

ข้าราชการควรรอ่าน!! ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแล้ว!! ผู้บังคับบัญชาสั่งงาน ทางวาจา ไลน์ โทรศัพท์ ฯลฯ ถือเป็นคำสั่งโดยชอบ!!

ข้าราชการควรรอ่าน ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแล้ว ผู้บังคับบัญชาสั่งงาน ทางวาจา ไลน์ โทรศัพท์ ฯลฯ ถือเป็นคำสั่งโดยชอบ ออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรและด้วยวาจาเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งใดต้องรับผิดชอบ นางสาวฐิติพร ปานไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการกลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครองในทางปฏิบัติของการจัดทำภารกิจของหน่วยงานทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำบริการ สาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคนั้น หน่วยงานทางปกครองจะมีการมอบหมายหรือแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ คนหนึ่งคนใดเป็นผู้ควบคุมดูแลหรือดำเนินการเพื่อให้ภารกิจดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จซึ่งโดยทั่วไปหน่วยงานทาง ปกครองหรือผู้มีอำนาจเลือกที่จะใช้รูปแบบการออกคำสั่งเป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้เกิดความ ชัดเจน แต่ในบางกรณีหน่วยงานทางปกครองหรือผู้มีอำนาจอาจเลือกที่จะใช้รูปแบบการออกคำสั่งด้วยวาจาหรือ วิธีการอื่นมอบหมายให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดปฏิบัติหน้าที่ถ้ากิจการงานที่มอบหมายนั้นเป็นเรื่องเร่งด่วนหรือมี ความจำเป็น โดยกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องนั้นไม่ได้กำหนดรูปแบบไว้โดยเฉพาะเจาะจงว่าจะต้องออกคำสั่งโดย ทำเป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งกรณีเช่นนี้หน่วยงานทางปกครองย่อมสามารถที่จะออกคำสั่งทาง ปกครองโดยถือปฏิบัติตามรูปแบบที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้กล่าวคือ การออกคำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้แต่ต้องมี ข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ (มาตรา ๓๔) และในกรณีที่คำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่ง ด้วยวาจาถ้าผู้รับคำสั่งร้องขอและการร้องขอได้กระทำโดยมีเหตุอันสมควรภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีคำสั่ง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือ (มาตรา ๓๕) และคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมมีผลตราบเท่าที่ ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น (มาตรา ๔๒ วรรคสอง)

อย่างไรก็ดีในเรื่องนี้อาจเกิดประเด็นปัญหาว่า ถ้าแต่เดิมผู้มีอำนาจได้ออกคำสั่งมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว แต่ต่อมาผู้มีอำนาจได้ออกคำสั่งด้วยวาจาเปลี่ยนแปลงให้เจ้าหน้าที่อื่นทำ หน้าที่แทน โดยไม่ได้ยกเลิกคำสั่งเดิมที่เป็นลายลักษณ์อักษร และเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายตามคำสั่ง ซึ่งเป็นลาย ลักษณ์อักษรไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว หากมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่คนดังกล่าว จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือไม่ คดีปกครองที่นำมาเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้เป็นกรณีที่ หน่วยงานทางปกครอง มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่งแต่งตั้งเป็นลายลักษณ์อักษร ให้เป็นผู้ควบคุมงานและ กรรมการตรวจการจ้างชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดทั้งที่ความเสียหายเกิดขึ้นภายหลังจากที่ ผู้มีอำนาจได้มอบหมายงานด้วยวาจาให้เจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้รับผิดชอบแทนข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่าเทศบาล ตำบลเส้าไห้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้มีคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นช่างโยธา เป็นผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้างงานก่อสร้างปรับปรุงและตกแต่งอาคารที่ทำการ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓ โดยนายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งด้วยวาจา ให้ปลัดเทศบาลตำบลเส้าไห้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ปรับเปลี่ยนผู้ทำหน้าที่ ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้างดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งด้วยวาจาให้ว่าที่ร้อยตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒) ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้างแทนผู้ฟ้องคดี

ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคตรวจสอบพบว่า การก่อสร้างดังกล่าวเสียค่าใช้จ่ายสูงเกิน ความเป็นจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบซึ่งเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ควบคุมงานจ้างจึงให้รับผิดชอบ ร้อยละ ๒๕ ของค่าเสียหายทั้งหมดแต่กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชี กลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยให้รับผิดชอบในฐานะ ผู้ควบคุมงานในอัตราร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด และในฐานะกรรมการตรวจการจ้างร่วมกับกรรมการอื่น จำนวนคนละ ๑๕,๓๓๘.๖๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าว

และหลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์และผู้ว่าราชการจังหวัดให้ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า คำสั่งแต่งตั้งกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานเป็นคำสั่งราชการที่ต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถร้องขอให้มีการยืนยันคำสั่งด้วยวาจาเป็นหนังสือได้การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งหรือร้องขอดังกล่าวย่อมแสดงว่ามีเจตนาที่จะผูกพันในสิทธิและหน้าที่การเป็นกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานเนื่องจากคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุผลอื่นประเด็นที่น่าสนใจ ประเด็นแรก คือ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งหรือร้องขอให้มีการยืนยันคำสั่งเปลี่ยนแปลงผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้างเป็นหนังสือ จะถือว่าผู้ฟ้องคดียังคงมีเจตนาที่จะผูกพันในหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สิทธิในการร้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งยืนยันเป็นหนังสือเป็นสิทธิของผู้รับคำสั่ง ซึ่งหากต้องการให้คำสั่งด้วยวาจามีการยืนยันเป็นหนังสือก็มีสิทธิร้องขอต่อผู้ออกคำสั่งได้แต่การไม่ใช้สิทธิร้องขอไม่มีผลทำให้คำสั่งด้วยวาจาสิ้นผลไป และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งด้วยวาจาเปลี่ยนแปลงผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้างแล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งเดิมประเด็นที่สอง ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งด้วยวาจาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปรับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้าง ย่อมมีเจตนาที่จะไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้างประกอบกับในใบตรวจรับการจ้างเหมาทั้งหมดไม่มีชื่อของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงนามในฐานะกรรมการตรวจการจ้างในทุกงวดงานแต่ปรากฏชื่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และกรรมการตรวจการจ้างคนอื่น อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้การยอมรับว่ามีคำสั่งด้วยวาจาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้าทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้างและผู้ฟ้องคดีไม่เคยเข้าร่วมเป็นกรรมการตรวจการจ้างในทุกงวดงาน ดังนั้นแม้จะไม่มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีแต่คำสั่งด้วยวาจาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำหน้าที่ดังกล่าวแทนได้มีการปฏิบัติตามตลอดมา จึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้างตั้งแต่ต้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีส่วนต้องรับผิดชอบใด ๆ ในความเสียหายที่เกิดขึ้นคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ. ๕๙๘/๒๕๕๗)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีว่ากรณีกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดรูปแบบการออกคำสั่งทางปกครองไว้การที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งด้วยวาจามอบหมายให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดนั้น ย่อมมีผลบังคับได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายต้องผูกพันต่อคำสั่งทางปกครองนั้น และถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้มีอำนาจได้เคยมีการออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรมอบหมายหน้าที่ในเรื่องเดียวกันนั้นแก่เจ้าหน้าที่ไว้แล้ว และต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยการออกคำสั่งด้วยวาจาให้เจ้าหน้าที่คนใหม่เป็นผู้ทำหน้าที่แทน ย่อมมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษรพ้นจากทั้งหน้าที่และความรับผิดชอบ

ดังนั้นเมื่อมีความเสียหายจากงานที่ได้รับมอบหมายเกิดขึ้น หน่วยงานทางปกครองย่อมไม่อาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่มีได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้