

รองนายกเทศมนตรีมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม ... นายกเทศมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

นางสาวจิตติพร ปานไหม

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การบริหารราชการของเทศบาล นายกเทศมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและรับผิดชอบการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายตามมาตรา ๔๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ แล้ว นายกเทศมตรียังมีอำนาจที่จะแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๘ นว แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ให้ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี เพื่อช่วยเหลือในงานบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายและการบริหารกิจการของเทศบาลบรรลุผลสำเร็จ

อย่างไรก็ดี รองนายกเทศมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งอาจพ้นจากตำแหน่งได้ หากปรากฏว่ามีเหตุใดเหตุหนึ่งตามที่มาตรา ๔๘ โสฬส แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดไว้ ซึ่งเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของรองนายกเทศมนตรีนั้นมีด้วยกัน ๘ กรณี โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มที่หนึ่ง การพ้นจากตำแหน่งตามธรรมชาติ ซึ่งได้แก่ การตาย หรือความสมัครใจของรองนายกเทศมนตรี โดยการยื่นหนังสือขอลาออกต่อนายกเทศมนตรี กลุ่มที่สอง การพ้นจากตำแหน่งเพราะมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ การขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือเพราะความประพฤติของรองนายกเทศมนตรี ไม่ว่าจะเป็นการไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นในส่วนราชการ การรับเงินหรือประโยชน์เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียทั้งทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการของเทศบาล ซึ่งเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๔๘ จตุทศ และกลุ่มที่สาม การพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมาย ได้แก่ การที่รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งพร้อมกับนายกเทศมนตรี หรือเพราะเหตุนายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง (มาตรา ๔๘ โสฬส วรรคหนึ่ง (๒))

สำหรับการพ้นจากตำแหน่งของรองนายกเทศมนตรี โดยเหตุที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๔๘ โสฬส วรรคหนึ่ง (๒) นั้น แม้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๔๘ เตรศ (๓) จะบัญญัติให้อำนาจแก่นายกเทศมนตรี ในการแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นรองนายกเทศมนตรีก็ตาม แต่มิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการมีคำสั่งถอดถอนรองนายกเทศมนตรีที่ตนแต่งตั้งไว้ ดังนั้น หากนายกเทศมนตรีประสงค์จะใช้อำนาจของตนถอดถอนรองนายกเทศมนตรีที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมทำให้การบริหารงานขาดเอกภาพ ไม่สนองนโยบาย โดยออกคำสั่งให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง จะถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นเรื่องของนายกเทศมนตรีมีคำสั่งถอดถอนรองนายกเทศมนตรี (ผู้ฟ้องคดี) ให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากเห็นว่าประพฤติตนไม่เหมาะสมที่จะให้เป็นรองนายกเทศมนตรีต่อไป โดยปฏิบัติงานนโยบายบางประการที่นายกเทศมนตรีไม่ได้มอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทน และการสั่งการและการปฏิบัติงานบางอย่างก็ทำโดยพลการมิได้ปรึกษานายกเทศมนตรี

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงอุทธรณ์คำสั่ง

ภายหลังจากที่นายกเทศมนตรีมีหนังสือแจ้งผลการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวว่า การมีคำสั่งถอดถอนผู้ฟ้องคดีเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในทางบริหารอันเป็นอำนาจดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย และได้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกเทศมนตรีได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยอ้างว่าตนเองไม่เคยปฏิบัติงานบกพร่องหรืออุกฉกรรกรรม การสอบสวน หรือกระทำการอันเป็นลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ และไม่มีเหตุบกพร่องตามกฎหมายที่จะถูกถอดถอนตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต มีลักษณะเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

คดีนี้ ในชั้นฝ่ายปกครองมีการโต้แย้งกันในประเด็นว่า คำสั่งให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และประเด็นโต้แย้งในเรื่องเขตอำนาจศาล ซึ่งทั้งสองประเด็นดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยว่า คำสั่งให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาได้

ดังนั้น เมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ประเด็นทางกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ กระบวนการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะต้องตกอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ ซึ่งเรื่องทำนองเดียวกันนี้ ได้เคยมีการนำลงพิมพ์เผยแพร่ไปแล้วในวารสารก้านผู้ใหญ่บ้าน กรณีของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลออกคำสั่งให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ เมื่อหมดความไว้วางใจ และกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือเป็นการลงโทษ และการกระทำหรือพฤติกรรมที่เป็นเหตุให้ออกคำสั่งก็ไม่ได้เฉพาะเจาะจงว่าต้องเป็นเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่อง นอกจากนี้ แม้ว่าคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งจะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่โดยเหตุผลของเรื่องจึงไม่ต้องตกอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ (ศึกษารายละเอียดได้จากอุทธรณ์คดีปกครอง เรื่อง เมื่อนายก ! หมดความไว้วางใจ ... จะสั่งให้รองนายก ! พ้นจากตำแหน่งทันทีได้หรือไม่ ? www.admindcourt.go.th)

สำหรับคดีนี้ มีประเด็นโต้แย้งที่สำคัญประเด็นเดียวคือ การที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากเห็นว่ารองนายกเทศมนตรีไม่เหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เป็นการใช้อดุลพินิจชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ บัญญัติให้การแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีเป็นอำนาจดุลพินิจของนายกเทศมนตรีที่จะพิจารณาคัดเลือกจากบุคคลใดก็ได้ที่นายกเทศมนตรีให้ความไว้วางใจและเห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะมาร่วมทำงานเป็นทีมงานเดียวกัน โดยนายกเทศมนตรีมีอำนาจดุลพินิจที่จะมอบหมายให้รองนายกเทศมนตรีช่วยเหลืองานด้านใดด้านหนึ่งตามที่เห็นสมควร ซึ่งการพ้นจากตำแหน่งของรองนายกเทศมนตรีเนื่องจากนายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งนั้นเป็นกรณีที่เกิดขึ้นอยู่กับตัวนายกเทศมนตรีเป็นสำคัญ เมื่อนายกเทศมนตรีได้แต่งตั้งบุคคลใดให้มาช่วยเหลืองานในตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีแล้ว หากต่อมานายกเทศมนตรีเห็นว่า ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรองนายกเทศมนตรีรายใดไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามความคาดหวังของนายกเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรีเห็นควรปรับเปลี่ยนผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีเสียใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานหรือเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานร่วมกันให้มีเอกภาพมากยิ่งขึ้น นายกเทศมนตรีก็มีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ตามมาตรา ๔๘ โสฬส วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓

ดังนั้น การที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งถอดถอนผู้ฟ้องคดีให้พ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี โดยระบุในคำสั่งว่า เพื่อให้การบริหารงานของเทศบาลเกิดความคล่องตัวและเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนในท้องถิ่น ย่อมไม่อาจถือได้ว่าการถอดถอนดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๘๘/๒๕๕๕)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้เป็นการยืนยันถึงความเป็นอิสระของเทศบาลในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารเทศบาลโดยปราศจากการบังคับบัญชาจากส่วนกลางนั้น นอกจากจะมีอำนาจคัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีตามความเหมาะสมแล้ว ยังมีอำนาจถอดถอนบุคคลนั้นให้พ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีด้วย หากเห็นว่ารองนายกเทศมนตรีที่ตนเองเคยไว้วางใจ แต่ต่อมามีพฤติกรรมอันอาจทำให้ไม่สามารถร่วมเป็นทีมบริหารงานที่จะผลักดันนโยบายที่ได้ประกาศและรับรองต่อประชาชนให้ประสบผลสำเร็จ ดังนั้น “อำนาจแต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี” จึงเป็นอำนาจเฉพาะตัวของนายกเทศมนตรีที่จะคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดหรือปรับเปลี่ยนทีมงานของตนได้ตลอดเวลา เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ โดยไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบหรือรับฟังคู่กรณีในกระบวนการคัดเลือกและถอนถอนดังกล่าว
