

บันทึก

เรื่อง การแต่งตั้งผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ลับ ด่วนที่สุด ที่ คค.๐๒๐๓/๑๐๓๔๒ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๐ ความว่า คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้มีมติตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย นายบุญชู เพียรพานิช ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และนายไอฟาร์ เพียรธรรม หัวหน้ากองวิศวกรรมเครื่องอุปกรณ์โทรศัพท์ทางไกล ในข้อหาร่วมกันทุจริตต่อหน้าที่เกี่ยวกับการประกวดราคาโครงการโทรศัพท์ทางไกล พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๒๒ ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน จึงให้ นายบุญชู เพียรพานิช ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ พ้นจากหน้าที่ในระหว่างการสอบสวน และ แต่งตั้งให้ พ.อ.พัชกร พุกกะคุปต์ ผู้อำนวยการฝ่ายธุรการรักษาราชการแทนผู้อำนวยการ องค์การโทรศัพท์ฯ ตั้งแต่วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป

การแต่งตั้งผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ นั้น คณะกรรมการ องค์การโทรศัพท์ฯ เห็นว่าอาจมีปัญหาข้อกฎหมายโดยเฉพาะเกี่ยวกับการที่องค์การโทรศัพท์ฯ จะ กระทำนิติกรรมใดกับบุคคลภายนอกกว่าจะมีผล หรือไม่ เพียงใด เพราะ

๑. ตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ ไม่ มี บทบัญญัติใดที่กำหนดว่า เมื่อผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ ไม่อยู่ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้มีการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนโดยให้ผู้รักษาการแทนนั้นมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ ของผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ

๒. พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๓๖ บัญญัติให้ผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารกิจการขององค์การโทรศัพท์ฯ และรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ องค์การโทรศัพท์ฯ ในการบริหารกิจการขององค์การโทรศัพท์ฯ และมาตรา ๓๘ บัญญัติให้ ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ เป็นผู้กระทำการในนามขององค์การโทรศัพท์ฯ สำหรับกิจการ เกี่ยวกับบุคคลภายนอก

คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ เกรงว่า กิจการใดที่ผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการ องค์การโทรศัพท์ฯ ได้กระทำไปกับบุคคลภายนอก จะไม่มีผลผูกพัน ซึ่งอาจทำให้ องค์การโทรศัพท์ฯ ได้รับความเสียหายได้ ดังนั้น เพื่อให้เป็นที่แน่ชัดในข้อกฎหมาย จึงขอให้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่าผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ ที่คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ ได้แต่งตั้งไปดังกล่าว จะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ ตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือไม่ เพียงใด และหากไม่มีอำนาจหน้าที่ เช่น ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ แล้ว ใน กรณีเช่นนี้ เมื่อผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ ไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ควรจะดำเนินการ อย่างไรเพื่อให้กิจการที่ผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ กระทำไป เป็นการกระทำ

ที่ผูกพันองค์การโทรศัพท์ฯ โดยชอบด้วยกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า ตามมาตรา ๓๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ บัญญัติให้คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ มีอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ และทั้งมีอำนาจที่จะให้ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ ออกจากตำแหน่งด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่โดยที่ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่ให้คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ มีอำนาจสั่งให้ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ พ้นจากหน้าที่และแต่งตั้งผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ ในกรณีดังกล่าว การที่คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ มีมติให้ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ พ้นจากหน้าที่และแต่งตั้งผู้รักษาการแทนหรือขอให้กระทรวงคมนาคมยืมตัวผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ ไปช่วยปฏิบัติราชการของกระทรวงคมนาคม จึงเป็นการกระทำที่นอกเหนือกฎหมาย ทั้งการที่ให้ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ พ้นจากหน้าที่ก็เป็นการลงโทษอย่างหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ต่อไปเมื่อมีกฎหมายหรือข้อบังคับทำนองเดียวกันกับวินัยของข้าราชการกำหนดไว้

อย่างไรก็ดี แม้คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ จะมีอำนาจควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การโทรศัพท์ฯ รวมทั้งอำนาจวางระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานต่าง ๆ ตามมาตรา ๓๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.

^๑ มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้อำนวยการด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และให้อยู่ในตำแหน่งได้โดยไม่มีกำหนดเวลา แต่ในกรณีที่บกพร่องต่อหน้าที่หรือหย่อนสมรรถภาพ หรือมีเหตุผลอันสมควรอื่น คณะกรรมการจะให้ออกจากตำแหน่งด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก็ได้

ผู้อำนวยการจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และความชัดเจนเกี่ยวกับการโทรศัพท์และการโทรคมนาคม และให้เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

ให้ผู้อำนวยการได้รับเงินเดือนตามที่คณะกรรมการกำหนด

^๒ มาตรา ๓๑ ภายใต้อำนาจมาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การโทรศัพท์ฯ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีอำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ดำเนินกิจการตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๙

(๒) วางระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานต่าง ๆ

(๓) วางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือนการตัดเงินเดือน การลดขั้นเงินเดือน การถอดถอน และระเบียบวินัยของพนักงาน ตลอดจนกำหนดจำนวนอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่น ๆ ของพนักงาน

(๔) ตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์ ค่าดำเนินการธุรกิจต่าง ๆ และค่าบริการอื่น ๆ

(๕) กำหนดอัตราเงินสะสมของผู้อำนวยการ และพนักงาน และวางระเบียบการจ่ายเงิน

๒๔๙๗ แต่อำนาจในการบริหารกิจการขององค์การโทรศัพท์ฯ ตามมาตรา ๓๖^๓ ได้บัญญัติให้ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ เป็นผู้บริหารกิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ กำหนด และมาตรา ๓๘^๔ ได้บัญญัติว่า ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ เป็นผู้กระทำการในนามขององค์การโทรศัพท์ฯ และเป็นตัวแทนขององค์การโทรศัพท์ฯ และเพื่อการนี้ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ อาจมอบอำนาจให้ตัวแทนที่ตั้งขึ้น หรือบุคคลใดๆ ปฏิบัติกิจการเฉพาะอย่างแทนได้ แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับที่คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ กำหนด ฉะนั้น การที่จะให้ผู้ใดปฏิบัติกิจการเฉพาะอย่างแทนผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ จึงเป็นอำนาจของผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ ที่จะมอบอำนาจให้ตามระเบียบข้อบังคับที่คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ กำหนดไว้

ปัญหาที่ว่า ในกรณีที่ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ ไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้จะมีผู้รักษาการแทนและมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ ได้หรือไม่ นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) มีความเห็นว่า คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ อาจวางข้อบังคับตามมาตรา ๓๑ (๒) กำหนดการแต่งตั้งผู้รักษาการแทน และอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาการแทนไว้ได้

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๒๐

ข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานที่คณะกรรมการวางขึ้นนั้น ถ้ามีข้อความจำกัดอำนาจผู้อำนวยการในการทำนิติกรรมไว้ประการใด ให้รัฐมนตรีประกาศข้อบังคับที่มีข้อความเช่นนั้นในราชกิจจานุเบกษา

^๓ มาตรา ๓๖ ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารกิจการขององค์การโทรศัพท์ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด และให้มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานทุกตำแหน่ง
ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการขององค์การโทรศัพท์

^๔ มาตรา ๓๘ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้กระทำการในนามขององค์การโทรศัพท์ฯ และเป็นตัวแทนขององค์การโทรศัพท์ฯ และเพื่อการนี้ ผู้อำนวยการอาจมอบอำนาจให้ตัวแทนขององค์การโทรศัพท์ฯ ที่ได้ตั้งขึ้นตามมาตรา ๘ หรือบุคคลใดๆ ปฏิบัติกิจการเฉพาะอย่างแทนได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่มีข้อบังคับซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษามาตรา ๓๑ วรรคท้าย กำหนดไว้ว่า นิติกรรมใดผู้อำนวยการจะทำได้ก็แต่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการก่อน บรรดานิติกรรมที่ผู้อำนวยการทำขึ้นโดยมิได้รับความเห็นชอบดังกล่าวย่อมไม่ผูกพันองค์การโทรศัพท์ฯ เว้นแต่คณะกรรมการจะให้สัตยาบัน