

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์
พ.ศ. ๒๕๖๒

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๒๐๙/๙๓๖๗ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๙ ประกอบกับมาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ในสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทน โดยมีคำขอเพิ่มเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา ๒๕ และมีคำขออุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง ด้วย ซึ่งผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนมีสองแนวทาง กล่าวคือ **แนวทางที่หนึ่ง** เพิ่มเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา ๒๕ และเพิ่มเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง เนื่องจากเห็นว่า มาตรา ๔๙ บัญญัติให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๐ ผู้ใดไม่พอใจเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา ๒๕ และเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๔๙ และหากราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นเพิ่มหรือลดก็ย่อมทำให้เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมเพิ่มหรือลดไปในทิศทางเดียวกัน **แนวทางที่สอง** เพิ่มเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา ๒๕ แต่ไม่เพิ่มเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง เนื่องจากเห็นว่า มาตรา ๒๖ วรรคสอง ที่บัญญัติให้เพิ่มเงินค่าทดแทนอีกร้อยละสองของราคาอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดนั้น เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อจูงใจให้ผู้ถูกเวนคืนตกลงทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าหน้าที่ ซึ่งเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นเรื่องที่ยุติในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นแล้ว เพราะฉะนั้นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนจึงไม่ควรก้าวล่วงไปพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง

ประเด็นที่สอง กรณีผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทน โดยมีคำขอเพิ่มเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา ๒๕ แต่ไม่ได้มีคำขออุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง ซึ่งผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนมีสองแนวทาง กล่าวคือ **แนวทางที่หนึ่ง** เพิ่มเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา ๒๕ และเพิ่มเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง เนื่องจากเห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนย่อมมีอำนาจตามกฎหมายที่จะพิจารณาเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖

วรรคสอง ได้ แม้ไม่ได้ปรากฏอยู่ในคำขออุทธรณ์ เนื่องจากเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นเงินที่ผู้ถูกเวนคืนพึงจะได้รับตามที่กำหนดในมาตรา ๒๖ วรรคสอง **แนวทางที่สอง** เพิ่มเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา ๒๕ แต่ไม่เพิ่มเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง เนื่องจากเห็นว่า เมื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมีได้อุทธรณ์ขอเพิ่มเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง จึงไม่อาจพิจารณาให้ได้

กระทรวงคมนาคมจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายทั้งสองประเด็นว่า แนวทางใดในสองประเด็นดังกล่าวเป็นแนวทางที่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงคมนาคม โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทน โดยมีคำขอเพิ่มเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา ๒๕ และมีคำขอเพิ่มเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนจะพิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง ให้แก่ผู้อุทธรณ์ ตามสัดส่วนของเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ ที่ได้รับเพิ่มขึ้น ได้หรือไม่ เห็นว่า การเพิ่มเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖^๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีวัตถุประสงค์เพื่อจูงใจให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ตกลงทำสัญญาซื้อขาย เพื่อให้รัฐจะได้ไม่ต้องตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และสามารถเข้าใช้ที่ดินได้โดยเร็ว โดยเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมดังกล่าวคำนวณในอัตราร้อยละสองของราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๑๙^๒ กำหนด ซึ่งเป็นการกำหนดอัตรา

^๑มาตรา ๒๖ ในการดำเนินการซื้อขายตามมาตรา ๒๕ ให้นำความในมาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ และส่วนที่ ๔ เงินค่าทดแทน มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่เจ้าของตกลงซื้อขายตามมาตรา ๒๕ ให้เพิ่มเงินค่าทดแทนอีกร้อยละสองของราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ กำหนด

การจ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นไม่ตัดสิทธิในการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้

^๒มาตรา ๑๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต และผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทน

ในกรณีที่มีความจำเป็น เจ้าหน้าที่อาจพิจารณาแต่งตั้งผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย

(มีต่อหน้าถัดไป)

และฐานที่ใช้ในการคำนวณเป็นการตายตัว เจ้าของอสังหาริมทรัพย์จึงไม่สามารถอุทธรณ์เพื่อเปลี่ยนแปลงอัตราหรือฐานที่ใช้ในการคำนวณได้

สำหรับการอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๙^๓ ที่บัญญัติให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนมีสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖^๔ วรรคสอง ได้นั้น หมายความว่า การอุทธรณ์กรณีไม่ได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง หรือได้รับแล้วแต่ไม่ครบถ้วนตามจำนวนที่กำหนดตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง มิได้หมายความว่า ให้อุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมให้มีจำนวนแตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ วรรคสอง ดังนั้น ในกรณีที่มีผู้อุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา ๒๕^๕ โดยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง ด้วย และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้พิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา ๒๕ ให้แก่

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

ผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องตามวรรคหนึ่ง หมายถึงผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอสังหาริมทรัพย์อยู่ในแนวเขตพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ ถ้าแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนครอบคลุมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง เมื่อจะพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนหรือปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ให้ผู้บริหารท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง หมายถึงเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ให้นำความในวรรคสามมาใช้บังคับกับกรณีที่ดินที่จะเวนคืนครอบคลุมท้องที่มากกว่าหนึ่งอำเภอด้วยโดยอนุโลม

^๓มาตรา ๔๙ ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๔๐ ผู้ใดไม่พอใจเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา ๒๕ และเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง เงินค่าทดแทนที่ได้รับหรือวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเงินจากเจ้าหน้าที่หรือรับเงินที่วางไว้ แล้วแต่กรณี

การพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการชั้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์และให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นจากคณะกรรมการดังกล่าว

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น คณะกรรมการไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการเสนอรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาขยายระยะเวลาออกไปอีกก็ได้ แต่ต้องเสนอต่อรัฐมนตรีก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคสอง และรัฐมนตรีจะอนุญาตให้ขยายครั้งเดียวหรือหลายครั้งก็ได้แต่เมื่อรวมเวลาที่ขยายแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคสอง

ในการดำเนินการตามวรรคสอง รัฐมนตรีจะวางระเบียบกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนก็ได้

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕มาตรา ๒๕ ในระหว่างการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ เมื่อคณะกรรมการตามมาตรา ๑๙ ประกาศกำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเจรจาตกลงซื้อขายและกำหนดเงินค่าทดแทนได้ในราคาที่ไม่เกินราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการดังกล่าวกำหนด

หากเจ้าของตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำสัญญาซื้อขายกับเจ้าของโดยเร็วตามแบบที่เจ้าหน้าที่กำหนด และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันทำสัญญาซื้อขาย ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงิน

ผู้อุทธรณ์แล้ว ก็ไม่อาจพิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง ให้แก่ผู้อุทธรณ์ได้ เนื่องจากกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนพิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา ๒๕^๖ ให้แก่ผู้อุทธรณ์นั้น มิใช่เป็นราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๑๙^๗ กำหนดอันเป็นฐานสำหรับคิดอัตราร้อยละสองที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖^๘ วรรคสอง

ประเด็นที่สอง กรณีผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้สิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทน โดยมีคำขอเพิ่มเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา ๒๕ แต่มิได้มีคำขอเพิ่มเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนจะพิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง ให้แก่ผู้อุทธรณ์ ตามสัดส่วนของเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ ที่ได้รับเพิ่มขึ้น ได้หรือไม่ เห็นว่า ไม่ว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนจะพิจารณาเพิ่มเงินค่าทดแทนที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายตามมาตรา ๒๕ มากน้อยเพียงใด คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนก็ไม่มีอำนาจที่จะเพิ่มเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมให้ผิดไปจากอัตราและฐานที่ใช้ในการคำนวณตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ วรรคสอง ได้ อย่างไรก็ตาม โดยที่เงินค่าทดแทนเพิ่มเติมตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง เป็นเงินที่กฎหมายกำหนดให้เพิ่มให้แก่ผู้ถูกเวนคืน สิทธิในการได้รับเงินดังกล่าวจึงเป็นสิทธิที่กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน ดังนั้น ไม่ว่าผู้อุทธรณ์จะมีคำขอเพิ่มเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมด้วยหรือไม่ หากความปรากฏว่า การจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมไม่ถูกต้องตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง เช่น การคำนวณจำนวนเนื้อที่ของที่ดินผืนตลาดรัฐก็มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนเพิ่มเติมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนให้ถูกต้องต่อไป เทียบเคียงกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ที่ได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีจที่ ๓๙๒/๒๕๖๔^๙



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๙บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ่ายหรือขอคืนเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๘/๑๘๒ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสรีจที่ ๓๙๒/๒๕๖๔)