

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การขอเปลี่ยนชื่อผู้ขออนุญาตสร้างวัดและชื่อผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างวัด
กรณีวัดป่าภูริทัตตะ (ธ) อำเภอหนองฮี จังหวัดร้อยเอ็ด^{*}

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

๑. คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านการศาสนา ในคณะกรรมการวิชาการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร มีการประชุมเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๗ เพื่อพิจารณาเรื่องขอแก้ไขชื่อผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างและตั้งวัดป่าภูริทัตตะ (ธ) อำเภอหนองฮี จังหวัดร้อยเอ็ด สรุปผลการประชุมได้ว่า วัดป่าภูริทัตตะ (ธ) 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 ตำบลคูก้อ อำเภอหนองฮี จังหวัดร้อยเอ็ด เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๕ โดยมีนาง ก. เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างวัด ต่อมา มีประกาศสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เรื่อง การตั้งวัดในพระพุทธศาสนา เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๖ ตามที่นาง ก. เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างวัด ได้สร้างเสนาสนะขึ้นสมควรเป็นที่พำนักของพระภิกษุสงฆ์และประกอบศาสนกิจแล้ว จึงประกาศตั้งวัดป่าภูริทัตตะ (ธ) ภายหลังมีผู้ร้องเรียนต่อคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านการศาสนา อ้างว่าไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของนาง จ. ผู้บริจาคที่ดิน ผู้แทนสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ได้แถลงต่อที่ประชุมว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกและในกฎหมายคณะสงฆ์และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ จึงต้องอาศัยเทียบเคียงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ประชุมจึงมีมติให้สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดร้อยเอ็ดตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว

๒. จังหวัดร้อยเอ็ดมีหนังสือ ที่ รอ ๐๐๓๕/๒๑๑๙๐ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๗ รายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานแล้ว ผู้ขอตั้งวัดมีเจตนายืนยันให้แก่ชื่อผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างวัดและตั้ง “วัดป่าภูริทัตตะ” จากนาง ก. เป็นนาง จ. ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินและเป็นผู้บริจาคที่ดินเพื่อสร้างวัดดังกล่าว โดยเจ้าคณะผู้ปกครองสงฆ์และเจ้าหน้าที่ย้ายบ้านเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว

^{*}ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๑๘๑ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓. ในรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องการตั้งวัด และการใช้ชื่อวัด ครั้งที่ ๑/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบกับการขอแก้ไขชื่อผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างวัดและตั้งวัดของวัดป่าภูริทัตตะ (๖) 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. เป็นผู้ดำเนินการขออนุญาตสร้างวัดของที่พักสงฆ์ภูริทัตตะ หนังสือยินยอมดังกล่าวเป็นเอกสารที่ใช้ประกอบในการยื่นคำขอสร้างวัดตามข้อ ๖ แห่งกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน การออกใบอนุญาตสร้างวัดให้นาง ก. จึงเป็นไปตามกฎกระทรวงดังกล่าว และไม่ได้ปรากฏข้อเท็จจริงอื่นที่แสดงให้เห็นถึงความผิดพลาดในกระบวนการ ดังนั้น ใบอนุญาตสร้างวัดที่อนุญาตให้นาง ก. เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างวัดจึงชอบแล้ว การแก้ไขเปลี่ยนแปลงชื่อผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างวัดและตั้งวัดในประกาศสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาตินั้น จึงมิใช่กรณีข้อผิดพลาดคลาดเคลื่อนเล็กน้อยตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หากแต่เป็นการแก้ไขสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิและสถานะของบุคคลในทางปกครอง จึงต้องพิจารณาภายใต้หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา ๔๙ ประกอบกับมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงในภายหลังได้รับการตรวจสอบและยืนยันจากจังหวัดร้อยเอ็ดและคณะสงฆ์ที่เกี่ยวข้องจนเป็นที่ยุติแล้วว่า ประกาศจังหวัดร้อยเอ็ดเรื่องการสร้างวัด และประกาศสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเรื่องการตั้งวัดในพระพุทธศาสนาดังกล่าวมีเนื้อหาคลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริงและเจตนาที่แท้จริงของนาง 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 หรือเป็นกรณีต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๔๙ ประกอบกับมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และหากต้องเพิกถอนแล้ว การออกคำสั่งทางปกครอง

ฉบับใหม่ให้ถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริงโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งอนุญาตให้ตั้งวัดฉบับเดิมมีผลบังคับใช้ จะกระทำได้อหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) ผู้แทนสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และผู้แทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นดังนี้

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ดอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๗^๒ แห่งกฎกระทรวงการสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย และการยุบเลิกวัด การขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา และการยกวัดร้างขึ้นเป็นวัดมีพระภิกษุอยู่จำพรรษา พ.ศ. ๒๕๕๙ ออกประกาศจังหวัดร้อยเอ็ดเรื่อง 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 เจ้าคณะอำเภอ นายอำเภอ และเจ้าคณะจังหวัด ที่เกี่ยวข้อง แล้วเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรให้สร้างวัดได้ ให้อนุญาตเป็นหนังสือตามแบบ ว. ๑ ท้ายกฎกระทรวงนี้ และแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอสร้างวัดทราบ แล้วให้ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดรายงานผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เพื่อรายงานให้นายกรัฐมนตรีและมหาเถรสมาคมทราบต่อไป

^๓ข้อ ๑๐ เมื่อเจ้าคณะภาค เจ้าคณะใหญ่ และผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเห็นสมควรให้ตั้งวัดได้ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเสนอรายงานพร้อมความเห็นต่อคณะกรรมการที่มหาเถรสมาคมแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณากลับรองเรื่องการตั้งวัดและการใช้ชื่อวัด

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 โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้อนุญาตให้สร้างวัด ต่อมา เมื่อผู้ได้รับอนุญาตได้สร้างเสนาสนะขึ้นพร้อมที่จะเป็นที่พำนักของพระภิกษุสงฆ์ และการประกอบศาสนกิจแล้ว ผู้ได้รับอนุญาตสร้างวัด ทายาท หรือผู้แทนจะยื่นรายงานเพื่อขอตั้งวัดต่อผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด โดยจะต้องขอความเห็นจากเจ้าคณะตำบล เจ้าคณะอำเภอ นายอำเภอ และเจ้าคณะจังหวัด ที่เกี่ยวข้อง แล้วเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าคณะภาค เจ้าคณะใหญ่ ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ คณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองเรื่องการตั้งวัดและการใช้ชื่อวัด และต้องได้รับความเห็นชอบจากมหาเถรสมาคม โดยผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติจะเป็นผู้ประกาศตั้งวัดและประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป ทั้งนี้ เมื่อวัดได้สร้างขึ้นหรือได้ปฏิสังขรณ์จนเป็นหลักฐานถาวร และมีพระภิกษุพำนักอยู่ประจำไม่น้อยกว่าห้ารูปติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี เจ้าอาวาสแห่งวัดนั้นอาจขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมาโดยรายงานไปยังผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด และจะต้องขอความเห็นจากเจ้าคณะตำบล เจ้าคณะอำเภอ นายอำเภอ และเจ้าคณะจังหวัดที่เกี่ยวข้อง แล้วเสนอรายงานพร้อมความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าคณะภาค เจ้าคณะใหญ่ ที่เกี่ยวข้อง และผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเพื่อพิจารณาตามลำดับ จากนั้นจึงเสนอรายงานพร้อมความเห็นเพื่อกราบทูลสมเด็จพระสังฆราชเพื่อทรงอนุมัติ แล้วเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมาต่อไป เห็นได้ว่าการดำเนินการสำหรับการตั้งวัดในพระพุทธศาสนาและการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมารวมทั้งประกาศจังหวัดร้อยเอ็ด เรื่อง การสร้างวัดฯ และประกาศสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เรื่อง การตั้งวัดในพระพุทธศาสนาฯ ตามข้อหาข้อนี้ 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 ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณียุบเลิกวัด ทรัพย์สินของวัดที่ถูกยุบเลิกให้ตกเป็นศาสนสมบัติกลาง

ของคณะสงฆ์ตามลำดับชั้นในทุกชั้นตอน กรณีการตั้งวัดในพระพุทธศาสนาและการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมาตามมาตรา ๓๒^๖ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ จึงมีลักษณะเป็นการดำเนินกิจการขององค์การทางศาสนาซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ 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 มาใช้บังคับแก่กรณีตามข้อหาข้อได้โดยอนุโลม ในฐานะที่เป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีความเป็นระบบและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแนวทางของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นมาตรฐานสำหรับการปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในกรณีที่มหาเถรสมาคมมีมติให้ใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แก่กรณีตามข้อหาข้อนี้ คณะกรรมการฯ เห็นสมควรให้คำแนะนำว่า โดยที่ประกาศจังหวัดร้อยเอ็ด เรื่อง การสร้างวัดฯ ที่ระบุว่านาง ก. เป็นผู้ขออนุญาตสร้างวัด และประกาศสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เรื่อง การตั้งวัดในพระพุทธศาสนาฯ ที่ระบุว่านาง ก. เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างวัด เป็นคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดอันเกิดจากความสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญในตัวบุคคลที่เป็นคู่กรณี ไม่ใช่เป็นการแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่มีข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือผิดหลงเล็กน้อยตามมาตรา ๔๓^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจึงไม่อาจเปลี่ยนชื่อ

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๗มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

(๙) การดำเนินกิจการขององค์การทางศาสนา

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

^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 คำสั่งทางปกครองที่มีข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือผิดหลงเล็กน้อยนั้น เจ้าหน้าที่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอ

ในการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองตามวรรคหนึ่งให้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบตามควรแก่กรณี ในการนี้เจ้าหน้าที่อาจเรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจัดส่งคำสั่งทางปกครอง เอกสารหรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมาเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมได้

ผู้ขออนุญาตสร้างวัดและชื่อผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างวัดให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงและเจตนาที่แท้จริงของผู้สร้างวัดได้ ประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนคำสั่งนั้นจึงต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๙^{๑๑} มาตรา ๕๐^{๑๒} มาตรา ๕๑^{๑๓} และมาตรา ๕๒^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยจะให้ผลย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับได้ และเมื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมแล้ว เจ้าหน้าที่ย่อมสามารถออกคำสั่งทางปกครองทดแทนคำสั่งเดิมเพื่อให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงและเจตนาที่แท้จริงของผู้สร้างวัดต่อไปโดยอาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็น

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

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์ใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

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

^{๑๓}มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้นับถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง หรือการไม่รู้เช่นนั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

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)^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ



(นายพนพล เกียรติยศ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๖๙

^๕มาตรา ๓๙ การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น

การกำหนดเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในกรณีดังต่อไปนี้

ตามความเหมาะสมแก่กรณีด้วย

(๑) การกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง