

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา 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 อยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน โดยมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง ให้การรับรองว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนมาตรา ๔๑ วรรคสอง เป็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการสืบมรดก ซึ่งมีได้เกี่ยวข้องกับคำร้องนี้

สำหรับพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ โดยที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะปรับปรุงและขยายกิจการประปาในส่วนภูมิภาคให้ดียิ่งขึ้น ในกรณีนี้สมควรโอนกิจการประปาในส่วนภูมิภาคและหน่วยงานก่อสร้างประปาภูมิภาคของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย กิจการประปาชนบทและหน่วยงานก่อสร้างประปาชนบทของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ไปจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจ เรียกว่า การประปาส่วนภูมิภาค สังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปาในส่วนภูมิภาค พระราชบัญญัติดังกล่าว มีสาระสำคัญ สรุปได้ว่า ให้จัดตั้งการประปาขึ้น เรียกว่า การประปาส่วนภูมิภาค เรียกโดยย่อว่า กปภ. เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปาโดยการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปา รวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปาเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณสุขปโภค โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ กำหนดให้ กปภ. มีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ รวมถึงมีอำนาจสำรวจ วางแผนและพัฒนาแหล่งน้ำดิบ

ตลอดจนจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ สํารวจ วางแผน และสร้างระบบการผลิต การส่งและการจำหน่าย น้ำประปา เป็นต้น และเพื่อประโยชน์ในการสร้างและบำรุงรักษาระบบการผลิต การส่งและการจำหน่าย น้ำประปา เช่น แหล่งน้ำดิบ ท่อน้ำ โรงสูบน้ำ เครื่องวัดปริมาณน้ำ ถังพักน้ำ โรงกรองน้ำ ถังตกตะกอน และอุปกรณ์ต่าง ๆ กฎหมายกำหนดให้พนักงานและลูกจ้างของ กปภ. มีอำนาจใช้สายหรือ เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีใช้ที่อยู่อาศัยของบุคคลใด ๆ เป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไข ที่กฎหมายกำหนด คือ เป็นการจำเป็นสำหรับการสำรวจเพื่อสร้างหรือบำรุงรักษาระบบการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปาหรือเป็นการจำเป็นสำหรับป้องกันอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบ การผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา แต่ กปภ. ต้องบอกกล่าวให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าแล้ว โดยแจ้งเป็นหนังสือภายในเวลาอันสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่อาจติดต่อกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ให้ประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน การประกาศให้ทำหนังสือปิดไว้ ณ ที่ซึ่ง อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่และ ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ โดยให้แจ้งกำหนดวัน เวลา และการที่จะกระทำนั้นไว้ด้วย และในกรณีที่ การปฏิบัติของพนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่น บุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจาก กปภ. ได้ และ ถ้าไม่สามารถตกลงกันในจำนวนค่าทดแทนให้มอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการวินิจฉัย โดยให้นำ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ

ส่วนพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติว่า “ในการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา ให้ กปภ. มีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย

ให้ กปภ. มีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้างจากท่อน้ำ ด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตรสำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป และให้ กปภ. ทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ในบริเวณที่กำหนดตามวรรคสอง ให้ กปภ. มีอำนาจรื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือทำขึ้น หรือตัด ฟัน ต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้โดยต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดินและในการรื้อถอน หรือตัดฟัน แล้วแต่กรณี ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือ

ผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์ค้ำค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ ในจำนวนเงินค่าทดแทนให้นำมาตรา ๒๙ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้มีการชดใช้ค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวแล้ว หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองเต็มใจไม่รับหรือไม่มีสิทธิรับค่าทดแทน ต่อไปจะเรียกร้องค่าทดแทนอีกไม่ได้

ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้นให้ กปภ. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ และให้นำมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด”

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ทั้งมาตราจะเห็นได้ว่าเป็นกรณีเดินหรือวางท่อน้ำประปาบนพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ไม่มีการระบุในเรื่องค่าทดแทนไว้โดยชัดเจนต่างกับในกรณีในมาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรคสาม ที่ระบุให้ค่าทดแทนไว้ อันเป็นเหตุให้ กปภ. ถู้อปฏิบัติว่าหากต้องวางท่อน้ำประปาขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางต่ำกว่า แปดสิบเซนติเมตร ในที่ดินของบุคคลใดที่ไม่มีสิ่งปลูกสร้างสำหรับอยู่อาศัยหรือต้องเข้าไปตัดต้นไม้แล้ว กปภ. ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการวางท่อน้ำประปาดังกล่าวเลย ทั้งที่การวางท่อน้ำประปาผ่านบนที่ดินของบุคคลก็เป็นการรบกวนสิทธิบุคคลในทรัพย์สินอยู่แล้ว เมื่อหลักเกณฑ์ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มีกรณีทั้งที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนและกรณีที่ไม่จ่ายค่าทดแทนอันเป็นเหตุให้ กปภ. ถู้อปฏิบัติโดยตีความตามตัวบทอย่างคลุมเครือไม่ชัดเจน ดังนี้เห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ในมาตรา ๓๐ เฉพาะส่วนที่กำหนดค่าทดแทนขัดกับเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ในส่วนที่ให้อำนาจ กปภ. เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของปัจเจกชนโดยไม่ได้บัญญัติให้จ่ายค่าทดแทน ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ