

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายจรูญ อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๖

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

ประเด็นวินิจฉัย

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

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓ วรรคสอง การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กร ตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๓๕ ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ท่านว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นกินทั้งเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย

มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๒๙ วรรคสาม ในกรณีที่การปฏิบัติของพนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานตามมาตรานี้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่น บุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจาก กปภ. ได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันในจำนวนค่าทดแทน ให้มอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการวินิจฉัยโดยให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ

มาตรา ๓๐ ในการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา ให้ กปภ. มีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย

ให้ กปภ. มีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตรสำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป และให้ กปภ. ทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ในบริเวณที่กำหนดตามวรรคสอง ให้ กปภ. มีอำนาจรื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือทำขึ้น หรือตัดฟันต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้โดยต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดิน และในการรื้อถอนหรือตัดฟัน แล้วแต่กรณี ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์คุ้มค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้จำนวนเงินค่าทดแทนให้นำมาตรา ๒๙ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้มีการชดใช้ค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวแล้ว หรือเจ้าของ หรือผู้ครอบครองเต็มใจไม่รับหรือไม่มีสิทธิรับค่าทดแทน ต่อไปจะเรียกร้อยค่าทดแทนอีกมิได้

ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้ กปภ. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ และให้นำมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

มาตรา ๓๑ ในบริเวณที่กำหนดตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้าง โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ปลูกต้นไม้ หรือกระทำการใด ๆ อันอาจทำให้เกิดอันตรายหรือ เป็นอุปสรรคต่อระบบการผลิต การส่งและการจำหน่ายน้ำประปา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก กปภ. เป็นหนังสือ ในการอนุญาตนั้นจะอนุญาตโดยมีเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยก็ได้ บรรดาโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ต้นไม้ หรือสิ่งอื่นใดที่ปลูกขึ้นหรือทำขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตจาก กปภ. ให้ กปภ. มีอำนาจรื้อถอน ขนย้าย ตัดฟัน หรือกระทำการใด ๆ ได้ตามควรแก่กรณี โดยไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าเสียหาย และผู้ฝ่าฝืนต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้นด้วย

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ ว่าด้วยบททั่วไป โดยมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ส่วนวรรคสอง บัญญัติรับรองว่า การปฏิบัติหน้าที่ ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑ บททั่วไป บทบัญญัติในมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้และกำหนดเป็นบทบัญญัติไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำได้โดยการอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและต้องมีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไป กล่าวคือไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไป ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลและกำหนด เป็นบทบัญญัติไว้ว่า ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอาจมีได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินนั้น

ส่วนพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเหตุผลในการตราขึ้นใช้บังคับเนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะปรับปรุง และ

ขยายกิจการประปาในส่วนภูมิภาคให้ดียิ่งขึ้น ในการนี้สมควรโอนกิจการประปาในส่วนภูมิภาค และหน่วยงานก่อสร้างประปาภูมิภาคของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย กิจการประปาชนบท และหน่วยก่อสร้างประปาชนบทของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ไปจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจเรียกว่า “การประปาส่วนภูมิภาค” สังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาในส่วนภูมิภาค และสังคมในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการปรับปรุง และขยายกิจการที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์แก่การประปาส่วนภูมิภาค เพื่อให้การประปาส่วนภูมิภาคสามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัวยืดหยุ่น สามารถดำเนินกิจการและบริการให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนได้อย่างกว้างขวาง โดยมาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ให้อำนาจการประปาส่วนภูมิภาคในการเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย เพื่อประโยชน์ในการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมาตรา ๓๐ วรรคสอง ได้กำหนดวิธีการสำหรับการวางท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป โดยให้การประปาส่วนภูมิภาค มีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตรสำหรับท่อน้ำขนาดดังกล่าว และให้การประปาส่วนภูมิภาคทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ในบริเวณดังกล่าว ตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด มาตรา ๓๐ วรรคสาม บัญญัติว่าในบริเวณที่กำหนดตามวรรคสอง ให้การประปาส่วนภูมิภาค มีอำนาจรื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือทำขึ้น หรือตัดฟัน ต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดิน และในการรื้อถอนหรือตัดฟันแล้วแต่กรณี ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์ค้ำค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ในจำนวนเงินค่าทดแทนให้นำมาตรา ๒๙ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม มาตรา ๓๐ วรรคสี่ บัญญัติว่า เมื่อได้มีการชดใช้ค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวแล้ว หรือเจ้าของ หรือผู้ครอบครองเต็มใจไม่รับหรือไม่มีสิทธิรับค่าทดแทน ต่อไปจะเรียกร้องค่าทดแทนอีกมิได้ และมาตรา ๓๐ วรรคห้า เป็นการกำหนดให้การประปาส่วนภูมิภาค แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบในกรณีที่จะดำเนินการตามความในมาตรานี้ โดยให้นำมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้สิทธิเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยัง

คณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคเพื่อวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด และในมาตรา ๓๑ บัญญัติว่า ในบริเวณที่การประปาส่วนภูมิภาคได้กำหนดที่ดินที่เดินท่อน้ำตาม มาตรา ๓๐ วรรคสอง แล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้าง โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ปลูกต้นไม้ หรือกระทำการใด ๆ อันอาจทำให้เกิดอันตรายหรือเป็นอุปสรรคต่อระบบการผลิต การส่งและการจำหน่ายน้ำประปา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก กปภ. เป็นหนังสือ ในการอนุญาตนั้นจะอนุญาตโดยมีเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยก็ได้ บรรดาโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ต้นไม้ หรือสิ่งอื่นใดที่ปลูกขึ้นหรือทำขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตจาก กปภ. ให้ กปภ. มีอำนาจรื้อถอน ขนย้าย ตัดฟัน หรือกระทำการใด ๆ ได้ตามควรแก่กรณี โดยไม่จำเป็นต้องชดใช้ ค่าเสียหาย และผู้ฝ่าฝืนต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้นด้วย

พิจารณาแล้วเห็นว่า กิจการประปาเป็นไปเพื่อบริการสาธารณะ รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม การจัดทำบริการสาธารณะในบางกรณีถือเป็นการจำกัดสิทธิของเอกชน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของชุมชนหรือสังคม จึงต้องมีการรอนสิทธิหรือรुक้าในสิทธิของเอกชน แต่กระนั้นก็ตามสิทธิในทรัพย์สินไม่อาจมีการตรากฎหมายมาพรากสิทธิดังกล่าวลงได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยเฉพาะในเรื่องอสังหาริมทรัพย์นั้น เจ้าของย่อมมีความผูกพันที่จะใช้หลักกรรมสิทธิ์ขึ้นเป็นข้อต่อสู้ถึงความชอบธรรมในการครอบครองและใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ที่ตนมีกรรมสิทธิ์อยู่โดยสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนไว้ในมาตรา ๑๓๓๖ ว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้นกับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือได้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย” และมาตรา ๑๓๓๕ ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นท่านว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นกินทั้งเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย ตามบทบัญญัติดังกล่าว ฉะนั้นหากใครเป็นเจ้าของทรัพย์สินก็จะเกิดสิทธิอำนาจต่าง ๆ ในทรัพย์สินดังที่กำหนดไว้ เช่น สิทธิที่จะใช้จำหน่าย ได้ดอกผลในทรัพย์สินรวมทั้งสิทธิติดตามเอาคืนและขัดขวางการเกี่ยวข้องกับอันมิชอบด้วยกฎหมาย สิทธิอำนาจดังกล่าวรวมเรียกว่า “อำนาจกรรมสิทธิ์” ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นแห่งการรับรองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนว่าเขาสามารถกระทำการใดกับทรัพย์สินที่เขาเป็นเจ้าของได้บ้าง สำหรับกรรมสิทธิ์นั้นถือว่า

เป็นทรัพย์สินที่มีอำนาจานุภาพมากที่สุดเท่าที่กฎหมายจะรับรองให้มีได้ในบรรดาทรัพย์สินทั้งหลาย เพราะไม่เพียงแต่เจ้าของจะมีสิทธิใช้สอยจัดการทรัพย์สินของตนเท่านั้นยังรวมไปถึงสิทธิอำนาจในการจำหน่ายโอน และทำลายภาวะแห่งทรัพย์สินอันเป็นวัตถุแห่งกรรมสิทธิ์ได้ด้วย หากแต่อาจมีการจำกัดอำนาจจัดการทรัพย์สินของเจ้าของหรือเจ้าของอาจต้องยอมรับภาระอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์แก่บุคคลอื่น และข้อจำกัดอำนาจกรรมสิทธิ์มีอยู่หลายประการเท่าที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น เรื่องทางจำเป็น ภาระจำยอม และการใช้สิทธิบนอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องไม่ก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น เป็นต้น ดังนั้นอำนาจกรรมสิทธิ์นั้นย่อมถูกจำกัดได้โดยความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของผู้อื่นหรือประเทศชาติโดยส่วนรวม

ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในด้านสาธารณูปโภคเกี่ยวกับการประปา นั้น รัฐตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐผู้จัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวสามารถดำเนินการได้โดยสะดวก เพื่อการรักษาประโยชน์สาธารณะของส่วนรวม แต่อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจดังกล่าวก็ต้องอยู่บนหลักของการเคารพในสิทธิของเอกชนผู้ที่อาจจะต้องได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรือถูกจำกัดสิทธิ หรือถูกรอนสิทธิอันเกิดจากการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์ของสาธารณะส่วนรวมดังกล่าวด้วย กล่าวคือ การที่รัฐจะใช้ทรัพย์สินอันได้แก่ที่ดินที่ประชาชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองในทรัพย์สินนั้นอยู่ รัฐก็จำเป็นต้องชดเชยค่าทดแทนความเสียหายอันเป็นธรรมตามควรแก่กรณีในการใช้ทรัพย์สินดังกล่าวให้กับประชาชนหรือปัจเจกชนผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้น อันเป็นการใช้อำนาจรัฐที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยจะปฏิเสธไม่ได้ ซึ่งเป็นหลักประกันแห่งสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญนี้ ถือเป็นคำมั่นสัญญาที่รัฐให้แก่ประชาชนของตนว่าจะไม่กระทำการอันใดที่เป็นการละเมิดหรือลิดรอนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็น อันเป็นการสร้างดุลยภาพในการใช้อำนาจของรัฐที่จะประสานความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ

ดังนั้น แม้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว จะมีความมุ่งหมายเพื่อเอื้ออำนวยให้การประปาส่วนภูมิภาคในฐานะหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการจัดทำน้ำประปาอันเป็นบริการสาธารณะในด้านสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมให้สามารถดำเนินการไปได้โดยสะดวก ต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพในการดำเนินการวางท่อประปา

อันเป็นภารกิจที่สำคัญ และมีความจำเป็นต่อการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวเพื่อให้บรรลุผลก็ตาม แต่ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง องค์กรและหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องตระหนักและเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้การคุ้มครองและรับรองไว้ด้วย จึงเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ที่ว่า ในการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา ให้การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัยนั้น เป็นบทบัญญัติที่เป็นไปเพื่อเอื้ออำนวยให้การประปาส่วนภูมิภาค ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำน้ำประปานั้นสามารถดำเนินการไปได้โดยสะดวก ต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพด้วยการวางท่อน้ำนั้น เป็นภารกิจอันจำเป็นและเป็นสาระสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวให้บรรลุผล และเป็นไปอย่างพอสมควรแก่เหตุ กล่าวคือการเดินท่อน้ำตามมาตราดังกล่าวต้องกระทำในส่วนมิใช่ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัยเพื่อมิให้เจ้าของที่ดินนั้นต้องถูกรอนสิทธิหรือได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ และบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสอง ที่ให้อำนาจและกำหนดวิธีการวางท่อน้ำขนาดใหญ่ กล่าวคือท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางเกินกว่าแปดสิบเซนติเมตร จะต้องกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตร และให้ กปภ. ทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งการวางท่อน้ำขนาดใหญ่เป็นการรบกวนสิทธิหรือรอนสิทธิในที่ดินของเอกชนมากขึ้น จึงต้องกำหนดวิธีการเป็นพิเศษ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ เช่นกัน

ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสาม นั้น แม้จะเป็นมาตราที่กำหนดเกี่ยวกับวิธีการจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดิน และในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือตัดฟันต้นไม้ ที่ได้กระทำไปเพื่อการวางท่อน้ำในที่ดินของเอกชนก็ตาม แต่การที่มาตรา ๓๐ วรรคสาม มีข้อความว่า “ในบริเวณที่กำหนดตามวรรคสอง...” นั้น เป็นการบัญญัติไว้ไม่ครอบคลุมถึงกรณีของการวางท่อน้ำที่ไม่เป็นไปตามวรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้มีการตีความได้ว่าในกรณีการวางท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึงแปดสิบเซนติเมตรไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินที่มีใช้เป็นที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัยเพื่อประโยชน์ในการผลิต การส่ง การจำหน่ายน้ำประปา ผ่านที่ดินของเอกชนในกรณีดังกล่าว การประปาส่วนภูมิภาค ไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ทั้งนี้เนื่องจากในมาตรา ๓๐ วรรคแรก เพียงให้อำนาจการประปา

ส่วนภูมิภาคในการวางท่อประปาในที่ดินของเอกชนในส่วนที่ไม่ได้เป็นโรงเรียนเคหสถานเท่านั้น แต่มีได้กล่าวถึงเรื่องการจ่ายค่าทดแทนไว้ จึงต้องถือหลักการใช้ค่าทดแทนตามหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๕๒ ที่บัญญัติว่าถ้าเจ้าของที่ดินได้รับค่าทดแทนตามสมควรแล้วต้องยอมให้ผู้อื่นวางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า ส่วนกรณีการวางท่อที่มีขนาดใหญ่ขึ้นกว่านั้นคือมีเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป จึงจะใช้วิธีการพิเศษตามวรรคสอง กล่าวคือ ต้องกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำ กว้างไม่เกินสองเมตรครึ่งและทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และจ่ายค่าทดแทนตามวรรคสาม ซึ่งเนื่องจากการวางท่อขนาดใหญ่มีผลกระทบต่อทรัพย์สินของเอกชนมาก จึงต้องใช้กระบวนการพิเศษตามวรรคสองและวรรคสามดังกล่าว ดังนั้น จึงทำให้การนำบทบัญญัติ แห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาจ่ายค่าทดแทนการวางท่อน้ำนั้น เป็นการแปลความของหน่วยงานของรัฐในทางจำกัดสิทธิไม่สอดคล้องกับหลักกรรมสิทธิ์ ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง ที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมอันมีเจตนารมณ์และมุ่งหมายที่จะจำกัดการใช้อำนาจ ของผู้ปกครองไม่ให้เกินขอบเขตของกฎหมาย หรือการที่รัฐจะจำกัดสิทธิของประชาชนได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ที่ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ และเสรีภาพนั้นมิได้ และไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่รัฐจะต้องรับรองคุ้มครองสิทธิ ของประชาชนเป็นหลัก หากมีกรณีใดที่จะเป็นข้อยกเว้นให้รัฐก้าวล่วงเข้าไปละเมิดหรือลดทอนสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนได้นั้น รัฐก็มีความรับผิดชอบที่จะต้องทดแทนเยียวยาตามสมควรแก่กรณี พระราชบัญญัติ การประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ บางส่วนบัญญัติเปิดช่องให้มีการใช้บังคับและการตีความ ที่ให้อำนาจรัฐไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินความจำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ นั้น จึงเป็นการจำกัดหรือลดทอนสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ตามมาตรา ๔๑ ที่ไม่เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๙ และหากมีกรณีใดที่เป็นข้อยกเว้น ให้รัฐก้าวล่วงเข้าไปลดทอนสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน รัฐจะต้องรับผิดชอบในการชดใช้ค่าทดแทน เยียวยาที่เป็นธรรมตามควรแก่กรณี

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติให้การประปาส่วนภูมิภาคไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินและในการรื้อถอนสิ่งก่อสร้าง หรือทำขึ้นหรือตัดฟัน ต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลอย่างใด ๆ ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ในกรณีที่มีการวางท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึงแปดสิบเซนติเมตรไปได้ เหนือ ตาม หรือ ข้ามพื้นดินที่มีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัยเพื่อประโยชน์ในการผลิต การส่ง การจำหน่ายน้ำประปา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๙

นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ