

ปัญหาการขายฝากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญา

ขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 :

กรณีศึกษาการขายฝากที่ดินที่อยู่อาศัย¹

พจนกร แสนศักดิ์²

จากการศึกษาประวัติศาสตร์ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของกฎหมายขายฝากของประเทศไทยนั้น กฎหมายขายฝากของไทยมีใช้บังคับตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาโดยมีลักษณะคล้ายกับสัญญาจำนำ โดยเป็นสัญญาประกันหนึ่งอย่างหนึ่ง ต่อมาได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายขายฝากจึงนำไปบัญญัติไว้ในหมวดการซื้อขาย โดยกฎหมายขายฝากของไทยได้รับแนวคิดมาจากกฎหมายต่างประเทศให้มีลักษณะเป็นการทำสัญญาซื้อขายอย่างชัดเจน แต่ก็ไม่ได้เปลี่ยนแนวความคิดโดยยังคงมีลักษณะเป็นสัญญาประกันหนี้เงินกู้ประเภทหนึ่ง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายเรื่อง เช่น ปัญหาเรื่องกำหนดจำนวนสินไถ่ตามมาตรา 499 ปัญหาการกำหนดเวลาการใช้สิทธิไถ่ทรัพย์สินซึ่งขายฝาก³ ตามมาตรา 496 และปัญหาเรื่องการใช้สิทธิไถ่ ตามมาตรา 492 เป็นต้น แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในปี พ.ศ. 2541 แต่บทบัญญัติของกฎหมายก็ยังคงขาดความชัดเจนและไม่อาจแก้ไขประเด็นปัญหาที่สำคัญของสัญญาขายฝากซึ่งเป็นปัญหาที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมาเป็นระยะเวลายาวนานได้เสียทั้งหมด ทำให้มีนักวิชาการหลายท่านมีความเห็นว่าควรยกเลิกระบบสัญญาขายฝากเสีย เนื่องจากสัญญาขายฝากมีข้อบกพร่อง ขาดความชัดเจน ทำให้ผู้ซื้อฝากอาศัยช่องว่างของกฎหมายเอาเปรียบผู้ขายฝาก แต่ปรากฏว่าสัญญาขายฝากยังคงได้รับความนิยมเพราะผู้ที่ทำสัญญาขายฝากส่วนใหญ่จะเป็นเกษตรกร ชาวไร่ ชาวนา และบุคคลทั่วไปที่มีรายได้น้อยแต่มีทรัพย์สินเป็นอสังหาริมทรัพย์ เมื่อบุคคลดังกล่าวประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินหรือต้องการเงินลงทุนเร่งด่วนบุคคลเหล่านี้มักหาวิธีการกู้ยืมเงินโดยนำทรัพย์สินไปเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงินจากธนาคารในระบบมักมี

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการขายฝากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 : กรณีศึกษาการขายฝากที่ดินที่อยู่อาศัย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ สุขสมัย สุทธิบดี คณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์ พิเศษปัญญา สุทธิบดี และ รองศาสตราจารย์ ประเทือง ธนิยผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ ศนันท์ภรณ์ โสติพันธ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้. พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), หน้า 331

เงื่อนไขเรื่องการจัดเตรียมเอกสาร ความล่าช้าในการที่ธนาคารอนุมัติวงเงินกู้ จึงไม่อาจเยียวยาสภาพคล่องได้ ทำให้บุคคลเหล่านี้หันมาใช้วิธีการกู้ยืมเงินจากเจ้าหนีนอกระบบ เจ้าหนี้เงินกู้ถือเป็นผู้มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าย่อมมีสิทธิเลือกที่จะใช้นิติกรรมใดในการทำสัญญา สัญญาขายฝากจึงเป็นเครื่องมือของเจ้าหนี้ในการหาประโยชน์จากผู้ที่มีความเดือดร้อนทางการเงิน โดยสัญญาขายฝากเป็นการประกันการชำระหนี้เงินกู้ที่เป็นประโยชน์กับเจ้าหนี้มากที่สุดเมื่อเทียบกับการทำสัญญาจำนอง หรือจำนำ โดยเฉพาะการนำที่ดินไปเป็นหลักประกันการขายฝาก เพราะหากผู้ขายฝากไม่ไถ่ทรัพย์สินภายในระยะเวลาขายฝากแล้ว ทรัพย์สินที่ขายฝากนั้นย่อมตกเป็นสิทธิเด็ดขาดของผู้ซื้อฝาก อีกทั้งผู้ซื้อฝากที่เป็นนายทุนเงินกู้มักอาศัยช่องว่างของกฎหมายขายฝากเพื่อเอาเปรียบผู้ขายฝาก จนทำให้ผู้ขายฝากต้องสูญเสียที่ดินไปในที่สุด

สัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยของประเทศไทย สามารถทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมหรือเป็นที่อยู่อาศัยเท่านั้น โดยผู้ซื้อสิทธิซื้อคืนหรือไถ่คืน ได้แก่ผู้ขายฝากเดิมหรือทายาทของผู้ขายฝากเดิมกรณีที่ผู้ขายฝากเดิมเสียชีวิต มีกำหนดระยะเวลาในการซื้อทรัพย์สินคืนหรือไถ่คืนต่ำกว่า 1 ปีหรือเกิน 10 ปี ไม่ได้ ในกรณีที่กำหนดเวลากว่า 1 ปีหรือ เกิน 10 ปี ให้ถือว่ากำหนดเวลาได้มีเวลา 1 ปี หรือ 10 ปี แล้วแต่กรณี โดยราคาที่ซื้อคืนหรือไถ่คืนนั้น ผู้ขายฝากจะต้องใช้ราคาขายฝาก พร้อมด้วยดอกเบี้ยแบบในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยของประเทศไทย ต้องเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมถึงการขยาย ระยะเวลาไถ่คืนด้วย

ผู้ศึกษาได้รวบรวมประเด็นปัญหาต่างๆ ในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยไว้ดังนี้

ปัญหาประการแรก ปัญหาการกำหนดสินไถ่ เป็นกรณีที่ผู้ซื้อฝากมักกำหนดสินไถ่ไว้ค่อนข้างสูงเพราะหวังกำไรที่จะได้จากการซื้อฝาก อีกทั้งในทางปฏิบัติราคาขายฝากและการกำหนดสินไถ่ที่แจ้งในสัญญาขายฝากต่อเจ้าพนักงานที่ดินในวันจดทะเบียน มิได้เป็นราคาขายฝากที่แท้จริง ดอกเบี้ยก็คิดในราคาสูง ดอกเบี้ยตามที่กฎหมายกำหนด⁴ คือ ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี แต่ปกติผู้ขายฝากจะต้องจ่ายดอกเบี้ยสูงกว่านั้นอยู่แล้ว และยังกำหนดสินไถ่ที่สูงกว่าราคาทุนทรัพย์สินในการขายฝากอีก ซึ่งกฎหมายกำหนดให้คิดไม่เกิน ร้อยละ 15 ของราคาทุนทรัพย์สินในการขายฝาก แต่ก็ยังถือว่าเป็นราคาที่สูงอยู่ดี ส่งผลกระทบต่อค่าฤชาธรรมเนียม ค่าภาษี อากร หรือภาษีธุรกิจเฉพาะ ที่ต้องจ่ายเป็นจำนวนเงินค่อนข้างสูง และนอกจากนี้ยังมีเงินปากถุงหรือเงินกินเปล่า ซึ่งฝ่ายผู้ขายฝากจะต้องจ่ายล่วงหน้า 2 เดือน ถึง 3 เดือน แล้วแต่ตกลงกัน สุดท้ายแล้ว ผู้ขายฝากจะได้รับเงินไปน้อยกว่าที่ระบุไว้ในสัญญาขายฝาก และเมื่อถึงเวลาไถ่ทรัพย์สิน ยอดที่จ่ายทุนทรัพย์สินจริงก็คือจำนวนสินไถ่⁵ ซึ่งได้รวม

⁴ มาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁵ ตุลญา โรจนทั้งคำ แก้วสุภาสวัสดิ์, หลักกฎหมายซื้อขาย ขายฝาก แลกเปลี่ยน ให้เช่าทรัพย์สิน เช่าซื้อ, พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), หน้า 122.

ดอกเบี้ยเข้าไปกับราคาทุนทรัพย์สินนั้นแล้ว กรณีที่เกิดขึ้นนี้จึงเป็นการเอาผิดเอาเปรียบ และเป็นลักษณะสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ตามบทบัญญัติ มาตรา 499 วรรคสอง ยังมีความไม่ชัดเจนของกฎหมาย เช่นคำว่า “ราคาขายฝากที่แท้จริง” ทำให้เกิดปัญหาในการตีความตามกฎหมายได้อีกด้วย

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาการใช้สิทธิไถ่ทรัพย์สินขายฝากก่อนครบกำหนดระยะเวลาไถ่ มาตรา 10 วรรคสาม ของพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการขายกำหนดเวลาไถ่ระยะเวลา ระยะเวลาที่ขายเมื่อรวมกับระยะเวลาเดิมแล้ว ต้องไม่เกิน 10 ปี” ในการตราพระราชบัญญัตินี้เป็นการตราเพื่อคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอกว่า และมีความเสียเปรียบแก่ผู้ซื้อฝากในด้านต่างๆ จึงพอสันนิษฐานได้ว่าผู้ขายฝากนั้นจะสามารถเข้าใจบทบัญญัติในเรื่องการขายกำหนดเวลาไถ่จะต้องปฏิบัติเช่นไรบ้าง แม้ในตัวพระราชบัญญัติฯ ในมาตรา 10 วรรคสาม ก็มีได้กำหนดให้เห็นชัดเจนถึงขั้นตอนในการปฏิบัติ หากจะนำมาตรา 6 วรรคแรก ตามพระราชบัญญัติฯ นี้ในข้อที่ว่า “เว้นแต่การใดที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะหรือบัญญัติไว้เป็นประการอื่นในพระราชบัญญัตินี้ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม” ดังนั้น หากพิจารณาตามมาตรา 6 วรรคแรกนี้ ผู้ขายฝากจะต้องนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้หากประสงค์จะขอขายกำหนดเวลาไถ่จากผู้ซื้อฝาก

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาเรื่องแบบของสัญญาในการขายระยะเวลาการไถ่ทรัพย์สิน ในเรื่องแบบของสัญญาในการขายระยะเวลาการไถ่ทรัพย์สิน บทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีกำหนดเวลาไทย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 496 วรรคสอง โดยระยะเวลาในการไถ่ทรัพย์สินคืน ถือเป็นสาระสำคัญของสัญญาขายฝากที่อาจส่งผลกระทบ ไม่เพียงแต่ผู้ซื้อฝากเท่านั้น แต่รวมถึงบุคคลใดก็ได้ที่ตามที่ได้รับทรัพย์สินหรือรับโอนสิทธิเหนือทรัพย์สินที่ขายฝาก ดังนั้นการขายระยะเวลาไถ่จึงต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนด้วยจึงจะถูกต้อง หากการขายเวลาไถ่ไม่นำไปจดทะเบียนหรือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ บุคคลภายนอกย่อมไม่สามารถจะทราบถึงเวลาที่ขายได้บทบัญญัติเกี่ยวกับการขายกำหนดเวลาไถ่ ตามมาตรา 496 วรรคสอง จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่บกพร่องและเมื่อศึกษาถึงพระราชบัญญัติคุ้มครองฯ แล้ว มาตรา 10 วรรคสาม กฎหมายให้ขายกำหนดเวลาไถ่ได้ แต่ไม่ได้บัญญัติเรื่องแบบของสัญญาขายกำหนดเวลาไถ่ไว้เป็นการเฉพาะ แม้ว่าจะเขียนกรรมที่ดินฯ จะได้ว่าหลักเกณฑ์การจดทะเบียนการขายเวลาไถ่ไว้แล้วก็ตาม เพื่อให้มีความชัดเจนของกฎหมายควรบัญญัติเรื่องการขายเวลาไถ่ ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อไม่ให้กฎหมายมีความบกพร่องเหมือนกับ มาตรา 496 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ปัญหาประการสุดท้าย ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของผู้ซื้อฝากและผู้ขายฝาก ตามมาตรา 17 พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 กำหนดหน้าที่ให้ผู้ซื้อฝากต้องแจ้งต่อผู้ขายฝากก่อนครบกำหนดเวลาไถ่ไม่น้อยกว่า 6 เดือน ถือเป็นกา

ซื้อฝากหรือไม่ หากผู้ซื้อฝากในสัญญาขายฝากเปลี่ยนไปไม่ใช่ผู้ซื้อฝากเดิม ผู้ซื้อฝากเดิมจะต้องแจ้งแก่ผู้ขายฝากว่าจะต้องไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากกับใครและสถานที่ที่จะชำระค่าสินไถ่ ซึ่งหากผู้ซื้อฝากไม่ได้แจ้งแก่ผู้ขายฝากภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือมิได้ส่งสำเนาสัญญาขายฝากให้แก่ผู้ขายฝาก กฎหมายบัญญัติให้ผู้ขายมีสิทธิไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากภายใน 6 เดือนนับแต่วันครบกำหนดไถ่ตามสัญญาขายฝาก โดยชำระค่าสินไถ่ตามกำหนดเดิม

ดังนั้นแล้วเพื่อให้การศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาความไม่เป็นธรรมของผู้ขายฝากในการทำสัญญาขายฝาก ปัญหาความไม่ชัดเจน ข้อบกพร่องของกฎหมายขายฝากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เมื่อวิเคราะห์การนำพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 มาใช้แก้ปัญหาลแล้ว พบว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองฯ ยังมีความบกพร่องอยู่ โดยผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขปัญหาเพิ่มเติม ดังนี้

1) ปัญหาการกำหนดสินไถ่ เป็นกรณีที่คู่สัญญากำหนดราคาทุนทรัพย์ในการทำสัญญาขายฝาก และการกำหนดสินไถ่ที่แจ้งในสัญญาขายฝาก ต่อเจ้าพนักงานที่ดินในวันจดทะเบียน มิได้เป็นราคาขายฝากที่แท้จริง ดอกเบี้ยก็คิดในราคาสูง ดอกเบี้ยตามที่กฎหมายกำหนด คือ ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี แต่ปกติผู้ขายฝากจะต้องจ่ายดอกเบี้ยสูงกว่ำนั้่นอยู่แล้ว และยังกำหนดสินไถ่ที่สูงกว่าราคาทุนทรัพย์ในการขายฝากอีก ผู้ศึกษามีความเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนฯ มาตรา 8 (4) เรื่องจำนวนสินไถ่ และมาตรา 8 วรรคสาม เรื่องจำนวนสินไถ่จะกำหนดไว้สูงกว่าราคาขายฝากก็ได้ นั้น ผู้ศึกษามีความเห็นแตกต่าง ควรกำหนดราคาทุนทรัพย์และราคาสินไถ่เท่ากัน ส่วนเรื่องของดอกเบี้ยหรือประโยชน์อย่างอื่นนั้น ให้คิดในอัตราไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปีตามที่กฎหมายกำหนด โดยให้ชำระดอกเบี้ยเป็นรายเดือนหรือรายปี แทนที่จะนำดอกเบี้ยนี้ไปรวมกับราคาสินไถ่ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในกรณีที่มีการไถ่ถอนก่อนครบกำหนดเวลาที่ขายฝาก และเป็นการลดค่าธุรกรรมนิยมต่างๆ ซึ่งยึดตามราคาสินไถ่ที่ได้คิดดอกเบี้ยกับทุนทรัพย์ในการทำสัญญาขายฝากเข้าไปแล้ว

เดิม มาตรา 8 วรรคสาม “จำนวนสินไถ่จะกำหนดไว้สูงกว่าราคาขายฝากก็ได้ แต่เมื่อคำนวณเป็นดอกเบี้ยแล้ว ต้องไม่เกินร้อยละสิบห้าต่อปี....”

แก้ไขเป็น “จำนวนสินไถ่ให้ถือตามราคาที่ขายฝาก และดอกเบี้ยให้คิดเป็นรายเดือนหรือรายปี ทั้งนี้ต้องไม่เกินร้อยละสิบห้าต่อปี ตามที่กฎหมายหนด”

2) ปัญหาประการที่สองและสาม เรื่องการขายเวลาไถ่จากขายฝาก และแบบของสัญญาในการขายเวลาไถ่จากขายฝาก มาตรา 10 วรรคสาม ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการขายกำหนดเวลาไถ่ ระยะเวลาที่ขายเมื่อรวมกับระยะเวลาเดิมแล้วต้องไม่เกิน 10 ปี” จึงพอสันนิษฐานได้ว่าผู้ขายฝากนั้นจะสามารถเข้าใบทบทวนสัญญาในเรื่องการขายกำหนดเวลาไถ่จะต้องปฏิบัติเช่นไร

แก้ไขเป็น “ในกรณีที่มีการขายกำหนดเวลาไถ่จากขายฝาก ระยะเวลาที่ขายเมื่อรวมกับ ระยะเวลาเดิมแล้วต้องไม่เกิน 10 ปี เมื่อครบกำหนดเวลาขายฝากแล้ว เมื่อคู่สัญญาประสงค์จะให้มีการขาย กำหนดเวลาไถ่จากขายฝาก ให้ทำบันทึกข้อตกลงขายกำหนดเวลาไถ่ โดยจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ จึง จะสมบูรณ์ มิเช่นนั้น จะฟ้องร้องบังคับคดีมิได้

หากผู้ซื้อฝากไม่ให้ความยินยอม และผู้ขายฝากมีการชำระดอกเบี้ยอย่างสม่ำเสมอ ให้ถือเป็น การขายระยะเวลาไถ่จากขายฝากโดยปริยาย”

3) ในเรื่องค่าฤชาธรรมเนียม ผู้ศึกษาเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติหรือออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการ ยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมในการไถ่จากขายฝาก กล่าวคือ ควรมีการบัญญัติกฎหมายเรื่องค่าฤชาธรรมเนียมให้ เกิดความชัดเจน หรือให้มีการยกเลิก ค่าฤชาธรรมเนียมในการไถ่จากขายฝาก โดยคิดค่าธรรมเนียมแบบนิติกรรม ที่ไม่มีทุนทรัพย์เช่นเดียวกับการไถ่ถอนตามสัญญาจำนอง เนื่องจากในวันที่จดทะเบียน นิติกรรมขายฝาก ผู้ขาย ฝากได้มีการชำระค่าธรรมเนียม⁶ ค่าภาษี อากร หรือภาษีธุรกิจเฉพาะ ไปแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ คู่สัญญา

เอกสารอ้างอิง

ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้. พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), หน้า 331

ตุลญา โรจน์ทั้งคำ แก้วสุภาสวัสดิ์, หลักกฎหมายซื้อขาย ขายฝาก แลกเปลี่ยน ให้เช่าทรัพย์ เช่าซื้อ, พิมพ์ครั้งที่ 3

แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), หน้า 122.

มาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 40(8) แห่งประมวลรัษฎากร

⁶ มาตรา 40(8) แห่งประมวลรัษฎากร