

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ศาลปกครอง (Administrative Court) เป็นองค์กรตุลาการที่จัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกธรรมชาติทางปกครองแยกต่างหาก (Separate) เป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม (Court of Justice) มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน<sup>1</sup> ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินการกิจการทางปกครองเพื่อตรวจสอบการกระทำทางปกครอง (Administrative Action) ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายและเป็นธรรม โดยได้มีการกำหนดลักษณะของคดีพิพาทที่ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งและคดีพิพาทที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองไว้ในมาตรา 9<sup>2</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วย

---

<sup>1</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. (2548). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 157.

<sup>2</sup> มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) ออกคำสั่งเรียกให้พนักงานรัฐวิสาหกิจ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดนั้น ย่อมถือว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง (Administration) เช่นกัน ซึ่งโดยหลักการแล้วต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ตามหลักนิติรัฐ (Legal State)<sup>3</sup> และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลปกครองด้วย แต่เมื่อพนักงานรัฐวิสาหกิจนำคดีมาฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยให้เหตุผลว่า เมื่อพิจารณาตามความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจแล้ว ถือว่าเป็นนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน (Labour Contract) อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแรงงาน

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง  
เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

<sup>3</sup> หลักนิติรัฐเป็นข้อความคิด (notion) ที่มาจากแนวคิดของกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (droit administrative français) ทั้งนี้ นิติรัฐจะประกอบด้วยเงื่อนไขที่สำคัญสามประการ ดังนี้

(1) ต้องให้ความเคารพต่อบรรทัดฐานแห่งกฎหมาย (respect de la hiérarchie des normes) กล่าวคือ ต้องยอมรับและให้การเคารพต่อทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (théorie de la hiérarchie des norms en droit) โดยรัฐจะต้องไม่ตรากฎหมายหรือออกกฎเกณฑ์ทางกฎหมายใดให้มีความขัดหรือแย้งต่อหลักในเรื่องลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

(2) ต้องมีหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย (égalité des sujets de droit) ในการดำเนินคดี กล่าวคือ หากมีการละเมิดต่อทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ต้องเปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถเสนอคดีต่อศาลเพื่อวินิจฉัยสั่งห้ามการกระทำดังกล่าวได้อย่างเท่าเทียมกัน และ

(3) ต้องจัดให้มีองค์กรยุติธรรมที่เป็นอิสระ (independance de la justice) ที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยในกรณีที่มีการกระทำอันขัดหรือแย้งต่อทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย เช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil constitutionnel) หรือองค์กรตุลาการ (autorités judiciaires) ที่มีความเหมาะสมและเชี่ยวชาญในการพิจารณาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว

Edward Arkwright. Franck Baron. Jean-Luc Bœuf. (2004). *Les institutions de la France*. Paris: la Documentation française. Dalloz, Coll. p. 14-15. อ้างถึงใน ตรีเพชร จิตรมณีมา. (2562). *วิเคราะห์ปัญหาทางประการในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. บทความความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 9.

รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (5)<sup>4</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>5</sup> ซึ่งหากพนักงานรัฐวิสาหกิจนำคดีพิพาทดังกล่าวไปยื่นฟ้องต่อศาลแรงงานแล้ว ศาลแรงงานก็ย่อมพิจารณาแต่เพียงว่า พนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานหรือไม่เท่านั้น โดยไม่ได้มีการพิจารณาด้วยว่าคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมหรือไม่ ทั้งที่ลักษณะของคดีพิพาทดังกล่าวเป็นการฟ้องโต้แย้งคัดค้านการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐวิสาหกิจที่เป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชน (Public Law) ซึ่งควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองที่ใช้หลักกฎหมายมหาชนในการพิจารณาพิพากษาคดี<sup>6</sup> นอกจากนี้ ข้อพิพาทในลักษณะดังกล่าวได้เคยมีการวินิจฉัยจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 589/2522) ว่า หากพนักงานรัฐวิสาหกิจไม่ยินยอมชำระค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ให้รัฐวิสาหกิจสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับพนักงานรัฐวิสาหกิจได้ โดยไม่ต้องมีการฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน (Labor Court) ในมูลละเมิดเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานอีก เนื่องจากถือว่า คำสั่งทางปกครอง (Administrative Procedure) ยังมีผลใช้บังคับอยู่ ซึ่งย่อมไม่เป็นธรรมแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจ อีกทั้ง ข้อพิพาท (Dispute) ในลักษณะดังกล่าวก็เคยมีบางกรณีที่ศาลปกครองรับคดีไว้พิจารณาด้วย ซึ่งในท้ายที่สุดของคดีที่ศาลปกครองได้รับไว้พิจารณาพิพากษาดังกล่าวนั้น ศาลปกครองได้วินิจฉัยลงไป ในขั้นตอนของการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดของรัฐวิสาหกิจต้นสังกัดด้วยว่า เป็นการออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ

<sup>4</sup> มาตรา 8 ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑๓๗

๑๓๗

(5) คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน

๑๓๗

๑๓๗

<sup>5</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 628/2550 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 601/2558 สรุปความได้ว่า แม้รัฐวิสาหกิจจะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่คดีพิพาทดังกล่าวถือเป็นคดีพิพาทอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน และโดยที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติให้การจ้างแรงงานตามสัญญาจ้างดังกล่าวไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ คดีพิพาทดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลแรงงานตามนัยมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

<sup>6</sup> วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2542). ศาลปกครองไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 53.

หรือขั้นตอน อันแสดงให้เห็นว่าการควบคุมตรวจสอบการออกคำสั่งทางปกครองโดยศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีองค์คณะผู้พิพากษาที่มีความชำนาญในกฎหมายปกครองย่อมให้ความเป็นธรรมและเป็นหลักประกันที่ดีกว่าสำหรับกรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงควรมีการศึกษาและวิเคราะห์ถึงเขตอำนาจศาลปกครองกรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด ผลกระทบทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากประเด็นปัญหาดังกล่าว รวมถึงตลอดถึงศึกษาหาแนวทางแก้ไข ปัญหาเพื่อให้ความชัดเจนและเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ในเรื่องดังกล่าวต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองกรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด
2. เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด
3. เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์การเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด และการฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด
4. เพื่อวิเคราะห์เขตอำนาจศาลปกครองกรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองกรณีรัฐวิสาหกิจออกคำสั่งเรียกให้พนักงานรัฐวิสาหกิจชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด
5. เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองกรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เมื่อรัฐวิสาหกิจมีคำสั่งเรียกให้พนักงานรัฐวิสาหกิจชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีความรับผิดทางละเมิดของพนักงานซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองแล้ว แต่พนักงานรัฐวิสาหกิจนั้นประสงค์จะโต้แย้งคัดค้านคำสั่งรัฐวิสาหกิจจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งปรากฏว่า ศาลปกครองได้วินิจฉัยว่า คดีในลักษณะนี้ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคสอง (3)

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งวางหลักว่า คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง โดยศาลปกครองวินิจฉัยว่า กรณีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นไปตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 628/2550 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 601/2558

กรณีดังกล่าวจึงเกิดปัญหาในเรื่องของความไม่ชัดเจนในกรณีการคัดค้านคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อมาตรการบังคับทางปกครอง จึงควรมีการศึกษา ค้นคว้า เพื่อหาแนวทางการแก้ไขเยียวยา

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองกรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Reserch) ซึ่งจะศึกษาจากเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครอง เจตนารมณ์ของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ตลอดจนการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่มีความไม่ชัดเจนในเรื่องเขตอำนาจศาลปกครอง รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นในการบังคับทางปกครองให้พนักงานรัฐวิสาหกิจชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาและทำให้เกิดความชัดเจนในอนาคตต่อไป

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Reserch) โดยศึกษาปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองกรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด ซึ่งจะทำให้การศึกษาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คำสั่งไม่รับคำฟ้องของศาลปกครองสูงสุด ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา หนังสือเวียนนิพนธ์ ตั๋วบทกฎหมาย ตำรา บทความ และความเห็นทางวิชาการ

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองกรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด
2. ทำให้เข้าใจความหมาย แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด
3. ทำให้สามารถอธิบายหลักเกณฑ์การเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด และการฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด
4. สามารถทราบถึงเขตอำนาจศาลปกครองกรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองกรณีรัฐวิสาหกิจออกคำสั่งเรียกให้พนักงานรัฐวิสาหกิจชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด
5. ทำให้ได้แนวทางแก้ไขปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองกรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด