

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุ
(วัดคงคานามขอมที่ดินคืน)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๑๖๒๕๒ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๑๙ ความว่า กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ได้มีปัญหาโต้แย้งกับกรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ ในที่ดินราชพัสดุ แปลงหมายเลขที่ ๕๘๓ ซึ่งเดิมเป็นที่ดินของวัดคงคานาม ตำบลบางไผ่ อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยให้ ความเห็นในปัญหาเรื่องนี้ นั้น

ข้อเท็จจริงในปัญหาเรื่องนี้มีว่า กรมการศาสนาประสงค์จะขอคืนที่ดินราชพัสดุแปลง หมายเลขที่ ๕๘๓ ตำบลบางไผ่ อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งกรมธนารักษ์ ได้นำไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ โดยกล่าวอ้างถึงความเป็นมาของที่ดินแปลงนี้ ซึ่งปรากฏตาม รายงานผลตรวจสอบของจังหวัดสุราษฎร์ธานีว่า ในปี พ.ศ. ๒๔๖๖ ข้าหลวงเทศาภิบาลได้นำที่ดิน อันเป็นกรรมสิทธิ์ของวัดคงคานาม ตั้งอยู่ที่หมู่ ๒ ตำบลบางไผ่ อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งได้สร้างมาเป็นเวลาประมาณ ๓๖ ปี ไปให้เอกชน (พระยาปฏิสนธิ์ภูมิรัตน นายอากรสุรา) ปลุกสร้างเป็นโรงต้มกลั่นสุรา และได้นำส่งขึ้นทะเบียนราชพัสดุดต่อกระทรวงพระ คลังมหาสมบัติ ตามกระแสพระบรมราชโองการพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ โดย อ้างว่า “เป็นที่แผนกสรรพากรรัฐบาลหวงห้ามไว้ เดิมใช้เป็นโรงต้มกลั่นสุรา” ซึ่งกระทรวงการคลัง มีความเห็นว่า ที่ดินของวัดคงคานามได้เปลี่ยนสภาพไปใช้กับราชการ และได้ขึ้นทะเบียนราชพัสดุ เป็นของกระทรวงการคลัง ตามประกาศพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๖ โดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่ต่อมาจะมีพระราชบัญญัติคณะ สงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติให้ทรัพย์สินของพระศาสนาซึ่งมิใช่เป็นของวัดใดวัดหนึ่งตกเป็นศาสน สมบัติกลาง ขึ้นต่อกรมการศาสนาก็ตาม ก็ไม่มีผลทำให้ที่ดินดังกล่าวกลับตกเป็นที่ดินศาสน สมบัติกลางอีกต่อไป และเห็นว่าข้อกล่าวอ้างที่ว่า ที่ดินราชพัสดุแปลงนี้เป็นที่ดินของวัดคงคานาม นั้นกรมการศาสนาไม่มีหลักฐานอันใดมายืนยันนอกจากปากคำของชาวบ้านเท่านั้นแต่ กระทรวงการคลังมีหลักฐานของทางราชการยืนยันว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ดินที่รัฐบาลหวง ห้ามไว้ในราชการของกรมสรรพากร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้ พิจารณาปัญหาเรื่องนี้ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลังและผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการเข้าร่วมชี้แจง ข้อเท็จจริงด้วยแล้ว มีความเห็นว่า ประเด็นอันพึงพิจารณาอาจแยกได้เป็น ๒ ประการ คือ

๑. ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่วัดร้างของวัดคงคานาม หรือมิใช่

๒. ถ้าข้อเท็จจริงฟังได้ว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเดิมเป็นที่วัดร้างของวัดคงคานาม การที่เทศบาลปกครองท้องที่นำที่ดินของวัดร้างดังกล่าวไปใช้ในราชการ แผนกสรรพากรและ นำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยกระแสรพระบรมราชโองการของ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น จะเป็นเหตุให้กระทรวงการคลังได้กรรมสิทธิ์ที่วัดร้าง นั้นหรือไม่

สำหรับปัญหาประการที่ ๑ นั้น เห็นว่าเป็นปัญหาข้อเท็จจริงอันไม่อยู่ในอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะพึงพิจารณาให้ความเห็น

สำหรับปัญหาประการที่ ๒ นั้น เห็นว่า การที่กระทรวงการคลังอ้างว่าที่ดินของวัด คงคานามได้เปลี่ยนสภาพไปใช้ในราชการและได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุเพราะกระแสรพระ บรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชอันถือได้ว่าเป็นกฎหมาย จึงถือ ได้ว่าที่ดินแปลงดังกล่าว กระทรวงการคลังได้กรรมสิทธิ์มาโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว นั้น ยังเป็น ความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง ทั้งนี้ เพราะ

๑. ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และที่วัดร้างนั้น เป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ ตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๖^๑ ซึ่งบุคคลย่อมไม่สามารถถือเอาได้ และไม่อาจโอนให้แก่ กันได้โดยชอบด้วยกฎหมาย การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และที่วัดร้างนั้นจะกระทำได้อีกแต่ โดยพระราชบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่าง กฎหมาย กองที่ ๖) เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ(กรณีที่ดินวัดร้างของวัดเสมาชัย ตำบลในเมือง อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช) และตามนัยคำพิพากษา ฎีกาที่ ๖๖๒/๒๔๙๗ ฎีกาที่ ๙๕๓/๒๕๐๘ และฎีกาที่ ๑๗๕๘ , ๑๗๕๙/๒๕๑๖

๒. เมื่อได้พิจารณาถึงลักษณะและข้อความในกระแสรพระบรมราชโองการ^๒ แล้ว จะเห็นได้ว่ากระแสรพระบรมราชโองการดังกล่าวมีลักษณะเป็นเพียงคำสั่งกำหนดวิธีปฏิบัติทั่วไป

^๑ มาตรา ๑๐๖ ทรัพย์สินนอกพาณิชย์ ได้แก่ทรัพย์สินซึ่งไม่สามารถจะถือเอาได้และทรัพย์สินซึ่งไม่ โอนให้กันได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

^๒ ที่ ๖๕/๕๐๗

สมุทรปราการ

วันที่ ๒๕ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๔

ทูล กรมพระจันทบุรีนฤนาถ

ตามหนังสือกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ที่ ๒๐๕/๒๓๔๐๐ ลงวันที่ ๑๔ เดือนนี้ว่า เห็นสมควรจะรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่างๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระ คลังฯ เสียทางเดียว เพื่อปกครองให้เป็นหลักฐานสืบไปนั้น หม่อมฉันเห็นชอบด้วยแล้ว ให้ท่านจัดการกับเจ้า กระทรวงต่างๆ ในเรื่องนี้ต่อไปเถิด

(พระบรมนามาภิไธย) รม ร.

(เรื่องมณฑลนครชัยศรี ที่ ๗๐)

รวบรวมนที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเท่านั้น หากได้มีลักษณะเป็นกฎหมายแต่ประการใดไม่ และประกอบกับทั้งไม่มีความตอนใดในกระแสพระบรมราชโองการดังกล่าวที่กำหนดให้หาที่ดินอันเป็นที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ ซึ่งเป็นสมบัติสำหรับพระศาสนาขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเลย คงกล่าวถึงแต่เฉพาะ “บรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ” เท่านั้น ซึ่งเมื่อได้พิจารณาถึงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑^๓ อันเป็นพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในเวลาที่ทรงมีกระแสพระบรมราชโองการดังกล่าว ได้แยกที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และที่วัดร้างออกจากที่ดินในส่วนที่เป็น “ที่ดินของหลวง” ประเภทอื่นไว้โดยชัดแจ้งแล้วโดยถือว่าเป็น “สมบัติสำหรับพระศาสนา” ฉะนั้น เมื่อความในกระแสพระบรมราชโองการฯ ได้กำหนดให้รวบรวมเฉพาะบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระคลังมหาสมบัติแล้ว ย่อมต้องไม่มีความหมายรวมถึงที่วัดที่ธรณีสงฆ์ และที่วัดร้างแต่ประการใด

ฉะนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) จึงมีความเห็นว่า หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขที่ ๕๘๓ เดิมเป็นที่วัดร้างของวัดคงคานามจริง ไม่ว่าจะได้มีการนำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแล้วหรือไม่และไม่ว่าจะครอบครองมาเป็นเวลานานเท่าใดย่อมไม่เป็นเหตุให้กระทรวงการคลังได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินวัดร้างแปลงดังกล่าว

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๓ มาตรา ๖ ที่วัดและที่ขึ้นวัดนั้น จำแนกตามพระราชบัญญัตินี้เป็น ๓ อย่าง คือ ที่วัด ๑ ที่ธรณีสงฆ์ ๑ ที่กัลปนา ๑

๑. ที่วัดนั้น คือ ที่ซึ่งตั้งวัดจนตลอดเขตวัดนั้น เรียกว่าที่วัด
๒. ที่ธรณีสงฆ์นั้น คือ ที่แห่งใด ๆ ซึ่งเป็นสมบัติของวัด
๓. ที่กัลปนานั้น คือ ที่แห่งใด ๆ ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินได้ทรงพระราชอุทิศเงินอากรค่าที่แห่งนั้นขึ้นวัดก็ดี หรือที่ซึ่งเจ้าของมิได้ถวายกรรมสิทธิ์ อุทิศแต่ผลประโยชน์อันเกิดแต่ที่นั้นขึ้นวัดก็ดี ที่เช่นนั้นเรียกว่า ที่กัลปนา

มาตรา ๗ ที่วัดก็ดี ที่ธรณีสงฆ์ก็ดี เป็นสมบัติสำหรับพระศาสนา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวผู้เป็นอัครศาสนูปถัมภก ทรงปกครองรักษาโดยพระบรมราชานุภาพผู้ใดผู้หนึ่งจะโอนกรรมสิทธิ์ที่นั้นไปไม่ได้

มาตรา ๘ ที่วัดใด ร้างสงฆ์ไม่อาศัย ให้เจ้าพนักงานฝ่ายพระราชอาณาจักรเป็นผู้ปกครองรักษาวัดนั้น ทั้งที่ธรณีสงฆ์ซึ่งขึ้นวัดนั้นด้วย

พฤศจิกายน ๒๕๑๙