

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑ หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินที่ได้รับความคุ้มครอง ภายใต้เงื่อนไขว่ารัฐธรรมนูญยอมให้มีการตรากฎหมายกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้การตรากฎหมายที่ให้อำนาจจำกัดสิทธินั้นต้องเป็นไปตามหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ และยังรับรองไว้ว่าสิทธิของบุคคลในการสืบมรดกยอมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ คือ การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาในส่วนภูมิภาค โดยมาตรา ๕ บัญญัติให้ กปภ. เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปาโดยการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ เพื่อใช้ในการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา รวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณสุขปโภค โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐ และสุขภาพอนามัยของประชาชน ในการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา พระราชบัญญัตินี้จึงมีบทบัญญัติให้ กปภ. ใช้อำนาจรัฐบางประการได้ โดยให้อำนาจเดินท่อน้ำ และติดตั้งอุปกรณ์ไปใต้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ให้อำนาจกำหนดบริเวณที่ดิน

ที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตร สำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป และให้ทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ โดยบริเวณที่กำหนดตามวรรคสองนั้น มาตรา ๓๐ วรรคสาม ให้มีอำนาจรื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือทำขึ้นหรือตัดฟัน ต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้โดยต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดิน และในการรื้อถอนหรือตัดฟัน แล้วแต่กรณี ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์ค้ำค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ในจำนวนเงินค่าทดแทนให้นำมาตรา ๒๙ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อได้มีการชดใช้ค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวแล้ว หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองเต็มใจไม่รับ หรือไม่มีสิทธิรับค่าทดแทน ต่อไปจะเรียกร้องค่าทดแทนอีกมิได้ตามมาตรา ๓๐ วรรคสี่ ทั้งนี้ ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น มาตรา ๓๐ วรรคห้า ให้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ และให้นำมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายและสาระสำคัญของบทบัญญัติมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้แล้วเห็นว่า การประปาส่วนภูมิภาคเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจำเป็นต้องจัดทำหรือให้มีขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและการพัฒนาประเทศในด้านสาธารณสุขและสุขอนามัยที่ดีของประชาชน อันเป็นสาธารณประโยชน์ และยังมีความสำคัญต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศด้วย การเข้าไปดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา รัฐจึงมีความจำเป็นต้องให้อำนาจแก่ กปภ. ในการเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลที่มีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัยได้ และกรณีเดินท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไปให้ กปภ. มีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินและทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ โดยบริเวณดังกล่าว กปภ. มีอำนาจรื้อถอนหรือตัดฟัน แต่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดินและในการรื้อถอนหรือตัดฟัน แล้วแต่กรณี ด้วยจำนวนเงินที่เป็นธรรม หากไม่สามารถตกลงกันได้ให้อำนาจตุลาการตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม วินิจฉัย ทั้งนี้ ก่อนที่จะดำเนินการข้างต้น ให้ กปภ. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นให้คณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคตามมาตรา ๑๒ เป็นผู้วินิจฉัย และ

ให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุด อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของ กปภ. ตามมาตรา ๓๐ ดังกล่าว ก็เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการสร้างและบำรุงรักษาระบบการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา โดยผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครองทรัพย์สินไม่ได้สูญเสียสิทธิในทรัพย์สินของตน เพียงแต่ถูกจำกัดสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินบางประการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น ส่วนการที่บทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสาม ให้ กปภ. จ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินในการใช้ที่ดินและในการรื้อถอนหรือตัดฟัน ในกรณี ที่ กปภ. รื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือทำขึ้นหรือตัดฟัน ต้นกิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลอย่างใด ๆ บริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์สำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป นั้น ก็เป็นเพียงบทบัญญัติที่ให้หลักประกันคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการใช้สอยที่ดินบริเวณดังกล่าวแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบอย่างพอเพียง แต่ก็ได้ไม่ได้เป็นการตัดสิทธิของบุคคลในการเรียกค่าทดแทนหรือค่าเสียหายอันเป็นผลมาจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ หากการกระทำใด ๆ ของ กปภ. ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของรัฐอย่างหนึ่งได้กระทบต่อสิทธิของบุคคลในการใช้สอยที่ดินหรือทำให้ได้รับความเสียหาย การกระทำนั้นย่อมต้องได้รับการตรวจสอบจากองค์กรตุลาการได้ อันเป็นไปตามหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ โดยบุคคลย่อมมีสิทธิฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อเรียกค่าทดแทนเป็นรายกรณีไป พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ จึงมิได้ทำให้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ รับรองไว้ซึ่งไม่ได้ได้รับความคุ้มครองแต่อย่างใด และเป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติไว้แล้วว่ากระทำได้ กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ทั้งเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ