

“ความไว้วางใจ” เหตุผลในการแต่งตั้ง – ถอดถอน ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น

ธัญธร ปังประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ฉบับที่แล้ว... ได้นำเสนอคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งนายกสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ ซึ่งเป็นคำสั่งที่เข้าข่ายยกเว้นตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 วรรคสอง ที่ไม่จำเป็นต้องให้โอกาสผู้รับคำสั่งได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะออกคำสั่ง แต่หากผู้รับคำสั่งเห็นว่า เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนได้

เช่นเดียวกับคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น อันได้แก่ คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี/รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี/ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกเทศมนตรี/เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอเพิ่มเติมในฉบับนี้... ก็เป็นคำสั่งที่ไม่จำเป็นต้องให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเช่นกัน

แต่ที่ผ่านมา... มีผู้รับคำสั่งดังกล่าวจำนวนไม่น้อยได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองว่า คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ออกคำสั่งไม่ได้ให้โอกาสผู้รับคำสั่งได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน รวมไปถึงเห็นว่าตนไม่ได้กระทำความผิดและคำสั่งถอดถอนก็มีได้ระบุเหตุผลในการออกคำสั่งไว้

คดีพิพาทลักษณะเช่นนี้ ศาลปกครองได้เคยวินิจฉัยไว้ในหลาย ๆ คดี ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่เข้าข่ายยกเว้นไม่จำเป็นต้องให้โอกาสผู้รับคำสั่งได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งยังไม่ต้องแสดงเหตุผลในการออกคำสั่งตามที่กำหนดในมาตรา 37 แห่ง พ.ร.บ. เดียวกันอีกด้วย รวมทั้งแม้จะมีได้กระทำความผิด ผู้มีอำนาจคือผู้บริหารท้องถิ่นก็สามารถมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ด้วย

เหตุที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจอย่างเด็ดขาดในการที่จะสั่งบุคคลดังกล่าวให้พ้นจากตำแหน่งได้ ก็เพราะบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งข้างต้นนั้นเข้ามาดำรงตำแหน่งจากการแต่งตั้งของผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง เป็นตำแหน่งที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ไม่ต้องผ่านการสอบหรือการคัดเลือกใด ๆ เพราะกฎหมายให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นในการที่จะแต่งตั้งบุคคลที่ตนเอง “ไว้วางใจและเชื่อมั่น” มาเป็นผู้ช่วยตนในการทำงานได้

พูดง่าย ๆ ก็คือ เป็นตำแหน่งที่ผูกติดอยู่กับตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น โดยถ้านายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าเพราะเหตุใด ๆ ตำแหน่งผู้ช่วยต่าง ๆ ที่กล่าวมาก็จะต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วยเช่นกัน หรืออาจจะเรียกว่าเป็นตำแหน่งเงาก็คงจะได้นะคะ

ฉะนั้น หากผู้บริหารท้องถิ่นไม่พอใจในผลงานหรืออยากเปลี่ยนตัวผู้ช่วยใหม่ ก็มีอำนาจที่จะสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ โดยไม่ต้องให้โอกาสโต้แย้งรวมทั้งไม่ต้องให้เหตุผลใด ๆ อีกด้วย

ตัวอย่างกรณีพิพาทในลักษณะดังกล่าวที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 452/2559 และ อ. 1593/2559 ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการนายกเทศมนตรีและที่ปรึกษานายกเทศมนตรีได้ยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่ง โดยอ้างว่านายกเทศมนตรีไม่ได้ให้โอกาสตนโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานและไม่แจ้งสิทธิอุทธรณ์ในคำสั่ง ซึ่งกล่าวหาว่าตนละเลย ไม่เอาใจใส่ต่อหน้าที่และมีความประพฤติดูหมิ่นเสีย นอกจากนี้ยังไม่ให้เหตุผลไว้ใน

คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวอีกด้วย อันขัดต่อมาตรา 30 มาตรา 37 และมาตรา 40 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ทั้งสองคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในทำนองเดียวกันว่า กฎหมายเทศบาลได้ให้อำนาจดุลพินิจแก่นายกเทศมนตรีที่จะแต่งตั้งบุคคลใดที่ตนเห็นว่าเหมาะสมและไว้วางใจว่าจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพให้มาดำรงตำแหน่งเลขานุการและที่ปรึกษานายกเทศมนตรี รวมทั้งยังให้อำนาจในการถอดถอนอีกด้วย เนื่องจากตำแหน่งผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ไม่ใช่ผู้ที่สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบ และสถานภาพของตำแหน่งผู้ช่วยนั้นไม่มีความแน่นอนเพราะต้องขึ้นอยู่กับสถานภาพของผู้บริหารท้องถิ่น โดยหากผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่ง ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยต่าง ๆ ก็จะต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วยเช่นกัน

ฉะนั้น จึงเป็นอำนาจดุลพินิจโดยแท้ของนายกเทศมนตรีในการที่จะแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยหากหมดความไว้วางใจหรือเห็นว่ามีบุคคลอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือได้ดีกว่า แม้ผู้ดำรงตำแหน่งเดิมจะไม่มีคุณสมบัติหรือปฏิบัติหน้าที่บกพร่องก็ตาม นายกเทศมนตรีก็สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 48 เตรส (3) แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496

อีกทั้งคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งยังอยู่ในข้อยกเว้นตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ไม่จำเป็นต้องให้ออกาสผู้รับคำสั่งได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน **คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งโดยไม่ให้ออกาสโต้แย้งและไม่ได้ให้เหตุผลไว้ในคำสั่งจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง**

นอกจากนี้ในคดีที่ อ. 1593/2559 มีประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งด้วยว่า ในการมีคำสั่งให้ตนพ้นจากตำแหน่งผู้ช่วยนั้น รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ลงนามในคำสั่งแทนนายกเทศมนตรีซึ่งไม่สามารถทำได้ เพราะหน้าที่ในการบริหารงานเทศบาลเป็นของนายกเทศมนตรีเท่านั้น เมื่อนายกเทศมนตรีต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่เพราะศาลอุทธรณ์ภาคได้มีคำสั่งรับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง รองนายกเทศมนตรีก็ไม่อาจลงนามในคำสั่งดังกล่าวได้ ซึ่งประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เนื่องจาก พ.ร.บ. เทศบาลฯ มาตรา 48 วิสติได้กำหนดให้กรณีที่น่าายกเทศมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้รักษาราชการแทน รองนายกเทศมนตรีจึงย่อมมีอำนาจเช่นเดียวกันกับผู้ที่ตนแทน และการต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีดังกล่าวเป็นเรื่องเฉพาะตัว ไม่ได้มีผลถึงรองนายกเทศมนตรีแต่อย่างใด ข้อโต้แย้งนี้จึงตกไปหรือฟังไม่ขึ้นนั่นเองค่ะ

จากคำวินิจฉัยของศาลจึงได้ข้อสรุปที่ว่า การที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะแต่งตั้งบุคคลใดเข้ามาช่วยทำงานในตำแหน่งรองผู้บริหารท้องถิ่น ตำแหน่งเลขานุการ รวมทั้งตำแหน่งที่ปรึกษา เป็นดุลพินิจโดยแท้และเกิดจากความไว้วางใจส่วนตัวของผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นมีดุลพินิจเห็นว่าไม่ไว้วางใจหรือเห็นว่าไม่เหมาะสมให้เป็นผู้ช่วยตนในการทำงานต่อไปแล้ว ก็สามารถมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้และคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวไม่ใช่การลงโทษ ดังนั้นแม้จะไม่ได้กระทำความผิดใด ๆ ก็สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้โดยไม่ต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง หรือไม่จำเป็นต้องให้ออกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน รวมทั้งไม่จำเป็นต้องแสดงเหตุผลในคำสั่งอีกด้วย ซึ่งย่อมหมายความว่า คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ช่วยต่าง ๆ ดังกล่าว เป็นอำนาจโดยแท้ของผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน ตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ฯ พ.ศ. 2539 นั่นเองค่ะ

“ความไว้วางใจ” จึงเป็นเหตุผลสำคัญ ในการแต่งตั้ง – ถอดถอน ตำแหน่งประเภทนี้ !
