

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การขอเปลี่ยนชื่อผู้ขออนุญาตสร้างวัดและชื่อผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างวัด
กรณีวัดป่าภูก้อน (๕) อำเภอหนองฮี จังหวัดร้อยเอ็ด^๑

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีหนังสือ ที่ พศ ๐๐๑๔/๖๐๒๑ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ ดังนี้

๑. คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านการศาสนา ในคณะกรรมการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร มีการประชุมเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๗ เพื่อพิจารณาเรื่องขอแก้ไขชื่อผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างและตั้งวัดป่าภูก้อน (๕) อำเภอหนองฮี จังหวัดร้อยเอ็ด สรุปผลการประชุมได้ว่า วัดป่าภูก้อน (๕) ได้ยื่นขออนุญาตสร้างวัดและสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีหนังสืออนุญาตให้นาง จ. เจ้าของที่ดิน สร้างวัดเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖ โดยให้สร้างวัดภายในกำหนดตั้งแต่วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๑ ต่อมามีความเข้าใจว่าการขออนุญาตสร้างวัดไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ จึงมีการขออนุญาตสร้างวัดใหม่ โดยนาง จ. ผู้บริจาคที่ดินมอบอำนาจให้นาง ก. เป็นตัวแทนไปดำเนินการยื่นคำขออนุญาตสร้างวัดแทนตนเท่านั้น ไม่ได้มอบอำนาจให้เป็นผู้มีชื่อในคำขอสร้างวัด ซึ่งเป็นความเข้าใจคลาดเคลื่อน และจังหวัดร้อยเอ็ดได้มีประกาศจังหวัดร้อยเอ็ด เรื่อง การสร้างวัด ณ บ้านไร่พัฒนา ตำบลคูอี่ง อำเภอหนองฮี จังหวัดร้อยเอ็ด เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๕ โดยมีนาง ก. เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างวัด ต่อมา มีประกาศสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เรื่อง การตั้งวัดในพระพุทธศาสนา เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๖ ตามที่นาง ก. เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างวัด ได้สร้างเสนาสนะขึ้นสมควรเป็นที่พำนักของพระภิกษุสงฆ์และประกอบศาสนกิจแล้ว จึงประกาศตั้งวัดป่าภูก้อน (๕) ภายหลังมีผู้ร้องเรียนต่อคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านการศาสนา อ้างว่าไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของนาง จ. ผู้บริจาคที่ดิน ผู้แทนสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ได้แถลงต่อที่ประชุมว่าเรื่องดังกล่าวเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกและในกฎหมายคณะสงฆ์และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ จึงต้องอาศัยเทียบเคียงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ประชุมจึงมีมติให้สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดร้อยเอ็ดตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว

๒. จังหวัดร้อยเอ็ดมีหนังสือ ที่ รอ ๐๐๓๕/๒๐๑๙๐ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๗ รายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานแล้ว ผู้ขอตั้งวัดมีเจตนายืนยันให้แก้ไขชื่อผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างวัดและตั้ง “วัดป่าภูก้อน” จากนาง ก. เป็นนาง จ. ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินและเป็นผู้บริจาคที่ดินเพื่อสร้างวัดดังกล่าว โดยเจ้าคณะผู้ปกครองสงฆ์และเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว

^๑ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๑๘๑ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓. ในรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องการตั้งวัด และการใช้ชื่อวัด ครั้งที่ ๑/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบกับการขอแก้ไขชื่อผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างวัดและตั้งวัดของวัดป่าภูกิริยัตตะ (๓) จากนาง ก. เป็นนาง จ. โดยให้ดำเนินการได้ทันที

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเห็นว่า ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติว่า การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัด และการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และเมื่อพิจารณาข้อ ๖ แห่งกฎกระทรวงการสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย และการยุบเลิกวัด การขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา และการยกวัดร้างขึ้นเป็นวัดมีพระภิกษุจำพรรษา พ.ศ. ๒๕๕๙ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นาง ก. เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างวัดจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ แม้ว่านาง ก. ผู้ขออนุญาตสร้างวัดจะไม่ใช่เจ้าของที่ดิน แต่จากการตรวจสอบเอกสารพบว่า หนังสือยินยอมให้ดำเนินการขออนุญาตสร้างวัด ฉบับลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ระบุว่า นาง จ. ยินยอมให้นาง ก. เป็นผู้ดำเนินการขออนุญาตสร้างวัดของที่พักสงฆ์ภูกิริยัตตะ หนังสือยินยอมดังกล่าวเป็นเอกสารที่ใช้ประกอบในการยื่นคำขอสร้างวัดตามข้อ ๖ แห่งกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน การออกใบอนุญาตสร้างวัดให้นาง ก. จึงเป็นไปตามกฎกระทรวงดังกล่าว และไม่ได้ปรากฏข้อเท็จจริงอื่นที่แสดงให้เห็นถึงความผิดพลาดในกระบวนการ ดังนั้น ใบอนุญาตสร้างวัดที่อนุญาตให้นาง ก. เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างวัดจึงชอบแล้ว การแก้ไขเปลี่ยนแปลงชื่อผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างวัดและตั้งวัดในประกาศสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาตินั้น จึงมิใช่กรณีข้อผิดพลาดคลาดเคลื่อนเล็กน้อยตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หากแต่เป็นการแก้ไขสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิและสถานะของบุคคลในทางปกครอง จึงต้องพิจารณาภายใต้หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา ๔๙ ประกอบกับมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงในภายหลังได้รับการตรวจสอบและยืนยันจากจังหวัดร้อยเอ็ดและคณะสงฆ์ที่เกี่ยวข้องจนเป็นที่ยุติแล้วว่า ประกาศจังหวัดร้อยเอ็ดเรื่องการสร้างวัดและประกาศสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเรื่องการตั้งวัดในพระพุทธศาสนาดังกล่าวมีเนื้อหาคลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริงและเจตนาที่แท้จริงของนาง จ. ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินและมีเจตนาสร้างวัดด้วยตนเอง แต่เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนในทางนิติกรรม โดยมอบอำนาจให้นาง ก. เป็นเพียงตัวแทนผู้ประสานงานทางธุรการเท่านั้น และนาง ก. มิได้มีความประสงค์จะมีชื่อเป็นผู้สร้างวัด ประกอบกับได้แสดงความยินยอมเป็นหนังสือในการให้แก้ไขชื่อให้ถูกต้องแล้ว กรณีจึงไม่กระทบต่อสิทธิของบุคคลภายนอกผู้รับประโยชน์ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกประกาศตั้งวัดย่อมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในการเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ตั้งวัดดังกล่าว และออกคำสั่งอนุญาตให้ตั้งวัดให้ถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริง

ในการนี้ เพื่อให้เกิดความถูกต้องและเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการต่อไป สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติจึงขอให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายว่า การอนุญาตให้สร้างวัดและตั้งวัดในประกาศสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ หากจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงชื่อผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างวัดและตั้งวัดถือว่าเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือข้อผิดพลาดเล็กน้อย ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ หรือเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๔๙ ประกอบกับมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และหากต้องเพิกถอนแล้ว การออกคำสั่งทางปกครอง

ฉบับใหม่ให้ถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริงโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งอนุญาตให้ตั้งวัดฉบับเดิมมีผลบังคับใช้ จะกระทำหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) ผู้แทนสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และผู้แทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ดอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๗^๒ แห่งกฎกระทรวงการสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย และการยุบเลิกวัด การขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา และการยกวัดร้างขึ้นเป็นวัดมีพระภิกษุอยู่จำพรรษา พ.ศ. ๒๕๕๙ ออกประกาศจังหวัดร้อยเอ็ด เรื่อง การสร้างวัด ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ โดยระบุว่านาง ก. เป็นผู้ขออนุญาตสร้างวัด และการที่ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๐^๓ แห่งกฎกระทรวงเดียวกัน ออกประกาศสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เรื่อง การตั้งวัดในพระพุทธศาสนา ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยระบุว่านาง ก. เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างวัด แม้การออกประกาศทั้งสองกรณีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล และเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยาม

^๒ข้อ ๗ เมื่อผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดได้รับคำขอสร้างวัดตามข้อ ๖ แล้วให้ตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของคำขอและเอกสารประกอบคำขอ ถ้าเห็นว่าคำขอหรือเอกสารประกอบคำขอไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงนี้ ให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ยื่นคำขอไม่ดำเนินการแก้ไข ให้คำขอสร้างวัดนั้นตกไป

ในกรณีที่ คำขอและเอกสารประกอบคำขอถูกต้องครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงนี้ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดขอความเห็นจากเจ้าคณะตำบล เจ้าคณะอำเภอนายอำเภอ และเจ้าคณะจังหวัด ที่เกี่ยวข้อง แล้วเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรให้สร้างวัดได้ ให้อนุญาตเป็นหนังสือตามแบบ ว. ๑ ท้ายกฎกระทรวงนี้ และแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอสร้างวัดทราบ แล้วให้ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดรายงานผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เพื่อรายงานให้นายกรัฐมนตรีและมหาเถรสมาคมทราบต่อไป

^๓ข้อ ๑๐ เมื่อเจ้าคณะภาค เจ้าคณะใหญ่ และผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเห็นสมควรให้ตั้งวัดได้ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเสนอรายงานพร้อมความเห็นต่อคณะกรรมการมหาเถรสมาคมแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาลั่นกรองเรื่องการตั้งวัดและการใช้ชื่อวัด

ในกรณีที่คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งพิจารณาเห็นสมควรให้ตั้งวัดและการใช้ชื่อวัดให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาตินำเสนอมหาเถรสมาคมเพื่อพิจารณา

เมื่อมหาเถรสมาคมพิจารณาเห็นชอบแล้ว ให้ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติประกาศตั้งวัดตามชื่อนั้นตามแบบ ว. ๒ ท้ายกฎกระทรวงนี้ แล้วแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เจ้าคณะภาค และเจ้าคณะใหญ่ทราบพร้อมทั้งรายงานให้นายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งการประกาศตั้งวัดให้ผู้ขอตั้งวัด เจ้าคณะจังหวัด และผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติประกาศเรื่องการตั้งวัดนั้นในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

คำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่หากพิจารณาขั้นตอนการตั้งวัดในพระพุทธศาสนาและการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมาตามมาตรา ๓๒^๕ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ประกอบกับกฎกระทรวง การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย และการยุบเลิกวัด การขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา และการยกวัดร้างขึ้นเป็นวัดมีพระภิกษุอยู่จำพรรษาฯ แล้ว จะพบว่ากฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้ผู้ประสงค์จะสร้างวัดยื่นคำขอสร้างวัดต่อผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด โดยจะต้องขอความเห็นจากเจ้าคณะตำบล เจ้าคณะอำเภอ นายอำเภอ และเจ้าคณะจังหวัดที่เกี่ยวข้อง แล้วเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้อนุญาตให้สร้างวัดต่อมา เมื่อผู้ได้รับอนุญาตได้สร้างเสนาสนะขึ้นพร้อมที่จะเป็นที่พำนักของพระภิกษุสงฆ์ และการประกอบศาสนกิจแล้ว ผู้ได้รับอนุญาตสร้างวัด ทายาท หรือผู้แทนจะยื่นรายงานเพื่อขอตั้งวัดต่อผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด โดยจะต้องขอความเห็นจากเจ้าคณะตำบล เจ้าคณะอำเภอ นายอำเภอ และเจ้าคณะจังหวัด ที่เกี่ยวข้อง แล้วเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าคณะภาค เจ้าคณะใหญ่ ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ คณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องการตั้งวัดและการใช้ชื่อวัด และต้องได้รับความเห็นชอบจากมหาเถรสมาคม โดยผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติจะเป็นผู้ประกาศตั้งวัดและประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป ทั้งนี้ เมื่อวัดได้สร้างขึ้นหรือได้ปฏิสังขรณ์จนเป็นหลักฐานถาวร และมีพระภิกษุพำนักอยู่ประจำไม่น้อยกว่าห้ารูปติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี เจ้าอาวาสแห่งวัดนั้นอาจขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมาโดยรายงานไปยังผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด และจะต้องขอความเห็นจากเจ้าคณะตำบล เจ้าคณะอำเภอ นายอำเภอ และเจ้าคณะจังหวัดที่เกี่ยวข้อง แล้วเสนอรายงานพร้อมความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าคณะภาค เจ้าคณะใหญ่ ที่เกี่ยวข้อง และผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเพื่อพิจารณาตามลำดับ จากนั้นจึงเสนอรายงานพร้อมความเห็นเพื่อกราบทูลสมเด็จพระสังฆราชเพื่อทรงอนุมัติ แล้วเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมาต่อไป เห็นได้ว่าการดำเนินการสำหรับการตั้งวัดในพระพุทธศาสนาและการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา รวมทั้งประกาศจังหวัดร้อยเอ็ด เรื่อง การสร้างวัดฯ และประกาศสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เรื่อง การตั้งวัดในพระพุทธศาสนาฯ ตามข้อหาหรือนี้ เป็นกิจการที่ต้องผ่านการให้ความเห็นชอบ

“มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๓๒ การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัด และการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา ให้เป็นไปตามวิธีปฏิบัติที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณียุบเลิกวัด ทรัพย์สินของวัดที่ถูกยุบเลิกให้ตกเป็นศาสนสมบัติกลาง

ของคณะสงฆ์ตามลำดับชั้นในทุกชั้นตอน กรณีการตั้งวัดในพระพุทธศาสนาและการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมาตามมาตรา ๓๒^๖ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ จึงมีลักษณะเป็นการดำเนินการขององค์การทางศาสนาซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ตามมาตรา ๔ (๙)^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการฯ เห็นว่า ถ้าสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเห็นสมควรอาจเสนอให้มหาเถรสมาคมซึ่งเป็นองค์กรปกครองคณะสงฆ์ตามมาตรา ๒๐^๘ และมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๕ ตรี^๙ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มีมติให้นำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับแก่กรณีตามข้อหาหรือโต้โดยอนุโลม ในฐานะที่เป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีความเป็นระบบและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแนวทางของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นมาตรฐานสำหรับการปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในกรณีที่มีมหาเถรสมาคมมีมติให้ใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แก่กรณีตามข้อหาเรื่องนี้ คณะกรรมการฯ เห็นสมควรให้คำแนะนำว่า โดยที่ประกาศจังหวัดร้อยเอ็ด เรื่อง การสร้างวัดฯ ที่ระบูนาง ก. เป็นผู้ขออนุญาตสร้างวัด และประกาศสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เรื่อง การตั้งวัดในพระพุทธศาสนาฯ ที่ระบูนาง ก. เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างวัด เป็นคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดอันเกิดจากความสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญในตัวบุคคลที่เป็นคู่กรณี ไม่ใช่เป็นการแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่มีข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือผิดพลาดเล็กน้อยตามมาตรา ๔๓^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจึงไม่อาจเปลี่ยนชื่อ

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๗มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

๑) ๒)

๑) ๒)

(๙) การดำเนินการขององค์การทางศาสนา

๑) ๒)

๑) ๒)

^๘มาตรา ๒๐ คณะสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม

การจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายมหาเถรสมาคม

^๙มาตรา ๑๕ ตรี มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม

(๒) ปกครองและกำหนดการบรรพชาสามเณร

(๓) ควบคุมและส่งเสริมการศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่ การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ของคณะสงฆ์

(๔) รักษาหลักพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา

(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

เพื่อการนี้ ให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติหรือออกประกาศ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัยใช้บังคับได้ และจะมอบให้พระภิกษุรูปใดหรือคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการตามมาตรา ๑๙ เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่งก็ได้

^{๑๐}มาตรา ๔๓ คำสั่งทางปกครองที่มีข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือผิดพลาดเล็กน้อยนั้น เจ้าหน้าที่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอ

ในการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองตามวรรคหนึ่งให้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบตามควรแก่กรณี ในการนี้เจ้าหน้าที่อาจเรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจัดส่งคำสั่งทางปกครอง เอกสารหรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมาเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมได้

ผู้ขออนุญาตสร้างวัดและชื่อผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างวัดให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงและเจตนาที่แท้จริงของผู้สร้างวัดได้ ประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนคำสั่งนั้นจึงต้องดำเนินการตาม มาตรา ๔๙^{๑๑} มาตรา ๕๐^{๑๒} มาตรา ๕๑^{๑๓} และมาตรา ๕๒^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยจะให้ให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับได้ และเมื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมแล้ว เจ้าหน้าที่ย่อมสามารถออกคำสั่งทางปกครองทดแทนคำสั่งเดิมเพื่อให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงและเจตนาที่แท้จริงของผู้สร้างวัดต่อไปโดยอาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็น

^{๑๑}มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้ได้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

^{๑๒}มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

^{๑๓}มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

^{๑๔}มาตรา ๕๒ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๕๑ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น

ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรานี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ด้วยการกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่งได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง (๑)^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ



(นายนพดล เกริกฤกษ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๖๙

^{๑๕}มาตรา ๓๙ การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น การกำหนดเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในกรณีดังต่อไปนี้ ตามความเหมาะสมแก่กรณีด้วย

(๑) การกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง