

เมื่อนายก ! หมดความไว้วางใจ ... จะสั่งให้รองนายก ! พ้นจากตำแหน่งทันทีได้หรือไม่ ?

นางสาวจิราภรณ์ คงกัลป์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจะออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของคู่กรณี พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการสำคัญหลายประการที่ฝ่ายปกครองจะต้องถือปฏิบัติต่อสิทธิของคู่กรณี ทั้งในขั้นตอนก่อนออกคำสั่งทางปกครอง เช่น การให้คู่กรณีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริง ได้แย้งหรือแสดงหลักฐานเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของตน (มาตรา ๓๐) ในขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น การให้เหตุผลของการออกคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ ทั้งเหตุผลที่เป็นข้อเท็จจริง เหตุผลของการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาใช้บังคับ และเหตุผลที่เป็นข้อพิจารณาหรือข้อสนับสนุนของการใช้อำนาจ (มาตรา ๓๗) และการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่ง (มาตรา ๔๐) หรือขั้นตอนภายหลังที่มีการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว เช่น การให้สิทธิคู่กรณีที่จะได้รับการพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองจากผู้มีอำนาจโดยไม่ชักช้า (มาตรา ๔๔) ซึ่งขั้นตอนและวิธีการสำคัญดังกล่าวจะมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองที่ออกไปนั้นชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

แต่เนื่องจากในทางปฏิบัติฝ่ายปกครองอาจมีการใช้อำนาจออกคำสั่งหลายเรื่องทั้งที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทั่วไปหรือที่มีลักษณะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ขึ้นอยู่กับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี และถึงแม้จะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของคู่กรณี แต่ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) – (๖) และมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ได้บัญญัติยกเว้นไม่ให้นำขั้นตอนและวิธีการสำคัญดังกล่าวมาใช้บังคับในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ทำให้ในบางครั้งอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าคำสั่งใดมีสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งจะต้องนำขั้นตอนและวิธีการสำคัญดังกล่าวมาใช้ในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองหรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เข้าข้อยกเว้นไม่ต้องนำขั้นตอนและวิธีการสำคัญดังกล่าวมาใช้บังคับ

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นเรื่องของฝ่ายปกครองออกคำสั่งที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองและไม่ได้ปฏิบัติต่อสิทธิของคู่กรณีตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าวข้างต้น คู่กรณีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่ง โดยอ้างว่าการออกคำสั่งทางปกครองกระทำไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้มีความน่าสนใจก็ตรงที่ ศาลปกครองสูงสุดท่านวินิจฉัยว่า เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยไม่ได้ยกเหตุผลว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) – (๖) และมาตรา ๓๗ วรรคสอง

ถ้าเช่นนั้น ศาลปกครองสูงสุดยกเหตุผลใด ? มาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริง คือ ผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนที่ ๒ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๕ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น โดยการประพฤติตัวไม่เหมาะสม

กับการเป็นคณะผู้บริหารท้องถิ่น มีความขัดแย้งกับคำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่นทำให้การบริหารงานไม่เป็นไปตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น และสร้างความแตกแยกให้กับคณะผู้บริหารท้องถิ่น โดยการนำข้อมูลข่าวสารไปเผยแพร่ให้บุคคลอื่นทราบโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงได้อุทธรณ์คำสั่งและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยืนยันตามคำสั่งเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยอ้างว่าไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้ง ไม่มีการสอบสวนก่อนออกคำสั่ง และไม่ได้ให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่งที่ชัดเจนเพียงพอ การออกคำสั่งเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งและให้ชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท

ข้อกฎหมายสำคัญ คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๘/๓ กำหนดว่า “นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกินสองคน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้” มาตรา ๕๙ กำหนดว่า “นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ ... (๓) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล” และมาตรา ๖๔/๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ... (๒) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง”

คดีนี้มีประเด็นสำคัญ ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นแรก คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนที่ ๒ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นต่อมา เมื่อเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว เหตุใด ? จึงไม่ตกอยู่ในบังคับตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีดุลพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๘/๑ และที่ตนไว้วางใจเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลและถอดถอนหรือสั่งให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อตนหมดความไว้วางใจ และถึงแม้จะเป็นคำสั่งทางปกครองและเป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือซึ่งโดยหลักต้องตกอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยการให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน รวมทั้งต้องจัดให้มีเหตุผลซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิงและข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจไว้ในคำสั่งหรือเอกสารแนบท้ายคำสั่งดังกล่าว แต่เนื่องจากการใช้ดุลพินิจมีคำสั่งถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากหมดความไว้วางใจในตัวรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้น ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษ ทั้งการกระทำหรือพฤติกรรมที่เป็นเหตุให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสื่อมหรือหมดความไว้วางใจก็ไม่จำเป็นต้องเป็นการ

กระทำหรือพฤติกรรมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องโดยเฉพาะเจาะจง แต่อาจเป็นการกระทำหรือพฤติกรรมโดยรวม โดยเหตุผลของเรื่องการออกคำสั่งให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง จึงไม่ตกอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๙

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งทางปกครองโดยมิได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๙ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำความผิดดังกล่าว ประกอบกับเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หมดความไว้วางใจผู้ฟ้องคดีแล้วโดยสิ้นเชิง จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบแต่อย่างใด และเมื่อมิใช่การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๖/๒๕๕๕)

คดีนี้ถือเป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายและสนองนโยบายของคณะผู้บริหารท้องถิ่น ไม่สร้างความแตกแยกหรือก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น เพราะการที่นายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเลือก รองนายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเข้าไปเป็นทีมงานก็เพื่อให้ช่วยกันในการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ให้คำมั่นไว้กับประชาชนบรรลุผลสำเร็จ หากทีมงานมีข้อขัดแย้งกันหรือมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมอย่างหนึ่งอย่างใด จนหมดความไว้วางใจกันเสียแล้ว ไม่เพียงแต่ทำให้งานราชการเสียหายเท่านั้น ประชาชนที่เป็นผู้มีสิทธิมีเสียงในการเลือกตั้งก็อาจหมดความไว้วางใจให้ทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้ง่ายๆ เมื่อเป็นเช่นนั้นกฎหมายจึงให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนตำบลใช้อำนาจถอดถอนหรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ทันที โดยไม่ต้องให้อีกโอกาสได้แย่งแสดงพยานหลักฐานหรือชี้แจงเหตุผลให้ทราบตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดไว้