

**การแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น  
เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือใช้อำนาจทางการเมือง**

**The appointment and removal of deputy executives or assistant  
executives of local government executives is an exercise of  
administrative power or political power.**

วสันต์ ปานสังข์

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่

Wasun Phansong

Department of Public Administration, Faculty of Social Sciences,  
Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Chiang Mai Campus

E-mail: wasun.phan@mcu.ac.th

Received: April 2, 2025; Revised: September 5, 2025; Accepted: September 23, 2025

**บทคัดย่อ**

บทความนี้วิเคราะห์ประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารของผู้บริหารท้องถิ่น ว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรืออำนาจทางการเมือง โดยนำเสนอแนวคิดและคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่แตกต่างกันสองแนวทาง คือ แนวทางแรกมองว่าการแต่งตั้งและถอดถอนดังกล่าวเป็น **คำสั่งทางปกครอง** ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพบุคคล จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในเรื่องการแจ้งข้อเท็จจริงการให้โอกาสโต้แย้ง รวมถึงต้องมีเหตุผลประกอบคำสั่ง และเป็นอำนาจดุลพินิจในการเลือกผู้ที่ไม่ไว้วางใจ และเมื่อหมดความไว้วางใจจึงไม่จำเป็นต้องมีเหตุผล และไม่ถือเป็นการลงโทษ ส่วนแนวทางที่สองเห็นว่า การแต่งตั้งและถอดถอนเป็นไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นที่ซึ่งจากการเลือกตั้ง ในการแต่งตั้งถอดถอนรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารพ้นจากตำแหน่งตามดุลพินิจ ซึ่งเป็น **อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นโดยแท้** เนื่องจากผู้บริหารต้องรับผิดชอบต่อประชาชนและสภาท้องถิ่น แนวทางนี้จึงมองว่าไม่ใช่คดีพิพาททางปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณา ผู้เขียน

บทความเห็นด้วยกับแนวทางที่สอง โดยเห็นว่ากระบวนการการแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้บริหาร หรือผู้ช่วยผู้บริหาร มิใช่กระบวนการทางปกครองตามกฎหมายบริหารงานบุคคล และไม่ถือว่าเป็น การลงโทษทางวินัย อีกทั้ง การแต่งตั้งถอดถอนไม่ได้เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง แต่เป็นการใช้ดุลพินิจทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับการบริหารระดับประเทศในการแต่งตั้ง คณะรัฐมนตรี และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ระบุว่าผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหาร และผู้ช่วย ผู้บริหารเป็น "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ซึ่งสนับสนุนแนวคิดว่าการแต่งตั้งและถอดถอนเป็นเรื่อง ของการใช้อำนาจทางการเมือง

**คำสำคัญ:** รองผู้บริหารท้องถิ่น, ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น, อำนาจทางปกครอง, อำนาจทาง การเมืองท้องถิ่น

### Abstract

The appointment and removal of deputy executives or assistant local administrators is a complex issue with two main legal approaches. The first approach views such actions as "administrative orders" that must comply with the criteria of the Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996), in which the person being removed must be given an opportunity to argue and present evidence, including having reasons for the order. However, the second approach views the appointment and removal as purely "local political power", which is the discretion of the local administrators who are directly elected by the people. Local administrators must be responsible to the people and the local council, so they have the power to select trusted people to help manage the work and can remove them when they lose their trust, without having to follow the criteria of the administrative order. This article presents an analysis of the two approaches by comparing them with national administrative principles and the Constitutional Court's rulings to see the differences and debates on this issue, including the impact on the administration of local administrative organizations and the rights of politicians at the local level.

**Keyword:** Deputy Local Executive, Assistant Local Executive, Administrative Power, Local Political Power

## 1. บทนำ

การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเลือกตั้งตัวแทน เพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารงานและตรวจสอบการบริหารงานในหน่วยการปกครองท้องถิ่น ถือเป็นการปกครองโดยประชาชนในท้องถิ่นและเพื่อประชาชนในท้องถิ่นเอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่แต่ละประเทศจะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการบริหารประเทศ ดังนี้ 1) การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ประชาชนจะได้เลือกตัวแทนจากบุคคลที่ตนรู้จัก คั่นเคย มากกว่าการเลือกตั้งระดับประเทศ ทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำหน้าที่ของตัวแทนได้ง่าย หากตนมีความเดือดร้อนก็มักจะไปพึ่งพาตัวแทนที่ตนเลือก และคนที่ได้รับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นก็มักจะเข้าใจและสนใจในปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นดีกว่าผู้แทนในระดับประเทศ เมื่อประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นทั้งผู้เลือกและผู้ได้รับเลือก ต่างเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนที่ได้รับจากการเลือกตั้ง ก็จะทำให้นำไปสู่การเสื่อมใสศรัทธาในระบอบประชาธิปไตยเกิดความคุ้นเคยกับการใช้สิทธิและพัฒนาไปสู่หน้าที่ของความเป็นพลเมืองของประเทศในที่สุด 2) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักปกครองตนเองรู้จักสนใจในการแก้ไขปัญหาของตนเองและคนรอบข้าง รู้จักการมีส่วนร่วมในระดับชุมชน ทำให้รู้และเข้าใจถึงสภาพของปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับตนเองและชุมชน เกิดความเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน จนนำไปสู่ความสำนึกในบทบาทหน้าที่ของแต่ละคนที่อยู่ในท้องถิ่นเดียวกัน 3) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงตามเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพประสิทธิผลดีกว่าการแก้ไขปัญหโดยรัฐบาลกลางซึ่งมีภาระหน้าที่หลายด้านในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ 4) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนรู้จักประเมินตนเอง รู้จักใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นให้เกิดคุณค่าสูงสุด จึงนำไปสู่การรู้จักพึ่งพาตนเอง 5) เมื่อการปกครองท้องถิ่นได้พัฒนาไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาคุณภาพของประชาชนในท้องถิ่น จะทำให้เกิดการแข่งขันและคัดเลือกบุคคลที่มีคุณภาพที่ดีที่สุดในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นนำไปสู่การสร้างผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเพื่อก้าวไปสู่การสร้างผู้นำระดับประเทศต่อไป 6)

การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลมีเวลากับการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ การต่างประเทศ และการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม<sup>1</sup>

## 2. โครงสร้างการบริหารท้องถิ่น

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่าเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายที่ระบุขอบเขตที่แน่นอน เป็นองค์กรที่สามารถใช้อำนาจบริหารงานได้อย่างอิสระ รวมถึงมีงบประมาณและรายได้ที่เป็นของตนเองเพื่อนำรายได้มาพัฒนาท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นๆ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐและบทบัญญัติของกฎหมาย ปัจจุบันประเทศไทยมีการปกครองส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบ คือ 1) รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป มี 3 รูปแบบ ได้แก่ 1.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 1.2) เทศบาล แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลนคร (ทน.) เทศบาลเมือง (ทม.) และ เทศบาลตำบล (ทต.) 1.3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 2) รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ มี 2 รูปแบบคือ 2.1) กรุงเทพมหานคร 2.2) เมืองพัทยา<sup>2</sup>

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 รูปแบบ มีโครงสร้างการบริหารโดยแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย

**1. ฝ่ายสภาท้องถิ่น** ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีหน้าที่สำคัญ คือ 1) ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น (ที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย) 2) ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร 3) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาท้องถิ่นประจำปี 4) ให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี

**2. ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น** มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีหน้าที่สำคัญดังนี้ 1) บริหารกิจการของท้องถิ่นให้เป็นไปตามข้อบัญญัติและแผนพัฒนาท้องถิ่น 2) จัดทำแผนพัฒนา

---

<sup>1</sup> ไกรทย์ พวงงาม, *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555), 31-32.

<sup>2</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549): 17 – 18.

ท้องถิ่น และงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเสนอสภาท้องถิ่น เพื่อให้ความเห็นชอบ 3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินต่อสภาท้องถิ่น

นอกจากฝ่ายบริหารท้องถิ่น ยังพบว่าในการปฏิบัติงานของผู้บริหารท้องถิ่น ย่อมต้องมีผู้ช่วยในการบริหารตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ประกอบด้วยรองผู้บริหาร(รองนายก) หรือผู้ช่วยผู้บริหารของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น (เลขานุการนายก และที่ปรึกษานายก) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้บริหารท้องถิ่น

### 3. การได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่นของไทย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14<sup>3</sup> เรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นได้กล่าวถึงโครงสร้างการบริหารงานของราชการส่วนท้องถิ่นที่ประกอบไปด้วยสภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหารท้องถิ่นซึ่งโดยกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะให้มีโดยวิธีอื่นก็ได้แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย สำหรับการได้มาซึ่งรองผู้บริหาร(รองนายก) หรือผู้ช่วยผู้บริหารของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น (เลขานุการนายก และที่ปรึกษานายก) นั้น ได้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบทั้งรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะไว้แล้ว ดังเช่น

#### 1. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537<sup>4</sup>

มาตรา 59 (3) บัญญัติให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

---

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59

## 2. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496<sup>5</sup>

มาตรา 48 รัฐบัญญัติให้นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน
- (2) เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน
- (3) เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

และวรรคสองบัญญัติว่านายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

## 3. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540<sup>6</sup>

มาตรา 95/3 รัฐบัญญัติให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมายได้ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- (1) ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสี่สิบแปดคน ให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกินสี่คน
- (2) ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามสิบหกคนหรือสี่สิบสองคน ให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกินสามคน
- (3) ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยี่สิบสี่คนหรือสามสิบคน ให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกินสองคน

---

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 48 รัฐ

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 95/3

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย

#### 4. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528<sup>7</sup>

มาตรา 45 บัญญัติว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ

#### 5. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542<sup>8</sup>

มาตรา 48 นายกเมืองพัทยานีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษา

โดยกฎหมายให้เป็นอำนาจอิสระของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการเป็นผู้พิจารณาเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้ที่ได้รับการพิจารณาเลือกนั้นจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562<sup>9</sup> ที่กำหนดไว้ตามหมวดที่ 5 เรื่องผู้สมัครรับเลือกตั้ง นั่นคือ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา 50 คือ ตติยาเสพติให้โทษ เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นใน กิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ตาม มาตรา 39 (1) (2) หรือ (4) หรืออยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 45.

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 48.

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 หมวดที่ 5.

หรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลรวมถึงเคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง (วันแต่งตั้ง) เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ต้องไม่เป็นผู้ที่เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือ หน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐาน เป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือ หรือเจ้าสำนักกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน ต้องเป็นผู้ไม่เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง ห้ามเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิก สภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระอยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง หรือต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษามายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง (วันแต่งตั้ง) แล้วแต่กรณี

อีกทั้ง เคยเป็นผู้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

แล้วแต่กรณียังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง หรืออยู่ในระหว่างถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 42<sup>10</sup> หรือตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง (วันแต่งตั้ง) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เคยพ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำหรือจะกระทำกับหรือให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หรือมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับหรือจะกระทำกับหรือให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยมีพฤติการณ์แสดงให้เห็นว่าเป็นการต่างตอบแทนหรือเอื้อประโยชน์ส่วนตนระหว่างกัน และยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง (วันแต่งตั้ง) เคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะจูงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ หรือมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง (วันแต่งตั้ง) เคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจหรือประพฤติดินฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือแก่ราชการ และยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง (วันแต่งตั้ง) และลักษณะอื่นตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

#### 4. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง รวมทั้งถ้อยคำอื่นในลักษณะเดียวกันนั้น หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนาจการบริหารประเทศ หรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างกว่าคำว่า "ข้าราชการการเมือง" โดยรวมถึงบรรดาผู้ที่รับผิดชอบงานด้าน

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 หมวดที่ 5.

การเมืองทั้งทั้งหมด โดยงานการเมืองนั้นจะเป็นงานที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย (policy) เพื่อให้ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำรับไปบริหาร (administration) ให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด<sup>11</sup> โดยผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง ซึ่งอาจจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองฝ่ายบริหาร เช่น นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 หรืออาจจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ที่ปรึกษาประจำรัฐสภา หรือเลขาธิการประธานรัฐสภาตามมาตรา 61 แห่งบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 เป็นต้น

ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>12</sup> ได้ตอบข้อหารือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับความหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเห็นว่า ตามที่ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ไว้ในบันทึกเรื่องการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจว่า<sup>13</sup> หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนาจการบริหารประเทศหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และบรรดาผู้ที่รับผิดชอบงานด้านการเมืองทั้งหมด โดยงานการเมืองนั้นจะเป็นงานที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเพื่อให้ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำรับไปบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดนั้น ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ย่อมจะต้องประกอบไปด้วยการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามนัยมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยเมื่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ในความหมายของการบริหารราชการแผ่นดินด้วยแล้ว ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนาจการบริหารหรือควบคุมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงอยู่ในความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ด้วย ดังจะเห็นได้

<sup>11</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ,” เรื่องเสร็จที่ 481/2535 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี, 2535), สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2568, <https://comment.ocs.go.th/main/download/dlf/pdf/20481-2535>.

<sup>12</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง,” เรื่องเสร็จที่ 621/2549 ธันวาคม 2549. (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี, 2549), สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2568, [https://comment.ocs.go.th/main/download/dlf/pdf/0621\\_2549](https://comment.ocs.go.th/main/download/dlf/pdf/0621_2549).

<sup>13</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสร็จที่ 481/2535.

จากการที่มาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้ว่า ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประเภทหนึ่ง ซึ่งจะต้องถูกตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ทั้งนี้ เพื่อมิให้อาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนในการหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับประเด็นที่ว่าเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นอยู่ในความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” แล้ว บรรดาผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีหน้าที่ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น อันได้แก่ รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ประธานที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น จะอยู่ในความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ด้วยหรือไม่ นั้น เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ การเข้าสู่ตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อการได้มาซึ่งรองผู้บริหารท้องถิ่นของราชการส่วนท้องถิ่นของไทยข้างต้น จะเห็นได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือการปฏิบัติงานของผู้บริหารท้องถิ่นใน การอำนวยความสะดวกหรือควบคุมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย โดยผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง และเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ก็ต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย และเมื่อเทียบกับข้าราชการการเมืองในตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ การเข้าสู่ตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งในลักษณะทำนองเดียวกัน และถือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยเช่นกันแล้ว บรรดาผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ประธานที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น จึงอยู่ในความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ<sup>14</sup> ได้มีประกาศเรื่อง เรื่อง กำหนดตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภา

<sup>14</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, “กำหนดตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินตามมาตรา 102 ( 9) พ.ศ.2561,” (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2562). สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2568,

ท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 102 ( 9) แห่งประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ประกาศ ณ วันที่ 21 กันยายน พ.ศ.2561 โดยระบุว่า ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (3) บัญญัติให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจ กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยในข้อที่ 4 แห่งประกาศดังกล่าว กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

นอกจากนี้ ยังมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2554 วันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 โดยได้วินิจฉัยว่า<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มิได้มีบทนิยามศัพท์ คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ไว้โดยเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ประกอบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่มีอยู่ในขณะนี้แล้ว เห็นได้ว่า ตำแหน่งทางการเมืองหมายถึง ตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกำกับทิศทาง การบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงเทศบาลด้วย ตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลเป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในเขตเทศบาลตำบลนั้น มีอำนาจหน้าที่ในระดับนโยบายและกำกับทิศทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในเขตเทศบาลตำบลดังกล่าว ดังนั้น จึงเป็นตำแหน่งทางการเมืองประเภทหนึ่ง ทั้งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 115 ทั้งมาตราแล้วจะเห็นได้อีกทางหนึ่งว่า ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมทั้งผู้บริหารเทศบาลตำบลด้วยนั้น อยู่ในความหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ดังมาตรา 115 (9) ได้บัญญัติถึงลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาไว้อีกข้อหนึ่งว่า จะต้องไม่เป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ซึ่งมีใช้สมาชิก

<https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/187575c13c49eabb9bb6be19fb8488502fd19.pdf?csr=12612402398464897144>

<sup>15</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2554.

สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยเป็นแต่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังไม่เกินห้าปี ซึ่งแสดงว่าผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประเภทหนึ่ง แต่ไม่ประสงค์จะให้ เป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 115 (9) นี้จึงต้องเขียนยกเว้นไว้ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลจึงเข้าลักษณะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 115 (5) ซึ่งมีได้ มีข้อความยกเว้นไว้เหมือนดังในกรณีมาตรา 115 (9)

## 5. การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง

ในการทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด (มีวิธีพิจารณาตามที่กฎหมายกำหนด) คำสั่งทางปกครองบางกรณีจะมีขั้นตอนสั้นเพราะต้องการความฉับไว แต่คำสั่งทางปกครองบางกรณีจะมีขั้นตอนในรายละเอียดมากโดยขึ้นอยู่กับความสลับซับซ้อนของสิทธิต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยวิธีพิจารณาที่กำหนดขึ้นเป็นไปเพื่อรักษาสิทธิของเอกชน ให้ได้รับการพิจารณาโดยถี่ถ้วนและ รักษาประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการควบคู่กันไปด้วย คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำหรือออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น (competence) หากผู้ไม่มีอำนาจหน้าที่กระทำก็จะเกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 12<sup>16</sup> ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ หมายถึง ผู้มีหน้าที่ (authority) เช่น ข้าราชการ คณะกรรมการต่างๆ หรือหน่วยงานของรัฐก็ได้ โดยทั่วไป เจ้าหน้าที่จะเป็นองค์กรทางปกครอง

การพิจารณาทางปกครองและคำสั่งทางปกครองมีความแตกต่างกันในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะต้องมีความเป็นกลางและไม่มีสภาพร้ายแรงตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 13 และมาตรา 16 จะต้องใช้หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาเพื่อคุ้มครองรับรองสิทธิของคู่กรณี เช่น สิทธิในการมีทุนความหรือที่ปรึกษาตามมาตรา 23 สิทธิในการแต่งตั้งผู้ทำการแทนตามมาตรา 24 และมาตรา 25 สิทธิในการได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิในกระบวนการพิจารณา ตามมาตรา 27 สิทธิในการได้รับแจ้งผลกระทบต่อสิทธิตามมาตรา 30 สิทธิในการตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 31 และมาตรา 32 สิทธิในการได้รับทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 37 สิทธิในการ

---

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539.

ได้รับแจ้งสิทธิอุดหนุนหรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 40 เป็นต้น แล้วจึงดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองต่อไป โดยหลักในการตรวจสอบความชอบของคำสั่งทางปกครองจึงต้องประกอบด้วย (1) อำนาจของเจ้าหน้าที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ (2) ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งทางปกครองชอบหรือไม่ และ (3) คุณพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองชอบหรือไม่

กระบวนการพิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสดูข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน อันเป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่ายและหลักสิทธิป้องกันตนเอง ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นธรรมของคู่กรณี ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการหนึ่งของการพิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครองพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงได้บัญญัติในมาตรา 27 ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองแก่คู่กรณี เพื่อที่คู่กรณีจะได้ทราบถึงหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณีที่จะใช้สิทธิต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้ไว้อย่างเต็มที่ ซึ่งสิทธิสำคัญในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่เจ้าหน้าที่สมควรแจ้งให้คู่กรณีทราบ เช่น สิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 23 สิทธิได้รับทราบข้อเท็จจริงและชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนการออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของตนตามมาตรา 30 สิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นแก่การป้องกันสิทธิตามมาตรา 31 และ มาตรา 27 จึงเป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญต่อคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองอย่างมาก เว้นแต่เป็นกรณีที่เข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา 30 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เช่น มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้นิ่งช้าอาจเกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อบุคคลหรือประโยชน์สาธารณะ หรือกรณีที่ถูกกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ได้กำหนดวิธีการหรือขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองเอาไว้เป็นการเฉพาะ และมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ก็ให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น และหากปรากฏว่า การพิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครองไม่ได้ให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานโดยกำหนดเวลาให้เหมาะสม การออกคำสั่งทางปกครอง

ดังกล่าวจะเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>17</sup>

## 6. การแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น

การแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือใช้อำนาจทางการเมือง ในประเด็นนี้ มีแนวความคิดตลอดจนแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองแยกออกเป็น 2 แนวทาง

**แนวความคิดแรก** เห็นว่าคำสั่งแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น เป็นการใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งตามมาตรา 30 และมาตรา 37 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนและต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย แต่การบริหารรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีผู้บริหารท้องถิ่นคนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จะกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบทั้งในทางการบริหารและในทางการเมืองท้องถิ่นต่อประชาชนโดยตรง และให้อำนาจใช้ดุลพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่เห็นว่ามีความเหมาะสมและเป็นผู้ที่คนให้ความไว้วางใจว่า จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพให้มาดำรงตำแหน่งรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหาร เพื่อมาทำหน้าที่ช่วยเหลือในการบริหารงานของของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การใช้อำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนรองผู้บริหารและผู้ช่วยผู้บริหารมาเป็นผู้ช่วยเหลือในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ท้องถิ่นจึงเป็นอำนาจดุลพินิจโดยแท้ของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งจะสอดคล้องกับสภาพการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของผู้บริหารท้องถิ่นที่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนที่เลือกตั้งตนเข้ามาเพื่อทำหน้าที่บริหารงาน และหากจะให้รองผู้บริหารและผู้ช่วยผู้บริหารปฏิบัติหน้าที่ต่อไปทั้งที่ไม่ได้ได้รับความไว้วางใจจากผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว อาจส่งผลเสียหายต่อองค์กรมากกว่าประโยชน์ที่จะพึงได้รับ ซึ่งการที่ผู้บริหารท้องถิ่นใช้ดุลพินิจออกคำสั่งให้รองผู้บริหารและผู้ช่วยผู้บริหารพ้นจาก

---

<sup>17</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.155/2558.

ตำแหน่ง เนื่องจากหมดความไว้วางใจในตัวรองผู้บริหารและผู้ช่วยผู้บริหาร ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการลงโทษรองผู้บริหารและผู้ช่วยผู้บริหารผู้นั้น อีกทั้ง การกระทำหรือพฤติกรรมของรองผู้บริหารและผู้ช่วยผู้บริหารที่เป็นเหตุให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสื่อมหรือหมดความไว้วางใจลง ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำหรือพฤติกรรมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเจาะจง แต่อาจจะเป็นการกระทำหรือพฤติกรรมของรองผู้บริหารและผู้ช่วยผู้บริหารที่มีผลกระทบต่อผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นโดยรวมก็ได้ และแม้ผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้บริหารและผู้ช่วยผู้บริหารเดิมไม่มีความผิดหรือไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ผู้บริหารท้องถิ่นก็มีอำนาจในการปรับเปลี่ยนได้ตามที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสมโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายท้องถิ่นนั้น ๆ

ดังนั้น การที่ผู้บริหารท้องถิ่นใช้ดุลพินิจมีคำสั่งถอดถอนรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารผู้ใดพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากหมดความไว้วางใจในตัวบุคคลผู้นั้น โดยสภาพจึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 30 และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อีกทั้ง การที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีคำสั่งถอดถอนรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารพ้นจากตำแหน่ง โดยไม่ได้ให้โอกาสได้แย้งและไม่ได้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่ง และมิได้รับฟังคู่กรณีในกระบวนการออกคำสั่งก่อน ซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจไว้ในคำสั่ง ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเนื่องมาจากไม่เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น<sup>18</sup>

**แนวความคิดที่สอง** เห็นว่าการแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ที่ได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกตั้งให้ตนมาเป็นผู้บริหารมีฉะนั้นอาจจะถูกถอดถอนโดยประชาชนและยังต้องรับผิดชอบต่อสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยอาจถูกตรวจสอบจากสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปรวมถึงต้องแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ และต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกปี ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว มีบทบัญญัติของกฎหมายขององค์กรปกครองส่วน

<sup>18</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ อ.296/2555, อ. 542/2555, อ.721/2555, อ.452/2559 และอ.152/2563.

ท้องถิ่นให้อำนาจแก่ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นในการแต่งตั้งรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารเพื่อให้เป็นผู้ช่วยเหลือ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย และกำหนดให้รองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งนั้น เป็นกรณีที่เห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นในการใช้ดุลพินิจแต่งตั้งบุคคลที่มีลักษณะตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อมาเป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีต่อประชาชนเป็นหลัก ดังนั้น การที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะแต่งตั้งหรือถอดถอนรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารเมื่อใด ย่อมเป็นอำนาจดุลพินิจโดยอิสระที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นโดยแท้ กรณีไม่ใช่คดีที่พิพาททางปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตาม มาตรา 9 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ตามความเห็นทางคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้น<sup>19</sup> (ศาลปกครองขอนแก่น)

จึงเห็นได้ว่า ทั้งสองแนวความคิดดังกล่าวมีความคิดเห็นและหลักการที่แตกต่างกันอยู่ที่ว่า คำสั่งถอดถอนรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารพ้นจากตำแหน่งของบริหารท้องถิ่น อันมีผลกระทบ ต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ และตำแหน่งของบุคคลนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หรือไม่ โดยในแนวความคิดแรกเห็นว่าเป็น คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แต่โดยสภาพไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 30 และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเนื่องมาจากไม่เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ สำหรับการกระทำนั้น ส่วนในแนวคิดที่สองเห็นว่า คำสั่งถอดถอนรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหาร ของผู้บริหารท้องถิ่นย่อมเป็นอำนาจดุลพินิจโดยอิสระที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็น อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นโดยแท้ จึงมิใช่คำสั่งทางปกครองที่จะทำให้กรณีพิพาทดังกล่าวจึงอยู่ใน อำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ.2542 ดังนั้น กรณีทั้งสองแนวคิดนี้ สุดท้ายแล้วก็จะไปสู่ที่สุดแห่งจุดหมายเดียวกัน คือ ศาลปกครองต้องพิพากษายกฟ้องผู้ฟ้องคดี ในกรณีที่ถูกรับรองท้องถิ่นให้อำนาจถอดถอนรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารพ้นจากตำแหน่ง

---

<sup>19</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 820/2548.

**แนวความคิดของผู้เขียน** ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวความคิดที่สอง ด้วยหลักการและเหตุผลประกอบแนวคิดในการสนับสนุน ดังนี้ โดยกระบวนการการเข้าสู่ตำแหน่งรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหาร ซึ่งมีใช้กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น การเข้าสู่ตำแหน่งของฝ่ายการเมืองดังกล่าวในทุกตำแหน่ง ไม่มีขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาในลักษณะที่เป็นการดำเนินงานทางปกครองและไม่มีรูปแบบในการปฏิบัติที่ชัดเจนรองรับไว้ ส่วนการใช้อำนาจถอดถอนรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นอยู่ในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การภายในของคณะผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งมีได้มีผลออกไปสู่ภายนอกของฝ่ายปกครอง และมีใช้คำสั่งลงโทษทางวินัยเพราะมิได้มีลักษณะที่เป็นการดำเนินงานทางปกครองเช่นเดียวกับการเข้าสู่ตำแหน่ง<sup>20</sup> แม้คำสั่งนั้นจะมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่และตำแหน่งของบุคคล อีกทั้งโดยเนื้อหาของเรื่องการแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว แต่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง จึงเห็นว่า การใช้อำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารของผู้บริหารท้องถิ่นย่อมเป็นอำนาจดุลพินิจโดยอิสระของผู้บริหารท้องถิ่นที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นโดยแท้ โดยสามารถเทียบเคียงได้กับการบริหารระดับประเทศที่การเข้าสู่ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ที่มีคุณสมบัติและมีที่มาในการเข้าสู่ตำแหน่งตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่ได้รับการคัดเลือกตามมติของสภาผู้แทนราษฎร โดยได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะนำรายชื่อบุคคลที่ตนเห็นว่าสมควรจะให้ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี เพื่อให้พระมหากษัตริย์ได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งได้ไม่เกินสามสิบห้าคน เมื่อรวมนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ประกอบเข้าด้วยกันจะเรียกว่า “คณะรัฐมนตรี” โดยคณะรัฐมนตรีจะมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน ในทำนองเดียวกันกับการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการได้รับเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชนในท้องถิ่น เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้ว

<sup>20</sup> สุกิจ ยะคำ, “การใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นในการออกคำสั่งให้รองผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป,” (การค้นคว้าอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556), 142.

ผู้บริหารท้องถิ่นมีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายและตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องรับผิดชอบในการบริหารงานต่อสภาท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น ด้วยอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีอยู่นี้กฎหมายได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยตำแหน่งรองผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น ไม่เกินจำนวนตำแหน่งกำหนดไว้ตามกฎหมาย เพื่อให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งในคณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น และกฎหมายก็ให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคคลที่ตนแต่งตั้งในคณะผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ด้วย โดยการแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยแท้ของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะแต่งตั้งบุคคลที่ตนไว้วางใจและมีคุณสมบัติที่ไม่ต้องห้ามตามกฎหมาย ดังนั้น ในทางปฏิบัติการแต่งตั้งมักจะเป็นระบบการเมืองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในกลุ่มครอบครัวและเครือญาติ<sup>21</sup>

อีกทั้ง ในกรณีดังกล่าวข้างต้นได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2554 วันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 โดยได้วินิจฉัยว่า<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มิได้มีบทนิยามศัพท์ คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ไว้โดยเฉพาะ แต่เมื่อพิเคราะห์จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญประกอบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่มีอยู่ในขณะนี้แล้ว เห็นได้ว่า ตำแหน่งทางการเมืองหมายถึงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกำกับทิศทางการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น ที่มีอำนาจหน้าที่ในระดับนโยบายและกำกับทิศทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงเป็นตำแหน่งทางการเมืองประเภทหนึ่ง เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 115<sup>23</sup> ทั้งมาตราแล้วจะเห็นได้อีกทางหนึ่งว่า ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น อยู่ในความหมายของ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

<sup>21</sup> พรณปพร บงเจริญ, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของราชการส่วนท้องถิ่น,” (การค้นคว้าอิสระระดับศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2564), 90.

<sup>22</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ วันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554.

<sup>23</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 115

นอกจากนี้ จากการตีความถึงความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและผลของคำวินิจฉัยผูกพันทุกองค์กรของรัฐที่ต้องยึดถือและนำไปปฏิบัติ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด ดังนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงได้มีประกาศเรื่อง เรื่อง กำหนดตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 102 ( 9) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561<sup>24</sup> ประกาศ ณ วันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2561 โดยระบุว่าตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>25</sup> มาตรา 234 (3) บัญญัติให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยในข้อที่ 4 แห่งประกาศดังกล่าว กำหนดให้ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวข้างต้น ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ดังนั้น ด้วยหลักการและเหตุผลประกอบแนวคิด ผู้เขียนจึงเห็นด้วยตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ที่เห็นว่าหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะแต่งตั้งหรือถอดถอนรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารเมื่อใด ย่อมเป็นอำนาจดุลพินิจโดยอิสระที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นโดยแท้ น่าจะเป็นแนวทางการคิดเห็นที่ถูกต้องและเหมาะสม อีกทั้งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ซึ่งรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติไว้ให้ผูกพันทุกองค์กรของรัฐจะต้องยึดถือและปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 102 ( 9)

<sup>25</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (3)

## 7. องค์ความรู้ใหม่

จากแนวความคิดเห็นในการถอดถอนรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหาร ทั้งสองแนวความคิด เป็นการมองมิติทางการเมืองและทางปกครองอาจแตกต่างกัน โดยในแนวความคิดเห็นแรกเห็นว่า คำสั่งแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นคำสั่งที่ทำให้ผู้รับ คำสั่งขาดสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้จาก การดำรงตำแหน่งนั้น ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันเป็นคำสั่งทางปกครองตาม มาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แต่ไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 30 และ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น การมีคำสั่งดังกล่าว ของผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นการกระทำให้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนในแนวความคิดเห็นที่สอง เห็นว่าการแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการใช้อำนาจและดุลพินิจโดยอิสระที่กฎหมายท้องถิ่นที่ให้อำนาจไว้ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นโดยแท้ อีกทั้ง การเข้าสู่ตำแหน่งของฝ่ายการเมืองดังกล่าวในทุกตำแหน่ง ไม่มี ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาในลักษณะที่เป็นการดำเนินงานทางปกครองและไม่มีรูปแบบใน การปฏิบัติที่ชัดเจนรองรับไว้ ส่วนการใช้อำนาจถอดถอนรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นเป็น การดำเนินการอยู่ในส่วนของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การภายในของคณะผู้บริหารท้องถิ่น เท่านั้น ซึ่งมีได้ผลออกไปสู่ภายนอกของฝ่ายปกครอง และมีใช้คำสั่งลงโทษทางวินัยเพราะมิใช่ ลักษณะที่เป็นการดำเนินงานทางปกครองเช่นเดียวกับการเข้าสู่ตำแหน่ง และแม้คำสั่งนั้นจะทำให้ รองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารขาดสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้จาก การดำรงตำแหน่งก็ตามก็มีใช่ เป็นการกระทำทางปกครอง เห็นได้ว่าทั้งสองแนวคิดดังกล่าวเป็นการยืนยันถึงการที่กฎหมายบัญญัติ ให้อำนาจและการใช้ดุลพินิจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นในการออกคำสั่งแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้บริหาร หรือผู้ช่วยผู้บริหารโดยอิสระ

## 8. บทสรุป

การแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรืออำนาจทางการเมือง ซึ่งมีแนวคิดและ คำวินิจฉัยของศาลปกครอง 2 แนวทาง แนวทางแรกมองว่าการแต่งตั้งและถอดถอนมีผลกระทบต่อ

สิทธิและหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่เนื่องจากรองผู้บริหารหรือผู้ช่วยผู้บริหารไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของผู้บริหารท้องถิ่น การถอดถอนจึงเป็นดุลพินิจของผู้บริหาร และไม่อยู่ภายใต้บังคับของ มาตรา 30 และ 37 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แนวทางที่สองมองว่าการ แต่งตั้งและถอดถอนเป็นไปตามกฎหมายท้องถิ่นที่ให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ของประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจดุลพินิจอิสระในการแต่งตั้งหรือถอดถอน เพื่อให้ผู้ที่ไว้วางใจ มาช่วยบริหารงาน จึงเป็นอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นโดยแท้ ไม่ใช่คดีพิพาททางปกครองที่อยู่ใน อำนาจศาลปกครอง (ความเห็นศาลปกครองชั้นต้น) และสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

## References

- โกวิทย์ พวงงาม. *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.
- พรณปพร บงเจริญ. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและกระบวนการได้มาซึ่งรองนายกของ  
ราชการส่วนท้องถิ่น.” *ค้นคว้าอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์ คณะ  
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช*, 2564, 90.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์  
คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549.
- สุกิจ ยะคำ. “การใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นในการออกคำสั่งให้รองผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจาก  
ตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป.” *ค้นคว้าอิสระนิติศาสตร์  
มหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช*, 2556, 142.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรรมการและผู้บริหาร  
รัฐวิสาหกิจ.” *เรื่องเสร็จที่ 481/2535*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนัก  
นายกรัฐมนตรี, 2535. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2568.  
<https://comment.ocs.go.th/main/download/dlf/pdf/20481-2535>.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.” *เรื่องเสร็จที่ 621/2549 ธันวาคม  
2549*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี. 2549. สืบค้นเมื่อ  
วันที่ 3 มีนาคม 2568. [https://comment.ocs.go.th/main/download/dlf/pdf/0621\\_2549](https://comment.ocs.go.th/main/download/dlf/pdf/0621_2549).
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. “กำหนดตำแหน่งของผู้บริหาร  
ท้องถิ่น รองบริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 102 ( 9 ) พ.ศ.2561.”  
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2562). สืบค้น  
เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2568. [https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/187575  
c13c49eabb9bb6be19fb8488502fd19.pdf](https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/187575c13c49eabb9bb6be19fb8488502fd19.pdf)