

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุ
(ตำบลในเมืองอำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือที่ สร.๐๔๐๓/๙๑๑๕ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๑๒ ความว่า กระทรวงการคลัง รายงานว่า ที่ดินราชพัสดุแปลงทะเบียนที่ ๔๑๘๙ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช เนื้อที่ประมาณ ๒ ไร่ ๑๗ ตารางวา เดิมเป็นที่วัดร้าง (วัดเสมาไชยหรือเสมาชัย) กระทรวงยุติธรรมเข้าครอบครองปลูกสร้างอาคารบ้านพักผู้พิพากษา ต่อมาใช้เป็นทำการศาลแขวงนครศรีธรรมราชเป็นเวลานานกว่า ๑๐ ปี และได้สำรวจที่ดินนำส่งขึ้นทะเบียนราชพัสดุต่อกระทรวงการคลังแล้ว กระทรวงยุติธรรมได้ครอบครองใช้ประโยชน์ติดต่อกันจนถึงทุกวันนี้ แต่กรมการศาสนาโดยแผนกศึกษาธิการ จังหวัดนครศรีธรรมราชได้สำรวจส่งขึ้นทะเบียนเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๓ แล้วออกโฉนดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๒ รวมที่ดินราชพัสดุแปลงดังกล่าวข้างต้นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินศาสนสมบัติ โฉนดที่ ๒๑๐๒ เลขทะเบียนที่ ๒๗๐ เนื้อที่ ๖ ไร่ ๒ งาน ๘๐ ตารางวา

กระทรวงการคลังเห็นว่า กรณีนี้ปรับเข้ากับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ที่บัญญัติว่า “วัดใดร้าง สงฆ์ไม่อาศัย ให้เจ้าพนักงานฝ่ายพระราชอาณัติเป็นผู้ปกครองรักษา” ขณะที่กระทรวงยุติธรรมเข้าครอบครองที่ดินนั้น วัดเสมาไชยหรือเสมาชัยมีสภาพเป็นวัดร้าง หมดสภาพเป็นที่วัดเสียแล้ว ดังนั้นอำนาจปกครองรักษาจึงควรตกอยู่แก่เจ้าพนักงานฝ่ายพระราชอาณัติ กรณีจึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ที่บัญญัติว่า “ที่วัดก็ดี ที่ธรณีสงฆ์ก็ดี เป็นสมบัติสำหรับพระศาสนา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวผู้เป็นอัครศาสนูปถัมภก ทรงปกครองรักษาโดยพระบรมราชานุญาต ผู้ใดผู้หนึ่งจะโอนกรรมสิทธิ์ที่นั้นไปไม่ได้” เมื่ออำนาจปกครองที่วัดร้าง (หมดสภาพเป็นที่วัด) ตกอยู่แก่เจ้าพนักงานฝ่ายพระราชอาณัติ จึงเป็นที่ดินในความปกครองของฝ่ายบ้านเมืองดังเช่นที่ดินธรรมดาทั่วไป ดังนี้ บุคคลอาจได้มาซึ่งสิทธิเหนือที่ดินได้ตามกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ใช้บังคับในขณะนั้น เมื่อกระทรวงยุติธรรมครอบครองที่ดินติดต่อกันมาเป็นเวลานานกว่า ๑๐ ปีแล้ว ทั้งได้นำส่งขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินราชพัสดุเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๖ ตามกระแสพระบรมราชโองการพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๖๔ แล้วด้วย การที่กรมการศาสนาว่าที่ดินดังกล่าวขึ้นทะเบียนเป็นศาสนสมบัติเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๓ และออกโฉนดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นการกระทำภายหลังเมื่อที่ดินนั้นมีสภาพเป็นที่ดินราชพัสดุแล้ว การขึ้นทะเบียนเป็นศาสนสมบัติและการออกโฉนดจึงไม่อาจใช้ยันกระทรวงการคลังได้ ทั้งตามข้อเท็จจริงกรมการศาสนาไม่ได้ครอบครองใช้ประโยชน์อย่างใดเลย

ตรงกันข้ามกระทรวงการคลังโดยกระทรวงยุติธรรมได้ครอบครองใช้ประโยชน์เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน กระทรวงการคลังจึงเห็นว่าควรมีสิทธิเหนือที่ดินดีกว่ากรมการศาสนา และขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่าความเห็นของกระทรวงการคลังถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้โดยมีผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการเข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้ว มีความเห็นว่า ประเด็นสำคัญที่พึงพิจารณามีว่า การที่กระทรวงยุติธรรมเข้าครอบครองที่วัดร้าง (วัดเสมาไชยหรือเสมาชัย) ตำบลในเมือง อำเภอเมือง นครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยปลูกสร้างอาคารบ้านพักผู้พิพากษา ต่อมาใช้เป็นทำการศาลแขวงนครศรีธรรมราชเป็นเวลานานกว่า ๑๐ ปี และได้สำรวจที่ดินนำส่งขึ้นทะเบียนราชพัสดุต่อกระทรวงการคลังแล้ว จะเป็นเหตุให้กระทรวงการคลังได้กรรมสิทธิ์ที่วัดร้างนั้นไปหรือไม่

เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑^๑ แล้ว จะเห็นได้ว่า ที่วัดกิติ ที่ธรณีสงฆ์กิติ เป็นสมบัติสำหรับพระศาสนาผู้ใดผู้หนึ่งจะโอนกรรมสิทธิ์ที่นั้นไปไม่ได้ และตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ไม่มีบทบัญญัติใดเลยที่วัดร้าง เมื่อไม่มีสงฆ์อาศัยแล้วจะกลายเป็นมิใช่ที่วัดไปได้ หรือแม้แต่ตามกฎหมายอื่นใด ก็ไม่มีบทบัญญัติเช่นนั้น ฉะนั้น ที่กระทรวงการคลังเห็นว่าขณะที่กระทรวงยุติธรรมเข้าครอบครองที่วัดร้าง (วัดเสมาไชยหรือเสมาชัย) นั้น วัดเสมาไชยหรือเสมาชัยมีสภาพเป็นวัดร้าง หมดสภาพเป็นที่วัดเสียแล้ว จึงเป็นความเห็นที่ไม่มีกฎหมายใดสนับสนุน ตรงกันข้ามบทบัญญัติมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ที่บัญญัติว่า “วัดใดร้าง สงฆ์ไม่อาศัย ให้เจ้าพนักงานฝ่ายพระราชอาณัติเป็นผู้ปกครองรักษาวัดนั้น ทั้งที่ธรณีสงฆ์ซึ่งขึ้นวัดนั้นด้วย” นั้นเองกลับแสดงให้เห็นว่า ที่วัดร้างยังคงเป็นที่วัดอยู่ แต่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายพระราชอาณัติเป็นผู้ปกครองดูแลรักษาวัดนั้น รวมทั้งที่ธรณีสงฆ์ซึ่งขึ้นวัดนั้นด้วย ซึ่งก็มีใช้หมายความว่าให้ผู้ปกครองดูแลรักษาวัดร้างเป็นผู้ครอบครองถือกรรมสิทธิ์ที่วัดร้างนั้นแต่อย่างใด เพราะความ

^๑ มาตรา ๖ ที่วัด และที่ขึ้นวัดนั้น จำแนกตามพระราชบัญญัตินี้เป็น ๓ อย่าง คือ ที่วัด ๑ ที่ธรณีสงฆ์ ๑ ที่กลปน ๑

๑ ที่วัดนั้น คือ ที่ซึ่งตั้งวัดจนตลอดเขตวัดนั้น เรียกว่าที่วัด

๒ ที่ธรณีสงฆ์นั้น คือ ที่แห่งใด ๆ ซึ่งเป็นสมบัติของวัด

๓ ที่กลปนนั้น คือ ที่แห่งใด ๆ ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินได้ทรงพระราชอุทิศเงินอากรค่าที่แห่งนั้นขึ้นวัดกิติ หรือที่ซึ่งเจ้าของมิได้ถวายกรรมสิทธิ์ อุทิศแต่ผลประโยชน์อันเกิดแต่ที่นั้นขึ้นวัดกิติที่เช่นนั้น เรียกว่า ที่กลปน

มาตรา ๗ ที่วัดกิติ ที่ธรณีสงฆ์กิติ เป็นสมบัติสำหรับพระศาสนา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวผู้เป็นอัครศาสนูปถัมภก ทรงปกครองรักษาโดยพระบรมราชานุญาต ผู้ใดผู้หนึ่งจะโอนกรรมสิทธิ์ที่นั้นไปไม่ได้

มาตรา ๘ ที่วัดใดร้างสงฆ์ไม่อาศัย ให้เจ้าพนักงานฝ่ายพระราชอาณัติเป็นผู้ปกครองรักษาวัดนั้น ทั้งที่ธรณีสงฆ์ซึ่งขึ้นวัดนั้นด้วย

ตอนท้ายของมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑ นั้นเองได้ระบุไว้ชัดเจนว่า ผู้ใดผู้หนึ่งจะโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดไปไม่ได้ และโดยผลแห่งการที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ได้กำหนดให้ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์เป็นสมบัติสำหรับพระศาสนา ผู้ใดผู้หนึ่งจะโอนกรรมสิทธิ์ที่นั่นไปไม่ได้เช่นนี้ จึงถือได้ว่า ที่วัดก็ดี ที่ธรณีสงฆ์ก็ดี เป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ ตามนัยมาตรา ๑๐๖^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบุคคลย่อมไม่สามารถจะถือเอาได้และไม่โอนให้กันได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ แล้ว ตามมาตรา ๔๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และมาตรา ๓๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่ใช้บังคับต่อมาก็ได้บัญญัติข้อความรับกันอีกว่า ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้แต่โดยพระราชบัญญัติ และทั้งยังได้มีคำพิพากษาฎีกาวินิจฉัยรับรองไว้ตามนัยแห่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้ด้วยว่า บุคคลใดจะเอาที่วัดไปเป็นของตนไม่ได้ไม่ว่าจะโอนไปโดยนิติกรรมหรือโดยแย่งการครอบครองไปจากวัด (ฎีกาที่ ๙๕๓/๒๕๐๘) หรือโดยอาศัยอำนาจปกครองปกป้องหรือโดยอาศัยอายุความ (ฎีกาที่ ๖๖๒/๒๕๙๗)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าที่วัดร้าง (วัดเสื่อมไชยหรือเสมาชัย) แม้กระทรวงยุติธรรมจะเข้าครอบครองไม่ว่าเป็นเวลานานเท่าใด ก็ไม่อาจถือเป็นเหตุให้ได้กรรมสิทธิ์ ทั้งจะอ้างการได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองตามมาตรา ๑๓๘๒^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็หาได้ไม่ และการที่กระทรวงการคลังได้จัดขึ้นทะเบียนที่วัดร้างอันเป็นปัญหานี้เป็นที่ดินราชพัสดุย่อมไม่มีผลตามกฎหมาย เพราะเป็นการขัดต่อกฎหมายดังกล่าวแล้ว

(ลงชื่อ) ทวี ฤกษ์จำนง

(นายทวี ฤกษ์จำนง)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๑๒

^๒ มาตรา ๑๐๖ ทรัพย์สินนอกพาณิชย์ ได้แก่ทรัพย์สินซึ่งไม่สามารถจะถือเอาได้และทรัพย์สินซึ่งไม่โอนให้กันได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

^๓ มาตรา ๔๑ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้แต่โดยพระราชบัญญัติ

^๔ มาตรา ๓๔ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติและห้ามมิให้บุคคลใดโดยกายยุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์

^๕ มาตรา ๑๓๘๒ บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้ด้วยความสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาห้าปีไว้ ท่านว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์