

ศาลปกครองกลางพิพากษาห้ามมิให้กรมธนารักษ์นำที่ดินพุทธมณฑล  
เนื้อที่ ๒,๕๐๐ ไร่ ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ (คดีหมายเลขแดงที่ ๕๓๖/๒๕๖๘)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดี (สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ) ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและพัฒนาที่ดินพุทธมณฑล เนื้อที่ประมาณ ๒,๕๐๐ ไร่ ซึ่งเป็นศาสนสมบัติของพระพุทธศาสนา และเป็นศาสนสมบัติกลางตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมธนารักษ์) จะนำที่ดินแปลงดังกล่าวขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุและเข้าปกครองดูแลที่ราชพัสดุแปลงนี้ตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีระงับการขึ้นทะเบียนที่ดินพุทธมณฑล เนื้อที่ ๒,๕๐๐ ไร่ เป็นที่ราชพัสดุ เนื่องจากที่ดินดังกล่าวเป็นที่ศาสนสมบัติกลาง อันเป็นทรัพย์สินของพระพุทธศาสนา

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้มีความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๓๒๙/๒๕๖๓ เรื่อง สถานะของที่ดินพุทธมณฑล สรุปได้ว่า พุทธมณฑลเป็นที่ดินที่ใช้ในกิจการของรัฐด้านพระพุทธศาสนาและวัฒนธรรม การใช้พื้นที่ที่มีความหลากหลาย มิได้จำกัดเฉพาะกิจการของคณะสงฆ์หรือพระศาสนาเท่านั้น และการดำเนินการสร้างพุทธมณฑลในอดีตได้ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีมาโดยตลอด โดยใช้การบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นหลายชุดเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการจัดสร้างพุทธมณฑล แม้การใช้ประโยชน์พุทธมณฑลจะมีลักษณะเปิดกว้างไว้สำหรับเพื่อบริการประชาชนทั่วไปก็ตาม แต่พุทธมณฑลก็ได้จัดสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของพลเมืองโดยตรงแต่จัดสร้างขึ้นและใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐด้านพระพุทธศาสนาและวัฒนธรรมโดยเฉพาะ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ที่ดินพุทธมณฑลจึงมิใช่ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เว้นแต่บริเวณคลองนา (สาธารณประโยชน์) และไม่เข้าลักษณะเป็นศาสนสมบัติกลางตามมาตรา ๔๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เนื่องจากเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่รัฐจัดสร้างขึ้น ดังนั้น ที่ดินพุทธมณฑลจึงเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ เว้นแต่บริเวณคลองนา (สาธารณประโยชน์) ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน สำนักงานธนารักษ์พื้นที่นครปฐม จึงได้ดำเนินการสำรวจจริงวัดและจัดทำแผนที่แสดงรายละเอียดการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุแปลงพุทธมณฑล ตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม พร้อมทั้งรายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ และมีหนังสือถึงสำนักงานพุทธมณฑล เพื่อขอให้สำรวจรายการที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินราชพัสดุแปลงพุทธมณฑลขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ตามแบบรายการส่ง - รับที่ราชพัสดุขึ้นทะเบียน (แบบ ทร ๐๓, ๐๔) จัดส่งให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่นครปฐม เพื่อดำเนินการรับขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุต่อไป

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า พุทธมณฑลสร้างขึ้นตามเจตนารมณ์เพื่อเป็นอนุสรณ์ในการเฉลิมฉลองงาน ๒๕ พุทธศตวรรษ โดยพิจารณาได้จากปูชนียสถานที่สร้างขึ้นในพุทธมณฑลล้วนแต่เกี่ยวข้องกับพระพุทธศาสนาทั้งสิ้น ส่วนในการจัดหาที่ดินนั้น พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร

มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ รับซื้อที่ดินของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จำนวน ๑๓๕ ไร่ เพื่อถวายเป็นพุทธบูชา ทั้งได้มีประชาชนผู้เลื่อมใสศรัทธาบริจาคเงินเพื่อซื้อที่ดินถวายเป็นพุทธบูชาและร่วมสมทบในการสร้างพระพุทธรูปและพุทธมณฑลแล้ว เป็นเงินจำนวน ๒,๗๖๔,๒๕๖.๘๒ บาท รวมถึง ฯพณฯ อุณู นายกรัฐมนตรีพม่า ได้มอบเงินให้จำนวน ๕๐,๐๐๐ จาต นอกจากนี้ ยังมีรายได้จากการจำหน่ายพระเครื่อง พระพุทธรูป แสตมป์ ปฏิทินและเสมาที่ระลึก โดยเป็นการร่วมแรงร่วมใจในการจัดสร้างพุทธมณฑล ตามนโยบายของรัฐบาลอีกด้วย จนรวบรวมที่ดินได้จำนวน ๒,๒๐๕ ไร่ ๙๖ ตารางวา ที่ดินที่ได้มาดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่มีผู้ถวายให้แก่พระศาสนา แต่ปรากฏว่ายังขาดอีกจำนวน ๒๙๔ ไร่ ๓ งาน ๔ ตารางวา จึงจะครบ ๒,๕๐๐ ไร่ ตามที่กำหนดไว้ รัฐบาลจึงได้มีการเวนคืนที่ดินจำนวนที่ยังขาดอยู่ แต่ก็เพื่อให้การดำเนินการจัดสร้างพุทธมณฑลสำเร็จลุล่วงตามเจตนารมณ์เท่านั้น หาได้มีวัตถุประสงค์ที่จะนำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมายแต่อย่างใด กรณีจึงต้องถือว่าเจตนารมณ์ทั้งของสถาบันพระมหากษัตริย์ รัฐบาล และประชาชนชาวไทยในการจัดซื้อและจัดหาที่ดินเนื้อที่รวม ๒,๕๐๐ ไร่ จัดสร้างพุทธมณฑลก็เพื่อถวายเป็นพุทธบูชาและอุทิศให้พระพุทธรศาสนา ดังนั้น ที่ดินพุทธมณฑลจึงเป็นทรัพย์สินของพระศาสนา เมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว จึงรับฟังเป็นยุติว่า พุทธมณฑลเป็นพุทธสถานที่ตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในทางพระพุทธรศาสนา ประกอบกับเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าที่ดินพุทธมณฑลเป็นทรัพย์สินของพระศาสนา และเมื่อที่ดินดังกล่าวมิใช่ของวัดใดวัดหนึ่ง ดังนั้น ที่ดินพุทธมณฑลจึงเป็นศาสนสมบัติกลาง ตามมาตรา ๔๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะจัดตั้งพุทธมณฑล และตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ที่มีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดูแลรักษาและจัดการ รวมทั้งเป็นเจ้าของตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อันเป็นที่ดินที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติยกเว้นไว้ไม่ให้ถือเป็นที่ราชพัสดุ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗ (๗) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒

เมื่อได้วินิจฉัยมาแล้วว่า ที่ดินพุทธมณฑลเป็นทรัพย์สินของพระศาสนาอันเป็นศาสนสมบัติกลาง มิใช่ที่ราชพัสดุตามกฎหมายที่ราชพัสดุ ฉะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบข้อ ๖ (๑๖) ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้ผู้ฟ้องคดีทำการสำรวจจริงวัดและจัดทำแผนที่รายละเอียดที่ราชพัสดุแปลงพุทธมณฑลพร้อมสิ่งปลูกสร้าง แล้วนำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุและบริหารจัดการพื้นที่ให้เป็นไปตามกฎหมายที่ราชพัสดุแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยสำนักงานธนารักษ์พื้นที่นครปฐมได้มีหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีสำรวจจริงวัด และจัดทำแผนที่รายละเอียดที่ราชพัสดุแปลงพุทธมณฑลพร้อมสิ่งปลูกสร้าง นำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุและบริหารจัดการพื้นที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย และได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีสำรวจรายการที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินราชพัสดุแปลงพุทธมณฑลขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุตามแบบรายการส่ง - รับที่ราชพัสดุขึ้นทะเบียนจัดส่งให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่นครปฐมเพื่อดำเนินการรับขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุต่อไป จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษาห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำที่ดินพุทธมณฑล เนื้อที่ ๒,๕๐๐ ไร่ ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

สำนักงานศาลปกครอง ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๘

