

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๕ - ๔๖/๒๕๔๗

วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๐/๒๕๔๕ และที่ ๒๓๘๗/๒๕๔๕ รวมสองคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริง

เรื่อง ๑

นางวิชชุดา องค์กรโฆมิต ผู้ร้อง โดยนายสุกรีพ มีนุ่น หรือนางสาวสมใจ เลิศพิทยานุกุล ผู้รับมอบอำนาจ ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๐/๒๕๔๕ มีข้อเท็จจริงตามคำฟ้องในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๑๕๖๑ ตำบลบางสมัคร อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา เนื้อที่ ๘ ไร่ ๒ งาน ๔๘ ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศกำหนดเลขสำรวจสายส่งไฟฟ้าเข้าสู่ระบบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปยังสถานีไฟฟ้าย่อยคลองใหม่ เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๐ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ทราบว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินเลขที่ดังกล่าวถูกเขตเดินสายไฟฟ้า เนื้อที่ประมาณ ๓ ไร่ ๒ งาน ๔๔.๓ ตารางวา โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะออกตรวจสอบทรัพย์สินที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้าและจ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สินให้ต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนแนวเขตเดินสายไฟฟ้า แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าไม่สามารถดำเนินการได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปปรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้า เนื้อที่ ๓ ไร่ ๒ งาน ๔๔.๓ ตารางวา ประเภทที่ว่างเป็นเงิน ๑๗,๓๒๕,๕๕๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ไปปรับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือที่ กฟผ. F ๘๖๐๑/๒๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้นำเงินค่าทดแทนจำนวน ๑๗,๓๒๕,๕๕๐ บาท ผ่ากไว้ ณ ธนาคารออมสิน และหากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจค่าทดแทนจำนวนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือฉบับนี้

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีเรื่องกำหนดเขตสำรวจเพื่อเชื่อมโยงแหล่งผลิตไฟฟ้าเข้าสู่ระบบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปยังสถานีไฟฟ้าย่อยคลองใหม่ ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดย

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ และเรื่องข้อกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๑ วรรคสาม มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำได้นั้น บทบัญญัติตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะเข้าไปครอบครองทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้ก็โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ โดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ฯ ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดวิธีการเวนคืนหรือถือเสมือนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ และในการออกประกาศเรื่องข้อกำหนดเดินสายไฟฟ้า ผู้ถูกฟ้องคดีได้อ้างมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ การใช้สิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีตามบทบัญญัติดังกล่าวแม้กฎหมายจะให้อำนาจไว้แต่ก็มีได้บัญญัติว่าการจำกัดสิทธิไว้เพื่อการใดบ้าง จึงต้องอยู่ภายใต้มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้อำนาจรัฐตรากฎหมายจำกัดสิทธิได้ แต่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ดังนั้น บทบัญญัติตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีอย่างกว้างขวางไม่มีขอบเขต จึงถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ขัดต่อบทบัญญัติ ตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ ก่อนที่ศาลปกครองกลางจะพิจารณาคดีนี้ ขอให้ศาลปกครองกลางส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยต่อไป ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองกลางได้ตรวจคำฟ้องแล้วเห็นว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง และคำฟ้องคดีนี้เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองครบถ้วน จึงให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้บัญญัติให้อำนาจแก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยอย่างกว้างขวางไม่มีขอบเขต เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ และยังไม่ปรากฏว่าเคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ศาลปกครองกลางจึงรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีที่ว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว มีมติรับไว้ดำเนินการตามข้อกำหนด ฯ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และแจ้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยให้เสนอความเห็นเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยหม่อมหลวงชนะพันธุ์ กฤดากร รองผู้ว่าการนโยบายและแผน ผู้ทำการแทนผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือที่ กฟผ. E ๔๘๐๘/๒๖๕๘๑ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ซึ่งแจ้งความเห็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เสนอมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาเพื่อประกอบการพิจารณาสรุปความได้ดังนี้

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเห็นว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๒ ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา ๒๘ มาตรา ๓๑ วรรคสาม มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญตามคำกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวในกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลสามารถทำได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น การจับกุมขัง ตรวจค้นตัวบุคคลหรือกระทำการใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายจะทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติการเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือตรวจค้นเคหสถานจะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลสามารถมิได้ตามกฎหมายบัญญัติ และการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคสามารถทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขึ้นเพื่อดำเนินกิจการผลิต จัดส่ง และจำหน่าย พลังงานไฟฟ้าอันเป็นกิจการสาธารณูปโภคและเป็นกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในการเข้าไปใช้สอย ครอบครอง รวมทั้งรั้วอัตรพย์สินของบุคคลอื่นโดยมีขอบเขตจำกัดเฉพาะกรณีที่มีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยดำเนินการสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงาน สถานที่ในการสร้างเขื่อน โรงไฟฟ้า ส่งและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ดูแลบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า รวมทั้งประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อความปลอดภัย โดยการดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าว กฎหมายก็กำหนดว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต้องดำเนินการตามขั้นตอนอย่างไร อีกทั้งยังต้องจ่ายค่าทดแทนในการดำเนินการดังกล่าว และในบางกรณีหากทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินกฎหมายก็กำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต้องจ่ายค่าทดแทนเช่นกัน นอกจากนี้ยังกำหนดให้สิทธิในการอุทธรณ์ให้กับเจ้าของ ผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นด้วย

การที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเข้าไปใช้สอย ครอบครองทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีกรณีนี้เป็นการใช้สอยเพื่อสร้างสายส่งไฟฟ้าซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบไฟฟ้าโดยใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เมื่อจ่ายค่าทดแทนให้เจ้าของ ผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยก็มีได้โอนทรัพย์สินดังกล่าวไปเป็นทรัพย์สินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แต่ประการใด จึงไม่ได้ใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าว นอกจากนี้หากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างระบบไฟฟ้าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างระบบไฟฟ้าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ก็ให้อำนาจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ แต่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมิได้ใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

ดังนั้น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ รวมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติม จึงเป็นกฎหมายเฉพาะที่จำกัดสิทธิของบุคคลซึ่งมีขอบเขตจำกัด มิได้ให้อำนาจแก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยไม่มีขอบเขตตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง

เรื่องที่ ๒

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า

๑. นายเจริญ สกุลดี ผู้ร้อง ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ ๑ นายสมชัย ฤชุพันธุ์ ในฐานะประธานคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ ๒ นายวิทยา กษรัถย์ ในฐานะอดีตผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ ๓ และนายสิทธิพร รัตโนภาส ในฐานะผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ ๔ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๒๓๘๗/๒๕๕๕

๒. ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องในคดีดังกล่าว สรุปความได้ดังนี้

(๑) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าใช้ประโยชน์ก่อสร้างเสาไฟฟ้าและเดินสายไฟฟ้าแรงสูงในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยมิได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือคัดค้านการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแล้ว แต่คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมิได้วินิจฉัยหนังสือคัดค้านของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงเป็นการละเว้นปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

(๒) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว เพื่อใช้เป็นสายส่งไฟฟ้าตามโครงการรับซื้อไฟฟ้าเอกชนภาคตะวันออก ซึ่งการรับซื้อไฟฟ้างดงกล่าวเป็นการดำเนินการที่มีชอบตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

(๓) ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงทุนก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูงโดยมิได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และเป็นการลงทุนเกินความจำเป็นทำให้รัฐและประชาชนเสียประโยชน์ จึงไม่ชอบตามมาตรา ๖ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ในการดำเนินการดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า และมีได้จัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าและมีได้จัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๒๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่มีอำนาจดำเนินการในที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๒๕ (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน อีกทั้งในการก่อสร้างเสาและสายส่งไฟฟ้ายังดำเนินการไม่ตรงบริเวณตามที่กำหนดไว้ในแผนที่ที่จัดทำไว้

(๔) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนตามโครงการดังกล่าว มิใช่เป็นการดำเนินการอันเป็นสาธารณูปโภค จึงไม่อาจอ้างความจำเป็นบังคับเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพราะขัดต่อมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และมาตรา ๔๕ แห่งรัฐธรรมนูญ

(๕) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นธรรม เมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอค่าทดแทนเพิ่ม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ มิได้พิจารณาอุทธรณ์และแจ้งผู้ฟ้องคดีทราบ จึงเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

(๖) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บุกรุกเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่ามีอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มาตรา ๒๕ (๑) (๒) และ (๓) มาตรา ๓๒ และมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ใช่กฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและไม่ใช่กฎหมายที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้กว้างกว่าอำนาจเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และตามรัฐธรรมนูญกล่าวคือ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจบุกรุกเข้าไปใช้ที่ดินของเอกชนโดยไม่ต้องเวนคืน จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ เพราะไปละเมิดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินที่รัฐธรรมนูญนี้คุ้มครอง มาตรา ๔๕ ที่กำหนดว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้” ซึ่งมีความหมายรวมไปถึงว่า รัฐเข้าไปใช้อสังหาริมทรัพย์ของเอกชนโดยไม่ได้เวนคืน ย่อมจะกระทำมิได้ด้วย และขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เพราะเป็นบทบัญญัติให้ใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และไปยกเลิกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรอง ดังนั้น เมื่อศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติมาตรา ๒๕ (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บังคับแก่คดีนี้ ขอให้ศาลปกครองกลางส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้บัญญัติให้อำนาจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อย่างกว้างขวาง และไม่มีขอบเขตซึ่งขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕ แห่งรัฐธรรมนูญ

จึงขอให้ศาลปกครองกลางส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลปกครองกลางเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องใช้บังคับแก่คดีนี้ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติ นั้น ศาลปกครองกลางจึงรอกการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

๓. ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนด ฯ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป พร้อมทั้งแจ้งคู่กรณีเพื่อทราบและเปิดโอกาสให้เสนอความเห็นเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

๔. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๖ ซึ่งแจ้งความเห็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ สรุปความได้ว่า

ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ในการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้า และมีอำนาจในการสร้างระบบไฟฟ้า ซึ่งได้แก่สายส่งไฟฟ้า สายจำหน่ายไฟฟ้า สถานีไฟฟ้าย่อย หรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์แก่การส่งหรือจำหน่ายไฟฟ้า ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ และมาตรา ๕ (๔)

ในการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอำนาจประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า โดยประกาศและทำเครื่องหมายแสดงไว้ ณ สถานที่ตามที่กฎหมายกำหนด และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอำนาจเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือน รวมถึงมีอำนาจรื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า โดยก่อนดำเนินการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องแสดงเหตุผลที่ไม่สมควรทำเช่นนั้น ต่อคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยภายในสามสิบวัน

การที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยใช้ที่ดินปัก หรือตั้งเสาเพื่อเดินสายไฟฟ้า การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า หรือการรื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้นหรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แก่ไขโดยพระราชบัญญัติ

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น

ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการใช้ที่ดินปัก หรือตั้งเสาและเดินสายไฟฟ้า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยเคร่งครัด ดังเช่น การประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยสามารถประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า โดยมีความกว้างจากแนวศูนย์กลางของเสาสายส่งไฟฟ้า ด้านละไม่เกินสิบเมตร ตามมาตรา ๔ แต่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยก็ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อความปลอดภัยเท่านั้น เช่น ในเขตเดินสายไฟฟ้า ขนาดสายส่ง ๕๐๐,๐๐๐ โวลต์ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า โดยมีความกว้างจากแนวศูนย์กลางของเสาไฟฟ้าด้านละสามสิบเมตรซึ่งการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเช่นนั้นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยคำนึงถึงการใช้อำนาจที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้าให้น้อยที่สุด เพื่อความปลอดภัยของทรัพย์สินของรัฐและบุคคลทั่วไป

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงมิได้บัญญัติให้อำนาจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยอย่างกว้างขวางและไม่มิชอบเขตหรือใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงแต่ประการใด

การจ่ายเงินทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดเดินสายไฟฟ้าจะเป็นประธานคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สิน การเดินสายไฟฟ้า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มิได้โอนทรัพย์สินในเขตเดินสายไฟฟ้างกล่าวว่าเป็นทรัพย์สินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแต่ประการใด และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมิได้ใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินสามารถกระทำการอื่นได้ภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนดเพื่อความปลอดภัยที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กำหนดไว้

ดังนั้น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๕ (๑) (๒) และ (๓) จึงเป็นกฎหมายเฉพาะที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมิชอบเขตจำกัดเพียงเพื่อเดินสายไฟฟ้า มิได้มิชอบเขตอย่างกว้างขวางหรือไม่มิชอบเขต จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ แห่งรัฐธรรมนูญตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่ประการใด

นายเจริญ สกุลดี ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องเพิ่มเติมลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ซึ่งสาระสำคัญส่วนใหญ่เป็นการชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติมคำร้องเดิม แต่มีข้อสังเกตว่าในคำร้องเพิ่มเติมดังกล่าวผู้ร้องอ้างว่าในคำฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง ระบุว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๕ (๑) (๒) และ (๓) มาตรา ๓๒ และมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามคำฟ้องคดีและบันทึกความเห็นเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญของศาลปกครองกลาง ตลอดจนหนังสือนำส่งของเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ระบุเพียงว่าผู้ฟ้องคดีอ้างว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาหนังสือชี้แจงดังกล่าวแล้ว ได้สั่งให้รวมไว้ในสำนวนเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับคำร้องเดิมส่วนการตั้งประเด็นขึ้นใหม่ โดยอ้างว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๕๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ผู้ร้องไปดำเนินการทางปกครองต่อไป

ต่อมา ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปใจความได้ว่า ผู้ร้องได้เสนอเรื่องดังกล่าวนี้ ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อีกทางหนึ่ง แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้มีหนังสือตอบผู้ร้องว่า กรณีเรื่องร้องเรียนนี้เป็นคดีฟ้องร้องอยู่ในศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวตามมาตรา ๒๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ พร้อมทั้งได้แจ้งให้ทราบด้วยว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้ชี้แจงว่า การใช้อำนาจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ เป็นกรณีที่ถูกกฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยงานรัฐ การจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นการจำกัดสิทธิที่เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้อง จึงได้ยื่นคำร้องเพิ่มเติม โดยในคำร้องนี้ได้อธิบายคัดค้านคำชี้แจงของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ว่า พระราชบัญญัตินี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ตกอยู่ในเขตเดินสายไฟฟ้า ทำให้เจ้าของที่ดินสูญเสียสิทธิใช้สอยในที่ดินของตนโดยสิ้นเชิง และเป็นการหลีกเลี่ยงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งหากเป็นการเวนคืนที่ดินจะได้รับค่าทดแทนเต็มราคาประเมิน

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว ได้สั่งให้รวบรวมไว้ในสำนวน

ข้อกฎหมาย**๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐**

มาตรา ๒๖ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๗ “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และ องค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๒๘ “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดี ของประชาชน”

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

มาตรา ๒๙ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่ จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๔๘ “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและ การจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมาย บัญญัติ”

มาตรา ๔๙ “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่ง

ทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรืออุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการเวนคืนนี้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้หรืออสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

๒. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๘ “เพื่อประโยชน์ในการสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงานตามมาตรา ๖ (๒) หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา ๕ (๔) หรือเพื่อสร้างและบำรุงรักษาระบบไฟฟ้าให้พนักงานหรือลูกจ้างมีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้สถานเป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) การใช้สอยหรือเข้าครอบครองนั้นเป็นการจำเป็นสำหรับการสำรวจระบบไฟฟ้า หรือการป้องกันอันตราย หรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบไฟฟ้า การสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงาน ตามมาตรา ๖ (๒) หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา ๕ (๔) หรือการบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า

(๒) ได้แจ้งหรือประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบล่วงหน้า ดังต่อไปนี้

(ก) ในการสำรวจระบบไฟฟ้า หรือการป้องกันอันตราย หรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบไฟฟ้า หรือการบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า ให้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบล่วงหน้าเป็นการเฉพาะรายในเวลาอันสมควรแต่ไม่น้อยกว่าสามวัน

(ข) ในการสำรวจทั่วไปเพื่อเลือกแนวหรือที่ตั้งระบบไฟฟ้าหรือเพื่อหาแหล่งพลังงาน ตามมาตรา ๖ (๒) หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา ๕ (๔) ที่เหมาะสม ให้ประกาศ กำหนดเขตสำรวจไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอหรือสำนักงานเขตและที่ทำการตำบล หรือแขวง ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และในราชกิจจานุเบกษาก่อนวันสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

(ค) ในการสำรวจเฉพาะแห่งภายหลังที่เลือกแนวหรือที่ตั้งระบบไฟฟ้า หรือหาแหล่ง พลังงาน ตามมาตรา ๖ (๒) หรือหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา ๕ (๔) ที่เหมาะสมได้แล้ว หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ หรือผู้ทรงสิทธิอื่นมิได้อาศัยอยู่ในเขตตำบลหรือแขวง ที่กำลังสำรวจอยู่ และเป็นกรณีที่จะต้องสำรวจโดยเร่งด่วนให้ประกาศกำหนดเขตสำรวจไว้ ณ ที่ว่าการ อำเภอหรือกิ่งอำเภอหรือสำนักงานเขต ที่ทำการตำบลหรือแขวง และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ ก่อนวันสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

ในการปฏิบัติตามมาตรานี้ให้พนักงานหรือลูกจ้างแสดงบัตรประจำตัวเมื่อบุคคลผู้เกี่ยวข้องร้องขอ ถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่น เนื่องจากการกระทำของพนักงานหรือลูกจ้าง บุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจาก กฟผ. ได้ และถ้าไม่ สามารถตกลงกันในจำนวนค่าทดแทนให้นำมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา ๒๕ “ในการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้ กฟผ. มีอำนาจ

(๑) เดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ปึกหรือตั้งเสาสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใด ซึ่งมีใช่เป็นที่ตั้ง โรงเรือน

(๒) ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า โดยประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และจัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ ที่ประกาศกำหนดเขตนั้นตามสมควร

(๓) รื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า

ก่อนที่จะดำเนินการตาม (๑) หรือ (๓) ให้ กฟผ. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้น อาจยื่นคำร้องแสดงเหตุ ที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด”

มาตรา ๓๐ “ให้ กฟผ. จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า
- (๒) การใช้ที่ดินปักหรือตั้งสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น
- (๓) การใช้ที่ดินประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า
- (๔) การกระทำตามมาตรา ๒๕ (๓)

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด หรือหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบให้ กฟผ. นำเงินจำนวนดังกล่าวไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์สินในชื่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น โดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย และถ้ามีดอกเบี้ยหรือดอกเบี้ยใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้น ให้ตกเป็นสิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นนั้นด้วย”

เมื่อ กฟผ. นำเงินค่าทดแทนไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์สินหรือฝากไว้กับธนาคารออมสินตามวรรคสองแล้ว ให้ กฟผ. มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบ โดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับในกรณีหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบ ให้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันที่มีจำหน่ายในท้องถิ่นอย่างน้อยสามวันติดต่อกัน เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบ

หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์สินหรือฝากไว้กับธนาคารออมสินและวิธีการในการรับเงินค่าทดแทนดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

ประเด็นการวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

ก่อนอื่น ผู้ทำการวินิจฉัยขอทำความเข้าใจก่อนว่า การวินิจฉัยเรื่องการดำเนินการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตกับการคัดค้านของภาคเอกชนเป็นเรื่องที่น่าเห็นใจทั้งสองฝ่าย เพราะการไฟฟ้าฝ่ายผลิต

เป็นฝ่ายรัฐที่ต้องดำเนินการหาและผลิตเป็นฝ่ายที่รัฐต้องดำเนินการหาและผลิตพลังงานไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน จำต้องมีกฎหมายเป็นเครื่องมือที่จะดำเนินการดังกล่าวให้สำเร็จผล ส่วนภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องก็ได้รับความเดือดร้อน เพราะที่ดินของตนถูกสิทธิครอบครอง แม้จะได้รับการชดเชยอย่างเป็นธรรมตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในทางปฏิบัติอาจมีการบกร่องไปบ้าง จนทำให้เกิดความเดือดร้อนได้

ลำดับแรกของประมวลผลกระทบทภาคประชาชนมาแสดงไว้เพื่อให้คำวินิจฉัยสมบูรณ์ ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นการรวบรวมความในพระราชบัญญัติ ๗ ฉบับ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัตินี้ ฉบับแรกเริ่มใช้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๐ และการดำเนินการตามมาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัตินี้ได้ดำเนินการมาตั้งแต่เริ่มการมี การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ซึ่งเป็นเวลาหลายสิบปีมาแล้ว

๒. การที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ คือ รอนสิทธิเจ้าของที่ดินมาใช้ประโยชน์แก่ส่วนรวม เป็นบางส่วน แต่หลักการคือ ว่าที่เจ้าของที่ดินยังคง เป็นเจ้าของอยู่ แต่โดยพฤตินัย ที่ดินดังกล่าวเป็นสมบัติของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ เพราะเจ้าของที่ดิน ถูกบังคับโดยมาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้แต่จ่ายค่าชดเชยเพียงบางส่วน ถือว่า เอาเปรียบประชาชน

๓. ที่ดินได้สายไฟฟ้าทั่วประเทศมีจำนวนมหาศาล ที่มีอำนาจมาใช้ประโยชน์ได้ เมื่อดูจาก ที่ดินทั่วประเทศ ที่ประชาชนสามารถนำมาออกเอกสารสิทธิได้ มีเพียง ๑๓๒ ล้านไร่ ซึ่งประชาชน สามารถเป็นเจ้าของที่ดินได้โดยเฉลี่ยเพียงคนละ ๒ ไร่เท่านั้น การที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตเข้ายึดครองที่ดิน ที่ไม่อำนาจมาใช้ประโยชน์ได้จำนวนมหาศาล ย่อมทำให้ประชาชนมีโอกาสน้อยที่จะเป็นเจ้าของที่ดิน เพิ่มขึ้นอีก และทำให้ที่ดินที่ควรสร้างประโยชน์กับประชาชนถูกนำมาเก็บไว้เฉย ๆ

๔. รัฐธรรมนูญในปัจจุบัน มีหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคล การที่รัฐดำเนินการเพื่อ ประโยชน์ของรัฐโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน ควรต้องคำนึงให้มาก

จึงสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ สมควรแก้ไข ให้ทันสมัยโดยด่วน โดยเฉพาะให้สอดคล้องกับข้อ ๒ และข้อ ๓

สำหรับประเด็นของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ หรือไม่นั้น พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันองค์กรของรัฐในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความหมาย มาตรา ๒๘ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะซึ่งจะต้องตราเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไป มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง มาตรา ๔๙ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน แต่ไม่ได้หมายความว่าสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะถูกจำกัดหรือเลือกปฏิบัติไม่ได้เพราะมาตรา ๒๘ ให้บัญญัติการจำกัดสิทธิและเสรีภาพการเลือกปฏิบัติไว้ว่า จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา ๒๘ คือ เท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เพราะพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติเพื่อประโยชน์ในการสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงานตามมาตรา ๖ (๒) หรือหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา ๕ (๔) หรือเพื่อสร้างและบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า ได้ให้อำนาจแก่พนักงานหรือลูกจ้างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตที่จะใช้สอย หรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้เคหสถานเป็นการชั่วคราว แต่ต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ มาตรา ๒๘ บัญญัติให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ มีอำนาจใช้ทรัพย์สินและที่ดินของผู้อื่นโดยจะต้องจ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดิน สำหรับมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติเรื่องการจ่ายเงินทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในกรณีที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ การดำเนินการตามมาตรา ๓๐ ยังไม่ถึงขั้นที่ต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หากมีความจำเป็นมากกว่าที่ต้องใช้ที่ดินตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ ก็อาจเวนคืนได้ตามมาตรา ๑๖ และดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ ได้

โดยที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มีวัตถุประสงค์ในการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า และมีอำนาจในการสร้างระบบไฟฟ้า ซึ่งได้แก่สายส่งไฟฟ้า จึงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะประเภทสาธารณูปโภคประการหนึ่ง ซึ่งพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๒๘ ได้ให้อำนาจ

แก่พนักงานหรือลูกจ้างการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้เคหสถานเป็นการชั่วคราว โดยมีเงื่อนไขว่าการใช้สอยหรือเข้าครอบครองนั้นเป็นการจำเป็นแก่การสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงานหรือหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการสร้างเขื่อนโรงไฟฟ้า หรือสร้างและบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีอำนาจที่จะเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปเหนือ ใต้ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดและมีอำนาจในการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า นอกจากนั้น มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นด้วย

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ความในมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขอบเขตแห่งสิทธิ และจำกัดสิทธิ ซึ่งสามารถบัญญัติได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ การวางเสาพาดสายเป็นการใช้ทรัพย์สินเท่าที่จำเป็น มีการจ่ายค่าทดแทนและดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน เป็นการจัดทำสาธารณูปโภค เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม เป็นไปตามหลักแห่งความได้สัดส่วน จึงไม่กระทบสาระสำคัญของสิทธิ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ เมื่อกรณีดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ซึ่งเป็นบทเฉพาะแล้วจึงไม่มีกรณีไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ซึ่งเป็นบททั่วไปในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพของบุคคล นอกจากนั้นยังไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เพราะการวางเสาพาดสายโดยไม่ต้องเวนคืนที่ดินทั้งแปลงเป็นการใช้ทรัพย์สินเท่าที่จำเป็น ไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงการเวนคืนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ