

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง การตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ให้มีผลย้อนหลัง  
กรณีวัดธรรมิการามวรวิหารได้มาซึ่งที่ดินมรดกตามพินัยกรรมของ  
นางเนื่อม ชำนาญชาติศักดิ์ดา

กรมที่ดิน ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๑๒/๒๑๗๗๔ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรมการศาสนาแจ้งให้กรมที่ดินทราบ ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ได้พิจารณาให้ความเห็นเรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายทรัพย์สินมรดกตามพินัยกรรมของนางเนื่อม ชำนาญชาติศักดิ์ดา สรุปได้ว่า วัดธรรมิการามวรวิหารได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมรดกตามพินัยกรรมของนางเนื่อม ชำนาญชาติศักดิ์ดา ทันทันนางเนื่อมฯ ถึงแก่กรรม เมื่อที่ดินมรดกของนางเนื่อมฯ ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของวัดธรรมิการามวรวิหารแล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ธรณีสงฆ์ตามมาตรา ๓๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และมูลนิธิมหามกุฏราชวิทยาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ในฐานะผู้จัดการมรดกของนางเนื่อมฯ ต้องโอนที่ดินมรดกตามพินัยกรรมที่ระบุให้ตกแก่วัดให้แก่วัดธรรมิการามวรวิหาร จะโอนให้แก่บุคคลอื่นนอกเหนือจากวัดธรรมิการามวรวิหารไม่ได้ การโอนที่ดินมรดกให้แก่บุคคลอื่นนอกเหนือจากบุคคลที่ระบุไว้ให้เป็นผู้รับมรดกตามพินัยกรรม จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของเจ้ามรดก ซึ่งไม่ผูกพันทายาท และจะต้องรับผิดชอบทายาทตามมาตรา ๑๗๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่ง ที่ ๑๕๑๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๔ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาดำเนินการเพิกถอนรายการจดทะเบียนตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนโอนมรดกที่ดินของนางเนื่อม ชำนาญชาติศักดิ์ดา โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐ และ ๑๔๔๖ อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี ให้กับมูลนิธิมหามกุฏราชวิทยาลัยฯ และมูลนิธิมหามกุฏราชวิทยาลัยฯ ได้จดทะเบียนขายให้แก่บุคคลอื่นในวันเดียวกันโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และโดยที่การดำเนินการเพิกถอนการจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินและการขายรายนี้จะมีผลกระทบต่อรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในลำดับต่อมาซึ่งเป็นรายการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่บุคคลภายนอกซึ่งเป็นประชาชนผู้สุจริตและเสียค่าตอบแทน ดังนั้น เพื่อเป็นการบรรเทาผลที่จะเกิดขึ้นดังกล่าว กรมที่ดินได้พิจารณาเห็นว่าแนวทางแก้ไขปัญหาระหว่างนี้ควรมีการตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ธรณีสงฆ์ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้แก่ผู้รับโอนที่ดินมรดกดังกล่าว และผู้รับ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๐๙๑๕ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

โอนในลำดับต่อ ๆ มาเป็นการย้อนหลัง แต่เนื่องจากเป็นปัญหาข้อกฎหมาย เพื่อความรอบคอบ จึงขอหารือว่า การตราพระราชบัญญัติตามนัยดังกล่าวจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ และหน่วยงานใดควรเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนี้

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)** ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ให้มีผลย้อนหลังจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๓๔<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ดินซึ่งเป็นที่ธรณีสงฆ์เป็นที่ดินซึ่งสามารถโอนไปยังบุคคลใด ๆ ได้ แต่การโอนต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองที่ธรณีสงฆ์มิให้ถูกแย่งกรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์ และให้รัฐสภาเข้ามามีส่วนในการดูแลการโอนกรรมสิทธิ์เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่วัดอย่างเหมาะสม

ส่วนกรณีที่จะตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ให้แก่ผู้รับโอนไปแล้ว โดยการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่เกิดขึ้นเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะช่วยเหลือให้เกิดผลที่ชอบด้วยกฎหมายโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติให้มีการยอมรับว่าการจดทะเบียนที่ทำไปแล้วเป็นการชอบด้วยกฎหมายย้อนหลังลงไป ก็ต้องพิจารณาว่ามีความชอบธรรมเพียงใด กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงภาระที่จะเกิดขึ้นจากการไม่ตราพระราชบัญญัติและความเป็นธรรมประกอบกัน สำหรับที่ดินแปลงที่เป็นปัญหานี้เป็นที่นามาก่อน ไม่มีกฎหมายคุ้มครองการห้ามใช้ประโยชน์อย่างอื่น จึงเป็นที่ดินที่เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ได้ กรณีที่สมควรพิจารณา จึงได้แก่

(๑) ในแง่ของผู้ซื้อ การจดทะเบียนโอนที่ดินเป็นทอด ๆ ต่อไปต้องมีการจดทะเบียนโอนที่ดินกันใหม่ ซึ่งเวลาผ่านมามากหลายปีแล้ว ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนโอนที่ดินก็ต้องเปลี่ยนแปลงไป การจดทะเบียนคิดค่าธรรมเนียมใหม่ย่อมเป็นภาระเพิ่มขึ้นและยุ่งยากเพราะระยะเวลายาวนานที่ผ่านมา

(๒) ในแง่ของรัฐ มีปัญหาว่า ค่าธรรมเนียมที่ได้รับมาแต่เดิมนั้นอาจต้องคืนไปและบรรดาภาษีบำรุงท้องที่ หรือภาษีโรงเรือนที่เกี่ยวข้องก็อาจต้องคืนไปด้วย และโดยที่เป็นการเพิกถอนโฉนดที่กรมที่ดินได้จดทะเบียนให้ไป เอกชนผู้รับโอนที่ดินโดยสุจริตทุกรายก็มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากกรมที่ดินได้ตามความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตน ซึ่งกรมที่ดินต้องฟ้องไล่เบียด

<sup>๑</sup> มาตรา ๓๔ การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางให้กระทำได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ เว้นแต่เป็นกรณีตามวรรคสอง

การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้รับคำผัดกรรมจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานนั้นแล้ว ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ห้ามมิให้บุคคลใดโดยกอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดหรือกรมการศาสนา แล้วแต่กรณี ในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง

กันอีกมากมายหลายรายตามภาระผูกพันต่างๆ ที่มีอยู่แก่กัน

(๓) ในแง่ของสถาบันการเงินต่างๆ ซึ่งเป็นผู้ให้สินเชื่อในการซื้อที่ดินเหล่านี้ก็ต้องฟ้องเรียกคืนเงินกู้โดยทันที เนื่องจากทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันไม่มีอยู่เสียแล้ว และ

(๔) ในแง่ของบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่ดินต่างๆ ที่รับโอนมาอาจมีการจำหน่ายหรือเกิดทรัพย์สินสิทธิต่างๆ ผูกพันระหว่างกัน เช่น จำนอง ขายฝาก ภาระจำยอม ทางจำเป็น การครอบครองปรปักษ์ ฯลฯ โดยมีค่าตอบแทนและไม่มีค่าตอบแทน ซึ่งการทำให้กลับคืนฐานะเดิมย่อมเป็นไปได้ไม่ได้โดยวิธีการปกติ

ความเดือดร้อนต่างๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาซึ่งดูความเป็นธรรมและความเหมาะสมในการตราพระราชบัญญัติเพื่อจัดทำให้สิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกลายเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย หากผู้เสนอตราพระราชบัญญัติเห็นว่ามื่อน้ำหนักเพียงพอที่ย่อมสามารถตราเป็นกฎหมายได้ ซึ่งผู้เสนอตราพระราชบัญญัตินั้นต้องรวบรวมรายละเอียดมาพิเคราะห์

ประเด็นที่สอง หน่วยงานใดควรเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ นั้น เห็นว่า การตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ให้แก่เอกชนเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งมาตรา ๖<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์ให้แก่เอกชน โดยสมควรหารือกับมหาเถรสมาคมด้วยเพราะเป็นเรื่องทรัพย์สินของวัด

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๔

<sup>๒</sup> มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้