

คำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน... ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่ง ครับ !!

โดย นายปกครอง

ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ หากผู้ประกอบการได้รับเลือกให้เป็นผู้ชนะการเสนอราคา แต่ไม่เข้าทำสัญญา หรือเข้าทำสัญญา แต่ทำงานไม่แล้วเสร็จตามที่ตกลงในสัญญา

หน่วยงานของรัฐมีอำนาจสั่งลงโทษให้ “เป็นผู้ทำงาน” ได้

โดยคำสั่ง “เป็นผู้ทำงาน” มีสถานะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ดังนั้น หากผู้ประกอบการที่ได้รับคำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน เห็นว่า คำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน ไม่ชอบด้วยกฎหมายและประสงค์ที่จะยื่นฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่ง จะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครองให้เสร็จสิ้นก่อนตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่ง ถือเป็นวิธีการหนึ่งในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครอง เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสทบทวนความถูกต้องเหมาะสมของคำสั่ง ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและดุลพินิจของการออกคำสั่ง

แต่เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือแม้กระทั่งปัจจุบัน พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งให้เป็นผู้ทำงานไว้

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่ง “เป็นผู้ทำงาน” จะสละสิทธิการยื่นอุทธรณ์ได้หรือไม่ ? หรือหากต้องยื่นอุทธรณ์ จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมายใด ?

นายปกครองมีคำตอบในเรื่องดังกล่าว ครับ !!

มูลเหตุของคดีนี้ ปลัดกระทรวงการคลังผู้รักษาการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีคำสั่งให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด น. (ผู้รับจ้าง) และหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด น. (ผู้รับจ้าง) เป็นผู้ทำงาน และแจ้งสิทธิอุทธรณ์ โดยให้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้รักษาการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีที่ผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา และต่อมาผู้รับจ้างได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญา

ผู้รับจ้าง (ผู้ฟ้องคดี) จึงฟ้องต่อศาลปกครองโดยฟ้องกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และอธิบดีกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน โดยไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และในชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้โต้แย้งว่า สามารถสละสิทธิการยื่นอุทธรณ์คำสั่งได้

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งให้เป็นผู้ทำงานไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์คำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน และถือเป็นขั้นตอนที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการก่อนยื่นฟ้องคดีนี้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยต้องยื่นอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และเมื่อได้มีการสั่งการตามกฎหมายหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

เมื่อการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เป็นบทบังคับที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องกระทำ จึงไม่อาจสละสิทธิการยื่นอุทธรณ์คำสั่งและฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จึงถือว่ามีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด จึงไม่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๘/๒๕๖๐)

กล่าวโดยสรุป คำสั่งให้เป็นผู้ทำงานเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากเห็นว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และไม่อาจสละสิทธิการยื่นอุทธรณ์คำสั่งได้...ครับ !!
