

บันทึก

เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินวัดกลาง (เก่า) จังหวัดสุราษฎร์ธานี

(พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔

และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้าง

และขยายทางหลวงเทศบาลฯ พ.ศ. ๒๕๐๑)

กรมการศาสนาได้มีหนังสือ ที่ ศธ.๐๔๐๑/๑๔๓๓๐ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยตีความปัญหาข้อกฎหมายของวัดกลาง (เก่า) จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นกรณีพิพาทกับจังหวัดสุราษฎร์ธานี ว่า

(๑) การที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล ในท้องที่ตำบลตลาดบ้านดอน อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. ๒๕๐๑ ได้กำหนดแนวเขตที่ดินที่ต้องเวนคืนคลุมถึงที่ดินบางส่วนของวัดกลาง (เก่า) โดยมีได้ระบุนามวัดกลาง (เก่า) ลงไว้ในบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ แต่วัดกลาง (เก่า) ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินหรือที่ธรณีสถิตดังกล่าวได้รับเงินค่าทดแทนราคาที่ดิน (ค่าผาติกรรม) ไปแล้ว นั้น จะถือว่าที่ดินของวัดรายนี้ได้ถูกเวนคืนไปแล้วหรือไม่

(๒) ถ้าถือว่าที่ดินของวัดดังกล่าวได้ถูกเวนคืนไปแล้ว จะถือว่าพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ดังกล่าวมีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดหรือที่ธรณีสถิตตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้หรือไม่

(๓) การนำที่ดินที่ถูกเวนคืนด้วยวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งไปใช้เพื่อประโยชน์อีกอย่างหนึ่งอันมิใช่วัตถุประสงค์ที่ออกพระราชบัญญัติเวนคืน จะกระทำได้เพียงใดหรือไม่

ข้อเท็จจริงของปัญหาเรื่องนี้ มีอยู่ว่า

(๑) เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๘ วัดกลาง (เก่า) ได้ถือครองที่ดินอยู่ตาม ส.ค.๑ เลขที่ ๑๐๗๕ โดยแสดงอาณาเขตที่ถือครองไว้ว่า "ด้านทิศตะวันออก จดแม่น้ำตาปี" ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ ได้มีการเวนคืนโดยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลในท้องที่ตำบลตลาดบ้านดอน อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งในแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ดังกล่าว ได้แสดงแนวเขตที่ดินเวนคืนคลุมไปถึงที่วัดและที่ธรณีสถิตของวัดกลาง (เก่า) ๒ ด้าน คือ ทางด้านโบสถ์และทางแม่น้ำตาปี แต่ในบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ไม่ได้ระบุชื่อวัดกลาง (เก่า) เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และตามข้อเท็จจริง ทางวัดกลาง (เก่า) ได้ยินยอมรับเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินที่ต้องเวนคืนไปแล้ว และเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ทางกรมการศาสนาได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดกลาง (เก่า) ตามโฉนดที่ ๑๗๕๔ โดยในโฉนดดังกล่าวแสดงอาณาเขต "ที่วัด"

ไว้เพียงด้านตะวันออกจดแนวถนนที่ถูกสร้างขึ้นตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ พ.ศ. ๒๕๐๑ โฉนดที่ออกให้แก่วัดในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ นี้ ทำให้วัดที่มีอยู่เดิมตาม ส.ค.๑ ขาดไปประมาณ ๑ ไร่เศษ โดยถือว่าเนื้อที่ที่ขาดไปนี้ได้ถูกเวนคืนไปแล้ว

(๒) ในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ กระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติให้เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีอนุญาตให้องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ใช้ที่ดินที่เวนคืนบริเวณปลายถนนตันโพธิ์ยาวตามฝั่งแม่น้ำตาปีอันเป็นบริเวณที่ดินของวัดกลาง (เก่า) ที่ปรากฏในแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จัดสร้างท่าเทียบเรือประมงสุราษฎร์ธานีขึ้น เพราะถือว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวของวัดเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันอยู่ในความดูแลของเทศบาลเพราะทางราชการได้เวนคืนที่ดินมาแล้ว และอ้างว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภท ที่ชายตลิ่ง และอยู่นอกโฉนดที่ดินของวัด

(๓) การที่เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีได้ตกลงยินยอมให้องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจัดสร้างท่าเทียบเรือประมงขึ้นในบริเวณดังกล่าวนั้น วัดกลาง (เก่า) ไม่ยินยอมให้จัดสร้างโดยมีข้อโต้แย้งว่า

๓.๑ การโอนที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ จะกระทำได้ก็แต่โดยออกพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ เท่านั้น เพราะพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔๑ บัญญัติว่า "ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ จะโอนกรรมสิทธิ์ได้แต่โดยพระราชบัญญัติ"

๓.๒ ในการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล ในท้องที่ตำบลตลาดบ้านดอน อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. ๒๕๐๑ นั้น แผนที่ดินท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ดังกล่าวได้แสดงอาณาเขตที่ดินที่ถูกเวนคืนครอบคลุมที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ของวัดกลาง (เก่า) ๒ ด้าน คือ ทางหลังโบสถ์และทางริมแม่น้ำตาปี แต่ในบัญชีรายชื่อเจ้าของที่ดินท้ายพระราชบัญญัตินั้นไม่มีชื่อวัดกลาง (เก่า) ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ฉะนั้น จึงถือว่าที่ดินวัดกลาง (เก่า) ไม่อยู่ในบัญชีรายชื่อที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ พ.ศ. ๒๕๐๑

๓.๓ ถึงแม้ว่าการเวนคืนที่ดินวัดกลาง (เก่า) จะไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวแล้วก็ตาม ถ้าเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจะสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลในที่ดินของวัดกลาง (เก่า) ตามแผนที่ดินท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ พ.ศ. ๒๕๐๑ ทางวัดก็ไม่ขัดข้องแต่ประการใด แต่ถ้าเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจะไม่สร้างหรือขยายทางหลวงเทศบาลตามความในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ พ.ศ. ๒๕๐๑ และจะมอบที่ดินดังกล่าวให้องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวปลูกสร้างห้องเย็นต่อไปแล้ว ทางวัดเห็นว่า เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีไม่มีอำนาจจะมอบที่ดินเพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลให้องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวปลูกสร้างห้องเย็นหรืออาคารสถานที่อื่นใดได้ เพราะเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ พ.ศ. ๒๕๐๑ โดยแจ้งชัด หากเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจะไม่สร้างและขยายทางหลวงเทศบาลในที่ดินนั้นก็ควรจะคืนให้แก่เจ้าของเดิมไป จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยเพื่อถือปฏิบัติต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว มีความเห็นว่า ข้อขัดแย้งระหว่างวัดกลาง (เก่า) กับจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีอยู่ในประเด็นที่ว่า ขณะนี้ที่ดินบริเวณที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้อนุญาตให้องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจัดสร้างท่าเทียบเรือประมงนั้น ยังคงเป็น “ที่วัด” ของวัดกลาง (เก่า) อยู่หรือไม่ใช่ ในประเด็นนี้ เห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล ในท้องที่ตำบลลาดบ้านดอน อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. ๒๕๐๑ ก็ดี จากแนวเขตที่วัดที่ปรากฏอยู่ใน ส.ค.๑ เลขที่ ๑๐๗๕ ก็ดี ปรากฏเป็นหลักฐานชัดเจนว่าที่ดินรายที่เป็นปัญหานี้เป็นที่วัดของวัดกลาง (เก่า) จังหวัดสุราษฎร์ธานีเพราะแสดงแนวเขตไว้ชัดแจ้งว่าที่ดินวัดกลาง (เก่า) ด้านทิศตะวันออกจดแม่น้ำตาปี เมื่อที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็น “ที่วัด” อยู่ก่อนเช่นนี้ แม้ทางการจะได้ออกโฉนดตัดเอาที่ดินส่วนที่วัดครอบครองอยู่เดิมหายไปบางส่วน ก็ไม่เป็นเหตุให้การมีสภาพเป็น ที่วัด ของที่ดินส่วนที่ขาดไปจากโฉนดนั้นพ้นจากสภาพการเป็น “ที่วัด” ไปได้ เพราะที่วัดนั้น จะขาดจากกรรมสิทธิ์ของวัดได้ก็แต่โดยผลของพระราชบัญญัติ ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นเท่านั้น ฉะนั้น ไม่ว่าที่วัด ที่ธรณีสงฆ์จะตกไปอยู่ในความครอบครองของผู้ใดนานเท่าใด ก็ไม่เป็นเหตุให้ผู้นั้นได้กรรมสิทธิ์แต่อย่างใด

สำหรับข้อที่กล่าวว่า ที่ดินส่วนที่พ้นแนวถนนและไม่ปรากฏอยู่ในโฉนด เป็นที่ดินที่ได้ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินไปเพราะได้ถูกเวนคืนไปแล้วนั้น เห็นว่าจะถือว่าที่ดินของบุคคลที่มีได้ถูกระบุรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นหาได้ไม่ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้ใน เรื่อง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบล ท่าทราย อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี เพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน (เรื่องเสร็จสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่งพร้อมหนังสือที่ ๑๑๖๓/๒๔๙๔ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๔๙๔) และการที่วัดกลาง (เก่า) ได้ตกลงยินยอมรับเงินค่าทดแทนที่ดินนั้นไว้แล้วก็ไม่เป็นเหตุให้การเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนฯ นั้นสมบูรณ์ขึ้นแต่อย่างใด เมื่อไม่ถือว่าพระราชบัญญัติเวนคืนฯ ในกรณีนี้รวมถึงที่วัดด้วยแล้วที่รายพิพาทก็ยังต้องถือว่าเป็นที่วัดอยู่ตามเดิม ซึ่งการโอนกรรมสิทธิ์จะกระทำได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้ ตามนัยแห่งมาตรา ๔๑ ของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์พุทธศักราช ๒๔๘๔

สำหรับข้อแย้งของจังหวัดสุราษฎร์ธานีที่ว่า ที่ดินที่จะใช้ปลูกสร้างท่าเทียบเรือประมงนั้น ลักษณะของที่ดินดังกล่าวเป็น “ที่ชายตลิ่ง” อันมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จังหวัดสุราษฎร์ธานีย่อมมีสิทธิที่จะนำเอาไปให้องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจัดสร้างท่าเทียบเรือประมงได้นั้น ในข้อแย้งนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) มีความเห็นว่า น่าจะเป็นความเห็นที่ไม่ถูกต้อง เพราะที่ชายตลิ่งหน้าที่ดินของเจ้าของที่ดินนั้นย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ซึ่งเจ้าของที่ดินที่ติดต่อกับชายตลิ่งนั้นย่อมมีสิทธิใช้ประโยชน์และมีสิทธิได้รับความสะดวกความสำราญจากแม่น้ำลำคลองอันติดอยู่หน้าเขตที่ดินนั้นและจากที่สาธารณประโยชน์นั้นได้ (ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๓๖/๒๔๗๙ และ ๑๐๙๕/๒๕๐๐) การที่องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจะปลูกสร้างท่าเทียบเรือประมงและจัดสร้างห้องเย็นเก็บรักษาปลาในที่ดินซึ่งอ้างว่าเป็นที่ชายตลิ่ง หน้าวัดกลาง (เก่า) ย่อมเห็นได้ว่าเป็นการขัดขวางรบกวนสิทธิของวัดกลาง (เก่า)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) จึงมีความเห็นว่า วัดกลาง (เก่า) ย่อมมีสิทธิที่จะไม่ยินยอมให้องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจัดสร้างท่าเทียบเรือประมงในบริเวณที่ดินอันเป็นมูลพิพาทได้เพราะที่ดินดังกล่าวยังมีได้ถูกเวนคืนไปตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลในท้องที่ตำบลตลาดบ้านดอน อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. ๒๕๐๑ แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑