

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๕ - ๔๖/๒๕๔๗

วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีพระราชบัญญัติ
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ และวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๖ ส่งคำโต้แย้งของนางวิชุดา องค์กรโฆษิต ผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๐/๒๕๔๕ และ นายเจริญ สกุดดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๓๘๗/๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ในประเด็นว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ดังนี้

คำร้องที่ ๑

๑. นางวิชุดา องค์กรโฆษิต ผู้ร้อง ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๐/๒๕๔๕ คำฟ้องสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๘๖๑ ตำบลบางสมัคร อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา เนื้อที่ ๘ ไร่ ๒ งาน ๔๘ ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศกำหนดเขตสำรวจสายส่งไฟฟ้าขนาด ๒๓๐ กิโลโวลต์ เพื่อเชื่อมโยงแหล่งผลิตไฟฟ้าเข้าสู่ระบบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปยังสถานีไฟฟ้าย่อยคลองใหม่ เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๐ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ทราบที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินเลขที่ดังกล่าวถูกเขตเดินสายไฟฟ้า เนื้อที่ประมาณ ๓ ไร่ ๒ งาน ๔๔.๓ ตารางวา โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะออกตรวจสอบทรัพย์สินที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้าและจะจ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สินให้ต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนแนวเขตเดินสายไฟฟ้า แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าไม่สามารถดำเนินการได้ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปปรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้า เนื้อที่ ๓ ไร่ ๒ งาน ๔๔.๓ ตารางวา ประเภทที่ว่าง เป็นเงิน ๑๗,๓๒๕,๕๕๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ไปปรับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดี จึงได้มีหนังสือ ที่ กฟผ. F ๘๖๐๑/๒๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน

๒๕๔๔ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ได้นำเงินค่าทดแทน จำนวน ๑๗,๓๒๕,๕๕๐ บาท ฝากไว้ ณ ธนาคารออมสิน และหากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจค่าทดแทนจำนวนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือฉบับนี้

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีเรื่องกำหนดเขตสำรวจเพื่อเชื่อมโยงแหล่งผลิตไฟฟ้าเข้าสู่ระบบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปยังสถานีย่อยคลองใหม่ ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ และเรื่องข้อกำหนด เขตเดินสายไฟฟ้า ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับ มาตรา ๓๑ วรรคสาม มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำได้นั้น บทบัญญัติตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะเข้าไปครอบครองทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้ก็โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ โดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดวิธีการเวนคืนหรือถือเสมือนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ และในการออกประกาศเรื่องข้อกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า ผู้ถูกฟ้องคดี ได้อ้างมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ การใช้สิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวแม้กฎหมายจะให้อำนาจไว้ แต่ก็มีได้บัญญัติว่าการจำกัดสิทธิไว้เพื่อการใดบ้างจึงต้องอยู่ภายใต้มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้อำนาจรัฐตรากฎหมายจำกัดสิทธิได้แต่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ดังนั้น บทบัญญัติตาม มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีอย่างกว้างขวางไม่มีขอบเขต จึงถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพขัดต่อบทบัญญัติตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ ก่อนที่ศาลปกครองกลางจะพิจารณาคดีนี้ ขอให้ศาลปกครองกลางส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวตามทางการเพื่อ

ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ และขอให้พิพากษาบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีซื้อที่ดิน โฉนดดังกล่าวทั้งแปลงในราคา ๑๐๓,๔๔๐,๐๐๐ บาทจากผู้ฟ้องคดี หรือให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระ ค่าทดแทนที่ดินที่ถูกปกเสาและเดินสายไฟฟ้า จำนวน ๓ ไร่ ๒ งาน ๔๔.๓ ตารางวา ในราคาตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๔๓,๓๒๕,๐๐๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี

๒. ศาลปกครองกลางได้ตรวจคำฟ้องแล้วเห็นว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง และคำฟ้องคดีนี้เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองครบถ้วนจึงรับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าบทบัญญัติตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้บัญญัติให้อำนาจแก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยอย่างกว้างขวางไม่มีขอบเขตเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ และยังไม่ปรากฏว่าเคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คำร้องที่ ๒

๑. นายเจริญ สกุลดี ผู้ร้อง ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ ๑ นายสมชัย ฤชุพันธุ์ ในฐานะประธานคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ ๒ นายวิทยา กษรัถย์ ในฐานะอดีตผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ ๓ และนายสิทธิพร รัตโนภาส ในฐานะผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ ๔ ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๒๓๘๓/๒๕๔๕ คำฟ้องสรุปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าใช้ประโยชน์ก่อสร้างเสาไฟฟ้าและเดินสายไฟฟ้าแรงสูงในที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่หมู่ ๕ ตำบลบึงน้ำรักษ์ อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา

โดยมิได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือคัดค้านการดำเนินการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต่อคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแล้ว แต่คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมิได้วินิจฉัยหนังสือคัดค้านของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงเป็นการละเว้นปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

๒. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเพื่อใช้เป็นสายส่งไฟฟ้าตามโครงการรับซื้อไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าเอกชนภาคตะวันออก ซึ่งการรับซื้อไฟฟ้างดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่มีชอบตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

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

๔. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนตามโครงการดังกล่าว มิใช่เป็นการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค จึงไม่อาจอ้างความจำเป็นบังคับเอากับที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพราะขัดต่อ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และมาตรา ๔๕ แห่งรัฐธรรมนูญ

๕. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม เมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอค่าทดแทนเพิ่ม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ มิได้พิจารณาอุทธรณ์และแจ้งผู้ฟ้องคดีทราบ จึงเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

๖. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่ามีอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มาตรา ๒๕ (๑) (๒) และ (๓) มาตรา ๓๒ และมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ใช่กฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและไม่ใช่กฎหมายที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เว้นคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้กว้างกว่าอำนาจเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจบุกรุกเข้าไปใช้ที่ดินของเอกชนโดยไม่ต้องเวนคืน จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ เพราะไปละเมิดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินที่รัฐธรรมนูญนี้คุ้มครอง มาตรา ๔๕ ที่กำหนดว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้” ซึ่งมีความหมายรวมไปถึงว่า รัฐเข้าไปใช้อสังหาริมทรัพย์ของเอกชน โดยไม่ได้เวนคืนย่อมจะกระทำไม่ได้ด้วย และขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เพราะเป็นบทบัญญัติให้ใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และไปยกเลิกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรอง ดังนั้น เมื่อศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติมาตรา ๒๕ (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บังคับแก่คดีนี้ขอให้ศาลปกครองกลางส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

๗. ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้บัญญัติให้อำนาจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อย่างกว้างขวาง และไม่มีขอบเขตซึ่งขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งศาลปกครองกลางเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องใช้บังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยหม่อมหลวงชนะพันธุ์ กฤดากร รองผู้ว่าการนโยบายและแผน ผู้ทำการแทนผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้ทำคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

สรุปว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเห็นว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๙ มาตรา ๓๑ วรรคสาม มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวในกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลสามารถกระทำได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น การจับกุมขัง ตรวจค้นตัวบุคคล หรือกระทำการใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายจะทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือตรวจค้นเคหสถานจะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลสามารถทำได้ตามกฎหมายบัญญัติ และการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคสามารถทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขึ้นเพื่อดำเนินกิจการผลิต จัดส่ง และจำหน่าย พลังงานไฟฟ้าอันเป็นกิจการสาธารณูปโภคและเป็นกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในการเข้าไปใช้สอย ครอบครอง รวมทั้งรื้อถอนทรัพย์สินของบุคคลอื่นโดยมิชอบเขตจำกัดเฉพาะกรณีที่มีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยดำเนินการสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงาน สถานที่ในการสร้างเขื่อน โรงไฟฟ้า ส่งและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ดูแลบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า รวมทั้งประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อความปลอดภัย โดยการดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าว กฎหมายกำหนดว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต้องดำเนินการตามขั้นตอนอย่างไร ทั้งยังต้องจ่ายค่าทดแทนในการดำเนินการดังกล่าว และในบางกรณีหากทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินกฎหมายก็กำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต้องจ่ายค่าทดแทนเช่นกัน นอกจากนี้ยังกำหนดให้สิทธิในการอุทธรณ์ให้กับเจ้าของ ผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นด้วย

การที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเข้าไปใช้สอย ครอบครองทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีกรณีนี้เป็นการใช้สอยเพื่อสร้างสายส่งไฟฟ้าซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบไฟฟ้า โดยใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เมื่อจ่ายค่าทดแทนให้เจ้าของ ผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ก็มีได้โอนทรัพย์สินดังกล่าวไปเป็นทรัพย์สินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแต่ประการใด จึงไม่ได้ใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าว นอกจากนี้หากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างระบบไฟฟ้า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๓๖ ก็ให้อำนาจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ แต่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมิได้ใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

ดังนั้น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ รวมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายเฉพาะที่จำกัดสิทธิของบุคคลซึ่งมีขอบเขตจำกัด มิได้ให้อำนาจแก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยไม่มีขอบเขตตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง

มาตรา ๒๘ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๔๕ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๒๘ เพื่อประโยชน์ในการสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงานตามมาตรา ๖ (๒) หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา ๕ (๔) หรือเพื่อสร้างและบำรุงรักษาระบบไฟฟ้าให้พนักงานหรือลูกจ้างมีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้เคหสถานเป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(๑) การใช้สอยหรือเข้าครอบครองนั้นเป็นการจำเป็นสำหรับการสำรวจระบบไฟฟ้าหรือการป้องกันอันตราย หรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบไฟฟ้า การสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงานตามมาตรา ๖ (๒) หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา ๕ (๔) หรือการบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า

(๒) ได้แจ้งหรือประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบล่วงหน้า ดังต่อไปนี้

(ก) ในการสำรวจระบบไฟฟ้า หรือการป้องกันอันตราย หรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบไฟฟ้า หรือการบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า ให้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบล่วงหน้าเป็นการเฉพาะรายภายในเวลาอันสมควรแต่ไม่น้อยกว่าสามวัน

(ข) ในการสำรวจทั่วไปเพื่อเลือกแนวหรือที่ตั้งระบบไฟฟ้าหรือเพื่อหาแหล่งพลังงาน ตามมาตรา ๖ (๒) หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา ๕ (๔) ที่เหมาะสมให้ประกาศ กำหนดเขตสำรวจไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอหรือสำนักงานเขต และที่ทำการตำบลหรือแขวง ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และในราชกิจจานุเบกษาก่อนวันสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

(ค) ในการสำรวจเฉพาะแห่งภายหลังที่เลือกแนวหรือที่ตั้งระบบไฟฟ้า หรือหาแหล่งพลังงานตามมาตรา ๖ (๒) หรือหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา ๕ (๔) ที่เหมาะสมได้แล้ว หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นมิได้อาศัยอยู่ในเขตตำบลหรือแขวงที่กำหนดสำรวจอยู่ และเป็นกรณีที่จะต้องสำรวจโดยเร่งด่วนให้ประกาศกำหนดเขตสำรวจไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอหรือสำนักงานเขต ที่ทำการตำบลหรือแขวง และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ ก่อนวันสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

ในการปฏิบัติตามมาตรานี้ให้พนักงานหรือลูกจ้างแสดงบัตรประจำตัวเมื่อบุคคลผู้เกี่ยวข้องร้องขอ ถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่น เนื่องจากการกระทำของพนักงานหรือลูกจ้าง บุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจาก กฟผ. ได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันในจำนวนค่าทดแทน ให้ตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา ๒๘ ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕)

มาตรา ๒๘ ในการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ให้ กฟผ. มีอำนาจ

(๑) เดินสายส่งไฟฟ้าหรือจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ปึกหรือตั่งเสา สถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือน

(๒) ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า โดยประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และจัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ที่ประกาศกำหนดเขตนั้นตามสมควร

(๓) รื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า

ก่อนที่จะดำเนินการตาม (๑) หรือ (๓) ให้ กฟผ. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้น ไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัย ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

มาตรา ๓๐ ให้ กฟผ. จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในกรณีดังต่อไปนี้

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

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด หรือหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบให้ กฟผ. นำเงินจำนวนดังกล่าวไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ในชื่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น โดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย และถ้ามี ดอกเบี้ยหรือดอกเบี้ยใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้น ให้ตกเป็นสิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นนั้นด้วย

เมื่อ กฟผ. นำเงินค่าทดแทนไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินตามวรรคสองแล้ว ให้ กฟผ. มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบโดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ ในกรณีหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบ ให้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันที่มีจำหน่ายในท้องถิ่นอย่างน้อยสามวันติดต่อกันเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบ

หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินและวิธีการในการรับเงินค่าทดแทนดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๐ ทวิ ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พอใจ ในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะรับหรือไม่รับเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. วางไว้ หรือฝากไว้ ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ กฟผ. ได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคสามแล้ว

การฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้หรือสังหาริมทรัพย์การรื้อถอน โรงเรือนหรือการทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้นหรือการดำเนินการใด ๆ ของพนักงานหรือลูกจ้าง ต้องระงับลง

ในกรณีที่ศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน ในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่าย วางหรือฝากเงินค่าทดแทนนั้น

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นพอใจและได้รับเงินค่าทดแทน ไปแล้ว หรือมิได้ฟ้องคดีเรียกเงินค่าทดแทนต่อศาลภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง หรือได้แจ้งเป็น หนังสือสละสิทธิไม่รับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ผู้ใดจะเรียกร้องเงินค่าทดแทนนั้นอีกไม่ได้

(มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๐ ทวิ ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕)

ได้พิจารณาคำร้องแล้ว มีประเด็นวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องมีสิทธิให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้ง มาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้ง ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้น ตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่ศาลปกครองกลางส่งความเห็นของคู่ความ ซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย เป็นกรณีที่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ร้องมีสิทธิให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งได้และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาพิพากษาวินิจฉัย คำร้องนี้

ประเด็นตามคำร้องทั้งสองว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้แก่ประชาชน ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ บทบัญญัติมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจแก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินการต่าง ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามหน้าที่ของตนได้หลายประการ คือ มาตรา ๒๘ บัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ในการสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงาน เพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในการดำเนินการเพื่อสร้างและบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจพนักงานหรือลูกจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ เข้าไปใช้สายหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้เคหสถานเป็นการชั่วคราว ตามเงื่อนไขที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวกำหนดไว้ มาตรา ๒๙ บัญญัติให้อำนาจแก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตในการเดินสายไฟฟ้า กำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า และดำเนินการเดินสายไฟฟ้าโดยมาตราดังกล่าวให้อำนาจแก่ทางการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ กล่าวคือให้อำนาจในการ

(๑) เดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ปึกหรือตั่งเสา สถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือน

(๒) ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า โดยประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และจัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ที่ประกาศกำหนดเขตนั้นตามสมควร

(๓) รื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้นกิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า

ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ต้องแจ้งหรือประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบล่วงหน้า เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินสามารถยื่นคำร้องคัดค้านไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด มาตรา ๓๐ บัญญัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนแก่

เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในกรณีการใช้ที่ดินปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าการใช้ที่ดินปักหรือตั้งสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้าและการรื้อถอน โรงเรือนหรือทำลายต้นไม้ในที่ดินที่ใช้ประโยชน์เพื่อการดังกล่าว การจ่ายค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นต้องเป็นธรรม และการรับค่าทดแทนตามมาตราดังกล่าวถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่ยอมรับ หรือไม่สามารถตกลงเรื่องค่าทดแทนดังกล่าวได้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ มีอำนาจนำเงินจำนวนดังกล่าวไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น โดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะราย และแจ้งประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบ ถือว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ได้ทำการชดเชยต่อการใช้ที่ดินให้แล้ว นอกจากนี้ มาตรา ๓๖ ได้บัญญัติให้อำนาจการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ เมื่อมีความจำเป็นในการหาแหล่งพลังงานไฟฟ้า สามารถเวนคืนที่ดินได้ด้วย

ปัญหาที่ต้องพิจารณามีว่า การที่พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ กำหนดให้อำนาจการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ในการใช้อำนาจรัฐเพื่อจัดหาพลังงานไฟฟ้าถือว่าเป็นบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน การใช้อำนาจเดินสายไฟฟ้าผ่านที่ดิน หรือรื้อถอนโรงเรือน หรือทำลายสิ่งก่อสร้าง ตลอดจนต้องตัดฟันต้นไม้ในเขตเดินสายไฟฟ้า จะกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่ เห็นว่า นอกจากอำนาจตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ แล้ว การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ยังมีอำนาจอื่น ๆ ที่มีผลต่อเนื่องกัน คือ

มาตรา ๓๑ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันอาจเป็นอันตรายแก่ระบบไฟฟ้าในเขตเดินสายไฟฟ้า

มาตรา ๓๒ ในเขตเดินสายไฟฟ้า ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่น ปลุกต้นไม้หรือพืชผล เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก กฟผ. การอนุญาตนั้นให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ กฟผ. กำหนด

โรงเรือนหรือสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น ต้นไม้หรือพืชผลที่ปลูกขึ้น โดยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือไม่ได้รับอนุญาตจาก กฟผ. ให้ กฟผ. มีอำนาจรื้อถอน ทำลายหรือตัดฟัน ตามควรแก่กรณีโดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน

มาตรา ๓๓ เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยให้ กฟผ. มีอำนาจทำลายหรือตัดฟัน ตัดต้นกิ่ง หรือรากของต้นไม้ ที่อยู่ใกล้ระบบไฟฟ้า แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้ทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควร

ในกรณีที่ต้นไม้ล้มมีอยู่ก่อนการสร้างระบบไฟฟ้า ให้ กฟผ. จ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้นไม้เท่าที่ควรเสียหายเพราะการกระทำนั้น

มาตรา ๓๔ ในกรณีจำเป็นเพื่อตรวจ ซ่อมแซม หรือแก้ไขระบบไฟฟ้า พนักงานหรือลูกจ้างอาจเข้าไปในสถานที่ของบุคคลใดในเวลาใดก็ได้ เมื่อได้แจ้งให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองทราบแล้ว และให้นำมาตรา ๒๘ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน มีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยถึง ๕๗ มาตรา และมีบทบัญญัติการใช้อำนาจของรัฐไว้โดยวางกรอบไว้อย่างละเอียดและจริงจังตามมาตรา ๒๖ การใช้ อำนาจขององค์กรรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญกำหนด มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและตามที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ผูกพันทุกองค์กรของรัฐ มาตรา ๒๘ บุคคลสามารถยกบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ เพื่อใช้สิทธิทางศาลและเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง รัฐจะออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันสมควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เห็นว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ เป็นหน่วยงานของรัฐเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ทำหน้าที่ทางด้านกิจการไฟฟ้า รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น การเข้าใช้สอย

หรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่นตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ และการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มีอำนาจตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ที่จะกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า และเดินสายไฟฟ้าผ่านที่ดินใด ๆ โดยประกาศความกว้างของแนวสายไฟฟ้าข้างละ ๕ เมตร ๑๒ - ๒๕ เมตร ๒๐ - ๒๕ เมตร หรือ ๓๕ - ๔๐ เมตร ตามขนาดของสายส่งไฟฟ้า ๖๕ กิโลโวลต์ ๑๑๕ กิโลโวลต์ ๒๓๐ กิโลโวลต์ และ ๕๐๐ กิโลโวลต์ ตามลำดับ และห้ามปลูกสร้างอาคารบ้านเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นทุกชนิด ในเขตเดินสายไฟฟ้า ห้ามปลูกต้นไม้หรือพืชผลจากแนวเสา ๔ เมตร นอกนั้นห้ามปลูกต้นไม้หรือพืชผล ซึ่งเมื่อเจริญเติบโตเต็มที่แล้วมีความสูงเกินกว่า ๓ เมตร ห้ามปลูกอ้อยในบริเวณพื้นที่ในเขตเดินสายไฟฟ้าของสายส่งไฟฟ้าระดับแรงดัน ๕๐๐ กิโลโวลต์ เป็นต้น ดังนั้น เจ้าของที่ดินที่ถูกกำหนดเดินสายไฟฟ้าผ่านจึงถูกรอนสิทธิในที่ดินซึ่งตนเองมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยผลของบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว แม้เจ้าของยังคงมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกเดินสายไฟฟ้าต่อไปภายใต้ข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินบางประการตามนัยมาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยมาตรา ๓๐ กำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นด้วย

ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐมีหน้าที่จัดให้มีการสาธารณูปโภคแก่ประชาชน การจัดการไฟฟ้าเป็นสาธารณูปโภคประเภทหนึ่งที่สำคัญและมีความสำคัญมาก พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้กำหนดให้อำนาจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในการใช้อำนาจรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านไฟฟ้าแก่ประชาชน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ บัญญัติให้รัฐสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ซึ่งการเวนคืนเป็นเรื่องหนึ่งต่างหากจากเรื่องนี้ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง แสดงว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินซึ่งเจ้าของทรัพย์สินสามารถใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ทั้งเหนือพื้นดิน และมาตรา ๒๙ เปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ แต่กฎหมายดังกล่าวต้องไม่มีผลเป็นการกระทบกระเทือนถึงแก่นหรือสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพได้ หากกฎหมายมีลักษณะดังกล่าว ย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับมิได้ มาตรการดังกล่าวเป็นหลักประกันมิให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพให้กระทบกระเทือน

