

ปักเสาไฟฟ้าในหมู่บ้าน ... แต่ผู้อนุญาตไม่มีอำนาจ ! จึงไม่ชอบและต้องรื้อถอน

นางสาวจิตติพร ปานไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในหมู่บ้านจัดสรร อันเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสัญญาหรือแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ซึ่งตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรนั้น พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะต้องบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำนั้นต่อไป และจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ (มาตรา 4 และมาตรา 43 วรรคหนึ่ง)

อย่างไรก็ดี ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในหมู่บ้านจัดสรรก็ต่อเมื่อได้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายหลังจากที่ครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษาแล้ว ตามลำดับ ดังต่อไปนี้ (1) ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และ (2) ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ (มาตรา 44 วรรคหนึ่ง) ซึ่งในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 กำหนดให้ต้องมีการยื่นคำขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินอันจะมีผลให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคล และให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรรเป็นผู้ดำเนินการของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามกฎหมาย (มาตรา 45 และมาตรา 46)

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ หากผู้จัดสรรที่ดินได้ทำหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในหมู่บ้านจัดสรรในขณะที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเนื่องจากจดทะเบียนเลิกบริษัทและจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีไปแล้ว และกรณียังมิได้มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรให้ถูกต้องแต่อย่างใด การที่หน่วยงานทางปกครองได้เข้าไปดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับสาธารณูปโภคในหมู่บ้านจัดสรรตามที่ประธานหมู่บ้านมีหนังสือร้องขอ การกระทำของหน่วยงานทางปกครองดังกล่าวถือเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นกรณีของบริษัทเอกชนซึ่งได้รับใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดินโดยได้จดทะเบียนเลิกบริษัทและจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีไปแล้ว แต่ได้ไปทำสัญญาอนุญาตให้การไฟฟ้านครหลวงเข้าไปปักเสาไฟฟ้าเพื่อติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าแรงสูงบริเวณสนามเด็กเล่นของหมู่บ้าน

ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบค้นเป็นผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรแห่งหนึ่ง โดยมีบริษัท ก. จำกัด เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และเป็นผู้จัดสรรที่ดิน ซึ่งได้มีการจดทะเบียนกันพื้นที่ส่วนหนึ่งไว้เป็นสาธารณูปโภคประเภทสนามเด็กเล่น ต่อมาปรากฏว่าบริษัท ก. จำกัด และหมู่บ้านโดยนาย ข. ในฐานะประธานหมู่บ้าน ได้ไปทำสัญญาอนุญาตให้การไฟฟ้านครหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ติดตั้งอุปกรณ์ระบบจ่ายไฟฟ้า จากนั้น เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ทำการปักเสาไฟฟ้าที่บริเวณริมสนามเด็กเล่นของหมู่บ้าน จำนวน 2 ต้น เพื่อเตรียมติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าแรงสูง ซึ่งปัจจุบันผู้ถูกฟ้องคดียังมิได้มีการติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าและได้ระงับการดำเนินการดังกล่าวไว้ชั่วคราวแล้ว เนื่องจากมีการคัดค้านจากผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านบางส่วน

ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 24 เห็นว่า การดำเนินการปักเสาไฟฟ้างดงามของผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมของที่ดินสนามเด็กเล่นซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรรลดลงหรือเสื่อมความสะดวก และนาย ข. ประธานหมู่บ้านซึ่งเป็นผู้ลงลายมือชื่อในสัญญาอนุญาตให้ติดตั้งอุปกรณ์ระบบจ่ายไฟฟ้าก็ไม่มีอำนาจกระทำการแทนบริษัท ก. จำกัด ผู้จัดสรรที่ดิน และไม่มีอำนาจนำที่ดินที่ตกอยู่ในภาระจำยอมไปอนุญาตให้มีการปักเสาไฟฟ้าได้ ประกอบกับหมู่บ้านไม่มีนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร จึงน่าจะตีความฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการรื้อถอนเสาไฟฟ้าออกจากสนามเด็กเล่นของหมู่บ้าน

การที่การไฟฟ้านครหลวงเข้าไปดำเนินการปักเสาไฟฟ้าบริเวณสนามเด็กเล่นของหมู่บ้านเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่? เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 กำหนดให้การไฟฟ้านครหลวงมีอำนาจเดินสายส่งศักย์สูงย่อยหรือสายส่งศักย์ต่ำไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดๆ หรือปัก หรือตั้งเสา สับเสตชั้นหรืออุปกรณ์ต่างๆ ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน และก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าว ให้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่บริษัท ก. จำกัด ซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน ได้จดทะเบียนเลิกบริษัทและจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีแล้ว จึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จะทำสัญญาอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีติดตั้งอุปกรณ์ระบบจ่ายไฟฟ้าได้ อีกทั้งบริษัทดังกล่าวมีหน้าที่บำรุงรักษาสถาปัตยกรรมของหมู่บ้าน และจะกระทำการใดที่เป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจ่ายอมลดลงหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ การทำสัญญาดังกล่าวจึงขัดกับบทบัญญัติในมาตรา 43 วรรคหนึ่ง และมาตรา 44 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 นอกจากนี้ การที่หมู่บ้านไม่ได้จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร มีแต่คณะกรรมการหมู่บ้านซึ่งเจ้าของรวมในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นมาเป็นตัวแทนในการดูแลจัดการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคต่าง ๆ โดยเก็บค่าบริการเพื่อเป็นค่าใช้จ่าย คณะกรรมการหมู่บ้านจึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำสัญญาในนามของหมู่บ้านได้ ดังนั้น สัญญาอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีติดตั้งอุปกรณ์ระบบจ่ายไฟฟ้าจึงเป็นสัญญาที่ทำโดยปราศจากอำนาจ และไม่มีผลใช้บังคับ

เมื่อหมู่บ้านไม่ได้จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร จึงไม่มีผู้แทน และต้องถือว่าผู้ที่อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรทุกหลังคาเรือนเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะเสมือนเป็นเจ้าของรวมในสนามเด็กเล่นที่เป็นสาธารณูปโภคของหมู่บ้าน และมีสิทธิใช้สอยและใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าวอันตกอยู่ในภาระจ่ายอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรทุกหลังคาเรือน การจัดการทรัพย์สินจึงต้องตกลงโดยคะแนนข้างมากตามมาตรา 1358 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง ดังนั้น หากเจ้าของรวมที่มีคะแนนข้างมากตกลงยินยอมให้ติดตั้งอุปกรณ์ระบบจ่ายไฟฟ้าในสนามเด็กเล่นอันเป็นสาธารณูปโภคของหมู่บ้านได้ ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีอำนาจดำเนินการดังกล่าวได้ การที่นาย ข. ประธานหมู่บ้านซึ่งไม่ใช่ผู้แทนของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามกฎหมาย ได้ขอให้มีการติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าแรงสูงบริเวณสนามเด็กเล่นของหมู่บ้าน โดยอ้างเอกสารแสดงความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้าน (มีผู้เห็นด้วย 340 หลังคาเรือน และไม่เห็นด้วย 4 หลังคาเรือน) ซึ่งเป็นเพียงการทำเครื่องหมายในช่องเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย โดยไม่มีการให้ข้อมูลอย่างถูกต้องครบถ้วนเพื่อประกอบการพิจารณาและไม่มีลายมือชื่อเจ้าของบ้าน อีกทั้งวิธีการขอความเห็นก็ไม่รัดกุมและข้อบกพร่องหลายประการ จึงไม่อาจรับฟังได้ว่าคะแนนข้างมากได้อนุญาตให้ดำเนินการได้ นอกจากนี้ แม้การติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าดังกล่าวจะเป็นอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายที่ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำได้ แต่การใช้อำนาจจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนด เมื่อก่อนการเข้าดำเนินการปักเสาไฟฟ้าในสนามเด็กเล่นของหมู่บ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของบ้านจัดสรรทุกหลังคาเรือนทราบ เพื่อให้โอกาสคัดค้านและแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำไปยังคณะกรรมการการไฟฟ้านครหลวงพิจารณา จึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนของมาตรา 35 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการปักเสาไฟฟ้าขนาดใหญ่จำนวน 2 ต้น เพื่อติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าในบริเวณสนามเด็กเล่นของหมู่บ้าน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 24 ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนเสาไฟฟ้าออกจากสนามเด็กเล่นของหมู่บ้านภายในระยะเวลาที่กำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1168/2559)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้นถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินการอย่างใด ๆ เพื่อให้ภารกิจบรรลุผลสำเร็จนั้น นอกจากจะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจและการดำเนินการตามกฎหมายได้กระทำการภายในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ในกรณีที่พบปัญญัตติแห่งกฎหมายนั้นหรือกฎหมายอื่นได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน หรือวิธีการสำหรับการใช้อำนาจดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ไว้ด้วยแล้ว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีหน้าที่ต้องกระทำการตามเงื่อนไขดังกล่าวอย่างเคร่งครัด การใช้อำนาจตามกฎหมายโดยมิได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมส่งผลทำให้การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหากการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนผู้หนึ่งผู้ใด หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อให้ความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นหมดสิ้นไป หรืออาจจะต้องชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย

นอกจากนี้ คดีนี้ยังได้อธิบายหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการสาธารณูปโภคในหมู่บ้านจัดสรรว่า ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 บริษัทผู้จัดสรรที่ดินนอกจากจะมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในหมู่บ้านจัดสรร และจะต้องไม่กระทำการใดที่เป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจ่ายอมลดลงหรือเสื่อมความสะดวกแล้ว ยังมีหน้าที่ต้องดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเพื่อให้ทำหน้าที่ต่าง ๆ แทนตน ภายหลังจากที่ครบกำหนดระยะเวลาความรับผิดชอบตามที่ไต่ถามคำขอในขณะขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามมาตรา 23 (5) และรวมถึงกรณีที่บริษัทผู้จัดสรรที่ดินไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่ว่าจะด้วยเหตุจากการจดทะเบียนเลิกบริษัทหรือเหตุอื่นใดตามมาตรา 1236 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งในระหว่างที่บริษัทผู้จัดสรรที่ดินไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือยังไม่มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนั้น การจัดการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคในหมู่บ้านจัดสรรย่อมต้องเป็นไปตามความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากของผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านทุกหลังคาเรือนในฐานะที่เป็นเจ้าของรวมที่มีสิทธิใช้สอยและใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เป็นสาธารณูปโภคของหมู่บ้าน การดำเนินการอย่างใด ๆ เกี่ยวกับสาธารณูปโภคโดยบุคคลอื่น อาทิ ประธานหมู่บ้านหรือคณะกรรมการหมู่บ้านดังเช่นในคดีนี้ ย่อมทำให้การจัดการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคดังกล่าวเป็นการดำเนินการโดยปราศจากอำนาจ และอาจส่งผลทำให้การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะในหมู่บ้านจัดสรรซึ่งเป็นภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองโดยตรงนั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมิได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย