คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัศวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๑/๒๕๔๘ **วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๘**

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

ด้วยศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (ห้างหุ้นส่วนจำกัด สุสวาสจัดสรรที่ดิน กับพวก) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๔๖/๒๕๔๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๔๘๖/๒๕๔๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ หรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปความได้ ดังนี้

ห้างหุ้นส่วนจำกัด สุสวาสจัดสรรที่ดินซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินตั้งอยู่คลอง ๔ อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี มีเนื้อที่ทั้งหมด จำนวน ๙๕๑ ไร่ ๑ งาน ๑๘ ตารางวา โดยมีที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๔๖๓๗ เลขที่ ๒๔๖๗๖ เลขที่ ๒๔๖๗๘ เลขที่ ๒๔๖๗๗ เลขที่ ๒๔๖๗๙ และเลขที่ ๔๒๒ รวม ๖โฉนด ซึ่งได้รับผลกระทบจากการกระทำของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) เนื่องจากมีท่อน้ำมันของ ปตท. พาดผ่าน

นางสุสวาส ดวงเนตร มีที่ดินตั้งอยู่บริเวณเดียวกัน โดยมีท่อน้ำมันของ ปตท. พาดผ่านโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๗ และเลขที่ ๔๒๓ ซึ่งนางสุสวาส ฯ ถือครองคนละครึ่งร่วมกับนางสาวอนา ดวงเนตร

นางสาวอนา ดวงเนตร มีที่ดินตั้งอยู่บริเวณเดียวกัน โดยมีท่อน้ำมันของ ปตท. พาดผ่านโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๓ ซึ่งนางสาวอนา ฯ ถือครองคนละครึ่งกับนางสุสวาส ฯ

นางสาวติ๋ว สุนทรชัย ได้รับที่ดินที่เคยเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันของนางสาวติ๋ว ฯ นางสุสวาส ฯ และนางสาวอนา ฯ ซึ่งตั้งอยู่บริเวณเดียวกันกับที่ดินของบุคคลทั้งสามที่กล่าวมาแล้ว และมีท่อน้ำมันของ ปตท. พาดผ่านโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๓๒ ซึ่งต่อมาถูกแบ่งแยกและนางสาวติ๋ว ฯ ได้ที่ดินแปลงที่โดนท่อส่งน้ำมันของ ปตท. พาดผ่าน รวมสองแปลงคือ โฉนดที่ดินเลขที่ ๓๒๘๘๒ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๒๘๘๓

ที่ดินของบุคคลทั้งสี่ เป็นที่ดินโครงการจัดสรรขายทั้งที่ดินและบ้าน โดยมีมูลค่าของโครงการเป็นเงินจำนวนมากกว่า ๕,๙๑๕,๒๘๙,๐๐๐ บาท ซึ่งได้รับผลกระทบจากการที่การปิโตรเลียมได้ประกาศกำหนดเขตวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ (โครงการศรีราชา-สระบุรี) ผ่านที่ดินของบุคคลทั้งสี่ กล่าวคือ ท่อน้ำมันได้วางพาดผ่านกลางที่ดินของบุคคลทั้งสี่รวม ๘ แปลง เนื้อที่ ๑๑๐ ไร่ ๑ งาน ๗๒ ตารางวา ทำให้แบ่งที่ดินออกเป็นสองด้าน คือ ด้านที่หนึ่งอยู่เชื่อมกับถนนสายหลักของโครงการ แต่อีกด้านหนึ่งอยู่ด้านใน ซึ่งจะมีปัญหาในเรื่องการใช้ถนนและการวางระบบท่อระบายน้ำและท่อน้ำประปา อันทำให้มีปัญหาในการขายที่ดินที่อยู่ด้านในของโครงการ เนื่องจากขายที่ดินดังกล่าวไม่ได้ และการกระทำของการปิโตรเลียมมีผลเหมือนกับการเวนคืนที่ดิน ดังนั้น บุคคลทั้งสี่จึงต้องการให้การปิโตรเลียมเวนคืนที่ดินซึ่งจะทำให้ได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรม แต่การปิโตรเลียมไม่ยอมเวนคืนที่ดิน และจ่ายเงินค่าทดแทนซึ่งบุคคลทั้งสี่เห็นว่าไม่เป็นธรรม บุคคลทั้งสี่ (ห้างหุ้นส่วนจำกัดสุสวาส ฯ ผู้ร้องทุกข์ที่ ๑ โดยมีนางสุสวาส ดวงเนตร เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ นางสุสวาส ดวงเนตร ผู้ร้องทุกข์ที่ ๒ นางสาวอนา ดวงเนตร ผู้ร้องทุกข์ที่ ๓ และนางสาวติ๋ว สุนทรชัย ผู้ร้องทุกข์ที่ ๔) จึงร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย กระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้ว่าการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ในช่วงระหว่างวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๓๔ ถึงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ และผู้ว่าการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยในช่วงระหว่างวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ จนถึงช่วงที่มีการร้องทุกข์ได้ร่วมกันกระทำละเมิดต่อผู้ร้องทุกข์ทั้งสี่โดยการวางท่อน้ำมันพาดผ่านโครงการจัดสรรที่ดินของผู้ร้องทุกข์ทั้งสี่อันทำให้ไม่สามารถขายที่ดินที่จัดสรรในส่วนที่ท่อน้ำมันพาดผ่านได้ และผู้ถูกร้องทุกข์ไม่ยอมเวนคืนที่ดินและไม่จ่ายค่าทดแทนให้จึงขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กำหนดค่าเสียหายให้ผู้ร้องทุกข์ทั้งสี่และขอให้คู่กรณีทั้งห้าร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ร้องทุกข์ทั้งสี่ในอัตราสูงสุด เพราะเห็นว่าการกระทำดังกล่าวของคู่กรณีทั้งห้าเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ต่อมาได้มีการโอนคดีนี้มาที่ศาลปกครองกลาง ตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้จัดตั้งบริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด เพื่อประกอบการธุรกิจปิโตรเลียมโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๗ (๓) และ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ และเป็นการจัดตั้งบริษัทขึ้นตามมติ

คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงสามารถมอบหมายให้บริษัท ท่อส่งปิโตรเลียม จำกัด ดำเนินการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ ได้ตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวครบถ้วนแล้ว ส่วนการจ่ายค่าทดแทนก็ได้เจรจากับผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มาโดยตลอด จนครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๒ ได้มีการเจรจาตกลงจ่ายค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตกลงจะยุติเรื่องร้องเรียนทั้งหมด โดยนัดหมายไปทำสัญญาและรับเงินค่าทดแทนในวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ณ ที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่เมื่อถึงวันนัดหมายผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ขอเลื่อนนัดและต่อมาได้เรียกร้องเงื่อนไขเพิ่มเติมหลายประการ รวมทั้งขอเพิ่มค่าทดแทนให้สูงขึ้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่อาจรับเงื่อนไขของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และเห็นว่าค่าทดแทนที่กำหนดให้เหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว จึงได้นำเงินค่าทดแทนจำนวนดังกล่าวไปวาง ณ สำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ ศาลจังหวัดธัญบุรี เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ยื่นคำคัดค้านคำให้การหลายประการ รวมทั้งอ้างว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เข้าครอบครองหรือใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นการเฉพาะตัวและให้อำนาจเข้าครอบครองหรือใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นการชั่วคราวเท่านั้น ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กล่าวอ้างบทบัญญัติมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจมอบหมายให้บริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด เข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้และยังเป็นการครอบครองหรือใช้ที่ดินอย่างถาวรหรือไม่มีกำหนดระยะเวลาโดยไม่ต้องเวนคืน ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงมีความเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังนั้น หากศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบังคับแก่คดีนี้ ก็ขอให้ศาลปกครองกลางส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่อ้างว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติ

มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และขอให้ศาลปกครองกลางส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งศาลปกครองกลางเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องใช้บังคับแก่คดีนี้และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวมาก่อน จึงให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ หรือไม่

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการและรับไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ พร้อมทั้งให้แจ้งให้สำนักงานศาลปกครองทราบ

๓. ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๔๙ บัญญัติว่า

“การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสามและการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า

"เพื่อประโยชน์ในการสร้างและบำรุงรักษาระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ให้พนักงานและผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงาน มีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมิใช่ที่อยู่อาศัยของบุคคลใด ๆ เป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) การใช้สอยหรือเข้าครอบครองนั้นเป็นการจำเป็นสำหรับการสำรวจเพื่อสร้างหรือบำรุงรักษาระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ หรือเป็นการจำเป็นสำหรับการป้องกันอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ

(๒) ปตท. ได้บอกกล่าวให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าแล้วโดยแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบภายในเวลาอันสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามวัน ถ้าไม่อาจติดต่อกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ให้ประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน การประกาศให้ทำเป็นหนังสือปิดไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ ที่ทำการเขตหรืออำเภอที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ ทั้งนี้ ให้แจ้งกำหนดวันเวลาที่จะกระทำการนั้นไว้ด้วย

ในการปฏิบัติตามมาตรานี้ พนักงานต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง

ในกรณีที่การปฏิบัติของพนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานตามมาตรานี้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่น บุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจาก ปตท. ได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันในจำนวนค่าทดแทนให้มอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการวินิจฉัย และให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า

“ในการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ให้ ปตท. มีอำนาจ

(๑) กำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามความจำเป็น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

(๒) วางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปใต้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ

(๓) รื้อถอนอาคาร โรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟันต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ

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

ก่อนที่จะดำเนินการตาม (๒) หรือ (๓) ให้ ปตท. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ และให้นำมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด”

พระราชบัญญัติว่าด้วยเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๕ บัญญัติว่า

“อสังหาริมทรัพย์ซึ่งรัฐต้องการเพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นนั้น เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้เวนคืนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา ๙ บัญญัติว่า

“ถ้าจะต้องตั้งอนุญาโตตุลาการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๓๖ บัญญัติว่า

“ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืน ซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมิชอบด้วยกฎหมาย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ บัญญัติเป็นหลักการที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งจะต้องมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ มีสิทธิและเสรีภาพตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าวในกรณีที่มีความจำเป็นแต่ต้องมีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของรัฐหรือองค์กรของรัฐ ดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ให้มีการรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยเฉพาะสิทธิที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน กล่าวคือ สิทธิที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองแต่ก็มีข้อยกเว้นไว้ว่าอาจมีการจำกัดสิทธิหรือขอบเขตของสิทธิได้โดยเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ คือต้องมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ และในส่วนที่เกี่ยวกับการสืบมรดกนั้นสิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครองและเป็นไปตามกฎหมาย

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ วางหลักการไว้ว่า จะมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจกฎหมายเฉพาะและจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และอื่น ๆ แต่ต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันสมควรให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ตลอดจนผู้ทรงสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยรายละเอียดในการกำหนดค่าทดแทนนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ฯ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ เป็นเรื่องการกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในการที่เจ้าหน้าที่ของ ปตท. จะเข้าไปในอสังหาริมทรัพย์เป็นการชั่วคราวเพื่อวางท่อและการใช้ประโยชน์อื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการวางท่อน้ำมันปิโตรเลียม และการให้อำนาจ ปตท. ในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ดังนี้

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๒๙ บัญญัติให้อำนาจพนักงานของ ปตท. และผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานของ ปตท. ในการใช้สอยหรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมิใช่ที่อยู่อาศัย

เป็นการชั่วคราวเพื่อประโยชน์ในการก่อสร้างและบำรุงรักษาระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ โดยกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น ให้ดำเนินการเท่าที่จำเป็นสำหรับการสำรวจเพื่อสร้างหรือบำรุงรักษา หรือจำเป็นสำหรับการป้องกันอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดจากการขนส่งทางท่อ และ ปตท. ต้องบอกกล่าวเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน ก่อนเข้าไปดำเนินการ แต่ถ้าติดต่อบุคคลดังกล่าวไม่ได้ให้ประกาศเป็นหนังสือให้บุคคลเหล่านั้น ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ตั้งอยู่ และ ณ ที่ทำการเขตหรืออำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน

อนึ่ง ถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นจากการดำเนินการวางท่อขนส่งปิโตรเลียมหรืออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานหรือผู้ซึ่งร่วมปฏิบัติงานกับเจ้าพนักงาน ผู้ที่ได้รับความเสียหาย ก็มีสิทธิเรียกค่าทดแทนจาก ปตท. และหากไม่สามารถตกลงกันในจำนวนเงินค่าทดแทนก็ให้เสนอ ข้อพิพาทในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทนต่ออนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ โดยในการตั้ง อนุญาโตตุลาการและการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการนั้นให้ใช้หลักเกณฑ์ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งกฎหมายดังกล่าวในขณะที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๘๗ ซึ่งมีบทบัญญัติเรื่องการระงับข้อพิพาทในเรื่องค่าเวนคืนโดยอนุญาโตตุลาการ มิใช่ พระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในภายหลังและไม่มีการ นำเรื่องอนุญาโตตุลาการมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาทในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ส่วนพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม ฯ มาตรา ๓๐ ระบุให้ ปตท. มีอำนาจในการกระทำต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ กล่าวคือ กำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ตามความจำเป็นโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีต้องประกาศเขตและการดำเนินการต่าง ๆ ในราชกิจจานุเบกษาและปิดประกาศ ณ ที่ทำการเขตหรือที่ทำการอำเภอแห่งท้องที่นั้น และ ปตท. อาจวางระบบทางท่อไปใต้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการขนส่งปิโตรเลียม ตลอดจนรื้อถอนอาคาร โรงเรือนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างอื่น ต้นไม้หรือส่วนต่าง ๆ ของต้นไม้ได้ แต่ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบ แต่บุคคลดังกล่าวอาจยื่น คำร้องคัดค้านการกระทำของ ปตท. ไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่ ได้รับหนังสือแจ้งได้

พิเคราะห์แล้ว แม้พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ฯ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ จะเป็นบทบัญญัติที่มีการจำกัดสิทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับผลกระทบในเรื่องการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๖ แต่ก็เป็นการกระทำเท่าที่จำเป็น เช่น การวางท่อขนส่งปิโตรเลียมบนที่ดินและผ่านที่ดิน ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ คือ การขนส่งปิโตรเลียมซึ่งเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แต่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ คือ เจ้าของที่ดิน ก็ยังมีสิทธิใช้สอยที่ดินที่วางท่อน้ำมันได้อยู่ เพราะ ปตท. มิได้เวนคืนที่ดินที่วางท่อหรือที่มีท่อขนส่งปิโตรเลียมผ่านที่ดิน เนื่องจากไม่มีความจำเป็นถึงขนาดที่ต้องเวนคืนที่ดินทั้งหมดเพราะเข้าไปใช้ที่ดินแต่เพียงบางส่วน คือ เฉพาะการใช้สอยหรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ชั่วคราวเพื่อสร้างและบำรุงรักษาระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อเท่านั้น และหากมีความเสียหายเกิดขึ้น เช่น เพราะบุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ เนื่องจาก ปตท. เข้าไปใช้ที่ดินบางส่วน ปตท. ก็ต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่บุคคลเหล่านั้น ซึ่งถ้าเจ้าของที่ดินไม่พอใจก็สามารถเสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องค่าทดแทนได้ โดยใช้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งตามหลักในการตั้งอนุญาโตตุลาการที่ยอมรับกันทั่วไปนั้น คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเสนอพยานหลักฐานเพื่อประกอบข้ออ้างและข้อโต้แย้งของตน เช่น เจ้าของที่ดินอ้างว่าค่าทดแทนที่ฝ่าย ปตท. เสนอให้นั้นน้อยเกินไปและไม่เป็นธรรม จำนวนเงินค่าทดแทนควรเป็นจำนวนที่เจ้าของที่ดินเสนอด้วยเหตุผลอย่างไร ทางฝ่าย ปตท. ก็อ้างได้ว่าค่าทดแทนที่เสนอชดใช้นั้นเป็นจำนวนที่เหมาะสม โดยแต่ละฝ่ายมีสิทธิอ้างพยานหลักประกอบข้ออ้างของแต่ละฝ่าย นอกจากนั้นอนุญาโตตุลาการก็มีสิทธิหาพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้นได้เองด้วย เช่น ตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ความเห็นในเรื่องการกำหนดค่าทดแทน ด้วยเหตุดังกล่าว พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้การปิโตรเลียมสามารถปฏิบัติงานในการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมเพื่อประโยชน์แก่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แต่ก็ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับผลกระทบเช่น มีสิทธิได้รับค่าทดแทนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว ซึ่งเป็นการสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เป็นปัจเจกชนในสัดส่วนที่เหมาะสมแล้ว

ดังนั้น แม้มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ฯ เป็นกฎหมายซึ่งจำกัดขอบเขตแห่งสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่น ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย แต่ก็สามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคแรก เนื่องจากได้คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ได้รับผลกระทบ ตามรัฐธรรมนูญแล้ว คือ เป็นการจำกัดสิทธิโดยกฎหมายกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ และให้มีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพียงแต่ทางปฏิบัติอาจมีปัญหาในเรื่องการจ่ายค่าทดแทนที่ผู้ได้รับผลกระทบมีความรู้สึกว่าไม่เป็นธรรมต่อตน เช่น เนื่องจากไม่สามารถใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ได้ในขณะที่ได้รับค่าทดแทนเพียงบางส่วนซึ่งไม่เต็มตามราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับผลกระทบนั้น แต่ผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าวยังมีสิทธิเสนอข้อพิพาทระหว่างตนกับ ปตท. ต่ออนุญาโตตุลาการให้พิจารณาวินิจฉัยในการกำหนดค่าทดแทนได้ ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยที่ให้ความเป็นธรรมต่อคู่กรณีทั้งสองฝ่าย จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคแรก แต่สำหรับมาตรา ๔๘ วรรคสองนั้นเป็นเรื่องการสืบมรดก จึงไม่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้

ส่วนการอ้างว่าพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ นั้น ในคำร้องนี้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ เนื่องจากไม่มีประเด็นเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่อาจอ้างได้ว่ามาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙

ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัศวโรจน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ