

บันทึก

เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการฌาปนสถานตามกฎหมาย
ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๙๔๐๗/๕๑๕๓ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรุงเทพมหานครมีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกิจการฌาปนสถานตามที่กำหนดในข้อ ๑๐ (๘) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งกำหนดว่า ในที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก ห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการสุสานหรือฌาปนสถาน เว้นแต่การก่อสร้างแทนฌาปนสถานที่มีอยู่เดิม โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

๑. วัดบวรเม่งคโลได้มีฌาปนสถานอยู่แต่เดิม แต่ต่อมาไม่ได้ใช้งาน จนมีสภาพชำรุดใช้การไม่ได้ โดยในปี ๒๕๑๘ วัดบวรเม่งคโลได้มีหนังสือแจ้งให้หัวหน้ากองส่งเสริมอนามัย กรุงเทพมหานคร ทราบ

ต่อมาในปี ๒๕๒๘ วัดบวรเม่งคโลได้ขออนุญาตก่อสร้างฌาปนสถานต่อ กรุงเทพมหานคร ซึ่งกรุงเทพมหานครได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือแจ้งกรุงเทพมหานครให้ดำเนินการอนุญาตให้วัดบวรเม่งคโลทำการก่อสร้างฌาปนสถานตามที่ขอมาได้ และเมื่อสร้างเสร็จแล้วให้รายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ กรุงเทพมหานครจึงได้มีหนังสือแจ้งวัดบวรเม่งคโลว่า กระทรวงมหาดไทยได้อนุญาตให้ทำการก่อสร้างฌาปนสถานตามที่ขอมาแล้ว จึงขอให้ยื่นขออนุญาตใหม่ตามระเบียบ พระราชบัญญัติฯ และกฎกระทรวงที่กำหนด

๒. กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือแจ้งกระทรวงมหาดไทยขอให้จัดส่งหลักฐานแผนผังบริเวณ แบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลน การขออนุญาตก่อสร้างฌาปนสถาน วัดบวรเม่งคโล จำนวน ๙๘ แผ่น รวมแบบก่อสร้าง ๔ ชุด ที่กรุงเทพมหานครจัดส่งให้ กระทรวงมหาดไทยคืนแก่กรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณาอนุญาตการก่อสร้างต่อไป ซึ่ง กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือขอจัดส่งเอกสารการขออนุญาตดังกล่าวคืน แต่สำหรับแบบก่อสร้างจำนวน ๔ ชุดนั้น กระทรวงมหาดไทยแจ้งว่ากรุงเทพมหานครมิได้จัดส่งให้ กระทรวงมหาดไทยแต่อย่างใด

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือแจ้งวัดบวรเม่งคโลว่าเอกสารแบบแปลนเรื่องเดิมที่ได้ยื่นขออนุญาตไว้ได้ส่งให้กระทรวงมหาดไทย แต่กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งว่ามิได้จัดส่งไปให้ กรุงเทพมหานครจึงไม่สามารถพิจารณาการขออนุญาตของวัดบวรเม่งคโลได้ ทั้งนี้ อาศัยรายนี้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตก่อสร้าง แต่ต้องแจ้งและส่งแผนผังบริเวณ แบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลน ตามนัยข้อ ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตาม

ความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงขอให้จัดส่งแบบแปลนจำนวน ๗ ชุด แผนผังบริเวณและรายการประกอบแบบแปลนให้กรุงเทพมหานครตรวจสอบต่อไป

๓. วัดบวรเมตตาได้มีหนังสือ ที่ พ. ๒/๒๕๓๐ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๐ แจ้งกรุงเทพมหานครว่า ได้ยื่นขออนุญาตถูกต้องสมบูรณ์แล้ว เมื่อแบบเดิมหายจึงขอให้สำนักงานโยธา กรุงเทพมหานครร่วมกับวัดบวรเมตตารับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งสำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือแจ้งวัดบวรเมตตาว่า สำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า อาคารฌาปนสถาน ซึ่งได้ก่อสร้างไปแล้วไม่ขัดกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

๔. ในปี ๒๕๔๑ โรงเรียนทิวไผ่งาม ซึ่งตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกับวัดบวรเมตตา ได้ร้องเรียนให้สำนักงานเขตบางพลัดทบทวนการก่อสร้างฌาปนสถานของวัดบวรเมตตา เนื่องจากเกรงว่าจะเกิดมลพิษจากเขม่าควันไฟ และกลิ่นจะรบกวนการเรียนการสอน รวมทั้งการพักอาศัยของนักเรียน สำนักงานเขตบางพลัดได้ตรวจสอบเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๑ แต่ไม่พบว่ามี การก่อสร้าง ปรากฏแต่รากฐานที่สร้างไว้แต่เดิม โดยวัดบวรเมตตาแจ้งว่าได้สร้างไว้ตั้งแต่ปี ๒๕๑๙

เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ สำนักงานเขตบางพลัดได้มีหนังสือแจ้งวัดบวรเมตตาว่า ได้ตรวจสอบพบว่าขณะนี้วัดบวรเมตตา กำลังมีการก่อสร้างฌาปนสถาน ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สำนักงานเขตบางพลัดจึงขอแจ้งแนวทางที่จะต้องถือปฏิบัติ กล่าวคือ การจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ หากฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เว้นแต่วัดบวรเมตตา มีใบอนุญาตหรือหลักฐานอื่นใด นอกจากนั้น ในการจัดตั้งสุสานหรือฌาปนสถานยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นด้วย ซึ่งวัดบวรเมตตาได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานหรือฌาปนสถาน แต่สำนักงานเขตบางพลัดได้พิจารณาแล้วมีหนังสือแจ้งวัดบวรเมตตาว่า บรรดาเอกสารที่ส่งมาไม่ปรากฏหลักฐานการอนุญาตจัดตั้งสุสานหรือฌาปนสถานที่ต้องสมบูรณ์ ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า วัดบวรเมตตาได้ก่อสร้างฌาปนสถานก่อนได้รับอนุญาต ซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน สำหรับการจะขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานนั้น กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือแจ้งว่า กำลังมีการจัดทำร่างกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาต การอนุญาต การขอต่ออายุใบอนุญาตและการต่ออายุใบอนุญาตสำหรับการจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน จึงให้ชะลอการพิจารณาอนุญาตไว้ก่อนจนกว่าจะมีการประกาศใช้กฎกระทรวงดังกล่าว

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น กรุงเทพมหานครจึงขอหารือว่า ฌาปนสถานของวัดบวรเมตตาอยู่ในข้อยกเว้นตามข้อ ๑๐ (๘) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยถือเป็นฌาปนสถานที่มีอยู่เดิม หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว ประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกรุงเทพมหานคร (สำนักผังเมือง สำนักงานโยธา และ

สำนักงานเขตบางพลัด) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครอง และกรมการผังเมือง) และผู้แทนวัดบวรมงคล แล้ว เห็นว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามข้อหาหรือนี้ได้หมดอายุลงแล้ว และในปัจจุบันมีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับอยู่ จึงต้องพิจารณาข้อห้ามและข้อยกเว้นในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการสุสานและฌาปนสถานตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถานตามข้อ ๑๓ วรรคสอง (๕)^๑ ของกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งกำหนดห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการสุสานและฌาปนสถานตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถานในที่ดินที่กำหนดไว้แต่ละประเภท เว้นแต่เป็นการก่อสร้างแทนฌาปนสถานที่มีอยู่เดิม อนึ่ง วัดบวรมงคลเป็นอารามหลวงชั้นตรี ชนิดราชวรวิหาร^๒ ตั้งอยู่ในที่ดินบริเวณหมายเลข ๓.๑๕ ในแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทไว้ในข้อ ๗ (๓)^๓ ซึ่งกำหนดไว้เป็นสีน้ำตาล ให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก

ปรากฏข้อเท็จจริงจากหนังสือวัดบวรมงคล ถึงหัวหน้ากองส่งเสริมอนามัย กรุงเทพมหานคร ที่ ๙๖/๒๕๑๘ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๑๘ ว่า วัดบวรมงคลได้ใช้ฌาปนสถาน^๔ ที่มีอยู่เดิมเป็นครั้งสุดท้ายในการประกอบพิธีเผาศพหมู่เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๐ แต่ปรากฏตาม

^๑ ข้อ ๑๓ ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยซึ่งมิใช่อาคารขนาดใหญ่พิเศษ สถาบันราชการ และการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นบริเวณหมายเลข ๓.๑, ๓.๑๘, ๓.๒๖, ๓.๒๗ และ ๓.๓๗ ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยประเภทอาคารขนาดใหญ่พิเศษได้ด้วย สำหรับการให้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสิบของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ

ที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการที่กำหนด ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) สุสานและฌาปนสถานตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน เว้นแต่เป็นการก่อสร้างแทนฌาปนสถานที่มีอยู่เดิม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ กองพุทธศาสนา สถาน กรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติวัดทั่วราชอาณาจักร เล่ม ๑, ๒๕๒๕, หน้า ๑๙๐-๑๙๒.

^๓ ข้อ ๗ การใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทท้ายกฎกระทรวงนี้ ให้เป็นไปดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๓.๑ ถึงหมายเลข ๓.๕๐ ที่กำหนดไว้เป็นสีน้ำตาล ให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดนิยามคำว่า “สุสานและฌาปนสถานสาธารณะ” ว่าหมายถึง สถานที่ที่จัดไว้สำหรับเก็บ ผังหรือเผาศพ สำหรับประชาชนทั่วไป แต่ไม่รวมถึงสถานที่ที่ใช้สำหรับเก็บศพชั่วคราวในสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล

บัญชีรายรับ-รายจ่ายของวัดบวรเม่งคลามีรายการรับเงินค่าธรรมเนียมศพครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๐๔ จึงอนุมานได้ว่าวัดบวรเม่งคลได้ใช้ฌาปนสถานเป็นครั้งสุดท้ายในเดือน มีนาคม ๒๕๐๔ และยังปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่า แม้ว่าฌาปนสถานที่มีอยู่เดิมจะอยู่ในสภาพชำรุดใช้การไม่ได้ วัดบวรเม่งคลก็ยังคงใช้ศาลาพักรศพในบริเวณดังกล่าวประกอบพิธีสวดอภิธรรมศพ ตลอดมา เมื่อสวดอภิธรรมที่วัดบวรเม่งคลแล้วประชาชนก็จะนำศพไปดำเนินการฌาปนกิจที่ฌาปนสถานของวัดอื่นซึ่งอยู่ใกล้เคียง ทั้งนี้ วัดบวรเม่งคลมีความประสงค์ที่จะดำเนินการก่อสร้างฌาปนสถานแทนฌาปนสถานที่มีอยู่เดิมตลอดมา แต่ที่ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างให้เสร็จสมบูรณ์ได้ เนื่องจากขาดทุนทรัพย์ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา ครั้งที่ ๗) เห็นว่า ฌาปนสถานที่วัดบวรเม่งคลกำลังดำเนินการก่อสร้างอยู่ในปัจจุบัน เป็นฌาปนสถานที่ก่อสร้างขึ้นแทนฌาปนสถานที่มีอยู่เดิม ซึ่งได้รับยกเว้นให้ก่อสร้างได้ตามนัยข้อ ๑๓ วรรคสอง (๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฝังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๔๓