

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินของวัดเทพสถิตซึ่งอยู่ในเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน

กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๙๐๐/๕๗ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรุงเทพมหานครมีโครงการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อขยายทางหลวง เทศบาล สายชอยรามคำแหง ๓๙ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีแนวเขตเวนคืนตัดผ่านที่ธรณีสงฆ์ของวัดเทพ สถิต จำนวน ๒ แปลง วัดเทพสถิตจึงได้ทำความตกลงและทำสัญญาการจ่ายเงินค่าผดุงกรรมที่ดิน ซึ่งมหาเถรสมาคมได้ให้ความเห็นชอบในราคาค่าผดุงกรรมแล้ว หลังจากที่วัดเทพสถิตได้ขอ แบ่งแยกที่ดินเพื่อเตรียมไว้สำหรับการจดทะเบียนแบ่งที่ดินให้เป็นทางหลวงเทศบาล สายชอย รามคำแหง ๓๙ (ซอยวัดเทพสถิต) วัดเทพสถิตได้นำโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงไปจดทะเบียนเวนคืน ตามเนื้อที่ดินที่แบ่งแยกไว้ โดยเจ้าพนักงานที่ดินได้จดทะเบียนไว้ในสารบัญจดทะเบียนท้ายโฉนด ที่ดินว่า “ที่ดินแปลงนี้ตกเป็นของทางหลวงเทศบาล สายชอยรามคำแหง ๓๙ โดยการซื้อขายตาม นัยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐” และ กรุงเทพมหานครได้จ่ายค่าผดุงกรรมที่ดินทั้งสองแปลงให้แก่วัดเทพสถิตเต็มจำนวนตามสัญญาซื้อ ขายแล้ว

หลังจากที่ได้จดทะเบียนเวนคืนแล้ว กรมการศาสนาได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๓๐๘/ ๑๐๐๐๖ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ ขอรื้อถอนที่ดินว่า เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมี ความจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินของวัด หากหน่วยงานที่เวนคืนตราเพียงพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต เวนคืนในบริเวณที่จะเวนคืนตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยไม่มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ หรือมิได้ตราพระราชกฤษฎีกาโอนที่ วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ตามมาตรา ๓๔ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ การแก้ไขหลักฐานที่ดินของวัด ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ จะกระทำได้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งกรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๕/๒๓๕๐๘ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ และ หนังสือ ที่ มท ๐๕๑๕/๒๓๕๐๙ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ แจ้งข้อหารือไปยังสำนักงาน พระพุทธศาสนาแห่งชาติ (กรมการศาสนา (เดิม)) และกรุงเทพมหานครว่า การแก้ไขหลักฐาน ทางทะเบียนในโฉนดที่ดินของวัดเทพสถิตนั้นได้ดำเนินการไปในขณะที่ยังไม่มีการตรา พระราชบัญญัติเวนคืนตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๖๒๑ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

พ.ศ.๒๕๓๐ กรณีจึงเป็นการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเพื่อให้การโอนที่ดินของวัดเทพศิลาถูกต้องตามกฎหมายกรุงเทพมหานครจึงควรประสานงานกับสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเพื่อดำเนินการให้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ โดยมีได้กล่าวถึงกรณีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนที่วัดตามมาตรา ๓๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่า การจดทะเบียนโอนที่ดินของวัดเทพศิลาเป็นการจดทะเบียนให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ (ทางหลวงเทศบาล สายชอยรามคำแหง ๓๙) จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ใช่เป็นการโอนให้แก่ส่วนราชการ (กรุงเทพมหานคร) และเป็นการจดทะเบียนที่ได้ดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมาย กรมที่ดินจึงไม่มีอำนาจเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่จำเป็นต้องมีการเสนอตราพระราชกฤษฎีกาโอนที่ดินของวัดเทพศิลาตามมาตรา ๓๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

กรุงเทพมหานครจึงขอหารือว่า การจดทะเบียนที่ดินของวัดเทพศิลาให้เป็นทางหลวงเทศบาล สายชอยรามคำแหง ๓๙ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และจะต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาโอนที่วัดของวัดเทพศิลาหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และผู้แทนกรุงเทพมหานครเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นควรกำหนดประเด็นการพิจารณาเป็น ๒ ประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การจดทะเบียนโอนที่ดินของวัดเทพศิลาให้เป็นทางหลวงเทศบาล สายชอยรามคำแหง ๓๙ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเห็นว่า จากข้อเท็จจริงตามข้อหารือและการชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กรุงเทพมหานครต้องการเวนคืนที่ดินในบริเวณที่กำหนดในแนวเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อขยายทางหลวงเทศบาล สายชอยรามคำแหง ๓๙ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีแนวเขตทางตัดผ่านที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ของวัดเทพศิลาจึงต้องดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ คือ มาตรา ๓๔^๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

^๑ มาตรา ๓๔ การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้กระทำได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ เว้นแต่เป็นกรณีตามวรรคสอง

การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้รับคำผัดกรรมจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานนั้นแล้ว ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

คณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติว่า การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางให้แก่ส่วนราชการ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้รับคำผาติกรรมจากส่วนราชการนั้นแล้ว ให้กระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางในกรณีอื่น ๆ ตามวรรคหนึ่ง แห่งมาตราดังกล่าว ให้กระทำได้แต่โดยพระราชบัญญัติ และตามมาตรา ๑๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ บัญญัติไว้ว่า หากได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕^๓ แล้วให้ถือว่าพระราชบัญญัตินั้นเป็นพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ด้วย

เมื่อข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า การโอนที่ดินของวัดเทพศิลาให้แก่กรุงเทพมหานครเพื่อขยายทางหลวงเทศบาล เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ให้แก่กรุงเทพมหานคร เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้อง และวัดเทพศิลาได้รับคำผาติกรรมจากกรุงเทพมหานครแล้ว แต่มิได้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาให้เป็นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ แม้วัดเทพศิลาจะได้นำโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงไปจดทะเบียน ก็ห้ามผลทำให้ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ของวัดเทพศิลาพ้นจากสภาพการเป็นที่ดินของวัดแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น การจดทะเบียนโอนที่ดินของวัดเทพศิลาให้เป็นทางหลวงเทศบาลโดยไม่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาโอนให้แก่กรุงเทพมหานครจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้วินิจฉัยมาโดยตลอดว่า การกระทำใด ๆ ก็ตามที่มีผลให้ที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์พ้นไปจากสภาพการเป็นที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ถือเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ จะต้องดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเท่านั้น จึงจะมีผลตามกฎหมาย การแสดงเจตนาสละกรรมสิทธิ์หรือการอุทิศที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ให้ตกเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยมิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติ ห้ามผลทำให้ที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์นั้นพ้นจากสภาพการเป็นที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์แต่อย่างใดไม่^๕

ห้ามมิให้บุคคลโดยกายอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดหรือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติแล้วแต่กรณีในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง

^๒ มาตรา ๑๗ ในกรณีที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์อยู่ในเขตบริเวณที่ดินที่จะเวนคืนและมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ดังกล่าว เพื่อกิจการที่จะมีการเวนคืนนั้น ถ้าได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ แล้ว ให้ถือว่าพระราชบัญญัตินั้นเป็นพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ด้วย

^๓ มาตรา ๑๕ เมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวโดยให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕ บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ขอยเจริญกรุง ๕๒ ในโฉนดที่ดินที่ธรณีสงฆ์วัดยานนาวาเป็นทางสาธารณะโดยปริยายหรือไม่) ส่งพร้อม

กรุงเทพมหานครจึงไม่อาจอ้างได้ว่ากรณีการจดทะเบียนโอนดังกล่าวเป็นการจดทะเบียนให้เป็นทางสาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่จะทำให้ไม่ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์

ดังนั้น การจดทะเบียนที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ของวัดเทพศิลาให้เป็นทางหลวงเทศบาล สายชอยรามคำแหง ๓๙ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกรมที่ดินอาจเพิกถอนได้ตามมาตรา ๖๑^๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓

ประเด็นที่สอง กรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาโอนที่ดินของวัดเทพศิลา หรือไม่ อย่างไร ซึ่งเห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การจดทะเบียนโอนที่ดินของวัดเทพศิลาให้เป็นทางหลวงเทศบาลไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากมิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า มหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและวัดเทพศิลาได้รับคำผาติกรรมจากกรุงเทพมหานครเต็มจำนวนตามสัญญาซื้อขายเรียบร้อยแล้ว ฉะนั้น เพื่อให้การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ของวัดเทพศิลาในกรณีดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย กรุงเทพมหานคร^๘ จึงต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ของวัดเทพศิลาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ วรรคสอง^๙ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒)

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๐๗๕ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๕๖๒/๒๕๓๓)

^๖ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจัดแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๐ กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมที่ได้รับโอนที่ดินซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์เป็นเจ้าของเรื่องผู้ดำเนินการตรากฎหมาย รวมทั้งรายงานเหตุการณ์การโอนที่ดินพร้อมทั้งแผนที่ให้ถูกต้องด้วย

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยไม่จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์^{๑๐} ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ตามความเห็นของกรมที่ดิน

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๗

^{๑๐} หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๒/๗๗๘ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๖๐๖-๖๐๘/๒๕๓๙)