

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินวัดราชา (ร้าง) จังหวัดลพบุรี

กรมการศาสนาได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๐๑/๙๓๑๑ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดลพบุรีได้มีหนังสือแจ้ง กรมการศาสนาว่า จังหวัดได้ตรวจสอบวัดร้างต่าง ๆ ในเขตเทศบาลเมืองลพบุรี โดยได้ตรวจค้นตามหลักฐานแผนที่ ราชวง ร.ศ. ๑๒๕ และ ร.ศ. ๑๒๘ แล้ว ปรากฏว่า ที่ดินของวัดราชา (ร้าง) บางส่วน ถูกกรมธนารักษ์นำไปออกโฉนดแล้ว ๑ แปลง คือ โฉนดเลขที่ ๙๔๖๐ ในเรื่องนี้กรมการศาสนาได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานแล้ว ได้ความแน่ชัดว่าเป็นที่ดินวัดราชา (ร้าง) จริง กรมการศาสนาจึงได้ดำเนินการเสนอเรื่องให้กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง พิจารณาเพิกถอนทะเบียนที่ราชพัสดุต่อไป ดังเช่นที่กรมธนารักษ์ได้เคยดำเนินการถอนคืนให้กรมการศาสนามาหลายแปลงแล้ว

กรมการศาสนาได้มีหนังสือถึงกรมธนารักษ์ ตั้งแต่วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๒๓ ถึง วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ รวม ๖ ฉบับ ขอให้กรมธนารักษ์ตรวจสอบหลักฐานและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุ โฉนดเลขที่ ๙๔๖๐ ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือถึงกรมการศาสนาแจ้งกำหนดวันประชุมเพื่อพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับที่ดินแปลงนี้ ซึ่งกรมการศาสนาได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ไปร่วมประชุมด้วย จากรายงานการประชุม กรมธนารักษ์แจ้งว่า ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินประกอบกับรูปแผนที่ ราชวงแล้วเห็นว่า ควรถือรูปแผนที่ ราชวงครั้งหลังสุดเป็นหลัก แต่กรมการศาสนาเห็นว่า การที่จะพิจารณารูปแผนที่ ราชวงแผ่นสุดท้ายเป็นหลักนั้นไม่ถูกต้อง ควรพิจารณาตั้งแต่แผ่นเริ่มแรก คือ ตั้งแต่ ร.ศ. ๑๒๕ ลงมา อนึ่ง ตามที่กรมธนารักษ์อ้างว่าการออกโฉนดที่ราชพัสดุเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๘ ไม่มีผู้ใดคัดค้านนั้น กรมการศาสนาเคยชี้แจงแล้วว่า ที่ดินวัดราชา (ร้าง) แต่เดิมไม่ได้ทำหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ไว้แต่อย่างใด ในปี พ.ศ. ๒๔๖๘ จังหวัดได้ออกโฉนดที่ดินแปลงนี้ให้แก่กรมธนารักษ์ซึ่งในขณะนั้นจังหวัดเป็นผู้ควบคุมดูแลทั้งที่ดินวัดร้างและที่ดินราชพัสดุ ดังนั้น จึงไม่มีผู้ใดคัดค้านการออกโฉนดดังกล่าว ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๘ กรมการศาสนาได้ยื่นคำขอให้ออกโฉนดที่ดินวัดราชา (ร้าง) แต่ได้รับโฉนดไม่หมด เว้นแปลงโฉนดเลขที่ ๙๔๖๐ ซึ่งกรมธนารักษ์ได้ขออนุญาตออกโฉนดไปดังกล่าวแล้ว และขณะนั้นกรมการศาสนาไม่ได้โต้แย้งเนื่องจากไม่มีเจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณาดำเนินการในเรื่องนี้

ในเรื่องที่ดินวัดราชา (ร้าง) แปลงนี้ กรมการศาสนาได้ติดตามทวงคืนจากกรมธนารักษ์มานานแล้ว แต่กรมธนารักษ์ไม่ยอมคืนโดยมีหนังสือถึงกรมการศาสนาแจ้งว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวนี้ กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ คือ โฉนดเลขที่ ๙๔๖๐ ซึ่งออกโดยถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น บุคคลใดจะกล่าวอ้างว่ามีสิทธิในที่ดิน

แปลงดังกล่าวดีกว่าผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามโฉนดจะต้องเป็นผู้ทำพิสูจน์หักล้างการมีกรรมสิทธิ์ดังกล่าว และการจะเพิกถอนโฉนดนั้น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑ อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจเพิกถอน

กรมการศาสนาพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีมีปัญหาโต้แย้งระหว่างส่วนราชการด้วยกัน กรมการศาสนาไม่อาจดำเนินคดีฟ้องร้องเรียกที่ดินคืนได้ เพราะขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีที่ห้ามมิให้หน่วยราชการฟ้องกันเอง กรมการศาสนาจึงขอคำปรึกษาจากคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) แล้ว มีความเห็นว่า เรื่องที่กรมการศาสนาหารือมานี้ ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นเรื่องการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินวัดราชา (ร้าง) ที่กรมธนารักษ์ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุและมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ คือ โฉนดที่ดินเลขที่ ๙๔๖๐ ซึ่งยังมีข้อโต้แย้งกันในปัญหาข้อเท็จจริงอยู่ว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวเคยเป็นที่วัดร้างหรือไม่โดยกรมการศาสนาได้อ้างหลักฐานแผนที่ระหว่าง ร.ศ. ๑๒๕ และ ร.ศ. ๑๒๘ แต่กรมธนารักษ์เห็นว่าควรถือเอาแผนที่ระหว่างแผ่นสุดท้ายเป็นหลัก เรื่องนี้จึงเป็นปัญหาข้อเท็จจริง โดยที่ตามมาตรา ๗ (๑) (ข)^๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ กรรมการร่างกฎหมายจะรับปรึกษาให้ความเห็นได้แต่เฉพาะปัญหาทางกฎหมายเท่านั้น กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาปรึกษาให้ความเห็นได้

นอกจากนี้ ตามหนังสือหารือของกรมการศาสนาและตามข้อเท็จจริงที่ผู้แทนชี้แจงในการประชุม ปรากฏว่า กรมการศาสนาและกรมธนารักษ์ยังมีปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับความถูกต้องในการออกโฉนดอีกด้วย เนื่องจากกรมธนารักษ์มีความเห็นว่า ที่ดินแปลงนี้ กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โดยมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ คือ โฉนดเลขที่ ๙๔๖๐ ซึ่งออกโดยถูกต้องตามกฎหมาย และเมื่อกรมธนารักษ์ดำเนินการขอให้ออกโฉนดเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๘ ก็ไม่มีผู้คัดค้านแต่อย่างใด บุคคลใดจะกล่าวอ้างว่ามีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงดังกล่าวดีกว่าผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามโฉนดจะต้องเป็นผู้ทำพิสูจน์หักล้างการมีกรรมสิทธิ์ และการเพิกถอนโฉนดนั้น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑ อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจเพิกถอน ในข้อโต้แย้งดังกล่าวนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) มีความเห็นว่า เป็นเรื่องที่กรรมการร่างกฎหมายยังไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นทาง

^๑ มาตรา ๗ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กรรมการร่างกฎหมาย

(ก) ๑๑๑ ๑๑๑ ๑๑๑

(ข) รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี

๑๑๑

๑๑๑

กฎหมายได้เช่นกัน เพราะตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๙ (๒)^๒ กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย ถ้าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมาย และการเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ ก็เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดิน ตามมาตรา ๖๑ (๑)^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ทั้งได้รับคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรมการศาสนาว่า กรมการศาสนาก็ยังไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมายที่ดินให้อธิบดีกรมที่ดินใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ (๑) แต่อย่างใด ดังนั้น จึงเห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายที่ดินก่อน เพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน

อย่างไรก็ดี ในเรื่องเกี่ยวกับที่ดินวัดร้างนั้น ก่อนการใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๓ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยมีความเห็นในเรื่องปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (กรณีที่ดินวัดร้างของวัดเสมาย้าย ตำบลในเมือง อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช)^๔ และเรื่องปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุ (วัดคงคานามขอมที่ดินคืน)^๕ ซึ่งได้ให้ความเห็นไว้ว่า เมื่อได้พิจารณาถึงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑^๖ อันเป็นพระราชบัญญัติ

^๒ ข้อ ๙ กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมายและกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อนเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน

๑.ล๑

๑.ล๑

^๓ มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนที่ดินให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้มีอำนาจเพิกถอนแก้ไข หรือออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือเพิกถอน แก้ไขเอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนที่ดินนั้น แล้วแต่กรณี

(๑) อธิบดีสำหรับโฉนดที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมซึ่งกระทำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ (๑) และการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนที่ดินสำหรับโฉนดที่ดิน

๑.ล๑

๑.ล๑

^๔ บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (กรณีที่ดินวัดร้างของวัดเสมาย้าย ตำบลในเมือง อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช) ซึ่งได้ส่งพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร ๐๔๐๒/๔๙๗๒ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๑๒ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๕ บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุ (วัดคงคานามขอมที่ดินคืน) ซึ่งได้ส่งพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร ๐๔๐๑/๕๕๓๔ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๑๙ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

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

(๑) ที่วัดนั้น คือ ที่ตั้งวัดจนตลอดเขตวัดนั้น เรียกว่าที่วัด

ที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น ที่ได้กำหนดไว้ว่า ที่วัดกัฏฐิ์ ที่ธรณีสงฆ์กัฏฐิ์ เป็นสมบัติสำหรับพระศาสนา ผู้ใดผู้หนึ่งจะโอนกรรมสิทธิ์ที่นั่นไปไม่ได้ และสำหรับที่วัดร้างนั้นก็ไม่มีทบัญญัติใดเลยที่บัญญัติว่าที่วัดร้างเมื่อไม่มีสงฆ์อาศัยแล้วจะกลายเป็นมิใช่ที่วัดไปได้มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ฯ กล่าวไว้แต่เพียงว่า ที่วัดใดร้างสงฆ์ไม่อาศัยให้เจ้าพนักงานฝ่ายพระราชอาณาจักรเป็นผู้ปกครองรักษาที่วัดนั้น ทั้งที่ธรณีสงฆ์ซึ่งขึ้นวัดนั้นด้วย นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔^๗ และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕^๘ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับต่อมาและใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ก็ได้บัญญัติไว้ว่าที่วัดร้างจะมีใช้ที่วัดต่อไป แต่ได้บัญญัติข้อความรับกันอีกว่า ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้แต่โดยพระราชบัญญัติ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติไว้ว่า ที่วัด และที่ธรณีสงฆ์ จะโอนกรรมสิทธิ์ได้แต่โดยพระราชบัญญัติ และห้ามมิให้บุคคลโดยกายอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ ฉะนั้น ที่วัดร้างนั้นแม้ผู้หนึ่งผู้ใดจะเข้าครอบครองเป็นเวลานานเท่าใดก็ไม่อาจถือเป็นเหตุให้ได้กรรมสิทธิ์ ทั้งจะอ้างการได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองกันต่อมาก็ไม่ได้

โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า ปัญหาในกรณีวัดราชา (ร้าง) นี้ ยังไม่อาจรับไว้พิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ เพราะกรณีเป็นเรื่องการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ระหว่างกรมการศาสนาและกรมธนารักษ์ซึ่งมีข้อเท็จจริงยังไม่ยุติ กรมการศาสนาจะต้องพิสูจน์หักล้างการอ้างกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๔๖๐ ของกรมธนารักษ์ว่าออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้กรมที่ดินซึ่งเป็นสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนโฉนดที่ดินซึ่งออกมาโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

(๒) ที่ธรณีสงฆ์นั้น คือ ที่แห่งใด ๆ ซึ่งเป็นสมบัติของวัด

(๓) ที่กลปนานั้น คือ ที่แห่งใด ๆ ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินได้ทรงพระราชอุทิศเงินอากรค่าที่แห่งนั้นขึ้นวัดกัฏฐิ์ หรือที่ซึ่งเจ้าของมิได้ถวายกรรมสิทธิ์ อุทิศแต่ผลประโยชน์อันเกิดแก่ที่นั้นขึ้นวัดกัฏฐิ์ ที่เช่นนั้นเรียกว่า ที่กลปนา

มาตรา ๗ ที่วัดกัฏฐิ์ ที่ธรณีสงฆ์กัฏฐิ์ เป็นสมบัติสำหรับพระศาสนา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวผู้เป็นอัครศาสนูปถัมภก ทรงปกครองรักษาโดยพระบรมราชานุภาพผู้ใดผู้หนึ่งจะโอนกรรมสิทธิ์ที่นั่นไปไม่ได้

มาตรา ๘ ที่วัดใดร้างสงฆ์ไม่อาศัย ให้เจ้าพนักงานฝ่ายพระราชอาณาจักรเป็นผู้ปกครองรักษาที่วัดนั้น ทั้งที่ธรณีสงฆ์ซึ่งขึ้นวัดนั้นด้วย

^๗ มาตรา ๔๑ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้แต่โดยพระราชบัญญัติ

^๘ มาตรา ๓๔ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้แต่โดยพระราชบัญญัติและห้ามมิให้บุคคลโดยกายอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์.

รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๖๕