

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

คดีก่อนนายชวลอ รับทอง ที่ ๑ นางสาวสมพร รับทอง ที่ ๒ และนายสมนึก รับทอง ที่ ๓ เป็นโจทก์ยื่นฟ้องจังหวัดนครปฐม เป็นจำเลย ในคดีแพ่งต่อศาลจังหวัดนครปฐม เนื่องจากจำเลย ได้ก่อสร้างทางหลวงชนบทชั้นที่ ๓ สายบ้านหนองเสา - บ้านคลองฉาง อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม (ปัจจุบันคือถนนกระทุ่มล้ม ๙) รุกล้ำเข้ามาในที่ดินด้านทิศตะวันออกของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ตลอดแนว ความกว้างประมาณหกเมตร ในขณะที่คดีที่ฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมยังไม่ถึงที่สุดนั้น การประปาส่วนภูมิภาค สาขาอ้อมน้อย ได้วางท่อส่งน้ำประปาบริเวณไหล่ทางถนนที่พิพาทกัน ต่อมาศาลฎีกามีคำพิพากษาว่า การสร้างถนนดังกล่าวได้รุกล้ำเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ผลจึงเท่ากับว่าการวางท่อน้ำของการประปาส่วนภูมิภาคได้รุกล้ำเข้ามาใต้แดนกรรมสิทธิ์ที่ดินด้านตะวันออกของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเช่นกัน

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีใหม่ เพื่อขอให้การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) ผู้ถูกฟ้องคดี ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้วางท่อประปา รุกล้ำแดนกรรมสิทธิ์ใต้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ผู้ถูกฟ้องคดีต่อสู้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ การประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ซึ่งมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา ให้ กปภ. มีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้ง อุปกรณ์ไปใต้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย วรรคสอง บัญญัติว่า ให้ กปภ. มีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้าง

จากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตรสำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป และให้ กปภ. ทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด วรรคสาม บัญญัติว่า ให้ กปภ. มีอำนาจรื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือทำขึ้น หรือตัดฟัน ต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้โดยต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดิน และในการรื้อถอนหรือตัดฟัน แล้วแต่กรณีให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์คุ้มค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ในจำนวนเงินค่าทดแทนให้นำมาตรา ๒๙ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๒๙ วรรคสาม บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการปฏิบัติของพนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานตามมาตรา นี้ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่น บุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจาก กปภ. ได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันในจำนวนค่าทดแทน ให้มอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการวินิจฉัย โดยให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ

ทั้งนี้ กปภ. ได้อ้างหนังสือตอบข้อหารือของคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นนี้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจในการวางท่อประปาผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ ที่มีใช้ที่ตั้งสำหรับที่อยู่อาศัยโดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดินกรณีท่อน้ำประปามีเส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกินแปดสิบเซนติเมตร ซึ่งท่อประปาที่ได้วางในที่พิพาทมีขนาดห้าสิบหกเซนติเมตร กปภ. จึงไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ กปภ. เคยถูกฟ้องร้องในคดีอื่นที่มีข้อเท็จจริงเช่นเดียวกันกับคดีนี้ต่อศาลจังหวัดสมุทรสาครแล้ว ศาลพิพากษาว่า กปภ. มีสิทธิวางท่อประปาขนาดไม่เกินแปดสิบเซนติเมตรได้ ไม่ถือเป็นการละเมิด ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบที่สุดโดยคู่ความไม่อุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษา การประปาส่วนภูมิภาค ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง (ภายหลังผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ยื่นถอนฟ้องเฉพาะส่วนของตน) ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกค่าเสียหายจาก กปภ.

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นคำคัดค้านคำให้การ พร้อมยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองกลางส่งปัญหาข้อกฎหมายให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามความเห็นและข้อโต้แย้งว่า บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ กปภ. มีอำนาจใช้ทรัพย์สินของเอกชนวางท่อส่งน้ำประปาโดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ หรือไม่ ศาลปกครองกลางเห็นว่า พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ตามทางการเพื่อขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้นี้อยู่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และวรรคสอง บัญญัติว่า การสืบทอดกรรมย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดกรรมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ มีเจตนารมณ์เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สิน บุคคลที่ได้มา ซึ่งทรัพย์สินโดยชอบรวมถึงการรับมรดกย่อมได้รับความคุ้มครองความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือ สิทธิครอบครอง รวมทั้งสิทธิใด ๆ ในการใช้สอยหรือจำหน่ายจ่ายโอน อย่างไรก็ตาม สิทธิในทรัพย์สินดังกล่าว อาจถูกจำกัดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น เช่น การอายัด การยึด หรือการริบทรัพย์สินจะกระทำได้อีกแต่โดยกฎหมายให้อำนาจ เป็นต้น หลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าว สอดคล้องกับปณิธานของสภา ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. ๑๙๔๘ ข้อ ๑๗

สำหรับพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะปรับปรุงและขยายกิจการประปาในส่วนภูมิภาคให้ดียิ่งขึ้น ในการนี้สมควรโอน กิจการประปาในส่วนภูมิภาคและหน่วยงานก่อสร้างประปาภูมิภาคของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย กิจการประปาชนบท และหน่วยก่อสร้างประปาชนบทของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ไปจัดตั้ง เป็นรัฐวิสาหกิจ เรียกว่า “การประปาส่วนภูมิภาค” โดยมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา ให้ กปภ. มีอำนาจเดินท่อน้ำ และติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย วรรคสอง บัญญัติว่า ให้ กปภ. มีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกิน สองเมตรห้าสิบเซนติเมตรสำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป และให้ กปภ. ทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด วรรคสาม บัญญัติว่า ในบริเวณที่กำหนดตามวรรคสอง ให้ กปภ. มีอำนาจรื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือทำขึ้น หรือตัดฟัน ต้น กิ่ง

หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้โดยต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดิน และในการรื้อถอน หรือตัดฟัน แล้วแต่กรณี ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์ค้ำค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ ในจำนวนเงินค่าทดแทน ให้นำมาตรา ๒๙ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม วรรคสี่ บัญญัติว่า เมื่อได้มีการชดใช้ค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวแล้ว หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองเต็มใจไม่รับ หรือไม่มีสิทธิรับค่าทดแทน ต่อไปจะเรียกร้องค่าทดแทนอีกมิได้ และวรรคห้า บัญญัติว่า ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้ กปภ. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ และให้นำมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้น อาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

จะเห็นได้ว่า มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติให้อำนาจ กปภ. ในการเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปใต้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดิน ของบุคคลใด ๆ เมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา กปภ. มีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้าง จากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตรได้ โดยในกรณีที่ดินนั้นมีเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่ แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป ต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินในกรณีนี้ด้วย ในประเด็นการจ่ายค่าทดแทน ในการใช้ที่ดินหน่วยงานผู้มีอำนาจในการตีความกฎหมาย ได้ตีความในทางกลับกันไว้ว่า หากท่อน้ำของ กปภ. ที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึงแปดสิบเซนติเมตร กปภ. ก็ไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดิน เพียงแต่อาจต้องจ่ายค่าทดแทนในการรื้อถอน ตัดฟันสิ่งปลูกสร้าง หรือต้นไม้ หากการปฏิบัติงานของ พนักงานการประปาส่วนภูมิภาคหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานฯ ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่น ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งองค์กรศาลก็มีคำพิพากษาไว้ในทำนองเดียวกัน ข้อเท็จจริงดังกล่าว กปภ. จึงได้มีการวางท่อน้ำเข้าไปในที่ดิน ของประชาชนโดยที่ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนมาโดยตลอด ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระทบกระเทือนและ เอาเปรียบต่อสิทธิในการถือครองที่ดินของประชาชนทั่วไปเป็นอย่างมาก

เมื่อพิจารณาประกอบกับสภาพการใช้สิทธิในที่ดินของประชาชนในปัจจุบัน บุคคลทั่วไปสามารถใช้สอยพื้นที่ดินกรรมสิทธิ์ของตนเองได้ ทั้งพื้นที่เหนือพื้นดินและใต้ดินลงไปในระดับความลึกทำถึงสิบเมตรแล้วแต่ลักษณะของการใช้สอย การที่ กปภ. สามารถเดินท่อน้ำมีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึงแปดสิบเซนติเมตรและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน จึงถือเป็นการยกเลิกแดนกรรมสิทธิ์หรือการใช้สิทธิเพื่อประโยชน์สาธารณะที่เป็นการละเมิดสิทธิในการถือครองทรัพย์สินส่วนบุคคลจนเกินสมควร ประชาชนจึงไม่มีโอกาสได้รับการเยียวยาหรือแก้ไขโดยวิธีการอื่นใดได้ เนื่องจากองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยหรือตีความกฎหมายก็ได้วินิจฉัยไว้เช่นกัน ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ บัญญัติให้การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำ และติดตั้งอุปกรณ์ โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรทำสิบเซนติเมตร สำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึงแปดสิบเซนติเมตรไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับที่อยู่อาศัย โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดิน เป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองในทรัพย์สิน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ