

## การคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นางสาวนิตา บุญยรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยเงื่อนไขของความชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้เสมอตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เว้นแต่ในกรณีที่เป็น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ การเพิกถอน ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขมาตรา ๕๑ หรือมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบทบัญญัติทั้งสองมาตรามีลักษณะเป็นการจำกัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นหลักประกันคุ้มครองความเชื่อ และความไว้วางใจของผู้รับคำสั่ง โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วย กฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ได้หรือไม่ ประการสำคัญคือจะต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริต ของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากพิจารณาแล้วเห็นว่าความเชื่อโดยสุจริตของ ผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองมีมากกว่าประโยชน์สาธารณะแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ย่อมไม่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นเรื่องของข้าราชการที่ได้รับอนุมัติให้เบิก ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง แต่ภายหลังมีการแก้ไขอัตราค่าใช้จ่ายโดยปรับลดอัตราค่าใช้จ่ายในการเดินทาง หน่วยงานต้นสังกัดจึงมีคำสั่งเรียกเงินคืน ข้าราชการผู้ใช้สิทธิเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครอง โดยข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์) มีคำสั่งปิดสำนักงาน ในต่างประเทศที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ ผู้ฟ้องคดีจึงเดินทางกลับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๔๑ และขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยในอัตราสามเท่าของจำนวน เงินเพิ่มพิเศษตามมาตรา ๓๐ (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อนุมัติตามที่ขอ ต่อมา มาตรา ๓๐ (๔) ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ลงประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๑ โดยแก้ไขอัตราเบิกค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ เป็นอัตราหนึ่งเท่าครึ่งของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษและให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๑ เป็นต้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินที่เบิกเกินสิทธิมาชำระคืนแก่ทางราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ คำสั่ง แต่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ พิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินแก่ทางราชการ

**คำสั่งอนุมัติเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ที่ผู้ฟ้องคดีจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ ?**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยกรณีดังกล่าวว่า การที่มาตรา ๓๐ (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกา ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่าย การเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยบัญญัติให้ข้าราชการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับ ประเทศไทยได้ในอัตราที่ลดลงเหลือเพียงหนึ่งเท่าครึ่งของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษ และให้พระราชกฤษฎีกา

มีผลบังคับย้อนหลัง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ พ.๘/๒๕๔๗ ว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดี เบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยในอัตราสามเท่าของเงินเพิ่มพิเศษ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเฉพาะส่วนที่เกินอัตราหนึ่งเท่าครึ่งของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษ และถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้จากคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อคำสั่งทางปกครองได้เกิดขึ้นแล้วจะมีผลในทางกฎหมายไปจนกว่าจะมีการกระทำทางปกครองอื่นมาลบล้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยอาศัยมาตรา ๓ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมบางส่วนได้ การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจึงต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้ฟ้องคดีในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน เมื่อขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยและได้รับคำสั่งอนุมัติ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมายหรือได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องในสาระสำคัญ หรือได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะที่ได้รับคำสั่ง หรือการไม่รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ อีกทั้งความเชื่อโดยสุจริตของผู้ฟ้องคดีได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ใช้เงินอันเกิดจากคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปหมดแล้ว ประกอบกับการเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุมัติให้เบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยในอัตราสามเท่าของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษบางส่วน มิได้เป็นประโยชน์กับสาธารณะแต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินส่วนที่อ้างว่าเบิกเกินสิทธิให้แก่ทางราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๘/๒๕๕๔)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้น เป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับการอธิบายหลักกฎหมายสำคัญ คือ หลักความคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจ (The principle of the protection of legitimate expectation) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีเหตุผลในการคุ้มครองสถานะในกฎหมายของปัจเจกบุคคลจากการถูกล่วงละเมิดโดยอำนาจรัฐ โดยรัฐต้องไม่ใช้อำนาจในรูปแบบต่างๆ เช่น การตรากฎหมายให้มีผลย้อนหลังหรือการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง ล่วงละเมิดประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของความเชื่อถือและความไว้วางใจต่อกฎหมาย กฎเกณฑ์ คำสั่งทางปกครองหรือการใช้อำนาจต่างๆ ของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม หลักนี้ได้รับการยกเว้นให้รัฐสามารถใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวได้หากประโยชน์สาธารณะที่ได้รับจากการใช้อำนาจนั้นมีอยู่เหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่ต้องเสียหายจากการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรของรัฐสามารถเพิกถอนกฎเกณฑ์หรือออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลังหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ดังเช่น คดีนี้ซึ่งผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองที่อนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางในอัตราสามเท่าของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ ประกอบกับการใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวก็มิได้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะแต่อย่างใด ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่จะต้องคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งดังกล่าว