

(บทความเผยแพร่ในเว็บไซต์ผู้จัดการออนไลน์ คอลัมน์ “ครบเครื่องคดีปกครอง”)

ปัญหาแนวเขตท่อส่งก๊าซธรรมชาติ ... พาดผ่านที่ดินประชาชน !

โดย ลุงถูกต้อง

ภาวะน้ำมันแพงในปัจจุบัน ... มีเหตุปัจจัยสำคัญมาจากความขัดแย้งระหว่าง ยูเครน-รัสเซีย (ชาติผู้ผลิตน้ำมันรายใหญ่ของโลก) ทำให้บรรดาชาติตะวันตกพากันยกระดับการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจและงดการนำเข้า น้ำมันจากรัสเซีย อันส่งผลกระทบต่อตลาดน้ำมันโลกอย่างเลี่ยงไม่ได้ และย่อมเกิดผลกระทบแก่ผู้ใช้น้ำมันเป็นวงกว้างทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยของเราด้วย

แต่ทว่า ... ปัญหาน้ำมันราคาแพงนั้น เกิดขึ้นมานานแล้วแม้ว่าจะไม่สูงเท่าปัจจุบัน ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งหันมาพึ่งพา**ก๊าซธรรมชาติ**เป็นพลังงานทางเลือก โดยการได้มาซึ่งก๊าซธรรมชาติจะต้องมีกระบวนการส่งก๊าซผ่านระบบท่อ และท่อนั้น ... อาจพาดผ่านใต้ที่ดินของประชาชนเจ้าของที่ดินได้ ซึ่งเจ้าของที่ดินก็จะได้รับค่าทดแทนการถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน อันเนื่องมาจากท่อก๊าซพาดผ่านใต้ที่ดินของตน กรณีเช่นนี้จะมีใช้การเวนคืนที่ดินมาเป็นของรัฐ เพราะที่ดินยังคงเป็นของประชาชนเจ้าของที่ดิน เพียงแต่จะถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินบางส่วนเท่านั้นครับ

ครบเครื่องคดีปกครอง ในวันนี้ ... ก็ได้นำตัวอย่างคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องการก่อสร้างระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อและเครื่องหมายแสดงเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ เพื่อรองรับการจัดหาก๊าซธรรมชาติ ซึ่งการประกาศกำหนดแนวเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติพาดผ่านที่ดินของประชาชน อาจส่งผลกระทบต่อบ้านเรือนที่อยู่อาศัย เรือกสวนไร่นา ที่ดินทำกิน และการดำรงชีวิตของประชาชนในแนวเขตพื้นที่ มาให้ศึกษากันครับ

เรื่องมีอยู่ว่า ... นางรวย (ผู้ฟ้องคดี) เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีโฉนดจำนวน 2 แปลง รวมกว่า 20 ไร่ ซึ่งที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวอยู่ในแนวเขตโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติตามประกาศกระทรวงพลังงาน และคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานได้เห็นชอบกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินตามมติของคณะกรรมการพิจารณาราคาที่ดินและทรัพย์สิน โดยบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ได้จ่ายค่าทดแทนที่ดินให้แก่นางรวยในส่วนที่แนวเขตโครงการดังกล่าวพาดผ่าน รวมสองแปลงเป็นเงินทั้งสิ้น 1,052,275 บาท

นางรวยเห็นว่า การกำหนดแนวเขตระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติที่พาดผ่านใต้ที่ดินของตนทั้งสองแปลง ให้มีขนาดความกว้าง 20 เมตร เป็นการกำหนดขนาดที่กว้างมากเกินไปจนความจำเป็นในการใช้งานจริง ทำให้ตนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงมีหนังสืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ขอให้พิจารณาปรับลดความกว้างให้เหลือ 5 เมตร ตลอดแนวที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ พิจารณาแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์ของนางรวย ซึ่งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานได้เห็นชอบ และมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์พร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ทราบ

นางรวยจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขการกำหนดแนวเขตระบบโครงข่ายท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนที่ดินของตนให้มีความกว้างเหลือ 5 เมตร ตลอดแนว

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า ประกาศกระทรวงพลังงานในส่วนที่กำหนดแนวเขตระบบโครงข่ายท่อก๊าซธรรมชาติที่มีระยะความกว้าง 20 เมตร ตลอดแนว ผ่านที่ดินทั้งสองแปลงของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดความกว้างของแนวเขตระบบโครงข่ายท่อก๊าซธรรมชาติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่และลักษณะของที่ดินที่แนวท่อก๊าซธรรมชาติพาดผ่าน **ประเภท ขนาด และวัตถุประสงค์ในการใช้งานของท่อ**ที่จะวางพาดผ่านที่ดินแต่ละช่วง ซึ่งแตกต่างกัน **เหตุผลความจำเป็นในการเข้าพื้นที่**เพื่อดำเนินการก่อสร้าง การตรวจสอบและบำรุงรักษาท่อส่งก๊าซธรรมชาติ รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับ**ความปลอดภัยและความมั่นคง**ของระบบโครงข่ายฯ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงผลกระทบด้านวิศวกรรม ตลอดจน**ความเสียหายของเจ้าของที่ดิน**แปลงที่แนวเขตท่อก๊าซธรรมชาติพาดผ่านประกอบกัน

เมื่อพิจารณาถึง**วัตถุประสงค์**ในการดำเนินการเพื่อรองรับการจัดหาก๊าซธรรมชาติ โดยการนำเข้าก๊าซธรรมชาติเหลวมาเปลี่ยนสถานะเป็นก๊าซและส่งตามระบบท่อ อันเป็นการส่งเสริมการใช้ก๊าซธรรมชาติ และลดผลกระทบจากราคาน้ำมันที่สูงขึ้น ส่งเสริมความต้องการใช้ก๊าซธรรมชาติอันเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ประกอบกับพิจารณาถึง**เหตุผลความจำเป็น**ในการประกาศกำหนดความกว้างของเขตระบบโครงข่ายท่อก๊าซธรรมชาติดังกล่าว สำหรับที่ดินของเอกชนรวมถึงที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยมีระยะความกว้าง 20 เมตร ซึ่งมีความจำเป็นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินการก่อสร้างตามสภาพและลักษณะของพื้นที่ก่อสร้างที่แตกต่างกัน ประเภท ขนาด ลักษณะและวัตถุประสงค์การใช้งานของท่อ มาตรการในการตรวจสอบและบำรุงรักษาท่อส่งก๊าซธรรมชาติ ตลอดจนความมั่นคงและปลอดภัยของระบบโครงข่ายท่อส่งก๊าซธรรมชาติ **เปรียบเทียบกับความเสียหายของผู้ฟ้องคดี**จากการที่ต้องถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินบางประการเพื่อความมั่นคงและปลอดภัยของระบบโครงข่ายท่อส่งก๊าซธรรมชาติแล้ว **เห็นว่า ความเสียหายของผู้ฟ้องคดียังไม่มากเกินสมควร**จนเป็นเหตุที่จะต้องลดความกว้างของการใช้พื้นที่ในที่ดินของผู้ฟ้องคดี

การใช้ดุลพินิจกำหนดความกว้างของเขตระบบท่อ 20 เมตร ในที่ดินเอกชนตามประกาศของกระทรวงพลังงานดังกล่าว จึงเป็นการ**ใช้ดุลพินิจที่มีเหตุอันสมควร และเหมาะสมกับความจำเป็น**ในการปฏิบัติงานที่แท้จริง อีกทั้งการกำหนดแนวเขตดังกล่าว**มิใช่การเวนคืนที่ดิน** จึงไม่มีผลทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ผู้ฟ้องคดียังคงเป็นเจ้าของที่ดินที่แนวท่อก๊าซธรรมชาติพาดผ่าน และผู้ฟ้องคดีได้รับค่าทดแทนเยียวยาความเสียหายจากการกำหนดแนวเขตระบบท่อพาดผ่านที่ดินของตนแล้ว

ประกอบกับภายหลังการก่อสร้างวางท่อแล้วเสร็จ ก็จะมีการกลบเกลี่ยดินและปรับพื้นที่ให้กลับสู่สภาพเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงยังสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาททั้งสองแปลงด้านเกษตรกรรมหรือประโยชน์อื่นใดบนผืนดินได้ตามจำนวนเนื้อที่ทั้งหมดที่ระบุในโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงได้โดยไม่มีสิ่งกีดขวางใด ๆ บนที่ดิน **เพียงแต่อาจถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินบางประการ**ในระยะความกว้างของเขตระบบ 20 เมตร เพื่อความปลอดภัยหรือป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติตามมาตรา 112 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 และประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการปลูกสร้างอาคาร โรงเรือน ต้นไม้หรือสิ่งอื่นใด ติดตั้งสิ่งใด เจาะหรือขุดพื้นดิน ถมดิน ทิ้งสิ่งของ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่อาจทำให้เกิดอันตราย หรือเป็นอุปสรรคในเขตระบบ

โครงการก๊าซธรรมชาติ พ.ศ. 2553 ซึ่งการจำกัดการใช้ประโยชน์ดังกล่าวก็มีได้เป็นข้อห้ามเด็ดขาด โดยหากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะกระทำการใด ๆ ในพื้นที่แนวเขตดังกล่าว สามารถยื่นคำขอต่อคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เพื่อพิจารณาอนุญาตได้

ดังนั้น ประกาศกระทรวงพลังงานที่กำหนดแนวเขตระบบโครงการท่อก๊าซธรรมชาติที่มีระยะความกว้าง 20 เมตร ผ่านที่ดินทั้งสองแปลงของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 380/2563)

คดีข้างต้น ... ศาลได้พิจารณาตรวจสอบการใช้ดุลพินิจกำหนดแนวเขตโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติของหน่วยงานของรัฐว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของโครงการ เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดความกว้างของแนวเขต เปรียบเทียบกับความเสียหายของเจ้าของที่ดินซึ่งต้องถูกจำกัดการใช้ประโยชน์บางประการ โดยชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคลแล้ว เห็นว่าความเสียหายของเจ้าของที่ดินยังไม่ถึงขนาดมากเกินสมควร จนเป็นเหตุที่จะต้องลดความกว้างของการใช้พื้นที่ตามโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติ ทั้งนี้ คดีดังกล่าวถือเป็นแนวทางในการพิจารณาใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งจะต้องใช้ดุลพินิจอย่างมีเหตุผลอันสมควรตามหลักแห่งความจำเป็นและหลักความได้สัดส่วน โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนเกินสมควร

อย่างไรก็ตาม หากประชาชนเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐ ก็สามารถใช้สิทธิในการร้องขอให้หน่วยงานผู้มีหน้าที่ทบทวนการดำเนินการได้ด้วยวิธีการยื่นอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจ และหากยังไม่พอใจในผลการพิจารณาหรือเห็นว่ายังไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เช่นผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ที่ศาลตรวจสอบแล้วเห็นว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายนั่นเองครับ ...

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355 และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)
