

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง แนวทางปฏิบัติของรัฐวิสาหกิจในการเรียกให้พนักงานของรัฐวิสาหกิจ
ที่กระทำละเมิดต่อรัฐวิสาหกิจชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๑๐.๒/๑๐๖๘๕ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) มีหนังสือถึงกรมบัญชีกลางขอให้พิจารณาข้อหาหรือ กรณี ขสมก. มีคำสั่งเรียกให้นายยรรยง คุโรวาท ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๖,๓๘๗,๒๓๙ บาท เนื่องจากขณะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ ขสมก. ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ ขสมก. ต่อมานายยรรยง คุโรวาท ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งของ ขสมก. ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ ๖๒๘/๒๕๕๐ ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองกลางที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยมีคำวินิจฉัยโดยสรุปว่า ขสมก. เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙ แม้จะมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่นิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐวิสาหกิจกับพนักงานอยู่ในฐานะเป็นนายจ้างและลูกจ้างซึ่งเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงาน แตกต่างจากนิติสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการกับข้าราชการที่อยู่ในสังกัดของส่วนราชการซึ่งเป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมาย ดังนั้น บรรดาคดีที่เกี่ยวกับการทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ของลูกจ้างไม่ว่าจะเกิดแต่มูลละเมิดหรือไม่ ย่อมเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติให้การจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ คดีประเภทนี้ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ขสมก. เห็นว่านอกจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวแล้วยังมีแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๖๐/๒๕๔๘ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๕๕๒/๒๕๕๐ ซึ่งพิพากษาในแนวทางเดียวกันกับคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ขสมก. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงขอหารือ ดังนี้

๑. ขสมก. เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๑ ประกอบกับมาตรา ๔๘ บัญญัติให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ซึ่งน่าจะหมายรวมไปถึงบทบัญญัติในภาค ๔ ลักษณะ ๒ ด้วย ดังนั้น ภายหลังจากศาลแรงงานมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว หากความปรากฏว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษา

ไม่ยินยอมที่จะชำระหนี้ตามคำพิพากษา โจทก์ย่อมสามารถนำเอาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค ๔ ลักษณะ ๒ มาใช้บังคับแก้คำพิพากษาได้ จึงไม่มีเหตุที่จะนำเอามาตรการบังคับทางปกครองตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๑๐.๒/ว. ๓๗๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ มาใช้บังคับแต่อย่างใด ความเห็นของ ขสมก. ดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

๒. มีกรณีใดบ้างที่จำต้องนำมาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาบังคับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่พนักงานของ ขสมก. และหากไม่นำมาตรการบังคับทางปกครองมาบังคับใช้จะขัดต่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

ทั้งนี้ ขสมก. เห็นว่าผลการพิจารณาข้อหาดังกล่าวมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อที่จะได้นำมากำหนดเป็นระเบียบวิธีปฏิบัติตามหนังสือเวียน และบังคับใช้ตามที่กำหนดในมาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่จำเป็นต้องไปฟ้องคดีต่อศาล

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๘/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๐ สืบเนื่องจากนายยรรยง คุโรวาท อดีตพนักงานของ ขสมก. ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของ ขสมก. ที่เรียกให้ตนชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นายยรรยง คุโรวาท จึงต้องไปใช้สิทธิฟ้อง ขสมก. ซึ่งเป็นนายจ้างต่อศาลแรงงานต่อไป สำหรับในส่วนของ ขสมก. นายจ้างซึ่งออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามนัยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่านายยรรยง คุโรวาท ผู้ได้รับคำสั่งไม่ยินยอมชำระให้เสร็จสิ้นครบถ้วน ขสมก. ก็ชอบที่จะใช้สิทธิตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไปได้อย่างไรก็ดี เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่าง ขสมก. กับพนักงานที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นนิติสัมพันธ์ในฐานะนายจ้างกับลูกจ้าง จึงมีลักษณะเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น ขสมก. อาจเลือกใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายโดยการฟ้องคดีต่อศาลแรงงานในเรื่องผิดสัญญาจ้างแรงงานได้

โดยที่ประเด็นข้อหาหรือของ ขสมก. ดังกล่าวถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญแก่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จะต้องถือปฏิบัติ และเป็นกรณีที่น่าจะเป็นปัญหาข้อขัดข้องทำนองเดียวกันกับหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งต้องดำเนินการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจเป็นไปด้วยความถูกต้องและมีประสิทธิภาพ จึงเห็นสมควรได้รับการวินิจฉัยจากคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ปัจจุบัน นายยรรยง คูโรวาท ยังไม่ได้ฟ้องคดีต่อศาลแรงงานเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของ ชสมก. ที่เรียกให้ตนชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และ ชสมก. ยังมีได้ฟ้องคดีต่อศาลแรงงานเพื่อเรียกให้นายยรรยง คูโรวาท ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานเช่นเดียวกัน ดังนั้น ประเด็นที่กรมบัญชีกลางประสงค์จะหารือ คือ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๘/๒๕๕๐ นั้น หาก ชสมก. ต้องการให้นายยรรยงฯ รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ชสมก. ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือต้องฟ้องคดีต่อศาลแรงงานในมูลละเมิดเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือสามารถกระทำทั้งสองทาง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๘/๒๕๕๐ พิจารณาแต่เพียงประเด็นว่าศาลปกครองมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างรัฐวิสาหกิจและพนักงานรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือไม่ โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า นิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานอยู่ในฐานะเป็นนายจ้างและลูกจ้างซึ่งเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงาน ดังนั้น คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างรัฐวิสาหกิจและพนักงานรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๕)^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามที่มาตรา ๙ วรรคสอง (๓)^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

^๑มาตรา ๘ ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๕) คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ทั้งนี้ ใหรวมถึงมูลละเมิดระหว่างลูกจ้างกับลูกจ้างที่เกิดจากการทำงานในทางการที่จ้างด้วย

๑.ล๑

๑.ล๑

^๒มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

บัญญัติไว้เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๘/๒๕๕๐ จึงไม่ได้ส่งผลให้กระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ ชสมก. ดำเนินมาแล้ว รวมทั้งคำสั่งเรียกให้นายยรรยงฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒^๗ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ล้มผลแต่อย่างใด เมื่อคำสั่งเรียกให้นายยรรยงฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ตามมาตรา ๕^๘ ประกอบกับมาตรา ๔๒ วรรคสอง^๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากนายยรรยงฯ ไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด ชสมก. ต้องมีหนังสือเตือนให้นายยรรยงฯ ชำระภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากนายยรรยงฯ ไม่ปฏิบัติตามคำเตือน ชสมก. อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนายยรรยงฯ และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา ๕๗^{๑๐} แห่ง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่น

“มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

“มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ต่อไป โดย ชสมก. ไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน
ในมูลละเมิดเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานอีก

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๒