

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (ห้างหุ้นส่วนจำกัด สุสवासจัดสรรที่ดิน กับพวก) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ หรือไม่

### ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณากรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่ากระทรวงอุตสาหกรรม (ปัจจุบันคือกระทรวงพลังงาน) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศกำหนดเขตวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ (โครงการศรีราชา-สระบุรี) ผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปัจจุบัน คือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เข้าวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ โดยมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๖,๖๕๖,๙๗๙,๖๕๐.๖๑ บาท พร้อมดอกเบี้ย และผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ศาลปกครองกลางจึงส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

### ๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

### ๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ได้รับรองให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ บัญญัติให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามคำร้องผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ เป็นเหตุให้ต้องถูกจำกัดสิทธิในทรัพย์สินไม่สามารถใช้ทรัพย์สินของตนตั้งเช่นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทั่วไปได้ เนื่องจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปัจจุบันแปรรูปเป็น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)) ได้มอบหมายให้ บริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด วางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งระบุว่า “เนื่องจากการประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเป็นกิจการอุตสาหกรรมด้านสาธารณูปโภคประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศแต่หน่วยปฏิบัติงาน

เกี่ยวกับการสำรวจ ผลิต ขนส่ง และจำหน่ายปิโตรเลียมที่เป็นของทางราชการยังมีขนาดไม่เหมาะสม โดยกระจุกกระจายขึ้นอยู่กับส่วนราชการและองค์การของรัฐหลายแห่งเป็นเหตุให้การประกอบธุรกิจปิโตรเลียม เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ สมควรรวมหน่วยปฏิบัติการดังกล่าวบางหน่วยและจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจขึ้น เพื่อดำเนินธุรกิจปิโตรเลียม ตั้งแต่การสำรวจหาปิโตรเลียมไปจนถึงการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ ปิโตรเลียมที่ได้จากการกลั่นปิโตรเลียม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและความมั่นคงของประเทศ จึงจำเป็นต้อง ตราพระราชบัญญัติขึ้น” ซึ่งสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพื่อจัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยให้ประกอบธุรกิจปิโตรเลียม ซึ่งเป็นกิจการอุตสาหกรรม ด้านสาธารณูปโภคที่สำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอันเป็นประโยชน์สาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่

เมื่อพิจารณาจากประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ในท้องที่จังหวัดชลบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา กรุงเทพมหานคร จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ซึ่งระบุว่า “เนื่องด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการก่อสร้างระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ และเครื่องหมายแสดงเขต จากจังหวัดชลบุรีถึงจังหวัดสระบุรี เพื่อลดปัญหาการขนส่งทางบก ปัญหาการจราจรติดขัด และปัญหามลพิษ อันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ” ซึ่งเป็นการเน้นย้ำถึงวัตถุประสงค์ของการขนส่ง ปิโตรเลียมทางท่ออันจะทำให้ลดปัญหาการขนส่งทางบก ปัญหาการจราจรติดขัดตลอดจนปัญหาการเกิดอุบัติเหตุ จากระบบรถบรรทุกน้ำมัน ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน และการสูญเสียชีวิตคนเป็นจำนวนมาก หากใช้ระบบ การส่งปิโตรเลียมทางท่อมาทดแทนการขนส่งทางรถบรรทุกก็จะสามารถลดการเกิดอุบัติเหตุ แก้อันตราย ปัญหา การจราจรติดขัด และแก้อันตรายมลพิษจากการรั่วไหลเพราะการขนส่งทางรถบรรทุกได้มาก แต่การที่รัฐ จะตรากฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะนั้น ต้องคำนึงถึงหลักการประสานประโยชน์สาธารณะให้เข้ากับ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งมีสาระสำคัญว่า กฎหมายนั้นมีหน้าที่ต้องสร้างสมดุลภาพระหว่างประโยชน์ สาธารณะที่รัฐและหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบกับสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนให้ได้สัดส่วนที่เหมาะสม ไม่หนักไปข้างใดข้างหนึ่ง เพราะถ้านักไปทางใดทางหนึ่งก็จะเกิดความเสียหายขึ้นได้

เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการสร้างและบำรุงรักษาระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ให้พนักงาน และผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงาน มีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีใช้ที่อยู่อาศัย ของบุคคลใด ๆ เป็นการชั่วคราว ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ (๑) การใช้สอยหรือครอบครองนั้นเป็นการจำเป็น สำหรับการสำรวจเพื่อสร้างหรือบำรุงรักษาระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ หรือเป็นการจำเป็นสำหรับการ ป้องกันอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ (๒) ปตท.ได้บอกกล่าว ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าแล้ว โดยแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อสังหาริมทรัพย์ทราบภายในเวลาอันสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามวัน ถ้าไม่อาจติดต่อกับเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ให้ประกาศให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้า ไม่น้อยกว่าสามสิบวัน การประกาศให้ทำเป็นหนังสือปิดไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ ที่ทำการเขต หรืออำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ ทั้งนี้ ให้แจ้งกำหนดวันเวลา

และการที่จะกระทำนั้นไว้ด้วย” และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ให้ ปตท. มีอำนาจ (๑) กำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามความจำเป็น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี (๒) วางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ (๓) รื้อถอนอาคาร โรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟันต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ” กรณีจึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สาธารณะรวมถึงการลดปัญหาการจราจรติดขัด ลดอุบัติเหตุ และลดมลพิษ ซึ่งในต่างประเทศที่เจริญแล้วส่วนใหญ่ใช้ระบบส่งน้ำมันทางท่อเช่นกัน จึงเห็นได้ว่าระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อมีประโยชน์ต่อส่วนรวม แต่การวางท่อน้ำมันผ่านที่ดินของบุคคลย่อมทำให้เจ้าของที่ดิน บุคคลนั้นได้รับผลกระทบ ดังนั้น พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้ ปตท. จ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดิน อาคาร โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้าง ในกรณีที่มีการใช้ที่ดินวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ตามมาตรา ๓๐ (๒) และเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่ถูกกระทบสิทธิ ยังสามารถยื่นคำร้องแสดงเหตุไม่สมควรทำเช่นนั้น ไปยังคณะกรรมการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เพื่อวินิจฉัย และยังมีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรม อีกทั้งหากยังไม่สามารถตกลงกันในจำนวนค่าทดแทนก็ยังมีสิทธิมอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการวินิจฉัยได้ แสดงให้เห็นว่า กฎหมายได้นำหลักการประสานประโยชน์สาธารณะให้เข้ากับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมาใช้ โดยกำหนดให้ ปตท. ต้องจ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของที่ดินหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดินซึ่งการที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ เป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเป็นการบรรเทาความเสียหายที่พอสมควรกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนแล้ว

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” แล้วเห็นว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน อาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ก็เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเช่นกัน แต่เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์สาธารณะมิใช่เพื่อประโยชน์ของปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ อีกทั้งการจำกัดสิทธิตามที่กฎหมายทั้งสองมาตรานี้บัญญัติไว้ ก็มีได้กระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินแต่อย่างใด เพราะผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ ปตท. เข้าไปใช้ประโยชน์ยังคงมีกรรมสิทธิ์อยู่เช่นเดิมเพียงแต่ถูกจำกัดการใช้สอยประโยชน์บางส่วน ทั้งนี้ โดย ปตท. ต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายดังกล่าว ดังนั้น พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘

เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ แล้วเห็นว่า เป็นเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่วนกรณีตามคำร้องที่ได้แย้งว่า กรณีของผู้ร้องควรจะต้องใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องนั้น เป็นการโต้แย้งการใช้ดุลพินิจของ ปตท. ประกอบกับพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ มิได้เป็นบทบัญญัติเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงไม่มีกรณีที่จะไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ แต่อย่างใด

**๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีมติด้วยคะแนนเสียง ๑๓ คน วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อีก ๑ คน วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ส่วนมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายผัน จันทรปาน นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ฌ สงขลา นายนพดล เองเจริญ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ นายมงคล สระภู่าน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัครโรจน์ นายอภัย จันทนจุลกะ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

**หมายเหตุ** ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๑๓ ก วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙

---

ย่อโดย ว่าที่ ร.ต. ธานิต วงศาโรจน์  
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ๖  
กลุ่มงานคดี ๗