

“ความไว้วางใจ” !! มูลเหตุเฉพาะ ในการแต่งตั้ง/ถอดถอน “รองนายกเทศมนตรี”

นางสาวธัญธร ปังประเสริฐ

พนักงานคดีชำนาญการพิเศษ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

สุขสันต์ชุ่มฉ่ำ...ผ่อนคลายความร้อนผ่านเทศกาลสงกรานต์หรือปีใหม่ไทยกันไปแล้วนะค่ะ...จะว่าไป หนาวร้อนปีนี้อันตรายจริงๆ ส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะป่าไม้ในบ้านเมืองเราได้ถูกทำลายลงไปมาก !

“ป่าคือต้นน้ำ เกษตรคือกลางน้ำ ประมงคือปลายน้ำ” ป่าไม้จึงเป็นแหล่งกำเนิดของน้ำหรือเป็นต้นน้ำ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตและความสมดุลของระบบนิเวศน์ต่างๆ รวมถึงสภาพอากาศที่กระทบต่อความเป็นอยู่ของผู้คน การอนุรักษ์และปลูกป่าทดแทน จึงเป็นเรื่องสำคัญในทุกๆ ระดับและทุกภาคส่วน ตั้งแต่ระดับประเทศลงมาจนถึงระดับชุมชนหรือท้องถิ่น ที่ต้องหันมาตระหนักในการแก้ไขปัญหา ร่วมกัน

และในการทำงานหรือแก้ไขปัญหาต่างๆ นั้น ความไว้วางใจต่อกันก็เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้งานประสบความสำเร็จและเกิดบรรยากาศในการทำงานที่ดี ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาฝากในฉบับนี้ เป็นเรื่องความไว้วางใจในการบริหารงานระหว่างรองนายกเทศมนตรีกับรองนายกเทศมนตรี

หลายท่านคงทราบว่ตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี เป็นตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรีโดยตรงตามมาตรา 48 แห่ง พ.ร.บ.เทศบาล 2496 แก้ไขเพิ่มเติม โดย พ.ร.บ.เทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 ที่ให้อำนาจนายกเทศมนตรีในการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลมาเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย รวมทั้งมีอำนาจในการถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งด้วย

เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายดังกล่าว จะเห็นว่ากฎหมายได้เปิดกว้างให้ดุลพินิจนายกเทศมนตรีในการที่จะเลือกคนมาเป็นผู้ช่วยตนในการทำงาน ซึ่งการที่จะเลือกใครมาช่วยงานนั้น โดยหลักการแล้วย่อมต้องเป็นคน ที่ตนไว้วางใจหรือ “ไว้วางใจ” ซึ่งหมายถึง “การมอบความเชื่อ ความมั่นใจให้” (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554) กล่าวคือเชื่อมั่นในความรู้ความสามารถว่าจะสามารถช่วยให้งานในภารกิจบรรลุตามเป้าหมายได้

เมื่อมีอำนาจแต่งตั้ง...ก็ย่อมมีอำนาจถอดถอน... ซึ่งประเด็นที่จะคุยกันในวันนี้ เป็นเรื่องการใช้ อำนาจถอดถอนตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นจริงว่า นายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง โดยให้เหตุผลเพียงว่า “เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเรียบร้อยและรวดเร็ว บังเกิดผลดีต่อทางราชการและต่อประชาชน” โดยไม่ได้ให้เหตุผลที่ชัดเจน รองนายกเทศมนตรีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว

นายกเทศมนตรีได้มีหนังสือแจ้งตอบอุทธรณ์โดยให้เหตุผลว่า รองนายกเทศมนตรีไม่เอาใจใส่ในการพัฒนาตลาดสดของเทศบาลจนมีประชาชนร้องเรียน ปล่อยปละไม่ควบคุมกำกับในการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าริมสระน้ำตลาดสด ฯลฯ ซึ่งนายกเทศมนตรีเคยแจ้งปัญหาให้ทราบแล้วแต่รองนายกเทศมนตรีก็ไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหา

รองนายกเทศมนตรีเห็นว่าเหตุผลของนายกเทศมนตรีเป็นการกล่าวอ้างลอยๆ เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งลงโทษที่ต้องมีการสอบสวนและต้องปฏิบัติตามมาตรา 30 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 คือให้โอกาสผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน ประกอบมาตรา 37 แห่ง พ.ร.บ.เดียวกัน ซึ่งกำหนดว่าคำสั่งทางปกครองต้องให้เหตุผลซึ่งเหตุผลนั้นต้องประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาหรือข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ จึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณา 2 ประเด็น คือ

ประเด็นแรก คำสั่งให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เป็นคำสั่งลงโทษที่ต้องดำเนินการตาม มาตรา 30 และมาตรา 37 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณามาตรา 48 แห่ง พ.ร.บ.เทศบาล 2496ฯ ที่ให้อำนาจนายกเทศมนตรีในการแต่งตั้ง/ถอดถอนรองนายกเทศมนตรีนั้น กฎหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่านายกเทศมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง มีดุลพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกเทศบาลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และที่ตนไว้วางใจเป็นรองนายกเทศมนตรี เพื่อเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาล และย่อมสามารถถอดถอนหรือสั่งให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้เมื่อหมดความไว้วางใจ

ฉะนั้น โดยสภาพแล้ว การสั่งถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ก็เนื่องจากนายกเทศมนตรีหมดความไว้วางใจในตัวรองนายกเทศมนตรีผู้นั้น จึงมิใช่เป็นการลงโทษ และไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รวมทั้งสาเหตุในการหมดความไว้วางใจ ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นพฤติกรรมหรือการกระทำในเรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือหลายเรื่องโดยเฉพาะเจาะจง อาจเป็นพฤติกรรมหรือการกระทำในภาพรวมก็ได้

ประเด็นที่สอง นายกเทศมนตรีใช้ดุลพินิจมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี คือ รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลพิเคราะห์ว่า เมื่อนายกเทศมนตรีเห็นว่างานที่ตนมอบหมายให้รองนายกเทศมนตรีทำไม่บรรลุผลตามเป้าหมาย จึงมีคำสั่งถอดถอน ซึ่งย่อมหมายถึงนายกเทศมนตรีได้หมดความไว้วางใจในตัวรองนายกเทศมนตรีโดยสิ้นเชิงแล้ว จึงมีอาจถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ดังนั้น คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คดีหมายเลขแดงที่ อ.446/2558)

โดยสรุปก็คือ อำนาจในการแต่งตั้ง/ถอดถอนรองนายกเทศมนตรี มีลักษณะเฉพาะต่างจากตำแหน่งอื่นๆ เพราะเป็นอำนาจโดยตรงของนายกเทศมนตรี โดยมีมูลเหตุสำคัญคือเรื่องของความไว้วางใจ ! หรือกล่าวโดยนัยได้ง่ายๆว่า... “ตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี ตั้งขึ้นจากความไว้วางใจ และพ้นไปเมื่อหมดความไว้วางใจ” นั่นเองคะ
