

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในส่วนที่เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ ทำให้ยังเกิดปัญหาการบังคับใช้ให้สัมฤทธิ์ผลตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองดังต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครองในการเรียกคืนเงินหรือทรัพย์สิน

เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้ชัดเจนในการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเรียกคืนเงินหรือทรัพย์สินที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย จึงเป็นช่องว่างให้มีการวางหลักกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองต้องไปฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกคืนเงินเองในลักษณะเดียวกันกับมูลหนี้ทางแพ่งระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งย่อมไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายมหาชน เนื่องจากมูลหนี้ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชนอันเกิดจากการต้องคืนเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย เป็นมูลหนี้ที่อยู่ในแดนกฎหมายมหาชน ด้วยเหตุที่มีหลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ให้เงินหรือทรัพย์สิน และหลักความไว้เนื้อเชื่อใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวดำรงอยู่ด้วย อันไม่อาจปรากฏหลักดังกล่าวได้ในมูลหนี้ทางแพ่ง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ให้เงินหรือทรัพย์สิน จึงย่อมต้องมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองเรียกคืนเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวได้โดยอัตโนมัติ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ได้มีการออกคำสั่งทางปกครองให้เงินหรือทรัพย์สินไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในทางกลับกัน เอกชนผู้ได้รับเงินหรือทรัพย์สินจากคำสั่งทางปกครองที่ให้เงินหรือทรัพย์สิน เมื่อถูกเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว มีคำสั่งเรียกคืนเงินหรือทรัพย์สิน ก็ย่อมมีสิทธิที่จะยกข้ออ้างตามหลักความเชื่อถือและไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองขึ้นได้แย้งต่อคำสั่งเรียกคืนเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวได้ อันเห็นได้ว่าโดยหลักกฎหมายมหาชนแล้ว เป็นกรณีที่ทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองและเอกชนสามารถ

ยกหลักความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง และหลักความเชื่อถือและไว้วางใจของผู้รับ
 คำสั่งทางปกครองขึ้นต่อผู้ระหว่างกัน ได้ โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องร้องเป็นคดีเรียกคืนเงินต่อศาลดังเช่น
 คดีแพ่งระหว่างเอกชนด้วยกันแต่อย่างใด เพราะหากปล่อยให้มีการกำหนดกรณีดังกล่าว เป็นการ
 ฟ้องร้องเรียกเงินคืนดังเช่นคดีแพ่งระหว่างเอกชนด้วยกัน จะเท่ากับเป็นการลดล้างหลักเรื่องคำสั่ง
 ทางปกครอง เนื่องจากเป็นการตัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครองในการที่
 จะออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกคืนเงินหรือทรัพย์สินจากผู้ไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับ ทั้งนี้
 หากพิจารณามาตรา 51 วรรคหนึ่ง มาตรา 51 วรรคสี่ และมาตรา 53 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธี
 ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกันแล้ว จะเห็นได้ว่า บทกฎหมายดังกล่าวกำหนด
 หลักไว้ว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมี
 ลักษณะเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ หากต้องมีการคืนเงิน
 ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้
 ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ โดยอนุโลม ซึ่งไม่ได้บัญญัติตัดอำนาจของ
 เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครองในการที่จะออกคำสั่งทางปกครองเรียกคืนเงินหรือ
 ทรัพย์สินจากผู้ไม่มีสิทธิได้รับ อันเนื่องจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
 ซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินแต่อย่างใด เนื่องจากขณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจ่ายเงิน ก็เป็น
 การจ่ายโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ การอนุมัติจ่ายเงินดังกล่าว
 จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.
 2539 แต่เมื่อเป็นคำสั่งทางปกครองที่จ่ายเงินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำ
 คำสั่งทางปกครองกลับออกคำสั่งทางปกครองเรียกเงินคืนไม่ได้ หากแต่ต้องไปฟ้องคดีเรียกเงินคืน
 ต่อศาล จึงเป็นการทำลายหลักการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง
 ทางปกครองโดยสิ้นเชิง และเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่กระทบต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของ
 การกระทำทางปกครองที่มีสาระสำคัญว่า การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย กล่าวคือ
 เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ หากคำสั่ง
 ทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมกระทบต่อความไว้เนื้อเชื่อใจของผู้รับคำสั่ง
 ทางปกครอง นอกจากนี้ ยังกระทบต่อหลักนิติรัฐที่มีสาระสำคัญว่า รัฐจะต้องกำหนดนิติสัมพันธ์
 ระหว่างรัฐกับประชาชนในรูปของกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปและให้การรับรองคุ้มครอง
 สิทธิของบุคคลโดยกฎหมายเพื่อทำให้เกิดความมั่นคงแก่สิทธิของบุคคล ซึ่งตามหลักกฎหมาย
 เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครองพบว่าคำสั่ง
 ทางปกครองที่ตนเองได้ออกไปนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่ง
 ทางปกครองมีอำนาจที่จะออกคำสั่งทางปกครองใหม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมนั้นได้ภายใต้

หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสิ้นผลไป แต่หากมีการกำหนดให้การเรียกคืนเงินมีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียงหนังสือเรียกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ มิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว ย่อมเป็นการตัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่จะใช้หลักความชอบด้วยกฎหมายเพื่อตรวจสอบหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของตนเองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทบต่อหลักนิติรัฐอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากในระบบกฎหมายปกครอง คำสั่งทางปกครองถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจบังคับการของรัฐอย่างหนึ่ง ซึ่งหากมีการวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่อาจออกคำสั่งทางปกครองเรียกเงินคืนได้ ย่อมกระทบกระเทือนต่อระบบการใช้คำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในระบบนิติรัฐอย่างเห็นได้ชัด และย่อมกระทบกระเทือนต่อหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ ซึ่งเป็นหลักสำคัญที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองในท้ายที่สุด

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ในการพิจารณาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

ในปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ในการพิจารณาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ทราบถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น บทบัญญัติในมาตราดังกล่าว บัญญัติว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์นั้น โดยบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ปรากฏว่า ได้มีการกำหนดระยะเวลาการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการพิจารณาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อให้ทราบถึงเหตุที่จะให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ไว้แต่อย่างใด ทำให้ในบางกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ระยะเวลาในการพิจารณาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ทราบถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์นั้นช้าเกินสมควร ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการคุ้มครอง

ผู้รับคำสั่งทางปกครองตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองมีหลักการว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมมีความรู้สึกไว้วางใจที่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ได้รับจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครอง ซึ่งจะทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองแต่ละคนวางแผนการดำเนินชีวิตของตนหรือการใช้สิทธิของตนตามกฎหมายหรือตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ ดังนั้น เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองมีความเชื่อถือและไว้วางใจในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจตามกฎหมาย การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์นั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาถึงความเชื่อถือของผู้รับคำสั่งทางปกครองมาชั่งน้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะว่าสมควรจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกไปแล้วหรือไม่ หากประโยชน์สาธารณะมีน้ำหนักหรือความสำคัญมากกว่าจึงจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้

5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการร้องขอค่าทดแทนจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

การที่ศาลปกครองสูงสุดวางแนวคำวินิจฉัยว่า การร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องการร้องขอค่าทดแทนอันเนื่องมาจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนี้จะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการและกำหนดระยะเวลาตามบทกฎหมายดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดตามนัยมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อไม่ปรากฏว่า ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้สิทธิในการร้องขอค่าทดแทนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลแต่อย่างใด จึงเป็นการที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้รับคำสั่งทางปกครองจึงยังไม่อยู่ในสถานะเป็นบุคคลผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลจึงไม่อาจพิจารณากำหนดค่าทดแทนในส่วนนี้ให้ผู้ฟ้องคดีได้นั้น เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเนื่องมาจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ชัดเจนในการให้สิทธิแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการถูกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการ

ให้ประโยชน์ สามารถฟ้องขอเงินค่าทดแทนความเสียหายจากศาลได้โดยตรงอีกทางหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องร้องขอค่าทดแทนจากหน่วยงานทางปกครองแต่เพียงช่องทางเดียว จึงเป็นช่องว่างให้มีการนำบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นบทกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเพื่อเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครองก่อนตามหลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครอง การที่ศาลปกครองวางหลักกฎหมายกำหนดให้เป็นขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องการร้องขอค่าทดแทนอันเนื่องมาจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ดังจะเห็นได้ว่า ในหลักกฎหมายใกล้เคียงกันเกี่ยวกับเรื่องการร้องขอค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิดต่อเอกชน แม้บทบัญญัติมาตรา 11 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะบัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย แต่ก็มีได้มีการกำหนดให้การยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว เป็นขั้นตอนก่อนฟ้องเรียกค่าทดแทนความเสียหายต่อศาลแต่อย่างใด โดยผู้เสียหายมีสิทธิยื่นฟ้องขอค่าทดแทนความเสียหายเพื่อเป็นการเยียวยาทุกข์ของตนต่อศาลได้โดยตรง ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการถูกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ซึ่งควรจะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเพื่อเป็นการชดเชยประโยชน์ที่เสียไป โดยมีทางเลือกในการใช้สิทธิของตนได้ตามความสะดวก ไม่ว่าจะเป็นการเลือกที่จะร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเสียก่อน หรือเลือกฟ้องขอค่าทดแทนต่อศาล จึงควรที่จะบัญญัติบทกฎหมายในการให้ทางเลือกทั้งสองทางแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการถูกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้กระทบต่อหลักสุจริตซึ่งเป็นหลักกฎหมายพื้นฐานของการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของประชาชน และเพื่อให้การใช้สิทธิเรียกร้องขอค่าทดแทนของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการถูกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์มีความชัดเจนและแน่นอน

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 แนวทางแก้ไขเกี่ยวกับวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครองในการเรียกคืนเงินหรือทรัพย์สิน

เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองให้จ่ายเงินได้แล้ว หากต่อมาตรวจพบข้อเท็จจริงว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมเพื่อเรียกเงินคืนได้ โดยไม่ต้องไปฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าว สมควรที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมเพื่อเรียกเงินคืนได้ จึงเป็นการดำเนินการเพื่อให้วิธีการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครองในกรณีดังกล่าวมีความชัดเจนและแน่นอน

5.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ในการพิจารณาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

เห็นควรให้ฝ่ายนิติบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อให้ได้ทราบถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้ชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าใด ทั้งนี้ ระยะเวลาดังกล่าว อาจกำหนดเป็นสองช่วง เช่น ระยะเวลาในช่วงแรกกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน หากไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดได้ อาจให้ขยายระยะเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว เป็นต้น

5.2.3 แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการร้องขอค่าทดแทนจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

เห็นควรให้ฝ่ายนิติบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติให้ผู้ที่ถูกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ที่มีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายจากหน่วยงานทางปกครอง สามารถใช้สิทธิร้องขอค่าทดแทนความเสียหายต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรงก็ได้