

คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี ... ข้อยกเว้นที่ไม่ต้องให้ออกสาส์นโต้แย้งและเหตุผล !!

นางสาวจารุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีนั้น เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งหรือให้ออกสาส์นคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอที่คู่กรณีจะสามารถโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้โดยเหมาะสมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่หากมิได้แจ้งหรือให้ออกสาส์นดังกล่าว ก็ถือเป็นความบกพร่องของการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีอาจขอให้เพิกถอนกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองเดิมได้ นอกจากนี้ หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือจะต้องจัดให้มีเหตุผลของการออกคำสั่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เพื่อให้คู่กรณีทราบได้ว่าตนได้รับการพิจารณาไปโดยถูกต้องหรือไม่ ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง และจะเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายปกครองหากจะทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้น ไม่ว่าจะโดยผู้บังคับบัญชาหรือในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์

อย่างไรก็ตาม ในการให้ออกสาส์นคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ นั้น บทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดยกเว้นไม่ต้องให้สิทธินั้นแก่คู่กรณีก็ได้ นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยวางหลักไว้ในบางกรณีที่ไม่ต้องให้ออกสาส์นนั้น ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งนายกเทศมนตรีได้ใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เพราะเห็นว่าการรองนายกเทศมนตรีไม่เอาใจใส่และปล่อยปละละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย กรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น

ศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลในประเด็นนี้อย่างไร ?

เหตุของคดีนี้เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) มีคำสั่งแต่งตั้งและมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีอำนาจในการสั่งการหรือปฏิบัติราชการแทนในส่วนราชการของกองช่างและกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งถอดถอนผู้ฟ้องคดีให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายที่วางไว้ โดยไม่เอาใจใส่ในการพัฒนาตลาดสดของเทศบาลให้เป็นที่ไปตามหลักสุขภาพที่ดี ปล่อยปละละเลยมิได้ควบคุมในการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าบริเวณริมสระน้ำ ตลาดสดเทศบาล ทำให้คับบังทัศนียภาพบริเวณสวนสาธารณะ ไม่ดูแลรักษาห้องสุขาของตลาดสดเทศบาล โดยมีคำสั่งที่พิพาทระบุว่าเพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เรียบร้อย และรวดเร็ว บังเกิดผลดีต่อราชการและต่อประชาชน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่เปิดโอกาสให้ได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ไม่แสดงเหตุผลในการออกคำสั่ง และเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

คำสั่งถอดถอนและให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี ได้ดำเนินการ โดยถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้คำสั่งถอดถอนและให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีจะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กระทบถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีและเป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ ซึ่งแม้มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะบัญญัติให้คู่กรณีมีโอกาสดังกล่าวได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผล และ

เหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุน ในการใช้ดุลพินิจก็ตาม

แต่เมื่อพิจารณาบทมาตรา ๔๘ อัญญา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๔๘ โสฬส วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันโดยตลอดแล้วเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบายต่อสภาเทศบาลและราษฎรในเขตเทศบาล มีดุลพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามและที่ตนไว้วางใจเป็นรองนายกเทศมนตรี เพื่อให้เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาล และถอดถอนรองนายกเทศมนตรีหรือสั่งให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อตนหมดความไว้วางใจแล้ว

ซึ่งโดยสภาพการที่นายกเทศมนตรีใช้ดุลพินิจมีคำสั่งถอดถอนหรือให้รองนายกเทศมนตรีผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากหมดความไว้วางใจในตัวรองนายกเทศมนตรีผู้นั้น ไม่อาจจะถือได้ว่าเป็นการลงโทษรองนายกเทศมนตรี ทั้งการกระทำหรือพฤติการณ์ของรองนายกเทศมนตรีที่เป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีเสื่อมหรือหมดความไว้วางใจลง ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำหรือพฤติการณ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่อง โดยเฉพาะเจาะจง แต่อาจจะเป็นการกระทำหรือพฤติการณ์ของรองนายกเทศมนตรีผู้นั้น โดยรวมก็ได้

กรณีจึงเห็นได้ชัดว่าโดยเหตุผลของเรื่องแล้ว การที่นายกเทศมนตรีใช้ดุลพินิจมีคำสั่งถอดถอนหรือให้รองนายกเทศมนตรีผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง ไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งโดยมิได้รับฟังผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีในกระบวนการออกคำสั่งถอดถอนก่อน และมีได้จัดให้มีเหตุผลในการใช้ดุลพินิจไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งดังกล่าวโดยละเอียด จึงไม่อาจถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเหตุที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นแต่อย่างใด และถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีหมดความไว้วางใจผู้ฟ้องคดีแล้วโดยสิ้นเชิง จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตหรือโดยมิชอบ

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งถอดถอนและให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี จึงไม่ใช่การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๖/๒๕๕๘)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจใช้ดุลพินิจเพื่อมีคำสั่งถอดถอนหรือให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ หากเห็นว่ารองนายกเทศมนตรีไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้สำหรับการพัฒนาท้องถิ่นที่อยู่ในความรับผิดชอบ และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอันจะเป็นประโยชน์สำหรับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ หรือจะกล่าวให้เข้าใจอย่างง่าย ๆ ว่า เมื่อกฎหมายได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีเพื่อช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ แต่เมื่อนายกเทศมนตรีหมดความไว้วางใจในตัวรองนายกเทศมนตรีแล้ว นายกเทศมนตรีมีอำนาจใช้ดุลพินิจถอดถอนและมีคำสั่งให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ตามมาตรา ๔๘ โสฬส แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ และแม้คำสั่งดังกล่าวจะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การออกคำสั่งถอดถอนหรือให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุข้างต้นจึงไม่ต้องให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานฐานและไม่ต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่ง โดยไม่ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้แต่อย่างใด