

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การอนุญาตสร้างวัดบ้านเพตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ที่ พศ ๐๐๐๑/๑๔๙๙ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้รับเรื่องขอให้ทบทุนการอนุญาตสร้างวัดบ้านเพว่ายังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ฎีกาฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ หมวด ๑ การสร้างวัด ข้อ ๑ (๑) และ (๒) เนื่องจากสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี ในรัชกาลที่ ๗ ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามกฎหมาย ได้สวรรคตเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๒๗ โดยมีได้ลงพระนามในหนังสือแสดงความจำนงจะให้ที่ดินเพื่อสร้างวัดบ้านเพต่อนายอำเภอเมืองระยอง และตามหมวด ๒ การตั้งวัด ข้อ ๕ ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตสร้างวัดบ้านเพ ทายาท หรือผู้แทนไม่สามารถดำเนินการโอนที่ดินให้แก่วัดบ้านเพได้ เพราะผู้จัดการพระราชมรดก สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี ในรัชกาลที่ ๗ ได้ขายที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้อื่นแล้ว จะมีผลทำให้การอนุญาตสร้างวัดบ้านเพไม่ถูกต้องและเป็นโมฆะหรือไม่

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเห็นว่า นายประสิทธิ์ รัตนเหลียม เป็นผู้ที่ยื่นแบบคำขออนุญาตสร้างวัดบ้านเพต่อนายอำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ และลงนามในหนังสือแสดงความจำนงจะให้ที่ดินเพื่อสร้างวัด ไม่ใช่สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี ในรัชกาลที่ ๗ เป็นผู้ลงพระนาม และไม่มีการโอนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้แก่วัดตามข้อ ๕ ของหมวด ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แต่อย่างใด ซึ่งกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดไว้ว่าการดำเนินการเป็นโมฆะ ดังนั้น เพื่อความรอบคอบและถือเป็นแนวปฏิบัติต่อไป จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรณีการสร้างวัดบ้านเพที่ได้รับอนุญาตให้สร้างวัด และได้มีการประกาศตั้งวัดนั้นไม่ถูกต้องและเป็นโมฆะหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้มีกลุ่มชาวบ้านมอบหมายให้นายเศวต เปี่ยมพงษ์สานต์ ขอพระราชทานที่ดินจากสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี ในรัชกาลที่ ๗ เพื่อจัดสร้างเป็นที่พักสงฆ์ ซึ่งสำนักงานผลประโยชน์ของสมเด็จพระบรมราชินีในรัชกาลที่ ๗ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๒๑

แจ้งว่าราชเลขานุการประจำพระองค์สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี ในรัชกาลที่ ๗ ได้นำความกราบบังคมทูลทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว มีพระราชเสาวนีย์โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ทราบทั่วทางอนุญาตและพระราชทานที่ดินให้เป็นที่พักสงฆ์ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ นายประสิทธิ์ รัตนเหลียม ได้ขออนุญาตสร้างวัดต่อนายอำเภอเมืองระยอง โดยแสดงเอกสารสิทธิ์ ส.ค.๑ เลขที่ ๓๙๒ ตำบลเพ อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง จำนวนเนื้อที่ ๓๒ ไร่ ในแบบหนังสือสัญญาตกลงยกที่ดินให้สร้างวัด ที่สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี ในรัชกาลที่ ๗ ไม่ได้ลงพระนามในหนังสือยกที่ดินให้สร้างวัด เนื่องจากได้สวรรคตก่อนอย่างไรก็ตามในการพิจารณาอนุญาตสร้างวัดบ้านเพนี้ ผู้มีอำนาจพิจารณาตามข้อ ๓^๑ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้ดำเนินการพิจารณาอนุญาตตามหลักเกณฑ์การสร้างวัด ซึ่งกรมการศาสนาด้วยความเห็นชอบของกระทรวงศึกษาธิการและมหาเถรสมาคมได้พิจารณาอนุญาตให้สร้างวัดเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๘ และได้มีการประกาศตั้งวัดเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๐

ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๓๑ ผู้จัดการกองพระราชมรดกของสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี ในรัชกาลที่ ๗ ได้ขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่นายธรรมบุญ ลัดพลี และนายไพรัช สนธิโพธิ์ ซึ่งบุคคลทั้งสองได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว วัดบ้านเพจึงได้ฟ้องขับไล่บุคคลทั้งสองให้ออกจากที่ดิน คดีถึงที่สุด ศาลฎีกามีคำพิพากษาว่า สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี ในรัชกาลที่ ๗ พระราชทานที่ดินให้เฉพาะส่วนที่ดินบนเขาจำนวน ๘ ไร่เท่านั้น การที่วัดบ้านเพฟ้องขอให้บังคับขับไล่จำเลยและบริวารออกจากที่พิพาทตลอดจนให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดินนั้น เนื่องจากวัดบ้านเพไม่ได้ฟ้องขอให้เพิกถอนการซื้อขาย จึงไม่สามารถขับไล่ได้ พิพากษาให้ยกฟ้อง^๒ ต่อมาได้มีผู้ร้องเรียนว่าการอนุญาตสร้างวัดไม่ชอบตามหลักเกณฑ์ข้อ ๑ (๑) และ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เนื่องจากสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรม

^๑ ข้อ ๓ เมื่อนายอำเภอได้รับคำขออนุญาตสร้างวัด และพิจารณาเห็นสมควรแล้ว ให้นำปรึกษาเจ้าคณะอำเภอ แล้วเสนอเรื่องและความเห็นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรแล้ว ให้นำปรึกษาเจ้าคณะจังหวัดแล้วส่งเรื่องและความเห็นไปยังกรมการศาสนา

ในการพิจารณาคำขออนุญาตสร้างวัด กรมการศาสนาอาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตเปลี่ยนแปลงแก้ไขแผนผัง หรือระงับเรื่องการขออนุญาตสร้างวัดได้ตามที่เห็นสมควร

เมื่อกรมการศาสนาพิจารณาเห็นสมควรให้สร้างวัดได้แล้ว ให้รายงานกระทรวงศึกษาธิการเพื่อขอรับความเห็นชอบ แล้วนำเสนอมหาเถรสมาคม

เมื่อมหาเถรสมาคมพิจารณาเห็นชอบด้วยแล้ว ให้กรมการศาสนาออกหนังสืออนุญาตให้สร้างวัด

^๒ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๕๖๓/๒๕๔๖ ระหว่างวัดบ้านเพ โจทก์ กับนายธรรมบุญ ลัดพลี ที่ ๑, นายไพรัช สนธิโพธิ์ โดยนางพัชรินทร์ สนธิโพธิ์ ผู้เข้าเป็นคู่ความแทน ที่ ๒, ร้อยตำรวจโททรงศักดิ์ สมุทรรัตน์ ที่ ๓, หม่อมราชวงศ์เทพยพงศ์ เทวกุล ที่ ๔, เรืออากาศเอกพจน์ สนทวงศ์ ณ ออยุธยา โดยนางวิไล สนทวงศ์ ณ ออยุธยา ที่ ๕ จำเลย

ราชินี ในรัชกาลที่ ๗ เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือผู้ครอบครองตามกฎหมายไม่ได้ลงพระนามในแบบหนังสือสัญญายกที่ดินให้สร้างวัด การอนุญาตสร้างวัดบ้านเพจึงไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว และกรณีที่เจ้าของที่ดิน ทายาทหรือผู้แทนเจ้าของที่ดินไม่สามารถโอนที่ดินให้แก่วัดได้ทำให้การประกาศตั้งวัดบ้านเพเป็นโมฆะ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ กำหนดว่าบุคคลใดประสงค์จะขอสร้างวัด ให้ยื่นคำขออนุญาตต่อนายอำเภอท้องที่ที่จะสร้างวัดนั้น พร้อมด้วย (๑) หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินที่จะยกให้สร้างวัด และที่ดินนั้นต้องมีเนื้อที่ไม่น้อยกว่า ๖ ไร่ (๒) หนังสือสัญญาซึ่งเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามกฎหมายทำกับนายอำเภอและเจ้าพนักงานที่ดินอำเภอ แสดงความจำนงจะให้ที่ดินดังกล่าวเพื่อสร้างวัด (๓) จำนวนเงินและสัมภาระที่จะใช้ในการสร้างวัดในระยะเวลาเริ่มแรก (๔) แผนที่แสดงเขตที่ตั้งวัด และ (๕) กำหนดเวลาที่จะสร้างวัดให้แล้วเสร็จ^๓ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลฎีกาว่า สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี ในรัชกาลที่ ๗ ได้พระราชทานให้เฉพาะที่ดินที่อยู่บนเขาจำนวน ๘ ไร่^๔ ที่ดินดังกล่าวก็เพียงพอตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ยื่นคำขออนุญาตได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และผู้พิจารณาอนุญาตได้มีการพิจารณาอนุญาตตามหลักเกณฑ์ตามข้อ ๓ ของกฎหมายดังกล่าวด้วยแล้ว การอนุญาตให้สร้างวัดบ้านเพจึงเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่ใช่เป็นกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาต ทายาท หรือผู้แทนเจ้าของที่ดินไม่สามารถโอนที่ดินให้แก่วัดได้ และวัดก็ได้ครอบครองที่ดินแล้ว การประกาศตั้งวัดบ้านเพจึงไม่เป็นโมฆะ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

^๓ ข้อ ๑ บุคคลใดประสงค์จะสร้างวัด ให้ยื่นคำขออนุญาตต่อนายอำเภอท้องที่ที่จะสร้างวัดนั้นพร้อมด้วยรายการและเอกสาร ดังต่อไปนี้

(๑) หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินที่จะยกให้สร้างวัด และที่ดินนั้นต้องมีเนื้อที่ไม่น้อยกว่า ๖ ไร่

(๒) หนังสือสัญญาซึ่งเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามกฎหมายทำกับนายอำเภอและเจ้าพนักงานที่ดินอำเภอ แสดงความจำนงจะให้ที่ดินดังกล่าวใน (๑) เพื่อสร้างวัด

(๓) จำนวนเงินและสัมภาระที่จะใช้ในการสร้างวัดในระยะเริ่มแรก ต้องมีราคารวมกันไม่น้อยกว่าห้าหมื่นบาท

(๔) แผนที่แสดงเขตที่ตั้งวัด ประกอบด้วยเขตติดต่อข้างเคียงและระยะทางระหว่างวัดที่จะสร้างขึ้นกับวัดอื่นโดยรอบ และให้แสดงแผนผังสิ่งก่อสร้างของวัดตามความเหมาะสมของสภาพที่ดิน โดยอาศัยแผนผังแบบ ก. แบบ ข. หรือแบบ ค. ท้ายกฎหมายนี้เป็นหลักเท่าที่จะทำได้

(๕) กำหนดเวลาที่จะสร้างวัดให้แล้วเสร็จตามแผนผังนั้น

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๘