

การจ่ายอมให้เดินทาง...มิใช่จ่ายอมให้ปักเสาไฟฟ้า

โดย นางสาวเบญญาภา ไชยคำมี พนักงานคดีปกครอง ๔
ตรวจแก้ไขโดย นางสาวปรานี สุขศรี พนักงานคดีปกครอง ๗
สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ

ถึงแม้ “รัฐ” ซึ่งเป็นเจ้าของ “อำนาจมหาชน” จะมีเอกสิทธิ์ทางปกครองเหนือประชาชนก็ตาม แต่การใช้อำนาจมหาชนนั้น ก็เป็นไปเพียงเพื่อให้รัฐสามารถควบคุมและบังคับการให้การปฏิบัติการกิจในการจัดทำ “ประโยชน์สาธารณะ” เพื่อความสุขและเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน บรรลุผลสำเร็จเท่านั้น มิได้หมายความว่ารัฐจะใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ เข้าไปแทรกแซงหรือก้าวก่ายสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ตามอำเภอใจโดยไม่มีขอบเขต เพราะแท้ที่จริงแล้ว การปฏิบัติการกิจของ “รัฐ” ยังตกอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพอันชอบธรรมของเอกชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น และหากยังขึ้นอ้างความเป็นเจ้าของอำนาจมหาชน ปฏิบัติการกิจใดๆ จนกระทั่งละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน “รัฐ” ย่อมมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบ ต่อผลของการกระทำดังกล่าว

ดังเช่นคดีตัวอย่างจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๙/๒๕๕๑ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ดำเนินการจัดให้มีกระแสไฟฟ้าเพื่อให้บริการแก่ประชาชนกลุ่มหนึ่งในเขตเทศบาลตำบล โดยได้ปักเสาไฟฟ้าและเดินสายส่งไฟฟ้ารุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ โดยไม่ได้รับความยินยอม ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้องขอให้รื้อถอนเสาไฟฟ้าและสายไฟฟ้าออกไปจากที่ดิน แต่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเพิกเฉยโดยอ้างว่าได้ดำเนินการตามคำขอขยายเขตไฟฟ้าจากเทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จนแล้วเสร็จโดยไม่มีการทักท้วงหรือคัดค้านและที่ดินพิพาทเป็นทางภาระจ่ายอมตามคำพิพากษาของศาลจังหวัด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิด เป็นการรบกวนสิทธิครอบครองที่ดินทำให้ได้รับความเสียหาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้รื้อถอนเสาไฟฟ้าและสายไฟฟ้าดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ และเป็นหน่วยงานทางปกครอง การจะดำเนินการใดๆ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ จึงจะสามารถกระทำได้และต้องกระทำภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยถูกต้องตามกฎหมาย รูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น การดำเนินการขยายเขตระบบจำหน่ายไฟฟ้าโดยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคขยายเขตระบบจำหน่ายไฟฟ้าเองเป็นการใช้อำนาจมหาชน ซึ่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๑ (๒) ให้อำนาจการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเดินสายส่งไฟฟ้าเข้าไปในที่ดินของบุคคลใดๆ ได้ หากพื้นที่นั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน แต่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนในการใช้ที่ดินแก่เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองหรือผู้ทรงสิทธิอื่นด้วยจำนวนที่เป็นธรรม แต่หากเอกชนเป็นผู้ยื่นคำขอขยายเขตระบบจำหน่ายไฟฟ้า ระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยการใช้ไฟฟ้าและ

บริการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้ผู้ยื่นคำขอต้องนำหนังสือยินยอมของเจ้าของที่ดินหรือเจ้าของอาคารตามแบบฟอร์มของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมามอบให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคถือไว้เป็นหลักฐาน และก่อนที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะดำเนินการ ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของที่ดินทราบเพื่อให้มีโอกาสโต้แย้ง ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการกระทำทางปกครองที่ต้องชอบด้วยกฎหมาย โปร่งใส และเป็นธรรมกับผู้ที่เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครอง

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ให้ความยินยอมเป็นหนังสือประกอบคำขอของเทศบาลตำบลที่ยื่นขอขยายเขตระบบจำหน่ายไฟฟ้า และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ไม่ได้มีหนังสือแจ้งถึงการที่จะดำเนินการตามคำขอของเทศบาลตำบลที่ต้องใช้ที่ดินบางส่วนของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นที่ปักเสาไฟฟ้าและเดินสายส่งไฟฟ้าและไม่ได้ตรวจสอบให้ดีเสียก่อนว่าที่ดินนั้นอยู่ภายใต้ภาระจำยอมเรื่องทางเดินและการปักเสาพาดสายไฟฟ้าหรือไม่ ซึ่งหากได้ใช้ความรอบคอบตรวจสอบหลักฐานทางทะเบียนที่ดินก็จะทราบว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่มีการจดทะเบียนภาระจำยอมใดๆ การกล่าวอ้างว่าที่ดินพิพาทเป็น “ทางภาระจำยอม” ที่ราษฎรใช้เป็นทางออกสู่ถนนสาธารณะและศาลจังหวัดได้พิพากษาให้ที่ดินเป็นทางภาระจำยอมแล้วนั้น ไม่อาจรับฟังได้ เพราะคำพิพากษาดังกล่าวมีผลผูกพันเฉพาะผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันกับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ทั้งประเด็นตามฟ้องเป็นเรื่อง “ทางจำเป็นหรือทางภาระจำยอม” ไม่ใช่ “ภาระจำยอมเรื่องการปักเสาไฟฟ้าและวางพาดสายไฟฟ้า” ดังนั้น การปักเสาไฟฟ้าและเดินสายส่งไฟฟ้าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยผลการจึงเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการดำเนินการขยายเขตบริการไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ทำให้สิทธิในการใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงพิพากษาให้รื้อถอนเสาไฟฟ้าและสายส่งไฟฟ้าที่รุกล้ำที่ดิน

คดีนี้นอกจากศาลปกครองจะวางหลักการปฏิบัติราชการที่ดีในประเด็นการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองแล้ว ยังเป็นข้อเตือนใจที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดว่าถึงแม้จะเป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนแทน “รัฐ” ในการปฏิบัติภารกิจต่างๆ เพื่อประโยชน์ของมหาชนก็ตาม แต่หากการที่ทำการไปนั้นไม่ถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากจะไม่ก่อประโยชน์ต่อมหาชนตามเจตจำนงของรัฐแล้ว ยังส่งผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนที่จะดำรงชีวิตอยู่อย่างสงบสุข ฉะนั้น ก่อนที่จะลงมือปฏิบัติภารกิจใดๆ จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องตรวจสอบหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนวิธีการต่างๆ ที่กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ รวมทั้งการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามความเหมาะสมอย่างรอบคอบและรอบด้าน ดังเช่นคดีพิพาทนี้ หากหน่วยงานทางปกครองได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างรอบคอบเสียก่อนก็จะพบว่าไม่ได้มีการจดทะเบียนภาระจำยอมให้มีผลผูกพันในทางกฎหมายและประเด็นที่ศาลจังหวัดพิพากษาก็เป็นเรื่อง “ภาระจำยอมให้เดินทาง...มิใช่จำยอมให้ปักเสาไฟฟ้า” แต่อย่างใด