

เพิกถอนคำสั่งทางปกครองอย่างไร...ให้ชอบด้วยกฎหมาย

จัดทำโดย นางสาวปารวี พิสิฐเสนากุล พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่ใช้เพื่อให้วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานต่างๆ บรรลุผลได้ ซึ่งเครื่องมือของฝ่ายปกครองที่เราพบเห็นบ่อยที่สุดปรากฏในรูปของ “คำสั่งทางปกครอง” ซึ่งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจมีผลเป็นการให้ประโยชน์หรือสร้างภาระให้แก่ผู้รับคำสั่งก็ได้ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง แต่ปรากฏว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวให้สิ้นผลไปย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ได้รับประโยชน์จากคำสั่งดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังเช่นคดีตัวอย่างเกี่ยวกับการประกาศผลการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัย ซึ่งมีความสำคัญสำหรับผู้เข้ารับการสอบคัดเลือก โดยหากมีการเปลี่ยนแปลงประกาศผลการสอบในภายหลังย่อมมีผลกระทบต่อบุคคลดังกล่าวเป็นอย่างมาก กรณีเช่นนี้ฝ่ายปกครองจะต้องทำอย่างไร หากคำตอบได้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๕/๒๕๕๓

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ออกประกาศคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา ๒๕๔๙ โดยมีกรอบการรับนักศึกษาในหลักสูตรดังกล่าวจำนวน ๔๘ คน ซึ่งต่อมา ได้มีการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษา จำนวน ๔๘ คน และรายชื่อผู้ที่ได้รับคัดเลือกสำรองอีกจำนวน ๔๙ คน โดยปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนเป็นผู้ได้รับคัดเลือกสำรอง หลังจากนั้น ปรากฏว่าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้เทียบผลการเรียนของผู้ที่สำเร็จการศึกษาในปี ๒๕๔๗ และปี ๒๕๔๘ มาเป็นระบบใหม่ เนื่องจากคะแนนของผู้สำเร็จการศึกษาในปีดังกล่าวกับผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ชั้น ม.๖ มีการคิดคะแนนต่างกัน และสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติได้มีการแก้ไขคะแนน O-NET และ A-NET ใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้เทียบผลคะแนนผู้สอบคัดเลือกดังกล่าวแล้วจัดเรียงลำดับใหม่ และได้มีการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา ๒๕๔๙ ใหม่ ทำให้ผู้สอบคัดเลือกได้เข้าศึกษาในหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิตตามประกาศฉบับใหม่เพิ่มขึ้นจากกรอบผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตามประกาศเดิมในลำดับที่ ๑ ถึงลำดับที่ ๔๘ อีก ๒๒ คน รวม ๗๐ คน และทำให้ลำดับที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนต้องเปลี่ยนไปจากที่ประกาศไว้เดิม ต่อมา มีผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตามประกาศฉบับใหม่สละสิทธิการเข้าศึกษาในหลักสูตรดังกล่าวจำนวน ๒๑ คน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้เรียกผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคน ซึ่งมีรายชื่ออยู่ในลำดับสำรองให้มารายงานตัวเพื่อเข้ารับการการศึกษาในหลักสูตรดังกล่าวแทนที่ผู้ที่สละสิทธิแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งรับผู้ฟ้องคดีเข้าศึกษาในหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิตปีการศึกษา ๒๕๔๙ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิตปีการศึกษา ๒๕๔๙ เดิม และการเพิกถอนประกาศดังกล่าวแล้วออกประกาศฉบับใหม่มีลักษณะเป็นการแจ้งผลการสอบหรือการวัดความรู้หรือความสามารถของบุคคล ดังนั้นจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งการเพิกถอนประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาฯ ฉบับเดิมแล้วออกประกาศฉบับใหม่จะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติในส่วนที่ ๖ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาฯ ฉบับเดิมที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับคัดเลือกสำรองเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งให้ประโยชน์ในลักษณะอื่นที่มีใช้เงินหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องในสาระสำคัญ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจตามกฎหมายในอันที่จะเพิกถอนประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาฯ ฉบับเดิมแล้วออกประกาศฉบับใหม่ได้ ตามนัยมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยต้องเพิกถอนภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้น คือนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รู้ว่ามี การคำนวณคะแนนผิดพลาด ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาฯ ฉบับใหม่ ซึ่งมีผลเป็นการเพิกถอนประกาศฉบับเดิมภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนประกาศดังกล่าว และการเพิกถอนประกาศฉบับเดิมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน แต่ความเชื่อโดยสุจริตดังกล่าวจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี ตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งในวันที่มีการออกประกาศฉบับใหม่ ผู้มีชื่อในประกาศฉบับเดิมรวมทั้งผู้ฟ้องคดีซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้รับประโยชน์จากประกาศฉบับเดิมยังมีได้รายงานตัวและยืนยันสิทธิเข้าศึกษาตามประกาศฉบับเดิม อันจะถือว่าได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากประกาศฉบับเดิมแล้วแต่อย่างใด การเพิกถอนดังกล่าวจึงไม่ต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของประกาศฉบับดังกล่าว ดังนั้น การเพิกถอนประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา ๒๕๔๙ ฉบับเดิมดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และเมื่อประกาศฉบับเดิมถูกเพิกถอนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ย่อมสิ้นผลใช้บังคับ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เรียกผู้ฟ้องคดีเข้าศึกษาตามประกาศฉบับเดิม จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาฉบับใหม่ จำนวน ๗๐ คน โดยยึดเอาจำนวน ๔๘ คน เป็นกรอบ แล้วเพิ่มจำนวนผู้สอบคัดเลือกที่ได้คะแนนตามผลคะแนนที่มีการคำนวณใหม่ระหว่างผู้ที่ได้คะแนนในลำดับที่ ๑ ถึงลำดับที่ ๔๘ ตามประกาศฉบับเดิมอีก ๒๒ คน รวมเป็น ๗๐ คน และประกาศรายชื่อสำรองซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีอีก ๒๔ คน ดังนั้น ผู้ที่มีรายชื่อตั้งแต่ลำดับที่ ๔๙ ถึงลำดับที่ ๗๐ แท้จริงแล้วเป็นผู้ได้รับคัดเลือกในลำดับสำรอง ลำดับที่ ๑ ถึงลำดับที่ ๒๒ ส่วนผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับคัดเลือกในลำดับสำรองที่ ๒๓ เป็นต้นไป เมื่อปรากฏว่ามีผู้สละสิทธิ ๒๑ คน จึงต้องเลื่อนรายชื่อในลำดับที่ ๔๙ ไปจนถึงลำดับที่ ๖๙ เป็นผู้มีสิทธิเข้าศึกษาแทน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดี

มิได้เรียกผู้ฟ้องคดีซึ่งมีรายชื่ออยู่ในลำดับสำรองตามประกาศฉบับใหม่ให้มารายงานตัวแทนที่ผู้สละสิทธิ จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า ประกาศผลการสอบคัดเลือกเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ในลักษณะอื่นที่มีใช้เงินหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ซึ่งหากจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งนั้น ฝ่ายปกครองสามารถกระทำได้ แต่จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๖ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงจะเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายดังเช่นที่ศาลได้วินิจฉัยไว้ในคดีนี้
