

หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองของไทย



นายบุญนิตย์ วรรณพานิชย์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2533

ISBN 974-577-960-1

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I 10310721

016588

PRINCIPLE OF LEGALITY OF ADMINISTRATIVE ACT  
IN THAILAND



Mr. Boonanan Wannapanit

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1990

ISBN 974-577-960-1

หัวข้อวิทยานิพนธ์

หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองของไทย

โดย

นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์

ภาควิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสัมบูรณ์

รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้  
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

.....  
.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรราชย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....  
.....ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล)

.....  
.....กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสัมบูรณ์)

.....  
.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ)

.....  
.....กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ)

.....  
.....กรรมการ  
(ดร.มนตรี รูปสุวรรณ)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



พิมพ์ด้วยระบบเทคโนโลยีวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ : หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองของไทย

(PRINCIPLE OF LEGALITY OF ADMINISTRATIVE ACT IN THAILAND)

อ.ที่ปรึกษา : ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์, รศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 362 หน้า.

ISBN 974-577-960-1

ปัญหาในการควบคุมฝ่ายปกครอง เป็นปัญหาที่ยอมรับกันทั่วไปว่ามีความสำคัญ ซึ่งแต่ละประเทศต่างก็ประสบกับปัญหานี้ และต่างก็แสวงหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหา

สำหรับประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับว่ามีกฎหมายปกครองที่พัฒนาอย่างเป็นระบบ นั้น ได้สร้างและพัฒนาหลักกฎหมายปกครองขึ้นในหลายเรื่องด้วยกัน และหลักกฎหมายที่ถือว่าเป็นหลักที่สำคัญที่สุดในบรรดาหลักต่าง ๆ และเป็นพื้นฐานของการสร้างหลักต่าง ๆ นั้น ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง(Principe de légalité des acte administratif) หลักดังกล่าวนี้ทำให้เห็นได้ว่าการกระทำของฝ่ายปกครองที่ถูกควบคุมตามหลักนี้ซึ่งได้แก่"นิติกรรมทางปกครอง"นั้นคืออะไร นิติกรรมทางปกครองมีระบบกฎหมายที่เป็นเอกเทศต่างจากระบบกฎหมายของนิติกรรมทางแพ่งอย่างไร และเมื่อนิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วอาจถูกเพิกถอนได้ด้วย"เหตุเพิกถอน"อย่างไร ในประการสำคัญ หลักนี้ทำให้เห็นได้ว่ามีวิธีการคิดที่เป็นระบบ มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด เป็นเหตุเป็นผล และง่ายต่อการทำความเข้าใจ

จากการศึกษาแนวความคิดของนักกฎหมายไทย โดยใช้หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเป็นแนวทางเปรียบเทียบแล้ว พบว่า แนวความคิดของนักกฎหมายไทยยังไม่ได้เจ็บไปตามแนวทางของหลักดังกล่าว และเมื่อนำเอาหลักดังกล่าวมาทดลองปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นของไทยก็พบว่าสามารถให้ข้อยุติและเหตุผลที่เหมาะสมกว่าเดิม เมื่อกำหนดถึงการที่มีรากฐานของหลักนี้ในบทบัญญัติของกฎหมายไทยซึ่งได้แก่กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ประโยชน์ของการรับหลักดังกล่าว ความพร้อมทางด้านแนวความคิดของนักกฎหมายไทยที่คุ้นเคยกับหลักนิติกรรมทางแพ่งซึ่งมีรากฐานคล้ายคลึงกับหลักนิติกรรมทางปกครอง ตลอดจนการยอมรับหลักนี้ทางด้านวิชาการแล้ว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอแนะให้มีการพัฒนา "หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองของไทย"ขึ้น

ภาควิชา .....นิติศาสตร์.....  
สาขาวิชา .....นิติศาสตร์.....  
ปีการศึกษา .....2532.....

ลายมือชื่อนิติต .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว



BOONANAN WANNAPANIT : PRINCIPLE OF LEGALITY OF ADMINISTRATIVE ACT  
IN THAILAND. THESIS ADVISOR : PROF. AMORN CHANDHARASOMBOON, ASSOC.  
PROF. BOWONSAK UWANNO, 362 p. ISBN 974-577-960-1

Administrative control is the problem generally regarded as being of significant importance and having been encountered by various countries. The solution thereto has also been being sought.

In France, the country of which the systematic development of administrative law principle is well recognised, many principles of administrative law are created and developed and the most important one among general basic principles is the "Principe de légalité des actes administratifs" (principle of legality of administrative act). This principle illustrates what the act of the administrative body to be controlled thereunder, which is the "acte administratif" (administrative act) is, what the distinction between the legal system of the administrative act and that of the juristic act under civil law is, and how an illegal administrative act can be revoked and on what grounds. In particular, this principle shall reflect a systematic, certain, rational and simplified approach of thought.

Having studied the philosophies of the current Thai lawyers by comparing with the said principle, the author found that most of the current Thai lawyers' philosophies are not in conformity with the suggested principle, and when applied to the facts occurring in Thailand, it can offer more proper and reasonable conclusion. After having considered the availability of this principle in the provisions of Thai law; viz, the law on the juridical council, the advantage of this principle, the promptitude regarding the philosophy of Thai lawyers who are familiar with principles of juristic act under civil law, which are basically similar to those principles of administrative act, as well as the acknowledgement of this principle in the academic circle, the author is of the opinion that this thesis, therefore, suggests that the principle of legality of administrative act in Thailand be developed in this instance.

ภาควิชา ..... นิติศาสตร์  
สาขาวิชา ..... นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา ..... 2532

ลายมือชื่อนิติ .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....



## กิตติกรรมประกาศ

ด้วยความที่ผู้เขียนมีความรู้ก็แต่เพียงน้อย อีกทั้งยังมีภาระหน้าที่และ  
ข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ อยู่มาก ดังนั้น สำหรับผู้เขียนแล้ว การทำวิทยานิพนธ์  
ฉบับนี้จึงเป็นเรื่องที่คงถือได้ว่า "หนัก"

แต่ด้วยความกรุณาของท่านศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ ที่ได้  
กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ให้แนวความคิด ให้ความเอาใจใส่สอบถามความ  
คืบหน้าอย่างเอื้ออาทรอยู่เสมอมา

ด้วยความกรุณาของท่านรองศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ  
อาจารย์ที่ปรึกษาอีกท่านหนึ่ง ที่ได้กรุณาตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์ ให้ข้อเสนอแนะทั้งใน  
เนื้อหาสาระและวิธีการเขียน ตลอดจนจนประดับประดองการสอบวิทยานิพนธ์

ด้วยความกรุณาของท่านรองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล คณะบดี  
คณะนิติศาสตร์จุฬาฯ ที่ได้กรุณาจัดให้มีการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้และเป็นประธาน  
กรรมการ ตลอดจนให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อผู้เขียนอย่างมาก รวมทั้ง  
ความกรุณาของท่านรองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล ผู้ช่วยศาสตราจารย์  
ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ดร. มนต์รี รูปสุวรรณ ที่กรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์  
หรือสอบเค้าโครงวิทยานิพนธ์ และให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อผู้เขียนอย่างมากเช่นกัน

ขอปรัดด้วยความเอื้ออาทรของ ดร. ชำญชัย แสงศักดิ์ คุณกาญจนารัตน์  
ลิวีโรจน์ ดร. รังสิกร อุปพงศ์ ดร. ฤทัย หงษ์ศิริ คุณวิบูลย์ กัมมาระบุตร ดร. นันทวัฒน์  
บรมานันท์ คุณวรรณชัย บุญบำรุง คุณสิริพันธ์ พลรบ และพี่-เพื่อน-น้องอีกหลายคน  
ที่ช่วยเหลืออย่างมากมา

และท้ายที่สุด ด้วยน้ำใสใจจริงของคุณอนุชา เอื้อภคณินท์ คุณชาคริต สิทธิเวช  
คุณลัดดาพร จรัสแสนประเสริฐ คุณยุพดี เขมาภีรัต คุณอำไพ วัชรปรีชาสกุล  
ที่ยอมเห็นดเห็น้อยร่วมกัน

ความ "หนัก" ทั้งหลาย จึงผ่านพ้นไป

ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณ ไว้ ณ ที่นี้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากจะยังมีข้อที่ไม่สมบูรณ์อยู่บ้าง ผู้เขียนขอน้อมรับไว้  
ด้วยความสำรวมตน และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณงามความดีในทางวิชาการ  
อยู่บ้างแล้ว คุณงามความดีนั้นผู้เขียนขอน้อมมอบให้กับ "คุณพ่อและคุณแม่" ผู้เป็นที่รักยิ่ง



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทนำ .....	1

ความทั่วไป : หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง  
(principe de légalité des actes  
administratifs)

(1) รากฐานของแนวความคิด .....	9
(2) ความหมายของหลักความชอบด้วยกฎหมายฯ .....	11
(3) ความหมายและคุณค่าของคำว่า "กฎหมาย" .....	12
(4) เนื้อหาของหลักความชอบด้วยกฎหมายฯ .....	16
(5) ขอบเขตของหลักความชอบด้วยกฎหมายฯ .....	17
(6) ข้อยกเว้นของหลักความชอบด้วยกฎหมายฯ .....	21

ภาคหนึ่ง

แนวทางของประเทศฝรั่งเศส

ส่วนที่ 1 พัฒนาการทางหลักกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส ...	29
ส่วนที่ 2 ความหมายของ "นิติกรรมทางปกครอง" ตามแนวความคิดของฝรั่งเศส	
บทที่ 1 ข้อเสนอให้ใช้คำว่า "นิติกรรม" (ทางปกครอง) ในการแปลคำว่า "acte administratif" .....	38

บทที่ 2	การกระทำของฝ่ายปกครอง .....	49
1.	สภาพการณ์ทั่วไปเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครอง ....	49
1.1	การกระทำในทางกฎหมาย(Acte juridique) ...	50
1.2	การกระทำในทางปฏิบัติการ(Acte matériel) ...	51
2.	นิติกรรมของฝ่ายปกครอง(Acte juridique de l'Administration) .....	52
บทที่ 3	ความหมายของ"นิติกรรมทางปกครอง" .....	57
1.	ความหมายทั่วไป .....	57
2.	ความหมายเฉพาะตามแนวทางของฝรั่งเศส .....	62
2.1	เพราะเหตุใด ตามแนวทางของฝรั่งเศสจึงถือว่านิติกรรมทางปกครองหมายถึงนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว .	62
2.2	ลักษณะและองค์ประกอบของนิติกรรมทางปกครอง ...	64
2.2.1	นิติกรรมทางปกครองจะต้องเป็นนิติกรรม (acte juridique) .....	65
	(1) การกระทำที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย .	66
	(2) การกระทำที่ไม่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย	66
2.2.2	นิติกรรมทางปกครองจะต้องเป็นนิติกรรมซึ่งกระทำโดย"ฝ่ายปกครอง" (L'Administration) .....	76
3.	การพิจารณาความหมายของนิติกรรมทางปกครองโดยเปรียบเทียบข้อแตกต่างกับ"นิติกรรมทางนิติบัญญัติ" (acte législatif)และ"นิติกรรมทางวินิจฉัยชี้ขาด" (acte juridictionnel) .....	78
3.1	การพิจารณาความหมายของนิติกรรมทางปกครอง โดยเปรียบเทียบกับ"นิติกรรมทางนิติบัญญัติ" .....	79



3.1.1	การใช้องค์กรผู้ก่อให้เกิดนิติกรรมเป็นเกณฑ์ ในการพิจารณา .....	80
3.1.2	การใช้เนื้อหาสาระของนิติกรรมเป็นเกณฑ์ ในการพิจารณา .....	81
3.2	การพิจารณาความหมายของนิติกรรมทางปกครอง โดยเปรียบเทียบกับ"นิติกรรมทางวินัยชั้นชาติ" (acte juridictionnel) .....	82
3.2.1	การใช้รูปแบบหรือองค์กรเป็นเกณฑ์ ในการพิจารณา .....	83
3.2.2	การใช้เนื้อหาสาระของนิติกรรม เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา .....	88
3.2.3	การใช้เกณฑ์ในการพิจารณา หลาย ๆ อย่างประกอบกัน .....	89
4.	การพิจารณาความหมายของนิติกรรมทางปกครอง โดยเปรียบเทียบกับนิติกรรมทางแพ่ง .....	90
บทที่ 4	ระบบกฎหมาย(régime juridique)ของนิติกรรมทางปกครอง	100
1.	การเตรียมการจัดทำนิติกรรมทางปกครอง .....	100
1.1	ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (la Théorie de la Compétence) .....	100
1.1.1	ลักษณะทั่วไปของกฎเกณฑ์ของอำนาจ .....	101
1.1.2	องค์ประกอบในการกำหนดอำนาจ ของเจ้าหน้าที่ .....	102
1.2	การมีผลบังคับใช้ของนิติกรรมทางปกครอง .....	106

1.2.1	ข้อแตกต่างระหว่างการมีผลบังคับ ของนิติกรรมทางปกครองกับการที่ ผู้อยู่ใต้ปกครองจะใช้สิทธิโต้แย้ง นิติกรรมทางปกครอง .....	106
1.2.2	รูปแบบของการประกาศให้ทราบ นิติกรรมทางปกครอง .....	106
1.2.3	หลักเกณฑ์การใช้วิธีการในการประกาศ .....	107
1.2.4	ผลทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง ที่ไม่ได้มีการประกาศให้ทราบ .....	108
1.2.5	นิติกรรมทางปกครองไม่มีผลย้อนหลัง .....	110
2.	ผลของนิติกรรมทางปกครอง (Effets de l'acte administratif) .....	111
2.1	คำสั่งให้ปฏิบัติตาม (décisions exécutoires) .	111
2.2	มาตรการภายใน (mesures d'ordre intérieur)	111
3.	การบังคับใช้นิติกรรมทางปกครอง (Exécution de l'acte administratif) .....	119
3.1	การลงโทษในกรณีการไม่ปฏิบัติตาม .....	120
3.1.1	การลงโทษทางอาญา .....	120
3.1.2	การลงโทษทางปกครอง .....	121
3.2	การบังคับให้ปฏิบัติตามโดยวิธีทางทางปกครอง .....	123
3.2.1	เอกลักษณ์ของฝ่ายปกครอง .....	123
3.2.2	เงื่อนไขของการใช้วิธีการบังคับให้ปฏิบัติตาม	126
3.2.3	การลงโทษฝ่ายปกครองกรณีการใช้วิธีการ บังคับให้ปฏิบัติตามโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ..	127
3.3	การบังคับให้ปฏิบัติตามโดยวิธีทางทางศาลยุติธรรม ..	127
4.	การสิ้นสุดของนิติกรรมทางปกครอง (La disparition de l'acte administratif) .....	129

4.1	การสิ้นสุดของนิติกรรมทางปกครองที่อยู่ นอกเหนือเจตนาารมณ์ของผู้ออกคำสั่ง .....	129
4.2	การสิ้นสุดของนิติกรรมทางปกครองโดย เจตนาของผู้ออกคำสั่ง : ทฤษฎีการเพิกถอนนิติกรรม ทางปกครอง .....	130
4.2.1	ความหมายของการเพิกถอนนิติกรรม ทางปกครอง .....	131
4.2.2	หลักทั่วไปของทฤษฎีการเพิกถอนนิติกรรม ...	131
4.2.3	ลักษณะของการเพิกถอน .....	132
ส่วนที่ 3	เหตุเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Les Cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir) .....	140
บทที่ 1	การจัดประเภทเหตุเพิกถอน .....	141
1.	ความทั่วไป .....	141
2.	การจัดประเภทเหตุเพิกถอน .....	142
3.	ประโยชน์ของการจัดประเภทเหตุเพิกถอน .....	144
4.	เวลาที่ใช้พิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย .....	145
บทที่ 2	เหตุเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย .....	146
1.	ความไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุภายนอก .....	146
1.1	การกระทำโดยไม่มีอำนาจ .....	146
1.2	การกระทำที่ผิดขั้นตอน .....	153
1.3	การกระทำที่ผิดรูปแบบ .....	156
2.	ความไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุภายใน .....	157
2.1	เพราะเหตุในเนื้อหาสาระของนิติกรรม .....	157

2.2	เพราะเหตุของมูลเหตุจูงใจในการทำนิติกรรม .....	157
2.2.1	กรณีสำคัญผิดในข้อกฎหมาย .....	158
2.2.2	ความผิดพลาดในการปรับข้อเท็จจริง ให้เข้ากับกฎหมาย .....	159
2.2.3	การสำคัญผิดในข้อเท็จจริง .....	161
2.3	เพราะวัตถุประสงค์ของนิติกรรม .....	163

ภาคสอง

การศึกษาแนวทางในเรื่องหลักนิติกรรมทางปกครองของไทย

ส่วนที่ 1	การพัฒนาหลักกฎหมายปกครองของประเทศไทย .....	169
บทที่ 1	ระบบกฎหมายของไทย .....	170
	1. ความเป็นมาของระบบกฎหมายของไทย .....	170
	2. แนวความคิดในการแบ่งแยกระบบกฎหมายมหาชน ให้เป็นเอกเทศต่างหากจากระบบกฎหมายเอกชน .....	175
บทที่ 2	ระบบองค์กรที่ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย .....	178
	1. การควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย .....	178
	2. แนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรที่ขาดข้อพิพาท ทางปกครองที่เป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม .....	180
	3. รูปแบบต่าง ๆ ของระบบองค์กรที่ขาดข้อพิพาท ทางปกครองตามที่มีอยู่ในปัจจุบัน .....	184
	3.1 ระบบศาลยุติธรรม .....	184
	3.1.1 โครงสร้างของศาลยุติธรรม .....	184
	3.1.2 โครงสร้างของหน่วยธุรการ-กระทรวงยุติธรรม	187
	3.2 ระบบคณะกรรมการกฤษฎีกา .....	188

## ส่วนที่ 2 ความหมายของ"นิติกรรมทางปกครอง"ตามแนวความคิดของไทย

บทที่ 1	การอธิบายหลักกฎหมายปกครองของไทย	
	โดยใช้แนวทางของต่างประเทศ .....	193
	1. ตามแนวทางหลักกฎหมายปกครอง	
	ของกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแองโกลแซกซอน .....	194
	2. ตามแนวทางหลักกฎหมายปกครอง	
	ของประเทศระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป .....	197
	3. ข้อสังเกตบางประการ .....	198
บทที่ 2	แนวความคิดตามที่ปรากฏจากร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง	
	และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ....	200
	1. ความเป็นมาในการเสนอร่างกฎหมาย .....	200
	2. ลักษณะของการกระทำที่ถูกลงความผิด .....	203
	3. ข้อวิเคราะห์แนวความคิด .....	208
บทที่ 3	แนวความคิดที่ปรากฏจากคำวินิจฉัยหรือความเห็น	
	ของคณะกรรมการกฤษฎีกา .....	211
	1. แนวความคิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการ	
	กฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 .....	211
	2. แนวความคิดตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา	
	พ.ศ. 2522 .....	212
	2.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้น .....	212
	2.1.1 ความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติ	
	คณะกรรมการกฤษฎีกา .....	212
	2.1.2 ความสำคัญของระบบวิธีพิจารณาร้องทุกข์ ...	214

2.2 ข้อพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ของกรรมการ

วินิจฉัยร้องทุกข์ .....	216
2.2.1 อำนาจหน้าที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ .....	216
2.2.1.1 หลักทั่วไป .....	216
ก. ปัญหาเกี่ยวกับการกระทำ ที่อาจร้องทุกข์ได้ .....	220
ข. ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ที่ทำการกระทำ อาจนำมาร้องทุกข์ได้ .....	222
2.2.1.2 ข้อยกเว้นที่ห้ามมิให้รับเรื่องร้องทุกข์ ไว้พิจารณา .....	230
ก) มาตรา 20(1) .....	230
ข) มาตรา 20(2) .....	233
ค) มาตรา 20(3) .....	236
ง) มาตรา 20(4) .....	237
จ) มาตรา 20(5), (6) และ (7) .....	242
2.2.1.3 เรื่องร้องทุกข์บางประเภท ที่รับไว้พิจารณาไปพลางก่อน ....	242
ก) เรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับ การตรวจสอบกระบวนการ ทางอาญา .....	242
ข) เรื่องร้องทุกข์ที่ปัญหาโต้แย้ง เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ...	245
ค) เรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับ การตรวจสอบข้อเท็จจริง ...	247

	ง) เรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับ ภาษีอากร .....	248
	จ) เรื่องราร้องทุกข์เดิมที่รับโอน มาตามบทเฉพาะกาล .....	250
	2.2.2 อำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัย .....	252
	3. ข้อวิเคราะห์แนวความคิด .....	258
บทที่ 4	แนวความคิดตามที่ปรากฏจากคำพิพากษาของศาลยุติธรรม .....	261
	1. หลักทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจของศาลยุติธรรม ในการควบคุมฝ่ายปกครอง .....	261
	2. แนวความคิดของฝ่ายตุลาการ (ศาลยุติธรรมของไทย) .....	263
	2.1 หลักที่ศาลนำมาใช้ .....	263
	2.2 ลักษณะของการกระทำที่ศาลควบคุมและที่ศาลไม่ควบคุม	265
	2.2.1 รูปแบบหรือลักษณะการกระทำที่ศาลรับฟ้อง ..	265
	2.2.2 รูปแบบหรือลักษณะการกระทำที่ศาลไม่รับฟ้อง	276
	2.3 ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ที่กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้เสนอ .....	281
	3. ข้อวิเคราะห์แนวความคิด .....	283
ส่วนที่ 3	เหตุเพิกถอนการกระทำทางปกครอง .....	285
บทที่ 1	แนวความคิดตามที่ปรากฏจากร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ....	286
	1. "เหตุเพิกถอน"ตามร่างกฎหมาย .....	286
	2. ข้อวิเคราะห์แนวความคิด .....	289

บทที่ 2	แนวความคิดที่ปรากฏจากคำวินิจฉัยหรือความเห็น ของคณะกรรมการกฤษฎีกา .....	291
1.	เหตุเพิกถอนตามที่กำหนดใน พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 .....	291
2.	แนวความคิดที่ปรากฏจากคำวินิจฉัยหรือความเห็น ของคณะกรรมการกฤษฎีกา .....	295
2.1	กรณีกระทำการนอกเหนืออำนาจหรือขัดหรือไม่ถูกต้อง ตามกฎหมาย .....	295
2.2	กรณีกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ .....	297
2.3	กรณีกระทำการโดยไม่สุจริต หรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร .....	297
3.	ข้อวิเคราะห์แนวความคิด .....	303
บทที่ 3	แนวความคิดตามที่ปรากฏจากคำพิพากษาของศาลยุติธรรม .....	305
1.	เหตุเพิกถอนตามที่กำหนดในกฎหมาย .....	305
1.1	หลักทั่วไป .....	305
1.2	ร่างกฎหมาย .....	305
2.	เหตุเพิกถอนตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกา .....	307
2.1	หลักความชอบด้วยกฎหมาย .....	307
2.2	เหตุเพิกถอนต่าง ๆ ตามแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา	310
2.2.1	กรณีไม่มีอำนาจ .....	310
2.2.2	กรณีเกินขอบเขตแห่งหน้าที่ .....	313
2.2.3	กรณีไม่ได้ปฏิบัติตามแบบหรือวิธีการ ที่กฎหมายกำหนด .....	313
2.2.4	กรณีขัดแย้งต่อกฎหมาย .....	315



2.2.5	กรณีนอกเหนือเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์	
	ของกฎหมาย .....	317
2.2.6	กรณีไม่สุจริตหรือมีเหตุผลอื่นไม่สมควร .....	319
3.	ข้อวิเคราะห์แนวความคิด .....	325
ส่วนที่ 4	ผลของการนำหลักนิติกรรมทางปกครองมาปรับใช้ .....	326
	บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	336
	บรรณานุกรม .....	341
	ประวัติผู้เขียน .....	362