

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ในการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปาให้ กปภ. มีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปใต้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย

ให้ กปภ. มีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำ และติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้างจากท่อน้ำ ด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตรสำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป และให้ กปภ. ทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

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

เมื่อได้มีการชดใช้ค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวแล้ว หรือเจ้าของ หรือ ผู้ครอบครองเต็มใจไม่รับหรือไม่มีสิทธิรับค่าทดแทน ต่อไปจะเรียกจ่ายค่าทดแทนอีกมิได้

ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้นให้ กปภ. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ และให้นำมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัย ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๑ รับรองคุ้มครองสิทธิของบุคคล ในทรัพย์สิน หากจะมีการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินจะต้องออกกฎหมายมาใช้บังคับเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๕ รับรองถึงแดนกรรมสิทธิ์ในที่ดินของบุคคล โดยรวมทั้งที่เหนือพื้นดินและใต้พื้นดิน กับมาตรา ๑๓๓๖ รับรองสิทธิของบุคคล ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สิน มีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ในวรรคหนึ่งที่ว่า ในการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปาให้ กปภ. มีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย นั้น เป็นบทบัญญัติที่เป็นไปเพื่อเอื้ออำนวยให้การประปาส่วนภูมิภาค ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดทำน้ำประปาอันเป็นบริการสาธารณะนั้นสามารถดำเนินการไปได้โดยสะดวก ต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ ด้วยการวางท่อประปานั้นเป็นภารกิจอันจำเป็นและเป็นสาระสำคัญในการจัดทำ บริการสาธารณะดังกล่าวให้บรรลุผล และเป็นไปอย่างพอสมควรแก่เหตุ กล่าวคือการเดินท่อน้ำ ตามมาตราดังกล่าวต้องกระทำในส่วนมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัยเพื่อมิให้เจ้าของที่ดินนั้นต้องถูกรอนสิทธิ หรือได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร

บทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจและกำหนดวิธีการวางท่อน้ำขนาดใหญ่ กล่าวคือท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตร จะต้องกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำ และติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตร และให้ กปภ. ทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งการวางท่อน้ำขนาดใหญ่ เป็นการรบกวนสิทธิหรือรอนสิทธิในที่ดินของเอกชนมากขึ้น จึงต้องกำหนดวิธีการเป็นพิเศษ ตามบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสองนี้

ปัญหาในเรื่องค่าทดแทน พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค มาตรา ๓๐ วรรคแรก บัญญัติให้การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นที่ของบุคคลใด ๆ เมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย โดยมีได้บัญญัติถึงเรื่องการจ่ายค่าทดแทนไว้ คงมีบัญญัติไว้ในวรรคสองและวรรคสามในกรณีที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้างจากท่อน้ำ ด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตรสำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป กรณีนี้การประปาส่วนภูมิภาคจะต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินแก่เจ้าของที่ดิน

เห็นว่า แม้ตามมาตรา ๓๐ วรรคแรก จะมีได้บัญญัติถึงเรื่องการจ่ายค่าทดแทนไว้ ก็มีได้หมายความว่า การประปาส่วนภูมิภาคไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินแก่เจ้าของที่ดิน ต้องถือหลักทั่วไปที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๕๒ ที่บัญญัติว่า ถ้าเจ้าของที่ดินได้รับค่าทดแทนตามสมควรแล้วต้องยอมให้ผู้อื่นวางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า ฯลฯ ซึ่งก็สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคแรก และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๕ และ มาตรา ๑๓๓๖ หากจะแปลความหมายว่าตามมาตรา ๓๐ วรรคแรก การประปาส่วนภูมิภาคไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าทดแทนใด ๆ เลย หากได้วางท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางต่ำกว่าแปดสิบเซนติเมตรในที่ดินของเอกชนแล้ว ก็จะเป็นการรบกวนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการใช้ประโยชน์จากที่ดินของตนเกินสมควร และเป็นการตีความให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือเอกชนให้ประชาชนเสียเปรียบ

อย่างไรก็ตาม การตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีนั้นมีความหมายหรือจะใช้บังคับอย่างไร เป็นอำนาจของศาลที่รับคดีไว้วินิจฉัย ไม่ได้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง

นายบุรีรักษ์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ