

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในการตราพระราชบัญญัติ
แก้ไขเพิ่มเติมแผนที่และบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้อง
เวนคืนท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง
และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก ๕๑๐๑ (๒).๓/๔๖๐๑ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วย การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง เพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดตามโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ เนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมีที่ดินตกสำรวจของนายสุรพงษ์ ภูธรนาค ที่อยู่ในแนวเขตเวนคืนของแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ซึ่งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการขอซื้อแล้วแต่ไม่สามารถตกลงกันได้ ต่อมานายสุรพงษ์ฯ ได้นำเรื่องฟ้องศาลปกครองระยองให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยปฏิบัติตามหน้าที่เวนคืนให้แล้วเสร็จ และคดีนี้ถึงที่สุดแล้ว โดยศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยทำความตกลงขอซื้อที่ดินของนายสุรพงษ์ฯ ตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก) เลขที่ ๑๔๒ เลขที่ดิน ๕๙ ตำบลห้วยโป่ง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง เนื้อที่ ๑๒ ไร่ ๗๒ ตารางวา ให้ได้ช้อยู่ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หากไม่สามารถตกลงหาช้อยู่ได้ภายในระยะเวลาดังกล่าวให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมแผนที่และบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงภายในเก้าสิบวันนับแต่วันครบกำหนดเก้าสิบวันดังกล่าวข้างต้น แล้วดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวกำหนดให้ต้องปฏิบัติต่อไป

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการเจรจาขอซื้อที่ดินของนายสุรพงษ์ฯ ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวแล้วแต่ไม่สามารถตกลงกันได้ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจึงต้องดำเนินการโดยตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมแผนที่และบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป

แต่เนื่องจากการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีปัญหาเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลในการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมแผนที่และบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวว่าจะดำเนินการอย่างไร ดังนั้น การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าจะมีแนวทางปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดอย่างไร เพื่อจะได้ดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวรวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ แล้วย่อมเห็นได้ว่าเป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กล่าวคือ ให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งปรากฏรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การที่อสังหาริมทรัพย์อยู่ในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติ แต่รายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายที่ระบุไว้ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติไม่ตรงตามความเป็นจริง และเป็นกรณีที่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยแจ้งว่าตกสำรวจนั้นกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีที่ ๒๒๔/๒๕๒๘^๒ ว่า อสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืนโดยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ ต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติ และเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ระบุรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไว้ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติด้วยเมื่อที่ดินที่อยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติแต่ไม่ปรากฏรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ จึงต้องถือว่าไม่ถูกเวนคืนโดยพระราชบัญญัติดังกล่าว หากการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะเข้าใช้ที่ดินแปลงนั้นก็ควรทำความตกลงขอซื้อที่ดินดังกล่าว

^๑ มาตรา ๔ ให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งปรากฏรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

^๒ บันทึก เรื่อง ปัญหาการตีความตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ (พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จะมีผลบังคับถึงที่ดินที่อยู่ในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติ แต่ไม่ปรากฏรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติด้วยหรือไม่) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๐๔๖ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

จากเจ้าของที่ดิน แต่ถ้าไม่เป็นที่ตกลงกัน ก็ควรดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมแผนที่และบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยระบุชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของที่ดินแปลงที่จะเวนคืนไว้ด้วย ประกอบกับศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา ที่ อ. ๑๘๖/๒๕๕๐ ว่าที่ดินแปลงหมายเลข ๒๐๗ ตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ กับที่ดินแปลงหมายเลข ๒๐๗ ตามบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว มิใช่ที่ดินแปลงเดียวกัน และมิได้มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายคนเดียวกัน ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับการเวนคืนตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การที่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในแนวเขตเวนคืนตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำความตกลงขอซื้อที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก) เลขที่ ๑๔๒ เลขที่ดิน ๕๙ ตำบลห้วยโป่งอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง เนื้อที่ ๑๒ ไร่ ๗๒ ตารางวา กับผู้ฟ้องคดีให้ได้ข้อยุติภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หากไม่สามารถตกลงหาข้อยุติได้ภายในระยะเวลาดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมแผนที่และบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงภายในเก้าสิบวันนับแต่วันครบกำหนดเก้าสิบวันดังกล่าวข้างต้น และดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวกำหนดให้ต้องปฏิบัติต่อไป

กรณีตามปัญหาเมื่อศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาแล้ว คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดย่อมเป็นที่สุด ซึ่งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนั้น เนื่องจากคำพิพากษาศาลปกครองผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษา ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง^๓ ประกอบกับ มาตรา ๗๓ วรรคสี่^๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.

^๓ มาตรา ๗๐ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผู้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรือดลเสีย

๑ล๑

๑ล๑

^๔ มาตรา ๗๓ การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด

คำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึง คำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลหรือคำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาด

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ไม่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้

๒๕๕๒ โดยจะต้องดำเนินการตามคำพิพากษาดังนี้คือ ขั้นตอนแรกให้ทำความตกลงขอซื้อที่ดินดังกล่าว หากไม่สามารถตกลงหาข้อยุติได้ภายในเวลาที่กำหนด ก็ต้องดำเนินการในขั้นตอนที่สองคือ ดำเนินการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมแผนที่และบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ซึ่งในกรณีนี้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยต้องดำเนินการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลมาบตาพุด อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยระบุที่ดินแปลงที่ต้องเวนคืนไว้ในแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติและระบุรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายไว้ท้ายพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้ถูกต้องตามความเป็นจริงแล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้เป็นไปตามกระบวนการตรากฎหมายต่อไป เพื่อให้ที่ดินที่อยู่ภายใต้บังคับการเวนคืน เป็นที่ดินแปลงเดียวกับรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจะต้องดำเนินการให้ทันภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองสูงสุดกำหนดไว้ในคำพิพากษาดังนี้

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๐