



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หลักนิติธรรมในการตีความสิทธิเหนือท่อปิโตรเลียม ของ ปตท.  
จากกรณีการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

จัดทำโดย นายชาญศิลป์ ตรีนุชกร  
รหัส ๖๓๐๘๑๑

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๘  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# หลักนิติธรรมในการตีความสิทธิเหนือทรัพย์สินของ ปตท. จากกรณีการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

นายชาญศิลป์ ตรีนุชกร<sup>1</sup>

## บทนำ

การใช้กฎหมายมหาชนของรัฐในการให้บริการสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์ของคนส่วนรวมย่อมต้องมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือทรัพย์สิน ของคนหรือเอกชนบางกลุ่ม ดังนั้นการใช้อำนาจมหาชนจึงต้องมีการกำหนดหลักการที่เหมาะสมดังนี้

1. จะต้องมีการตราพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ใดเป็นผู้มีอำนาจมหาชนในเรื่องใด
2. จะต้องมอบให้เฉพาะหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ในภาคมหาชน (Public Sector) เป็นผู้ใช้เท่านั้น
3. จะต้องมิอยู่และใช้ไปเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือเพื่อดำเนินภารกิจอันเป็นบริการสาธารณะของรัฐ เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมเท่านั้น

ผู้พิพากษาและศาลจะถูกคาดหวังว่าจะใช้วิจารณ์ตามหลักนิติธรรมในการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทต่างๆ แต่เมื่อข้อขัดแย้งนั้นมีผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์เป็นกลุ่มคน ไม่ใช่บุคคลเพียงคนหนึ่งคนใด ผู้ที่เสียประโยชน์ย่อมรู้สึกว่าคุณถูกเอาเปรียบ ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรม ยิ่งถ้าประเด็นที่ศาลตัดสินมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ความไม่พอใจเมื่อแพ้คดีก็ยิ่งรุนแรง เอกชนผู้เสียประโยชน์อาจถูกปลุกกระดมจนเหตุการณ์บานปลายกลายเป็นประเด็นระดับชาติได้ ดังเช่นที่เกิดขึ้นกับกรณีการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยไปเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

ช่วงความวุ่นวายทางการเมืองสี่เดือนและสงครามสื่อออนไลน์ในช่วงปลายทศวรรษ 2540 ผู้หวังผลทางการเมืองต่างฝ่ายต่างระดมนักวิชาการของฝ่ายตนมาคั่นคว้า นำความรู้ทางวิชาการที่มีมาประยุกต์กับกระบวนการทำงานต่างๆ ของภาครัฐ วิเคราะห์วิจารณ์ด้วยทัศนคติและอคติของแต่ละคน แล้วเผยแพร่ออกสื่อออนไลน์ซึ่งเป็นเทคโนโลยีใหม่ เพิ่งเริ่มมีการใช้อย่างแพร่หลายในยุคนั้น ผู้ที่ได้รับข่าวสารจากสื่อเหล่านี้ต่างรู้สึกว่าคุณข้อมูลที่ตนได้รับ มาจากแหล่งข่าวที่เชื่อถือได้ เพราะสามารถใช้สื่อออนไลน์ที่บางคนยังเข้าไม่ถึง

ในยุคนั้น กระบวนการใส่ไข่ บิดเบือนความจริงในแบบต่างๆ โดยเฉพาะข้อมูลจากกลุ่มผู้หวังผลทางการเมือง ยังไม่ปรากฏต่อสายตาสาธารณชนมากนัก ดังนั้นความเชื่อในข้อมูลผิดจึงส่งต่อกันไปอย่างรวดเร็ว นำไปสู่การคิดต่อ วิเคราะห์ด้วยมุมมองที่อิงความเชื่อทางการเมืองของแต่ละคน ช่วยกัน

1. ประธานเจ้าหน้าที่บริหารและกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

เศรษฐศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยาศาสตร์ดุสิตบัณฑิตศึกษาศึกษา สาขาวิชาการบริหารเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เสริมความถูกต้องให้แก่ข้อมูลที่ผิดพลาด แล้วกระจายความคิดนั้นออกสู่กลุ่มพวกของตัวเองต่อไปอีก จนข้อมูลบิดเบือนนั้นกลายเป็นความเชื่อแบบฝังหัวที่แม้ระดับผู้มีคุณวุฒิหลายท่านก็ยากที่จะยอมรับ ในความเชื่อที่ผิดพลาดนั้น จนแม้แต่เมื่อศาลสถิตยุติธรรมมีข้อวินิจฉัยออกมาแล้วหลายครั้ง ก็ยังยาก จะทำให้ให้อยอมรับได้

ประเด็นนโยบายทางพลังงานเป็นเรื่องหนึ่งที่มีการหยิบยกขึ้นมาวิเคราะห์วิจารณ์กัน หลากหลายแนว เพราะเป็นนโยบายที่มีผลกระทบต่อปากท้องของประชาชนทุกระดับ ในขณะที่การบริหารด้านพลังงานเป็นเรื่องค่อนข้างซับซ้อน ต้องอาศัยทั้งความรู้เฉพาะทางวิศวกรรม มุมมองด้าน เศรษฐศาสตร์ระดับมหภาค และมุมมองด้านความมั่นคงทางยุทธศาสตร์ของประเทศ

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นหน่วยงานภาครัฐหนึ่งในไม่กี่แห่งที่รับผิดชอบงานด้าน พลังงานและเป็นผู้ขายน้ำมันและก๊าซให้ประชาชนโดยตรง จึงนับเป็นหน่วยงานที่เป็นเป้าเด่นในการ โจมตีให้กระทบไปถึงรัฐบาล และประเด็นที่ใช้โจมตีก็มีหลากหลาย ตั้งแต่ระดับปฏิบัติการ เช่น เด็กปั๊ม โกงน้ำมัน, ระดับบริหาร เช่น ผู้บริหารเงินเดือนแพง ไปจนถึง ระดับนโยบาย เช่น ปตท. ควรตรึงราคา น้ำมันไว้เพื่อประชาชนจะได้ใช้น้ำมันถูก, ราคาน้ำมันแพงทั้งแผ่นดินเพราะ ปตท. ฯลฯ

ประเด็นเกี่ยวกับ ปตท. เรื่องหนึ่งที่ได้รับ ความสนใจจากสาธารณชนมาก และมีปัญหา ฟ้องร้องกันยาวนานนับสิบปี คือเรื่องกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินบริเวณแนวท่อปิโตรเลียม ซึ่งตลอดเวลาของ ความขัดแย้ง ทั้ง 2 ฝ่ายต่างอ้างความชอบธรรมตามทัศนคติของตนเองในการพิจารณาว่าฝ่ายใดควร ได้กรรมสิทธิ์เหนือที่ดินดังกล่าว แม้ศาลปกครองได้ยึดหลักนิติธรรมในการพิจารณาคดีอย่างเที่ยงตรง และมีคำพิพากษาออกมาแล้ว ฝ่ายที่เสียประโยชน์ก็ยังคงหาแง่มุมอื่นๆ ทางกฎหมายมาประท้วง คัดค้านกันอยู่อย่างต่อเนื่อง

ผู้วิจัยเชื่อว่า การศึกษาหลักนิติธรรมที่ใช้พิจารณากรณีของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ให้ ถ่องแท้ จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการของภาครัฐในอนาคต เพราะรัฐย่อมจะต้องไม่หยุดที่จะ บริหารจัดการการให้บริการสาธารณูปโภคเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของคนส่วนรวมต่อไป ในขณะที่คนส่วน น้อยอีกกลุ่มหนึ่งก็ย่อมต้องถูกกลืนสิทธิหรือผลประโยชน์บางส่วนไปด้วยเช่นกัน

### **ความเป็นมาของการก่อตั้ง ปตท.**

จากวิกฤติการณ์น้ำมันโลกประมาณปี 2521 ประเทศไทยประสบภาวะน้ำมันขาดแคลน อย่างรุนแรง รัฐบาลในขณะนั้นจึงจัดตั้ง การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ขึ้นตาม พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2521 โดยให้อิโณกิจการพลังงานของรัฐ 2 องค์กร คือองค์การเชื้อเพลิงและองค์การก๊าซธรรมชาติแห่ง ประเทศไทย มารวมเข้าเป็นการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

ปตท. เป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม มีหน้าที่ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจ ปิโตรเลียม รวมถึงดำเนินการธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเพื่อให้ เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น ภารกิจแรกเริ่มของ ปตท. จึง เป็นการดำเนินงานจัดหา น้ำมันสนองความต้องการใช้ในประเทศให้เพียงพออย่างเร่งด่วน เพื่อให้ ประเทศไทยสามารถพึ่งพาตนเองทางด้านพลังงานได้ในระดับหนึ่ง ลดการสูญเสียเงินตราต่างประเทศ และส่งเสริมการใช้้อย่างประหยัด

ต่อมาเมื่อมีการค้นพบแหล่งก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย ปตท. จึงได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างโรงแยกก๊าซ และต่อท่อใต้ทะเลระยะทาง 425 กม. ซึ่งเป็นท่อก๊าซในทะเลที่ยาวที่สุดในโลก ณ เวลานั้น เพื่อนำก๊าซจากแหล่งในอ่าวไทยตรงมาขึ้นฝั่งบริเวณจังหวัดระยอง ก๊าซธรรมชาติที่ขุดขึ้นมาได้ส่วนหนึ่งนำเข้าโรงแยกก๊าซเพื่อส่งไปเป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมปิโตรเคมีเป็นการใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศ และอีกส่วนหนึ่งนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า และใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อทดแทนการใช้ถ่านหินและน้ำมันเตาซึ่งมีราคาสูงและต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งแต่ละปีมีมูลค่ามหาศาล และขณะเดียวกันก็ต้องเผชิญความผันผวนของราคาน้ำมันในตลาดโลกซึ่งเสี่ยงต่อความมั่นคงด้านพลังงาน

ในฐานะรัฐวิสาหกิจผู้รับผิดชอบด้านความมั่นคงทางพลังงานของประเทศ ในเวลาต่อมา ปตท. จึงได้ลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและต่อท่อก๊าซและท่อน้ำมันอีกมากมายทั้งบนบกและในทะเล เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการจัดหาและจัดส่งก๊าซและน้ำมันไปยังผู้ใช้ในประเทศ โดยเฉพาะไปยังโรงไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เพื่อเป็นพลังงานหลักที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าของประเทศ

### การแปรรูป ปตท.

ช่วงปี 2540 เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจฟองสบู่แตก ประเทศไทยต้องพึ่งพาเงินกู้ในโครงการช่วยเหลือของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และเข้าทำข้อตกลง Letter of Intent ที่จะดำเนินการตามเงื่อนไข ซึ่งหนึ่งในเงื่อนไขสำคัญก็คือ จะต้องมีการดำเนินการ “แปรรูปรัฐวิสาหกิจ” (Privatization) ด้วย และรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่มีอำนาจผูกขาดในการดำเนินกิจการตามกฎหมาย เป็นเป้าหมายของการดำเนินการแปรรูปในครั้งนี้

อย่างไรก็ตามรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของรัฐ จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจัดตั้งและเป็นองค์กรมหาชนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยกฎหมาย ทุนในการจัดตั้งทั้งหมดมาจากรัฐบาลจึงไม่มีทุนเรือนหุ้นที่จะโอนขายให้แก่เอกชนเพื่อให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนถือกรรมสิทธิ์ในกิจการของรัฐ นอกจากนี้ ถึงแม้รัฐวิสาหกิจจะถูกแปรสภาพไปเป็นเอกชน แต่ก็ยังคงต้องปฏิบัติตามภารกิจและหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง ไม่หยุดชะงัก ภารกิจของ ปตท. ก็ได้จบสิ้นไปเมื่อมีการแปรรูปเป็นบริษัทเอกชน

รัฐบาลขณะนั้นจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อให้สามารถแปรสภาพรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งให้เป็นองค์การของรัฐบาล เป็นนิติบุคคลในภาคมหาชน (Public Sector) ให้กลายเป็นบริษัทหรือบริษัทมหาชนจำกัด และเป็นนิติบุคคลในภาคเอกชน (Private Sector) มีทุนเรือนหุ้นเสียก่อน โดยในระยะแรกกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ถือหุ้น 100% ก่อนขายหุ้นบางส่วนให้แก่เอกชน

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จะวางหลักเกณฑ์การแปรสภาพรัฐวิสาหกิจโดยให้คณะรัฐมนตรีสามารถตราพระราชกฤษฎีกาให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการแปรสภาพจากรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมาย ยังคงมีอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ เท่าที่จำเป็นสำหรับการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นต่อไปได้ และกำหนดว่าในกรณีคณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่า



กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ในส่วนของ ปตท. ซึ่งยังคงต้องดำเนินการเกี่ยวกับกิจการปิโตรเลียมตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ทุกประการ รัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 เพื่อให้ ปตท. มีอำนาจและสิทธิในการทำหน้าที่เดิมต่อไป และตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ขึ้นเพื่อกำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติที่จัดตั้ง ปตท. ขึ้นมา

การแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยให้กลายเป็น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เริ่มดำเนินการประมาณกลางปี 2544 จนจบกระบวนการโดยสมบูรณ์ จัดตั้งเป็น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2544 มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรก 2 หมื่นล้านบาท แบ่งเป็นหุ้นสามัญจำนวน 2 พันล้านหุ้น โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่

หลังจากนั้นจึงเริ่มมีการกระจายหุ้นของ ปตท. จำนวน 800 ล้านหุ้น หรือประมาณ 30.3% ให้แก่ผู้ถือหุ้นรายย่อย ผู้ถือหุ้นสถาบัน และพนักงานของ ปตท. บริษัทฯ ภายสถานะเป็นบริษัทจดทะเบียนและมีหลักทรัพย์ได้รับอนุญาตให้จำหน่ายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2544 และเริ่มซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เมื่อ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2544

การระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ทำให้ ปตท. มีสภาพคล่องทางการเงินสูง สามารถนำเงินไปปรับโครงสร้างหนี้ ซ่อมกิจการโรงกลั่นต่างๆ ที่ประสบปัญหาทางการเงิน และลงทุนในโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ เช่น ท่อก๊าซเส้นที่ 3 และโรงงานปิโตรเคมีหลายแห่ง ความสำเร็จในการดำเนินธุรกิจส่งผลให้หุ้นของ ปตท. มีราคาปรับตัวสูงขึ้นกว่ามูลค่าเดิมมาก

อย่างไรก็ตาม พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 สองฉบับนี้เอง ที่ต่อมากลายเป็นประเด็นที่ถูกโต้แย้งและมีการฟ้องร้องถึงความชอบธรรมของการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาอย่างต่อเนื่องยาวนานนับ 10 ปี

### จุดเริ่มต้นของความขัดแย้ง

หลังจากการแปรรูป ปตท. ได้มีความพยายามแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามมาในปี 2548 แต่ก็ถูกมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคฟ้องคัดค้านการแปรรูป กฟผ. ต่อศาลปกครองสูงสุด โดยผู้ฟ้องขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาที่ใช้แปรรูป กฟผ. และต่อมาศาลปกครองสูงสุดก็มีคำพิพากษาให้เพิกถอนการตราพระราชกฤษฎีกาและเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบการดำเนินการแปรสภาพ กฟผ. ด้วย เนื่องจากเห็นว่า การดำเนินกระบวนการแปรสภาพของ กฟผ. ดำเนินไปโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ ทำให้ กฟผ. ต้องกลับไปเป็นรัฐวิสาหกิจดั้งเดิม ถึงแม้จะมีการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงสถานภาพไปเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไปแล้วประมาณ 8-9 เดือน

จากนั้น ในวันที่ 31 สิงหาคม 2549 กลุ่มผู้ฟ้องคดี กฟผ. กลุ่มเดิม ก็ยื่นฟ้องคดี ปตท. ต่อศาลปกครองสูงสุด เพื่อโต้แย้งว่าการดำเนินกระบวนการแปรสภาพ ปตท. ก็ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกัน

### วินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การยื่นฟ้องคดีของ ปตท. นี้ เป็นการฟ้องเมื่อ ปตท. แปรสภาพไปแล้ว 4 ปี 10 เดือน ซึ่งล่วงเลยระยะเวลาการฟ้องคดี (90 วัน ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดไว้) แล้ว และไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาคดี

อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 14 ธันวาคม 2550 ศาลปกครองสูงสุดได้อ่านคำพิพากษาคดีนี้ เป็นคดีหมายเลขแดงที่ พ.35/2550 แยกเป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. การฟ้องเกินกำหนดระยะเวลาฟ้องคดี 90 วัน :

ถึงแม้การยื่นฟ้องคดีจะล่วงเลยกำหนดระยะเวลาไปแล้ว แต่เนื่องจากการกระทำตามคำฟ้องมีผลกระทบต่อทรัพย์สินของรัฐและประชาชนในวงกว้าง ศาลจึงมีอำนาจรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 52 วรรคแรกของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2. ความถูกต้องของกระบวนการตราพระราชกฤษฎีกา :

ศาลวินิจฉัยว่าถึงแม้ในกระบวนการแปรรูป ปตท. จะมีขั้นตอนวิธีปฏิบัติบางส่วน เช่น การลงประกาศในหนังสือพิมพ์ไม่ครบตามที่กำหนดในระเบียบของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ แต่ศาลเห็นว่ากระบวนการและขั้นตอนที่ได้กระทำในการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับเป็นไปโดยครบถ้วนแล้ว

3. การออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติซึ่งมีศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่า :

เนื่องจากการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจกำหนด มีลักษณะเพียงเพื่อกำหนดเวลาในการยกเลิกพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเท่านั้น การตราพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจนี้ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

4. ความชอบด้วยกฎหมายของบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 :

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรภาคมหาชนของรัฐ จึงได้รับอำนาจและสิทธิพิเศษตามกฎหมายที่จะดำเนินการให้มีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลหลายประการ เช่น การเวนคืนที่ดิน การประกาศกำหนดเขตท่อ แต่เมื่อแปรรูปไปเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนแล้ว การโอนอำนาจมหาชนไปให้แก่องค์กรเอกชนให้สามารถดำเนินการที่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอื่น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ถึงแม้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะมีเนื้อหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การแปรรูป ปตท. ดำเนินการจนเสร็จสิ้นไปแล้วกว่า 5 ปี มีการนำหุ้น

ของ ปตท. ไปซื้อขายเปลี่ยนมือในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ก่อนนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกจำนวนมาก รวมถึงมูลค่าการซื้อขายหุ้นของ ปตท. มีความสำคัญเป็นลำดับหนึ่งของตลาดหลักทรัพย์ หากมีการเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา จะมีผลกระทบในวงกว้างต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะความมั่นคงทางพลังงาน ระบบตลาดทุน ตลาดเงิน อีกทั้งยังอาจมีปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากเกี่ยวข้องกับบุคคลและนิติบุคคลจำนวนมาก

อีกประการหนึ่งได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานขึ้นเพื่อให้เป็นผู้ใช้อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การประกอบกิจการพลังงาน โดยอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาเพื่อการนี้จะตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต่อไป บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จะไม่มีอำนาจดำเนินการในเรื่องนี้อีกแล้ว ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษาดังนี้

“พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 4 ร่วมกันกระทำการแบ่งแยกทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐ ออกจากอำนาจและสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 4 ทั้งนี้ให้เสร็จสิ้นก่อนการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ส่วนคำขอตามฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้ง 5 ที่ให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 นั้น ให้ยก”<sup>2</sup>

ในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีเลขแดงที่ ฟ.35/2550 นั้น ศาลยังได้มีวินิจฉัยในรายละเอียดของประเด็นต่างๆ อีกดังนี้

1. อำนาจที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จะได้รับยกเว้น รวมถึงการมีสิทธิพิเศษและได้รับความคุ้มครองในเรื่องต่างๆ แบบเดียวกับที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเคยได้รับ ตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 ระบุให้ไว้ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า อำนาจดังกล่าว หมายถึงอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อำนาจในการกำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ การวางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ การรื้อถอนอาคาร โรงเรียนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างหรือทำขึ้น ตัดพินต้นไม้ในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ

อำนาจเหล่านี้เป็นอำนาจมหาชนที่จะต้องก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น ไม่สามารถกำหนดโอนไปโดยพระราชกฤษฎีกาได้ การกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้ในพระราชกฤษฎีกา จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2. ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามแนวท่อก๊าซจากระยอง ไปยังชลบุรี ฉะเชิงเทรา และสมุทรปราการ ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 นั้น จัดเป็นที่ราชพัสดุ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่สามารถโอนให้เป็นกรรมสิทธิ์ของ

2. คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ ฟ. 35/2550, หน้า 87

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ แต่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังมีสิทธิใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ราชพัสดุเหล่านี้ได้ โดยต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้ของแผ่นดินในอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด

3. อำนาจและสิทธิการใช้ที่ดินของเอกชนที่อยู่ภายใต้ประกาศกำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ (ประกาศใช้ในการก่อสร้าง ระบบท่อบางปะกง-วังน้อย ระบบท่อจากชายแดนไทยพม่า-ราชบุรี และระบบท่อราชบุรี-วังน้อย) นั้น ถึงแม้ไม่มีการเวนคืนที่ดิน แต่เอกชนเจ้าของที่ดินต้องยอมให้มีการวางท่อปิโตรเลียมผ่านที่ดินของตนเอง อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจมหาชนของรัฐที่บังคับแก่ที่ดินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน จึงจัดเป็นทรัพย์สินของรัฐและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่อาจโอนไปโดยพระราชกฤษฎีกาได้

4. ท่อส่งปิโตรเลียมซึ่งหมายรวมถึงอุปกรณ์ที่ประกอบกันเป็นระบบท่อ ทั้งท่อก๊าซและท่อน้ำมัน ถึงแม้ไม่ใช่ส่วนควบของที่ดิน แต่การวางระบบท่อเป็นผลมาจากการใช้อำนาจมหาชน และท่อดังกล่าวต้องติดตรึงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับที่ดิน ไม่สามารถเคลื่อนย้ายออกจากเขตที่ประกาศกำหนดได้ จึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งต้องโอนกลับคืนกระทรวงการคลังเช่นเดียวกับที่ดินที่ได้จากการเวนคืน

5. ทรัพย์สินในส่วนที่ ปตท. ได้มาโดยมิได้ใช้อำนาจมหาชน แต่ได้มาโดยวิธีการอื่น เช่นการจัดซื้อ ไม่ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และไม่ถือเป็นทรัพย์สินที่ราชพัสดุ

#### การดำเนินการตามคำพิพากษา

หลังจากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2550 หน่วยงานต่างๆ ได้มีการดำเนินการตามคำพิพากษาดังนี้

18 ธันวาคม 2550

ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติ

- รับทราบและเห็นชอบหลักการการแบ่งแยกทรัพย์สิน อำนาจและสิทธิของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยที่จะให้เป็นของกระทรวงการคลังตามคำพิพากษา
- มอบหมายให้ :
  - กระทรวงพลังงานและกระทรวงการคลัง รับไปดำเนินการแบ่งแยกทรัพย์สินและสิทธิตามหลักการดังกล่าว
  - สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้อง
  - หากมีข้อโต้แย้งทางกฎหมายเกี่ยวกับการตีความคำพิพากษาของศาลในการแบ่งแยกทรัพย์สิน ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้พิจารณาเพื่อให้มีข้อยุติ
  - ให้กระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์รับไปดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคิดอัตราค่าเช่าในส่วนของทรัพย์สินที่เป็นระบบท่อเพื่อเป็นฐานในการคำนวณค่าเช่าให้แก่ ปตท.



- ให้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมที่ดินรับไปพิจารณาในเรื่องค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนการเช่าทรัพย์สิน
  - ให้กระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย รับไปพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องในเรื่องภาระภาษีที่จะเกิดขึ้น ในช่วงตั้งแต่การแปลงสภาพปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยจนถึงวันที่ได้แบ่งแยกทรัพย์สินอย่างถูกต้อง เช่น ภาษีโรงเรือน ภาษีจากค่าเสื่อมราคาทรัพย์สิน ภาษีจากการหักค่าเช่าย้อนหลังและเบี้ยปรับเงินเพิ่ม รวมถึงความชัดเจนของภาระภาษีที่เกิดจากการแบ่งแยกทรัพย์สิน
- 26 ธันวาคม 2550 กรมธนารักษ์แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและกำหนดแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการรับโอนทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ประกอบด้วยผู้แทนของกรมธนารักษ์ กรมที่ดิน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และ ปตท.
- 24 เมษายน 2551 พิธีลงนามในบันทึกการแบ่งแยกและส่งมอบทรัพย์สินระหว่างกรมธนารักษ์ (โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง) กับ ปตท.
- พฤษภาคม-พฤศจิกายน 2551 ปตท. ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจำนวน 106 แปลง เนื้อที่รวม 32 ไร่ 92.7 ตรว. คืนให้แก่กรมธนารักษ์
- 11 มิถุนายน 2551 กระทรวงการคลังมีหนังสือไปยังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งว่าได้ดำเนินการแบ่งแยกทรัพย์สินของ ปตท. ที่ต้องโอนให้กระทรวงการคลังแล้ว และแจ้งว่าจะต้องรายงานศาลปกครองเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป
- 22 ธันวาคม 2551 กรมธนารักษ์มีหนังสือมายัง ปตท. ว่า ปตท. ได้แบ่งแยกทรัพย์สินให้กับกระทรวงการคลังเสร็จสิ้นครบถ้วนแล้วขอให้ ปตท. รายงานผลการแบ่งแยกและส่งมอบทรัพย์สินให้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย
- 25 ธันวาคม 2551 ปตท. ได้ยื่นคำร้องรายงานสรุปการดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดว่าได้ร่วมกับกระทรวงการคลังทำการแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามคำพิพากษา สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนต่าง ๆ ออกจากอำนาจและสิทธิของ ปตท. จนเสร็จสิ้น และขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาการดำเนินการดังกล่าวและมีคำสั่งตามที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรต่อไป
- 26 ธันวาคม 2551 ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยโดยตุลาการศาลปกครองสูงสุด ผู้รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวได้บันทึกคำสั่งไว้ในคำร้องที่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยื่นต่อศาลว่า “พิเคราะห์แล้วเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 4 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว”



## การโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษา

ถึงแม้ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำวินิจฉัยแล้วว่าได้มีการดำเนินการตามคำพิพากษาเรียบร้อยแล้ว แต่นับแต่นั้นมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน และองค์กรเอกชน ยังคงมีข้อโต้แย้งอย่างต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน ว่าการดำเนินการคืนทรัพย์สินให้แก่กระทรวงการคลังยังไม่ครบถ้วน โดยสรุปดังนี้

26 ธันวาคม 2551 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีหนังสือทักท้วงไปยัง

- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
- เลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- เลขาธิการศาลปกครอง

ระบุว่า สตง. ได้ตรวจสอบการดำเนินงานดังกล่าวแล้ว และได้ทำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ฉบับลงวันที่ 10 ตุลาคม 2551 ระบุว่า มูลค่าทรัพย์สินตามที่ ปตท. แบ่งแยกและส่งมอบให้กระทรวงการคลังยังไม่ครบถ้วนตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด โดยยังคงเหลือทรัพย์สินที่จะต้องส่งคืนเพิ่มเติม ได้แก่

1. ระบบท่อก๊าซธรรมชาติบนบกที่ผ่านที่ดินที่ ปตท. ได้มาจากการซื้อและขอเช่า
2. ระบบท่อส่งก๊าซในทะเลทั้งหมด

21 มกราคม 2552 ปตท. ตอบหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แจ้งว่าศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยว่าการดำเนินการตามคำพิพากษาได้เป็นไปโดยเรียบร้อยแล้ว เมื่อ 26 ธ.ค. 2551 และได้สำเนาคำร้องดังกล่าวให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบด้วย

20 กุมภาพันธ์ 2552 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือถึง

- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
- นายกรัฐมนตรี
- เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
- เลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- กระทรวงการคลัง
- กระทรวงพลังงาน
- กระทรวงพาณิชย์

ยืนยันความเห็นเดิม และแจ้งในหนังสือดังกล่าวด้วยว่าถึงแม้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะนำเสนอรายงานให้ ปตท. ภายหลังจากวันที่ ปตท. รายงานการดำเนินการต่อศาลปกครองสูงสุด แต่ ปตท. ก็จะต้องนำเสนอรายงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อศาลปกครองสูงสุดด้วย เนื่องจากรายงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการแบ่งแยกและส่งมอบทรัพย์สิน

- 3 มีนาคม 2552
- มูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภคยื่นคำร้องขอให้ศาลไต่สวนเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ ปตท. ต้องคืนกระทรวงการคลังตามคำพิพากษา โดยอ้างอิงถึงรายงาน ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
  - ในวันเดียวกัน ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาและมีคำสั่งว่า “พิเคราะห์ แล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลพิพากษาให้ยกคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ไม่มีสิทธิบังคับคดีนี้ อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 4 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่ เรียบร้อยแล้ว ให้ยกคำร้อง”
- 10 มีนาคม 2552
- สำนักงานศาลปกครองได้มีหนังสือตอบหนังสือของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินฉบับลงวันที่ 20 ก.พ. 2552 ว่า สำนักงานศาลปกครองได้ติดตามผลการดำเนินการตามคำพิพากษาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 4 และรายงานให้ศาลทราบ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 4 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว
- 15 ตุลาคม 2555
- มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคกับพวกรวม 1,455 คน ได้ยื่นฟ้องคดีคณะรัฐมนตรีกับพวกรวม 5 คน (รวม ปตท.) ต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีใหม่อีกคดีหนึ่ง ขอให้ศาลปกครองกลางมีคำสั่งบังคับให้ ปตท. คืนทรัพย์สินส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (ท่อก๊าซบนบกที่เหลือและท่อก๊าซในทะเลทั้งหมด) ให้แก่กระทรวงการคลัง
- 2 พฤศจิกายน 2555
- ศาลปกครองกลางได้พิจารณาแล้วและมีคำสั่งไม่รับฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ
- เมื่อศาลปกครองกลางไม่รับฟ้องคดี ผู้ร้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณาต่อศาลปกครองสูงสุด
- 12 ธันวาคม 2557
- ศาลปกครองสูงสุด มีคำสั่งที่ 800/2557 ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองกลางที่ไม่รับฟ้องไว้พิจารณา โดยให้คำวินิจฉัยโดยสรุปดังนี้
- คำร้องของผู้ฟ้องทั้ง 1,455 คน มีลักษณะเป็นการร้องขอให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ พ.35/2550 แต่ในคดีดังกล่าวเป็นการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ซึ่งศาลพิพากษายกคำขอไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงมิใช่ฝ่ายชนะคดีที่จะมีสิทธิขอให้มีการบังคับคดีได้
  - ผู้ฟ้องเคยยื่นคำร้องเมื่อ 3 มีนาคม 2552 ให้ศาลปกครองสูงสุดไต่สวนเกี่ยวกับทรัพย์สินของ ปตท. และศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดยกคำร้องไปแล้ว
  - การที่ ครม. มีมติให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องของการดำเนินการตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด เป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินงานภายในของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นการที่ผู้ฟ้อง

อ้างว่า ปตท. ยื่นรายงานสรุปการแบ่งแยกทรัพย์สินโดยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ ครม. กำหนด จึงเป็นเรื่องที่ต้องไปว่ากล่าวกันภายในหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี

- การที่ผู้ถูกฟ้องในคดีหมายเลขแดงที่ พ.35/2550 ได้ยื่นคำร้องรายงานสรุปผลการดำเนินงานตามคำพิพากษาในคดีดังกล่าว และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งว่า เป็นการดำเนินการตามคำพิพากษาเรียบร้อยแล้วนั้น ย่อมเห็นได้ชัดว่าศาลได้พิจารณาแล้วว่าการดำเนินการตามคำพิพากษานั้นถูกต้องครบถ้วนแล้ว

21 พฤษภาคม 2558 มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคยื่นคำร้องใหม่อีกในคดีหมายเลขแดงที่ พ.35/2550 ซึ่งเป็นคดีเดิม แต่ครั้งนี้ได้ร้องขอให้ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนคำสั่งคำร้องในรายงานสรุปการดำเนินการตามคำพิพากษาของ ปตท. (เมื่อ 26 ธันวาคม 2551) ที่ระบุว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และเป็นคดีที่ถึงที่สุดแล้ว

7 เมษายน 2559 ศาลปกครองสูงสุด โดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด มีคำวินิจฉัยว่า เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีคำขอเพียงข้อเดียวคือ ขอให้ศาลเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำพิพากษายกคำขอของผู้ฟ้องไปแล้ว ผู้ฟ้องจึงไม่ใช่คู่ความที่จะมีสิทธิขอให้มีการบังคับคดีได้

อย่างไรก็ตาม ตลอดเวลาของการฟ้องร้องและหลังการพิพากษาคดีหลายครั้ง กลุ่มบุคคลผู้ฟ้องคดีได้มีการให้ความเห็นต่อสื่อสาธารณะ ทั้งการพูดให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนทางวิทยุและโทรทัศน์ การเขียนบทความลงสื่อออนไลน์และหนังสือพิมพ์ ซึ่งหลายครั้งความเห็นเหล่านี้เป็นการวิพากษ์วิจารณ์ในทางไม่เชื่อถือ ดูแคลนความสามารถและแนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด และพยายามยื่นฟ้องร้องเพิ่มเติมในช่องทางต่างๆ เพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาใหม่ให้ตรงกับแนวทางของกลุ่มตน

ปตท. จึงยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2559 และ 27 พฤษภาคม 2559 ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาและมีคำสั่งให้ นางรสนา โตสิตระกูล นายศรีราชารังสรรค์ นายดนัย เอกมหาสวัสดิ์ และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องหยุดการกระทำในลักษณะดังกล่าว หรือมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรอย่างไรๆ ต่อไป

หลังจากเรียกผู้ถูกกล่าวหามาไต่สวนแล้ว วันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2559 ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีศาลปกครอง พ.ศ. 2542 “เห็นควรลงโทษสถานเบา โดยมีคำสั่งตักเตือนผู้ถูกกล่าวหาที่ 1 ผู้ถูกกล่าวหาที่ 2 และผู้ถูกกล่าวหาที่ 3 เป็นลายลักษณ์อักษร”

### การวิเคราะห์คำวินิจฉัยตามหลักนิติธรรม

ศาลและผู้พิพากษาเป็นผู้ที่สังคมคาดหวังว่าจะทำหน้าที่นำหลักนิติธรรมมาใช้ในการพิจารณาตัดสินข้อพิพาททุกประเภท แต่หลักนิติธรรมที่ใช้เป็นหลักในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบธรรมต่าง ๆ นั้น เป็นนามธรรม คล้ายกฎหมายธรรมชาติที่ทุกคนรู้สึกได้ว่า ตนควรได้รับความเป็นธรรมภายใต้กฎหมายเช่นเดียวกับผู้อื่น เมื่อเกิดข้อขัดแย้ง การตัดสินว่าฝ่ายใดได้ยอมทำให้ฝ่ายที่เสียรู้สึกว่าคุณไม่ได้ได้รับความเป็นธรรม ส่วนการแสดงความคิดเห็นคัดค้าน หรือประท้วงคำตัดสินจะรุนแรงเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่ต้องเสียไป

การฟ้องร้องกันในคดีนี้ เมื่อพิจารณาดูจะเห็นว่า ประเด็นหลักที่ได้เถียงกันอย่างยาวนาน เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจมหาชนของหน่วยงานของรัฐในการรอนสิทธิเอกชน ซึ่งในกรณีของ ปตท. ได้มีการใช้อำนาจดังกล่าวในการก่อสร้างเพื่อวางท่อส่งปิโตรเลียมจากแหล่งก๊าซใต้อ่าวไทย ส่งกระจายไปยังส่วนต่างๆ ของประเทศ

กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปกครองบริหารประเทศ ในการให้บริการสาธารณะ และดำเนินภารกิจเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เพราะการทำเพื่อส่วนรวมหรือเพื่อคนหมู่มาก อาจจะทำให้บุคคลหรือเอกชนบางกลุ่มต้องเสียสิทธิหรือทรัพย์สินบางส่วนไป การขอความยินยอมจากปัจเจกบุคคลรายคนล่วงหน้า ย่อมแทบเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ

กฎหมายมหาชนยังอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อที่ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐจะปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ และต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินงานแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐอื่นๆ อยู่แล้ว การทำงานร่วมกับหน่วยงานรัฐอื่นด้วยตนเอง ก็สามารถใช้วิธีการประสานงาน ขอความร่วมมือ หรือตกลงกันในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือหากตกลงกันไม่ได้ ก็สามารถให้นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ดังนั้นข้อจำกัดในทางกฎหมายที่สำคัญของการใช้อำนาจมหาชน คือ “อำนาจมหาชนของรัฐจะต้องใช้กับเอกชนเท่านั้น จะไม่มีการใช้อำนาจมหาชนต่อองค์กรของรัฐด้วยตนเอง”<sup>3</sup>

เมื่อพิจารณาตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเมื่อ 14 ธันวาคม 2550 ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดี “...ร่วมกันกระทำการแบ่งแยกทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐ ออกจากอำนาจและสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดี...” จึงเห็นได้ว่าศาลปกครองสูงสุดมุ่งพิจารณาความขัดแย้งในประเด็นการที่ ปตท. ใช้อำนาจมหาชนในการรอนสิทธิเอกชนด้วยการเวนคืนที่ดินและออกประกาศกำหนดเขตขนส่งปิโตรเลียมทางท่อเป็นหลัก

การที่ ปตท. และหน่วยงานผู้ถูกกล่าวหา ได้ร่วมกันพิจารณาแยกสาธารณสมบัติของแผ่นดินและสิทธิการใช้ที่ดิน และ ปตท. ยินยอมส่งมอบท่อส่งก๊าซและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องที่อยู่ในดินที่ได้เวนคืนมา และที่ได้มีประกาศกำหนดเขตขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ซึ่งเป็นการรอนสิทธิของเอกชน

3. สุรพล นิติไกรพจน์, ศ. ดร. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเหนือท่อปิโตรเลียมของ ปตท.: พิจารณาตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.35/2550”, หน้า 79



คืนที่ให้แก่กระทรวงการคลัง รวมทั้งจ่ายค่าตอบแทนการใช้ทรัพย์สินที่คืนแก่กระทรวงการคลัง ย้อนหลังไปถึงวันที่แปรสภาพจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยพร้อมดอกเบี้ย จึงเป็นการดำเนินการตามคำพิพากษาแล้ว

การที่ฝ่ายผู้กล่าวหาและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพาดพิงถึงแนวท่อก๊าซในทะเลและท่อ และที่ดินตามแนวท่อที่ ปตท. ซื้อหรือเช่ามาว่าเป็นสาธารณสมบัติซึ่งจะต้องคืนให้กระทรวงการคลัง ด้วยนั้น เป็นการกล่าวอ้างโดยไม่พิจารณาถึงคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดให้ถ้อยแท้

ในส่วนขอที่ดินและท่อในที่ดินที่ ปตท. ซื้อหรือเช่าจากเอกชน ศาลปกครองสูงสุดได้ให้คำวินิจฉัยไว้แล้วว่า “ทรัพย์สินในส่วนที่ ปตท. ได้มาโดยมิได้ใช้อำนาจมหาชน แต่ได้มาโดยวิธีอื่น เช่น การซื้อ จัดหา หรือแลกเปลี่ยนตามมาตรา 7(1) แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 นั้น ไม่ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518”<sup>4</sup>

ในส่วนขอท่อและที่ดินตามแนวท่อใต้ทะเลนั้น ถึงแม้ทะเลจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการประกาศกำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อเพื่อวางท่อส่งปิโตรเลียมเป็นการใช้อำนาจมหาชน แต่คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดไม่ได้มีเงื่อนไขเฉพาะเรื่องการใช้อำนาจมหาชน แต่ได้เน้นย้ำเรื่องการใช้อำนาจมหาชนเหนือที่ดินเอกชน

การวางท่อปิโตรเลียมในทะเลเป็นการใช้สิทธิของรัฐ ที่ดำเนินการโดยได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่นั้นๆ ตามอำนาจหน้าที่ เช่น กรมเจ้าท่า กองทัพเรือ ไม่ได้มีผลกระทบต่อกรรมสิทธิ์ใดๆ ของเอกชน และไม่มีเอกชนรายใดถูกลิดรอนสิทธิจากการดำเนินการนี้

นอกจากนี้ตามที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่าอำนาจมหาชนจะไม่สามารถใช้กับองค์กรของรัฐ ด้วยกันเองได้ ต้องใช้กับเอกชนเท่านั้น ในเมื่อการประกาศกำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในทะเลไม่ได้ใช้บังคับกับเอกชนรายใด บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงไม่ต้องคืนทรัพย์สินใดๆ ให้แก่กระทรวงการคลัง

## บทสรุป

หลักการพิจารณาคดี โดยเฉพาะคดีที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ วางหลักเกณฑ์ไว้ให้ตีความตามตัวอักษร หากยังได้ความไม่ชัดเจน ให้พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ในกรณีการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยไปเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นั้น รัฐบาลออกพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาเพื่อดำเนินการดังกล่าวโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้รัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่ด้านพลังงานแห่งนี้ยังคงต้องรับผิดชอบต่องานด้านการรักษาความมั่นคงทางพลังงานต่อไป เพียงแต่ให้รัฐสามารถระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ได้ เพื่อให้ได้เงินทุนมาใช้สนับสนุนงบประมาณและการบริหารราชการด้านอื่นๆ ของรัฐ และในขณะเดียวกัน บุคคลหรือเอกชนจะต้องไม่ถูกลิดรอนสิทธิหรือทรัพย์สินมากจนเกินสมควร

4. คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ พ. 35/2550, หน้า 80



ท่อส่งปิโตรเลียมเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินงานเพื่อความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศ ในทัศนะของผู้วิจัยแล้ว ไม่ว่าท่อและส่วนประกอบของท่อปิโตรเลียมรวมถึงแนวที่ดินในเขตท่อจะเป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) หรือของรัฐ ก็ไม่ได้มีผลให้คนไทยใน ส่วนรวมได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์มากนักน้อยกว่ากันเท่าใดเลย เพราะบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ถือหุ้นโดยคนไทย กองทุน และสถาบันการเงินของไทยกว่า 80% ในจำนวนนี้เป็นหุ้นของ กระทรวงการคลังกว่า 50%

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีพันธกิจในการสร้างความมั่นคงด้านพลังงานในระยะยาวโดย การจัดหาพลังงานในปริมาณที่เพียงพอ มีคุณภาพได้มาตรฐาน และราคาเป็นธรรม เพื่อเสริมสร้างการ เติบโตทางเศรษฐกิจ สามารถสร้างผลตอบแทนที่ดีให้แก่ผู้ถือหุ้น และมีการขยายธุรกิจให้เติบโต ต่อเนื่องอย่างยั่งยืน อีกทั้งยังต้องเป็นองค์กรที่ดีของสังคม โดยดำเนินธุรกิจที่มีการบริหารจัดการ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานสากล และมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีแก่สังคม ชุมชน

ในกรณีท่อปิโตรเลียมและแนวที่ดินเป็นของ ปตท. ปตท. ต้องใช้ประโยชน์จากท่อและที่ดิน ดังกล่าวให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อให้ผลการดำเนินงานเป็นไปตามพันธกิจที่วางไว้อยู่แล้ว แต่ถ้าศาล วินิจฉัยให้ท่อปิโตรเลียมและแนวที่ดินเป็นของสาธารณชน ควบคุมดูแลโดยภาครัฐ ปตท. จะมี ค่าใช้จ่ายเพิ่มเป็นค่าเช่าท่อและที่ดินที่ต้องจ่ายให้แก่กระทรวงการคลังเพิ่มเติม กระทรวงการคลังจะมี รายได้เพิ่มขึ้นจากค่าเช่าของ ปตท. แต่ก็จะได้รับเงินปันผลจาก ปตท. น้อยลง ได้รับภาษีเงินได้จาก ปตท. ลดลง ประชาชนคนไทยผู้ถือหุ้นเองเมื่อได้รับเงินปันผลจาก ปตท. ลดลง ก็จะได้รับภาษีเงินได้ ให้แก่ภาครัฐลดลงไปตามสัดส่วนด้วย

กรณีศึกษาในการพิพากษาคดีการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ต่อเนื่องไปถึงการ พิจารณากรรมสิทธิ์ในท่อและที่ดินตามแนวท่อปิโตรเลียม จึงเป็นกรณีศึกษาที่ทุกฝ่ายทั้งฝ่ายที่เห็นด้วย กับคำพิพากษา และฝ่ายที่คัดค้านคำพิพากษาคควรศึกษาในรายละเอียดอย่างจริงจัง รวมถึงพิจารณา ถึงความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์เปรียบเทียบกับความเสี่ยงต่อชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือของระบบ ศาลยุติธรรมของไทยที่อาจต้องแปรเปลี่ยนไปจากการพยายามเอาชนะซึ่งกันและกันด้วย

### บรรณานุกรม

1. พิศล พิรุณ. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง “หลักนิติธรรมภายใต้สถานการณ์แบ่งขั้วทางความคิดของสังคม” หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1 ปี 2556.
2. สุรพล นิติไกรพจน์, ศ.ดร. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเหนือทรัพย์สินของ ปตท. : พิจารณาตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.35/2550”, พิมพ์ครั้งที่ 1, บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, สิงหาคม 2561, 113 หน้า.
3. พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่95, ตอนที่152 ก ฉบับพิเศษ (28 ธันวาคม 2521)
4. พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่116, ตอนที่128 ก (16 ธันวาคม 2542)
5. พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่118, ตอนที่87 ก (30 กันยายน 2544)
6. พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่118, ตอนที่87 ก (30 กันยายน 2544)
7. คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ พ. 35/2550
8. กิจบัติ ก้องเบญจภูษ, รศ.ดร. “การใช้อำนาจหน้าที่ตามหลักกฎหมายมหาชน”.  
[http://e-book.ru.ac.th/ebook\\_files/LAW100158014/#p=102](http://e-book.ru.ac.th/ebook_files/LAW100158014/#p=102)  
วันที่ 27 ก.พ. 2563
9. “ศาลปกครอง (ประเทศไทย)” วันที่ 28 ก.พ. 2563  
[https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%A5%E0%B8%9B%E0%B8%81%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%AD%E0%B8%87\\_\(%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2\)](https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%A5%E0%B8%9B%E0%B8%81%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%AD%E0%B8%87_(%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2))
10. พันธกิจของ ปตท. <https://www.pttplc.com/th/About/About-Ptt/Vision-Mission-Values.aspx> วันที่ 2 มีนาคม 2563