

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า ในระบบกฎหมายไทยและฝรั่งเศสไม่ปรากฏบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับคำนิยามของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง แต่ในระบบกฎหมายเยอรมัน พบว่า รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1976 ซึ่งเป็นต้นแบบของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และในทางคำราวิชาการได้มีการให้ความหมายของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งซึ่งสามารถใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาวินิจฉัยว่าคำสั่งใดเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งได้

การพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองใดจะเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากมุมมองของบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญ กล่าวคือ การพิจารณาเฉพาะประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่ผู้รับคำสั่งโดยไม่พิจารณาถึงบุคคลที่สามซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าว แม้ว่าการได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองนั้นจะมีผลเป็นการก่อให้เกิดภาระแก่บุคคลที่สามก็ตาม ดังนั้น ในกรณีที่ฝ่ายปกครองต้องการจะลบล้างคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระเพื่อที่จะออกคำสั่งทางปกครองใหม่ที่สร้างภาระยิ่งกว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการลบล้างคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง¹ คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งจึงได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่มีผลในทางที่เป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่ง ซึ่งอาจแบ่งประเภทของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ออกได้เป็น 2 ประเภท คือ คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้เงินให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ และคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่มีใช้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้

(1) คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ หมายถึง คำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดในลักษณะเดียวกับเงินหรือทรัพย์สินโดยตรง เช่น คำสั่งจ่ายเงินทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือคำสั่งอนุมัติให้ได้รับทุนการศึกษา หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น

¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา. หน้า 222.

คำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน คำสั่งอนุมัติให้เบิกจ่ายค่าเดินทางไปราชการ คำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการเบิกเงินประจำตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพและเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของผู้ปฏิบัติงานด้านการสาธารณสุข เป็นต้น

(2) คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่มีใช้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ซึ่งอาจแบ่งแยกย่อยได้เป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการก่อตั้งสิทธิให้แก่ผู้รับคำสั่ง และคำสั่งทางปกครองที่เป็นการยืนยันสิทธิในทางที่เป็นคุณให้แก่ผู้รับคำสั่ง²

(2.1) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการก่อตั้งสิทธิให้แก่ผู้รับคำสั่ง คือ คำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองก่อตั้งสิทธิในทางกฎหมายให้แก่ผู้รับคำสั่ง คำสั่งทางปกครองประเภทนี้อาจเรียกว่า “ใบอนุญาต (License)” “คำสั่งอนุมัติ (Permission)” “สัมปทานบัตร (Concession)” เป็นต้น โดยลักษณะประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งได้รับ คือ สิทธิที่ผู้รับคำสั่งถูกต้องห้ามมิให้ปฏิบัติ ซึ่งจะสามารถปฏิบัติได้โดยชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อได้รับคำสั่งดังกล่าวแล้ว เช่น ก่อนได้รับใบอนุญาตขับรถยนต์ บุคคลย่อมต้องห้ามขับรถยนต์ เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วจึงสามารถขับรถยนต์ได้ เป็นต้น คำสั่งทางปกครองประเภทนี้เป็นคำสั่งที่มีผลในทางกฎหมายโดยตรง ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอีก

(2.2) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการยืนยันสิทธิในทางที่เป็นคุณให้แก่ผู้รับคำสั่ง กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่ยืนยันนิติสัมพันธ์ (Legal Relation) ในทางปกครองซึ่งเป็นที่โต้แย้งกันว่ามีอยู่หรือไม่ หรือมีอยู่ในลักษณะใดให้ได้ผลยุติเพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับสิทธิหรือสถานะของบุคคล เช่น คำสั่งยืนยันว่าบุคคลผู้ได้รับคำสั่งเป็นบุคคลสัญชาติไทย เป็นต้น³

คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งมีความสัมพันธ์กับหลักกฎหมายต่าง ๆ ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (The Principle of Legality of Administrative Acts) หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ (The Principle of Legal Certainty) และหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจของผู้รับคำสั่ง (The Principle of the Protection of Legitimate Expectation) โดยเมื่อใดก็ตามที่มีการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมตกอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเสมอ แต่เมื่อใดก็ตามที่ปรากฏเหตุให้ฝ่ายปกครองต้องลบล้างคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง การลบล้างดังกล่าวไม่ได้เพียงแต่มีความสัมพันธ์กับหลักความชอบ

² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2559). *การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา. หน้า 91.

³ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1. หน้า 114 – 115.

ด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น แต่ยังสัมพันธ์กับหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ และหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจของผู้รับคำสั่งด้วย

หากพิจารณาหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองกับหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ และหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจแล้วจะเห็นได้ว่า หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองกับหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะและหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง หลักความชอบด้วยกฎหมายเรียกร้องถึงการเคารพกฎหมาย (Law-abidingness) หากสิ่งใดที่ชอบด้วยกฎหมาย สิ่งนั้นก็ต้องดำรงต่อไปในระบบกฎหมาย หากสิ่งใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย สิ่งนั้นก็ต้องถูกลบล้างออกไปจากระบบกฎหมาย ในขณะที่ความมั่นคงแห่งนิติฐานะเรียกร้องให้รัฐต้องคุ้มครองปัจเจกชนที่เชื่อมั่นอย่างสุจริตในการดำรงอยู่ของการตัดสินใจใด ๆ ของรัฐ รัฐต้องให้หลักประกันว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายมีความแน่นอน ชัดเจน และมีเสถียรภาพ ดังนั้น ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะและหลักความเชื่อถือไว้วางใจจึงขัดแย้งกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย เช่น ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่คำสั่งดังกล่าวมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง หากผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นเชื่อถือไว้วางใจโดยสุจริตว่าคำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายและจะคงอยู่ต่อไปในระบบกฎหมาย ย่อมมีข้อพิจารณาว่าฝ่ายปกครองจะเพิกถอนคำสั่งนั้นได้หรือไม่ หากฝ่ายปกครองยึดมั่นในหลักความชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายปกครองต้องเพิกถอนคำสั่ง แต่ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่สุจริตและได้รับประโยชน์จากคำสั่งนั้นย่อมคัดค้านการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น แต่หากฝ่ายปกครองยึดมั่นในหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ต้องคงอยู่ต่อไปซึ่งขัดกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย เมื่อแต่ละหลักการล้วนแต่เป็นหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) ฝ่ายปกครองก็จำเป็นต้องหาดุลยภาพ (Balance) ระหว่างสามหลักการนี้ให้ได้⁴ ด้วยเหตุนี้ มาตรา 48 แห่งรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1976 กับมาตรา 51 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงมีบทบัญญัติสาระสำคัญว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ซึ่งหมายความว่า จะต้องมีการพิจารณาว่าสมควรเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งหรือไม่ และในกรณีที่สมควรจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นสมควรเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนและสมควรให้การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใด เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจในการเพิกถอนคำสั่ง

⁴ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1. หน้า 124.

ทางปกครองนั้นจะต้องชั่งน้ำหนักโดยพิจารณาว่าประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดขึ้นจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นมีมากหรือน้อยกว่าความเสียหายที่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นจะก่อให้เกิดแก่ผู้รับคำสั่งที่เชื่อถือไว้วางใจโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นเพียงใดแล้วตัดสินใจดำเนินการตามผลของการชั่งน้ำหนักประโยชน์ทั้งสองฝ่ายดังกล่าว โดยการชั่งน้ำหนักประโยชน์ทั้งสองฝ่ายเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองชอบที่จะพิจารณาจากความร้ายแรง (Seriousness) ของความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองซึ่งอาจทำให้ประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดขึ้นจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีน้ำหนักมากกว่าความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้รับคำสั่งที่เชื่อถือไว้วางใจโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองรวมทั้งชอบที่จะพิจารณาระยะเวลา (Period of Time) ตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งทางปกครองจนถึงวันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครองด้วย หากระยะเวลาตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งทางปกครองจนถึงวันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนานมาก หรือขั้นตอนของการออกคำสั่งทางปกครองมีความยุ่งยากและซับซ้อนมาก อาจทำให้ความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้รับคำสั่งที่เชื่อถือไว้วางใจโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองมีน้ำหนักมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่จะพึงเกิดจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

จากที่กล่าวแล้วข้างต้นว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องคำนึงถึงความเชื่อถือไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ดังนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งยังต้องเป็นเช่นนั้น และในกรณีนี้ผลบังคับของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองกับผลบังคับของหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองมิได้ขัดหรือแย้งกัน (Antinomy) ดังเช่นการเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เสริมกันจนทำให้การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์เป็นไปได้อย่างกล่าวว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง⁵

กล่าวโดยสรุป การพิจารณาวินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองใดจะเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากมุมมองของบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญ โดยพิจารณาเฉพาะประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่ผู้รับคำสั่ง และโดยที่หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งนั้นมีความสัมพันธ์กับหลักความชอบ

⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 2. หน้า 102.

ด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ และหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจของผู้รับคำสั่ง ซึ่งผลบังคับของหลักการทั้งสามในบางกรณีมีความสอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน แต่ในบางกรณีก็ขัดหรือแย้งกัน ดังนั้น ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทรงอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งจึงต้องพิจารณาและดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดโดยเคร่งครัด ทั้งนี้ เพื่อรักษาสมดุลของทั้งสามหลักการและเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้รับคำสั่ง

5.2 ข้อเสนอแนะ

แม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะได้กำหนดมาตรฐานในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้แล้วก็ตาม แต่การที่จะนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงย่อมเกิดปัญหาหรือข้อขัดข้อง (Objections) ในทางปฏิบัติขึ้นได้ ปัญหาดังกล่าวอาจเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังขาดความรู้ความเข้าใจและขาดประสบการณ์เกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองหรืออาจเกิดจากปัญหาความซับซ้อนของบทบัญญัติกฎหมายที่อาจทำให้เจ้าหน้าที่เข้าใจผิดและดำเนินการไปในลักษณะที่เป็น การตรงข้ามกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้⁶ ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะอันเป็นแนวทางปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังต่อไปนี้

5.2.1 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในส่วนค่านิยมของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง

โดยที่คำว่า “คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง” ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในหมวด 2 ส่วนที่ 6 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง อันเป็นบทบัญญัติหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยพิจารณาจากลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่จะเพิกถอนว่าเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งหรือไม่ เมื่อเกณฑ์การพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองใดเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งหรือไม่นั้น มีความสำคัญต่อการปรับใช้หลักเกณฑ์ของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติจึงควรมีบทบัญญัติค่านิยมของคำสั่ง

⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานนายกรัฐมนตรี. (2543). *คู่มือการใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพฯ: ศรีเมืองการพิมพ์. หน้า 2.

ทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และโดยที่คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งและในการพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองใดเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งหรือไม่ ต้องผ่านการพิจารณาแล้วว่าคำสั่งที่จะเพิกถอนนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองเสียก่อน ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรเพิ่มเติมบทบัญญัติความหมายของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งไว้ต่อจากความหมายของคำสั่งทางปกครอง โดยมีข้อความดังนี้

“คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง” หมายความว่า

(1) คำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการให้คุณแก่ผู้รับคำสั่ง ไม่ว่าจะเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่มีลักษณะเดียวกับการให้เงินหรือให้ทรัพย์สิน หรือที่มีผลเป็นการก่อตั้งสิทธิการยื่นยันสิทธิ เช่น การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ที่มีผลเป็นคุณแก่ผู้อุทธรณ์ การรับรองสิทธิ การรับจดทะเบียน และรวมถึงการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ผลร้ายแก่ผู้รับคำสั่งโดยมิได้ออกคำสั่งทางปกครองใหม่ที่ให้ผลร้ายแก่ผู้รับคำสั่งยิ่งกว่า

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

5.2.2 ปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ในหมวด 2 ส่วนที่ 6 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

โดยที่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้มีการกำหนดคกฏเกณฑ์ไว้เป็นการเฉพาะ ในหมวด 2 ส่วนที่ 6 มาตรา 49 ถึงมาตรา 53 ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้วอาจกล่าวได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความสลับซับซ้อนและยุ่งยากที่สุดในบรรดาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากแม้บทบัญญัติดังกล่าวจะมีการแบ่งแยกหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้ตามประเภทของคำสั่งทางปกครองอันได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย กับคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งและคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งก็ตาม แต่ก็มิได้เขียนแยกหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอย่างเป็นสัดส่วนชัดเจน จึงสร้างความสับสนให้แก่ผู้อ่านและยากแก่การทำความเข้าใจ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในส่วนของ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยแยกหลักเกณฑ์การเพิกถอนตามลักษณะของคำสั่งทางปกครองออกเป็นรายมาตราให้ชัดเจน และเป็นไปตามลำดับขั้นตอนกระบวนการของการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ปฏิบัติ รวมทั้งประชาชนโดยทั่วไปสามารถเข้าใจบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนของ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้อย่างถูกต้อง

นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบถึงสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้สิทธิแก่ผู้รับคำสั่งสามารถร้องขอค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองไปพร้อมกับการแจ้งการเพิกถอนคำสั่งด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1065/2559 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 391/2553 ให้ถือว่าการร้องขอค่าทดแทนความเสียหายเป็นหน้าที่ของผู้ได้รับความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งที่จะต้องยื่นคำร้องขอค่าทดแทนความเสียหายภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น และหากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นร้องขอค่าทดแทนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ย่อมหมดสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายในกรณีนี้ และไม่ถือเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเรียกค่าทดแทนดังกล่าวได้ด้วย⁷ ดังนั้น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้รับคำสั่งที่ได้รับความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งได้ทราบถึงสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนความเสียหายและหน้าที่ของตนเองที่จะต้องร้องขอค่าทดแทนดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ดังกล่าวให้ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนทราบด้วย

ผู้วิจัยเห็นควรปรับปรุงแก้ไขหมวด 2 ส่วนที่ 6 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยแบ่งแยกหลักเกณฑ์การเพิกถอนตามประเภทของคำสั่งทางปกครองและระบุหลักเกณฑ์ให้มีความชัดเจน ไม่สลับซับซ้อน รวมทั้งเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Revoke an Administrative Act)

บทบัญญัติเดิม คือ มาตรา 49 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่”

แก้ไขเป็น มาตรา 49 เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 50 มาตรา 50/1 มาตรา 50/2 มาตรา 51 มาตรา 52 มาตรา 52/1 มาตรา 52/2 และมาตรา 53 ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

⁷ โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 4 หัวข้อ 4.3.1.2 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการลบล้างคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งซึ่งมิใช่เป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้

(1.1) หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง (Revoke an Unlawful Beneficial Administrative Act)

บทบัญญัติเดิม คือ มาตรา 49 วรรคสอง บัญญัติว่า “การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย” และมาตรา 50 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 51 และมาตรา 52”

แก้ไขเป็น มาตรา 50 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามวรรคหนึ่งต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(1.1.1) หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่เป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้

บทบัญญัติเดิม คือ มาตรา 51 บัญญัติว่า “การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้ว โดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(1) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(2) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(3) ผู้ยื่นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไปให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้ยื่นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้ยื่นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้ยื่นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน”

แก้ไขเป็น มาตรา 50/1 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่เป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้ยื่นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

- (1) ผู้ยื่นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย
- (2) ผู้ยื่นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ
- (3) ผู้ยื่นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับ

คำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไปให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้ยื่นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้ยื่นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้ยื่นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

(1.1.2) หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่มีใช้การให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้

บทบัญญัติเดิม คือ มาตรา 52 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 51 อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา 51 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับ โดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น

ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรานี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน”

แก้ไขเป็น มาตรา 50/2 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่มีใช้การให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ โดยให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้ว โดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(1) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(2) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(3) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น และค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรานี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองต้องแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบถึงสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายตามวรรคสามไปพร้อมกับการแจ้งการเพิกถอนคำสั่งด้วย

(1.2) หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง (Revoke an Unlawful Non-beneficial Administrative Act)

บทบัญญัติเดิม คือ มาตรา 50 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้”

แก้ไขเป็น มาตรา 51 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้

(2) หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง (Revoke a Lawful Beneficial Administrative Act)

(2.1) หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง

บทบัญญัติเดิม คือ มาตรา 49 วรรคสอง บัญญัติว่า “การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย”

แก้ไขเป็น มาตรา 52 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(2.1.1) หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งที่เป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้

บทบัญญัติเดิม คือ มาตรา 53 วรรคสี่ บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

(2) ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง”

และมาตรา 53 วรรคห้า บัญญัติว่า “ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 51 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

แก้ไขเป็น มาตรา 52/1 คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่เป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

(2) ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(2.1.2) หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่มีค่าการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้

บทบัญญัติเดิม คือ มาตรา 53 วรรคสอง บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

(1) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

(2) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

(3) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(4) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้

เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(5) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชน อันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว”

และมาตรา 53 วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เพราะเหตุตามวรรคสอง (3) (4) และ (5) ผู้ได้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหาย อันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำมาตรา 52 มาใช้ บังคับโดยอนุโลม”

แก้ไขเป็น มาตรา 52/2 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ขอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นกรณีสั่งการให้ประโยชน์ที่มีไม่การให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึง ขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

(1) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

(2) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

(3) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริง และพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(4) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้ เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(5) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชน อันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

การเพิกถอนคำสั่งเพราะเหตุตามวรรคหนึ่ง (3) (4) และ (5) ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะ ประกอบกัน

ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุตามวรรคหนึ่ง (3) (4) และ (5) ผู้ได้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่

ของคำสั่งทางปกครองได้ แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้นและค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรานี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองต้องแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบถึงสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายตามวรรคสามไปพร้อมกับการแจ้งการเพิกถอนคำสั่งด้วย

(2.2) หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง (Revoke a Lawful Non-beneficial Administrative Act)

บทบัญญัติเดิม คือ มาตรา 53 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย”

แก้ไขเป็น มาตรา 53 คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย

อนึ่ง ผู้วิจัยเชื่อเป็นอย่างยิ่งว่าหากได้มีการเพิ่มเติมและแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นจะช่วยลดความซับซ้อนและไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งในระบบกฎหมายไทยได้เป็นอย่างดีและจะทำให้การศึกษาทำความเข้าใจบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไม่เกิดความสับสน ซึ่งจะทำให้การปรับใช้หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม ส่งเสริมให้เกิดหลักประกันความเป็นธรรมและเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี (The Guarantee of Justice and the Standard of Administrative Procedure) ขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง นอกจากนี้ การเพิ่มเติมและปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายตามข้อเสนอแนะของผู้วิจัยยังเป็นการทำให้ระบบกฎหมายไทยมีการพัฒนาในเรื่องคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งที่เป็นรูปธรรมชัดเจนอีกด้วย