

การแก้ไขปัญหาที่ดินของวัด: ศึกษากรณีการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ของรัฐ*

The Temple Land Solving: a case study of Public Land Utilization

สุชาติ มวลชัยภูมิ และพระมหามิตร จิตปัญโญ (มิตร วันยาว)

Suchat Maulchaiyaphum and Phramaha Mit Thitapanyo (Mit Wanyao)

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตขอนแก่น

Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Khon Kaen Campus, Thailand

Corresponding Author, E-mail: imsuchat@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอถึงการแก้ไขปัญหาที่ดินของวัด: ศึกษากรณีการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ที่ดินของวัด ได้แก่ ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และที่กลบนา แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ที่ดินของเอกชน และที่ดินของรัฐ กรณีที่ดินวัดเป็นที่ดินของเอกชน วัดย่อมมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ส่วนกรณีเป็นที่ดินของรัฐ ที่ดินนั้นมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของวัด การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จะต้องเป็นไปตามกฎหมายของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจดูแลรักษา ปัญหาที่ดินของวัด เนื่องจากปัจจุบันสภาพบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปมาก มีการตัดถนนหนทาง ขยายหมู่บ้าน ที่ดินมีราคาสูงขึ้น จึงหาผู้มีจิตศรัทธาบริจาคที่ดินเพื่อสร้างวัดยากมากขึ้น เป็นเหตุทำให้พระสงฆ์หรือชาวบ้านร่วมกันบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อสร้างวัดเพิ่มมากขึ้น การแก้ไขปัญหาที่ดินของวัด อาทิ การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้คณะรัฐมนตรีได้มติเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2563 และวันที่ 11 พฤษภาคม 2564 ผ่อนผันให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ซึ่งได้ยื่นคำขออนุญาตไว้แล้วหรืออยู่ในระหว่างดำเนินการโดยยังไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าไม้เพื่อสร้างวัด ใช้พื้นที่ต่อไปได้ โดยยื่นคำขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ ภายในวันที่ 7 กันยายน 2564 หากฝ่าฝืนให้พิจารณาดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

คำสำคัญ: ที่ดินของวัด; การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ; การสร้างวัด

*ได้รับบทความ: 6 สิงหาคม 2565; แก้ไขบทความ: 2 มีนาคม 2566; ตอรับตีพิมพ์: 14 สิงหาคม 2567

Received: August 6, 2022; Revised: March 2, 2023; Accepted: August 14, 2024



Abstract

This academic article aims to present the temple land solving: a case study of public land utilization. The land of the temple, namely the temple land, the temple estate, and the monastic revenue estate, was divided into two main types, namely private land and public land. In the case of private land, the temple shall have ownership or possessory right under the Land Code and other laws. In the case of public land, the land was not the property of the temple; utilization of public land must be in accordance with the law of the government agency that had the authorities. Temple land problem, because of the current state of affairs had changed a lot. Roads were cut, villages were expanded, land prices were rising. Therefore, it was more difficult to find a faithful person to donate land to build a temple. These caused more monks or villagers to encroach the public land to build more temples. Temple land solving, such as the utilization of forest areas, the Cabinet resolved on June 23, 2020 and on May 11, 2021, allowing the National Office of Buddhism to which had already submitted an application for permission or was in the process of not being allowed to use the forest area to build a temple, can continue to use the area by submitting an application for permission to enter into benefits within September 7, 2021. If violated, consider taking strict legal action.

Keywords: temple land solving; public land utilization; temple building

1. บทนำ

“วัด” เป็นคำใช้เรียกสถานที่ทางพระพุทธศาสนาแต่โบราณ เป็นคำเรียกรวมที่ดินและอาคาร เช่น อุโบสถ วิหาร ศาลา กุฏิ ที่ตั้งอยู่บนที่ดินนั้นด้วย วัดที่ถูกต้องสมบูรณ์คือวัดที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งวัดถูกต้องตามกฎหมายและเป็นนิติบุคคล ส่วนสถานที่ที่มีพระสงฆ์อาศัยอยู่แต่กฎหมายยังมิได้รับรองให้เป็นวัด เรียกว่าที่พักสงฆ์ ยังไม่จัดเป็นวัดในความหมายนี้ (พระธรรมกิตติวงศ์, 2551, หน้า 869)

“ที่ดินของวัด” เดิมทีพระพุทธเจ้ายังไม่ทรงอนุญาตให้ภิกษุมิที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งถาวร ด้วยจะทำให้เกิดความยึดติดในทรัพย์สินทางโลก ภิกษุทั้งหลายจึงอยู่ตามป่า โคนไม้ ภูเขา ซอกเขา ถ้ำ ป่าช้า ป่าชฎ ที่แจ้ง และลอมฟาง (วิ.จู. (ไทย) 7/294/89) แต่ในที่สุดพระพุทธองค์ทรงมีพุทธานุญาตให้ภิกษุจำพรรษาได้ ดังความในปฐมภาณวารเสนาสนะชั้นธกะ ความว่า “ภิกษุทั้งหลาย เราอนุญาตเสนาสนะ 5 ชนิด คือ วิหาร เรือนมุง แถบเดี่ยว ปราสาท เรือนโล้น ถ้ำ” (วิ.จู. (ไทย)



7/294/90) ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 33 ได้แบ่งที่ดินของวัดเป็น 3 ประเภท คือ 1) ที่วัด ได้แก่ ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของวัด ตลอดจนเขตที่ดินของวัด เช่นเป็นที่ตั้งกุฏิ วิหาร ศาลาการเปรียญ อุโบสถ เป็นต้น 2) ที่ธรณีสงฆ์ ได้แก่ที่ดินที่ตกเป็นสมบัติของวัด เป็นที่ทำประโยชน์ เป็นที่สวน ไร่ เป็นต้น 3) ที่กลบนา ได้แก่ ที่ดินที่วัดเก็บผลประโยชน์ แต่กรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดิน ยังเป็นเจ้าของที่ดิน ยังสงวนไว้เป็นของตนเองที่ดินที่ใช้สร้างวัด สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ที่ดินของเอกชน ได้แก่ ที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ และทางราชการออกเอกสารสิทธิให้ตามประมวลกฎหมายที่ดินในรูปของโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว แต่อาจมีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก.) ส่วนที่ดินของรัฐนั้น ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 ได้บัญญัติไว้ว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ” หมายความว่า เป็นที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด และบรรดาที่ดินทั้งหลายที่เอกชนยังมิได้สิทธิตามกฎหมาย โดยรวมไปถึงที่ดินที่ผู้เข้าไปยึดถือครอบครองเองโดยพลการ และมีได้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์มหาชนที่กำหนดให้สิทธิในที่ดินแก่เอกชนด้วย (สิริโฉม พรหมโฉม, 2557, หน้า 136-137)

ปัญหาที่ดินของวัด ในอดีตส่วนใหญ่มีได้คำนึงถึงหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินของวัด จะพบหลักฐานเพียงการครอบ

ครองที่ดินและขึ้นทะเบียนไว้เท่านั้น ประกอบกับประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่เป็นพุทธศาสนิกชน จึงไม่ค่อยมีปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของวัด ปัจจุบันสภาพบ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปมาก มีการตัดถนนหนทาง ที่ดินเริ่มมีราคาสูงขึ้น โดยเฉพาะที่ดินของวัด เริ่มมีปัญหาด้านการบุกรุกและโต้แย้งกรรมสิทธิ์กับเอกชนข้างเคียงเมื่อมีกรณีพิพาท ถ้าหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินของวัดไม่สามารถที่จะยืนยันว่าเป็นของวัดได้ ทำให้มีโอกาสสูญเสียที่ดินไป โดยไม่สามารถที่จะเรียกคืนมาได้ อีกทั้งการปกครองดูแลที่ดินเป็นไปด้วยความลำบาก เพราะไม่สามารถดำเนินการเพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์เป็นของวัดโดยสมบูรณ์ตามกฎหมาย (สำนักงานศาสนาสมบัติ, 2562, หน้า 59) นอกจากนี้ ปัจจุบันมักจะหาผู้มีจิตศรัทธาบริจาคที่ดินของตนเพื่อทำบุญในการใช้เป็นที่ตั้งวัดมากขึ้น จึงมีพระสงฆ์หรือชาวบ้านร่วมกันบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อก่อสร้างวัดเป็นจำนวนมาก อาทิ ที่สาธารณประโยชน์ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่อุทยานแห่งชาติ ที่ป่าไม้ ที่ราชพัสดุ และที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ในแทบทุกจังหวัดก็ว่าได้ และเมื่อบุกรุกที่ดินของรัฐแล้วก็มีการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างที่เป็นถาวรวัตถุ เช่น กุฏิ ศาลาการเปรียญ เมรุเผาศพ เป็นต้น บางแห่งมีชาวบ้านเลื่อมใสศรัทธาบริจาคเงินสร้าง เจดีย์ วิหาร ซึ่งล้วนเป็นสิ่งก่อสร้างที่มั่นคงถาวร ยากต่อการสั่งรื้อถอน (ธัญญวัฒน์ ชาญพินิจ, 2564) ดังเช่นคำพิพากษาฎีกาที่ 178/2526 วัดตะเคียนงามได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตั้งแต่ พ.ศ. 2485 ย่อมได้สิทธิครอบครอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ไม่มีหนังสือ



สำคัญสำหรับที่ดิน ที่ดินจึงมีสภาพเป็นที่ธรณีสงฆ์ ก่อนกรมป่าไม้ออกกฎกระทรวงครอบคลุมให้เป็น ป่าสงวน จึงได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 41 แห่ง พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ไม่มีผลให้ ที่ดินตกเป็นป่าสงวน

การแก้ไขปัญหาดินของวัด: ศึกษากรณี การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จึงเป็นที่สนใจที่จะ ศึกษาและตั้งประเด็นปัญหาเพื่อหาคำตอบในการ ศึกษา 3 ประเด็นดังนี้ 1) ความหมายและประเภท ที่ดินที่ใช้สร้างวัดเป็นอย่างไร 2) กระบวนการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างวัดเป็น อยางไร 3) การแก้ไขปัญหาดินของวัด: ศึกษากรณี การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นอย่างไร ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ในการยกฐานะที่พักรงหรือวัดที่เข้า ทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยยังมิได้รับอนุญาต ให้เป็นวัดถูกต้องตามกฎหมายเอื้อต่อการปกครอง ของคณะสงฆ์และการส่งเสริมสนับสนุนจากรัฐสืบไป

2. ความหมายและประเภทของที่ดินที่ใช้ สร้างวัด

“ที่ดิน” ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 1 ได้บัญญัติความหมายไว้ว่า หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความ รวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ส่วนตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่มีคำนิยาม ของ “ที่ดิน” ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้บัญญัติเกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์ไว้ในมาตรา 139 ว่า “อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินมี ลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับ

ที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์สินอันเกี่ยว กับที่ดิน หรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบ เป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย” แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ที่ดินของเอกชน ได้แก่ ที่ดินที่ ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ และทางราชการออก เอกสารสิทธิให้ตามประมวลกฎหมายที่ดินในรูป ของโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และ ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว แต่อาจมีหลัก ฐานแบบแจ้งการครองครอง (ส.ค.1) หนังสือรับรอง การทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3 ก.) ซึ่งผู้ครอบครอง มีสิทธิครอบครองหรือทำประโยชน์

ส่วนที่ดินของรัฐนั้น ในประมวลกฎหมาย ที่ดิน มาตรา 2 ได้บัญญัติไว้ว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็น กรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของ รัฐ” ซึ่งสามารถอธิบายความได้ว่า “ที่ดินของรัฐ” หมายถึง ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคล หนึ่งบุคคลใด และบรรดาที่ดินทั้งหลายที่เอกชน ยังมีได้สิทธิตามกฎหมาย โดยรวมไปถึงที่ดินที่ ผู้เข้าไยถือครอบครองเองโดยพลการ และได้ สอดคล้องกับหลักเกณฑ์มหาชนที่กำหนดให้สิทธิใน ที่ดินแก่เอกชนด้วย (สิริโฉม พรหมโฉม, 2557, หน้า 136-137)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ได้นิยามคำว่า “ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท อาทิ ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นิยามคำว่า “ที่ดินของรัฐ”



หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

จากนิยามความหมายดังกล่าว ที่ดินของรัฐที่จะใช้สร้างวัดจึงมีหลายประเภท แต่ละประเภทจะมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในการดูแลรักษา เช่น 1) ที่ป่าไม้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีกรมป่าไม้ เป็นผู้มีอำนาจดูแล 2) ที่ราชพัสดุ เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มีกรมธนารักษ์เป็นผู้มีอำนาจดูแล 3) ที่ ส.ป.ก. เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มี ส.ป.ก. เป็นผู้มีอำนาจดูแล 4) ที่นิคมสร้างตนเอง เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นผู้มีอำนาจดูแล เป็นต้น

สรุปได้ว่า ที่ดินที่ใช้สร้างวัด มี 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ที่ดินของเอกชน และที่ดินของรัฐ “ที่ดินของเอกชน” เป็นที่ดินที่เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ส่วน “ที่ดินของรัฐ” เป็นที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างวัด จะต้องเป็นไปตามกฎหมายของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจดูแลรักษา โดยปกติให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นผู้ขอ แต่บางกรณี อาทิ ที่นิคมสร้างตนเอง เอกชนเป็นผู้ขอ

ในการพิจารณาอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างวัดจะเป็นไปตามกฎหมายของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจดูแลรักษา นั้นๆ เช่นกัน ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าไม้เพื่อสร้างวัด ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มติเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2563 และวันที่ 11 พฤษภาคม 2564 เห็นชอบให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ก่อนได้รับอนุญาต ซึ่งได้ยื่นคำขออนุญาตไว้แล้วหรืออยู่ในระหว่างดำเนินการ โดยยังไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าไม้ พร้อมรายละเอียดประกอบคำขอ เพื่อขอผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

3. กระบวนการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างวัด

ที่พัสดุหลายๆ แห่ง ปลุกสร้างในเขตที่ดินของรัฐ การขออนุญาตสร้างวัดในที่ดินของรัฐเช่นนี้จึงไม่สามารถดำเนินการได้ทันที ทั้งนี้ เนื่องจากยังไม่ได้รับการอนุญาตให้ใช้ที่ดินจากเจ้าของส่วนราชการที่ดูแลรักษาที่ดินเหล่านั้น ถึงแม้ว่าที่พัสดุเหล่านั้นจะมีถาวรวัตถุมั่นคงครบถ้วนเพียงใดก็ตาม ก็ไม่สามารถดำเนินการขอสร้างวัดให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ได้ ทั้งนี้ เพราะที่ดินตั้งวัดนั้นยังไม่ได้รับการอนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมายของส่วนราชการนั้นๆ ดังนั้น การสร้างวัดในที่ดินของรัฐจึงต้องดำเนินการขออนุญาตใช้ที่ดินจากส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินนั้นๆ ก่อน เมื่อได้รับหนังสืออนุญาตให้สร้างวัดในที่ดินของทางราชการแล้ว



จึงจะสามารถดำเนินการขออนุญาตสร้างวัดต่อไปได้ มีกระบวนการขออนุญาตดังนี้

1. ขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้ 1) ผู้ยื่นรายงานขอใช้ที่ดินของรัฐเพื่อสร้างวัด เสนอรายงานขอใช้ที่ดินของทางราชการเพื่อสร้างวัดให้กับเจ้าหน้าที่ปกครองบ้านเมืองและผู้ปกครองสงฆ์ลงนามให้ความเห็น 2) สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของรายงานขอใช้ที่ดินของทางราชการเพื่อสร้างวัด แล้วเสนอให้หน่วยงานราชการเจ้าของพื้นที่พิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง 3) สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด ทำบันทึกข้อตกลงและรับหนังสืออนุญาตให้ใช้ที่ดินจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พร้อมแจ้งให้ผู้ยื่นรายงานทำบันทึกข้อตกลงและดำเนินการขออนุญาตสร้างวัดให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

2. เอกสารหลักฐานประกอบ ดังนี้ 1) รายงานขอใช้ที่ดินของทางราชการเพื่อสร้างวัด 2) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ยื่นรายงานขอใช้ที่ดินเพื่อสร้างวัด พร้อมลงลายมือชื่อรับรองสำเนา 3) รายละเอียดของโครงการ 4) แผนที่แสดงภูมิประเทศ มาตราส่วน 1: 50,000 และแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศมาตราส่วนตามความเหมาะสม พร้อมแผนที่สังเขปแสดงบริเวณพื้นที่ที่ขอใช้ประโยชน์และพื้นที่ข้างเคียงที่ติดต่อกับพื้นที่ที่ขอ 5) แผนผังแสดงสิ่งก่อสร้างของที่พักสงฆ์ในปัจจุบัน (รวมถึงแผนผังสิ่งก่อสร้างที่จะสร้างในอนาคต) จัดทำด้วยกระดาษขาว ขนาดไม่ต่ำกว่า A3 โดยมีมาตราส่วน ดังนี้ - ที่ดินมีเนื้อที่ไม่เกิน 10 ไร่ ใช้มาตราส่วน 1: 500 - ที่ดินมีเนื้อที่ 10-20 ไร่ ใช้มาตราส่วน 1: 750 - ที่ดินมีเนื้อที่

มากกว่า 20 ไร่ ใช้ตามความเหมาะสมหรือ 1: 1,000 6) ภาพถ่ายอาคารเสนาสนะที่เป็นฉบับภาพสีพร้อมลงลายมือชื่อรับรองภาพถ่าย ว่าเป็นเสนาสนะของวัดที่ขอสร้างวัดจริง จำนวนไม่น้อยกว่า 5 รูป 7) รายชื่อของประชาชนที่ให้การสนับสนุนการขออนุญาตสร้างวัดในที่ดินของรัฐพร้อมลายมือชื่อ 8) อื่นๆ ตามที่กฎหมายและระเบียบของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐกำหนดเช่น บันทึกยินยอมแก้ไขปัญหาของราษฎร เป็นต้น

3. เงื่อนไขในการขออนุญาตใช้ที่ดินของรัฐเพื่อสร้างวัด ดังนี้ 1) ผู้ยื่นรายงานขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อสร้างวัดต้องเป็นฆราวาส และเป็นผู้นำหรือเป็นที่เคารพนับถือยกย่องของประชาชนในพื้นที่ 2) ที่ดินที่ขออนุญาตใช้เพื่อสร้างวัดต้องมีเนื้อที่ไม่น้อยกว่า 6 ไร่ขึ้นไป และไม่เกิน 15 ไร่ เหมาะสมแก่การเป็นที่อยู่ของสมณะเพศ 3) ที่พักสงฆ์ที่จะขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อสร้างวัด ต้องตั้งอยู่ห่างจากวัดอื่นไม่น้อยกว่า 2 กิโลเมตร เว้นแต่มีเหตุผลความจำเป็น กล่าวคือ ที่ดินที่ขออนุญาตต้องตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นหรือพิจารณาจากสภาพภูมิประเทศ เช่น ภูเขา แม่น้ำ ลำคลอง ฯลฯ เส้นทางคมนาคมไม่สะดวก โดยผู้ขออนุญาตต้องให้ผู้ใหญ่บ้าน หรือกำนัน หรือผู้นำชุมชน และนายอำเภอท้องที่ ลงนามรับรองข้อมูล 4) ต้องมีประชากรที่จะทำนุบำรุงวัดที่จะสร้างไม่น้อยกว่า 1,000 คน เว้นแต่มีเหตุผลความจำเป็น กล่าวคือ ที่ดินที่ขออนุญาตต้องอยู่ในพื้นที่ทุรกันดาร หรือพื้นที่ห่างไกล หรืออยู่ในพื้นที่ที่ชุมชนนับถือศาสนาอื่นเป็นส่วนใหญ่ โดยผู้ขออนุญาตต้องให้ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน หรือผู้นำชุมชน



และนายอำเภอท้องที่ ลงนามรับรองข้อมูล 5) ได้รับความเห็นชอบจากผู้ปกครองทั้งสองฝ่ายคือ ผู้ปกครองฝ่ายสงฆ์และฝ่ายบ้านเมือง (สำนักงาน พระพุทธศาสนาจังหวัดขอนแก่น, 2566)

กล่าวโดยสรุป กระบวนการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างวัดเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ดูแลรักษาที่ดินนั้นกำหนด ขั้นตอนการดำเนินงาน เอกสารหลักฐานประกอบ และเงื่อนไขในการขออนุญาต

4. การแก้ไขปัญหาที่ดินของวัด: ศึกษากรณี การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

เนื่องจากที่ดินของรัฐมีส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจดูแลรักษาแตกต่างกันไป ในที่นี้ขอยกตัวอย่างการแก้ไขปัญหาที่ดินของวัด กรณีพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหากรณีที่ดินราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ก่อนได้รับอนุญาต รวม 5 ข้อดังนี้ 1) ผ่อนผันให้ส่วนราชการที่หน่วยงานของรัฐใช้พื้นที่ต่อไป โดยดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ ซึ่งได้ยื่นคำขออนุญาตไว้แล้ว หรือยื่นคำขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ ภายในวันที่ 7 กันยายน 2564 2) ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการประเภทต่างๆ ตามแนวทางปฏิบัติที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้กำหนดไว้ ให้ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมายต่อไป 3) หากปรากฏว่ายังมีส่วนราชการ

หรือองค์การของรัฐใด เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ก่อนได้รับอนุญาตอีก ซึ่งเป็นการปฏิบัติไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ ให้กรมป่าไม้จะพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายโดยเคร่งครัด 4) มิให้ส่วนราชการทุกหน่วยงานจัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการที่ดำเนินการในพื้นที่ป่าไม้ที่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าไม้ 5) ในกรณีฉุกเฉินและมีความจำเป็นในการปรับปรุงและซ่อมแซมเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของราษฎรไปพลางก่อนได้ และแจ้งให้กรมป่าไม้ทราบภายหลัง

สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด ควรประสานเจ้าคณะอำเภอจัดส่งรายชื่อวัดและที่พักสงฆ์ในเขตปกครองที่เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ และจัดประชุมชี้แจงรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติในการยื่นคำขอและเอกสารประกอบคำขอแล้วแต่กรณีเป็นรายอำเภอหรือกลุ่มอำเภอตามบริบทของพื้นที่ ตลอดจนผลการดำเนินงานว่าอยู่ในขั้นตอนใด ติดขัดปัญหาอย่างไร และแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นระยะๆ

วัดหรือที่พักสงฆ์ ควรประสานความร่วมมือกับผู้นำชุมชนในจัดทำประชาคมที่ดี สำรวจรายชื่อประชาชนที่ให้การสนับสนุนการขออนุญาตสร้างวัดในที่ดินของรัฐที่ดี รวมถึงการขอความเห็นชอบทั้งจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตดูแลรับผิดชอบ และนายอำเภอ ตลอดทั้งผู้ปกครองสงฆ์

ส่วนราชการผู้มีอำนาจดูแลรักษา ควรมีการจัดทำบันทึกตกลงความร่วมมือ (MOU) กับสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ กรณีติดขัดกฎหมายหรือระเบียบที่ไม่สามารถพิจารณาอนุญาตให้สร้างวัดในที่ดินของรัฐได้ อาทิ ในกรณี



ที่วัดหรือที่พักสงฆ์เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ ยังไม่ผ่านมติการประชุมของคณะกรรมการป้องกัน และแก้ไขปัญหาพระสงฆ์ในพื้นที่ป่าไม้ระดับจังหวัด กล่าวคือ ยังไม่ผ่านมติที่ 3 อนุญาตให้สร้างวัด เนื่องจากการพิจารณาอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตป่าไม้เพื่อสร้างวัดให้ถือเอามติดังกล่าว

5. บทวิเคราะห์

จะเห็นได้ว่า ที่ดินของรัฐทุกประเภท ที่วัด หรือที่พักสงฆ์เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นเพียงที่ กัลปนาของวัดเท่านั้น มิอาจเป็นที่วัดหรือที่ธรณี สงฆ์ของวัดได้ ทั้งนี้วัดจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข แนวนโยบายหนังสืออนุญาตให้ใช้พื้นที่โดยเคร่งครัด ปัญหาการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐยังเป็น ปัญหาที่ส่งสมमानานยากต่อการแก้ไข อันเนื่องมา จากการมีการก่อสร้างเสนาสนะในลักษณะมั่นคง ถาวร ยากต่อการรื้อถอน ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากพลัง ศรัทธาของพุทธศาสนิกชนในการก่อสร้างวัด อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการผู้มี อำนาจดูแลรักษา ยังคงออกมาตรการแก้ไขอย่าง ต่อเนื่อง เพื่อบริหารใช้ให้ผู้นุชนรุ่นหลังได้มีที่ดิน ส่วนกลางไว้ใช้ร่วมกัน

6. สรุป

จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริงที่ได้จากการศึกษา พบว่า 1) ที่ดินที่ใช้สร้างวัด มี 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ที่ดินของเอกชน และที่ดิน ของรัฐ “ที่ดินของเอกชน” เป็นที่ดินที่เอกชน สามารถมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ตาม ประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ส่วน

“ที่ดินของรัฐ” เป็นที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด การใช้ประโยชน์ในที่ดิน ของรัฐเพื่อสร้างวัด จะต้องเป็นไปตามกฎหมายของ ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจดูแล รักษา ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่า ไม้เพื่อสร้างวัด คณะรัฐมนตรีได้มติเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2563 และวันที่ 11 พฤษภาคม 2564 เห็นชอบให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เข้า ทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ก่อนได้รับอนุญาต ซึ่งได้ ยื่นคำขออนุญาตไว้แล้วหรืออยู่ในระหว่างดำเนินการ โดยยังมิได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าไม้ พร้อม รายละเอียดประกอบคำขอ เพื่อขอผ่อนผันตามมติ คณะรัฐมนตรีดังกล่าว 2) กระบวนการขออนุญาต ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างวัด มีวิธีการ ดำเนินงานแตกต่างกันออกไป โดยเป็นไปตาม กฎหมายและระเบียบของส่วนราชการหรือหน่วย งานของรัฐที่ดูแลรักษาที่ดินนั้น เมื่อได้รับหนังสือ อนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อสร้างวัดจากส่วนราชการหรือ หน่วยงานของรัฐแล้ว จึงจะสามารถดำเนินการขอ อนุญาตสร้างวัดต่อไปได้ 3) การแก้ไขปัญหาที่ดิน ของวัด: ศึกษากรณีการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ควรมีการจัดทำบันทึกตกลงความร่วมมือ (MOU) กับสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ กรณีติดขัด กฎหมายหรือระเบียบที่ไม่สามารถพิจารณา อนุญาตให้สร้างวัดในที่ดินของรัฐได้

7. องค์ความรู้ที่ได้รับ

การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยยังมิ ได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่เพื่อสร้างวัด ย่อมไม่ก่อให้เกิด



เกิดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่โดยสมบูรณ์ และไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนั้น การที่จะสร้างวัดขึ้นให้ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากจะต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วยังจำเป็นต้องพิจารณาถึงพุทธบัญญัติในพระธรรมวินัยประกอบด้วย โดยคำนึงถึงสิทธิในที่ดินที่จะใช้สร้างวัดก่อนเป็นลำดับแรกว่า ที่ดินที่จะใช้สร้างวัดนั้น เป็นที่ดินของเอกชนหรือที่ดินของทางราชการ

ผู้ประสงค์จะสร้างวัดต้องมีสิทธิในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองก่อน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาภายหลัง หากเป็นที่ดินของรัฐ จะต้องได้รับหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยภายในเขตพื้นที่นั้นๆ จากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจดูแลก่อน จึงจะสามารถดำเนินการขออนุญาตสร้างวัดให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 องค์ความรู้ที่ได้รับ

เอกสารอ้างอิง

- ธัญญวัฒน์ ชาญพินิจ. (2566). วัดกับที่สาธารณะประโยชน์. เข้าถึงได้จาก <https://www.dol.go.th/secretary/Pages/บทความทางวิชาการที่น่าสนใจ.aspx>
- พระธรรมกิตติวงศ์ (ทองดี สุรเตโช). (2551). พจนานุกรมเพื่อการศึกษาพุทธศาสตร์: อธิบายศัพท์และแปลความหมายคำวัดที่ชาวพุทธควรรู้. กรุงเทพฯ: ธรรมสภาและสถาบันบันลือธรรม.



- มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (2539). *พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย*. กรุงเทพฯ: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดขอนแก่น. (2566). *การขออนุญาตใช้ที่ดินของทางราชการเพื่อสร้างวัด*. เข้าถึงได้จาก <https://bit.ly/3EKE4Dq>
- สำนักงานศาสนสมบัติ. (2562). *คู่มือการดูแลและจัดการศาสนสมบัติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.
- สิริโณม พรหมโณม. (2557). สิทธิในที่ดิน. *วารสารจุลนิติ*, 11(4), 136-137.