

## คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๑/๒๕๕๘

วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีพระราชบัญญัติ  
การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ส่งคำโต้แย้งของข้างหุ้นส่วนจำกัด  
สุสวาสดิ์สรที่ดิน กับพวก ผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขคำที่ ๑๐๔๖/๒๕๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา  
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ในประเด็นว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย  
พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙  
หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ดังนี้

๑. คดีนี้เป็นคดีที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาตาม  
มาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒  
ระหว่าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด สุสวาสดิ์สรที่ดิน กับพวกรวม ๔ คน ผู้ฟ้องคดี กระทรวงอุตสาหกรรม  
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย  
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นายเลือน กฤษณะกริ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นายวิเศษ จูภิบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕  
ของศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๐๔๖/๒๕๕๔ คำฟ้องสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าของที่ดิน  
โฉนดเลขที่ ๒๔๖๓๗ เลขที่ ๒๔๖๓๖ เลขที่ ๒๔๖๓๗ เลขที่ ๒๔๖๓๘ เลขที่ ๒๔๖๓๙ และเลขที่ ๔๒๒  
(รวม ๖ โฉนด) ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๒๓ และเป็นเจ้าของรวมที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๒๓  
ร่วมกับผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๒๓ ร่วมกับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และ  
ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๒๘๘๒ และเลขที่ ๓๒๘๘๓ ที่ดินดังกล่าว ตั้งอยู่ตำบลบึงสวาย  
(คลอง ๔ ออก) อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศกำหนดเขตวางระบบ  
การขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ (โครงการศรีราชา-สระบุรี) ผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓  
ได้เข้าวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อดังกล่าวผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ โดยมีได้ปฏิบัติให้  
ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ และพระราชบัญญัติ

ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจเฉพาะตัวที่จะดำเนินการวางระบบ การขนส่งปีโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ ได้ แต่ต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมก่อน รวมทั้งในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องการให้เอกชนเข้าไปดำเนินการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อ ในนามของเอกชน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็จะต้องดำเนินการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ เพื่อให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก่อนแล้วจึงให้สัมปทานแก่เอกชนต่อไป แต่การดำเนินการก่อสร้างระบบการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อ โครงการดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ร่วมกับบริษัท ท่อส่งปีโตรเลียมไทย จำกัด บุกรุกเข้าไปขุดดินและวางระบบการขนส่งปีโตรเลียม ทางท่อภายในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ทุกแปลงและได้มอบหมายให้บริษัท ท่อส่งปีโตรเลียมไทย จำกัด ดำเนินการรับจ้างขนส่งปีโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองต่อเนื่องตลอดมาจนถึงวันฟ้องคดี โดยไม่มีการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายและไม่จ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งที่ดินที่ถูกระบบ การขนส่งปีโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแนวเขตปลอดภัย คิดเนื้อที่รวมกันประมาณ ๕,๒๖๕ ตารางวา และ ที่ดินในรัศมี ๕๐ เมตร จากแนวเขตปลอดภัยมีมูลค่าลดลงคิดเนื้อที่รวมกันประมาณ ๑๓,๖๖๗ ตารางวา จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๖,๖๕๖,๕๗๕,๖๕๐.๖๑ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับฟ้องสำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และมีคำสั่งรับฟ้องเฉพาะที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไว้พิจารณา

๒. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้จัดตั้งบริษัทท่อส่งปีโตรเลียมไทย จำกัด เพื่อประกอบธุรกิจปิโตรเลียมโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๗ (๓) และ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นการจัดตั้งบริษัทขึ้นตามมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงสามารถมอบหมายให้บริษัท ท่อส่ง ปีโตรเลียมไทย จำกัด ดำเนินการวางระบบการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ ได้ ตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับการวางระบบการขนส่งปีโตรเลียม ทางท่อผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวครบถ้วนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีประกาศ

ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๔ เรื่อง การสำรวจเพื่อสร้างระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อโดยได้ส่งไปปิดประกาศ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบแล้ว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ กำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในหลายท้องที่ รวมทั้งในท้องที่อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ซึ่งที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตั้งอยู่ โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕ กำหนดการก่อสร้างระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามโครงการดังกล่าว โดยได้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินทุกรายทราบแล้ว ส่วนการจ่ายค่าทดแทนก็ได้เจรจากับผู้ฟ้องคดีทั้งสองมาโดยตลอดจนครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๒ ได้มีการเจรจาตกลงจ่ายค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตกลงจะยุติเรื่องร้องเรียนทั้งหมด โดยนัดหมายไปทำสัญญาและรับเงินค่าทดแทนจำนวนดังกล่าวในวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ณ ที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่เมื่อถึงวันนัดหมาย ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ขอเลื่อนนัด และต่อมาได้เรียกร้องเงื่อนไขเพิ่มเติมหลายประการ รวมทั้งขอเพิ่มค่าทดแทนให้สูงขึ้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจรับเงื่อนไขของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และเห็นว่าค่าทดแทนที่กำหนดให้เหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว จึงได้นำเงินค่าทดแทนจำนวนดังกล่าวไปวาง ณ สำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ศาลจังหวัดชัยบุรี เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒

๓. ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าครอบครองหรือใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นการเฉพาะตัวและให้อำนาจเข้าครอบครองหรือใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นการชั่วคราวเท่านั้น ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้างบทบัญญัติมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจมอบหมายให้บริษัทท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด เข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้และยังเป็นการครอบครองหรือใช้ที่ดินอย่างถาวรหรือไม่มีกำหนดระยะเวลาโดยไม่ต้องเวนคืน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๔. ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตีบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการตีบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๔๕ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลาดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้เป็นอย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุนัดอุปประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าซื้ออสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๒๕ เพื่อประโยชน์ในการสร้างและบำรุงรักษาการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อให้พนักงานและผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานมีอำนาจหน้าที่ที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมิใช่เป็นที่อยู่อาศัยของบุคคลใด ๆ เป็นการชั่วคราวภายในเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) การใช้สอยหรือเข้าครอบครองนั้นเป็นการจำเป็นสำหรับการสำรวจเพื่อสร้างหรือบำรุงรักษาระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ หรือเป็นการจำเป็นสำหรับการป้องกันอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ

(๒) ปตท. ได้บอกกล่าวให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าแล้วโดยแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบภายในเวลาอันสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามวัน ถ้าไม่อาจติดต่อกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ให้ประกาศให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองให้ทำเป็นหนังสือปิดไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ ที่ทำการเขตหรืออำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ ทั้งนี้ ให้แจ้งกำหนดวันเวลาและการที่จะกระทำนั้นไว้ด้วย

ในการปฏิบัติตามมาตรานี้ พนักงานต้องแสดงบัตรประจำตัวบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง

ในกรณีที่การปฏิบัติของพนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานตามมาตรานี้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่น บุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจาก ปตท. ได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันในจำนวนค่าทดแทนให้มอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการวินิจฉัย และให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาบังคับใช้โดยอนุโลม

มาตรา ๓๐ ในการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ให้ ปตท. มีอำนาจ

(๑) กำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามความจำเป็น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

(๒) วางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ

(๓) รื้อถอนอาคารโรงเรือน หรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างหรือทำขึ้น หรือทำลายหรือตัดฟันต้นไม้ กิ่งหรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ

ในการดำเนินการตาม (๑) ให้รัฐมนตรีประกาศเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อและเครื่องหมายแสดงเขตในราชกิจจานุเบกษาและให้ ปตท. ปิดประกาศเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไว้ ณ ที่ทำการเขตหรืออำเภอแห่งท้องที่นั้น กับให้จัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

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

ได้พิจารณาแล้ว มีประเด็นวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องมีสิทธิให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดี ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัย”

เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่ศาลปกครองกลางส่งความเห็นของคู่ความ ซึ่งโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นกรณีที่เข้าบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ร้องมีสิทธิเสนอคำร้องและศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นหลักตามคำร้องที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕ หรือไม่ เนื่องจากได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓ บัญญัติให้พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นอันยกเลิก ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ เป็นต้นไป จึงต้องวินิจฉัยข้อกฎหมายก่อนว่าพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๘ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๘ วรรคแรก บัญญัติว่า “ในกรณีที่มิมีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓ ให้พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ยกเลิกตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ แล้ว แต่เนื่องจากตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖ ให้ถือว่า บทบัญญัติแห่ง

กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยุบเลิกคงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตาม มาตรา ๒๖” และต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ในการประกอบธุรกิจปิโตรเลียม ให้บริษัทมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือได้รับความคุ้มครอง ตามที่กฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย หรือกฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้ให้แก่ ปตท. เว้นแต่กรณีที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖” ดังนั้น พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ จึงเข้าช้อยกเว้น ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๘ วรรคสอง ประกอบกับพระราชกฤษฎีกา กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๔ และ ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ได้กำหนดเวลาสิ้นสุดไว้ จึงมีผลบังคับต่อไปจนกว่าจะมีพระราชกฤษฎีกา ออกมายกเลิก และยังไม่มีการออกกฤษฎีกาออกมายกเลิกแต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ จึงยังคงมีผลใช้บังคับเป็น กฎหมายอยู่ตามเงื่อนไขของพระราชกฤษฎีกาต่อไป

ประเด็นตามคำร้องที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ หรือไม่ ได้พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ จึงเป็นสิทธิที่จำกัดได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ และสอดคล้องกับบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๖ ที่บัญญัติว่า “ภายในบังคับ แห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวาง มิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย” คำว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอย” หมายความว่า การใช้สิทธิใช้สอยของเจ้าของต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายอื่น หรืออาจถูกจำกัดสิทธิโดยกฎหมายอื่นได้ กฎหมายที่จำกัดสิทธิใช้สอยนั้นมีทั้งกฎหมายเอกชน ซึ่งเป็นการ จำกัดสิทธิใช้สอยเพื่อประโยชน์ของเอกชนด้วยกัน และกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิใช้สอย เพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๖ ได้บัญญัติข้อยกเว้น ของการใช้สอยทรัพย์สินว่า อาจจะต้องตกอยู่ภายใต้การจำกัดสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินโดยกฎหมายอื่น ก็ได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับ ความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ตามคำร้องได้โต้แย้งเป็นประเด็นว่า กรณีของผู้ร้อง ควรจะต้องใช้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องนั้น คำว่า “เวนคืน” หมายความว่า โอนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของเอกชนมาเป็นของรัฐโดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๔ ได้ให้นิยามคำว่า “เวนคืน” หมายความว่า บังคับเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น ตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัตินี้ เพราะฉะนั้น การที่รัฐจะเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของเอกชน ก็ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนด้วย ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๕ ได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ว่า “เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มา ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการ ป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการ เกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งมี เงื่อนไขว่า รัฐต้องมีความจำเป็นถึงขนาดที่จะต้องบังคับให้เอกชนโอนคืนที่ดินมาเป็นของรัฐตาม วัตถุประสงค์ เพื่อประโยชน์สาธารณะจึงสามารถกระทำได้ และเมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๘ ที่บัญญัติว่า “เมื่อ ปตท. มีความจำเป็น ที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้ได้มาซึ่งแหล่งปิโตรเลียม เพื่อจัดสร้างโรงกลั่นปิโตรเลียม โรงแยกก๊าซ ท่าเรือ คลังปิโตรเลียม หรือเพื่อใช้ในการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ หรือ สิ่งปลูกสร้างอื่นอันจำเป็นและเกี่ยวเนื่องกับกิจการดังกล่าวให้ดำเนินการเวนคืน ตามกฎหมายว่าด้วย การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” ได้ใช้ถ้อยคำทำนองเดียวกันว่า เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มา ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ จึงสามารถกระทำได้ ซึ่งการเวนคืนนั้นรัฐจะต้องจ่ายค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดินอัน เป็นเงินงบประมาณแผ่นดินที่มาจากภาษีอากรประชาชน ดังนั้น จึงต้องเป็นกรณีที่เป็นจริง ๆ เท่านั้น



เช่น การเวนคืนที่ดินเพื่อทำถนน เป็นต้น ส่วนกรณีมาตรา ๓๘ ดังกล่าวให้ ปตท. มีดุลพินิจตามความจำเป็นที่จะเลือกใช้วิธีการเวนคืนสำหรับกรณีการได้มาซึ่งแหล่งปิโตรเลียม การสร้างโรงกลั่น โรงแยกก๊าซ ท่าเรือ คลังปิโตรเลียม หรือเพื่อใช้ในการวางระบบการขนส่งทางท่อ สำหรับจุดที่สำคัญ ต้องใช้ที่ดินจำนวนมากหรือบริเวณกว้าง มิใช่ว่าจะต้องเวนคืนบริเวณที่ดินที่ท่อปิโตรเลียมผ่านที่ดินทุกแปลงเสมอไป ซึ่งจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณในการจ่ายค่าทดแทนเป็นอย่างมาก เมื่อพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ได้บัญญัติเป็นทางแก้กรณีเช่นนี้ไว้แล้ว ปตท. จึงสามารถใช้ดุลพินิจเลือกวิธีการขอใช้ที่ดินชั่วคราวโดยจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมได้โดยชอบ และเมื่อ ปตท. สามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ได้โดยชอบ ก็สามารถมอบหมายอำนาจดังกล่าวให้กับบริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด ซึ่งเป็นเอกชนดำเนินการแทนได้ ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๗ วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “ให้ ปตท. มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ตามมาตรา ๕ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง ๗๗ (๑๑) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบธุรกิจปิโตรเลียม และ (๑๒) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประโยชน์แก่กิจการของ ปตท. ๗๗ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเปิดช่องไว้ให้ ปตท. สามารถมอบหมายโดยการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือเข้าร่วมทุนกับบริษัทจำกัด ซึ่งสอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชนคือกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ ซึ่งให้อำนาจองค์กรผู้มีหน้าที่จัดทำสามารถเลือกใช้วิธีการอย่างไรก็ได้ การเลือกวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะจึงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หรือองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่หรือที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้น ๆ ที่จะเลือกวิธีการในการจัดทำด้วยตนเอง หรือมอบให้ผู้อื่นเป็นผู้จัดทำ ดังนั้น พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕

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

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ