เรื่องเสร็จที่ ๙๖๙/๒๕๖๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การขออนุญาตสร้างวัด กรณีโฉนดที่ดินสลักหลังห้ามโอนภายในสิบปี

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ พศ ๐๐๐๑/๖๕๑๙ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ สรุปความได้ว่า สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเลยได้ขอหารือมายังสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ กรณีมีผู้แจ้งความประสงค์ขออนุญาตสร้างวัดในเขตพื้นที่อำเภอด่านซ้าย จังหวัดเลย ยื่นเอกสารหลักฐานประกอบคำขออนุญาตสร้างวัดเป็นโฉนดที่ดินที่มีการสลักหลังห้ามโอนภายในสิบปีตามมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จำนวน ๓ แปลง ได้แก่ แปลงที่หนึ่ง โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๖๒๒๕ เนื้อที่ประมาณ ๓๑ ไร่ ๔๒.๑ ตารางวา ห้ามโอนภายในสิบปีนับแต่วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๗ แปลงที่สอง โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๖๘๓๙ เนื้อที่ประมาณ ๑๑ ไร่ ๓ งาน ๕๐ ตารางวา ห้ามโอนภายในสิบปีนับแต่วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ และแปลงที่สาม โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๖๘๔๐ เนื้อที่ประมาณ ๓๘ ไร่ ๑ งาน ๖๖ ตารางวา ห้ามโอนภายในสิบปีนับแต่วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ และจัดทำหนังสือสัญญาตกลงยกที่ดินดังกล่าวให้สร้างวัดตามแบบ ศถ. ๒ โดยสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเห็นว่า มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติให้การสร้างวัดและการตั้งวัดให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งข้อ ๖ (๑) (ก) แห่งกฎกระทรวงการสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย และการยุบเลิกวัด การขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา และการยกวัดร้างขึ้นเป็นวัดมีพระภิกษุอยู่จำพรรษา พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้ผู้ประสงค์จะสร้างวัดในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองยื่นคำขอสร้างวัดต่อผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดในจังหวัดที่ที่ดินตั้งอยู่ พร้อมด้วยหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินที่จะใช้สร้างวัด และหนังสือสัญญาที่ผู้มีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นได้ทำไว้กับสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ซึ่งแสดงเจตนาว่าจะยกที่ดินนั้นให้แก่วัดที่ขออนุญาตสร้าง และข้อ ๑๑ ของกฎกระทรวงฯ ที่กำหนดให้ในกรณีที่ที่ดินที่ตั้งวัดเป็นที่ดินตามข้อ ๖ (๑) (ก) ให้ผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองหรือทายาทดำเนินการโอนที่ดินพร้อมทั้งอาคารและสิ่งปลูกสร้างให้แก่วัดที่ตั้งขึ้นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการให้ความเห็นชอบของมหาเถรสมาคม กรณีจึงมีปัญหาว่า ผู้ขออนุญาตสร้างวัดจะสามารถนำหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นโฉนดที่ดินซึ่งมีเงื่อนไขห้ามโอนเป็นระยะเวลาสิบปีมาใช้ประกอบคำขออนุญาตสร้างวัดตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ ประกอบกับข้อ ๖ (๑) (ก) แห่งกฎกระทรวงฯ ได้หรือไม่

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๖/๑๕๓ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๓๒[๑] แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติให้การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัด และการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และข้อ ๖[๒] แห่งกฎกระทรวงการสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย และการยุบเลิกวัด การขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา และการยกวัดร้างขึ้นเป็นวัดมีพระภิกษุอยู่จำพรรษา พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้ผู้ประสงค์จะสร้างวัดยื่นคำขอสร้างวัดพร้อมด้วยหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แผนที่แสดงที่ตั้ง และแผนผังแสดงเขต ต่อผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดในจังหวัดที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ โดยหากที่ดินที่จะใช้สร้างวัดเป็นที่ดินของบุคคล ผู้ขออนุญาตจะต้องยื่นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์และหนังสือสัญญาที่ผู้มีกรรมสิทธิ์ได้ทำไว้กับสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ซึ่งแสดงเจตนาว่าจะยกที่ดินนั้นให้แก่วัดที่ขออนุญาตสร้าง โดยไม่มีบทบัญญัติข้อใดในกฎกระทรวงฯ กำหนดห้ามโดยชัดแจ้งว่าหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินที่นำมายื่นประกอบคำขออนุญาตสร้างวัดนั้นจะต้องเป็นที่ดินที่ไม่มีข้อกำหนดห้ามโอนหรือปราศจากภาระผูกพัน กรณีตามปัญหาที่ขอหารือนั้นเป็นที่ดินมีโฉนดที่มีการสลักหลังห้ามโอนภายในสิบปีตามมาตรา ๕๘ ทวิ[๓]

---

[๑] มาตรา ๓๒ การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัด และการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] ข้อ ๖ ผู้ใดประสงค์จะสร้างวัดในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครอง ให้ยื่นคำขอสร้างวัดต่อผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดในจังหวัดที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ พร้อมด้วยเอกสาร ดังต่อไปนี้

(๑) หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

(ก) หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินที่จะใช้สร้างวัด และหนังสือสัญญาที่ผู้มีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นได้ทำไว้กับสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ซึ่งแสดงเจตนาว่าจะยกที่ดินนั้นให้แก่วัดที่ขออนุญาตสร้าง หรือ

(ข) หนังสืออนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อสร้างวัดจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐในกรณีที่ที่ดินที่จะใช้สร้างวัดเป็นที่ดินที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐดูแลรักษา

(๒) แผนที่แสดงที่ตั้งสถานที่ที่ขออนุญาตสร้างวัด วัดและสถานที่ใกล้เคียงโดยรอบและเส้นทางคมนาคมโดยสังเขป

(๓) แผนผังแสดงเขตที่ดิน อาคาร และสิ่งปลูกสร้างภายในที่ดินที่จะใช้สร้างวัด โดยให้นำแผนผังตามแบบ ก. แบบ ข. หรือแบบ ค. ท้ายกฎกระทรวงนี้ มาเป็นแนวทางในการสร้างวัดเท่าที่จะทำได้

หนังสือสัญญาตาม (๑) (ก) ให้เป็นไปตามแบบที่ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติกำหนด

[๓] มาตรา ๕๘ ทวิ เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้ คือ

(๑) ผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

(มีต่อหน้าถัดไป)

แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งประมวลกฎหมายที่ดินมีความมุ่งหมายห้ามมิให้ผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าวให้แก่บุคคลอื่นอันเป็นการโอนระหว่างเอกชนด้วยกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้มีที่ดินไว้ทำกินหรือมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวในช่วงระยะเวลาหนึ่งก่อนจึงมิให้มีการโอนเปลี่ยนมือทันทีเมื่อได้รับเอกสารสิทธิ เมื่อพิจารณาข้อยกเว้นของข้อกำหนดห้ามโอนแล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีความมุ่งหมายห้ามมิให้มีการโอนที่ดินนั้นให้แก่รัฐหรือองค์กรภาคมหาชนซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะเพื่อให้เป็นที่ราชพัสดุ ที่สาธารณประโยชน์ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นที่ที่ส่วนราชการใช้ประโยชน์ร่วมกันอันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานในภาคมหาชนที่เกี่ยวข้องนั้น สำหรับการขออนุญาตสร้างวัดและการตั้งวัด การทำหนังสือสัญญากับสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติแสดงเจตนาว่าจะยกที่ดินนั้นให้แก่วัดที่ขออนุญาตสร้างและการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่วัดนั้น จะส่งผลให้ที่ดินดังกล่าวเปลี่ยนสถานะจากที่ดินของเอกชนเป็นที่ดินที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยอยู่ภายใต้การครอบครองและดูแลของวัดซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และเป็นที่ดินที่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ได้โดยง่าย หากจะมีการจำหน่าย จ่าย หรือโอนกรรมสิทธิ์ต่อไปจะต้องกระทำโดยการตราเป็นกฎหมาย เช่นนี้ การทำหนังสือสัญญากับสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติแสดงเจตนาว่าจะยกที่ดินนั้นให้แก่วัดที่ขออนุญาตสร้างและจะโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่วัดจึงสามารถกระทำได้ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เป็นการขัดต่อกฎหมาย แม้ที่ดินมีโฉนดดังกล่าวจะมีการสลักหลังห้ามโอนภายในสิบปีตามมาตรา ๕๘ ทวิ[๔] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็ตาม ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่า ผู้ขออนุญาตสร้างวัดสามารถใช้หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นโฉนดที่ดินซึ่งมีเงื่อนไขห้ามโอนเป็นระยะเวลาสิบปีมาใช้ประกอบคำขออนุญาตสร้างวัดตามมาตรา ๓๒[๕] แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ ประกอบกับข้อ ๖ (๑) (ก)[๖] แห่งกฎกระทรวงการสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย และการยุบเลิกวัด การขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา และการยกวัดร้างขึ้นเป็นวัดมีพระภิกษุอยู่จำพรรษาฯ ได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) มีข้อสังเกตเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการในการพิจารณาขออนุญาตสร้างวัดไปจนกระทั่งประกาศตั้งวัดแต่ละขั้นตอนว่าสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ และกฎกระทรวงฯ เป็นสำคัญ โดยยึดถือตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เช่น ที่ดินที่ใช้เป็นสถานที่สร้างวัดต้องมีขนาดเนื้อที่ที่เหมาะสม ความเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น เหตุผล

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓)

(๒) ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ตรี

(๓) ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดิน ภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับและไม่มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

ฯลฯ ฯลฯ

ภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลตามวรรคสอง (๓) ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์

[๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

[๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

ที่สนับสนุนว่าเมื่อตั้งวัดขึ้นแล้วจะได้รับการทำนุบำรุงส่งเสริมจากประชาชน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การขออนุญาตสร้างและการตั้งวัดเป็นไปอย่างเหมาะสม และกรณีมีการใช้โฉนดที่ดินที่มีการสลักหลังกำหนดห้ามโอนภายในสิบปีตามมาตรา ๕๘ ทวิ[๗] แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือตามกฎหมายอื่นใด เป็นเอกสารประกอบในการยื่นคำขออนุญาตสร้างวัด ควรต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวที่มุ่งหมายให้ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินได้มีที่ดินไว้ทำกินตลอดไปถึงลูกหลานหรือทายาทผู้มีสิทธิได้รับมรดกตามกฎหมายและป้องกันมิให้ผู้ได้มาโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินไปให้บุคคลอื่นได้โดยง่าย[๘] ประกอบด้วย

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๖๕

---

[๗]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น
[๘]คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๕๕๕/๒๕๔๑