



หลักนิติธรรมในการรอนสิทธิที่ดินและทรัพย์สินของเอกชนเพื่อวางระบบ
โครงข่ายก๊าซธรรมชาติของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

จัดทำโดย

นายชาญศักดิ์ ชื่นชม

รหัสประจำตัว ๖๗๑๒๓๐

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการอบรมหลักสูตร
“หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ ๑๒

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทนำ

การประกอบธุรกิจพลังงานด้านกิจการก๊าซธรรมชาติเป็นพื้นฐานและมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศซึ่งประกอบไปด้วย ธุรกิจต้นน้ำ (Upstream) ได้แก่ การสำรวจและประเมินพื้นที่เพื่อหาแหล่งก๊าซธรรมชาติ การขุดเจาะพื้นดินเพื่อนำก๊าซธรรมชาติออกมาใช้ ธุรกิจกลางน้ำ (Midstream) ได้แก่ การขนส่งก๊าซธรรมชาติที่ได้จากแหล่งก๊าซธรรมชาติ การกักเก็บก๊าซธรรมชาติ และการขนส่งก๊าซธรรมชาติผ่านทางท่อส่งก๊าซธรรมชาติ หรือรถยนต์ และธุรกิจปลายน้ำ (Downstream) ได้แก่ การกลั่นและการแปรรูปก๊าซธรรมชาติให้เข้ากับวัตถุประสงค์ของการนำก๊าซธรรมชาติไปใช้ และการส่งก๊าซธรรมชาติไปให้กับลูกค้าตามสถานที่ต่างๆ โดยการขาย รวมทั้งการตลาด โดยในส่วนของธุรกิจกลางน้ำ (Midstream) นั้น จะมีการดำเนินโครงการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติเพื่อสร้างความมั่นคงทางพลังงานให้กับประเทศ ซึ่งเป็นภารกิจหลักของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ปตท.) ในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจและผู้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติ อันจะสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ให้กับประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็สร้างผลกระทบต่อชุมชนและประชาชนมากเช่นเดียวกัน เนื่องจากโดยลักษณะของโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาตินั้นมีขนาดใหญ่และมีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ของทั้งเอกชนและของรัฐเพื่อก่อสร้างวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติ รวมทั้งต้องมีการขอประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติเพื่อกำหนดเป็นพื้นที่ความปลอดภัยรอบแนวท่อส่งก๊าซธรรมชาติ อันจะส่งผลให้มีการป้องกันการกระทำที่อาจทำให้เกิดอันตรายหรือเป็นอุปสรรคแก่ท่อส่งก๊าซธรรมชาติได้ ดังนั้น การดำเนินโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดเพื่อลดผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) ทุกภาคส่วน

ทั้งนี้ การดำเนินโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติในทางวิศวกรรมสามารถแบ่งขั้นตอนการดำเนินการได้เป็น ๓ ส่วน คือ การออกแบบโครงการ (Design) การดำเนินการก่อสร้าง (Construction) และ การดำเนินโครงการ (Operation) ซึ่งในแต่ละขั้นตอน จะต้องมีการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายการประกอบกิจการพลังงาน กฎหมายควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง กฎหมายสิ่งแวดล้อม และกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้กฎหมายฉบับหลักที่กำหนดขั้นตอนของการดำเนินโครงการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติไว้เป็นการเฉพาะเพื่อสร้างความมั่นคงทางพลังงานของประเทศและลดผลกระทบของโครงการและคุ้มครองชุมชนและประชาชนไว้คือ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ และกฎระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวโดยกฎหมายฉบับหลักเหล่านี้ได้กำหนดขั้นตอนทางกฎหมายที่สอดคล้องกับขั้นตอนของการดำเนินโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไว้ดังนี้

๑. ขั้นตอนการออกแบบโครงการ (Design) กฎหมายกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติ (ปตท.) ดำเนินการประกาศกำหนดเขตสำรวจระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ เพื่อให้อำนาจผู้รับใบอนุญาตฯ เข้าสำรวจพื้นที่เพื่อหาสถานที่ตั้งระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ และกำหนดให้ขอประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติต่อคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เพื่อให้อำนาจผู้รับใบอนุญาตฯ เข้าก่อสร้างวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติในพื้นที่ของรัฐและเอกชนได้ (การรอนสิทธิ) ภายหลังจากที่เลือกพื้นที่เพื่อหาสถานที่ตั้งระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติจากการสำรวจพื้นที่เพื่อหาสถานที่ตั้งระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติได้แล้ว

๒. การดำเนินการก่อสร้าง (Construction) กฎหมายกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตฯ จ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นที่ถูกเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติพาดผ่าน และให้แจ้งวางระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติให้บุคคลดังกล่าวทราบ ก่อนที่ผู้รับใบอนุญาตฯ จะดำเนินการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติในเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ

๓. การดำเนินโครงการ (Operation) กฎหมายกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตฯ ดูแลระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติโดยการตรวจสอบพื้นที่ที่มีการขออนุญาตกระทำการในเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติและให้ความเห็นประกอบการพิจารณาการขออนุญาตโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย และกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตฯ บริหารจัดการกับการรุกร้าเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ เพื่อป้องกันมิให้มีการดำเนินการที่อาจจะเป็นอันตรายหรืออุปสรรคต่อระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ

ทั้งนี้ แม้การดำเนินโครงการตามขั้นตอนข้างต้น โดยเฉพาะในขั้นตอนการดำเนินการก่อสร้าง (Construction) ที่กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องดำเนินการเยียวยาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ โดยวิธีการจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของ ผู้ครอบครองที่ดินหรือทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นที่ถูกเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติพาดผ่านนั้น จะไม่กระทบต่อสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบในการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานและการกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนทรัพย์สินมีการค้ำประกันถึงหลักนิติธรรม แต่การกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนดังกล่าวมีการใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจทางมหาชนและกฎหมายอื่นซึ่งกระทบสิทธิของประชาชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองจากรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีการระบุในรัฐธรรมนูญว่าขอบเขตแห่งสิทธิรวมถึงการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น อันถือเป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายกฎหมายจึงเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบนำข้อพิพาทฟ้องคดีสู่ศาลปกครองในกรณีที่ไม่เห็นด้วยต่อผลการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ซึ่งเป็นหลักนิติธรรม ดังนั้นการดำเนินโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติมีความจำเป็นต้องนำหลักนิติธรรมและหลักกฎหมายมาใช้เพื่อคุ้มครองและลดผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน

ข้อพิพาทที่เกิดจากการจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่อยู่ในพื้นที่ที่ถูกรอนสิทธิ
หรือที่เขตรบบโครงสร้างก๊าซธรรมชาติพาดผ่านและการพิจารณาคดีของศาลปกครองที่นำมาสู่การใช้
หลักนิติธรรมในการจ่ายค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สิน

ในการดำเนินโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาตินั้น มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่กฎหมาย
ตั้งแต่ระดับรัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยการจำกัดสิทธิดังกล่าวจะกระทำได้อีกเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่าง
ชัดแจ้ง และเพียงพอที่กฎหมายให้อำนาจไว้ อันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยพระราชบัญญัติ
การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ และกฎระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติฉบับ
ดังกล่าวได้ให้อำนาจรัฐหรืออำนาจทางปกครองแก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กำกับดูแลกิจการ
พลังงานได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (สำนักงาน กกพ.) และคณะกรรมการกำกับ
กิจการพลังงาน (กกพ.) กำหนดหลักเกณฑ์โดยการออกคำสั่ง กฎ ระเบียบ หรือมติ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของ
ประชาชน โดยเฉพาะการกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณราคาค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินและการจ่าย
ค่าทดแทนให้แก่เจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ทรงสิทธิในพื้นที่ที่ถูกรอนสิทธิหรือที่เขตรบบโครงสร้าง
ก๊าซธรรมชาติพาดผ่าน

ทั้งนี้ เมื่อ กกพ. พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อแผนผังแสดงรายละเอียดของลักษณะทิศทางและ
แนวเขตในการวางระบบโครงสร้างก๊าซธรรมชาติ และสำนักงาน กกพ. ประกาศกำหนดเขตรบบโครงสร้าง
ก๊าซธรรมชาติแล้ว ก่อนที่ ปตท. จะเข้าดำเนินการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติในเขตรบบโครงสร้างก๊าซธรรมชาติ
ตามประกาศดังกล่าว พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ และกฎระเบียบที่ออกโดย
อาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกำหนดให้ กกพ. มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาราคา
ที่ดินและทรัพย์สินของจังหวัดที่เขตรบบโครงสร้างก๊าซธรรมชาติพาดผ่าน เพื่อให้ทำหน้าที่ให้ความเห็น
เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณราคาค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินในเขตรบบโครงสร้างก๊าซ
ธรรมชาติและสรุปความเห็นเสนอ กกพ. เพื่อให้ความเห็นชอบต่อหลักเกณฑ์การคำนวณและมีมติกำหนดราคา
ค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สิน รวมทั้งแจ้งมติไปยังผู้รับใบอนุญาตซึ่งก็คือ ปตท. เพื่อให้ ปตท. นำไปใช้เป็น
หลักเกณฑ์ในการคำนวณราคาค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินต่อไป

ภายหลังจากที่ กกพ. มีมติกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สิน อันเป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยการออกคำสั่งทางปกครองที่มี
ผลกระทบต่อสิทธิของเอกชนหรือประชาชนตามนิยามของคำสั่งทางปกครองในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ปตท. ต้องดำเนินการสำรวจข้อมูลที่ดินและทรัพย์สินในเขตรบบโครงสร้าง
ก๊าซธรรมชาติ และใช้หลักเกณฑ์การคำนวณค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินที่กำหนดโดย กกพ. มาคำนวณ
ค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินแล้วจัดส่งหนังสือแจ้งค่าทดแทนไปยังเจ้าของ ผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือ
ผู้ทรงสิทธิอื่น พร้อมชี้แจงรายละเอียดและหลักเกณฑ์การคำนวณค่าทดแทนให้ผู้ทรงสิทธิดังกล่าวทราบก่อนที่
ปตท. จะนัดหมายผู้ทรงสิทธิให้มารับค่าทดแทนต่อไป โดยในกรณีที่ผู้ทรงสิทธิไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทน
ผู้ทรงสิทธิมีสิทธิอุทธรณ์มติกำหนดราคาค่าทดแทนต่อ กกพ. ภายในระยะเวลา ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ
แจ้งค่าทดแทนจากปตท. หาก กกพ. มีมติยืนตามหลักเกณฑ์และจำนวนเงินค่าทดแทนเดิม ผู้ทรงสิทธิสามารถ
นำเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองได้ โดยถือว่าเป็นคดีปกครองที่มีการพิพาทระหว่างหน่วยงานทาง
ปกครองที่เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นคณะบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทาง
ปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับกิจการพลังงาน คือ กกพ. และหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจ
ทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้านพลังงานคือ ปตท. กับเอกชน
ซึ่งได้แก่เจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ทรงสิทธิในพื้นที่ดินและทรัพย์สินในเขตรบบโครงสร้างก๊าซธรรมชาติทั้งนี้

กรณีพิพาทดังกล่าวถือว่าเป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองหรือกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการ มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นคดีที่เกี่ยวกับความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

การอุทธรณ์คำตัดสินต่อ กกพ. และการนำข้อพิพาทที่เกิดจากการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินขึ้นสู่ศาลปกครองให้พิจารณาวินิจฉัยข้างต้น เป็นที่มาของการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการจ่ายค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินในพื้นที่ที่มีการรอนสิทธิที่ดินและทรัพย์สินของเอกชนเพื่อวางระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นผู้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติตามกฎหมาย

ลักษณะของข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินในเขตระบบโครงข่าย ก๊าซธรรมชาติที่นำขึ้นสู่ศาลปกครองให้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินที่มักจะมีการนำขึ้นสู่ศาลปกครองซึ่ง
เกี่ยวกับการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการจ่ายค่าทดแทน มีดังต่อไปนี้

๑. การกำหนดค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เหมาะสม และไม่เป็นธรรม
๒. จำนวนค่าทดแทนที่เจ้าของที่ดินและทรัพย์สินได้รับน้อยกว่าประโยชน์ที่เจ้าของที่ดินเสียไปจริง
๓. การกำหนดค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ควรจะเป็น ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง
๔. การกำหนดค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินครอบคลุมเฉพาะแปลงที่ดินที่ถูกเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ
พาดผ่านเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงผลกระทบที่มีต่อแปลงที่ดินที่อยู่นอกเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติซึ่ง
อยู่ติดกับแปลงที่ดินที่ถูกเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติพาดผ่าน
๕. การกำหนดค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินสำหรับที่ดินในพื้นที่เดียวกัน มีราคาไม่เท่ากัน
๖. การกำหนดค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินโดยกำหนดให้จ่ายค่าทดแทนสำหรับส่วนพื้นที่ของที่ดินที่ถูกเขต
ระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติพาดผ่านเท่านั้น โดยไม่มีการจ่ายสำหรับส่วนพื้นที่ของที่ดินทั้งแปลงไม่
สอดคล้องกับการเสียประโยชน์ของเจ้าของที่ดินที่แท้จริง
๗. การกำหนดและการจ่ายค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินตามที่กฎหมายการประกอบกิจการพลังงานกำหนด
ไม่ได้เป็นการเยียวยาความเสียหายหรือสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ได้รับผลกระทบอย่างแท้จริง เนื่องจากแม้
เจ้าของที่ดินยังเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินอยู่ แต่ก็ถูกจำกัดสิทธิบางประการในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน
๘. การกำหนดและการจ่ายค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินให้กับเจ้าของที่ดินในปัจจุบัน ไม่ตรงกับหลักเกณฑ์ที่
ศาลมีคำพิพากษาไว้ในคดีในอดีต
๙. การกำหนดและการจ่ายค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินสำหรับแปลงที่ดินที่ใกล้เคียงกันต่างช่วงเวลากัน
ไม่เป็นธรรมต่อเจ้าของที่ดิน
๑๐. การกำหนดค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินไม่ได้พิจารณาถึงค่าเสียโอกาสในการทำประโยชน์ในที่ดิน
ในอนาคต
๑๑. ผู้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติควรจ่ายค่าทดแทนให้เจ้าของที่ดินและทรัพย์สินเพิ่มขึ้น
เพื่อให้สอดคล้องกับรายได้และประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนินโครงการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติหรือไม่
เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินและทรัพย์สิน
๑๒. การจ่ายค่าทดแทนที่ดินสำหรับเฉพาะส่วนที่โดนเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติพาดผ่านไม่เป็นธรรมต่อ
เจ้าของที่ดินหรือไม่ หากการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติดีผลกระทบกับที่ดินของเจ้าของที่ดินทั้งแปลง
๑๓. หากมีการจ่ายค่าทดแทนที่ดินให้เจ้าของที่ดินที่มีข้อพิพาทเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินกับคู่กรณีเนื่องจาก
ณ วันที่มีการประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ ยังมีได้มีการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ใน
ที่ดิน ณ สำนักงานที่ดินให้กับคู่กรณี แต่เจ้าของที่ดินได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกับคู่กรณีว่าจะ
โอนกรรมสิทธิ์ให้คู่กรณี และมีคำพิพากษาตามยอมตามสัญญาประนีประนอมยอมให้เจ้าของที่ดินโอน
กรรมสิทธิ์ในที่ดินให้กับคู่กรณีนั้น การจ่ายค่าทดแทนให้เจ้าของที่ดินแทนที่จะจ่ายให้คู่กรณี ชอบด้วย
กฎหมายและเป็นธรรมต่อคู่กรณีหรือไม่
๑๔. ผู้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติควรจ่ายค่าเสียหายให้กับเจ้าของที่ดินสำหรับพื้นที่ของ
ที่ดินเศษเสี้ยวที่อยู่นอกเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ ที่เกิดจากกรณีที่เขตระบบโครงข่าย
ก๊าซธรรมชาติพาดผ่านกลางแปลงที่ดินหรือไม่ เพื่อเยียวยาความเสียหายและให้ความเป็นธรรมให้แก่
เจ้าของที่ดิน เนื่องจากเจ้าของที่ดินไม่สามารถใช้ประโยชน์ในเขตที่ดินเศษเสี้ยวได้

ตัวอย่างคดีที่เกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินที่นำขึ้นสู่ศาลปกครองกับการใช้ หลักนิติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน

๑. คำพิพากษาของศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๒๑/๒๕๖๔ วันที่ ๓๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๔

ประเด็นปัญหา

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของโฉนดที่ดินที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบกเส้นที่ ๕ ซึ่งเป็นโครงการที่ ปตท. ดำเนินการอยู่ เขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ วังน้อย - แก่งคอย ของ ปตท. และในเขตระบบโครงข่ายไฟฟ้า ๕๐๐ กิโลโวลต์ ภาชี ๒ - จอมบึง และภาชี ๒ - ไทรน้อย ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เห็นว่า การกำหนดค่าทดแทนที่ดินในเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบกเส้นที่ ๕ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดย กกพ. และการมีคำวินิจฉัยยืนยันมติการกำหนดค่าทดแทนโดย กกพ. ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ค่าทดแทนต่อ กกพ. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เหมาะสม และไม่เป็นธรรม เนื่องจาก ปตท. ได้รับประโยชน์ในการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติต่อเนื่องเป็นเวลานาน แต่ผู้ฟ้องคดีได้รับค่าทดแทนที่ดินน้อยกว่าที่ควรจะได้รับผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำประโยชน์ในการสร้างสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ ได้รวมทั้งผู้ฟ้องคดีเคยได้รับค่าทดแทนที่ดินในเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติที่มีการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ วังน้อย - แก่งคอย ในบริเวณเดียวกันเป็นจำนวนเงินที่สูงกว่าค่าทดแทนที่ดินที่ได้รับในครั้งล่าสุด จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ค่าทดแทนของ กกพ. และให้ ปตท. จ่ายค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีจาก ๒ เท่า ของราคาประเมินทุนทรัพย์ เป็นให้จ่ายค่าทดแทนเพิ่มในอัตราตารางละ ๑๕,๐๐๐ บาท รวมทั้งให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวห้าม ปตท. ดำเนินการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติและกระทำการใดๆ ในที่ดินของผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาล

๑. การที่ กกพ. มีมติกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณค่าทดแทนที่ดินและมีมติยืนยันมติการกำหนดค่าทดแทนดังกล่าวภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ค่าทดแทนต่อ กกพ. นั้น ชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสม และเป็นธรรมแล้ว เนื่องจากเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนตามมาตรา ๑๐๘ (๒) ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ คือ การให้จ่ายค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่ กกพ. กำหนดโดยประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการกำหนดและจ่ายค่าทดแทน พ.ศ. ๒๕๕๒ (หลักนิติธรรม การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และหน่วยงานของรัฐจะทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น) โดย กกพ. ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาราคาที่ดินและทรัพย์สินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่เสนอความเห็นต่อ กกพ. ให้กำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณค่าทดแทนโดยนำราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๒ ของกรมธนารักษ์ที่สะท้อนถึงราคาซื้อขายตามท้องตลาดอย่างแท้จริงในบริเวณที่ดินดังกล่าว มาปรับเพิ่มในอัตรา ๒ เท่า เพื่อให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมมากขึ้นต่อผู้ฟ้องคดี (หลักนิติธรรม การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคล และหลักทุกคนต้องเสมอภาคกันตามกฎหมาย โดยอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน) และนำมาเป็นเกณฑ์ในการคำนวณค่าทดแทนที่ดินสำหรับที่ดินที่อยู่ในเขต

ระบบโครงข่ายพลังงานเดิม(เขตรบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ วังน้อย - แก่งคอย ของ ปตท. และเขตรบบโครงข่ายไฟฟ้า ๕๐๐ กิโลโวลต์ ภาชี ๒ - จอมบึงและภาชี ๒ - ไทรน้อย ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) อีกทั้งการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยความเสียหายจากการที่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีต้องถูกรอนสิทธิ ทำให้ต้องถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตรบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติบางประการตามกฎหมาย คือ การกระทำที่อาจทำให้เกิดอันตรายหรือเป็นอุปสรรคแก่ระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติเท่านั้นกรณีสิทธิในที่ดินยังคงเป็นของผู้ฟ้องคดีเช่นเดิม และเจตนารมณ์ของกฎหมายไม่ได้ต้องการให้มีการจ่ายค่าขาดประโยชน์จากการใช้ประโยชน์ในที่ดินในอนาคตซึ่งมีความไม่แน่นอน ดังนั้น กฟผ. ไม่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการจ่ายค่าทดแทนและ ปตท. ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในอัตราที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

๒. การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเคยได้รับค่าทดแทนที่ดินในเขตรบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติที่มีการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติ โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ วังน้อย - แก่งคอย ในบริเวณเดียวกันเป็นจำนวนเงินที่สูงกว่าค่าทดแทนที่ดินที่ได้รับในครั้งล่าสุดนั้น ฟังไม่ขึ้น เนื่องจากในอดีต มีการกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนที่ดินโดยคำนึงถึงราคาที่ดินที่มีการซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ราคาที่ดินที่มีการเรียกเก็บไว้เพื่อเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และสภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดินที่อยู่ในเขตรบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติในช่วงเวลาที่มีการประกาศกำหนดเขตรบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ โครงการดังกล่าว และในช่วงเวลาที่มีการจ่ายค่าทดแทน ดังนั้น การกำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีสำหรับโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ วังน้อย - แก่งคอย ในขณะนั้น จึงแตกต่างกับการกำหนดค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีสำหรับโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ บนบกเส้นที่ ๕ ทั้งในเรื่องราคาที่ดินที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (แบบบล็อกโซนในอดีตกับแบบรายแปลงในปัจจุบัน) สภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดิน (ด้านทิศใต้/ทิศเหนือ) และหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่แตกต่างกัน ซึ่งไม่อาจนำมาเปรียบเทียบกันได้ ข้ออ้างดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้ การจ่ายค่าทดแทนโดย ปตท. จึงชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสม และเป็นธรรมแล้ว **(หลักนิติธรรมทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน และเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับ ณ เวลาที่มีข้อพิพาทหรือประเด็นปัญหาเกิดขึ้น)**
๓. การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเพิ่มเติมว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่บริเวณหน้าโรงไฟฟ้า มีไฟฟ้า น้ำประปา นิคมอุตสาหกรรม และร้านสะดวกซื้อในบริเวณดังกล่าว และได้มีการขยายชุมชนเมืองออกไปมาก จึงเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้มูลค่าทรัพย์สินสูงขึ้น ผู้ฟ้องคดีควรจะได้รับค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้น รวมทั้งในการเข้าทำนิติกรรมซื้อขายที่ดินระหว่างผู้ฟ้องคดีและนักลงทุนเพื่อทำการก่อสร้างหมู่บ้านจัดสรรนั้น นักลงทุนไม่กล้าเสี่ยงต่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการตอกเสาเข็มลงไปในพื้นที่ที่มีระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติฝังไว้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีสูญเสียโอกาสที่จะได้รับกำไรจากการขายที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รับค่าทดแทนเพิ่มไปอีกนั้น ฟังไม่ขึ้น เนื่องจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเขตรบบโครงข่ายไฟฟ้า ๕๐๐ กิโลโวลต์ ภาชี ๒ - จอมบึงและภาชี ๒ - ไทรน้อย ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) พาดผ่านอยู่ก่อนแล้ว โดยการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติ โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบกเส้นที่ ๕ ครั้งนี้ จะวางขนานไปกับระบบโครงข่ายไฟฟ้าดังกล่าว ซึ่งอยู่ในแนวเขตที่ถูกประกาศกำหนดไว้เดิม และผู้ฟ้องคดีมีได้โต้แย้งในประเด็นนี้ จึงเห็นว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเขตรบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติพาดผ่านได้เคยถูกรอนสิทธิที่ดินอยู่ก่อนแล้ว การประกาศกำหนดเขตรบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติในครั้งนี้ที่ให้อำนาจในการวางระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติขนานไปกับระบบโครงข่ายไฟฟ้าเดิมนั้น แม้จะทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีมี

ข้อจำกัดเพิ่มขึ้น แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้รับการชดเชยจากการจ่ายค่าทดแทนที่ดินโดย ปตท. ที่มีความเหมาะสม และเป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีแล้ว ดังนั้นผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถกล่าวอ้างในประเด็นดังกล่าวได้ (หลักนิติธรรม การใช้กฎหมายเยียวยาและให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ไม่สามารถให้ประโยชน์แก่ประชาชนเกินเลยไปกว่านั้นได้ตามอำเภอใจของบุคคล)

๒. คำพิพากษาของศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๑๙๖/๒๕๖๔ วันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๔

ประเด็นปัญหา

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของโฉนดที่ดิน ๔ แปลงที่อยู่ในเขตรบบโครงสร้างก๊าซธรรมชาติ โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบกเส้นที่ ๕ และในเขตรบบโครงสร้างพลังงานเดิม คือ เขตรบบโครงสร้างไฟฟ้า ๕๐๐ กิโลโวลต์ ภาชี ๒ - จอมบึง และภาชี - ไทรน้อย ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เห็นว่าการกำหนดค่าทดแทนที่ดินในเขตรบบโครงสร้างก๊าซธรรมชาติ โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบกเส้นที่ ๕ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดย กกพ. และการมีคำวินิจฉัยยืนยันมติการกำหนดค่าทดแทนโดย กกพ. ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ค่าทดแทนต่อ กกพ. ไม่เหมาะสม ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรมเนื่องจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ติดถนนองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีมูลค่าตลาดสูง และที่ดินข้างเคียงซึ่งอยู่ติดกับถนนเส้นเดียวกันกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้มีประกาศเสนอขายที่ดินในราคาที่สูงเช่นเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าตนควรได้รับค่าทดแทนที่ดินที่เพิ่มขึ้นและผู้ฟ้องคดียังอ้างว่าได้เคยมีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดซึ่งมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพที่ดินเหมือนกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลได้พิพากษาให้ปตท. จ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๒๐๐ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ หรือปรับเพิ่มเป็นอัตรา ๓ เท่า นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดียังกล่าวอ้างว่าการว่าท่อส่งก๊าซธรรมชาติโครงการข้างต้นของ ปตท. ทำให้ที่ดินอีกจำนวน ๔ แปลงของผู้ฟ้องคดีที่อยู่กับที่ดินแปลงที่ถูกแนวเขตรบบโครงสร้างก๊าซธรรมชาติเข้าไปด้านใน มีมูลค่าลดลง จึงเห็นควรให้จ่ายค่าทดแทนเป็นค่าความเสียหายเพิ่มเติมให้กับผู้ถูกฟ้องคดีสำหรับที่ดินอีก ๔ แปลงดังกล่าวที่อยู่นอกเขตรบบโครงสร้างก๊าซธรรมชาติด้วย

คำวินิจฉัยของศาล

๑. กกพ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนตามมาตรา ๑๐๘ (๒) ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ คือ การให้จ่ายค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่ กกพ. กำหนดโดยประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการกำหนดและจ่ายค่าทดแทน พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งกำหนดให้ กกพ. ตั้งคณะกรรมการพิจารณาราคาที่ดินและทรัพย์สินจังหวัดนนทบุรีเพื่อให้เสนอความเห็นการกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณค่าทดแทนต่อ กกพ. โดยคณะกรรมการพิจารณาที่ดินและทรัพย์สินฯ ได้พิจารณาราคาที่ดินที่มีการจดทะเบียนซื้อขาย ณ เวลานั้น ข้อมูลราคาซื้อขายที่ดินจากผู้ปกครองท้องที่ ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดิน รวมทั้งเหตุและวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินของผู้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติซึ่งคือ ปตท. ประกอบกับนำหลักเกณฑ์การใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับบ่อสังหาริมทรัพย์ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๒ ของกรมธนารักษ์ปรับเพิ่มในอัตราร้อยละ ๒ เท่า ทุกแปลง เป็นเกณฑ์ในการคำนวณค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่อยู่ในเขตรบบโครงสร้างพลังงานเดิม เพื่อให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมมากขึ้นต่อผู้ฟ้องคดี (หลักนิติธรรม เนื้อหาของกฎหมายให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน) และนำเสนอหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้ กกพ. มีมติเห็นชอบแล้วทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่พิจารณาถึงการเสื่อมราคาของที่ดินและการเสื่อมประโยชน์ในอนาคตซึ่งมี

ความไม่แน่นอนและคำนวณได้ยากมาใช้การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างราคาประกาศขายที่ดินที่อยู่บริเวณข้างเคียงเพื่อให้ตนได้รับค่าทดแทนเพิ่มขึ้นนั้นไม่สามารถรับฟังได้เนื่องจากการประกาศขายที่ดินฝ่ายเดียวตามความพึงพอใจของผู้เสนอขายโดยคำนึงถึงกำไรสูงสุดที่ผู้เสนอขายจะได้รับเป็นสำคัญและกำหนดราคาที่สูงไว้ก่อนเพื่อการต่อราคากับผู้ซื้อที่อาจลดลงได้ไม่ได้สะท้อนถึงราคาที่ดินที่มีการซื้อขายในท้องตลาดอย่างแท้จริงได้ จึงไม่สามารถนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนได้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเขตรบบโครงข่ายไฟฟ้าพาดผ่านมาก่อน จึงมีราคาลดลงและไม่เท่ากับราคาที่ดินที่อยู่ข้างเคียงที่มีราคาสูงกว่าและไม่ได้ถูกเขตรบบโครงข่ายพลังงานพาดผ่านนอกจากนี้ศาลยังเห็นว่าการจ่ายค่าทดแทนตามกฎหมายสามารถจ่ายได้สำหรับพื้นที่ของที่ดินส่วนที่ถูกเขตรบบโครงข่ายพลังงานพาดผ่านเท่านั้น ไม่สามารถจ่ายสำหรับพื้นที่นอกเขตรบบหรือจ่ายสำหรับพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ได้การกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณค่าทดแทนของ กทพ. และการจ่ายค่าทดแทนของ ปตท. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเหมาะสม ถูกต้อง เป็นธรรม และชอบด้วยกฎหมายแล้ว

๒. เมื่อพิจารณาในส่วนการใช้พื้นที่ของที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีในการวางระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติแล้ว ศาลเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีแม้จะถูกจำกัดสิทธิจากการใช้พื้นที่โดยเขตรบบโครงข่ายไฟฟ้าแล้ว เมื่อมีเขตรบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติมาพาดผ่านที่ดินซ้ำไปอีก ก็ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกจำกัดสิทธิในการใช้พื้นที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ปตท. ได้จ่ายค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดตามที่กล่าวแล้ว จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับการชดเชยโดยชอบแล้ว อีกทั้ง การวางระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติดังกล่าวเป็นเพียงการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น หลักนิติธรรม การจำกัดสิทธิตามที่กฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐไว้เท่านั้นผู้ฟ้องคดียังคงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเช่นเดิม จึงไม่มีเหตุให้ผู้ฟ้องคดีควรได้รับค่าทดแทนที่สูงขึ้นอีก

๓. การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลพิพากษาให้ ปตท. จ่ายค่าทดแทนความเสียหายสำหรับที่ดินอีก ๔ แปลงของผู้ถูกฟ้องคดีที่อยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ถูกเขตรบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติพาดผ่าน แต่อยู่นอกเขตรบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติโดยอยู่ลึกเข้าไปด้านในนั้น ศาลไม่สามารถพิพากษาให้ได้ เนื่องจากมาตรา ๑๐๘ (๒) ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ และประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการกำหนดและจ่ายค่าทดแทน พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ได้ให้อำนาจ กทพ. กำหนดค่าทดแทน และไม่ได้กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติซึ่งคือ ปตท. จ่ายค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่ไม่ได้อยู่ในเขตรบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติได้ (**หลักนิติธรรม ถ้ากฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ หน่วยงานของรัฐไม่สามารถดำเนินการได้**)

๔. การที่ กทพ. กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทน โดยใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๒ ของกรมธนารักษ์เป็นเกณฑ์ในการคำนวณค่าทดแทนสำหรับที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีนั้นชอบแล้ว เนื่องจากการใช้ข้อมูลการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่มีการประกาศใช้และมีผลบังคับอยู่ ณ เวลาที่มีการประกาศกำหนดเขตรบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ และ ณ เวลาที่ ปตท. จ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี (**หลักนิติธรรม การใช้กฎหมายหรือหลักเกณฑ์เดียวกันสำหรับทุกคน เพื่อให้เกิดความเสมอภาค**)

๕. คำพิพากษาที่ผู้ฟ้องคดีอ้างเพื่อนำมาเทียบเคียงนั้นมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพของที่ดินและที่ตั้งของที่ดินรวมทั้งราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์แตกต่างกับข้อเท็จจริงสำหรับที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงไม่สามารถนำมาเป็นบรรทัดฐานสำหรับการกำหนดค่าทดแทนในคดีนี้ให้สูงขึ้นได้โดยศาลเห็นว่าการพิจารณากำหนดราคาที่ดินเพื่อนำมากำหนดค่าทดแทน ต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงราคาที่ดินที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ราคาที่ดินที่มีการกำหนดไว้เพื่อเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และสภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดินที่อยู่ในเขตรบบโครงข่ายพลังงานในท้องที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นสำคัญไม่สามารถนำราคาที่ดิน

สำหรับกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินในท้องที่อื่น หรือในเขตระบบโครงข่ายพลังงานโครงการอื่นมากำหนดราคาที่ดินในโครงการนี้ได้

๓. คำพิพากษาของศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๑๘๖/๒๕๖๔ วันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๔

ประเด็นปัญหา

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของโฉนดที่ดินในเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ บนบกเส้นที่ ๕ เห็นว่าการที่ กกพ. กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนโดยนำราคาประเมินทุนทรัพย์ของกรมธนารักษ์ ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาปรับเพิ่มในอัตรา ๒ เท่า เป็นเกณฑ์คำนวณเงินค่าทดแทนที่ดินของผู้ฟ้องคดีนั้นไม่เหมาะสม โดยเห็นว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ดินแปลงดังกล่าวถูกเขตระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ วังน้อย - แก่งคอยพาดผ่านและได้รับค่าทดแทนที่ดินตารางวาละ ๑๕,๐๐๐ บาท การที่ กกพ. กำหนดค่าทดแทนที่ดินให้ ๒ เท่าของราคาประเมินทุนทรัพย์ คือตารางวาละ ๑,๙๖๐ บาท จึงไม่เป็นธรรมเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่ปตท. จะได้รับจากการดำเนินโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบกเส้นที่ ๕ ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีอีกยาวนาน และผู้ฟ้องคดีถูกจำกัดสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติข้างต้นและมูลค่าที่ดินลดลงมาก โดย กกพ. มิได้พิจารณาถึงค่าเสียโอกาสในการพัฒนาที่ดินของผู้ฟ้องคดีในอนาคตผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนผลการพิจารณาอุทธรณ์ของ กกพ. ที่ยืนตามมติการจ่ายค่าทดแทนเดิม และให้ ปตท. จ่ายค่าทดแทนให้กับเจ้าของที่ดินเพิ่มขึ้น รวมทั้งขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยห้าม ปตท. เข้าดำเนินการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติของผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาล

๑. กกพ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนตามมาตรา ๑๐๘ (๒) ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ คือ การให้จ่ายค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่ กกพ. กำหนดโดยประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการกำหนดและจ่ายค่าทดแทน พ.ศ. ๒๕๕๒ ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการพิจารณาและเสนอราคาที่ดินและทรัพย์สินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่ กกพ. แต่งตั้งเพื่อให้หาแนวทางกำหนดค่าทดแทนตามประกาศฉบับดังกล่าวได้พิจารณาถึงราคาที่ดินที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ราคาที่ดินที่มีการกำหนดไว้เพื่อเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดิน และเหตุและวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินของ ปตท. ตามที่กำหนดไว้ในประกาศฯ แล้วมีความเห็นให้ กกพ. มีมติให้นำหลักเกณฑ์การใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๒ ของกรมธนารักษ์ที่มีการประกาศใช้อยู่ ณ เวลาที่มีการประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบกเส้นที่ ๕ และ ณ เวลาที่มีการจ่ายค่าทดแทน ปรับเพิ่มในอัตราร้อยละ ๒ เท่า ทุกแปลง เป็นเกณฑ์ในการคำนวณค่าทดแทนสำหรับที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงานเดิมซึ่งศาลเห็นว่าเป็นการดำเนินการที่เป็นธรรมและชอบด้วยกฎหมายแล้ว

๒. ศาลเห็นว่ากรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเคยได้รับค่าทดแทนสำหรับที่ดินบริเวณดังกล่าวของตนในอดีต ซึ่งที่ดินอยู่ในเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ วังน้อย - แก่งคอย โดยอ้างว่าค่าทดแทนที่ได้รับสำหรับโครงการดังกล่าวสูงกว่าค่าทดแทนที่ได้รับสำหรับที่ดินในเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบกเส้นที่ ๕ ในครั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รับค่าทดแทนเพิ่มขึ้น นั้น

ฟังไม่ขึ้น เนื่องจากลักษณะทำเลที่ตั้งของที่ดินในอดีตที่อ้างถึงอยู่ติดถนนเลียบบคลองและอยู่นอกเขตระบบโครงข่ายพลังงานเดิม ทำให้มีราคาที่ดินที่สูงกว่า และ ณ เวลานั้น คณะกรรมการปรองดองราคาและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีมติให้นำราคาประเมินทุนทรัพย์ของกรมธนารักษ์ที่แตกต่างจากราคาประเมินทุนทรัพย์ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๒ (วิธีการประเมินที่ดินแบบรายแปลง) ที่ใช้สำหรับการจ่ายค่าทดแทนที่ดินในเขตรบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบก เส้นที่ ๕ คือราคาประเมิน ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐ (วิธีการประเมินที่ดินแบบบล็อกโซน) มาปรับเพิ่ม ๓ เท่าเพื่อนำมาจ่ายค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงและสภาพการณ์ของที่ดินในสองช่วงเวลานั้นต่างกัน การใช้หลักเกณฑ์การคำนวณค่าทดแทนต่างกัน จึงไม่สามารถนำข้อมูลมาเปรียบเทียบกันได้

๔. คำพิพากษาของศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๑๙๔/๒๕๖๔ วันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๔

ประเด็นปัญหา

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของโฉนดที่ดินในเขตรบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบกเส้นที่ ๕ เห็นว่า มติการกำหนดค่าทดแทนของ กกพ. และมีมติยื่นการกำหนดค่าทดแทนของ กกพ. ภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ค่าทดแทนต่อ กกพ. นั้น ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้จ่ายค่าทดแทนคือ ปตท. ประกอบธุรกิจแสวงหากำไร และมีผลประโยชน์ที่มิใช่เป็นจำนวนมาก และยังได้ประโยชน์จากการดำเนินโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติในพาดผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเห็นควรให้มีการจ่ายค่าทดแทนเพิ่มให้กับผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาล

๑. กกพ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนตามมาตรา ๑๐๘ (๒) ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ คือ การให้จ่ายค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่ กกพ. กำหนดโดยประกาศ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการกำหนดและจ่ายค่าทดแทน พ.ศ. ๒๕๕๒ ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการพิจารณาและเสนอราคาที่ดินและทรัพย์สินจังหวัดปทุมธานี ที่ กกพ. แต่งตั้งเพื่อให้หาแนวทางกำหนดค่าทดแทนตามประกาศฉบับดังกล่าวได้พิจารณาถึงราคาที่ดินที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ราคาที่ดินที่มีการกำหนดไว้เพื่อเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดิน และเหตุและวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินของ ปตท. ตามที่กำหนดไว้ในประกาศฯ แล้วมีความเห็นให้ กกพ. มีมติให้นำหลักเกณฑ์การใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๒ ของกรมธนารักษ์ที่มีการประกาศใช้อยู่ ณ เวลาที่มีการประกาศกำหนดเขตรบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบกเส้นที่ ๕ และ ณ เวลาที่มีการจ่ายค่าทดแทน ปรับเพิ่มในอัตราร้อยละ ๒.๕๐ เท่า ทุกแปลง เป็นเกณฑ์ในการคำนวณค่าทดแทนสำหรับที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่อยู่ในเขตรบบโครงข่ายพลังงานเดิมซึ่งศาลเห็นว่าเป็นการดำเนินการที่เป็นธรรมและชอบด้วยกฎหมายแล้ว

๒. การจ่ายค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีเฉพาะส่วนพื้นที่ที่โดนเขตรบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติพาดผ่านโดย ปตท. นั้น ชอบแล้ว เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการเพียงเท่านั้น ไม่สามารถจ่ายค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีสำหรับที่ดินทั้งแปลงตามผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนเสียประโยชน์ได้ (หลักนิติธรรม รัฐดำเนินการได้เพียงเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้นโดยเจ้าของที่ดินยังคงเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์และมีสิทธิครอบครองในที่ดิน เพียงแต่

ถูกจำกัดการใช้ประโยชน์บางประการในที่ดินตามกฎหมายการประกอบกิจการพลังงานเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงยังมีสิทธิใช้ประโยชน์หรือจำหน่ายที่ดินได้ โดยหากเจ้าของที่ดินมีความประสงค์จะปลูกสร้างอาคาร รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและทำการเกษตรในที่ดินของผู้ฟ้องคดีในเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติก็สามารถทำได้ โดยร้องขอต่อ กกพ. พร้อมแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องดำเนินการให้ กกพ. พิจารณาอนุญาตต่อไปตามข้อ ๔ วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ ๓ ของประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการปลูกสร้างอาคาร โรงเรือน ต้นไม้หรือสิ่งอื่นใด ติดตั้งสิ่งใด เจาะหรือขุดพื้นดิน ถมดิน ทิ้งสิ่งของ หรือกระทำด้วยประการใดๆ ที่อาจทำให้เกิดอันตรายหรือเป็นอุปสรรคในเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ดังนั้น ศาลจึงเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเสียหายถึงขั้นที่กล่าวอ้าง อันทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ต่อได้

๓. แม้กิจการดำเนินการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติของ ปตท. จะมีการหากำไรจากการส่งก๊าซธรรมชาติ อันมีลักษณะการดำเนินธุรกิจเชิงพาณิชย์อยู่ด้วยก็ตาม แต่วัตถุประสงค์หลักของโครงการทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะสำหรับเตรียมความพร้อมและเสริมสร้างความมั่นคงของระบบโครงข่ายพลังงานของประเทศในระยะยาว จึงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคที่สำคัญ ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐที่ต้องจัดทำให้ประชาชน ไม่ถือเป็นการแสวงหากำไรสูงสุดเช่นเดียวกับการดำเนินธุรกิจของเอกชนตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ผู้ฟ้องคดีไม่ควรได้รับค่าทดแทนเพิ่มขึ้นจากเหตุดังกล่าว

๕. คำพิพากษาของศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๔๒๘/๒๕๖๖ วันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๖

ประเด็นปัญหา

ผู้ฟ้องคดีแจ้งว่าถูกปฏิเสธการจ่ายค่าทดแทนการรอนสิทธิที่ดินสำหรับการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบกจากสถานีควบคุมความดันก๊าซธรรมชาติราชบุรี - วังน้อยที่ ๖ ไปยังจังหวัดราชบุรี โดย ปตท. เนื่องจาก ปตท. ชี้แจงว่า ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินเนื่องจากกรรมสิทธิ์ในที่ดินยังคงเป็นของคู่กรณีพิพาทกับผู้ฟ้องคดีในคดีแพ่งที่อยู่ระหว่างรอให้ศาลมีคำสั่งให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินตามคำพิพากษายอมให้ผู้ฟ้องคดีเนื่องจากผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนควรได้ที่ดินมาโดยการครอบครองปรักษ์ทั้งนี้คู่กรณีของผู้ฟ้องคดียังคงเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ณ วันที่มีการประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ ตามข้อมูลที่ปรากฏในสารบัญชทะเบียนของสำนักงานที่ดินและในโฉนดที่ดินแม้จะมีสัญญาประนีประนอมยอมความกำหนดให้คู่กรณีของผู้ฟ้องคดีไถ่ถอนการจำนองที่ดินและแบ่งแยกที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เงื่อนไขดังกล่าวเป็นเงื่อนไขที่จะเกิดขึ้นในอนาคตภายหลังจากวันที่ประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ ต่อมา คู่กรณีเป็นผู้ผิดสัญญาประนีประนอมยอมความและศาลแพ่งได้มีคำพิพากษาให้คู่กรณีของผู้ฟ้องคดีโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจำนวน ๒ แปลง ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในภายหลังแล้ว และยังมีโฉนดที่ดินอีก ๑ แปลง อยู่ระหว่างกระบวนการแบ่งแยกที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ปตท. ก็ยังปฏิเสธการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าแม้จะยังไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน ตนก็มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนโดยชอบด้วยกฎหมายตามสัญญาประนีประนอมยอมความที่ศาลพิพากษายอม การที่ ปตท. ไม่จ่ายค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และการที่แนวท่อส่งก๊าซธรรมชาติพาดผ่านกลางแปลงที่ดินของผู้ฟ้องคดีภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีรับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาแล้ว ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณรอบแนวท่อส่งก๊าซธรรมชาติได้และได้รับความเสียหายที่เป็นจำนวนเงินที่สูง ปตท. จึงควรจ่ายค่าเสียหายเป็นเงินค่าทดแทนที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันทำเลเมิดถึงวันฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาล

๑. ปตท. ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแล้ว โดยก่อนการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติ ได้มีการประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติที่ให้อำนาจ ปตท. เข้าก่อสร้างวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติได้ ทั้งนี้ ก่อนที่จะเข้าก่อสร้าง ปตท. ต้องจ่ายค่าทดแทนให้กับผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ณ วันที่มีการประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ ปตท. จึงมิได้กระทำละเมิดต่อที่ดินและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี (แต่ตรงกับหลักนิติธรรม คือ การจำกัดสิทธิของประชาชนตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น)
๒. การที่ผู้ฟ้องคดีมีสัญญาประนีประนอมยอมความกับคู่กรณีว่าให้คู่กรณีโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีนั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้ว โดยเป็นการได้มาซึ่งที่ดินโดยนิติกรรมระหว่างคู่สัญญาตามกฎหมายแพ่ง แม้จะยังไม่มีการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินและการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน ณ สำนักงานที่ดินและในโฉนดที่ดิน ก็มีผลเพียงให้การได้สิทธิในทรัพย์สินไม่สมบูรณ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งเท่านั้น ปตท. ต้องจ่ายค่าทดแทนที่ดินให้กับผู้ฟ้องคดี (หลักนิติธรรม การใช้ดุลยพินิจขององค์กรอิสระคือศาล เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน)
๓. ปตท. จ่ายค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่ กกพ. มีมติให้จ่ายค่าทดแทนซึ่งให้นำหลักเกณฑ์การใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๒ ของกรมธนารักษ์ที่มีการประกาศใช้อยู่ ณ เวลาที่มีการประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ มาปรับขึ้น ๒.๕๐ เท่าสำหรับแปลงที่ดินที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ โครงการปัจจุบัน แต่ไม่ได้อยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงานเดิมใด ดังนั้นการจ่ายค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้วทั้งนี้ ปตท. ต้องจ่ายดอกเบี้ยให้ผู้ฟ้องคดีด้วย เนื่องจากถือว่าการจ่ายค่าทดแทนล่าช้า โดยคำนวณดอกเบี้ยตั้งแต่วันที่ ปตท. ปฏิเสธการจ่ายค่าทดแทนจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น ตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ (หลักนิติธรรม การใช้ดุลยพินิจขององค์กรอิสระคือศาล เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน)
๔. กฎหมายการประกอบกิจการพลังงานกำหนดให้ ปตท. จ่ายค่าทดแทนเฉพาะสำหรับที่ดินที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติเท่านั้น มิได้กำหนดให้จ่ายค่าทดแทนสำหรับพื้นที่อยู่นอกเขตระบบฯ ตามที่ผู้ฟ้องคดีขอให้มีการจ่ายค่าทดแทนในส่วนนอกเขตระบบฯ เพิ่ม แม้ที่ดินทั้งแปลงของผู้ฟ้องคดีจะได้รับผลกระทบจากการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติ และมีราคาตลาดลงก็ตาม ปตท. ก็ไม่สามารถจ่ายค่าทดแทนในส่วนนี้เพิ่มให้ผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายการประกอบกิจการพลังงานได้ (หลักนิติธรรม หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ หน่วยงานรัฐไม่สามารถกระทำ)
๕. ศาลสามารถพิพากษาให้ ปตท. จ่ายค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีสำหรับส่วนที่ดินอยู่นอกเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติได้ในกรณีที่เขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติพาดผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีกลางแปลง และเหลือส่วนของที่ดินเศษเสี้ยวที่อยู่ ๒ ฝั่งของเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติที่ได้รับความเสียหายและไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับเจ้าของที่ดิน ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๗๒ วรรค ๑ (๓) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (หลักนิติธรรม การใช้ดุลยพินิจขององค์กรอิสระคือศาล เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน)

การนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการจ่ายค่าทดแทนเพื่อรอนสิทธิในที่ดินสำหรับการวางระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองข้างต้น ทำให้สามารถสรุปการใช้หลักนิติธรรมในการจ่ายค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินในเขตรบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติได้ โดยคณะอนุกรรมการพิจารณาราคาที่ดินและทรัพย์สินจังหวัดที่ กกพ. แต่งตั้ง กกพ. และ ปตท. ควรชี้แนวทางในการพิจารณาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินโดยใช้หลักนิติธรรมที่ประกอบด้วยหลักความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปัจเจกบุคคลและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลและสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นพื้นฐานของรัฐ หลักที่องค์กรของรัฐจะจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และเพียงเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรต่างๆ ของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐในทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการ ออกจากกัน เพื่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังนี้

การกำหนดค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินโดย กกพ. ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นหากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ ไม่สามารถดำเนินการได้ อันเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรม เนื่องจากการกำหนดค่าทดแทนกระทบสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาของเอกชน โดย กกพ. สามารถตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาราคาที่ดินและทรัพย์สินจังหวัดที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้เรื่องการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สิน เพื่อให้เสนอความเห็นเรื่องหลักเกณฑ์การคำนวณค่าทดแทนที่ถูกต้องและมีหลักวิชาการต่อ กกพ. ได้ทั้งนี้หลักเกณฑ์ที่กำหนดต้องเป็นไปตามประกาศของ กกพ. ที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนเท่านั้นเช่น ต้องมีการเปรียบเทียบราคาจากข้อมูลของหน่วยงานรัฐ และหากไม่มีข้อมูลการเปรียบเทียบดังกล่าว กกพ. สามารถกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินและทรัพย์สินได้โดยเหมาะสมภายใต้กฎหมาย หากมีการดำเนินการในแนวทางนี้จะทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบที่มาที่ไปของการกำหนดราคาและมีฐานข้อมูลอ้างอิงได้ ทำให้ประชาชนมั่นใจว่าตนได้รับการจ่ายค่าทดแทนที่ถูกต้องและเป็นธรรมและได้รับความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินซึ่งเป็นการใช้หลักนิติธรรมในการคุ้มครองประชาชนได้

เมื่อมีการกำหนดค่าทดแทนโดย กกพ. ตามหลักเกณฑ์ข้างต้นและ ปตท. ได้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปใช้คำนวณค่าทดแทนและจ่ายค่าทดแทนให้เจ้าของที่ดินและทรัพย์สินแล้ว กกพ. และ ปตท. ต้องได้รับการตรวจสอบและควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกำหนดค่าทดแทน เช่น การให้ข้อมูลพร้อมที่มาของกฎหมายที่อ้างอิงโดยเปิดเผยต่อประชาชนและหน่วยงานตรวจสอบของรัฐถึงที่มาของการกำหนดค่าทดแทนรวมทั้งต้องยอมรับการตรวจสอบข้อมูลโดยศาลหากมีกรณีพิพาทเกิดขึ้น โดยนำเสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่อศาลโดยโปร่งใสเพื่อให้ศาลมีข้อมูลครบถ้วนในการวินิจฉัยพิพาทคดีเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชนที่ได้รับผลกระทบและเยียวยาความเสียหายให้กับประชาชนอย่างแท้จริงภายใต้หลักนิติธรรม

การดำเนินการกำหนดค่าทดแทนโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการแบ่งแยกการทำหน้าที่ในแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจน โดย ปตท. ในฐานะผู้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติ ที่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินและทรัพย์สินที่เขตรบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติพาดผ่านเป็นอย่างดีเนื่องจากได้ดำเนินการสำรวจพื้นที่แนวทางเลือกก่อนดำเนินโครงการมาแล้ว ควรทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลที่ดินและทรัพย์สินและนำเสนอ กกพ. หลังจากนั้น กกพ. ควรแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญคือคณะอนุกรรมการพิจารณาราคาที่ดินและทรัพย์สินของจังหวัดที่เขตรบบโครงข่ายพลังงานพาดผ่านให้กำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณราคาที่ดินและทรัพย์สิน ซึ่งต้องอาศัย

ความรู้ความเชี่ยวชาญในการประเมินราคาทรัพย์สินต่างๆ แล้วเสนอความเห็นต่อ กกพ. ผู้มีอำนาจตามกฎหมายให้ประกาศหลักเกณฑ์การคำนวณค่าทดแทน และแจ้ง ปตท. ให้จ่ายค่าทดแทนต่อผู้มีสิทธิตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดต่อไปโดยหน่วยงานในแต่ละขั้นตอนควรช่วยตรวจสอบการดำเนินการระหว่างกัน เพื่อให้การกำหนดค่าทดแทนชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสม และเป็นธรรมต่อเจ้าของที่ดินและทรัพย์สินมากที่สุด อันสอดคล้องกับหลักนิติธรรมเรื่องการแบ่งแยกการใช้อำนาจและหลักการตรวจสอบ (Check and Balance) เพื่อป้องกันการขัดกันของผลประโยชน์ขององค์กรผู้ทำหน้าที่และเพื่อให้การดำเนินการของรัฐชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้เกิดการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน

ในขั้นตอนเริ่มต้น การกำหนดตัวผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน ควรกำหนดจากเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือ ผู้ทรงสิทธิอื่นโดยชอบด้วยกฎหมายในที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และพืชผลต้นไม้ที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ ณ วันที่ประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติเพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมเรื่องการใช้กฎหมายที่มีผลบังคับใช้ ณ ขณะนั้นกับทุกคนอย่างเท่าเทียม เพื่อให้เกิดความเสมอภาค ภายใต้กฎหมาย แต่หากมีการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองหรือสิทธิอื่นในทรัพย์สินดังกล่าวภายหลังจากวันที่ประกาศกำหนดเขตระบบโครงข่ายพลังงาน ผู้ที่ได้รับค่าทดแทนควรจะเป็นผู้ที่ได้รับโอนสิทธิในทรัพย์สินมาแล้ว ณ วันจ่ายค่าทดแทน หรือ ณ วันวางเงินค่าทดแทน

สำหรับการกำหนดราคาที่ดิน เพื่อนำมากำหนดค่าทดแทนที่ดินที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงาน ควรมีการพิจารณาโดยคำนึงถึงองค์ประกอบด้านราคาที่ดินที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด โดยพิจารณาจากราคาซื้อขายที่ดินที่มีการจดทะเบียนการซื้อขาย ณ สำนักงานที่ดิน โดยที่ดินที่มีการซื้อขายจะต้องอยู่บริเวณแนวเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติและมีระยะห่างจากแนวเขตระบบฯ ไม่เกิน ๓ กิโลเมตรราคาที่ดินที่มีการกำหนดไว้เพื่อเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และสภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดิน เพื่อให้เจ้าของที่ดินและทรัพย์สินได้รับค่าทดแทนที่ตรงกับราคาหรือมูลค่าของที่ดินที่มีการทำธุรกรรมซื้อขายกันเป็นปกติในปัจจุบันมากที่สุด และได้รับค่าทดแทนที่สอดคล้องกับราคาที่เหมาะสมตามสภาพที่ดินในพื้นที่จริงอันจะสร้างความเป็นธรรมให้กับเจ้าของที่ดินและทรัพย์สิน และเป็นการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของที่ดินในการได้รับเงินค่าทดแทนตามกฎหมายกำหนดไว้ทั้งนี้การกำหนดค่าทดแทนดังกล่าวต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินเพื่อการรอนสิทธิโดยท่อส่งก๊าซธรรมชาติ ประกอบด้วย เพื่อให้ประชาชนได้รับค่าทดแทนที่สอดคล้องกับลักษณะของการที่ดินถูกรอนสิทธิอย่างแท้จริง ซึ่งอัตราค่าทดแทนที่ได้รับจะแตกต่างจากการถูกรอนสิทธิโดยการดำเนินการอื่น เช่น การโดนรอนสิทธิโดยเขตระบบโครงข่ายไฟฟ้า

โดยหลักแล้ว กกพ. จะกำหนดให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในแต่ละช่วงเวลาของกรมธนารักษ์มาเทียบเคียงเพื่อกำหนดราคาค่าทดแทน อันเป็นฐานข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือ มาจากองค์กรวิชาชีพที่หน่วยงานรัฐให้การยอมรับ เป็นไปตามหลักวิชาการประเมินทุนทรัพย์ เป็นกลาง และเป็นที่ยอมรับของบุคคลทั่วไป เพื่อให้มีการกำหนดค่าทดแทนที่คุ้มครองสิทธิประชาชนโดยมีที่มาจากข้อมูลทางวิชาการที่ถูกต้องแต่ในระหว่างที่มีการประกาศราคาประเมินทุนทรัพย์ดังกล่าว หาก ปตท. ยังไม่ได้จ่ายค่าทดแทนให้ผู้มีสิทธิ และมีการเปลี่ยนแปลงบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์ กกพ. ควรกำหนดให้ ปตท. เปรียบเทียบราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลง และใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่สูงกว่าเป็นเกณฑ์ในการคำนวณเพื่อจ่ายค่าทดแทน เพื่อคุ้มครองและเยียวยาสิทธิของประชาชนให้มากที่สุดตามหลักนิติธรรม

สำหรับการกำหนดค่าทดแทนในพื้นที่รอนสิทธิที่เคยอยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงานเดิมพาดผ่านมาก่อน ก็ควรมีหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนที่แตกต่างจากพื้นที่ที่ถูกเขตระบบโครงข่ายพลังงานพาดผ่าน

เป็นครั้งแรก เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคของประชาชน โดยประชาชนที่ถูกเขตรบบโครงข่ายพลังงานพาดผ่านที่ดินประเภทเดียวกัน ก็ควรได้รับค่าทดแทนในหลักเกณฑ์เดียวกัน หากเป็นที่ดินที่มีสภาพต่างกันก็ควรจะได้รับค่าทดแทนที่ใช้หลักเกณฑ์ต่างกันไปด้วย ทั้งนี้กฎหมายควรเปิดช่องให้ กกพ. กำหนดค่าทดแทนในกรณีพื้นที่ที่ซับซ้อนนี้ให้เป็นธรรมได้ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของที่ดินและทรัพย์สินตามหลักนิติธรรม

ในกรณีที่ระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติพาดผ่านพื้นที่มากกว่าหนึ่งจังหวัด หาก กกพ. พิจารณาจากสภาพความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัดที่อยู่ในเขตรบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติแล้ว พบว่า มีความเจริญเติบโตหรือมีศักยภาพในการพัฒนาอยู่ในระดับใกล้เคียงกัน กกพ. ควรใช้ดุลยพินิจกำหนดตัวแทนของหน่วยราคาที่ดินเท่ากันทุกจังหวัดโดยใช้อัตราของจังหวัดที่สูงกว่าเป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนที่ดินก็ได้ เพื่อให้ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนในบริเวณที่ถูกโครงข่ายพลังงานพาดผ่านได้รับค่าทดแทนที่เป็นคุณแก่ตนภายใต้หลักการใช้กฎหมายและหลักเกณฑ์เดียวกัน อันสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายที่เป็นหลักนิติธรรม

ในกรณีที่ดินที่อยู่ในเขตรบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติอยู่ในเขตพื้นที่ของหน่วยงานรัฐที่มีกฎหมายควบคุมเป็นการเฉพาะ จะใช้หลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนเหมือนกับกรณีปกติไม่ได้ เช่นในพื้นที่ที่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินและเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ โดยควรจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิตามกฎหมายดังกล่าว เช่น ผู้ใช้หรือทำประโยชน์ในที่ดินที่ขึ้นทะเบียนไว้กับหน่วยงาน หรือจ่ายโดยวิธีอื่นภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายเฉพาะเหล่านั้นกำหนด

สำหรับการกำหนดค่าทดแทน อาคาร โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินที่อยู่ในเขตรบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติควรคำนึงถึงค่าวัสดุเสียหายจากการรื้อย้ายอาคารโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอื่น ซึ่งรวมถึงค่าเผื่อเหลือเผื่อขาดตามเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปของงานโยธา ค่าแรงสำหรับการปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่ที่รวมถึงค่าเผื่อเหลือเผื่อขาดตามเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปของงานโยธาค่าดำเนินการได้แก่ ค่าอำนวยความสะดวก ค่าดอกเบี้ยและกำไรของผู้รับเหมา ค่ารื้อถอนและค่าขนย้าย ค่าภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับวัสดุอุปกรณ์และค่าแรงและค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าออกแบบ ค่าควบคุมงาน ค่าธรรมเนียมขออนุญาตปลูกสร้างเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เจ้าของที่ดิน เนื่องจากมีการพิจารณาถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องอื่นนอกจากมูลค่าของตัวสิ่งปลูกสร้างเอง ก่อให้เกิดการเยียวยาสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่กฎหมายให้การรับรองคุ้มครองไว้ตามหลักนิติธรรม โดยครบถ้วน

สำหรับการกำหนดค่าทดแทนต้นไม้หรือพืชผลที่อยู่ในที่ดินที่ประกาศเป็นเขตรบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติให้ควรมีการคำนึงถึงค่าพันธุ์ ค่าปลูก ค่าปุ๋ย ค่าดูแลรักษา ตลอดจนค่าเสียโอกาสตามหลักวิชาการเกษตรของกรมวิชาการเกษตรบัญชีราคา หรือค่าทดแทนของหน่วยราชการอื่น เช่น กรมทางหลวง กรมชลประทาน การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นต้น เพื่อมิให้มีการกำหนดค่าทดแทนโดยคณะอนุกรรมการพิจารณาราคาที่ดินและทรัพย์สินจังหวัดที่ กกพ. แต่งตั้ง และ กกพ. โดยอำเภอใจเพียงองค์กรเดียว ที่ไม่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะทางเกี่ยวกับตัวทรัพย์สินที่เป็นพืชผลต้นไม้ ซึ่งอาจมีการทบทวนสิทธิของประชาชนที่ต้องได้รับความคุ้มครองตามหลักนิติธรรม และอาจมีการเยียวยาความเสียหายโดยไม่ครบถ้วนได้

ทั้งนี้ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตยังไม่ได้จ่ายค่าทดแทน อาคาร โรงเรือน หรือ สิ่งปลูกสร้าง หรือ ค่าทดแทนต้นไม้ หรือพืชผล และต่อมามีการเปลี่ยนแปลงบัญชีราคากลาง อาคาร โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างต้นไม้ และพืชผล กกพ. และผู้รับใบอนุญาตควรเปรียบเทียบราคาทรัพย์สินก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลง

ดังกล่าว และใช้ราคาที่สูงกว่าเป็นเกณฑ์ในการคำนวณจ่ายค่าทดแทน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นการรักษาสีทธิและประโยชน์ของประชาชนตามกฎหมายให้มากที่สุดตามหลักนิติธรรม

สำหรับการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินอื่น ที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายพลังงาน เช่น สัตว์น้ำ บ่อปลา บ่อกุ้ง ควรมีการพิจารณาตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงโดยคำนึงถึงต้นทุน ค่าใช้จ่าย ค่าดำเนินการ ค่าดูแลรักษา ตลอดจนค่าเสียโอกาส ตามหลักวิชาการหรือควรเทียบเคียงข้อมูลจากหน่วยงานราชการที่มีภารกิจในการดูแลทรัพย์สินประเภทนั้นๆ ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าของทรัพย์สินได้รับค่าทดแทนสำหรับประโยชน์ในทรัพย์สินที่มีลักษณะเฉพาะจริง อันก่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินอย่างแท้จริง ตามหลักนิติธรรม

สำหรับการบริหารจัดการข้อมูล กกพ. ควรจัดทำบัญชีราคาอาคาร โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง และพืชผล ต้นไม้ และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบผ่านทางเว็บไซต์ โดยควรมีการปรับปรุงบัญชีดังกล่าวอย่างน้อยทุกปี เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และราคาทรัพย์สินในปัจจุบัน เพื่อความโปร่งใส และให้ทราบที่ไปที่มาของการกำหนดราคาค่าทดแทน เพื่อให้ประชาชนมั่นใจว่าตนได้รับค่าทดแทนจากกระบวนการที่ถูกต้อง อันเป็นการคุ้มครองและเยียวยาสิทธิของประชาชนตามหลักนิติธรรม

ในส่วนของขั้นตอนการจ่ายเงินค่าทดแทนนั้น เพื่อแสวงหาความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างแท้จริงตามหลักนิติธรรม ควรเริ่มจ่ายให้ผู้มีกรรมสิทธิ์หรือเป็นเจ้าของทรัพย์สินก่อน หากไม่พบบุคคลดังกล่าว ควรจ่ายให้ผู้ครอบครองทรัพย์สิน และหากไม่พบผู้ครอบครองทรัพย์สิน หน่วยงานควรสืบหาผู้มีสิทธิอื่น และจ่ายค่าทดแทนให้แก่บุคคลดังกล่าว

เมื่อมีการดำเนินการจ่ายค่าทดแทนให้เจ้าของที่ดินและทรัพย์สินแล้ว หากเจ้าของที่ดินและทรัพย์สินไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทน เจ้าของที่ดินและทรัพย์สินสามารถรับค่าทดแทนไปก่อนและยังมีสิทธิอุทธรณ์ค่าทดแทนตามกฎหมายต่อ กกพ. และยังสามารถฟ้องต่อศาลปกครองต่อได้ กระบวนการดังกล่าวสามารถเยียวยาสิทธิที่ได้รับผลกระทบไปก่อนได้เร็วที่สุด ตามหลักนิติธรรม แต่หากเจ้าของที่ดินและทรัพย์สินไม่ยอมรับค่าทดแทน ปตท. ควรมีหลักฐานว่าได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดแล้วตามหลักนิติธรรมโดยการนำเงินไปวางไว้กับธนาคาร ศาล หรือสำนักงานวางทรัพย์สิน กรมบังคับคดี ตามระเบียบของกรมบังคับคดี โดยหากเงินที่ฝากไว้มีดอกผล ก็ควรให้ดอกผลแก่เจ้าของที่ดินและทรัพย์สินนั้นด้วย หากภายหลังเจ้าของต้องการรับเงินค่าทดแทนก็ให้แจ้งแก่ ปตท. เพื่อจ่ายค่าทดแทนต่อไปได้ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้ครอบคลุมทั้งกระบวนการ

ในส่วนของระยะเวลาในการจ่ายค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินนั้น ปตท. ควรรีบดำเนินการจ่ายค่าทดแทนให้ผู้มีสิทธิโดยเร็วที่สุด เพื่อเร่งเยียวยาผลกระทบที่ได้รับจากการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติที่จะอยู่ในที่ดินของเอกชนเป็นเวลานาน โดยควรเร่งจ่ายค่าทดแทนให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่ ปตท. ได้รับแจ้งมติการกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนโดย กกพ. หากไม่สามารถทำได้ทันเนื่องจากต้องมีการรวบรวมข้อมูลที่ละเอียด ปตท. ควรแจ้งขยายระยะเวลาต่อ กกพ. แต่ทั้งนี้ควรขยายระยะเวลาออกไปอีกไม่เกิน ๖๐ วัน เพื่อเร่งคุ้มครองสิทธิของเอกชนตามหลักนิติธรรม

บทสรุป

การรอนสิทธิที่ดินและทรัพย์สินของเอกชนเพื่อวางระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ต้องมีการจ่ายค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินให้กับผู้มีสิทธิในพื้นที่ที่เขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติพาดผ่าน โดยมีกระบวนการตั้งแต่การที่ ปตท. รวบรวมข้อมูลที่ดินและทรัพย์สินในเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาตินำเสนอให้ กกพ. กกพ. แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาราคาที่ดินและทรัพย์สินเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณค่าทดแทนเสนอต่อ กกพ. กกพ. มีมติกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณค่าทดแทนที่ดินและทรัพย์สินแจ้งต่อผู้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติคือ ปตท. ทั้งนี้อัตราที่นำมาใช้ในการกำหนดค่าทดแทนการรอนสิทธิเพื่อวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติมีผลต่อค่าใช้จ่ายไฟฟ้าของประเทศเนื่องจากพื้นที่ที่รอนสิทธิมีการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติที่มีการส่งก๊าซธรรมชาติไปผลิตไฟฟ้าให้กับโรงไฟฟ้าต่างๆ โดยโรงไฟฟ้าจะส่งกระแสไฟฟ้าไปยังโรงงานและบริษัทต่างๆ เพื่อใช้ในการผลิตในภาคอุตสาหกรรมและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ฉะนั้นจึงถือว่าเป็นต้นทุนทางพลังงานของประเทศที่ต้องมีการควบคุมกำกับดูแลให้เหมาะสมไม่ให้มีราคาแพงเกินไปอันจะกระทบสิทธิของประชาชน อันเป็นภารกิจในการกำกับดูแลกิจการพลังงานโดย กกพ. ดังนั้น เพื่อการไปถึงเป้าหมายดังกล่าว จึงต้องมีการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในกระบวนการจ่ายค่าทดแทนเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้กฎหมาย

หลักนิติธรรมที่นำมาใช้ ได้แก่ หลักความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปัจเจกบุคคลและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลและสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นพื้นฐานของรัฐ ซึ่งในที่นี้คือสิทธิในทรัพย์สินในเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติหลักที่องค์กรของรัฐจะจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และเพียงเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น โดยการกำหนดและจ่ายค่าทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายการประกอบกิจการพลังงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรต่างๆ ของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยในกระบวนการจ่ายค่าทดแทนต้องมีการควบคุมตรวจสอบระหว่าง ปตท. คณะอนุกรรมการพิจารณาราคาที่ดินและทรัพย์สิน และ กกพ. และหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าทดแทนได้แก่ ปตท. คณะอนุกรรมการพิจารณาราคาที่ดินและทรัพย์สิน และ กกพ. เพื่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยหากกรณีใดกฎหมายให้ดุลยพินิจในการกำหนดค่าทดแทนไว้แก่ กกพ. โดยเฉพาะ กกพ. ก็ควรกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทนให้เป็นธรรมมากที่สุดจากการพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อมูลที่ตรวจสอบให้ครบถ้วนทั้งนี้ หากมีการนำหลักนิติธรรมมาใช้ข้างต้น จะทำให้การกำหนดค่าทดแทนเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเจ้าของที่ดินและทรัพย์สินได้รับค่าทดแทนครบถ้วนสอดคล้องกับสภาพของทรัพย์สินและประโยชน์ที่เสียไปอย่างแท้จริง ซึ่งจะส่งผลให้มีการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการพลังงานอันเป็นวิสัยทัศน์และภารกิจของ กกพ. และ ปตท.

บรรณานุกรม

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐
๒. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
๓. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
๔. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐
๕. ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์การสำรวจหรือหาสถานที่ตั้งระบบโครงข่ายพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๓
๖. ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์การสำรวจหรือหาสถานที่ตั้งระบบโครงข่ายพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๓
๗. ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจ่ายค่าทดแทนความเสียหาย เพื่อการสำรวจหาสถานที่ตั้ง ซ่อมหรือบำรุงรักษา ระบบโครงข่ายพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๖
๘. ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำประกาศ เครื่องหมาย และวิธีการแจ้งสิทธิในเขตระบบโครงข่ายพลังงาน พ.ศ. ๒๕๖๔
๙. ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข เกี่ยวกับการกำหนดและจ่ายค่าทดแทน พ.ศ. ๒๕๕๒
๑๐. ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการวางเงินค่าทดแทน พ.ศ. ๒๕๕๓
๑๑. ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขเกี่ยวกับการกำหนดและจ่ายค่าทดแทน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓
๑๒. ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขเกี่ยวกับการกำหนดและจ่ายค่าทดแทน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๖
๑๓. ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขเกี่ยวกับการกำหนดและจ่ายค่าทดแทน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๔
๑๔. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ที่ สกพ ๕๕๐๒/๑๑๗๓๙ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๖ เรื่อง แจ้งผลการกำหนดราคาที่ดินและทรัพย์สินเพื่อใช้ในการคิดค่านวมค่าทดแทน ระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ โครงการระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบกจากบางปะกงไปโรงไฟฟ้าพระนครใต้
๑๕. ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตให้กระทำการใดๆ ในเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ พ.ศ. ๒๕๖๔

๑๖. ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการปลูกสร้างอาคาร โรงเรือน ต้นไม้หรือสิ่งอื่นใด ติดตั้งสิ่งใด เจาะหรือขุดพื้นดิน ถมดิน ทิ้งสิ่งของ หรือกระทำด้วยประการใดๆ ที่อาจทำให้เกิดอันตรายหรือเป็นอุปสรรคในเขตรอบข่ายก๊าซธรรมชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓
๑๗. คำสั่งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานที่ ๑๓๒/๒๕๖๕ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐
๑๘. คำสั่งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานที่ ๗๒/๒๕๖๖ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ (แก้ไขเพิ่มเติม)
๑๙. คำสั่งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานที่ ๔๖/๒๕๖๔ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๑๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐
๒๐. คำพิพากษาของศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๒๑/๒๕๖๔ วันที่ ๓๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๔
๒๑. คำพิพากษาของศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๑๙๖/๒๕๖๔ วันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๔
๒๒. คำพิพากษาของศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๑๘๖/๒๕๖๔ วันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๔
๒๓. คำพิพากษาของศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๑๙๔/๒๕๖๔ วันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๔
๒๔. คำพิพากษาของศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๔๒๘/๒๕๖๖ วันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๖
๒๕. สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน: <https://www.erc.or.th/th/section-๕-use-of-immovable-property> วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๗