

บันทึก

เรื่อง การกำหนดที่ดินของวัดร้างที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

กรมการศาสนาได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๐๑/๔๙๐๘ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๕๐ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ กำหนดให้ป่าแม่ปายฝั่งซ้ายตอนบน ในท้องที่ตำบลทุ่งยาว ตำบลเมืองแปง ตำบลเวียงเหนือ ตำบลแม่อู และตำบลโป่งสา อำเภอบางยี่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ปรากฏว่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวบางส่วนครอบคลุมบริเวณที่ดินวัดร้าง ๗ วัด คือ วัดพระพุทธรบาท วัดพระธาตุแม่เย็น วัดลี้วะ วัดแม่ปิง วัดโด้งเก็ง วัดพระธาตุจอมแจ้งน้อย และวัดพระธาตุเมืองแปง ทำให้จังหวัดแม่ฮ่องสอนไม่สามารถดำเนินการขออนุญาตหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินวัดดังกล่าวแทนกรมการศาสนาได้ กรมการศาสนาได้มีหนังสือแจ้งให้กรมป่าไม้ทราบว่า วัดร้างทั้ง ๗ วัดเป็นวัดที่ตั้งขึ้นก่อนการกำหนดป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าว จึงขอให้กรมป่าไม้ดำเนินการกันเขตที่ดินวัดร้าง ๗ วัดออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น เพื่อกรมการศาสนาจะได้ดำเนินการขออนุญาตหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินให้วัดต่อไป กรมการศาสนาแจ้งให้กรมป่าไม้ทราบด้วยว่า ในเรื่องที่ดินวัดในเขตป่าสงวนแห่งชาตินี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้มีความเห็นกรณีที่ดินวัดตะเคียนงาม^๑ ไว้ว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า วัดตะเคียนงามได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตลอดมาก่อนมีการออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ แม้วัดตะเคียนงามจะมีได้แจ้งการครอบครองที่ดิน (ตามแบบ ส.ค.๑) ก็ไม่เป็นเหตุให้ที่รายนี้พ้นจากสภาพการเป็นที่ดินที่วัดตะเคียนงามได้สิทธิครอบครองอยู่แล้ว วัดมีสิทธิขออนุญาตหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินต่อไปได้ และแม้ว่าที่ดินวัดตะเคียนงามจะไม่มีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน กรมป่าไม้จะออกกฎกระทรวงกำหนดที่ดินดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติไม่ได้ ซึ่งกรมการศาสนาเห็นว่าความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวนำมาปรับใช้กับกรณีที่ดินวัดร้าง ๗ วัดได้ กรมป่าไม้โต้แย้งว่า ที่ดินวัดร้าง ๗ วัดไม่ปรากฏหลักฐานการได้มาซึ่งที่ดินหรือสิทธิเกี่ยวกับที่ดินที่แสดงว่าที่ดินดังกล่าวพ้นสภาพความเป็นป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้อการครอบครองที่ดินของวัดร้าง ๗ วัดเป็นการครอบครองพื้นที่ป่าไม้อย่างไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่ได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับยกเว้นตามมาตรา ๑๒ วรรคสาม^๒ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗ เมื่อ

^๑บันทึก เรื่อง ทหื้อปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินวัดในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (กรณีที่ดินของวัดที่มีได้แจ้งการครอบครองไว้จะกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้หรือไม่) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. ๐๖๐๑/๖๔๑ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๒๖

^๒พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๗

กรมการศาสนาเห็นว่าวัด ๗ วัดมีสิทธิในที่ดินอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติใช้บังคับ ก็ต้องยื่นคำร้องต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ เมื่อไม่มีการยื่นคำร้องดังกล่าวถือว่าได้มีการสละสิทธิในที่ดินนั้นแล้ว ที่ดินวัดร้างจึงมีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หากกรมการศาสนาประสงค์จะใช้พื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ตั้งวัดต่อไปกรมการศาสนาต้องยื่นคำขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวเพื่อใช้เป็นที่ตั้งวัดทั้ง ๗ วัดตามระเบียบว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๕๒๘ สำหรับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีที่ดินวัดตะเคียนงามที่กรมการศาสนาอ้างนั้น กรมป่าไม้เห็นว่า จะนำมาใช้กับกรณีนี้ไม่ได้ เพราะการได้สิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่มีผลทำให้พื้นที่นั้นพ้นสภาพความเป็นป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

โดยที่กรมการศาสนาและกรมป่าไม้มีความเห็นแตกต่างกัน กรมการศาสนา จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

๑. ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏข้างต้น การกันเขตที่ดินวัดร้าง ๗ วัดนั้นจะนำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) กรณีที่ดินวัดตะเคียนงามมาปรับใช้ได้หรือไม่ และจะได้ผลอย่างไร เปลี่ยนแปลงไปจากความเห็นดังกล่าวหรือไม่เพียงใด

๒. ตามข้อเท็จจริงข้างต้นที่ปรากฏว่า ที่ดินวัดร้าง ๗ วัดไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน จะเป็นผลให้กรมป่าไม้ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติครอบคลุมที่ดินวัดร้างได้หรือไม่ และกรมการศาสนาจะขอให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศครอบคลุมที่ดินวัดร้างได้หรือไม่

๓. การขอกันเขตที่ดินวัดร้าง ๗ วัดนี้อยู่ภายใต้บังคับระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๕๒๘ หรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกรมการศาสนา ผู้แทนกรมป่าไม้และผู้แทนกรมที่ดินแล้ว สรุปประเด็นที่กรมการศาสนาหารือได้ว่า กรมการศาสนาขอให้พิจารณาว่า กรมการศาสนาจะขอให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยกฎกระทรวง ฉบับที่

มาตรา ๑๒ บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าวให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น

คำร้องดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ส่งต่อไปยังคณะกรรมการสำหรับป่าสงวนแห่งชาตินั้นโดยไม่ชักช้า

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีสิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๖๕๐ (พ.ศ.๒๕๑๗)ฯ บางส่วนที่ครอบคลุมที่ดินของวัดร้าง ๗ วัดออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้หรือไม่

กรมการศาสนาได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่ดินวัดร้าง ๗ วัดว่า วัดร้าง ๗ วัดนี้เป็นวัดที่ตั้งมาช้านานแล้ว แต่ไม่สามารถระบุได้โดยแน่ชัดว่าตั้งขึ้นตั้งแต่เมื่อใด และร้างเมื่อใดเพราะไม่ปรากฏหลักฐานทางทะเบียน กรมการศาสนาได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปสำรวจวัดร้างทั้ง ๗ วัดแล้วได้ความว่า สภาพวัดแต่ละวัดยังปรากฏให้เห็นชัดเจน โดยมีโบราณสถานและโบราณวัตถุทางพระพุทธศาสนา เช่น พระพุทธรูป รอยพระพุทธรูป โบสถ์ วิหาร เจดีย์ สระน้ำ กำแพงแก้ว ปรากฏอยู่ จากสภาพต่าง ๆ ที่ปรากฏประกอบกับการสอบปากคำราษฎรบริเวณใกล้เคียง กรมการศาสนาประมาณว่าวัดเหล่านั้นเป็นวัดที่ตั้งขึ้นประมาณ ๑๐๐-๒๐๐ ปีมาแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า จากสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏตามคำชี้แจงและเอกสารหลักฐานของกรมการศาสนาทำให้เชื่อได้ว่าได้เคยมีวัดทั้ง ๗ วัดโดยชอบมาช้านานแล้ว แต่จะร้างไปเมื่อใดไม่ปรากฏหลักฐานอย่างไรก็ตามวัดร้างนั้นก็ยังมีสภาพเป็นวัดตามกฎหมายตามนัยมาตรา ๘^๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑ ซึ่งยังมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยให้วัดนั้นรวมทั้งที่ธรณีสงฆ์ซึ่งขึ้นกับวัดอยู่ในความปกครองรักษาของเจ้าพนักงานฝ่ายพระราชอาณาจักร ซึ่งปัจจุบันได้แก่กรมการศาสนา และตามมาตรา ๓๒^๘ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันบัญญัติให้การยุบเลิกวัดเป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และข้อ ๑๐^๙ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ.๒๕๐๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ก็กำหนดว่า เมื่อกรมการศาสนาเห็นสมควรยุบเลิกวัดใด ให้รายงานกระทรวงศึกษาธิการเพื่อขอรับความเห็นชอบแล้วนำเสนอมหาเถรสมาคม ฯลฯ เมื่อไม่มีการดำเนินการดังกล่าววัดร้างจึงยังมีสภาพเป็นวัดตามกฎหมายอยู่ มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๑๐}

^๗พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑

มาตรา ๘ วัดใดร้างสงฆ์ไม่อาศรัย ให้เจ้าพนักงานฝ่ายพระราชอาณาจักรเป็นผู้ปกครองรักษาวัดนั้น ทั้งที่ธรณีสงฆ์ซึ่งขึ้นวัดนั้นด้วย

^๘พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕

มาตรา ๓๒ การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัดและการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณียุบเลิกวัด ทรัพย์สินของวัดที่ถูกยุบเลิกให้ตกเป็นศาสนสมบัติกลาง

^๙กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ.๒๕๐๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

ข้อ ๑๐ วัดใดร้างพระภิกษุไม่อาศรัย เมื่อกรมการศาสนาเห็นสมควรยุบเลิกวัดนั้น ให้รายงานกระทรวงศึกษาธิการเพื่อขอรับความเห็นชอบ แล้วนำเสนอมหาเถรสมาคม และให้นำความในข้อ ๙ วรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๑๐}ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๗๒ จำพวกที่กล่าวต่อไปนี้อยู่เป็นนิติบุคคล คือ

(๑) ทบวงการเมือง

สามารถมีสิทธิในที่ดินและทรัพย์สินเป็นของวัดได้ และในกรณีของที่วัดนี้กฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองติดต่อกันมาโดยตลอด นับตั้งแต่มาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑ ซึ่งบัญญัติว่า ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ผู้หนึ่งผู้ใดจะโอนกรรมสิทธิ์ที่นั้นไปไม่ได้ มาตรา ๔๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งใช้บังคับต่อมาบัญญัติว่า ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้แต่โดยพระราชบัญญัติ และมาตรา ๓๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบันก็บัญญัติว่า ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ และห้ามมิให้บุคคลใดโดยกายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ ดังนั้น ตามปัญหาที่หารือ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า วัดร้างทั้ง ๗ วัดมีสิทธิในที่ดินตลอดมาก่อนที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๕๐ (พ.ศ.๒๕๑๗)ฯ ใช้บังคับ กรมการศาสนาย่อมขอให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพิกถอนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบางส่วนของครอบคลุมที่ดินของวัดร้างทั้ง ๗ วัดดังกล่าวออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๓๐

(๒) วัดวาอาราม

(๓) ห้างหุ้นส่วนที่จดทะเบียนแล้ว

(๔) บริษัทจำกัด

(๕) สมาคม

(๖) มูลนิธิได้รับอำนาจแล้ว

^๑พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑

มาตรา ๗ ที่วัดก็ดี ที่ธรณีสงฆ์ก็ดี เป็นสมบัติสำหรับพระศาสนาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวผู้เป็นอรรคศาสนูปถัมภกทรงปกครองรักษาโดยพระบรมราชานุภาพผู้ใดผู้หนึ่งจะโอนกรรมสิทธิ์ที่นั้นไปไม่ได้

^๒พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๔๑ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ จะโอนกรรมสิทธิ์ได้แต่โดยพระราชบัญญัติ

^๓พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕

มาตรา ๓๔ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ และห้ามมิให้บุคคลใดโดยกายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์