

ไม่ให้โอกาสโต้แย้งและเหตุผลในคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี คำสั่งชอบหรือไม่ ?

นางสาวจารุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

โดยทั่วไปแล้วคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะต้องให้บุคคลนั้นมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ และหากจะต้องทำคำสั่งเป็นหนังสือแล้วก็จะต้องจัดให้มีเหตุผลประกอบไว้ในคำสั่งตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๘ เตรส และมาตรา ๔๘ โสฬส นายกเทศมนตรีมีอำนาจดุลพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคลใดก็ได้ที่ตนไว้วางใจให้เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลในตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี ทั้งยังมีอำนาจถอดถอนรองนายกเทศมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งได้เมื่อหมดความไว้วางใจ โดยคำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ปัญหาจึงมีว่า ก่อนมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งจะต้องให้โอกาสโต้แย้งและต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งตามที่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าวข้างต้นกำหนดไว้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยวางหลักในเรื่องนี้ไว้ว่า นายกเทศมนตรีมีอำนาจดุลพินิจออกคำสั่งถอดถอนรองนายกเทศมนตรีผู้ใดให้พ้นจากตำแหน่งได้ โดยไม่ต้องอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

โดยศาลให้เหตุผลว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดให้นายกเทศมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย อันเป็นการรับผิดชอบต่อสภาเทศบาลและราษฎรในเขตเทศบาล โดยนายกเทศมนตรีมีดุลพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และเป็นผู้ที่ตนไว้วางใจให้เป็นรองนายกเทศมนตรี เพื่อให้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาล และสามารถถอดถอนหรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้เมื่อหมดความไว้วางใจ ซึ่งการใช้ดุลพินิจถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่ง จึงไม่อาจถือเป็นการลงโทษรองนายกเทศมนตรีผู้นั้น อีกทั้งการกระทำหรือพฤติการณ์ของรองนายกเทศมนตรีที่เป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีเสื่อมหรือหมดความไว้วางใจ ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำหรือพฤติการณ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องโดยเฉพาะเจาะจง แต่อาจจะเป็นการกระทำหรือพฤติการณ์โดยรวมก็ได้

ดังนั้น การที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งถอดถอนรองนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งโดยมิได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ และมีได้จัดให้มีเหตุผลไว้ในคำสั่งตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่ถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๘๔/๒๕๕๙)

เนื่องจากเกิดข้อพิพาทในลักษณะเช่นนี้มาแล้วหลายคดีและศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในแนวทางเดียวกันมาโดยตลอด โดยสรุปก็คือ การมีคำสั่งให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง (รวมถึงอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นและเลขานุการผู้บริหารท้องถิ่นด้วย) เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี และกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองก็ไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการ “รับฟังคู่กรณี” และการจัดให้มี “เหตุผล” ตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไม่ใช่การลงโทษ แต่เพราะผู้มีคำสั่ง

แต่งตั้งหมตความไว้วางใจซึ่งมีที่มาจากหลายสาเหตุ ... ค่ะ (ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)
