

บทที่ 5

การยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยศาลปกครองในต่างประเทศ

การยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ทำให้นิติกรรมทางปกครองสิ้นผลนั้น อาจกระทำโดยฝ่ายปกครองหรือศาลปกครองก็ได้ ในบทที่ 3 ได้ศึกษาถึงการยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยฝ่ายปกครองแล้ว ซึ่งการที่ฝ่ายปกครองจะยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น ประเทศฝรั่งเศสและเยอรมันได้สร้างหลักเกณฑ์ในการยกเลิกและเพิกถอนไว้ โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวมุ่งที่จะจำกัดการยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองประเภทที่ก่อให้เกิดสิทธิหรือเป็นคุณแก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครอง ส่วนนิติกรรมทางปกครองประเภทที่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิหรือเป็นภาระแก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครองนั้น มีหลักเกณฑ์ในการยกเลิกและเพิกถอนไม่ยุ่งยากซับซ้อน ทั้งนี้ เพราะการยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เป็นการก่อให้เกิดสิทธิหรือเป็นคุณแก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครอง ผลของการยกเลิกหรือเพิกถอนทำให้สิทธิที่ได้รับไปแล้วสิ้นสุด ในขณะที่การยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิหรือเป็นภาระแก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครองนั้น ผลของการยกเลิกและเพิกถอนทำให้ภาระที่ผู้รับนิติกรรมทางปกครองได้รับปลดเปลื้องไป

คดีปกครองส่วนใหญ่ที่ร้องขอให้ศาลยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองจะเป็นกรณีที่ร้องขอให้ยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิหรือเป็นภาระแก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครอง ทั้งนี้ เพราะหากศาลยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว ก็จะมีผลเป็นการปลดเปลื้องภาระที่ผู้รับนิติกรรมทางปกครองได้รับ แต่อย่างไรก็ตาม นิติกรรมทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิหรือเป็นคุณแก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครอง อาจถูกฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนได้โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนิติกรรมทางปกครองนั้น อนึ่ง กรณีที่ฝ่ายปกครองยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมที่ก่อให้เกิดสิทธิหรือเป็นคุณแก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครอง อันกระทบต่อสิทธิของผู้รับนิติกรรมทางปกครอง เมื่อการยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองก็เป็นนิติกรรมทางปกครอง ผู้รับนิติกรรมทางปกครองที่ถูกยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองก็อาจนำคดีขึ้นสู่ศาลขอให้ศาลยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวได้

ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงการยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยศาลปกครองในต่างประเทศ คือ ศึกษาถึงการยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยศาลปกครองฝรั่งเศสและศาลปกครองเยอรมัน โดยจะพิจารณาระบวนการพิจารณาคดียกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนับตั้งแต่เหตุที่จะขอให้ยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ผู้มีอำนาจฟ้องขอให้ยกเลิกและเพิกถอน สิ่งที่ถูกฟ้องให้ยกเลิกและเพิกถอน ข้อจำกัดในการฟ้องและอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษา

5.1 การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยศาลปกครองฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศส เมื่อบุคคลใดได้รับการกระทบกระเทือนสิทธิและหน้าที่จากนิติกรรมทางปกครองหรือปฏิบัติการทางปกครอง บุคคลนั้นอาจแสวงหาทางเยียวยาได้หลายทาง ทางเยียวยาทางหนึ่ง คือ การนำคดีสู่ศาลปกครอง

คดีปกครองที่ศาลปกครองจะรับพิจารณาพิพากษานั้น อาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท¹ คือ

1) คดีขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (contentieux d'annulation) คดีประเภทนี้เป็นคดีที่โจทก์ขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลมีอำนาจเพียงเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือออกนิติกรรมทางปกครองแทนฝ่ายปกครอง

2) คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (contentieux pleine juridiction) คดีประเภทนี้เป็นคดีที่โจทก์ขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเรียกค่าเสียหายจากฝ่ายปกครองด้วย และในคดีประเภทนี้นอกจากศาลจะมีอำนาจเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองแล้ว ยังมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองใช้ค่าเสียหายอีกด้วย

3) คดีที่ศาลยุติธรรมขอให้ศาลปกครองตีความปัญหากฎหมายมหาชน หรือขอให้ศาลปกครองพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองซึ่งเป็นฐานประเด็นแห่งคดีในอำนาจศาลยุติธรรม

4) คดีอาญาที่ขึ้นศาลปกครอง (contentieux de répression)

คดีปกครองทั้ง 4 ประเภท คดีที่สำคัญ คือ คดี 2 ประเภทแรก และที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองมากที่สุด คือ คดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีคดีที่ฝ่ายปกครองทำการเกินอำนาจ (recours pour excès de pouvoir หรือ r.e.p.) ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเป็นหลัก ในขณะที่คดีที่ศาลมีอำนาจเต็มแม้ศาลจะมีอำนาจเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองด้วย แต่คดีที่ขึ้นสู่ศาลส่วนใหญ่จะเป็นคดีความรับผิดชอบตามสัญญาของฝ่ายปกครอง และความรับผิดเพื่อละเมิดของฝ่ายปกครองเป็นหลัก ดังนั้น ในการ

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส," วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 7 ตอน 3 ธันวาคม 2531, หน้า 742. ; โภคิน พลกุล, การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตร "หลักกฎหมายปกครอง : วิธีสบัญญัติ" บรรยายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สิงหาคม 2530, หน้า 1. และฤทัย หงส์สิริ, "นิติกรรมทางปกครอง," ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2539), หน้า 292-294.

ศึกษาการยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยศาลปกครองฝรั่งเศสนี้ จะได้นับศึกษาถึงคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นหลัก และในตอนท้ายจะได้ให้ข้อสังเกตถึงคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มด้วย

อนึ่ง สำหรับการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยศาลปกครองนี้เรียกว่า "annulation" ซึ่งต่างจากการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองที่เรียกว่า "retrait" แต่ผลของการเพิกถอนเหมือนกัน คือ ทำให้นิติกรรมทางปกครองสิ้นผลย้อนหลัง

5.1.1 เหตุที่ขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง

การร้องขอต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนี้ นิติกรรมทางปกครองที่จะถูกเพิกถอนได้นี้ต้องเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของกฎหมาย ซึ่งก็คือ เป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ร้องขอต้องแสดงให้เห็นในคำร้องว่า นิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร สำหรับเหตุที่ทำให้นิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 หัวข้อ 3.1.1 เหตุในการยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง

อนึ่ง ข้อพึงพิจารณาประการแรกในการที่จะร้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองคือ ต้องมีนิติกรรมทางปกครองอยู่ หากไม่มีนิติกรรมทางปกครองที่ออกมาจากฝ่ายปกครองก็ย่อมไม่อาจขอให้ศาลเพิกถอนได้ ซึ่งเป็นไปตามหลัก "La regle de la decision préalable"² ในเรื่องนิติกรรมทางปกครองได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 หัวข้อ 2.1.1 แล้ว

5.1.2 ผู้มีสิทธิร้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง

ผู้มีสิทธิร้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนี้ ในฝรั่งเศสเรียกว่า "qualite pour agir" หรือคุณสมบัติที่จะดำเนินคดี โดยทั่วไปคุณสมบัติที่จะดำเนินคดีจะประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

5.1.2.1 ความสามารถของผู้ร้อง โดยทั่วไปศาลปกครองถือหลักเช่นเดียวกับการฟ้องคดีประเภทอื่น คือ ผู้ร้องต้องมีสภาพบุคคลและมีความสามารถตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม ในคดีขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนี้ ศาลปกครองได้ตีความเรื่องความสามารถกว้างขึ้น โดยยอมรับว่ากลุ่มบุคคลที่ไม่เป็นนิติบุคคลก็สามารถร้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรม

² Brown and Garner, French Administrative Law, Third Edition (London : Butterworths, 1983) p.101.

ทางปกครองได้ (C.E. Dame Polier, 21 มีนาคม 1919; C.E. Syndicat de defense des canaux de la du rance, 31 ตุลาคม 1969) เช่น สมาคมที่ยังไม่มีการประกาศแจ้งเป็นสมาคม นอกจากนั้น นิติบุคคลที่ไม่มีสภาพบุคคลแล้ว เนื่องจากถูกยุบเลิกโดยคำสั่งฝ่ายปกครอง ก็สามารถร้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่ยุบเลิกนิติบุคคลดังกล่าวนี้ได้ (C.E. Sté mutuelle française, 23 พฤศจิกายน 1918; C.E. Fédération des chevaliers de France, 16 เมษายน 1947)³

5.1.2.2 ส่วนได้เสียของผู้ร้อง ระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสได้ยอมรับความหมายของ *interet* อย่างกว้าง จึงทำให้ยากที่จะนิยามส่วนได้เสียได้ชัด แต่ก็พอสรุปได้ว่า ต้องเป็นส่วนได้เสียโดยตรงและเฉพาะเจาะจง เป็นส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นแล้วและมีอยู่ในขณะร้องขอให้เพิกถอน⁴

5.1.2.2.1 ส่วนได้เสียโดยตรงและเฉพาะเจาะจง คือ ต้องมีความสัมพันธ์กันระหว่างนิติกรรมทางปกครองที่ถูกร้องขอให้เพิกถอนกับผู้ร้องขอให้เพิกถอน กรณีนี้จะชัดเจนหากเป็นเรื่องที่ผู้รับนิติกรรมทางปกครองร้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น แต่หากเป็นกรณีบุคคลอื่นที่ได้รับผลกระทบจากนิติกรรมทางปกครองจะมีปัญหา ซึ่งศาลปกครองได้วางแนวทางไว้ในกรณีส่วนได้เสียของผู้อยู่อาศัย เจ้าของกรรมสิทธิ์ เช่น ประชาชนผู้อยู่อาศัยติดทางสาธารณะเท่านั้นที่มีสิทธิร้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับการใช้ทางสาธารณะ (C.E. Stords, 3 กุมภาพันธ์ 1905) หรือเจ้าของที่ดินข้างเคียงสามารถร้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารและทำให้ตนได้รับความเสียหายได้

อนึ่ง กรณีที่มีการรวมตัวของบุคคลเป็นสมาคม สหภาพ ฯลฯ หรือเป็นนิติบุคคลนั้น กลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้ก็อาจมีส่วนได้เสียได้แต่ต้องเป็นส่วนได้เสียร่วมกัน ไม่ใช่ส่วนได้เสียของคนใดคนหนึ่ง เช่น ชมรมผู้ประกอบการวิชาชีพไม่สามารถยื่นขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนตัวของสมาชิกชมรมคนใดคนหนึ่งโดยไม่ได้รับอนุญาตจากสมาชิกผู้นั้น (C.E. 8 ตุลาคม 1985)

นอกจากนั้น ศาลปกครองฝรั่งเศสยังได้ยอมรับส่วนได้เสียทางจิตใจด้วย ส่วนได้เสียทางจิตใจ คือ ส่วนได้เสียที่เกี่ยวกับความเชื่อหรือความคิดของกลุ่มคน เช่น กลุ่มศาสนา สมาคมพรรคการเมือง เช่น สหพันธ์แห่งชาติต่อต้านโรคพิษสุราเรื้อรังมีสิทธิร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งรัฐมนตรีที่ส่งเสริมการผลิตเหล้าไวต์มเอง (C.E. Liguennationale contre l' alcoolisme, 27 เมษายน 1934) ผู้ที่นับถือศาสนาและปฏิบัติศาสนกิจมีสิทธิที่จะร้องคัดค้านการสั่งปิดวัด หรือ

³ โคติน พลกุล, การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง, หน้า 52. และนั่นทวัฒน์ บรมานันท์, "ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศส," วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมาธิราช ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม 2534), หน้า 126-127.

⁴ โคติน พลกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 54-67. และนั่นทวัฒน์ บรมานันท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 128-133.

สมาคมศิษย์เก่าของวิทยาลัยแห่งหนึ่ง อาจฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเกียรติยศและชื่อเสียงของมหาวิทยาลัยแห่งนั้นได้⁵

5.1.2.2.2 ส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นแล้วและมีอยู่ในขณะร้องขอให้เพิกถอน ส่วนได้เสียอันจะเป็นเหตุให้ร้องขอเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ต้องเป็นส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นแล้ว และมีอยู่ในขณะที่ร้องขอให้เพิกถอน หากเป็นส่วนได้เสียที่หมดสิ้นแล้วหรือยังไม่เกิดขึ้น ศาลจะไม่รับคำร้อง แต่ศาลปกครองก็มีได้เคร่งครัดกับหลักดังกล่าวมากนัก โดยศาลปกครองยอมรับคำร้องขอให้เพิกถอน หากสถานภาพทางกฎหมายของผู้ร้องจะต้องถูกกระทบกระเทือนอย่างแน่นอนในอนาคต นอกจากนี้ หากศาลปกครองรับคำร้องไว้โดยเข้าใจว่าผู้ร้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ถ้าหากขณะตัดสินคดีผู้ร้องเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน กลายเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ศาลก็จะวินิจฉัยคดีให้ (C.E. Société l' alcool dénaturé de Coubert, 1 เมษายน 1938)

อนึ่ง สำหรับบุคคลบางประเภท เช่น ข้าราชการ ศาลปกครองฝรั่งเศสก็ยอมรับให้เป็นผู้ร้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับอาชีพข้าราชการของข้าราชการผู้นั้นได้ (C.E. Lot et Moline, 11 ธันวาคม 1903) เช่น ข้าราชการผู้ได้รับความเสียหายจากการเลื่อนขั้นบุคคลอื่นแทนตน สามารถฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเลื่อนขั้นคนอื่นแทนตนได้หากเห็นว่าคำสั่งนั้นเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (C.E. 16 มีนาคม 1966) แต่หากเป็นคำสั่งเกี่ยวกับการจัดระเบียบภายในองค์กร ข้าราชการไม่อาจร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งนี้ได้ เช่น การโอนหน่วยงานหนึ่งไปไว้กับอีกหน่วยงานหนึ่ง (C.E. Bauzou et autres, 19 มิถุนายน 1936)

5.1.3 ข้อจำกัดในการร้องขอให้เพิกถอน

ในการร้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น มีข้อพิจารณาในการร้องขอ 2 ประการ คือ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและอายุความ

⁵ Brown and Garner, *French Administrative Law*, p.103. และ Charles Debbasch, *Contentieux Administratif* (Dalloz, 1975), อ้างในชาญชัย แสวงศักดิ์, "คำแถลงการณ์ขอพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน," คำวินิจฉัยคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 55/2530 ใน คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2530 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 1705.

5.1.3.1 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

ในคดีปกครองประเภทอื่นโดยเฉพาะคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มไม่ว่าจะเป็นคดีความรับผิดชอบตามสัญญาหรือคดีความรับผิดชอบทางละเมิด ก่อนที่เอกชนจะนำคดีฟ้องศาลปกครอง เอกชนต้องขอให้ฝ่ายปกครองแก้ไขการกระทำนั้น ๆ เสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองที่สุจริตอาจแก้ไขการกระทำของตนให้ถูกต้อง เป็นเหตุให้คดีไม่ต้องรทศาล แต่สำหรับคดีร้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนี้ ผู้ร้องขอเพิกถอนสามารถนำคดีมาฟ้องศาลได้ โดยไม่ต้องขอให้ฝ่ายปกครองแก้ไขเยียวยาความไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อน⁶ อนึ่ง ผู้ร้องขอเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองอาจดำเนินการร้องขอให้ฝ่ายปกครองเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง พร้อมกันนั้นก็อาจฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองในขณะเดียวกันก็ได้หากฝ่ายปกครองเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ผู้ร้องก็ขอถอนฟ้องต่อศาลปกครอง ส่วนหากศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนก่อนฝ่ายปกครอง ผู้ร้องก็นำเอาคำพิพากษาไปแสดงต่อฝ่ายปกครอง

5.1.3.2 อายุความ

โดยหลักทั่วไปแล้ว อายุความฟ้องคดีปกครองมีกำหนด 2 เดือนนับแต่วันที่มิติดิกรรมทางปกครองอันเป็นเหตุให้ฟ้องคดีนั้น เหตุที่มีการกำหนดอายุความไว้สั้นก็เพื่อให้นิติกรรมทางปกครองมั่นคงไม่ตกอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นานเกินไป แต่อย่างไรก็ตาม อายุความฟ้องคดีปกครองอาจจะสั้นหรือยาวกว่า 2 เดือน ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดอายุความไว้โดยเฉพาะ⁷

การเริ่มนับอายุความในกรณีเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะราย จะเริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแจ้งให้เอกชนทราบ แต่กรณีจะมีปัญหาหากมีการร้องขอให้ฝ่ายปกครองเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง แต่ฝ่ายปกครองเพิกเฉย ซึ่งเป็นการปฏิเสธไม่เยียวยาโดยปริยาย จะเริ่มนับอายุความเมื่อใด กรณีนี้อายุความ 2 เดือน จะเริ่มนับเมื่อระยะเวลา 4 เดือนที่ฝ่ายปกครองเพิกเฉยผ่านพ้นไป⁸

⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส," หน้า 717-718 ; Brown and Garner, *French Administrative Law*, p.104.

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 720 ; Brown and Garner, *op.cit.*, p.104.

⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 720-721 ; Brown and Garner, *op.cit.*, p.104.

5.1.4 สิ่งที่ถูกฟ้อง

ในคดีทั่วไปนั้นต้องมีโจทก์มีจำนวน แต่ในคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองไม่มีจำนวน เพราะเป็นคดีที่ทำต่อนิติกรรมทางปกครอง กล่าวคือ คดีขอให้เพิกถอนนี้มุ่งที่จะทำให้นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสิ้นผล มิได้เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเหมือนคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม

5.1.5 กระบวนการพิจารณาของศาล

ในการดำเนินคดีทั่วไปต้องมีทนายความเสมอ แต่ในคดีปกครองโดยเฉพาะคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเอกชนสามารถดำเนินคดีได้โดยไม่ต้องมีทนายความ ทั้งนี้ เพื่อประหยัดค่าทนายความ

การฟ้องคดีปกครอง โดยหลักไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับจากนิติกรรมทางปกครองที่มีผลอยู่ ซึ่งเป็นไปตามหลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองที่ได้รับการสันนิษฐานว่านิติกรรมทางปกครองที่ออกมาโดยฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมายจนกว่าจะถูกยกเลิกหรือเพิกถอน ดังนั้น หากผู้ร้องขอให้เพิกถอนประสงค์จะให้ทุเลาการบังคับตามนิติกรรมทางปกครอง ก็ต้องร้องขอให้ศาลใช้วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา⁹ เหตุผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้การฟ้องคดีไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามนิติกรรมทางปกครองก็คือ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในฝรั่งเศสนั้นยึดถือหลักผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องก็สามารถฟ้องคดีได้ ซึ่งเป็นการตีความอย่างกว้าง อนึ่ง สำหรับเงื่อนไขที่จะขอใช้วิธีการชั่วคราวก่อนพิจารณา มีดังต่อไปนี้¹⁰

- 1) การบังคับตามนิติกรรมทางปกครองนั้น จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเยียวยาหรือเกิดความเสียหายถาวรและไม่อาจแก้ไขได้
- 2) การจะใช้วิธีการชั่วคราวได้นั้น ก็ต่อเมื่อคำฟ้องในคดีมีข้ออ้างและหลักฐานมั่นคงพอจะเห็นได้ว่าศาลจะเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น
- 3) ศาลจะไม่อนุญาตใช้วิธีการชั่วคราวหากนิติกรรมทางปกครองที่ถูกฟ้องนั้น เป็นนิติกรรมทางปกครองที่ปฏิเสธค่าของเอกชน เพราะหากให้ทุเลาการบังคับก็มีค่าเท่ากับศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองอนุญาตหรืออนุมัติ
- 4) การให้ทุเลาการบังคับหรือไม่เป็นดุลพินิจของศาล แม้เงื่อนไขอื่นจะมีครบถ้วน
- 5) สำหรับศาลชั้นต้นจะทุเลาการบังคับได้เฉพาะนิติกรรมทางปกครองนั้นไม่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 723.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 724-730.

ในการพิจารณาคดีขอให้เพิกถอนนั้น ศาลใช้ระบบไต่สวน ในทางปฏิบัติศาลปกครอง มักไม่สืบพยานบุคคลและสืบพยานผู้เชี่ยวชาญน้อย หากแต่ศาลจะใช้วิธีให้ฝ่ายปกครองชี้แจง เหตุผลของนิติกรรมทางปกครองทั้งที่เป็นเหตุผลทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่อ้างเพื่อทำ นิติกรรมนั้นได้¹¹

5.1.6 อำนาจศาลปกครอง

ในคดีร้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนี้ ศาลมีอำนาจเพียง พิจารณาว่า นิติกรรมทางปกครองนั้นชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าเห็นว่าไม่ชอบด้วย กฎหมายก็วินิจฉัยให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น ศาลจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาถึงเรื่อง ความเหมาะสมของนิติกรรมทางปกครอง นอกจากนั้น เมื่อศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง แล้วศาลไม่อาจทำคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายให้ฝ่ายปกครองแทน นิติกรรมทางปกครองที่ถูกเพิกถอนไป แต่อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองอาจใช้วิธีการเขียนคำ พิพากษาแนะนำ ให้ฝ่ายปกครองกระทำตามในสิ่งที่ถูกต้องภายหลังจากนิติกรรมทางปกครองถูก เพิกถอนแล้ว¹²

โดยทั่วไป ศาลปกครองจะเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งอัน แต่ก็อาจเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองบางส่วนได้ หากส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นแยกออก ได้จากส่วนที่ชอบด้วยกฎหมาย¹³

5.1.7 ผลของคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง

ผลเมื่อศาลพิพากษาให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็คือ นิติกรรมทางปกครองนั้นสิ้นผล และคำพิพากษาให้เพิกถอนนี้ใช้บังคับบุคคลได้ทั่วไป นอกจากนั้น การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นภาระแก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครอง นี้มีผลย้อนหลัง (retroactive) ด้วยคือ ถือว่าไม่มีนิติกรรมนั้นเกิดขึ้น¹⁴ ซึ่งจะมีผลทำให้ฝ่าย ปกครองต้องทำให้ผลที่เกิดขึ้นแล้วของนิติกรรมทางปกครองหมดสิ้นไปด้วย ในทางทฤษฎีถือว่า

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 734.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 736-737.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 751.

¹⁴ Daniel Labetoulle (ผู้แต่ง); โสภา สงวนเกียรติ (ผู้แปล), "สิ่งที่น่ารู้เกี่ยวกับกอง เซย์เดตาห์," นิติศาสตร์ ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2527), หน้า 175.

นิติกรรมทางปกครองเกิดขึ้นแล้ว แต่ถูกเพิกถอนย้อนหลังไป จึงต้องพยายามลบล้างผลที่เกิดขึ้นแล้วให้หมดตามไป ด้วย อย่างไรก็ตาม การยึดถือหลักดังกล่าวนี้เคร่งครัดเกินไปก็อาจก่อให้เกิดปัญหาได้ ดังมี ผู้อธิบายไว้ว่า

ประการแรก เป็นไปไม่ได้โดยข้อเท็จจริงที่จะไม่ให้เกิดผลหรือทำลายผลที่เกิดขึ้นแล้ว เช่น คำสั่งห้ามชุมนุมกันในวันใดวันหนึ่งที่กำหนด ซึ่งถูกศาลเพิกถอนหลังวันนั้นมานานแล้ว ประการต่อมา อาจเป็นไปไม่ได้ทางกฎหมายเองที่จะทำให้ผลที่เกิดขึ้นแล้วลบล้างไป เช่น การพิพากษาว่ากฎหมายบริหารที่ฝ่าฝืนแล้วต้องรับโทษตามรัฐบัญญัตินั้นขัดต่อกฎหมาย แต่มีผู้ถูกลงโทษตามกฎหมายฝ่ายบริหารนั้นไปแล้ว หรือประการสุดท้าย เป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ เช่น การแต่งตั้งข้าราชการก่อนการเพิกถอนของศาลถูกลบไปด้วย ในบางกรณีถ้าทำได้โดยยากและมีปัญหามาก เช่น หากมีการให้ข้าราชการออกโดยไม่ชอบ ต่อมาศาลพิพากษาว่าคำสั่งให้ออกไม่ชอบด้วยกฎหมายให้เพิกถอนก็จะกระทบไปหมด เพราะฝ่ายปกครองต้องรับข้าราชการนั้นเข้าไปในระดับเดิมหรือตำแหน่งเดิมซึ่งก็จะไปกระทบกับคนที่ถูกแต่งตั้งแทน และจะเป็นเช่นนี้ไปตลอดสาย ด้วยเหตุนี้ในกรณียาก ๆ เช่นนี้ สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐมักจะแนะนำทางปฏิบัติที่ควรยึดถือไว้ในคำพิพากษาดังนี้¹⁵

อนึ่ง มีข้อสังเกตประการหนึ่งเกี่ยวกับการพิพากษาให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในระดับธรรมดา นิติกรรมทางปกครองนี้มีผลบังคับ หากผู้รับนิติกรรมทางปกครองประสงค์จะให้นิติกรรมทางปกครองสิ้นสุด ก็ต้องร้องขอต่อฝ่ายปกครองหรือศาลให้เพิกถอน แต่หากนิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรงจนถึงว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่มีอยู่ นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้โดยทฤษฎีถือว่าไม่จำเป็นต้องเพิกถอน แต่สามารถร้องขอให้ศาลประกาศว่านิติกรรมไม่เกิดขึ้น (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 3 หัวข้อ 3.1.1) อย่างไรก็ตาม กรณีที่มีการร้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลเห็นว่า นิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรงศาลจะไม่เพิกถอน แต่จะประกาศว่านิติกรรมทางปกครองไม่เกิดขึ้น

¹⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส, หน้า 752.

5.1.8 ข้อแตกต่างระหว่างคดีที่ขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกับคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม

ดังได้กล่าวไว้แล้วว่า การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยศาลอาจเกิดขึ้นได้โดยคำฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนและคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม ที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 5.1.1-5.1.7 เป็นกรณีคดีขอให้ศาลเพิกถอน ต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มโดยเทียบกับคดีขอให้เพิกถอนเพื่อให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น

5.1.8.1 เหตุที่ขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง

ในคดีขอให้เพิกถอนนั้น อ้างเหตุได้เฉพาะนิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ส่วนคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มนอกจากจะอ้างเหตุนิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกับคดีขอให้เพิกถอนแล้ว ยังอ้างเหตุอื่นได้อีก คือ ความรับผิดชอบตามสัญญาของฝ่ายปกครองและความรับผิดชอบเพื่อละเมิดของฝ่ายปกครอง

5.1.8.2 ผู้มีสิทธิร้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง

ในคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเป็นคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง บุคคลใด ๆ ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับก็สามารถร้องขอได้ ส่วนคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มเป็นคดีที่โจทก์ขอให้รับรองสิทธิของตนที่ถูกละเมิด ผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม จึงได้แก่ ผู้ถูกละเมิดสิทธิไม่ว่าจะเป็นสิทธิตามสัญญาหรือสิทธิเด็ดขาดอื่น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าผู้มีสิทธิขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองในคดีขอให้เพิกถอนกว้างกว่าคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม¹⁶

5.1.8.3 ข้อจำกัดในการร้องขอให้เพิกถอน

ในคดีร้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไม่เป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีขอให้เพิกถอน ส่วนในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มนั้นก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลเอกชนต้องขอให้ฝ่ายปกครองแก้ไขเยียวยาการกระทำนั้น ๆ ก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้โอกาสฝ่ายปกครองที่สุจริตแก้ไขความบกพร่องของตนได้ และเพื่อให้มีการออกนิติกรรมทางปกครอง

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 743.

เพราะปกติการละเมิดที่กระทำโดยฝ่ายปกครองนั้นไม่มีนิติกรรมทางปกครอง จึงต้องอุทธรณ์ขอให้ฝ่ายปกครองเยียวยา หากฝ่ายปกครองเยียวยาหรือไม่เยียวยาประการใด จึงฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นและเรียกค่าเสียหายด้วย

นอกจากนั้น ในกรณีที่โจทก์มีช่องทางจะฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม โจทก์จะเลือกมาฟ้องคดีขอให้เพิกถอนไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะถ้อยคำเช่นนั้น คนทั่วไปจะฟ้องคดีขอให้เพิกถอนหมด เนื่องจากค่าใช้จ่ายน้อยกว่า หมายก็ไม่จำเป็นต้องมี¹⁷

5.1.8.4 สิ่งที่ถูกฟ้อง

ในคดีขอให้เพิกถอนนั้นมุ่งที่จะให้นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสิ้นผล จึงไม่จำเป็นต้องมีจำเลย ส่วนในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มนอกจากจะให้มีการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองแล้ว ยังประสงค์จะให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงต้องฟ้องฝ่ายปกครองเป็นจำเลย

5.1.8.5 กระบวนการพิจารณาของศาล

ในคดีขอให้เพิกถอนไม่จำเป็นต้องมีหมาย ส่วนในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มโดยทั่วไปต้องมีหมายความเสมอ นอกจากนี้ ค่าขึ้นศาลและค่าธรรมเนียมอื่นสำหรับคดีขอให้เพิกถอนถูกกว่าคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม อย่างไรก็ตาม ในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม โจทก์สามารถอ้างพยานหลักฐานและข้ออ้างที่น่าสืบในคดีได้อย่างเต็มที่ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ในขณะที่คดีขอให้เพิกถอน โจทก์จะอ้างได้เฉพาะข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น¹⁸

5.1.8.6 อำนาจศาลปกครอง

ในคดีขอให้เพิกถอน ศาลมีอำนาจเพียงควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มนั้นนอกจากศาลจะเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองแล้ว ยังมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหาย พิพากษาว่าฝ่ายปกครองมีหนี้ไต่ที่ต้องชำระ มีอำนาจเพิกถอนหรือเลิกสัญญาได้¹⁹

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 747.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 749-750.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 753.

5.2 การยกเลิกนิติกรรมทางปกครองโดยศาลปกครองเยอรมัน

ในประเทศเยอรมัน เมื่อบุคคลใดได้รับการกระทบกระเทือนสิทธิจากนิติกรรมทางปกครองหรือปฏิบัติการทางปกครอง บุคคลนั้นอาจแสวงหาทางเยียวยาได้หลายทาง ทางเยียวยาทางหนึ่ง คือ การนำคดีสู่ศาลปกครอง

คดีปกครองที่ศาลปกครองจะรับพิจารณานั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง กำหนดลักษณะคำฟ้องตามวัตถุประสงค์ของคำฟ้องไว้รวม 5 ประเภท³⁰ คือ

1) คำฟ้องให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครอง (Anfechtungsklage) คือ คำฟ้องที่มุ่งหมายให้ศาลปกครองยกเลิกนิติกรรมทางปกครอง (ตามมาตรา 42) คำฟ้องประเภทนี้ใช้กันมากที่สุด

2) คำฟ้องให้กระทำการ (Verpflichtungsklage) คือ คำฟ้องที่มุ่งหมายให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดให้ฝ่ายปกครองทำนิติกรรมทางปกครองที่ได้ปฏิเสธหรือละเลยที่จะออกให้(ตามมาตรา 42)

3) คำฟ้องเพื่อให้พิสูจน์ถึงความมีอยู่หรือไม่ชอบของนิติสัมพันธ์ทางปกครอง (Feststellungsklage) คือ คำฟ้องเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายที่พิพาทกันอยู่ หรือเพื่อให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดว่านิติกรรมทางปกครองเป็นโมฆะหรือไม่ (ตามมาตรา 43)

4) คำฟ้องให้ศาลชี้ขาดให้ฝ่ายปกครองกระทำการอื่นให้ประโยชน์หรือเป็นคุณแก่ตน (Leistungsklage) คือ คำฟ้องที่ขอให้ศาลชี้ขาดให้ฝ่ายปกครองกระทำการอื่นให้เป็นประโยชน์หรือเป็นคุณแก่ตนนอกเหนือจากนิติกรรมทางปกครอง หรืออาจจะอยู่ในรูปของนิติกรรมทางปกครอง (ตามมาตรา 43 วรรคสอง)

5) คำฟ้องขอให้ศาลตรวจสอบกฎหมายลำดับรอง (Antrag auf Normenkontrolle) คือ คำร้องที่ยื่นต่อศาลเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบกฎหมายลำดับรองว่าขัดต่อกฎหมายของมลรัฐหรือไม่ (ตามมาตรา 47)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁰ กมลชัย รัตนสากววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2537), หน้า 52 ; บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, "คดีปกครองเยอรมัน," รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ (กรุงเทพมหานคร : พี.เค.พรินติ้งเฮ้าส์, 2531), หน้า 175-176 และ Mahendra P. Singh, German Administrative Law in Common Law Perspective (Berlin Heidelberg : Springer-Verlag, 1985), p.118.

5.2.1 เหตุที่ขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครอง

ตามรัฐธรรมนูญเยอรมัน มาตรา 19 ได้วางหลักการใช้สิทธิของประชาชนไว้ว่า เมื่อสิทธิของประชาชนถูกละเมิดโดยอำนาจรัฐ เขาขอมใช้สิทธิโต้แย้งทางศาลได้ หลักนี้มีไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิประชาชน จากหลักดังกล่าวนี้เอง การฟ้องขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครอง นิติกรรมที่ถูกฟ้องนั้นต้องเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันกระทบต่อสิทธิของประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะได้แก่ การฟ้องขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครองที่เป็นภาระแก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครอง แต่ในกรณีนิติกรรมทางปกครองที่เป็นคุณแก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครองนั้น ก็อาจมีการฟ้องขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวได้หากนิติกรรมนั้นกระทบสิทธิของบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้รับนิติกรรมทางปกครอง

สำหรับอย่างไรเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 หัวข้อ 3.2.1.1.3 แล้ว จึงขอไม่กล่าวซ้ำอีก

5.2.2 ผู้มีสิทธิร้องขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครอง

การฟ้องคดีขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีสิทธิฟ้องได้เฉพาะบุคคลผู้ซึ่งสิทธิของเขาถูกละเมิดจากนิติกรรมทางปกครองนั้นเท่านั้น และสิทธิของผู้ถูกละเมิดต้องเป็นสิทธิตามกฎหมาย หรือเป็นผลประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง ดังนั้น การฟ้องขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครองจึงไม่สามารถฟ้องได้ในกรณีที่เป็นการละเมิดผลประโยชน์ในทางการเมือง ทางศาสนา หรือเศรษฐกิจ²¹ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นส่วนได้เสียร่วม เช่น กลุ่มผู้คุ้มครองสิ่งแวดล้อม (A Union for Environment Protection) กลุ่มดังกล่าวสามารถยื่นฟ้องขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครองได้ถ้าสิทธิหรือประโยชน์ของกลุ่มถูกละเมิดโดยนิติกรรมทางปกครอง และการคุ้มครองของกฎหมายนั้นมุ่งที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกทั้งหมด แต่กลุ่มดังกล่าวนี้ไม่สามารถยื่นฟ้องได้ถ้านิติกรรมทางปกครองนั้นละเมิดสิทธิของสมาชิกบางคน โดยไม่ได้ละเมิดสิทธิของกลุ่มโดยรวม²²

5.2.3 ข้อจำกัดในการฟ้องขอให้ยกเลิก

ในการฟ้องขอให้ศาลปกครองยกเลิกนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น มีข้อจำกัด 2 ประการ คือ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และอายุความ

²¹ Mahendra P. Singh, op.cit., pp.120-121.

²² Ibid., p.121. และกมลชัย รัตนสกาวงศ์, กฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 5.

5.2.3.1 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง มาตรา 68 กำหนดไว้ว่า การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นเงื่อนไขบังคับของการเสนอคำฟ้องขอให้ยกเลิคนิติกรรมทางปกครอง กล่าวคือ ก่อนที่ประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิจะเสนอคำฟ้องของตนต่อศาลปกครอง บุคคลดังกล่าวจะต้องอุทธรณ์โต้แย้งนิติกรรมทางปกครองนั้นต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ทบทวน ควบคุม และตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง นอกจากนี้ ฝ่ายปกครองยังสามารถตรวจสอบและควบคุมถึงความชอบด้วยวัตถุประสงค์ทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองได้ด้วย²³

หลักที่จะมาฟ้องขอให้ยกเลิคนิติกรรมทางปกครองต่อศาลได้ต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนี้ มีข้อยกเว้น 2 ประการที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน²⁴ คือ

1) กรณีที่เป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีขั้นตอนพิเศษ เช่น การอนุญาตให้สร้างโรงงานที่ใช้พลังงานอะตอม หรือการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น เพราะนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวจะออกโดยฝ่ายปกครองชั้นสูง

2) กรณีที่บุคคลภายนอกถูกโต้แย้งสิทธิจากการวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองชั้นสูง บุคคลภายนอกดังกล่าวสามารถฟ้องขอให้ศาลยกเลิคนิติกรรมทางปกครอง(คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง) ต่อศาลปกครองได้ทันที

เมื่อการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีขอให้ยกเลิคนิติกรรมทางปกครอง ผู้ถูกกระทบสิทธิจากนิติกรรมทางปกครองจึงไม่อาจอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองพร้อมไปกับการฟ้องคดีขอให้ยกเลิกเหมือนดังกรณีกฎหมายปกครองฝรั่งเศส

5.2.3.2 อายุความ

โดยทั่วไปแล้วอายุความฟ้องคดีปกครองมีกำหนด 1 เดือนนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์จากฝ่ายปกครอง แต่ถ้าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉย ซึ่งเป็นการปฏิเสธไม่เชี่ยวชาญ อายุความฟ้องคดีปกครองจะเริ่มนับเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 3 เดือน นับแต่วันที่ผู้ถูกกระทบสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครอง อนึ่ง หากเป็นกรณีฟ้องคดีที่ไม่ได้กำหนดขั้นตอนในการอุทธรณ์โต้แย้งไว้ อายุความฟ้องคดีปกครองจะขยายเป็น 1 ปีนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งนิติกรรมทางปกครอง

²³ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 233.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

5.2.4 สิ่งที่ถูกฟ้อง

คดีฟ้องขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครองมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ศาลตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองว่า ฝ่ายปกครองผู้ปฏิบัติตามกฎหมายได้ปฏิบัติโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น ฝ่ายปกครองที่ออกนิติกรรมทางปกครองไปกระทบสิทธิของประชาชน ย่อมตกเป็นจำเลยในคดีปกครองได้²⁵

5.2.5 กระบวนการพิจารณาของศาล

การฟ้องคดีขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครอง โดยหลักแล้วมีผลเป็นการทุเลาการบังคับคดีอยู่ในตัว กล่าวคือ เมื่อฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว จะมีผลให้ฝ่ายปกครองต้องยุติการปฏิบัติการบังคับตามนิติกรรมทางปกครองนั้นจนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาล(ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นศาลปกครอง มาตรา 80) เว้นแต่ฝ่ายปกครองจะทำคำร้องขอให้บังคับตามนิติกรรมทางปกครอง ทั้งนี้ เพราะผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจะฟ้องได้เฉพาะผู้ที่ถูกกระทบสิทธิโดยตรงเท่านั้น ซึ่งเป็นการตีความอย่างแคบ

ในการพิจารณาคดีขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครอง ศาลปกครองจะผูกพันตามคำขอของโจทก์ และศาลมีหน้าที่พิสูจน์หาข้อเท็จจริงที่ถูกต้องที่สุด (Inquisitionsmaxime) กล่าวคือ ศาลมีภาระหน้าที่ในการค้นหาความจริง โดยอาจเรียกผู้ที่รู้เห็นเกี่ยวข้องมาสืบพยานเองโดยไม่ผูกพันตามคำร้องขอสืบพยานของคู่ความอย่างเคร่งครัด(ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นศาลปกครอง มาตรา 86) หลักนี้จะทำให้ความเสียเปรียบในเชิงคดีของคู่ความหมดไป เพราะโดยทั่วไปแล้วฝ่ายปกครองจะมีข้อมูลทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายมากกว่าและดีกว่าประชาชนคนหนึ่ง ดังนั้น ในการพิจารณาคดีจึงคำนึงถึงหลักการพิจารณา โดยคู่ความจะต้องมีอาวุธเท่าเทียมกัน (Waffengleichkeit) ตามรัฐธรรมนูญเยอรมันมาตรา 19

5.2.6 อำนาจศาลปกครอง

ในคดีฟ้องขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครองนั้น ศาลมีอำนาจเพียงพิจารณาว่านิติกรรมทางปกครองนั้นชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายศาลก็จะพิพากษายกเลิกนิติกรรมทางปกครองนั้น ศาลปกครองจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาถึงเรื่องความเหมาะสมของนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งต่างจากการยกเลิกนิติกรรมทางปกครองโดยฝ่ายปกครอง

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 252.

ที่ฝ่ายปกครองสามารถควบคุมความเหมาะสมของนิติกรรมทางปกครองได้ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ก็หาได้หมายความว่าหากเป็นนิติกรรมทางปกครองที่เป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองแล้วจะไม่อยู่ในการควบคุมของศาล นิติกรรมทางปกครองที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการออกนั้นศาลปกครองสามารถควบคุมในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองได้²⁶ ดังนั้น แม้เป็นนิติกรรมที่ฝ่ายปกครองออกโดยมีดุลพินิจ แต่มีการใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองก็สามารถยกเลิกนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวได้

อนึ่ง สำหรับการเรียกค่าเสียหายที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองนั้น โดยทั่วไปแล้วศาลปกครองจะไม่รับพิจารณาคดีที่เอกชนเรียกค่าเสียหายจากฝ่ายปกครอง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง คดีเกี่ยวกับค่าเสียหายที่เอกชนเรียกร้องจากฝ่ายปกครองนั้นจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้แตกต่างจากศาลปกครองฝรั่งเศสที่ศาลมีอำนาจให้ค่าเสียหายที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม

5.2.7 ผลของคำพิพากษายกเลิกนิติกรรมทางปกครอง

เมื่อศาลปกครองพิจารณาแล้วได้ความว่า นิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำพิพากษายกเลิกนิติกรรมทางปกครองนั้น คำพิพากษาที่ยกเลิกนิติกรรมทางปกครองนั้น จะหมายรวมถึงทั้งการยกเลิกตัวนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายปกครองและรวมถึงคำวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วยเพราะเป็นนิติกรรมทางปกครองอย่างหนึ่ง²⁷

อนึ่ง สำหรับขอบเขตของการยกเลิกนิติกรรมทางปกครองว่าจะให้มีผลย้อนหลังไปเพียงใด หรือมีผลในอนาคต ศาลก็ใช้เกณฑ์เดียวกับการที่ฝ่ายปกครองพิจารณายกเลิกนิติกรรมทางปกครอง นอกจากนั้น คำพิพากษายกเลิกนิติกรรมทางปกครองอาจเป็นการยกเลิกนิติกรรมทางปกครองทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้ หากส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นแยกออกจากส่วนที่ชอบด้วยกฎหมายได้

อนึ่ง มีข้อสังเกตประการหนึ่งเกี่ยวกับการฟ้องขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครองคือ ในเยอรมันได้มีการแบ่งประเภทของนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็น 2 ระดับ คือ นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรง ซึ่งอาจเรียกว่านิติกรรมทางปกครองที่เป็นโมฆะ กับนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในระดับธรรมดาซึ่งอาจเรียก

²⁶ รายละเอียดเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองเยอรมัน โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน กมลชัย รัตนสกาวงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 176-180.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

ว่านิติกรรมทางปกครองที่เป็นโมฆียะ เฉพาะนิติกรรมทางปกครองที่เป็นโมฆียะเท่านั้นที่ต้องมีการฟ้องขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครอง (Anfechtungsklage) ส่วนนิติกรรมทางปกครองที่เป็นโมฆะ นั้นจะใช้วิธีร้องขอให้ศาลรับรองความเป็นโมฆะของนิติกรรมทางปกครอง (Feststellungsklage) ซึ่งมีข้อแตกต่างที่สำคัญ คือ การฟ้องคดีแบบ Feststellungsklage นั้น ผู้ฟ้องไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนก็มีสิทธิฟ้องได้ อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีแบบ Feststellungsklage นี้ แม้มีข้อดีที่ไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน แต่ก็มีความเสี่ยงโดยเฉพาะในกรณีที่ศาลเห็นว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายจริง แต่ความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นไม่ถึงกับทำให้นิติกรรมทางปกครองโมฆะ ศาลปกครองก็จะไม่ประกาศว่านิติกรรมทางปกครองโมฆะ ซึ่งทำให้นิติกรรมทางปกครองนั้นมีผลผูกพันต่อไป และจะกลับไปร้องขอให้ฝ่ายปกครองยกเลิกก็ล่วงเลยระยะเวลาในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้ว (1 เดือน) อนึ่ง แม้จะเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น ผู้ที่ถูกกระทบสิทธิจากนิติกรรมทางปกครองอาจมีทางออกที่จะทำให้นิติกรรมทางปกครองนั้นสิ้นผล โดยแจ้งให้ฝ่ายปกครองทราบถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเพื่อจะได้ดำเนินการยกเลิกนิติกรรมทางปกครองนั้น ทั้งนี้ เพราะการยกเลิกนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยฝ่ายปกครองนั้น ไม่มีกำหนดระยะเวลาดังเช่นการอุทธรณ์ขอให้ฝ่ายปกครองยกเลิกนิติกรรมทางปกครอง

5.3 ลักษณะทั่วไปของการฟ้องคดีขอให้ยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง

จากการศึกษาการฟ้องคดีขอให้ยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองในประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน จะเห็นได้ว่า คดีขอให้ยกเลิกและเพิกถอนทั้งสองประเทศมีขอบเขตต่างกัน คดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีขอบเขตกว้างกว่าคดีปกครองของประเทศเยอรมัน โดยนอกจากนี้ อำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศสก็กว้างกว่าของเยอรมัน แต่คดีขอให้ยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองของทั้งสองประเทศก็มีสาระสำคัญที่เหมือนกัน ซึ่งหากจะพิจารณาถึงลักษณะทั่วไปของการฟ้องคดีขอให้ยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองแล้ว อาจจำแนกให้เห็นลักษณะทั่วไปของการฟ้องคดีขอให้ยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองได้ ดังนี้

5.3.1 คดีขอให้ศาลยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเป็นคดีที่มีข้อพิพาทเกิดจากนิติกรรมทางปกครอง ส่วนนิติกรรมทางปกครองที่จะอยู่ในขอบเขตของคดีขอให้ยกเลิกและเพิกถอนนั้น ก็แล้วแต่ขอบเขตของนิติกรรมทางปกครองของแต่ละประเทศ (ฝรั่งเศสทั้งนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะรายและทั่วไป เยอรมันเฉพาะนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะราย) ดังนั้น การฟ้องคดีขอให้ยกเลิกและเพิกถอนจึงต้องมีนิติกรรมทางปกครองเป็นฐานอยู่เสมอ

5.3.2 คดีขอให้ศาลยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลยกเลิกหรือเพิกถอนได้จะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในนิติกรรมทางปกครองนั้น โดยอาจเป็นผู้

รับนิติกรรมทางปกครอง หรืออาจเป็นบุคคลที่สิทธิของเขาถูกระงับจากนิติกรรมทางปกครองก็ได้

5.3.3 คดีขอให้ศาลยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น จะมีมูลเหตุมาจากการที่นิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีส่วนได้เสียจึงประสงค์ที่จะให้นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นสิ้นผลลงอันเป็นการเยียวยาสิทธิของเขาที่ถูกกระทบ อนึ่ง นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่จะถูกฟ้องขอให้ยกเลิกและเพิกถอนนี้ มีได้ทั้งกรณีที่เป็นนิติกรรมทางปกครองที่เป็นภาระแก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครอง (ผู้รับนิติกรรมทางปกครองเป็นผู้ฟ้อง) และนิติกรรมทางปกครองที่เป็นคุณแก่ผู้รับนิติกรรมทางปกครอง (ผู้ที่สิทธิของเขาถูกระงับเป็นผู้ฟ้อง)

5.3.4 คดีขอให้ศาลยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น มีข้อจำกัดบางประการในการนำคดีขึ้นสู่ศาล ประการแรก คือ เรื่องอายุความ ซึ่งกำหนดเวลาอายุความต่างกัน คือ ฝรั่งเศส 2 เดือนนับแต่ได้รับแจ้งนิติกรรมทางปกครอง ส่วนเยอรมัน 1 เดือนนับจากได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ส่วนข้อจำกัดอีกประการหนึ่ง คือ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดี ข้อจำกัดประการที่สองนี้เฉพาะกฎหมายปกครองของเยอรมันเท่านั้น ส่วนฝรั่งเศสนั้นไม่มีข้อจำกัดเช่นนี้

5.3.5 คดีขอให้ศาลยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ฝ่ายปกครองที่จะเข้ามาเป็นคู่ความในคดีจึงมีความสำคัญน้อยกว่านิติกรรมทางปกครองที่ถูกฟ้อง

5.3.6 คดีขอให้ศาลยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเป็นคดีที่คู่ความมีสถานะไม่เท่าเทียมกัน โดยฝ่ายปกครองอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน ในคดีขอให้ศาลยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองจึงใช้หลักวิธีพิจารณาค้นหาความจริง โดยศาลมีหน้าที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญในการตัดสินใจคดี ทั้งนี้ โดยเรื่องภาระการพิสูจน์เป็นหน้าที่ของผู้ยื่นคำร้อง

5.3.7 คดีขอให้ศาลยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ศาลมีอำนาจเพียงตรวจสอบความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น ศาลไม่อาจก้าวล่วงไปวินิจฉัยถึงความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมของนิติกรรมทางปกครอง นอกจากนี้ เมื่อศาลเห็นว่านิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น แต่ก็ไม่มีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครองได้ อนึ่ง ในเรื่องค่าเสียหายที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ยังมีความแตกต่างในเรื่องที่ว่า จะอยู่ในอำนาจศาลปกครองหรือไม่ โดยในฝรั่งเศสถ้าผู้ร้องฟ้องโดยขอให้ศาลใช้อำนาจเต็ม นอกจากศาลปกครองจะมีอำนาจเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองยังสามารถพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากความมิชอบด้วยกฎหมายของ

นิติกรรมทางปกครองได้ด้วย ในขณะที่ศาลปกครองเยอรมันมีอำนาจเฉพาะยกเลิกนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น เรื่องค่าเสียหายอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

5.3.8 คดีขอให้ยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น เมื่อศาลยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ย่อมเป็นผลทำให้นิติกรรมทางปกครองสิ้นผล โดยศาลอาจกำหนด ขอบเขตของการสิ้นผลของนิติกรรมทางปกครองว่าจะให้ย้อนหลังไปในอดีต หรือมีผลในอนาคตก็ได้ นอกจากนี้ ศาลอาจยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพียงบางส่วนก็ได้ หากส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสามารถแยกออกจากส่วนที่ชอบด้วยกฎหมาย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย