

บทที่ 3

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครอง ตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจในความคงอยู่ ของคำสั่งทางปกครองของต่างประเทศและประเทศไทย

คำสั่งทางปกครองที่ออกไปแล้ว หากจะมีการบอกล้างในภายหลังหลักกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่งที่จะต้องคำนึงถึง คือ หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของประชาชนต่อคำสั่งทางปกครอง อันเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าจะบอกล้างคำสั่งทางปกครองนั้นได้หรือไม่เพียงใด และถึงแม้กฎหมายจะให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำการ บอกล้างคำสั่งทางปกครอง ประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองก็มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามหลักการดังกล่าว

3.1 การบอกล้างคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การบอกล้างคำสั่งทางปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ความสำคัญในขั้นตอนการบอกล้างคำสั่งทางปกครองที่ก่อสิทธิหรือเป็นคุณประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ซับซ้อนกว่าคำสั่งทางปกครองที่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิหรือภาระแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากการบอกล้างคำสั่งทางปกครองที่ก่อสิทธิหรือเป็นคุณประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องมีการชั่งน้ำหนักกระหว่างการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองกับการคุ้มครองความมั่นคงแห่งสิทธิที่ประชาชนได้รับไปแล้ว

3.1.1 ข้อความคิดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีบทบัญญัติใดให้นิยามไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หากแต่ได้รับการพัฒนาจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) และความเห็นของนักวิชาการ ซึ่งคำสั่งทางปกครองจัดอยู่ในประเภทนิติกรรมทางปกครอง (acte administratif) โดยมีลักษณะและองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ⁴³

⁴³ จาก คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1 (น. 17), โดย มานิตย์ จุมปา, 2549, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประการที่หนึ่ง นิติกรรมทางปกครองจะต้องมีลักษณะเป็นนิติกรรม (acte juridique) หมายความว่า การกระทำที่จะถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองนั้น การกระทำนั้นต้องก่อให้เกิดผลต่างๆ ในทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ และหน้าที่ของปัจเจกชน แต่หากคำสั่งใดฝ่ายปกครองมิได้มุ่งให้เกิดการเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่ของปัจเจกชนโดยตรง คำสั่งนั้นก็ไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง โดยลักษณะหรือองค์ประกอบของนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นจากการวางหลักกฎหมายตามแนวคำวินิจฉัยของศาลแห่งรัฐในคดีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งวางหลักไว้ว่า จะต้องเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย กล่าวคือ ต้องเป็นการกระทำที่เปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางกฎหมาย เช่น ฝ่ายปกครองออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคาร คำสั่งนี้ก่อให้เกิดหน้าที่แก่เจ้าของอาคารที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนี้จึงเป็นนิติกรรมทางปกครอง แต่หากคำสั่งใดฝ่ายปกครองมิได้มุ่งให้เกิดการเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่ของปัจเจกชนโดยตรง คำสั่งนั้นก็มิใช่นิติกรรมทางปกครอง เช่น การตอบข้อซักถามหรือการให้ข้อมูลแก่เอกชนที่ถามมายังฝ่ายปกครอง⁴⁴ คำชี้แนะของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้แก่เลขานุการเทศบาลให้ฟ้องคำสั่งที่เกี่ยวกับเงินเดือนของตนยังศาลปกครอง⁴⁵ รวมถึงการดำเนินการทั้งหลายอันเป็นการเตรียมการออกนิติกรรมทางปกครองด้วย

ประการที่สอง นิติกรรมทางปกครองจะต้องเป็นนิติกรรมซึ่งกระทำโดยฝ่ายปกครอง แนวคำวินิจฉัยของศาลแห่งรัฐกล่าวถึงความหมายของฝ่ายปกครองแต่เพียงว่า หมายถึง องค์กรหนึ่งหรือหลายองค์กรซึ่งเป็นผู้ดำเนินการและบริหารการงานของกลุ่มมหาชน ซึ่งได้แก่ การงานของรัฐ และการงานของกลุ่มมหาชนอื่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงหมายถึง องค์กรปกครองทั้งหลายซึ่งรวมทั้งองค์กรปกครองของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ นิติกรรมทางปกครองตามแนวทางของสาธารณรัฐฝรั่งเศสอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ นิติกรรมที่มีผลบังคับเฉพาะราย (acte individuel) ได้แก่ คำสั่งทางปกครอง และนิติกรรมที่มีผลบังคับทั่วไป (acte réglementaire) ได้แก่ กฎ⁴⁶

⁴⁴ จาก คำวินิจฉัย C.E. ลงวันที่ 19 มกราคม 1973 คดี *Ministre du Développement Industriel c/ Le Vasseur*. อ้างอิงใน *คำอธิบายกฎหมายปกครอง ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1* (น. 17). แหล่งเดิม.

⁴⁵ จาก คำวินิจฉัย C.E. ลงวันที่ 2 ตุลาคม 1937 คดี *Bertinet*. (อ้างอิงใน (น. 18). แหล่งเดิม).

⁴⁶ จาก *หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองของไทย* (น. 64 – 78), โดย บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, 2533, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

3.1.2 วิวัฒนาการของการบอกล้างคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง

สาธารณรัฐฝรั่งเศสยังไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรในเรื่องเกี่ยวกับการบอกล้างคำสั่งทางปกครอง กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบอกล้างคำสั่งทางปกครองจึงเกิดขึ้นจากการสร้างของสภาแห่งรัฐ⁴⁷ และถือว่าเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไป หลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาในการบอกล้างคำสั่งทางปกครองมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายหลัก เช่น หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งหมายความว่า ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับกับการกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหรือสิ้นสุดลงแล้วก่อนวันที่แจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบไม่ได้⁴⁸ และหลักการคุ้มครองสิทธิที่เอกชนได้รับไปแล้ว ซึ่งหมายความว่า เมื่อคำสั่งทางปกครองได้ก่อสิทธิให้แก่เอกชนรายใดแล้ว สิทธิที่บุคคลนั้นได้รับจะต้องได้รับการยอมรับ⁴⁹

3.1.3 หลักเกณฑ์การบอกล้างคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง

หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองหมายความว่า เมื่อฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองอาจสร้างสิทธิต่างๆ ที่เป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การรักษาไว้ซึ่งสิทธิที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับมาแล้วจึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งกรณีนี้รู้จักกันในนามของหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการละเมิดมิได้ต่อสิทธิที่ได้รับมาแล้วหรือสิทธิเฉพาะตัว จากหลักนี้ทำให้ฝ่ายปกครองไม่อาจจะบอกล้างคำสั่งทางปกครองได้ทุกกรณี อย่างไรก็ตาม ความจำเป็นในการบริหารงานของฝ่ายปกครอง ข้อพิจารณาด้านประโยชน์ทั่วไป ความเปลี่ยนแปลงอย่างสม่ำเสมอของเศรษฐกิจและสังคม เป็นสิ่งที่จำกัดความจำเป็นในด้านความมั่นคงทางปกครองของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีผลทำให้ในบางกรณีฝ่ายปกครองอาจบอกล้างคำสั่งทางปกครองได้

นอกจากนี้ การบอกล้างคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเฉพาะบุคคลจะแตกต่างจากการบอกล้างกฎซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป กล่าวคือ การบอกล้างคำสั่งทางปกครองย่อมยอมรับได้ยาก เพราะคำสั่งทางปกครองก่อให้เกิดสิทธิแก่เอกชนโดยเฉพาะเจาะจง การบอกล้างอาจกระทบต่อสิทธิที่เอกชนได้รับไปแล้ว ซึ่งจะกระทบถึง

⁴⁷ แหล่งเดิม. (น. 56).

⁴⁸ จาก หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (น.65), โดย วรพจน์ วิสชุดพิชญ์, 2539, กรุงเทพฯ : เนติบัณฑิตยสภา.

⁴⁹ หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองของไทย (น. 132). เล่มเดิม.

ความมั่นคงแห่งนิติฐานะ และความเชื่อมั่นในคำสั่งทางปกครองด้วย ซึ่งจะแตกต่างจากการบอกล้างกฎ กล่าวคือ การบอกล้างกฎยอมรับได้ง่าย เพราะกฎไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่เอกชนโดยเฉพาะเจาะจง

เมื่อฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจสร้างสิทธิต่างๆ ที่เป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง การรักษาไว้ซึ่งสิทธิที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับมาแล้วจึงเป็นสิ่งจำเป็น แต่หากต่อมามีความจำเป็นต้องบอกล้างคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสการบอกล้างคำสั่งทางปกครองจำต้องคำนึงถึงหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ หลักกฎหมายดังกล่าวเป็นหลักที่ให้ความคุ้มครองผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้รับผลกระทบจากการบอกล้างคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิเมื่อออกโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว โดยหลักไม่อาจบอกล้างได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้มีการบอกล้างได้และต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น ซึ่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบอกล้างคำสั่งทางปกครองเกิดจากการสร้างของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เท่านั้น โดยที่ยังไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี⁵⁰

การบอกล้างคำสั่งทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ การยกเลิกคำสั่งทางปกครองและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1.3.1 การยกเลิกคำสั่งทางปกครอง (abrogation)⁵¹ คือ การทำให้คำสั่งทางปกครองสิ้นผล โดยให้มีผลในอนาคตนับตั้งแต่วันยกเลิก ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการยกเลิกแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1) การยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายอาจมีการยกเลิกได้ หากการยกเลิกนั้นไม่กระทบต่อสิทธิที่เอกชนได้รับไปแล้ว การจะพิจารณาว่าการยกเลิกคำสั่งทางปกครองจะกระทบต่อสิทธิที่เอกชนได้รับไปแล้วหรือไม่นั้น จำต้องแยกประเภทของคำสั่งทางปกครองเป็น 2 ประเภท คือ คำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิ เช่น คำสั่งให้เงินช่วยเหลือ การออกใบอนุญาต คำสั่งทางปกครองประเภทนี้ก่อให้เกิดสิทธิแก่เอกชน เมื่อออกโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว การยกเลิกจึงย่อมจะกระทบต่อสิทธิที่เอกชนได้รับไปแล้ว ดังนั้น โดยหลักจึงไม่อาจยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิแก่เอกชนได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดให้มีการยกเลิกได้และการยกเลิกนั้นต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย⁵² และคำสั่งทางปกครองที่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิ เช่น คำสั่ง

⁵⁰ จาก การยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 66), โดยมานิตย์ จุมปา, 2540, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁵¹ แหล่งเดิม.

⁵² จาก กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี (น. 359), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

ไม่อนุมัติ คำสั่งไม่อนุญาต คำสั่งห้าม คำสั่งทางปกครองประเภทนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่เอกชน แม้ออกโดยชอบด้วยกฎหมายก็อาจมีการยกเลิกได้เสมอ การยกเลิกไม่กระทบต่อสิทธิที่เอกชนได้รับไปแล้ว นอกจากนี้ การยกเลิกคำสั่งทางปกครองประเภทนี้อาจเป็นประโยชน์แก่เอกชนอีกด้วย

2) การยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่เป็นการก่อภาระแก่ประชาชน ฝ่ายปกครอง มีหน้าที่จะต้องยกเลิกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักของความชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่งทางปกครอง แต่ถ้าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิให้แก่ประชาชน การจะยกเลิก คำสั่งทางปกครองนี้ต้องคำนึงถึงสิทธิที่ประชาชนได้รับไปแล้วด้วย

ผลของการยกเลิกคำสั่งทางปกครอง เมื่อมีการยกเลิกคำสั่งทางปกครอง คำสั่ง ทางปกครองนั้นย่อมสิ้นผลนับแต่วันที่มีการยกเลิก การยกเลิกจึงมีผลในอนาคตไม่ย้อนหลังไป ในอดีต ทั้งนี้ อาจเป็นการยกเลิกคำสั่งทางปกครองทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ หากส่วนที่ยกเลิกนั้น สามารถแยกได้เป็นส่วนต่างหากจากส่วนที่ไม่ยกเลิก⁵³

3.1.3.2 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (retrait)⁵⁴ คือ การทำให้คำสั่งทางปกครอง สิ้นผลโดยให้มีผลย้อนหลังไปในอดีต การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเป็นข้อยกเว้นของหลักความ ไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีหลักเกณฑ์ซึ่งแยก พิจารณาได้ ดังนี้

1) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

โดยหลักทั่วไปแล้วคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายไม่อาจเพิกถอนได้ หลักนี้มี รากฐานมาจากหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า นิติกรรมทางปกครองจะต้องไม่มีผลย้อนหลัง การจะ พิจารณาว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะกระทบต่อสิทธิที่เอกชนได้รับไปแล้วหรือไม่นั้น จำต้อง แยกประเภทของคำสั่งทางปกครองเป็น 2 ประเภท คือ คำสั่งทางปกครองที่มีผลก่อให้เกิดสิทธิ ซึ่งไม่อาจถูกเพิกถอนได้เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักความมั่นคงทางกฎหมาย เพราะหากให้มีการเพิกถอนได้ ย่อมกระทบต่อสิทธิที่เอกชนได้รับมาแล้ว สำหรับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิอาจ ถูกเพิกถอนได้โดยฝ่ายปกครอง เพราะการเพิกถอนในกรณีนี้ไม่กระทบต่อสิทธิที่เอกชนได้รับ มาแล้วตามหลักความมั่นคงแห่งสิทธิ นอกจากนี้ การให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองประเภทนี้ได้ ก็เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของฝ่ายปกครอง

⁵³ การยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (น. 72). เล่มเดิม.

⁵⁴ แหล่งเดิม. (น. 69-73).

2) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องคำนึงถึงสิทธิที่ปัจเจกชนได้รับไปแล้วด้วย กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิ ฝ่ายปกครองสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้ แต่ต้องเพิกถอนภายในอายุความฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากหากฝ่ายปกครองไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เมื่อมีคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง ศาลปกครองก็จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ อย่างไรก็ตาม หากพ้นอายุความฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว แม้ศาลปกครองเองยังเพิกถอนไม่ได้ ฝ่ายปกครองก็ยังไม่สามารถเพิกถอนได้ เพราะการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้มีผลย้อนหลังไปกระทบสิทธิของปัจเจกชนที่ได้รับไปแล้ว จึงต้องมีอายุความฟ้องคดีและห้ามมิให้ฝ่ายปกครองเพิกถอนเมื่อพ้นอายุความดังกล่าว เพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงและความเชื่อถือในคำสั่งทางปกครอง กรณีนี้จะเห็นได้ว่าให้ความสำคัญกับหลักความมั่นคงทางกฎหมายมากกว่าหลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง⁵⁵

กรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิที่ฝ่ายปกครองสามารถเพิกถอนได้ก่อนสิ้นอายุความฟ้องคดีปกครองนั้น หากมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองก่อนที่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุด ฝ่ายปกครองสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ หรืออาจกล่าวได้ว่า ตราบใดที่อายุความฟ้องคดียังไม่สิ้นสุดสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้รับมาจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายยังไม่ถือว่าเป็นสิทธิที่ได้รับมาแล้วอย่างเด็ดขาด ฝ่ายปกครองจึงเพิกถอนได้ ต่อเมื่อสิ้นอายุความฟ้องคดีปกครองสิทธิที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับมาแล้วจึงจะเป็นสิทธิที่ได้รับมาแล้วอย่างเด็ดขาดไม่อาจถูกเพิกถอนได้อีกต่อไป⁵⁶

สำหรับอายุความฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป การฟ้องคดีปกครองจะต้องฟ้องภายใน 2 เดือน นับแต่วันที่มีคำสั่งทางปกครองอันเป็นเหตุให้ฟ้องคดีนั้นเอง เหตุที่กำหนดอายุความไว้สั้นก็เพื่อให้คำสั่งทางปกครองมั่นคงไม่ตกอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นานเกินไป อย่างไรก็ตาม กำหนดอายุความ 2 เดือนนี้ เป็นหลักทั่วไปที่ใช้ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น หากมีกฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะว่ากรณีคำสั่งทางปกครองมีอายุความเท่าใดก็ต้องเป็นไปตามนั้น⁵⁷ การเริ่มนับอายุความในกรณีเป็นคำสั่งทางปกครอง ผลจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแจ้งให้เอกชนทราบ อนึ่ง คำสั่งทางปกครองจะก่อให้เกิดสิทธินับตั้งแต่ฝ่ายปกครอง

⁵⁵ กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี (น. 70), เล่มเดิม.

⁵⁶ จาก “นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส,” โดย พูนศักดิ์ ไวสารวัณ, 2528, วารสารกฎหมายปกครอง, 4, น. 307.

⁵⁷ จาก “วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส,” โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2531, วารสารกฎหมายปกครอง, 7, น. 720.

ลงนาม แต่จะมีการเริ่มนับอายุความในการฟ้องคดีเพิกถอนต่อเมื่อมีการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบ ไม่นับแต่วันลงนาม⁵⁸ อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นในเรื่องระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ บางกรณีความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นเพราะการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอีกอันหนึ่ง กรณีนี้แม้ว่าระยะเวลาในการเพิกถอนจะสิ้นสุดลงแล้วก็ตาม คำสั่งทางปกครองที่เป็นผลมาจากคำสั่งทางปกครองอันแรกก็อาจถูกเพิกถอนได้โดยฝ่ายปกครองหรืออาจถูกนำไปฟ้องต่อศาลปกครอง เช่น การเพิกถอนคำสั่งไล่ข้าราชการออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้มาดำรงตำแหน่งแทนด้วย⁵⁹

สำหรับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้ ฝ่ายปกครองสามารถกระทำได้ตลอดเวลาไม่มีข้อจำกัด เนื่องจากไม่กระทบต่อหลักความมั่นคงและความเชื่อถือในนิติกรรมทางปกครอง

ผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองย่อมสิ้นผลโดยมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งทางปกครอง โดยถือว่าไม่มีคำสั่งทางปกครองนั้นเกิดขึ้น ทั้งนี้ อาจเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ หากส่วนที่จะเพิกถอนนั้นแยกได้เป็นส่วนต่างหากจากส่วนที่ไม่เพิกถอน⁶⁰

3.1.3.3 การบอกล้างคำสั่งทางปกครองโดยศาล

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส เมื่อบุคคลใดได้รับการกระทบกระเทือนสิทธิและหน้าที่จากนิติกรรมทางปกครองหรือปฏิบัติการทางปกครอง บุคคลนั้นอาจแสวงหาทางเยียวยาได้หลายทาง ทางเยียวยาทางหนึ่ง คือ การนำคดีสู่ศาลปกครอง คดีปกครองที่ศาลปกครองจะรับพิจารณานั้น อาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท⁶¹ คือ (1) คดีขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Contentieux d'annulation) คดีประเภทนี้เป็นคดีที่โจทก์ขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลมีอำนาจเพียงเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง

⁵⁸ จาก “C.E. (ที่ประชุมใหญ่) 6 พฤษภาคม 1966, Ville de Bagneux” อ้างอิงใน “นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส,” (น. 307). เล่มเดิม.

⁵⁹ จาก “C.E. 20 มกราคม 1939, Hollender” แหล่งเดิม. (น. 137-138).

⁶⁰ “วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส,” (น. 772). เล่มเดิม

⁶¹ จาก “นิติกรรมทางปกครอง,” โดย ฤทัย หงส์ศิริ, 2539, คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, (น. 292-294).

ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือออกนิติกรรมทางปกครองแทนฝ่ายปกครอง (2) คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (Contentieux pleine juridiction) คดีประเภทนี้เป็นคดีที่โจทก์ขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเรียกค่าเสียหายจากฝ่ายปกครองด้วย ในคดีประเภทนี้นอกจากศาลจะมีอำนาจเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองแล้ว ยังมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองใช้ค่าเสียหายอีกด้วย (3) คดีที่ศาลยุติธรรมขอให้ศาลปกครองตีความปัญหากฎหมายมหาชนหรือขอให้ศาลปกครองพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งเป็นฐานประเด็นแห่งคดีในอำนาจศาลยุติธรรม และ (4) คดีอาญาที่ขึ้นศาลปกครอง (contentieux de répression) โดยคดีสองประเภทแรกเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการบอกล้างนิติกรรมทางปกครองมากที่สุด คือ คดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีคดีที่ฝ่ายปกครองทำการเกินอำนาจขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองเป็นหลัก ในคดีร้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองศาลมีอำนาจเพียงพิจารณาว่า คำสั่งทางปกครองนั้นชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายก็วินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ศาลจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาถึงเรื่องความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง นอกจากนั้นเมื่อศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้ว ศาลไม่อาจทำคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายให้ฝ่ายปกครองแทนคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนไป อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองอาจใช้วิธีการเขียนคำพิพากษานำให้ฝ่ายปกครองกระทำตามในสิ่งที่ถูกต้องภายหลังจากคำสั่งทางปกครองถูกเพิกถอนแล้ว⁶²

โดยทั่วไปศาลปกครองจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งหมด แต่ก็อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองบางส่วนได้ หากส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น แยกออกได้จากส่วนที่ชอบด้วยกฎหมาย⁶³ เมื่อศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลก็คือคำสั่งทางปกครองนั้นสิ้นผลและคำพิพากษาให้เพิกถอนนี้ใช้บังคับตลอดไป นอกจากนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นภาระแก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครองนี้มีผลย้อนหลังด้วย คือ ถือว่าไม่มีคำสั่งทางปกครองนั้นเกิดขึ้น⁶⁴

3.1.4 หลักเกณฑ์การเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในฝ่ายปกครอง

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสหลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครองเป็นหลักการที่ศาลปกครองใช้วางแนวทางในการตรวจสอบทบทวนคำสั่งทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะพิจารณารับรองสภาพ

⁶² จาก “วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส,” (น. 736-737). เล่มเดิม.

⁶³ แหล่งเดิม. (น. 245).

⁶⁴ จาก “สิ่งที่น่ารู้เกี่ยวกับกองเซย์เตดาห์,” โดย โสกา สงวนเกียรติ, 2527, วารสารนิติศาสตร์ 2, (น. 175).

บังคับของขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เพื่อสร้างระบบตรวจสอบที่ยืดหยุ่นและเหมาะสมกับคำสั่งทางปกครองแต่ละประเภท ตลอดจนเพื่อลดคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองด้วย⁶⁵

ในระยะแรกสภาแห่งรัฐพิพากษาวางแนวทางบังคับใช้ขั้นตอนการอุทธรณ์ไม่บังคับก่อนฟ้องคดี กล่าวคือ ในกรณีทั่วไป ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายอาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองก่อนฟ้องคดีปกครองหรือไม่ก็ได้ หรือจะอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองและฟ้องศาลไปด้วยพร้อมๆ กันก็ได้ การอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้มิได้เป็นเงื่อนไขในการรับฟ้อง ดังนั้น ไม่ว่าจะมีการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองหรือไม่ สภาแห่งรัฐก็สามารถรับเรื่องไว้พิจารณาได้ เว้นแต่ต้องห้ามมิให้รับพิจารณาด้วยเหตุอื่น ส่วนในกรณีที่เป็นการข้อยกเว้น กล่าวคือ มีกฎหมายเฉพาะเรื่องบังคับให้มีการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งเป็นการบังคับใช้ขั้นตอนการอุทธรณ์บังคับก่อนฟ้องคดี ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายจะต้องอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครองให้เสร็จสิ้นก่อนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน มิฉะนั้นศาลปกครองจะไม่รับไว้พิจารณา⁶⁶

ในปัจจุบันสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้บังคับใช้ขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีมากขึ้น โดยศาลจะพิจารณาคำขอที่ใช้ในบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะเรื่อง ซึ่งหากถ้อยคำดังกล่าวไม่ชัดเจนว่าเป็นขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่มีลักษณะบังคับ ศาลจะพิจารณาจากการจัดระบบอุทธรณ์ที่กฎหมายกำหนดขึ้นว่ามีลักษณะที่เป็นหลักประกันในการควบคุมการออกคำสั่งทางปกครองนั้นอย่างจริงจังหรือไม่ กล่าวคือ พิจารณาองค์การที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ว่าประกอบไปด้วยคณะผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวหรือไม่ จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาหรือไม่ และในการวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือไม่ หากขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีลักษณะดังกล่าวศาลมีแนวโน้มที่จะตีความว่าเป็นระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่มีลักษณะบังคับก่อนฟ้องคดี ซึ่งคู่กรณีหรือผู้เสียหายจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาล นอกจากนั้น สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีนโยบายในการใช้ขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่มีลักษณะบังคับมากขึ้น เพื่อที่จะลดคดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองโดยได้ออกกฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1987 เกี่ยวกับการปรับปรุงการดำเนินคดีในศาลปกครองโดยให้อำนาจออกกฎหมายกำหนดเงื่อนไขในการ

⁶⁵ จาก “รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง,” โดย โกลิน พลกุล, 2524, วารสารนิติศาสตร์, 1(11), น. 53.

⁶⁶ จาก “การทบทวนคำสั่งทางปกครอง,” โดย ฤทัย หงส์ศิริ, 2541, รวมบทความทางวิชาการ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, น. 111.

ฟ้องคดีหรือการเสนอเรื่องต่ออนุญาโตตุลาการว่าต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยก่อน⁶⁷

ระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นการขอให้พิจารณา ทบทวนนิติกรรมทางปกครอง (คำสั่งทางปกครองและกฎ) ทั้งในเรื่องความไม่ชอบด้วยกฎหมาย และความไม่เหมาะสม โดยจะใช้ในกรณีที่นิติกรรมทางปกครองขึ้นแล้วเท่านั้น⁶⁸

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการแยกเป็น 2 ระบบ ได้แก่⁶⁹

3.1.4.1 การอุทธรณ์ระบบปกติ (Le recours administratif ordinaire)

การอุทธรณ์ระบบปกติเป็นระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่เป็นหลักทั่วไป ในการปกครองโดยอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชา ชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์ประเภทนี้จึงไม่มีรูปแบบ กระบวนการพิจารณา ไม่ต้องมีส่วนได้เสียก็อุทธรณ์ได้ และไม่มีอายุความ โดยจะอุทธรณ์เมื่อใดก็ได้ ส่วนการจะรับพิจารณาหรือไม่เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การอุทธรณ์ในระบบนี้ โดยหลักจะเป็นระบบการอุทธรณ์ไม่บังคับคู่กรณีจะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนหรือไม่ก็ได้ แม้ในทางทฤษฎีการอุทธรณ์ในระบบนี้จะไม่ได้ว่ามีอายุความก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติเนื่องจากการ เสนอคดีต่อศาลจะมีอายุความกำหนดให้ต้องกระทำภายในสองเดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่ง ทางปกครอง ดังนั้น จึงมีผลโดยปริยายว่าคู่กรณีต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองภายในอายุความ สองเดือน

3.1.4.2 การอุทธรณ์ระบบพิเศษ (Le recours spéciaux)

การอุทธรณ์ระบบพิเศษเป็นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่กฎหมายจะกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องได้โดยตรงและกำหนดวิธีการเฉพาะไว้ เช่น การกำหนดให้อุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้ หรือการให้ อุทธรณ์ต่อองค์กรเฉพาะในฝ่ายปกครองที่มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ซึ่งบางครั้งอาจเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง หรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่ง ทางปกครองนั้น หรือเป็นคณะกรรมการก็ได้ แต่โดยที่เป็นระบบพิเศษกฎหมายจะกำหนด รายละเอียดของวิธีการอุทธรณ์ กระบวนการพิจารณา และระยะเวลาอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ ซึ่งการ

⁶⁷ From Droit du contentieux administratif (p. 338-344), R. chapus, (1996), Domat Droit Public : Paris Montchrestien. แหล่งเดิม. (น.112).

⁶⁸ จาก กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (น. 368-369), โดย ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, 2540, กรุงเทพฯ : จีระการพิมพ์.

⁶⁹ แหล่งเดิม. (น. 369-375).

อุทธรณ์ระบบพิเศษนี้จะเป็นการบังคับให้ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนหรือไม่ เป็นอีกปัญหาหนึ่งโดยหลักจะถือว่าเป็นระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ คู่กรณีจะใช้ระบบพิเศษนี้หรือไม่ก็ได้ แต่จะมีหลายกรณีที่เป็นระบบบังคับว่าต้องใช้ระบบพิเศษนี้ก่อนจะนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาล โดยเป็นเงื่อนไขอย่างหนึ่งหากไม่ดำเนินการตามขั้นตอนบังคับนี้ก่อนศาลจะไม่รับพิจารณาให้

3.2 การบอกล้างคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

3.2.1 ข้อความคิดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง⁷⁰

ในระบบกฎหมายปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คำสั่งทางปกครอง เรียกว่า Verwaltungsakt ซึ่งมีแนวคิดมาจาก “acte administratif” ของฝรั่งเศส และได้นำมาพัฒนานับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1826 โดยมีความหมายตามมาตรา 35 ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Verwaltungsverfahrensgesetz : VwVfG) ว่า “คำสั่งทางปกครองจะเป็นคำสั่งใดๆ คำตัดสิน หรือการใช้อำนาจอธิปไตยอื่นใดที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ที่จะบังคับในแต่ละกรณีในแดนของกฎหมายมหาชน และซึ่งถูกมุ่งหมายที่จะให้มีผลทางกฎหมายโดยตรงออกไปภายนอก คำสั่งทั่วไปทางปกครองจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มุ่งบังคับต่อกลุ่มบุคคลที่ถูกกำหนดหรือสามารถกำหนดได้ในหลักเกณฑ์ของลักษณะทั่วไป หรือเรื่องเกี่ยวกับปัญหากฎหมายมหาชน หรือการใช้ประโยชน์โดยสาธารณชนส่วนใหญ่” สำหรับประโยชน์ที่สองของความหมายคำสั่งทางปกครอง ได้ขยายความคำสั่งทั่วไปทางปกครองให้รวมเป็นคำสั่งทางปกครองที่มุ่งบังคับต่อคนทั่วไป เช่น สัญญาอนุญาตไฟจราจรที่มุ่งบังคับต่อคนที่ขับรถผ่านถนนสายใดสายหนึ่ง เมื่อเห็นสัญญาอนุญาตไฟจราจรจะต้องปฏิบัติตาม แม้จะมีได้ระบุเฉพาะเจาะจงว่าเป็นผู้ใด แต่ก็บังคับกับคนทั่วไปที่ผ่านถนนสายนั้น กรณีของสัญญาอนุญาตไฟจึงมีลักษณะเป็นรูปธรรม แม้จะต้องบังคับต่อคนทั่วไปก็ตาม ก็ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองด้วย ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองมีองค์ประกอบ ดังนี้

3.2.1.1 เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

ฝ่ายปกครอง (Behörde) ตามประมวลวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1976 มาตรา 1 (4) ให้คำนิยามไว้ว่า “ฝ่ายปกครอง คือ องค์กรที่มีหน้าที่กระทำการทางปกครอง”⁷¹ ในการพิจารณาฝ่ายปกครองนี้ มิได้พิจารณาเฉพาะจะต้องเป็นองค์กรในฝ่ายปกครองเท่านั้น หากแต่มีความหมายกว้างโดยพิจารณาการใช้อำนาจปกครองด้วย ดังนั้น ฝ่ายปกครอง

⁷⁰ จาก กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน (น. 21–34), โดยบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2538, กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

⁷¹ คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1 (น. 20). เล่มเดิม.

จึงหมายรวมถึงองค์กรอิสระใดๆ ที่ใช้อำนาจปกครอง ไม่ว่าจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือองค์กรท้องถิ่น⁷² เช่น การที่สภานิติบัญญัติออกใบอนุญาตให้ดำเนินคดีอาญากับสมาชิกสภานิติบัญญัติระหว่างสมัยประชุมได้ตามมาตรา 46 (2) แห่งรัฐธรรมนูญเยอรมัน⁷³ หรือการที่สมาคมวิชาชีพมีอำนาจออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการวิชาชีพนั้นๆ⁷⁴ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญมาก เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการทางปกครอง ให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายด้วยการใช้คำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือภายใต้ขอบเขตของกฎหมายปกครอง นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงองค์กรใดๆ ที่ปฏิบัติการเกี่ยวกับภารกิจของฝ่ายปกครอง เพราะฉะนั้น องค์กรเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจมหาชนจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้ใช้อำนาจของฝ่ายปกครองก็เป็นเจ้าหน้าที่ตามองค์ประกอบนี้ได้เช่นกัน

3.2.1.2 การใช้อำนาจปกครอง

การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องเป็นการใช้อำนาจมหาชนที่เป็นอำนาจปกครอง ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการของฝ่ายปกครองให้บรรลุผลตามกฎหมาย โดยอำนาจปกครองเป็นอำนาจเหนือที่ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิเหนือเอกชนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องขอความยินยอมใดๆ ก่อน เว้นแต่กรณีตามบทบัญญัติของกฎหมายในการให้สิทธิคุ้มครองคู่กรณีที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ส่วนอำนาจมหาชนอื่น เช่น อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ และอำนาจนิติบัญญัติไม่ใช่อำนาจปกครอง อนึ่ง กรณีใดที่จะถือเป็นการใช้อำนาจปกครองจะต้องพิจารณาจากเนื้อหาหรือธรรมชาติของอำนาจดังกล่าวเป็นสำคัญว่า เป็นเรื่องที่จะจัดให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมายปกครองหรือไม่ มิใช่พิจารณาจากองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจ⁷⁵

3.2.1.3 การสร้างนิติสัมพันธ์

การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจต่อบุคคลใดๆ ก็ตาม มิใช่ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทุกกรณีจะเป็นคำสั่งทางปกครองทั้งสิ้น แต่จะต้องเป็นการกระทำที่มีความ

⁷² จาก “คดีปกครองเยอรมัน,” โดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2531, รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี คร. ปรีดี เกษมทรัพย์, น. 169.

⁷³ จาก *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน* (น. 123), โดย กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2544, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁷⁴ จาก *การกระทำทางปกครอง* (น. 65), โดย สมยศ ไทยเจริญ, 2552, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

⁷⁵ จาก *หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (น. 111), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2546, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

มุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่จะให้เกิดผลในทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลเท่านั้น ศาลปกครองของ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้วางหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่เป็นลักษณะของการ สร้างนิติสัมพันธ์ไว้ว่า⁷⁶ จะต้องเป็นเรื่องที่มุ่งให้เกิดผลทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการมีอยู่หรือไม่มีอยู่ ในสิทธิตามกฎหมายในเฉพาะกรณี เช่น คำสั่งไล่ข้าราชการออกจากราชการเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่มาตรการภายในของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวกับการค้นหาข้อเท็จจริงเพื่อนำไปสู่การพิจารณาออก คำสั่งดังกล่าว อาทิ การสอบสวนข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา หรือการเสนอความเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ทำ การสอบสวน ไม่ใช่เป็นการกระทำที่มุ่งให้เกิดผลตามกฎหมาย จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง

3.2.1.4 การมีผลเฉพาะกรณี

การมีผลเฉพาะกรณีเป็นการที่ฝ่ายปกครองออกกฎเกณฑ์ที่กำหนดสิทธิหน้าที่ของ บังคับเป็นกรณีเฉพาะรายอย่างเจาะจง ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 35 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคำว่า “เฉพาะกรณี (an individual case)” ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมุ่งที่จะออกคำสั่งทางปกครองบังคับในแต่ละกรณีใดกับบุคคล ซึ่งมีลักษณะ ที่เป็นรูปธรรมและเฉพาะเจาะจง นอกจากนี้ ในกรณีของคำสั่งทั่วไปทางปกครองตามประโยค ที่สองของมาตราดังกล่าว ซึ่งใช้บังคับกับกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่สามารถกำหนดได้ของ หลักเกณฑ์ที่มีลักษณะทั่วไป เช่น การออกคำสั่งห้ามประชาชนมิให้ใช้ถนนเส้นใดเส้นหนึ่งเพราะ อาจได้รับอันตรายจากระเบิด เป็นต้น⁷⁷

3.2.1.5 การมีผลออกไปภายนอกโดยตรง

คำสั่งทางปกครองจะเริ่มมีผลบังคับก็ต่อเมื่อได้แจ้งให้บุคคลภายนอกฝ่ายปกครองที่เป็น ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ทราบสิทธิและหน้าที่ที่ตนจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ตราบใดที่ยังไม่แจ้ง คำสั่งทางปกครองให้บุคคลภายนอกได้รับทราบเพื่อที่จะปฏิบัติตามคำสั่งแล้ว คำสั่งทางปกครอง ดังกล่าวก็ยังไม่เกิดสภาพบังคับ และองค์ประกอบในส่วนนี้ ทำให้เห็นความแตกต่างระหว่างคำสั่ง ทางปกครองกับคำสั่งภายในฝ่ายปกครองที่ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปกระทำการ ทางปกครองในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตัวอย่างเช่น กรณีที่ศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ วางหลักไว้ว่า การย้ายเจ้าหน้าที่จากตำแหน่งหนึ่งหรือสถานที่หนึ่งไปอีกที่หนึ่ง เป็นการกระทำ

⁷⁶ จาก หลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง : ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายเยอรมัน สหรัฐอเมริกาและไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 39-41), โดย วันชัย โคมิตมาส, 2549, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁷⁷ คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1 (น. 23). เล่มเดิม.

ภายในองค์กรฝ่ายปกครอง⁷⁸ เป็นต้น องค์ประกอบข้อนี้แสดงให้เห็นว่าคำสั่งทางปกครองเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือเอกชน รัฐจึงสามารถก้าวล่วงเข้าไปกำหนดสิทธิหน้าที่ของเอกชนได้⁷⁹

3.2.2 วิวัฒนาการของการบอกล้างคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง

เดิมหลักกฎหมายมหาชนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถือว่า คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกยกเลิกได้เสมอ โดยอาศัยหลักกฎหมายปกครอง เรื่อง การกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายเสมอ สาเหตุของการยกเลิกคำสั่งทางปกครอง คือ ความไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแล้ว หลักกฎหมายปกครองเรื่องการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชนต่อคำสั่งทางปกครองว่ามีสภาพหรือชอบด้วยกฎหมายจะมาจำกัดการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหลักกฎหมายปกครองดังกล่าวเมื่อนำมาใช้ในการยกเลิกคำสั่งทางปกครองจะมีความขัดแย้งกันอยู่คนละด้าน ด้านหนึ่งฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการให้คำสั่งทางปกครองถูกต้องสอดคล้องหรือชอบด้วยกฎหมายอยู่เสมอ อีกด้านหนึ่ง เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองมีความเชื่อถือและความไว้วางใจในคำสั่งทางปกครอง จึงควรให้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับต่อไปแม้ว่าคำสั่งทางปกครองจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม⁸⁰ ดังนั้น บางกรณีก็จำเป็นต้องปล่อยให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะมีสภาพบังคับอยู่ต่อไปโดยไม่ถูกบอกล้าง หากพิจารณาแล้วเห็นว่า การคุ้มครองความเชื่อถือของประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อคำสั่งทางปกครองมีความสำคัญยิ่งกว่า⁸¹

ก่อนที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะมีการตราประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz 1976) มีแนวความคิดว่าคำสั่งทางปกครองเป็นคุณประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง แม้ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

⁷⁸ หลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง : ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายเยอรมัน สหรัฐอเมริกา และ ไทย (น. 45). เล่มเดิม.

⁷⁹ คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1 (น. 22). เล่มเดิม.

⁸⁰ From *Allgemeines Verwaltungsrecht* (p. 203–204), Maurer Hartmut, 1980, München : Beck. อ้างอิงในหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (น. 225-226). เล่มเดิม.

⁸¹ From *Lehrbuch des verwaltungsrechts* (p. 263), E.Forsthoff, 1904, München : Beck. อ้างอิงในแหล่งเดิม. (น. 222).

ฝ่ายปกครองก็มีอำนาจในการเพิกถอนได้ แต่ต่อมาแนวความคิดนี้ได้เปลี่ยนแปลงไป โดยมีแนวความคิดใหม่ว่า หากจะมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องให้เหตุผลพิเศษในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ทั้งนี้ เป็นการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อคำสั่งทางปกครอง แนวความคิดดังกล่าวได้รับการพัฒนาต่อมาจนกระทั่งได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง⁸²

3.2.3 หลักเกณฑ์การบอกล้างคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง

หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองต่อคำสั่งทางปกครองว่ามีสภาพบังคับหรือชอบด้วยกฎหมาย (Vertrauensschutz) หมายความว่า ในการบอกล้างคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองมีความเชื่อถือต่อคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจตามกฎหมาย การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะบอกล้างคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องนำความเชื่อดังกล่าวมาซึ่งน้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะว่าสมควรจะบอกล้างคำสั่งทางปกครองที่ออกไปแล้วหรือไม่ หากประโยชน์สาธารณะมีน้ำหนักหรือความสำคัญมากกว่าจึงจะบอกล้างคำสั่งทางปกครองนั้นได้⁸³

หลักกฎหมายปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คำว่า “ยกเลิก” และ “เพิกถอน” เป็นศัพท์เทคนิคทางกฎหมาย ใช้ในความหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การยกเลิกคำสั่งทางปกครอง (Rücknahme) คือ การบอกล้างคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังไม่ถึงระดับโมฆะ หรืออาจเรียกว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ เป็นการแก้ไขปัญหาข้อผิดพลาดในการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากไม่บอกล้างแล้วคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะมีผลบังคับกับผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้น สำหรับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Widerruf) คือ การบอกล้างคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายทุกประการในขณะออกคำสั่งทางปกครองนั้น แต่ต่อมาภายหลังขณะที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวยังมีผลบังคับ ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายซึ่งเป็นเงื่อนไขในการออกคำสั่งทางปกครองได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น หากฝ่ายปกครองจะบอกล้างจะต้องกระทำการบอกล้างด้วยวิธีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง⁸⁴

⁸² การยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (น. 89). เล่มเดิม.

⁸³ From *ABC des Verwaltungsrechts* (p. 143), H. Jonocha, 1979, Stuttgart. อ้างอิงในหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (น. 219). เล่มเดิม.

⁸⁴ แหล่งเดิม. (น. 215).

การยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะและที่เป็นภาระแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ไม่มีความยุ่งยากเป็นพิเศษ เพราะไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิหรือประโยชน์ของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ตรงกันข้ามกลับเป็นผลดีต่อผู้รับคำสั่งทางปกครอง แต่สำหรับการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่เป็น โมฆะและที่เป็นคุณประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะมีผลกระทบกระเทือนถึงสิทธิประโยชน์ของผู้รับคำสั่งทางปกครอง และโดยเฉพาะในเรื่องความเชื่อถือของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อฝ่ายปกครอง เพราะผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ยึดสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นพื้นฐานในการดำเนินการจัดการกับสิทธิต่างๆ ของตน ด้วยเหตุนี้ ความเชื่อถือของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อคำสั่งทางปกครองจะต้องได้รับความคุ้มครอง⁸⁵

หากคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครอง มีเหตุผลตามกฎหมายให้ต้องบอกล้าง ประชาชนผู้ทรงสิทธิย่อมได้รับความคุ้มครองตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองต่อคำสั่งทางปกครองนั้น โดยในการบอกล้างจะต้องนำความเชื่อดังกล่าวมาซึ่งน้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะว่าสมควรจะบอกล้างคำสั่งทางปกครองที่ออกไปแล้วหรือไม่ หากประโยชน์มหาชนมีน้ำหนักหรือมีความสำคัญมากกว่า จึงจะบอกล้างคำสั่งทางปกครองนั้นได้⁸⁶ โดยที่ผู้ได้รับความคุ้มครองจากการบอกล้างคำสั่งทางปกครองย่อมได้รับความคุ้มครองตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของประชาชนต่อคำสั่งทางปกครอง เช่น กรณียกเลิกคำสั่งทางปกครองโดยให้มีผลย้อนหลังไปในอดีต แต่ประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับไปแล้วย่อมไม่อาจเรียกคืนได้ การเรียกคืนทรัพย์สินหรือสิทธิที่ได้รับไปแล้วให้นำประมวลกฎหมายแพ่งลักษณะลาภมิควรได้มาใช้บังคับ หรือบางกรณีอาจได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากรัฐ เป็นต้น ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 48 และมาตรา 49 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง 1976

การบอกล้างคำสั่งทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดหลักเกณฑ์การบอกล้างคำสั่งทางปกครองไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง 1976 โดยแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่การยกเลิกคำสั่งทางปกครองและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

⁸⁵ From *Lehrbuch des verwaltungsrechts* (p. 262), E.Forsthoff, 1904,Bd.I München อ้างอิงในแหล่งเดิม. (น. 221).

⁸⁶ แหล่งเดิม. (น. 219).

3.2.3.1 การยกเลิกคำสั่งทางปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

การยกเลิกคำสั่งทางปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองบัญญัติเรื่องการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะไว้ในมาตรา 48 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง 1976⁸⁷ ดังนี้

วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกยกเลิกทั้งหมดหรือแต่บางส่วน โดยให้มีผลยกเลิกในอนาคตหรือย้อนหลังไปในอดีต แม้จะล่วงพ้นระยะเวลาที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้วก็ตาม สำหรับคำสั่งทางปกครองที่ให้สิทธิหรือคุณประโยชน์ทางกฎหมายหรือยืนยันสิทธิของคุณประโยชน์ดังกล่าว จะยกเลิกได้ก็ต่อเมื่อเข้าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในวรรคสองและวรรคสี่

วรรคสอง บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งฝ่ายปกครองออกให้ใช้สิทธิได้เพียงครั้งเดียว หรือจะจ่ายเงินให้ตลอดระยะเวลาที่กำหนด หรืออาจแบ่งแยกประโยชน์ที่จะได้รับหรือมีลักษณะทำนองเดียวกันนี้ ไม่อาจยกเลิกได้ ถ้าผู้ได้รับประโยชน์มีความเชื่อถือและความไว้วางใจถึงความคงอยู่ต่อเนื่องของคำสั่งทางปกครอง ความเชื่อถือและความไว้วางใจดังกล่าวนี้เมื่อซึ่งน้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะแล้วควรรักษาความเชื่อถือและความไว้วางใจดังกล่าวไว้ โดยหลักความเชื่อถือและความไว้วางใจจะได้รับความคุ้มครอง เมื่อผู้รับประโยชน์ได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าว หรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้ว ซึ่งไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้นทำให้เขาได้รับผลเสียหายอย่างมาก อย่างไรก็ตามผู้รับประโยชน์ไม่อาจถือสิทธิตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว เมื่อเขาได้กระทำการดังต่อไปนี้

- 1) คำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายเกิดจากการฉ้อฉล ข่มขู่ หรือให้สินบน
- 2) ได้ให้ข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์
- 3) รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือไม่รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เข้าเงื่อนไขดังกล่าวนี้ให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครอง โดยให้มีผลย้อนหลังไปในอดีต แต่ประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับไปแล้วย่อมไม่อาจเรียกคืนได้ การเรียกคืนทรัพย์สินหรือสิทธิดังกล่าว ให้นำประมวลกฎหมายแพ่งลักษณะลามกมิควรได้มาใช้บังคับ แต่กรณีที่เข้าเงื่อนไข 1) – 3) จะไม่นำเรื่องลามกมิควรได้มาใช้ เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบข้อเท็จจริงหรือไม่ทราบข้อเท็จจริง เพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และข้อเท็จจริงดังกล่าวเกี่ยวข้อง

⁸⁷ From VwVfG.dtv. C.H. Beck, München, อ้างอิงในแหล่งเดิม. (น. 223-225).

กับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ส่วนประโยชน์ที่จะไม่ยกเลิกด้วยนั้นจะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนในการยกเลิกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวด้วย

วรรคสาม บัญญัติว่า ถ้าคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายที่ถูกยกเลิกไม่เข้ากรณีตามวรรคสอง เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครอง ผู้เสียประโยชน์หรือเสียสิทธิยื่นคำร้องขอ ฝ่ายปกครองจะต้องคำนวณเฉลี่ยความเสียหายเปรียบในทรัพย์สิน อันเนื่องมาจากการรับคำสั่งทางปกครองเชื่อถือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลบังคับอย่างต่อเนื่องตลอดไป และความเชื่อถือความไว้วางใจดังกล่าวควรได้รับความคุ้มครองเมื่อเทียบกับประโยชน์สาธารณะ ในกรณีนี้ความใน 1) – 3) ของวรรคสอง ให้นำมาใช้บังคับด้วย ความเสียหายเปรียบในเชิงทรัพย์สินจะต้องไม่มากไปกว่าประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะพึงได้รับจากความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกำหนดจำนวนความเสียหายเปรียบในเชิงทรัพย์สินดังกล่าวด้วยว่า มีจำนวนเท่าใด สิทธิเรียกร้องดังกล่าวจะต้องเรียกร้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแจ้งให้ทราบ

วรรคสี่ บัญญัติว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทราบข้อเท็จจริงอันจะนำไปสู่การยกเลิกคำสั่งทางปกครองได้ การยกเลิกคำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำภายใน 1 ปี นับแต่ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าว ระยะเวลาดังกล่าวไม่ใช้กับ 1) ของวรรคสอง

วรรคห้า บัญญัติว่า การยกเลิกคำสั่งทางปกครองหลังจากที่คำสั่งทางปกครองไม่อาจโต้แย้งคัดค้านได้แล้ว ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รับวินิจฉัย กรณีนี้ใช้กับคำสั่งทางปกครองที่จะยกเลิกซึ่งออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอื่นด้วย

วรรคหก บัญญัติว่า ข้อพิจารณาเกี่ยวกับประโยชน์ที่อนุญาตตามวรรคสองและการเฉลี่ยความเสียหายเปรียบในเชิงทรัพย์สินตามวรรคสอง ย่อมฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ หากไม่ใช่ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการที่ฝ่ายปกครองก้าวไปละเมิดสิทธิหรือทรัพย์สินอื่นๆ ของผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้อสันนิษฐานสรุปหลักเกณฑ์การยกเลิกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 48 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง 1976 ได้ว่า⁸⁸ การยกเลิกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 48 ใช้กับคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณและเป็นภาระแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองเช่นนี้อาจถูกยกเลิกได้ทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วน โดยให้ผลของการยกเลิกมีผลนับแต่วันที่คำสั่งยกเลิกเป็นต้นไป หรือให้ผลของการยกเลิกมีผลย้อนหลังไปในอดีต นับแต่วันที่ออกคำสั่งทางปกครองหรือนับแต่ระยะเวลาหนึ่งระยะเวลาใดในอดีต ซึ่งการยกเลิกคำสั่งทางปกครองเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองว่าจะยกเลิกมากหรือ

⁸⁸ From *Allgemeines Verwaltungsrecht* (p. 206–311), Maurer Hartmut, 1980, München : Beck. อ้างอิงในแหล่งเดิม. (น. 206-311).

น้อยเพียงใด และจะให้ผลของการยกเลิกย้อนหลังหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการยกเลิกคำสั่งทางปกครองย่อมถูกจำกัดแคบลงตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองต่อคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับเพียงครั้งเดียวเมื่อปฏิบัติบังคับแล้วก็สิ้นผลไปไม่มีผลบังคับอย่างต่อเนื่องหรือคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับต่อเนื่องอันเกี่ยวกับการเงินหรือการได้รับประโยชน์ต่างๆ คำสั่งทางปกครองประเภทนี้ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะได้รับความคุ้มครองในเรื่องความเชื่อถือและความไว้วางใจ จึงไม่อาจยกเลิกได้ เป็นการคุ้มครองถึงการดำรงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง แต่สำหรับคำสั่งทางปกครองประเภทอื่นๆ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจใช้ดุลพินิจยกเลิกคำสั่งทางปกครองโดยผู้รับคำสั่งทางปกครองจะได้รับค่าสินไหมทดแทนเป็นการคุ้มครองทรัพย์สิน สำหรับคำสั่งทางปกครองประเภทแรกๆ ที่เกี่ยวกับการเงินนั้น ในกรณีที่มีการคำนวณผิดพลาดก็อนุญาตให้ยกเลิกได้บางส่วน

สำหรับเงื่อนไขในการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองต่อคำสั่งทางปกครอง ผู้ได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองจะต้องมีความเชื่อถือและความไว้วางใจต่อคำสั่งทางปกครอง ความเชื่อถือและความไว้วางใจดังกล่าวนี้เมื่อเทียบกับประโยชน์สาธารณะแล้ว ควรคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจดังกล่าวยิ่งกว่า ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ทราบถึงความมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองจะถือว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองเชื่อถือและมีความไว้วางใจต่อคำสั่งทางปกครองไม่ได้ เหตุผลที่จะจำกัดสิทธิในการอ้างเรื่องความเชื่อถือและความไว้วางใจต่อคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ คำสั่งทางปกครองเกิดจากการหลอกลวง ข่มขู่ หรือให้สินบน ได้มีการให้ข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งการให้ข้อเท็จจริงดังกล่าวจะต้องอยู่ในความรับผิดชอบของผู้รับคำสั่งทางปกครอง และผู้รับคำสั่งทางปกครองรู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง หรือการไม่รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้รับคำสั่งทางปกครอง

ในการพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่อง ซึ่งการชั่งน้ำหนักดังกล่าวอาจทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยกเลิกบางส่วนหรือให้การยกเลิกคำสั่งทางปกครองมีผลนับแต่เมื่อใดหรือให้เริ่มมีผลเป็นการยกเลิกคำสั่งทางปกครองในอนาคตเวลาหนึ่งเวลาใด เช่น นาย ก. ได้เงินช่วยค่าเช่าบ้านเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ จึงได้ทำสัญญาเช่าบ้านเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม ในราคาพอสมควร เพราะ นาย ก. คำนวณแล้วว่าเขาอยู่ในฐานะที่จะชำระค่าเช่าบ้านได้ ต่อมาวันที่ 1 มิถุนายน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ยกเลิกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เพราะออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่จะเป็นการยุติธรรมถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจให้ผลบังคับของคำสั่ง

ทางปกครองเริ่มตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม เพื่อให้เวลาแก่ นาย ก. ในการหาที่อยู่อาศัยใหม่ที่เหมาะสมต่อไป

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องยกเลิกคำสั่งทางปกครองภายในกำหนดระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทราบข้อเท็จจริงอันนำไปสู่การยกเลิกคำสั่งทางปกครองได้ ยกเว้นเหตุแห่งการยกเลิกคำสั่งทางปกครองนั้น เป็นเรื่องข้อถกเถียง การข่มขู่ หรือการให้สินบนตามวรรคสอง (1) ของมาตรา 48 แล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชอบที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครองเช่นนั้นได้ทุกเมื่อ แม้จะล่วงพ้นระยะเวลา 1 ปี แล้วก็ตาม ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคิดคำนวณจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้ภายในระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแจ้งให้ตนทราบถึงสิทธิเรียกร้องดังกล่าว ซึ่งการคิดคำนวณจ่ายค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นผลเสียหายทางทรัพย์สินที่เกิดจากการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องรับภาระจะต้องไม่มากไปกว่าผลประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะพึงได้รับในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ถูกยกเลิก

3.2.3.2 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองบัญญัติเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายไว้ในมาตรา 49 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง 1976 ดังนี้⁸⁹

วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นภาระหรือไม่เป็นคุณประโยชน์สำหรับผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนได้ โดยให้มีผลในอนาคต แม้จะล่วงพ้นระยะเวลาที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้วก็ตาม เว้นแต่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองใหม่ ซึ่งมีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนด้วยเหตุผลอื่นที่มีอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้

วรรคสอง บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นคุณประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจจะถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนได้ โดยให้มีผลในอนาคต แม้จะล่วงพ้นระยะเวลาที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้วก็ตาม เฉพาะแต่ในกรณีดังต่อไปนี้เท่านั้น

1) เมื่อกฎหมายบัญญัติชัดแจ้งให้เพิกถอนหรือมีข้อสงวนสิทธิที่จะเพิกถอนในคำสั่งทางปกครอง

⁸⁹ From VwVfG. dtv. C.H. Beck. München, อ้างอิงในแหล่งเดิม. (น.238-247).

2) เมื่อคำสั่งทางปกครองมีข้อกำหนดให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดและผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ได้กระทำการตามข้อกำหนดในคำสั่งทางปกครอง หรือไม่กระทำการดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

3) เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้ เนื่องจากเกิดข้อเท็จจริงใหม่ในภายหลัง และหากไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นแล้วจะเป็นภัยต่อประโยชน์สาธารณะ

4) เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้ เนื่องจากข้อกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงไป ตราบเท่าที่ผู้ได้รับคุณประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองนั้นยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่เป็นคุณแก่ตนดังกล่าว หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ที่เป็นคุณแก่ตนดังกล่าว และหากไม่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นแล้วจะเป็นภัยต่อประโยชน์สาธารณะ

5) เพื่อคุ้มครองไม่ให้เกิดผลเสียหายแก่ความผาสุกของประชาชน หรือเพื่อจัดความเสียหายดังกล่าวให้พ้นไป

ให้นำมาตรา 48 วรรคสี่ มาใช้โดยอนุโลม

วรรคสาม บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนนี้จะสิ้นผลไปทันทีที่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลบังคับ หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

วรรคสี่ บัญญัติว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองภายหลังจากที่คำสั่งทางปกครองนั้นไม่อาจโต้แย้งคัดค้านได้แล้ว ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัย กรณีนี้ใช้กับคำสั่งทางปกครองที่จะเพิกถอนได้โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอื่นด้วย

วรรคห้า บัญญัติว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองตามวรรคสอง ข้อ 3) – ข้อ 5) เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ยื่นคำร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ฝ่ายปกครองจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากความเสียหายทางทรัพย์สินอันเกิดจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งถูกกระทบกระเทือนสิทธิ เพราะเหตุที่เขาเชื่อถือและไว้วางใจในความดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องของคำสั่งทางปกครอง เมื่อความเชื่อถือและความไว้วางใจดังกล่าวสมควรที่จะได้รับการคุ้มครอง ให้นำมาตรา 48 วรรคสาม ข้อ 3) – ข้อ 5) มาใช้บังคับโดยอนุโลม กรณีพิพาทเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนให้ฟ้องร้องยังศาลยุติธรรม

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นอาจสรุปหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 49 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง 1976 ได้ว่า⁹⁰

⁹⁰ From *Allgemeines Verwaltungsrecht* (p. 214), Maurer Hartmut, 1980, München : Beck. อ้างอิงในแหล่งเดิม. (น. 242).

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุผลพิเศษในการเพิกถอน การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไม่ได้ขึ้นอยู่กับคำสั่งนั้นว่าหนักประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชนในคดีเฉพาะราย แต่ขึ้นอยู่กับขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในคดีเฉพาะรายนี้จะกระทำได้ก็แต่โดยความคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อคำสั่งทางปกครอง โดยกำหนดให้มีการชำระค่าสินไหมทดแทนไว้ อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้กำหนดข้อสงวนสิทธิการเพิกถอนไว้ในคำสั่งทางปกครองก็อาจจะละเว้นการพิจารณาประเด็นเรื่องการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจและการชำระค่าสินไหมทดแทนได้ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีผลเฉพาะในอนาคตเท่านั้นจะย้อนหลังไปเพิกถอนผลบังคับที่เกิดขึ้นในอดีตนับแต่วันออกคำสั่งทางปกครองไม่ได้ เนื่องจากผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมได้รับความคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจที่มีต่อคำสั่งทางปกครอง ซึ่งโดยหลักแล้วจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้ ดังต่อไปนี้

ประการแรก เมื่อมีข้อสงวนสิทธิในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้อย่างชัดเจนไว้ในขณะออกคำสั่งทางปกครอง และมีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นต้องตรงกับข้อสงวนสิทธิดังกล่าวตามมาตรา 49 วรรคสอง อนุมาตรา 1 โดยเงื่อนไขของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะกระทำได้ในคดีเฉพาะราย เมื่อข้อสงวนสิทธิเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้กำหนดขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย มีเหตุผลในทางข้อเท็จจริงซึ่งเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งทางปกครองและกำหนดไว้ในกฎหมาย ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เช่น นาย ก. ประสงค์จะขออนุญาตตั้งแผงขายหนังสือพิมพ์บนทางเท้าข้างถนน จึงได้ยื่นคำร้องเพื่อขออนุญาตพิเศษในการใช้ทางเท้าสาธารณะ ตามมาตรา 8 แห่งกฎหมายว่าด้วยการใช้ถนน (FSiG) ใบอนุญาตดังกล่าวมีข้อสงวนสิทธิกำหนดไว้ว่า คำสั่งทางปกครองดังกล่าวนี้อาจถูกเพิกถอนได้ทุกเมื่อ ต่อมาใบอนุญาตดังกล่าวถูกเพิกถอนโดยแจ้งว่า เพราะการจราจรตามถนนสายดังกล่าวคับคั่งขึ้น และแผงขายหนังสือพิมพ์ของ ก. ก็เป็นอุปสรรคต่อการใช้ถนน การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามข้อสงวนสิทธิดังกล่าวนี้กระทำได้ เนื่องจาก การอนุญาตให้ใช้ทางเท้าสาธารณะนั้นเป็นการอนุญาตพิเศษ โดยได้พิจารณาประเด็นเรื่องการจราจร และในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามข้อสงวนสิทธิก็ได้พิจารณาในประเด็นเดียวกัน⁹¹

ประการที่สอง ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่กระทำการตามข้อกำหนดในคำสั่งทางปกครองที่ได้กำหนดให้ตนมีหน้าที่ต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง คำสั่งทางปกครองอาจถูก

⁹¹ แหล่งเดิม. (p. 241-242).

เพิกถอนได้เมื่อมีข้อกำหนดในคำสั่งทางปกครองและผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ได้ดำเนินการตามข้อกำหนดนั้นหรือไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 49 วรรคสอง อนุมาตรา 2

ประการที่สาม ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอันเป็นสาระสำคัญหรือพื้นฐานในการออกคำสั่งทางปกครองได้เปลี่ยนแปลงไป การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีดังกล่าวนี้จะกระทำได้อต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะไม่ออกคำสั่งทางปกครองหากปรากฏข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมาหลังหรือต่อมาภายหลังข้อกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงไป และหากไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว คำสั่งทางปกครองนี้จะส่งผลเป็นอันตรายต่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ เฉพาะกรณีที่ข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป หากผู้รับคำสั่งทางปกครองยังไม่ได้เริ่มดำเนินการตามสิทธิหรือยังไม่ได้รับประโยชน์อันจะพึงได้รับตามสิทธิที่ได้รับมาจากคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้⁹²

ประการที่สี่ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะกระทำได้ในกรณีเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อความผาสุกของส่วนรวม หรือเพื่อขจัดผลเสียหายอย่างร้ายแรงให้สิ้นไปตามมาตรา 49 วรรคสอง อนุมาตรา 5 เหตุผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองประการสุดท้ายนี้เป็นเสมือนเหตุทั่วไป เมื่อไม่ปรากฏมีเหตุผลประการใดประการหนึ่งในสามประการข้างต้น ก็อาจนำเอาเหตุผลประการที่สี่มาพิจารณาเป็นเหตุสุดท้ายในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เหตุผลประการสุดท้ายนี้จึงต้องตีความให้เคร่งครัด⁹³

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นภาระแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 49 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง 1976 ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างละเอียดลอออย่างเช่นที่บัญญัติเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง โดยบัญญัติในลักษณะที่ยืดหยุ่นให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในการแก้ไขปัญหสำหรับคดีเฉพาะราย ซึ่งโดยหลักแล้วการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นภาระแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่อาจกระทำได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องออกคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาเช่นเดิมอีก ทั้งนี้ ไม่ว่าจะอาศัยสาเหตุเดิมหรือสาเหตุใหม่ก็ตาม ซึ่งเงื่อนไขนี้จะขัดกับหลักกฎหมายปกครองเรื่องการกระทำทางปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย

⁹² แหล่งเดิม. (p. 244).

⁹³ แหล่งเดิม. (p. 215).

3.2.3.3 การยกเลิกคำสั่งทางปกครองโดยศาล⁹⁴

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเมื่อบุคคลใดได้รับการกระทบกระเทือนสิทธิจากคำสั่งทางปกครองบุคคลนั้นอาจแสวงหาทางเยียวยาได้หลายทาง ทางเยียวยาทางหนึ่ง คือ การนำคดีสู่ศาลปกครอง คดีปกครองที่ศาลปกครองจะรับพิจารณานั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง กำหนดลักษณะคำฟ้องตามวัตถุประสงค์ของคำฟ้องไว้รวม 5 ประเภท⁹⁵ ได้แก่ 1) คำฟ้องให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครอง คือ คำฟ้องที่มุ่งหมายให้ศาลปกครองยกเลิกนิติกรรมทางปกครอง (ตามมาตรา 42) คำฟ้องประเภทนี้ใช้กันมากที่สุด 2) คำฟ้องให้กระทำการ คือ คำฟ้องที่มุ่งหมายให้ศาลปกครองวินิจฉัยชี้ขาดให้ฝ่ายปกครองทำนิติกรรมทางปกครองที่ได้ปฏิเสธหรือละเลยที่จะออกให้ (ตามมาตรา 42) 3) คำฟ้องเพื่อให้พิสูจน์ถึงความมีอยู่หรือไม่ชอบของนิติสัมพันธ์ทางปกครอง คือ คำฟ้องเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายที่พิพาทกันอยู่ หรือเพื่อให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดว่านิติกรรมทางปกครองเป็นโมฆะหรือไม่ (ตามมาตรา 43) 4) คำฟ้องให้ศาลชี้ขาดให้ฝ่ายปกครองกระทำการอื่นให้ประโยชน์หรือเป็นคุณแก่ตน (ตามมาตรา 43 วรรคสอง) และ 5) คำฟ้องขอให้ตรวจสอบกฎหมายลำดับรองว่าขัดต่อกฎหมายของมลรัฐหรือไม่ (ตามมาตรา 47)

การฟ้องคดีขอให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครองนั้น ศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะยึดหลักกฎหมายเรื่องความมั่นคงแห่งสิทธิ (Rechtssicherheit) และหลักสุจริต (Treu und Glauben) มาเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญในการยกเลิกคำสั่งทางปกครอง หลักความมั่นคงแห่งสิทธิถือเอาผลบังคับของคำสั่งทางปกครอง โดยไม่คำนึงถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่คำนึงถึงความมีผลบังคับที่คงอยู่อย่างต่อเนื่องตลอดไปของคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ตาม ในการยกเลิกคำสั่งทางปกครอง โดยพิจารณาหลักกฎหมายปกครองเรื่องการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายเสมอ จะต้องพิจารณาหลักกฎหมายปกครองเรื่องการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชนต่อคำสั่งทางปกครองควบคู่กันไป เมื่อข้อพิจารณาหลักกฎหมายทั้งสองนี้ได้แย้งซึ่งกันและกัน จึงต้องมีการชั่งน้ำหนักเลือกเอาความสำคัญกว่าไว้ว่าหลักใดมีความสำคัญกว่าในการยกเลิกคำสั่งทางปกครองนั้นๆ

ศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้วางแนววินิจฉัยว่า การยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะกระทำได้ แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนถึงความเชื่อถือหรือความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อคำสั่งทางปกครอง โดยยอมรับและคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจดังกล่าวไว้ ดังนี้ ผู้ที่ได้รับคุณประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองจะต้องเชื่อในความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองความไว้วางใจนี้ควรที่จะได้รับความคุ้มครอง ประโยชน์ใน

⁹⁴ แหล่งเดิม. (น. 226-228).

⁹⁵ แหล่งเดิม. (น. 52).

การคุ้มครองความเชื่อถือของประชาชนต่อคำสั่งทางปกครองนี้เมื่อชั่งน้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว ประโยชน์ในการคุ้มครองความเชื่อถือของประชาชนมีความสำคัญยิ่งกว่า และผู้ที่ได้รับคุณประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งลงไปเกี่ยวกับคุณประโยชน์หรือสิทธิที่เขาได้รับจากคำสั่งทางปกครองนั้น และศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีปฏิเสธไม่คุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจดังกล่าวไว้ ดังนั้น ผู้ที่ได้รับคุณประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองใช้วิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในการได้มาซึ่งคำสั่งทางปกครอง เช่น หลอกลวง ข่มขู่ หรือให้สินบน เป็นต้น ผู้ที่ได้รับคุณประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองทราบถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือควรจะต้องทราบถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง และความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้นจากความรับผิดชอบของผู้ที่ได้รับคุณประโยชน์ เช่น ให้ข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องไม่ว่าผู้รับคุณประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองจะจงใจหรือไม่ก็ตาม ศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังได้วินิจฉัยเรื่องการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับอย่างต่อเนื่องว่า จะต้องให้ผลการยกเลิกมีผลนับแต่วันที่มีคำสั่งยกเลิกเป็นต้นไป ไม่ใช่ให้มีผลย้อนหลังไปในอดีตนับแต่วันที่ออกคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ตาม หากผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ดำเนินการตามสิทธิที่เขาได้รับจากคำสั่งทางปกครองไปแล้ว ซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของเขาในลักษณะที่ไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้อีกแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจยกเลิกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้อีกไม่ว่าจะเป็นการยกเลิกคำสั่งทางปกครองโดยให้มีผลนับแต่วันที่มีคำสั่งยกเลิกเป็นต้นไป หรือให้มีผลย้อนหลังไปในอดีต

สำหรับคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับเพียงครั้งเดียว เมื่อได้ปฏิบัติบังคับแล้วก็สิ้นสุดไปไม่มีผลบังคับอย่างต่อเนื่อง หากผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์ไปบ้างแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชอบที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้เพียงบางส่วนเท่านั้น ต่อมา ศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้พัฒนาแนววินิจฉัยว่า การจะยกเลิกคำสั่งทางปกครองโดยจะให้ผลเมื่อใดนั้น จะต้องพิจารณาตัวผู้รับคำสั่งทางปกครองว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองอยู่ในวิสัยหรือสถานะที่จะกลับคืนสู่สภาพเดิมได้หรือไม่ ข้อพิจารณาดังกล่าวนี้นำไปใช้กับคำสั่งทางปกครองทั้งที่เกี่ยวกับเรื่องการเงิน เช่น เงินเดือน เงินทุน เงินช่วยเหลือ เป็นต้น และคำสั่งทางปกครองในเรื่องอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากเรื่องการเงิน เช่น การรับราชการ ทหารเกณฑ์ การออกใบอนุญาตให้ตั้งมูลนิธิเอกชน การพิสูจน์สัญชาติ การออกใบอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารบ้านเรือน เป็นต้น ดังนั้น การยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่เหมาะสมและเป็นธรรมจึงควรมีหลักเกณฑ์ที่ยืดหยุ่นระหว่าง

หลักกฎหมายปกครองเรื่องการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย และหลักคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อคำสั่งทางปกครอง⁹⁶

3.2.4 หลักเกณฑ์การเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในฝ่ายปกครอง

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครองเป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และคดีที่ฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง โดยกำหนดให้ระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นระบบบังคับก่อนฟ้องคดี เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย และความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองในชั้นฝ่ายปกครองและเป็นเงื่อนไขในการรับฟ้องคดีดังกล่าว เพราะถือว่าศาลไม่สามารถตรวจสอบทบทวนความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองได้ ทั้งนี้ ระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระบบ⁹⁷ คือ

3.2.4.1 การอุทธรณ์ระบบปกติ

โดยหลักทั่วไปแล้วฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบตรวจสอบการกระทำของตน หากมีคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายก็มีหน้าที่ที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เว้นแต่คำสั่งทางปกครองนั้นจะกระทบต่อประโยชน์ของบุคคลผู้สุจริต ดังนั้น หากมีการอุทธรณ์ไม่ว่าเมื่อใด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมนำมาพิจารณาได้ เพียงแต่ไม่ถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องกระทำ แต่เป็นดุลพินิจว่าจะกระทำก่อนฟ้องคดีหรือไม่ก็ได้ ด้วยเหตุนี้ หากพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ไม่ว่าจะเป็นระบบบังคับหรือไม่ เจ้าหน้าที่ที่มีดุลพินิจที่จะทบทวนตรวจสอบการกระทำทางปกครองได้ หรือแม้แต่จะพิจารณาใหม่โดยกำหนดให้มีภาระเพิ่มมากขึ้นก็สามารถกระทำได้ ทั้งนี้ การอุทธรณ์ในระบบนี้ไม่มีผลเป็นเงื่อนไขในการรับฟ้องของศาลปกครองแต่อย่างใด ดังนั้น แม้ว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ไปแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็มีดุลพินิจที่จะทบทวนอีกได้ หรือแม้แต่การจะพิจารณาใหม่ไปในทางเพิ่มภาระก็สามารถกระทำได้ตามหลักเกณฑ์ในเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

3.2.4.2 การอุทธรณ์ระบบบังคับ

หลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดอยู่ในมาตรา 68 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGO) ว่า ในการเสนอคำฟ้องเกี่ยวกับ

⁹⁶ From *Allgemeines Verwaltungsrecht* (p. 205), Maurer Hartmut, 1980, München : Beck. อ้างอิงในแหล่งเดิม. (น. 227).

⁹⁷ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (น. 375-376). เล่มเดิม.

คำสั่งทางปกครองในคดีฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และคดีฟ้องบังคับให้ออกคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธการออกคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง โดยให้อื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ภายในหนึ่งเดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง ถ้าเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็จะแก้ไขคำสั่งทางปกครอง แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ต่อไปให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับผู้บังคับบัญชาพิจารณาและผู้อุทธรณ์จะมีระยะเวลาอีกหนึ่งเดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในการนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลปกครอง แต่ในกรณีที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่วินิจฉัยอุทธรณ์ เมื่อเวลาล่วงผ่านไปไม่น้อยกว่าสามเดือนนับแต่ได้ยื่นคำอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยถือว่ากรณีที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยเกินสามเดือนเป็นการล่าช้าเกินสมควร

บทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองถูกกำหนดไว้ในมาตรา 68 ถึงมาตรา 73 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลปกครอง ค.ศ. 1960 สรุปขั้นตอนในสาระสำคัญได้ว่า⁹⁸ เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งทางปกครองเห็นว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อภาระแก่ตนก็จะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ภายในกำหนดเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งการอธิบายถึงสิทธิโต้แย้งหรืออุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง หากได้รับคำสั่งทางปกครองโดยไม่ได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ภายในเวลาหนึ่งปี หลังจากนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะพิจารณาถึงเหตุผลของการโต้แย้งทบทวนคำสั่งทางปกครองอีกครั้ง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเห็นด้วยกับการโต้แย้งหรือคำอุทธรณ์ว่ามีเหตุผลรับฟังได้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นก็จะออกคำสั่งทางปกครองให้ใหม่เอง แต่ถ้าหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยืนยันคำสั่งทางปกครองเดิมว่าชอบด้วยกฎหมาย ก็จะเสนอให้ผู้บังคับบัญชาลำดับเหนือขึ้นไปพิจารณา ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือผู้บังคับบัญชาจะตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง หลังจากนั้น ก็จะออกคำสั่งพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งหากปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ระดับต้นออกโดยผิดพลาด ก็จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าออกโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็จะมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ยังคงมีทางแก้ไขเยียวยาได้ต่อไปโดยยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้วินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้บอกล้างคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ดังนั้น การอุทธรณ์ในระบบบังคับก่อนฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นจากกฎหมายวิธี

⁹⁸ จาก “หลักที่สำคัญของกระบวนการวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน (Grundzüge des deutschen Verwaltungsgerichtssprozesses),” โดย เพ็ญศรี วงศ์เสรี, 2540, *เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง Administrative Court and Administrative Court Procedure*, (น. 28-29).

พิจารณาตีปกรองของศาลปกครองมิได้เกิดขึ้นจากการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติต่างๆ ระบบนี้จึงผูกติดกับวัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีด้วย กล่าวคือ หากเป็นกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือกรณีการฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง จะต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอ มิฉะนั้น ศาลจะไม่รับฟ้องไว้พิจารณา

3.3 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองในประเทศไทย

3.3.1 ข้อความคิดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คำสั่งทางปกครองตามระบบกฎหมายปกครองของประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ให้ความหมายไว้ว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยนิยามคำสั่งทางปกครองในส่วนแรกเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติเนื้อหาไว้โดยตรง ส่วนนิยามคำสั่งทางปกครองในส่วนที่สองนั้น เป็นกรณีที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้มอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองไปออกกฎกระทรวงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในการที่จะกำหนดลักษณะของคำสั่งทางปกครองอื่นๆ เป็นการเฉพาะเจาะจง ซึ่งต่อมาฝ่ายปกครองก็ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีของการสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ การตั้งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน และการให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา⁹⁹ จากนิยามคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ

⁹⁹ จาก กฎหมายปกครองภาคทั่วไป (น. 126-128), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2544, กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์.

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สามารถแยกองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองได้ 5 ประการ ดังนี้¹⁰⁰

3.3.1.1 เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้ให้ความหมายไว้ว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม เมื่อพิจารณาจากกรณียามความหมายของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ที่จะออกคำสั่งทางปกครองนั้น มิได้มีความหมายแคบเฉพาะต้องเป็นองค์กรภายในฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่มีความหมายกว้างโดยพิจารณาถึงการใช้อำนาจทางปกครองด้วย ดังนั้น แม้ไม่ใช่คำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แต่เป็นคำสั่งที่ออกจากองค์กรที่ใช้อำนาจปกครองก็อาจเป็นคำสั่งทางปกครองได้ เช่น การที่องค์กรวิชาชีพมีอำนาจออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการวิชาชีพนั้น เช่น คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพบัญชีมีอำนาจออกใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีตามพระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี หรือคณะกรรมการเภสัชกรรมมีอำนาจออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรมตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537¹⁰¹

3.3.1.2 การใช้อำนาจทางปกครอง

การใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องเป็นการใช้อำนาจมหาชนที่เป็นอำนาจปกครอง ส่วนอำนาจมหาชนอื่น เช่น อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ และอำนาจนิติบัญญัติ ไม่ใช่อำนาจทางปกครอง ซึ่งอำนาจทางปกครองเป็นอำนาจที่ฝ่ายนิติบัญญัติมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการกิจของฝ่ายปกครองให้บรรลุผลตามกฎหมาย และอำนาจทางปกครองเป็นอำนาจเหนือที่ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิเหนือเอกชนผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องขอความยินยอมใดๆ ก่อน เว้นแต่กรณีตามบทบัญญัติของกฎหมายในการให้สิทธิคุ้มครองคู่กรณีที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมทรงไว้ซึ่งเอกสิทธิของฝ่ายปกครองในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงจากทุกฝ่ายมาประกอบการออกคำสั่งทางปกครอง และในกรณีที่เจ้าหน้าที่

¹⁰⁰ จาก การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง (น. 4-5), โดย วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, 2557, กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁰¹ คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1 (น. 31-32). เล่มเดิม.

ฝ่ายปกครองสละเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง ไปแสดงเจตนาทำนิติกรรมทางแพ่งต่อเอกชนในการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า หรืออื่นใดก็ตาม ผลของกฎหมายที่จะมีต่อฝ่ายปกครองและเอกชน จะต้องเป็นไปตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฝ่ายปกครองจะใช้เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองมาใช้ในการนี้ไม่ได้ เว้นแต่สัญญาที่ฝ่ายปกครองทำกับเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีการบริการสาธารณะ กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องของสัญญาทางปกครอง¹⁰²

3.3.1.3 การสร้างนิติสัมพันธ์

การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจต่อบุคคลใดๆ ก็ตาม มิใช่ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทุกกรณีจะถือเป็นคำสั่งทางปกครองทั้งสิ้น แต่จะต้องเป็นการกระทำที่มีความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่จะให้เกิดผลในทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลเท่านั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลแท้ที่จริงแล้วก็คือ ข้อความที่กำหนดความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างบุคคลสองฝ่าย โดยกำหนดให้บุคคลฝ่ายหนึ่งมีอำนาจหรือสิทธิที่จะเรียกร้องให้บุคคลอีกฝ่ายหนึ่งกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งและกำหนดให้บุคคลฝ่ายหลังนี้มีหน้าที่ต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามที่บุคคลฝ่ายแรกเรียกร้อง บุคคลฝ่ายแรกเรียกว่า ผู้ทรงอำนาจหรือผู้ทรงสิทธิ และบุคคลฝ่ายหลังเรียกว่า ผู้มีหน้าที่ การสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลจึงย่อมมีผลเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นมาเอง การแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองนี้เป็นการทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปและเป็นนามธรรมมาเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะและเป็นรูปธรรม¹⁰³

3.3.1.4 การมีผลเฉพาะกรณี

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้ให้ความหมายของคำสั่งทางปกครองว่า เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล แต่ไม่รวมถึงการออกกฎ โดยลักษณะของกฎมีลักษณะที่เป็นนามธรรมและมีผลบังคับเป็นการทั่วไป กล่าวคือ กรณีที่มีการวางหลักไว้ แต่ยังไม่ใช้กับ

¹⁰² การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง (น. 6-8). เล่มเดิม.

¹⁰³ คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1 (น. 32). เล่มเดิม.

ข้อเท็จจริงอันหนึ่งอันใดโดยเฉพาะ ส่วนคำสั่งทางปกครองนั้นก็มีลักษณะเป็นรูปธรรมและมีผลเฉพาะกรณี โดยเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมาแล้วว่าใครทำอะไร ที่ไหน อย่างไร¹⁰⁴

3.3.1.5 การมีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง

เมื่อพิจารณามาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ว่า คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ทำให้เข้าใจได้ว่าคำสั่งทางปกครองจะเริ่มมีผลบังคับเมื่อได้แจ้งให้บุคคลภายนอกฝ่ายปกครองที่เป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ทราบสิทธิและหน้าที่ที่ตนจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ตราบใดที่ยังไม่แจ้งคำสั่งทางปกครองให้บุคคลภายนอกทราบเพื่อที่จะปฏิบัติตามคำสั่งแล้ว คำสั่งทางปกครองดังกล่าวยังไม่เกิดสภาพบังคับ ซึ่งองค์ประกอบในส่วนนี้ ทำให้เห็นความแตกต่างระหว่างคำสั่งทางปกครองกับคำสั่งภายในของฝ่ายปกครองที่ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ผู้บังคับบัญชาไปกระทำการทางปกครองในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง¹⁰⁵

3.3.2 ความเป็นมาของหลักความคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 .ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยคำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ 6 ว่าด้วยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง พบว่า เป็นการนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับการบอกล้างคำสั่งทางปกครองที่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาบัญญัติไว้ ทั้งนี้ เพราะก่อนหน้านั้นประเทศไทยยังไม่ปรากฏแนวคิดเกี่ยวกับการบอกล้างคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครองที่ชัดเจน โดยในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นี้ ได้กำหนดถึงขอบเขตอำนาจของฝ่ายปกครองในการบอกล้างคำสั่งทางปกครอง และผลของการบอกล้างคำสั่งทางปกครองโดยคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองว่าคำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมาย และหลักความมั่นคงแห่งสิทธิ¹⁰⁶ ซึ่งอาจเทียบได้ว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 50 ถึงมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือ กรณี

¹⁰⁴ จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง (น. 118), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

¹⁰⁵ แหล่งเดิม. (น. 118-120).

¹⁰⁶ คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำการทางปกครอง เล่ม 1 (น. 232). แหล่งเดิม.

การยกเลิกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 48 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง 1976 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือ กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 49 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง 1976 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี¹⁰⁷

3.3.3 หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง

หลักกฎหมายเรื่องการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นหลักกฎหมายปกครองที่นำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ทุกกรณี กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายดังกล่าวด้วย เช่น กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ซึ่งเป็นหลักการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับ ทำให้ผู้ทรงสิทธิมีความรู้สึกว่าคุณสมบัติของตนมีความมั่นคง ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้อีก และหากมีเหตุที่จะต้องเพิกถอนสิทธินั้น ผู้ที่ได้รับผลกระทบย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง โดยหลักการคุ้มครองดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

3.3.3.1 หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครอง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะเห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้หลักเกณฑ์เรื่องประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกประเภทของคำสั่งทางปกครอง หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองย่อมกระทบต่อสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนรับไปแล้ว การเพิกถอนย่อมกระทำได้อย่างจำกัดกว่ากรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งผู้มีอำนาจในการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อันได้แก่ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้น โดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้

¹⁰⁷ แหล่งเดิม. (น. 216-217).

แม้จะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วก็ตาม โดยระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมเพิกถอนได้ตลอดเวลาตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

บทบัญญัติมาตรา 50 ถึงมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่บัญญัติให้ความคุ้มครองผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ทั้งที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจสรุปหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างภาระ (มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐทางวินัย คำสั่งลงโทษนักเรียน นิสิต นักศึกษาทางวินัย คำสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการเพราะหย่อนความสามารถหรือมีมลทินมัวหมอง การปฏิเสธคำขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ประกอบการ หรือกระทำการต่างๆ คำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพ ประกอบกิจการ หรือกระทำการต่างๆ คำสั่งบังคับให้บุคคลกระทำการหรืองดเว้นการกระทำต่างๆ และบรรดาคำสั่งทางปกครองอื่นใดที่กำหนดหน้าที่หรือสร้างภาระหน้าที่ให้แก่บุคคล¹⁰⁸

¹⁰⁸ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง (น. 68). เล่มเดิม.

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างภาระเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไปในมาตรา 50 ส่วนแรก แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะกำหนดให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลในอนาคตก็ได้ อำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนี้เป็นอำนาจดุลพินิจ ซึ่งหมายความว่า ถ้าพึงแต่เฉพาะข้อเท็จจริงที่ว่าคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกไปนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ยังไม่มีผลเป็นการบังคับให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งตามกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น หรือตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์โต้แย้งไว้ และหากบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองยังไม่พอใจผลการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ บุคคลดังกล่าวก็มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองได้ ในกรณีที่บุคคลผู้รับคำสั่งอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง และปรากฏในชั้นพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกไปนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือศาลแล้วแต่กรณี มีหน้าที่ที่จะต้องแสดงเจตนาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น¹⁰⁹ การที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างภาระไว้ เช่นเดียวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองเนื่องจาก การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองประเภทนี้ไม่กระทบต่อหลักความเชื่อถือและไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการสร้างภาระแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองยังเป็นประโยชน์ต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองอีกด้วย โดยเป็นการปลดเปลื้องภาระหน้าที่ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับ และเพื่อให้ฝ่ายปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมาย และเหตุที่มีได้กำหนดเงื่อนไขให้ต้องชั่งน้ำหนักระหว่างความเชื่อถือและไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะ ก็เพราะคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนย่อมไม่กระทบต่อสิทธิที่ได้รับไปแล้ว อีกทั้งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างภาระไว้เหมือนดังเช่นการเพิกถอนคำสั่ง

¹⁰⁹ จาก “การลบล้างคำสั่งทางปกครอง” โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เอกสารประกอบการฝึกอบรม หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 10, (น. 4).

ทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างภาระแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ตลอดเวลา¹¹⁰

2) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ (มาตรา 51 ถึงมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้น แม้โดยหลักแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตก็ได้ อย่างไรก็ตาม หากให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอย่างใดก็ได้โดยไม่มีข้อจำกัดแล้ว กรณีก็อาจไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีลักษณะเป็นการประกันความเชื่อถือและความไว้วางใจที่บุคคลผู้รับคำสั่งมีต่อการแสดงออกซึ่งอำนาจรัฐในรูปของคำสั่งทางปกครองได้ ด้วยเหตุนี้ ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 51 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตลอดจนกำหนดค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไว้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประโยชน์ที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับว่าเป็นประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ หรือประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้¹¹¹

(1) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ (ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)¹¹²

คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ เช่น คำสั่งให้ทุนการศึกษาครั้งเดียว 20,000 บาท หรือคำสั่งอนุมัติให้เบิกเงินค่าเช่าบ้านได้เดือนละ 4,000 บาท คำสั่งให้อุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการทำป่าไม้ หรือคำสั่งให้เมล็ดพันธุ์

¹¹⁰ กฎหมายปกครองภาคทั่วไป (น. 251). เล่มเดิม.

¹¹¹ “การลบล้างคำสั่งทางปกครอง” โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เอกสารประกอบการฝึกอบรม หลักสูตร พนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 10 (น. 4-9). เล่มเดิม.

¹¹² แหล่งเดิม. (น. 5-8).

พืชแก่เกษตรกร การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองประเภทนี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 51 กล่าวคือ ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่าบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองหรือไม่ หากบุคคลดังกล่าวเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ความเชื่อนั้นมีอยู่แค่ไหน เพียงใด โดยหลักแล้วย่อมต้องถือว่าบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลนั้นไม่ทราบเลยว่าตนได้รับคำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์ หรือบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองคาดคำนวณได้ว่าตนได้ประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองเกินกว่าที่ตนสมควรจะได้รับและคาดหมายได้ว่าจะต้องมีการเรียกประโยชน์ดังกล่าวกลับคืน ในกรณีที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่อาจกล่าวอ้างว่าตนเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง พร้อมทั้งเรียกประโยชน์ที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับไปกลับคืนได้ หากปรากฏว่าบุคคลผู้รับคำสั่งเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมจะต้องพิจารณาต่อไปว่า ความเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นความเชื่อที่สมควรได้รับความคุ้มครองหรือไม่ ทั้งนี้ โดยมาตรา 51 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดเหตุที่ทำให้บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองไว้ ซึ่งหมายความว่า เป็นกรณีที่กฎหมายไม่คุ้มครองบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองไว้ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย การแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง ผู้แสดงต้องรู้ว่าข้อความจริงคืออะไร และจงใจแสดงข้อความเท็จหรือไม่แสดงข้อความจริงให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทราบ กรณีจึงถือว่าบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองทำกลฉ้อฉลเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองส่วนการข่มขู่ นั้น คือ การคุกคามให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครองเกิดความหวาดกลัว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นจึงออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ข่มขู่ สำหรับการชักจูงโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมายก็คือ การคิดสินบนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั่นเอง

ประการที่สอง บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือครบถ้วนในสาระสำคัญ กรณีนี้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนนั้นต้องเป็นสาระสำคัญ กล่าวคือ เป็นกรณีที่มิฉะนั้นจะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่

บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อความนั้น อย่างไรก็ตาม แม้บุคคลผู้ให้ข้อความจะได้ให้ข้อความไปตามที่ตนทราบโดยสุจริต แต่ถ้าข้อความซึ่งเป็นสาระสำคัญดังกล่าวเป็นข้อความที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ก็ถือว่าบุคคลผู้ให้ข้อความซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้

ประการที่สาม บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองรู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ด้วยเหตุนี้ หากเป็นกรณีที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมต้องรู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว บุคคลดังกล่าวจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองขึ้นยันเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ได้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น โดยให้มีผลย้อนหลังกลับไปในอดีต หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยให้มีผลตั้งแต่ปัจจุบันหรือมีผลในอนาคต เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมจะต้องมีเหตุผลพิเศษในการอธิบายให้การใช้ดุลพินิจดังกล่าวของตนรับฟังได้ อาจกล่าวได้ว่าหากเป็นกรณีที่กฎหมายไม่คุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองแล้ว ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการที่จะไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองย้อนหลังย่อมมีอยู่โดยจำกัดอย่างยิ่ง สำหรับบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองที่เชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น โดยหลักแล้ว จะได้รับการคุ้มครองประโยชน์ที่ตนได้รับไปก็ต่อเมื่อตนได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้นจะทำให้บุคคลดังกล่าวต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี เช่น การนำเงินที่ได้รับไปใช้จ่ายจนหมดสิ้นแล้ว ในกรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นบกพร่องอย่างมาก แม้ไม่ถึงขนาดเป็นโมฆะ แต่ก็สมควรที่จะต้องเพิกถอน หากเป็นกรณีที่ยังไม่จำเป็นต้องคุ้มครองประโยชน์แก่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้รับประโยชน์ไป เช่น กรณีที่บุคคลผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้น ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองว่าด้านไหนมีน้ำหนักมากกว่ากัน โดยปกติแล้วหากเป็นกรณีที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองย่อมไม่ทำให้บุคคลนั้นเสียหายแต่อย่างใด กรณีนี้ต้องถือว่าประโยชน์สาธารณะมีน้ำหนักมากกว่า อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาเพิกถอนหรือไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบการใช้ดุลพินิจให้รอบด้าน เช่น พิจารณาวาระเวลานับตั้งแต่ออกคำสั่ง

ทางปกครองได้ล่วงพ้นไปนานแล้ว ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นมีความรุนแรงอยู่ในระดับใด การเพิกถอนหรือไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะกระทบกับประโยชน์ของบุคคลที่สามมากน้อยอย่างไร เป็นต้น

อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้นั้น ย่อมมีอยู่ตราบเท่าที่ความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง เมื่อพิจารณาซึ่งน้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะแล้วไม่สมควรได้รับการคุ้มครอง อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างความเชื่อโดยสุจริตกับประโยชน์สาธารณะจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป¹¹³ แต่แม้ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ก็ไม่ได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเสมอ ทั้งนี้ หากมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ในการเรียกเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไปกลับคืนตามลักษณะของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองว่าเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองย้อนหลังหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยให้มีผลย้อนหลัง ในการคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นับบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม และในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ต้องคืนเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปแล้วนั้นเต็มจำนวน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ประสงค์จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้นี้ต้องกระทำภายใน 90 วันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือการข่มขู่ หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

¹¹³ จาก คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 2 (น. 97), โดย มานิตย์ จุมปา, 2549, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

(2) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์อย่างอื่นนอกจากเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ (มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)¹¹⁴

หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่ได้ให้ประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งทางปกครองซึ่งไม่ได้ให้ประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ ย่อมได้แก่ใบอนุญาตต่างๆ คำสั่งบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการหรือคำสั่งทางปกครองที่ก่อตั้งสิทธิในลักษณะอื่นๆ เช่น¹¹⁵ คำสั่งอนุญาตให้แปลงสัญชาติ ใบอนุญาตให้เปิดสถานบริการ หรือใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ใบอนุญาตให้ตั้งโรงงาน เป็นต้น คำสั่งทางปกครองในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นคำสั่งทางปกครองที่โดยหลักแล้วไม่สามารถแบ่งแยกได้ ดังนั้น คำสั่งทางปกครองประเภทนี้จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่หากจะเพิกถอนแล้วจะต้องเพิกถอนทั้งหมด มิฉะนั้นแล้วก็จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ได้เลย การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพียงบางส่วนดังที่ปรากฏอยู่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงไม่อาจนำมาใช้กับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่เป็นการใช้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นได้ อำนาจในการตัดสินใจว่าจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่ได้ให้ประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ เป็นอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ โดยจะต้องชั่งน้ำหนักความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน อนึ่ง ในการพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างความเชื่อโดยสุจริตกับประโยชน์สาธารณะจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ประสงค์จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองประเภทอื่นนี้ ต้องกระทำภายใน 90 วันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดง

¹¹⁴ “การลบเลือนคำสั่งทางปกครอง” โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *เอกสารประกอบการฝึกอบรม หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 10* (น. 8-9). เล่มเดิม.

¹¹⁵ คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 2 (น. 99). เล่มเดิม.

ข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือการข่มขู่ หรือการชักจูงใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่ได้ให้ประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ หากเป็นกรณีที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้รับความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น และความเชื่อโดยสุจริตดังกล่าวสมควรได้รับความคุ้มครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมจะต้องชดเชยค่าทดแทนความเสียหายให้แก่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ทั้งนี้ ค่าทดแทนความเสียหายดังกล่าวจะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับ หากไม่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เช่น นาย ก. ซึ่งได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ได้ว่าจ้างบริษัทรับเหมาก่อสร้างให้ดำเนินการปรับพื้นที่ ขุดเจาะที่ดินบริเวณที่จะก่อสร้างอาคารเพื่อตอกเสาเข็ม ซื่อวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการก่อสร้างอาคารดังกล่าวมาบางส่วน เช่นนี้ หากปรากฏว่าการอนุญาตของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งเพิกถอนการอนุญาตดังกล่าว และนาย ก. เชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร นาย ก. ย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายสำหรับค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ได้จ่ายไปจริง หลังจากหักลบประโยชน์ต่างๆ จากการดำเนินการก่อสร้างอาคารนั้น เช่น หักลบราคาค่าวัสดุอุปกรณ์ที่ยังไม่ได้ใช้ ซึ่งนาย ก. สามารถส่งคืนบริษัทผู้ขายได้ เป็นต้น ส่วนประโยชน์อย่างใดๆ ที่คาดหมายว่าจะได้จากการก่อสร้างอาคารนั้น เช่น กำไรจากการขายอาคารดังกล่าว นาย ก. ไม่อาจเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ ในการเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่ได้เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ บุคคลผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองต้องเรียกร้องค่าทดแทนดังกล่าวภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คำสั่งกำหนดจำนวนค่าทดแทนความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่บุคคลผู้รับคำสั่งซึ่งไม่เห็นด้วย อาจใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งภายในฝ่ายปกครอง และนำคดีไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

3) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างภาระ (ตามมาตรา 53 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)¹¹⁶

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างภาระอาจถูกเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ทั้งนี้ ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างภาระ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเพิกถอนให้มีผลในปัจจุบัน หรือมีผลในอนาคตเท่านั้น จะเพิกถอนย้อนหลังไปในอดีตไม่ได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างภาระอาจถูกเพิกถอนได้ในกรณีที่สภาพการณ์ทางข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปหลังจากที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ตาม ก็ยังถือว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง คือ เวลาที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตในการก่อสร้างอาคาร เนื่องจากในเวลานั้นกฎหมายกำหนดเงื่อนไขบางประการห้ามไว้ ต่อมา ได้มีการแก้ไขกฎหมายยกเลิกเงื่อนไขดังกล่าวเช่นนี้ แม้ว่าจะมีการแก้ไขกฎหมายแล้วก็ยังถือว่าคำสั่งปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจใช้ดุลพินิจเพิกถอนการปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารได้

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างภาระย่อมไม่อาจกระทำได้ หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องทำคำสั่งทางปกครองทำนองเดียวกันนั้นอีก กรณีเช่นนี้เป็นกรณีที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ ทั้งสิ้นจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น เช่น มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเงื่อนไขแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระไว้เป็นพิเศษ และเงื่อนไขดังกล่าวมีอยู่ไม่ครบถ้วน

4) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์

(1) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ (ตามมาตรา 53 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)¹¹⁷

¹¹⁶ “การลบล้างคำสั่งทางปกครอง” โดย วรเจตน์ ภาคิรัตน์, เอกสารประกอบการฝึกอบรม หลักสูตร พนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 10 (น. 10-11). เล่มเดิม.

¹¹⁷ แหล่งเดิม. (น. 14-15).

โดยหลักแล้วในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นให้มีผลตั้งแต่ปัจจุบันหรือให้มีผลในอนาคต จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย้อนหลังกลับไปในอดีตไม่ได้ อย่างไรก็ตาม มาตรา 53 วรรคสี่ บัญญัติไว้ในกรณีหากคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและให้ประโยชน์แก่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย้อนหลังไปในอดีตได้หรือเพิกถอนให้มีผลตั้งแต่ปัจจุบันหรือมีผลในอนาคตได้ ในสองกรณีด้วยกัน กล่าวคือ กรณีที่หนึ่ง ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง กรณีนี้เป็นกรณีที่การดำเนินการให้ประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองไม่อาจทำให้วัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองบรรลุผลได้ ถึงแม้ว่าจะเป็นผลมาจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ตาม เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองให้ทุนการศึกษาให้แก่ นาย ก. ตามวัตถุประสงค์ของการให้ทุนการศึกษาแก่นักศึกษาที่เรียนดี แต่ยากจน ก่อนที่จะมอบทุนการศึกษาให้นาย ก. ปรากฏว่า นาย ก. ได้รับมรดกตามพินัยกรรม ทำให้นาย ก. ไม่เป็นผู้ที่ยากจนอีกต่อไป ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองย้อนหลังไปให้มีผลตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งทางปกครองได้ หรือกรณีที่สอง ผู้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองมิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง กรณีนี้เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดข้อเรียกร้องบางประการไว้ในคำสั่งทางปกครอง แต่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองมิได้ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมเพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลังไปนับตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งทางปกครองได้ กรณีนี้เป็นกรณีที่โดยหลักแล้วไม่ต้องคุ้มครองความเชื่อถือในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของผู้รับคำสั่งทางปกครอง เพราะเป็นความผิดของผู้รับคำสั่งทางปกครอง

(2) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์อย่างอื่นนอกจากเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ (ตามมาตรา 53 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)¹¹⁸

แม้ว่าคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์อาจถูกเพิกถอนโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ แต่โดยเหตุที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครอง ยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงต้องมีกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัด กล่าวคือ

¹¹⁸ แหล่งเดิม. (น. 11-14).

จะต้องเป็นไปตามเหตุที่มาตรา 53 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งได้บัญญัติเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองทั้งสิ้น 5 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง กรณีนี้เป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตั้งข้อสงวนสิทธิในการเพิกถอนไว้ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ณ เวลาที่ออกคำสั่ง เช่น ออกใบอนุญาตให้ใช้พื้นที่ราชการในการตั้งร้านค้า โดยสงวนสิทธิที่จะเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวหากทางราชการมีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่นั้นในอนาคต ข้อสงวนสิทธิในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนี้เป็นข้อกำหนดประกอบในคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง อย่างไรก็ตามการมีข้อสงวนสิทธิในคำสั่งทางปกครองนั้น ยังไม่เพียงพอที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ทันที การใช้อำนาจตามข้อสงวนสิทธิจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนสิทธิด้วย หมายความว่า ต้องมีข้อเท็จจริงสนับสนุนการใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามข้อสงวนสิทธินั้น มิฉะนั้นแล้วย่อมต้องถือว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยอำเภอใจ และทำให้การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

ประการที่สอง คำสั่งทางปกครองมีข้อกำหนดให้บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนด ข้อกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติก็คือ ข้อเรียกร้องในคำสั่งทางปกครอง ซึ่งถือเป็นข้อกำหนดประกอบในคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอนุมัติทุนการศึกษา โดยกำหนดให้ผู้รับทุนมีหน้าที่ต้องช่วยเหลืองานของมหาวิทยาลัยเดือนละ 2 ครั้ง และต้องรายงานผลการศึกษาทุกๆ 6 เดือน แต่ปรากฏว่ามีผู้รับทุนไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องดังกล่าว

ประการที่สาม กรณีที่สภาพของข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ดังกล่าวต้องถึงขนาดที่ว่า หากมีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้นและหากไม่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้วก็จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

ประการที่สี่ กรณีที่บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายดังกล่าวในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น อย่างไรก็ตามการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีที่บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะ

กระทำได้ทราบเท่าที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือยังไม่ได้รับประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว ก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้ อย่างไรก็ตาม บทกฎหมายที่เปลี่ยนไปนี้ ไม่ได้หมายถึงระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ใช้บังคับภายในฝ่ายปกครอง ดังนั้น แม้ว่าฝ่ายปกครองจะได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงระเบียบภายในก็ไม่ถือว่าบทกฎหมายเปลี่ยนไปอันจะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ได้

ประการที่ห้า กรณีที่อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชน หากไม่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เหตุนี้ถือว่าเป็นเหตุทั่วไปที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน การตีความคำว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชน” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจงนั้น จึงต้องตีความอย่างแคบ โดยถือว่าการใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายโดยอาศัยเหตุตามมาตรานี้เป็นมาตรการสุดท้ายที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะอ้างได้

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะมีกฎหมายให้อำนาจหรือเพราะมีข้อกำหนดประกอบในคำสั่งทางปกครองระบุไว้ เป็นกรณีที่ไมจำเป็นต้องคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจของบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยเหตุดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่ต้องชดเชยค่าทดแทนความเสียหายให้แก่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครอง แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเนื่องจากข้อเท็จจริงหรือบทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่อป้องกันความเสียหายอย่างร้ายแรงที่อาจเกิดขึ้นกับประโยชน์สาธารณะหรือประชาชน ซึ่งเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยเหตุที่บัญญัติไว้ในมาตรา 53 วรรคสอง (3) (4) หรือ (5) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองและความเชื่อโดยสุจริตดังกล่าวสมควรได้รับการคุ้มครอง ย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

3.3.3.2 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยศาล

ในอดีตประเทศไทยยังไม่มีศาลปกครองที่จะพิจารณาคดีปกครอง คดีปกครองจึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ในฐานะที่ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป¹¹⁹ ต่อมา เมื่อวันที่ 9

¹¹⁹ การยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (น. 257). เล่มเดิม.

มีนาคม 2544 ประเทศไทยได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ดังนั้น ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงต้องพิจารณาว่าเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลหรือไม่ ถ้าไม่ใช่คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คดีนั้นย่อมฟ้องต่อศาลยุติธรรม

สำหรับการฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น หากผู้รับคำสั่งทางปกครองเห็นว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อฝ่ายปกครอง และมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ซึ่งกรณีเช่นนี้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษามาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ โดยกำหนดค่าทดแทนความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยในจำนวนค่าทดแทนความเสียหายก็มีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อฝ่ายปกครอง และมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคือ ศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3.3.4 หลักเกณฑ์การเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในฝ่ายปกครอง

ในระบบการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของประเทศไทย นอกจากศาลปกครองจะต้องพิจารณาเรื่องความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 42 วรรคหนึ่ง¹²⁰ แห่งพระราชบัญญัติ

¹²⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ผู้ประสงค์จะฟ้องคดียังจะต้องพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีด้วยว่าเป็นไปโดยถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ กล่าวคือ ผู้ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ดำเนินการตามขั้นตอนการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครอง และเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 ถึงมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การดำเนินการตามขั้นตอนการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครอง เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผู้ประสงค์จะฟ้องคดีต้องดำเนินการก่อนฟ้องคดี โดยในกรณีที่มิกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะ ผู้ประสงค์จะฟ้องคดีต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อน และเมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้สั่งการภายในระยะเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งโดยปกติการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ผู้เสียหายที่ประสงค์จะฟ้องคดีต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งในการอุทธรณ์นี้ผู้ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองจะต้องพิจารณาว่าเป็นกรณีที่มิกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้นๆ กำหนดขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์ไว้หรือไม่ หากกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดไว้ ก็จะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹²¹

การเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้แก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ต่างๆ ในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และบังคับใช้การอุทธรณ์ในลักษณะของขั้นตอนอุทธรณ์บังคับก่อนฟ้องคดี กล่าวคือ บังคับให้มีการอุทธรณ์ตามขั้นตอนบังคับก่อนการฟ้องคดี กล่าวคือ บังคับ

ในกรณีที่มิกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

¹²¹ จาก *ข้อควรรู้เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง* (น. 2-5), โดย คณะทำงานกลุ่มงานวิชาการของสำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, 2550, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ให้มีการอุทธรณ์ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ไม่ว่าจะมีความหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้หรือไม่เป็นหลัก โดยมีรายละเอียดดังนี้¹²²

3.3.4.1 การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ

ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองไว้ การอุทธรณ์จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเฉพาะนั้น เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับรายละเอียดทางเทคนิคหรือความชำนาญเฉพาะด้านของฝ่ายปกครองตามมาตรา 3 วรรคสอง¹²³ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

3.3.4.2 การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ กรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรีประจำกระทรวง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสุดตามกฎหมาย ไม่มีผู้บังคับบัญชาในระดับที่สูงกว่ามาพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวสามารถฟ้องร้องคำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อศาลปกครองได้โดยตรงตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง¹²⁴ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองอื่นๆ จะต้องอุทธรณ์อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไปยังเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับผู้อุทธรณ์จะต้องมีคำสั่งยืนยันตามความเห็นของตนและเสนอให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปพิจารณาตามมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หากเป็นมติหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่างๆ ในฝ่ายปกครอง

¹²² จาก คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (น. 143-150), โดย คณะทำงานสำนักงานศาลปกครอง, 2552, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹²³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

¹²⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 44 ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ คณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะเมื่อไม่ได้อยู่ในสายงานความรับผิดชอบในระบบบังคับบัญชา จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาในระดับสูงกว่ามาพิจารณา และสามารถนำมติหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยดังกล่าวไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

3.3.5 การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง

ในหัวข้อนี้จะเป็นการรวบรวมแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการความชอบด้วยกฎหมายของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองตามมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อศึกษาถึงแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามบทบัญญัติดังกล่าวว่าสามารถนำบทบัญญัตินี้ไปใช้ได้อย่างสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ หรือบทบัญญัตินี้มีความไม่ชัดเจนอย่างไร จนทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถบังคับใช้บทบัญญัตินี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายให้สัมฤทธิ์ผล อันจะส่งผลกระทบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองนั้น โดยจะนำเสนอแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแยกเป็นหัวข้อให้สอดคล้องกับบทวิเคราะห์ปัญหาในบทที่ 4 ดังนี้

3.3.5.1 กรณีสถานะของหนังสือที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยถึงสถานะของหนังสือเรียกคืนเงินดังกล่าวไว้เป็นสองแนวทาง ดังนี้

1) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเรียกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 615/2554 คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดนราธิวาสเป็นผู้ถูกฟ้องคดี กรณีผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 16 สิงหาคม 2550 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งเงินประจำตำแหน่งที่ไม่มีสิทธิได้รับขณะที่ปฏิบัติราชการที่ฝ่ายบรรจุแต่งตั้งและทะเบียนประวัติ 4 กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข และที่สถานพยาบาล กระทรวงสาธารณสุข กรมการแพทย์ ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2541 ถึงเดือนมิถุนายน 2545 ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้คืนเงินประจำตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีได้รับไปแล้ว ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้หนังสือฉบับดังกล่าวจะมี

ลักษณะเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้คืนเงินประจำตำแหน่งที่ได้รับไปแล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากเจตนาของผู้ฟ้องคดีในการออกหนังสือฉบับดังกล่าวแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาแท้จริงที่ประสงค์จะให้หนังสือฉบับดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งที่ให้เงินประจำตำแหน่งแก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับไปแล้ว อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองโดยปริยาย เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหนังสือลงวันที่ 16 สิงหาคม 2550 ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนเงินประจำตำแหน่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงเป็นการนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้เพิกถอนคำสั่งให้เงินประจำตำแหน่งแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 501/2556 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบคนเป็นพนักงานเทศบาล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง ยื่นฟ้องเทศบาลตำบลบัวเชด กับพวกรวม 2 คน เป็นผู้ฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีที่ 2 (นายกเทศบาลตำบลบัวเชด) ได้มีคำสั่งลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2555 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบสามคนคืนเงิน ประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษที่เคยได้รับจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 อาศัยอำนาจตามข้อ 90 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ที่กำหนดว่า กรณีที่งบประมาณรายจ่ายประกาศใช้บังคับแล้ว หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอที่จะจ่าย หรือไม่ได้ตั้งงบประมาณเพื่อการนั้นไว้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายขาดเงินสะสมได้ โดยได้รับอนุมัติจากผู้บริหารท้องถิ่นในกรณีดังต่อไปนี้ (2) เบิกเงินให้พนักงานส่วนท้องถิ่นตามสิทธิตลอดจนลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินอื่นตามกฎหมายระเบียบ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ในระหว่างปีงบประมาณ โดยออกคำสั่งลงวันที่ 27 มกราคม 2552 และคำสั่งลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2552 ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบสามคนได้รับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 และประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ตามลำดับ จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อสิทธิในการได้รับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ คำสั่งทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์เป็นเงินแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบสามคน ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ 2 มีอำนาจเพิกถอนคำสั่ง

ดังกล่าวได้ตามมาตรา 49 ประกอบกับมาตรา 50 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2555 ให้ส่งคืนเงินค่าประโยชน์ตอบแทนอื่น เป็นกรณีพิเศษฯ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 และประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ระบุในคำสั่งดังกล่าวว่าขอยกเลิกคำสั่งลงวันที่ 27 มกราคม 2552 และคำสั่งลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2552 ซึ่งเป็นคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบสามคนได้รับเงินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 กรณีจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเทศบาลตำบลบัวเขตทั้งสองคำสั่งดังกล่าว ซึ่งมีผลเป็นการเพิกถอนสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบสามคนจากที่ได้รับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ และก่อภาระหน้าที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบสามคนที่จะต้องนำเงินที่ได้รับไปส่งคืนให้เทศบาลตำบลบัวเขตภายในสามสิบวัน ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบสามคนโต้แย้งว่า คำสั่งลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2555 เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสิบสามคนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว กรณีจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเรียกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงินเท่านั้น ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่อย่างใด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 780/2551 คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาเป็นผู้ถูกฟ้องคดี กรณีผู้อำนวยการวิทยาลัยสารพัดช่างสี่พระยาได้มีคำสั่งให้ระงับการเบิกเงินวิทยฐานะของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ 13 มีนาคม 2551 และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินวิทยฐานะที่เบิกไปแล้วตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2549 ถึงเดือนเมษายน 2551 ตามหนังสือลงวันที่ 30 เมษายน 2551 ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือลงวันที่ 30 เมษายน 2551 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินวิทยฐานะ ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550 แล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดว่าในกรณีที่ส่วนราชการต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาเห็นว่า ข้าราชการรายใดได้รับเงินวิทยฐานะไปโดยไม่มีสิทธิ ให้ส่วนราชการต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาเรียกให้ข้าราชการ

ที่ได้รับเงินวิทยฐานะไปแล้วคืนเงินดังกล่าวให้แก่ส่วนราชการต้นสังกัดแต่อย่างใด และการที่ผู้อำนวยการวิทยาลัยสารพัดช่างสี่พระยาได้มีหนังสือพิพาทไปยังผู้ฟ้องคดีให้ส่งคืนเงินวิทยฐานะที่ได้รับไปแล้วก็ไม่ปรากฏว่าได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดในการเรียกคืนเงินดังกล่าว หนังสือพิพาทจึงไม่ใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้อำนวยการวิทยาลัยสารพัดช่างสี่พระยากับผู้ฟ้องคดี หนังสือพิพาทดังกล่าวจึงมิได้เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเมื่อพิจารณาสาระตามหนังสือพิพาทแล้ว เห็นว่า เป็นเพียงการบอกกล่าวทวงถามให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินวิทยฐานะที่ได้เบิกไปแล้วเท่านั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้อำนวยการวิทยาลัยสารพัดช่างสี่พระยาไม่มีสิทธิเรียกคืนเงินวิทยฐานะดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าวให้ตามที่ถูกทวงถามโดยไม่จำเป็นต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนการกระทำความดังกล่าวแต่อย่างใด เป็นเรื่องที่หน่วยงานต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาที่จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องเงินดังกล่าวจากผู้ฟ้องคดี โดยการฟ้องขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินต่อไป ดังนั้นผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีในข้อหานี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 549/2551 คดีนี้กรุงเทพมหานคร ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องข้าราชการบำนาญเป็นผู้ถูกฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีได้จ่ายเงินบำนาญและเงินอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500 ซึ่งนำมาใช้บังคับกับข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยอนุโลม ต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีรับเงินดังกล่าวไปโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินคืนพร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีจึงสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่ชำระหนี้ตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกให้ชำระ ซึ่งคำสั่งเรียกให้ชำระเงินดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครอง กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 384/2551 คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องนายกเทศมนตรีตำบลสีดา เป็นผู้ถูกฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ 27 มิถุนายน 2555 เรียกให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินประโยชน์ตอบแทนอื่น (โบนัส) เป็นกรณีพิเศษ ส่งคืนคลังเทศบาลตำบลสีดา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่น (โบนัส) เป็นกรณีพิเศษ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงิน

ประโยชน์ตอบแทนอื่น (โบนัส) เป็นกรณีพิเศษ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 แต่ความไม่ถูกต้องในการจ่ายเงินเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลสีดามีการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ 27 มิถุนายน 2555 ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีส่งเงินคืนคลังเทศบาลตำบลสีดา ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินประโยชน์ตอบแทนอื่น (โบนัส) เป็นกรณีพิเศษที่ได้รับโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายส่งคืนแก่เทศบาลตำบลสีดานั้น จะต้องมียกกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีในการออกคำสั่งดังกล่าว เมื่อกรณีนี้ไม่ปรากฏว่ามีบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งเช่นนี้ได้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะออกคำสั่งลงวันที่ 27 มิถุนายน 2555 เรียกให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินประโยชน์ตอบแทนอื่น (โบนัส) เป็นกรณีพิเศษ ส่งคืนคลังเทศบาลตำบลสีดา โดยกระทำในรูปแบบของคำสั่งก็หาได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดี อันจะเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่อย่างใดไม่ อีกทั้ง แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีเจตนาที่ประสงค์จะให้คำสั่งฉบับดังกล่าวนี้มีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งที่ให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่น (โบนัส) แก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับไปแล้วก็ตาม แต่โดยที่คำสั่งที่ให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่น (โบนัส) ในกรณีนี้มีไต่อาศัฐานอำนาจทางปกครองอันจะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่นนี้ คำสั่งลงวันที่ 27 มิถุนายน 2555 ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินประโยชน์ตอบแทนอื่น (โบนัส) เป็นกรณีพิเศษ ส่งคืนคลังเทศบาลตำบลสีดา จึงมิได้เป็นหลักฐานว่าเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง อันจะถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองโดยปริยายด้วยเช่นกัน หากแต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายเช่นว่านี้ มีลักษณะเป็นการเรียกคืนลามกมิควรได้ตามนัยมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น คำสั่งลงวันที่ 27 มิถุนายน 2555 จึงมีลักษณะเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินเท่านั้น ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิเรียกร้องเงินจากตน ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าวตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทวงถามโดยไม่จำเป็นต้องฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือทวงถามดังกล่าว และเป็นเรื่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องเงินดังกล่าวจากผู้ฟ้องคดี โดยการฟ้องขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินแก่เทศบาลตำบลสีดาต่อไป จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากคำสั่งลงวันที่ 27 มิถุนายน 2555 ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าวต่อศาลปกครอง

ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 369/2551 คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กับพวกรวม 2 คน เป็นผู้ถูกฟ้องคดี กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการประจำสำนักงานในต่างประเทศ ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. 2541 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเดินทางกลับประเทศไทยตามแผนการปรับลดค่าใช้จ่ายของสำนักงานที่ปรึกษาฯ ในต่างประเทศภายในวันที่ 30 เมษายน 2541 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้โอนเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราสามเท่าของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษสำหรับข้าราชการที่มีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่ในต่างประเทศตามมาตรา 70 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2526 หลังจากผู้ฟ้องคดีรับโอนเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวและได้เดินทางกลับประเทศไทยแล้ว ต่อมา ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2541 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2541 และให้มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2541 เป็นต้นไป โดยที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 70 (4) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2526 บัญญัติให้ข้าราชการผู้เดินทางจากต่างประเทศที่มีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่กลับประเทศไทยให้เบิกค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ได้ในอัตราหนึ่งเท่าครึ่งของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษสำหรับข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่ในต่างประเทศ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีหนังสือลงวันที่ 13 สิงหาคม 2542 เรียกคืนเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเกิน ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่เรียกเงินคืนจากผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2541 ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ อยู่ก่อนตามมาตรา 70 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2526 และได้รับเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวไปในระหว่างวันที่ 1 มกราคม ถึงวันที่ 23 ธันวาคม 2541 แต่สิทธิดังกล่าวได้สิ้นสุดลงโดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 70 (4) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2541 คืนเงินจำนวนที่ได้รับไว้เกินสิทธิในกรณีที่ผู้ซึ่งได้รับเงินจำนวนดังกล่าวไว้เป็นลามิควรได้ปฏิเสธที่จะคืนให้ อีกทั้ง ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งในลักษณะเช่นว่านี้ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหนังสือลงวันที่ 13 สิงหาคม 2542 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ในส่วนที่เบิกเกินสิทธิไปคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่ได้เป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจตามกฎหมาย ที่มีผลเป็นการสร้างนิติ

สัมพันธขึ้นระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กับผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หนังสือฉบับดังกล่าวเป็นเพียงหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินส่วนที่เบิกเกินสิทธิ เป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเท่านั้น สิทธิของผู้ฟ้องคดียังไม่ถูกระทบ ดังนั้น จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อันเกิดจากหนังสือฉบับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3.3.5.2 กรณีระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทางปกครองใช้ในการพิจารณาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ทราบถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเกี่ยวกับระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทางปกครองใช้ในการพิจารณาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ทราบถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สามารถแยกพิจารณาได้ตามประเภทคดี ดังนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามกฎหมายว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการ

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 245/2549 โดยผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องอธิบดีกรมการขนส่งทางบกเป็นผู้ถูกฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดกรมการขนส่งทางบกได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกเกินสิทธิตั้งแต่เดือนเมษายน 2535 ถึงเดือนกันยายน 2541 ส่งคืนทางราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหนังสือเรียกคืนเงินดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องคืนเงินแก่ทางราชการ ข้อเท็จจริงในคดีปรากฏว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบว่า หนังสือสัญญาขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างลงวันที่ 6 มีนาคม 2540 ระบุจำนวนเงินซื้อขายที่ดินต่ำกว่าวงเงินที่ผู้ฟ้องคดีกู้ยืมจากธนาคาร เจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจึงมีหนังสือลงวันที่ 14 กันยายน 2541 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเงินค่าเช่าบ้านที่ผู้ฟ้องคดีเบิกเกินสิทธิคืนราชการตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2535 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2541 ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 22 กันยายน 2541 ขอความอนุเคราะห์ธนาคารกรุงเทพ จำกัด เพื่อให้ตรวจสอบข้อมูลว่าหากต้องผ่อนชำระเงินกู้ยืมจำนวน 180,000 บาท ตามสิทธิที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ผู้ฟ้องคดีจะต้องผ่อนชำระเดือนละเท่าใด และมีหนังสือลงวันที่ 7

มกราคม 2542 ซึ่งแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเบิกค่าเช่าบ้านต่อกองคลัง กรมการขนส่งทางบก กรมการขนส่งทางบกจึงได้หารือกับกรมบัญชีกลางเกี่ยวกับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี ต่อมา กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้ตอบข้อหาหรือว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการได้ไม่เกิน 180,000 บาท ตามสัญญาซื้อขายที่ดินที่เจ้าพนักงานที่ดินทำขึ้น และให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินที่เบิกเกินสิทธิตั้งแต่เดือนเมษายน 2535 ถึงเดือนกันยายน 2541 ส่งคืนคลัง ตามหนังสือลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2542 ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 2 มิถุนายน 2542 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามหนังสือของกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีได้รับทราบ คำสั่งเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2542 ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำเรื่อง ขอบเบิกค่าเช่าบ้านจากผู้ถูกฟ้องคดีตามคำขอรับเงินค่าเช่าบ้านลงวันที่ 2 มิถุนายน 2530 โดยผู้ฟ้องคดี เข้าใจว่าตนมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามวงเงิน 320,000 บาท ที่ผู้จากธนาคาร ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณา เอกสารหลักฐานของผู้ฟ้องคดีแล้ว ได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านได้เกินกว่าสิทธิที่จะเบิกได้ ตามสัญญาซื้อขายที่ดินลงวันที่ 6 มีนาคม 2530 ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2530 มาโดยตลอด การอนุมัติ ให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อสำนักงาน ตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเงินคืนจากผู้ฟ้องคดีในส่วนที่เบิกเกินสิทธิตามหนังสือ ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินลงวันที่ 14 กันยายน 2541 และเจ้าหน้าที่ของ ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและดำเนินการตามข้อทักท้วงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับทราบอย่างช้าเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2541 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ ถึงธนาคารกรุงเทพ จำกัด เพื่อสอบถามการผ่อนชำระเงินกู้ยืมจำนวน 180,000 บาท ตามสิทธิ การเบิกค่าเช่าบ้านที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทักท้วง จึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติค่าเช่าบ้าน ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 222/2555 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการในสังกัดของ ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนภาคใต้ ขึ้นฟ้องศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนภาคใต้ กับพวกรวม 4 คน เป็นผู้ถูกฟ้องคดี กรณีผู้อำนวยการศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนภาคใต้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) มีคำสั่งให้ ระวังการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ ระวังการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คำสั่งอนุมัติ ให้ผู้ฟ้องคดีเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติให้การเพิกถอน คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุ ที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค

ที่ 12 มีหนังสือลงวันที่ 29 ธันวาคม 2540 ถึงศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาคใต้แจ้งว่า การที่ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาคใต้ให้ข้าราชการที่ขอกินบ้านพักที่ทางราชการจัดให้อยู่แล้ว โดยที่ทางราชการไม่ได้เรียกบ้านพักคืนออกไปเช่าบ้าน เช่าซื้อ หรือซื้อบ้านอยู่อาศัยแล้วอนุมัติให้ข้าราชการนั้นเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ หรือนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเห็นควรดำเนินการพิจารณาหาผู้รับผิดชอบทางแพ่งเพื่อชดใช้เงินให้แก่ทางราชการ ในระหว่างการสอบสวน กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือถึงสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการให้ระงับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดีไว้ก่อนจนกว่าจะถึงที่สุด คณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องคืนเงินเบิกค่าเช่าบ้านให้แก่ทางราชการ แต่กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่ในบ้านพักที่ทางราชการจัดให้อยู่แล้ว และต่อมาขอกินบ้านพักเพื่อไปเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้แสดงความประสงค์ที่จะขอสิทธิออกจากบ้านพักเอง ทำให้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการนับแต่วันที่ออกจากบ้านพัก จึงต้องคืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการที่ได้รับไปทั้งหมดตั้งแต่วันที่ออกจากบ้านพักจนถึงวันที่คืนเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ และได้มีหนังสือลงวันที่ 27 มกราคม 2546 แจ้งสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการให้เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือลงวันที่ 24 มีนาคม 2546 ถึงศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาคใต้ให้ดำเนินการตามหนังสือของกรมบัญชีกลาง ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาคใต้ได้แจ้งหนังสือดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2546 กรณีจึงถือได้ว่าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนได้ดำเนินการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีภายในเก้าสิบวัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการศึกษา

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 550/2551 โดยผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครพนม เขต 1 กับพวกรวม 2 คน เป็นผู้ถูกฟ้องคดี กรณีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ได้ประกาศรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการครู ครั้งที่ 1 ปี พ.ศ. 2541 ผู้ฟ้องคดีได้สมัครเพื่อสอบแข่งขันในวิชาเอกศิลปศึกษา ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีประกาศฉบับลงวันที่ 28 เมษายน 2541 ประกาศรายชื่อผู้สอบแข่งขันได้และขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้มีกำหนดไม่เกิน 2 ปี ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีสอบได้ลำดับที่ 4 และได้รับเรียกให้บรรจุแต่งตั้งไปแล้วตามคำสั่งลงวันที่ 6 สิงหาคม 2541 ต่อมา นาย ส. ได้ร้องเรียนว่ามีการสลับเลขประจำตัวสอบของผู้ฟ้องคดีกับของตน คณะกรรมการฯ

ได้ตรวจสอบบัญชีรอกคะแนน (ต. 2 ข.) กับกระดาษคำตอบในวิชาเอกศิลปศึกษาของผู้ฟ้องคดี พบว่า ผู้ฟ้องคดีสอบตกและคะแนนตาม ต. 2 ข. ที่เป็นของผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นของผู้ร้องเรียน โดยปรากฏว่าพบข้อผิดพลาดเกี่ยวกับการลงคะแนนที่ปรากฏตามกระดาษคำตอบในวิชาเอกดังกล่าวกับ ต. 2 ข. ว่ามีการสลับเลขประจำตัวสอบ ทำให้ลำดับที่สอบได้ใน ต. 2 ข. ของวิชาเอกศิลปศึกษาลาดเคลื่อน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงได้มีประกาศแก้ไขการขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของ อ.ก.ค. จังหวัดนครพนม ครั้งที่ 1 ปี พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 31 มกราคม 2546 มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดี จะไม่ได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการครู และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2546 ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 31 มกราคม 2546 จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2546 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผลการสอบของผู้ฟ้องคดีสลับกับนาย ส. จึงมีผลทำให้การประกาศผลสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2541 เป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งได้รับมอบอำนาจจาก ก.ค. ให้ดำเนินการแก้ไขผลการสอบแข่งขัน จึงมีอำนาจเพิกถอนประกาศดังกล่าวได้ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 แต่เนื่องจากประกาศการขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการครู ครั้งที่ 1 ปี พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 28 เมษายน 2541 และคำสั่งลงวันที่ 6 สิงหาคม 2541 ที่บรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การจะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก.ค. มีหนังสือลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2543 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาแก้ไขผลการสอบแข่งขันให้ถูกต้อง ตามที่คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงของ อ.ก.ค. จังหวัดนครพนม พบว่ามีความผิดพลาดในการดำเนินการสอบแข่งขัน และเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2544 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ประชุมลงมติการพิจารณาแก้ไขผลการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการครู โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้เข้าร่วมในการประชุมด้วย ซึ่งที่ประชุมมีมติให้แก้ไขประกาศขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้เฉพาะรายชื่อที่ผิดพลาด กรณีผู้ฟ้องคดีแก้ไขเป็นนาย ส. และถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากประกาศ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนประกาศลงวันที่ 28 เมษายน 2541 และคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีลงวันที่ 6 สิงหาคม 2541 ได้นับแต่วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2544 ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะเพิกถอนการกระทำดังกล่าวต้องดำเนินการภายในเก้าสิบวัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ อันมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งที่บรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี ได้กระทำเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2546 กรณีจึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้นแล้วตามนัยมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับการที่

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเกิดขึ้นจากความผิดพลาดของคณะกรรมการประมวลผลสอบด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ในการดำเนินการสอบแข่งขันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะนำความผิดพลาดของการดำเนินการสอบแข่งขันมาเป็นผลร้ายต่อผู้ฟ้องคดีย่อมไม่ถูกต้องและเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่อาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ ดังนั้น คำสั่งลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2546 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 275/2552 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคน ยื่นฟ้องมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี กับพวกรวม 4 คน เป็นผู้ถูกฟ้องคดี กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ได้ออกประกาศคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี หลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ประกาศ ณ วันที่ 6 มกราคม 2549 เปิดรับสมัครคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา 2549 ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนได้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อเข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิตตามประกาศดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา 2549 ลำดับที่ 1 ถึงลำดับที่ 48 จำนวน 48 คน และในประกาศรายชื่อดังกล่าวได้มีการประกาศรายชื่อผู้ที่ได้รับคัดเลือกสำรองลำดับที่ 49 ถึงลำดับที่ 97 อีกจำนวน 49 คน โดยปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนเป็นผู้ได้รับคัดเลือกสำรอง ต่อมา ปรากฏว่า สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้เทียบผลการเรียนของผู้ที่สำเร็จการศึกษาในปีการศึกษา 2547 และปีการศึกษา 2548 มาเป็นระบบใหม่ เนื่องจากคะแนนของผู้ที่สำเร็จการศึกษาในปีการศึกษาดังกล่าวกับคะแนนของผู้ที่กำลังศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 มีการคิดคะแนนต่างกัน และสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติได้มีการแก้ไขคะแนน O-NET และ A-NET ใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงได้เทียบผลคะแนนผู้สอบคัดเลือกเข้าศึกษาในหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิตดังกล่าวแล้วจัดเรียงลำดับใหม่ และได้มีการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา 2549 ใหม่ ทำให้ผู้สอบคัดเลือกได้เข้าศึกษาในหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิตตามประกาศฉบับใหม่เพิ่มขึ้นจากกรอบผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตามประกาศเดิมในลำดับที่ 1 ถึงลำดับที่ 48 อีก 22 คน รวม 70 คน และทำให้ลำดับที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนต้องเปลี่ยนแปลงไปจากที่ประกาศไว้เดิม ต่อมา มีผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตามประกาศใหม่สละสิทธิการเข้าศึกษาในหลักสูตรดังกล่าวจำนวน 21 คน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็มีได้เรียกผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนซึ่งมีรายชื่ออยู่ในลำดับสำรองให้มารายงานตัวเพื่อเข้ารับการศึกษานในหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิตแทนที่ผู้ที่สละสิทธิแต่อย่างใด จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนรับผู้ฟ้องคดี

ทั้งสิบเอ็ดคนเข้าศึกษาในหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา 2549 ศาลปกครองสูงสุด พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิ เข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา 2549 ใหม่ดังกล่าว ย่อมมีผลเป็นการเพิกถอน ประกาศเรื่องเดียวกับฉบับเดิม และโดยที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตร บัณฑิต ปีการศึกษา 2549 ฉบับเดิม และการเพิกถอนประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาหลักสูตร แพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา 2549 ฉบับเดิมแล้วออกประกาศฉบับใหม่มีลักษณะเป็นการแจ้ง ผลการสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัย มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา 2549 ฉบับเดิม ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนเป็นผู้ได้รับคัดเลือกสำรอง เป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการ ให้ประโยชน์ในลักษณะอื่นที่มีใช้การให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ และข้อเท็จจริงได้ความว่า ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ประกาศรายชื่อ ผู้มีสิทธิเข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา 2549 ฉบับเดิม ได้มีนักเรียนและผู้ปกครองร้องเรียนขอให้มีการตรวจสอบการประมวลผลคะแนนของนักเรียนที่สำเร็จการศึกษา ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ก่อนปีการศึกษา 2548 ว่ามีการคำนวณคะแนนผิดพลาด จึงได้มีการคำนวณ คะแนนของผู้ที่สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ก่อนปีการศึกษา 2548 ใหม่ เนื่องจาก การคำนวณคะแนนของผู้ที่สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ก่อนปีการศึกษา 2548 กับผลคะแนนของผู้ที่กำลังศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 มีการคิดคะแนนต่างระบบกัน กระทรวงศึกษาธิการจึงให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเทียบคะแนนของผู้ที่สำเร็จ การศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ก่อนปีการศึกษา 2548 จากระบบเดิมเป็นระบบใหม่ ประกอบกับ สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติได้แก้ไขคะแนน O-NET และ A-NET ประกาศรายชื่อ ผู้มีสิทธิเข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา 2549 ฉบับเดิม จึงเป็นคำสั่ง ทางปกครองที่ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องในสาระสำคัญ อันเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีอำนาจตามกฎหมายในอันที่จะเพิกถอน ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา 2549 ฉบับเดิมแล้วออก ประกาศฉบับใหม่ได้ตามนัยมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยต้องเพิกถอนภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งนั้น คือ นับแต่วันที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รู้ว่ามีผลการคำนวณคะแนนของผู้ที่สำเร็จการศึกษา

ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ก่อนปีการศึกษา 2548 ผิดพลาดตามนัยมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แม้จะไม่ปรากฏอย่างชัดแจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิ เข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา 2549 ฉบับเดิมเมื่อใด แต่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกประกาศมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เรื่อง รายชื่อผู้มีสิทธิ สอบสัมภาษณ์ การคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี หลักสูตรแพทยศาสตร บัณฑิต ประจำปีการศึกษา 2549 เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2549 กรณีจึงเชื่อได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา 2549 ฉบับเดิม ในวันที่ 1 พฤษภาคม 2549 และเมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา 2549 ฉบับใหม่ ซึ่งมีผลเป็นการเพิกถอนประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาหลักสูตร แพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา 2549 ฉบับเดิม เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2549 กรณีจึงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพิกถอนประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาหลักสูตร แพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา 2549 ฉบับเดิม ภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอน ประกาศดังกล่าว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 765/2555 คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องอธิการบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ กับพวกรวม 3 คน เป็นผู้ถูกฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีได้รับทุนการศึกษาระดับปริญญาเอก สาขา การศึกษา (PH.D. Education) ที่ Adamson University ประเทศ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ต่อมา สำนักงาน ก.พ. มีหนังสือลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2542 แจ้งว่า Adamson University เป็นสถานศึกษาของเอกชนที่ได้รับการรับรองจากกระทรวงศึกษาธิการ ของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ผู้มีคุณวุฒิจากสถานศึกษาดังกล่าว ก.พ. รับรองให้บรรจุ เข้ารับราชการได้ ข้าราชการที่จะศึกษาเพิ่มเติมจากสถานศึกษาประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ก.พ. มีมติให้ศึกษาได้ในสถานศึกษาจำนวน 8 แห่งเท่านั้น โดยไม่มีชื่อสถานศึกษา Adamson University รวมอยู่ด้วย หากข้าราชการได้รับคุณวุฒิเพิ่มขึ้นจากสถาบันอื่นๆ นอกเหนือจากสถานศึกษา 8 แห่งแล้ว ถือเป็นคุณวุฒิที่ได้รับโดยฝ่าฝืนระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งของทางราชการ ก.พ. ไม่พิจารณาคุณวุฒิให้ เมื่อผู้ฟ้องคดีสำเร็จการศึกษาจึงกลับเข้ารับราชการ และได้ปฏิบัติราชการ ชดใช้ทุนการศึกษาตามสัญญาทุนการศึกษาจนครบถ้วน ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการการ อุดมศึกษามีหนังสือลงวันที่ 19 มิถุนายน 2549 แจ้งว่า การพิจารณาให้ทุนผู้ฟ้องคดีไม่เป็นไป ตามระเบียบของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ ที่กำหนดให้สถาบันที่ไปศึกษาต้องเป็นสถาบัน ที่ ก.พ. รับรอง แต่สถานศึกษาที่ผู้ฟ้องคดีศึกษามีได้เป็นสถานศึกษาที่ ก.พ. มีมติให้ข้าราชการ เข้าศึกษาได้ เพียงแต่รับรองวุฒิการศึกษาของผู้จบการศึกษาให้เข้ารับราชการได้เท่านั้น ต่อมา

คณะกรรมการพิจารณาให้ทุนการศึกษาและอบรมมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์มีมติเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2550 ให้เพิกถอนผลการพิจารณาให้ทุนพัฒนาข้าราชการรายผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงออกประกาศลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2550 เพิกถอนผลการพิจารณาทุนที่ให้ทุนการศึกษา แก่ผู้ฟ้องคดี จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีหนังสือลงวันที่ 19 มีนาคม 2550 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และให้คืนเงินทุนการศึกษา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเพิกถอนผลการพิจารณาทุนการศึกษาและหนังสือ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินทุนการศึกษาไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2550 ที่เพิกถอนผลการพิจารณาทุนที่ให้ทุนการศึกษา แก่ผู้ฟ้องคดีและหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินทุนการศึกษา ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีหนังสือลงวันที่ 19 มิถุนายน 2549 แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีความเห็นและข้อเสนอแนะว่ากรณีอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดี รับทุนการศึกษาไม่เป็นไปตามระเบียบของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ แม้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภาจะมีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการ การอุดมศึกษาได้มีหนังสือแจ้งเรื่องดังกล่าวแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อให้ดำเนินการก็ตาม แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องดำเนินการโดยทันที อีกทั้ง ไม่ปรากฏข้อกฎหมายใดบัญญัติ อำนาจในการเพิกถอนผลการพิจารณาทุนพัฒนาข้าราชการว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร การดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงต้องมีกระบวนการและขั้นตอนเช่นเดียวกับการ พิจารณาอนุมัติการให้ทุนพัฒนาข้าราชการ โดยคณะกรรมการพิจารณาให้ทุนการศึกษาและ อบรมมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์จะต้องมีมติเพิกถอนการให้ทุนของผู้ฟ้องคดีเสียก่อน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงจะมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนการให้ทุนแก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อคณะกรรมการพิจารณา ให้ทุนการศึกษาและอบรมมหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์มีมติเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2550 ให้เพิกถอนประกาศผลการพิจารณาทุนของผู้ฟ้องคดี จึงถือว่าวันที่รู้หรือควรรู้เหตุที่จะให้เพิกถอน คำสั่งทางปกครอง คือ วันที่คณะกรรมการพิจารณาให้ทุนการศึกษาและอบรมมหาวิทยาลัยราชภัฏ นครสวรรค์มีมติดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกประกาศเพิกถอนการให้ทุนการศึกษาเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2550 และการให้ทุนการศึกษาเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุ ที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งอนุญาต

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 391/2553 โดยผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายกเทศมนตรีนครนนทบุรี กับพวกรวม 3 คน เป็นผู้ถูกฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดียื่นขอ

อนุญาตก่อสร้างอาคารโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้แจ้งอนุญาตในวันที่ 23 มีนาคม 2548 ต่อมา วันที่ 17 พฤษภาคม 2548 ผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียมและได้รับใบอนุญาตก่อสร้างลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2548 แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2548 เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารข้างต้น โดยให้เหตุผลว่าเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2548 ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. 2548 ให้บริเวณที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตก่อสร้างดังกล่าวเป็นประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ห้ามตั้งโรงงานผลิตคอนกรีตผสมเสร็จ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารโรงงานทำผลิตภัณฑ์คอนกรีตผสมเสร็จต่อเทศบาลนครนนทบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2548 เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ลงรับคำขอในวันที่ 23 มีนาคม 2548 และในวันดังกล่าว รองนายกเทศมนตรีซึ่งปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีนครนนทบุรี ในขณะนั้นได้อนุญาตให้ออกใบอนุญาตก่อสร้างได้ อันเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 2 โดยได้อนุญาตเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 ก่อนมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมฯ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและให้มาชำระค่าธรรมเนียมพร้อมรับใบอนุญาต ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตั้งแต่วันที่ 23 มีนาคม 2548 เมื่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ตรวจสอบแบบพร้อมทั้งมีคำสั่งอนุญาตและได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีมาชำระค่าธรรมเนียมและรับใบอนุญาต ถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการขออนุญาตก่อสร้างตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จฉบับลงวันที่ 21 มีนาคม 2548 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลงรับคำขอของผู้ฟ้องคดีพร้อมทั้งตรวจสอบเอกสารแล้วให้ผู้ฟ้องคดีส่งเอกสารเพิ่มเติม ผู้ฟ้องคดีได้ส่งเอกสารเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 ในวันดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้พิจารณาคำขออนุญาตรวมทั้งได้ตรวจสอบเรื่องผังเมือง และรองนายกเทศมนตรีนครนนทบุรี ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีนครนนทบุรี ได้ลงนามอนุญาตในคำขออนุญาตก่อสร้าง ต่อมา ได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. 2548 ที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ไว้ ณ วันที่ 4 มกราคม 2548 โดยได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2548 ซึ่งกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้บริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตก่อสร้างอยู่ในเขตห้ามก่อสร้างโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จ ผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียมตรวจแบบและได้รับใบอนุญาตก่อสร้างลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2548 ต่อมา จังหวัดนนทบุรีได้มีหนังสือลงวันที่ 28

ตุลาคม 2548 แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ว่าโรงงานของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในเขตห้ามก่อสร้างโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. 2548 และโรงงานแห่งนี้ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างหลังกฎหมายกระทรวงประกาศใช้แล้ว ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ลงรับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2548 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงได้ออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2548 ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2548 ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การนับระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมเริ่มนับเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ทราบเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตลอดจนข้อเท็จจริงทั้งปวงเพื่อเป็นเครื่องประกอบการตัดสินใจใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2548 ให้ผู้ฟ้องคดี ต่อมา ชาวหมู่บ้านนครสังขนิเวศน์ได้ร้องเรียนต่อจังหวัดนนทบุรีตามหนังสือลงวันที่ 26 กันยายน 2548 ว่าได้รับความเดือดร้อนจากการก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดี จังหวัดนนทบุรีได้มีการแจ้งทางวาจาแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงได้ตรวจสอบใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดี โดยมีหนังสือลงวันที่ 11 ตุลาคม 2548 หรือแนวทางการปฏิบัติบังคับใช้ใบอนุญาตกรมโยธาธิการและผังเมือง และต่อมาจังหวัดนนทบุรีได้มีหนังสือลงวันที่ 28 ตุลาคม 2548 แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่าโรงงานของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ห้ามก่อสร้างโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. 2548 และผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตภายหลังจากที่กฎหมายฉบับดังกล่าวประกาศใช้แล้ว จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ลงรับหนังสือฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2548 จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีและข้อเท็จจริงที่เพียงพอเพื่อประกอบในการตัดสินใจใช้ดุลพินิจเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วในวันที่ 31 ตุลาคม 2548 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2548 จึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 271/2556 คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องหัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 6 สาขาสมุทรปราการ กับพวกรวม 2 คน เป็นผู้ถูกฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตจากกองตรวจเรือให้ใช้เรือในลำน้ำประเภทใช้ในกิจการพิเศษเป็นสำนักงานลอยน้ำ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีปักเสาผูกเรือตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ต่อมา กองทะเบียนเรือเห็นว่าสิ่งก่อสร้างดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นเรือจึงไม่

สามารถจดทะเบียนและขอรับใบอนุญาตใช้เรือได้ อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี จึงหารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือเรื่องเสร็จที่ 354/2544 ถึงอธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ว่า สิ่งก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่เรือแต่เป็นแพและมีสิ่งล่องล้าลำนํ้า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงออกคำสั่งลงวันที่ 9 สิงหาคม 2550 ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนแพและเพิกถอนใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่องล้าลำนํ้า ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนแพและเพิกถอนใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่องล้าลำนํ้า ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าสิ่งก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่เรือ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีหนังสือลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2544 แจ้งผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ควรได้รู้ว่าการอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างสิ่งล่องล้าลำนํ้าไม่ชอบด้วยกฎหมายและรู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตั้งแต่วันนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงชอบที่จะเพิกถอนใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่องล้าลำนํ้า นับแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งลงวันที่ 9 สิงหาคม 2550 ให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างสิ่งล่องล้าลำนํ้าจึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการให้ประโยชน์เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 49 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว

3.3.5.3 กรณีการร้องขอค่าทดแทนจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

การร้องขอค่าทดแทนจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การร้องขอค่าทดแทนจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยวินิจฉัยว่า มาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 51 อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา 51 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ทราบถึง

การเพิกถอนนั้น จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องการร้องขอค่าทดแทนอันเนื่องมาจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนี้จะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการและกำหนดระยะเวลาตามบทกฎหมายดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ตามนัยมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ปรากฏรายละเอียดดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 391/2553 คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องนายกเทศมนตรี นครนนทบุรี กับพวกรวม 3 คน เป็นผู้ถูกฟ้องคดี กรณีผู้ฟ้องคดียื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้แจ้งอนุญาตในวันที่ 23 มีนาคม 2548 ต่อมา วันที่ 17 พฤษภาคม 2548 ผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียมและได้รับใบอนุญาตก่อสร้างลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2548 แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2548 เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารข้างต้น โดยให้เหตุผลว่าเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2548 ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. 2548 ให้บริเวณที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตก่อสร้างดังกล่าวเป็นประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ห้ามตั้งโรงงานผลิตคอนกรีตผสมเสร็จ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารโรงงานทำผลิตภัณฑ์คอนกรีตผสมเสร็จต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (เทศบาลนครนนทบุรี) เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2548 เจ้าหน้าที่ของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ลงรับคำขอในวันที่ 23 มีนาคม 2548 และในวันดังกล่าว รองนายกเทศมนตรี ซึ่งปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีนครนนทบุรี ในขณะนั้นได้อนุญาตให้ออกใบอนุญาตก่อสร้างได้ อันเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 2 โดยได้อนุญาตเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 ก่อนมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมฯ เจ้าหน้าที่ของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและให้มาชำระค่าธรรมเนียมพร้อมรับใบอนุญาต ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตั้งแต่วันที่ 23 มีนาคม 2548 เมื่อเจ้าหน้าที่ของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ตรวจสอบแบบพร้อมทั้งมีคำสั่งอนุญาตและได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีมาชำระค่าธรรมเนียมและรับใบอนุญาต ถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการขออนุญาตก่อสร้างตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้ว เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2548 เพิกถอนใบอนุญาต

ก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดี ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่ง ตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อย่างไร ก็ตาม มาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 51 อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับ ผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหาย เนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา 51 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายใน หนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมาย กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องการร้องขอค่าทดแทน อันเนื่องมาจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนี้จะ กระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการและกำหนดระยะเวลาตามบทกฎหมาย ดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือ ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ตามนัยมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิในการร้องขอ ค่าทดแทนต่อผู้ถูกฟ้องคดีก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลแต่อย่างใด จึงเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อ ศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่อยู่ในสถานะเป็นบุคคลผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในประเด็นนี้ ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลจึงไม่อาจพิจารณากำหนดค่าทดแทน ในส่วนนี้ให้ผู้ฟ้องคดีได้