

## บทที่ 4

# การคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ที่มีต่อคำสั่งทางปกครองในประเทศไทย

ในประเทศไทยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ยังไม่มีแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครองที่ชัดเจน ทั้งนี้เพราะแต่เดิมนั้นประเทศไทยไม่มีการแบ่งประเภทกฎหมายว่ากฎหมายใดเป็นกฎหมายปกครองเลย จนกระทั่งภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครองเริ่มชัดเจน เนื่องจากเริ่มมีการแบ่งประเภทกฎหมายออกชัดเจนว่ากฎหมายใดเป็นกฎหมายปกครองและกฎหมายเอกชน ดังจะเห็นได้จากคำอธิบายกฎหมายของพระยานิติไพศาลย์ ผู้สอนวิชากฎหมาย ณ โรงเรียนกฎหมายกระทรวงยุติธรรม โดยได้แบ่งแยกกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชน และหลังจากนั้นเป็นต้นมาแนวคิดการแบ่งประเภทของกฎหมายลักษณะดังกล่าวก็ได้แพร่หลายไม่ว่าจะเป็น ดร.คูปลาดร์ หรือ ดร.เอกูต์ ซึ่งเป็นชาวต่างประเทศที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ต่างก็ได้แบ่งแยกกฎหมายไว้เป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนด้วยเช่นกัน<sup>1</sup>

แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนได้พัฒนาไปอย่างมากจนกระทั่งในปี พ.ศ.2539 ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539<sup>2</sup> ขึ้น นับเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก จากเดิมที่ประชาชนอยู่ในฐานะวัตถุแห่งสิทธิ (Objective Rights) กลายเป็นประธานแห่งสิทธิ (Subjective Rights) หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อคำสั่งทางปกครองก็มีความชัดเจนขึ้นจากการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยเช่นกัน

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาแนวคิดของหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อคำสั่งทางปกครองในประเทศไทยในสองช่วงเวลาด้วยกัน กล่าวคือ

---

<sup>1</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2538), หน้า 133-137.

<sup>2</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 113 ตอนที่ 60 ก. วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539

(1) แนวคิดว่าด้วยการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อคำสั่งทางปกครองช่วงก่อนมีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

(2) แนวคิดว่าด้วยการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ดังจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป ดังนี้

### 1. แนวคิดว่าด้วยการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อคำสั่งทางปกครองช่วงก่อนมีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอรัฐทางปกครอง ดังนั้นกฎหมายมหาชนในประเทศไทยจึงมีมาเนิ่นนานแล้ว ดังปรากฏหลักฐานในบรรดากฎหมายฉบับต่างๆ ในอดีตเช่นในสมัยอยุธยา กฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนเหล่านี้ได้กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายลักษณะต่างๆ เพียงแต่ยังไม่มีการแบ่งประเภทเท่านั้นว่ากฎหมายใดเป็นกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชนเท่านั้น

การแบ่งประเภทของกฎหมายในประเทศไทยออกเป็นกฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชนได้เริ่มมีขึ้นในช่วงสมัยรัชกาลที่ 6 โดยพระยานิติไพศาลย์ ผู้สอนวิชากฎหมาย ณ โรงเรียนกฎหมายกระทรวงยุติธรรม เมื่อปี พ.ศ. 2466 ได้อธิบายคำสอนตาม ดร.เออูต์ ว่า “การแบ่งกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องในสิทธิเอกชน และที่เกี่ยวข้องในสิทธิมหาชนนี้ มีมาตั้งแต่สมัยโรมัน โดยจัดแบ่งออกเป็น Jus Privatun(Private Law) และ Jus Publicum (Public Law) “ โดย ดร.เออูต์ ได้อธิบายว่า “ การแบ่งแยกซึ่งตามธรรมดาที่มีผู้ใช้กันมากก็คือ แบ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเอกชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมหาชน การแบ่งแยกวิธีนี้มาจากกฎหมายโรมัน” ต่อมาในช่วงต้นรัชกาลที่ 7 ดร.แอลดูปลาตร์ นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ที่เข้ามาสอนในประเทศไทย ได้ให้คำอธิบายกฎหมายปกครองว่า “กฎหมายปกครองซึ่งเป็นสาขาวิชาอันสำคัญแยกมาจากกฎหมายมหาชนนั้นต่างกับกฎหมายเอกชน และการจัดแบ่งเช่นนั้น ซึ่งยังใช้อยู่ในสมัยปัจจุบัน มีกำหนดมาแต่สมัยโบราณด้วย

เหตุที่ได้ปรากฏแล้วในกฎหมายโรมัน” จากนั้นเป็นต้นมากฎหมายมหาชนในประเทศไทยก็ได้มีการพัฒนาขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และได้จัดตั้งศาลพิเศษที่ทำหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครองโดยเฉพาะขึ้นซึ่งก็คือศาลปกครองในปัจจุบัน

แนวคิดที่ว่าด้วยการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อคำสั่งทางปกครองในประเทศไทยในช่วงระยะเวลานี้ยังไม่ปรากฏชัดเจนนัก อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาและพิจารณาจากงานวิชาการ และแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมและคำวินิจฉัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว พบว่าได้ปรากฏแนวคิดที่มีลักษณะเป็นการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อคำสั่งทางปกครองอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนี้

1.1 แนวคิดที่ว่าด้วยการคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตหรือประโยชน์ของผู้รับคำสั่งทางปกครอง กรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ก่อนมีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

แนวคิดทางวิชาการว่าด้วยการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อคำสั่งทางปกครองในยุคนั้น ปรากฏอยู่ในคำอธิบายกฎหมายของ ชุน ประเสริฐศุภมาตรา โดยได้อธิบายหลักการดังกล่าวสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกับแนวความคิดว่าด้วยการยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสและเยอรมันไว้ ดังต่อไปนี้

## หมวด 5

### การกระทำในทางปกครองสิ้นสุดไปอย่างไร

...๑๓๑...

#### ข. การยกเลิกการกระทำทางปกครอง

การยกเลิกซึ่งมีผลทำให้การกระทำในทางปกครองถึงซึ่งความระงับไปนั้น อาจจะเนื่องมาจากข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่ประกอบอยู่ในการกระทำนั้น ในที่นี้จะได้

อธิบายถึงสิทธิแห่งการยกเลิกว่ามีอยู่อย่างไร มีขอบเขตอย่างไร มีผลอย่างไร รวมเป็น 3 ข้อ คือ 1. ผู้บอกยกเลิก 2. ขอบเขตในการบอกยกเลิก 3. ผลของการยกเลิก

1. ผู้ที่จะใช้สิทธิที่จะยกเลิกนั้น ได้แก่ เจ้าพนักงานผู้กระทำการนั้นเอง หรือมิฉะนั้น ก็จะได้แก่เจ้าพนักงานที่อยู่เหนือผู้ซึ่งกระทำการนั้น เจ้าพนักงานมีสิทธิบอกล้างนี้ ไม่จำเป็นจะต้องรอให้มีผู้ร้องเรียนหรือร้องทุกข์ขึ้นจนกระทั่งเกิดเป็นคดีไปสู่ศาล เช่น ก. กฎกระทรวงยกเลิกกฎกระทรวง ข. พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติ สรุปความว่าสิ่งใดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติ เวลายกเลิกก็ต้องยกเลิกโดยพระราชบัญญัติ จะยกเลิกโดยกฤษฎีกาไม่ได้ เช่นยกเลิกเทศบาลตำบล ต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกา

ถ้าหากว่าเจ้าพนักงานไม่ยกเลิกการกระทำเสียโดยลำพังตนเอง จนมีผู้ร้องเรียกหรือร้องทุกข์ขึ้นแล้ว ทางฝ่ายปกครองก็จำเป็นต้องทำการสืบสวน ได้สวนเป็นรูปคดีขึ้น เพราะเหตุว่าบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียอยู่ในการกระทำนั้น ย่อมมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ ได้แย้งจนถึงที่สุด

พึงสังเกตว่า เรื่องยกเลิกการกระทำในทางปกครองซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้นต่างกับเรื่องยกเลิกการกระทำในทางปกครอง ซึ่งไม่เหมาะสมกับกาลเทศะหรือเหตุผล คือ

ก. การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ฝ่ายปกครองมีหน้าที่อย่างมากที่จะต้องบอกยกเลิก เพื่อให้การปฏิบัติชอบด้วยกฎหมาย

ข. การกระทำที่ไม่เหมาะสมกับเหตุการณ์หรือเหตุผลนั้นมีอยู่ต่างกกันตามความเห็นของบุคคลซึ่งเอาใจใส่ต่อประโยชน์ของประชาชน และแม้การกระทำที่ ชอบด้วยกฎหมายในทางปกครองจริงๆบางทีเอกชนก็เห็นว่าไม่เหมาะสมกับเหตุการณ์หรือเหตุผล

การกระทำทางปกครองย่อมหวังต่อความมั่นคงโดยปกติ (Stabilite') ถ้าหากจะเลิกล้างเสียเพราะเหตุเล็กน้อยแล้ว อาจเสียผลแห่งความเป็นปกติเสียก็ได้ ซึ่งขัดต่อคติความเห็นที่ว่า “ความเป็นปกติแห่งความสัมพันธ์ทั่วไป เป็นสิ่งสำคัญกว่า

สิ่งใด ๆ ทั้งหมด ในเรื่องประโยชน์ของประชาชน” (au point de vue de l'intérêt public, la stabilité des rapports sociaux dominent tout)

2. สิทธิในการยกเลิกนั้นย่อมมีกฎเกณฑ์ แล้วแต่ลักษณะแห่งการกระทำในทางปกครอง คือ

ก. ถ้าหากว่าเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับการตั้งหน้าที่หรือก่อภาระหรือจำกัดเสรีภาพของเอกชนแล้ว ย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่ยกเลิกได้เมื่อมีเหตุสมควร ทั้งนี้เพราะเหตุว่าถ้ายกเลิกการกระทำเช่นนั้นแล้ว ผู้ที่อยู่ได้ปกครองจะไม่เสียผลประโยชน์อย่างใดเลย แต่จะกลับไปสู่ฐานะเดิมซึ่งปราศจากหน้าที่ หรือได้พ้นจากภาระและกลับมีเสรีภาพเพิ่มขึ้นในส่วนนั้นๆ

ข. แต่ถ้าหากเกี่ยวกับการกระทำที่เกี่ยวกับการซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์แก่เอกชน (โดยทำให้เขามีสิทธิหรือพ้นจากหน้าที่หรือพ้นจากภาระอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว) ถ้ายกเลิกการกระทำชนิดนี้ได้ค่อนข้างง่าย ๆ อาจจะกระทบกระเทือนผลประโยชน์ที่กล่าวนั้นได้เพราะฉะนั้น การกระทำในทางปกครองชนิดนี้ ก่อนที่จะถูกยกเลิก จำจะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ของมหาชนและผลประโยชน์ของเอกชน ตัวอย่างเช่น คำตัดสินที่เด็ดขาดหรือคำวินิจฉัยที่ในทางปกครองถือว่าเด็ดขาดถึงขั้นที่สุดแล้วจะรื้อฟื้นพิจารณากันใหม่ไม่ได้ เป็นต้น เพราะลักษณะแห่งการเด็ดขาดนั้น ได้กำหนดลงไว้เพื่อรักษาประโยชน์แห่งประชาชนที่ต้องมีขึ้น”ยุติ”อย่างยุติธรรม

3. ส่วนเรื่องผลแห่งการยกเลิกนั้น อาจจะนำหลักเรื่องผลย้อนหลังตามที่มีอยู่ในทางธรรมศาสตร์มาอนุโลมใช้ได้ ในกฎหมายปกครอง คือ

ก. เพราะเหตุว่าการกระทำในทางปกครองซึ่งถูกยกเลิกแล้วก็เท่ากับว่ามีข้อบกพร่องในตัว จึงควรจะต้องถือว่าไม่มีผลมาตั้งแต่ที่แรกที่เกิดการกระทำเช่นนั้น ตัวอย่างเช่น ถ้าหากพนักงานปกครองได้เก็บภาษีอากร โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ได้มีผู้ร้องขอและต้องเลิกล้างไป ก็น่าจะนับว่าต้องมีผลย้อนหลังไปสู่ฐานะเดิม

กล่าวคือ จะต้องคืนค่าภาษีอากรนั้นให้แก่ผู้ที่ถูกบังคับให้เสียภาษีมาก่อน โดยมี ขอบนั้นด้วย

ข. แต่อย่างไรก็ดี ในเรื่องผลย้อนหลังนี้จะถือเป็นการตายตัวไม่ได้ จะต้อง เหลือขวแลถึงผลที่จะเกิดขึ้นหลังจากการยกเลิกนั้นด้วยเพราะก่อนที่จะได้ถูกยกเลิก นั้น บุคคลทุกคนจะต้องเคารพสิทธิและหน้าที่ทำการกระทำในทางปกครองได้ ก่อให้เกิดขึ้น เพราะฉะนั้น ในบางคราวจึงเป็นการพ้นวิสัยหรือไม่ยุติธรรมที่จะ บังคับให้คืนสู่ฐานะเดิมได้ ตัวอย่างเช่น ถ้าหากว่าพนักงานฝ่ายปกครองได้อนุญาต ให้บุคคลผู้หนึ่งผู้ใดประกอบการอาชีพอย่างหนึ่งอย่างใดไปแล้ว ต่อมาภายหลังได้ ยกเลิกหรือถอนคำอนุญาตนั้นเสีย เนื่องจากเหตุในการอนุญาตอย่างใดอย่างหนึ่ง กิจการของผู้ซึ่งได้รับอนุญาตไปกระทำเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นในระหว่างที่ยังไม่ถูก ถอนอนุญาตนั้น ย่อมอยู่ในลักษณะอันยากยิ่งที่จะบังคับให้คืนเข้าสู่ฐานะเดิมได้ หรืออีกอย่างหนึ่งเช่นว่า ถ้าหากมีการเพิกถอนสมาชิกสภาเทศบาลใดเทศบาลหนึ่ง แต่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำกิจการในหน้าที่ไปก่อนที่จะถอนออกจากตำแหน่งแล้ว เช่นนี้ กิจการที่กระทำไปนั้นย่อมไม่พึงเพิกถอนไปด้วยทุกกรณี<sup>3</sup>

พิเคราะห์จากข้ออธิบายกฎหมายปกครองของขุนประเสริฐสุภมาตราดังกล่าวจะ สะท้อนให้เห็นถึง แนวคิดว่าด้วยการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งที่มีต่อ คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ กล่าวคือ การยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์จะต้องคำนึงถึงความมั่นคงโดยปกติ (Stabilite) ซึ่งก็คือความ มั่นคงแห่งนิติฐานะของผู้รับคำสั่ง ดังคำกล่าวที่ว่า “ความเป็นปกติแห่งความสัมพันธ์ทั่วไปเป็นสิ่ง สำคัญกว่าสิ่งใด ๆ ทั้งหมด ในเรื่องประโยชน์ของประชาชน” (au point de vue de l'intérêt public, la stabilité des rapports sociaux dominetout) โดยเฉพาะกรณีคำสั่งทางปกครองที่จะถูกยกเลิกเพิก ถอนนั้นเป็นคำสั่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นการให้สิทธิประโยชน์ หรือให้พ้นจาก ภาระบางประการ ถ้าปล่อยให้การยกเลิกคำสั่งประเภทนี้ได้โดยง่าย ย่อมอาจจะ

<sup>3</sup> ขุนประเสริฐสุภมาตรา, กฎหมายปกครอง, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง(ม.ธ.ก.), 2481, หน้า

กระทบกระเทือนผลประโยชน์ของเอกชน อันก่อให้เกิดความไม่มั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย หรือนิติฐานะของปัจเจกชนได้ ดังนั้น กรณีที่ฝ่ายปกครองจะยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์จะต้องคำนึงถึงความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งที่มีต่อคำสั่งทางปกครองนั้นๆ โดยพิจารณาผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ของเอกชนประกอบกัน ซึ่งหากกระทบผลประโยชน์ของเอกชนเกินสมควรแล้วไซ้ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมเป็นที่สุดที่ไม่สามารถเพิกถอนได้ ทั้งนี้ เพื่อรักษาประโยชน์แห่งประชาชนที่ต้องมีชั้น"ยุติ" อย่างยุติธรรมนั่นเอง อนึ่ง ผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองก็เช่นเดียวกัน ในกรณีที่ฝ่ายปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะย้อนหลังไปได้เพียงใดนั้นต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของปัจเจกชนผู้รับคำสั่งด้วย ซึ่งหากกรณีอยู่ในลักษณะอันยากยิ่งที่จะบังคับให้คืนเข้าสู่ฐานะเดิมได้การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงไม่อาจกำหนดให้มีผลย้อนหลังได้

ในประเด็นของการพิจารณาซึ่งนำหลักผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ของเอกชนเพื่อวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ปรากฏบทบัญญัติกฎหมายขณะนั้น เช่น บทบัญญัติมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้ โดยกำหนดว่าเมื่อปรากฏได้มีการออกใบอนุญาตโดยคลาดเคลื่อนหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญให้เจ้าพนักงานมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ แต่ถ้การปฏิบัติการให้เป็นไปตามใบอนุญาตดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรของชาติหรือทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษหรือเป็นอันตรายแก่ทรัพย์สินหรือสุขภาพของประชาชน หรือทำให้แผ่นดินทรุด ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนั้นได้ พิจารณาเห็นว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดให้อธิบดีจะมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ก็ต่อเมื่อได้พิจารณาซึ่งสมควรแห่งประโยชน์ระหว่างคงไว้ซึ่งสิทธิประโยชน์ของผู้รับคำสั่ง(คุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง) หรือประโยชน์ที่ได้รับจากเพิกถอนคำสั่งคือ เพื่อป้องกันรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม(ป้องกันความเสียหายแก่ทรัพยากรของชาติหรือการทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษหรือการก่อให้เกิดอันตรายแก่ทรัพย์สินหรือสุขภาพของประชาชน หรือทำให้แผ่นดินทรุด) หากประโยชน์ที่ได้รับจากการเพิกถอนคำสั่งมีมากกว่าประโยชน์ของเอกชน อธิบดีในฐานะฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวแสดงให้เห็นแนวคิดในการ

คุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่ง โดยมีได้ยึดถือแต่เพียงหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองแต่เพียงอย่างเดียว

จากการศึกษาแนวทางคำวินิจฉัยของหน่วยงานฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ช่วงก่อนมีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้ ดังนี้

**(ก) คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ย่อม**

**ก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ขึ้นแก่ผู้รับคำสั่ง การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการกระทบต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้รับคำสั่ง จึงต้องดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างเคร่งครัด**

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ย่อมเป็นการกระทบต่อสิทธิที่ปัจเจกชนผู้รับคำสั่งได้รับ หรือสิทธิที่ได้รับไปแล้วของปัจเจกชน (droits acquis) อันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม และปัจเจกชนจะต้องแบกรับภาระความเสียหายเกินความจำเป็นได้ จึงเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในลักษณะดังกล่าวจะต้องมีบทบัญญัติกฎหมายที่ตราขึ้น โดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือกฎหมายของฝ่ายบริหารให้อำนาจโดยชัดแจ้ง ซึ่งจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ปรากฏคำวินิจฉัยจำนวนมากที่สนับสนุนรับรองแนวคิดหลักกฎหมายดังกล่าว ดังยกตัวอย่างได้ต่อไปนี้

ความเห็นคณะกรรมการร่างกฎหมาย เรื่องเสร็จที่ 6/2536 เรื่องการเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนเอกชน ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า นายนพรัตน์ นนทนาคร ได้ร้องขอให้จังหวัดเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนเทคโนโลยีปทุมธานี เนื่องจากเดิมที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนมีชื่อนางสมัยหรือชนากานต์ นนทนาคร เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แต่เพียงผู้เดียว ต่อมาศาลจังหวัดปทุมธานี ได้สั่งให้นายนพรัตน์ นนทนาคร(สามีนางชนากานต์ นนทนาคร) ร่วมมีกรรมสิทธิ์ครั้งหนึ่งในที่ดินดังกล่าว โดยต่อมานายนพรัตน์ นนทนาคร ได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานีแสดงเจตนาไม่ยินยอมให้นางสมัยหรือชนากานต์ นนทนาคร ใช้ทรัพย์สินซึ่งรวมถึงที่ดินที่



ใช้จัดตั้งโรงเรียนเทคโนโลยีปทุมธานีอันเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกัน และได้แย้งว่านางสมัยหรือชนากานต์ นนทนาคร ขาดคุณสมบัติการเป็นผู้รับใบอนุญาตตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2529) ข้อ 6(2) และขอให้จังหวัดเพิกถอนใบอนุญาตและเข้าควบคุมกิจการ โรงเรียนเป็นการชั่วคราว

คำวินิจฉัย คณะกรรมการร่างกฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่นายพรรัตน์ นนทนาคร อ้างว่าตนในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมไม่ยินยอมให้นางสมัย หรือชนากานต์ นนทนาคร ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวอีกต่อไป ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ผู้อนุญาตไม่ออกใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนให้ตามข้อ 6(2) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 2(พ.ศ.2529)<sup>4</sup> ไม่ใช่เหตุที่ผู้อนุญาตจะสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนตามมาตรา 85(3)<sup>4</sup> แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ.2497 ซึ่งบัญญัติว่า หากผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และทำให้เกิดผลเสียหาย ผู้อนุญาต มีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ เพราะไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ การที่ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนใบอนุญาตได้จะต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 เท่านั้น ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดว่าผู้รับใบอนุญาตจะต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์แต่เพียงผู้เดียวตลอดไป การมีกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดินไม่อาจถือเป็นเหตุที่จะเพิกถอนใบอนุญาตได้ ทางจังหวัดจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการให้แก้ไขในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในเรื่องที่คดีนี้แต่อย่างใด

บทวิเคราะห์ จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าววิเคราะห์ได้ว่า คำสั่งอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ เนื่องจากเป็นการให้ออกใบอนุญาตแก่เอกชนในการประกอบกิจการ โรงเรียน บัณฑิตชนผู้รับใบอนุญาตจึงมีความเชื่อถือและความ

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2497 มาตรา 85 บัญญัติว่า “ มาตรา 85 ให้ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนตามมาตรา 18 ได้เมื่อปรากฏว่า

- (1) ผู้รับใบอนุญาตขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 19
- (2) ผู้รับใบอนุญาตขาดทุนทรัพย์ที่จะดำเนินการของโรงเรียนได้
- (3) ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และทำให้เกิดผลเสียหาย หรือ
- (4) ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้อนุญาตหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัตินี้ และเกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรง

ไว้วางใจในความคงอยู่ของการรับอนุญาต การที่ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนการอนุญาตประกอบกิจการ โรงเรียนย่อมเป็นการทำลายความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งดังกล่าว และเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิประโยชน์ของปัจเจกชนผู้สุจริต ดังนั้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองจึงถูกปรับใช้เพื่อสนับสนุนความมั่นคงแห่งนิติฐานะของปัจเจกชน หากฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และการตีความกฎหมายดังกล่าวอันมีลักษณะเป็นการจำกัดหรือกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของปัจเจกชนนั้น จะต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัดและเท่าที่จำเป็น ในกรณีนี้การเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงเรียนนั้นสามารถกระทำได้แต่โดยกฎหมายกำหนดไว้ คือมาตรา 85(3)<sup>5</sup> แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ.2497 เท่านั้น การที่นายนพรัตน์ นนทนาคร อ้างว่าตนในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมไม่ยินยอมให้นางสมัชหรือชนากานต์ นนทนาคร ใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของโรงเรียนนั้น ไม่เป็นเหตุที่ฝ่ายปกครองจะใช้ยกเลิกเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงเรียนได้ เนื่องจากการจะนำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกคำสั่งทางปกครองมาพิจารณาเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์หาอาจทำได้ไม่

ความเห็นคณะกรรมการร่างกฎหมาย เรื่องเสรีที่ 153/2525 เรื่องหารือข้อกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติแระ พ.ศ.2510 (ปัญหาการเพิกถอนประทานบัตรในที่ดิน 5 แปลง ซึ่งเป็นเขตหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการทหาร) ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประทานบัตรให้เอกชนในพื้นที่ที่เป็นเขตหวงห้ามของทางราชการ โดยกองทัพบกได้อนุญาตแล้ว

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2497 มาตรา 85 บัญญัติว่า “ มาตรา 85 ให้ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนตามมาตรา 18 ได้เมื่อปรากฏว่า

- (5) ผู้รับใบอนุญาตขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 19
- (6) ผู้รับใบอนุญาตขาดทุนทรัพย์ที่จะดำเนินกิจการของโรงเรียนได้
- (7) ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และทำให้เกิดผลเสียหาย หรือ
- (8) ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้อนุญาตหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัตินี้ และเกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรง

ต่อมากองทัพบกมีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ที่ออกประทานบัตรไปแล้ว เพื่อประโยชน์แก่การอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นของรัฐ

คำวินิจฉัย คณะกรรมการร่างกฎหมายมีความเห็นว่า ตามมาตรา 9 ตรี แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้เนื้อที่ในเขตอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตรใดเพื่อประโยชน์แก่การอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นของรัฐ ให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเรียกอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรนั้น มาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตรได้ ฯลฯ ” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นว่ามาตรา 9 ตรี บัญญัติให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเรียกประทานบัตรมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตประทานบัตร ได้ก็เฉพาะเนื้อที่บางส่วนในเขตประทานบัตรเท่านั้น โดยลดจำนวนเนื้อที่ดังกล่าวให้น้อยลงแต่ก็ต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้อุณหภูมิที่ดังกล่าวเพื่อประโยชน์แก่การอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นของรัฐตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในมาตรา 9 ตรี เท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตประทานบัตรให้หมดไปทั้งแปลงหากกระทำไม่ได้ เพราะการกระทำเช่นนั้นเท่ากับเป็นการเพิกถอนประทานบัตร ซึ่งการเพิกถอนประทานบัตรจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการระบุไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมาย เช่น ตามมาตรา 85 มาตรา 86 หรือมาตรา 138 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เท่านั้น

บทวิเคราะห์ จากคำวินิจฉัยดังกล่าววิเคราะห์ได้ว่า เนื่องจากประทานบัตรมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง การที่กระทรวงอุตสาหกรรมจะเพิกถอนประทานบัตรที่ออกให้แก่เอกชน ย่อมเป็นการกระทำที่กระทบต่อความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของปัจเจกชนผู้รับคำสั่ง และกระทบต่อประโยชน์ที่ได้รับมาแล้วของปัจเจกชนผู้รับคำสั่ง การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด การตีความพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 มาตรา 9 ตรี ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้อำนาจฝ่ายปกครองในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสิทธิประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครอง นั้น จึงต้องตีความอย่างเคร่งครัดตามตัวอักษรเพื่อคุ้มครองความสิทธิของผู้รับคำสั่ง เมื่อปรากฏว่าพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 ตามมาตรา 9 ตรี ให้อำนาจรัฐมนตรีเพียงแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ตาม

ประธานบัตร กรณีจึงไม่อาจเพิกถอนประธานบัตรทั้งหมดโดยอาศัยเหตุเพื่อประโยชน์แก่การอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นของรัฐ ตามมาตรา 9 ครี ได้ เนื่องจากไม่ปรากฏบทบัญญัติให้อำนาจเช่นนั้นไว้

**(ข) คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ซึ่งมีผลบังคับบริบูรณ์แล้ว ย่อมไม่สามารถเพิกถอนได้เนื่องจากการกระทบต่อสถานภาพ สิทธิ หน้าที่ ของผู้รับคำสั่ง ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด**

คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แต่ยังไม่ผลบังคับบริบูรณ์ทางกฎหมายนั้น ย่อมไม่อาจก่อให้เกิดความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ เนื่องจากผู้รับคำสั่งยังไม่อาจรับประโยชน์หรือใช้สิทธิตามคำสั่งดังกล่าวได้ ดังนั้น คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงอาจถูกเพิกถอนได้ ถือเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ยกตัวอย่างเช่น

ความเห็นคณะกรรมการร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง อำนาจออกคำสั่งและยกเลิกคำสั่งของผู้อำนวยการองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ข้อเท็จจริงเรื่องนี้ มีอยู่ว่า ผู้อำนวยการองค์การตลาดเพื่อการเกษตรกรได้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งพนักงานองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรก่อนที่จะได้รับทราบบันทึกของรัฐมนตรีฯ ให้ระงับการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนระดับตำแหน่งพนักงานและลูกจ้างขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรไว้จนกว่าจะมีการประชุม คณะกรรมการองค์การตลาดเพื่อการเกษตร จึงขอหารือว่า คณะกรรมการองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรจะมีอำนาจยกเลิกคำสั่งดังกล่าวได้หรือไม่

คำวินิจฉัย คณะกรรมการร่างกฎหมายมีความเห็นว่า ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของผู้อำนวยการองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรนั้น เมื่อมาตรา 21(1) และข้อบังคับฯ ข้อ 5 ได้ให้อำนาจผู้อำนวยการองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรที่จะตั้งและแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งพนักงานและลูกจ้าง ให้ดำรงตำแหน่งซึ่งไม่สูงกว่าหัวหน้ากองได้ และถ้าผู้อำนวยการองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรได้ออกคำสั่งแต่งตั้งหรือเลื่อนตำแหน่งพนักงานและลูกจ้างไปแล้ว ถ้าคำสั่งนั้นยังไม่มีผลใช้บังคับ เช่น ยังไม่ถึงวันที่กำหนดให้เป็นวันใช้บังคับคำสั่งดังกล่าว ผู้อำนวยการองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรคนใหม่ ย่อมมีอำนาจยกเลิกคำสั่งที่ยังไม่มีผลบังคับใช้ได้ เพราะคำสั่งที่มีผลบังคับใช้แล้วย่อมก่อให้เกิด

สถานภาพ สิทธิ หรือ อำนาจหน้าที่แก่พนักงานผู้ได้รับแต่งตั้งหรือเลื่อนตำแหน่ง ผู้มีอำนาจออกคำสั่งจึงไม่อาจยกเลิกคำสั่งซึ่งมีผล เป็นการยกเลิกสถานภาพ สิทธิ หรืออำนาจหน้าที่เสียได้ เว้นแต่จะได้ออกคำสั่งใหม่เพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งเดิม และการออกคำสั่งใหม่จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานนั้น

**บทวิเคราะห์** จากคำวินิจฉัยดังกล่าวพิเคราะห์ได้ว่า คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งซึ่งมีผลบังคับใช้บริบูรณ์แล้วไม่อาจเพิกถอนได้ เว้นแต่กรณีหากคำสั่งทางปกครองนั้นยังมีได้มีผลใช้บังคับ หรือมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจเช่นนั้นไว้ ยกตัวอย่าง เช่น ยังไม่ถึงวันที่กำหนดให้มีผลบังคับใช้คำสั่ง คำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมถูกเพิกถอนได้ เนื่องจากไม่เป็นการกระทบต่อสถานภาพ สิทธิ หน้าที่ ของผู้รับคำสั่ง การที่ผู้อำนวยการองค์การตลาดเพื่อการเกษตรกร ได้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งพนักงานองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรก่อนที่จะได้รับทราบบันทึกของรัฐมนตรีฯ ให้ระงับการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้ายเลื่อนระดับตำแหน่งพนักงานและลูกจ้างขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร จึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบและมีผลบังคับสมบูรณ์แล้ว และย่อมก่อให้เกิดสถานภาพ สิทธิ หรือ อำนาจหน้าที่แก่พนักงานผู้ได้รับแต่งตั้งหรือเลื่อนตำแหน่ง ดังนั้น จึงไม่อาจยกเลิกคำสั่งซึ่งมีผล เป็นการยกเลิกสถานภาพ สิทธิ หรือ อำนาจหน้าที่อันปัจเจกชนผู้รับคำสั่งได้รับมาแล้วได้ เว้นแต่จะเป็นไปตามที่กฎหมาย ในกรณีนี้คือหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานนั้นๆ กำหนด

**(ค) การกำหนดผลแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยหลักแล้วจะกำหนดให้มีผลย้อนหลังไปกระทบสิทธิประโยชน์ของปัจเจกชนผู้รับคำสั่งไม่ได้**

การกำหนดผลแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองว่ามีขอบเขตมากน้อยเพียงใดนั้น ถือเป็นการกระทำซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิประโยชน์ที่ได้รับมาแล้วของผู้รับคำสั่งได้ โดยเฉพาะหากปัจเจกชนผู้รับคำสั่งเป็นผู้สุจริตและความเชื่อถือและความไว้วางใจในประโยชน์ที่ได้รับจากคำสั่งทางปกครองแล้ว การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวโดยกำหนดให้มีผลย้อนหลังย่อมอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและทำลายความเชื่อถือและความไว้วางใจของปัจเจกชนได้ ดังนั้น กรณีฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์จะต้อง

คำนึงถึงความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งซึ่งสุจริต และจะกำหนดผลแห่งการเพิกถอนให้ย้อนหลังไปกระทบต่อสิทธิประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งได้รับมาแล้วไม่ได้

ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย เรื่อง การคืนอากรในกรณีที่เกี่ยวข้องภาษีไว้คิดประเภทพิศกัศตราศุลกากร<sup>6</sup> ข้อเท็จจริงเรื่องนี้มือยู่ว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับเรื่องการคืนเงินอากรในกรณีที่เกี่ยวข้องไว้คิดประเภทพิศกัศตราศุลกากร รวม 2 กรณี

กรณีแรก ผู้นำของเข้ารายหนึ่งได้ชำระอากรแอมโมเนียในเตรทสองครั้ง คือเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2506 และ 17 กุมภาพันธ์ 2507 ตามพิศกัศตราอากรขาเข้าประเภทที่ 28.39 ซึ่งกรมศุลกากรถือปฏิบัติอยู่ในขณะนั้น ต่อมาเนื่องจากกรมศุลกากรเห็นว่า การจำแนกประเภทพิศกัศตราอากรขาเข้าตามพระราชกำหนดพิศกัศตราศุลกากร พ.ศ.2503 ได้จัดแอมโมเนียในเตรทไว้ในประเภทที่ไม่ต้องเสียอากร อธิบดีกรมศุลกากรจึงมีคำวินิจฉัยว่าแอมโมเนียในเตรทที่เคยเรียกเก็บอากรนั้นหาต้องเสียอากรไม่ ผู้นำเข้ารายนี้จึงได้ยื่นคำร้องขอคืนอากรที่ตนได้ชำระไว้

กรณีที่สอง ผู้นำเข้ารายหนึ่งได้นำรถยนต์เข้ามาโดยสำแดงในใบขนสินค้าว่า “Nissan Junior Diesel Truck Model Q40T” และชำระอากรในอัตราของรถพิศกัศ คือ 40% และได้รับมอบรถไป ต่อมากรมศุลกากรได้ออกคำวินิจฉัยและประกาศแจ้งอัตราอากรว่ารถ “Nissan Junior Diesel Truck Model Q40T” เป็นรถบรรทุกชนิดธรรมดาซึ่งต้องเสียอากรในอัตรา 20% ในประกาศแจ้งอัตราอากรดังกล่าวนี้ ได้ระบุหลักเกณฑ์ทั่วไปไว้ว่ารถบรรทุกชนิดธรรมดาและรถบรรทุกชนิดพิศกัศมีลักษณะแตกต่างกันอย่างไรด้วย ผู้นำของเข้าจึงได้ยื่นคำร้องขอคืนเงินอากรที่ชำระไว้เกิน

คำวินิจฉัย คณะกรรมการร่างกฎหมาย มีความเห็นดังนี้

กรณีแรก เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงแล้วว่าเป็นของที่ไม่ต้องเสียอากร แม้จะได้เสียไปก่อนที่กรมศุลกากรประกาศว่าเป็นของที่ไม่ต้องเสียอากร ก็หมายความว่ากรมศุลกากรได้เก็บอากร

<sup>6</sup> สำนักพิมพ์หลักทรัพย์, รวมคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยกฎหมายศุลกากร ตั้งแต่ พ.ศ.2486-2528.

(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์หลักทรัพย์, 2528) หน้า 93-97.

ผิดไปนั่นเอง ผู้นำของเข้าจึงยอมมีสิทธิขอรับอากรคืนได้ตามมาตรา 10<sup>7</sup> แห่งพระราชบัญญัติ  
ศุลกากร พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติศุลกากรแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 1)  
พุทธศักราช 2471 คณะกรรมการร่างกฎหมายจึงมีความเห็นว่า ตามข้อเท็จจริงและข้อกำหนดใน  
กรณีแรกนี้ควรต้องคืนอากรให้แก่ผู้นำเข้าของรายนี้ไป

กรณีที่สอง เมื่อกรมศุลกากรออกคำวินิจฉัยและประกาศว่ารถชนิดใดมีลักษณะ  
เป็นอย่างไรแล้ว การเก็บภาษีอากรที่ผิดจากคำวินิจฉัยของกรมศุลกากรก่อนหน้านั้น จึงเป็นการเก็บ  
อากรที่ผิดด้วยเช่นกันนั่นเอง กล่าวคือ คำวินิจฉัยของกรมศุลกากรนั้นต้องใช้สำหรับกรณีทั่วไป  
ไม่ใช่แต่เฉพาะกรณีต่อจากวันที่ได้มีคำวินิจฉัยและประกาศแล้วเท่านั้น เพราะคำวินิจฉัยดังกล่าวนี้  
เป็นการวินิจฉัยด้วยบทกฎหมายว่ามีความหมายอย่างไร และการที่ด้วยบทกฎหมายมีความหมายอย่าง  
ใดนั้นย่อมมีมาตั้งแต่ต้น หาใช่เมื่อวินิจฉัยไม่ คณะกรรมการร่างกฎหมายจึงเห็นว่า ตามข้อเท็จจริง  
และข้อกำหนดในกรณีที่สองนั้นการที่กรมศุลกากรออกคำวินิจฉัยว่ารถชนิดใดมีลักษณะอย่างไร  
คำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมมีผลตั้งแต่วันที่เริ่มใช้ด้วยบทกฎหมายนั้น

บทวิเคราะห์ จากความเห็นคณะกรรมการร่างกฎหมายดังกล่าววิเคราะห์ได้ว่า  
การที่กรมศุลกากรออกคำวินิจฉัยว่ารถชนิดใดมีลักษณะอย่างไรนั้น มีผลย้อนหลังไปถึงรถชนิด  
เดียวกันที่ได้เสียอากรไปก่อนหน้านี้ด้วยนั้น เป็นการกำหนดผลย้อนหลังของคำสั่งทางปกครอง  
กล่าวคือ เป็นกรณีที่กรมศุลกากรได้มีคำสั่งในกรณีดังกล่าวขึ้นใหม่และลบล้างคำสั่งเดิมโดย

<sup>7</sup> มาตรา 10 บรรดาคำภาษีนั้น ท่านให้เก็บตามบทบัญญัตินี้และตามพิกัตอัตราที่ใช้อยู่ในเวลานั้น การเสียภาษีนี้นั้นท่าน  
บังคับให้เสียแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเงินที่ขอด้วยกฎหมายในเวลาที่จะออกใบขนสินค้าให้ เว้นแต่

- ก. คำภาษีที่จะต้องเสียสำหรับของที่ศุลกากรนำมารักษาไว้ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ท่านให้คำนวณ  
ตามพิกัตอัตราที่ใช้อยู่ในวันซึ่งศุลกากรได้ตรวจมอบของเช่นนั้นไปถูกต้องครบถ้วนแล้ว
- ข. คำภาษีที่จะต้องเสียสำหรับของที่เก็บไว้ในคลังสินค้าที่ได้รับอนุมัติแล้วตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัตินี้  
ท่านให้คำนวณตามพิกัตอัตราที่ใช้อยู่ในวันซึ่งได้ย้ายของเช่นนั้นออกจากคลังสินค้าไปจริง และถ้ามีเงินได้  
เสียไว้แล้วเป็นภาษี ก่อนวันซึ่งได้ตรวจมอบของไปถูกต้อง หรือก่อนวันซึ่งได้ย้ายของไปจริงตามที่ว่ามาใน(ก)  
และ(ข) นั้นเป็นจำนวนใดๆ อันต่างกับจำนวนคำภาษี ซึ่งต้องเสียจริงไซ้ร ก็ให้เสียเงินเพิ่ม หรือได้รับเงินคืน  
แล้วแต่กรณี

กำหนดให้คำสั่งที่ออกใหม่มีผลย้อนหลังด้วย ซึ่งโดยหลักแล้วการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะกำหนดให้มีผลย้อนไปกระทบสิทธิประโยชน์ของผู้รับคำสั่งซึ่งสุจริตไม่ได้ แต่เมื่อพิจารณาจากความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมายดังกล่าวจะแสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่องหลักการข้างต้น กล่าวคือ การกำหนดผลย้อนหลังของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองสามารถกำหนดให้มีผลย้อนหลังได้เฉพาะแต่กรณีที่เป็นประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ซึ่งกรณีนี้คือผู้เสียหายเท่านั้น เช่น หากเป็นกรณีที่เดิมผู้นำเข้าเสียหายนำเข้าในอัตราต่ำต่อมามีคำวินิจฉัยของกรมศุลกากรจัดประเภทสินค้าข้างต้นให้เป็นสินค้าประเภทที่ต้องเสียภาษีนำเข้ามากขึ้นกว่าเดิม เช่นนี้ย่อมเป็นการกระทบต่อสิทธิประโยชน์ที่ได้รับมาแล้วของเอกชนและอาจกระทบต่อความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง(ผู้เสียหายตามอัตราที่ประเมินจากทางราชการ) และก่อให้เกิดภาระแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ ในประเด็นนี้ได้มีความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายที่ประชุมใหญ่ เรื่องคำสั่งศุลกากร คำวินิจฉัยพิทักษ์อัตราอากร และประกาศแจ้งอัตราอากรจะมีผลใช้บังคับเมื่อใด ได้เปลี่ยนแนวความเห็นไปว่า การตีความในพิทักษ์อัตราอากรของอธิบดีกรมศุลกากรไม่อาจจะถือว่ามีผลย้อนหลังได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงเห็นพ้องกับกรมศุลกากรว่าการตีความในพิทักษ์อัตราอากรของอธิบดีกรมศุลกากรไม่มีผลย้อนหลังและสำหรับกรณีที่ได้มีประกาศแจ้งอัตราอากรสำหรับของใดไว้แล้ว และต่อมาได้มีประกาศอัตราอากรฉบับใหม่เปลี่ยนแปลงประเภทพิทักษ์อัตราอากรสำหรับของชนิดเดียวกันนั้น ประกาศแจ้งอัตราอากรฉบับใหม่ก็ไม่มีผลย้อนหลังไปถึงกรณีความรับผิดชอบในอันที่จะต้องเสียอากรเกิดขึ้น หรือกรณีที่ได้ออกใบขนสินค้าให้แล้วก่อนมีการประกาศแจ้งอัตราอากรฉบับใหม่”

ซึ่งต่อมาเพื่อขจัดปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการวินิจฉัยพิทักษ์อัตราศุลกากรดังกล่าวให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น จึงได้มีการแก้ไขพระราชกำหนดพิทักษ์อัตราศุลกากร พ.ศ.2503 โดยพระราชกำหนดพิทักษ์อัตราศุลกากร พ.ศ.2530 จึงมีการบัญญัติไว้ชัดเจนในมาตรา 15 ความว่า “อธิบดีกรมศุลกากรมีอำนาจตีความในพิทักษ์อัตราศุลกากรทำพระราชกำหนดนี้ โดยวิธีออกประกาศแจ้งพิทักษ์อัตราศุลกากร” วรรสอง การตีความตามวรรคหนึ่ง มิให้มีผลย้อนหลัง...”

กรณีดังกล่าวจึงพิจารณาได้ว่าหากเป็นกรณีที่เดิมผู้นำเข้าเสียหายนำเข้าในอัตราต่ำต่อมามีคำวินิจฉัยของกรมศุลกากรจัดประเภทสินค้าข้างต้นให้เป็นสินค้าประเภทที่ต้องเสียภาษีนำเข้ามากขึ้นกว่าเดิม แล้วกำหนดให้ผลการวินิจฉัยตีความพิทักษ์อัตราศุลกากรมีผลย้อนหลังย่อม



กระทบต่อสิทธิประโยชน์ที่ได้รับมาแล้วของเอกชนและอาจกระทบต่อความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง(ผู้เสียภาษีตามอัตราที่ประเมินจากทางราชการ) อย่างไม่เป็นธรรมได้ เพราะเอกชนผู้เสียภาษีย่อมจะตกอยู่ภายใต้สภาวะแห่งความไม่แน่นอนทางกฎหมาย อันกระทบต่อการสิทธิเสรีภาพในการวางแผนกำหนดชีวิตของตนเองของเอกชนได้ ดังนั้น การวินิจฉัยตีความพิกัตอัตราสุทธการของอธิบดีกรมสุทธการจึงไม่อาจมีผลย้อนหลังได้ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) และบทบัญญัติมาตรา 15 แห่งพระราชกำหนดพิกัตอัตราสุทธการ พ.ศ.2530 จึงเป็นไปอย่างสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าด้วยการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อคำสั่งทางปกครองแล้ว

**(ง) ฝ่ายปกครองไม่อาจเพิกถอนคำสั่งได้ หากผู้รับคำสั่งได้ใช้สิทธิหรือประโยชน์ที่ได้รับจากคำสั่งหรือได้ดำเนินการกับทรัพย์สินไปแล้วอย่างไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือหากแก้ไขจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับคำสั่งอย่างมาก**

คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ย่อมก่อให้เกิดความเชื่อถือและความไว้วางใจขึ้นแก่ผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง การที่ฝ่ายปกครองประสงค์จะใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะต้องคำนึงถึงความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งด้วย ซึ่งโดยหลักแล้วความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของผู้รับคำสั่งที่จะได้รับความคุ้มครองจะต้องอยู่ในระดับที่สมเหตุสมผลด้วย กล่าวคือ เป็นกรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ได้ใช้ประโยชน์ที่ได้รับไปแล้ว หรือได้ดำเนินการกับทรัพย์สินไปแล้วอย่างไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือหากเปลี่ยนแปลงอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับคำสั่งอย่างมาก ซึ่งหากฝ่ายปกครองใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ปัจเจกชนผู้รับคำสั่งได้ ยกตัวอย่างได้ ดังนี้

**ความเห็นกรรมการร่างกฎหมาย เรื่องเสรีที่ 179/2525 เรื่อง การเพิกถอนสิทธิและประโยชน์บางส่วน** ข้อเท็จจริงเรื่องนี้มีว่า สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้หารือว่า ในการเพิกถอนสิทธิและประโยชน์บางส่วนตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 โดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในการ

เพิกถอนสิทธิและประโยชน์ที่ผู้ได้รับการส่งเสริมได้รับตามมาตรา 30 ที่กำหนดให้ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการประกอบกิจการนั้น ในกรณีที่ผู้ได้รับการส่งเสริมได้ใช้สิทธิและประโยชน์ที่ได้รับเสร็จสิ้นไปแล้วได้หรือไม่ และหากคณะกรรมการมีอำนาจเพิกถอนสิทธิและประโยชน์ จะมีผลกระทบต่อการใช้สิทธิและประโยชน์ ซึ่งได้ใช้เสร็จสิ้นไปแล้วเช่นกันหรือไม่ อย่างไร

ถ้าวินิจฉัย คณะกรรมการร่างกฎหมายมีความเห็นว่า มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการเพิกถอนสิทธิและประโยชน์ที่ได้ให้แก่ผู้ได้รับการส่งเสริม อันเป็นบทลงโทษเมื่อผู้ได้รับการส่งเสริมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ดังนั้น จึงหมายความว่า คณะกรรมการมีอำนาจเพิกถอนสิทธิและประโยชน์เฉพาะแต่ในกรณีที่ผู้ได้รับการส่งเสริมยังมีสิทธิและประโยชน์เหลืออยู่ที่จะทำให้เพิกถอนได้เท่านั้น ในกรณีที่ผู้ได้รับการส่งเสริมได้ใช้สิทธิและประโยชน์เสร็จสิ้นไปแล้ว คณะกรรมการย่อมไม่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิและประโยชน์ดังกล่าวได้ ซึ่งหากกฎหมายประสงค์จะให้การเพิกถอนสิทธิและประโยชน์มีผลเป็นการย้อนหลังได้แล้ว ความในหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 เรื่อง การเพิกถอนสิทธิและประโยชน์นี้ ก็จะต้องบัญญัติอย่างชัดเจนว่า เมื่อคณะกรรมการใช้อำนาจเพิกถอนสิทธิและประโยชน์ใดแล้ว ให้การเพิกถอนนั้นมีผลเป็นการย้อนหลังด้วย แต่ความในหมวด 6 ก็ได้บัญญัติไว้เช่นนั้น แต่ได้บัญญัติข้อยกเว้นที่ให้การเพิกถอนสิทธิและประโยชน์มีผลย้อนหลังได้เพียงอย่างเดียว คือ การเพิกถอนภาษีอากรสำหรับการส่งออกและนำเข้าตามมาตรา 55 เท่านั้น โดยเหตุนี้จึงเห็นว่า เมื่อความในหมวด 6 เรื่องการเพิกถอนสิทธิและประโยชน์มิได้กล่าวถึงเรื่องการเพิกถอนย้อนหลังสำหรับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ฉะนั้น ถ้าผู้ได้รับการส่งเสริมได้ใช้สิทธิยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลจนเสร็จสิ้นไปแล้วเช่นนี้ คณะกรรมการก็ไม่มีอำนาจสั่งเพิกถอนย้อนหลังไปถึงสิทธิที่ใช้หมดไปแล้วได้

บทวิเคราะห์ พิจารณาจากความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นไปในแนวทางเดียวกับแนวคิดที่ว่าด้วยการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองของประเทศเยอรมัน(Vertrunsschutz) ซึ่งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ.1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz 1976, Law of

Administrative Procedure 1976) มาตรา 48 ซึ่งวางหลักไว้ว่า นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งฝ่ายปกครองออกให้ใช้สิทธิได้เพียงครั้งเดียว หรือจะจ่ายเงินให้ตลอดระยะเวลาที่กำหนด หรืออาจแบ่งแยกประโยชน์ที่จะได้รับได้ หรือมีลักษณะทำนองเดียวกันนี้ไม่อาจถูกยกเลิกเพิกถอนได้ หากผู้รับคำสั่งได้มีการใช้ประโยชน์อันเกิดจากนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว หรือได้ดำเนินการไปกับทรัพย์สินไปแล้วอย่างไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือหากแก้ไขจะทำก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับคำสั่งอย่างมาก จากกรณีดังกล่าวผู้รับคำสั่งได้ใช้สิทธิประโยชน์ คือ สิทธิยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลจนเสร็จสิ้นไปแล้ว คณะกรรมการก็ไม่มีอำนาจสั่งเพิกถอนย้อนหลังไปถึงสิทธิที่ใช้หมดไปแล้วได้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ตน

## 1.2 แนวคิดว่าด้วยหลักความสุจริต

แนวคิดว่าด้วยหลักความสุจริต(Bona fide) เป็นหลักกฎหมายยุติธรรม(Jus aequum) ที่พัฒนามาตั้งแต่สมัยโรมัน ได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายของไทยในส่วนของกฎหมายแพ่ง โดยบัญญัติไว้ในบรรพ 1 อันเป็นบรรพทั่วไป มาตรา 5 และบทบัญญัติเรื่องละเมิดมาตรา 421 ซึ่งบัญญัติถึงเรื่องของกรณีการใช้สิทธิของบุคคลว่าต้องกระทำโดยสุจริต และการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น เป็นการใช้สิทธิโดยมิชอบ โดยบทบัญญัติดังกล่าวมีต้นแบบมาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สวีต<sup>8</sup>

แนวคิดว่าด้วยหลักความสุจริตเป็นหลักกฎหมายที่ได้รับการยอมรับว่าเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป(General Principle)” ซึ่งเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรฐานศีลธรรมของสังคม เป็นประกาศเจตนารมณ์ของสังคมในการอยู่ร่วมกันว่า ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคมจะต้องปฏิบัติต่อกันฉันท์คนที่มีความซื่อสัตย์และไว้วางใจต่อกัน(Treu und glauben) ดังนั้น ความประพฤติใดที่เป็นการปฏิบัติฝ่าฝืนต่อความเป็นคนที่มีความซื่อสัตย์และไว้วางใจกันย่อมถือเป็นการกระทำที่ไม่สุจริต สำหรับขอบเขตแนวความหมายนั้นเป็นที่ยอมรับในหมู่นักกฎหมายนานาประเทศว่าไม่สามารถให้ขอบเขตความหมายชัดเจนแน่นอนได้ โดยในการบัญญัติกฎหมายใน

<sup>8</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, หนังสืออนุสรณ์พระราชทานงานศพ รศ.ดร.สมศักดิ์ สิงห์พันธุ์, (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., 2526), หน้า 7.

มาตรานี้มีลักษณะเป็นเนื้อความไว้กว้างๆ เป็นมาตรฐานที่เป็นข้อความทั่วไปซึ่งเรียกว่า “ข้อความที่มีเนื้อหาไม่แน่ชัด” (Unbestimmter Rechtsbegriff) เป็นบทบัญญัติที่เรียกว่าเป็นกฎหมายเพื่อความยุติธรรม อันไม่สามารถทำให้ความหมายกระจ่างแน่ชัดไว้ล่วงหน้าไว้ได้ ต้องรอให้ข้อพิพาทเกิดขึ้นก่อน โดยขึ้นอยู่กับเหตุการณ์แวดล้อมแต่ละกรณี<sup>9</sup> ดังนั้น จึงพิจารณาได้ว่าแนวคิดด้วยหลักความสุจริต เป็นหลักกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือในการอำนวยความยุติธรรมเพื่อทำให้กฎหมายอันเคร่งครัดกับแบบพิธีและตัวอักษรมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับเข้ากับข้อเท็จจริงที่สังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ถือเป็นเครื่องมือที่นำไปสู่เจตนารมณ์แห่งความยุติธรรมอย่างแท้จริง

ในทางกฎหมายปกครองได้มีการยอมรับแนวคิดด้วยหลักความสุจริตมาบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ และได้มีการนำหลักดังกล่าวขึ้นประกอบเหตุผลแห่งการวินิจฉัยคดี เพื่อให้การปรับใช้กฎหมายดังกล่าวมีความยืดหยุ่นและอำนวยความยุติธรรมให้เกิดเฉพาะกรณียกตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 30 ได้บัญญัติถึงแนวคิดด้วยหลักความสุจริต ไว้ว่า

“ มาตรา 30 ในกรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการหรือสาธารณะหรือเมื่อปรากฏว่าได้มีการอนุญาตไปโดยมิชอบ รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนการอนุญาตรายหนึ่งรายใดทั้งหมดหรือบางส่วนได้

ในกรณีมิใช่เป็นความผิดของผู้ถูกสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้จ่ายค่าทดแทนด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรมแก่ผู้ถูกสั่งเพิกถอนการอนุญาตนั้น”

จากบทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดด้วยหลักความสุจริต โดยกำหนดให้แม้กรณีที่กำลังทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากมิใช่มีสาเหตุมาจากผู้รับคำสั่งทางปกครอง หรือผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นผู้สุจริตแล้ว ฝ่ายปกครองต้องจ่ายเงิน

<sup>9</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, หลักสุจริตในแง่กฎหมายเปรียบเทียบ, เอกสารสัมมนากฎหมายประกันภัย ณ โรงแรมแมนดาริน 22-23 มกราคม 2526, หน้า 7-9.

ทดแทนในจำนวนเงินที่เป็นธรรมให้แก่ผู้รับคำสั่งด้วยเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งพิจารณาในทางกลับกันย่อมเป็นการให้ความคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งอีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากนี้ ในส่วนของศาลยุติธรรมพบว่ามีกรณีปรับใช้หลักสุจริตในคำวินิจฉัยของศาลฎีกา เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 274/2531 ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 860 ( พ.ศ.2522 ) ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาได้ปิดประกาศสำเนากฎกระทรวงฉบับนี้และแผนที่ท้ายกฎกระทรวงให้ประชาชนได้ทราบ แม้จำเลยได้อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวตั้งแต่ก่อนมีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 860 ( พ.ศ.2522 ) แต่เมื่อจำเลยทราบถึงประกาศที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาปิดประกาศแล้ว แต่ไม่ยื่นแสดงสิทธิของจำเลยว่ามีอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายใน 90 วัน นับแต่กฎกระทรวงฉบับนี้ใช้บังคับ จึงถือว่าจำเลยได้สละสิทธิหรือประโยชน์นั้นแล้วตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 12 วรรคแรก จำเลยจึงไม่มีสิทธิยึดถือครอบครองที่ดินพิพาทซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อนายอำเภอเสิงสางสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไป จำเลยไม่ขอมรื้อถอน ยังคงครอบครองที่ดินพิพาทต่อไป ย่อมเป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เพราะทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นบ้านที่อยู่อาศัย ไม่เป็นที่ดินตามสภาพเดิมอีกต่อไป การกระทำของจำเลยจึงเป็นความผิด พิพากษาขึ้น” คำพิพากษาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงหลักความสุจริต กล่าวคือ จำเลยทราบถึงประกาศของทางราชการและขอบเขตพื้นที่ของเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่ไม่ยื่นแสดงสิทธิของจำเลยว่ามีอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายใน 90 วัน นับแต่กฎกระทรวงใช้บังคับ การที่จำเลยกล่าวอ้างสิทธิในที่ดินพิพาททั้งที่ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวอยู่แล้ว จำเลยจึงอยู่ในสถานะเป็นผู้ไม่สุจริตและไม่อาจกล่าวอ้างถึงสิทธิในที่ดินพิพาทดังกล่าวได้

บทวิเคราะห์ เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่กระทบสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่นั้น โดยตรง เพื่อให้ความคุ้มครองความมั่นคงแห่งนิติฐานะของประชาชน ฝ่ายปกครองจึงประกาศให้ประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวมาแจ้งสิทธิว่ามีอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายใน 90 วัน จำเลยทราบถึงประกาศของฝ่ายปกครองดังกล่าวแต่ก็มิได้แจ้งสิทธิต่อฝ่ายปกครองภายใน 90 วัน ต่อมานายอำเภอ

ได้เข้าเพิกถอนสิทธิในที่ดินของจำเลยโดยรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง จำเลยไม่ยอมและฟ้องต่อศาลการใช้สิทธิของจำเลยดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตเนื่องจากทราบถึงประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวแล้ว จึงถือได้ว่าไม่ปรากฏความเชื่อถือและความไว้วางใจแห่งความคงอยู่ของสิทธิในที่ดินดังกล่าวของจำเลยอันสมควรได้รับความคุ้มครองจากฝ่ายปกครอง

## 2. แนวคิดว่าด้วยการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ที่มีต่อคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

“กฎหมายวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่” หรือ “กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” เป็นกฎหมายที่ได้ถูกพัฒนาขึ้นในหลายประเทศที่มีการพัฒนาระบบกฎหมายปกครองไป ในระยะหนึ่ง ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อใช้เป็นมาตรฐานสำหรับการกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครอง โดยกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้จะกำหนดวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่โดยมีหลักเกณฑ์ กำหนดขั้นตอนและแนวทางต่าง ๆ เพื่อให้การทำงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและความเป็นธรรมแก่เอกชน และมุ่งหมายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ จัดกระบวนการของกิจกรรมทางปกครองให้สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และได้ข้อยุติที่ถูกต้องเป็นธรรม (just) ต่อประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์ของสาธารณะที่เกี่ยวข้อง

ในการจัดทำ “กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง” เริ่มมีขึ้นครั้งแรกในประเทศสเปน ในปี ค.ศ. 1889 แต่มีสาระครอบคลุมเพียงบางเรื่อง ต่อมาในประเทศออสเตรียจากผลงานของ ฮันส์ เคลเซน (Han Kelsen) และอะดอล์ฟ แมคเคิล (Adolf Merkl) ทำให้มีการจัดทำกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองแห่งสหพันธ์ (Federal Law on General Administrative Procedure) ใน ค.ศ. 1925 ขึ้น โดยรวมการจัดทำองค์กรทางปกครองวิธีพิจารณา กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และการบังคับทางปกครองเข้าไว้ในฉบับเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่าประเทศสเปนเป็นประเทศแรกที่มีกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง ต่อมาคือประเทศออสเตรีย และโปแลนด์ ตามลำดับ

ส่วนในประเทศเยอรมันในระดับมลรัฐก็เคยมีกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองของมลรัฐมาตั้งแต่ ค.ศ. 1926 มลรัฐทือริงเงิน (Thuringen) มีใน ค.ศ. 1926 และมลรัฐเบรเมน

(Bremen) มีใน ค.ศ. 1936) และหลายมลรัฐในเยอรมันก็สนใจในการจัดทำร่างกฎหมายประเภทนี้มา โดยตลอดแต่ไม่สำเร็จออกมาเป็นกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เยอรมัน ก็กลับมาให้ความสนใจเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองอีกครั้งหนึ่ง และได้ตรากฎหมายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. 1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz 1976, Law of Administrative Procedure 1976) ขึ้นในที่สุด ส่วนประเทศฝรั่งเศสเป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศฝรั่งเศสระบบกฎหมายปกครองถูกวางระบบและพัฒนา โดยสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ(Conseil d'Etat) โดยวางหลักเกณฑ์ขึ้นในลักษณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป จนมีหลักเกณฑ์มากมายเป็นที่เข้าใจตรงกันในหมู่นักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส จนทำให้ฝรั่งเศส ปัจจุบันยังมีได้มีการจัดทำกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองขึ้น โดยเฉพาะ<sup>10</sup>

สำหรับประเทศไทย ถือเป็นลำดับที่ 19 ที่มีกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นในปี ค.ศ. 1996 หรือ พ.ศ. 2539 ดังนี้ รายละเอียด ดังนี้

## 2.1 ความเป็นมาของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในประเทศไทย

ความเป็นมาของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในประเทศไทยนั้นใช้เวลา ก่อนข้างยาวนาน เนื่องจากการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมและหลักเกณฑ์การทำงานของฝ่าย ปกครองค่อนข้างจะมีอุปสรรคอยู่มาก เนื่องจากหาผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายปกครอง ได้ยาก ประกอบกับในอดีตนักวิชาการไม่มีใครจะให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่องกฎหมายปกครอง จนในปี พ.ศ. 2528<sup>11</sup> นักวิชาการของไทยได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง และเห็นสมควรจัดให้มีการตรากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นในประเทศไทย ต่อมาในรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 55/2533 แต่งตั้ง คณะกรรมการพิจารณา กำหนด โครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัย

<sup>10</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 157-159.

<sup>11</sup> ผศ.สมยศ เชื้อไทย, "ปัญหาทางทฤษฎีในการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ", 15 วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 4, หน้า 141-151(พ.ศ.2528).

ร้องทุกข์ขึ้น ตามข้อเสนอของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงและอาจารย์มหาวิทยาลัย นอกจากการปรับปรุงองค์กรแล้วในคณะกรรมการชุดนี้หลายท่านได้ให้ความเห็นว่า สมควรจัดให้มีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นในประเทศไทย เพื่อช่วยเร่งการพัฒนากระบวนการกฎหมายปกครองให้มั่นคงก้าวหน้ามากขึ้น

ต่อมาในรัฐบาลยุค นายอานันท์ ปันยารชุน นโยบายของรัฐที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2534 ในเรื่องนโยบายการบริหารราชการและการปรับปรุงกฎหมาย ข้อ 1.2 ได้มีแนวทางว่าจะปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เกิดความรวดเร็ว ปรับระบบการอนุญาต การอนุมัติ หรือการดำเนินการอื่นของข้าราชการและส่วนราชการให้มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน พร้อมทั้งเปิดเผยหลักเกณฑ์และระยะเวลาดังกล่าวให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบล่วงหน้า เพื่อขจัดช่องทางการทุจริตและการประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งต่อมานายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 194/2534 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2534 แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยทราบว่าสำนักงานกฎหมายทางเยอรมันสนใจในการทำกฎหมายฉบับนี้มานาน และเพิ่งจัดทำกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองฉบับใหม่ขึ้นใน ค.ศ. 1976 หลังจากที่ได้อภิเคราะห์กันมานานกว่า 10 ปี จึงได้เห็นสมควรใช้กฎหมายของเยอรมันฉบับนั้นเป็นหลัก โดยกรรมการในขณะดังกล่าวมีผู้จบการศึกษาจากออสเตรเลีย เยอรมัน ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา จึงได้ความรู้จากต่างประเทศมาวิเคราะห์กฎหมายของเยอรมัน และพิเคราะห์ว่าประเทศไทยควรนำหลักใดมาใช้เพียงใด กรณีใดมีปัญหาและหลักกฎหมายในต่างประเทศที่ยังแตกต่างกันมากหรือวางหลักเพียงกว้างๆ ให้สามารถพัฒนาต่อไปได้ ด้วยคณะกรรมการชุดนี้ตระหนักดีว่ากิจกรรมทางปกครองมีหลายอย่าง การบรรจุทุกเรื่องต้องใช้เวลาศึกษามาก จึงได้เว้นเรื่องการออกกฎ สัญญาทางปกครอง และสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเรื่องอื่นๆ ไว้ก่อน ประกอบกับรัฐบาลในขณะนั้นมีระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งจำกัดจึงขอเร่งรัดจัดทำกฎหมายเสนอไปส่วนหนึ่งก่อน คณะกรรมการได้สรุปประเด็นและเสนอเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2534 โดยมีโครงสร้าง ดังนี้

- 1) การพิจารณาและมีคำสั่งทางปกครอง
- 2) ระยะเวลาและอายุความ



- 3) การแจ้ง
- 4) ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
- 5) คณะกรรมการ

ต่อมา รองนายกรัฐมนตรี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ให้ข้อสังเกตว่า ควรแยกออกเป็น 2 ฉบับ คือร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... แต่ปรากฏว่ารัฐบาลในขณะนั้นมีร่างกฎหมายที่ต้องเร่งรัดเป็นจำนวนมาก จึงไม่มีโอกาสพิจารณาร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้

โดยในช่วงนั้น มูลนิธิคอนราด อเดนาวน์ ได้ให้ความช่วยเหลือแก่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ส่งผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองชาวเยอรมัน 3 ท่าน จากสถาบันวิชาการชั้นสูงทางบริหารรัฐกิจแห่งเมือง Speyer มาช่วยเหลือในการร่างกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยมาร่วมสัมมนากันทุกปีทำให้ได้ความรู้และประสบการณ์จากชาวเยอรมัน ทั้งยังทำให้จัดทำกฎหมายไทยได้ง่ายขึ้น

ต่อมาในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย แนวความคิดในการจัดทำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พัฒนาขึ้นอีกขั้นกล่าวคือ คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีคำสั่งที่ 7/2536 แต่งตั้งอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองซึ่งประกอบด้วยตัวบุคคลชุดเดิมที่จัดทำร่างกฎหมายในชั้นรัฐบาลของนายอานันท์ฯ เป็นส่วนใหญ่ จนสำเร็จเป็นร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... และนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้รับความเห็นชอบในหลักการ แต่ยังไม่ทันเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาก็มีการยุบสภาเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

ในรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา นโยบายรัฐบาลที่เสนอต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 ข้อ 1.4.1 ก็มีแนวทางเช่นเดียวกับมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2538<sup>12</sup> และรัฐบาลดังกล่าวให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

<sup>12</sup> มาตรา 63 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2534) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538 บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพจัดชั้นตอนที่จำเป็น และกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจนและพึงดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อป้องกันและปราบปราม การเลือกปฏิบัติหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ”

พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำไว้ และเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาจนได้ตราเป็นกฎหมายใช้บังคับในปัจจุบัน

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้เป็นกฎหมายสมัยใหม่และมีหลักการใหม่ที่เป็นแนวในการปฏิบัติราชการอยู่หลายกรณีจึงอาจมีปัญหาในการใช้บังคับทางกฎหมายพอสมควร ทั้งในแง่ความเข้าใจลึกซึ้งทางวิชาการเพราะหลายเรื่องได้เว้นช่องว่างไว้เพื่อการพัฒนาที่ยืดหยุ่น การชี้แนะแนวทางในการพัฒนาจึงมีความจำเป็น การออกอนุบัญญัติในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ก็มีหลายเรื่องที่ต้องพัฒนาให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและความเหมาะสมของสังคม ตลอดจนปัญหาในทางปฏิบัติซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการประสานทั่วไปทั้งในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ตลอดจนหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ

## 2.2 การคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งที่มีต่อความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้บัญญัติถึงแนวคิดว่าการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองไว้ในส่วนที่ 6 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง มาตรา 49 ถึงมาตรา 53 โดยใช้ถ้อยคำในบทบัญญัติกฎหมายว่า “ การคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของประชาชน ” ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงหลักกฎหมายเยอรมันว่าด้วยการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง(Vertrunsschutz) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ.1976

คำสั่งทางปกครองในฐานะที่เป็นรูปแบบหนึ่งของมาตรการเครื่องมือของฝ่ายปกครองที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการเฉพาะกรณี คำสั่งทางปกครองจึงกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง ซึ่งอาจจะนำไปในแนวทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์หรือสร้างภาระแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ได้ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งสิ่งหนึ่งที่เกิดมักเกิดขึ้นในจิตใจของผู้รับคำสั่งคือความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งที่ให้ประโยชน์แก่ตน เช่น หากมีคำสั่งทางปกครองอนุญาตให้ประกอบธุรกิจอาบอบนวดเป็น

เวลา 5 ปี ผู้ประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาตก็ย่อมมีความเชื่อถือว่าใบอนุญาตดังกล่าวจะคงอยู่และตนมีสิทธิในการประกอบกิจการอาบอบนวดตลอด 5 ปี เป็นต้น แต่กลับกันในกรณีที่คำสั่งทางปกครองมีลักษณะเป็นการสร้างภาระแก่ผู้รับคำสั่ง ผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมไม่ปราดณาในความคงอยู่ของคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น จึงไม่เป็นประเด็นปัญหาในเรื่องของความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองจึงสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายดังกล่าว

ในส่วนนี้ผู้เขียนจึงมุ่งศึกษาและนำเสนอแนวคิดว่าด้วยการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยแบ่งประเภทการคุ้มครองออกเป็นสองกรณีด้วยกันคือ

(1) การคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) การคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

**2.2.1 การคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย**

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ในบทบัญญัติมาตรา 50 ถึงมาตรา 52 ไว้ดังนี้

“ มาตรา 50 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่ง

ตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 51 และมาตรา 52 ”

“ มาตรา 51 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้ว โดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

- (1) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มิชอบด้วยกฎหมาย
- (2) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ
- (3) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้เช่นนั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน”

“ มาตรา 52 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 51 อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา 51 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึง

### การเพิกถอนนั้น

ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรานี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับ หากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน ”

พิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดว่าด้วยการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่ง กรณีที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้รับคำสั่งทางปกครองจะได้รับการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นคำสั่ง ที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง และผู้รับคำสั่งมีความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

พิจารณาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 50 จะเห็นได้ว่าโดยทั่วไปแล้วคำสั่งทางปกครองหากไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจเพิกถอนได้ และจะกำหนดขอบเขตการเพิกถอนให้มีผลทั้งหมด หรือเพียงบางส่วน และผลบังคับว่าจะย้อนหลังหรือให้มีผลในอนาคตอย่างไรก็ได้ เพื่อให้เป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองอันเป็นหลักการที่เป็นรากฐานสำคัญของหลักนิติรัฐ และเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม หากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมมีความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่แห่งประโยชน์ดังกล่าว การที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในลักษณะดังกล่าวย่อมไม่อาจทำได้อย่างไร้ขอบเขตอีกต่อไป หรืออาจกล่าวได้ว่าหลักความชอบด้วยกฎหมายมิได้มีลักษณะสมบูรณ์เด็ดขาดอีกต่อไป ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งที่มีต่อความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองด้วย แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับ “ หลักการละเมิดมิได้ต่อสิทธิที่ได้รับมาแล้ว

หรือสิทธิเฉพาะตัวของผู้รับสั่ง”(le principe de l’intangibilité des droits acquis ou des effets individuels) ” ของประเทศฝรั่งเศส

คำสั่งทางปกครองใดที่ถือว่ามีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งนั้น พิจารณาได้จากแง่มุมของผู้รับคำสั่งนั้น กล่าวคือ คำสั่งดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายแก่ผู้รับคำสั่ง เช่น ให้เงินชดเชย ให้ทุน ให้เงินอุดหนุน การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง หรือในลักษณะของการให้สิทธิประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใด และอาจรวมถึงคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการยืนยันสิทธิ(Declaratory Act) เช่น การออกหนังสือรับรองชั่วคราวว่าจะจบการศึกษา, การวินิจฉัยแสดงขอบเขตบริเวณของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน, การกำหนดค่าเสียหายหรือค่าทดแทนในกรณีต่างๆ หรือการคำนวณจำนวนบำนาญรายเดือน เป็นต้น เนื่องจากคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการยืนยันสิทธิย่อมอาจทำให้ผู้รับคำสั่งมีความเชื่อถือและความไว้วางใจขึ้น อันสมควรได้รับความคุ้มครองเพื่อให้เกิดความแน่นอนในทางกฎหมาย

ในประเทศไทยหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งได้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 51 และมาตรา 52 ซึ่งได้มีการสอดแทรกแนวคิดว่าการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองไว้ ดังจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

(ก) กรณีคำสั่งทางปกครองอันไม่ชอบด้วยกฎหมายมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้

พิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หากฝ่ายปกครองประสงค์ที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอันไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ เช่น คำสั่งให้ทุนการศึกษาครั้งเดียว 20,000.- บาท ,คำสั่งให้เมล็ดพันธุ์พืชแก่เกษตรกร ฯลฯ จะต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน กล่าวคือ การชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายที่ผู้รับคำสั่งจะได้รับจากการเพิกถอนคำสั่งว่าส่วนใดมีน้ำหนักมากกว่ากันซึ่งความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับกรณีการดำเนินการและใช้ประโยชน์ที่ได้รับจาก

คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นสำคัญ หากไม่ปรากฏว่าผู้รับคำสั่งได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน หรือได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองย่อมไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับคำสั่ง ผู้รับคำสั่งทางปกครองจึงไม่อาจได้รับการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่ง แต่หากปรากฏว่าผู้รับคำสั่งได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้รับคำสั่งต้องเสียหายเกินสมควรแล้ว ย่อมถือได้ว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองมีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งอย่างมาก การที่ฝ่ายปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอันไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับคำสั่งเกินสมควร ฝ่ายปกครองจึงต้องคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของประชาชนผู้รับคำสั่ง(ความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง) โดยชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายที่ผู้รับคำสั่งจะได้รับจากการเพิกถอนคำสั่งว่าส่วนใดมีน้ำหนักมากกว่ากัน ซึ่งหากผลปรากฏว่าปัจเจกชนผู้รับคำสั่งจะได้รับความเสียหายเกินสมควรแล้ว ฝ่ายปกครองไม่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้

สรุปได้ว่า กรณีที่ฝ่ายปกครองประสงค์ที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอันไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ จะต้องคำนึงถึงความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่ง โดยผู้รับคำสั่งจะได้รับการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่ง หากปรากฏข้อเท็จจริงดังนี้

1) ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

2) เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่งกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับแล้ว มีความเห็นว่าควรคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง

แนวคำวินิจฉัยที่แสดงถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าพฤติการณ์เช่นใดจึงจะถือว่าผู้รับคำสั่งได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้ว โดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ต้องเสียหายเกินสมควรแก่กรณี ยกตัวอย่างได้เช่น

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 4 คณะที่ 7 และคณะที่ 8 เรื่องเสร็จที่ 566/2544 ข้อเท็จจริงเรื่องนี้คือผู้อุทธรณ์ได้ยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารเพื่อก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัย ที่ถนนสายกรุงเทพ-ชลบุรี (ถนนพระรามเก้าตัดใหม่) ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น(ผู้อำนวยการสำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร) ได้ออกใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารดังกล่าว ลงวันที่ 24 กันยายน 2540 โดยมีกำหนดเริ่มต้นก่อสร้างอาคารเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2540 และจะแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2541 ซึ่งผู้อุทธรณ์มีสิทธิเริ่มต้นดำเนินการก่อสร้างตามที่ได้แจ้งไว้ นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 แต่ผู้อุทธรณ์มิได้ดำเนินการก่อสร้างแต่อย่างใด ต่อมาเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2541 ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างออกไปอีก 365 วัน ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น(ผู้อำนวยการสำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร) ไม่อนุญาตให้มีการต่ออายุ เพราะเหตุปัจจุบันบริเวณที่ขออนุญาตได้มีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้าม ก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้ หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทริมถนนทางหลวงสาย กรุงเทพ-ชลบุรี ฉบับลงวันที่ 22 สิงหาคม 2540 ซึ่งมีผลใช้บังคับวันที่ 11 พฤศจิกายน 2540 และผู้อุทธรณ์ก็ยังมิได้ทำการ

คำวินิจฉัย คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า เมื่อผู้ได้รับใบรับแจ้งก่อสร้างอาคารยังไม่เริ่มดำเนินการก่อสร้างอาคารตามที่ได้แจ้งไว้ จึงยังไม่พ้นกำหนดเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งแก้ไขรายละเอียดของการแจ้งการก่อสร้างอาคาร และไม่ถือว่าการก่อสร้างได้รับอนุญาตจากพนักงานท้องถิ่นแล้วตามมาตรา 39 ทวิ วรรคสาม และใบรับแจ้งที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกให้แก่ผู้แจ้งก่อสร้างอาคารตามมาตรา 39 ทวิ วรรคสอง เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับใบรับแจ้งอันที่จะก่อสร้างอาคารตามที่ได้แจ้งไว้ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา 53 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เมื่อบทบัญญัติของ



กฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นคงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และทั้งนี้ได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ได้รับใบรับแจ้งยังไม่เริ่มดำเนินการก่อสร้างอาคารตามใบรับแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงสามารถเพิกถอนใบรับแจ้งได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 53 วรรคสอง(4) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

บทวิเคราะห์ พิจารณาเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง 3 ประการด้วยกันคือ

ประการแรก คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้รับคำสั่ง เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเชื่อถือและความไว้วางใจแก่ผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งดังกล่าว การเพิกถอนคำสั่งลักษณะนี้จึงต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

ประการที่สอง คำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เมื่อบทบัญญัติของกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นคงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น ทั้งนี้ ตามนัยแห่งมาตรา 53 วรรคสอง(4) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ประการที่สาม ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะได้รับความคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองต่อเมื่อได้ปรากฏพฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงว่า ได้มีความเชื่อถือและความไว้วางใจในปริมาณที่สูง กล่าวคือ ได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง หรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

(ข) กรณีคำสั่งทางปกครองอันไม่ชอบด้วยกฎหมายมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ซึ่งมิใช่เป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 52 ได้วางหลักเกณฑ์ในกรณีที่ฝ่ายปกครองประสงค์ที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย

และมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ซึ่งมิใช่การให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ เช่น ใบอนุญาต คำสั่งบรรจบุคคลเข้ารับราชการ หรือคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการก่อตั้งสิทธิอื่นๆ เช่น คำสั่งอนุญาตให้แปลงสัญชาติ คำสั่งทางปกครองในลักษณะนี้โดยหลักแล้วไม่สามารถแบ่งแยกได้ ดังนั้น คำสั่งทางปกครองประเภทนี้จึงเป็นคำสั่งที่หากเพิกถอนแล้วจะต้องเพิกถอนทั้งหมด มิฉะนั้นแล้วก็จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ได้เลย<sup>13</sup> และหากฝ่ายปกครองจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นการเพิกถอนทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วน ย่อมต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งและผลประโยชน์สาธารณะประกอบกัน และหากผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง หรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินสมควรแล้ว ฝ่ายปกครองอาจไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้ หรือมิฉะนั้นหากจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งซึ่งได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง(ความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง)ได้ ซึ่งเงินค่าทดแทนความเสียหายดังกล่าวจะต้องมีจำนวนไม่มากกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน อย่างไรก็ตาม ผู้รับคำสั่งต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น ยกตัวอย่างเช่น นาย ก. ซึ่งได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ได้ว่าจ้างบริษัทรับเหมาก่อสร้างให้ดำเนินการปรับพื้นที่ ขุดเจาะที่ดินบริเวณที่จะก่อสร้างอาคารเพื่อตอกเสาเข็มซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการก่อสร้างอาคารดังกล่าวมาบางส่วนเช่นนี้ หากปรากฏว่าการอนุญาตของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย และฝ่ายปกครองออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่านาย ก. มีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร นาย ก. ย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายสำหรับค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ได้จ่ายไปจริง หลังจากหักลบประโยชน์ต่างๆ จากการ

<sup>13</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, ครั้งที่ 1(กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2546); หน้า 190.

ดำเนินการก่อสร้างนั้น เช่น หักลบราคาค่าวัสดุอุปกรณ์ที่ยังไม่ได้ใช้ ซึ่งนาย ก.สามารถส่งคืนบริษัทผู้ขายได้ เป็นต้น ส่วนประโยชน์อย่างใดๆ ที่คาดหมายว่าจะได้จากการก่อสร้างอาคารนั้น เช่น กำไรจากการขายอาคารดังกล่าว นาย ก. ไม่อาจเรียกร้องจากฝ่ายปกครองได้<sup>14</sup>

สรุปได้ว่า กรณีที่ฝ่ายปกครองประสงค์ที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอันไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมิได้มีลักษณะเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ จะต้องคำนึงถึงความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่ง โดยผู้รับคำสั่งจะได้รับการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่ง โดยมีสิทธิร้องขอคำทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ หากปรากฏข้อเท็จจริง ดังนี้

1) ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

2) เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่งกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับแล้ว มีความเห็นว่าควรคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง

ทั้งนี้ ต้องดำเนินการภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น

ยกตัวอย่างเช่น กรณีคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.173/2547 ผู้ฟ้องคดีได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อเข้ารับทุนการศึกษาตามประกาศของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช (ผู้ออกประกาศได้แก่ อธิการบดี) ซึ่งข้อความในประกาศฉบับดังกล่าวกำหนดว่าผู้มีสิทธิสอบสัมภาษณ์จะต้องสอบได้คะแนนในภาษาต่างประเทศ และคะแนนวิชาเฉพาะแต่ละวิชาไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 แต่ปรากฏว่าไม่มีผู้ใดสอบได้คะแนนภาษาต่างประเทศตามเกณฑ์ที่กำหนด คณะกรรมการสอบคัดเลือกฯ ซึ่งมีอธิบดีเป็นประธาน จึงได้มีมติเปลี่ยนแปลงเกณฑ์เป็นกรณีพิเศษ

<sup>14</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและกรกระทำทางปกครอง, ครั้งที่ 1, หน้า 191-192.

โดยกำหนดให้ผู้ที่ยื่นขอได้คะแนนภาษาต่างประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 และคะแนนวิชาเฉพาะแต่ละวิชาไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 เป็นผู้ที่มีสิทธิสอบสัมภาษณ์ ผลปรากฏว่าผู้ที่มีสิทธิสอบสัมภาษณ์และได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับทุนการศึกษา จำนวน 3 ราย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คณะกรรมการสอบคัดเลือกฯ ไม่มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์การพิจารณาโดยผลการหากจะมีการเปลี่ยนแปลงข้อความใดๆ ตามประกาศดังกล่าว ก็จะต้องให้อธิการบดีเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น การกระทำของคณะกรรมการสอบคัดเลือกฯ จึงถือเป็นการเลือกปฏิบัติและไม่สุจริตเพราะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ได้รับทุนการศึกษาทั้ง 3 ราย ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนประกาศผลการสอบคัดเลือกผู้รับทุนการศึกษาดังกล่าว

**คำวินิจฉัย** ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะกรรมการสอบคัดเลือกฯ มีมติกำหนดเกณฑ์ในการเป็นผู้ที่มีสิทธิสอบสัมภาษณ์เป็นกรณีพิเศษแตกต่างไปจากประกาศของมหาวิทยาลัยนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการแก้ไขเปลี่ยนแปลงประกาศดังกล่าวเป็นอำนาจของอธิการบดี ซึ่งแม้ว่าคณะกรรมการสอบคัดเลือกฯ จะมีอธิการบดีเป็นประธานกรรมการก็ตามแต่คณะกรรมการสอบคัดเลือกฯ ก็ไม่มีอำนาจที่จะหยิบยกหลักเกณฑ์อื่นใดที่นอกเหนือหรือแตกต่างไปจากประกาศของทางมหาวิทยาลัยมาใช้ในการพิจารณา และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาอนุมัติและประกาศผลการให้ทุนการศึกษาแก่บุคคลทั้ง 3 ราย ซึ่งมีพื้นฐานมาจากการดำเนินการของคณะกรรมการสอบคัดเลือกฯ ที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในประกาศ จึงมีผลทำให้การอนุมัติผลการดำเนินการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ดังนั้น ประกาศของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช เรื่อง ผลการสอบคัดเลือกเพื่อเข้ารับทุนการศึกษาระดับปริญญาเอกและปริญญาโท ณ ต่างประเทศ ประจำปี 2541 จึงเป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสำหรับกรณีผู้รับทุนการศึกษาจากมหาวิทยาลัยฯ ที่เชื่อโดยสุจริตถึงการดำรงอยู่ของคำสั่งทางปกครองซึ่งในที่นี้คือการอนุมัติให้ทุนการศึกษาระดับปริญญาเอกและปริญญาโท ณ ต่างประเทศ ผู้รับทุนการศึกษาย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 51 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แต่ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลนั้นไม่ทราบว่าตนได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองหรือรู้แต่คาดหมายได้ว่าจะถูกเรียกคืน กรณีนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมสามารถ

ที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองพร้อมทั้งเรียกประ โยชน์ที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับไป แล้วคืน การคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นได้เช่นกัน

บทวิเคราะห์ พิจารณาได้ว่า คำสั่งอนุมัติผลการให้ทุนการศึกษาแก่บุคคลทั้ง 3 ราย ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประ โยชน์ซึ่งเป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์อันอาจแบ่งแยกได้ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในชั้นดำเนินการของคณะกรรมการสอบคัดเลือกฯ ได้มีการกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกผู้มีสิทธิสอบสัมภาษณ์เป็นกรณีพิเศษขึ้นใหม่ แตกต่างไปจากประกาศของมหาวิทยาลัย โดยมีใช้อำนาจของคณะกรรมการสอบคัดเลือกฯที่จะดำเนินการดังกล่าว ทำให้คำสั่งอนุมัติผลการให้ทุนการศึกษาไม่ชอบด้วยกฎหมายอันอาจถูกเพิกถอนได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ได้รับทุนการศึกษาที่สุจริตและไม่ทราบหรือคาดหมายได้ถึงการจะถูกเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ทุนการศึกษา ย่อมได้รับผลกระทบในความเชื่อถือและความไว้วางใจและสิทธิที่ได้รับมาแล้วจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 51 ได้กำหนดเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีลักษณะเป็นการให้ประ โยชน์ซึ่งมีลักษณะเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์อันอาจแบ่งแยกได้ ว่าจะต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประ โยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองและประ โยชน์สาธารณะประกอบกัน ในการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งด้วย ซึ่งกรณีนี้ศาลได้วินิจฉัยโดยอาศัยหลัก “ความสุจริต” ของผู้รับคำสั่งเป็นเกณฑ์ว่าจะได้รับการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจหรือไม่ ซึ่งหากบุคคลนั้นไม่ทราบว่าตนได้รับประ โยชน์จากคำสั่งทางปกครองหรือรู้แต่คาดหมายได้ว่าจะถูกเรียกคืน กรณีนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมสามารถที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ พร้อมทั้งเรียกประ โยชน์ที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับไปแล้วคืน การคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นได้เช่นกัน

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 73/2544 เรื่อง กรณีวัดธรรมนิการามวรวิหาร ได้มาซึ่งที่ดินมรดกตามพินัยกรรม ข้อเท็จจริงเรื่องนี้มีว่า นางเนื่อม ชำนาญชาติศักดิ์ ได้ทำพินัยกรรม ฉบับลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2512 โดยมีข้อความระบุยกกรรมสิทธิ์ที่ดิน โฉนดเลขที่ 20 และ 1446 อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี ให้แก่ วัดธรรมนิการามวรวิหาร จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยระบุให้เจ้าอาวาสวัดธรรมนิการามวรวิหาร จัดการมอบอสังหาริมทรัพย์ และจำนวนเงิน

(ถ้ามี) ซึ่งได้แก่วัดธรรมนิการามวรวิหาร รวมทั้งสิ้นแก่ มูลนิธิมหามกุฏราชวิทยาลัยช่วยกันจัดทำผลประโยชน์ ต่อมานางเนื่อมถึงแก่กรรมลง ที่ประชุมสงฆ์และคณะกรรมการวัดประชุมกันเพื่อจัดการกับทรัพย์สินมรดกดังกล่าว โดยมีมติว่าจะจำหน่ายทรัพย์สินมรดกดังกล่าวเพื่อนำเงินมาบำรุงวัด มูลนิธิมหามกุฏราชวิทยาลัยในพระบรมราชูปถัมภ์ ในฐานะผู้จัดการมรดกของนางเนื่อมฯ ได้รับโอนที่ดิน และขายที่ดินดังกล่าวให้แก่ บริษัท อัลไพน์ เรียวเอสเตท จำกัด และบริษัท อัลไพน์ กอล์ฟ แอนด์สปอร์ตคลับ จำกัด ต่อมากรมการศาสนา ได้ส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณา ปัญหาข้อกฎหมายว่า ที่ดินมรดกของนางเนื่อมฯ จะตกเป็นของวัดฯ นั้น เป็นที่ธรรมเนียมหรือไม่

คำวินิจฉัย คณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่) มีความเห็นว่า เมื่อนางเนื่อมฯ ถึงแก่กรรม วัดฯ ได้เก็บผลประโยชน์จากที่ดินโดยเก็บค่าเช่าทำนาโดยตลอด และไม่ปรากฏว่า วัดฯ ได้ทำหนังสือแสดงเจตนาสละมรดกที่ดินดังกล่าวแต่อย่างใดที่ดินซึ่งเป็นมรดกตามพินัยกรรม จึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของวัดฯ ซึ่งเป็นทายาทตามพินัยกรรมโดยไม่จำเป็นต้องทำการรับมรดกหรือเข้าครอบครองที่พิพาท การที่วัดฯ ได้มาซึ่งที่ดินมรดกอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายที่ดินด้วย ซึ่งมาตรา 84 แห่งกฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้การได้มาซึ่งที่ดินของวันจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี แต่ไม่กระทบถึงที่ดินที่วัดได้มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และมาตรา 85 แห่งกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติว่า ในกรณีที่ดินได้ที่ดินมาเกินข้อกำหนดแห่งกฎหมายตามความในมาตรา 84 ให้วัดจัดการจำหน่ายภายใน 5 ปี โดยนับนี้ ถือได้ว่าที่ดินมรดกได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของวัดแล้ว เพียงแต่หากรัฐมนตรีไม่อนุญาต วัดจะถือกรรมสิทธิ์ต่อไปไม่ได้ แต่จะต้องจำหน่ายภายใน 5 ปี ในระหว่างนั้นวัดจึงเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจนกว่าจะจำหน่ายที่ดินไป ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ธรณีสงฆ์แล้ว การที่มูลนิธิฯ ในฐานะผู้จัดการมรดกรับจดทะเบียนโอนที่ดินมรดกจากกรรมที่ดิน และได้โอนที่ดินดังกล่าวต่อไปให้แก่บริษัท อัลไพน์ เรียวเอสเตท จำกัด และบริษัท อัลไพน์ กอล์ฟ แอนด์สปอร์ตคลับ จำกัด ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุที่ผู้จัดการมรดกตามพินัยกรรมชอบแต่จะจัดจำหน่าย ขาย โอน ที่ดินมรดกให้แก่วัดฯ ผู้รับมรดกตามพินัยกรรมเท่านั้น จะโอนให้บุคคลอื่นที่พินัยกรรมมิได้ระบุให้เป็นผู้รับพินัยกรรมไม่ได้ ดังนั้น การที่ มูลนิธิฯ ในฐานะผู้จัดการมรดกโอนที่ดินมรดกให้แก่บุคคลอื่นนอกเหนือจากบุคคลที่ระบุให้เป็นผู้รับมรดกตาม

พินัยกรรมจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของเจ้ามรดกซึ่งไม่ผูกพันทายาทและต้องรับผิดชอบทายาทตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนด

บทวิเคราะห์ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นตามมาจากแนวคำวินิจฉัยตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่) คือ กรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนที่ดินอันส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของประชาชนที่อาศัยอยู่ในโครงการจัดสรรที่ดินดังกล่าวของบริษัท อัลไพน์ เรียด เอสเตท จำกัด และบริษัท อัลไพน์ กอล์ฟแอนด์สปอร์ตคลับ จำกัด อย่างมาก เนื่องจากประชาชนเหล่านั้นเป็นผู้สุจริตไม่ทราบข้อเท็จจริงของที่ดินดังกล่าวและมีความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่แห่งสิทธิประโยชน์ของตน กรณีเช่นนี้ การเพิกถอนคำสั่งจดทะเบียนที่ดินย่อมจะต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งซึ่งสุจริต โดยพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์เอกชน และประโยชน์มหาชนว่ากรณีเช่นนี้สมควรได้รับการคุ้มครองหรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาผลลัพธ์จากการเพิกถอนการจดทะเบียนที่ดินมรดกดังกล่าวของกรมที่ดินพบว่าส่งผลกระทบ ดังนี้

(ก) วัดธรรมิการามวรวิหาร ซึ่งแม้จะได้ที่ดินมาเป็นของวัด แต่วัดจะต้องคืนเงินค่าที่ดิน จำนวน 142,000,000 บาท (หนึ่งร้อยสี่สิบล้านบาท) ที่วัดฯ ได้รับความเสียหายที่ดิน และใช้ค่ามูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 8,300,000,000 บาท (แปดพันสามร้อยล้านบาท) ซึ่งอาจจะเป็นปัญหาของทางวัดต่อไปในอนาคต

(ข) สถาบันการเงินผู้รับจำนองจะต้องสูญเสียหลักทรัพย์ที่มีผู้นำที่ดินดังกล่าว มาค้ำประกันเงินกู้ไว้เป็นเงินประมาณ 2,154,000,000 บาท (สองพันหนึ่งร้อยห้าสิบล้านบาท) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงิน

(ค) ประชาชนผู้ซื้อบ้านจัดสรร โดยสุจริต ซึ่งแต่ละรายได้จ่ายเงินค่าที่ดินและบ้านจัดสรร ไปอย่างน้อยรายละ 3-5 ล้านบาท จะต้องได้รับความเสียหาย และต้องเสียเวลาและเงิน ในการฟ้องเรียกเงินคืน เฉพาะเท่าที่มีผู้อุทธรณ์ จำนวน 294 ราย ระบุความเสียหาย ไร่รวมประมาณ 8,300,000,000 บาท (แปดพันสามร้อยล้านบาท)

(ง) กรมที่ดินจะต้องถูกประชาชนผู้ซื้อบ้านจัดสรร และบริษัทฯ ฟ้องเรียกค่าเสียหาย ไม่น้อยกว่า 8,300,000,000 (แปดพันสามร้อยล้านบาท) เนื่องจากเจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ทำการจดทะเบียนซื้อขายและออกโฉนดที่ดิน

พิเคราะห์จากผลสัมฤทธิ์ข้างต้นเพื่อชี้ให้เห็นระหว่างผลประโยชน์มหาชนกับความเสียหายที่ปัจเจกชนหรือฝ่ายเอกชนต้องยอมรับจะเห็นได้ว่าการที่กรมที่ดินใช้อำนาจเพิกถอนการจดทะเบียนที่ดินยอมเป็นการทำลายความเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชน และก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากแก่ทุกฝ่ายทั้งวัดฯ ในฐานะผู้รับมรดก ประชาชน และรัฐคือ กรมที่ดินเอง อาจกล่าวได้ว่าการเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนที่ดินมรดกดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดผลดีแก่ฝ่ายใดเลย ถึงแม้ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่) คำสั่งรับจดทะเบียนที่ดินมรดกจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องคำนึงถึงความเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชนและชี้ให้เห็นระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ของเอกชนประกอบการพิจารณาด้วย ตามมาตรา 52 ของ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งอนุโลมเอา มาตรา 51 วรรคหนึ่ง สอง และสามมาใช้ด้วย ในกรณีนี้หากในการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนที่ดินของกรมที่ดินได้นำเอาหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชน และการพิจารณาประสานประโยชน์ระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชนมาใช้ ย่อมจะเห็นได้ว่าการเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนที่ดินนั้นส่งผลความเสียหายแก่ทั้งประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของปัจเจกชนผู้สุจริตซึ่งอาศัยอยู่บนที่ดินดังกล่าว และแม้กระทั่งวัดฯ ซึ่งเป็นผู้รับทรัพย์ที่ดินมรดกดังกล่าว จึงไม่อาจถือได้ว่าประโยชน์สาธารณะมีน้ำหนักมากกว่าประโยชน์เอกชนแต่อย่างใด ฝ่ายปกครอง คือ กรมที่ดินจึงสมควรให้ความคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจแก่ประชาชนโดยไม่เพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนที่ดินดังกล่าว ตามมาตรา 51 วรรคหนึ่ง แห่งของ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

อีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงแนวคิดว่าการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์โดยจ่ายเงินทดแทนความเสียหาย คือ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ อ.36/2546 ข้อเท็จจริงเรื่องนี้มืออยู่ว่า คณะเทคโนโลยีสารสนเทศมีหนังสือแจ้งตอบรับผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นอาจารย์ประจำ หนังสือตอบรับดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันในทางนิติสัมพันธ์ก่อให้เกิดผู้ฟ้องคดีเชื่อถือในการเปลี่ยนแปลงอาชีพการงาน ผู้ฟ้องคดีจึงได้ลาออกจากงาน



ประจำที่ทำอยู่แล้วไปรายงานตัวและปฏิบัติงานในตำแหน่งอาจารย์ประจำ ต่อมาได้รับหนังสือแจ้งจากคณะเทคโนโลยีฯ ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับอนุมัติให้ว่าจ้างโดยไม่ได้แสดงเหตุผลใดๆ ไม่ว่าจะเป็นอย่างอื่นเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจไม่อนุมัติการจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 44 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แต่อธิการบดีเพิกเฉยไม่แจ้งผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยไม่ชักช้าตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

คำวินิจฉัย กรณีดังกล่าวเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตและเป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจึงเป็นการกระทำละเมิดซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดดังกล่าว ศาลจึงวินิจฉัยกำหนดจำนวนค่าเสียหายที่ต้องชดใช้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น โดยพิจารณาการที่ผู้ฟ้องคดีลาออกจากงานเดิมเป็นผลโดยตรงจากการได้รับหนังสือตอบรับเป็นอาจารย์ประจำเมื่อผู้ฟ้องคดีกระทำการ โดยสุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเสียหายที่ใกล้เคียงกับความ เป็นจริงและเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี คือ ค่าเสียหายเท่ากับเงินเดือนที่ผู้ถูกฟ้องคดี จะได้รับหากมีการว่าจ้างตามสัญญาจ้าง อันเป็นค่าสินไหมทดแทนตามควรแก่พฤติการณ์และความ ร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา 438 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พร้อมทั้ง คอกเบี้ยในหนี้เงินดังกล่าวตามมาตรา 224 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่ง

บทวิเคราะห์ พิจารณาจากคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดข้างต้นจะเห็นได้ว่า ศาล ปกครองได้วินิจฉัยคดีโดยคำนึงถึงความเชื่อถือและความไว้วางใจของปัจเจกชนในการกระทำของ ฝ่ายปกครอง ถึงแม้หนังสือแจ้งตอบรับผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นอาจารย์ประจำอาจมิได้มีสถานะเป็นคำสั่ง ทางปกครอง เพราะเนื่องจากมิใช่คำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ประจำ แต่หนังสือดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่แห่งสิทธิประโยชน์ดังกล่าวขึ้นได้ จาก ข้อเท็จจริงผู้ฟ้องคดีมีความเชื่อถือและความไว้วางใจในผลลัพธ์แห่งหนังสือแจ้งตอบรับผู้ฟ้องคดีว่า จะได้รับบรรจุเข้าเป็นอาจารย์ประจำจึงได้ลาออกจากงานเดิม ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากหนังสือแจ้ง ตอบรับดังกล่าว ต่อมาทางคณะเทคโนโลยีสารสนเทศได้ปฏิเสธผู้ฟ้องคดีในการบรรจุเข้าเป็น อาจารย์ประจำโดยไม่แจ้งเหตุผลใดๆ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการทำลายความเชื่อถือและความ

ไว้วางใจ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีที่ต้องออกจากงานเดิมอย่างมาก อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในคดีนี้ศาลปกครองได้วินิจฉัยไปในทางของ “การกระทำละเมิดของฝ่ายปกครอง” เนื่องจากกรณีดังกล่าวไม่ใช่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แต่ทั้งนี้ นิติวิธีในการวินิจฉัยจำนวนเงินค่าเสียหายเพื่อชดเชยแก่เอกชนนั้นก็ยังคงไปในแนวทางเดียวกันกับเงินทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ ศาลได้วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีได้รับค่าเสียหายที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงและเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี คือ ค่าเสียหายเป็นจำนวนเท่ากับเงินเดือนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้รับหากมีการว่าจ้างตามสัญญาจ้าง ซึ่งเป็นไปเช่นเดียวกับหลักการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อถือและความไว้วางใจในคำสั่งทางปกครอง คือ ไม่เกินกว่าที่ผู้รับประโยชน์จะได้รับหากไม่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

(2) กรณีที่ได้รับคำสั่งทางปกครองอันไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ได้รับความคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง

ตามหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองอันส่งผลให้ไม่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ หรือหากจำเป็นต้องเพิกถอนย่อมจะต้องจ่ายเงินทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง

อย่างไรก็ตาม หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองอยู่ในฐานะ “ไม่สุจริต” ย่อมถือได้ว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองปราศจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งทางปกครองจึงไม่อาจได้รับความคุ้มครองตามหลักกฎหมายดังกล่าวได้ ดังบัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 51 วรรคสาม ความว่า “ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(ก) ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ การแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความซึ่งควรบอกให้แจ้ง ผู้แสดงจะต้องรู้ว่า

ข้อความจริงคืออะไร และจงใจแสดงข้อความเท็จหรือไม่แสดงข้อความจริงให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทราบ กรณีจึงจะถือว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองทำการฉ้อฉลฝ่ายปกครอง ส่วนการข่มขู่ นั่นคือการคุกคามเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้เกิดความหวาดกลัวจึงได้ออกคำสั่งทางปกครองอันเป็นประโยชน์แก่ผู้ข่มขู่ สำหรับการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย ก็คือการติดสินบนฝ่ายปกครองนั่นเอง

(ข) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ ได้แก่ กรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญที่มีน้ำหนักทำให้ฝ่ายปกครองตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งซึ่งเป็นผู้ให้ข้อความนั้น และแม้บุคคลผู้ให้ข้อความจะได้ให้ข้อความไปตามที่ตนทราบโดยสุจริต แต่ถ้าข้อความซึ่งเป็นสาระสำคัญดังกล่าวเป็นข้อความที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้<sup>15</sup>

(ค) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กล่าวคือ หากผู้รับคำสั่งทางปกครองรู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้น หรือไม่รู้โดยเหตุประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น ย่อมถือได้ว่าผู้รับคำสั่งปราศจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุทราบหรืออาจทราบแต่แรกแล้วว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจถูกเพิกถอนได้โดยเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ยกตัวอย่างเช่น กรณีความเห็นคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง เสรีจิติ 413/2548 ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า นายยุทธพงษ์พรรณ อินธาระ ซึ่งดำรงตำแหน่งอาจารย์ระดับ 6 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีนครินทร์ เขต 1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ขอลาออกจากราชการตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง มาตรการที่ 1 อันส่งผลให้ออกจากราชการไปตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2547 และต่อมา

<sup>15</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, ครั้งที่ 1, หน้า 187-188.

ได้ขอกลับเข้ารับราชการ โดยอ้างว่าตัดสินใจสมัครเข้าร่วมมาตรการนี้ด้วยความเข้าใจว่าจะมีสิทธิได้รับบำนาญแต่ภายหลังกรมบัญชีกลางตรวจสอบพบว่ามีสิทธิได้รับเพียงบำเหน็จ นายยุทธพงษ์พรหมฯ จึงขอกลับเข้ารับราชการ พร้อมทั้งคืนเงินซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ที่ได้รับตามมาตรการดังกล่าว

**คำวินิจฉัย** คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นว่า นายยุทธพงษ์พรหมฯ เข้าใจผิดในสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับหลังจากออกจากราชการว่า ตนสามารถนับเวลาการรับราชการต่อเนื่องที่มีสิทธิรับบำนาญได้ ทั้งๆ ที่แบบหนังสือขอลาออกจากราชการตามมาตรการที่ 1 มีคำอธิบายแนบท้ายที่ระบุหลักเกณฑ์การนับเวลาราชการเพื่อพิจารณาสิทธิประโยชน์ในการรับบำเหน็จบำนาญไว้อย่างชัดเจนแล้ว การขอให้เพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ลาออกจากราชการเพราะเหตุที่ผู้ขอลาออกจากราชการเข้าใจผิดในสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับภายหลังจากที่ลาออกแล้ว โดยมีได้เกิดจากการกระทำที่เข้าใจเช่นนั้นของทางราชการ มิได้เป็นเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายตามบทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด

**บทวิเคราะห์** จากคำวินิจฉัยดังกล่าววิเคราะห์ได้ว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองอย่างมาก เนื่องจากปัจเจกชนผู้รับคำสั่งย่อมมีความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งตนได้รับอย่างมาก ซึ่งโดยหลักแล้วต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 53 พิจารณาจากข้อเท็จจริงนายยุทธพงษ์พรหมฯ ลาออกจากราชการโดยเข้าใจผิดในสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับภายหลังจากที่ลาออกแล้ว โดยมีได้เกิดจากการกระทำที่เข้าใจเช่นนั้นของทางราชการ และแบบหนังสือขอลาออกจากราชการตามมาตรการที่ 1 มีคำอธิบายแนบท้ายที่ระบุหลักเกณฑ์การนับเวลาราชการเพื่อพิจารณาสิทธิประโยชน์ในการรับบำเหน็จบำนาญไว้อย่างชัดเจนแล้ว การที่นายยุทธพงษ์พรหมฯ ลาออกจากราชการเข้าใจผิดในสิทธิประโยชน์ จึงมิได้เป็นเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด ฝ่ายปกครองจึงมีอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามที่นายยุทธพงษ์พรหมฯ ร้องขอได้ ความเชื่อถือและความไว้วางใจในประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่ง คือ นายยุทธพงษ์พรหมฯ ในกรณีนี้ไม่ได้รับการคุ้มครองเนื่องจากพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้วผู้รับคำสั่งได้ทราบถึงข้อเท็จจริงโดยชัดแจ้งแล้ว จึงมีอาจอ้างความเชื่อถือและความไว้วางใจในกรณีดังกล่าวได้

อนึ่ง ในทางตรงกันข้ามคำวินิจฉัยดังกล่าวได้รับรองสิทธิของปัจเจกชนที่จะได้รับการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจในการกระทำของฝ่ายปกครองไว้ โดยวางหลักว่าหากผู้รับคำสั่งเข้าใจผิดในสิทธิประโยชน์เพราะเหตุจากการกระทำของฝ่ายปกครองให้เข้าใจเช่นนั้น

ฝ่ายปกครองจะต้องคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจอันเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและคืนสถานะให้แก่ผู้ร้อง หรือจ่ายเงินทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ร้อง

แนวคำวินิจฉัยที่น่าสนใจเกี่ยวกับประเด็นเรื่องความสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองอีกอันหนึ่ง คือ ความเห็นคณะกรรมการปฏิบัติราชการทางปกครอง เลขที่เสร็จ 192/2543 ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า กรมโยธาธิการได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซให้แก่บริษัท แก๊สซัพพลายส์ จำกัด เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2541 โดยในการพิจารณาออกใบอนุญาตดังกล่าวมีเงื่อนไขกำหนดให้ผู้ขออนุญาตต้องแนบหลักฐานการได้รับอนุญาตให้ทำทางเชื่อมกับถนนสาธารณะหรือทางหลวงเพื่อใช้เป็นทางเข้า-ออกอาคารบรรจุก๊าซ ซึ่งบริษัทฯ ได้แนบหลักฐานเป็นหนังสืออนุญาตของแขวงการทางเชียงใหม่ที่ 2 กรมทางหลวง ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2535 ต่อมาสำนักงานโยธาธิการจังหวัดเชียงใหม่ได้มีหนังสือ ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2542 ถึงกรมโยธาธิการว่าได้ตรวจสอบพบว่าการขออนุญาตทำทางเชื่อมกับทางหลวงหมายเลข 118 ดังกล่าว เป็นการอนุญาตให้ทำทางเชื่อมเพื่อเป็นทางเข้า-ออกที่พักอาศัย มิใช่ เป็นการอนุญาตให้ทำทางเชื่อมเพื่อเป็นทางเข้า-ออกอาคารบรรจุก๊าซ ต่อมาบริษัทฯ ได้ดำเนินการขออนุญาตทำทางเชื่อมกับถนนสาธารณะหรือทางหลวงเพื่อใช้เป็นทางเข้า-ออกอาคารบรรจุก๊าซ อย่างถูกต้องครบถ้วนถือเป็นการได้ปฏิบัติตามกฎหมายอื่นและกฎหมายว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลวถูกต้องแล้วจึงให้ บริษัทฯ ดำเนินการประกอบกิจการบรรจุก๊าซได้ต่อไป ต่อมาได้มีการร้องเรียนเกิดขึ้น กรมทางหลวงได้ตรวจสอบแล้วพบว่า หนังสือฉบับที่บริษัทฯ นำไปประกอบการยื่นคำขอรับใบอนุญาตฯ กับกรมโยธาธิการเป็นหนังสือที่ถูกแก้ไขข้อความจาก "เพื่อเป็นทางเข้า-ออก ที่พักอาศัย" เป็น "เพื่อเป็นทางเข้า-ออก อาคารบรรจุก๊าซ" และได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ไปดำเนินการแจ้งความดำเนินคดีอาญาฐานปลอมและใช้เอกสารปลอมต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรตำบลช้างเผือกแล้ว จากข้อเท็จจริงดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า อธิบดีกรมโยธาธิการได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซให้แก่ผู้ประกอบการตามอำนาจหน้าที่แล้ว และต่อมากกรมโยธาธิการ ได้ทราบถึงเหตุที่จะเพิกถอนใบอนุญาตฯแล้วแต่มิได้ดำเนินการเพิกถอนในขณะนั้นกลับให้ผู้ได้รับใบอนุญาต ไปดำเนินการแก้ไขเอกสารประกอบการขออนุญาตใหม่ให้ถูกต้อง เมื่อผู้ได้รับอนุญาตได้ส่งเอกสารที่ถูกต้องให้กรมโยธาธิการแล้ว กรมโยธาธิการได้แจ้ง

ให้ผู้ได้รับอนุญาตดำเนินกิจการตามที่ได้รับอนุญาตต่อไป แต่หลังจากที่มีการร้องเรียน อธิบดีกรมโยธาธิการได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตฯ โดยอ้างเหตุซึ่งกรมโยธาธิการทราบอยู่แล้ว

คำวินิจฉัย คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นว่า การที่กรมโยธาธิการออกใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซให้แก่บริษัทแก๊สซัพพลายส์ จำกัด เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2541 นั้น เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นกรณีที่บริษัทฯ ได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง ด้วยการแก้ไขข้อความในหนังสืออนุญาตให้ทำทางเชื่อมกับทางหลวงแผ่นดิน จากข้อความว่า "เพื่อเป็นทางเข้า-ออกที่พักอาศัย" เป็น "เพื่อเป็นทางเข้า-ออกอาคารบรรจุก๊าซ" โดยไม่ได้รับอนุญาตจากแขวงการทางเชียงใหม่ ที่ ๒ กรมทางหลวง การกระทำดังกล่าวของบริษัทฯ เป็นเหตุให้กรมโยธาธิการสำคัญผิดในข้อเท็จจริงซึ่งเป็นสาระสำคัญในการออกใบอนุญาตกรมโยธาธิการจึงมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวได้ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ และไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องเพิกถอนภายในเก้าสิบวัน ตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และบริษัทฯ จะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 51 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏเพียงเท่าที่กล่าวมาข้างต้นกรมโยธาธิการย่อมมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตฯตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตามได้มีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เมื่อกรมโยธาธิการทราบถึงเหตุที่จะเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว กรมโยธาธิการก็ได้ดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาตแต่ได้มีหนังสือ ลงวันที่ 1 เมษายน 2542 ขอให้จังหวัดเชียงใหม่แจ้ง บริษัทฯ ให้ระงับการบรรจุและจำหน่ายก๊าซไว้ก่อนและให้บริษัทฯ ไปดำเนินการขออนุญาตทำทางเชื่อมให้ถูกต้อง ซึ่งบริษัทฯ ก็ได้ไปดำเนินการขออนุญาตทำทางเชื่อมกับทางหลวงเพื่อเข้า-ออก โรงงานบรรจุก๊าซและอาคารสำนักงานและได้รับอนุญาตจากเรียบร้อยแล้วจึงถือได้ว่าเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับหนังสืออนุญาตให้ทำทางเชื่อมได้หมดสิ้นไป เนื่องจากผู้รับใบอนุญาตได้ปฏิบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขในการอนุญาตแล้ว ดังนั้น การเพิกถอนใบอนุญาตโดยยกเอาเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งหมดสิ้นไปแล้วมาเป็นเหตุในการออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น

คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

บทวิเคราะห์ พิจารณาจากความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองข้างต้นพบว่า ได้มีการนำหลักกฎหมายว่าด้วยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาปรับใช้ ซึ่งกรณีดังกล่าว ผู้รับอนุญาตประกอบกิจการบรรจุภัณฑ์(ผู้รับคำสั่ง) อยู่ในฐานะ “ไม่สุจริต” เนื่องจาก ผู้รับอนุญาตได้ แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง คือ ได้แก้ไขข้อความในหนังสืออนุญาตให้ทำทางเชื่อมกับทางหลวงแผ่นดิน จากข้อความว่า “เพื่อเป็นทางเข้า-ออกที่พักอาศัย” เป็น “เพื่อเป็นทางเข้า-ออกอาคารบรรจุภัณฑ์” โดยไม่ได้รับอนุญาตจนเป็นเหตุให้กรมโยธาธิการสำคัญผิดในข้อเท็จจริงซึ่งเป็นสาระสำคัญในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุภัณฑ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันกรมโยธาธิการสามารถเพิกถอนได้ และผู้รับอนุญาตก็ไม่อาจอ้างความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ เนื่องจากเป็นผู้อยู่ในฐานะ “ไม่สุจริต”

อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้วางแนวคำวินิจฉัยขึ้นใหม่ว่า เมื่อฝ่ายปกครองได้ทราบและรู้ถึงเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นแล้ว แต่มิได้ออกคำสั่งเพิกถอนกลับยินยอมให้ผู้รับอนุญาตดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง เมื่อผู้รับอนุญาตได้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนจนเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายหมดสิ้นไปแล้ว ฝ่ายปกครองมีอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ สำหรับในประเด็นนี้ ด้วยความเคารพต่อความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ผู้เขียนเห็นว่าแม้เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายหมดสิ้นไปเพราะผู้รับอนุญาตได้เยียวยาแก้ไขความบกพร่องให้ถูกต้องครบถ้วนแล้วก็ตาม แต่เหตุแห่งความเป็นผู้ “ไม่สุจริต” ยังคงปรากฏอยู่ เนื่องจากได้มีการปลอมแปลงเอกสารและใช้เอกสารปลอมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งในการขออนุญาตประกอบกิจการบรรจุภัณฑ์ต่อกรมโยธาธิการที่ฝ่ายปกครองยอมรับรองความ “ไม่สุจริต” ซึ่งมีมาตั้งแต่ต้นของผู้รับอนุญาตย่อมเป็นการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจขัดแย้งต่อเจตนารมณ์แห่งการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของปัจเจกชนในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองซึ่งมุ่งคุ้มครองความมั่นคงทางกฎหมายแก่ผู้สุจริตเท่านั้น

อีกตัวอย่างหนึ่งที่น่าสนใจ คือ คำวินิจฉัยศาลปกครองกลางคดีหมายเลขคำที่ 589/2544 หมายเลขแดงที่ 1383/2544 ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า คณะเทคโนโลยีสารสนเทศ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังรับผู้ฟ้องคดีเข้ามาปฏิบัติงานในฐานะอาจารย์ประจำคณะเทคโนโลยีสารสนเทศ แต่ต่อมากลับแจ้งแก่ผู้ฟ้องคดีว่าคณะเทคโนโลยีสารสนเทศสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังไม่ได้รับอนุญาตให้จ้างผู้ฟ้องคดีเป็นอาจารย์ประจำ พร้อมได้จ่ายค่าจ้างสอนพิเศษให้ผู้ฟ้องคดีแทน ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้สถาบันเทคโนโลยี พระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังชดใช้จ่ายเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีจากการที่ต้องลาออกจากงานเดิม ผลประโยชน์ และผลตอบแทนจากการเป็นอาจารย์ ค่าเสียเวลา และค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดี

คำวินิจฉัย ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตใจว่าตนได้รับอนุมัติการจ้างให้เป็นอาจารย์ประจำ เหตุที่มีได้มีการทำสัญญาจ้างไม่ได้เกิดจากความผิดหรือบกพร่องของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายซึ่งเป็นกรณีที่สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนการกำหนดค่าเสียหายนั้น เห็นว่าควรเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้คิดค่าเสียหายจากการที่ลาออกจากงานเดิม เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ตัดสินใจเองบนพื้นฐานความสมัครใจที่จะเสี่ยงภัยเพราะผู้ฟ้องคดีได้ลาออกก่อนที่จะมารายงานตัว ซึ่งเห็นได้ว่าหากเกิดความไม่เรียบร้อยหรือไม่มี การทำสัญญาจ้างหรือไม่ผ่านการประเมินผลการทดลองงาน ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องรับผลนั้นอยู่แล้วสำหรับค่าเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีนั้น ไม่ใช่ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง จึงไม่สามารถได้รับการชดใช้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีควรได้รับค่าจ้างในฐานะอาจารย์ประจำในภาคการศึกษาที่ 1 ซึ่งเป็นประโยชน์ตอบแทนที่จะได้รับในการเข้าเป็นพนักงานในฐานะอาจารย์ประจำ อันเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ในภาคการศึกษาที่ 2 ปีการศึกษา 2542 เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วว่าสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังประสงค์จะเชิญผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในฐานะอาจารย์พิเศษ จึงควรได้รับค่าจ้างในอัตราพิเศษ ศาลจึงพิพากษาให้สถาบัน



เทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังฯ ใช้ค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะอาจารย์ประจำในภาคการศึกษาที่ 1 ปี 2542 พร้อมดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ส่วนค่าสอนพิเศษในภาคการศึกษาปีที่ 2 ปีการศึกษา 2542 ให้คำนวณตามชั่วโมงที่ได้ทำการสอนพร้อมดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

**บทวิเคราะห์** พิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางดังกล่าวเห็นว่า ศาลปกครองกลางได้คำนึงถึงความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง (Legitimate Expectations) ในกรณีนี้ คือ คำสั่งรับผู้ฟ้องคดีให้เข้ามาปฏิบัติงานในฐานะอาจารย์ประจำคณะเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งและก่อให้เกิดความเชื่อถือและความไว้วางใจขึ้นแก่ตัวผู้รับคำสั่งในการที่จะได้เข้ามาปฏิบัติงานในฐานะอาจารย์ประจำ ต่อมาข้อเท็จจริงปรากฏว่า สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังฯ ได้มีการทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติงานในฐานะอาจารย์ประจำแต่อย่างใด ศาลปกครองจึงได้วินิจฉัยให้ความคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต (ความเชื่อถือและความไว้วางใจ) ของผู้ฟ้องคดีจากการกระทำของฝ่ายปกครอง (สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังฯ)

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองกลางได้กำหนดรูปแบบการชดเชยความเสียหายดังกล่าวในลักษณะของ “ค่าสินไหมทดแทนจากมูลละเมิดของฝ่ายปกครอง” โดยศาลพิพากษาให้สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังฯ ใช้ค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะอาจารย์ประจำในภาคการศึกษาที่ 1 ปี 2542 พร้อมดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ส่วนค่าสอนพิเศษในภาคการศึกษาปีที่ 2 ปีการศึกษา 2542 ให้คำนวณตามชั่วโมงที่ได้ทำการสอนพร้อมดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ซึ่งเป็นไปตามหลักความสุจริต (Treu und Glauben) กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่ได้รับการคุ้มครองหากปราศจากความเชื่อถือและความไว้วางใจ (Legitimate Expectations) ดังเช่น ในกรณีการปฏิบัติหน้าที่ในภาคการศึกษาที่ 2 ปีการศึกษา 2542 เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วว่าสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังฯ ประสงค์จะเชิญผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในฐานะอาจารย์พิเศษ จึงควรได้รับค่าจ้างในอัตราพิเศษ เป็นต้น

ดังนั้นหากปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้รับคำสั่งทางอยู่ในสถานะเป็นผู้ไม่สุจริตผู้รับคำสั่งปกครองย่อมไม่ได้รับการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองจึงอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ โดยผู้รับคำสั่งไม่อาจได้รับเงินทดแทนความเสียหายแต่อย่างใด

(3) การกำหนดขอบเขตแห่งผลบังคับในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง

ขอบเขตแห่งผลบังคับในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ การกำหนดผลการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เช่น กำหนดให้มีผลย้อนหลังไปในอดีตนับแต่วันออกคำสั่งหรือไม่ หรือ กำหนดให้มีผลไปในอนาคต การกำหนดขอบเขตแห่งผลบังคับในการเพิกถอนคำสั่งให้มีผลไปในอนาคตย่อมไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของประชาชนผู้รับคำสั่ง เนื่องจากไม่กระทบต่อสิทธิประโยชน์ที่ได้รับมาแล้วของผู้รับคำสั่ง แต่หากกรณีการกำหนดขอบเขตแห่งผลบังคับในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลัง ย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่ง(ความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง) กล่าวคือ ในกรณีที่กำหนดให้ผลแห่งการเพิกถอนคำสั่งย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมเป็นการกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์ที่ได้รับมาแล้วของปัจเจกชนผู้รับคำสั่ง และทำลายความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองอีกด้วย ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงสมควรที่จะต้องคุ้มครองความเชื่อถือโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองในกรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองย้อนหลังด้วย

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 51 ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์การกำหนดขอบเขตแห่งผลบังคับในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้ โดยวางหลักเกณฑ์ให้คำนึงถึงความสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญ กล่าวคือ ได้กำหนดให้การคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่ง(ความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง) โดยกำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลากมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม และจะให้ผลย้อนหลังเรียกคืนประโยชน์ไปได้เพียงใดนั้น กฎหมายกำหนดให้พิจารณาจากความสุจริตของผู้รับคำสั่งเป็นสำคัญ โดยถือว่าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครอง

ได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ถือว่าผู้รับคำสั่งตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตและต้องคืนประโยชน์ตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป

อย่างไรก็ตาม กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอันไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ซึ่งมิใช่เป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 52 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ แต่ก็มีความเห็นทางวิชาการว่าควรนำมาใช้บังคับได้ในฐานะเป็นบทบัญญัติกฎหมายใกล้เคียง<sup>16</sup> ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองและสิทธิประโยชน์ที่ได้รับมาแล้ว หากผู้รับคำสั่งอยู่ในฐานะที่สุจริตตลอดมาแล้วก็มีอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลังไปกระทบสิทธิดังกล่าวได้

ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่อาจอ้างเอาความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 51 วรรคสาม การกำหนดขอบเขตแห่งผลบังคับในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองย่อมจะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยให้มีผลย้อนหลังกลับไปในอดีต หากฝ่ายปกครองไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลังแต่กลับให้มีผลในปัจจุบันหรือในอนาคตย่อมจะต้องให้เหตุผลพิเศษในการอธิบายการใช้ดุลพินิจดังกล่าว<sup>17</sup>

ตัวอย่างเช่น ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๑๕/๒๕๔๔ วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ เรื่อง การขอออกกฎหมายกรณีการดำเนินคดีกับเจ้าของที่ดินซึ่งถูกเพิกถอนเอกสารหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในท้องที่อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า คำสั่งอนุญาตให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๑ก.) เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ทำขึ้นมาจากการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งด้วยการปลอมแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) และทะเบียนการครอบครองที่ดิน คณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่า คำสั่งดังกล่าว

<sup>16</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 313.

<sup>17</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, ครั้งที่ 1, หน้า 188.

เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อาจเพิกถอนได้ และไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องเพิกถอนภายในเก้าสิบวันตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ และบุคคลผู้มีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ เมื่อการอนุญาตให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในพื้นที่ป่าสงวนได้ทำขึ้นมาจากการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ การยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นการไม่สุจริตมาตั้งแต่ต้น และเมื่อการยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ป่าไม้ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรมป่าไม้จึงสามารถเรียกชดเชยค่าเสียหายจากบุคคลดังกล่าวตามนัยมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้

บทวิเคราะห์ พิจารณาจากความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้น วิเคราะห์ประเด็นอันเกี่ยวกับหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของปัจเจกชนผู้รับคำสั่ง (Legitimate Expectations) ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ดังนี้

(ก) ปัจเจกชนผู้รับคำสั่งซึ่งอยู่ในสถานะ “ไม่สุจริต” ย่อมไม่ได้รับการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจ (Legitimate Expectations) ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง

กล่าวคือ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า การอนุญาตให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ได้ทำขึ้นมาจากการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งด้วยการปลอมแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) และทะเบียนการครอบครองที่ดิน การอนุญาตให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อาจเพิกถอนได้ และไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องเพิกถอนภายในเก้าสิบวันตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ และบุคคลผู้มีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๗) การคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจ(Legitimate Expectations) ของ  
 ปึงเจกชนผู้รับคำสั่ง โดยปรับใช้หลักกฎหมายปกครองว่าด้วย “หลักความไม่มีผลย้อนหลังของ  
 คำสั่งทางปกครอง(Non Retroactive)”

กล่าวคือ พิจารณาจากกรณีดังกล่าวข้างต้นปรากฏข้อเท็จจริงว่า คำสั่งเพิกถอน  
 หนังสือรับรองการทำประโยชน์มิได้ระบุให้การเพิกถอนมีผลตั้งแต่เมื่อใด แม้โดยทฤษฎีแล้วหาก  
 ปึงเจกชนอยู่ใน “ฐานะไม่สุจริต” ย่อมไม่ได้รับการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจ  
 (Legitimate Expectations) และฝ่ายปกครองสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วย  
 กฎหมายอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์โดยให้มีผลย้อนหลังได้ แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า  
 คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ได้กำหนดผลแห่งการเพิกถอนว่าให้มีนับแต่เมื่อใดแล้ว ดังนั้น การเพิก  
 ถอนดังกล่าวย่อมมีผลตั้งแต่ขณะที่บุคคลผู้อยู่ในบังคับตามคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำ  
 ประโยชน์ (น.ส.3ก.) นั้น ได้รับแจ้งตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
 พ.ศ. 2539

(4) ข้อจำกัดในเรื่องของระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วย  
 กฎหมายอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 49 วรรคสอง  
 บัญญัติว่า “... การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้า  
 สิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำ  
 ขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือ  
 การชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย...”

พิเคราะห์ได้ว่าบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวมุ่งคุ้มครองความเชื่อ โดยสุจริตของผู้รับ  
 คำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง โดยกำหนดข้อจำกัดด้านระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่ง  
 ทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งไว้ภายใน 90 วัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะ  
 ให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ทั้งนี้ มุ่งหมายให้เกิดความแน่นอนแห่งนิติฐานะและคุ้มครอง  
 ความเชื่อ โดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ตาม หากพฤติการณ์ของผู้รับคำสั่งอยู่ใน  
 ฐานะอัน “ไม่สุจริต” แล้ว ย่อมไม่ได้รับการคุ้มครองความเชื่อ โดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทาง

ปกครอง ดังเช่นข้อยกเว้นข้อจำกัดด้านระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 49 ได้แก่ กรณีคำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิด ข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น หากกรณีเป็นอันล่วงเลยระยะเวลา 90 วัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอน คำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันมี ลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งได้

ตัวอย่างเช่น กรณีความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่องเสร็จ 389/2543 ข้อเท็จจริงเรื่องนี้มีอยู่ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่ที่จะเวนคืน และ เป็นรัฐมนตรีผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มีคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2522 ให้จ่ายเงินค่า ทดแทนทรัพย์สินให้แก่ผู้อุทธรณ์ ตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนด ต่อมารัฐมนตรี (นายปองพล อดิเรกสาร) ได้มีคำสั่งใหม่ เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2543 ให้ยกเลิกคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ลง วันที่ 2 พฤศจิกายน 2542 และเห็นชอบให้จ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สินเพิ่มให้แก่ผู้อุทธรณ์ตาม จำนวนที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณา เนื่องจากสำนักงานอัยการสูงสุดได้เสนอ ความเห็นต่อรัฐมนตรีฯ ว่าหากปรากฏข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปทำให้คำวินิจฉัย อุทธรณ์ของรัฐมนตรีฯ ที่ได้วินิจฉัยไว้ไม่เป็นประโยชน์อีกต่อไป และเห็นชอบด้วยกับความเห็นของ คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งเห็นว่าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้พิจารณาข้อเท็จจริง ผิดพลาดทั้งในแง่ของมูลค่าของทรัพย์สินที่ต้องเวนคืน และการประเมินราคาค่าทดแทน ต่อมา รัฐมนตรีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(นายประภัตร โพธสุชน) ได้ประสงค์จะยกเลิกคำสั่งของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายปองพล อดิเรกสาร) เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2543 และวินิจฉัยอุทธรณ์ใหม่ โดยเปลี่ยนเป็นให้จ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สินตามที่คณะกรรมการกำหนด ราคาเบื้องต้นกำหนด โดยอ้างเหตุความจำเป็นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรผู้ได้รับ ผลกระทบโดยทัคเทียบกัน จึงได้หารือมายังคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่าสามารถ กระทำได้หรือไม่เพียงใด

คำวินิจฉัย คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการเกษตรและสหกรณ์คนปัจจุบัน (นายประภัตรฯ) อาจเพิกถอนคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ ลงวันที่ 7 มีนาคม 2534 ของรัฐมนตรีฯคนเดิม (นายปองพลฯ) ได้ส่วนการเพิกถอนคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวจะดำเนินการอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับทวิติการณาของรัฐมนตรีฯคนปัจจุบัน(นายประภัตรฯ) ว่า คำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ ลงวันที่ 7 มีนาคม 2543 เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กล่าวคือ หากคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย การเพิกถอนคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นต้องมีเหตุตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เท่านั้น แต่หากคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การเพิกถอนคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นก็จะต้องดำเนินการตามมาตรา 50 มาตรา 51 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการเพิกถอนคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ ลงวันที่ 7 มีนาคม 2543 มีลักษณะเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ดังนั้น รัฐมนตรีฯ (นายประภัตรฯ) จึงต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

บทวิเคราะห์ พิจารณาจากคำวินิจฉัยดังกล่าวเห็นว่า คำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์จ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สินให้แก่ผู้ถูกเวนคืน เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง กล่าวคือ ผู้รับคำสั่งย่อมได้รับประโยชน์จากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวในรูปของเงินทดแทนทรัพย์สินซึ่งถูกเวนคืน การที่รัฐมนตรีเพิกถอนคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมกระทบต่อประโยชน์หรือสิทธิที่ได้รับไปแล้วของผู้รับคำสั่ง และเป็นการทำลายความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย คือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่วนที่ 6 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์การคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของปัจเจกชนผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองไว้ โดยเฉพาะในประเด็นของเรื่องข้อจำกัดด้านระยะเวลา(Fixed Time Limit) กล่าวคือ ข้อจำกัดด้านระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ซึ่งเมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวไปแล้วฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจเพิก

ถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมิได้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง และเพื่อส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 49 วรรคสอง ความว่า “การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายใน 90 วัน นับแต่ได้รู้เหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย”

อีกตัวอย่างหนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องเสร็จ 415/25428 ได้วินิจฉัยว่า การจดทะเบียนเครื่องหมายรับรองของนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ.2534 เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์เนื่องจากสิทธิในเครื่องหมายรับรองเป็นสิทธิตามกฎหมายแต่เพียงผู้เดียวในอันที่จะใช้เครื่องหมายรับรองที่ได้จดทะเบียนไว้ การเพิกถอนจึงต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้เหตุให้เพิกถอนตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจมีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือผลต่อไปในอนาคตได้ แต่ในกรณีที่ไม่มิเหตุจำเป็นอันใดที่จะต้องให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคต ควรให้เป็นไปตามหลักทั่วไปที่ให้มีผลตั้งแต่วันที่ให้มีคำสั่งเพิกถอน

บทวิเคราะห์ พิเคราะห์ได้ว่าการจดทะเบียนเครื่องหมายรับรองของนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ.2534 เป็นคำสั่งทางปกครองมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ผู้รับคำสั่งย่อมมีความเชื่อถือและความไว้วางใจในความคงอยู่ของสิทธิในเครื่องหมายรับรองที่ฝ่ายปกครองได้รับจดทะเบียนไว้ การที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้อย่างเป็นอิสระปราศจากข้อจำกัดย่อมเป็นการทำลายความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 จึงได้วางหลักเกณฑ์การคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองไว้ในส่วนที่ 6 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ทั้งหลายไม่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม เพื่อคุ้มครอง



ความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่ง และส่งเสริมความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายแล้ว มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้อจำกัดด้านระยะเวลา(Fixed Time Limit) โดยกำหนดให้ฝ่ายปกครองสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ได้ภายใน 90 วัน นับแต่ได้รู้เหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ คำสั่งทางปกครองจะได้เกิดขึ้นเพราะความไม่สุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ได้โดยปราศจากข้อจำกัดด้านระยะเวลา (Fixed Time Limit) เพราะเจตนารมณ์แห่งกฎหมายไม่ประสงค์ที่จะคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งซึ่งไม่สุจริต

### 2.2.2 การคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

การคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายได้ถูกบัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 53 ดังนี้

“ มาตรา 53 คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องทำตามคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

(1) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

(2) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติแต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

(3) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(4) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(5) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุตามวรรค

สอง (3) (4) และ (5) ผู้ได้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำมาตรา 52 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

(2) ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 51 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ”

โดยหลักทั่วไปแล้วฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อดำรงไว้ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายอันเป็นรากฐานสำคัญแห่งนิติรัฐ แม้กระนั้นหากคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งแล้ว ฝ่าย

ปกครองต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองและประโยชน์สาธารณะประกอบกันในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและไม่ให้ปัจเจกชนต้องแบกรับภาระความเสียหายเกินสมควร ในกรณีคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายก็เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะการเพิกถอนคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ฝ่ายปกครองยังต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งในแนวทางของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้บัญญัติให้อำนาจฝ่ายปกครองในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ไว้ก่อนข้างจำกัด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงแห่งนิติฐานะและคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง

พิเคราะห์จากบทบัญญัติมาตรา 53 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ดังกล่าวสามารถวิเคราะห์หลักเกณฑ์การคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของประชาชนในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ ดังนี้

(1) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งสามารถกระทำได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายบัญญัติ หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ไว้ในคำสั่งทางปกครอง

เป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ในการขึ้นทะเบียนเครื่องสำอางขณะรับขึ้นทะเบียนข้อเท็จจริงทางวิชาการปรากฏว่าปลอดภัยแก่การใช้ กรณีจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายที่จะสั่งขึ้นทะเบียนเช่นนั้น แต่ต่อมาวิชาการก้าวหน้าเพิ่มเติมกลายเป็นว่าส่วนผสมบางตัวอาจไม่ปลอดภัยแก่การใช้ มาตรา 21 ประกอบกับมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ.2535<sup>18</sup> ให้อำนาจเลขานุการคณะกรรมการอาหารและยาที่จะเพิกถอนทะเบียนเครื่องสำอางรายนั้นได้ เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจโดยตรงก็สามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ หรือเป็นกรณีที่

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ.2535 มาตรา 21 “ เครื่องสำอางควบคุมพิเศษรายใดที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้ว หากต่อมาปรากฏว่าเครื่องสำอางนั้นไม่ปลอดภัยในการใช้มาตรา 33 เลขานุการ โดยคำแนะนำหรือความเห็นชอบของคณะกรรมการ มีอำนาจสั่งเพิกถอนการขึ้นทะเบียนเครื่องสำอางนั้นได้

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองโดยกำหนดข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนไว้ในคำสั่งทางปกครอง เช่น กรณีที่ฝ่ายปกครองออกใบอนุญาตให้ใช้พื้นที่ราชการในการตั้งร้านค้า โดยสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตดังกล่าว หากทางราชการมีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่นั้นในอนาคต เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้มีข้อสงวนสิทธิในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้ ก็ยังไม่เพียงพอที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ทันที แต่การใช้อำนาจตามข้อสงวนสิทธิจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนสิทธิด้วย ซึ่งหมายความว่าต้องมีข้อเท็จจริงสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ มิฉะนั้นจะเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยอำเภอใจอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้<sup>19</sup>

ยกตัวอย่างได้เช่น กรณีคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ อ.160/2547 ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ข้าราชการครูซึ่งขอย้ายกลับภูมิลำเนาเพื่อมาดูแลมารดาและได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านตามเงื่อนไขแห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2467 มาแต่เดิม แต่ผู้บังคับบัญชาได้อ้างแนวปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีและกระทรวงการคลังเพื่อมีคำสั่งให้ข้าราชการดังกล่าวงดใช้สิทธิเบิกค่าเช่าและงดใช้เงินค่าเช่าที่เบิกไปแล้วคืนด้วยเหตุเป็นการเบิกเงินค่าเช่าที่ไม่เหมาะสมเนื่องจากการขอย้ายกลับภูมิลำเนาและเป็นการเช่าบ้านจากมารดารวมทั้งได้อยู่อาศัยในบ้านหลังเดียวกันกับมารดา

คำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้านเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง แม้ว่าตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2541 จะกำหนดให้ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเองไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านก็ตาม แต่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน รวมทั้งพระราชกฤษฎีกาฯ(ฉบับที่7) พ.ศ. 2541 ได้

<sup>19</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, ครั้งที่ 1(กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2546), หน้า 196.

กำหนดให้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านที่มีอยู่ก่อนหน้านั้น อันได้แก่สิทธิตามบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. 2527 ยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ฉะนั้น เมื่อปรากฏว่าการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านซึ่งเช่าจากมารดาเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยไม่ขัดต่อพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ใช้อยู่เดิม การที่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวอันเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการเป็นประโยชน์แก่ข้าราชการ จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ เมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 53 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ข้าราชการข้างต้นเบิกค่าเช่าบ้านและขอใช้ค่าเช่าบ้านที่เบิกไปแล้วคืน อันมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านที่มีอยู่เดิม โดยอ้างแนวปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรีและของกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นเหตุผลที่ไม่เข้ากรณีใดกรณีหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 53 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

**บทวิเคราะห์** พิจารณาได้ว่ากรณีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง คือ สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ โดยได้อ้างเหตุเพื่อปฏิบัติตามแนวของมติคณะรัฐมนตรีและกระทรวงการคลัง โดยกำหนดให้การเพิกถอนคำสั่ง มีผลเป็นการย้อนหลังด้วย การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการทำลายความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง และอาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยไม่คำนึงถึงหลักความแน่นอนทางกฎหมายแต่อย่างใด นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจาก พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ไว้ใน มาตรา 53(1) ไว้ว่า “ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์จะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้ หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้น” ย่อมแสดงให้เห็นชัดถึงเจตนารมณ์แห่งกฎหมายที่ประสงค์จะจำกัดสิทธิฝ่ายปกครองในการใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ให้เป็นไปอย่างจำกัดและเท่าที่กฎหมายได้เปิดช่องไว้ให้เท่านั้น เพื่อคุ้มครองความมั่นคงแห่งนิติฐานะของปัจเจกชนผู้รับคำสั่ง เมื่อ

พิจารณาจากข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจในการสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ โดยอ้างเหตุเพื่อปฏิบัติตามแนวของมติคณะรัฐมนตรีและกระทรวงการคลัง การเพิกถอนสิทธิดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ยกตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ อ.186/2548 ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ข้าราชการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านตามสิทธิที่ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับอนุมัติให้ใช้สิทธิ โดยนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 ซึ่งมีการใช้สิทธิมาโดยตลอด แต่ต่อมาผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ข้าราชการดังกล่าวเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการที่ว่างลง และมีคำสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นหมดสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ

คำวินิจฉัย ศาลปกครองวินิจฉัยว่า กรณีข้าราชการได้สิทธิในการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือ ค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่อาศัยอยู่เป็นสิทธิตามมาตรา 16 แห่งพระราชกฤษฎีกา ค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ อยู่ก่อนที่ทางราชการจะจัดพื้นที่อาศัยให้ นั้น แม้ต่อมาจะมีบ้านพักของข้าราชการว่างลง ก็ไม่จำเป็นต้องจัดที่พักอาศัยให้ผู้นั้นอยู่อีก คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ แม้ว่าจะเป็นการออกคำสั่งตามแนวทางปฏิบัติของกรมบัญชีกลาง (หนังสือกรมบัญชีกลางที่ กค 0526.5/2913 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2542) ที่กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการต้องใช้ดุลพินิจจัดข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ไม่ว่าจะเป็นผู้ใช้กำลังใช้สิทธิอยู่หรือไม่ก็ตาม ให้เข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการว่างลง และหากข้าราชการดังกล่าวไม่เข้าพักจะถือว่าสละสิทธิในบ้านพักที่ทางราชการจัดให้โดยไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการอีกต่อไปก็ตาม เนื่องจากแนวทางปฏิบัติดังกล่าวถูกต้องเฉพาะในกรณีที่ข้าราชการผู้เบิกค่าเช่าบ้านอยู่เดิมได้เช่าบ้านอยู่แต่ ไม่ถูกต้องสำหรับกรณีที่ข้าราชการได้ใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนเงินกู้ชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่า เพราะเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการตัดสิทธิของข้าราชการ ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้บังคับบัญชาและให้ดำเนินการให้มีการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้าน ได้ตามสิทธิที่มีอยู่เดิม

บทวิเคราะห์ พิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น สามารถวิเคราะห์ได้ว่า เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและมีลักษณะ

เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งซึ่งในที่นี้ได้แก่ สิทธิในการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ซึ่งโดยหลักแล้วจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 53 แต่ปรากฏจากข้อเท็จจริงฝ่ายปกครองอ้างว่าอาศัยแนวทางปฏิบัติของกรมบัญชีกลาง (หนังสือกรมบัญชีกลางที่ กค 0526.5/2913 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2542) เป็นเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจึงไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 53 วรรคสอง (1) เนื่องจากแนวทางปฏิบัติของกรมบัญชีกลางไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย จึงมีอาจกล่าวได้ว่าเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ได้ และการใช้อำนาจดังกล่าวก็เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่บิดเบือนอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากแนวทางปฏิบัติดังกล่าวถูกต้องเฉพาะในกรณีที่ข้าราชการผู้เบิกค่าเช่าบ้านอยู่เดิมได้เช่าบ้านอยู่แต่ ไม่ถูกต้องสำหรับกรณีที่ข้าราชการได้ใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนเงินกู้ชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่า เพราะเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการตัดสิทธิของข้าราชการ ซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 16 และเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาฯ ที่ประสงค์จะผ่อนผันให้ข้าราชการได้มีสิทธิดังกล่าว ศาลปกครองจึงได้วินิจฉัยเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ที่ได้รับมาแล้ว(droits acquis) ของปัจเจกชนผู้รับคำสั่ง โดยเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้เพิกถอนสิทธิประโยชน์ดังกล่าว

(2) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งสามารถกระทำได้โดยอาศัยเหตุว่า คำสั่งทางปกครองมีข้อกำหนดให้บุคคลผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนด

ข้อกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติ ได้แก่ ข้อเรียกร้องในคำสั่งทางปกครอง เช่น ฝ่ายปกครองอนุมัติทุนการศึกษาโดยกำหนดให้ผู้รับทุนมีหน้าที่ต้องช่วยเหลืองานของมหาวิทยาลัยเดือนละ 2 ครั้ง และต้องรายงานผลการศึกษาทุกๆ 6 เดือน แต่ปรากฏว่าผู้รับทุนไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องดังกล่าว ฝ่ายปกครองย่อมเพิกถอนการอนุมัติทุนการศึกษาได้

(3) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งสามารถกระทำได้โดยอาศัยเหตุว่าสภาพข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป

เป็นกรณีที่สภาพข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่ใช้พิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครองเปลี่ยนแปลงไป ถึงขนาดที่ว่าหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ดังกล่าวในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว ฝ่ายปกครองไม่ออกคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้ เช่น ในกรณีที่กฎหมายห้ามออกใบอนุญาตให้แก่คนที่เป็โรคติดต่อทางอาหารและการสัมผัสประกอบอาชีพพ่อครัว ถ้าขณะมาขอใบอนุญาตไม่เป็นโรคดังกล่าวจึงได้รับใบอนุญาต แต่ต่อมาเกิดปรากฏว่าพ่อครัวคนนั้นเกิดเป็นโรคดังกล่าวขึ้น ฝ่ายปกครองย่อมเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวได้เพราะเหตุข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปซึ่งหากไม่เพิกถอนย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(4) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งสามารถกระทำได้โดยอาศัยเหตุว่าบทบัญญัติกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งโดยอาศัยเหตุบทบัญญัติกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปนั้น ย่อมจะต้องพิจารณาว่าหากมีบทบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวในขณะที่ออกคำสั่ง ฝ่ายปกครองก็คงไม่ออกคำสั่งเช่นนั้น และหากไม่ยกเลิกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้วอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะได้ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจเพิกถอนได้ก็ต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครอง แต่หากผู้รับคำสั่งได้ใช้ประโยชน์ที่ได้รับไปแล้วฝ่ายปกครองไม่สามารถเพิกถอนให้มีผลกระทำต่อประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งที่ใช้ประโยชน์ไปแล้วได้ ยกตัวอย่างเช่น ปรากฏว่ามีกฎหมายห้ามตั้งโรงงานประเภทที่ 3 ใกล้โรงเรียนในระยะ 100 เมตร มีผู้มาขออนุญาตสร้างโรงงานห่างจากโรงเรียน 110 เมตร เจ้าหน้าที่เห็นว่าไม่ต้องห้ามจึงอนุญาตไป ต่อมากฎหมายมีการแก้ไขใหม่โดยกำหนดให้ห้ามตั้งโรงงานประเภทที่ 3 ใกล้โรงเรียนในระยะ 150 เมตร เพราะปรากฏว่าระยะ 100 เมตรไม่เพียงพอคุ้มครองสภาพอันเหมาะสมในการเรียนของเด็กนักเรียน กรณีเป็นการรบกวนโรงเรียนจึงเป็นการเสียหายแก่



ประโยชน์สาธารณะ และหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ตั้งแต่แรกเจ้าหน้าที่ก็คงจะไม่ออกใบอนุญาต ประกอบกับข้อเท็จจริงว่าผู้รับคำสั่งยังไม่ได้ลงมือก่อสร้างโรงงานดังกล่าวแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่จึง อาจเพิกถอนใบอนุญาตให้สร้างโรงงานในกรณีนี้ได้

ตัวอย่างเช่น ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง เสร็จที่ 400/2546 ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ในการพิจารณาอนุญาตประทานบัตรทำเหมืองแร่ได้คืน ผู้ขอ อนุญาตจะต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบกระเทือนสิ่งแวดล้อมเพื่อให้สำนักงานนโยบาย และแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณา โดยเป็นเงื่อนไขสำคัญประกอบการพิจารณาอนุญาต บริษัทได้รับความ เห็นชอบจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. 2543 จนกระทั่ง พ.ศ. 2546 บริษัทก็ยังมิได้ยื่นคำขอประทานบัตรทำเหมืองได้คืน ต่อมาได้มีการแก้ไข พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 โดยเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขในประทานบัตรทำ เหมืองได้คืนหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนข้อมูลที่ต้องใช้ประกอบการยื่นคำขอ จึงเกิด ประเด็นปัญหาว่าผู้ขออนุญาตจะสามารถดำเนินการต่อไปได้หรือไม่ อย่างไร

คำวินิจฉัย คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นว่า รายงาน การวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ใช้สำหรับการพิจารณาอนุญาตทำเหมืองแร่ ได้คืน ดังนั้น การที่บริษัทได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมมาตั้งแต่ เดือนธันวาคม 2543 จนถึงปี 2546 บริษัทก็ยังมิได้ยื่นคำขอประทานบัตรทำเหมืองได้คืน ต่อมาได้มี การแก้ไขพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 โดยเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขในประทาน บัตรทำเหมืองได้คืนหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนข้อมูลที่ต้องใช้ประกอบการยื่นคำขอ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงเห็นว่าหากคณะกรรมการผู้ชำนาญการซึ่งมีอำนาจ ให้ความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเห็นว่ามีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ สภาพแวดล้อมหรือกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปทำให้กระทบกับสาระสำคัญของรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้ให้ความเห็นชอบไปแล้ว คณะกรรมการสามารถทบทวน โดยการเพิก ถอนการให้ความเห็นชอบ ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองได้ ซึ่งอาจเป็นความเห็นชอบทั้งหมดหรือ บางส่วนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้รายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสอดคล้องกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายปัจจุบัน

บทวิเคราะห์ พิจารณาได้ว่ากรณีที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้พิจารณาและมีคำสั่งให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขออนุญาตประทานบัตรทำเหมืองได้ดินเมื่อปี พ.ศ.2543 ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัดซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 53 ซึ่งส่วนใหญ่ได้ยกเอาเหตุแห่งการเพิกถอน คือ หลักที่ว่าประโยชน์สาธารณะย่อมสำคัญกว่าประโยชน์ของเอกชน ประโยชน์ของเอกชนจึงต้องหลีกทางให้แก่ประโยชน์สาธารณะ(Privatum incommodum public bono pensatur) กล่าวคือ เป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะนั่นเอง พิจารณาจากข้อเท็จจริงข้างต้น ผู้ขออนุญาตเมื่อได้รับความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว จนกระทั่งปี พ.ศ. 2546 ก็ยังมีได้ดำเนินการขออนุญาตประทานบัตรทำเหมืองได้ดินแต่อย่างใด ซึ่งโดยครั้นแล้วระยะเวลา 3 ปีที่ล่วงเลยมา ข้อเท็จจริงและสิ่งแวดล้อมทั้งหลายอาจเปลี่ยนแปลงไป รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นชอบเมื่อปี พ.ศ.2543 ย่อมไม่อาจยอมรับได้เมื่อระยะเวลาได้ล่วงเลยไป ทั้งนี้ ฝ่ายปกครองสมควรต้องแสดงให้เห็นชัดว่ามีข้อเท็จจริงและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับได้มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาต คือ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 โดยเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขในประทานบัตรทำเหมืองได้ดินหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนข้อมูลที่ต้องใช้ประกอบการยื่นคำขอ ฝ่ายปกครองจึงอาจเพิกถอนคำสั่งให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของผู้ขออนุญาตได้โดยอาศัยเหตุตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 53(3) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั่นเอง อนึ่ง เนื่องจากคำสั่งให้ความเห็นชอบฯ ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งจึงต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดด้านระยะเวลา(Fixed Time Limit) ตามมาตรา 49 วรรคสอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

ปกครอง พ.ศ.2539 กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะต้องเพิกถอนภายใน 90 วัน นับแต่ได้รู้เหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นนั่นเอง

(5) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งสามารถกระทำได้โดยอาศัยเหตุว่าหากไม่ทำการเพิกถอนย่อมอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชน

กรณีนี้ได้แก่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง โดยอาศัยเหตุทั่วไป คือ “ อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อผลประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชน” ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักที่ว่าประโยชน์สาธารณะย่อมสำคัญกว่าประโยชน์ของเอกชน ประโยชน์ของเอกชนจึงต้องหลีกเลี่ยงให้แก่ประโยชน์สาธารณะ(Privatum incommodum public bono pensatur) อย่างไรก็ตาม เป็นที่เห็นตรงกันว่าการใช้หลักการดังกล่าวควรตีความจำกัดอย่างเคร่งครัดเสมอ เพราะเป็นการลบล้างประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายของเอกชน<sup>20</sup> ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ฝ่ายปกครองอนุญาตให้ตั้งโรงงานประเภทที่ 3 โดยคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายทุกประการ และไม่ปรากฏว่ามีข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า โรงงานดังกล่าวอาจก่อให้เกิดก๊าซพิษซึ่งเป็นอันตรายต่อชุมชนเมืองได้ เดิมแม้ผลร้ายนั้นจะไม่ใช่ที่ทราบกันมาก่อนก็ตาม และแม้ว่ามีการตั้งโรงงานเสร็จเรียบร้อยแล้วก็ตาม แต่เมื่อมีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อผลประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนเช่นนั้น ฝ่ายปกครองย่อมเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ตั้งโรงงานได้เพราะจะเกิดความเสียหายร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นมาตรการสุดท้าย(Ultima Ratio) ที่ฝ่ายปกครองจะยกขึ้นอ้างในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง

(6) ผลแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง โดยหลักแล้วต้องกำหนดให้มีผลตั้งแต่ปัจจุบัน หรือให้มีผลในอนาคตเท่านั้น เว้นแต่กรณีตามที่กฎหมายกำหนด

20

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 320.

เพื่อคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของประชาชนผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง และคุ้มครองสิทธิที่ได้รับมาแล้วของผู้รับคำสั่ง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับสั่งต้องกำหนดให้มีผลตั้งปัจจุบัน(ขณะยกเลิก) หรือให้มีผลในอนาคตก็ได้ แต่จะกำหนดให้มีผลย้อนหลังกลับไปในอดีตไม่ได้

อย่างไรก็ตาม กรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ให้ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ บทบัญญัติกฎหมายได้มอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยให้มีผลย้อนหลัง มีผลในปัจจุบัน(ขณะยกเลิก) หรือให้มีผลในอนาคตก็ได้ หากปรากฏข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

(ก) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ กรณีที่ผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติหรือดำเนินการล่าช้าจนไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองได้ เช่น ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองให้ทุนการศึกษาแก่นาย ก. ตามวัตถุประสงค์ของการให้ทุนแก่นักศึกษาที่เรียนดี แต่ยากจน ก่อนที่จะมอบทุนการศึกษาให้นาย ก. ปรากฏว่านาย ก. ได้รับมรดกตามพินัยกรรม ทำให้นาย ก. ไม่เป็นผู้ที่ยากจนอีกต่อไป ดังนั้นฝ่ายปกครองย่อมสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งทางปกครองได้

(ข) ผู้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ กรณีที่ฝ่ายปกครองได้กำหนดเงื่อนไขหรือข้อเรียกร้องบางประการไว้ในคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติ แต่ผู้ปฏิบัติไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อเรียกร้องนั้น ดังนั้น ฝ่ายปกครองฝ่ายปกครองย่อมสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งทางปกครองได้ เช่น ฝ่ายปกครองอนุมัติทุนการศึกษาโดยกำหนดให้ผู้รับทุนมีหน้าที่ต้องช่วยเหลืองานของมหาวิทยาลัยเดือนละ 2 ครั้ง และต้องรายงานผลการศึกษาทุกๆ 6 เดือน แต่ปรากฏว่าผู้รับทุนไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องดังกล่าว ฝ่ายปกครองย่อมเพิกถอนการอนุมัติทุนการศึกษาได้

ในกรณีที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้โดยให้มีผลย้อนหลังนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 53 วรรคท้าย กำหนดให้นำ

ความในมาตรา 51 มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ ให้นำเอาบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในการพิจารณากำหนดผลแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองด้วย

นอกจากนี้ ในกรณีที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้นั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 53 วรรคสาม ให้อนุโลมเอามาตรา 52 มาใช้ ดังนั้น หากฝ่ายปกครองประสงค์ที่จะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวย่อมต้องคำนึงถึง “หลักความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง” และจ่ายเงินทดแทนความเสียหายจากความเชื่อโดยสุจริตให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ยกตัวอย่างเช่น กรณีอนุญาตให้ตั้งโรงงานแต่ปรากฏว่าอยู่ใกล้โรงเรียนเกินไปเพราะข้อกำหนดต่อมาเปลี่ยนแปลงไป หากยังไม่ลงมือก่อสร้างก็ คงให้แต่ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริง เช่น ค่าออกแบบ ค่าเสียหายจากการต้องเลิกสัญญากับผู้รับจ้างก่อสร้าง เป็นต้น