

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๕ - ๔๖/๒๕๔๗

วันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีรวมสองคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๐/๒๕๔๕ และคดี
หมายเลขดำที่ ๒๓๘๗/๒๕๔๕ รวมสองคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖๔ โดยมีข้อเท็จจริง ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง นางวิชุดา องค์โฆสิต ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๕๖๑ ตำบลบางสมัคร
อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา เนื้อที่ ๘ ไร่ ๒ งาน ๔๘ ตารางวา การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
(กฟผ.) ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ออกประกาศกำหนดเขตสำรวจสายส่งไฟฟ้าขนาด ๒๓๐ กิโลโวลต์ เพื่อเชื่อมโยง
แหล่งผลิตไฟฟ้าเข้าสู่ระบบการไฟฟ้าไปยังสถานีไฟฟ้าย่อยคลองใหม่ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี
ไปปรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้า เนื้อที่ ๓ ไร่ ๒ งาน ๔๔.๓ ตารางวา ประเภทที่ว่าง
เป็นเงิน ๑๗,๓๒๕,๕๕๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ไปปรับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ
แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้นำเงินค่าทดแทนจำนวน ๑๗,๓๒๕,๕๕๐ บาท ฝากไว้ ณ ธนาคารออมสิน และ
หากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจค่าทดแทนจำนวนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่
ได้รับหนังสือ

ผู้ฟ้องคดีจึงได้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๐/๒๕๔๕ เมื่อ
วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๕ โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
คือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีจะเข้า
ครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้โดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ แต่ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้า
ฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดวิธีการเวนคืนไว้ หรือถือเสมือนการเวนคืน
ทั้งตามรัฐธรรมนูญก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีเข้าไปครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของผู้
ฟ้องคดี และแม้รัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ก็ตาม

แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเช่นว่านั้นต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ให้อำนาจแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างกว้างขวาง ไม่มีขอบเขต จึงถือได้ว่ากฎหมายดังกล่าว มีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีในการใช้สอยหรือใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๙ และก่อนที่ศาลปกครองกลางจะพิจารณาคดีนี้ขอให้ศาลปกครองกลางส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและมีมติเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๕ รับคำร้องไว้พิจารณาและวินิจฉัย พร้อมทั้งแจ้งสำนักงานศาลปกครองทราบ และแจ้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หากประสงค์จะเสนอความเห็นหรือส่งเอกสารอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้สามารถยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

คำร้องที่สอง นายเจริญ สกุลดี ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๑๗๐๓, ๑๑๖๕๘ และเป็นเจ้าของที่ดินร่วมกับบุคคลอื่นตามโฉนดเลขที่ ๑๑๗๐๔ ที่ดินทั้ง ๓ โฉนด ตั้งอยู่หมู่ ๕ ตำบลบึงน้ำรักษ์ อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีพบว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และบริวารได้บุกรุกเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโฉนดเลขที่ ๑๑๗๐๓ เดือนพฤษภาคม ๒๕๔๕ กฟผ. และบริวารได้บุกรุกเข้าไปในที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๑๗๐๔ โดยเดินสายไฟฟ้าแรงสูงเหนือที่ดินดังกล่าว และบุกรุกเข้าไปในที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๑๖๕๘ ตัดฟันต้นไม้ในที่ดินแปลงดังกล่าวเช่นเดียวกัน โดย กฟผ. เข้าไปใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการ กฟผ. ไว้ก่อนแล้ว

กฟผ. เข้าไปใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) มาตรา ๓๒ และมาตรา ๕๖ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่ใช่กฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน และไม่ใช่มกฎหมายที่ให้อำนาจ กฟผ. เว้นคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ให้อำนาจ กฟผ. ไว้กว้างขวางกว่าอำนาจเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ คือให้ กฟผ. มีอำนาจบุกรุกเข้าไปใช้ที่ดินของเอกชนโดยไม่ต้องเวนคืน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ โดยมีเหตุผล ดังนี้

(๑) มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) มิใช่เรื่องการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน กรณีรัฐเข้าไปใช้ที่ดินของเอกชนต้องเป็นเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่กฎหมายมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) มิใช่กฎหมายที่ให้อำนาจ กฟผ. เวนคืน

(๒) มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) ให้อำนาจพิเศษแก่ กฟผ. ใช้ที่ดินของเอกชนโดยไม่ต้องเวนคืน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ซึ่งรัฐเข้าไปใช้อสังหาริมทรัพย์ของเอกชนโดยไม่ได้เวนคืน ย่อมจะกระทำมิได้ และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เพราะเป็นบทบัญญัติให้ใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และยกเลิกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรอง

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติ เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๖ รับไว้พิจารณาและวินิจฉัยพร้อมทั้งให้แจ้งสำนักงานศาลปกครองและ กฟผ. ทราบ

กฟผ. มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๕ และหนังสือลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๖ ส่งความเห็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ศาลรัฐธรรมนูญทราบ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายเฉพาะที่จัดตั้ง กฟผ. ขึ้น เพื่อดำเนินกิจการผลิต จัดส่งและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า และให้อำนาจ กฟผ. ในการเข้าไปใช้สอย ครอบครอง รวมทั้งรื้อถอนทรัพย์สินของบุคคลอื่น โดยมีขอบเขตจำกัดเฉพาะกรณีที่ กฟผ. ดำเนินการสำรวจ เพื่อหาแหล่งพลังงาน สถานที่ในการสร้างเขื่อน โรงไฟฟ้า ส่งและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ดูแลบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า รวมทั้งประกาศกำหนดเขตดินสายไฟฟ้าเพื่อความปลอดภัย โดยกฎหมายกำหนดว่า กฟผ. ต้องดำเนินการตามขั้นตอนอย่างไร อีกทั้งต้องจ่ายค่าทดแทนในการดำเนินการดังกล่าว และในกรณีเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน กฎหมายกำหนดให้ กฟผ. จ่ายค่าทดแทนเช่นกัน นอกจากนี้ ในกรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนก็ยังมีสิทธิฟ้องศาลภายใน ๑ ปี นับแต่ได้รับแจ้งจาก กฟผ.

การที่ กฟผ. เข้าไปใช้สอย ครอบครองทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี เป็นการไปใช้สอยเพื่อสร้างสายส่งไฟฟ้า ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบไฟฟ้า โดย กฟผ. ใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เมื่อ กฟผ. จ่ายค่าทดแทนให้เจ้าของ ผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่น กฟผ. ก็มีได้โอนทรัพย์สินดังกล่าว

ไปเป็นทรัพย์สินของ กฟผ. แต่ประการใด กฟผ. จึงไม่ได้ใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าว นอกจากนี้ หาก กฟผ. มีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างระบบไฟฟ้า กฟผ. สามารถดำเนินการตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมจึงเป็นกฎหมายเฉพาะที่จำกัดสิทธิของบุคคล ซึ่งมีขอบเขตจำกัด มิได้ให้อำนาจแก่ กฟผ. โดยไม่มีขอบเขต

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องที่หนึ่งและคำร้องที่สองแล้วเห็นว่า ประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง คำร้องมีสาระสำคัญอย่างเดียวกัน จึงมีมติให้รวมพิจารณาคำร้องทั้งสองคำร้องเข้าด้วยกันและให้เชิญ ผู้แทน กฟผ. ชี้แจงเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และฉบับ แก้ไขเพิ่มเติม ในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าว มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙

เจ้าหน้าที่ กฟผ. ที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าการ กฟผ. รวม ๕ คน ได้ร่วมชี้แจงพร้อมตอบ ข้อสอบถามต่อที่ประชุมคณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๗ ณ ห้องประชุม คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

ประเด็นแรก การใช้ดุลพินิจของ กฟผ. กรณีเข้าไปใช้สอยหรือการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ของบุคคลอื่นตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ รวมทั้งการเข้าไปใช้สอยหรือการครอบครอง กรณีที่ เป็นการเวนคืนตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ดังนี้

การใช้อำนาจของ กฟผ. ตามมาตรา ๒๘ ของพระราชบัญญัติการไฟฟ้า ฯ มี ๒ ประการ ประการที่หนึ่ง เพื่อกระทำการกิจซึ่งเป็นงานประจำ ประกอบด้วย ๑) เพื่อการบำรุงดูแลรักษาระบบส่ง ไฟฟ้าซึ่งมีอยู่แล้วของ กฟผ. ๒) เพื่อป้องกันอันตรายหรือความเสียหายต่าง ๆ ที่จะเกิดแก่ระบบไฟฟ้า เป็นการเข้าไปใช้สอยชั่วคราวเท่านั้น และต้องไม่ใช่เป็นเคหสถาน ประการที่สอง เพื่อศึกษาลำรวจข้อมูลต่าง ๆ ตามโครงการ ประกอบด้วย ลำรวจหาข้อมูลเพื่อสร้างระบบไฟฟ้า เพื่อหาแหล่งพลังงานและเพื่อหาสถานที่ สำหรับใช้ก่อสร้างโรงไฟฟ้าประเภทต่าง ๆ โดยสรุปเป็นการเข้าไปใช้ชั่วคราวและมีใช้การเข้าไปครอบครอง เคหสถานแต่ประการใดทั้งสิ้น

การใช้อำนาจตามมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ เมื่อจะทำการก่อสร้างระบบส่ง หมายถึง สร้างเสาและสายส่งไฟฟ้า โดยจะระบุขนาดความกว้างจากศูนย์กลางของเสาออกไปในแต่ละด้านว่าจะมีความกว้างเท่าไร และการใช้อำนาจเข้าไปใช้สอยหรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ เป็นการชั่วคราว เพื่อรื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างหรือตัด หรือโค่นต้นไม้ เพื่อเตรียมการก่อสร้าง แต่ก่อนเข้าไปตัดโค่นต้นไม้หรือทำการก่อสร้าง กฟผ. จะมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้น ๆ ได้รับทราบ หากไม่เห็นด้วยให้ใช้สิทธิโต้แย้งไปยังคณะกรรมการ กฟผ. ภายใน ๓๐ วัน เพื่อที่คณะกรรมการฯ จะได้วินิจฉัยข้อโต้แย้ง

สำหรับการใช้ดุลพินิจตามมาตรา ๓๖ เมื่อมีความจำเป็นต้องจัดให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างหรือใช้เป็นที่ตั้งโรงไฟฟ้าประเภทต่าง ๆ จึงแตกต่างจากมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๕ เพราะมาตรา ๒๘ เป็นการรบกวนสิทธิเพียงชั่วคราว แต่มาตรา ๒๕ เป็นการรอนสิทธิและมาตรา ๓๖ เป็นการโอนกรรมสิทธิ์

ประเด็นที่สอง แนวทางปฏิบัติในการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ได้กำหนดขั้นตอนไว้ตามลำดับ ตามบทนิยามในมาตรา ๔ ให้คำจำกัดความ “เขตเดินสายไฟฟ้า” หมายความว่า บริเวณที่ที่จะเดินสายส่งไฟฟ้าโดยมีความกว้างจากแนวศูนย์กลางของเสาสายส่งไฟฟ้าด้านละไม่เกินสี่สิบเมตร รายละเอียดที่ กฟผ. ถือปฏิบัติทั่วประเทศแบ่งได้ ๓ ขนาด คือ

- ก. ขนาดแรงดัน ๑๒๕ กิโลโวลต์ ได้กำหนดไว้ข้างละไม่เกิน ๑๒ เมตร
- ข. ขนาดแรงดัน ๒๓๐ กิโลโวลต์ ได้กำหนดไว้ข้างละ ๒๐ เมตร
- ค. ขนาดแรงดัน ๕๐๐ กิโลโวลต์ เป็นสายส่งขนาดใหญ่ที่สุด กำหนดไว้ข้างละ ๓๐ เมตร

ประเด็นที่สาม หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจกำหนดค่าทดแทนการใช้ที่ดินและการเวนคืนใช้ราคาที่มีการซื้อขายกันในท้องตลาด หรือราคาที่ใช้เสียภาษีบำรุงท้องที่ หรือราคาที่ทางราชการกำหนดไว้เป็นทุนสำหรับใช้เก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ส่วนการใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าทดแทนเป็นอำนาจขององค์กรกลางที่เรียกว่า คณะกรรมการพิจารณาค่าทดแทนทรัพย์สินของจังหวัด แล้วแต่ว่าสายส่งพาดผ่านไปในจังหวัดใดก็ตั้งจังหวัดนั้น ๆ ภายในเขตท้องที่ให้เป็นคณะกรรมการฯ ในทางปฏิบัติ กฟผ. จ่ายค่าทดแทนกรณีมิใช่เวนคืน ที่น่าจ่าย ๕๐ เปอร์เซ็นต์ที่สวน ๑๐ เปอร์เซ็นต์ และที่บ้าน ๕๐ เปอร์เซ็นต์ ส่วนที่ตั้งเสาไฟฟ้าจ่าย ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์

สำหรับเหตุผลที่ กฟผ. ใช้สอยอสังหาริมทรัพย์เป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ และจ่ายค่าทดแทนให้ตามประเภทของอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมาย กฟผ. ต้องเข้าเงื่อนไขตามมาตรา ๓๖ เฉพาะตามมาตรา ๖ (๒) และมาตรา ๙ (๔) เท่านั้น นอกจากนั้น การเวนคืนที่ดินย่อมมีผลกระทบกับต้นทุนการผลิตไฟฟ้าและประชาชนต้องได้รับผลกระทบจากค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้นด้วย

ข้อพิจารณาเบื้องต้น ค่าโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่ง ความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่ความในคดีโต้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และฉบับแก้ไข เพิ่มเติม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ เพราะให้อำนาจ กฟผ. อย่างกว้างขวางไม่มีขอบเขต และกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดี ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวนี้ กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ขอบที่ศาลรัฐธรรมนูญ จะได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องทั้งสองคำร้อง ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติการไฟฟ้า ฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ หรือไม่

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

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติไว้ ดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ บัญญัติไว้ คือ

มาตรา ๒๖ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๗ “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๒๘ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๔๘ “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๔๙ “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าวต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ บัญญัติไว้ คือ

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๕

มาตรา ๗ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

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

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

(๒) ได้แจ้งหรือประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบล่วงหน้าดังต่อไปนี้

(ก) ในการสำรวจระบบไฟฟ้า หรือการป้องกันอันตราย หรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบไฟฟ้า หรือการบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า ให้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบล่วงหน้าเป็นการเฉพาะรายภายในเวลาอันสมควรแต่ไม่น้อยกว่าสามวัน

(ข) ในการสำรวจทั่วไปเพื่อเลือกแนวหรือที่ตั้งระบบไฟฟ้าหรือเพื่อหาแหล่งพลังงานตามมาตรา ๖ (๒) หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา ๕ (๔) ที่เหมาะสม ให้ประกาศ

กำหนดเขตสำรวจไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอหรือสำนักงานเขต และที่ทำการตำบลหรือแขวง ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และในราชกิจจานุเบกษาก่อนวันสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

(ก) ในการสำรวจเฉพาะแห่งภายหลังที่เลือกแนวที่ตั้งระบบไฟฟ้า หรือหาแหล่งพลังงาน ตามมาตรา ๖ (๒) หรือหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการตามมาตรา ๕ (๔) ที่เหมาะสมได้แล้ว หากเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นมิได้อาศัยอยู่ในเขตตำบลหรือแขวงที่กำลังสำรวจอยู่ และเป็นกรณีที่จะต้องสำรวจโดยเร่งด่วนให้ประกาศกำหนดเขตสำรวจไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ หรือสำนักงานเขต ที่ทำการตำบลหรือแขวง และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ ก่อนวันสำรวจไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

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

มาตรา ๘ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๐ ให้ กฟผ. จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นในกรณีดังต่อไปนี้

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

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด หรือหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบให้ กฟผ. นำเงินจำนวนดังกล่าวไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสิน ในชื่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น โดยแยกฝากเป็นบัญชีเฉพาะรายและถ้า มีดอกเบียหรือดอกผลใดเกิดขึ้นเนื่องจากการฝากเงินนั้น ให้ตกเป็นสิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นนั้นด้วย

เมื่อ กฟผ. นำเงินค่าทดแทนไปวางไว้ต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินตามวรรคสองแล้ว ให้ กฟผ. มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบโดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ ในกรณีหาตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบให้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันที่มีจำหน่ายในท้องถิ่นอย่างน้อยสามวันติดต่อกัน เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบ

หลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินและวิธีการในการรับเงินค่าทดแทนดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

มาตรา ๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

“มาตรา ๓๐ ทวิ ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะรับหรือไม่รับเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. วางไว้หรือฝากไว้ ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ กฟผ. ได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคสามแล้ว

การฟ้องคดีต่อศาลตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุให้การครอบครองหรือใช้สิ่งหรือทรัพย์สินหรือรถถนนหรือการทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้นหรือการดำเนินการใด ๆ ของพนักงานหรือลูกจ้างต้องระงับหรือหยุดลง

ในกรณีที่ศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่าย วางหรือฝากเงินค่าทดแทนนั้น

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นพอใจและได้รับเงินค่าทดแทนไปแล้วหรือมิได้ฟ้องคดีเรียกเงินค่าทดแทนต่อศาลภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง หรือได้แจ้งเป็นหนังสือสละสิทธิไม่รับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ผู้ใดจะเรียกร้องเงินค่าทดแทนนั้นอีกไม่ได้”

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๒๕ “ในการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ให้ กฟผ. มีอำนาจ

(๑) เดินสายส่งไฟฟ้าหรือจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดปักหรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือน

(๒) ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า โดยประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และจัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ที่ประกาศ กำหนดเขตนั้นตามสมควร

(๓) รื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า

ก่อนที่จะดำเนินการตาม (๑) หรือ (๓) ให้ กฟผ. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้น ไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัย ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการให้เป็นที่สุด”

พิจารณาแล้วเห็นว่า

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง มิให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขต แห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายตามเงื่อนไข ที่รัฐธรรมนูญกำหนด เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้า ฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๕ จะเห็นได้ว่า มาตรา ๒๘ ให้อำนาจ กฟผ. ในงานประจำเพื่อการบำรุงดูแลและรักษาระบบส่งไฟฟ้าที่มีอยู่แล้ว และเพื่อป้องกันอันตรายหรือความเสียหายที่เกิดแก่ระบบไฟฟ้า และเพื่อสำรวจข้อมูลเพื่อการสร้าง ระบบไฟฟ้า และหาสถานที่เพื่อใช้ก่อสร้างโรงไฟฟ้า สำหรับมาตรา ๓๐ กำหนดให้ กฟผ. จ่ายเงิน ค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายมาตรานี้ นอกจากนี้ตามมาตรา ๓๐ ทวิ ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือ ผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่ วันที่ กฟผ. ได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม แล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๕ มาตรา ๒๘ และ

มาตรา ๓๐ เป็นกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง โดยให้อำนาจ กฟผ. เข้าไปใช้สายทรัพย์สินของบุคคลอื่น โดยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินยังอยู่ที่เจ้าของทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ในการสร้างสายไฟฟ้าสำหรับส่งและจำหน่ายไฟฟ้า และบำรุงรักษาสายไฟฟ้า อันเป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาประเทศ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ กฟผ. ต้องจ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หากไม่พอใจเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนด สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีได้ การใช้ทรัพย์สินของบุคคลอื่นในกรณีสำรวจและก่อสร้างสายไฟฟ้า และจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน จึงเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ สามารถดำเนินการได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และโดยที่มิใช่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕

ประเด็นที่สอง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่น สำหรับพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๕ ให้อำนาจ กฟผ. เพื่อก่อสร้างเสาและสายส่งไฟฟ้า และรื้อถอนอาคารสิ่งก่อสร้าง หรือตัดหรือโค่นต้นไม้ เพื่อเตรียมการก่อสร้างเพื่อเดินสายไฟฟ้า โดยก่อนดำเนินการ กฟผ. ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการ กฟผ. เพื่อวินิจฉัยภายในกำหนดสามสิบวันและเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๐ ทวิ ประกอบ จะเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำร้องหรือเจ้าของทรัพย์สินหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของ กฟผ. ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย กล่าวคือ มาตรา ๓๐ กำหนดให้ กฟผ. จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น และมาตรา ๓๐ ทวิ ให้อำนาจเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปี หากไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนที่

กฟผ. กำหนด ด้วยเหตุนี้การใช้อำนาจของ กฟผ. ตามมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ประกอบมาตรา ๒๕ และ กฟผ. สามารถดำเนินการได้ โดยไม่ต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และการกระทำของ กฟผ. ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๕ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ซึ่งเป็นบททั่วไปในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕ และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ