

ถอดถอนเลขานุการนายกเทศมนตรีเพราะหมดความไว้วางใจ ... คุณพินิจที่ไม่อยู่ในบังคับต้องให้ออกและเหตุผล !?

นางสาวจรรณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ตามหลักกฎหมายกรณีคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเฉพาะคำสั่งทางปกครองที่กระทบถึงสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณีจะมีรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการในการออกคำสั่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ โดยต้องให้คู่กรณีหรือผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน และในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นได้ทำเป็นหนังสือจะต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ โดยเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ หากคำสั่งทางปกครองใดออกโดยมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้น จะส่งผลถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นได้

แต่ถ้าเป็นกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีคำสั่งถอดถอนผู้ได้บังคับบัญชาของตนซึ่งดำรงตำแหน่งรองผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น หรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น อันถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ถูกถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่ง การออกคำสั่งนั้นจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่จะต้องให้ออกโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน และการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๔๘ เศษ (๓) บัญญัติให้อำนาจนายกเทศมนตรีแต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี และมาตรา ๔๘ โสฬส บัญญัติให้รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง หรือนายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

คอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับกรณีข้างต้นไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๒/๒๕๕๕ ซึ่งมูลเหตุของคดีนี้เกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเลขานุการนายกเทศมนตรี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) ได้มีคำสั่งถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งโดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ไม่รับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบาย และอาศัยตำแหน่งหาประโยชน์ส่วนตน

แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งถอดถอนออกจากตำแหน่งไม่ได้ระบุข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญอย่างเพียงพอในการที่จะให้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน รวมทั้งไม่ได้ระบุระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการขาดรายได้ที่ไม่ได้รับค่าตอบแทนรายเดือน

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยืนยันคำสั่งเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เทศบาลตำบล) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินเดือนในอัตราเลขานุการนายกเทศมนตรีจนครบวาระการดำรงตำแหน่ง

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเบื้องต้น คือ การมีคำสั่งถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการ โดยถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขานุการนายกเทศมนตรีจะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนและต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย แต่การบริหารรูปแบบของเทศบาลนั้นจะมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล นายกเทศมนตรีจึงมีหน้าที่รับผิดชอบทั้งในทางการบริหารและในทางการเมืองท้องถิ่นต่อประชาชน โดยตรง โดยกฎหมายให้อำนาจดุลพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่เห็นว่ามีความเหมาะสมและเป็นผู้ที่ตนให้ความไว้วางใจว่าจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพให้มาดำรงตำแหน่งเลขานุการนายกเทศมนตรี เช่นเดียวกับการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีหรือที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เพื่อมาทำหน้าที่ช่วยเหลือในการบริหารงานของเทศบาล และยังให้อำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งอีกด้วย เนื่องจากตำแหน่งเลขานุการนายกเทศมนตรีไม่ได้มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและไม่ใช่ว่าผู้ที่สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบ อีกทั้งสถานภาพการดำรงอยู่ของตำแหน่งเลขานุการนายกเทศมนตรียังมีความไม่แน่นอน เพราะต้องขึ้นอยู่กับดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี กล่าวคือหากนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งไม่ว่ากรณีใด ๆ เลขานุการนายกเทศมนตรีก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วยเช่นกัน ตามมาตรา ๔๘ โสฬส แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖

เลขานุการนายกเทศมนตรีจึงเป็นเพียงผู้ช่วยของนายกเทศมนตรีซึ่งจะต้องทำงานตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายเท่านั้น อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนเลขานุการนายกเทศมนตรีจึงเป็นอำนาจดุลพินิจโดยแท้ของนายกเทศมนตรี หากนายกเทศมนตรีหมดความไว้วางใจหรือเห็นว่ามิบุคคลอื่นที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือตนได้ดีกว่า แม้ผู้ดำรงตำแหน่งเดิมไม่มีความผิดหรือไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง นายกเทศมนตรีก็สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสมโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๘ เตรศ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

การที่นายกเทศมนตรีใช้ดุลพินิจมีคำสั่งถอดถอนเลขานุการนายกเทศมนตรีผู้ใดพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากหมดความไว้วางใจในตัวบุคคลผู้นั้น จึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขานุการนายกเทศมนตรี โดยมิได้รับฟังผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีในกระบวนการออกคำสั่งก่อน และมิได้จัดให้มีเหตุผลซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ขอกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจไว้ในคำสั่งดังกล่าว จึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

เมื่อคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติหน้าที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้จึงเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในกรณีที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้เลขานุการนายกเทศมนตรี รวมไปถึงผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีและที่ปรึกษานายกเทศมนตรีด้วยว่า หากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือแนวนโยบายของนายกเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรีหมดความไว้วางใจในตัวของผู้ดำรงตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม หรือเห็นว่า มีบุคคลอื่นที่เหมาะสมซึ่งจะมาทำหน้าที่ในการช่วยบริหารงานของท้องถิ่นได้ดีกว่าแล้ว นายกเทศมนตรีก็มีอำนาจถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งได้โดยไม่จำเป็นต้องให้โอกาสในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน และไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลประกอบการมีคำสั่งนั้นตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ แม้ว่าคำสั่งดังกล่าวจะมีสถานะทางกฎหมายเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ที่กระทบถึงสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณี ทั้งนี้ เนื่องจากโดยสภาพของการเข้าสู่ตำแหน่งเป็นการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรีซึ่งมีความไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่ง และหากต่อมาไม่มีความไว้วางใจหรือหมดความไว้วางใจแล้ว ย่อมเป็นอำนาจโดยเฉพาะของนายกเทศมนตรีนั่นเอง การที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี หรือที่ปรึกษานายกเทศมนตรี หรือเลขานุการนายกเทศมนตรี โดยมีได้ดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติข้างต้นกำหนดไว้ จึงไม่ถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งจะนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้