

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิ  
เหนือท่อส่งปิโตรเลียมของ ปตท.\*  
Legal Problems concerning the Right  
over PTT's Petroleum Pipelines

สุรพล นิติไกรพจน์<sup>†</sup>

ศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Surapon Nitikraipot

Professor, Faculty of Law, Thammasat University

วันที่รับบทความ 6 มกราคม 2562; วันแก้ไขบทความ 14 กุมภาพันธ์ 2562; วันตอบรับบทความ 14 กุมภาพันธ์ 2562

### บทคัดย่อ

งานทางวิชาการชิ้นนี้มุ่งที่จะศึกษาวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดคดีแดง หมายเลข พ.35/2550 และคำสั่งหรือคำพิพากษาอื่นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและข้อโต้แย้งเรื่องการคืนสิทธิในท่อปิโตรเลียมทั้งที่อยู่บนบกและในทะเลกับทรัพย์สินเหนือที่ดินที่มีประกาศกำหนดเป็นเขตระบบส่งปิโตรเลียมทางท่อของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ให้แก่กระทรวงการคลัง เป็นไปโดยถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ ซึ่งมีการโต้แย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมาเป็นเวลานาน ตลอดทั้งข้อโต้แย้งของฝ่ายต่าง ๆ ที่คัดค้านว่าการปฏิบัติตามคำพิพากษายังเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง กับคำโต้แย้งชี้แจงของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งเสนอข้อเท็จจริงอีกด้านหนึ่ง โดยนำเอาหลักกฎหมายมหาชน

\* สรุปลงและเรียบเรียงจากรายงานการวิจัยเรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเหนือท่อส่งปิโตรเลียมของ ปตท. พิจารณาตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ พ.35/2550 ของผู้เขียน ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยและเสนอต่อคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มิถุนายน พ.ศ. 2561

<sup>†</sup> น.บ. (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น.ม. (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, Doctorat de l'Université Robert Shuman de Strasbourg (mention très honorable).

ทั้งที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในพระราชบัญญัติต่าง ๆ และในคำพิพากษาของศาลกับหลักกฎหมายมหาชนที่เป็นที่ยอมรับในต่างประเทศ มาใช้วิเคราะห์ทำความเข้าใจและพยายามหาคำตอบในทางกฎหมายสำหรับการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ประเด็นสำคัญที่เป็นการศึกษาวิเคราะห์หลักในเรื่องนี้มาจากการศึกษาข้อโต้แย้งของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยว่าการดำเนินการคืนทรัพย์สินแก่กระทรวงการคลังได้เป็นไปโดยครบถ้วนเรียบร้อยแล้ว ซึ่งมาจากคำฟ้อง คำร้อง หรือข้อเสนอแนะที่ฝ่ายผู้โต้แย้งคัดค้านได้นำเสนอต่อศาลหรือต่อสาธารณะ กับเหตุผลและคำอธิบายที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาไว้ในหลายวาระที่มีการยื่นคำร้องหรือยื่นฟ้องคดีเกี่ยวกับเรื่องนี้ ซึ่งมีประเด็นสำคัญสองประเด็นหลักที่จะต้องนำแนวความคิดทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนมาใช้พิจารณาเพื่อหาข้อยุติทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้แก่ ประเด็นในเรื่อง ลักษณะและขอบเขตข้อจำกัดของการใช้อำนาจมหาชนของรัฐซึ่งเป็นถ้อยคำที่ศาลปกครองสูงสุดใช้เป็นถ้อยคำหลักในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีนี้กับประเด็นในเรื่องความหมายและขอบเขตของการตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตที่ดินที่มีการประกาศกำหนดเขตการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ตามกฎหมายจัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นฐานคิดที่ปรากฏในคำพิพากษาและเป็นที่มาของคำพิพากษาในการต้องโอนคืนอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเหล่านี้คืนให้แก่กระทรวงการคลัง

**คำสำคัญ:** คดีท่อปิโตรเลียม สิทธิเหนือท่อปิโตรเลียม ปตท. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด การใช้  
อำนาจรัฐ

## Abstract

This article aims to study the Supreme Administrative Court's decision No For.35/2550 in question and related orders and judgements as well as arguments and counter-arguments over the issue that whether PTT Public Company Limited (PTT) returned the right over the petroleum pipelines both on land and at sea and the real right over the land which was declared the petroleum pipeline transport premise properly and completely has been long debated among all government agencies concerned. It also looks into arguments and explanations from related government agencies which may present different versions of facts. It takes into account public law principles written in different acts, judgements and foreign public law principles in analysing, understanding, seeking a solution to the issue of the execution of the judgement The main point of analysis of this paper derives from a study of the view of those who argued that the return of the property to the Ministry of Finance has incompletely been done, especially their reasoning and recommendation in the complaints and petitions submitted to the Court or publicized and the reasoning and explanation provided by the Court in its judgements or orders on several occasions. It

revolves around two main issues which require the application of public law theories to resolve. The first issue concerns the characteristics and scope of limitation of government power which was the keyword used by the Court in deciding the case. The second issue is related to the definition and scope of becoming public domain on the petroleum pipeline transport premises under the law founding the Petroleum Authority of Thailand which is the theoretical basis for the judgement which ordered the return of immovable property which is public domain to the Ministry of Finance.

**Keywords:** petroleum pipeline case, right over petroleum pipeline, PTT, Supreme Administrative Court decision, exercise of government power



## ความนำ

ปัญหาและข้อโต้แย้งเรื่องการคืนสิทธิในทอปีโตรเลียมทั้งที่อยู่บนบกและในทะเลกับทรัพย์สินเหนือที่ดินที่มีประกาศกำหนดเป็นเขตระบบส่งปิโตรเลียมทางท่อของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ให้แก่กระทรวงการคลัง เป็นไปโดยถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ เป็นเรื่องที่มีการโต้แย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมาเป็นเวลานาน หลังจากศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ในคดีแดงหมายเลข พ.35/2550 เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2550

คำฟ้องที่องค์กรเอกชนเป็นผู้ฟ้องคดีในเรื่องนี้ เป็นไปเพื่อโต้แย้งการดำเนินการ แปลงสภาพการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยตามกฎหมายจัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2521 ให้กลายเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยการดำเนินการตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แม้ว่าประเด็นในคดีจะเป็นเพียงการฟ้องร้องให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาสองฉบับ ที่ตราขึ้นตามกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อรองรับการแปลงสภาพการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยชี้ขาดว่าแม้การตราพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ให้อำนาจมหาชนและสิทธิพิเศษบางประการแก่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จะไม่ถูกต้องตามกฎหมายแต่ก็ไม่เห็นสมควรให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และให้ยกคำขอของผู้ฟ้องคดีในเรื่องนี้ แต่ศาลก็ได้กำหนดให้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จะต้องคืนทรัพย์สินและสิทธิที่ได้มาจากการใช้อำนาจมหาชนของรัฐที่กระทำต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน ให้แก่กระทรวงการคลัง โดยยังคงรับรองสิทธิของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ให้สามารถทำสัญญาเช่าใช้ประโยชน์ที่ดินและทอปีโตรเลียมที่วางอยู่บนที่ดินดังกล่าวจากกระทรวงการคลังต่อไปได้

แม้จะมีคำสั่ง คำพิพากษาชี้ขาดคดี หรือคำสั่งคำร้องของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องเดียวกันอีกหลายครั้งซึ่งศาลเห็นว่า การดำเนินการแบ่งแยกตลอดทั้งส่งมอบที่ดินและสิทธิที่มาจากการประกาศกำหนดเขตการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อคืนแก่กระทรวงการคลังเป็นไปโดยเรียบร้อยตามคำพิพากษาแล้ว แต่องค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีและผู้ตรวจการแผ่นดินกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ยังมีข้อโต้แย้งและเสนอคำร้องคำฟ้องหรือฟ้องเป็นคดีใหม่ต่อศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวมาโดยตลอดในระหว่างระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา โดยโต้แย้งในประเด็นหลักว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้คืนทรัพย์สินในอสังหาริมทรัพย์และทอปีโตรเลียมที่วางอยู่บนพื้นดินให้เฉพาะส่วนที่มีการประกาศกำหนดเขตการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปบนที่ดินของเอกชนและได้มีการโอนสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเท่านั้น **ยังคงมิได้มีการโอนสิทธิ**ในระบบท่อส่งปิโตรเลียมบนบกที่ก่อสร้างบนที่ดินที่ ปตท. ได้กรรมสิทธิ์มาโดยการซื้อหรือการเช่า หรือที่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบให้สามารถวางทอปีโตรเลียมในที่ดินที่เป็นเขตทางหลวงหรือป่าสงวนแห่งชาติคืนให้แก่รัฐด้วย ทั้งที่มีการออกประกาศเขตการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ อันเป็นการบังคับใช้อำนาจมหาชนเหนือที่ดินที่วางทอปีโตรเลียมบนบกเหล่านั้นด้วยเช่นกัน

นอกจากนั้น ผู้โต้แย้งคัดค้านยังเห็นด้วยว่า ทอปีโตรเลียมในทะเลซึ่งมีการประกาศกำหนดเขตการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในพื้นที่ทะเลอันเป็นการใช้อำนาจมหาชนด้วย และเมื่อมีการยึดติด ตรึงตราท่อเหล่านี้กับพื้นดินใต้ทะเลซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทอปีโตรเลียมในทะเลเหล่านี้จึงต้องมีสถานะ

เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและจะต้องโอนสิทธิเหนือทรัพย์สินในกรณีนี้ให้แก่กระทรวงการคลังโดยผลของคำพิพากษาดังกล่าวด้วย แต่ยังคงมิได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ดังกล่าวอยู่จนปัจจุบัน

ข้อโต้แย้งคัดค้านและการชี้แจงตอบโต้ในเรื่องสิทธิในทรัพย์สินของกรมการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งมีที่มาจากคำตัดสินของศาลปกครองสูงสุดนี้ เป็นกรณีที่มีการนำเสนอข้อคิดเห็นและข้อโต้แย้งอย่างกว้างขวางทั้งในทางศาล ต่อสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ และในสื่อสังคมออนไลน์ และเป็นประเด็นสำคัญที่มีผลกระทบต่อ เศรษฐกิจ สังคม การเงินการคลัง อุตสาหกรรมพลังงาน และการกำหนดหรือตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายพลังงานของประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากขนาดของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และความสำคัญในฐานะเป็นบริษัทปิโตรเลียมแห่งชาติที่รับผิดชอบดำเนินการในเรื่องความมั่นคงในทางพลังงานให้กับประเทศอยู่ในขณะนี้

การพิจารณาศึกษาเพื่อที่จะหาคำตอบทางกฎหมายอันเป็นที่ยุติสำหรับกรณีนี้ จึงจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งและจะต้องศึกษาวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าวและคำสั่งหรือคำพิพากษาอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อโต้แย้งของฝ่ายต่าง ๆ ที่คัดค้านว่าการปฏิบัติตามคำพิพากษายังเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง กับคำโต้แย้งชี้แจงของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐซึ่งอธิบายและนำเสนอข้อเท็จจริงอีกด้านหนึ่ง โดยจะได้นำเอาหลักกฎหมายมหาชนทั้งที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในพระราชบัญญัติต่าง ๆ และในคำพิพากษาของศาลกับหลักกฎหมายมหาชนที่เป็นที่ยอมรับในต่างประเทศ มาใช้วิเคราะห์ทำความเข้าใจและพยายามหาคำตอบในทางกฎหมายมหาชนสำหรับการดำเนินการตามคำพิพากษา ว่าได้ดำเนินการไปโดยครบถ้วนและสอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจมหาชนของรัฐหรือไม่ อย่างไร โดยได้ลำดับเรื่องตั้งแต่เหตุผลความเป็นมาของการดำเนินการแปรสภาพ ปตท. ให้กลายเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีที่มาจากสภาพความจำเป็นทางเศรษฐกิจการคลังของประเทศหลังปี พ.ศ. 2540 กับบทบัญญัติและกระบวนการวินิจฉัยดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นที่มาของการฟ้องคดี ไปจนกระทั่งถึงการมีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่กำหนดให้มีการคืนทรัพย์สินบางส่วนให้แก่กระทรวงการคลังและการปฏิบัติตามคำพิพากษาของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จนกระทั่งศาลได้มีคำสั่งว่าได้มีการดำเนินการตามคำพิพากษาเสร็จสิ้นครบถ้วนแล้ว

ประเด็นสำคัญที่เป็นการศึกษาวิเคราะห์หลักในเรื่องนี้ จะมาจากการศึกษาข้อโต้แย้งของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยว่าการดำเนินการคืนทรัพย์สินแก่กระทรวงการคลังได้เป็นไปโดยครบถ้วนเรียบร้อยแล้ว ซึ่งมาจากคำฟ้อง คำร้อง หรือข้อเสนอแนะที่ฝ่ายผู้โต้แย้งคัดค้านได้นำเสนอต่อศาลหรือต่อสาธารณะกับเหตุผลและคำอธิบายที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาไว้ในหลายวาระที่มีการยื่นคำร้องหรือยื่นฟ้องคดีเกี่ยวกับเรื่องนี้ ซึ่งมีประเด็นสำคัญสองประเด็นหลักที่จะต้องนำแนวความคิดทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนมาใช้พิจารณาเพื่อหาข้อยุติทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้แก่ ประเด็นในเรื่องลักษณะและขอบเขตข้อจำกัดของการใช้อำนาจมหาชนของรัฐ ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ ศาลปกครองสูงสุดใช้เป็นถ้อยคำหลักในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีนี้ กับประเด็นในเรื่อง ความหมายและขอบเขตของการตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในเขตที่ดินที่มีการประกาศกำหนดเขตการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ



ตามกฎหมายจัดตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นฐานคิดที่ปรากฏในคำพิพากษาและเป็นที่มาของคำพิพากษาในการที่จะต้องโอนสินอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเหล่านี้คืนให้แก่กระทรวงการคลัง

ในเรื่องการโต้แย้งเกี่ยวกับการคืนสิทธิในท่อปิโตรเลียมให้แก่รัฐ (กระทรวงการคลัง) โดยผลแห่งคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ ที่เป็นกรณีที่มีการโต้แย้งคัดค้านว่าได้กระทำไปโดยถูกต้องครบถ้วนหรือไม่มาเป็นเวลากว่าสิบปีนั้น จะต้องพิจารณาจากตัวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเอง ซึ่งได้ให้เหตุผลและวางหลักกฎหมายไว้ในคำพิพากษา ซึ่งมีการฟ้องร้องว่า การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาในการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 ที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 อันเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ได้ตราขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ในคำพิพากษาที่ พ.35/2550 ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า เฉพาะพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2542 ที่ตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยหลักการของกฎหมายมหาชน **เพราะมีลักษณะเป็นการกำหนดอำนาจและสิทธิประโยชน์ที่ได้มาจากอำนาจมหาชนให้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน** โดยที่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาในส่วนของที่เกี่ยวกับผลทางกฎหมายของการประกาศความไม่ชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไปด้วยว่า แม้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การดำเนินการแปรสภาพ ปตท. ได้เสร็จสิ้นไปกว่าห้าปีแล้ว จนกระทั่งได้มีการแปรรูปโดยการนำหุ้นของ ปตท. เข้าจดทะเบียนและซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย มีการซื้อขายเปลี่ยนมือและก่อนนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกไปเป็นอย่างมาก กับทั้งมูลค่าหุ้นของ ปตท. มีความสำคัญเป็นลำดับหนึ่งของตลาดหลักทรัพย์ หากมีการเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาที่ถูกโต้แย้งแล้ว ย่อมจะก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างทั้งต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะความมั่นคงด้านพลังงาน และยิ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อ ตลาดทุน ตลาดเงิน และบุคคลภายนอกที่มีนิติสัมพันธ์กับ ปตท. อีกเป็นจำนวนมาก กับทั้งอาจจะเกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายตามมาอีกนานัปการอีกด้วย เมื่อพิจารณาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ประกอบกับการที่ได้มีการตรากฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานขึ้นเพื่อให้เป็นผู้ใช้อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การประกอบกิจการพลังงาน อันจะมีผลทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาเพื่อการดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมีได้ให้เป็นอำนาจของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาที่ถูกโต้แย้งอีกต่อไปแล้ว ดังนั้นศาลปกครองสูงสุดจึงวินิจฉัยว่า **เหตุแห่งความไม่ชอบกฎหมายนั้น มิได้มีความร้ายแรงถึงขนาดที่จะเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี**

นอกจากนั้น ในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ ศาลได้พิพากษาไว้ในตอนท้ายของคำพิพากษาดังกล่าว เมื่อการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงพิพากษาให้ ปตท. และหน่วยงานของรัฐที่ถูกฟ้องร้องร่วมกันแบ่งแยกทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติ

ของแผ่นดิน สิทธิในการใช้ที่ดินเพื่อกำหนดเขตการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของ ปตท. ด้วย

โดยที่เหตุผลและตรรกะทางกฎหมายที่ปรากฏในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการโต้แย้งคัดค้านในเรื่องการดำเนินการคืนสิทธิในท่อปิโตรเลียมที่ได้มาจากอำนาจมหาชนคืนให้แก่รัฐที่ยาวนานมากกว่าสิบปี ดังนั้น เหตุผลและถ้อยคำที่ปรากฏในคำพิพากษาจึงเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการพิจารณาในเรื่องสิทธิในท่อปิโตรเลียมของ ปตท. เพื่อจะหาข้อยุติทางกฎหมายต่อไป โดยเหตุผลดังกล่าวจึงได้คัดคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในประเด็นหลักที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดีมานำเสนอไว้ในเบื้องต้นดังต่อไปนี้

ในเรื่องเหตุผลหลักในการวินิจฉัยว่าพระราชกฤษฎีกาที่ถูกต้องโต้แย้งคัดค้านมีเนื้อหาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักไว้ในคำพิพากษาหน้า 73 ดังนี้

“เมื่อได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้วว่า อำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นอำนาจมหาชนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับรัฐ และต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อกิจการของรัฐอันจำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิและประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 มิได้จำกัดอำนาจมหาชนดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

เมื่อเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีเนื้อหาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาสภาพการณ์ในเวลาที่มีคำพิพากษาแล้ว ยังไม่เห็นสมควรเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ศาลจึงได้มีคำพิพากษาในประเด็นสรุปท้ายที่สุดในคำพิพากษาหน้า 77 และหน้า 83 โดยลำดับดังนี้

“การที่ ปตท. ได้เปลี่ยนสภาพจากองค์การของรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชนไปเป็นบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งเป็นนิติบุคคลเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงมิได้มีสถานะเป็นองคคพของรัฐบาลอีกต่อไป และไม่มีอำนาจมหาชนของรัฐ รวมทั้งไม่อาจถือกรรมสิทธิในทรัพย์สินของ ปตท. ที่ได้มาจากการใช้อำนาจมหาชนของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของรัฐได้ จึงต้องโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวกลับไปเป็นของรัฐ โดยอาศัยมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามบทบัญญัติในมาตรา 24 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชอบที่จะแยกสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวออกเสียก่อน...”

“พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันกระทำการแบ่งแยกทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ทั้งนี้ ให้เสร็จสิ้นก่อนการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ส่วนคำขอตามฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ที่ให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนด อำนาจสิทธิประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนด อำนาจสิทธิและประโยชน์ของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 นั้น ให้ยก”

ในเรื่องการเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนมาเพื่อประโยชน์แก่กิจการของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. 2544 อันเป็นปีที่มีการแปลงสภาพเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งศาลพิพากษาว่า เมื่อ ปตท. กลายเป็นบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนแล้ว จะต้องคืนสิทธิเหนือที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนให้แก่รัฐ ก็จะต้องคืนสิทธิเหนือที่ดินที่มีการบังคับให้เอกชนเจ้าของที่ดินต้องยอมให้มีการวางท่อปิโตรเลียมไปได้ที่ดิน อันเป็นการรอนสิทธิของเอกชน เมื่อมีการประกาศกำหนดเขตการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิพากษาดำเนินคดีว่าสิทธิเหนือที่ดินเพื่อวางท่อปิโตรเลียม อันเป็นการรอนสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ตลอดทั้งวางท่อปิโตรเลียมที่วางบนที่ดินที่ได้มาจากการบังคับใช้อำนาจมหาชนของรัฐดังกล่าว ก็จะต้องคืนให้แก่รัฐด้วยนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายเหตุผลทางกฎหมายไว้ในคำพิพากษาหน้า 80 และหน้า 82 โดยลำดับดังนี้

(สิทธิในการใช้ที่ดินของเอกชนในการวางท่อ) “เป็นการใช้อำนาจมหาชนของรัฐบังคับแก่ที่ดินอันเป็นอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน ซึ่งเป็นสิทธิที่ก่อตั้งขึ้นด้วยอำนาจของกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์แห่งสิทธิเป็นอสังหาริมทรัพย์ซึ่งถือเป็นสิทธิเด็ดขาดที่มีอยู่เหนืออสังหาริมทรัพย์ของเอกชนและก่อให้เกิดภาระและหน้าที่ต่อเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน... จึงถือเป็นทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดินที่ก่อตั้งขึ้นด้วยอำนาจตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ตามนัยมาตรา 1298 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นทรัพย์สินที่ใช้เฉพาะในกิจการของรัฐ ทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวจึงเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 139 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์...ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่าสิทธิเหนือพื้นดินของเอกชนเพื่อใช้วางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ...เป็นทรัพย์สินของรัฐ และเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินของแผ่นดินที่ไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(ทรัพย์สินที่เป็นท่อส่งก๊าซที่วางบนที่ดินดังกล่าว) “เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการที่ ปตท. ซึ่งเป็นองค์การของรัฐใช้อำนาจมหาชนของรัฐเหนือที่ดินของเอกชนตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 และจ่ายเงินค่าทดแทนโดยใช้เงินของ ปตท. ให้แก่เจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน ทรัพย์สินดังกล่าวจึงเป็นทรัพย์สินของรัฐที่ใช้ประโยชน์ในกิจการปิโตรเลียม อันเป็นกิจการของรัฐโดยเฉพาะ... การวางท่อก๊าซธรรมชาติต้องขุดลึกลงไปจากพื้นดินกว่า 2 เมตร อีกทั้งต้องฝังให้ติดตึตรงตราบาวหรือประกอบกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับที่ดิน... ท่อก๊าซธรรมชาติจึงมีลักษณะเป็นทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินในลักษณะติดตึตรงตราบาวเป็นการถาวร ซึ่งเคลื่อนย้ายไม่ได้โดยง่ายเนื่องจากเขตระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติถูกกำหนดโดยกฎหมายแล้ว จึงเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 139 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ทรัพย์สินส่วนที่เป็นท่อส่งก๊าซธรรมชาติและอุปกรณ์ที่ประกอบกันเป็นระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติรวมถึงทรัพย์สินที่ประกอบกันเป็นระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ เช่น ท่อส่งน้ำมัน ซึ่งใช้อำนาจมหาชนของรัฐในการดำเนินการเป็นระบบเดียวกันกับระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304(3) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหน้าที่ต้องโอนทรัพย์สิน

ดังกล่าวกลับไปเป็นของกระทรวงการคลังตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 24 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ  
ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกับกรณีการโอนที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่  
กระทรวงการคลัง

และในท้ายที่สุด ในส่วนของทรัพย์สินอื่นของ ปตท. ที่ไม่ใช่ทรัพย์สินที่ได้มาจากการใช้อำนาจ  
มหาชนของรัฐในการเวนคืน หรือประกาศกำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ศาลปกครอง  
สูงสุดได้พิพากษาว่าหลักการสำคัญไว้ในคำพิพากษาหน้า 80 ด้วยว่า

“สำหรับในส่วนของทรัพย์สินที่ ปตท. ได้มาโดยมิได้ใช้อำนาจมหาชน แต่ได้มาโดยวิธีการอื่น  
เช่น การซื้อ จัดหาหรือแลกเปลี่ยน ตามมาตรา 7(1) แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย  
พ.ศ. 2521 นั้น ไม่ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา 4 วรรคสอง  
แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518”

ภายหลังจากที่ได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.35/2550 ได้มีข้อโต้แย้ง ฟ้องร้อง และ  
มีการคัดค้านการดำเนินการคืนสิทธิและทรัพย์สินของ ปตท. ให้แก่รัฐมาโดยตลอดในระหว่างระยะเวลา  
สิบปีเศษที่ผ่านมา โดยคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบจากหน่วยงานของรัฐ  
หลายฝ่ายให้ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด และคณะกรรมการดังกล่าวได้  
ดำเนินการแบ่งแยกทรัพย์สินและสิทธิต่าง ๆ ของ ปตท. คืนให้แก่รัฐ (กระทรวงการคลัง) โดยการโอน  
กรรมสิทธิในที่ดินจำนวน 106 แปลงที่ ปตท. ได้มาโดยการเวนคืนที่ดินอันเป็นการใช้อำนาจมหาชนคืน  
ให้แก่รัฐ และได้คืนสิทธิในที่ดินที่มีการออกประกาศกำหนดเขตการขนส่งปิโตรเลียมทางท่ออันเป็นการ  
รอนสิทธิของเอกชน และสิทธิเหนือท่อปิโตรเลียมและอุปกรณ์ประกอบบนที่ดินที่มีการรอนสิทธิดังกล่าว  
คืนให้แก่กระทรวงการคลังคิดเป็นระยะทางท่อยาว 456.636 กิโลเมตร คิดเป็นมูลค่า 15,037 ล้านบาท  
และได้เข้าทำสัญญาเช่าใช้ประโยชน์ท่อปิโตรเลียมที่คืนให้แล้วจากกระทรวงการคลังเป็นระยะเวลา 30 ปี  
ตั้งแต่ปี 2551 – 2580 ก็ได้จ่ายค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีการรอนสิทธิหลังการแปลง  
สภาพ ปตท. จนถึงวันที่มีการคืนสิทธิในที่ดิน (2544 – 2551) จำนวน 1,597 ล้านบาท พร้อมทั้ง  
ดอกเบี้ยในอัตรา ร้อยละ 7 ให้แก่กระทรวงการคลังด้วย

เมื่อคณะกรรมการที่แต่งตั้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ได้รับมอบหมายให้ไปดำเนินการโอนคืน  
ทรัพย์สินให้รัฐได้ดำเนินการโดยใช้ระยะเวลาประมาณหนึ่งปีเต็ม ก็ได้รายงานข้อยุติในเรื่องดังกล่าวให้  
คณะรัฐมนตรีทราบ และได้รายงานการดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดให้ศาลทราบ  
และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ว่า “พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ถูก  
ฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 4 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว”

ดังนั้น การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวจึงมีข้อยุติและเสร็จสิ้นในทางศาลมาตั้งแต่วันดังกล่าว  
หากแต่หน่วยงานของรัฐบางแห่งและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องก็ยังคงมีความเห็นที่แตกต่างและยังคงเห็น  
ว่ามีการดำเนินการส่งมอบคืนทรัพย์สินที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนอยู่อีกสองส่วน และยังคงเรียกร้อง ฟ้องร้อง  
และโต้แย้งให้มีการดำเนินการคืนทรัพย์สินเพิ่มเติมอีก จนกระทั่งเป็นประเด็นทางกฎหมายที่ควร  
จะต้องศึกษาหาข้อยุติต่อไป อันเป็นที่มาของการศึกษาเรื่องนี้ โดยจะได้พิจารณาประเด็นข้อกฎหมายที่  
มีการยกขึ้นโต้แย้งขึ้นในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินสองประเภทที่ยังมีผู้เห็นว่าไม่ได้มีการคืนให้แก่รัฐโดย



ครบถ้วนถูกต้อง อันได้แก่ **ทอสงปีโตรเลียมบนบก** ที่มีความยาวรวมเกือบสี่ร้อยกิโลเมตร ณ วันที่แปลงสภาพ ปตท. ในปี 2544 ที่ยังมีไดโอนคินให้แก่รัฐ (กระทรวงการคลัง) กับ **ทอสงปีโตรเลียมในทะเล** ในบริเวณอ่าวไทยซึ่งมีความยาว 1,165 กิโลเมตร ณ ปี 2544 ที่ยังคงมิได้มีการโอนคินให้แก่กระทรวงการคลังเลย

โดยที่ลักษณะของพื้นดินและกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินในกรณีของทอสงปีโตรเลียมทั้งสองประเภทมีความแตกต่างกัน จึงจะได้จำแนกการพิจารณาประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเหนือทอปีโตรเลียมดังกล่าวออกเป็นสองกรณี คือ กรณีทอปีโตรเลียมบนบกและ กรณีทอปีโตรเลียมในทะเล

**กรณีทอปีโตรเลียมบนบก** ทอปีโตรเลียมบนบกและอุปกรณ์ประกอบระบบท่อรวมกัน มีระยะทางเกือบสี่ร้อยกิโลเมตร ณ วันที่ ปตท. แปรสภาพเป็นบริษัท ปตท. จำกัด มหาชน เมื่อ 1 ตุลาคม 2544 และยังคงมิได้มีการโอนกรรมสิทธิ์คินให้แก่กระทรวงการคลังนี้ประกอบด้วย ทอปีโตรเลียมที่วางอยู่บนที่ดินที่เป็นของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเองที่เจรจาซื้อขายมาจากเอกชนโดยมิได้มีการเวนคืนหรือที่ก่อสร้างบนที่ดินที่ได้สิทธิมาโดยการทำสัญญาเช่ากับเอกชน กับส่วนที่วางอยู่บนที่ดินอันเป็นที่ดินของรัฐซึ่งอยู่ในความดูแลของหน่วยงานอื่นของรัฐ และได้รับอนุญาตหรือได้เสียค่าตอบแทนในการวางทอปีโตรเลียมผ่านไปบนที่ดินดังกล่าว ซึ่งมีตั้งแต่ที่ดินที่เป็นเขตทางหลวงในความดูแลของกรมทางหลวง ที่ดินที่เป็นอุทยานแห่งชาติหรือป่าสงวนแห่งชาติในความดูแลรับผิดชอบของกรมป่าไม้หรือที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ เป็นต้น ทอปีโตรเลียมที่วางไปบนที่ดินของ ปตท. เองหรือที่วางไปบนที่ดินของรัฐโดยความยินยอมของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐผู้ดูแลรับผิดชอบเหล่านี้ ปตท. มิได้ออนให้ไปเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง โดยเหตุที่เห็นว่ามีได้มีลักษณะที่เป็นการบังคับใช้อำนาจมหาชนเอาที่กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนจนเป็นเหตุให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินนั้นโดยอาศัยอำนาจมหาชนแต่อย่างใด จึงไม่ใช่กรณีที่ต้องด้วยเหตุผลของศาลปกครองสูงสุดกำหนดไว้ อันจะส่งผลให้ต้องคิน “สิทธิที่ได้มาโดยอำนาจมหาชน” เหล่านี้ให้แก่รัฐ

ฝ่ายที่ได้แย้งไม่เห็นด้วย และเรียกร้องให้มีการโอนสิทธิในทอปีโตรเลียมบนบกในส่วนนี้คินให้แก่กระทรวงการคลังด้วย ได้ให้ความเห็นในคำร้องและคำฟ้องที่ได้ยื่นต่อศาลปกครองหลายครั้งว่า ทอปีโตรเลียมบนบกส่วนที่เหลืออยู่นี้ได้วางลงบนที่ดิน โดยมีการออกประกาศกำหนดเขตการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 อันมีลักษณะเป็นการออกประกาศที่อาศัยอำนาจมหาชนของรัฐกำหนดแนวทอปีโตรเลียมบนบกที่ดินที่มีการวางท่อไว้ด้วย ดังนั้นจึงมีลักษณะเป็นการบังคับใช้อำนาจมหาชนของรัฐ ดังนั้นจึงต้องคินสิทธิเหนือทอปีโตรเลียมที่มีการออกประกาศดังกล่าวให้แก่กระทรวงการคลังด้วยเช่นกัน

ในเรื่องนี้ ข้อที่จะต้องพิจารณาในประเด็นทางกฎหมายเพื่อหาข้อยุติอาจมีอยู่รวมสามกรณีด้วยกัน ได้แก่ ประเด็นทางกฎหมายในเรื่องวัตถุประสงค์ของการประกาศกำหนดเขตการส่งปิโตรเลียมทางท่อตามมาตรา 30 ของ พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย กับประเด็นทางกฎหมายที่มาจากหลักกฎหมายมหาชนในเรื่องเกี่ยวกับการบังคับใช้อำนาจมหาชนของรัฐต่อองค์กรในภาค

มหาชนด้วยกัน และประเด็นเกี่ยวกับความหมายของการบังคับใช้อำนาจมหาชนของรัฐที่กระทำต่อกรรมสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ พ.5/2550

**ในประเด็นแรก** เกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของการออกประกาศกำหนดเขตการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ในประเด็นนี้เห็นว่า วัตถุประสงค์ของการกำหนดให้มีการออกประกาศกำหนดเขตการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อตามมาตราดังกล่าว ซึ่งจะต้องกระทำโดยการลงนามประกาศของรัฐมนตรีและกำหนดเครื่องหมายแสดงเขตในราชกิจจานุเบกษากับทั้งจะต้องนำเครื่องหมายแสดงไว้ในบริเวณดังกล่าวให้ทราบเป็นการทั่วไปนั้นจะเป็นไปเพื่อผลสองประการ กล่าวคือ ประการแรก การออกประกาศดังกล่าวมีลักษณะเป็นการรอนสิทธิของเอกชนที่เป็นเจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดินที่มีการประกาศกำหนดเป็นเขตระบบขนส่งปีโตรเลียมทางท่อ ซึ่งเจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดินจะต้องยอมให้มีการดำเนินการวางท่อปีโตรเลียมบนที่ดินของตนโดยตนจะได้รับค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่งการประกาศกำหนดเขตการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อ เป็นไปเพื่อให้เกิดผลตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 อันได้แก่การประกาศให้ทราบทั่วไปเพื่อให้เกิดหน้าที่ในการไม่กระทำอย่างหนึ่งอย่างใดอันอาจเป็นอันตรายต่อระบบการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อรวมทั้งอุปกรณ์ของสิ่งดังกล่าว ตลอดทั้งการไม่ปลูกสร้าง ขุดดิน ถมดิน ทิ้งสิ่งของหรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ระบบการขนส่งปีโตรเลียมทางท่อ ซึ่งหากมีการกระทำที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ดังกล่าว ผู้กระทำจะมีโทษทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 53 และมาตรา 54 ซึ่งมีอัตราโทษสูงสุดถึงจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

**ในประเด็นที่สอง** เรื่องการบังคับใช้อำนาจมหาชนกับหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือที่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ เพื่อจัดให้บริการสาธารณะ หลักการพื้นฐานประการหนึ่งที่มีลักษณะเป็นหลักการทั่วไปของการใช้อำนาจมหาชนก็คือหลักการที่ว่า การบังคับใช้อำนาจมหาชนของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการดำเนินการที่กระทำต่อเอกชนเท่านั้น อำนาจมหาชนไม่อาจใช้บังคับกับองค์กรของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบริการสาธารณะเช่นเดียวกันได้ หลักการนี้เป็นที่มาของการปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ จำนวนมากที่ปรากฏให้เป็นกรณีปกติอยู่ในกระบวนการบังคับใช้อำนาจรัฐ เช่น ไม่มีการออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินของหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองเพื่อการก่อสร้างทางหลวงหรือถนน ไม่มีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีไปยึดทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (ซึ่งจะโอนหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิได้ก็แต่โดยการตราพระราชบัญญัติ) หรือไม่มีการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 55 เป็นต้น ทั้งนี้ หลักการในเรื่องการไม่บังคับใช้อำนาจมหาชนเข้ากับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายด้วยกันเองนี้ ได้รับการรับรองไว้แล้วในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยมติที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 532/2546 ซึ่งได้ให้ความเห็นทางกฎหมายอันเป็นข้อยุติในฝ่ายบริหารไว้แล้วว่า การบังคับใช้อำนาจมหาชนตาม



ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 พ.ศ. 2515 เพื่อจะลงโทษหน่วยงานของรัฐที่กฎหมายจัดตั้งอนุญาตให้ดำเนินกิจการประปาอันเป็นกิจการที่เป็นสาธารณูปโภค โดยหน่วยงานนั้นมิได้ขออนุญาตดำเนินการจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติในการดำเนินกิจการประปาตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 เป็นกรณีที่ไม่สามารถกระทำได้ เพราะเมื่อหน่วยงานนั้นเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายจัดตั้งแล้ว การไม่ขออนุญาตดำเนินการตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวซึ่งก็เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ย่อมไม่อาจเป็นความผิดและบังคับใช้อำนาจมหาชนไปลงโทษหน่วยงานนั้นตามที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวได้

ข้อยุติในทางกฎหมายสำหรับประเด็นดังกล่าวนี้ ก็คือ การออกประกาศกำหนดเขตการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามมาตรา 30 มิได้มีผลในลักษณะที่เปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์หรือเปลี่ยนแปลงสภาพในที่ดินที่มีการวางท่อปิโตรเลียมจากป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินที่เป็นอุทยานแห่งชาติ ที่ดินที่เป็นเขตทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวงหรือที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายที่ราชพัสดุให้จะต้องกลายเป็นที่ดินที่ ปตท. เป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายการปิโตรเลียมแต่อย่างใด หากแต่การออกประกาศกำหนดเขตการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพียงเฉพาะตามมาตรา 32 และมาตรา 33 เพื่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลโดยทั่วไปในการที่จะไม่ปลูกสร้าง ชุดดินหรือทำด้วยประการใด ๆ เพื่อมิให้เกิดอันตรายแก่การขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ อันเป็นการกระทำที่กำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาไว้เท่านั้น

ในประเด็นที่สาม ในเรื่องเกี่ยวกับความมุ่งหมายของศาลปกครองสูงสุดที่ปรากฏในคำพิพากษาที่ พ.5/2550 ซึ่งปรากฏจากถ้อยคำและเหตุผลที่ศาลได้แสดงไว้ในคำพิพากษานั้นเองที่ปรากฏอยู่ในตอนต้นของงานเขียนนี้อยู่แล้วว่า สิทธิที่ ปตท. ได้มาจากการใช้อำนาจมหาชนของรัฐ บังคับแก่ที่ดินอันเป็นอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน... และที่ศาลได้แสดงให้ปรากฏไว้ในคำพิพากษาหน้า 80 ว่า “สิทธิเหนือพื้นดินของเอกชนเพื่อใช้วางระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ...เป็นทรัพย์สินของรัฐและเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินของแผ่นดิน” นั้นเอง เพราะฉะนั้นที่ดินที่ ปตท. เป็นผู้ซื้อหรือเช่ามาด้วยทรัพย์สินของตนเองสำหรับการวางท่อขนส่งปิโตรเลียมและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับระบบท่อปิโตรเลียม ที่ดินของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบดูแลของหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกรมทางหลวง กรมป่าไม้ กรมธนารักษ์ หรือองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลาย ที่ได้ยินยอมให้ ปตท. ใช้ประโยชน์หรือวางท่อขนส่งปิโตรเลียมไปบนที่ดินดังกล่าวได้ จึงมิได้เปลี่ยนสภาพหรือเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์มาเป็นของ ปตท. หรือทำให้ ปตท. มีสิทธิใด ๆ เหนือที่ดินมากไปกว่าการยินยอมให้ใช้ประโยชน์หรือการเช่าตามที่มีความตกลงกัน และยอมไม่ใช้ที่ดินนี้ได้มาโดยจากการบังคับใช้อำนาจมหาชนของรัฐแก่ที่ดินอันเป็นอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน ตามนัยของคำพิพากษาดังกล่าวแต่อย่างใด

ในท้ายที่สุด ในส่วนที่เป็นข้อสรุปของประเด็นที่เกี่ยวข้องกับท่อปิโตรเลียมที่วางอยู่บนบก ด้วยเหตุผลทางกฎหมายทั้งสามประเด็นที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น จึงมีความเห็นว่า ปตท. ไม่มีหน้าที่ต้องคืนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินที่มีการวางท่อปิโตรเลียมบนบกในส่วนที่เหลืออยู่ ซึ่งเป็นที่ดินของ ปตท. เองที่ได้มาโดยการซื้อหรือเช่า หรือได้รับอนุญาตหรือได้รับความยินยอมจากหน่วยงานของรัฐที่

รับผิดชอบ ให้วางท่อปิโตรเลียมไปบนที่ดินดังกล่าว คืบให้แก่กระทรวงคลังแต่อย่างใด นอกเหนือจากที่ได้คืนที่ดินและท่อส่งปิโตรเลียมที่วางไว้บนที่ดินดังกล่าวซึ่งได้มาจากการเวนคืนและการประกาศกำหนดเขตการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปบนที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนคืนให้แก่กระทรวงคลังไปแล้วเป็นระยะทาง 456.633 กิโลเมตร ซึ่งศาลปกครองสูงสุดก็ได้มีคำสั่งวินิจฉัยไปเมื่อ 26 ธันวาคม 2551 แล้วว่าได้มีการดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

**กรณีท่อปิโตรเลียมที่วางไว้ในทะเล** ท่อปิโตรเลียมที่วางไว้ในทะเล จากแท่นขุดเจาะสำรวจปิโตรเลียมในอ่าวไทยมาขึ้นฝั่งที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง ซึ่งในวันที่มีการแปลงสภาพการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมาเป็น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เมื่อ 30 กันยายน 2544 มีความยาวรวมกันทั้งสิ้นจำนวน 1,165 กิโลเมตรนั้น มิได้อยู่ในขอบเขตของการเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการบังคับใช้อำนาจมหาชนของรัฐเอาแก่ทรัพย์สินของเอกชน ตามนัยของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้มาตั้งแต่ต้น และได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่กระทรวงการคลังและมีได้ทำสัญญาเช่าใช้ท่อปิโตรเลียมเหล่านี้กลับคืนมาตั้งแต่ต้น

เมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว และมีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่เสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกับเมื่อศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งแล้วว่าได้มีการดำเนินการตามคำพิพากษาโดยครบถ้วนแล้ว กลุ่มองค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีก็ได้ยกข้อโต้แย้งเกี่ยวกับท่อส่งปิโตรเลียมในทะเลขึ้นเรียกร้องให้มีการส่งมอบท่อปิโตรเลียมในทะเลเหล่านี้คืนให้รัฐด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลสองประการคือ **ประการแรก** ท่อส่งปิโตรเลียมที่วางอยู่ในทะเลทั้งในส่วนที่เป็นทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะเหล่านี้ มีการติดตั้งตรึงแน่นกับพื้นดินใต้ทะเลเพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคแก่การเดินทางเรือประมงและเพื่อความปลอดภัยในการขนส่งปิโตรเลียม จึงมีลักษณะที่เป็นทรัพย์สินที่ติดตั้งตรึงกับที่ติดอันเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงจะต้องตกเป็นสิทธิของรัฐด้วย กับ **ประการที่สอง** การวางท่อปิโตรเลียมในทะเลก็มีการออกประกาศกำหนดเขตการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ตามบทบัญญัติมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ด้วยเช่นกัน ดังนั้นจึงมีลักษณะเป็นการดำเนินการที่อาศัยอำนาจมหาชนของรัฐ ตามนัยของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ซึ่งจะต้องคืนสิทธิที่ได้มาจากการออกประกาศที่อาศัยอำนาจมหาชนดังกล่าวให้แก่รัฐด้วยเช่นกัน

ในประเด็นที่เกี่ยวกับท่อส่งปิโตรเลียมในทะเลนี้ ตรรกะในทางกฎหมายในการอธิบายเหตุและผลของเรื่องก็เป็นเช่นเดียวกับกรณีของท่อส่งปิโตรเลียมบนบก กล่าวคือกรณีที่ ปตท.ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง (กรมเจ้าท่าและกองทัพเรือ) ให้วางท่อส่งปิโตรเลียมในทะเลในพื้นที่ใดทั้งพื้นดินใต้ทะเลที่เป็นทะเลอาณาเขตหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะมิได้มีความหมายว่าอำนาจหน้าที่และเหนือที่ดินดังกล่าวของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ จะหมดไป ในทางตรงกันข้าม ผู้ได้รับอนุญาตให้วางท่อปิโตรเลียมในทะเลต่างหากที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบ คำสั่ง ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบพื้นที่ที่เป็นพื้นดินใต้ทะเลและพื้นน้ำดังกล่าวอยู่โดยตลอด ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบังคับใช้อำนาจมหาชนของรัฐเหนือพื้นดินและพื้นน้ำดังกล่าว โดยเหตุดังกล่าวการมีประกาศกำหนดแนวเขตการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในทะเลตามที่ได้รับอนุญาตให้วางท่อในบริเวณ



ดังกล่าวได้ จึงเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ประการหลังตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 32 และ 33 แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 คือประกาศกำหนดแนวเขตท่อปิโตรเลียมให้ชาวประมง ผู้เดินเรือผ่าน หรือบุคคลทั่วไปได้ทราบว่ามี การวางท่อปิโตรเลียมใต้ทะเลในเขตดังกล่าว เพื่อให้ใช้ความระมัดระวังและไม่ดำเนินการใด ๆ อันอาจเป็นอันตรายต่อท่อส่งปิโตรเลียมอันอาจเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายเท่านั้น หาได้เป็นการบังคับใช้อำนาจมหาชนของรัฐไปรอนสิทธิหรือก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงสิทธิเหนือทรัพย์สินของเอกชนรายใดแต่อย่างใดเลย

นอกจากนั้น ในการยึดติดตรึงตราของท่อขนส่งปิโตรเลียมไว้กับพื้นดินใต้ทะเลก็เป็นไปโดยความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่การเดินเรือและการประมงตลอดทั้งระบบการขนส่งปิโตรเลียมใต้ทะเลเท่านั้น สิทธิและหน้าที่เหนือท่อส่งปิโตรเลียมในทะเลดังกล่าวยังคงเป็นของผู้ที่เป็นเจ้าของและวางไว้ซึ่งท่อขนส่งปิโตรเลียมดังกล่าวทุกประการ ไม่ว่าจะเป็นการซ่อมแซมเมื่อเกิดการชำรุดบกพร่องหรือการรั่วไหลของปิโตรเลียม การเคลื่อนย้ายแนวท่อขนส่งปิโตรเลียมออกจากพื้นที่ที่หน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นต้องให้เคลื่อนย้ายเพื่อประโยชน์เฉพาะในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของตนในบางพื้นที่ในบางกรณี หรือในการรื้อถอนออกจากพื้นดินใต้ทะเลเพื่อสิ้นสุดประโยชน์การใช้สอยในการขนส่งปิโตรเลียมอีกต่อไป หลักการนี้เป็นหลักการอย่างเดียวกันกับการอนุญาตอนุมัติในกรณีของการเดินสายเคเบิลใยแก้วเพื่อการสื่อสารและโทรคมนาคมไปได้พื้นทะเล และเป็นหลักการเดียวกันกับการดำเนินการก่อสร้างแท่นขุดเจาะหรือสำรวจปิโตรเลียมในทะเล ซึ่งเป็นหลักปฏิบัติที่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล ที่เห็นว่า ทรัพย์สินและการดำเนินการต่าง ๆ ในทะเลอาณาเขตหรือในเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่ได้รับอนุญาตจากรัฐ เจ้าของอธิปไตยแล้ว ย่อมเป็นสิทธิซึ่งก่อให้เกิดหน้าที่ในการความรับผิดชอบ ซ่อมบำรุงรักษา รื้อถอนเมื่อสิ้นสุดการอนุญาตหรือรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากสิ่งก่อสร้างนั้น ๆ ของผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการแต่ผู้เดียวภายใต้อำนาจตรวจสอบควบคุมของหน่วยงานที่รัฐมอบหมายให้เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบตรวจสอบในเรื่องดังกล่าว นั่นเอง

ดังนั้น ท่อขนส่งปิโตรเลียมใต้ทะเลของ ปตท. จึงไม่ใช่ท่อขนส่งปิโตรเลียมที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ เพราะเหตุแห่งการวางท่อปิโตรเลียมไปโดยการยึดติดตรึงตราไว้กับพื้นดินใต้ทะเลอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หากแต่ยังคงเป็นสิทธิ และเป็นความรับผิดชอบในการดูแลซ่อมแซมบำรุงรักษา รับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดแต่ความชำรุดบกพร่อง และจะต้องรับผิดชอบรื้อถอนออกจากพื้นที่ใต้ทะเลเมื่อหมดประโยชน์ในการขนส่งปิโตรเลียม ตามที่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับทะเลและพื้นดินใต้ทะเลจะกำหนด และการวางท่อปิโตรเลียมใต้ทะเลดังกล่าวแม้จะมีการประกาศกำหนดเขตการส่งปิโตรเลียมทางท่อแต่ก็เป็นเพียงการออกประกาศเพื่อให้ทราบแนวเขตท่อขนส่งปิโตรเลียมใต้ทะเลเพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือและการประมง และเพื่อให้ไม่มีการกระทำการใดอันเป็นอันตรายต่อระบบขนส่งปิโตรเลียมใต้ทะเลอันจะเป็นความผิดทางอาญาเท่านั้น หากได้มีลักษณะเป็นการบังคับใช้อำนาจมหาชนของรัฐเอาทับสิทธิของเอกชนตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษากำหนดไว้ ดังนั้น จึงมิได้มีประเด็นทางกฎหมายในเรื่องการจะต้องโอนกรรมสิทธิ์ในท่อขนส่งปิโตรเลียมใต้ทะเลคืนให้แก่กระทรวงการคลังมาตั้งแต่นั้นหลังจากที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วนั่นเอง

โดยข้อเท็จจริง ความเป็นมาของเรื่องที่ได้นำเสนอมาโดยลำดับ ตลอดทั้งหลักกฎหมาย และการศึกษาวิเคราะห์เหตุผลหลักของคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ พ.35/2550 ประกอบกับหลักการทางกฎหมายมหาชนในเรื่องการบังคับใช้อำนาจมหาชนของรัฐ กับลักษณะที่เป็นข้อจำกัดในการบังคับใช้อำนาจมหาชนต่อองค์กรของรัฐด้วยกันเอง ดังที่ได้หยิบยกขึ้นแสดงไว้ใน การศึกษานี้ จึงน่าจะเพียงพอที่จะสามารถนำไปสู่ข้อสรุปในท้ายที่สุดได้ว่าการที่ศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำสั่งในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาในคดีนี้ไว้เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2551 ว่า “พิเคราะห์แล้วเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 4 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว” ย่อมเป็นคำสั่งและข้อยุติที่ถูกต้องและเป็นไปตามแนวทางที่ศาลได้พิพากษาชี้ขาดตัดสินคดีไว้ในคำพิพากษาอันเป็นที่ที่สุด และสอดคล้องกับหลักการและแนวทางการตีความตามหลักกฎหมายมหาชนในเรื่องดังกล่าวแล้วนั่นเอง