

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนำหลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ได้มีหนังสือ ที่ ปณท วส.(พพ)/๐๒๕๕ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เคยวินิจฉัยข้อหาหรือของการสื่อสารแห่งประเทศไทย (เรื่องเสร็จที่ ๖๙๓/๒๕๔๕) ว่า เมื่อการสื่อสารแห่งประเทศไทยแปรรูปเป็นบริษัทแล้ว ย่อมไม่เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับและไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น

บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ขอหาหรือว่า ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้บรรดาพนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นลูกจ้างของบริษัท ที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิมนั้น บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด สามารถนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งมีสาระสำคัญกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ต่อเมื่อกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น มาใช้บังคับกับพนักงานลูกจ้างของบริษัท โดยการออกเป็นข้อบังคับหรือระเบียบของบริษัท ซึ่งถือเป็นสิทธิเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่ได้รับโอนมาตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหาหรือของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงแรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) และผู้แทนบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ๒ ประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ความรับผิดในผลแห่งละเมิดที่ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ถือเป็นสิทธิที่ได้รับโอนมาตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้พนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เป็นลูกจ้างของบริษัท ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๓/๑๒ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๕ ในวันจดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดาพนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น

ให้พนักงานตามวรรคหนึ่งได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าวในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัทโดยไม่ถือว่า การเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้าง

ให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิมหรือแทนรัฐวิสาหกิจเดิม แล้วแต่กรณี

ของพนักงานรัฐวิสาหกิจให้ได้รับค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่ก่อนการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัท โดยสิทธิประโยชน์ดังกล่าวมิได้มุ่งหมายความถึงสิทธิประโยชน์ในทุกเรื่องที่พนักงานของรัฐวิสาหกิจเคยได้รับ หากแต่มุ่งหมายเฉพาะสิทธิหรือประโยชน์ที่พนักงานของรัฐวิสาหกิจได้รับอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงานของตนกับรัฐวิสาหกิจ เช่น เงินค่าเช่าบ้าน เงินช่วยการศึกษาบุตร เงินช่วยเหลือบุตร เงินค่าเบี้ยกันดาร หรือเงินยังชีพ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้เคยให้ความเห็นในทำนองเดียวกันนี้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๘/๒๕๔๕^๖

การที่บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เปลี่ยนสถานภาพเป็นบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้บริษัทฯ ไม่ถือเป็นหน่วยงานของรัฐตามบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ในมาตรา ๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พนักงานและลูกจ้างของบริษัทฯ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว และเมื่อพิจารณา มาตรา ๒๕ วรรคสอง^๘ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว จะเห็นได้ว่าการกำหนดให้พนักงานที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท ยังคงได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิมนั้น ย่อมไม่หมายความรวมถึงความรับผิดในผลแห่งละเมิดตามมาตรา ๘^๙ และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากความรับผิด เช่นว่านี้มีได้เป็นสิทธิหรือประโยชน์ที่ได้รับอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงานของตนกับรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นความคุ้มครองที่ได้รับอันเนื่องมาจากสถานะความเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อบริษัทฯ ได้เปลี่ยนแปลงสถานะจากหน่วยงานของรัฐไปเป็นบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ความคุ้มครองดังกล่าว ย่อมระงับไปด้วยผลของการสิ้นสุดสถานะนั้น กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าความรับผิดในผลแห่งละเมิด

^๖บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สิทธิประโยชน์ทางภาษีของพนักงานของรัฐวิสาหกิจ ที่เปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๐๐๘๗ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๗มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ว่า

ว่า

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๙มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

^{๑๐}มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ว่า

ว่า

ตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นสิทธิประโยชน์ที่ได้รับโอนตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง" แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

ประเด็นที่สอง บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด สามารถกำหนดข้อบังคับหรือระเบียบให้พนักงานหรือลูกจ้างของบริษัทฯ รับผิดในผลแห่งละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เฉพาะกรณีที่ได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า โดยปกติเมื่อความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดของลูกจ้าง ความรับผิดในผลแห่งละเมิดนั้นย่อมเป็นไปตามมาตรา ๔๒๐^๙ มาตรา ๔๒๕^{๑๐} และมาตรา ๔๒๖^{๑๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ กรณีที่ลูกจ้างจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำละเมิดต่อนายจ้าง เป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหาย ลูกจ้างผู้ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าวย่อมต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น และในกรณีที่ลูกจ้างจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำละเมิดในทางการที่จ้างต่อบุคคลภายนอก และบุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย นายจ้างย่อมต้องร่วมรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ นายจ้างอาจไล่เบี้ยค่าสินไหมทดแทนที่ได้ชดเชยให้แก่บุคคลภายนอกจากลูกจ้างผู้ก่อให้เกิดละเมิดได้

ดังนั้น การออกข้อบังคับหรือระเบียบให้พนักงานหรือลูกจ้างของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด รับผิดในผลแห่งละเมิดระหว่างบริษัทกับพนักงานของบริษัทในฐานะนายจ้างและลูกจ้างแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒๐ มาตรา ๔๒๕ และมาตรา ๔๒๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยให้รับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกรณีที่ได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงมิใช่ปัญหาข้อกฎหมาย หากแต่เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นโยบายเกี่ยวกับการบริหารรัฐวิสาหกิจ ความจำเป็นและความเหมาะสมในการออกข้อบังคับหรือระเบียบดังกล่าวด้วย และการดำเนินการดังกล่าวก็ต้องพิจารณาด้วยว่าเป็นเรื่องการปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงิน ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ (มาตรา ๑๓ วรรคสาม^{๑๒}) หรือไม่ ประกอบด้วย



(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๐}มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

^{๑๑}มาตรา ๔๒๕ นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น

^{๑๒}มาตรา ๔๒๖ นายจ้างซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อละเมิดอันลูกจ้างได้ทำนั้นชอบที่จะได้ชดเชยจากลูกจ้างนั้น

^{๑๓}มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. ๒. ๓.

๑. ๒. ๓.

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจใด เห็นสมควรปรับปรุงสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินที่อยู่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๓ (๒) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้