

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินวัดราชา (ร้าง) จังหวัดลพบุรี

กรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ ได้มีหนังสือที่ ศธ ๐๔๐๑/๕๑๗๖ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๒๗ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่กรมการศาสนาได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ที่ดินวัดราชา (ร้าง) จังหวัดลพบุรี และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่า ยังไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นได้ เพราะข้อหารือของกรมการศาสนานี้เป็นเรื่องการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินระหว่างกรมการศาสนาและกรมธนารักษ์ซึ่งมีข้อเท็จจริงยังไม่ยุติประกอบกับการขอให้เพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น กรมการศาสนาจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อน*

กรมการศาสนาได้มีหนังสือถึงกรมที่ดิน เพื่อขอให้กรมที่ดินเพิกถอนโฉนดที่ดินราชพัสดุกรมธนารักษ์ โฉนดเลขที่ ๙๔๖๐ ซึ่งออกทับที่ดินวัดราชา (ร้าง) จังหวัดลพบุรีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้พิจารณาออกโฉนดที่ดินดังกล่าวเป็นโฉนดที่ดินของวัดราชา (ร้าง) ต่อไป ต่อมากรมที่ดินได้มีหนังสือแจ้งว่า กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า โฉนดที่ดินราชพัสดุกรมธนารักษ์ โฉนดเลขที่ ๙๔๖๐ ได้ออกโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้วไม่มีเหตุที่จะต้องเพิกถอนแต่อย่างใด กรมการศาสนาพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการให้กรมที่ดินพิจารณาเพิกถอนโฉนดเลขที่ ๙๔๖๐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑ (๑) ไม่อาจเป็นผลสำเร็จ กรมการศาสนาจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาดังกล่าวต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว ประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรมอัยการ) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) แล้ว เห็นว่า เรื่องที่กรมการศาสนาหารือมานี้ กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วว่า กรณีตามข้อหารือดังกล่าวเป็นเรื่องการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินวัดราชา (ร้าง) ที่กรมธนารักษ์ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุและมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ คือ โฉนดที่ดินเลขที่ ๙๔๖๐ ซึ่งยังมีข้อโต้แย้งกันในปัญหาข้อเท็จจริงอยู่ว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวเคยเป็นที่วัดร้างหรือไม่ และในการให้ความเห็นดังกล่าวนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า ตามมาตรา ๗

* บันทึก เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินวัดราชา (ร้าง) จังหวัดลพบุรี ส่งพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร ๐๖๐๑/๒๐๔๕ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๒๕

(๑) (ข)^๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ กรรมการร่างกฎหมายจะรับปรึกษาให้ความเห็นได้แต่เฉพาะ “ปัญหาทางกฎหมาย” เท่านั้น กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาปรึกษาให้ความเห็นได้ นอกจากนี้ การเพิกถอนโฉนดนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑^๓ อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีเป็นผู้มีอำนาจเพิกถอน คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า เป็นเรื่องที่กรรมการร่างกฎหมายยังไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายได้เช่นกันเพราะตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๙ (๒)^๔ กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย ถ้าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมาย

^๒ มาตรา ๗ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กรรมการร่างกฎหมาย

(ก) ฯลฯ

(ข) รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน หรือจดทะเบียนเอกสารราชการจดทะเบียนที่ดินให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ มีอำนาจเพิกถอน แก้ไข หรือออกใบแทน หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือเพิกถอน แก้ไขเอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนที่ดินนั้นได้แล้วแต่กรณี

(๑) อธิบดีสำหรับโฉนดที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมซึ่งกระทำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ (๑) และการจดทะเบียนเอกสารราชการจดทะเบียนที่ดินสำหรับโฉนดที่ดิน

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมซึ่งกระทำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ (๒) และการจดทะเบียนเอกสารราชการจดทะเบียนที่ดินสำหรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ มีอำนาจสอบสวนและเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนที่ดินหรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องนั้นมาพิจารณา ก่อนที่จะดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขให้แจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

เมื่อผู้มีส่วนตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้วก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจน และผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ มีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ ดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

^๔ ข้อ ๙ กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

ข้อเท็จจริงที่หาหรือมาในครั้งหลังนี้ ปรากฏว่ากรมการศาสนาได้ดำเนินการขอให้กรมที่ดินโดยอธิบดีกรมที่ดินซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเพิกถอนโฉนดดังกล่าว และขอให้กรมที่ดินพิจารณาออกโฉนดที่ดินเป็นของวัดราชา (ร้าง) ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) แล้ว แต่เมื่อกรมที่ดินได้พิจารณาข้อเท็จจริงเรื่องนี้แล้วว่า โฉนดที่ดินราชพัสดุกรมธนารักษ์แปลงโฉนดเลขที่ ๙๕๖๐ อำเภอเมืองลพบุรี ได้ออกไปโดยถูกต้องไม่มีเหตุที่จะต้องเพิกถอนแต่อย่างใดเพราะการออกโฉนดดังกล่าวให้กระทรวงการคลัง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๙ เป็นการออกตามคำสั่งของอุปราชมณฑลอยุธยา โดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบให้สรรพากรจังหวัด กรมการอำเภอเมืองลพบุรี และปลัดสุขาภิบาลจังหวัดลพบุรี เป็นผู้ยื่นคำขอและนำทำการรังวัดออกโฉนด ในการรังวัดออกโฉนดเจ้าของที่ดินข้างเคียงรับรองเขตครบ และเมื่อประกาศรังวัดออกโฉนดที่ดินครบกำหนดก็ไม่มีผู้ใดโต้แย้งคัดค้าน สำหรับโฉนดที่ดินของวัดราชา (ร้าง) มีจำนวนสี่แปลงซึ่งออกภายหลังโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๕๖๐ และมีที่ดินสองแปลงอยู่ติดกับที่ดินของกระทรวงการคลัง ในการออกโฉนดที่ดินสองแปลงดังกล่าว กระทรวงการคลังซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียงด้านทิศตะวันออกและทิศตะวันตกได้ลงนามรับรองเขตโดยวัดราชา (ร้าง) มิได้ทักท้วงว่าที่ดินของกระทรวงการคลังเป็นที่ดินของวัดราชา (ร้าง) เท่ากับยอมรับว่าที่ดินข้างเคียงด้านด้านทิศตะวันออกและทิศตะวันตกเป็นที่ดินของกระทรวงการคลัง ส่วนข้อที่กรมการศาสนาอ้างระวาง ร.ศ. ๑๒๕ และ ร.ศ. ๑๒๘ เป็นหลักฐานนั้นพิจารณาจากหลักฐานแผนที่แล้วยังรับฟังไม่ได้ นอกจากนี้ศึกษาธิการจังหวัดลพบุรีไม่อาจนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์หักล้างได้ว่าโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๕๖๐ เป็นที่ดินของวัดราชา (ร้าง) มาก่อนจึงไม่มีเหตุที่จะเพิกถอนโฉนดให้ได้ เมื่อกรมการศาสนาไม่อาจจะดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ต่อไป จึงได้หารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) ได้ความว่า เรื่องที่หาหรือมาอีกครั้งนี้ก็ยังมีข้อโต้แย้งในปัญหาข้อเท็จจริงเช่นเดิม ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงมีความเห็นเช่นเดิมว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่กรรมการร่างกฎหมายจะรับพิจารณาไม่ได้เช่นกัน เพราะเป็นการโต้แย้งกันในเรื่องข้อเท็จจริง ไม่ใช่ปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามมาตรา ๗ (๑) (ข)^๕ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ขอให้ข้อสังเกตว่า เรื่องนี้หากกรมการศาสนายังไม่พอใจผลการวินิจฉัยของกรมที่ดิน กรณีก็จะเป็นข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ซึ่งกรมอัยการซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินคดีแทนส่วนราชการได้ยึดถือเป็นแนวทางว่าควรจะอนุโลมปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือที่ สร. ๐๒๐๓/ว. ๑๕๐ ลง

ฯลฯ

(๒) เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมายและกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อนเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน

ฯลฯ

วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๑๗ ในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ หรือระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกัน โดยเมื่อไม่สามารถตกลงกันได้ ให้ดำเนินการเป็นชั้น ๆ ดังนี้

- ก. ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาทำความตกลงกันก่อน
- ข. ถ้าทำความตกลงตาม ก. ไม่ได้ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีชี้ขาด
- ค. ถ้าคณะรัฐมนตรีชี้ขาดแล้วยังไม่เป็นผลก็ให้ดำเนินการทางศาลได้^๖

อนึ่ง ได้เคยมีมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือที่ สร. ๐๒๐๓/ว.๒๑๙ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๒๒ ว่า ต่อไปให้กระทรวงทบวงกรมต่างๆ ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือ ที่ สร. ๐๒๐๓/ว. ๑๕๐ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๑๗ โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยด่วน และหากจำเป็นที่จะต้องดำเนินการทางศาล ก็ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในอายุความ

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์
(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๒๗

^๖ หนังสือของกรมอัยการ ที่ มท. ๑๐๐๒/๓๘๖๘ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๒๒