

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี 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 เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๔๑ อยู่ในส่วนที่ ๕ ว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สิน วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ วรรคสอง บัญญัติให้การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคล ในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สินและให้ความคุ้มครองแก่ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือ ผู้มีสิทธิครอบครอง รวมทั้งสิทธิใด ๆ ในการใช้สอยหรือจำหน่ายโอนหรือสิทธิอื่น ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับ ทรัพย์สินนั้น แต่สิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวอาจถูกจำกัดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น การอายัด การยึด หรือการริบทรัพย์สินจะกระทำได้อีกแต่โดยกฎหมายให้อำนาจ เป็นต้น สิทธิในทรัพย์สินนี้เป็นหลักการ ที่บัญญัติไว้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นครั้งแรก และบัญญัติไว้ในฉบับต่อ ๆ มา ซึ่งมีความสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. ๑๙๔๘ ข้อ ๑๗ ที่ให้บุคคลมีสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยลำพังตนเอง และโดยการร่วมกับบุคคลอื่น การยึดเอาทรัพย์สินของบุคคลใดไปเสียโดยพลการจะกระทำมิได้

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาในส่วนภูมิภาคและมีอำนาจ

ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกิจการของ กปภ. ให้สามารถดำเนินการใด ๆ ให้เกิดประโยชน์ในการบริการ สาธารณูปโภคแก่ประชาชน กรณีการสร้างและบำรุงรักษาระบบการผลิต การส่งและการจำหน่ายน้ำประปา พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้สอย เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์และการจ่ายค่าทดแทนไว้ในหมวด ๓ โดยมาตรา ๓๐ บัญญัติให้อำนาจของ กปภ. ในการเดินท่อน้ำ และติดตั้งอุปกรณ์ไปใต้พื้นดินเหนือพื้นดินในที่ดินของบุคคลใด ๆ ได้ และมีได้กำหนดขนาดของท่อน้ำที่เดินในที่ดินเพื่อใช้ในระบบการประปา การจะใช้ท่อน้ำขนาดใด กปภ. จะพิจารณาความเหมาะสมต่อระบบการผลิต การส่งและการจำหน่ายน้ำประปาตามความต้องการของ ประชาชนและชุมชน อีกทั้งยังต้องใช้บริเวณที่ดินเป็นระยะเวลาอันยาวนานในการเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ เพื่อให้การบริการประปาต่อเนื่อง และการกำหนดบริเวณที่ดินตามบทบัญญัติดังกล่าวจะบัญญัติไว้ เฉพาะกรณีที่มีการเดินท่อน้ำมีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป กปภ. มีอำนาจกำหนด บริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตร และต้องทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด โดยในบริเวณที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ดังกล่าวหากต้องมีการรื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือทำขึ้น หรือตัดฟัน ต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลอย่างใด ๆ กปภ. มีอำนาจรื้อถอน ตัดฟันได้แต่ต้องจ่ายค่าทดแทน ในการที่ใช้ที่ดินและการรื้อถอนหรือตัดฟันนั้น ๆ ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ส่วนการวางท่อน้ำ ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึงแปดสิบเซนติเมตร บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดให้ กปภ. จ่ายค่าทดแทน การใช้ที่ดินหรือไม่ แต่ กปภ. ได้ปฏิบัติตามหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๑๑๕ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ กรณีมีความเห็นว่า กปภ. เดินท่อน้ำที่มีขนาด เส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึงแปดสิบเซนติเมตร กปภ. ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินให้แก่เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองที่ดินแต่อย่างใด สำหรับค่าทดแทนในการรื้อถอน ตัดฟันสิ่งปลูกสร้างหรือต้นไม้ แม้ว่า มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง จะมีได้กำหนดเรื่อง การจ่ายค่าทดแทน แต่ถ้าการปฏิบัติของพนักงานของ กปภ. หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ หรือผู้ทรงสิทธิอื่น ๆ บุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจาก กปภ. ได้ตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ การประปาส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ดังนั้น การวางท่อน้ำที่มีเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง

แปดสิบเซนติเมตร เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจึงไม่ได้รับการจ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดินจาก กปภ. ในขณะเดียวกันเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินสำหรับก่อสร้างโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างสำหรับอยู่อาศัยได้

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ วรรคสาม กรณี กปภ. เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์สำหรับท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางต่ำกว่าแปดสิบเซนติเมตร ในที่ดินของประชาชนโดย กปภ. ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดินตามความเห็นของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกานั้น เห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เป็นการบัญญัติให้เกิดช่องว่าง การใช้ดุลยพินิจที่กว้างขวางเกินไป จนเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เลือกปฏิบัติและกระทบต่อสิทธิ ในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และ มาตรา ๔๑ และเป็นการกระทบสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ที่ดินดังกล่าวไม่สามารถปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น รวมทั้งการปลูกต้นไม้หรือกระทำการใด ในบริเวณที่ดินที่มีการเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ เนื่องจากอาจทำให้เกิดอันตรายหรือเป็นอุปสรรคต่อ ระบบการผลิต การส่งหรือการจำหน่ายน้ำประปา ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติห้ามการกระทำดังกล่าวไว้ตาม มาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒

สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้ แต่เป็นสิทธิที่อาจถูกจำกัดได้โดย บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง ในกรณีพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ วรรคสาม เป็นการบัญญัติให้ กปภ. มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายในทางจำกัด สิทธิของเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองทำให้ไม่อาจใช้ที่ดินในแดนแห่งกรรมสิทธิ์ได้ ไม่อาจใช้ประโยชน์ ในที่ดินได้อย่างปกติและมีได้บัญญัติให้ต้องจ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดินกรณีเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางต่ำกว่าแปดสิบเซนติเมตรแก่เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดิน เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สิน แม้ว่า กปภ. จะเข้าใช้บริเวณที่ดิน เพื่อเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ จะกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ย่อมต้องได้รับความคุ้มครองภายใต้ขอบเขตแห่งสิทธิตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ วรรคสาม ที่บัญญัติให้เกิดช่องว่างในส่วนที่เกี่ยวกับการให้อำนาจ กปภ. เข้าใช้ที่ดินของประชาชนกรณีต่ำกว่าแปดสิบเซนติเมตร โดยไม่จ่ายค่าทดแทนจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒
มาตรา ๓๐ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีช่องว่างให้ใช้ดุลยพินิจที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง

นายอุดมศักดิ์ นิตินันตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ