

ชูชัย จงใจ ใช้อิทธิพล ... เป็น “การกระทำอื่นใด” ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หรือไม่ ?

นางสาวปรวี พิสิฐเสนากุล
พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

คดีที่จะนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้จะต้องเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยลักษณะของคดีพิพาทที่สำคัญประเภทหนึ่ง คือ คดีพิพาทตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด และในการพิพากษาคดีประเภทดังกล่าว ศาลปกครองจะมีอำนาจกำหนดคำสั่งโดยสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

โดยหลักการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดที่จะนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้จะต้องมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการแต่ละวันเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติงานจะมีการกระทำหลายประการซึ่งอาจมีทั้งการใช้อำนาจตามกฎหมาย และการกระทำทั่วไปที่ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและไม่ได้มีลักษณะเป็นการออกกฎหรือคำสั่ง แต่จะเรียกว่าเป็น “การกระทำอื่นใด” ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) ที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หรือไม่ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้โดยใช้ถ้อยคำกว้างๆ และจะมีข้อพิจารณาอย่างไร ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องนี้ไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๘/๒๕๕๔ ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีสิทธิได้รับคัดเลือกเป็นกำนันตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ต่อมา ตำแหน่งกำนันตำบลว่างลง นายอำเภอจึงออกประกาศให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลดังกล่าวไปประชุมในวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๓ เพื่อปรึกษาหารือคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งขึ้นเป็นกำนัน แต่ผู้ฟ้องคดีสืบทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๖ ได้ชักชวนผู้ใหญ่บ้านหมู่ต่างๆ จำนวน ๔ คน ไปเก็บตัวเพื่อซื้อเสียง รวมทั้งมีการบังคับขู่เข็ญ ใช้อิทธิพลจงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้ใหญ่บ้านรายอื่น เพื่อให้เสนอชื่อผู้ถูกฟ้องคดีหรือลงคะแนนเลือกผู้ถูกฟ้องคดีเป็นกำนัน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือถึงนายอำเภอขอให้เลื่อนการประชุมเพื่อปรึกษาหารือออกไปก่อน โดยขอให้สอบข้อเท็จจริงและลงโทษผู้กระทำความผิด แต่นายอำเภอยังคงจัดให้มีการประชุมตามกำหนดเดิม จึงทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคัดเลือกและแต่งตั้งให้เป็นกำนัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคัดเลือกกำนัน พ.ศ. ๒๕๕๑ การคัดเลือกกำนันไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากการเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

การที่ผู้ใหญ่บ้านได้กระทำการชูชัย จงใจ และใช้อิทธิพลให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้ใหญ่บ้านรายอื่นเพื่อให้ตนได้รับเลือกเป็นกำนัน ถือเป็นการกระทำอื่นใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ผู้ใหญ่บ้าน) ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือไม่ ? และ “การกระทำอื่นใด” ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีความหมายว่าอย่างไร ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่ามาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะใช้ถ้อยคำกว้างๆ ว่า “การกระทำอื่นใด” ก็ตาม แต่ก็ต้องหมายถึงการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายซึ่งเป็นการใช้อำนาจอย่างอื่น นอกจากการใช้อำนาจ

ตามกฎหมายโดยการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งก็คือการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายกระทำการทางกายภาพหรือที่เรียกกันว่าปฏิบัติการทางปกครอง แต่สำหรับกรณีนี้จะเห็นได้ว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีนั้นไม่ใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย แต่เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการในฐานะส่วนตัวเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกเป็นกำนัน ดังนั้น คดีพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากการเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน เป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยการสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน แต่คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากการเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอบังคับที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะกำหนดค่าบังคับให้ได้ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้

คดีนี้นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะวินิจฉัยเกี่ยวกับลักษณะการกระทำอื่นใดและลักษณะคำขอที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับคดีไว้พิจารณาได้แล้ว ศาลปกครองสูงสุดได้ให้ข้อแนะนำเกี่ยวกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีนี้ว่า หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการคัดเลือกกำนันในครั้งนี้เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม โดยผู้ฟ้องคดีประสงค์ให้มีการคัดเลือกกำนันใหม่ ผู้ฟ้องคดีจะต้องคัดค้านผลการคัดเลือกโดยดำเนินการตามหมวด ๗ การคัดค้าน ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการคัดเลือกกำนัน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งจะต้องทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่มีการประกาศผลการนับคะแนนเสียก่อน หากดำเนินการแล้วไม่เป็นผล ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องพิจารณาและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการฟ้องคดีปกครองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวได้อธิบายไว้อย่างชัดเจนว่า “การกระทำอื่นใด” ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น จะต้องเป็นการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หากเป็นการกระทำการในฐานะส่วนตัวหรือเป็นการกระทำซึ่งไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย การกระทำนั้นย่อมไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง นอกจากนี้ การฟ้องคดีปกครองยังต้องพิจารณาคำขอบังคับ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวประกอบด้วย โดยจะต้องเป็นคำขอบังคับที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ ตามมาตราดังกล่าว ศาลปกครองจึงจะรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ รวมทั้งผู้ฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการฟ้องคดีปกครองตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดไว้ เช่น การดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการในการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนฟ้องคดี (การอุทธรณ์หรือร้องทุกข์) ในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะตามมาตรา ๔๒ การฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๕ หรือมาตรา ๕๑ เป็นต้น