

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ฐานะของสำนักสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ พศ ๐๐๐๖/๖๑ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า วัดป่ามหาไชย เป็นโจทก์ยื่นฟ้องนางปทุม อนงค์พงศ์พันธุ์ เป็นจำเลยต่อศาล เพื่อให้จำเลยจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๔๑๙๖ ตำบลบ้านเกาะ อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร จำนวนเนื้อที่ ๖ ไร่ ให้แก่โจทก์ ตามหนังสือสัญญาขายที่ดินเพื่อให้สร้างวัด ซึ่งศาลชั้นต้นได้พิจารณาพิพากษาให้จำเลยจดทะเบียนโอนที่ดินตามโฉนดเลขที่ดังกล่าวให้แก่โจทก์ หากไม่ปฏิบัติตามให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของจำเลย ต่อมาจำเลยอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค ๗ พิพากษายืน จำเลยฎีกาศาลฎีกาวินิจฉัยว่า โจทก์ฟ้องคดีนี้เพื่อใช้โฉนดที่ดินประกอบการขอพระราชทานวิสุงคามสีมาประกอบกับโจทก์ไม่นำสืบว่าขณะฟ้องคดีโจทก์ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาแล้ว จึงแสดงให้เห็นว่าโจทก์ยังไม่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาในขณะที่ยื่นฟ้อง ดังนั้น วัดโจทก์จึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจฟ้องคดีได้ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๑ บัญญัติว่า วัดมีสองอย่าง (๑) วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และ (๒) สำนักสงฆ์ โดยให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวแสดงว่าวัดที่จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลได้ต้องได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาแล้ว เมื่อวัดโจทก์ซึ่งแม้กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศตั้งวัดแล้วก็ตามแต่ยังไม่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา จึงยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จะมีอำนาจฟ้องคดีนี้ได้ พิพากษากลับ ให้ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๐๖๕/๒๕๕๔)

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติให้วัดมีสองอย่าง ได้แก่ (๑) วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และ (๒) สำนักสงฆ์ ซึ่งหมายถึงวัดที่กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศตั้งวัดแล้ว แต่ยังไม่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา โดยให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งหมายความว่าวัดทั้งสองอย่าง และให้เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป ดังนั้น การที่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าวัดที่จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลได้ต้องได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาแล้ว เมื่อวัดโจทก์ซึ่งแม้กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศตั้งวัดแล้วแต่ยังไม่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา จึงยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จะมีอำนาจฟ้องคดีได้ อาจมีผลให้วัดที่กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศตั้งวัดแล้ว แต่ยังไม่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาได้รับความเสียหายและส่งผลรวมไปถึงสถานะของเจ้าอาวาสวัดนั้น ๆ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย จึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณา

ต่อมาสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ พศ ๐๐๐๖/๗๒๔ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ซึ่งแจ้งข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การหารื้อดังกล่าวมิได้ประสงค์จะหารื้อเฉพาะกรณีของวัดป่ามหาไชย โดยสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติประสงค์จะหารื้อในสองประเด็น คือ (๑) วัดตามมาตรา ๓๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ และ (๒) เจ้าอาวาสวัดนั้น ๆ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ เนื่องจากมีวัดเป็นจำนวนมากที่กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศตั้งวัดแล้ว แต่ยังไม่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา เช่น วัดเจียรระดับ เขตหนองจอก กรุงเทพมหานคร วัดมิ่งหาราม อำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อประกอบการพิจารณาเบิกจ่ายนิยัตต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารื้อของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๓๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้วัดมีสองอย่าง คือ วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา อย่างหนึ่ง และ สำนักสงฆ์ อีกอย่างหนึ่ง คำว่า “วัด” ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงย่อมหมายถึง วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาแล้ว และสำนักสงฆ์ สำหรับสำนักสงฆ์นั้นไม่ปรากฏว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้บัญญัติความหมายไว้ว่าหมายถึงอะไร แต่เมื่อย้อนกลับไปดูพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ รัตนโกสินทร ศก ๑๒๑ อันเป็นกฎหมายเกี่ยวกับคณะสงฆ์ ฉบับแรกที่มีขึ้นในประเทศไทย ก็พบว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕^๒ กำหนดจำแนกประเภทของวัดไว้ให้มี ๓ อย่าง คือ พระอารามหลวง อารามราษฎร์ และที่สำนักสงฆ์ และกำหนดให้ความหมายของคำว่า “ที่สำนักสงฆ์” คือ วัดซึ่งยังไม่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา ต่อมาเมื่อมีการยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ รัตนโกสินทร ศก ๑๒๑ และตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๕๔๔ ขึ้นใช้บังคับแทน ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้แบ่งวัดออกเป็นสองอย่าง คือ วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาแล้ว และสำนักสงฆ์ ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๕๔๔ และตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์

^๑มาตรา ๓๑ วัดมีสองอย่าง

(๑) วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา

(๒) สำนักสงฆ์

ให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล

เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป

^๒มาตรา ๕ วัด กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้เป็น ๓ อย่าง คือ พระอารามหลวงอย่าง ๑ อารามราษฎร์อย่าง ๑ ที่สำนักสงฆ์อย่าง ๑

๑ พระอารามหลวง คือ วัดที่พระเจ้าแผ่นดินทรงสร้าง หรือทรงพระกรุณาโปรดให้เข้าจำนวนในบาญชี นับว่าเปนพระอารามหลวง

๒ อารามราษฎร์นั้น คือ วัดซึ่งได้พระราชทานวิสุงคามสีมา แต่มิได้เข้าบาญชีนับว่าเปนวัดหลวง

๓ ที่สำนักสงฆ์นั้น คือ วัดซึ่งยังไม่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา

พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันขึ้นใช้บังคับแทน โดยมาตรา ๓๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้วัดมีสองอย่าง คือ (๑) วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และ (๒) สำนักสงฆ์ โดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้มีบทบัญญัติใดให้เห็นว่ามีความประสงค์จะให้ลักษณะของสำนักสงฆ์มีความหมายเปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ รัตนโกสินทร ศก ๑๒๑ จึงต้องถือว่าสำนักสงฆ์ยังคงมีความหมายดังที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ รัตนโกสินทร ศก ๑๒๑ โดยหมายถึงวัดซึ่งยังมิได้รับพระราชทานที่วิสุงคามสีมา ซึ่งก็สอดคล้องกับความหมายที่พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ให้ความหมายของ “สำนักสงฆ์” ว่า วัดที่ยังมิได้รับพระราชทานที่วิสุงคามสีมา เมื่อมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ย่อมต้องหมายถึงวัดทั้งสองอย่าง คือ วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา ตามมาตรา ๓๑ (๑) และ สำนักสงฆ์ ตามมาตรา ๓๑ (๒) ซึ่งความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๙๓๒/๒๕๒๖ ที่วินิจฉัยว่าสำนักสงฆ์ที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแล้ว แม้จะยังไม่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาก็เป็นนิติบุคคล

อย่างไรก็ตามในกรณีที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเห็นว่า คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๐๖๕/๒๕๕๔ ก่อให้เกิดปัญหาและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเข้าใจหรือยึดถืออยู่ และไม่ประสงค์จะให้เกิดผลดังกล่าวพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว ก็สมควรนำความหารือกับมหาเถรสมาคมเพื่อพิจารณาดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เสียใหม่ให้ชัดเจนและตรงตามความประสงค์ยิ่งขึ้น ซึ่งอาจแก้ไขมาตรา ๓๑ (๒) เสียใหม่ให้มีความว่า “(๒) สำนักสงฆ์ อันได้แก่ วัดที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นแต่ยังมิได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา” ส่วนกรณีการเบิกจ่ายนิยภัตนั้นได้มีระเบียบสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติว่าด้วยการเบิกจ่ายนิยภัต พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการจ่ายเงินดังกล่าวไว้อยู่แล้ว โดยไม่ได้ขึ้นอยู่กับฐานความเป็นนิติบุคคลของสำนักสงฆ์แต่อย่างใด

สำหรับประเด็นปัญหาที่ว่าถ้าสำนักสงฆ์มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว เจ้าอาวาสของสำนักสงฆ์จะยังมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่นั้น เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าสำนักสงฆ์มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่มีความจำเป็นต้องตอบข้อหารือในปัญหาดังกล่าว

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๕

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น