

คำวินิจฉัยของ นายนพดล เสงเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๑/๒๕๔๕

วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (ห้างหุ้นส่วนจำกัด สุสวาสจัดสรรที่ดิน กับพวก) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙)

ศาลปกครองกลางได้ส่งคำโต้แย้งของห้างหุ้นส่วนจำกัด สุสวาสจัดสรรที่ดิน กับพวก เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด สุสวาสจัดสรรที่ดิน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าของที่ดินรวม ๖ แปลง นางสุสวาส ดวงเนตร ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าของที่ดิน ๑ แปลง และเป็นเจ้าของที่ดินร่วมกับนางสาวอนา ดวงเนตร ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ อีก ๑ แปลง และนางสาวตี๋ สุนทรชัย ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นเจ้าของที่ดิน ๒ แปลง ที่ดินดังกล่าวตั้งอยู่ที่ตำบลบึงสวาย อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ต่อมากระทรวงอุตสาหกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศกำหนดเขตวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ (โครงการศรีราชา-สระบุรี) ผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เข้าวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินดังกล่าว โดยมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจที่จะดำเนินการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ ได้ แต่ต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมก่อน รวมทั้งในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องการให้เอกชนเข้าไปดำเนินการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในนามของเอกชน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็จะต้องดำเนินการเวนคืนที่ดิน เพื่อให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก่อนแล้วจึงให้สัมปทานแก่เอกชนต่อไป ซึ่งการดำเนินการก่อสร้างระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ร่วมกับบริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด บุกรุกเข้าไปขุดดินและวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้นทุกแปลง และได้มอบหมายให้

บริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด ดำเนินการรับจ้างขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ โดยไม่มีการเวนคืนและไม่จ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ซึ่งที่ดินที่ถูกระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแนวเขตปลอดภัยคิดเนื้อที่รวมกันประมาณ ๕,๒๖๕ ตารางวา จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีกับพวกร่วมกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ศาลปกครองกลาง มีคำสั่งรับฟ้องเฉพาะกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไว้พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้การว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้จัดตั้งบริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด เพื่อประกอบธุรกิจปิโตรเลียมโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๓ (๓) และ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงสามารถมอบหมายให้บริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด ดำเนินการวางระบบ การขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของบุคคลใดๆ ได้ตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว สำหรับการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้ดำเนินการ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยฯ ครบถ้วนแล้ว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีประกาศลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๔ เรื่องการสำรวจเพื่อสร้างระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ และได้ส่งไปปิดประกาศ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ทราบแล้ว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดเขตระบบการขนส่ง ปิโตรเลียมทางท่อในหลายท้องที่ รวมทั้งในท้องที่อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีประกาศลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดการก่อสร้างระบบการขนส่งปิโตรเลียม ทางท่อและได้แจ้งให้เจ้าของที่ดินทุกรายทราบแล้ว ส่วนการจ่ายค่าทดแทนได้เจรจากับผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ มาโดยตลอด จนครั้งสุดท้ายได้มีการเจรจากดลงจ่ายค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท และนัดหมายไปทำสัญญาและรับเงินค่าทดแทนแล้ว แต่เมื่อถึงวันนัดหมายผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ขอลื่อนนัด และขอเพิ่มค่าทดแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นว่าค่าทดแทนเหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว จึงได้นำเงิน ค่าทดแทนไปวาง ณ สำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ ศาลจังหวัดชัยบุรี ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่า บทบัญญัติ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยฯ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕ เพราะให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มอบหมายให้บริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด เข้าครอบครองและใช้ที่ดินอย่างถาวรหรือไม่มีกำหนดระยะเวลาโดยไม่ต้องเวนคืน

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีกับพวกอ้างว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕ และขอให้ศาลปกครองกลางส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีกับพวกให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งศาลปกครองกลางเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องใช้บังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาก่อน จึงให้ส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีกับพวกตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า จะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕ โดยศาลปกครองกลางได้ส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และเป็นการโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ รวมทั้งยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

พิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๔๙ บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนา การเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าชื้ออสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการสร้างและบำรุงรักษาระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อให้พนักงานและผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงาน มีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีใช้ที่อยู่อาศัยของบุคคลใด ๆ เป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) การใช้สอยหรือเข้าครอบครองนั้นเป็นการจำเป็นสำหรับการสำรวจเพื่อสร้างหรือบำรุงรักษาระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ หรือเป็นการจำเป็นสำหรับการป้องกันอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ

(๒) ปตท.ได้บอกกล่าวให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าแล้ว โดยแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบภายในเวลาอันสมควรแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามวัน ถ้าไม่อาจติดต่อกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ให้ประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน การประกาศให้ทำเป็นหนังสือปิดไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ ที่ทำการเขตหรืออำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ ทั้งนี้ ให้แจ้งกำหนดวันเวลาและการที่จะกระทำนั้นไว้ด้วย

ในการปฏิบัติตามมาตรานี้ พนักงานต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง

ในกรณีที่การปฏิบัติของพนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานตามมาตรา ๓๐ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่น บุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจาก ปตท.ได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันในจำนวนค่าทดแทนให้มอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการวินิจฉัย และให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ในการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ให้ ปตท. มีอำนาจ

(๑) กำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามความจำเป็น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

(๒) วางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ

(๓) รื้อถอนอาคาร โรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดพื้นดิน กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ

ในการดำเนินการตาม (๑) ให้รัฐมนตรีประกาศเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อและเครื่องหมายแสดงเขตในราชกิจจานุเบกษา และให้ ปตท. ปิดประกาศเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไว้ ณ ที่ทำการเขตหรืออำเภอแห่งท้องที่นั้น กับให้จัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ก่อนที่จะดำเนินการตาม (๒) หรือ (๓) ให้ ปตท. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ และให้นำมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด”

พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติซึ่งมีหลักการในการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งหมายความว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ บุคคลผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ย่อมมีสิทธิใช้สอยหรือจำหน่ายทรัพย์สินของตน และได้มาซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิยึดถือไว้และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นหลักสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคลผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่จะต้องได้รับความคุ้มครอง อย่างไรก็ดี มีข้อความตอนท้ายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายความว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ เป็นบทบัญญัติซึ่งมีหลักการในการให้ความคุ้มครองอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลที่รัฐจะใช้อำนาจเวนคืนมาเป็นของรัฐมิได้ เว้นแต่การเวนคืนโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค คือ บริการสาธารณะที่จัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น การไฟฟ้า การประปา การเดินรถประจำทาง และโทรศัพท์ และการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น คือ ประโยชน์ทั่วไปแก่ประชาชน และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเนื่องจากการประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเป็นกิจการอุตสาหกรรมด้านสาธารณูปโภคประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ แต่หน่วยปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสำรวจ ผลิต ขนส่ง และจำหน่ายปิโตรเลียมที่เป็นของทางราชการยังมีขนาดไม่เหมาะสม โดยกระจัดกระจายขึ้นอยู่กับส่วนราชการและองค์การของรัฐบาลหลายแห่ง เป็นเหตุให้การประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ จึงได้มีการรวมหน่วยปฏิบัติงานดังกล่าวบางหน่วยและจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจขึ้น เพื่อดำเนินธุรกิจปิโตรเลียม ตั้งแต่การสำรวจหาปิโตรเลียมไปจนถึงการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ได้จากการกลั่นปิโตรเลียม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและความมั่นคงของประเทศ บทบัญญัติมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยฯ

เป็นบทบัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย รวมทั้งผู้ว่าการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานดังกล่าว ที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครอง อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีใช้ที่อยู่อาศัยของบุคคลใด ๆ เป็นการชั่วคราวโดยมีเงื่อนไขว่าการใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นการจำเป็นสำหรับการสำรวจเพื่อสร้างหรือบำรุงรักษาระบบ การขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ หรือเป็นการจำเป็นสำหรับการป้องกันอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิด แก่ระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ โดยให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยแจ้งให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าภายในระยะเวลาอันสมควรแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามวัน สำหรับค่าทดแทนความเสียหายถ้าไม่สามารถตกลงกันในจำนวนค่าทดแทนให้มอบข้อพิพาทให้ อนุญาโตตุลาการวินิจฉัย และให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม ส่วนมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยฯ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการขนส่ง ปิโตรเลียมทางท่อและให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดเขตระบบการขนส่ง ปิโตรเลียมทางท่อตามความจำเป็นโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและวางระบบการขนส่ง ปิโตรเลียมทางท่อไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ ตลอดจนรื้อถอนอาคาร โรงเรือน หรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัด ฝืนต้น กิ่งหรือรากของต้นไม้ หรือพืชผล ในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ในการดำเนินการกำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ให้รัฐมนตรีประกาศเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อและเครื่องหมายแสดงเขตในราชกิจจานุเบกษา และให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยปิดประกาศเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไว้ ณ ที่ทำการเขตหรืออำเภอแห่งท้องที่นั้นกับให้จัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในบริเวณท้องที่นั้น และก่อนที่ จะดำเนินการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ หรือรื้อถอนอาคาร โรงเรือน หรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัด ฝืนต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินอาจ ยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เพื่อวินิจฉัย ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวให้เป็นที่สุด ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม แห่งประเทศไทยฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕ เพราะเป็นบทบัญญัติ

ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจมอบหมายให้บริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด เข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้และยังเป็นการครอบครองหรือใช้ที่ดินอย่างถาวรหรือไม่มีกำหนดระยะเวลาโดยไม่ต้องเวนคืน นั้น เห็นว่า การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้จัดตั้งบริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด เพื่อประกอบธุรกิจปิโตรเลียมตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยฯ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ให้ ปตท. มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง ... (๓) สำรวจ วางแผน ออกแบบ และสร้างท่าเรือ เพื่อธุรกิจปิโตรเลียม คลังปิโตรเลียม ระบบการขนส่งปิโตรเลียม โรงกลั่นปิโตรเลียม และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง.... (๑๑) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบธุรกิจปิโตรเลียม” ซึ่งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้ทำสัญญาดำเนินกิจการในแนวเขตรบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อกับบริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด ยินยอมมอบหมายให้บริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด วางท่อส่งน้ำมันและก่อสร้างระบบในเขตรบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งเข้าไปในเขตรบบฯ เพื่อดำเนินกิจการให้บริการขนส่งน้ำมันทางท่อ มีกำหนดระยะเวลา ๓๐ ปี โดย ปตท. ยังมีอำนาจที่จะกำกับดูแล และควบคุมให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการยกเลิกสัญญาและเข้าดำเนินการในเขตรบบฯ แทนบริษัท นอกจากนี้ การวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้การว่า ได้มีประกาศ เรื่อง การสำรวจเพื่อสร้างระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ และประกาศกำหนดเขตรบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ในท้องที่จังหวัดชลบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา กรุงเทพมหานคร จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๕ ตอนที่ ๖๗ วันที่ ๒๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ตลอดจนประกาศกำหนดการก่อสร้างระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ พร้อมกับได้แจ้งให้เจ้าของที่ดินทุกรายทราบแล้ว ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจเฉพาะตัวที่จะดำเนินการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ และให้เอกชนเข้าไปดำเนินการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในนามของเอกชน ตลอดจนร่วมกันบุกรุกเข้าไปขุดดินและวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ จึงไม่อาจรับฟังได้ อีกทั้งการใช้สอยหรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์เพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ เป็นการชั่วคราว เพื่อประโยชน์ในการสร้างระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ เป็นการใช้ที่ดินโดยที่กรรมสิทธิ์ยังคงเป็นของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน การใช้สอย

หรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์มิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์แต่ประการใด เพราะเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ยังคงมี กรรมสิทธิ์หรือสิทธิในอสังหาริมทรัพย์เหมือนเดิม เพียงแต่ถูกจำกัดสิทธิการใช้สอยบางประการเท่านั้น ส่วนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คือ การโอนที่ดินของเอกชนมาเป็นของรัฐโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์จะขาดจากการมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิ ในอสังหาริมทรัพย์อย่างถาวรไม่สามารถใช้สอยหรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ดังที่มีอยู่เดิมได้ อย่างไรก็ตาม การใช้สอยหรือการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนหรือการเวนคืนที่ดิน ของเอกชนเป็นของรัฐ เป็นอำนาจของรัฐที่จะพิจารณาดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งบัญญัติโดยองค์กฤษฎีกาว่าด้วยกฎหมายที่ดินเป็นดุลพินิจ ของรัฐซึ่งต้องกระทำตามความจำเป็นและเหมาะสม ตลอดจนให้มีผลกระทบต่อบรรณภาพแผ่นดิน ในการจ่ายค่าทดแทนน้อยที่สุด จึงไม่ใช่กรณีที่เอกชนจะเรียกร้องให้รัฐเวนคืนที่ดินได้ในทุกกรณี ซึ่งการใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลใดเป็นการชั่วคราวนี้ แม้จะไม่มีกำหนด ระยะเวลาหรือครอบครองนานเพียงใดก็ตาม ก็ไม่ถือว่าเป็นการใช้สอยหรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ อย่างถาวรเหมือนการมีกรรมสิทธิ์ การใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการสร้าง และบำรุงรักษาระบบการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อ บทบัญญัติมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ได้บัญญัติ ให้กระทำตามขั้นตอนและเท่าที่จำเป็น พร้อมทั้งให้มีการประกาศและแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้า ตลอดจนให้มีการบรรเทาความเดือดร้อนด้วยการกำหนดค่าทดแทน ความเสียหายให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองและยังให้มีการยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรไปยัง คณะกรรมการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ยังคงมีกรรมสิทธิ์ ในทรัพย์สินของตนและมีสิทธิใช้สอยหรือจำหน่ายทรัพย์สิน และได้มาซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น ตลอดจนมีสิทธิติดตามเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิยึดถือไว้และมีสิทธิชดเชยมิให้ ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย บทบัญญัติมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยฯ แม้ว่าจะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคล ในทรัพย์สินอยู่บ้างแต่ก็เป็นไปเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ ของบุคคลในทรัพย์สิน หรือจำกัดสิทธิในการสืบมรดกของผู้ฟ้องคดีและมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงอันเป็นการขัด

หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่ประการใด และบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวก็มิได้เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ซึ่งเป็นเรื่องของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลอันเป็นดุลพินิจของรัฐที่จะดำเนินการหรือไม่ก็ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕ แต่ประการใด

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕

นายนพดล เสงเจริญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ