

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๑/๒๕๕๕

วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕

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

ห้างหุ้นส่วนจำกัด สุสวาสจัดสรรที่ดินกับพวกผู้ฟ้องคดี ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดี เป็นเจ้าของที่ดินตั้งอยู่ตำบลบึงลาดสวย (คลอง ๔ ออก) อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กระทรวงพลังงาน กระทรวงอุตสาหกรรมเดิม) ได้ประกาศกำหนดเขตวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ (โครงการศรีราชา - สระบุรี) ผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ปตท.) ได้เข้าวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อดังกล่าวผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ โดยมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ปตท.) มีอำนาจเฉพาะตัวที่จะดำเนินการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ ได้แต่ต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมก่อน รวมทั้งในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ปตท.) ต้องการให้เอกชนเข้าไปดำเนินการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในนามของเอกชน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ปตท.) ก็จะต้องดำเนินการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ เพื่อให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก่อนแล้วจึงให้สัมปทานแก่เอกชนต่อไป แต่การดำเนินการก่อสร้างระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อโครงการดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ปตท.) ได้ร่วมกับบริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด บุกรุกเข้าไปขุดดินและวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อภายในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ทุกแปลงและได้มอบหมายให้บริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด ดำเนินการรับจ้างขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ต่อเนื่องตลอดมาจนถึงวันฟ้องคดี โดยไม่มีการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายและไม่จ่ายค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ซึ่งที่ดินที่ถูกระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ

รวมทั้งแนวเขตปลอดภัยคิดเนื้อที่รวมกันประมาณ ๕,๒๖๕ ตารางวา และที่ดินในรัศมี ๕๐ เมตร จากแนวเขตปลอดภัยมีมูลค่าลดลงคิดเนื้อที่รวมกันประมาณ ๑๓,๖๖๗ ตารางวา จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าร่วมกันชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๖,๖๕๖,๕๗๕,๖๕๐.๖๑ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จและให้ชำระค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความในอัตราอย่างสูงแทนผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเฉพาะที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (นายเลื่อน กฤษณะกริ (ผู้ว่าการ ปตท.) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ (นายวิเศษ จูภิบาล ผู้ว่าการ ปตท.) ไว้พิจารณา และมีคำสั่งรับฟ้องเฉพาะที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กระทรวงพลังงาน กระทรวงอุตสาหกรรมเดิม) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ปตท.) ไว้พิจารณา

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ปตท.) ได้จัดตั้งบริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด เพื่อประกอบธุรกิจปิโตรเลียมโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๗ (๓) และ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ และเป็นการจัดตั้งบริษัทขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงสามารถมอบหมายให้บริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด ดำเนินการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ ได้ตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวครบถ้วนแล้ว กล่าวคือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีประกาศลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๔ เรื่องการสำรวจเพื่อสร้างระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ โดยได้ส่งไปปิดประกาศ ณ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ทราบแล้ว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ กำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในหลายท้องที่ รวมทั้งในท้องที่อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ซึ่งที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ตั้งอยู่ โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีประกาศลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๕ กำหนดการก่อสร้างระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามโครงการดังกล่าว โดยได้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินทุกรายทราบแล้ว ส่วนการจ่ายค่าทดแทนก็ได้เจรจากับผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มาโดยตลอด จนครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๒ ได้มีการเจรจาตกลงจ่ายค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีที่ ๒

ได้ตกลงจะยุติเรื่องร้องเรียนทั้งหมด โดยนัดหมายไปทำสัญญาและรับเงินค่าทดแทนจำนวนดังกล่าว ในวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ณ ที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่เมื่อถึงวันนัดหมายผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ขอเลื่อนนัด และต่อมาได้เรียกร้องเงื่อนไขเพิ่มเติมหลายประการรวมทั้งขอเพิ่มค่าทดแทนให้สูงขึ้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่อาจรับเงื่อนไขของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และเห็นว่าค่าทดแทนที่กำหนดให้เหมาะสม และเป็นธรรมแล้ว จึงได้นำเงินค่าทดแทนจำนวนดังกล่าวไปวาง ณ สำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ ศาลจังหวัดชัยบุรี เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ปตท.) เข้าครอบครองหรือใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นการเฉพาะตัวและให้อำนาจเข้าครอบครองหรือใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นการชั่วคราวเท่านั้น ฉะนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กล่าวอ้างบทบัญญัติมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจมอบหมายให้บริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด เข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ของผู้ฟ้องคดีได้และยังเป็นการครอบครองหรือใช้ที่ดินอย่างถาวรหรือไม่มีกำหนดระยะเวลาโดยไม่ต้องเวนคืน ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีความเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังนั้น หากศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบังคับแก่คดีนี้ ก็ขอให้ศาลปกครองกลางส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

“มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดค่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดค่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา ๔๕ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร

หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

“มาตรา ๒๕ เพื่อประโยชน์ในการสร้างและบำรุงรักษาระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ให้พนักงานและผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงาน มีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีใช้ที่อยู่อาศัยของบุคคลใด ๆ เป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) การใช้สอยหรือครอบครองนั้นเป็นการจำเป็นสำหรับการสำรวจเพื่อสร้างหรือบำรุงรักษาระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ หรือเป็นการจำเป็นสำหรับการป้องกันอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ

(๒) ปตท. ได้บอกกล่าวให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าแล้ว โดยแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบภายในเวลาอันสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามวัน ถ้าไม่อาจติดต่อกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ให้ประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน การประกาศให้ทำเป็นหนังสือปิดไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ ที่ทำการเขตหรืออำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ ทั้งนี้ ให้แจ้งกำหนดวันเวลาและการที่จะกระทำการนั้นไว้ด้วย

ในการปฏิบัติตามมาตรานี้ พนักงานต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง

ในกรณีที่การปฏิบัติของพนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกันพนักงานตามมาตรา ๓๐ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่น บุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจาก ปตท. ได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันในจำนวนค่าทดแทนให้มอบข้อพิพาทให้อनुญาโตตุลาการวินิจฉัย และให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

“มาตรา ๓๐ ในการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อให้ ปตท. มีอำนาจ

(๑) กำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามความจำเป็น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

(๒) วางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ

(๓) รื้อถอนอาคาร โรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟันต้น กิ่งหรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ

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

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

“มาตรา ๓๑ ให้ ปตท. จ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดิน อาคาร โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามมาตรา ๓๐ (๑)

(๒) การใช้ที่ดินวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามมาตรา ๓๐ (๒)

(๓) การกระทำตามมาตรา ๓๐ (๓)

ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ ในจำนวนค่าทดแทนให้นำมาตรา ๒๕ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดิน อาคาร โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างได้รับค่าทดแทนหรือได้แจ้งเป็นหนังสือไม่รับค่าทดแทนดังกล่าวแล้ว ต่อไปภายหน้าจะเรียกร้องค่าทดแทนเนื่องจากเหตุนั้นอีกมิได้”

“มาตรา ๓๘ เมื่อ ปตท. มีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้ได้มาซึ่งแหล่งปิโตรเลียม เพื่อจัดสร้างโรงกลั่นปิโตรเลียม โรงแยกก๊าซ ท่าเรือ คลังปิโตรเลียม หรือเพื่อใช้ในการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นอันจำเป็นและเกี่ยวเนื่องกับกิจการดังกล่าว ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”

การพิจารณาและการวินิจฉัย

๑. พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ บัญญัติให้พนักงานและผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานของ ปตท. มีอำนาจจะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมิใช่ที่อยู่อาศัยของบุคคลใด ๆ เป็นการชั่วคราว โดยมีเงื่อนไขว่า การใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำเป็นสำหรับการสำรวจเพื่อสร้างหรือบำรุงรักษาหรือเพื่อป้องกันอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ทั้งต้องมีการบอกกล่าวกำหนดเวลาและการทำงานที่จะต้องทำนั้นแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ให้ทราบล่วงหน้า ต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง และ ปตท. จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นด้วย พิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการตามมาตรานี้ เป็นกิจกรรมในขั้นตอนก่อนการสร้างระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อขั้นตอนหนึ่ง และเป็นกิจกรรมภายหลังการสร้างระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อแล้วเพื่อการบำรุงรักษาหรือเพื่อป้องกันอันตรายหรือความเสียหายอีกขั้นตอนหนึ่ง อำนาจที่กฎหมายให้แก่ผู้ปฏิบัติงานของ ปตท. นั้น ถึงแม้ว่าจะมีผลกระทบเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ แต่เป็นการจำกัดสิทธิเป็นการชั่วคราวโดยมีกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ บัญญัติให้อำนาจไว้เท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง คือไม่เป็นการตัดกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์และต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการเข้าครอบครองใช้สอยอสังหาริมทรัพย์แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ด้วย และไม่มีผลกระทบเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในการสืบมรดกแต่อย่างใด นอกจากนี้ การใช้อำนาจเพื่อกิจกรรมชั่วคราวเช่นนี้ ปตท. ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเวนคืนเพื่อเอากรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์

ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๘ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๕ อีกทั้งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ มิได้บัญญัติให้ ปตท. ทำการหรือมีอำนาจทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้กระทำการชั่วคราวดังกล่าว จึงไม่มี ข้อที่จะพิจารณาว่าบทบัญญัติมาตรานี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๕

๒. พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ บัญญัติให้อำนาจ ปตท. กำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามความจำเป็นโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี และทำการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใด และอาจ ทำการรื้อถอนอาคาร โรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้น หรือทำลาย ตัดฟันต้นไม้ กิ่งไม้ หรือพืชผล ภายในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อนั้น ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งมีสาระสำคัญว่า การที่มาตรานี้บัญญัติให้ ปตท. สามารถทำการฝังท่อน้ำมันใต้พื้นที่ดินอสังหาริมทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีในลักษณะเป็นการครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีอย่างถาวรโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาและโดยไม่ต้องเวนคืน เช่นนี้ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๕ ปตท. ต้องทำการเวนคืน ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ รับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน โดยอาจมีขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ตามที่กฎหมาย บัญญัติ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๕ ให้ความคุ้มครองหนักแน่นยิ่งขึ้นสำหรับสิทธิในทรัพย์สินในกรณี ที่เป็นกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๕ ห้ามการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๕ ระบุไว้เท่านั้น คือเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มา ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เป็นต้น โดยบัญญัติให้มีการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม และกำหนดเงื่อนไขอีกหลายประการเพื่อคุ้มครองมิให้ เจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์สูญเสียกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์โดยง่าย การที่ ปตท. มีอำนาจเข้าครอบครองและใช้สอยที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ ทำให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า เป็นการลิดรอนสิทธิของผู้ฟ้องคดีอย่างถาวร ผู้ฟ้องคดีควรได้รับการทดแทนในลักษณะการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่ากรณีตามข้อเท็จจริงเป็นการครอบครองและใช้ประโยชน์ระยะยาว เท่านั้น กรรมสิทธิ์ยังคงอยู่กับเจ้าของเดิม ซึ่งนับว่าเป็นคุณแก่เจ้าของดีกว่าการสูญเสียกรรมสิทธิ์

ปัญหาจึงเป็นเรื่องการกำหนดค่าทดแทนที่จะต้องกำหนดให้เป็นธรรมครั้งเดียวหรือหลายครั้งตามระยะเวลา แล้วแต่ความเหมาะสม ซึ่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๑ กำหนดให้มีการใช้ค่าทดแทนแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์แล้ว หากค่าทดแทนกำหนดได้เหมาะสมและเป็นที่น่าพอใจแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ การที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ยังคงมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนอยู่และสืบมรดกตกทอดแก่ทายาทได้ก็อาจเทียบเคียงได้กับการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ มีกำหนดเวลาเช่าระยะยาว กรณีเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลในระยะยาวพอสมควรแก่ความจำเป็นโดยอำนาจกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ บัญญัติไว้และสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ข้อสำคัญคือ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ มิได้บัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคล จึงไม่มีประเด็นที่จะพิจารณาว่า มาตรา ๓๐ นี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ซึ่งว่าด้วยหลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลโดยเฉพาะแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ