

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินในเขตทางถนนพุทธมณฑลสาย ๑

กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๔๐๐๐/๔๘๔๙ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรุงเทพมหานครขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินในเขตทางถนนพุทธมณฑลสาย ๑ ซึ่งเดิมคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยวินิจฉัยให้ความเห็นในบันทึกเรื่อง การจะซื้อจะขายที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างถนนโครงการพุทธมณฑล (เรื่องเสร็จที่ ๑๘/๒๕๓๘) อันเป็นปัญหาข้อหารือของกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างถนนโครงการพุทธมณฑล ในประเด็นว่า ที่ดินที่ทางราชการได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายและจ่ายเงินค่าที่ดินงวดแรกร้อยละเจ็ดสิบห้าไปแล้วเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ - ๒๕๐๙ ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือทางหลวงเทศบาลหรือถนนสาธารณะแล้วหรือไม่ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงตามกรณีข้อหารือปรากฏว่ามีเพียงการทำสัญญาจะซื้อจะขายและจ่ายค่าที่ดินไปแล้วเพียงบางส่วนแต่ยังไม่ครบถ้วน โดยยังมีได้มีการทำสัญญาซื้อขาย และยังมีได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่กรรมสิทธิ์ที่ดินของผู้จะขายจึงยังไม่โอนไปยังผู้จะซื้อตามมาตรา ๔๕๖ ประกอบกับมาตรา ๑๒๙๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ยังเป็นกรณีที่ไม้อาจใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาจะซื้อจะขายดังกล่าวต่อไปได้ เนื่องจากล่วงเลยกำหนดสิบปีตามนัยมาตรา ๑๙๓/๓๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย ที่ดินดังกล่าวจึงไม่ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและไม่ตกเป็นทางหลวงเทศบาลหรือถนนสาธารณะประโยชน์แต่อย่างใด

ต่อมา นายยิ้ม เพียนศรี และพวก ได้ร้องทุกข์เกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินโครงการพุทธมณฑลสาย ๑ ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) เกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินในการสร้างถนนโครงการพุทธมณฑลสาย ๑ โดยอ้างความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ดังกล่าวข้างต้น และเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว เรื่องร้องทุกข์ของนายยิ้ม เพียนศรี และพวก ได้โอนไปอยู่ในการพิจารณาของศาลปกครอง

เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๔๔ กรุงเทพมหานครได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งกรุงเทพมหานครว่า เรื่องนี้ได้ดำเนินการจนกลายเป็นคดีในศาลปกครอง จึงเป็นกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ตามข้อ ๙

(๑) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกาจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล เว้นแต่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือมีคำสั่งเป็นการภายในให้พิจารณา

ในเดือนมิถุนายน ๒๕๕๕ ศาลปกครองกลางได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๑๓/๒๕๕๕ และคำวินิจฉัยที่ ๑๑๔/๒๕๕๕ วินิจฉัยว่า คดีดังกล่าวมิใช่เป็นคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีใช่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีคำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลแพ่ง และเมื่อศาลแพ่งรับโอนคดีมาจากศาลปกครองแล้ว ปรากฏว่าโจทก์ (นายยิ้ม เพียนศรี กับพวก) ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินได้ยื่นคำร้องขอถอนฟ้องคดี เนื่องจากไม่มีความประสงค์จะฟ้องคดีนี้ที่ศาลแพ่ง และกรุงเทพมหานครก็ได้คัดค้านคำร้องดังกล่าวแต่อย่างไร ศาลแพ่งจึงได้มีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ต่อมา ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล สายถนนพุทธมณฑลสาย ๑ พ.ศ. ๒๕๕๖ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ เจ้าของที่ดินบางรายซึ่งได้รับค่าทดแทนที่ดินไปร้อยละเจ็ดสิบห้าเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ – ๒๕๐๙ ประสงค์จะขอรับเงินค่าทดแทนที่ดินใหม่เต็มทั้งจำนวนในราคาปัจจุบัน แต่กรุงเทพมหานครประสงค์จะจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ยังค้างจ่ายในราคาปัจจุบัน เนื่องจากเห็นว่า ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๗๒๗/๒๕๕๓ ซึ่งเป็นการฟ้องขอรับเงินค่าทดแทนที่ดินโครงการก่อสร้างถนนพุทธมณฑลสายอีกชิ้นนั้น ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า การที่เจ้าของที่ดินได้ยินยอมเห็นชอบกับเงินค่าทดแทนที่ราชการกำหนดให้แล้ว จึงยินยอมสละที่ดินซึ่งอยู่ในแนวเขตถนนให้เป็นทางสาธารณะโดยไม่เคยเข้ายุ่งเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวอีกเลย ทำให้ที่ดินนั้นตกเป็นทางสาธารณะประโยชน์และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา เจ้าของที่ดินหรือทายาทไม่อาจเรียกให้ใช้ค่าที่ดินตามราคาปัจจุบันได้

กรุงเทพมหานครเห็นว่า เนื่องจากนายยิ้ม เพียนศรี กับพวก ได้ยื่นคำร้องขอถอนฟ้องคดีต่อศาลแพ่ง จึงยังไม่มีข้อยุติในประเด็นข้อกฎหมายที่กรุงเทพมหานครได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวน ประกอบกับในขณะนี้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล สายถนนพุทธมณฑลสาย ๑ พ.ศ. ๒๕๕๖ ใช้บังคับแล้ว ดังนั้น เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการจ่ายค่าทดแทนที่ดินสำหรับกรณีที่ดินที่เคยทำสัญญาจะซื้อจะขายกับทางราชการไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ – ๒๕๐๙ รวมทั้งแปลงแบ่งแยกจากแปลงที่ได้ทำสัญญาไว้แล้ว จะจ่ายเงินค่าทดแทนเช่นใด กรุงเทพมหานครจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. กรณีเจ้าของที่ดินที่ได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายกับทางราชการไว้เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๐๘ – ๒๕๐๙ และได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินงวดแรกจำนวนร้อยละเจ็ดสิบห้าไปแล้ว

ปัจจุบันยังคงค้างจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินงวดที่สองอีกร้อยละยี่สิบห้า จะยังมีผลผูกพันคู่สัญญาหรือไม่

๒. ขณะนี้ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล สายถนนพุทธมณฑลสาย ๑ พ.ศ. ๒๕๔๖ ใช้บังคับ การจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินแปลงที่เคยทำสัญญาจะซื้อจะขาย รวมทั้งแปลงที่แบ่งแยกภายหลังการทำสัญญาจะซื้อจะขายและได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินงวดแรกจำนวนร้อยละเจ็ดสิบห้าไปแล้ว ปัจจุบันยังคงค้างจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินงวดที่สองอีกร้อยละยี่สิบห้า จะจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินอย่างไร เพียงใด จะจ่ายเพียงงวดที่สองจำนวนร้อยละยี่สิบห้า หรือจ่ายใหม่เต็มจำนวน และจะยึดถือคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐานในการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาหรือของกรุงเทพมหานครโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังนี้

เดิมการสร้างถนนโครงการพุทธมณฑลอยู่ในความรับผิดชอบดำเนินการของกรมการศาสนา โดยได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอยานนาวา อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร อำเภอบางขุนเทียน อำเภอธนบุรี อำเภอบางกอกน้อย อำเภอดุสิต อำเภอภาษีเจริญ กิ่งอำเภอนนทบุรี จังหวัดธนบุรี อำเภอบางกรวย อำเภอบางใหญ่ อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร อำเภอสามพราน และอำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ต่อมา ได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๒ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๑ ขยายอายุพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เดียวกันอีกสองฉบับ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ และ พ.ศ. ๒๕๐๙ ใช้บังคับต่อเนื่องกันมาโดยตลอด อันมีผลทำให้การกำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อเวนคืนตามโครงการดังกล่าว บังคับใช้ตามกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๗ จนถึงวันที่ ๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๒ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ปรากฏว่า ตั้งแต่มีการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้มีเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานรับผิดชอบการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินตลอดจนก่อสร้างถนนสายต่างๆ

เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๗ กรุงเทพมหานครได้รับมอบหมายงานจัดกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างถนนโครงการพุทธมณฑล ในถนนพุทธมณฑลสาย ๑ สาย ๒ สาย ๓ และสายอักษะ ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครจากกรมการปกครองและกรมการศาสนา ซึ่งในขณะนั้นพระราชกฤษฎีกาฉบับสุดท้ายสิ้นสุดอายุการใช้บังคับแล้ว และจากการตรวจสอบเอกสารการจัดกรรมสิทธิ์ก่อนที่กรุงเทพมหานครรับมอบหมาย พบว่ามีการเจรจาตกลงจะซื้อขายที่ดินกับเจ้าของที่ดินส่วนหนึ่งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ - ๒๕๐๙ โดยทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินและเจ้าของที่ดินได้รับ

เงินค่าทดแทนที่ดินไปก่อนร้อยละเจ็ดสิบห้า ส่วนที่เหลือจะได้รับต่อเมื่อได้ทำการรังวัดแบ่งแยกโฉนดที่ดินส่วนที่ถูกตัดถนนตามโครงการจดทะเบียนเป็นสาธารณประโยชน์หรือทางหลวงแล้ว

จากนั้น กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการงานจัดกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างถนนโครงการพุทธมณฑลดังกล่าวมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน ปรากฏว่าได้ดำเนินการให้เจ้าของที่ดินที่ทำสัญญาจะซื้อจะขายเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ - ๒๕๐๙ ทำการรังวัดแบ่งแยกส่วนที่ถูกตัดถนนไปได้แล้วจำนวนหนึ่ง โดยกรุงเทพมหานครได้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินในส่วนที่ยังค้างอยู่จำนวนร้อยละยี่สิบห้า แต่ยังคงมีเจ้าของที่ดินบางรายไม่ยินยอมให้กรุงเทพมหานครเข้าดำเนินการใด ๆ ในที่ดิน และไม่ตกลงรับราคาค่าทดแทนที่ดินที่เหลือร้อยละยี่สิบห้าตามสัญญาจะซื้อจะขาย

ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล สายถนนพุทธมณฑลสาย ๑ พ.ศ. ๒๕๔๖ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้นมา เพื่อกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล สายถนนพุทธมณฑลสาย ๑ ในท้องที่แขวงฉิมพลี แขวงบางระมาด แขวงบางพรหม แขวงบางเขื่อนขันธ์ เขตตลิ่งชัน แขวงคลองขวาง แขวงบางด้วน แขวงบางหว้า เขตภาษีเจริญ และแขวงบางแคเหนือ เขตบางแค กรุงเทพมหานคร โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน ซึ่งปรากฏว่าบริเวณที่จะเวนคืนดังกล่าวเกือบทั้งหมดเป็นส่วนหนึ่งของโครงการตามพระราชกฤษฎีกาที่ประกาศใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๙

กรณีจึงมีปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่เคยทำสัญญาจะซื้อจะขายกับทางราชการไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ - ๒๕๐๙ รวมทั้งแปลงแบ่งแยกจากแปลงที่ได้ทำสัญญาไว้แล้วให้แก่เจ้าของที่ดิน เนื่องจากเป็นที่ดินที่อยู่ในแนวเขตทางถนนพุทธมณฑลสาย ๑ ตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๔๖ ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า มีประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาคือ กรณีที่ทางราชการได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายกับเจ้าของที่ดินไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ - ๒๕๐๙ และได้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินงวดแรกจำนวนร้อยละเจ็ดสิบห้าไปแล้ว ปัจจุบันยังคงค้างจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินงวดที่สองอีกร้อยละยี่สิบห้า นั้น กรรมสิทธิ์ในที่ดินโอนไปยังผู้ซื้อหรือไม่ และสัญญาจะซื้อจะขายดังกล่าวยังมีผลผูกพันคู่สัญญาหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ที่ดินตามกรณีข้อหาหรืออยู่ในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑล ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑล อันเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ เพื่อให้

^๑ มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลได้ตกลงจะกระทำการใดดังกล่าวในมาตรา ๕ แต่ยังไม่ได้กระทำการสำรวจที่ดินที่จะเวนคืนให้แน่นอน จะได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนนั้นขึ้นฉบับหนึ่งในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(ก) ความประสงค์ที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

เจ้าหน้าที่มีอำนาจทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนได้ ซึ่งมีผลใช้บังคับมาตามลำดับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๑๒ แต่การเวนคืน^๒ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งใช้บังคับในเวลานั้น กำหนดไว้แตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบัน เนื่องจากมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้รัฐอาจได้อสังหาริมทรัพย์มาเพื่อกิจการที่บัญญัติไว้โดยการตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นได้ ไม่จำเป็นต้องดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้บังคับโดยเด็ดขาดว่ารัฐจะได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ด้วยการออกกฎหมายเวนคืนเพียงอย่างเดียว โดยที่การออกกฎหมายเวนคืนที่ดินในเวลานั้นจะกระทำได้แต่เฉพาะในกรณีที่มิได้มีการตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น และปรากฏว่าไม่มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาลักษณะเดียวกันอีก รวมทั้งมิได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับในพื้นที่ดังกล่าวในเวลาต่อมา ดังนั้น การเจรจาซื้อขายที่ดินโดยการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินในการดำเนินการจัดสร้างถนนโครงการพุทธมณฑล ทางราชการจึงมีอำนาจกระทำได้ กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวโอนไปยังผู้จะซื้อหรือไม่ และสัญญาจะซื้อจะขายยังมีผลบังคับตามกฎหมายหรือไม่ ตามกรณีข้อหาหรือมานี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีเพียงการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินโดยมีการจ่ายค่าที่ดินไปเพียงบางส่วนตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๘ – ๒๕๐๙ แต่ยังไม่ครบถ้วน และยังมีได้ทำสัญญาซื้อขายและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ กรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงยังไม่โอนไปยังผู้จะซื้อตามมาตรา ๔๕๖^๔ ประกอบกับมาตรา ๑๒๙๙^๕ แห่งประมวลกฎหมาย

(ข) เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(ค) กำหนดเขตที่ดินที่ต้องเวนคืน

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่คิดว่าจะต้องเวนคืน และแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น ติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังที่กล่าวมานี้ให้ถือว่าเป็นส่วนแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นนี้มีอายุสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินห้าปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็น เพื่อทำการสำรวจที่ดินที่เจาะจงต้องเวนคืนนั้น

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การเวนคืน” หมายความว่า การบังคับเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัตินี้

๓๑๓

๓๑๓

^๓ มาตรา ๕ อสังหาริมทรัพย์ซึ่งรัฐต้องการเพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นนั้น เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้เวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

^๔ มาตรา ๔๕๖ การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ วัณว่าเป็นโมฆะ วิธีนี้ให้ใช้ถึงซื้อขายเรือกำปั่นหรือเรือมีระวางตั้งแต่หกตันขึ้นไป เรือกลไฟหรือเรือยนต์มีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป ทั้งซื้อขายแพและสัตว์พาหนะด้วย

แพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาจะซื้อจะขายได้ เนื่องจากล่วงเลยกำหนดระยะเวลาสิบปีตามความในมาตรา ๑๙๓/๓๐^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินดังกล่าวจึงไม่ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และไม่เป็นถนนสาธารณะแต่อย่างใด ซึ่งเป็นแนวทางที่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ที่ได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๘/๒๕๓๘^๗

อย่างไรก็ดี หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อครบกำหนดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องให้คู่สัญญาชำระหนี้ตามสัญญาจะซื้อจะขายแล้ว คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ขอปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญาจะซื้อจะขาย อันเป็นการสละประโยชน์แห่งอายุความตามมาตรา ๑๙๓/๒๔^๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น มีการจดทะเบียนสิทธิแบ่งหักเป็นที่สาธารณะประโยชน์ และเมื่อคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งยอมรับ ย่อมเป็นการก่อตั้งสิทธิเรียกร้องขึ้นใหม่ จึงเริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไปตามมาตรา ๑๙๓/๑๒^๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น จึงมีความเห็นเพิ่มเติมว่า

(๑) หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการสร้างถนนในที่ดินนั้นแล้ว หรือมีพฤติการณ์อื่นใด ที่แสดงว่าเจ้าของที่ดินได้ยินยอมให้ทางราชการเข้าใช้ที่ดินนั้นโดยแจ้งชัดหรือโดยปริยาย อันถือได้ว่าเป็นการอุทิศหรือสละที่ดินโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ แม้ยังมิได้มีการจดทะเบียนโอน

อนึ่ง สัญญาจะขายหรือจะซื้อทรัพย์สินอย่างใด ๆ ดังว่ามานี้ก็ดี คำมั่นในการซื้อขายทรัพย์สิน เช่นว่านั้นก็ดี ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายผู้ต้องรับผิดชอบสำคัญ หรือได้วางประจำไว้ หรือได้ชำระหนี้บางส่วนแล้ว ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่

บทบัญญัติที่กล่าวมาในวรรคก่อนนี้ ท่านให้ใช้บังคับถึงสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ซึ่งตกลงกันเป็นราคาห้ำห้อยบาท หรือกว่านั้นขึ้นไปด้วย

^๔ มาตรา ๑๒๔๙ ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ท่านว่าการได้มาโดยนิติกรรมซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่บริบูรณ์ เว้นแต่นิติกรรมจะได้ทำเป็นหนังสือและได้จดทะเบียนการได้มากับพนักงานเจ้าหน้าที่

ถ้ามีผู้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยทางอื่นนอกจากนิติกรรม สิทธิของผู้ได้มานั้น ถ้ายังมีได้จดทะเบียนไว้ ท่านว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไม่ได้ และสิทธิอื่นยังมีได้จดทะเบียนนั้น มิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้ว

^๖ มาตรา ๑๙๓/๓๐ อายุความนั้น ถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้ โดยเฉพาะ ให้มีกำหนดสิบปี

^๗ บันทึก เรื่อง การจะซื้อจะขายที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างถนนโครงการพุทธมณฑล ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๒๖ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๓๘ (เรื่องเสร็จที่ ๑๘/๒๕๓๘)

^๘ มาตรา ๑๙๓/๒๔ เมื่ออายุความครบกำหนดแล้ว ลูกหนี้จะสละประโยชน์แห่งอายุความนั้นเสียก็ได้ แต่การสละประโยชน์เช่นว่านี้ไม่มีผลกระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลภายนอกหรือผู้ด้าประกัน

^๙ มาตรา ๑๙๓/๑๒ อายุความให้เริ่มนับแต่ขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไป ถ้าเป็นสิทธิเรียกร้องให้ตนเวนกระทำการอย่างใด ให้เริ่มนับแต่เวลาแรกที่ฝ่าฝืนกระทำการนั้น

กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่ดินนั้นก็ตกเป็นถนนสาธารณะและสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันทันที

(๒) กรณีที่มีการทำสัญญาจะซื้อจะขายและได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินไปบางส่วน แล้วต่อมาอายุความของสิทธิเรียกร้องตามสัญญาจะซื้อจะขายสิ้นสุดลง หากมีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญาจะซื้อจะขาย และคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งยินยอมรับการชำระหนี้ดังกล่าว ย่อมเป็นการก่อตั้งสิทธิเรียกร้องขึ้นใหม่ สิทธิเรียกร้องในเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ยังค้างจ่ายอยู่อีกร้อยละยี่สิบห้าก็นั้นก็อาจจะมีขึ้นได้ ทั้งนี้ รัฐสามารถพิจารณาจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินที่ยังค้างจ่ายอยู่ให้แก่เจ้าของที่ดินได้ตามหลักแห่งความเป็นธรรม

(๓) กรณีที่มีการทำสัญญาจะซื้อจะขายและได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินไปบางส่วน แล้ว และต่อมาอายุความของสิทธิเรียกร้องตามสัญญาจะซื้อจะขายสิ้นสุดลง หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์อื่นใดตาม (๑) หรือ (๒) กรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมยังไม่โอนไปยังผู้จะซื้อตามมาตรา ๔๕๖^{๙๐} ประกอบกับมาตรา ๑๒๙๙^{๙๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาจะซื้อจะขายดังกล่าวได้ เนื่องจากล่วงเลยกำหนดระยะเวลาสิบปีตามมาตรา ๑๙๓/๓๐^{๙๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินดังกล่าวจึงไม่ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและไม่เป็นถนนสาธารณะแต่อย่างใด และในขณะนี้ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล สายถนนพุทธมณฑลสาย ๑ พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้ว การจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า เมื่อพิจารณาหนังสือสัญญาจะซื้อจะขายที่ได้มีการจัดทำขึ้นระหว่างทางราชการกับเอกชนเพื่อสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑลเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ - ๒๕๐๙ แล้ว แม้ชื่อของสัญญาจะระบุว่าเป็นสัญญาจะซื้อจะขาย แต่ข้อความของสัญญาข้อ ๑ มีการระบุไว้ว่า “ผู้ขายยินยอมตกลงขายที่ดินดังระบุไว้ในสัญญานี้ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ขายโดยเด็ดขาด และปราศจากภาระผูกพันใด ๆ ทั้งสิ้น ... ให้แก่ผู้ซื้อเพื่อจัดสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑล...” และข้อ ๓ ที่ระบุไว้ว่า “นับแต่วันทำสัญญานี้เป็นต้นไป ผู้ซื้อจะมีสิทธิเข้าดูแลสถานที่ได้ทันทีและผู้ขายยอมให้ผู้ซื้อหรือผู้แทนผู้ซื้อเข้าจัดการสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑลได้” รวมทั้งข้อ ๕ ที่ระบุว่า “หากผู้ขายผิดสัญญานี้ประการหนึ่งประการใด ผู้ขายยินยอมให้ผู้ซื้อเข้าจัดการสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑลได้ และเรียกค่าเสียหายได้ทุกประการ” ข้อความเหล่านี้ย่อมแสดงว่า สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินดังกล่าวเป็นการตกลงทำสัญญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำในนามของหน่วยงานของรัฐ มิใช่กระทำในนามส่วนบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทางราชการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ในการสร้างถนนอันเป็นการจัดทำสาธารณูปโภคที่ประชาชนเป็นผู้ใช้และได้รับประโยชน์โดยตรง และหากเอกชนเจ้าของที่ดินไม่ยอมขาย ทางราชการก็จะดำเนินการใช้อำนาจ

^{๙๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๙๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๙๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

มหาชนในการออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินต่อไป สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

การตกลงทำสัญญาจะซื้อจะขายดังกล่าว รัฐมิได้มีเจตนาเพียงให้เอกชนทราบว่ามีรัฐประสงค์จะซื้อจะขายที่ดินเท่านั้น แต่เป็นการแจ้งให้เอกชนเจ้าของที่ดินรับทราบการดำเนินการของทางราชการด้วย เมื่อมีการตกลงทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินกับเจ้าของที่ดินรายใดจึงเท่ากับว่าเจ้าของที่ดินแสดงเจตนายินยอมให้ที่ดินตกเป็นของทางราชการแล้ว โดยเจ้าของที่ดินนั้นรับเงินค่าทดแทนที่ดินร้อยละเจ็ดสิบห้าเป็นการล่วงหน้าไปก่อน ที่ดินตามสัญญาจะซื้อจะขายจึงตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและถนนสาธารณะไปแล้วนับแต่วันที่ได้มีการทำสัญญาจะซื้อจะขาย ส่วนที่เกี่ยวกับการแบ่งแยกโฉนดรังวัดหักเป็นที่ดินเพื่อสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑลนั้น เป็นเพียงการปฏิบัติตามข้อสัญญาที่คู่สัญญาได้ตกลงกันว่าจะไปดำเนินการในภายหลังเท่านั้น มิได้มีผลต่อสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่เกิดขึ้นแล้วแต่ประการใด เมื่อที่ดินตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและเป็นถนนสาธารณะแล้ว ทางราชการก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาด้วยเช่นกัน กล่าวคือยังผูกพันที่จะต้องชำระเงินค่าทดแทนที่ดินที่ยังคงค้างจ่ายร้อยละยี่สิบห้าอยู่ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๗๒๗/๒๕๔๓

สำหรับประเด็นปัญหาที่ว่า ในขณะนี้ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล สายถนนพุทธมณฑลสาย ๑ พ.ศ. ๒๕๔๖ ใช้บังคับแล้ว การจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินแปลงซึ่งเคยทำสัญญาจะซื้อจะขาย รวมทั้งแปลงที่แบ่งแยกภายหลังการทำสัญญาจะซื้อจะขาย และได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินงวดแรกร้อยละเจ็ดสิบห้าไปแล้วโดยยังคงค้างจ่ายงวดที่สองร้อยละยี่สิบห้า นั้น กรุงเทพมหานครต้องจ่ายเงินค่าทดแทนเพียงงวดที่สองที่เหลืออยู่ร้อยละยี่สิบห้า หรือจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินใหม่เต็มจำนวน และจะยึดถือคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐานในการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินได้หรือไม่ อย่างไร นั้น ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ที่ดินดังกล่าวตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและเป็นถนนสาธารณะแล้ว จึงไม่อยู่ในบังคับของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล สายถนนพุทธมณฑลสาย ๑ พ.ศ. ๒๕๔๖

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ปัญหาข้อหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อกรจ่ายเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐ สมควรที่จะได้มีการพิจารณาโดยรอบคอบ จึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒^{๑๓} แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วย

^{๑๓} ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีอาวุโสที่สุดเป็นประธานในที่ประชุมและต้องมีกรรมการกฤษฎีกามาประชุมไม่น้อยกว่าหกคน โดยต้องเป็นกรรมการกฤษฎีกาจากทุกคณะที่ได้เชิญประชุม จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการวินิจฉัยประเด็นสำคัญประธานในที่ประชุมจะให้หรือการวินิจฉัยประเด็นนั้นจนกว่าจะมีกรรมการกฤษฎีกามาประชุมมากกว่าหกคนก็ได้

การประชุมกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๗ ร่วมกันเป็นกรณีพิเศษเพื่อพิจารณาปัญหาข้อหาข้อนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาข้อข้างต้น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

กรณีข้อหาข้อนี้ มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยให้ความเห็นเฉพาะประเด็นว่า การที่ทางราชการได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินกับเจ้าของที่ดินเอกชนเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๕๐๘ – ๒๕๐๙ กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวตกเป็นถนนสาธารณะและสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินที่กระทำขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ – ๒๕๐๙ นั้น แม้จะเรียกชื่อเป็นสัญญาจะซื้อจะขายก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาข้อความในสัญญาข้อ ๑^๙ ข้อ ๓^๔ และข้อ ๕^๖ แล้ว เห็นได้ชัดเจนว่า เป็นความตกลงทำการซื้อขายที่ดินระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนเพื่อสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑล จึงเป็นสัญญาทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทางราชการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ในการสร้างถนนอันเป็นการจัดทำสาธารณูปโภคที่ประชาชนเป็นผู้ใช้และได้รับประโยชน์โดยตรง ดังนั้น เมื่อได้มีการตกลงทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินกับเจ้าของที่ดินรายใดที่มีข้อความชัดเจนว่าให้ทางราชการเข้าครอบครองและจัดสร้างถนนตามโครงการได้ทันที ย่อมหมายความว่า เจ้าของที่ดินรายนั้นมีเจตนาสละกรรมสิทธิ์และยินยอมให้ที่ดินนั้นตกเป็นถนนสาธารณะ โดยทางราชการสามารถเข้าก่อสร้างได้ทันที ที่ดินตามสัญญาจะซื้อจะขายดังกล่าวจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนับแต่วันที่ได้มีการแสดงเจตนาในสัญญาจะซื้อจะขาย การดำเนินการรังวัดหักเป็นที่ดินเพื่อสร้างถนนในภายหลังเป็นเพียงการปฏิบัติตามข้อสัญญาที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้เท่านั้น มิได้มีผลต่อสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไปแล้วแต่ประการใด

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๗) จึงเห็นพ้องกับความเห็นของกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๗ ฝ่ายที่สองว่าที่ดินตามสัญญาจะซื้อจะขายที่กระทำขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ – ๒๕๐๙ ตกเป็นถนนสาธารณะ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว โดยมีความเห็นเพิ่มเติมด้วยว่า ทางราชการยังคงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญา และผูกพันในการที่จะต้องชำระเงินค่าทดแทนที่ดินที่ยังคงค้างจ่ายร้อยละสิบห้า แต่อย่างไรก็ดี กรณีปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่า การที่เจ้าของที่ดินได้รับเงินส่วนที่เหลือร้อยละสิบห้าล่าช้าเกินควรนั้น ทางราชการก็มีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย ดังนั้น การจ่ายเงินค่า

^{๑๙} ข้อ ๑ ผู้ขายยินยอมตกลงขายที่ดินดังระบุไว้ในสัญญานี้ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ขายโดยเด็ดขาด และปราศจากภาระผูกพันใดๆ ทั้งสิ้น ให้แก่ผู้ซื้อเพื่อจัดสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑล

^{๓๔} ข้อ ๓ นับแต่วันทำสัญญานี้เป็นต้นไป ผู้ซื้อจะมีสิทธิเข้าดูแลสถานที่ได้ทันทีและผู้ขายยอมให้ผู้ซื้อหรือผู้แทนผู้ซื้อเข้าจัดการสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑลได้

^{๖๖} ข้อ ๕ หากผู้ขายผิดสัญญานี้ประการหนึ่งประการใด ผู้ขายยินยอมให้ผู้ซื้อเข้าจัดการสร้างถนนตามโครงการพุทธมณฑลได้ และเรียกค่าเสียหายได้ทุกประการ

ทดแทนที่ดินร้อยละสิบห้าส่วนที่เหลือแก่เจ้าของที่ดิน จึงต้องพิจารณากำหนดให้เป็นอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงความเสี่ยงจากการได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินล่าช้าประกอบด้วย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๗