

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายจรัญ ภัคดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน โดยวรรคหนึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” แสดงว่าสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ ให้ความคุ้มครองไว้ จะมีขอบเขตกว้างแคบเพียงใดต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และสิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม การจำกัดสิทธิโดยบทกฎหมายดังกล่าวจะต้องชอบด้วยหลักความได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแก่กรณีตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” วรรคสองบัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” อีกทั้งการจำกัดสิทธิดังกล่าวยังต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมตามมาตรา ๓ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

สำหรับพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติ
ในหมวด ๓ การสร้างและบำรุงรักษาระบบการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา ซึ่งบัญญัติว่า

“ในการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา ให้ กปภ. มีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้ง
อุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย

ให้ กปภ. มีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำ และติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้างจากท่อน้ำ
ด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตร สำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป
และให้ กปภ. ทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ในบริเวณดังกล่าว ตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ในบริเวณที่กำหนดตามวรรคสอง ให้ กปภ. มีอำนาจรื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือทำขึ้น หรือตัดฟัน
ต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้โดยต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดิน และ
ในการรื้อถอนหรือตัดฟัน แล้วแต่กรณี ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม
เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์ค้ำค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถ
ตกลงกันได้ในจำนวนค่าทดแทนให้นำมาตรา ๒๙ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้มีการชดใช้ค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวแล้ว หรือเจ้าของหรือ
ผู้ครอบครองเต็มใจไม่รับหรือไม่มีสิทธิรับค่าทดแทน ต่อไปจะเรียกร้อยค่าทดแทนอีกมิได้

ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้ กปภ. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน
ที่เกี่ยวข้องทราบ และให้นำมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เจ้าของหรือ
ผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้น อาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัย
ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด”

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงและขยาย
กิจการประปาส่วนภูมิภาคให้ดียิ่งขึ้น ดังนั้น เพื่อความสะดวกในการดำเนินการดังกล่าว พระราชบัญญัติ
การประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงต้องบัญญัติให้รัฐวิสาหกิจที่เรียกว่า “การประปาส่วนภูมิภาค”
(กปภ.) มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาในส่วนภูมิภาค ทั้งนี้
เพื่อความสะดวกในการจัดทำน้ำประปาอันเป็นประโยชน์สาธารณะของส่วนรวม

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เป็นเพียง
บทบัญญัติให้อำนาจให้การประปาส่วนภูมิภาค ในฐานะหน่วยงานรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการวางท่อประปา

อันถือเป็นการสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวให้เสร็จเรียบร้อยและพอสมควรแก่กรณี กล่าวคือต้องกระทำในส่วนที่ไม่ใช่ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย เพื่อมิให้เจ้าของที่ดินต้องถูกรอนสิทธิ หรือได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ส่วนวรรคสองเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจและกำหนดวิธีการวางท่อ น้ำขนาดใหญ่ไว้เท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากการวางท่อน้ำขนาดใหญ่เป็นการรบกวนสิทธิในที่ดินของเอกชน อย่างรุนแรง จึงต้องกำหนดวิธีการเป็นพิเศษไว้ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ คงมีปัญหาต้องวินิจฉัยเพียงว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสาม จะขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ หรือไม่

พิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า ในบริเวณที่กำหนดตามวรรคสอง กล่าวคือ การวางท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่ ๘๐ เซนติเมตรขึ้นไปนั้น ให้การประปาส่วนภูมิภาค มีอำนาจรื้อถอนสิ่งก่อสร้างขึ้น หรือทำขึ้น หรือตัดฟัน ต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้ โดยต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดิน และในการรื้อถอนหรือตัดฟัน แล้วแต่กรณี ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์ค้ำค่า ในการกระทำนั้นอยู่ด้วยแล้ว เห็นว่า แม้มาตราดังกล่าวจะกำหนดเกี่ยวกับวิธีการจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดิน และการรื้อถอนหรือตัดฟันสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้นไว้แล้วก็ตาม แต่ก็มีข้อความให้เข้าใจได้ว่าการประปาส่วนภูมิภาค ไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าทดแทนสำหรับกรณีที่เป็นการวางท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง ๘๐ เซนติเมตร ผ่านที่ดินของเอกชน อันเป็นการบัญญัติกฎหมายจำกัดตรอนสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินสำคัญของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยไม่จำเป็น และกระทบกระเทือน สาธารณะสำคัญแห่งสิทธินั้น ทั้งยังมีลักษณะเป็นการเอาเปรียบและสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินควรแก่กรณี ไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยที่รัฐจะต้องรับรองคุ้มครองสิทธิ ในทรัพย์สินของประชาชนเป็นหลัก หากมีกรณีใดที่จะเป็นข้อยกเว้นให้รัฐก้าวล่วงเข้าไปลิดรอนสิทธิ ในทรัพย์สินของประชาชน รัฐจะต้องรับผิดชอบในการทดแทนเยียวยาให้ตามสมควรแก่กรณี แต่เนื่องจาก บทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสาม มิได้กำหนดให้มีการชดเชยค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน อย่างเป็นธรรมสำหรับกรณีที่เป็นปัญหาในคดีนี้ไว้แต่อย่างใด อันเป็นการขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสองด้วย ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค

พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนตามมาตรา ๔๑ ที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ วรรคสาม เฉพาะในส่วนที่ให้การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจเดินท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง ๘๐ เซนติเมตร และติดตั้งอุปกรณ์ไปใต้ เหนือ ตาม หรือข้ามที่ดินของบุคคลได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน การใช้ที่ดินและการรื้อถอน หรือตัดฟันสิ่งปลูกสร้างเหนือที่ดินนั้น เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ ประกอบมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓ วรรคสอง

นายจรัญ ภัคศิธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ