

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำอื่น

นางสาวปารวี พิสิฐเสนากุล พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร สำนักวิจัยและวิชาการ
สำนักงานศาลปกครอง

การกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นมีรูปแบบที่หลากหลาย โดยอาจเป็นการกระทำที่มุ่งผลในทางกฎหมาย เช่น การออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเรียกกันว่า นิติกรรมทางปกครอง หรืออาจเป็นการกระทำที่มุ่งผลในทางข้อเท็จจริง อันเป็นการกระทำที่มีได้ มุ่งผลให้มีการเคลื่อนไหวในนิติสัมพันธ์ แต่เป็นการกระทำเพื่อให้ภารกิจทางปกครองบรรลุผลได้ ในทางข้อเท็จจริง ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น “การกระทำอื่น” ของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ หากการกระทำ ดังกล่าวฝ่ายปกครองได้ดำเนินการไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำอื่นกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง จะมีความ เหมือนหรือแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๓/๒๕๕๓ มีคำตอบ ในเรื่องนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลผาขาว) จัดทำโครงการ ปลูกยางพาราในที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ โดยได้ทำการขุดดินเปิดป่าและไถหน้าดิน เพื่อรองรับโครงการดังกล่าว และได้ประกาศห้ามเข้าไปในบริเวณดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ซึ่งเป็นราษฎรตั้งบ้านเรือนอยู่ในบริเวณดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนเสียหายเนื่องจากมีที่เลี้ยงสัตว์ น้อยลง ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อนายอำเภอแล้ว แต่ไม่ได้รับการช่วยเหลือแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดี มาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกโครงการปลูกยางพาราในที่ดิน สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์ดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้คดีนี้จะมีการกล่าวอ้างถึงการดำเนินการที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย แต่ลักษณะของการแก้ไขเยียวยาเห็นได้ว่ามิใช่การยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรม ทางปกครอง แต่ต้องให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำ ละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และมีคำขอ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ได้เข้าไปจัดทำโครงการแปลงสาธิตปลูกยางพาราเพื่อยกระดับรายได้เกษตรกรบนที่ดินซึ่งเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่พลเมืองใช้ร่วมกันโดยใช้เป็นทำเลเลี้ยงสัตว์ภายใต้การจัดการดูแล ของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการขอเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกระทรวงมหาดไทย ที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการวินิจฉัยข้อพิพาทในลักษณะเช่นนี้มีความแตกต่างจาก การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง กล่าวคือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองโดยปกติจะนำไปสู่การลบล้างนิติกรรม

ทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยวิธีการเพิกถอนหรือยกเลิกนิติกรรมทางปกครองนั้น ซึ่งจะสอดคล้องกับการเยียวยาแก้ไขความเสียหายในกรณีดังกล่าวเพราะมุ่งผลทางกฎหมายเป็นสำคัญ ส่วนการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำอื่น โดยปกติอาจไม่ได้มุ่งไปสู่การลบล้างการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เพราะเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นแล้วในความเป็นจริง วิธีคิดที่จะให้มีการลบล้างการกระทำอื่นในลักษณะเดียวกันกับการลบล้างนิติกรรมทางปกครองจึงไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง การเยียวยาแก้ไขความเสียหายในกรณีนี้จึงเปิดกว้างมากกว่าการให้ลบล้างผลทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง

สำหรับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้จึงเห็นได้ว่า ข้อบกพร่องที่เป็น การไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในลักษณะดังกล่าวนั้น ในด้านหนึ่ง เป็นเรื่องที่ศาลควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย โดยการกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปกระทำการที่ไม่ถูกต้องนั้นให้ถูกต้องต่อไป และในอีกด้านหนึ่ง เป็นเรื่องที่ระบบภายในของฝ่ายปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบหรือพิจารณาหาข้อยุติหรือแก้ไขให้ถูกต้องได้อีกภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว กรณีเช่นนี้หากศาลจะพิพากษาให้มีการกลับคืนสู่สถานะเดิมโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการปรับสภาพที่ดินที่พิพาทให้กลับคืนเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภททำเลเลี้ยงสัตว์เช่นเดิมนั้นจะก่อให้เกิดแต่ผลเสียต่อประโยชน์สาธารณะทั้งในแง่ของทรัพยากรที่ไต่ใช้ไปแล้วในการจัดทำโครงการนี้และที่จะต้องใช้ในการทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม อีกทั้งยังเป็นการปฏิเสธประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นแล้วหรือที่จะเกิดขึ้นจากโครงการนี้ ในขณะที่การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลสามารถแสดงออกได้ โดยการกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการที่ไม่ได้กระทำโดยถูกต้องนั้นให้ถูกต้องเสีย และข้อบกพร่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับพิจารณาของฝ่ายปกครองอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องว่าจะสมควรมีข้อยุติอย่างไร ศาลจึงกระทำได้เพียงการกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปกระทำการที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเสียให้ถูกต้องเท่านั้น จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยดำเนินการขอเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามกฎหมาย หากไม่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทยก็ให้ดำเนินการปรับสภาพโครงการแปลงสาธิตปลูกยางพาราที่พิพาทให้กลับสู่การใช้ประโยชน์ดั้งเดิม

จากคดีพิพาทดังกล่าว ศาลได้แสดงให้เห็นว่า

๑. การจัดทำโครงการปลูกยางพาราในที่สาธารณะประโยชน์โดยทำการขุดดินเปิดป่าและไถหน้าดินเพื่อรองรับโครงการดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งมุ่งผลในทางข้อเท็จจริงอันเป็นลักษณะของ “การกระทำอื่น” ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองที่นอกเหนือไปจากนิติกรรมทางปกครอง

๒. การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองมีความแตกต่างกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำอื่น กล่าวคือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองจะกระทำได้โดยวิธีการยกเลิกหรือเพิกถอนนิติกรรมนั้นเพื่อมิให้มีผลใช้บังคับอีกต่อไป เนื่องจากนิติกรรมทางปกครองเป็นการกระทำที่มุ่งผลในทางกฎหมาย แต่สำหรับการกระทำอื่นซึ่งเป็นการกระทำที่มุ่งผลในทางข้อเท็จจริง การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย

ไม่ได้มุ่งไปสู่การลบล้างการกระทำนั้นเป็นสำคัญเพราะการเยียวยาแก้ไขความเสียหายของการกระทำอื่นมีลักษณะที่ “เปิดกว้าง” กว่า การลบล้างผลของการกระทำที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐ ความเสียหายที่เอกชนได้รับและประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ดังเช่นข้อพิพาทในคดีนี้ ซึ่งศาลไม่ได้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยการกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองไปดำเนินการปรับสภาพที่ดินให้กลับคืนสู่สภาพเดิมในลักษณะเดียวกับการลบล้างนิติกรรมทางปกครอง เพราะฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินโครงการเพื่อประโยชน์สาธารณะและยังสามารถที่จะแก้ไขข้อบกพร่องหรือหาข้อยุติได้โดยอาศัยกลไกของระบบบริหารโดยดำเนินการขอเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไปได้ ถึงแม้การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวจะทำให้เอกชนผู้ใช้ประโยชน์อยู่เดิมได้รับความเสียหายอยู่บ้าง แต่การดำเนินโครงการต่อไปก็จะก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะมากกว่า แต่ถ้าไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ก็จำเป็นที่จะต้องยกเลิกการกระทำนั้นเพื่อมิให้เอกชนได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
