอันเกิดจากอิทธิพลพายุและร่องมรสุมอยู่แล้ว ไม่ให้เป็นภาระซ้ำเติมและเสียหายหนักขึ้นไปอีกตามแผนบริหารจัดการน้ำที่มีการประชุมหารือร่วมกันกับกรมชลประทาน การบริหารจัดการน้ำของ กฟผ. จึงเป็นการใช้อำนาจโดยชอบภายใต้กรอบของมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ

แต่เมื่อการบริหารจัดการน้ำดังกล่าวซึ่งคำนึงถึงประชาชนจำนวนมากที่อยู่ใต้เขื่อน ได้ทำให้น้ำในเขื่อนเกินระดับกักเก็บและเอ่อท่วมที่นาและต้นข้าวที่กำลังออกรวงของนายเพชรและนางพลอย ซึ่งอยู่เหนือเขื่อนได้รับความเสียหาย ไม่สามารถเก็บเกี่ยวได้ กฟผ. จึงต้องรับผิดชอบจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของตนตามหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด อันเป็นความรับผิดชอบอื่นของ กฟผ. ที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ นายเพชรและนางพลอยได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ดังนั้น กฟผ. จึงต้องเยียวยาความเสียหายโดยชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายแก่นายเพชรและนางพลอยเต็มตามความเสียหายที่แท้จริง โดยเทียบเคียงกับผลผลิตเฉลี่ยในภาวะปกติในปีเดียวกันซึ่งปรากฏข้อมูลตามหนังสือสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และราคาเฉลี่ยในปีเดียวกันซึ่งปรากฏตามหนังสือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่แนบมากับหนังสือเกษตรจังหวัด

เมื่อคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดถึงการเรียกดอกเบี้ยไว้เช่นเดียวกับการกระทำละเมิด กรณีจึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับในฐานะบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง โดยมาตรา 224 วรรคหนึ่ง กำหนดให้คิดดอกเบี้ยในหนี้เงินในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละ 7.5 ต่อปี และมาตรา 204 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ถ้าหนี้ถึงกำหนดชำระและภายหลังเจ้าหนี้ได้ให้คำเตือนลูกหนี้แล้ว ลูกหนี้ยังไม่ชำระหนี้ ถือว่าลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัด

เมื่อคดีนี้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่านายเพชรและนางพลอยได้มีหนังสือแจ้งให้ กฟผ. ชำระเงินค่าทดแทนเมื่อใด กรณีจึงไม่อาจถือว่ามีภาระแจ้งเตือนแล้ว กฟผ. จึงยังมีได้ตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้ตามมาตรา 204 วรรคหนึ่ง และมาตรา 224 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อนายเพชรและนางพลอยนำคดีมายื่นฟ้องในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2551 จึงย่อมมีสิทธิเรียกให้ กฟผ. ชำระดอกเบี้ยได้ในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของจำนวนเงินค่าทดแทนความเสียหายนับแต่วันที่ฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 208/2562)

● รู้ไว้ได้ประโยชน์

1. การใช้อำนาจตามกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำภายในเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ แม้จะกระทำโดยชอบเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม แต่หากการกระทำดังกล่าวส่งผลโดยตรงให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของบุคคลที่อยู่โดยรอบหรือใกล้เคียงซึ่งได้รับผลกระทบจากการบริหารจัดการน้ำ หน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลนั้น ตามหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดหรือความรับผิดชอบอื่นของรัฐ ซึ่งผู้เสียหายย่อมได้รับการชดเชยตามความเสียหายที่แท้จริง

2. การกำหนดดอกเบี้ยกรณีความรับผิดชอบอื่นของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว ให้นำมาตรา 204 วรรคหนึ่ง และมาตรา 224 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับในฐานะบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งตามมาตรา 4 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน ซึ่งหากผู้ฟ้องคดี (เจ้าหนี้) ไม่ได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดี (ลูกหนี้) ชำระเงินค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ตน จึงยังถือไม่ได้ว่าลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัดและยังไม่ต้องเสียดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยได้นับตั้งแต่วันที่ฟ้องคดีเป็นต้นไป ในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี จนกว่าจะชำระเสร็จ

(ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง 1355 และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)