

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองกรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจ ฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด

ในบทนี้จะศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่พนักงานรัฐวิสาหกิจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด โดยวิเคราะห์จากปัญหา (Problem) ที่เกิดขึ้นในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา วิเคราะห์ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบหลักกฎหมาย (Theory Law) ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติกับพนักงานรัฐวิสาหกิจในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของตน และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลกรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดต่อไป

4.1 ปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองกรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด

โดยที่รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพนักงานรัฐวิสาหกิจก็ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยเช่นกัน¹ ประกอบกับคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยการออกคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วยแล้ว² การที่รัฐวิสาหกิจและพนักงานรัฐวิสาหกิจมีกรณี

¹ ชูชาติ อัสวโรจน์. (2555). คำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: เดือนตุลา. หน้า 54-55.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 104.

พิพาทเกิดขึ้น โดยทั้งสองฝ่ายเป็นคู่กรณีที่เป็นคู่พิพาทในคดีดังกล่าว จึงยอมเป็นที่คาดหมายได้ว่า พนักงานรัฐวิสาหกิจหรือรัฐวิสาหกิจอาจนำคดีพิพาทดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม จากการค้นแนวคำพิพากษาของศาลปกครองและคำสั่งของศาลปกครองเกี่ยวกับคดีพิพาท (Dispute) ในลักษณะดังกล่าวแล้ว พบว่า มีทั้งแนวคำวินิจฉัยที่ศาลปกครองมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และแนวคำวินิจฉัยที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา³ ดังนี้

4.1.1 คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดกรณีที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองส่วนใหญ่จะเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีพิพาทที่พนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ความรับผิดทางละเมิด ดังนี้

1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 628/2550⁴ มีข้อเท็จจริงโดยย่อว่า นาย ข. ได้ฟ้ององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเป็นคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 5 ตุลาคม 2549 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดทางละเมิดและชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งในขณะนั้นผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการของผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีให้สมประโยชน์ขององค์การ ผู้ฟ้องคดีได้ให้บริษัท น. จำกัด เช่าช่วงที่ดินบริเวณอู่กำแพงเพชร 2 ซึ่งได้ทำสัญญาเช่ากับการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยมีได้รับความยินยอม (Without Consent) เป็นลายลักษณ์อักษรจากการรถไฟแห่งประเทศไทยตามเงื่อนไขของสัญญาเช่าระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระค่าปรับ (Fine) ให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีกระทำตามนโยบายของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นที่ให้นำพื้นที่ดังกล่าวไปหารายได้ รวมถึงได้กระทำตามมติ (Resolution) คณะกรรมการบริหารกิจการองค์การขนส่งมวลชนในการประชุมครั้งที่ 9/2541 เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2541 และครั้งที่ 11/2541 เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2541 ประกอบกับการกระทำของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีเสียหายแต่อย่างใด ตรงกันข้ามกลับทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีรายได้ (Income) เพิ่มขึ้น ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอน

³ ส่วนใหญ่คดีพิพาทในลักษณะดังกล่าวศาลปกครองจะวินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกัน โดยมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

⁴ ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2550 วินิจฉัยยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา โดยเห็นว่าคดีพิพาทตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือฉบับลงวันที่ 5 ตุลาคม 2549

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ (The Director) ของผู้ถูกฟ้องคดีฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือฉบับลงวันที่ 5 ตุลาคม 2549 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดทางละเมิดและชดใช้ค่าเสียหายเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี รูปคดีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่การจะวินิจฉัยว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น ศาลจำเป็นต้องพิจารณาให้ได้ความก่อนว่า การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการของผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาให้บริษัท น. จำกัด เช่าช่วงที่ดินบริเวณอู่ท่าแพงเพชร 2 เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหรือไม่ หากผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ อย่างไรก็ตามเป็นคดีพิพาทที่เกิดจากมูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลแรงงานตามนัยมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

ผู้เขียนเห็นว่า องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁵ และเป็นหน่วยงานของรัฐตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁶ และโดยที่ นาย ย. ขณะเกิดเหตุที่เป็นมูลคดีพิพาทในคดีนี้ได้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการขนส่งมวลชนกรุงเทพ นาย ย. จึงถือเป็นผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ (Executive of State Enterprise) ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็น

⁵ ชูชาติ อัสวโรจน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 54-55.

⁶ ชูชาติ อัสวโรจน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 50-53.

พนักงาน (Employee) ของรัฐวิสาหกิจ โดยถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁷ และเป็นเจ้าหน้าที่ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด รูปคดีพิพาทจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ปัจจุบันแม้จะยังไม่มีคำวินิจฉัยที่แน่ชัดว่าสัญญาจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจเป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาจ้างแรงงานก็ตาม แต่โดยที่หากพิจารณาตามมาตรา 8 จัตวา วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม⁸ ที่กำหนดไว้ว่า สัญญาจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนแล้ว ข่อมพอแปลความได้ว่า กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในทำนองที่ไม่ต้องการให้คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจต้องถูกพิจารณาด้วยศาลแรงงาน อันเป็นศาลที่ใช้กฎหมายแรงงานในการพิจารณาข้อพิพาท ซึ่งกรณีดังกล่าวคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ 4/2549⁹ วินิจฉัยไว้ว่า จำเลยมีสถานะเป็น

⁷ สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2561). *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 244-245.

⁸ มาตรา 8 จัตวา ในการจ้างและแต่งตั้งผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ ให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น ตั้งคณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่งมีจำนวนห้าคน ซึ่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8 ตรี (1) (3) (4) (5) (6) (11) และ (12)

๑๓๑

๑๓๑

ในการทำสัญญาจ้าง ให้ประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจ หรือกรรมการที่ได้รับมอบหมายจาก คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในกรณีที่ไม่มีประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้าง และให้การจ้าง ตามสัญญาดังกล่าวไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

๑๓๑

๑๓๑

⁹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 4/2549 มีข้อเท็จจริงโดยย่อว่า พลเอก ท. ยืนพ้องบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่ 1 ประธานกรรมการบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่ 2 ต่อศาลแพ่ง เป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับการเลิกจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเดิมจำเลยที่ 1 มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ต่อมาจำเลยที่ 1 ได้แปรสภาพ

รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติในขณะที่ทำสัญญาจ้าง แม้อันต่อมาเมื่อเกิดข้อพิพาท จำเลยจะแปรสภาพเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) ประเภทบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคง วัตถุประสงค์และดำเนินกิจการที่ต่อเนื่องหรือเกี่ยวข้องกับกิจการเดิมอันเป็นการจัดทำบริการ สาธารณะให้บรรลุผล สัญญาพิพาทจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีพิพาทจึงอยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นอกจากนี้ แม้ว่าในเวลาต่อมาจะได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจ หน้าที่ระหว่างศาลที่ 20/2551 วินิจฉัยไว้ว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจเป็น สัญญาจ้างแรงงานที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ตามข้อยกเว้นในมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่เมื่อผู้เขียนได้ทำการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลสาธารณรัฐฝรั่งเศสแล้วพบว่า ตามแนวทางการ พิจารณาสัญญาจ้างบุคลากรภาครัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้กำหนดให้สัญญาจ้างผู้อำนวยการ สัญญาจ้างสมุหบัญชี (Agent Comptable) ของหน่วยงานทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเป็นสัญญา ทางปกครอง เนื่องจากสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจ้างบุคลากรซึ่งเป็นตำแหน่งสำคัญที่ รับผิดชอบการดำเนินการในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรโดยตรง รวมถึงในบางกรณีอาจมี กฎหมายกำหนดให้พนักงานของหน่วยงานทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมมีสถานะเป็น ข้าราชการ (Public Servant) ก็ได้¹⁰

แนวคำวินิจฉัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศสดังกล่าวสอดคล้องกับพระราชบัญญัติคุณสมบัติ มาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ของประเทศไทยที่ ภายหลังเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน รัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 แล้ว ส่งผลให้สถานะของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนแปลงไป จากการเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจกลายเป็นการจ้างผู้บริหารตามสัญญาจ้างแรงงานในลักษณะที่เป็น

เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชน จำกัด และได้มีคำสั่งเลิกจ้างโจทก์ โจทก์จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลแพ่ง เพื่อเรียกค่าเสียหาย โดยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีความเห็นว่า จำเลยเป็นรัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ แม้ขณะเกิดเหตุได้ทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้ว แต่ยังคงดำเนินกิจการ ด้านการบริการสาธารณะอยู่ สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า คำวินิจฉัยดังกล่าว มุ่งเน้นความเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการ สาธารณะเป็นหลัก

¹⁰ เสาวนีย์ มณีวงศ์. (2560). *ปัญหาเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรภาครัฐ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา นิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 107.

การจ้างเอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ¹¹ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า คดีพิพาทระหว่างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา กรณีฟ้องเรียกให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดควรได้รับการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่ศาลปกครอง

2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 601/2558¹² มีข้อเท็จจริงโดยย่อว่า นาย พ. ปฏิบัติงานให้แก่ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ในตำแหน่งผู้บริหารส่วนเงินสดและเรียกเก็บเช็ค ฝ่ายบัญชี ได้ฟ้องธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ที่ 1 กรรมการผู้จัดการธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ที่ 2 เป็นคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ฟ้องคดีซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้บริหารส่วนเงินสดและเรียกเก็บเช็ค ฝ่ายบัญชี มีหน้าที่กำกับดูแล (Control) การปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามระเบียบของธนาคาร เมื่อนายพิเชฐเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ติดตามทวงถามหลักฐานการรับเงินจากนายพิเชฐให้ถูกต้อง จึงเป็นช่องทางให้นายพิเชฐกระทำการทุจริต (Corrupt) ได้ เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปล่อยปละละเลยต่อหน้าที่ แต่ความเสียหายเกิดจากการกระทำทุจริตของนายพิเชฐเพียงลำพังเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยที่ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดและเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว รูปคดีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบ

¹¹ กรณีดังกล่าวสืบเนื่องมาจากผลของบทบัญญัติในมาตรา 8 จัดว่า วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ที่กำหนดมิให้ใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยแรงงานกับการจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ

¹² ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2558 วินิจฉัยขึ้นตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา โดยเห็นว่าคดีพิพาทตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

ด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่มาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 บัญญัติให้รัฐวิสาหกิจต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เว้นแต่กรณีรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการยกเว้นตามพระราชกฤษฎีกา โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับการยกเว้นตามพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีนิติสัมพันธ์ (Legal Relation) เป็นนายจ้างและลูกจ้างตามพระราชบัญญัติดังกล่าว คดีนี้จึงเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลแรงงาน ตามนัยมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

ผู้เขียนเห็นว่า ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹³ และเป็นหน่วยงานของรัฐตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹⁴ และ โดยที่ นาย พ. ขณะเกิดเหตุที่เป็นมูลคดีพิพาทในคดีนี้ได้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารส่วนเงินสดและเรียกเก็บเช็ค ฝ่ายบัญชี ของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย นาย พ. จึงถือเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ (Employee of State Enterprise) ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 โดยถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁵ และเป็นเจ้าหน้าที่ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹⁶

การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดและเพิกถอนผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ รูปคดีพิพาทจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง

¹³ สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์บุญนันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 241-242.

¹⁴ สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์บุญนันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 137.

¹⁵ สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์บุญนันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 244-245.

¹⁶ สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์บุญนันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 139.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อพิจารณาตามนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้ว ย่อมมีความสัมพันธ์ในฐานะการเป็นนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน (Labour Contract) และมูลเหตุในการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (grossly negligent act) เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความเสียหาย¹⁷

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาก็คือหน่วยงานที่ดำเนินกิจการในการจัดทำภารกิจต่าง ๆ เฉพาะด้านร่วมกับรัฐ อันเนื่องมาจากการจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการที่มีข้อจำกัดทำให้ไม่เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการในหลายประการ ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติหรือมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนใหญ่จะถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน โดยรัฐวิสาหกิจที่มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะมักถูกจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะมักถูกจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา¹⁸ ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้น ที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐ อันเป็นการกำหนดประเภทของลักษณะความเป็นหน่วยงานของรัฐตามการบริการสาธารณะ (Public Service)

อย่างไรก็ตาม กรณีที่มาตรา 5¹⁹ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เว้นแต่จะได้รับการยกเว้นตามพระราชกฤษฎีกา โดยธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้รับการยกเว้นตามพระราชกฤษฎีกากำหนดรัฐวิสาหกิจที่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ไม่ใช่บังคับ จึงทำให้คดีพิพาทระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจ

¹⁷ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 23/2549 วินิจฉัยไว้ว่า นิติสัมพันธ์ระหว่างโจทก์ซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจกับสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ อยู่ในฐานะการเป็นนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน โดยมูลเหตุในการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดมาจากการที่โจทก์ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงาน

¹⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 258.

¹⁹ มาตรา 5 พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับแก่รัฐวิสาหกิจตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้รัฐวิสาหกิจทั้งหลายอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะกำหนดไว้ เช่นใดก็ตาม เว้นแต่รัฐวิสาหกิจที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง

กับธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยเป็นคดีพิพาทตามสัญญาจ้างแรงงานนั้น จากการที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองแล้ว พบว่า ศาลปกครองสูงสุด ได้เคยมีคำวินิจฉัยในคดีพิพาทระหว่างผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทยกับพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยศาลปกครองสูงสุดให้ความเห็นว่า ข้อพิพาทระหว่างผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทยกับพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือข้อพิพาทตามสัญญาจ้างแรงงานที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน คดีดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง²⁰

แนวคำวินิจฉัยทั้งสองแนวดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่า สถานะของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติและรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกากับพนักงานของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวอาจอยู่ในสถานะได้ทั้งตามสัญญาจ้างแรงงาน (Labour Contract) และสัญญาทางปกครอง (Administrative Contract) อันถือได้ว่าคดีพิพาทดังกล่าวอาจอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ทั้งในเขตศาลแรงงานหรือศาลปกครอง ซึ่งสร้างความยุ่งยากและความสับสนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีย่อมเข้าใจในเบื้องต้นว่า รูปคดีพิพาทของผู้ฟ้องคดีเป็นการฟ้องว่ารัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการตั้งรูปคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว²¹ การจำแนกสัญญาพิพาทตามความเป็นสัญญาจ้างแรงงานหรือสัญญาทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานหรือศาลปกครองตามสถานะของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจึงย่อมสร้างความสับสนในการฟ้องคดี

ทั้งนี้ ปัจจุบันได้มีการบังคับใช้ข้อ 41 วรรคสอง²² แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่กำหนดให้ศาลปกครองสามารถ

²⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 586/2546 วินิจฉัยว่า มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดรัฐวิสาหกิจที่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ไม่ใช่บังคับ พ.ศ. 2544 กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ไม่ใช่บังคับ ข้อพิพาทระหว่างผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทยกับพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่ใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือข้อพิพาทตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

²¹ สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 249.

²² ข้อ 41 ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหา ถ้าข้อหาหนึ่งข้อหาใดเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ไม่ว่าจะโดยเหตุที่ข้อหาดังกล่าวอยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น ศาลปกครองสูงสุดหรือศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ให้สิ่งไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจไว้พิจารณา แล้วดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนของข้อหาที่อยู่ในอำนาจและเขตอำนาจต่อไป แต่ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าข้อหาที่สิ่งไม่รับไว้พิจารณาจะมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

พิจารณาประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นที่ไม่ใช่ศาลปกครองได้ โดยกฎหมายดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้ในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน (Leasehold) เป็นจำนวนมากแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นว่าแนวทางการพิจารณาดังกล่าวย่อมเป็นประโยชน์ (Benefit) แก่ผู้ฟ้องคดีมากกว่า และคดีพิพาทระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา กรณีฟ้องเรียกให้พนักงานรัฐวิสาหกิจชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดจึงควรได้รับการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่ศาลปกครอง

4.1.2 คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดกรณีที่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 114/2554²³ มีข้อเท็จจริงโดยย่อว่า นาง ม. เป็นพนักงานขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนธุรการและระบบข้อมูล กองเดินรถที่ 3 เขตการเดินรถที่ 2 ได้ฟ้ององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ที่ 1 ผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ที่ 2 เป็นคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งลงโทษและเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดจากการที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้ว พบว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะเลขานุการสมัชชาพนักงานรถเมล์ไม่ได้ทำการจ่ายเงินยืมให้กับพนักงานเพื่อกิจการภายในขอบวัตถุประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงขอให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินตามจำนวนที่ยืมไปให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าในการจัดสัมมนาดังกล่าวได้ทำการชี้แจงเหตุผลก่อนได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทุจริต รวมถึงการออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินเพียงคนเดียว โดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมในการพิจารณาและอนุมัติ (Consent) ไม่ต้องรับผิดชอบไม่เป็นธรรมและเป็นการเลือกปฏิบัติ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินยืมทดรองจ่าย

ปกครองชั้นต้นนั้น องค์คณะอาจมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้จนกว่าข้อหาที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะมีการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีโดยศาลที่มีอำนาจหรือเขตอำนาจ และคดีถึงที่สุดแล้ว

ในกรณีที่คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นข้อหาใดมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน และปรากฏว่ามีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่นหรือศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับคดีไว้ มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวพันกันที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้น เพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้

๑๗๑

๑๗๑

²³ ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2554 วินิจฉัยยืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองชั้นต้นได้รับคดีนี้ไว้พิจารณาเนื่องจากเห็นว่า คดีนี้ไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้างจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การในทำนองว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เนื่องจากผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย (Disciplinary Action) และให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามนัยมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลปกครองชั้นต้น²⁴ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทราบถึงวิธีการทำคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลแล้ว โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ดำเนินการดังกล่าวแต่อย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นได้สวนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ความว่า ผู้เข้ารับการสัมมนาทั้งหมดเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สมัชชาพนักงานรถเมล์เป็นชมรมกลุ่มพนักงานที่ไม่มีนิติสัมพันธ์กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้รับรองการดำเนินการของสมัชชาพนักงานรถเมล์ และการดำเนินการดังกล่าวก็ไม่ใช่กิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยการอนุมัติให้ใช้งบกลางเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แต่ต้องนำไปดำเนินการตามขอบวัตถุประสงค์ (Objective) ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงมีความผิดตามข้อ 4.3 ของข้อบังคับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ฉบับที่ 46 ฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้สั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีแต่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินยืมที่ไม่ถูกต้องคืน รวมถึงคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย นั้น คณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ข้อพิพาทดังกล่าวจึงไม่ใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และสมัชชาพนักงานรถเมล์ไม่มีสถานะเช่นเดียวกับสหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาขึ้นตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยในส่วนของคำวินิจฉัยได้ให้ความเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นเพื่อเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องทำการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อทำการสอบสวน (Inquire) ตามข้อ 8 วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก่อนจึงจะทำการวินิจฉัยและออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดดังกล่าวจึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ (Essence) ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

²⁴ ศาลปกครองกลาง ในคดีหมายเลขคำที่ 657/2548 คดีหมายเลขแดงที่ 141/2550

ผู้เขียนเห็นว่า องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542²⁵ และเป็นหน่วยงานของรัฐตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539²⁶ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและระบบข้อมูล กองเดินรถที่ 3 เขตการเดินรถที่ 2 ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ผู้ฟ้องคดีจึงถือเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 โดยถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542²⁷ และเป็นเจ้าหน้าที่ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539²⁸ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินยืมทดรองจ่าย (เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด) รูปคดีพิพาทจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลปกครองรับคดีนี้ไว้พิจารณา โดยเห็นว่าคดีนี้ไม่ใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีกระทำในฐานะเลขานุการสมัชชาพนักงานรถเมล์ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดระเบียบ (Be against the rules) ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 คดีนี้จึงไม่ใช่ข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน โดยผู้เขียนมีความเห็นว่า รูปคดีพิพาทเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด เนื่องจากผู้ฟ้องคดีกระทำผิดกฎหมายทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความเสียหาย โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถือเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีและเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายด้วย ซึ่งแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะกระทำในฐานะเป็นสมัชชาพนักงานของรัฐวิสาหกิจก็ตาม แต่การออกคำสั่งดังกล่าวก็เกี่ยวเนื่องกับกรณีผู้ฟ้องคดีกระทำในฐานะที่เป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ด้วยเช่นกัน

²⁵ สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์บุญนันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 241-242.

²⁶ สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์บุญนันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 137.

²⁷ สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์บุญนันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 244-245.

²⁸ สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์บุญนันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 139.

4.2 วิเคราะห์ปัญหาเขตอำนาจศาลปกครอง

การบริการสาธารณะ (Service Public) ถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่งของฝ่ายปกครอง (Administration) โดยรัฐวิสาหกิจถือเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางปกครองที่สำคัญองค์กรหนึ่งที่ราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องให้เป็นผู้รับผิดชอบ อันเป็นการกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization) ในทางพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม โดยมุ่งแสวงหากำไร ทั้งนี้ ก็เพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการที่แตกต่างหากจากระบบราชการ²⁹

โดยที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต่างยอมรับว่า รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกามีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองและหน่วยงานของรัฐตามลำดับ รวมถึงพนักงานรัฐวิสาหกิจของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวด้วยเช่นกัน

เมื่อมีกรณีพิพาทอันเกิดแต่มูลละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งส่งผลให้รัฐวิสาหกิจออกคำสั่งเรียกให้พนักงานรัฐวิสาหกิจชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดอันเป็นการออกคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิในทางทรัพย์สินของพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น หากพนักงานรัฐวิสาหกิจต้องการที่จะฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ย่อมเป็นที่คาดหมายในเบื้องต้นว่าจะมีการฟ้องคดี (Prosecute) ต่อศาลปกครอง เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศาลปกครองก็เพื่อเป็นองค์กรตุลาการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอันเป็นการควบคุมการใช้อำนาจรัฐเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน³⁰ รวมถึงรูปคดีพิพาทที่เข้าลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยการออกคำสั่งทางปกครอง อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2556). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 207-208.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 95.

อย่างไรก็ตาม เมื่อพนักงานรัฐวิสาหกิจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดแล้ว ศาลปกครองจะมีคำวินิจฉัยในทำนองเดียวกันว่า รัฐวิสาหกิจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจมีความสัมพันธ์เป็นนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน การฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำสั่งเรียกให้พนักงานรัฐวิสาหกิจชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานและเป็นคดีพิพาทอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างสืบเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน (Labour Court) ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522³¹ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (Administrative Court) ตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เมื่อได้พิจารณาสถานะในการจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจแล้ว จะเห็นได้ว่า มาตรา 8 จัตวา วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ได้กำหนดมิให้ใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยแรงงาน รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยแรงงาน กับการจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ทำให้สถานะในการจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจได้เปลี่ยนแปลงไปจากการจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจตามสัญญาจ้างแรงงานทั่วไปกลายเป็นการจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจตามสัญญาจ้างแรงงานเพื่อเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ โดยได้บัญญัติสอดคล้องกับหลักการจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฝรั่งเศสที่ผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดของรัฐวิสาหกิจจะมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ รวมถึงมีบทบาทในการสั่งจ้าง เลิกจ้าง ลดค่าจ้าง ตัดค่าจ้าง หรือขึ้นค่าจ้าง อันเป็นการจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจเพื่อเข้ามาบริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจ

ดังนั้น ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจจึงมีสถานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมหาชน (Public Law) คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้บริหารรัฐวิสาหกิจจึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง³² ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 4/2549 ได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้ด้วยว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการเลิกจ้าง (Dismissal) ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง

³¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 628/2550 และที่ 601/2558 วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน โดยมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

³² ธนวัฒน์ ไชยราช. (2557). *ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 103.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีพิพาทดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง³³

สำหรับการจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจ นั้น เนื่องจากมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติให้รัฐวิสาหกิจต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เว้นแต่กรณีรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการยกเว้นตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งหากรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้รับการยกเว้นตามพระราชกฤษฎีกากำหนดรัฐวิสาหกิจที่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ไม่ใช้บังคับ พ.ศ. 2544 แล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจจะมีนิติสัมพันธ์เป็นนายจ้างกับลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากพิจารณาตามกรณีของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 กับกรณีของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 และกรณีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 แล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจทั้งสามแห่งล้วนเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายมหาชน และมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินกิจการที่สำคัญ³⁴

โดยรัฐวิสาหกิจทั้งสามแห่งนอกจากจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นด้วยกฎหมายระดับเดียวกันแล้ว ยังเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการในลักษณะคล้ายคลึงกัน (Analogy) ด้วย กล่าวคือ เป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการในรูปแบบของธนาคาร แต่เนื่องจากมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดรัฐวิสาหกิจที่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ไม่ใช้บังคับ พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ไม่ใช้บังคับ จึงส่งผลให้เฉพาะแต่ธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้นที่ไม่อยู่ในบังคับตามกฎหมายแรงงาน และคดีพิพาทระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งที่

³³ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 4/2549 ได้วินิจฉัยไว้ด้วยว่า สัญญาจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจเป็นสัญญาทางปกครอง การเลิกจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจจึงทำให้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวเนื่องกับสัญญาทางปกครองและทำให้เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

³⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 258-260.

รัฐวิสาหกิจทั้งสามแห่งดังกล่าวมาข้างต้นได้มีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายระดับเดียวกัน ดำเนินกิจการในรูปแบบธนาคารเหมือนกัน แต่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลกันคนละศาล

เนื่องจากศาลปกครองมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นศาลที่พิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับคดีปกครองที่เป็นข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งฝ่ายปกครองย่อมอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน โดยพยานหลักฐานส่วนใหญ่จะอยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง จึงมีการใช้วิธีพิจารณาคดีแบบระบบไต่สวน และมีการถ่วงดุลการใช้อำนาจดุลพินิจ (Discretion) ของตุลาการ³⁵ ซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาคดีในศาลแรงงานที่ไม่ได้ใช้วิธีพิจารณาคดีแบบระบบไต่สวนเป็นหลัก โดยยังคงใช้วิธีพิจารณาคดีแบบระบบกล่าวหาเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรม (Court of Justice) ทั้งที่ข้อพิพาทระหว่างธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรกับพนักงานของตนจะเป็นคดีพิพาทที่เป็นคดีปกครองก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงย่อมได้รับหลักประกันในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองมากกว่าธนาคารทั้งสองแห่งดังกล่าวในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง อันเนื่องมาจากพระราชกฤษฎีกาไม่ได้กำหนดให้ใช้บังคับกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจของตน

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น กรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดจึงมีปัญหาในเรื่องเขตอำนาจศาล (Jurisdiction) ในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทดังกล่าว อันเนื่องมาจากศาลปกครองพิจารณาว่า รูปคดีพิพาทดังกล่าวแม้เป็นคดีปกครองก็ตาม แต่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจมีนิติสัมพันธ์ต่อกันในฐานะเป็นนายจ้างกับลูกจ้าง โดยเมื่อมีกรณีละเมิดเกิดขึ้นอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงย่อมต้องฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในข้อยกเว้นตามมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และทำให้เกิดความสับสนแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจในการนำคดีมาฟ้องต่อศาล

4.3 วิเคราะห์ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 589/2552³⁶ มีข้อเท็จจริงโดยย่อว่า องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้มีหนังสือถึงกรมบัญชีกลางเพื่อหารื้อกรณีที่องค์การขนส่ง

³⁵ ชาญชัย แสงวงศ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 29. หน้า 92-93.

³⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึกเรื่องเสร็จที่ 589/2552 เรื่อง แนวทางปฏิบัติของรัฐวิสาหกิจในการเรียกให้พนักงานของรัฐวิสาหกิจที่กระทำละเมิดต่อรัฐวิสาหกิจชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ที่กำหนดไว้ว่า เมื่อคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ รัฐวิสาหกิจย่อมสามารถใช้มาตรการ

มวชนกรุงเทพได้มีคำสั่งเรียกให้ นาย ย. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (Compensation) ความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นเงินจำนวน 6,387,239 บาท เนื่องจาก นาย ย. ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ³⁷ ซึ่งนาย ย. ได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดดังกล่าว แต่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 628/2550 ขึ้นตามคำสั่งศาลปกครองกลางที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยเห็นว่า แม้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่นิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจอยู่ในฐานะเป็นนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน โดยคดีพิพาทที่เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของลูกจ้างไม่ว่าจะเป็นมูลละเมิด (Infringement) หรือไม่ก็ตาม ย่อมเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เห็นว่า 1. เมื่อภายหลังศาลแรงงานได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว นาย ย. ซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ยอมชำระหนี้ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพยอมนำบทบัญญัติในภาค 4 ลักษณะ 2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก้คำพิพากษาได้ เนื่องจากมาตรา 31³⁸ ประกอบมาตรา 58³⁹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 บัญญัติให้นำบทบัญญัติในภาค 4 ลักษณะ 2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจึงไม่จำเป็นต้องกลับไปใช้มาตรการบังคับทางปกครองอีกแต่อย่างใด และ 2. หากไม่นำมาตรการบังคับทางปกครองตาม

บังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้เลย โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลแรงงานอีก

³⁷ หากพิจารณานิยามคำว่า “ผู้บริหาร” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 แล้ว ผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพย่อมอยู่ในฐานะเป็นผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ และไม่ถือว่าเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ. อ้างถึงใน ธนพัฒน์ ไชยราช. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 32. หน้า 28-29.

³⁸ มาตรา 31 ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแรงงานเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม

³⁹ มาตรา 58 ก่อนมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง นอกจากอำนาจที่บัญญัติไว้เป็นการทั่วไปในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว ให้ศาลแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ตามที่เห็นสมควร ได้ด้วย

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับกรณีพนักงานองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจะเป็นการขัดต่อกฎหมายดังกล่าวหรือไม่

โดยกรมบัญชีกลาง (Comptroller General's Department) ได้มีความเห็นว่า กรณีนาย ย. ต้องไปใช้สิทธิฟ้ององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพซึ่งเป็นนายจ้าง (Employer) ต่อศาลแรงงานต่อไป ส่วนกรณีองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพซึ่งออกคำสั่งตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเมื่อ นาย ย. ไม่ยอมชดใช้เงิน องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไปได้ แต่เนื่องจากองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพกับนาย ย. มีความสัมพันธ์กันในฐานะนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ดังนั้น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจึงอาจใช้สิทธิฟ้องนาย ย. ต่อศาลแรงงานเพื่อเรียกค่าเสียหายในเรื่องผิดสัญญาจ้างได้

คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 628/2550 ได้พิจารณาแต่เพียงเรื่องเขตอำนาจศาลในมูลละเมิดระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งศาลปกครองสูงสุด ได้มีความเห็นว่าเป็นคดีพิพาทตามสัญญาจ้างแรงงานที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานเท่านั้น กรณีจึงไม่ได้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้ดำเนินการมาแล้ว และไม่ทำให้คำสั่งเรียกให้นาย ย. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดสิ้นผลลงแต่อย่างใด เนื่องจากคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นคำสั่งทางปกครอง (Administrative Procedure) ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ ตามมาตรา 5 ประกอบมาตรา 42 วรรคสอง⁴⁰ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ เมื่อนาย ย. ไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดภายในระยะเวลาที่กำหนด องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพต้องมีหนังสือเตือน (Notice) ให้นาย ย. ชำระเงินภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และหากนาย ย. ไม่ชำระเงินภายในระยะเวลาดังกล่าวจึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนาย ย. เพื่อขายทอดตลาดได้โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลแรงงานอีก

⁴⁰ มาตรา 42 คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลครบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลง โดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 589/2552 สืบเนื่องมาจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 628/2550⁴¹ ที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของนาย บ. ไว้พิจารณา อันเนื่องมาจากองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ได้ออกคำสั่งเรียกให้นาย บ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด ซึ่งขณะนั้นนาย บ. ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ โดยผู้เขียนได้กล่าวมาในหัวข้อก่อนแล้วว่า ผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพถือเป็นผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ซึ่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ได้กำหนดไว้ โดยมีให้ใช้บังคับกฎหมายแรงงานกับผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติสอดคล้องกับแนวความคิด (notion) ของกฎหมายฝรั่งเศสที่มีความเห็นว่า สัญญาจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างบุคลากรให้เข้ามาร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะอันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง คดีพิพาทระหว่างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจจึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ทั้งนี้ เมื่อนาย บ. นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยนาย บ. ก็มีได้ชดใช้เงินให้แก่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพแต่อย่างใด เมื่อภายหลังต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นในกรณีดังกล่าว โดยมีความเห็นว่า คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดเป็นคำสั่งทางปกครองที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่จึงให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพสามารถนำมาตราบังคับทางปกครอง (administrative enforcement) ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วยการยึด (Seizure) หรืออายัด (Garnish) และขายทอดตลาดทรัพย์สิน (Auction) ของนาย บ. ได้เลยโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลแรงงานอีกนั้น ย่อมไม่เป็นธรรมแก่นาย บ. เนื่องจากคำสั่งเรียกให้นาย บ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดยังไม่ถูกตรวจสอบโดยองค์กรควบคุมภายนอกฝ่ายปกครองอันเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง

โดยคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงิน อาจมีลักษณะการไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ คำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายในเชิงเนื้อหา⁴² เช่น เป็นการออกคำสั่งโดยผู้ที่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ หรือเป็นการออกคำสั่งโดยยังมิได้มีการตรวจสอบรายละเอียดของจำนวนเงิน

⁴¹ รายละเอียดของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 628/2550 ผู้เขียนได้อ้างพร้อมอธิบายไว้ในหัวข้อย่อย 4.1.1 คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดกรณีที่ไม่มีคำฟ้องไว้พิจารณา

⁴² วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์. หน้า 197.

ที่ต้องชดใช้ประกอบการหักส่วนแห่งความรับผิด⁴³ กล่าวคือ กรณีผู้กระทำละเมิดกระทำละเมิดด้วยความจงใจย่อมต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดมากกว่าผู้กระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (grossly negligent act) หรือหากพฤติกรรม (Behaviour) ของผู้กระทำละเมิดเป็นเพียงการกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดา ก็ไม่ต้องรับผิดชดใช้เงินดังกล่าว หรือกรณีหักส่วนแห่งความรับผิดของหน่วยงานของรัฐประกอบ ซึ่งอาจเป็นการต้องรับผิดในส่วนความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม หรือคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายในเชิงรูปแบบ ขั้นตอน เช่น ไม่เปิดโอกาสให้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอก่อนออกคำสั่ง หรือยังไม่มีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแต่ได้ออกคำสั่งไปก่อนแล้ว เป็นต้น

โดยที่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองถือเป็นการใช้อำนาจรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้อยู่ภายใต้บังคับทางปกครองดังกล่าว จึงควรต้องใช้ด้วยความระมัดระวัง อีกทั้ง ปัจจุบันได้มีการแก้ไขกฎหมายในการใช้บังคับมาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้การจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ต้องเป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว⁴⁴ ซึ่งในกรณีนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า คำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินยังไม่ถูกตรวจสอบโดยองค์กรควบคุมภายนอกฝ่ายปกครองมาก่อน เนื่องจากปัญหาเขตอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีพิพาทดังกล่าว กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุดที่จะมีผลใช้บังคับแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินในทันที อันเป็นการขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง⁴⁵ ประกอบกับปัจจุบันมาตรา 63/16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติในลักษณะที่เป็นการเปิดโอกาสให้คัดค้านคำสั่งไว้ก่อนได้ อันเนื่องมาจากการที่ผู้ต้องชำระเงินได้มีการร้องขอต่อศาลปกครองขอให้พิจารณาคดีใหม่ การให้หน่วยงานของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งให้ชำระเงินในทันทีโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล จึงอาจส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการทางปกครองได้

⁴³ กรณีนี้เป็นการหักส่วนแห่งความรับผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

⁴⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้มีการแก้ไขและออกมาใช้บังคับเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2562 โดยเมื่อพิจารณาตรา 63/2 ประกอบมาตรา 63/15 แล้วจะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐในกรณีที่คำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินเป็นที่สุดแล้ว

⁴⁵ สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์บุญนันท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 30.

4.4 แนวทางแก้ไขปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองกรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด

ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Administrative Justice) ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมในระบบศาลคู่ (Duality of Jurisdiction) ที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในประเทศกลุ่ม Civil Law โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศาลปกครองตามระบบศาลคู่เป็นศาลชำนาญพิเศษขึ้นเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม โดยศาลปกครองและศาลยุติธรรมจะไม่เกี่ยวข้องกันและรับพิจารณาพิพากษาคดีคนละประเภทกัน⁴⁶ ส่วนศาลแรงงานมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นศาลชำนาญพิเศษเฉพาะด้านเกี่ยวกับเรื่องแรงงาน⁴⁷ ซึ่งศาลแรงงานยังคงเป็นส่วนหนึ่งในระบบศาลยุติธรรมอยู่

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาถือเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และคำสั่งเรียกให้พนักงานรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดก็เป็นคำสั่งที่กระทบต่อทรัพย์สินของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รูปคดีพิพาทจึงมีลักษณะเป็นการฟ้องคดีปกครอง โดยรัฐวิสาหกิจย่อมอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินดังกล่าว

เมื่อพนักงานรัฐวิสาหกิจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดแล้ว ส่วนใหญ่ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยเห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจมีนิติสัมพันธ์เป็นนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน คดีพิพาทดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาที่จ้างตามมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

โดยที่การกำหนดลักษณะมูลละเมิดระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานดังกล่าว เป็นการวินิจฉัยกำหนดความหมาย (Meaning) ของมูลละเมิดตามสัญญาจ้างแรงงานที่ค่อนข้างกว้าง ส่งผลให้การฟ้องคดี (suit) ในลักษณะดังกล่าวของพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเกือบทั้งหมดไปอยู่

⁴⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 469.

⁴⁷ เสาวนีย์ มณีวงศ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 10. หน้า 132.

ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ทั้งที่รูปคดีพิพาทควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองอันเนื่องมาจากการยอมรับว่ารัฐวิสาหกิจ (state enterprise) ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเป็นฝ่ายปกครองเช่นกัน กรณีดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อระบบพิจารณาโดยศาลคู่ที่ให้ศาลปกครอง (Administrative court) เป็นศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองในฐานะที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน และทำให้รัฐวิสาหกิจได้เปรียบพนักงานรัฐวิสาหกิจในฐานะที่ตนเป็นฝ่ายปกครอง (administration)

นอกจากนี้ การที่มาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติให้รัฐวิสาหกิจบางประเภทที่ได้รับการยกเว้นตามพระราชกฤษฎีกาไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ด้วย ย่อมก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการพิจารณาคดีพิพาทลักษณะดังกล่าวกับรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกัน อีกทั้ง ยังสร้างความสับสนในการนำคดีพิพาทในลักษณะดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ประกอบกับข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้ศาลปกครองสามารถพิจารณาประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นที่ไม่ใช่ศาลปกครองได้ โดยปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้ในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ศาลปกครองสามารถพิจารณาคดีพิพาทอันเกิดจากการที่สำนักงานที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ โดยไม่จำเป็นต้องส่งประเด็นพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้วินิจฉัยก่อน

ผู้เขียนจึงเห็นควรเสนอแก้ไขมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด แก้ไขเป็นเพิ่มถ้อยคำในวรรคสอง ดังนี้ คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดในทางการที่อ้างระหว่างรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกากับพนักงานรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งจะส่งผลให้คดีพิพาทลักษณะดังกล่าวเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีพิพาทในลักษณะดังกล่าวจึงได้รับการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยศาลปกครอง คู่กรณีในคดีพิพาทลักษณะดังกล่าวจึงได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น อันเป็นไปตามกระบวนการควบคุมการดำเนินงานกิจกรรมของฝ่ายปกครองในระบบศาลคู่ โดยมีศาล

ปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแยกออกเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมอย่างชัดเจนต่อไป