



บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยต่างตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลัก "นิติรัฐ" นิติรัฐมีหลักสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า การกระทำของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางตุลาการ หรือการกระทำทางปกครอง ต้องชอบด้วยกฎหมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นข้อเรียกร้องประการหนึ่งตามหลักนิติรัฐหลักที่ว่า "การกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย" (The principle of legality of administrative act หรือ principe de légalité des actes administratifs หรือ Gesetzmaessigkeit der Verwaltung) หมายถึง ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด¹

หลักความชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นเสมือนรากฐานที่สำคัญที่สุดของนิติรัฐที่เป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายไม่ใช่รัฐที่ปกครองด้วยอำเภอใจของมนุษย์ หากฝ่ายปกครองกระทำการทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีผลดังนี้

- (1) การกระทำของฝ่ายปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายจะต้องถูกยกเลิกหรือเพิกถอน
- (2) ถ้าการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย
- (3) จะต้องมีศาลที่เป็นอิสระและวิธีพิจารณาที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองหลักความชอบ

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 13 และ R. Carré de Malberg, *Contribution a la théorie générale de l'Etat*, Tome 1, (Paris : CNRS, 1920), p.488. อังโน บวรศักดิ์ อวารณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2538), หน้า 279-280. และ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2537), หน้า 135.

ด้วยกฎหมายให้ออกชนสามารถทำให้การกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายสิ้นสุดลง (การฟ้องขอให้ยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง)

การกระทำของฝ่ายปกครองมี 2 แบบ คือ

(1) นิติกรรมทางปกครอง (Administrative act หรือ acte administratif หรือ Verwaltungsakt) หมายถึง การแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองฝ่ายเดียวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิหน้าที่ของเอกชน เช่น การออกคำสั่ง หรือแก้ไขคำสั่ง การอนุมัติอนุญาต ฯลฯ²

(2) ปฏิบัติการทางปกครอง (Administrative real act หรือ acte matériel หรือ Realakt) หมายถึง การกระทำอย่างธรรมดา ไม่มุ่งถึงการก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่แต่อย่างใด จึงมีความหมายกว้างรวมถึงการกระทำทุกอย่าง เช่น การบอกกล่าว การจ่ายเงิน การจัดการเรื่องสิ่งกีดขวางจราจร การสร้างหรือรื้อสิ่งปลูกสร้างอาคาร การขนส่ง การยิงปืนของเจ้าพนักงานตำรวจ การให้ความเห็น การดูแลอาคาร การสร้างสถานที่ราชการ เป็นต้น³

อย่างไรก็ตาม ทั้งนิติกรรมทางปกครองและปฏิบัติการทางปกครองของฝ่ายปกครองก็ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง เพียงแต่มาตรการในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายแตกต่างกัน กล่าวคือ หากนิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย บางกรณีจำเป็นต้องมีการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น อีกทั้งทวงนิติกรรมทางปกครองที่มีขอบด้วยกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน ฝ่ายปกครองก็ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายด้วย แต่ปฏิบัติการทางปกครองที่มีขอบด้วยกฎหมายโดยลักษณะไม่อาจมีการยกเลิกเพิกถอนได้ เพราะปฏิบัติการทางปกครองมิได้มุ่งโดยตรงให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสภาพการณ์ทางกฎหมายแต่ประการใด เอกชนหากได้รับความเสียหายก็จะมีเพียงสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายเท่านั้น

การยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง ในต่างประเทศโดยเฉพาะฝรั่งเศสและเยอรมันได้มีการพัฒนาหลักว่าด้วยการยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่มีประสิทธิภาพ โดยมีกระบวนการในการยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง 2 ระดับ กล่าวคือ

² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 280 และ 308 แต่ในประเทศเยอรมัน นิติกรรมทางปกครอง (Verwaltungsakt) โดยหลักหมายถึงเฉพาะกรณีเฉพาะเรื่อง (Einzelfall) ไม่หมายรวมถึงการแสดงเจตนาที่มีผลทั่วไป เช่น กฎกระทรวง กฎมลชัช รัตนสกาวงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 128-129.

³ กมลชัช รัตนสกาวงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 120.

(1) การยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยฝ่ายปกครอง

(2) การยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยศาลปกครอง

สำหรับประเทศไทยนั้นจัดได้ว่าเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยของรัฐหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตั้งแต่มาตรา 24 ถึงมาตรา 48 ฉ เช่น

“มาตรา 39 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยการเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชน”

จากบทบัญญัติข้างต้นแสดงให้เห็นว่า โดยหลักแล้วบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำการต่าง ๆ ได้ตามใจปรารถนา การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไป องค์การต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะฝ่ายบริหารจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็เฉพาะแต่ในกรณีเดียวเท่านั้น คือ มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า ในรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น “ผู้ปกครองที่แท้จริง คือ กฎหมาย ไม่ใช่มนุษย์”⁴

เมื่อประเทศไทยเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย ก็ต้องอยู่ภายใต้หลัก “นิติรัฐ” การกระทำของฝ่ายปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน เกี่ยวกับหลักเรื่องการทำหน้าที่ของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายนี้ ศาลฎีกาไทยได้ยืนยันหลักดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาหลายฉบับ เช่น นาย ป. คนสัญชาติไทยและนางสาว ช. คนต่างด้าวเดินทางเข้ามาในประเทศไทยชั่วคราว ไม่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขแห่งการสมรสตั้งที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ครบถ้วนทุกประการ ได้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนสมรส ณ ที่ว่าการอำเภอปากเกร็ด นายอำเภอปากเกร็ดซึ่งเป็นนายทะเบียนมีหน้าที่รับจดทะเบียนสมรสตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 ได้บอกปิดไม่ยอมรับจดทะเบียนสมรสให้ตามที่ชายหญิงคู่นี้ร้องขอ โดยอ้างว่า กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้ยับยั้งการจดทะเบียนสมรสให้แก่คนไทยที่สมรสกับคนต่างด้าวที่ไม่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวและไม่มีสำมะโนครัวเป็นหลักฐาน ศาลฎีกาพิพากษาว่า “คำสั่งของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวนี้ มิได้

⁴ Article XXX of the Massachusetts Constitution of 1780, in J. Roland Pennock, *Administration and the Rule of Law*, (New York, 1941), p.9 อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*, หน้า 22.

อาศัยอำนาจตามบทกฎหมายฉบับใด.....จึงเป็นเพียงระเบียบภายในระหว่างเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทยด้วยกันเท่านั้น จะใช้นับกับแก่บุคคลทั่วไปเช่นกฎหมายหาได้ไม่..... เมื่อคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยมิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทกฎหมายใด และจะใช้นับกับแก่บุคคลทั่วไปเช่นกฎหมายไม่ได้ จำเลย (นายอำเภอ) ผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายให้รับจดทะเบียนสมรส ก็ย่อมอ้างคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยเป็นเหตุไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหาได้ไม่..." (คำพิพากษาฎีกาที่ 720/2505 ประชุมใหญ่) หรือโจทก์ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทการลงทุนและคอมโมดิตีส์ (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ซื้อขายสินค้าล่วงหน้าและเล่นแชร์ต่อจำเลย (กรมทะเบียนการค้า) แต่จำเลยไม่ยอมจดทะเบียนให้โดยอ้างว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์สั่งให้รอการจดทะเบียนไว้ก่อนจนกว่าจะมีกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจ เช่นว่านี้ ศาลฎีกาพิพากษาว่า "การที่โจทก์มีความประสงค์จะจัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบกิจการซื้อขายสินค้าล่วงหน้าและการเล่นแชร์ เป็นการประกอบอาชีพหรือจัดการทรัพย์สินอย่างหนึ่งซึ่งทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำได้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ การจำกัดสิทธิเช่นว่านี้จะกระทำต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ฉะนั้น เมื่อโจทก์ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทโดยมีวัตถุประสงค์ไม่ต้องห้ามหรือควบคุมตามกฎหมาย จึงเป็นหน้าที่ของจำเลยที่จะต้องพิจารณาว่า คำขอของโจทก์ครบถ้วนถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1019 บัญญัติไว้หรือไม่เท่านั้น การที่จำเลยสั่งให้รอการรับจดทะเบียนไว้ก่อนตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อที่จะแก้ไขกฎหมายให้ควบคุมถึงการประกอบอาชีพของโจทก์ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการตัดสิทธิของโจทก์ที่จะพึงมีพึงได้ โดยไม่มีกฎหมายสนับสนุนให้กระทำได้..." (คำพิพากษาฎีกาที่ 2383/2536)

จากที่กล่าวมาข้างต้นประเทศไทยจึงมีหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองอยู่ แต่หลักดังกล่าวนี้ยังไม่สมบูรณ์ โดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองโดยการยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับให้อำนาจฝ่ายปกครองในการออกนิติกรรมทางปกครอง เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 กำหนดว่า ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้างหรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าว (มาตรา 40 (1) มีปัญหาว่า หากคำสั่งที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายนั้น ผลปรากฏต่อมาในภายหลังว่าได้มีการออกคำสั่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ออกคำสั่งดังกล่าวสามารถที่จะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้เองหรือไม่ หรือต้องเสนอให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปเป็นผู้เพิกถอน นอกจากนั้น เอกชนผู้ได้รับคำสั่งที่มิชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวมีสิทธิที่จะ

ร้องขอให้ฝ่ายปกครองเพิกถอนคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมายนั้นหรือไม่ หรือสามารถฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่ เหตุที่เป็นปัญหาก็เพราะบางครั้งกฎหมายบางฉบับมิได้กำหนดเรื่องการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองไว้ชัดเจน

นอกจากนี้ ในกรณีที่ข้าราชการถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยให้ออกจากราชการ แต่ข้าราชการผู้นั้นเห็นว่าคำสั่งที่ลงโทษตนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และได้อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้ว แต่ไม่มีการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว เช่นนี้ข้าราชการจะฟ้องศาลขอให้ศาลยกเลิกเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่

นอกจากนั้น จะมีปัญหายุ่งยากมากยิ่งขึ้น หากนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายปกครองนั้น ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครอง ตัวอย่างเช่น การได้รับสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 หรือที่รู้จักในชื่อว่า ผู้ได้รับ ส.ป.ก. 4-01 ทั้งนี้เพราะบุคคลที่จะมีสิทธิได้รับ ส.ป.ก. 4-01 จะต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมาก คือ คุณสมบัติที่ว่าต้องเป็น "เกษตรกร" เพราะปรากฏว่า ในปี พ.ศ.2537 ฝ่ายค้านได้กล่าวหารัฐบาลว่าได้มีการออกเอกสาร ส.ป.ก.4-01 ให้แก่ผู้ที่มีใช่เกษตรกร จนเป็นเหตุให้มีการยุบสภา และในปัจจุบันได้มีการดำเนินการเพื่อเพิกถอน ส.ป.ก. 4-01 ที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีนี้จะมีปัญหาที่สำคัญยิ่งก็คือ ฝ่ายปกครองสามารถที่จะเพิกถอนได้ทุกกรณีหรือไม่ เพราะการเพิกถอน ส.ป.ก. 4-01 ย่อมกระทบต่อสิทธิที่ประชาชนได้รับมาแล้ว

อนึ่ง กรณีที่มีการออกใบอนุญาตที่ให้สิทธิบางประการแก่เอกชน แต่ต่อมารัฐมีความจำเป็นที่จะต้องเพิกถอนใบอนุญาตนั้น เช่นนี้ฝ่ายปกครองจะสามารถยกเลิกเพิกถอนใบอนุญาตนั้นได้หรือไม่ เช่น มีการออกใบอนุญาตขุดแร่ให้เอกชน แต่ต่อมารัฐจำเป็นต้องใช้พื้นที่นั้นเพื่อประโยชน์ในด้านความมั่นคงของประเทศ ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวได้หรือไม่ และถ้ามีการยกเลิกเพิกถอนแล้ว เอกชนผู้ที่ได้รับอนุญาตจะได้รับค่าทดแทนความเสียหายหรือไม่

ดังนั้น จึงอาจสรุปสภาพปัญหาในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองในประเทศไทย ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ ดังนี้

- (1) เมื่อฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองได้ตลอดไปหรือไม่
- (2) เอกชนผู้ได้รับนิติกรรมทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายสามารถร้องขอให้ฝ่ายปกครองเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองได้เพียงใด
- (3) เอกชนผู้ได้รับนิติกรรมทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย สามารถฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองได้เพียงใด
- (4) ศาลมีอำนาจในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองได้เพียงใด

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- (1) เพื่อศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง
- (2) เพื่อศึกษาถึงสิทธิของเอกชนผู้ได้รับนิติกรรมทางปกครองที่จะร้องขอให้ฝ่ายปกครองยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง
- (3) เพื่อศึกษาถึงสิทธิของเอกชนผู้ได้รับนิติกรรมทางปกครองที่จะฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง
- (4) เพื่อศึกษาถึงขอบเขตอำนาจของศาลในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง
- (5) เพื่อศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองในต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวในการพัฒนาการยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองในประเทศไทย

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ จะศึกษาถึงเฉพาะการยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะราย ไม่รวมถึงนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป โดยจะศึกษาทั้งการยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยฝ่ายปกครองและโดยศาล

1.4 สมมติฐาน

การยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองอาจกระทบสิทธิของประชาชน กฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการยกเลิกเพิกถอนโดยเฉพาะในเรื่องหลักเกณฑ์และผลก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังไม่สมบูรณ์ และแม้จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และผลของการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองแล้ว แต่ด้วยเหตุที่เป็นการนำเอาหลักกฎหมายต่างประเทศมาบัญญัติไว้ในกฎหมายไทย จึงอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากในการนำกฎหมายไปปรับใช้ ฉะนั้นการศึกษาถึงการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยฝ่ายปกครองก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ย่อมจะมีส่วนช่วยในการตีความการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

อนึ่ง การยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยศาลยุติธรรมในประเทศไทย ด้วยเหตุที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง ศาลยุติธรรมจึงพิจารณาคดี

โดยถือว่าคดีฟ้องขอให้ยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเป็นคดีแพ่งอย่างหนึ่ง ที่อยู่ภายใต้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งทำให้ศาลไม่อาจทำหน้าที่ในการควบคุมความชอบ ด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองได้อย่างสมบูรณ์ การศึกษาหลักกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการพิจารณาคดีฟ้องยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองอาจสามารถนำมาพัฒนากฎหมาย ไทยในเรื่องนี้ได้

1.5 วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ เป็นการค้นคว้าและวิจัยทางเอกสาร (documentary research) เป็นหลัก โดยศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการยกเลิกเพิกถอนของต่างประเทศ เพื่อนำมาเทียบเคียง กับแนวความคิดในการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองในประเทศไทย โดยได้เลือกศึกษา แนวความคิดในการยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน เพราะเป็นประเทศที่กฎหมายปกครองได้รับการพัฒนามาเป็นเวลานาน แต่อย่างไรก็ตาม การ ศึกษาที่เพียงศึกษาแนวความคิดในการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น มิได้ศึกษาถึง แนวปฏิบัติโดยละเอียด

ในส่วนการศึกษาแนวความคิดในการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองในประเทศไทย จะศึกษาจากพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรม ทางปกครอง และศึกษาจากความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมายและคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง นอกจากนี้ นั้น ยังศึกษาแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวกับการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองด้วย

1.6 ข้อจำกัดในการศึกษา

ในขณะที่เสนอเค้าโครงวิทยานิพนธ์เรื่องการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ประเทศไทยยังมิได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยเฉพาะ แต่ก็ได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแล้วเสร็จตั้งแต่ พ.ศ. 2534 อย่างไรก็ตาม ในขณะที่เขียนวิทยานิพนธ์นี้ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539¹ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์ในการ ยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยฝ่ายปกครองไว้ ฉะนั้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ในส่วน

¹พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 2 บัญญัติว่า "พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป" ซึ่งวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ คือ 14 พฤษภาคม 2540

ของการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยฝ่ายปกครองจึงได้แยกพิจารณาถึงการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยฝ่ายปกครองก่อนใช้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และหลังใช้บังคับ โดยเห็นว่าการศึกษาถึงการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยฝ่ายปกครองก่อนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับ จะเป็นประโยชน์ในการตีความการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทำให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง หลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณายกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง สิทธิของเอกชนผู้ได้รับนิติกรรมทางปกครองที่จะร้องขอให้ฝ่ายปกครองยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองก่อนบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 อันจะช่วยในการตีความกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ยังจะทำให้ทราบถึงสิทธิของประชาชนที่จะฟ้องขอให้ศาลยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ตลอดจนขอบเขตอำนาจของศาลในการยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง และท้ายที่สุดการศึกษาแนวความคิดและวิเคราะห์การยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองของต่างประเทศ ย่อมนำมาซึ่งแนวทางในการพัฒนาหลักเกณฑ์การยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองในประเทศไทย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย