

## คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมนิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๑/๒๕๕๕

วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (ห้างหุ้นส่วนจำกัด สุสวาสจัดสรรที่ดิน กับพวก) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขคำที่ ๑๐๔๖/๒๕๕๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๔๘๖/๒๕๕๔ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ความว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด สุสวาส หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด สุสวาสจัดสรรที่ดิน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวดวงเนตร ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ นางสาวนาดวงเนตร ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และนางสาวคิ้ว สุนทรชัย ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ฟ้องผู้ถูกฟ้องคือกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นายเลือน กฤษณะกริ (ผู้ว่าการ ปตท.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นายวิเศษ จุภิบาล (ผู้ว่าการ ปตท.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕

โดยที่คดีนี้เป็นคดีที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐๓ วรรคสาม ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าของที่ดินมีโฉนด (รวม ๖ แปลง) ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเจ้าของที่ดินมีโฉนดและที่ดินโฉนดร่วมกันอีก ๑ แปลง ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นเจ้าของที่ดินโฉนดรวม ๒ แปลง ที่ดินดังกล่าวทุกแปลงตั้งอยู่ตำบลบึงลาดสวย อำเภอคำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ต่อมากระทรวงอุตสาหกรรม (ปัจจุบันคือกระทรวงพลังงาน) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศกำหนดเขตวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ (โครงการศรีราชา-สระบุรี) ผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปัจจุบันคือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เข้าวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่โดยมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ

การปีโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจเฉพาะตัวที่จะดำเนินการวางระบบการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ ได้ แต่ต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมก่อน รวมทั้งในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องการให้เอกชนเข้าไปดำเนินการกิจการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อในนามของเอกชน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็จะต้องดำเนินการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปีโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ เพื่อให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก่อนแล้วจึงให้สัมปทานแก่เอกชนต่อไป แต่การดำเนินการก่อสร้างระบบการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ร่วมกับบริษัทท่อส่งปีโตรเลียมไทย จำกัด บุกรุกเข้าไปขุดดินและวางระบบการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อภายในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ และได้มอบหมายให้บริษัทท่อส่งปีโตรเลียมไทย จำกัด ดำเนินการรับจ้างขนส่งปีโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ต่อเนื่องตลอดมาจนถึงวันฟ้องคดี โดยไม่มีการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายและไม่จ่ายค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ซึ่งที่ดินที่ถูกระบบการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อรวมทั้งแนวเขตปลอดภัยคิดเนื้อที่รวมกันประมาณ ๕,๒๖๕ ตารางวา และที่ดินในรัศมี ๕๐ เมตร จากแนวเขตปลอดภัยมีมูลค่าลดลงคิดเนื้อที่รวมกันประมาณ ๑๓,๖๖๗ ตารางวา ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่หาร่วมกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๖,๖๕๖,๕๗๕,๖๕๐.๖๑ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จและให้ชำระค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดีทั้งสี่

ศาลปกครองกลางมีคำสั่งรับคำฟ้องเฉพาะที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๔ ที่ ๕ ไม่รับคำฟ้อง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้จัดตั้งบริษัท ท่อส่งปีโตรเลียมไทย จำกัด เพื่อประกอบธุรกิจปีโตรเลียมโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๗ (๓) และ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติการปีโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ และเป็นการจัดตั้งบริษัทขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงสามารถมอบหมายให้บริษัทท่อส่งปีโตรเลียมไทย จำกัด ดำเนินการวางระบบการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ ได้ตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปีโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ครบถ้วนแล้ว ส่วนการจ่ายค่าทดแทนก็ได้เจรจากับผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มาโดยตลอด จนครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ ๒๕

มกราคม ๒๕๕๒ ได้มีการเจรจาตกลงจ่ายค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตกลงจะยุติเรื่องร้องเรียนทั้งหมด โดยนัดหมายไปทำสัญญาและรับเงินค่าทดแทนจำนวนดังกล่าวในวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ณ ที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่เมื่อถึงวันนัดหมายผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ขอเลื่อนนัด และต่อมาได้เรียกร้องเงื่อนไขเพิ่มเติมหลายประการรวมทั้งขอเพิ่มค่าทดแทนให้สูงขึ้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่อาจรับเงื่อนไขของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และเห็นว่า ค่าทดแทนที่กำหนดให้เหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว จึงได้นำเงินค่าทดแทนจำนวนดังกล่าวไปวาง ณ สำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ ศาลจังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๒

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ยื่นคำคัดค้านคำให้การว่าต่อผู้คดีหลายประการ และได้แย้งว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีความเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนั้น หากศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบังคับแก่คดีนี้ ก็ขอให้ศาลปกครองกลางส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่อ้างว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และขอให้ศาลปกครองกลางส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

ซึ่งศาลปกครองกลางเห็นว่าจะต้องใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดีนี้และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวมาก่อน และรอการพิจารณาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า

๑. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๕ หรือไม่

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้แถลงด้วยวาจาก่อนลงมติ ในประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ หรือไม่ ผลการลงมติปรากฏว่า ตุลาการเสียงข้างมาก ๑๓ คน คือ นายผัน จันทรปาน นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายนพดล เสงเจริญ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ นายมงคล สระภู่น นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ นายอภัย จันทนจุลกะ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙

ส่วนตุลาการเสียงข้างน้อย ๑ คน คือ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ส่วนพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙

ผู้ทำคำวินิจฉัยได้ลงมติเป็นเสียงข้างมาก จึงทำคำวินิจฉัยดังต่อไปนี้

ปัญหาข้อ ๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้น ตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า การที่ผู้ร้องได้โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ และศาลปกครองกลาง ได้ส่งเรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณา

ปัญหาข้อ ๒ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ หรือไม่

เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มีข้อความทำนองเดียวกันพอเทียบเคียงได้กับบทบัญญัติในมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยได้บัญญัติไว้มีหลักการทำนองเดียวกัน คำวินิจฉัยคดีนี้จึงอาศัยเทียบเคียงกับคำวินิจฉัยส่วนตัว ของผู้เขียนในคำวินิจฉัยที่ ๔๕ - ๔๖/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๗ ซึ่งผู้ทำคำวินิจฉัยได้ลงมติ เป็นเสียงข้างมาก ว่ามาตรา ๒๘ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๕ เช่นเดียวกับการลงมติของผู้ทำคำวินิจฉัยคดีนี้

พิจารณาแล้วรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ในมาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ย่อมได้รับความคุ้มครอง และมาตรา ๔๕ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้แย้งว่า ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบังคับใช้ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ เป็นเหตุให้ ต้องถูกจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน ไม่สามารถใช้ทรัพย์สินของตนดังเช่นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทั่วไปได้กล่าวคือ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปัจจุบันแปรรูปเป็น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)) ได้มอบหมายให้ บริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด วางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง นั้น

เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ตามหมายเหตุนายกรัฐมนตรี ซึ่งระบุว่า “เนื่องจากการประกอบธุรกิจปิโตรเลียม เป็นกิจการอุตสาหกรรม ด้านสาธารณูปโภคประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ แต่หน่วยปฏิบัติงาน เกี่ยวกับการสำรวจ ผลิต ขนส่ง และจำหน่าย ปิโตรเลียมที่เป็นของทางราชการยังมีขนาดไม่เหมาะสม โดยกระจุกกระจายขึ้นอยู่กับส่วนราชการและองค์กรของรัฐหลายแห่ง เป็นเหตุให้การประกอบธุรกิจ ปิโตรเลียมเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ สมควรรวมหน่วยปฏิบัติงานดังกล่าวบางหน่วยและจัดตั้งเป็น รัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อดำเนินธุรกิจปิโตรเลียม ตั้งแต่การสำรวจหาปิโตรเลียมไปจนถึงการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง และผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ได้จากการกลั่นปิโตรเลียม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและความมั่นคง ของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น” ซึ่งสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อจัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ให้ประกอบธุรกิจปิโตรเลียม ซึ่งเป็นกิจการอุตสาหกรรมด้านสาธารณูปโภคที่สำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจ ประชาชน และความมั่นคงของประเทศอันเป็นประโยชน์สาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของ คนส่วนใหญ่

พระราชบัญญัติการปีโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการสร้างและบำรุงรักษาระบบการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อให้พนักงาน และผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงาน มีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีใช้ ที่อยู่อาศัยของบุคคลใด ๆ เป็นการชั่วคราว ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) การใช้สอยหรือครอบครองนั้นเป็นการจำเป็นสำหรับการสำรวจเพื่อสร้างหรือบำรุงรักษาระบบการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อ หรือเป็นการจำเป็นสำหรับการป้องกันอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อ

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

และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อให้ ปตท. มีอำนาจ

(๑) กำหนดเขตระบบการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อตามความจำเป็น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

(๒) วางระบบการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ

(๓) รื้อถอนอาคาร โรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตระบบการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อ”

กฎหมายทั้งสองมาตราดังกล่าวมีบทบัญญัติในลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ หรือจำกัดการใช้แดนกรรมสิทธิ์ของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์อันเป็นปัจเจกบุคคล

พิจารณาแล้ว เห็นว่าการจำกัดสิทธิในอสังหาริมทรัพย์และการใช้สอยแดนแห่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ดังที่บัญญัติไว้ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปีโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มีปรากฏในพระราชบัญญัติต่าง ๆ หลายฉบับที่เกี่ยวกับการจัดทำสาธารณูปโภคอันเป็นบริการสาธารณะ เช่น

- พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ (มาตรา ๓๕)
- พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๓๐ (มาตรา ๓๖)
- พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ (มาตรา ๓๖)



- พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ (มาตรา ๒๕ และ มาตรา ๓๐)
- พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ (มาตรา ๓๐)
- พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ (มาตรา ๓๐)
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. ๒๕๔๐ (มาตรา ๓๐)
- พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ (มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๘)

หลักกฎหมายในเรื่องนี้ไม่ได้กำหนดไว้เฉพาะในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนเท่านั้น แม้ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ก็ได้บัญญัติวางหลักไว้ว่า เจ้าของที่ดินซึ่งมีที่ดินอยู่ติดกับที่ดินของผู้อื่นอาจใช้สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่นได้ โดยผู้รับประโยชน์จะต้องจ่ายค่าทดแทนตามสมควร ซึ่งเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจใช้สิทธิตามกฎหมายมหาชน (Public Easement) เพื่อปฏิบัติดำเนินการในเรื่องสาธารณูปโภคที่สำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจ ประชาชน และความมั่นคงของประเทศอันเป็นประโยชน์สาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการของคนส่วนใหญ่ได้ โดยรัฐจะต้องคำนึงถึงการจ่ายค่าทดแทนให้ตามความเป็นธรรมแก่การใช้สิทธิในที่ดิน อาคาร โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างเหนือพื้นดินแก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิหรือผู้ครอบครองที่ดิน

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ คือ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และมีบทบัญญัติให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจรัฐบางประการเพื่อจัดทำกิจกรรมด้านสาธารณูปโภคที่สำคัญยิ่งตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ โดยตามมาตรา ๒๕ ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าพนักงานที่จะใช้สอย หรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้ที่อยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว โดยมีเงื่อนไขว่าการใช้สอยหรือเข้าครอบครองนั้นเป็นการจำเป็นแก่การสำรวจเพื่อสร้างหรือบำรุงรักษาระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อหรือเป็นการจำเป็นสำหรับการป้องกันอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่การขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ โดยบอกกล่าวให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบแล้ว โดยมีอำนาจตามมาตรา ๓๐ ในการกำหนด

เขตวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รือถอนอาคาร และมาตรา ๒๕ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จ่ายเงินค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในการใช้ที่ดิน เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว

การจัดทำระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ เป็นบริการสาธารณะที่รัฐจะต้องจัดทำหรือให้มีขึ้น เพื่อประโยชน์แก่ประชาชน การเข้าไปดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกำหนดเขตวางระบบการขนส่งปิโตรเลียม การรื้อถอนอาคารตามมาตรา ๓๐ (๑) (๒) (๓) เป็นการดำเนินการเพื่อหาสถานที่สำหรับการวางท่อ การขนส่งปิโตรเลียม เจ้าพนักงานหรือผู้ซึ่งร่วมปฏิบัติงานกับเจ้าพนักงานมีความจำเป็นต้องเข้าไปใช้สอย หรือเข้าไปครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลอื่นเป็นการชั่วคราว หากมีความจำเป็นต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นเพื่อการวางท่อ การกำหนดเขตตามมาตรา ๒๕ หรือ การดำเนินการตามมาตรา ๓๐ (๑) (๒) และ (๓) ก็ให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยจ่ายค่าทดแทน ที่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกระทบสิทธิ การดำเนินการได้กำหนดเป็นขั้นตอน โดยคำนึงถึงผู้ถูกระทบสิทธิมากที่สุด กรณีอาจเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือกระทบสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินแต่ก็เท่าที่จำเป็น ไม่ได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ สำหรับกรณีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ นั้น เห็นว่า กรณีตามคำร้องไม่ได้เป็นการเข้าถือกรรมสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอื่น จึงไม่ต้องทำการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ การเข้าไปดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ ผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้เสียสิทธิในทรัพย์สินของตน เพียงแต่ ถูกจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อได้มาซึ่งแหล่งปิโตรเลียม ฯลฯ ตามมาตรา ๓๘ ก็อาจเวนคืน อสังหาริมทรัพย์นั้นตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๓๘ ได้

สำหรับการคำนวณค่าทดแทนที่ดิน จะเป็นธรรมหรือไม่อย่างไรเป็นเรื่องการโต้แย้งการกระทำ ของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยว่าดำเนินการไปโดยชอบด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือไม่ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

จากเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ทั้งสองมาตรา คือ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ แม้มีลักษณะเป็นการ จำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดอยู่บ้าง แต่ก็ล้วนเป็นไปเพื่อประโยชน์



โดยรวมของประเทศชาติและมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยมีช่องทางบรรเทาความเสียหายแก่ผู้ถูกกระทบสิทธิตามควรแก่กรณี จึงเป็นกรณีที่สามารถตราเป็นกฎหมายขึ้นใช้บังคับได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ตามความตอนท้ายที่ว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” เมื่อได้วินิจฉัยดังกล่าวแล้ว ย่อมถือได้ว่า มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ อยู่ในกรอบที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ อันเป็นบทเฉพาะแล้ว ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เป็นเรื่องของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ จึงไม่มีกรณีขัดหรือแย้งกันแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕

นายปรีชา เถลิมาณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ