

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายเฉลิมพล เอกอรุ 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 ได้รับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้ในมาตรา ๔๑ ซึ่งอยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน โดยมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รับรองไว้ เช่น สิทธิในทรัพย์สินนี้ ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ซึ่งวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ และเสรีภาพนั้นมิได้ และวรรคสอง บัญญัติว่า กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย นอกจากนี้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ จะต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า การปฏิบัติหน้าที่ ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตาม หลักนิติธรรม หลักนิติธรรมนี้นับว่าเป็นจริยธรรมหรือธรรมะของกฎหมาย ดังนั้น กฎหมายที่จะใช้บังคับ แก่บุคคลหรือประชาชนต้องเป็นธรรมด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ที่จัดทำบริการสาธารณะอาจมีความจำเป็นต้องเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของบุคคล ซึ่งเป็นการทำให้สิทธิ ในทรัพย์สินของบุคคลต้องถูกจำกัดสิทธิหรือเสื่อมเสียสิทธิไป รัฐก็ต้องตรากฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของบุคคลได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ กับต้องชดใช้ค่าทดแทนอันเป็นธรรมแก่บุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การใช้อำนาจของรัฐต้องตั้งอยู่บนหลักการเคารพในสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรือถูกจำกัดสิทธิ หรือถูกรอนสิทธิอันเกิดจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินของบุคคล เพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนอันเป็นธรรมเพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายแก่บุคคล ผู้เป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้น ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม ถ้าหากรัฐไม่ชดใช้ค่าทดแทน ก็อาจถือได้ว่าไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม

สำหรับพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมา เรียกว่า การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา ในส่วนภูมิภาค พระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา ให้ กปภ. มีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดิน ของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย วรรคสอง บัญญัติว่า ให้ กปภ. มีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกิน สองเมตรห้าสิบเซนติเมตรสำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป และให้ กปภ. ทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และวรรคสาม บัญญัติว่า ในบริเวณที่กำหนดตามวรรคสอง ให้ กปภ. มีอำนาจรื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือทำขึ้น หรือตัดฟัน ต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้โดยต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดิน และ ในการรื้อถอนหรือตัดฟัน แล้วแต่กรณี ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์ค้ำค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถ ตกลงกันได้เป็นจำนวนเงินค่าทดแทน ให้นำมาตรา ๒๙ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การที่มาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรคสาม บัญญัติไว้เช่นนี้ จึงทำให้เกิดการตีความว่า ถ้าท่อน้ำประปาที่ กปภ. นำมาเดินในที่ดินนั้น มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึงแปดสิบเซนติเมตรแล้ว

กปภ. ก็ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ซึ่งเห็นว่าไม่เป็นธรรม เพราะการที่รัฐเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของบุคคล แม้จะใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ก็เป็นการทำให้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเสื่อมเสียไปอยู่ดี ไม่ว่าจะขนาดของท่อน้ำประปาจะมีเส้นผ่าศูนย์กลางแปดสิบเซนติเมตรขึ้นไปหรือแปดสิบเซนติเมตรลงมาก็ตาม การเดินท่อน้ำประปาและติดตั้งอุปกรณ์นั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดบริเวณของที่ดินซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ ถ้าถือหลักว่า ในกรณีที่ท่อน้ำประปามีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไปต้องจ่ายค่าทดแทน แต่ถ้ามีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางแปดสิบเซนติเมตรลงมาไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน แล้ว ถ้าสมมติว่าท่อน้ำประปามีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง ๗๙.๙๙ เซนติเมตร ซึ่งในการใช้ประโยชน์ส่งน้ำประปาไม่ได้แตกต่างไปจากท่อน้ำประปาขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางแปดสิบเซนติเมตร ก็จะได้เห็นได้ว่ามีความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น

ข้ออ้างของ กปภ. ที่อ้างว่า ถ้าท่อน้ำประปามีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางน้อยกว่าแปดสิบเซนติเมตรลงมาไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดินนั้น มีแนวทางจากการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เรื่องเสร็จที่ ๑๒๒/๒๕๓๘ และ กปภ. ก็นำมาใช้เป็นเหตุผลในการไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนหากท่อน้ำประปาที่เดินไปในที่ดินของบุคคล ที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึงแปดสิบเซนติเมตรมาโดยตลอด ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรคสาม ประกอบกันนั่นเอง ทำให้มีการตีความตามตัวอักษรไปเช่นนั้น โดยไม่ได้คำนึงว่า การที่รัฐเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของบุคคลเป็นการทำให้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเสื่อมเสียไป จึงต้องให้ค่าทดแทนอันเป็นธรรมตามควรแก่กรณี มิฉะนั้นแล้ว ก็เป็นการใช้อำนาจรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินความจำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพด้วย ทั้งยังทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม ซึ่งถือได้ว่าไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม

จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรคสาม ประกอบกันเฉพาะในส่วนที่ทำให้ กปภ. ใช้อำนาจรัฐไม่จ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามควรแก่กรณีให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินสำหรับท่อน้ำประปาขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึงแปดสิบเซนติเมตร ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑ ประกอบมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ