

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕
(การให้เช่าที่ดินของวัด ตามข้อ ๔ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒
(พ.ศ.๒๕๑๑)ฯ และมติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ ๑๔/๒๕๒๑)

กรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ ได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๐๑/๑๒๙๕๑ลง วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ มาตรา ๔๐ วรรคสาม บัญญัติว่า “การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัด ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรานี้ คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๑) ข้อ ๔ ที่กำหนดว่า “การให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ ที่กัลปนาหรือที่วัดที่กั้นไว้เป็นที่จัดประโยชน์ที่มีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินกว่าสามปี จะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา” นอกจากนั้นเกี่ยวกับการจัดการศาสนสมบัติมหาเถรสมาคมมีมติ ครั้งที่ ๑๔/๒๕๒๑ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๒๑ ความว่า วัดใดมีผู้ขอเช่าที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์เพื่อสร้างอาคารพาณิชย์หรืออาคารอื่นใด เพื่อใช้ในการแสวงหาประโยชน์ให้เจ้าอาวาสวัดนั้นส่งแบบแปลนแผนผังการก่อสร้าง งบประมาณผลประโยชน์ที่วัดจะพึงได้รับทั้งเงินบำรุงวัด ทั้งค่าเช่าที่ดิน อาคาร ร่างสัญญาการก่อสร้างไปยังกรมการศาสนาเพื่อนำเสนอคณะกรรมการพิจารณางบประมาณศาสนสมบัติกลางประจำ (พศป.) พิจารณาก่อน วัดจะทำสัญญาได้ในเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว กรมการศาสนาได้แจ้งมติมหาเถรสมาคมนี้ไปยังเจ้าคณะผู้ปกครองสงฆ์ เพื่อแจ้งต่อไปยังวัดในปกครองทราบทั่วถึงแล้ว

แต่อย่างไรก็ดี มีวัดอีกหลายวัดที่ไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงและมติมหาเถรสมาคมดังกล่าวข้างต้น กรมการศาสนาจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑. กรณีวัดทำสัญญาให้เช่าที่ดินมีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินสามปีโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา สัญญาเช่านั้นจะชอบด้วยกฎหมายและมีผลบังคับใช้สมบูรณ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ เป็นสัญญาที่จะผูกพันวัดหรือไม่ เพียงใด

๒. กรณีวัดทำสัญญาให้เช่าอาคารซึ่งปลูกสร้างในที่วัดมีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินสามปี วัดจะต้องได้รับความเห็นชอบในเรื่องสัญญาเช่าจากกรมการศาสนา ก่อนเช่นเดียวกับการเช่าที่ดินด้วยหรือไม่

๓. กรณีวัดทำสัญญาเช่าโดยไม่ปฏิบัติตามมติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ ๑๔/๒๕๒๑ สัญญาเช่านั้นจะเป็นสัญญาชอบด้วยกฎหมาย และจะเป็นสัญญาที่สมบูรณ์ตามกฎหมายและมีผลผูกพันวัดหรือไม่ อย่างไร

๔. กรณีวัดไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงและมติมหาเถรสมาคมเช่นนี้ กรมการศาสนามีอำนาจที่จะดำเนินการตามกฎหมายกับวัดและคู่สัญญาของวัดได้เพียงใด หรือไม่หรือควรจะดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการศาสนา) แล้ว มีความเห็นว่า

๑. ปัญหาที่หนึ่ง กรณีที่วัดทำสัญญาให้เช่าที่ดินมีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินสามปีโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา สัญญาเช่านั้นจะชอบด้วยกฎหมายและมีผลบังคับใช้สมบูรณ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และสัญญาดังกล่าวจะผูกพันวัดหรือไม่ นั้น มีความเห็นว่า ข้อ ๔^๑ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ได้กำหนดให้การให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ ที่กลบนาหรือที่วัดที่กันไว้เป็นที่จัดประโยชน์ที่มีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินสามปี จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา ก่อนจึงจะกระทำได้ การที่กฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดเช่นนี้จึงเป็นการจำกัดอำนาจในการทำนิติกรรมของวัด หากวัดโดยเจ้าอาวาสซึ่งเป็นผู้แทนของวัดทำสัญญาให้เช่าที่ดินดังกล่าวมีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินสามปีโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา ก่อนสัญญาเช่าเฉพาะส่วนที่ให้เช่าไม่เกินสามปีย่อมมีผลสมบูรณ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นสัญญาที่ผูกพันวัดแต่สัญญาเช่าส่วนที่ให้เช่าเกินสามปีนั้นไม่มีผลผูกพันวัด เพราะขัดต่อกฎกระทรวงซึ่งเป็นกฎหมายเนื่องจากวัดได้กระทำไปโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา ก่อน

๒. ปัญหาที่สอง กรณีที่วัดทำสัญญาให้เช่าอาคารซึ่งปลูกสร้างในที่วัดมีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินสามปี วัดจะต้องได้รับความเห็นชอบในเรื่องสัญญาเช่าจากกรมการศาสนา ก่อนเช่นเดียวกับการเช่าที่ดินหรือไม่ นั้น มีความเห็นว่า กรณีนี้วัดไม่ต้องได้รับความเห็นชอบในเรื่องสัญญาเช่าอาคารจากกรมการศาสนา เพราะข้อ ๔^๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๑) ฯ บังคับเฉพาะกรณีการใช้เช่าที่ธรณีสงฆ์ที่กลบนาหรือที่วัดที่กันไว้เป็นที่จัดประโยชน์ ซึ่งเป็นกรณีการให้เช่าที่ดินเท่านั้น ไม่รวมถึงการให้เช่าอาคารด้วย ถ้าประสงค์จะให้รวมถึงอาคารด้วยก็ต้องกำหนดไว้เช่นเดียวกับข้อ ๓^๓ แห่งกฎกระทรวงฉบับเดียวกันว่า ”การให้เช่าที่ดินหรืออาคาร” ฉะนั้น ข้อ ๔ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวจึงไม่บังคับถึงกรณีที่วัดทำสัญญาให้เช่าอาคารซึ่งปลูกสร้างอยู่ในที่วัดด้วย

๓. ปัญหาที่สาม กรณีที่วัดทำสัญญาเช่าโดยไม่ปฏิบัติตามมติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ ๑๔/๒๕๒๑ ที่ให้เจ้าอาวาสส่งแบบแปลนแผนผังการก่อสร้าง ฯลฯ ไปยังกรมการศาสนา ก่อนในกรณีที่มิใช่ขอเช่าที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์เพื่อสร้างอาคารพาณิชย์หรืออาคารอื่นใดเพื่อใช้ในการ

^๑ข้อ ๔ การให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ ที่กลบนาหรือที่วัดที่กันไว้เป็นที่จัดประโยชน์ที่มีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินสามปี จะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๓ข้อ ๓ การให้เช่าที่ดินหรืออาคาร ให้เจ้าอาวาสจัดให้โยยวัจกรหรือผู้จัดประโยชน์ของวัดซึ่งเจ้าอาวาสแต่งตั้ง ทำทะเบียนทรัพย์สินที่จัดประโยชน์ทะเบียนผู้เช่าหรือผู้อาศัยไว้ให้ถูกต้อง และให้เก็บรักษาทะเบียนและหนังสือสัญญาเช่าไว้เป็นหลักฐานที่วัดหรือจะฝากกรมการศาสนาให้เก็บรักษาไว้ก็ได้

แสวงหาประโยชน์ สัญญาเช่นนั้นจะเป็นสัญญาที่ชอบด้วยกฎหมาย และจะเป็นสัญญาที่สมบูรณ์ตามกฎหมายและมีผลผูกพันหรือไม่ อย่างไร นั้น มีความเห็นว่า มติของมหาเถรสมาคมไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายเหมือนกฎกระทรวง และไม่มีผลบังคับบุคคลภายนอกด้วย ดังนั้น การที่วัดทำสัญญาให้เช่าที่ดินโดยไม่ปฏิบัติตามมติมหาเถรสมาคมดังกล่าว สัญญาเช่นนั้นจึงเป็นสัญญาที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นสัญญาที่สมบูรณ์ตามกฎหมายและมีผลผูกพันวัด

นอกจากนี้ ตามมาตรา ๑๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบหรือออกคำสั่งเฉพาะเพื่อการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยเท่านั้น และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ ก็มีได้มีบทบัญญัติให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัดแต่อย่างใด การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัดนั้น มาตรา ๔๐^๕ วรรคสาม ได้บัญญัติให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๑) ฯ ก็มีได้มีบทบัญญัติให้อำนาจมหาเถรสมาคมในการสั่งให้วัดส่งแบบแปลนแผนผังการก่อสร้าง ฯลฯ ไปยังกรมการศาสนาและวัดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณางบประมาณศาสนสมบัติกลางประจำ (พศป.) ก่อนทำสัญญาให้เช่าที่วัดที่ธรณีสงฆ์ ดังนั้น มติมหาเถรสมาคมจึงไม่มีผลบังคับไปถึงกรณีที่วัดทำสัญญาเช่าตามที่หารือมาด้วย

๔. ปัญหาที่สี่ กรณีที่วัดไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงและมติมหาเถรสมาคมดังกล่าว กรมการศาสนามีอำนาจที่จะดำเนินการตามกฎหมายกับวัดและคู่สัญญากับวัดได้เพียงใดหรือไม่ หรือควรจะทำอย่างไร นั้น มีความเห็นว่า กรมการศาสนาไม่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายที่จะดำเนินการกับวัดได้เพราะไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ หรือกฎกระทรวงให้อำนาจกรมการศาสนาไว้ในกรณีดังกล่าวนี้ และจะดำเนินการกับคู่สัญญาของวัดก็ได้ด้วยเพราะกรมการศาสนามีได้เป็นคู่สัญญากับบุคคลภายนอกซึ่งเป็นคู่สัญญาของวัดเช่นเดียวกัน

ส่วนข้อที่หารือว่า กรมการศาสนาควรจะทำอย่างไรนั้น มีความเห็นว่าควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงให้มีบทบังคับในกรณีดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้ง

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

“มาตรา ๑๘ มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย เพื่อกำหนดให้มีอำนาจตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบหรือออกคำสั่งโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัย ใช้บังคับได้

“มาตรา ๔๐ ศาสนสมบัติแบ่งออกเป็นสองประเภท

(๑) ศาสนสมบัติกลาง ได้แก่ทรัพย์สินของพระศาสนาซึ่งมิใช่ของวัดใดวัดหนึ่ง

(๒) ศาสนสมบัติของวัด ได้แก่ทรัพย์สินของวัดใดวัดหนึ่ง

การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติกลาง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการศาสนาเพื่อการนี้ให้ถือว่ากรมการศาสนาเป็นเจ้าของศาสนสมบัติกลางนั้นด้วย

การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัด ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๒๘