

## ออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรและด้วยวาจา ... เจ้าหน้าที่ตามคำสั่งใด ? ต้องรับผิด !

นางสาวจิตติพร ปานไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในทางปฏิบัติของการจัดทำภารกิจของหน่วยงานทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคนั้น หน่วยงานทางปกครองจะมีการมอบหมายหรือแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดเป็นผู้ควบคุมดูแลหรือดำเนินการเพื่อให้ภารกิจดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จ ซึ่งโดยทั่วไปหน่วยงานทางปกครองหรือผู้มีอำนาจเลือกที่จะใช้รูปแบบการออกคำสั่งเป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้เกิดความชัดเจน แต่ในบางกรณีหน่วยงานทางปกครองหรือผู้มีอำนาจอาจเลือกที่จะใช้รูปแบบการออกคำสั่งด้วยวาจามอบหมายให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดปฏิบัติหน้าที่ ถ้ากิจการงานที่มอบหมายนั้นเป็นเรื่องเร่งด่วนหรือมีความจำเป็น โดยกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องนั้นไม่ได้กำหนดรูปแบบไว้โดยเฉพาะเจาะจงว่าจะต้องออกคำสั่งโดยทำเป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งกรณีเช่นนี้หน่วยงานทางปกครองย่อมสามารถที่จะออกคำสั่งทางปกครองโดยถือปฏิบัติตามรูปแบบที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ กล่าวคือ การออกคำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ (มาตรา ๓๔) และในกรณีที่คำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งด้วยวาจา ถ้าผู้รับคำสั่งร้องขอและการร้องขอได้กระทำโดยมีเหตุอันสมควรภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีคำสั่ง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือ (มาตรา ๓๕) และคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น (มาตรา ๔๒ วรรคสอง)

อย่างไรก็ดี ในเรื่องนี้อาจเกิดประเด็นปัญหาว่า ถ้าแต่เดิมผู้มีอำนาจได้ออกคำสั่งมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว แต่ต่อมาผู้มีอำนาจได้ออกคำสั่งด้วยวาจาเปลี่ยนแปลงให้เจ้าหน้าที่อื่นทำหน้าที่แทน โดยไม่ได้ยกเลิกคำสั่งเดิมที่เป็นลายลักษณ์อักษร และเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายตามคำสั่งซึ่งเป็นลายลักษณ์อักษรไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว หากมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือไม่

คดีปกครองที่นำมาเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่งแต่งตั้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้เป็นผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด ทั้งที่ความเสียหายเกิดขึ้นภายหลังจากที่ผู้มีอำนาจได้มอบหมายงานด้วยวาจาให้เจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้รับผิดชอบแทน

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า เทศบาลตำบลเสาไห้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้มีคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นช่างโยธาเป็นผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้างงานก่อสร้างปรับปรุงและตกแต่งอาคารที่ทำการ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยนายกเทศมนตรี ได้มีคำสั่งด้วยวาจาให้ปลัดเทศบาลตำบลเสาไห้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ปรับเปลี่ยนผู้ทำหน้าที่ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้างดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งด้วยวาจาให้ว่าที่ร้อยตรี อ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้างแทนผู้ฟ้องคดี

ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคตรวจสอบพบว่า การก่อสร้างดังกล่าวเสียค่าใช้จ่ายสูงเกินความเป็นจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ควบคุมงานจ้างจึงให้รับผิดชอบร้อยละ ๒๕ ของค่าเสียหายทั้งหมด

แต่กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยให้รับผิดชอบในฐานะผู้ควบคุมงานในอัตราร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด และในฐานะกรรมการตรวจการจ้างร่วมกับกรรมการอื่นจำนวนคนละ ๑๕,๓๓๘.๖๐ บาท

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าว และหลังจาก ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ และผู้ว่าราชการจังหวัดให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า คำสั่งแต่งตั้งกรรมการตรวจการจ้าง และผู้ควบคุมงานเป็นคำสั่งราชการที่ต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถร้องขอให้มีการ ยืนยันคำสั่งด้วยวาจาเป็นหนังสือได้ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งหรือร้องขอดังกล่าวย่อมแสดงว่ามีเจตนา ที่จะผูกพันในสิทธิและหน้าที่การเป็นกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงาน เนื่องจากคำสั่งทางปกครอง ย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุผลอื่น

ประเด็นที่น่าสนใจ **ประเด็นแรก** คือ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งหรือร้องขอให้มีการยืนยัน คำสั่งเปลี่ยนแปลงผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้างเป็นหนังสือ จะถือว่าผู้ฟ้องคดียังคงมีเจตนาที่จะ ผูกพันในหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สิทธิในการร้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่ง ยืนยันเป็นหนังสือ เป็นสิทธิของผู้รับคำสั่ง ซึ่งหากต้องการให้คำสั่งด้วยวาจามีการยืนยันเป็นหนังสือก็มีสิทธิ ร้องขอต่อผู้ออกคำสั่งได้ แต่การไม่ใช้สิทธิร้องขอไม่มีผลทำให้คำสั่งด้วยวาจาสิ้นผลไป และการที่ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ มีคำสั่งด้วยวาจาเปลี่ยนแปลงผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้างแล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อมมีผล เป็นการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งเดิม

**ประเด็นที่สอง** ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดหรือไม่? ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งด้วยวาจาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปรับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมงาน และกรรมการตรวจการจ้าง ย่อมมีเจตนาที่จะไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้าง ประกอบกับในใบตรวจรับการจ้างเหมาทั้งหมดไม่มีชื่อของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงนามในฐานะกรรมการ ตรวจการจ้างในทุกงวดงาน แต่ปรากฏชื่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และกรรมการตรวจการจ้างคนอื่น อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้การยอมรับว่ามีคำสั่งด้วยวาจาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้าทำหน้าที่ผู้ควบคุมงาน และกรรมการตรวจการจ้าง และผู้ฟ้องคดีไม่เคยเข้าร่วมเป็นกรรมการตรวจการจ้างในทุกงวดงาน ดังนั้น แม้จะไม่มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี แต่คำสั่งด้วยวาจาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำหน้าที่ดังกล่าวแทน ได้มีการปฏิบัติตามตลอดมา จึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมงานและกรรมการตรวจ การจ้างตั้งแต่ต้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีส่วนต้องรับผิดชอบใด ๆ ในความเสียหายที่เกิดขึ้น

คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๙๘/๒๕๕๗)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีว่า กรณีกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดรูปแบบการออกคำสั่งทางปกครองไว้ การที่หน่วยงานทางปกครอง มีคำสั่งด้วยวาจามอบหมายให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดนั้น ย่อมมีผลบังคับได้ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมายต้องผูกพันต่อคำสั่งทางปกครองนั้น และถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้มีอำนาจได้เคยมีการ ออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรมอบหมายหน้าที่ในเรื่องเดียวกันนั้นแก่เจ้าหน้าที่ไว้แล้ว และต่อมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยการออกคำสั่งด้วยวาจาให้เจ้าหน้าที่คนใหม่เป็นเจ้าหน้าที่แทน ย่อมมีผล

ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษรพ้นจากทั้งหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนั้น เมื่อมีความเสียหายจากงานที่ได้รับมอบหมายเกิดขึ้น หน่วยงานทางปกครองย่อมไม่อาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่มีได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

---