



หลักกฎหมายมหาชน

สรุปความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 497/2564
การยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการที่เสียชีวิต
พร้อมข้อสังเกต

นิติกร ชัยวิเศษ *

สาระสำคัญ :

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2 ได้ออกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐานตำแหน่งนิติกรตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (สำนักงาน ก.ค.ศ.) ที่ ศธ 0206.3/ว 18 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2548 เรื่อง มาตรฐานตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมาตรา 63 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการแก้ไขการเลื่อนและแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ด้วยการให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ผู้ผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิมโดยพลัน และเมื่อคำสั่งแต่งตั้งนาง ว. ตามกรณีที่ทำหรือไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งจึงต้องสั่งให้นาง ว. กลับไปดำรงตำแหน่งเดิม แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ และโดยที่คำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้นาง ว. ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นนั้น เป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของนาง ว. จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่อาจถูกเพิกถอนได้ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และแม้นาง ว. จะได้เสียชีวิตไปก่อนแล้ว ก็ไม่มีบทบัญญัติห้ามมิให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งจึงมีอำนาจออกคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีผลทำให้ต้องมีการออกคำสั่งแก้ไขคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนและแก้ไขอัตราเงินเดือนเดือนสุดท้ายเพื่อคำนวณบำเหน็จตกทอดใหม่สืบเนื่องกันไป และทำให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ซึ่งเป็นต้นสังกัดของนาง ว. มีอำนาจตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่จะเรียกคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับไป ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยให้มีผลย้อนหลัง ซึ่งตามกรณีที่ทำหรือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ

* เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการพิเศษ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน 2 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

มีอำนาจเรียกคืนเงินบำเหน็จตกทอดที่ทายาทของนาง ว. ได้รับไปเกินสิทธิในฐานะทายาทได้ตามมาตรา 406 และมาตรา 412 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

หลักกฎหมาย :

แม้มาตรา 63 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการแก้ไขการเลื่อนและแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ด้วยการให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ผู้ผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิมโดยพลัน แต่โดยที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเอาไว้โดยเฉพาะจึงต้องนำหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้ประกอบด้วย

แม้ว่าผู้ที่ได้รับคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะได้เสียชีวิตไปก่อนแล้วก็ตาม แต่เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดห้ามมิให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ดังนั้นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งจึงมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

บำเหน็จตกทอดตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ มีใช้สิทธิของข้าราชการผู้รับบำนาญปกติที่มีอยู่ก่อนตายหรือในขณะถึงแก่ความตาย สิทธิในบำเหน็จตกทอดจึงมิใช่มรดกของผู้เสียชีวิต การฟ้องเรียกคืนเงินบำเหน็จตกทอดที่ทายาทได้รับไปเกินสิทธิในฐานะทายาทได้จึงต้องใช้อายุความตามมาตรา 419 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่การใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่จากกองมรดกตามมาตรา 1754 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

รายละเอียดของเรื่อง :

นาง ว. ได้รับเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนิติกร 8ว ตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 2 ที่ 142/2552 ลงวันที่ 20 เมษายน 2552 แต่เมื่อสำนักงาน ก.ค.ศ. ได้ตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวแล้ว พบว่า นาง ว. มีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด จึงมีหนังสือลงวันที่ 10 กันยายน 2557 แจ้งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ จึงได้มีคำสั่งที่ 284/2557 ลงวันที่ 29 กันยายน 2557 เพื่อยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้นาง ว. ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น และแก้ไขอัตราเงินเดือนเดือนสุดท้ายของนาง ว. แต่นาง ว. ได้เสียชีวิตลงตั้งแต่วันที่ 12 มิถุนายน 2556 และได้มีการสั่งจ่ายบำเหน็จตกทอดให้แก่ทายาทแล้ว ซึ่งในเวลาต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้หารือกรมบัญชีกลางว่าการยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้นาง ว. ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นมีผลทำให้เงินเดือนของนาง ว. ลดลงจะมีผลต่อเงินบำเหน็จตกทอดที่ได้จ่ายให้แก่ทายาทไปแล้วหรือไม่ ซึ่งกรมบัญชีกลางตอบข้อหารือว่าให้คำนวณบำเหน็จตกทอดใหม่จากอัตราเงินเดือนเดือนสุดท้ายของนาง ว. และต้องเรียกเงินบำเหน็จตกทอดที่ทายาทได้รับไปเกินสิทธิคืน แต่ทายาทของนาง ว. ไม่คืนเงินบำเหน็จตกทอดที่ถูกเรียกคืน และได้แย้งว่า



การเพิกถอนคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการเพิกถอนคำสั่งหลังจากที่นาง ว. เสียชีวิตไปแล้วกว่า 1 ปี และไม่มีการแจ้งคำสั่งต่อนาง ว. หรือทายาทที่ได้รับผลกระทบเพื่อใช้สิทธิตามขั้นตอนของกฎหมาย ทั้งนี้ ตามมาตรา 30 มาตรา 40 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงหารือต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นตามประเด็นที่หารือ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นซึ่งออกภายหลังจากข้าราชการผู้รับคำสั่งเสียชีวิตไปแล้วเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ตามมาตรา 63 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการแก้ไขการเลื่อนและแต่งตั้งครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ด้วยการให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งสั่งให้ผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งหรือวิทยฐานะเดิมโดยพลัน โดยไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่และการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นที่ได้รับไปแล้วหรือมีสิทธิจะได้รับจากทางราชการในระหว่างที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะนั้น เมื่อคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐานตำแหน่งนิติกรตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ 0206.3/ว 18 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2548 เรื่อง มาตรฐานตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ในฐานะผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 53 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 จึงต้องสั่งให้นาง ว. กลับไปดำรงตำแหน่งเดิมโดยไม่มีผลกระทบกระเทือนถึงการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นที่ได้รับไปแล้วหรือมีสิทธิจะได้รับจากทางราชการในระหว่างที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งหรือเลื่อนวิทยฐานะนั้น ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองเฉพาะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเท่านั้น ไม่รวมถึงบุคคลอื่นผู้สืบสิทธิจากข้าราชการคนดังกล่าว

อย่างไรก็ดี โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ และคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นเป็นคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของนาง ว. จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเมื่อคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยจะให้ให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว แม้ว่านาง ว. จะเสียชีวิตไปก่อนแล้ว

ส่วนปัญหาว่าการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ปฏิบัติโดยชอบตามมาตรา 30 มาตรา 40 และมาตรา 42 หรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา 30 (6) ประกอบกับ (1) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้การออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้รับยกเว้นให้ไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ส่วนกรณีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่กำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับบุคคลเมื่อผู้นั้นได้รับแจ้งนั้น เมื่อนาง ว. เสียชีวิตแล้ว สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ จึงได้แจ้งคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นไปพร้อมกับการเรียกให้ทายาทของนาง ว. คืนเงินบำเหน็จตกทอดที่ได้รับไปเกินสิทธิ จึงถือได้ว่าได้มีการแจ้งคำสั่งให้แก่ผู้สืบสิทธิของนาง ว. ได้ทราบแล้ว และถึงแม้ว่าในหนังสือดังกล่าวจะไม่ได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ทายาทของนาง ว. ทราบ ก็มีผลแต่เพียงทำให้ระยะเวลาอุทธรณ์ขยายไปเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครองโดยไม่กระทบถึงความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามมาตรา 40 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. ดังกล่าวตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่คำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะทำให้คำสั่งแก้ไขการเลื่อนขั้นเงินเดือนและคำสั่งแก้ไขอัตราเงินเดือนเดือนสุดท้ายของผู้นั้นกลายเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วยหรือไม่

เมื่อคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งแก้ไขการเลื่อนขั้นเงินเดือนและแก้ไขอัตราเงินเดือนเดือนสุดท้ายซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งที่เกี่ยวข้องจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งต้องมีการคำนวณบำเหน็จตกทอดใหม่ให้ถูกต้องตามคำสั่งดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 58 ประกอบมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 และเมื่อคำนวณใหม่แล้วทำให้มีบำเหน็จตกทอดที่เกินสิทธิโดยในมาตรา 51 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ททรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับไปให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ จึงต้องเรียกคืนเงินบำเหน็จตกทอดส่วนที่เกินสิทธิจากทายาทของนาง ว. ในฐานะลาภมิควรได้ตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยทายาทจะต้องคืนเงินนั้นเต็มจำนวน เว้นแต่จะได้รับเงินบำเหน็จตกทอดไว้โดยสุจริต ทายาทจะต้องคืนบำเหน็จตกทอดเพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืนตามมาตรา 412 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในส่วนของบำเหน็จตกทอดตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 เป็นกรณีที่รัฐให้สิทธิแก่ทายาทหรือผู้อุปการะหรือผู้อยู่ในอุปการะโดยตรงของข้าราชการผู้เสียชีวิตที่จะได้รับเงินช่วยเหลือ หากได้เป็นสิทธิแก่ข้าราชการผู้รับบำนาญปกติมีอยู่ก่อนตายหรือในขณะที่ถึงแก่ความตาย



แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิในบำเหน็จตกทอดจึงมิใช่มรดกของผู้เสียชีวิต ดังนั้นการที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ได้มีหนังสือแจ้งให้ทายาทของนาง ว. คืนเงินบำเหน็จตกทอดที่ได้รับไปเกินสิทธิ จึงถือเป็นการแจ้งคำสั่งทางปกครองแก่ทายาทของนาง ว. ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว จึงสามารถเรียกคืนเงินบำเหน็จตกทอดจากทายาทของนาง ว. ได้ แต่ต้องดำเนินการฟ้องคดีภายในอายุความตามมาตรา 419 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่กรณีการใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่จากกองมรดกตามมาตรา 1754 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ข้อสังเกตของผู้เรียบเรียง :

ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องนี้ มีประเด็นที่น่าสนใจในส่วนที่เป็นการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการที่เสียชีวิตไปแล้ว อันมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งผู้เรียบเรียงขอตั้งข้อสังเกตและข้อวิเคราะห์ ดังนี้

คำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีนาง ว. เป็นคู่กรณีที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทำให้คำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. ดังกล่าวมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่นตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเมื่อนาง ว. เสียชีวิตลงเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2556 นาง ว. จึงออกจากราชการด้วยเหตุตายตามมาตรา 107 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 แต่การพิจารณาทางปกครองเพื่อยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. เพิ่งจะเริ่มขึ้นอย่างรวดเร็วที่สุดก็หลังจากที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ได้รับหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ลงวันที่ 10 กันยายน 2557 ปัญหาตามข้อหาหรือนี้จึงมีปัญหาค่าที่ต้องพิจารณาหลายประการ ดังนี้

1) ผู้ใดเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง

ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดบุคคลที่อาจเป็นคู่กรณีไว้ว่า บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล อาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ตามขอบเขตที่สิทธิของตนถูกระทบกระทบหรืออาจถูกระทบกระทบโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ในขณะที่มีการออกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้นาง ว. ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นนาง ว. ยังไม่เสียชีวิตและมีสภาพบุคคลอยู่ตามมาตรา 15 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นาง ว. ย่อมเป็นบุคคลและเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ และเมื่อนาง ว. เป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น การยกเลิกคำสั่งดังกล่าวก็ย่อมจะต้องกระทำในขณะที่นาง ว. ยังมีความสามารถเป็นคู่กรณีอยู่เพื่อรับคำสั่งทางปกครอง แต่กรณีตามข้อเท็จจริงที่หาหรือ นาง ว. ได้สิ้นสภาพบุคคลลงด้วยความตายไปก่อนที่การพิจารณาทางปกครองเพื่อยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งดังกล่าวจะเริ่มขึ้น กรณีย่อมไม่มีบุคคลที่จะเข้ามาเป็นคู่กรณีที่จะรับคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้ง

ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น อีกทั้งหากพิจารณาผลภายหลังการยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นที่นาง ว. จะต้องกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมตามมาตรา 63 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กรณียังเห็นได้ชัดว่าเป็นกรณีอันพันวิสัยที่จะแต่งตั้งให้นาง ว. ซึ่งไม่มีทั้งสถานะข้าราชการและไม่มีสภาพบุคคลแล้วกลับไปดำรงตำแหน่งเดิม¹

หากพิจารณาว่า ทายาทของนาง ว. ยังมีสภาพบุคคลอยู่ ก็อาจเข้ามาสืบสิทธิของนาง ว. เพื่อเป็นคู่กรณีและเป็นผู้รับคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นต่อไปได้ แต่จะต้องพิจารณาแยกระหว่างสิทธิที่ทายาทสามารถสืบต่อได้กับสิทธิเฉพาะตัวของนาง ว.² โดยเมื่อพิจารณาการเลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นตามกรณีที่หารือจะเห็นได้ว่า เป็นการพิจารณาคุณสมบัติและความเหมาะสมของนาง ว. ว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐานตำแหน่งนิติกรตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศร 0206.3/ว 18 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2548 เรื่อง มาตรฐานตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือไม่ ซึ่งเป็นการพิจารณาคุณสมบัติและความเหมาะสมเฉพาะตัวของนาง ว. และเมื่อนาง ว. เสียชีวิตพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ก็กำหนดให้นาง ว. ต้องออกจากราชการ และไม่มีสิทธิหรือหน้าที่ในตำแหน่งที่ได้รับเลื่อนและแต่งตั้งอีกต่อไป สิทธิในตำแหน่งที่ได้รับเลื่อนและแต่งตั้งย่อมเป็นสิทธิเฉพาะตัวของนาง ว. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ที่สิ้นสุดลงพร้อมด้วยความตายของนาง ว. ทายาทของนาง ว. จึงไม่อาจเข้าสืบสิทธิในตำแหน่งที่นาง ว. ได้รับแต่งตั้งนั้นต่อไป ทายาทของนาง ว. จึงมีแต่เพียงสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดซึ่งเป็นสิทธิที่มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 กำหนดแยกไว้ต่างหากจากสิทธิในตำแหน่งหน้าที่ราชการของนาง ว. ด้วยเหตุนี้ ทายาทของนาง ว. จึงไม่น่าที่จะเข้ามาเป็นผู้สืบสิทธิเพื่อเป็นคู่กรณีและรับคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้นาง ว. ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นได้

2) เงื่อนไขการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์

แม้ว่าคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะเห็นว่า การยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นจะมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้ แต่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกลับกล่าวถึงเฉพาะมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่บัญญัติถึงอำนาจของเจ้าหน้าที่

¹ การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งมีเงื่อนไขว่าบุคคลนั้นจะต้องมีสภาพบุคคลอยู่ด้วย โปรดดูบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 285/2521 เรื่อง ขอรื้อหรือปัญหาข้อกฎหมาย (กรณีผู้ดำรงตำแหน่งอธิการพ้นจากตำแหน่งเพราะถึงแก่ความตาย)

² โปรดดู มาตรา 1600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์; Vgl. Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Auflage : 2010, De Berlin : Gruyter, S. 610-611.



ที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีทั่วไปเท่านั้น โดยที่ไม่ได้พิจารณาว่าคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งนาง ว. ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ที่การเพิกถอนจะต้องเป็นไปตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยจะต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น กับประโยชน์สาธารณะประกอบกันก่อนการเพิกถอน ซึ่งตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องนี้ไม่ปรากฏว่า นาง ว. ได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริง ซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้มีการออกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งตนเอง ย่อมจะต้องรับฟังว่า นาง ว. มีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองตลอดมาจนถึงแก่ความตาย³ แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมิได้นำความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของนาง ว. มาซึ่งน้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะก่อนที่จะวินิจฉัยว่าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ จะยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้นาง ว. ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นได้หรือไม่ อันจะเป็นการวางหลักกฎหมายสำคัญในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ โดยคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกลับข้ามไปวินิจฉัยว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ สามารถออกคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้นาง ว. ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

3) ผลทางกฎหมายของคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้นาง ว. ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น

เมื่อคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้นาง ว. ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นเป็นคำสั่งทางปกครอง คำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้นาง ว. ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ย่อมจะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองตามหลักการกระทำโดยมถุกลบล้างได้ด้วยการกระทำเดียวกัน (*actus contrarius*)⁴ และโดยที่คำสั่งทางปกครองตามคำนิยามในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะต้องมิใช่เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล กรณีจึงเป็นปัญหาว่า นาง ว. เสียชีวิตและสิ้นสภาพบุคคลไปแล้ว และมีได้อยู่ในสถานะที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายได้อีกต่อไปแล้ว⁵ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ จึงไม่อาจสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่กับนาง ว. ด้วยคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อน

³ อนุชา ฮุนสวัสดิกุล, ประมวลคำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิศวพิชญ์, 2566, กรุงเทพฯ : มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, น. 176-178.

⁴ Huck/Müller, Verwaltungsverfahrensgesetz, 4. Auflage : 2025, München : C.H. Beck, § 48, Rn. 1.

⁵ โปรดดู สมยศ เชื้อไทย, ความรู้กฎหมายทั่วไป คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 31 : 2567, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, น. 235; คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นในเรื่องเสรีจที่ 64/2533 ว่า บุคคลที่ถึงแก่ความตาย ย่อมสิ้นสภาพบุคคลและไม่อาจมีสิทธิหรือหน้าที่ได้ จึงไม่อาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์พิเศษได้

และแต่งตั้งให้นาง ว. ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นได้อีก ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติที่ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ก็ได้ตระหนักถึงประเด็นปัญหานี้และบัญญัติไว้ในมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยกำหนดข้อยกเว้นมิให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงต่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ออกจากราชการเพราะตาย ซึ่งหมายความว่า แม้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและได้กระทำความผิดวินัยจริง แต่หากออกจากราชการเพราะความตายไปแล้ว ก็ไม่อาจดำเนินการทางวินัยเพื่อออกคำสั่งปลดออกหรือไล่ออกจากราชการตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เพื่อให้มีการคำนวณเงินบำเหน็จตกทอดใหม่ได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า แม้แต่ในกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่จะต้องถูกปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ กฎหมายก็ยังยกเว้นมิให้มีการดำเนินการทางวินัยต่อผู้ที่ออกจากราชการเพราะตาย การออกคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายภายหลังจากที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับแต่งตั้งถึงแก่ความตาย ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความเสียหายน้อยกว่าการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ยิ่งต้องกระทำไม่ได้⁶ โดยหากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว เห็นว่า การออกคำสั่งของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ต่อนาง ว. มิใช่การออกคำสั่งต่อบุคคลที่มีตัวตนอยู่ในขณะที่ออกคำสั่ง แต่เป็นการออกคำสั่งต่อผู้ที่สิ้นสภาพบุคคลไปก่อนที่การพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งดังกล่าวจะเริ่มขึ้น คำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้นาง ว. ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นจึงไม่อาจมีผลทางกฎหมายได้เลย เนื่องจากเมื่อนาง ว. เสียชีวิตลงและต้องออกจากราชการโดยผลของกฎหมาย คำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้นาง ว. ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นย่อมสิ้นสุดลงเพราะผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ตามคำสั่งนั้น (Regelungssubjekt) ไม่มีอยู่อีกต่อไปแล้ว คำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งดังกล่าวจะดำรงอยู่ในฐานะที่เป็นเพียงฐานของการได้รับสิทธิประโยชน์ที่ได้รับมาแล้ว แต่จะไม่ก่อตั้งสิทธิเรียกร้องใด ๆ ในอนาคต⁷ รวมถึงไม่อาจถูกยกเลิกหรือเพิกถอนได้อีกต่อไป ส่วนนาง ว. หรือทายาทจะมีสิทธิอันสืบเนื่องจากการที่นาง ว. เคยมีสถานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในตำแหน่งดังกล่าวต่อไปหรือไม่ ก็ย่อมจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสิทธิที่นาง ว. หรือทายาทได้รับในฐานะที่นาง ว. เคยดำรงตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าว มิใช่สิทธิในตำแหน่งที่นาง ว. ได้รับเลื่อนและแต่งตั้ง อันเป็นปอเกิดแห่งสิทธิในกฎหมายคนละฉบับกัน⁸

⁶ การให้เหตุผลแบบ “ยิ่งต้องเป็นเช่นนั้น” (*argumentum a fortiori*) โปรดดู วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 : 2564, กรุงเทพฯ : อานกกฎหมาย, น. 464-465.

⁷ Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Auflage : 2023, München : C.H. Beck, S 43, Rn. 210, 216; อนุชา ฮุนสวัสดิกุล, ประมวลคำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2566, กรุงเทพฯ : มูนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, น. 42-43

⁸ สิทธิในตำแหน่งนิติกร 8ว จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ส่วนสิทธิในฐานะที่นาง ว. เคยดำรงตำแหน่งนิติกร 8ว และทายาทภายหลังจากที่นาง ว. ออกจากราชการจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539



ส่วนทายาทของนาง ว. จะมีสิทธิอื่นใดตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 เป็นคนละกรณีกับสิทธิและหน้าที่ของนาง ว. ตามคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้นาง ว. ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เพราะเป็นสิทธิของบุคคลคนละคน และมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นฐานแห่งสิทธิแตกต่างกัน แม้ว่าสิทธิของนาง ว. จะเป็นเงื่อนไขของการได้รับสิทธิของทายาทของนาง ว. ก็ตาม แต่การพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้นาง ว. ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นกับสิทธิของทายาทที่จะได้รับบำเหน็จตกทอดต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายแต่ละเรื่อง ซึ่งการพิจารณายกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้นาง ว. ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นนั้นจะต้องพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ผู้เรียบเรียงเห็นว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฯ ไม่อาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้อีกต่อไปแล้ว และทายาทของนาง ว. ก็ไม่อาจเข้ามาเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองเพื่อรับคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้นาง ว. ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นแทนนาง ว. ได้

4) เปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ

เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศเยอรมนีที่ประเทศไทยนำรัฐบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาเรื่องทางปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz) มาเป็นต้นแบบของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว พบว่า ในทัศนะของศาลปกครองและนักวิชาการเห็นว่า คำสั่งทางปกครองที่ก่อตั้งสิทธิเฉพาะตัว (höchstpersönliche Rechte und Pflichten) ให้กับผู้รับคำสั่งทางปกครองและผู้รับคำสั่งถึงแก่ความตายไปในภายหลังนั้น ให้คำสั่งเป็นอันสิ้นสภาพไปด้วยเหตุอื่น (Erledigung des Verwaltungsakts in anderer Weise) ตามมาตรา 43 วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาเรื่องทางปกครอง โดยที่สิทธิหรือหน้าที่ตามคำสั่งนั้นไม่อาจตกทอดสู่ทายาทได้⁹ เช่น ตามคำพิพากษาศาลปกครองแห่งสหพันธรัฐ ฉบับลงวันที่ 23 มกราคม ค.ศ. 1990¹⁰ วินิจฉัยว่า คำสั่งอนุมัติให้เงินช่วยเหลือค่าที่อยู่อาศัยย่อมสิ้นสุดลงด้วยความตายของผู้รับคำสั่งและไม่อาจตกทอดถึงทายาทได้ ซึ่งตามตัวอย่างที่หยิบยกมานี้เป็นเรื่องที่น่าสนใจเกี่ยวกับการสิ้นสภาพของคำสั่งทางปกครองด้วยเหตุอื่นอันนอกเหนือจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และการสืบสิทธิในคำสั่งทางปกครองของทายาท อันเป็นประเด็นปัญหาที่ควรได้รับการศึกษาและพัฒนาต่อไปในกฎหมายปกครองไทย

⁹ Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage : 2023, München : C.H. Beck, § 43, Rn. 210; Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 14. Auflage : 2013, München : C.H. Beck, § 43, Rn. 13a, 41.

¹⁰ BVerwG, Urteil vom 23.01.1990 - 8 C 37/88, NJW 1990, S. 2482.