

คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๑/๒๕๕๘

วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๘

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

ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ส่งคำโต้แย้งของห้างหุ้นส่วนจำกัด สุสวาส หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด สุสวาสจัดสรรที่ดิน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นางสาวดวงเนตร ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ นางสาวอนา ดวงเนตร ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และนางสาวตี๋ สุนทรชัย ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ในคดีหมายเลขคำที่ ๑๐๔๖/๒๕๕๔ หมายเลขแดงที่ ๔๘๖/๒๕๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันฟ้องกระทรวงอุตสาหกรรม (ต่อมาเป็นกระทรวงพลังงาน) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นายเลื่อน กฤษณะกริ ผู้ว่าการ ปตท. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นายวิเศษ จูภิบาล ผู้ว่าการ ปตท. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ต่อศาลปกครองกลาง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นเจ้าของที่ดินตั้งอยู่ตำบลบึงลาดสวย อำเภอคำชะอี จังหวัดมุกดาหาร และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (โดยกระทรวงอุตสาหกรรมเดิม) ได้ประกาศกำหนดเขตวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ (โครงการศรีราชา-สระบุรี) ผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เข้าวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อดังกล่าวผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่โดยมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจเฉพาะตัวที่จะดำเนินการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ ได้แต่ต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมก่อน รวมทั้งกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องการให้เอกชนเข้าไปดำเนินการกิจการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในนามของเอกชน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

จะต้องดำเนินการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๘ เพื่อให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เสียก่อนแล้วจึงให้สัมปทานแก่เอกชนต่อไป แต่การดำเนินการก่อสร้างระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในโครงการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ร่วมกับบริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด บุกรุกเข้าไปขุดดินและวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อภายในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ทุกแปลงและได้มอบหมายให้บริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด ดำเนินการรับจ้างขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ต่อเนื่องตลอดมาจนถึงวันฟ้องคดีโดยไม่มีการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายและไม่จ่ายค่าทดแทนผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงยื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันชดเชยค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองกลางมีคำสั่งรับฟ้องเฉพาะที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไว้พิจารณา

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้จัดตั้งบริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด เพื่อประกอบธุรกิจปิโตรเลียมโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๗ (๓) และ (๑๑) ซึ่งเป็นการจัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงสามารถมอบหมายให้บริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด ดำเนินการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ ได้ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ สำหรับการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวครบถ้วนแล้วกล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีประกาศลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๔ เรื่องการสำรวจเพื่อสร้างระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ โดยได้ส่งไปปิดประกาศ ณ ที่ว่าการอำเภอที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ทราบแล้ว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ กำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในหลายท้องที่ รวมทั้งในท้องที่อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ซึ่งที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ตั้งอยู่ โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีประกาศลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕ กำหนดการก่อสร้างระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามโครงการดังกล่าว โดยได้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินทุกรายทราบแล้ว ส่วนการจ่ายค่าทดแทนก็ได้เจรจากับผู้ฟ้องคดีทั้งสี่

มาโดยตลอด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่อาจรับเงื่อนไขของผู้ฟ้องคดีและเห็นว่าค่าทดแทน ที่กำหนดให้เหมาะสม และเป็นธรรมแล้ว จึงได้นำเงินค่าทดแทนไปวาง ณ สำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ ศาลจังหวัดชัยบุรี เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียม แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เข้าครอบครอง หรือใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นการเฉพาะตัวและให้อำนาจเข้าครอบครองหรือใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ เป็นการชั่วคราวเท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กล่าวอ้างบทบัญญัติมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจมอบหมายให้บริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด เข้าครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้และยังเป็นการครอบครองหรือใช้ที่ดินอย่างถาวร หรือไม่มีกำหนดระยะเวลาโดยไม่ต้องเวนคืน ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕ ดังนั้น หากศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบังคับแก่คดี ก็ขอให้ศาลปกครองกลางส่งความเห็น ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่อ้างว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕ และขอให้ศาลปกครองกลางส่งความเห็นดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องใช้บังคับ แก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงส่งความเห็นของ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นตามคำร้องที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕ หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการสร้างและบำรุงรักษาระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ให้พนักงานและผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงาน มีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีใช้ที่อยู่อาศัยของบุคคลใด ๆ เป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(๑) การใช้สอยหรือเข้าครอบครองนั้นเป็นการจำเป็นสำหรับการสำรวจเพื่อสร้างหรือบำรุงรักษาระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ หรือเป็นการจำเป็นสำหรับการป้องกันอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ

(๒) ปตท.ได้บอกกล่าวให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าแล้ว โดยแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบภายในเวลาอันสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามวัน ถ้าไม่อาจติดต่อกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ให้ประกาศให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน การประกาศให้ทำเป็นหนังสือปิดไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ ที่ทำการเขตหรืออำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ ทั้งนี้ ให้แจ้งกำหนดวันเวลาและการที่จะกระทำนั้นไว้ด้วย

ในการปฏิบัติตามมาตรานี้ พนักงานต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง

ในกรณีที่การปฏิบัติของพนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานตามมาตรานี้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่น บุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจาก ปตท. ได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันในจำนวนค่าทดแทนให้มอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการวินิจฉัยและให้นำกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ในการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อให้ ปตท. มีอำนาจ

(๑) กำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามความจำเป็น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

(๒) วางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ

(๓) รื้อถอนอาคาร โรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟันต้นกิ่ง 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”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน โดยการกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาการอุตสาหกรรมและเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินหรือเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ย่อมจะต้องกระทำในกรอบที่กำหนดไว้

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ กล่าวคือ ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ทั้งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้คือ “เนื่องจากการประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเป็นกิจการอุตสาหกรรมด้านสาธารณูปโภคประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ แต่หน่วยปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสำรวจ ผลิต ขนส่ง และจำหน่ายปิโตรเลียมที่เป็นของทางราชการยังมีขนาดไม่เหมาะสม โดยการจัดกระจายขึ้นอยู่กับส่วนราชการและองค์กรของรัฐหลายแห่ง เป็นเหตุให้การประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพสมควรรวมหน่วยปฏิบัติงานดังกล่าวบางหน่วยและจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อดำเนินธุรกิจปิโตรเลียมตั้งแต่การสำรวจหาปิโตรเลียมไปจนถึงการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ได้จากการกลั่นปิโตรเลียม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและความมั่นคงของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น” ซึ่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ ได้กำหนดให้พนักงานของ ปตท. และผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานของ ปตท. มีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้เคหะสถานได้เป็นการชั่วคราว โดยมีเงื่อนไขว่าการใช้สอยหรือครอบครองนั้นเป็นการจำเป็นแก่การสำรวจเพื่อสร้างหรือบำรุงรักษาระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ หรือการป้องกันอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ และในการดำเนินการดังกล่าว ปตท. ต้องบอกกล่าวให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้า โดยแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบภายในเวลาอันสมควรและมีระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน คือ ต้องไม่น้อยกว่าสามวัน ถ้าไม่อาจติดต่อกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ ให้ประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวันการดำเนินการประกาศให้ทำเป็นหนังสือปิดไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ ที่ทำการเขตหรืออำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ ทั้งนี้ ให้แจ้งกำหนดวันเวลาและการที่จะกระทำนั้นไว้ด้วย ซึ่งเป็นการแจ้งให้ทราบโดยเปิดเผยและเปิดโอกาสให้มีการใช้สิทธิของผู้ครอบครองโดยทั่วกัน นอกจากนี้ในกรณีที่มีการปฏิบัติของพนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานตามมาตรานี้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่น บุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจาก ปตท. ได้

เท่ากับว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้อีกทางหนึ่ง สำหรับพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๐ บัญญัติให้อำนาจแก่ ปตท. เกี่ยวกับการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ โดยสามารถกำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ วางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปได้อื่น ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ รวมทั้งการรื้อถอนอาคาร โรงเรือน หรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟันต้นไม้ หรือพืชผลในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ทั้งนี้การกำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อและเครื่องหมายแสดงเขต ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ ปตท. ปิดประกาศ ส่วนการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ และการรื้อถอน หรือทำลายสิ่งต่าง ๆ ในเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ให้ ปตท. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าภายในเวลาอันสมควรแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามวัน ถ้าไม่อาจติดต่อกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ให้ประกาศให้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ทั้งนี้ ให้แจ้งกำหนดวันเวลาและการกระทำไว้ด้วย

การที่พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังกล่าวย่อมเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและความมั่นคงของประเทศในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ยินยอม แต่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จำเป็นต้องดำเนินการ ซึ่งรัฐสามารถตรากฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานของ ปตท. และผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงาน ปตท. เข้าไปดำเนินการแทรกแซงสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาการอุตสาหกรรม และเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้จำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้ แต่ต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ดังนั้น แม้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินอยู่บ้าง แต่เมื่อการนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะดังกล่าวข้างต้นและก่อนเข้าไปดำเนินการต้องบอกกล่าวให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าก่อน และได้ทำให้ผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ต้องเสียกรรมสิทธิ์แห่งตนไปเพียงแต่การเข้าไปใช้พื้นที่ของ ปตท. ทำให้ไม่สามารถใช้พื้นที่ได้อย่างเต็มที่ แต่ก็มีช่องทางบรรเทาความเสียหายแก่ผู้กระทบสิทธิตามควรแก่กรณี กล่าวคือ ปตท. จะต้องจ่ายค่าทดแทนด้วยความเป็นธรรมตามที่มาตรา ๓๑ บัญญัติไว้ กรณีจึงมิได้กระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินประกอบกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ

เป็นการทั่วไปมิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง
ดังนั้น พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐
จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ เป็นเรื่องของการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์ไม่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงไม่มีกรณี
ที่จะขัดหรือแย้งกันแต่อย่างใด

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

นายอภัย จันทนจุลกะ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ