

## สิทธิของผู้ให้เช่าในการยื่นคำร้องขอให้หน่วยงานของรัฐระงับการ

นายณัฐพล ลือสิงหนาท พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

“บ้าน” สิ่งทีหลายคนฝันใฝ่และใฝ่ฝันอยากจะมีอยากจะเป็นเจ้าของ แต่ด้วยสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันและสภาพเมืองที่มีการขยายตัวส่งผลให้ราคาบ้านอยู่ในเกณฑ์ที่สูง ประกอบกับองค์ประกอบด้านทำเลที่ตั้งในการใช้ชีวิตประจำวัน คงมีหลายคนที่ยังไม่ตัดสินใจมีบ้านเป็นของตนเอง การเช่าบ้านอยู่อาศัยจึงเป็นทางเลือกในการดำรงชีวิตให้กับคนกลุ่มหนึ่งเพื่อให้สามารถใช้ชีวิตได้อย่างสะดวกสบายได้ และในประเด็นนี้เมื่อมองในมุมของผู้ที่เป็นเจ้าของบ้านหรือผู้ให้เช่าก็เลือกที่จะเปิดบ้านให้เช่าเพื่อเป็นช่องทางในการหารายได้ แต่การเป็นผู้ให้เช่านี้ก็เกิดเป็นปัญหาอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการที่ผู้เช่าไม่ดูแลรักษาบ้านปล่อยให้สภาพทรุดโทรม การค้างค่าเช่าของผู้เช่า หรือกรณีการครบกำหนดสัญญาเช่าแต่ผู้เช่าไม่ยอมออกจากบ้านเช่ากรณีปัญหาต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่สร้างภาระให้แก่ผู้ให้เช่าทั้งสิ้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นส่งผลให้ผู้ให้เช่าต้องใช้สิทธิในฐานะผู้ให้เช่าที่ตนมีในการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งมีการใช้สิทธิในกรณีหนึ่งที่มีประเด็นที่น่าสนใจคือ หากมีกรณีให้ผู้ให้เช่าได้ใช้สิทธิในการยื่นคำร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ตัดกระแสไฟฟ้าในบ้านเช่า การใช้สิทธิในกรณีดังกล่าวนี้จะถือเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตหรือไม่ และการที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามคำร้องขอของผู้ให้เช่าโดยไม่ดำเนินการตามคำร้องขอของผู้เช่าที่ให้ต่อกระแสไฟฟ้าให้เหมือนเดิม การกระทำดังกล่าวจะถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลซึ่งต้องได้รับการบริการสาธารณะจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน อันอาจถือเป็นการกระทำละเมิดและเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้เป็นแนวทางในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๒/๒๕๕๒ โดยสรุปได้ดังนี้

คดีนี้ผู้เช่าซึ่งเป็นสามีของผู้ฟ้องคดีได้เช่าบ้านของนาย ส. เพื่อใช้อาศัยและประกอบอาชีพรับจ้างซักรีดผ้า โดยนาย ส. เป็นผู้ขอใช้ไฟฟ้าสำหรับบ้านหลังดังกล่าวต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จังหวัดกำแพงเพชร ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และในสัญญาเช่าได้กำหนดให้ผู้เช่าเป็นผู้ชำระค่าไฟฟ้า ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าไฟฟ้ามาโดยตลอดและไม่เคยค้างชำระ ต่อมาเมื่อครบกำหนดสัญญาเช่า นาย ส. ไม่ได้ต่อสัญญาเช่าให้แก่ผู้เช่าหรือทำสัญญาเช่าใหม่กับผู้เช่าหรือกับผู้ฟ้องคดีและได้แจ้งให้ผู้เช่าและผู้ฟ้องคดีออกจากบ้านที่เช่า แต่ผู้เช่าและผู้ฟ้องคดีก็ยังคงครอบครองบ้านเช่าอยู่ต่อไป แม้นาย ส. จะมีหนังสือเตือนแล้วก็ตาม ต่อมานาย ส. ได้ไปยื่นคำร้องขอตัดฟากมิเตอร์ไฟฟ้าสำหรับบ้านเช่าหลังดังกล่าวเป็นการชั่วคราวต่อผู้จัดการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดกำแพงเพชร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการถอดมิเตอร์ตามคำขอของนาย ส. เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่อาศัยและประกอบอาชีพในบ้านเช่าหลังดังกล่าวไม่มีกระแสไฟฟ้าใช้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ไปร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมิเตอร์กลับ

และจ่ายกระแสไฟฟ้าให้ผู้ฟ้องคดีใช้ตามเดิม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการตามคำร้องขอ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การยื่นคำร้องของนาย ส. เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตต่อผู้ฟ้องคดีและการดำเนินการของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่สอบถามถึงสาเหตุในการขอใช้ไฟฟ้าเป็นการชั่วคราวเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้ง การที่ไม่ดำเนินการต่อกระแสไฟฟ้าตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมซึ่งขัดต่อหลักกฎหมายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ โดยมีวัตถุประสงค์ประการสำคัญ คือ ผลิตจัดให้ได้มา จัดส่งและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าอันเป็นการจัดทำกิจการสาธารณะที่ต้องมีความต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก ต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ และต้องให้บริการแก่ประชาชนผู้ขอใช้บริการอย่างเสมอภาค คือ ไม่มีการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ขอใช้บริการไม่ว่าในเรื่องใด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ ออกระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยการใช้ไฟฟ้าและบริการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๓๔ มาใช้บังคับโดยข้อ ๔ ของระเบียบดังกล่าวได้ให้ค่านิยามคำว่า “ผู้ใช้ไฟฟ้า” ว่าหมายถึงความถึง ผู้ขอใช้ไฟฟ้าที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้จ่ายไฟฟ้าให้แล้วและมีชื่อในทะเบียนผู้ใช้ไฟฟ้า และในข้อ ๓๕ ได้กำหนดเรื่องการงดใช้ไฟฟ้าเป็นการชั่วคราวไว้ว่า เมื่อผู้ใช้ไฟฟ้าจะงดใช้ไฟฟ้าในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งและจะให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคถอดมิเตอร์เป็นการชั่วคราวและนำไปติดตั้งกลับภายหลังเมื่อต้องการใช้ไฟฟ้าก็ทำได้โดยต้องยื่นคำร้องขอตัดฝากมิเตอร์ล่วงหน้าและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบนี้ได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคยังได้ออกคำสั่งการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่ อ. ๕/๒๕๓๑ เรื่อง อัตราค่าธรรมเนียมการใช้ไฟฟ้าและค่าบริการ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๑ ซึ่งเมื่อได้พิจารณากฎ ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้องโดยตลอดแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีข้อความในข้อใดหรือตอนใดขัดหรือแย้งต่อหลักกฎหมายปกครองทั่วไปที่ว่าหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่จัดทำกิจการสาธารณะต้องจัดทำกิจการสาธารณะให้มีความต่อเนื่อง ไม่หยุดชะงัก ต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลงกิจการบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ และการที่มีข้อกำหนดว่า “เมื่อผู้ใช้ไฟฟ้ามีความจำเป็นต้องเลิกใช้ไฟฟ้าเป็นการชั่วคราวในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ผู้ใช้ไฟฟ้ามีสิทธิขอตัดฝากมิเตอร์ไว้เป็นการชั่วคราว และขอให้ติดตั้งมิเตอร์ตามเดิมเมื่อมีความต้องการใช้ไฟฟ้า กพภ. ยินยอมให้ผู้ใช้ไฟฟ้าเลิกใช้ไฟฟ้าเป็นการชั่วคราวได้” ข้อกำหนดนี้มีได้หมายความว่า จะต้องต้องมีข้อเท็จจริงที่เป็นวัตถุประสงค์ที่แสดงให้เห็นว่าผู้ใช้ไฟฟ้ามีความจำเป็นต้องเลิกใช้ไฟฟ้าเป็นการชั่วคราวเกิดขึ้นหรือดำรงอยู่เสียก่อน จึงจะเกิดสิทธิยื่นคำร้องได้ เพราะเพียงผู้ใช้ไฟฟ้าเห็นว่าตนมีความจำเป็นต้องเลิกใช้ไฟฟ้าเป็นการชั่วคราวก็มีสิทธิขอตัดฝากมิเตอร์ไว้เป็นการชั่วคราวได้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยพนักงานของตนจึงไม่ต้องสอบสวนผู้ใช้ไฟฟ้าที่ขอตัดฝากมิเตอร์ไว้เป็นการชั่วคราวให้ได้ความว่า ผู้ใช้ไฟฟ้าดังกล่าวมีความจำเป็นอย่างไรในทางวัตถุประสงค์ที่จะต้องงดใช้ไฟฟ้าเป็นการชั่วคราวแต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นยุติว่า ผู้ขอใช้ไฟฟ้า

และผู้ใช้ไฟฟ้าตามระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยการใช้ไฟฟ้าและบริการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๓๔ คือ นาย ส. ซึ่งเป็นเจ้าของบ้านเช่าไม่ใช้ผู้พักอาศัย ซึ่งเป็นแต่เพียงบริวารของผู้เช่าบ้าน จากนาย ส. เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตัดฝากมิเตอร์ไฟฟ้าบ้านหลังดังกล่าวตามคำขอของนาย ส. ซึ่งเป็นผู้ใช้ไฟฟ้า โดยมีได้สอบสวนว่ามีความจำเป็นอย่างไรที่จะต้องเลิกใช้ไฟฟ้า จึงไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับเมื่อสัญญาเช่าได้สิ้นอายุลงและไม่ได้มีการต่ออายุสัญญาเช่าหรือทำสัญญาเช่าใหม่ และได้มีการแจ้งให้ผู้เช่าและผู้พักอาศัยออกจากบ้านเช่าทันที แต่ผู้พักอาศัยยังคงครอบครองบ้านเช่าอยู่ต่อไป ซึ่งแม้ว่าการที่นาย ส. จะให้ผู้เช่าและผู้พักอาศัยออกจากบ้านเช่าได้ ก็แต่โดยฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ขับไล่เท่านั้น แต่ในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการฟ้องร้อง นาย ส. ก็ไม่มีหน้าที่อย่างใดๆ ที่จะต้องจัดให้บ้านเช่ามีไฟฟ้า เพื่อให้ผู้เช่าและผู้พักอาศัยอยู่อาศัยในบ้านเช่าอย่างสะดวกสบายแต่อย่างใด การที่นาย ส. ได้ยื่นคำขอตัดฝากมิเตอร์ไฟฟ้าสำหรับบ้านเช่าหลังดังกล่าว จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตัดฝากมิเตอร์ไฟฟ้าตามคำขอของนาย ส. ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการสนับสนุนให้นาย ส. ใช้สิทธิโดยไม่สุจริต กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้พักอาศัย

นอกจากนี้ ผู้ที่จะมีสิทธิขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมิเตอร์กลับคือ นาย ส. ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ได้ร้องขอให้มีการตัดฝากมิเตอร์ไว้เป็นการชั่วคราว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการต่อมิเตอร์และจ่ายกระแสไฟฟ้าตามมิเตอร์ดังกล่าว เพื่อให้ผู้พักอาศัยได้ใช้ไฟฟ้าตามที่ผู้พักอาศัยร้องขอ จึงไม่ใช่การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้พักอาศัย

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ได้นำเสนอในข้างต้นนับว่าเป็นตัวอย่างที่ดีตัวอย่างหนึ่งในการแสดงให้เห็นถึงสิทธิระหว่างผู้ให้เช่ากับผู้เช่าในการยื่นคำร้องขอให้หน่วยงานของรัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยการกระทำบางอย่างของผู้ให้เช่าแม้ว่าจะมองได้ว่าเหมือนเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตหรือเป็นการก่อกวนแก่ผู้เช่า แต่เมื่อมองถึงสิทธิที่ผู้ให้เช่ามีก็นับว่าเป็นการกระทำไปตามสิทธิที่ตนมีและสามารถกระทำได้ในฐานะของผู้ให้เช่า นอกจากนี้ คำพิพากษาในคดีนี้ยังเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ที่ทำให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ว่าหากได้กระทำไปตามกฎระเบียบที่กฎหมายได้กำหนดไว้ การกระทำนั้นย่อมเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะในคดีนี้เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการไปตามที่ระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยการใช้ไฟฟ้าและบริการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดไว้ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดหรือละเลยต่อหน้าที่แต่อย่างใด