

## บทที่ ๘

### การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“มาตรา ๔๘ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะทำได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง การข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย”

#### ๑. หลักพื้นฐานทั่วไป

๑.๑ ลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้<sup>๑๒</sup> ว่า ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย หากฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งนั้น<sup>๑๓</sup> คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายบางครั้งก็ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมส่วนรวมได้ จึงอาจต้องถูกเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกผลของคำสั่งเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น คำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็อาจมีการเพิกถอนได้ เพียงแต่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน

<sup>๑๒</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๘๘

<sup>๑๓</sup> Maurer, อ้างแล้วใน (๒๖), หน้า ๒๘๗-๒๘๘, อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๘๘

## ๑.๒ การเพิกถอนทั้งหมดและการเพิกถอนบางส่วน

“มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒”

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศาสตร์ ได้ให้คำอธิบายเรื่องนี้ไว้<sup>๑๑๑</sup> ว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอาจกระทำได้หลายลักษณะ คำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าไม่มีผลกระทบต่อผู้ใดหรือมีผลกระทบต่อบางคนแต่มีประโยชน์สาธารณะที่สำคัญมาเกี่ยวข้องอาจมีการเพิกถอนไปทั้งหมด เช่น ออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานซึ่งส่งเสียงดังมากโดยไม่อาจป้องกันได้ในบริเวณที่อยู่ติดกับโรงเรียน อันเป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เมื่อไม่อาจเยียวยาเป็นอย่างอื่นได้ คำสั่งทางปกครองหรือใบอนุญาตนั้นจะต้องมีการเพิกถอนไปทั้งหมด

ในบางกรณีคำสั่งทางปกครองอาจไม่ขัดต่อกฎหมายเสียทั้งหมดหรืออยู่ในดุลพินิจการใช้กฎหมายว่าจะสมควรปฏิบัติเช่นใด การเพิกถอนผลของคำสั่งทางปกครองเพียงบางส่วนก็อาจเกิดขึ้นได้<sup>๑๑๒</sup> และโดยที่คำสั่งทางปกครองเป็นการกำหนดให้เกิดผลในกฎหมายความมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองจึงมีผลต่อสภาพการณ์ที่เกี่ยวข้องในห้วงเวลาหนึ่ง ผลบางส่วนของคำสั่งจึงอาจแยกออกเป็น ๒ กรณีคือ

### ๑.๒.๑ การเพิกถอนบางส่วนในแง่สาระ

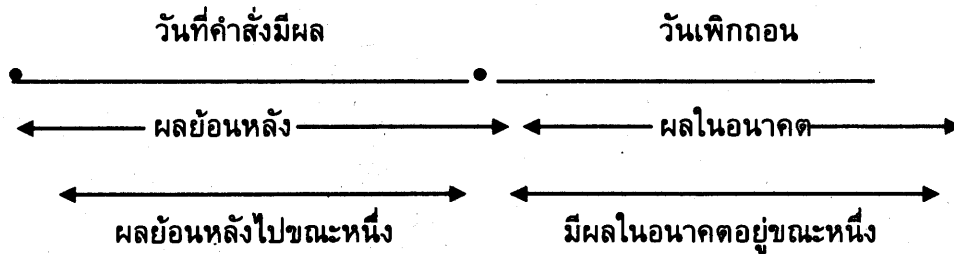
ในกรณีที่เนื้อหาของคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกต้อง ก็อาจเพิกถอนเพียงเนื้อหาของส่วนนั้น เช่น ออกใบอนุญาตให้ตั้งโรงงานทำวงกบประตูหน้าต่างอันเป็นโรงงานประเภทที่ ๓ ซึ่งประกอบด้วยอาคาร ๓ หลังทำงานอย่างเดียวกันปรากฏว่ามีหลังหนึ่งอยู่ห่างจากโรงเรียน ๘๐ เมตร และอีก ๒ หลัง อยู่ในระยะ ๑๐๐ เมตร เมื่อกฎหมายห้ามสร้างโรงงานประเภทที่ ๓ ภายในระยะ ๑๐๐ เมตรจากโรงเรียน ก็อาจเพิกถอนผลของใบอนุญาตเดิมบางส่วนโดยแก้ไขใบอนุญาตหรือออกใบอนุญาตให้สร้างอาคารโรงงานได้เพียง ๒ หลังที่อยู่พ้นระยะ ๑๐๐ เมตร ดังกล่าว

<sup>๑๑๑</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศาสตร์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๙๐

<sup>๑๑๒</sup> Maurer, อ้างแล้วใน (๒๖), หน้า ๒๙๙, อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศาสตร์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๙๐

### ๑.๒.๒ การเพิกถอนบางส่วนในแง่เวลา

ในกรณีของคำสั่งทางปกครองที่มีผลทางกฎหมายสืบเนื่องระยะเวลาหนึ่ง การเพิกถอนบางส่วนโดยไม่ย้อนหลังไปเป็นสฤตตั้งแต่วันที่คำสั่งทางปกครองมีผล ก็อาจกระทำได้โดยขึ้นอยู่กับความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของสภาพข้อเท็จจริง



#### ตัวอย่างที่ ๑

มหาวิทยาลัยให้ทุนการศึกษาแก่นักศึกษายากจนด้วยการออกค่าเช่าบ้านรายเดือนให้โดยมีเงื่อนไขว่าถ้าเมื่อใดนักศึกษามีรายได้จนถึงระดับหนึ่ง จะต้องงดการได้ทุนและต้องแจ้งให้มหาวิทยาลัยทราบ

ถ้าปรากฏว่ามีนักศึกษาคนหนึ่งได้ทุนไปโดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จตั้งแต่ขณะพิจารณาให้ทุน เป็นเหตุให้เกิดการเข้าใจผิด มหาวิทยาลัยอาจเพิกถอนคำสั่งให้ทุนทั้งหมดโดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่เริ่มแรกได้ ซึ่งนักศึกษาคนนั้นจะต้องคืนเงินทุนที่ได้รับไปทั้งหมด

#### ตัวอย่างที่ ๒

ตามตัวอย่างที่ ๑ ถ้าปรากฏว่า ๖ เดือนแล้ว ก็มีผู้มารับเป็นบุตรบุญธรรม และได้รับค่าใช้จ่ายจากผู้ปกครองเกินระดับที่มหาวิทยาลัยกำหนดให้งดการได้รับทุน แต่นักศึกษาผู้นั้นมิได้แจ้งให้มหาวิทยาลัยทราบจนเวลาล่วงเลยมา ๑ ปี มหาวิทยาลัยจึงทราบความจริงและเพิกถอนการให้ทุนโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๗

กรณีนี้เป็นการเพิกถอนโดยย้อนหลังไปบางส่วนซึ่งนักศึกษาผู้นั้นจะต้องคืนเงินทุนตั้งแต่วันที่ ๗ ถึงสิ้นปีให้แก่มหาวิทยาลัย

#### ตัวอย่างที่ ๓

ตามตัวอย่างที่ ๑ ถ้ามหาวิทยาลัยพิจารณาให้ทุนแก่นักศึกษาคนหนึ่ง แต่เจ้าหน้าที่เกิดความสับสนกลับไปแจ้งผลการพิจารณาเป็นชื่อของนักศึกษาอีกคนหนึ่ง และนักศึกษาผู้นั้นก็ได้ไปเข้าบ้านทั้ง ๆ ที่ตนเองสามารถอาศัยอยู่กับผู้ปกครองได้ ต่อมาเมื่อ

มหาวิทยาลัยทราบความผิดพลาด ก็อาจเพิกถอนคำสั่งเดิมโดยให้มีผลตั้งแต่วันออกคำสั่งให้เพิกถอนโดยไม่มีผลย้อนหลัง

กรณีนี้เป็นการเพิกถอนผลทั้งหมดเฉพาะผลในอนาคตหลังจากได้รับคำสั่งเพิกถอน ซึ่งมีผลเท่ากับว่านักศึกษาผู้นั้นไม่ได้อะไรและไม่เสียอะไร

#### ตัวอย่างที่ ๔

ตามตัวอย่างที่ ๓ ถ้าปรากฏว่านักศึกษาผู้นั้นไม่มีที่อยู่อาศัยอื่นและอาจต้องเตรียมตัวระยะหนึ่งเพื่อหาบ้านพักอื่น มหาวิทยาลัยอาจออกคำสั่งให้คำสั่งเดิมมีผลต่อไปเป็นเวลาอีก ๒ เดือนเพื่อความเป็นธรรมเพราะการที่นักศึกษาผู้นั้นไปเช่าบ้านไว้ก็เพราะเชื่อในคำสั่งเดิมของมหาวิทยาลัย

กรณีนี้เป็นการเพิกถอนโดยให้มีผลต่อไปในอนาคตได้เพียงบางส่วนระยะเวลาหนึ่ง

การเพิกถอนบางส่วนนี้จะมีผลเท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ส่วนการจะออกแต่คำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมหรือออกคำสั่งใหม่ที่มีเนื้อความเหมือนเดิมนั้นเป็นเพียงวิธีปฏิบัติอันเป็นแบบพิธีเท่านั้น มิได้มีความสำคัญ การดูว่าเป็นการเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนนั้นจะดูผลทางกฎหมายที่ถูกเพิกถอนเป็นหลัก

#### ๑.๓ คำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์กับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ให้ประโยชน์

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้<sup>๑๑๖</sup> พอสรุปได้ว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะต้องคำนึงถึงความมั่นคงของสิทธิที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครอง และต้องปกป้องผู้ที่เชื่อโดยสุจริตในผลของคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ โดยพิจารณาประโยชน์ของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง และประโยชน์สาธารณะ ประกอบกัน

โดยที่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะเกี่ยวข้องกับประโยชน์ของบุคคลต่าง ๆ ที่คำสั่งทางปกครองได้ก่อให้เกิด จึงแยกคำสั่งทางปกครองออกเป็น ๒ ประเภทคือ

(๑) คำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ และ

(๒) คำสั่งทางปกครองที่ไม่ให้ประโยชน์

<sup>๑๑๖</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๙๓-๒๙๔

ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองทั้งสองประเภทดังกล่าวจะมีหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนที่แตกต่างกันทั้งในแง่ของข้อจำกัดด้านเวลาที่จะให้เพิกถอนได้และการเยียวยาความเชื่อโดยสุจริตในผลของคำสั่งทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์” ได้แก่ คำสั่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น ให้เงินชดเชย ให้ทุน ให้เงินอุดหนุน ให้แปลงสัญชาติ ให้ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร<sup>๑๑๑</sup> การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง<sup>๑๑๒</sup>

คำสั่งทางปกครองที่แยกว่าเป็นการให้ประโยชน์หรือไม่ให้ประโยชน์นั้นในความเป็นจริงก็มีปัญหาว่าคิดว่าจะพิจารณาอย่างไร เช่น คำสั่งอนุญาตให้นาย ก. ก่อสร้างอาคารสูง ย่อมเป็นคำสั่งที่ให้ประโยชน์แก่นาย ก. แต่สำหรับนาย ข. ผู้อยู่ข้างเคียงกลับจะเป็นผู้เสียประโยชน์ หรือคำสั่งทางปกครองอาจมีสภาพเป็นการให้ประโยชน์และสร้างภาระในขณะเดียวกัน เช่น อนุญาตให้ก่อสร้างภัตตาคารได้ แต่มีเงื่อนไขว่าต้องมีห้องน้ำห้องส้วมตามจำนวนที่กำหนดโดยเอกชนคนใดจะเข้าไปใช้ก็ได้

#### ๑.๔ คุณพินิจที่จะเริ่มการเอง

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์ ได้ให้คำอธิบายไว้<sup>๑๑๓</sup> ว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๘ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้เป็นกรณีเริ่มการเอง (ex officio) ของเจ้าหน้าที่โดยไม่ต้องมีผู้ร้องขอหรือโต้แย้ง และเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นเอง (รวมทั้งผู้ที่ย้ายมาดำรงตำแหน่งภายหลังจากที่ได้มีการออกคำสั่งนั้นไปแล้ว) หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ว่าในระดับใดก็อาจริเริ่มเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้เอง

#### ๑.๕ กำหนดเวลาที่จะเพิกถอนได้

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์ ได้ให้คำอธิบายไว้<sup>๑๑๔</sup> ว่า มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินี้ได้วางหลักว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะกระทำเมื่อใดก็ได้ เมื่อกฎหมายเปิดกว้างไว้เช่นนี้ ย่อมแสดงว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะกระทำใน

<sup>๑๑๑</sup> Maurer, อ้างแล้วใน (๒๖), หน้า ๒๘๒-๒๘๓, อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๘๕

<sup>๑๑๒</sup> Schwarze, อ้างแล้วใน (๖๓), หน้า ๘๗๐, อ้างไว้ในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๘๕

<sup>๑๑๓</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๘๘-๒๘๙

<sup>๑๑๔</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, อ้างแล้วใน (๒), หน้า ๒๘๙-๓๐๑

ชั้นใดก็ได้ กล่าวคือ จะกระทำเมื่อพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หรือพ้นกำหนด  
นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาขององค์การวินิจฉัยคดีปกครองแล้วก็ได้

อนึ่ง แม้แต่ในกรณีมีคดีไปสู่องค์การวินิจฉัยคดีปกครองแล้วก็ตาม การวินิจฉัย  
อันเป็นที่สุดในกฎหมาย (res judicata) เป็นแต่การยืนยันข้อยุติอันเป็นประเด็นข้อพิพาท  
เท่านั้น เช่น เห็นว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าองค์การวินิจฉัยคดีปกครองไม่  
เพิกถอนเองว่าให้มีผลเช่นใด เจ้าหน้าที่ก็ต้องมาเพิกถอนเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ  
องค์การวินิจฉัยคดีปกครอง แต่ถ้าองค์การวินิจฉัยคดีปกครองเพิกถอนเอง ผลกฤษฎีในการเพิก  
ถอนไปตามนั้น เป็นการห้ามเจ้าหน้าที่ที่จะเพิกถอนเป็นอย่างอื่นอีก แต่ถ้าองค์การวินิจฉัยคดี  
ปกครองเห็นว่าคำสั่งทางปกครองใดชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุใด กรณีย่อมไม่เป็นการห้าม  
เจ้าหน้าที่ที่จะกลับความเห็นเป็นให้เพิกถอนเพราะไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุอื่น เพราะ  
เป็นคนละประเด็นกัน ซึ่งหลักการเป็นที่สุด (res judicata) นั้น ไม่ผูกมัดในกรณีที่ต่างประเด็น  
กัน เพราะองค์การวินิจฉัยคดีปกครองเพียงแต่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และใน  
กรณีที่องค์การวินิจฉัยคดีปกครองเห็นว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ก็  
ยังอาจเพิกถอนได้หากเข้าเหตุให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา  
๕๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้

## ๒. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จักริน วงศ์กุลฤดี และอัญชลิตา กองอรรถ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้<sup>๒๒๐</sup> ว่า การเพิก  
ถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นอาจแบ่งได้เป็น ๓ กรณี คือ

### ๒.๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและคำสั่งนั้นไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่  
ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดและบางส่วนโดย  
จะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือให้มีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็  
ได้ (มาตรา ๕๐)

---

<sup>๒๒๐</sup> จักริน วงศ์กุลฤดี และอัญชลิตา กองอรรถ, "การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่",  
ในหนังสือที่อ้างแล้วใน (๓๖), หน้า ๑๕

**๒.๒ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง**

มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

ซึ่งจักริน วงศ์กุลฤดี และอัญชลิตา กองอรรถ ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น<sup>๒๒</sup> ว่า คำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้แก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือไม่ให้มีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ แต่การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

**๒.๓ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง**

มาตรา ๕๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี”

ซึ่งจักริน วงศ์กุลฤดี และอัญชลิตา กองอรรถ ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น<sup>๒๓</sup> ว่าในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ถ้าได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้นหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้ว โดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นเสียหายเกินสมควร เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจจะไม่สามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นย้อนหลังไปบล้างคำสั่งเดิมได้

<sup>๒๒</sup> จักริน วงศ์กุลฤดี และอัญชลิตา กองอรรถ, อ้างแล้วใน (๑๒๑), หน้า ๑๕

<sup>๒๓</sup> จักริน วงศ์กุลฤดี และอัญชลิตา กองอรรถ, อ้างแล้วใน (๑๒๑), หน้า ๑๕

มาตรา ๕๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ไว้ดังนี้

“ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

### ๓. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

จักริน วงศ์กุลฤดี และอัญชลิตา กองอรุณ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้<sup>๒๒๔</sup> ว่าคำสั่งทางปกครองแม้จะออกมาโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่บางกรณีนั้นมีผลบังคับที่ไม่เหมาะสมแก่สถานการณ์หรือมีเหตุการ์ณสำคัญ การคงคำสั่งดังกล่าวย่อมไม่เกิดผลดี จึงจำเป็นต้องมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอาจแบ่งได้เป็น ๓ กรณี คือ

#### ๓.๑ คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง

มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“มาตรา ๕๓ คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่คงต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย”

<sup>๒๒๔</sup> จักริน วงศ์กุลฤดี และอัญชลิตา กองอรุณ, อ้างแล้วใน (๑๒๑), หน้า ๑๖-๑๗



๓.๒ คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง

มาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

(๒) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติแต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

(๓) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอน จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๔) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอน จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๕) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว”

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งนั้น เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตได้เมื่อเกิดกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้

(๒) คำสั่งนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในกำหนดเวลา

(๓) มีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ

(๔) มีบทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการเพิกถอนจะจำกัดให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ

(๕) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชน

**๓.๓ คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้**

มาตรา ๕๓ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

(๒) ผู้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงในขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

(๒) ผู้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

## ๔. การเยียวยาประโยชน์ที่เสียหาย

### ๔.๑ กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### ๔.๑.๑ การเพิกถอนการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้

มาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง หรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้นั้นมีได้ประเมินเส้นเล่ออย่างร้ายแรง ให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน”

จักริน วงศ์กุลฤดี และอัญชลิตา กองอรรถ ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น<sup>๑๒๕</sup> ว่า ในกรณีที่เป็นกรณการเพิกถอนการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่จะต้องพิจารณาจากสภาพของเรื่อง ความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ และประโยชน์สาธารณะประกอบกัน โดยกำหนดให้บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องคืนประโยชน์ที่ได้รับไปตามหลักลาภมิควรได้ ถ้าผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่ง หรือการไม่รู้เช่นนั้นเป็นไปด้วยความประมาทเส้นเล่ออย่างร้ายแรง ผู้นั้นก็ต้องคืนประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

#### ๔.๑.๒ การเพิกถอนการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้

มาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“มาตรา ๕๒ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๕๑ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น

ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรานี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับ หากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน

<sup>๑๒๕</sup> จักริน วงศ์กุลฤดี และอัญชลิตา กองอรรถ, อ้างแล้วใน (๑๒๑), หน้า ๑๗

จักริน วงศ์กุลฤดี และอัญชลิตา กองอรุณ ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น<sup>๒๖</sup> ว่า ในกรณีที่มีการเพิกถอนการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้ ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งนั้น โดยค่าทดแทนความเสียหายดังกล่าวจะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับ

#### ๔.๒ กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๕๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุตามวรรคสอง (๓) (๔) และ (๕) ผู้ได้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำมาตรา ๕๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ฯลฯ

ฯลฯ

จักริน วงศ์กุลฤดี และอัญชลิตา กองอรุณ ได้ให้คำอธิบาย<sup>๒๗</sup> บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นว่า ผู้เสียประโยชน์จากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายตามเหตุในข้อ ๓.๒ (๓) (๔) และ (๕) ย่อมได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งนั้นทำนองเดียวกันกับผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกไม่ได้

<sup>๒๖</sup> จักริน วงศ์กุลฤดี และอัญชลิตา กองอรุณ, อ้างแล้วใน (๑๒๑), หน้า ๑๘

<sup>๒๗</sup> จักริน วงศ์กุลฤดี และอัญชลิตา กองอรุณ, อ้างแล้วใน (๑๒๑), หน้า ๑๘