

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจ่ายหรือขอคืนเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์
พ.ศ. ๒๕๖๒

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ได้มีหนังสือ ที่ กทพ ๐๙/๒๕๗๔ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า

๑. ผู้ถูกเวนคืนซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตราชบุรีบูรณะ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อสร้างทางพิเศษสายพระราม ๓ - ดาเวคะนอง - วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานครด้านตะวันตก จำนวนสองราย ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๓ ขอความเป็นธรรมต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เพื่อให้ กทพ. จ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มอีกร้อยละสองของเงินค่าทดแทนที่ได้รับเพิ่มขึ้นภายหลังทราบผลการรังวัดที่ดินตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

๒. สืบเนื่องจากผู้ร้องทั้งสองรายได้ตกลงทำ “สัญญาซื้อขายและค่าทดแทนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษในกรณีที่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน” กับ กทพ. เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๒ โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ และได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนรวมทั้งเงินค่าทดแทนเพิ่มอีกร้อยละสองของราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดไปจาก กทพ. เรียบร้อยแล้ว

๓. ต่อมาสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาธนบุรี ได้ดำเนินการรังวัดแบ่งแยกที่ดินของผู้ร้องทั้งสองรายดังกล่าว ปรากฏว่าที่ดินตามโฉนดที่ดินของผู้ร้องรายแรกมีที่ดินอยู่ในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนเพิ่มขึ้นจำนวน ๘.๘ ตารางวา ซึ่ง กทพ. ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นจำนวน ๕๙๐,๙๒๐ บาท สำหรับที่ดินตามโฉนดที่ดินของผู้ร้องรายที่สองมีที่ดินอยู่ในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนเพิ่มขึ้นจำนวน ๑.๓ ตารางวา ซึ่ง กทพ. จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นจำนวน ๘๖,๐๒๐ บาท โดย กทพ. ได้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวให้แก่ผู้ร้องทั้งสองรายแล้ว แต่ไม่ได้จ่ายเงินเพิ่มอีกร้อยละสองของจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว

๔. ปลัดกระทรวงคมนาคมได้สั่งการให้ กทพ. ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้อง หากเป็นกรณีที่จะต้องเพิ่มเงินค่าทดแทนอีกร้อยละสองตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ฯ ให้ กทพ. เพิ่มเงินค่าทดแทนอีกร้อยละสองตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าว พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ร้องทั้งสองรายทราบโดยตรง

กทพ. เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๖ วรรคสอง ที่กำหนดว่า “ในกรณีที่เจ้าของตกลงซื้อขายตามมาตรา ๒๕ ให้เพิ่มเงินค่าทดแทนอีกร้อยละสองของราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ กำหนด” นั้น มีเจตนารมณ์เพื่อจูงใจให้เจ้าของทรัพย์สินตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนกับ กทพ. ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดภาระการดำเนินการของ กทพ.

ในการเสนอตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนตกเป็นของ กทพ. ตามกฎหมาย เมื่อกรณีนี้ผู้ร้องทั้งสองรายได้ตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนกับ กทพ. และ กทพ. ได้จ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มอีกร้อยละสองของราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดให้ผู้ร้องทั้งสองแล้ว จึงเป็นการจ่ายเงินค่าทดแทนครบถ้วนตามกฎหมายแล้ว แม้ต่อมาภายหลังผลการรังวัดของกรมที่ดินจะทำให้ที่ดินที่ถูกเวนคืนมีเนื้อที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงจากที่ได้ตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ โดยในทางปฏิบัติของ กทพ. ที่ผ่านมา จะไม่มีการเบิกจ่ายหรือเรียกคืนเงินค่าทดแทนร้อยละสองตามผลการรังวัดที่เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด เนื่องจากเห็นว่าการจ่ายเงินค่าทดแทนร้อยละสองตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖ วรรคสอง ก็เพื่อมุ่งใจให้เจ้าของทรัพย์สินตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนกับ กทพ.

ดังนั้น กทพ. จึงเห็นควรหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็น ดังนี้

๑. กรณีที่เจ้าของทรัพย์สินตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ กับ กทพ. และ กทพ. ได้เพิ่มเงินค่าทดแทนอีกร้อยละสองของราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อจ่ายให้กับเจ้าของทรัพย์สินรับไปพร้อมกันแล้ว ต่อมาภายหลังผลการรังวัดของกรมที่ดิน ทำให้ที่ดินที่ถูกเวนคืนมีเนื้อที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงจากที่ได้ตกลงทำสัญญาซื้อขาย กรณีนี้ กทพ. จะต้องดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มอีกร้อยละสองของราคาที่ดินที่เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นภายหลังทราบผลการรังวัดให้กับเจ้าของทรัพย์สิน หรือเจ้าของทรัพย์สินจะต้องคืนเงินเพิ่มร้อยละสองของราคาที่ดินที่ได้รับเงินไปภายหลังทราบผลการรังวัดที่เปลี่ยนแปลงลดลงให้กับ กทพ. หรือไม่ อย่างไร

๒. กรณีที่คณะกรรมการได้กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเจ้าของทรัพย์สินได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินไปตามที่ได้ตกลงทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กับ กทพ. แล้ว มีราคาเปลี่ยนแปลงไปไม่ว่ากรณีใด ๆ กรณีนี้ กทพ. จะต้องดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มอีกร้อยละสองหรือเจ้าของทรัพย์สินจะต้องคืนเงินค่าทดแทนร้อยละสองของราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่เปลี่ยนแปลงไปจากที่ได้ตกลงทำสัญญาซื้อขายเช่นเดียวกับกรณีที่ขอหารือตามข้อ ๑ ด้วยหรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทน กทพ. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๕^๑ และมาตรา ๒๖^๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้ในระหว่างการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน หากเจ้าของตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ให้พนักงาน

^๑มาตรา ๒๕ ในระหว่างการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ เมื่อคณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ ประกาศกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายและกำหนดเงินค่าทดแทนได้ในราคาที่ไม่เกินราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการดังกล่าวกำหนด

หากเจ้าของตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าของโดยเร็วตามแบบที่เจ้าหน้าที่กำหนด และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงิน

^๒มาตรา ๒๖ ในการดำเนินการซื้อขายตามมาตรา ๒๕ ให้นำความในมาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ และส่วนที่ ๔ เงินค่าทดแทน มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่เจ้าของตกลงซื้อขายตามมาตรา ๒๕ ให้เพิ่มเงินค่าทดแทนอีกร้อยละสองของราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ กำหนด

การจ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นไม่ตัดสิทธิในการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้

เจ้าหน้าที่จัดทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าของโดยเร็วและให้พนักงานเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของ โดยในการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของนั้น ให้เพิ่มเงินค่าทดแทนอีกร้อยละสองของราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ กำหนด เงินค่าทดแทนที่เพิ่มอีกร้อยละสองตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง ดังกล่าว จึงเป็นราคาซื้อขายที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ตกลงทำสัญญาซื้อขายกับพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อภายหลังผลการรังวัดของกรมที่ดินทำให้ที่ดินที่ถูกเวนคืนมีเนื้อที่เพิ่มขึ้น กทพ. จึงมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าที่ดินตามราคาที่ตกลงที่ได้จ่ายให้แก่เจ้าของที่ดินไปแล้ว เว้นแต่ กทพ. จะมีสิทธิไม่ซื้อที่ดินส่วนที่เกินมานั้นได้ตามกฎหมาย แม้วัตถุประสงค์ในการให้เพิ่มราคาอีกร้อยละสอง เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ถูกเวนคืนตกลงซื้อขายกับ กทพ. โดยไม่ต้องดำเนินการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งอาจต้องใช้เวลาและค่าใช้จ่ายเกินจำนวนที่เพิ่มขึ้นร้อยละสองดังกล่าว แต่เมื่อ กทพ. ได้ตกลงซื้อในราคาดังกล่าวแล้ว จึงไม่ใช่วิสัยของ กทพ. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะบิดพลิ้วกับประชาชนหรือเอารัดเอาเปรียบ เพียงเพราะเจ้าของที่ดินได้ทำสัญญาแล้ว สำหรับในกรณีที่ที่ดินมีจำนวนลดลง และเจ้าของที่ดินก็ต้องคืนเงินค่าที่ดินส่วนเกินให้ กทพ. เจ้าของที่ดินก็ย่อมต้องคืนตามราคาที่ได้รับไปจาก กทพ. เช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นไปตามหลักแห่งความเป็นธรรม และเมื่อได้พิจารณาให้ความเห็นปัญหาในประเด็นที่หนึ่งแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องพิจารณาปัญหาในประเด็นที่สอง ซึ่งเป็นปัญหาเดียวกันอีก

(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๖๔