

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕
(ชอยเจริญกรุง ๕๒ ในกรณีที่ที่ดินที่ธรณีสงฆ์วัดยานนาวาเป็นทางสาธารณะ
โดยปริยายได้หรือไม่)

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๔๐๐๐/๒๗๓๔๙ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า บริษัทสาธิต ยูนิค จำกัด โดย นายพิเชษฐ์ คณิศวาท และนายสมชาติ ศรรัตน์รุ่งเรือง ได้ยื่นแบบขออนุญาตก่อสร้างอาคารตึก ๔๗ ชั้น (ชั้นใต้ดิน ๒ ชั้น) ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นอาคารพาณิชย์-พักอาศัย และจอดรถยนต์ ในที่ดินโฉนด เลขที่ ๕๔๔๙, ๓๒๗๒๖ และ ๕๔๕๐ ซึ่งที่ดินแปลงที่ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารนี้ ด้านทิศ ตะวันตกบางส่วนติดที่ดินเอกชนและบางส่วนติดทางสาธารณะ คือ ถนนเจริญกรุง และมีชอย เจริญกรุง ๕๒ อยู่ตรงข้ามที่ดินที่ขออนุญาต

สำหรับชอยเจริญกรุง ๕๒ นั้น เป็นชอยมีโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๐๐๗ เลขที่ดิน ๒๖ และเป็นที่ดินสงฆ์ของวัดยานนาวา มีสภาพเป็นทางตันไปสิ้นสุดที่ทางเข้าโกดังหวังหลี (ที่ดิน สงฆ์ในโฉนดที่ดินเดียวกัน) ไม่สามารถใช้ผ่านออกสู่ที่ดินแปลงอื่นหรือออกไปยังแม่น้ำเจ้าพระยา ได้ แต่เนื่องจากชอยดังกล่าวกรุงเทพมหานครได้เข้าทำการปรับปรุงถนนเพื่อให้ประชาชนใช้สอย ร่วมกัน จึงถือได้ว่าวัดยานนาวาได้อุทิศที่ดินส่วนนี้ให้เป็นทางสาธารณะโดยปริยาย แต่เจ้าอาวาส วัดยานนาวาได้มีหนังสือยืนยันว่าวัดยานนาวามีได้โอนให้แก่ทางราชการเพื่อเป็นทางสาธารณะแต่ อย่างใด ประกอบกับการพิจารณาตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่ง บัญญัติว่า “ที่วัดและธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ และห้ามมิให้บุคคลใด ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์” กรุงเทพมหานครจึงมี ปัญหาในการพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารรายนี้ เพราะตามแบบแปลนที่ยื่นขออนุญาต หากพิจารณาว่าชอยเจริญกรุง ๕๒ เป็นทางสาธารณะ ระยะร่นของอาคารห่างจากเขตที่ดินจะไม่ เป็นไปตามแบบที่ยื่นขออนุญาต ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ว่า ชอยเจริญกรุง ๕๒ เป็นทางสาธารณะโดยปริยายได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้รับฟังคำชี้แจง เพิ่มเติมจากผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) และผู้แทน กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว ได้ความว่า ที่ดินของวัดยานนาวา โฉนดเลขที่ ๓๐๐๗ ตำบลบ้านหวาย อำเภอบ้านหวาย (บางรัก) จังหวัดพระนคร ทางราชการได้ออกโฉนดให้เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๒ มีเนื้อที่ ๑๗ ไร่ ๑ งาน ๕๔ ตารางวา และไม่มีถนนหรือทางสาธารณะในแผนที่ของ โฉนดที่ดินแต่อย่างใด ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๖๔ วัดยานนาวาได้ทำสัญญาให้เอกชนเช่าที่ดินแปลง ดังกล่าวบางส่วนเพื่อทำที่จอดรถและสำนักงาน ตามสัญญาเช่ากรรมสิทธิ์ที่ดิน ฉบับ ๖/๑๐๐๐

เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๘ โดยในแผนที่แนบท้ายสัญญาเช่าได้ระบุแนวนอนจากทิศตะวันออก (ด้านถนนเจริญกรุง) ไปทางทิศตะวันตกถึงแม่น้ำเจ้าพระยา แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้สร้างถนนดังกล่าวและสร้างตั้งแต่เมื่อใด และต่อมาวัดยานนาวาได้ทำสัญญาให้เอกชนเช่าที่ดินแปลงนี้อีกหลายราย จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๑ วัดยานนาวาได้ทำสัญญาให้เอกชนเช่าที่ดินแปลงดังกล่าวบางส่วนเพื่อดำเนินกิจการโกดังเก็บสินค้าและทำเทียบเรือ ตามหนังสือสัญญาแบ่งเช่าที่ดิน เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ และในแผนที่แนบท้ายสัญญาเช่าได้ระบุว่ามิชอยเจริญกรุง ๕๒ โดยชอยดังกล่าวไปสิ้นสุดที่โกดังเก็บสินค้า ไม่ติดแม่น้ำเจ้าพระยาเหมือนสัญญาเช่าฉบับแรก และต่อมาเมื่อเกิดปัญหาว่าชอยเจริญกรุง ๕๒ เป็นทางสาธารณะหรือไม่ วัดยานนาวาได้มีหนังสือถึงกรุงเทพมหานคร ยืนยันว่าวัดยานนาวาไม่เคยยกที่ดินที่เป็นชอยเจริญกรุง ๕๒ ให้เป็นทางสาธารณะประโยชน์ และการที่วัดยานนาวายินยอมให้กรุงเทพมหานครเข้าไปซ่อมแซมปรับปรุงชอยเจริญกรุง ๕๒ ก็เพื่อบรรเทาความทุกข์ยากของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่ธรณีสัณต์เท่านั้น

สำหรับสาเหตุที่กรุงเทพมหานครต้องหารือปัญหานี้ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ก็เนื่องจากที่ดินที่บริษัทสาธิต ยูนิค จำกัด จะทำการก่อสร้างอาคาร อยู่ติดกับถนนเจริญกรุง ตรงข้ามกับชอยเจริญกรุง ๕๒ เป็นทางสาธารณะ ทางเข้าออกของรถยนต์ของอาคารดังกล่าวจะต้องห่างจากจุดเริ่มต้นโค้งหรือหักมุมของขอบทางร่วมหรือขอบทางแยกสาธารณะมีระยะไม่น้อยกว่า ๒๐ เมตร ตามข้อ ๘(๑)^๑ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๑๗ และมาตรา ๗๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ถ้าหากชอยเจริญกรุง ๕๒ ไม่เป็นทางสาธารณะก็ไม่อยู่ในบังคับของข้อ ๘(๑) แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว

^๑ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๑๗

ข้อ ๘ ทางเข้าออกของรถยนต์ต้องกว้างไม่น้อยกว่า ๖ เมตร ในกรณีที่จัดให้รถยนต์วิ่งได้ทางเดียว ทางเข้าและทางออกต้องกว้างไม่น้อยกว่า ๓.๕๐ เมตร โดยต้องทำเครื่องหมายแสดงทางเข้าและทางออกไว้ให้ปรากฏ และปากทางเข้าออกของรถยนต์ต้องเป็นดังนี้

(๑) แนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์ต้องไม่อยู่ในที่ที่เป็นทางร่วมหรือทางแยก และต้องห่างจากจุดเริ่มต้นโค้งหรือหักมุมของขอบทางร่วมหรือขอบทางแยกสาธารณะ มีระยะไม่น้อยกว่า ๒๐ เมตร สำหรับโรงมหรสพระยะดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่า ๕๐ เมตร

(๒) แนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์ต้องไม่อยู่บนเชิงลาดสะพาน และต้องห่างจากสุดเชิงลาดสะพานมีระยะไม่น้อยกว่า ๕๐ เมตร สำหรับโรงมหรสพระยะดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่า ๑๐๐ เมตร

^๒ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๗๙ บรรดาบทบัญญัติ บทบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด กฎข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งซึ่งได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๕๑๗ หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๕๑๖ ให้คงใช้บังคับได้ต่อไป ทั้งนี้ เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาตามข้อหารือนี้ ประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานดังกล่าว แล้ว มีความเห็นว่า โดยที่ซอยเจริญกรุง ๕๒ อยู่ในที่ธรณีสงฆ์ของวัดยานนาวาตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ การพิจารณาปัญหาของกรุงเทพมหานครที่ว่าซอยเจริญกรุง ๕๒ เป็นทางสาธารณะโดยปริยายได้หรือไม่ จึงต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งมาตรา ๓๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติว่าที่ดินและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ ฉะนั้น เมื่อยังไม่มีการตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ที่เป็นซอยเจริญกรุง ๕๒ ให้เป็นทางสาธารณะ แม้ว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๓๐๐๗ และบุคคลภายนอกได้ใช้ซอยเจริญกรุง ๕๒ ร่วมกันมาเป็นเวลานาน และแม้ว่าวัดยานนาวาได้ยินยอมให้กรุงเทพมหานครดำเนินการปรับปรุงซอยเจริญกรุง ๕๒ ก็ตาม ก็ไม่มีผลทำให้ที่ดินซอยเจริญกรุง ๕๒ ซึ่งอยู่ในที่ธรณีสงฆ์ของวัดยานนาวาตกเป็นทางสาธารณะโดยปริยาย ซึ่งความเห็นดังกล่าวนี้เป็นไปในแนวเดียวกันกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ที่ได้วินิจฉัยปัญหาตามข้อหารือของกรุงเทพมหานครว่า ถนนซึ่งเป็นทางอยู่ในที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่อาจตกเป็นทางสาธารณะโดยการอุทิศโดยปริยาย^๔

(นายวัฒนา รัตน์วิจิต)

รองเลขาธิการ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๙

^๓ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๓๔ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ และห้ามมิให้บุคคลโดยกายอุทธรณ์ความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์

^๔ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องหารือปัญหาข้อกฎหมาย (ถนนซึ่งเป็นทางอยู่ในโฉนดของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะตกเป็นทางสาธารณะโดยการอุทิศโดยปริยายได้หรือไม่) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๙๖๓ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๘ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี