

ปัญหาทางกฎหมายในการพิจารณาวินิจฉัยและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง
ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง
Legal Problems of Considering and Revoking Administrative Orders
Beneficial for Order Recipients

นภसनันทชน ศรีปัญญาประดิษฐ์¹
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
2410/2 ถนนพหลโยธิน เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900, ประเทศไทย
อีเมลติดต่อ: napanasant.sri@spulive.net

Napanasant Sripanyapadit²
Faculty of Law, Sripatum University
2410/2 Phaholyothin Road, Jatujak, Bangkok 10900, Thailand
Email: napanasant.sri@spulive.net

Received: January 8, 2019; Revised: March 23, 2019; Accepted: April 25, 2019

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาลักษณะของคำสั่งทางปกครองและหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศไทยในส่วนบทนิยามของคำสั่งทางปกครอง และหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เพื่อเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง

ผลการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่มีบทนิยามทางกฎหมายที่เกี่ยวกับลักษณะของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ประกอบกับหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ทั้งในส่วนที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมายได้มีการบัญญัติไว้อย่างซับซ้อน จึงทำให้ยากแก่การทำความเข้าใจและนำไปใช้บังคับได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมบทนิยามลักษณะของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รวมทั้งแก้ไขบทบัญญัติหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้เป็นระบบระเบียบ เพื่อสร้างความชัดเจนและเป็นธรรมให้แก่ผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว

คำสำคัญ: การพิจารณาวินิจฉัย; การเพิกถอน; คำสั่งทางปกครอง; ผู้รับคำสั่ง

¹ พนักงานคดีปกครอง.

² Administrative-case Official.

Abstract

The main objective of this article is to study the criteria for considering and revoking an administrative order that is beneficial for order recipients. The ultimate goal is to identify directives for amendments of statutes on administrative practice in Thailand, especially definition of administrative orders and criteria for revoking administrative orders that would be beneficial for order recipients.

The results show that the Administrative Practice Act 2539 B.E. 2539 does not include a legal definition of characteristics of administrative orders that would be beneficial for order recipients. Moreover, the provisions relating to revocation of administrative orders - either legitimate or illegitimate orders - are extremely complicated. They are therefore too difficult to understand and to apply in a proper case so as to provide the order recipients with righteousness and fairness. As a result, the author would like to recommend that the Administrative Practice Act B.E. 2539 should be amended to provide a definition of characteristics of administrative orders that would be hence beneficial for order recipients. Likewise, the provisions relating to the criteria for revoking administrative orders should be more systematic so that they are easier to understand. Fairness for order recipients would be consequently guaranteed.

Keywords: Consideration; Revocation; Administrative Orders; Order Recipients

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมวด 2 ส่วนที่ 6 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง มาตรา 49 ถึงมาตรา 53 ได้กำหนดวิธีการดำเนินการเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามลักษณะความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองและประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งได้รับจากคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นการนำแนวคิดและรูปแบบมาจากรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1976³ โดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งจะมีหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดมากกว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง⁴ ดังนั้นในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงให้ได้คำตอบก่อนว่า คำสั่งทางปกครองที่จะเพิกถอนนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งหรือไม่ แต่เกณฑ์ในการพิจารณาดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจน เนื่องจากยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

³ Office of the Council of State, "The Report of the Legal Drafting Committee on Administrative Procedure," The Conference of Legal Drafting Committee on Administrative Procedure no. 12-12/1991, At the Office of the Council of State, August 5, 1991. 5. [In Thai]

⁴ Suppawat Singuwong, "The Time Limit for the Revocation of Beneficial Administrative Act," *Administrative Law Journal* 31, no. 1 (2014): 1. [In Thai]

ใดได้นิยามหรือกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาลักษณะของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งไว้ ประกอบกับบทบัญญัติหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมิได้มีการจัดแบ่งหมวดหมู่หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอย่างเป็นระบบระเบียบตามประเภทของคำสั่งทางปกครอง จึงทำให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ยุ่งยากซับซ้อน ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาเพื่อหาข้อสรุปว่าคำสั่งทางปกครองในลักษณะใดถือเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ความชัดเจนในลักษณะของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งและหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้ฝ่ายปกครองสามารถนำไปใช้พิจารณาเพื่อจำแนกประเภทของคำสั่งทางปกครองได้อย่างถูกต้อง อันจะส่งผลให้การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเป็นไปอย่างถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ลักษณะของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งและหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

1.2.2 เพื่อศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ และหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจของผู้รับคำสั่ง

1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยในส่วนบทนิยามของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งและหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง

1.3 สมมติฐาน

โดยที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมวด 2 ส่วนที่ 6 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง มาตรา 49 ถึงมาตรา 53 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งให้มีขั้นตอนกระบวนกรพิเศษแตกต่างจากคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง แต่ในพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับไม่ปรากฏคำนิยามหรือเกณฑ์การพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองลักษณะใดเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งอย่างชัดเจนเพียงพอที่จะนำไปใช้ในทางปฏิบัติ อีกทั้งหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งตามที่บัญญัติไว้ก็มีความซับซ้อน ยากต่อการทำความเข้าใจ หากมีการเพิ่มเติมบทนิยาม หรือลักษณะของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และปรับปรุงบทบัญญัติหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้เป็นหมวดหมู่ไม่สลับซับซ้อนอาจทำให้ฝ่ายปกครองและประชาชนทั่วไปมีเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจนว่าคำสั่งใดเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง และสามารถปรับใช้หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรมต่อไป

1.4 ขอบเขตการวิจัย

บทความนี้ได้ศึกษาวิจัยเปรียบเทียบแนวความคิดในการพิจารณาวินิจฉัยลักษณะของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งและหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งของฝ่ายปกครองเฉพาะในชั้นนอกกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ในระบบกฎหมายไทย ระบบกฎหมายเยอรมัน และระบบกฎหมายฝรั่งเศส รวมทั้งศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่เกี่ยวข้อง

1.5 ระเบียบวิธีการวิจัย

บทความนี้ได้ศึกษาวิจัยด้วยวิธีการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร บทความ บทบัญญัติของกฎหมาย คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้เข้าใจลักษณะของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งและหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

1.6.2 ทำให้เข้าใจทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ และหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจของผู้รับคำสั่ง

1.6.3 ทำให้ได้แนวทางทางกฎหมายเพื่อใช้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยในส่วนของความหมาย ลักษณะ และหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ซึ่งจะทำการปรับใช้หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม เป็นธรรม และทำให้ระบบกฎหมายไทยมีการพัฒนาในเรื่องคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งที่เป็นรูปธรรมชัดเจน

2. ผลการวิจัย

โดยที่คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งที่เกิดจากการนำเรื่องผลของคำสั่งทางปกครองมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา โดยมีทฤษฎีและหลักกฎหมายเป็นแนวคิดหลักที่ก่อให้เกิดเกณฑ์ในการพิจารณา ลักษณะของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งและหลักเกณฑ์เฉพาะในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.1 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ และหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจของผู้รับคำสั่ง ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

2.1.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principle of Legality of Administrative Acts) โดยหลักกฎหมายนี้มีแนวคิดสำคัญว่า การกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจและหากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถที่จะกระทำการใด ๆ ได้⁵

2.1.2 หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ (Principle of Legal Certainty) โดยหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะเป็นหลักกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญในระบบกฎหมายสหภาพยุโรป⁶ และมีแนวคิดสำคัญว่าผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายต้องมั่นใจได้เกี่ยวกับสิทธิและภาระหน้าที่ต่าง ๆ ของตน กล่าวคือ ยิ่งกฎหมายมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากเท่าใดกฎหมายยิ่งต้องมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นเท่านั้น⁷

2.1.3 หลักการคุ้มครองความเชื่อถือว่าไว้วางใจของผู้รับคำสั่ง (Principle of the Protection of Legitimate Expectation) โดยหลักการนี้เป็นหลักการที่มีแนวคิดมุ่งคุ้มครองความเชื่อถือว่าไว้วางใจของบุคคลผู้อยู่ภายใต้กฎหมายหรือการตัดสินใจของรัฐที่เชื่อว่ากฎหมายหรือการตัดสินใจดังกล่าวของรัฐจะคงอยู่ต่อไป การพิจารณาว่าความเชื่อถือว่าไว้วางใจดังกล่าวสมควรได้รับการคุ้มครองหรือไม่ ต้องพิจารณาจากสิทธิของบุคคลผู้อยู่ภายใต้กฎหมายหรือการตัดสินใจของรัฐนั้น รวมทั้งพิจารณาถึงความสุจริต โดยดูจากพฤติการณ์ของผู้อยู่ภายใต้กฎหมายหรือการตัดสินใจของรัฐนั้น⁸

2.2 ลักษณะของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง

การพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองใดจะเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งหรือไม่นั้น ในทางวิชาการมีความเห็นว่าจะต้องพิจารณาจากมุมมองของบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญ กล่าวคือ การพิจารณาเฉพาะประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่ผู้รับคำสั่งโดยไม่พิจารณาถึงบุคคลที่สามซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าว แม้ว่าการได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองนั้นจะมีผลเป็นการก่อให้เกิดภาระแก่บุคคลที่สามก็ตาม⁹

จากการศึกษาเกณฑ์การพิจารณาลักษณะของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งในระบบกฎหมายเยอรมันและกฎหมายฝรั่งเศส พบว่าในระบบกฎหมายเยอรมันมีเกณฑ์การพิจารณาลักษณะของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งที่ชัดเจนเนื่องจากการบัญญัตินิยามของคำว่า “คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง” ไว้ในมาตรา 48 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1976 ว่า “คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง หมายถึง คำสั่งทางปกครองที่เป็นการก่อตั้งหรือรับรองสิทธิหรือประโยชน์ในทางกฎหมาย”¹⁰ ส่วนในระบบ

⁵ Nantawat Boramanand, *Administrative Law*, 5th ed. (Bangkok: Winyuchon, 2017), 296. [In Thai]

⁶ Henry G. Schermers and Denis F. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Union*, 5th ed. (Netherlands: Kluwer Law International, 1992), 64.

⁷ Nigel Foster, *German Legal System and Laws*, 4th ed. (Oxford: Oxford University Press, 2010), 181.

⁸ Piyabutr Saengkanokkul, *Administrative Law in European Countries* (Bangkok: Duen Tula Printing House, 2013), 127. [In Thai]

⁹ Worajet Pakirat, *General Principle on the Administrative Law: Basic Principle of Administrative Law and Administrative Act*, 3rd ed. (Bangkok: Duen Tula Printing House, 2006), 222. [In Thai]

¹⁰ Woranaree Singto, “Beneficial Administrative Act,” *Administrative Law Journal* 29, no. 2 (2012): 65. [In Thai]

กฎหมายฝรั่งเศสไม่ปรากฏนิยามของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งอย่างชัดเจนในบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด แต่จะพบคำว่า “คำสั่งทางปกครองที่ก่อตั้งสิทธิ” ในส่วนของหลักเกณฑ์การลบล้างนิติกรรมทางปกครอง ตามบรรพ 2 ลักษณะ 4 ของประมวลกฎหมายว่าด้วยการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและหน่วยงานทางปกครอง โดยคำสั่งใดจะเป็นคำสั่งที่ก่อตั้งสิทธิหรือเป็นคำสั่งที่ไม่ก่อตั้งสิทธินั้น ไม่มีเกณฑ์การพิจารณาที่แน่นอนตายตัว แต่เป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับมุมมองของสภาแห่งรัฐเป็นสำคัญ¹¹

ในระบบกฎหมายไทยไม่ปรากฏบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดได้ให้ความหมายหรือคานิยามลักษณะของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งไว้ แต่อย่างไรก็ดีจากการศึกษาความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด พบว่าคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้วางหลักเกณฑ์การพิจารณาลักษณะของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งไว้ในกรณีของคำสั่งแต่งตั้ง (เลื่อน) ข้าราชการกรมการปกครองให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น โดยมีความเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นกรณีที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามกฎหมายก่อตั้งสิทธิแก่ผู้ได้รับแต่งตั้งที่จะได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้น เช่น ได้รับเงินประจำตำแหน่งสูงขึ้น รวมทั้งมีความก้าวหน้าทางราชการ กรณีจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง¹² ส่วนศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เป็นเอกสารของทางราชการที่รับรองสิทธิในที่ดินของผู้ครอบครอง จึงเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง¹³

2.3 หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง

ผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งในระบบกฎหมายไทย กฎหมายเยอรมันและกฎหมายฝรั่งเศส โดยแบ่งหลักเกณฑ์ตามลักษณะของความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

2.3.1 หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งเป็นการใช้ดุลพินิจตัดสินใจของฝ่ายปกครองที่จะต้องพิจารณาเปรียบเทียบความสำคัญระหว่างหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ กล่าวคือ หากฝ่ายปกครองยึดมั่นในหลักความชอบด้วยกฎหมายฝ่ายปกครองต้องเพิกถอนคำสั่ง แต่หากฝ่ายปกครองยึดมั่นในหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ต้องคงอยู่ต่อไปซึ่งขัดกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย

¹¹ Supawat Singsuwong, “The New Regulations on the Annulment of Administrative Act in French Legal System,” *Krisdika-news* 11, no. 6 (August-September 2016): 13. [In Thai]

¹² Office of the Council of State, “The Report of the Committee on Administrative Procedure, re: The Revocation of Administrative Orders Having Beneficial: The Case of the Promotion of State Official in the Ministry of Interior (Legal Opinion no. 331/2013),” March 12, 2013. [In Thai]

¹³ Sumitr Potranan et al. v. the Director-General of the Department of Land et al., no. A. 507/2559 (The Supreme Administrative Court, 2016). [In Thai]

จากการศึกษาพบว่า ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ประมวลกฎหมายว่าด้วยการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและหน่วยงานทางปกครองได้กำหนดให้อำนาจแก่หน่วยงานทางปกครองสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ก่อตั้งสิทธิได้หากคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁴ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองที่จะทำการเพิกถอนนั้นมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ที่เป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้หรือไม่ จึงแตกต่างจากหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งในระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมันที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการลบล้างคำสั่งตามลักษณะของความชอบด้วยกฎหมายและลักษณะของประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งได้รับซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งที่เป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้¹⁵

ในกรณีที่ฝ่ายปกครองพิจารณาซึ่งนำหนักแล้วเห็นว่า หลักความชอบด้วยกฎหมายมีความสำคัญมากกว่าหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะอันจะนำไปสู่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ฝ่ายปกครองจะทำการเพิกถอนโดยทันทีไม่ได้ แต่ต้องพิจารณาหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองประกอบด้วย ซึ่งในระบบกฎหมายเยอรมันต้องมีการตรวจสอบความเชื่อถือไว้วางใจของผู้รับคำสั่งตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในมาตรา 48 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1976 ส่วนในระบบกฎหมายไทยต้องเป็นไปตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งได้แก่ การพิจารณาว่าปรากฏเหตุที่ทำให้ความเชื่อถือไว้วางใจไม่ได้รับการคุ้มครองตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณีหรือไม่ รวมทั้งการพิจารณาเปรียบเทียบความสำคัญระหว่างประโยชน์ของผู้รับคำสั่งในการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจของสถานะของคำสั่งทางปกครองและประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ในการพิจารณาเกี่ยวกับการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจของผู้รับคำสั่ง นั้น ศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้วางหลักเกณฑ์การคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจของผู้ได้รับคำสั่งไว้ว่า ผู้ที่จะอ้างความคุ้มครองนั้นได้ต้องเป็นผู้ที่ได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวมาโดยสุจริตและได้ใช้สิทธิประโยชน์ที่ได้รับนั้นไปแล้วเท่านั้น ผู้ที่แสดงข้อความอันเป็นเท็จจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้¹⁶

2) หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งที่มีใช่เป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้

¹⁴ Code des Relations Entre le Public Et L'Administration, Article L 242-1 and Article L 242-3.

¹⁵ Woranaree Singto, "The Protection of Good Faith Belief in the Case of the Revocation of Administrative Orders in German Legal System," *Administrative Law Journal* 27, no. 2 (2010): 112-115. [In Thai]

¹⁶ Wararat Kaikhoontod, "Classic Administrative Cases in Federal Republic of Germany: The Claim for Reimbursement of Government Supports from the Ineligible Persons (1965)," *Administrative Courts Journal* 15, no. 2 (April-June 2015): 155. [In Thai]

บทบัญญัติในมาตรา 48 วรรคสาม แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครอง แห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1976 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้การเพิกถอนคำสั่งประเภทนี้ต้องมีการทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจ โดยสุจริตของผู้รับคำสั่งต่อสถานะของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งด้วย¹⁷

2.3.2 หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ก่อตั้งสิทธิในกรณีการลบล้างคำสั่งตามคำขอของผู้ได้รับประโยชน์จากคำสั่ง ประมวลกฎหมายว่าด้วยการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและหน่วยงานทางปกครอง บัญญัติให้ฝ่ายปกครองสามารถเพิกถอนคำสั่งที่ก่อตั้งสิทธิที่ขอด้วยกฎหมายได้ทุกเมื่อ โดยไม่มีกำหนดเวลา หากการเพิกถอนคำสั่งไม่กระทบต่อสิทธิของบุคคลที่สาม แต่มีเงื่อนไขว่าฝ่ายปกครองจะต้องมีคำสั่งใหม่ที่เป็นคุณยิ่งขึ้นแทนที่คำสั่งเดิม¹⁸ ในขณะที่หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งในระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมันไม่ได้มีเงื่อนไขให้ฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่งใหม่ที่เป็นคุณยิ่งขึ้นแทนที่คำสั่งเดิมดังเช่นในระบบกฎหมายฝรั่งเศส แต่ในระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมันมีการแบ่งแยกหลักเกณฑ์ตามลักษณะประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งได้รับว่ามีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ที่เป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ หรือไม่ โดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังนี้

1) หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งที่เป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้

ในกรณีนี้ รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1976 มาตรา 49 วรรคสาม และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 53 วรรคสี่ ได้กำหนดเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลังได้ไว้ 2 เหตุ คือ 1) ผู้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง และ 2) ผู้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดประกอบคำสั่งทางปกครอง

2) หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งที่มีใช่เป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้

ในกรณีนี้ ในระบบกฎหมายเยอรมันและระบบกฎหมายไทยกำหนดให้ผลของการเพิกถอนคำสั่งจะต้องมีผลไปในอนาคตเท่านั้นและจะต้องปรากฏเหตุใดเหตุหนึ่งที่กำหนดไว้ตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1976 และมาตรา 53 วรรคสอง แห่ง

¹⁷ Mike Wienbracke, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (Heidelberg: Muller, 2012), 233.

¹⁸ Code des Relations Entre Le Public Et L'Administration, Article L 242-4.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เท่านั้นจึงจะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้ได้ เหตุตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ 1) ข้อสงวนสิทธิในการยกเลิกคำสั่งทางปกครอง 2) การไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในคำสั่งทางปกครอง 3) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป 4) บทกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป และ 5) การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผล

เป็นที่สรุปได้ว่า ในระบบกฎหมายไทยยังไม่มีบทนิยามทางกฎหมายของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง” หรือบทบัญญัติอันเป็นหลักเกณฑ์การพิจารณาแยกประเภทของคำสั่งทางปกครอง แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษาวิจัยได้ข้อสรุปว่า คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งนั้น ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่มีผลในทางที่เป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่ง ซึ่งอาจแบ่งประเภทของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่เป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ และคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่มีใช่เป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้

3.1.1 คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่เป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ หมายถึง คำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดในลักษณะเดียวกับเงินหรือทรัพย์สินโดยตรง เช่น คำสั่งจ่ายเงินทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือคำสั่งอนุมัติให้ได้รับทุนการศึกษา¹⁹ หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายต่าง ๆ

3.1.2 คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่มีใช่เป็นการเงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ซึ่งอาจแบ่งแยกย่อยได้เป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการก่อตั้งสิทธิให้แก่ผู้รับคำสั่งและคำสั่งทางปกครองที่เป็นการยืนยันสิทธิในทางที่เป็นคุณให้แก่ผู้รับคำสั่ง²⁰

1) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการก่อตั้งสิทธิให้แก่ผู้รับคำสั่ง คือ คำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองก่อตั้งสิทธิในทางกฎหมายให้แก่ผู้รับคำสั่ง โดยลักษณะประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งได้รับ คือ สิทธิที่ผู้รับคำสั่งถูกต้องห้ามมิให้ปฏิบัติ ซึ่งจะสามารถปฏิบัติได้โดยชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อได้รับคำสั่งดังกล่าวแล้ว เช่น ก่อนได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร บุคคลย่อมต้องห้ามก่อสร้างอาคาร เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วจึงสามารถก่อสร้างอาคารได้ เป็นต้น

¹⁹ Office of the Council of State, “The Report of the Committee on Administrative Procedure, re: The Claim for Reimbursement of Salary or Other Benefits of Civil Servant In Case of the Revocation of Unlawful Appointment Order of the Civil Servants with Retrospective by the Supreme Administrative Court (Legal Opinion no. 685/2008),” September 7, 2008. [In Thai]

²⁰ Worapot Wisarutpit, *The Revocation of Administrative Order by the State Official or the Superintendent of State Officials Issuing the Administrative Order*, 2nd ed. (Bangkok: Duen Tula Printing House, 2016), 91. [In Thai]

2) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการยืนยันสิทธิในทางที่เป็นคุณให้แก่ผู้รับคำสั่ง กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่ยืนยันนิติสัมพันธ์ในทางปกครองซึ่งเป็นที่โต้แย้งกันว่ามิได้อยู่หรือไม่ หรือมีอยู่ในลักษณะใดให้ได้ผล ยุติเพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับสิทธิหรือสถานะของบุคคล เช่น คำสั่งยืนยันว่าบุคคลผู้ได้รับคำสั่ง เป็นบุคคลสัญชาติไทย เป็นต้น²¹

ส่วนหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งนั้น ทั้งในระบบกฎหมายไทย ระบบกฎหมายเยอรมัน และระบบกฎหมายฝรั่งเศสล้วนแต่มีการแบ่งแยกหลักเกณฑ์การเพิกถอนตามลักษณะของความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่จะเพิกถอน แต่ในระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมันจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ย่อยเพิ่มเติมตามลักษณะของประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งได้รับด้วย กล่าวคือ ต้องมีการพิจารณาว่า ลักษณะของประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งได้รับมีลักษณะเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้หรือไม่ด้วย ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดให้มีการแบ่งแยกหลักเกณฑ์ตามลักษณะของประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งได้รับนั้นแม้จะทำให้เกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติอยู่บ้างแต่ก็มีผลดีในแง่การสนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้รับคำสั่งเนื่องจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งในแต่ละประเภทย่อมมีวัตถุประสงค์และแนวคิดที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการยุติการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ส่วนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่มีใช่เป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ มีแนวคิดเกี่ยวกับการทดแทนความเสียหายที่มีวัตถุประสงค์ต้องการทำให้คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกลับสู่สถานะที่ชอบด้วยกฎหมายโดยการให้ความคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจโดยสุจริตที่ถูกกระทบด้วยการให้เงินทดแทน เป็นแนวคิดสนับสนุน ดังนั้น การที่กฎหมายมีบทบัญญัติหลักเกณฑ์ที่มีรายละเอียดปลีกย่อยให้ชัดเจนจึงเป็นการจำกัดการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองให้น้อยลงอันนำไปสู่การสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้รับคำสั่งที่ถูกเพิกถอนและเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองให้แก่ฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาบทบัญญัติหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะพบว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการนำเอาแนวคิดและรูปแบบของบทบัญญัติในส่วนของการลบล้างคำสั่งทางปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1976 มาใช้ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความซับซ้อนเป็นอย่างมาก กล่าวคือ มีการบัญญัติหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหลายประเภทปะปนกันอยู่ในมาตราเดียวดังเช่นในมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่มีทั้งหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง และหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ และในมาตรา 52 วรรคหนึ่ง ยังมีการบัญญัติให้นำหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่เป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้มาใช้กับคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่ไม่เป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้

²¹ Worajet Pakirat, *General Principle on the Administrative Law: Basic Principle of Administrative Law and Administrative Act*, 114–115. [In Thai]

โดยอนุโลมอีกด้วย จึงทำให้บทบัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ซับซ้อนยากแก่การทำความเข้าใจและยุ่งยากในการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งตามที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะอันเป็นแนวทางในการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังต่อไปนี้

3.2.1 เพิ่มเติมบทบัญญัติความหมายของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

3.2.2 แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยให้แยกบทบัญญัติหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามประเภทของคำสั่งทางปกครองออกเป็นรายมาตราให้ชัดเจนเป็นระบบระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ผู้ปฏิบัติและประชาชนโดยทั่วไปสามารถเข้าใจและบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมต่อไป

References

- Foster, Nigel. *German Legal System and Laws*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Nantawat Boramanan. *Administrative Law*. 5th ed. Bangkok: Winyuchon, 2017. [In Thai]
- Office of the Council of State. “The Report of the Legal Drafting Committee on Administrative Procedure.” The Conference of Legal Drafting Committee on Administrative Procedure no. 12-12/1991, At the Office of the Council of State, August 5, 1991. [In Thai]
- Office of the Council of State. “The Report of the Committee on Administrative Procedure, re: The Claim for Reimbursement of Salary or Other Benefits of Civil Servant In Case of the Revocation of Unlawful Appointment Order of the Civil Servants with Retrospective by the Supreme Administrative Court (Legal Opinion no. 685/2008).” September 7, 2008. [In Thai]
- Office of the Council of State. “The Report of the Committee on Administrative Procedure, re: The Revocation of Administrative Orders Having Beneficial: The Case of the Promotion of State Official in the Ministry of Interior (Legal Opinion no. 331/2013).” March 12, 2013. [In Thai]
- Piyabutr Saengkanokkul. *Administrative Law in European Countries*. Bangkok: Duen Tula Printing House, 2013. [In Thai]

-
- Schermers, Henry G., and Denis F. Waelbroeck. *Judicial Protection in the European Union*. 5th ed. Netherlands: Kluwer Law International, 1992.
- Suppawat Singsuwong. "The Time Limit for the Revocation of Beneficial Administrative Act." *Administrative Law Journal* 31, no. 1 (2014): 1. [In Thai]
- Suppawat Singsuwong. "The New Regulations on the Annulment of Administrative Act in French Legal System." *Krisdika-news* 11, no. 6 (August-September 2016): 13. [In Thai]
- Wararat Kaikhoontod. "Classic Administrative Cases in Federal Republic of Germany: The Claim for Reimbursement of Government Supports from the Ineligible Persons (1965)." *Administrative Courts Journal* 15, no. 2 (April-June 2015): 155. [In Thai]
- Wienbracke, Mike. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Heidelberg: Muller, 2012.
- Worajet Pakirat. *General Principle on the Administrative Law: Basic Principle of Administrative Law and Administrative Act*. 3rd ed. Bangkok: Duen Tula Printing House, 2006. [In Thai]
- Woranaree Singto. "The Protection of Good Faith Belief in the Case of the Revocation of Administrative Orders in German Legal System." *Administrative Law Journal* 27, no. 2 (2010): 112–115. [In Thai]
- Woranaree Singto. "Beneficial Administrative Act." *Administrative Law Journal* 29, no. 2 (2012): 65. [In Thai].
- Worapot Wisarutpit. *The Revocation of Administrative Order by the State Official or the Superintendent of State Officials Issuing the Administrative Order*. 2nd ed. Bangkok: Duen Tula Printing House, 2016. [In Thai]