



ศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

โดย

นายพงศนาถ เลหาภิชาติชัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

โดย

นายพงศนาถ เลหาภิชาติชัย



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



JURISDISTION OVER PUBLIC ENTERPRISE DISPUTES IN THAILAND

BY

MR. PHONGSANAT LAOHAPICHARTCHAI



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS

FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

PUBLIC LAW

FACULTY OF LAW

THAMMASAT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2015

COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นายพงศนาถ เลหาภิชาติชัย

เรื่อง

ศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2559

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตรา วิเชียรชม)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิตไกรพจน์)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(อาจารย์ ดร. ประสาท พงษ์สุวรรณ)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(อาจารย์ ดร. ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์)

คณบดี

(รองศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ
ชื่อผู้เขียน	นายพงศนาถ เลหาภิชาติชัย
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายมหาชน นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์
ปีการศึกษา	2558

บทคัดย่อ

คดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง สามารถขึ้นมาสู่การพิจารณาได้ทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรมขึ้นอยู่กับลักษณะของคดีพิพาท ซึ่งหากมีการนำคดีมาฟ้องผิดศาลย่อมก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ เพราะทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรมมีวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกัน เช่น ในเรื่องของผู้มีสิทธิฟ้องคดี ขั้นตอนและเงื่อนไขการฟ้องคดี อายุความเป็นต้น จากการค้นคว้าสามารถสรุปประเด็นปัญหาที่คาบเกี่ยวกับเรื่องเขตอำนาจศาลดังกล่าวได้ 2 ประการ คือ 1. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองกับพนักงานของรัฐวิสาหกิจว่ามีความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานซึ่งมีลักษณะตามกฎหมายเอกชน หรือมีความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนเช่นเดียวกับข้าราชการ รวมถึงกรณีที่รัฐวิสาหกิจดังกล่าวออกคำสั่งทางปกครองกับพนักงาน เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย หรือคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด และ 2. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ (ศึกษาเฉพาะสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้า) ว่ามีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือเป็นสัญญาทางปกครอง

จากการศึกษาพบว่า ตามแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล และศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกันว่า 1. รัฐวิสาหกิจกับพนักงานมีความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน ซึ่งหากมีข้อพิพาทเป็นคดีย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลยุติธรรม แม้จะเป็นเรื่องของการฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่ง

ลงโทษทางวินัย หรือคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ตาม ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการวินิจฉัยเช่นนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ เพราะสำหรับประเทศไทยรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ยังคงต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลายฉบับเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจก็มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกับข้าราชการด้วย โดยเฉพาะเรื่องของการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่เป็นคำสั่งทางปกครอง ก็ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นอกจากนี้พนักงานรัฐวิสาหกิจยังมีความรับผิดชอบในทางอาญาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ในส่วนนี้จะแตกต่างกับประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนี ที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานมีความสัมพันธ์ไม่แตกต่างกับเอกชนโดยทั่วไป 2. ในส่วนของสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้า ศาลไทยวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางแพ่ง แต่จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่าสัญญาดังกล่าวมีลักษณะตรงกับคำนิยามของคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะแตกต่างกับในประเทศฝรั่งเศสที่เห็นว่าสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้าเป็นสัญญาที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เป็นข้อยกเว้นสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการบริการสาธารณะที่ให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม จึงเห็นได้ว่ากฎหมายที่ให้คำนิยามของคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายสากลและแนวคำวินิจฉัยของศาลไทย

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้ 1. กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างระหว่างรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ เช่น การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน และดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่ยังไม่สอดคล้องกับสภาพการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ 2. แก้ไขในส่วนของคำนิยามของคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ให้ไม่หมายรวมถึงสัญญาที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

คำสำคัญ: รัฐวิสาหกิจ, เขตอำนาจศาล, คดีพิพาท

Thesis Title	JURISDICTION OVER PUBLIC ENTERPRISE DISPUTES IN THAILAND.
Author	Mr.Phongsanat Laohapichartchai
Degree	Master of Laws
Major Field/Faculty/University	Public Law Faculty of Law Thammasat University
Thesis Advisor	Professor Dr.Surapon Nitikraipot
Academic Years	2015

ABSTRACT

Disputes over the status of public enterprises as administrative agencies, are decided by Thailand's Administrative Court or Court of Justice, depending on the nature of the dispute. These courts have different procedures, on the right to prosecute, conditions and measures of prosecution, and prescription, among other issues. Two divisions may be made: 1) Public enterprises inter-relating as administrative agencies. Their employees work under an employment agreement, likened by private and public law to government officials. Public enterprises are administrative agencies issuing administrative orders, such as disciplinary action against employees or orders to pay compensation for liability in tort cases. 2) Disputes in public service contracts, especially in the case of contracts for selling water and electricity, which are considered civil or administrative contracts.

The Commission on Jurisdiction of Court and the Supreme of Administrative Court decreed:

1. Public enterprises and employees relate under an employment agreement in private law. In case of dispute, the Labour Court (the Court of Justice) has jurisdiction, including entering a court action to revoke an administrative order as disciplinary action, or any compensation. This may be problematic, since Thai public enterprises, as administrative agencies, must comply with laws like government agencies, public enterprise employees, and government officials. Revoking a disciplinary action order or compensation order to be paid must comply with Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (1996). Some laws provide public enterprise employees with criminal liability under the Criminal Code while serving as government officials. This section differs from French or German law, where public enterprises and employees have no different relationship with the private sector in general

2. For selling water and electricity, the Thai court decision sees agreements as civil contracts. Yet they seem to resemble "administrative contracts", with applicable laws. French contracts selling water and electricity are seen as industrial and commercial activities. Finding an exception to the agreement on managing public services is within the jurisdiction of the Court of Justice. The Thai definition of administrative contract is out of line with international law and decisions of the Court of Thailand.

Solving this contradiction would involve amending laws relating to

1) Determining disputes over rights and responsibility under employment agreements, or agreements on employment conditions between public enterprises and employees. These public enterprises are administrative agencies, requiring lawsuits to revoke administrative orders. These procedures are outside the

jurisdiction of labour courts, and amending the law is inconsistent with operating public enterprises.

2) Amending the definition of the term administrative contract to mean any contract does not include industrial and commercial activity.

Keywords : Thai public enterprises, Jurisdiction, Legal disputes in Thailand.



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงได้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิตไกรพจน์ ที่กรุณาสละเวลารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียน ท่านอาจารย์ได้ให้ข้อคิด คำแนะนำ ข้อสังเกตในทางวิชาการ แนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์ ตลอดจน สละเวลาตรวจร่างวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียน ตั้งแต่เริ่มเขียนจนกระทั่งวิทยานิพนธ์นี้เสร็จสมบูรณ์

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตรา วิเชียรชม ที่กรุณารับเป็น ประธานกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์ ดร. ประสาท พงษ์สุวรรณ และท่านอาจารย์ ดร. ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์ ที่กรุณารับเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ โดยท่านอาจารย์ทุกท่านได้กรุณา สละเวลาในการตรวจร่างวิทยานิพนธ์ รวมถึงได้ให้ข้อคิด ข้อสังเกต มุมมองทางวิชาการที่เป็น ประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนเป็นอย่างยิ่ง

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร. เขมภูมิ ภูมิถาวร ที่กรุณาชี้แนะแนวทางในการ เลือกรหัสวิทยานิพนธ์ จัดทำวิทยานิพนธ์ วิธีการค้นคว้าข้อมูล รวมถึงช่วยแนะนำอาจารย์ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียน และขอขอบคุณ คุณทัศนีย์ ศิลปนรเศรษฐ์ (พี่หนึ่ง) ในฐานะเลขาของท่าน อาจารย์ ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิตไกรพจน์ เป็นอย่างสูงที่ช่วยผู้เขียนในการประสานงาน ติดต่อ และนัดหมายกับท่านอาจารย์ ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิตไกรพจน์ ตั้งแต่เริ่มทำจนวิทยานิพนธ์ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอขอบพระคุณบิดา มารดา ครอบครัวของผู้เขียน ตลอดจนเพื่อนๆ และทุกคนที่ คอยให้กำลังใจผู้เขียนมาโดยตลอด ในเวลาที่ผู้เขียนรู้สึกเหนื่อย หรือท้อแท้ กำลังใจเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่ ทำให้ผู้เขียนมีความมานะพยายาม พินฝ่าอุปสรรคต่างๆ จนสามารถเรียบเรียงวิทยานิพนธ์สำเร็จในที่สุด

สุดท้ายผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า วิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่ต้องการศึกษาค้นคว้าในเรื่องดังกล่าวตามสมควร คุณความดีที่จะพึงมีในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนขอมอบให้แก่ผู้มีรายนามดังข้างต้น แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้เพียงผู้เดียว

นายพงศนาถ เลหาภิชาติชัย

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2559

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.3 ขอบเขตการศึกษา	6
1.4 วิธีการศึกษา	6
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 ข้อความคิดว่าด้วยเขตอำนาจศาลและวิวัฒนาการในเรื่องเขตอำนาจศาล ในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ	8
2.1 ข้อความคิดว่าด้วยเขตอำนาจศาล	8
2.1.1 หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย	8
2.1.2 ทฤษฎีการแบ่งกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน	12
2.1.2.1 ทฤษฎีผลประโยชน์ (Interessentheorie)	13
2.1.2.2 ทฤษฎีคุ้มครอง (Schutztheorie)	13
2.1.2.3 ทฤษฎีความสัมพันธ์ (Beziehungstheorie)	14
2.1.2.4 ทฤษฎีอำนาจเหนือ (Subordinationstheorie)	14

2.1.2.5 ทฤษฎีตัวการในกฎหมาย (Subjektstheorie)	15
2.1.2.6 ทฤษฎีอำนาจหน้าที่ (Zuständigkeitsstheorie)	15
2.1.3 ความหมายของคำว่า เขตอำนาจศาล	17
2.1.4 การจัดแบ่ง “ระบบศาลเดี่ยว” และ “ระบบศาลคู่”	19
2.1.4.1 ระบบศาลเดี่ยว	19
2.1.4.2 ระบบศาลคู่	20
2.1.5 อำนาจของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง	20
2.1.6 การแก้ไขปัญหากรณีเกิดการขัดกันในเรื่องเขตอำนาจ ระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง	21
2.1.6.1 การแก้ไขปัญหากรณีเกิดการขัดกัน ในเรื่องเขตอำนาจในประเทศฝรั่งเศส	22
(ก) การขัดกันในทางบวก (Conflit positif)	22
(ข) การขัดกันในทางลบ (Conflit negatif)	22
(ค) การขัดกันแห่งคำพิพากษา (Conflit de jugement)	22
2.1.6.2 การแก้ไขปัญหากรณีเกิดการขัดกัน ในเรื่องเขตอำนาจในประเทศเยอรมนี	23
(ก) การขัดกันในทางบวก (Positive Conflict)	23
(ข) การขัดกันในทางลบ (Negative Conflict)	23
(ค) กรณีคำพิพากษาขัดกัน	24
2.1.6.3 การแก้ไขปัญหากรณีเกิดการขัดกัน ในเรื่องเขตอำนาจในประเทศไทย	24
(ก) การนำคดีเข้าสู่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด อำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกรณีคดียังไม่มีคำพิพากษา	25
(ข) กรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกัน	29
2.2 วิวัฒนาการในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ	31

2.2.1 เขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในช่วงก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542	31
2.2.1.1 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา	33
2.2.1.2 ความเห็นของศาลฎีกา	37
2.2.2 เขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในช่วงหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ก่อนพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ประกาศใช้	38
(1) คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ใช้บริการ	39
(2) คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในองค์กร	39
(3) คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับคู่สัญญาที่รัฐวิสาหกิจว่าจ้างให้ดำเนินกิจการ	40
(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับความผิดทางละเมิดของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ	40
2.2.3 เขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในช่วงหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543	41
บทที่ 3 ศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายไทย	45
3.1 คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาศาลปกครอง	47
3.1.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง	51
(ก) คำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล	53
1. คำสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ	53
2. คำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ	54
(ข) คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงาน	56

3.1.2	คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	57
	(ก) สัญญาจ้างบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ	58
	(ข) สัญญาจ้างเอกชนเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ	60
	(ค) สัญญาคุ้มเงินเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล	62
	(ง) สัญญารับการศึกษาศึกษาและสัญญาลาศึกษาต่อ	62
3.1.3	คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่	63
	(ก) การกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ หรือคำสั่งทางปกครอง	64
	(ข) การกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร	64
	(ค) การกระทำละเมิดอันเกิดจากความรับผิดอย่างอื่นของ หน่วยงานทางปกครอง	65
3.2	คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาศาลยุติธรรมไทย	66
3.2.1	คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงาน	67
3.2.2	คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่ง	70
	(ก) สัญญาจ้างทำของ	71
	(ข) สัญญาซื้อขายและสัญญาเช่าทรัพย์สิน	71
	(ค) สัญญาคุ้มเงิน	72
3.2.3	คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด	73
3.3	สถานะของรัฐวิสาหกิจในกฎหมายไทย	74
3.3.1	ความหมายของรัฐวิสาหกิจในกฎหมายไทย	74
3.3.2	ประวัติความเป็นมาของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย	77
3.3.3	ประเภทของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายไทย	78
3.3.3.1	รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน	78
	(ก) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ	79

(ข) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแม่บท	81
3.3.3.2 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน	83
(ก) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์	83
(ข) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัท มหาชนจำกัด พ.ศ. 2535	83
3.3.4 สถานะของพนักงานรัฐวิสาหกิจเมื่อเปรียบเทียบกับบุคลากร ของภาครัฐประเภทอื่น	85
(ก) ส่วนราชการ	86
(ข) หน่วยงานในการกำกับดูแลของรัฐ	86
(ค) รัฐวิสาหกิจ	86
(ง) พนักงานมหาวิทยาลัย	88
3.4 ศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในกฎหมายไทย	88
3.4.1 คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ใช้บริการ	89
3.4.2 คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในองค์กร	93
3.4.2.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง	94
(ก) คำสั่งลงโทษทางวินัย	95
(ข) คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	96
(ค) คำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายพนักงาน	97
3.4.2.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจ	98
(ก) การเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม	98
(ข) ข้อพิพาทตามสัญญาจ้างแรงงาน เกี่ยวกับสิทธิ สวัสดิการ หรือการเลื่อนตำแหน่ง	100
3.4.2.3 คดีพิพาทตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์	101

3.4.3 คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับคู่สัญญาที่รัฐวิสาหกิจ ว่าจ้างให้ดำเนินกิจการ	103
3.4.3.1 คดีพิพาทที่เป็นสัญญาทางปกครอง	103
3.4.3.2 คดีพิพาทที่เป็นสัญญาทางแพ่ง	105
3.4.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับความผิดทางละเมิดของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ	105
3.4.4.1 กรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดต่อหน่วยงาน	106
3.4.4.2 กรณีรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก	108
บทที่ 4 ศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายต่างประเทศ	114
4.1 ศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายฝรั่งเศส	114
4.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองและ ศาลยุติธรรมของฝรั่งเศส	114
4.1.2 คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาศาลปกครอง	116
4.1.2.1 โครงสร้างของศาลปกครองฝรั่งเศส	116
(ก) ศาลปกครองทั่วไป	116
(ข) ศาลปกครองพิเศษ	117
4.1.2.2 อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศส	117
4.1.3 คดีพิพาทที่มีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาศาลยุติธรรม ในกฎหมายฝรั่งเศส	118
4.1.3.1 โครงสร้างของศาลยุติธรรมฝรั่งเศส	118
4.1.3.2 อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมฝรั่งเศส	118
(ก) ศาลชั้นต้น (Tribunal de grande instance)	118
(ข) ศาลอุทธรณ์ (Cour d' appel)	119
(ค) ศาลฎีกา (Cour de cassation)	119

4.1.4 ศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในกฎหมายฝรั่งเศส	119
4.1.4.1 ความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในประเทศฝรั่งเศส	119
4.1.4.2 ประเภทของ “รัฐวิสาหกิจ” ในประเทศฝรั่งเศส	122
4.1.4.3 สถานะทางกฎหมายของ “พนักงานรัฐวิสาหกิจ” ในประเทศฝรั่งเศส	123
4.1.4.4 ศาลที่เขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ในกฎหมายฝรั่งเศส	123
(ก) กรณีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ใช้บริการ	124
(ข) กรณีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในองค์กร	126
(ค) กรณีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับคู่สัญญาที่รัฐวิสาหกิจ จ้างให้ดำเนินการ	127
(ง) กรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงาน รัฐวิสาหกิจ	127
4.2 ศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายเยอรมนี	128
4.2.1. แนวความคิดเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองและ ศาลยุติธรรมของเยอรมนี	128
4.2.2 คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาศาลปกครอง ในกฎหมายเยอรมนี	131
4.2.2.1 โครงสร้างของศาลปกครองเยอรมนี	131
(ก) ศาลปกครองชั้นต้น	131
(ข) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์	131
(ค) ศาลปกครองสูงสุด	131
4.2.2.2 อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเยอรมนี	132
4.2.3 คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาศาลยุติธรรม ในกฎหมายเยอรมนี	133

4.2.3.1	โครงสร้างของศาลยุติธรรมเยอรมนี	133
	(ก) ศาลแขวง	133
	(ข) ศาลชั้นต้นมลรัฐ	133
	(ค) ศาลอุทธรณ์	134
	(ง) ศาลฎีกาหรือศาลยุติธรรมแห่งสหพันธรัฐ	134
4.2.3.2	อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมเยอรมนี	134
4.2.4	ศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในกฎหมายเยอรมนี	134
4.2.4.1	ความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในประเทศเยอรมนี	134
4.2.4.2	ประเภทของ “รัฐวิสาหกิจ” ในประเทศเยอรมนี	135
4.2.4.3	สถานะทางกฎหมายของ “พนักงานรัฐวิสาหกิจ” ในประเทศเยอรมนี	135
4.2.4.4	ศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ในกฎหมายเยอรมนี	136
	(ก) กรณีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ใช้บริการ	136
	(ข) กรณีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในองค์กร	136
	(ค) กรณีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับคู่สัญญาที่รัฐวิสาหกิจ จ้างให้ดำเนินการ	137
	(ง) กรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงาน รัฐวิสาหกิจ	137
บทที่ 5	วิเคราะห์ปัญหาเรื่องศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ	139
5.1	คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ใช้บริการ	139
	(ก) สัญญาซื้อขายหรือใช้บริการ	140

(ข) กรณีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากการผิดสัญญา	
ซื้อขายหรือใช้บริการ	145
5.2 คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในองค์กร	150
5.2.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง	164
5.2.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจ	171
5.2.3 คดีพิพาทตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์	173
5.3 คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับคู่สัญญาที่รัฐวิสาหกิจ	
ว่าจ้างให้ดำเนินกิจการ	174
5.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ	175
1. กรณีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก	175
2. กรณีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดต่อ	
หน่วยงานรัฐวิสาหกิจต้นสังกัด	177
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	179
6.1 บทสรุป	179
6.2 ข้อเสนอแนะ	186
บรรณานุกรม	191
ประวัติผู้เขียน	199

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดทำ “บริการสาธารณะ” ถือเป็นภาระหน้าที่อย่างหนึ่งของรัฐที่จะต้องจัดทำให้กับประชาชน นอกจากการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง แต่เนื่องจากระบบราชการมีขั้นตอนยุ่งยาก และซับซ้อนทำให้การบริหารบริการสาธารณะ เป็นได้อย่างลำบาก จึงได้มีแนวความคิดนำระบบการบริหารแบบเอกชนเข้ามาปรับใช้เพื่อให้การบริหารบริการสาธารณะ เกิดความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น จึงเป็นที่มาของแนวความคิดเรื่อง “รัฐวิสาหกิจ” สำหรับประเทศไทยแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจได้เข้ามาตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลได้เข้ามาดำเนินธุรกิจแข่งกับเอกชนมากขึ้นแต่ยังขาดจุดมุ่งหมายที่แน่ชัด ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย และในปี พ.ศ. 2496 รัฐบาลสมัยจอมพล ป. ได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ให้อำนาจรัฐบาลในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอย่างกว้างขวาง ต่อมาในปี พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นปีแรกที่รัฐบาลไทยได้เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นต้นมา รัฐบาลจึงได้กำหนดขอบเขตของรัฐวิสาหกิจไว้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น¹ รัฐวิสาหกิจสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ด้วยกัน ซึ่งเป็นการแบ่งในรูปแบบที่มาของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ คือ 1. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายมหาชน เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การประปาส่วนภูมิภาค เป็นต้น และ 2. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายเอกชน เช่น บริษัท กสท.โทรคมนาคม จำกัด, ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

เนื่องจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้น ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดการบริหารบริการสาธารณะไม่ว่าจะมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนก็ตาม รัฐวิสาหกิจนั้นต่างได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ รัฐวิสาหกิจ จึงมีสถานะที่เรียกได้ว่า กึ่งรัฐกึ่งเอกชน กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจนั้นได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ใช้อำนาจมหาชนได้ เช่น อำนาจในการวางท่อประปาผ่าน

¹ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, “ประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ,” ในการสัมมนาทางวิชาการในโอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์ เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทย: อดีต ปัจจุบัน และอนาคต,” จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร, 2527 : น. 4 – 8.

ที่ดินเอกชน² เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีการปรับปรุงรูปแบบในการบริหารจัดการแบบเอกชนเข้ามา ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทที่มีหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเข้ามาเกี่ยวข้องจึงเกิดปัญหาว่า ข้อพิพาทเหล่านั้นจะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใดระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม เพราะข้อพิพาทที่มีรัฐวิสาหกิจเข้ามาเกี่ยวข้องหลายกรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้า, คดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองลงโทษทางวินัยพนักงาน หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาก่อสร้างโรงไฟฟ้า เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้น มีฐานะทางกฎหมายเป็น “หน่วยงานทางปกครอง”³ และหน่วยงานของรัฐ⁴ ในขณะที่พนักงานของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ก็มีฐานะทางกฎหมายเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ด้วยเช่นกัน ซึ่งตกอยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น คดีข้อพิพาทที่เกี่ยวข้อง

² พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปาให้ กปภ. มีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย”

³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง”

⁴ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย”

รัฐวิสาหกิจจึงสามารถขึ้นมาสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายเอกชน หากมีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมาก็อาจเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้เช่นกันหากมีการใช้อำนาจมหาชนในการดำเนินการ

แม้เดิมก่อนการเปิดทำการของศาลปกครองคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมทั้งสิ้น ต่อมาเมื่อศาลปกครองเปิดทำการ การพิจารณาว่าคดีพิพาทนั้นควรอยู่ในอำนาจของศาลใด จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศาลวิธีพิจารณาคดี เงื่อนไขการฟ้องคดี กรอบระยะเวลาในการอุทธรณ์คำพิพากษา และอำนาจศาลในการบังคับคดีของทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองมีความแตกต่างกัน หากให้คดีซึ่งควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลหนึ่งไปให้อีกศาลหนึ่งดำเนินการพิจารณาพิพากษาอาจทำให้ผลการพิจารณาแตกต่างกันก็เป็นได้ ซึ่งในทางปฏิบัติคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจนั้นสามารถขึ้นสู่การพิจารณาคดีได้ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองขึ้นอยู่กับประเด็นข้อพิพาทเรื่องนั้นเป็นเรื่องอะไร และในเรื่องนั้นความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างคู่พิพาทเป็นความสัมพันธ์ทางเอกชนหรือทางมหาชน หากเป็นนิติสัมพันธ์ทางเอกชน เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจคดีประเภทนี้จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน (ศาลยุติธรรม)⁵ แต่ถ้าพนักงานผู้นั้นเป็นพนักงานในระดับผู้บริหารองค์กรซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐวิสาหกิจในการใช้อำนาจมหาชนโดยตรงก็จะ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง⁶ แต่มีข้อน่าพิจารณาว่าคดีพิพาทดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกพิจารณาทางด้านของคำสั่งลงโทษทางวินัย ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะถูกเพิกถอนได้หรือไม่ กับลักษณะที่สองคือพิจารณาทางด้านนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานที่ถูกลงโทษ กล่าวคือ คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายมหาชนนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยหลักแล้วคดีประเภทนี้ควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แต่พอเกิดข้อพิพาทเป็นคดีขึ้นมากลับต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เพราะศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงาน เป็นข้อยกเว้นที่ไม่อยู่ในอำนาจศาล

⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 484/2553 (สัญญาจ้างพนักงานการเคหะแห่งชาติ), ที่ 735/2552 และ ที่ 81/2544 (สัญญาจ้างพนักงานการไฟฟ้านครหลวง) ฯลฯ

⁶ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 4/2549

ปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9
วรรคสอง (3) จึงอาจเรียกคดีประเภทนี้ได้ว่าเป็นคดีปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม หรือใน
คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาที่รัฐวิสาหกิจเป็นคู่สัญญากับบุคคลภายนอกหน่วยงานหรือกับผู้ใช้บริการนั้น
จะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่ง
สาธารณูปโภคแก่ประชาชน ดังนั้น สัญญาใดที่เกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นโดยตรงหรือ
เป็นสัญญาที่รัฐวิสาหกิจมีเอกลักษณ์พิเศษเหนือคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งย่อมเป็นสัญญาทางปกครอง แต่มี
ข้อสังเกตว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้า⁷ หรือสัญญาซื้อขายน้ำประปา⁸ ศาลปกครองสูงสุด
และคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกลับวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางแพ่งที่อยู่ใน
อำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและน้ำประปานั้น น่าจะอยู่ในความหมายของสัญญาที่
ที่รัฐวิสาหกิจเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแล้ว เพราะการจัดให้มีน้ำประปาและไฟฟ้าถือเป็นการ
การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง นอกจากนี้ การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการไฟฟ้าและประปานั้น
เป็นธุรกิจที่ถูกรัฐควบคุมโดยรัฐเอกชนโดยทั่วไปไม่สามารถประกอบธุรกิจค้าแข่งได้ เว้นแต่จะได้รับ
อนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐมนตรี⁹ จึงมีข้อน่าคิดว่าสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้าแท้จริงแล้วเป็น
สัญญาทางปกครองหรือไม่ อย่างไรก็ตามในบางกรณีแม้เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายน้ำประปา
และไฟฟ้า แต่ศาลปกครองสูงสุดกลับวินิจฉัยว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองโดยวินิจฉัยว่า
เป็นเรื่องที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9
วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁰ บ้าง
หรือวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตาม
มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.

⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 246/2546 ที่ 479/2553 และ ที่ 823/2547

⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 918/2551 ที่ 62/2550

⁹ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ข้อ 4

¹⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 205/2548 (เป็นคดีพิพาทที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคงดจ่าย
กระแสไฟฟ้าให้กับประชาชนผู้ใช้บริการ) อย่างไรก็ตามในเรื่องดังกล่าวนี้ ได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุด
ที่ 641/2550 และที่ 219/2552 กลับวินิจฉัยว่า เป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้า
มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือเป็นสัญญาทางปกครองอันอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

2542¹¹ บ้าง หรือในส่วนของกรณการใช้น้ำประปา ในบางกรณีศาลปกครองสูงสุด ก็วินิจฉัยว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง โดยวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹²

จากกรณีดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในเรื่องเดียวกันนั้น อาจจะเกี่ยวพันกับข้อพิพาทได้ในหลายลักษณะด้วยกัน ซึ่งการพิจารณาว่าข้อพิพาทดังกล่าวจะเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลใดระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม นั้นขึ้นอยู่กับประเภทของคดีและลักษณะการนำคดีขึ้นมาสู่ศาล จึงก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในตัวข้อพิพาทว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในเรื่องนั้นจะขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลใด ซึ่งหากมีการฟ้องคดีผิดศาลย่อมก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินคดี และหากศาลรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณา ก็อาจทำให้คู่กรณีได้รับการพิจารณาที่อาจไม่เหมาะสมกับรูปแบบของคดีก็เป็นได้ เพราะทั้งศาลยุติธรรม และศาลปกครอง ผู้พิพากษาต่างมีความเชี่ยวชาญเฉพาะคนละด้าน วิธีพิจารณาคดีที่ต่างกัน เจเนอรัลการฟ้องคดี กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี รวมถึงอำนาจศาลในเรื่องของการบังคับคดีที่แตกต่างกัน ซึ่งในทางปฏิบัติจากประสบการณ์ทำงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจของผู้เขียนทำให้ทราบว่า ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจจำนวนมาก รวมทั้งนักกฎหมายที่มีได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจโดยตรง มีความเข้าใจในศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่ไม่ตรงกับแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล และศาลปกครองสูงสุด ทำให้ผู้เขียนตัดสินใจที่เลือกทำห้วงข้อดังกล่าวนี้เพื่อนำไปสู่การศึกษาวิเคราะห์เพื่อนำไปปรับปรุง และแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป อันจะทำให้ปัญหาความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับเรื่องศาลที่มีเขตอำนาจในคดีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจลดน้อยลงได้

¹¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 108/2549 (เป็นคดีพิพาทที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเรียกเก็บเงินค่าไฟฟ้าจากผู้ฟ้องคดีในอัตราค่าไฟฟ้าตามโครงสร้างใหม่ย้อนหลังก่อนที่มติคณะรัฐมนตรีจะมีผลบังคับใช้)

¹² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 230/2553 (เป็นคดีพิพาทที่การประปานครหลวงเรียกเก็บค่าใช้จ่ายแบบเหมาจ่ายในการขอติดตั้งประปา เป็นการสร้างภาระเกินควรแก่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ขอใช้น้ำในลักษณะทำนองเดียวกัน)

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาของ รัฐวิสาหกิจ และเขตอำนาจศาลยุติธรรม และศาลปกครอง

1.2.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับ รัฐวิสาหกิจ โดยศึกษาเปรียบเทียบทั้งกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาข้อกฎหมาย และเสนอแนะ หาแนวทางในการแก้ไขปัญหากรณีที่มี ปัญหาในเรื่องศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

1.3 ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งเน้นศึกษา แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวกับ รัฐวิสาหกิจ เขตอำนาจศาล ปกครองและศาลยุติธรรม โดยเน้นศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับ รัฐวิสาหกิจโดยเน้นเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองว่าคดีแต่ละประเภทควรอยู่ใน อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใดระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองโดยศึกษาเปรียบเทียบ ทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งผู้เขียนได้แบ่งการศึกษาในเรื่องศาลที่มีเขตอำนาจในคดี พิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจออกเป็น 4 ประเภท โดยแบ่งตามลักษณะคดีที่ขึ้นมาสู่การพิจารณาของศาล และมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับในเรื่องของเขตอำนาจศาล ได้แก่ 1. คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับ ผู้ใช้บริการ (ศึกษาเฉพาะสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้า) 2. คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับ บุคคลภายในองค์กร 3.คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับคู่สัญญาที่รัฐวิสาหกิจว่าจ้างให้ดำเนินการ และ 4. คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ เพื่อจะได้เสนอหา แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

1.4 วิธีการศึกษา

ใช้วิธีค้นคว้าวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาและรวบรวมข้อมูล จากหนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย คำพิพากษาศาลปกครองและศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่เกี่ยวข้อง ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทำให้ทราบถึงแนวความคิด ทฤษฎี กระบวนพิจารณา ทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองและศาลยุติธรรม

1.5.2 ได้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ และสามารถหาแนวทางที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้

1.5.3 เป็นแนวทางในการศึกษาและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมเสมอภาคต่อ พนักงานรัฐวิสาหกิจในกรณีที่มีคดีพิพาทในเรื่องการจ้างแรงงานของรัฐวิสาหกิจ รวมถึงเพื่อให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายที่ควรจะเป็นดังที่เป็นอยู่ในต่างประเทศต่อไป

บทที่ 2

ข้อความคิดว่าด้วยเขตอำนาจศาลและ วิวัฒนาการในเรื่องศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

การศึกษาและทำความเข้าใจในเรื่องของศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการศึกษาในเรื่องทฤษฎีเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลทั้งระบบศาลเดี่ยวและศาลคู่ หลักการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน และวิวัฒนาการในเรื่องศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ อันถือเป็นรากฐานที่สำคัญในการทำความเข้าใจเพื่อจะได้วิเคราะห์ลักษณะและสภาพของคดีรัฐวิสาหกิจในลักษณะต่างๆ ว่าควรจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใดต่อไป โดยในบทที่ 2 นี้ผู้เขียนได้แยกออกเป็น 2 หัวข้อใหญ่ คือ 2.1 ข้อความคิดว่าด้วยเขตอำนาจศาล และ 2.2 วิวัฒนาการในเรื่องศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 ข้อความคิดว่าด้วยเขตอำนาจศาล

การศึกษาข้อความคิดว่าด้วยเขตอำนาจศาลมีเรื่องที่จะต้องทำการศึกษาและทำความเข้าใจหลายเรื่องด้วยกัน ได้แก่ หลักการแยกอำนาจอธิปไตย ทฤษฎีการแบ่งกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน ความหมายของเขตอำนาจศาล การแบ่งเขตอำนาจศาลในระบบศาลเดี่ยวและศาลคู่ และวิธีการแก้ไขปัญหากรณีเกิดการขัดกันของเขตอำนาจศาล

2.1.1 หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย

อำนาจศาลนั้น ถือเป็นอำนาจอธิปไตยอย่างหนึ่ง เพราะฉะนั้นการศึกษาในเรื่องเขตอำนาจศาลจึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาในเรื่องของหลักการแยกแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย (The separate of power) หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจในที่นี้มีใช้เป็นการแบ่งแยกตัวอำนาจอธิปไตย เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นหนึ่งเดียวไม่สามารถแบ่งแยกได้ การแยกในที่นี้คงหมายถึงการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจ

แนวความคิดเกี่ยวกับการแบ่งภารกิจของรัฐนั้นมีมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ เช่น แนวความคิดของอริสโตเติล (Aristotle) และของเพลโต (Plato) เป็นต้น แต่แนวความคิดที่มีอิทธิพล ต่อพัฒนาการของหลักการแบ่งแยกอำนาจก็คือแนวความคิดของ จอห์น ล็อก (John Locke) นักปราชญ์ชาวอังกฤษซึ่งได้เขียนไว้ในหนังสือชื่อ “Two Treatises of Government” ตอนหนึ่ง ความว่า

“จากจุดอ่อนตามธรรมชาติของมนุษย์ ที่พร้อมอยู่เสมอ ที่จะดึงอำนาจเข้าหาตัว ย่อมทำให้ใครก็ตามที่มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย ย่อมมีความอยากเป็นอย่างยิ่งที่จะมีอำนาจในการใช้กฎหมายดังกล่าวด้วย และหากเป็นไปได้เช่นนั้นจริง ผู้ผู้นั้นย่อมหาวิธีการที่จะทำให้ตนเองไม่ต้อง เคารพกฎหมายที่ตนกำหนดขึ้นมาเอง และย่อมบัญญัติกฎหมายตลอดจนบังคับใช้กฎหมายในทางที่จะ เป็นประโยชน์แก่กลุ่มของตนเอง และย่อมมุ่งไปในทางที่เอื้อประโยชน์อย่างอื่น ๆ ที่จะแตกต่างไปจาก ประชาชนส่วนที่เหลือ ซึ่งย่อมไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสังคมและของรัฐบาล”¹ ซึ่งวิธีการที่ แก้ไขปัญหาการรวมศูนย์อำนาจก็คือ “การถ่วงดุลอำนาจปกครอง โดยให้ส่วนต่างๆ ของอำนาจ ดังกล่าว อยู่ในมือที่แตกต่างกันไป”²

มองเตสกีเออ (Montesquieu) ตุลาการชาวฝรั่งเศส ได้ศึกษาแนวคิดจาก ประเทศอังกฤษและได้เจริญรอยตามแนวความคิดของ จอห์น ล็อก (John Locke) โดยได้เขียน หนังสือที่มีชื่อว่า “ว่าด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย (De l' esprit des lois)” ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1784

¹ Two Treatises of Government, II para 143. อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 447.

² *Ibid.*, II para 107. อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร:โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 447.

โดยกล่าวถึงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ทั่วไปและกล่าวถึงรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษตอนหนึ่งว่า
ทุกประเทศมีอำนาจอยู่ 3 อย่างด้วยกันคือ

(1) อำนาจนิติบัญญัติ (Puisseance l' egislative) ซึ่งเป็นอำนาจในการออก
กฎหมายในที่นี้หมายถึงรัฐสภา

(2) อำนาจบริหาร หรือเรียกว่าอำนาจที่จะปฏิบัติกิจการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับ
กฎหมายมหาชน (Puisseance executrices du droit des gegs) อันได้แก่อำนาจที่พระมหากษัตริย์
หรือข้าราชการทำสัญญาสันติภาพหรือประกาศสงคราม สงหรือรับทูต หรือรักษาความสงบเรียบร้อย
หรือป้องกันมิให้มีการรุกราน

(3) อำนาจตุลาการ หรืออำนาจที่จะปฏิบัติกิจการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมาย
เอกชน (Puisseance executrices de celles qui dependent du droit civil) ซึ่งเป็นอำนาจที่จะ
พิพากษาคดี (Puisseance de juger) ทั้งนี้เป็นการที่มองเตสกีเออได้เข้าใจรัฐธรรมนูญอังกฤษในสมัย
นั้นผิดไป อย่งไรก็ตามความเข้าใจผิดหรือการปฏิบัติรัฐธรรมนูญอย่างผิดๆ ก็ได้กลายเป็นบทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญไปมากต่อมา³

แนวความคิดหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ (Montesquieu) ได้
แพร่หลายและได้รับความนิยมอยู่ในประเทศฝรั่งเศสจนกระทั่งภายหลังการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสเมื่อปี
ค.ศ.1789 หลักการแบ่งแยกอำนาจได้ถูกรองรับไว้ใน คำประกาศสิทธิมนุษยชน (แต่ละคน) และพลเมือง
(แต่ละคน) ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 ข้อ 16 ที่ว่า “สังคมใดไม่มีการให้หลักประกันในการคุ้มครอง
สิทธิเสรีภาพ หรือไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย จะถือว่ามิรัฐธรรมนูญไม่ได้” คำประกาศนี้
เป็นการยืนยันว่าสังคมใดไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการ
ปฏิเสธการปกครองแบบรวมอำนาจ (fusion des pouvoirs) ทุกรูปแบบไม่ว่าสมบูรณาญาสิทธิราชย์

³ หยุด แสงอุทัย, คำบรรยาย หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 8 (ไม่ปรากฏสถานที่
พิมพ์, 2526), น.57-58.

พระราช ฯลฯ ณ จุดนี้อิทธิพลของมองเตสกีเออปรากฏชัดแจ้งที่สุด⁴ หลักการนี้ก็ยังได้ถูกใช้เป็นหลักในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ.1787 นอกจากนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ก็ยังคงมีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญของนานาประเทศและก็ยังมีอิทธิพลต่อแนวความคิดของนักกฎหมายมหาชนอยู่จวบจนทุกวันนี้

มองเตสกีเออ เจ้าของทฤษฎีหลักการแบ่งแยกอำนาจ ยืนยันว่า การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยเท่านั้นที่จะนำมาซึ่งอำนาจที่อ่อนตัวและเสรีภาพในท้ายที่สุด ข้อความที่มีชื่อเสียงที่สุดในช่วงนี้มีควมว่า

“ในแต่ละรัฐมีอำนาจอยู่ 3 ประเภท คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน และอำนาจบริหารสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง” รัฐบาลที่ดีจะต้องเป็นรัฐบาลที่อำนาจแต่ละอำนาจใช้โดยองค์กรแต่ละองค์กรที่ต่างกัน “เมื่อบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวมีการรวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ด้วยกัน เสรีภาพจะเกิดขึ้นไม่ได้ และไม่มีเสรีภาพอีกเช่นกัน ถ้าอำนาจตัดสินคดีไม่ได้แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติหรือบริหาร”⁵

อาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจนั้นมีสาระสำคัญคือ รัฐทุกรัฐจะมีอำนาจอยู่ 3 ประเภท แยกออกได้คือ

1. อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจในการออกกฎหมาย องค์กรที่จะใช้อำนาจดังกล่าวได้แก่รัฐสภา
2. อำนาจบริหาร คือ อำนาจในการบริหารประเทศ องค์กรที่จะใช้อำนาจดังกล่าวได้แก่ รัฐบาล
3. อำนาจตุลาการ คือ อำนาจในการชี้ขาดตัดสินคดี องค์กรที่จะใช้อำนาจดังกล่าวได้แก่ องค์กรตุลาการ (ศาล)

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด, 2552), น.70-73.

⁵ เฟ็งอ้าง, น. 56.

อนึ่ง หากปล่อยให้ห้องค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจ ทั้งสามแต่เพียงผู้เดียว บุคคลหรือองค์กรนั้นๆ ก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจไปในที่มิชอบ จึงจำเป็นต้องใช้อำนาจหนึ่งหยุดอีกอำนาจหนึ่ง (Le pouvoirlarrete le pouvoir) บุคคลจึงจะมีเสรีภาพขึ้นมาได้⁶ และที่สำคัญมองเตสกีเออยังเรียกร้องให้มีการจัดแบ่งอำนาจและแยกบุคคลผู้ใช้แต่ละอำนาจนี้เป็นคนละคนกันอีกด้วย^{7 8} และเพื่อให้อำนาจทั้งสามสามารถถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ จึงควรให้อำนาจทั้งเป็นอิสระต่อกัน

2.1.2 ทฤษฎีการแบ่งกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน

กฎหมายมหาชน (Public law) และกฎหมายเอกชน (Private law) ต่างมีหลักการและแนวความคิดที่แตกต่างกัน เช่น กฎหมายมหาชนจะถือหลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest) เป็นสำคัญ ส่วนกฎหมายเอกชนจะถือหลักกรรมสิทธิ์และค้ำประกันถึงประโยชน์ของปัจเจกชนเป็นสำคัญ สำหรับแนวความคิดในการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนมีมา

⁶ หยุด แสงอุทัย, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 3*, น.57-58.

⁷ *เฟิ่งอ้วง*, น.57-58.

⁸ หลักการที่ให้ผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจเป็นบุคคลต่างคนกันนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ได้รับเอาแนวความคิดนี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จาก มาตรา 102 (12) บัญญัติคุณสมบัติของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรห้ามเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญฯ, มาตรา 205 (5)บัญญัติคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้นั้นจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองฯ และในมาตรา 174 (4) ประกอบมาตรา 102 (12) บัญญัติคุณสมบัติของรัฐมนตรีว่าต้องไม่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วย

นานแล้ว และมีทฤษฎีที่นำมาใช้เป็นหลักในการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนหลายทฤษฎีด้วยกัน เช่น⁹

2.1.2.1 ทฤษฎีผลประโยชน์ (Interessentheorie)

ทฤษฎีผลประโยชน์เป็นทฤษฎีที่เก่าแก่ที่สุด รู้จักกันมาตั้งแต่สมัยโรมัน ทฤษฎีนี้มองที่ตัวผลประโยชน์ที่อยู่เบื้องหลังของกฎเกณฑ์ที่เป็นกฎหมายเป็นสำคัญ และถือว่าบทบัญญัติกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อสนองต่อการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือที่บัญญัติเพื่อสนองต่อเป้าหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายมหาชน ในทางตรงกันข้ามหากกฎหมายใดบัญญัติขึ้นมาเพื่อคุ้มครองหรือเพื่อให้มีการชดเชยผลประโยชน์ของเอกชน กฎหมายดังกล่าวจะเป็นกฎหมายเอกชน ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ตามทฤษฎีผลประโยชน์นั้นใช้ผลประโยชน์ที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองเป็นจุดแบ่งว่ากฎหมายใดจะเป็นกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชน

อย่างไรก็ตามความแตกต่างระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวมนั้น ก็ไม่เพียงพอที่จะอธิบายความแตกต่างของกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนได้อย่างชัดเจนเพียงพอ เพราะคำว่า “ผลประโยชน์” เป็นเรื่องความรู้สึกทางอารมณ์ที่มีต่อข้อเท็จจริงจึงเป็นไปได้ยากที่จะหาขอบเขตที่แน่นอนให้กับกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาโดยอาศัยทฤษฎีนี้เท่านั้น นอกจากนี้การบัญญัติกฎหมายขึ้นมาน้อยครั้งที่จะสามารถอธิบายได้ว่าอะไรเป็นวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายโดยเฉพาะมูลเหตุจูงใจในการออกกฎหมาย ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาทฤษฎีอื่นๆ ประกอบการพิจารณาด้วย

2.1.2.2 ทฤษฎีคุ้มครอง (Schutztheorie)

ทฤษฎีคุ้มครองนี้เป็นทฤษฎีหนึ่งที่แยกมาจากทฤษฎีผลประโยชน์ โดยทฤษฎีคุ้มครองมีหลักในการจำแนกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน กล่าวคือ พิจารณาอะไรคือวัตถุประสงค์กฎหมายมุ่งคุ้มครอง สำหรับกฎหมายมหาชนนั้น คือ กฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อคุ้มครอง

⁹ ทัศนะ วิชิตวิริยกุล, “ทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกขอบเขตของกฎหมาย : ระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 20 ฉบับที่ 2, น.169-179 (2533).

มหาชน (ประชาชนส่วนใหญ่) ส่วนกฎหมายเอกชน คือ กฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อคุ้มครองให้กับเอกชนหรือปัจเจกชนนั่นเอง ซึ่งทฤษฎีคุ้มครองนี้ก็ไม่อาจจะแบ่งขอบเขตของกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนได้อย่างชัดเจนเพียงพอเช่นเดียวกับทฤษฎีผลประโยชน์นั่นเอง

2.1.2.3 ทฤษฎีความสัมพันธ์ (Beziehungstheorie)

ทฤษฎีความสัมพันธ์เป็นทฤษฎีที่อธิบายว่ากฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่บัญญัติมาเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับมหาชนส่วนรวม ส่วนกฎหมายเอกชนนั้นเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน อย่างไรก็ตามทฤษฎีความสัมพันธ์ก็ไม่อาจอธิบายการแบ่งขอบเขตกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนได้อย่างชัดเจนเช่นกัน เพราะในบางกรณีแม้กฎหมายจะบัญญัติกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ก็จัดอยู่ในกฎหมายมหาชนด้วย เช่น กฎหมายที่กำหนดความคุ้มครองระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง หรือบทบัญญัติในเรื่องเวลาในการทำงาน เป็นต้น

2.1.2.4 ทฤษฎีอำนาจเหนือ (Subordinationstheorie)

ทฤษฎีอำนาจเหนืออธิบายความแตกต่างระหว่างกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน โดยใช้หลักความสัมพันธ์และฐานะของคู่กรณีมาเป็นหลักในการจำแนก กล่าวคือกฎหมายเอกชนเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีฐานะเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะเป็นบุคคลในกฎหมายมหาชน หรือบุคคลในกฎหมายเอกชน เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีสิทธิเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย การสถาปนาความสัมพันธ์ทางกฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้นในลักษณะของการตกลง หรือมีการทำสัญญาระหว่างกัน ส่วนกฎหมายมหาชนกำหนดความสัมพันธ์ของบุคคลในลักษณะการบังคับบัญชาระหว่างผู้มีอำนาจเหนือกว่า (ผู้ปกครอง) และผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือใต้ปกครอง ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน ความสัมพันธ์หรือลักษณะดังกล่าว มักจะมีการก่อตั้งสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่นในรูปแบบของการใช้คำสั่งและใช้กำลังบังคับได้โดยฝ่ายเดียว

สาระสำคัญของความแตกต่างตามกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนตามทฤษฎีอำนาจเหนือนี้จะน่าจะอยู่ที่ว่า ในนิติการณ์ที่แน่นอนบางอย่าง การก่อให้เกิดผลในทางกฎหมาย (ความผูกพันในทางกฎหมาย) อาจกระทำได้โดยฝ่ายเดียว เช่น คำสั่งของเจ้าพนักงาน

นิติกรรมในการปกครองฝ่ายเดียว (Einseitiger Verwaltungsakt) ในขณะที่นิติกรรมอีกอย่างหนึ่ง ไม่อาจจะก่อความสัมพันธ์เช่นว่านี้ขึ้นมาเองโดยฝ่ายเดียวได้โดยเฉพาะนิติกรรมในกฎหมายเอกชน โดยจะเกิดขึ้นก็แต่โดยข้อตกลงของคู่กรณีเช่นสัญญา เป็นต้น อย่างไรก็ตามทฤษฎีอำนาจเหนือก็ยังไม่อาจกำหนดขอบเขตของการแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนได้อย่างชัดเจน เพราะในกฎหมายเอกชนในบางกรณีก็สามารถกำหนดนิติสัมพันธ์โดยฝ่ายเดียวได้เหมือนกัน เช่น เรื่องค้ำประกันหรือเรื่องพินัยกรรม เป็นต้น ส่วนกฎหมายมหาชนนิติกรรมสองฝ่ายก็สามารถมีได้เช่นกัน เช่น การทำสัญญา การแต่งตั้งข้าราชการ การให้สัญชาติ เป็นต้น ในที่สุดแล้วทฤษฎีอำนาจเหนือ คงเป็นทฤษฎีที่ตั้งขึ้นบนพื้นฐานของการอาศัยปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเท่านั้น

2.1.2.5 ทฤษฎีตัวการในกฎหมาย (Subjektstheorie)

ทฤษฎีตัวการในกฎหมายแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน โดยพิจารณาจากตัวบุคคลซึ่งเป็นผู้ถือสิทธิหรืออำนาจ กล่าวคือ กฎหมายมหาชนจะกำหนดความสัมพันธ์ในทางกฎหมายในลักษณะที่รัฐเป็นผู้มีส่วนร่วมในความสัมพันธ์ในฐานะตัวการในกฎหมาย (ตัวผู้ถือสิทธิหรืออำนาจ) ในทุกกรณี หรืออาจกล่าวได้ว่าในแง่ของทฤษฎีผู้ถืออำนาจแล้วกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายพิเศษสำหรับรัฐ ส่วนกฎหมายเอกชนนั้น กำหนดความสัมพันธ์ทางกฎหมายที่รัฐไม่จำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในความสัมพันธ์นั้น

2.1.2.6 ทฤษฎีอำนาจหน้าที่ (Zuständigkeitstheorie)

ทฤษฎีอำนาจหน้าที่ ถือว่าการบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั่นเอง กล่าวคือ ถ้าเป็นเรื่องอำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานองค์กรฝ่ายปกครอง ถือเป็นกฎหมายมหาชน ในทางกลับกันหากเป็นกฎหมายที่การบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติในกฎหมายนั้นจะกระทำได้แต่โดยอำนาจบังคับทางศาล ถือเป็นกฎหมายเอกชน

จากทฤษฎีต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น ยังมีอาจที่จะนำไปสู่การจำแนกแบ่งกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนได้อย่างเด็ดขาด แต่มิได้หมายความว่าทฤษฎีเหล่านี้จะใช้ได้เสียทีเดียว มีอยู่บ่อยครั้งที่ทฤษฎีเหล่านี้ถูกนำมาใช้เมื่อสถานการณ์ของกฎหมายที่บัญญัติออกมาใช้จำเป็นที่จะต้องแยกให้เห็นว่ากฎหมายที่ออกมาเป็นกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชน โดยสรุปการจะพิจารณาแยกกฎหมายใดเป็นกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชน

จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำทฤษฎีต่างๆ มาช่วยสนับสนุนประกอบการพิจารณาจึงจะสามารถแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนได้ชัดเจนมากขึ้น

สำหรับหลักในการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนนั้น ท่านอาจารย์ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้นำหลักเกณฑ์ในทฤษฎีผลประโยชน์ ทฤษฎีตัวการในกฎหมายและทฤษฎีอำนาจเหนือ มารวมเป็นข้อประกอบการพิจารณาไว้ 3 ประการ¹⁰ คือ

(1) พิจารณาถึงผลประโยชน์ที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง กล่าวคือ ถ้ากฎหมายนั้นมุ่งคุ้มครองถึงผลประโยชน์ส่วนรวม ก็จะเป็นกฎหมายมหาชน ในทางกลับกันถ้ากฎหมายนั้น มุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนก็จะเป็นกฎหมายเอกชน

(2) พิจารณาถึงผู้ถืออำนาจหรือผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย กล่าวคือ พิจารณาถึงนิติสัมพันธ์ของคู่กรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างตัวบุคคลใด ถ้าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐฝ่ายปกครองด้วยกันหรือองค์กรของรัฐกับเอกชน ก็จะเป็นกฎหมายมหาชน แต่ถ้าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันก็จะเป็นกฎหมายเอกชนนั่นเอง

(3) พิจารณาถึงสถานะหรือความสัมพันธ์ของบุคคลในทางกฎหมาย กล่าวคือ ถ้าเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น ฝ่ายหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อีกฝ่ายหนึ่งอยู่ในฐานะเป็นผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง ความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาค ไม่เท่าเทียมกันเช่นนี้ ถือว่ากฎหมายนั้นเป็นกฎหมายมหาชน ในทางกลับกันหากกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ในลักษณะที่เสมอภาคกัน เช่นนี้ถือว่ากฎหมายนั้นเป็นกฎหมายเอกชน

จากทฤษฎีในการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนในข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าพอจะสรุปหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่ากฎหมายใดเป็นกฎหมายมหาชนและกฎหมายใดเป็นกฎหมายเอกชนได้ ดังนี้ กฎหมายมหาชนนั้นเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยคำนึงถึงประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ (Public interest) เป็นสำคัญ และเป็นกฎหมายที่

¹⁰ ปรีดี เกษมทรัพย์, กฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการบริหารทางวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), น. 43-44.

กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนและหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยตนเอง และเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐจะอยู่ในฐานะที่มีอำนาจเหนือกว่าเอกชน ตัวอย่างกฎหมายมหาชน เช่น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่ดิน เป็นต้น ส่วนกฎหมายเอกชนนั้นเป็นกฎหมายที่บัญญัติมาเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนเป็นสำคัญ โดยเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน หรือเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ของคู่กรณีในลักษณะที่เท่าเทียมกัน ตัวอย่างกฎหมายเอกชน เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น

2.1.3 ความหมายของคำว่า เขตอำนาจศาล

คำว่า “เขตอำนาจ” (Jurisdiction) หมายถึง ขอบเขตแห่งอำนาจตามกฎหมายที่ศาลมีในการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการกระทำที่ศาลที่อำนาจกระทำหรือสั่งการตามกฎหมายและโดยนัยเดียวกัน หากเรื่องใดที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจแก่ศาลที่จะกระทำหรือสั่งการเช่นนั้น ศาลก็ไม่มีอำนาจที่จะกระทำหรือสั่งการแก่ผู้ใดได้¹¹ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า อำนาจศาล หมายถึง อำนาจของศาลที่จะพิจารณาพิพากษารรคดีให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย¹² นั่นเอง

อย่างไรก็ตามนักวิชาการบางท่าน¹³ ได้ให้ความหมายของคำว่า เขตอำนาจศาล (Jurisdiction) ว่าหมายถึง เรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจบังคับโดยกฎหมายในทางบังคับของฝ่ายตุลาการในการรับฟังและพิจารณาพิพากษาคดีพิพาท โดยมีข้อจำกัดเรื่องเขตแดน หรือพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เป็นหลักในการแบ่งเขตอำนาจของแต่ละศาล กล่าวได้ว่าการแบ่งเขตอำนาจศาล มักจะ

¹¹ กฤตยชญ์ ศิริเขต, ศาลปกครอง คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, (กรุงเทพมหานคร : วิทญพัฒน์, 2543), น.35.

¹² สกิต เล็งไธสง, “อำนาจศาล,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 3 ฉบับที่ 3, น.103 (2514).

¹³ พรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์, “การแก้ปัญหาการขัดกันของอำนาจศาลระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น. 5 – 6.

เข้าใจว่าเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่ภูมิศาสตร์เป็นหลัก ซึ่งศาลใดจะมีอำนาจในการใช้อำนาจบงการเหนือคดีพิพาทนั้นได้ ต้องพิจารณาเรื่องเขตพื้นที่ภูมิศาสตร์ที่กฎหมายจัดตั้งศาลนั้นได้กำหนดเขตพื้นที่ไว้แน่นอนว่ามีเขตอำนาจเหนือท้องที่ใดบ้าง หรือที่รู้จักกันในชื่อเขตศาล (Territorial Jurisdiction)

จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น พอสรุปได้ว่า เขตอำนาจศาล หมายถึง ขอบเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลซึ่งถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย โดยจะต้องพิจารณาเขตพื้นที่ภูมิศาสตร์ที่กฎหมายจัดตั้งศาลนั้นได้กำหนดเขตพื้นที่ไว้ประกอบด้วย

เรื่องเขตอำนาจศาลสามารถแบ่งพิจารณาได้ 3 ลักษณะ คือ¹⁴

(1) เขตอำนาจศาลเหนือดินแดนหรือเหนือคนชาติ (Jurisdiction over nationals) หมายถึง การที่ศาลจะรับคดีเรื่องใดไว้พิจารณา คดีนั้นจะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลนั้นด้วยตามกฎหมายที่ได้กำหนดเขตพื้นที่ไว้

(2) เขตอำนาจศาลเหนือบุคคล (Jurisdiction in seam) หรือ เหนือทรัพย์สิน (Jurisdiction in rem) หมายถึง การที่ศาลจะรับคดีเรื่องใดไว้พิจารณา บุคคลหรือทรัพย์สินนั้นจะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลนั้น

(3) เขตอำนาจศาลเหนือคดี (Subject matter jurisdiction) คำว่า “คดี” หมายถึงเรื่องราวหรือข้อพิพาทที่มีการฟ้องร้องกันต่อศาล ดังนั้น ศาลที่จะรับเรื่องใดไว้พิจารณา ศาลนั้นจะต้องมีอำนาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวอันเป็นการพิจารณาทางด้านเนื้อหาของคดีว่าจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด เช่น คดีอาญาอยู่ในอำนาจศาลอาญา คดีแพ่งอยู่ในอำนาจศาลแพ่ง คดีแรงงานอยู่ในอำนาจศาลแรงงาน หรือคดีปกครองย่อมอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เป็นต้น

¹⁴ พัฒพงศ์ คงศักดิ์, “ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการปฏิบัติงานบังคับคดี,” (วิทยานิพนธ์ธรรมหบัญชิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น. 16.

สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะในส่วนของ เขตอำนาจศาลเหนือคดีเท่านั้น โดยจะพิจารณาเฉพาะประเด็นว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทคดีควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม

2.1.4 การจัดแบ่ง “ระบบศาลเดี่ยว” และ “ระบบศาลคู่”

หากจะแบ่งลักษณะองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการตามลักษณะโครงสร้างของศาลในประเทศต่างๆ ของโลกนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระบบ¹⁵ คือ ระบบศาลเดี่ยว และ ระบบศาลคู่

2.1.4.1 ระบบศาลเดี่ยว

ระบบศาลเดี่ยว คือ ระบบที่ศาลยุติธรรม (Courts of justice) เป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีได้ทั้งปวง รวมทั้งคดีปกครองด้วย ศาลในระบบนี้ศาลชั้นต้นอาจแบ่งออกเป็นศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากศาลชั้นต้นอื่นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป แต่ศาลสูงที่คอยควบคุมการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ยังคงเป็นศาลเดียวกันกับที่ควบคุมศาลชั้นต้นอื่น

ประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยว เช่น สาธารณรัฐอินเดีย ประเทศญี่ปุ่น (ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง) สหราชอาณาจักร (ในส่วนของ Great Britain) สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ซึ่งประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวส่วนใหญ่จะเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ซึ่งเป็นระบบกฎหมายที่ยอมรับหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality before the law) ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอำนาจเหนือเอกชนเว้นแต่ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง

¹⁵ เผล็จ โชคเรื่องสกุล, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วย ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2553), น. 3-7.

2.1.4.2 ระบบศาลคู่

ระบบศาลคู่ คือ ระบบที่นอกจากมีศาลยุติธรรมแล้วยังมีศาลปกครอง (Administrative courts) เป็นศาลหลักที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะ แยกเป็นเอกเทศต่างหากจากศาลยุติธรรม ประเทศที่เป็นต้นแบบของระบบศาลคู่ได้แก่ประเทศฝรั่งเศส โดยมีศาลปกครองที่เรียกว่าสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)

ประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐออสเตรีย สวิสเซอร์แลนด์ ประเทศญี่ปุ่น (ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง) ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น

สำหรับ ประเทศไทย ก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2544 ประเทศไทยใช้ระบบศาลเดี่ยว โดยมีศาลยุติธรรมทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษารรคดีทั้งปวง ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง คดีภาษีอากร คดีแรงงาน ฯลฯ ล้วนอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมทั้งสิ้น ต่อมาเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 ศาลปกครองได้เปิดทำการ ทำให้ประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่¹⁶ นับแต่นั้นเป็นต้นมา

2.1.5 อำนาจของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอื่นโดยเฉพาะศาลปกครอง ส่วนศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งเป็นส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองเป็นสำคัญ เช่น คดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีพิพาทอันเกิดจากการกระทำละเมิดที่ใช้อำนาจ

¹⁶ การจัดตั้งศาลปกครองนั้น มีแนวทางในการจัดตั้งได้ 2 แนวทาง คือ 1. จัดตั้งศาลปกครองตาม “ระบบศาลเดี่ยว” ในระบบศาลยุติธรรมโดยให้ศาลปกครองเป็นเพียงศาลชำนาญพิเศษในศาลชั้นต้น โดยคู่ความอาจอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลไปยังศาลฎีกาได้ 2. จัดตั้งศาลปกครองตาม “ระบบศาลคู่” โดยให้มีศาลปกครองแยกเป็นเอกเทศต่างหากจากศาลยุติธรรม สำหรับการการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย สุดท้ายได้ข้อยุติโดยเลือกที่จะจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่ สนใจดูชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), น. 79 – 83.

ทางปกครอง เป็นต้น ถ้ากล่าวโดยเฉพาะศาลปกครองของไทยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) – (6) ส่วนในบางกรณีแม้จะถือว่าเป็นคดีปกครองแต่ก็เป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง (1) – (3) ส่วนในรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจของศาลยุติธรรมและศาลปกครองนั้น ผู้เขียนจะได้อธิบายในบทที่ 3 ต่อไป

2.1.6 การแก้ไขปัญหากรณีเกิดการขัดกันในเรื่องเขตอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

ประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ กล่าวคือมีทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยหลักการแล้วปัญหาการขัดกันของเขตอำนาจศาลย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้เลยเพราะกฎหมายได้ระบุอำนาจของทั้งยุติธรรมและศาลปกครองแยกต่างหากจากกันอยู่แล้ว แต่ในทางปฏิบัติปัญหาการขัดกันของเขตอำนาจศาลย่อมเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีพิพาทซึ่งต้องมีการตีความการใช้กฎหมาย ตัวอย่างเช่น กรณีพิพาทในข้อสัญญาซึ่งทำขึ้นระหว่างฝ่ายรัฐกับฝ่ายเอกชนปัญหาที่เกิดขึ้นคือ จะต้องตีความข้อสัญญาว่าสัญญาดังกล่าวนั้นเป็นสัญญาทางปกครอง หรือเป็นสัญญาทางแพ่ง เพราะหากตีความว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองคดีนี้ก็อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) หากตีความว่าสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่งแล้วคดีนี้ก็อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจในเรื่องนั้นๆ ดังนี้ หากเอกชนเป็นโจทก์ฟ้องคดีนี้ต่อศาลยุติธรรม ศาลยุติธรรมพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นสัญญาทางปกครองจึงไม่รับคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษา เอกชนรายนี้จึงนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นสัญญาทางแพ่งจึงไม่รับคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษา จะเห็นได้ว่าเกิดการปฏิเสธไม่รับคดีเกิดขึ้นทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาจากความเสียหายดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าเกิดการปฏิเสธความยุติธรรมขึ้นมา รัฐจึงจำเป็นต้องหาทางออกเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยา ซึ่งแต่ละประเทศก็มีวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแตกต่างกันไปดังต่อไปนี้

2.1.6.1 การแก้ไขปัญหากรณีเกิดการขัดกันในเรื่องเขตอำนาจในประเทศฝรั่งเศส

2.1.6.2 การแก้ไขปัญหากรณีเกิดการขัดกันในเรื่องเขตอำนาจในประเทศเยอรมนี

2.1.6.3 การแก้ไขปัญหากรณีเกิดการขัดกันในเรื่องเขตอำนาจในประเทศไทย

2.1.6.1 การแก้ไขปัญหากรณีเกิดการขัดกันในเรื่องเขตอำนาจในประเทศ

ฝรั่งเศส¹⁷

ในประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ โดยมีการแบ่งศาลยุติธรรมและศาลปกครองแยกจากกัน ประเทศฝรั่งเศสใช้วิธีการแก้ปัญหาพิพาทเรื่องอำนาจศาลโดยจัดตั้ง “ศาลคดีขัดกัน” หรือ “Tribunal des conflicts” ขึ้นมาเพื่อชี้ขาดเรื่องอำนาจศาล ซึ่งเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลคดีขัดกันมีอยู่ 3 ประเภทคือ

(ก) การขัดกันในทางบวก (Conflit positif)

เป็นกรณีที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมและฝ่ายปกครองเห็นว่าคดีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ฝ่ายปกครองจะร้องคัดค้านต่อศาลนั้น ซึ่งหากศาลที่รับฟ้องไว้เห็นด้วยกับฝ่ายปกครองก็จะสั่งจำหน่ายคดี แต่หากศาลที่รับฟ้องไม่เห็นด้วยกับฝ่ายปกครองก็จะมีคำวินิจฉัยยืนยันว่าคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของตน กรณีเช่นนี้ฝ่ายปกครองจะต้องเสนอเรื่องดังกล่าวต่อสำนักงานศาลคดีขัดกันภายใน 15 วันนับแต่วันที่ศาลยุติธรรมมีคำวินิจฉัย เพื่อให้ศาลคดีขัดกันมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลใด

(ข) การขัดกันในทางลบ (Conflit negatif)

เป็นกรณีที่ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองต่างปฏิเสธที่จะรับคดีนั้นไว้พิจารณาพิพากษา โดยให้เหตุผลว่าคดีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของตน ทั้งที่คดีดังกล่าวนั้นจะต้องอยู่ในอำนาจศาลใดศาลหนึ่ง ผู้มีส่วนได้เสียในคดีนั้นสามารถร้องขอให้ศาลคดีขัดกันพิจารณาและชี้ขาดเรื่องดังกล่าวได้ โดยต้องได้รับการรับรองจากทนายความของศาลปกครองและศาลยุติธรรม แต่ถ้าผู้มีส่วนได้เสียเป็นหน่วยงานของรัฐ จะเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงซึ่งเกิดปัญหาเป็นผู้ร้องขอ

(ค) การขัดกันแห่งคำพิพากษา (Conflit de jugement)

กรณีนี้เป็นผลมาจากกรณีที่เป็นการขัดแย้งในทางบวก กล่าวคือทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองต่างเห็นว่าคดีอยู่ในอำนาจของตน ซึ่งเป็นคดีที่มีโจทก์คนเดียวกันและเป็นการฟ้องเรื่องเดียวกัน ต่อมาเมื่อทั้งสองมีคำพิพากษาปรากฏว่าคำพิพากษาของศาลทั้งสองขัดแย้งกัน โจทก์จะต้องยื่นคำขอให้ศาลคดีขัดกันวินิจฉัยชี้ขาดภายในกำหนดเวลา 2 เดือนนับแต่วันที่ที่มีคำพิพากษาของศาลสุดท้ายว่าจะให้ถือตามคำพิพากษาของศาลใด

¹⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2547) น. 64 – 67.

2.1.6.2 การแก้ไขปัญหาคติที่เกิดการขัดกันในเรื่องเขตอำนาจในประเทศเยอรมนี¹⁸

ประเทศเยอรมนีก็เหมือนประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ประเทศอื่นกล่าวคือมีทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองแยกจากกัน ดังกรณีพิพาทเรื่องเขตอำนาจศาลยอมเกิดขึ้นได้เสมอ จึงจำต้องหาวิธีแก้ไขการขัดกันของเขตอำนาจศาลเพื่อป้องกันการปฏิเสธความยุติธรรมขึ้นซึ่งระบบการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในประเทศเยอรมนีใช้หลักที่เรียกว่า “หลักการส่งต่อคดี” ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

(ก) การขัดกันในทางบวก (Positive Conflict)

เป็นกรณีที่ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองต่างเห็นว่าตนมีอำนาจรับฟ้องคดีได้ แต่ถ้าศาลยุติธรรมรับฟ้องคดีไว้พิจารณาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแล้ว ศาลอื่นก็ไม่สามารถรับฟ้องคดีนั้นได้อีก¹⁹

และในกรณีที่ศาลเห็นว่า คดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของตน ศาลอาจแสดงความเห็นในเบื้องต้นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจศาลตน แต่หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีข้อโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาล ศาลที่รับคดีไว้พิจารณาต้องวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวซึ่งผลการวินิจฉัยมีผลผูกพันศาลอื่นๆ ด้วย ตามมาตรา 17 a แห่งกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาล²⁰

(ข) การขัดกันในทางลบ (Negative Conflict)

เป็นกรณีที่ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองต่างเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องมานั้นไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลตน กรณีเช่นนี้ศาลที่มีการยื่นฟ้องศาลแรกก็จะส่งเรื่องไปให้ศาลที่ตนเห็นว่ามีความอำนาจพิจารณาพิพากษา โดยไม่ต้องยกฟ้องคดีนั้น ซึ่งกรณีนี้ก็จะผูกพันศาลหลังให้ต้องรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาแม้จะเห็นว่าคดีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจพิจารณา

¹⁸ พรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 13*, น.41-43.

¹⁹ มาตรา 17 แห่งกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาล, อ้างถึงใน พรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์, *เพิงอ้าว*, น.41.

²⁰ เสริมดุรณ์ ตันติเวสส, “คดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นกับปัญหาเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.50.

พิพากษาของตนก็ตาม ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดการปฏิเสธความยุติธรรม เช่น มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากศาลปกครองเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในอำนาจของศาลตน ศาลปกครองก็จะส่งเรื่องพร้อมสำนวนคดีไปให้ยังศาลยุติธรรมซึ่งตนว่ามีอำนาจในกรณีนี้แม้ศาลยุติธรรมจะเห็นว่าไม่อยู่ในอำนาจศาลตน ศาลยุติธรรมก็ต้องรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษา ทั้งนี้เป็นไปตาม “หลักการส่งต่อคดี”

(ค) กรณีคำพิพากษาขัดกัน

เป็นกรณีที่ศาลหนึ่งมีคำพิพากษาขัดหรือแย้งกับคำพิพากษากับอีกศาลหนึ่ง ศาลที่มีคำพิพากษาในภายหลังจะต้องส่งคดีนั้นให้องค์คณะรวมของศาลสูงสหพันธ์รัฐ หรือบางคดีศาลใดศาลหนึ่งที่จะมีคำพิพากษาต่างไปจากคำวินิจฉัยขององค์คณะรวมที่วินิจฉัยไปแล้ว ก็ให้ส่งให้องค์คณะรวมทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเสียก่อน เมื่อองค์คณะรวมมีคำวินิจฉัยชี้ขาดออกมาแล้วให้เป็นที่ยุติผูกพันศาลและคู่ความ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 95 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐ

2.1.6.3 การแก้ไขปัญหากรณีเกิดการขัดกันในเรื่องเขตอำนาจในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยก็ได้มีวิธีการแก้ปัญหาคำพิพากษาขัดกันเรื่องเขตอำนาจศาลไว้ โดยได้กำหนดให้จัดตั้งองค์กรหนึ่งขึ้นมาเพื่อวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว เรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปีพุทธศักราช 2550)²¹ มาตรา 199 ซึ่งบัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยประธาน ศาลฎีกา เป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คน ตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นกรรมการ

หลักเกณฑ์การเสนอปัญหาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

²¹ หมายเหตุ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2550 สิ้นสุดลงชั่วคราว เว้นหมวด 2 พระมหากษัตริย์ ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557

สำหรับกฎหมายที่บัญญัติรองรับนั้นคือ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542” โดยที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ใน 2 กรณีคือ

- 1) การนำคดีเข้าสู่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล กรณีคดียังไม่มีคำพิพากษา
- 2) กรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกันในคดีที่มีข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกัน

หลักเกณฑ์การนำคดีเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตาม “พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542” สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(ก) การนำคดีเข้าสู่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกรณีคดียังไม่มีคำพิพากษา

(ข) กรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกัน

(ก) การนำคดีเข้าสู่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกรณีคดียังไม่มีคำพิพากษา

1. กรณีที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลใดศาลหนึ่งและศาลนั้นรับฟ้องไว้พิจารณาแล้ว

1.1 กรณีที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลใดศาลหนึ่งเพียงศาลเดียว คดีจะเข้ามาสู่การพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้ดังนี้

1.1.1 คู่ความที่ถูกฟ้องคดีโต้แย้งในเรื่องเขตอำนาจศาล (ตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง (1) - (3))²²

²² พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 10 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใด ถ้าคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่รับฟ้องก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหาร หรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับศาลปกครองหรือศาลอื่นในกรณีนี้ให้ศาลที่รับฟ้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และให้จัดทำความเห็นส่งไปให้ศาลที่คู่ความร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็ว ในกรณีเช่นว่านี้ให้ศาลที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

เมื่อมีกรณีที่คุณค่าที่ถูกต้องดีเห็นว่าคุณดีที่ตนถูกฟ้องไม่ อยู่ในเขตอำนาจศาลที่ฟ้อง คุณค่าดังกล่าวมีสิทธิโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลโดยทำเป็นคำร้องยื่นต่อ ศาลที่รับฟ้องก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหาร หรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก สำหรับศาลปกครองหรือศาลอื่น เมื่อศาลนั้นได้รับคำร้องแล้ว กฎหมายกำหนดให้ศาลรอการพิจารณา ไว้ชั่วคราวและให้ทำความเห็นส่งไปให้ศาลที่คุณค่าร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็ว ซึ่งจะต้อง ดำเนินการอย่างไรต่อไปนั้น แยกพิจารณาดังนี้

(1) กรณีศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็น มีความเห็นพ้องกันว่าคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลที่ส่งความเห็น

ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจ ของศาลตนและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นพ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่ง ความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเดิมนั้นต่อไป เช่น มีการยื่นฟ้องคดีต่อ ศาลยุติธรรม จำเลยเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในอาของศาลปกครอง จำเลยจึงทำคำร้องยื่นต่อ ศาลยุติธรรมว่าคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เรื่องนี้ศาลยุติธรรมมีความเห็นว่าคดีน่าจะ

(1) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลตน และศาลที่รับ ความเห็นมีความเห็นพ้องกับศาลดังกล่าวให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้ ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเดิมนั้นต่อไป

(2) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งที่คุณค่า อ้าง และศาลที่รับความเห็นมีความเห็นพ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็น เพื่อมีคำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลนั้นหรือสั่งจำหน่ายคดีให้คุณค่าไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ ตามที่ศาลเห็นสมควรโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม

(3) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขต อำนาจศาลในคดีนั้น ให้ศาลที่ส่งความเห็นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดให้เสร็จ สิ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องแต่ถ้ามีเหตุจำเป็นให้คณะกรรมการลงมติให้ขยายเวลา ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวัน โดยให้บันทึกเหตุแห่งความจำเป็นนั้นไว้ด้วย

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่ง (1) และ (2) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ที่เกี่ยวกับ เขตอำนาจศาลตามวรรคหนึ่ง (3) ให้เป็นที่สุด และมีให้ศาลที่อยู่ในลำดับสูงขึ้นไปของ ศาลตามวรรคหนึ่ง ยกเรื่องเขตอำนาจศาลขึ้นพิจารณาอีก

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับกรณีที่ศาลเห็นเอง ก่อนมีคำพิพากษาด่วนโดยอัตโนมัติ”

อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมจึงทำให้ความเห็นส่งไปยังศาลปกครอง โดยคดีนี้ศาลปกครองก็มีความเห็นเป็น อย่างเดียวกับศาลยุติธรรมว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ก็จะเข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง (1) ที่กำหนดให้ ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่รับความเห็นแจ้งความเห็นของตนไปยังศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่ส่ง ความเห็นเพื่อให้ศาลยุติธรรมดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลของตนต่อไป

(2) กรณีศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมี ความเห็นพ้องกันว่าคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลที่รับความเห็น

ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจ ของอีกศาลหนึ่งที่คู่ความอ้าง และศาลที่รับความเห็นมีความเห็นพ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็น ไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลนั้น หรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้อง ศาลที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ ตามที่ศาลเห็นสมควรโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม เช่น มีการยื่น ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม จำเลยเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในอาจของศาลปกครอง จำเลยจึงทำคำร้องยื่นต่อ ศาลยุติธรรมว่าคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เรื่องนี้ศาลยุติธรรมมีความเห็นว่าคดีน่าจะ อยู่ในอำนาจของศาลปกครองจึงทำให้ความเห็นส่งไปยังศาลปกครอง โดยคดีนี้ศาลปกครองก็มีความเห็น เป็นอย่างเดียวกับศาลยุติธรรมว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ก็จะเข้าหลักเกณฑ์ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง (2) ที่กำหนดให้ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่รับความเห็นแจ้งความเห็นไปยังศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่ ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลปกครองนั้น หรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องศาลที่ มีปกครองที่มีเขตอำนาจต่อไป ทั้งนี้ ตามที่ศาลเห็นสมควรโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม

(3) กรณีศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นต่างมี ความเห็นต่างในเรื่องเขตอำนาจ

กรณีศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นต่างมี ความเห็นต่างในเรื่องเขตอำนาจ ซึ่งความเห็นต่างดังกล่าวอาจมีได้ใน 2 ลักษณะ คือ 1. ต่างเห็นว่าคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของตน หรือ 2. ต่างเห็นว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของตนในกรณีที่ศาลทั้งสองมีความเห็นต่างในเรื่องเขตอำนาจศาลเช่นนี้กฎหมายกำหนดให้ศาลที่ส่ง ความเห็นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับเรื่อง ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง (3) เช่น มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม จำเลยเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในอาจของ

ศาลปกครอง จำเลยจึงทำคำร้องยื่นต่อศาลยุติธรรมว่าคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เรื่องนี้ศาลยุติธรรมมีความเห็นว่าคดีน่าจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมจึงทำความเห็นส่งไปยังศาลปกครอง โดยคดีนี้ศาลปกครองก็มีความเห็นแตกต่างว่าคดีนี้ควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ก็จะเข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง (3) ที่กำหนดให้ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่ส่งความเห็นให้ส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องต่อไป ซึ่งหากคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยเป็นอย่างใดย่อมเป็นที่สุดตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

1.1.2 เมื่อศาลเห็นเองก่อนมีคำพิพากษาว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของตน (ตามมาตรา 10 วรรคท้าย)

หากเป็นกรณีที่ศาลเห็นเองก่อนมีคำพิพากษาว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของตน กรณีเช่นนี้ศาลนั้นต้องดำเนินการตามข้อ 1.1.1 ในหัวข้อ (1) – (3) ต่อไป ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

1.2. กรณีที่มีการนำคดีซึ่งมีข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจแตกต่างกันตั้งแต่สองศาลขึ้นไป (ตามมาตรา 12²³)

(1) กรณีที่คู่ความโต้แย้งเขตอำนาจศาล (ตามมาตรา 12 ประกอบมาตรา 10 และ มาตรา 11²⁴)

²³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 12 บัญญัติว่า

“ ในกรณีที่มีการนำคดีซึ่งมีข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจแตกต่างกันตั้งแต่สองศาลขึ้นไป ถ้าคู่ความหรือศาลเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลใดศาลหนึ่งก็รับฟ้องให้นำความในมาตรา 10 และมาตรา 11 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใด แต่ศาลนั้นไม่รับฟ้องเพราะเหตุว่าคดีดังกล่าว อยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง เมื่อมีการฟ้องคดีต่ออีกศาลหนึ่งแล้วหากศาลดังกล่าวเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจเช่นกัน ให้ศาลนั้นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัย โดยให้นำความในมาตรา 10 วรรคหนึ่ง (3) และมาตรา 11 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

(2) กรณีที่ศาลเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใดศาลหนึ่งที่รับฟ้อง (ตามมาตรา 12 ประกอบมาตรา 10 และ มาตรา 11)

ทั้ง (1) และ (2) ข้างต้นจะต้องดำเนินการตามมาตรา 10 และ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ซึ่งรายละเอียดผู้เขียนได้อธิบายไว้แล้วในหัวข้อที่ 1.1.1 ในหัวข้อ (1) – (3) จึงไม่ขออธิบายซ้ำอีก

2. กรณีที่มีการยื่นฟ้องและศาลไม่รับฟ้องโดยเห็นว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของตน เมื่อยื่นฟ้องอีกศาลหนึ่งศาลนั้นเห็นว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจของตนเช่นกัน (ตามมาตรา 12 วรรคสอง)

เมื่อผู้เสียหายที่จะเป็นโจทก์หรือผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องและศาลไม่รับฟ้องโดยเห็นว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของตน เมื่อยื่นฟ้องอีกศาลหนึ่งศาลนั้นเห็นว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจของตนเช่นกัน กรณีเช่นนี้ศาลที่มีการยื่นฟ้องในภายหลังจะต้องดำเนินการตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้เขียนได้อธิบายไว้แล้วในหัวข้อที่ 1.1.1 ในหัวข้อ (3) จึงไม่ขออธิบายซ้ำอีก

(ข) กรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกัน

กรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกันจะขึ้นมาสู่การพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามมาตรา 14²⁵ จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 4 ข้อ ดังต่อไปนี้

²⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 11 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการได้วินิจฉัยชี้ขาดว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของ ศาลที่รับฟ้อง ให้ศาลนั้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป แต่ถ้าวินิจฉัยชี้ขาดว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ให้ศาลที่รับฟ้องสั่งโอนคดีหรือส่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ ตามที่ศาลเห็นสมควรโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม”

²⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 14 บัญญัติว่า

“ถ้ามีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกันในคดีที่มี ข้อเท็จจริงเป็นเรื่องเดียวกัน จนเป็นเหตุให้คู่ความไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความขัดแย้งในเรื่องฐานะหรือความสามารถของบุคคล คู่ความ หรือบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวอาจยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการเพื่อขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับ

(1) มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกัน
หมายความว่าทั้งสองศาลจะต้องมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว และคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของทั้งสองศาลนั้นขัดแย้งกัน

(2) ต้องเป็นข้อเท็จจริงในเรื่องเดียวกัน

(3) คำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดที่ขัดแย้งกันนั้นต้องถึงขนาดที่ว่าเป็นเหตุให้คู่ความไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความขัดแย้งในเรื่องฐานะหรือความสามารถของบุคคล

(4) คู่ความ หรือบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวจะต้องยื่นคำร้องดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลภายใน 60 วันนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ออกภายหลังถึงที่สุด

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะขอกกล่าวแต่เฉพาะการขัดกันของเขตอำนาจศาลแต่เพียงอย่างเดียว ไม่ขอกกล่าวถึงกรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดของศาลต่างกัน ซึ่ง การขัดกันของเขตอำนาจศาลนี้มีการขัดกันอยู่ใน 2 ลักษณะคือ (1) การขัดแย้งเชิงบวก (Positive conflict) ซึ่งเป็นกรณีที่ทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรมต่างเห็นว่าคดีพิพาทดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของตน และ (2) การขัดแย้งเชิงลบ (Negative conflict) เป็นกรณีที่ทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรมต่างเห็นว่าข้อพิพาทนั้นไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของตน

การปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลดังกล่าวได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ออกภายหลังถึงที่สุด

ให้คณะกรรมการพิจารณาคำร้องตามวรรคหนึ่งโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรมและความเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแล้วให้กำหนดแนวทางการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลดังกล่าว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด
ให้นำกำหนดเวลาตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง (3) มาใช้บังคับกับกรณีนี้โดยอนุโลม”

2.2 วิวัฒนาการในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นในประเทศไทยมาอย่างยาวนาน เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมมีข้อพิพาทเป็นคดีขึ้นมาสู่ศาลเป็นจำนวนมากด้วยเช่นกัน ซึ่งแต่เดิมก่อนจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประเทศไทยเป็นระบบศาลเดี่ยวโดยมีศาลยุติธรรมทำหน้าที่ในการพิพากษาบรรดาคดีทั้งปวงรวมถึงคดีปกครองด้วย ดังนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าว ข้อพิพาทในคดีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจทุกกรณีย่อมจะต้องนำมาฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม ต่อมาหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดให้มีศาลปกครองขึ้นมาทำการพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นได้เลือกจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศต่างหากจากศาลยุติธรรม ทำให้ระบบศาลของประเทศไทยกลายเป็นระบบศาลคู่ นับแต่เวลานั้นเป็นต้นมา เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้น ในบางกรณีมีปัญหาว่าหากเกิดข้อพิพาทเป็นคดีขึ้นมา คดีดังกล่าวจะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใดระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม ในหัวข้อนี้ผู้เขียนได้จำแนกวิวัฒนาการในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจออกเป็น 3 ช่วงเวลา ดังนี้

2.2.1 เขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในช่วงก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.2.2 เขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในช่วงหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ก่อนพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ประกาศใช้

2.2.3 เขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในช่วงหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

2.2.1 เขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในช่วงก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในช่วงเวลาก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระบบศาลของประเทศไทยเป็นระบบศาลเดี่ยว โดยมีศาลยุติธรรม

ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งปวง ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมด้วยอย่างไม่มีข้อสงสัย อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาดังกล่าวยังมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาและเป็นประเด็นที่ถกเถียงในหมู่นักกฎหมายอย่างกว้างขวางว่า รัฐวิสาหกิจจะตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงานหรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า พนักงานรัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็นลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจนั้น หรือมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการ ซึ่งประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญต่อการพิจารณาต่อไปภายหลังมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาแล้ว กล่าวคือ หากพนักงานรัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็นลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ข้อพิพาทดังกล่าวย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน แต่หากพนักงานรัฐวิสาหกิจมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการแล้ว เมื่อเกิดข้อพิพาทเป็นคดีขึ้นมา คดีพิพาทดังกล่าวย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองโดย

ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงาน

รัฐวิสาหกิจตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงานหรือไม่²⁶

ปัญหาว่ารัฐวิสาหกิจตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงานหรือไม่นั้น เป็นปัญหาข้อกฎหมายไม่ใช่ปัญหานโยบาย ในทางปฏิบัติยังไม่มีกรณีชี้ขาดว่ารัฐวิสาหกิจอยู่นอกบังคับของกฎหมายแรงงาน สำหรับประเด็นปัญหานี้มีกรณีศึกษาดังนี้

กรณีศึกษา พนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย มีสถานะเป็นลูกจ้างของการรถไฟตามสัญญาจ้างแรงงานหรือไม่

²⁶ โปรตตุ ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล, “รัฐวิสาหกิจกับการใช้บังคับกฎหมายแรงงาน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 13 เมษายน 2558,

http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=228&Itemid=11&title=%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%A2%E0%B8%97%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%8E%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2

2.2.1.1 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

เนื่องด้วยคณะปฏิวัติได้ออกประกาศ ฉบับที่ 19 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 และให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดเวลาทำงาน วันหยุดของลูกจ้าง การใช้แรงงานหญิงและเด็ก การจ่ายค่าจ้าง การจัดให้มีสวัสดิการเพื่อสุขภาพอนามัยของลูกจ้าง กับกำหนดโรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงาน ฯลฯ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกประกาศในเรื่องดังกล่าว และได้ยกเว้นพนักงานองค์การของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีการบรรจุ การแต่งตั้ง การออกจากงาน ตลอดจนวินัยทำนองเดียวกับข้าราชการพลเรือน มิต้องอยู่ในบังคับแห่งประกาศกระทรวงมหาดไทย แต่ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศฉบับใหม่ (3 ฉบับ) แก้ไขเพิ่มเติมประกาศเดิม ลงวันที่ 23 มีนาคม 2507 ยกเว้นเฉพาะลูกจ้างของกระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองต่างๆ แต่ไม่ยกเว้นพนักงานองค์การของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้รับยกเว้นมิต้องอยู่ในบังคับแห่งประกาศฉบับเดิม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงมีหนังสือขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยว่า ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 นั้น ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดเวลาทำงาน วันหยุด ฯลฯ ของพนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทยด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ 1) ให้ความเห็นว่า พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 18 กำหนดไว้ว่า “ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการและพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญา” พนักงานของการรถไฟฯ จึงไม่มีฐานะเป็นลูกจ้าง ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 และได้มีคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 523/2499 วินิจฉัยว่า ลูกจ้างจะเป็นเจ้าพนักงานไม่ได้ และคำว่า ลูกจ้าง นั้น แม้จะได้มีคำวิเคราะห้ไว้ในพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ว่ามีความหมายว่าอย่างไรก็ตาม แต่พระราชบัญญัติที่เวลานี้ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ทั้งนี้โดยคณะปฏิวัติเห็นว่าพระราชบัญญัตินั้น มีบทบัญญัติไม่เหมาะสมแต่เพื่อป้องกันเหตุอันไม่ควรจะเกิดขึ้น จึงให้อำนาจเป็นการชั่วคราวแก่กระทรวงมหาดไทยกำหนดการบางอย่างที่เกี่ยวกับการใช้แรงงาน มิได้มีความมุ่งหมาย ถึงกับให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจลบล้างข้อบังคับหรือระเบียบปฏิบัติงานตลอดจนอัตราเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานขององค์การที่ได้กำหนดโดยอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ด้วย อนึ่ง บุคคลอย่างไรถือได้ว่าเป็นลูกจ้าง จะต้องพิจารณาตามวัตถุประสงค์

ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 นี้เอง หาใช่ถือเอาได้ทีเดียวว่า ผู้ที่ทำงานโดยได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนทุกคนเป็นลูกจ้าง หรือให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ถือว่าบุคคลใดเป็นลูกจ้าง หรือยกเว้นไม่ให้ถือว่าบุคคลใดเป็นลูกจ้างได้ เช่นนั้นไม่ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงหาอำนาจที่จะกำหนดเวลาทำงานหรือวันหยุดงาน การใช้แรงงาน การจ่ายค่าจ้าง ฯลฯ ของพนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยอาศัยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 นั้นได้ไม่

ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สร 0203/6784 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2515 ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความเกี่ยวกับประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 ว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 5) ได้พิจารณาแล้วเห็นมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย กรรมการฝ่ายข้างมาก (4 เสียง) มีความเห็นว่า ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 มิได้ให้ความหมายของคำว่า “นายจ้าง” และ “ลูกจ้าง” ไว้ จึงต้องพิจารณาความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมาตรา 575 แห่งกฎหมายดังกล่าว ได้ให้ความหมายไว้ว่า ลูกจ้าง หมายถึง ผู้ซึ่งตกลงจะทำงานให้แก่นายจ้างและนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้ การที่กระทรวงมหาดไทยออกประกาศเรื่องคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 กำหนดความหมายของ “นายจ้าง” และ “ลูกจ้าง” ไว้เช่นนั้นไม่เป็นการขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมีผลใช้บังคับได้สำหรับพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้ตกลงทำงานให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย โดยได้รับค่าจ้างตอบแทนจากการรถไฟแห่งประเทศไทย ไม่ว่าจะเรียกเป็นเงินเดือนหรืออะไรก็ตาม จึงถือได้ว่ามีฐานะเป็นลูกจ้างของการรถไฟแห่งประเทศไทย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉะนั้น พนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทย จึงต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว

กรรมการฝ่ายข้างน้อย (3 เสียง) เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรรมการฝ่ายข้างมากที่ว่าความหมายของคำว่า “นายจ้าง” และ “ลูกจ้าง” ต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่เห็นพ้องด้วยในข้อที่ว่า พนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นลูกจ้างของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามนัยของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และต้องอยู่

ภายใต้บังคับของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 เช่นเดียวกับลูกจ้างของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยให้เหตุผลดังนี้

1. ความเกี่ยวพันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์มีลักษณะตามสัญญาจ้างแรงงานในกฎหมายเอกชน แต่ความเกี่ยวพันระหว่างพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยกับการรถไฟแห่งประเทศไทย มีลักษณะเป็นความเกี่ยวพันตามกฎหมายมหาชน คือ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 กล่าวคือ การบรรจุ การแต่งตั้ง และการถอดถอนพนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทย ตลอดจนระเบียบวินัยการลงโทษ ฯ ต้องเป็นไปตามข้อบังคับซึ่งคณะกรรมการของการรถไฟแห่งประเทศไทยกำหนด โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 2 (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 และข้อบังคับดังกล่าวจะกำหนดขึ้นเองตามอำเภอใจหาได้ไม่ ต้องเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม พิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน

2. ลักษณะความเกี่ยวพันระหว่างพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยกับการรถไฟแห่งประเทศไทยดังกล่าวตามข้อ 1. มีลักษณะเป็นความเกี่ยวพันตามกฎหมายและข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายโดยตรง ทำนองเดียวกับความเกี่ยวพันระหว่างข้าราชการกับกระทรวง ทบวง กรม หาใช่เป็นความเกี่ยวพันที่เกิดขึ้นโดยสัญญาในกฎหมายเอกชนโดยมีการแลกเปลี่ยนแสดงเจตนาและมีการทำความตกลงยินยอมหรือกำหนดวัตถุประสงค์แห่งสัญญาอย่างเดียวกับสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ นอกจากนี้สิทธิและหน้าที่ของพนักงานการรถไฟก็เช่นเดียวกับสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ มิได้กำหนดขึ้นโดยสัญญา แต่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายและข้อบังคับ กล่าวคือ เป็นความเกี่ยวพันอันมีกฎหมายวางหลักบังคับไว้ก่อนแล้วสำหรับตำแหน่งหน้าที่นั้นๆ และใช้บังคับแก่บุคคลทุกคนทุกที่ที่เกี่ยวข้องเป็นหลักทั่วไป กฎหมายและข้อบังคับนั้นไม่ได้ทำขึ้นด้วยความยินยอมของบุคคลผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ การงานเหมือนกับสัญญาแต่อย่างใด ความเกี่ยวพันดังกล่าวจึงถือว่ามีใช้ความเกี่ยวพันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญา ปัญหาข้อนี้ได้มีคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 769/2505 วินิจฉัยว่า กระทรวง ทบวง กรม กับข้าราชการมิได้เป็นคู่กรณี แสดงเจตนาตกลงกระทำนิติกรรมผู้เข้ารับราชการ ต้องมีคุณสมบัติและมีการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายฝ่ายปกครองกำหนดไว้ ค่าตอบแทน การบังคับ

บัญชาและการรักษาวินัย การออกจากราชการและสิทธิในบำเหน็จย่อมเป็นไปตามกฎหมาย หาได้เป็นไปตามผลแห่งนิติกรรมได้

3. อนึ่ง มีข้อที่ควรสังเกตเกี่ยวกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ว่า ประกาศฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองแรงงานแก่ลูกจ้าง กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และแก้ไขที่ขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ให้เป็นไปโดยวิธีปรองดองและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย จึงได้ยกเลิกเฉพาะประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2501 และพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 หาได้มีบทบัญญัติให้ยกเลิกบทกฎหมายอื่นที่ขัดหรือแย้งกับประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 เป็นการทั่วไปไม่ ฉะนั้น จึงไม่มีผลลบล้างข้อบังคับของการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งได้กำหนดโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษด้วย

ต่อมาเมื่อกระทรวงคมนาคมได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วก็ไม่เห็นด้วยกับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 5) ฝ่ายข้างมาก แต่มีความเห็นสอดคล้องกับฝ่ายข้างน้อยและเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) พิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องดังกล่าวข้างต้น โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (การรถไฟแห่งประเทศไทย) และกระทรวงมหาดไทย (กรมแรงงาน) ร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงต่างๆ ด้วยแล้ว มีความเห็นด้วยคะแนนเสียง 20 ต่อ 13 เสียง เห็นด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายกองที่ 5 เสียงข้างน้อยว่า ประกาศของกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงานฉบับลงวันที่ 16 เมษายน 2515 ไม่อาจใช้บังคับแก่พนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้

จากคำวินิจฉัยและเหตุผลของคณะกรรมการกฤษฎีกาในช่วงเวลาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาครบคณะมีความเห็นข้างมากกว่าพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย มีสถานะเช่นเดียวกับข้าราชการ โดยมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานต้นสังกัด คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย ตามกฎหมาย (กฎหมายมหาชน) มิได้มีความสัมพันธ์กันในฐานะ “นายจ้าง” และ “ลูกจ้าง” ตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามนิยามแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายเอกชน

2.2.1.2 ความเห็นของศาลฎีกา

ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 ข้อ 1 ได้ยกเว้นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นไว้ ราชการส่วนต่างๆ เหล่านี้ จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเฉพาะเมื่อการจ้างนั้นเป็นกิจการที่เป็นส่วนราชการเท่านั้น แต่ถ้าหน่วยงานราชการนั้นประกอบกิจการที่ไม่ใช่ส่วนราชการ หน่วยงานราชการนั้นต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่น กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่เป็นเจ้าของ หรือเจ้าสังกัดของรัฐวิสาหกิจ กระทรวง ทบวง กรม นั้น อาจต้องรับผิดชอบต่อกฎจ้างรัฐวิสาหกิจนั้นตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ส่วนที่ว่าหน่วยงานราชการที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ จะต้องรับผิดชอบต่อกฎจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือไม่ จะต้องแยกพิจารณาออกเป็น 2 กรณี คือ

1. ถ้ารัฐวิสาหกิจที่อยู่ใต้สังกัดนั้น ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล

กระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจนั้น จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงานในฐานะเป็นนายจ้าง เพราะกิจการเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไม่ใช่กิจการราชการส่วนกลาง ดังนั้น เมื่อมีปัญหาแรงงานระหว่างลูกจ้างกับรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีสภาพนิติบุคคล เมื่อลูกจ้างจะฟ้องรัฐวิสาหกิจนั้น จะต้องฟ้อง กระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นต้นสังกัดเป็นจำเลยที่ 2 ผู้อำนวยการหรือผู้จัดการของรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นจำเลยที่ 2²⁷

2. แต่ถ้ารัฐวิสาหกิจนั้นมีสภาพเป็นนิติบุคคล

กระทรวง ทบวง กรม ต้นสังกัดไม่ต้องรับผิดชอบ ในฐานะนายจ้าง หรือในฐานะใดๆ ทั้งสิ้น เพราะรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลมีสภาพเป็นนายจ้างอย่างสมบูรณ์ เป็นการตัดทอน

²⁷ เช่น คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 1756/2523, 2924/2523, 3078/2525 (กระทรวงกลาโหม จะต้องรับผิดชอบต่อกิจการขององค์การพอกหนัง) คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 3100/2523 (กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องรับผิดชอบต่อกิจการโรงงานกระดาษบางปะอิน) 1419/2525 (กรมสรรพสามิตจะต้องรับผิดชอบต่อกิจการของโรงงานไฟและโรงงานสุรา) 1677 - 1688/2524 (กระทรวงการคลังต้องรับผิดชอบต่อกิจการของโรงงานยาสูบ) เป็นต้น

ความรับผิดชอบไปจากกระทรวง ทบวง กรม แล้ว ดังนั้น เมื่อมีปัญหาแรงงานระหว่างลูกจ้างกับรัฐวิสาหกิจที่มีสภาพนิติบุคคล เมื่อลูกจ้างสามารถฟ้องรัฐวิสาหกิจนั้นได้โดยตรง โดยไม่ต้องกระทรวง ทบวง กรม ให้ต้องร่วมรับผิดชอบในฐานะนายจ้างอีก²⁸

ในส่วนความเห็นของศาลฎีกานั้น ศาลฎีกามองในมุมว่ารัฐวิสาหกิจ และพนักงานรัฐวิสาหกิจมีความสัมพันธ์ตามกฎหมายแรงงาน โดยพิจารณาจากประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงานลงวันที่ 16 เมษายน 2515 ซึ่งใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจด้วยนั่นเอง

2.2.2 เขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในช่วงหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ก่อนพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ประกาศใช้

ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระบบศาลไทยได้กลายเป็นระบบศาลคู่ นับแต่นั้นเป็นต้นมา สำหรับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง ย่อมอยู่ในฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามคำนิยาม มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจดังกล่าวก็จะมีทั้งคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยแยกพิจารณาตามประเภทคดี ดังนี้

²⁸ เช่น คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 2982-2984/2523 (การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล แม้สังกัดกระทรวงคมนาคม ลูกจ้างต้องฟ้องการรถไฟโดยตรง) คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 2754/2523 (การประปานครหลวงเป็นนิติบุคคล แม้สังกัดกระทรวงมหาดไทย ลูกจ้างต้องฟ้องการประปานครหลวงโดยตรง) 1646/2535 (องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคลสังกัดกระทรวงคมนาคม แต่ลูกจ้างต้องฟ้ององค์การโทรศัพท์โดยตรง) เป็นต้น

- (1) คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ใช้บริการ
- (2) คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในองค์กร
- (3) คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับคู่สัญญาที่รัฐวิสาหกิจว่าจ้างให้ดำเนินการ
- (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับความผิดทางละเมิดของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

(1) คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ใช้บริการ

สำหรับคดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ใช้บริการ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจะศึกษาเฉพาะกรณีสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้าเท่านั้น จากการศึกษาพบว่า แม้รัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่การทำสัญญาซื้อขายน้ำประปาและสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับเอกชน และคำวินิจฉัยของศาลไทยส่วนใหญ่เห็นว่าสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้า มีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง เมื่อเกิดข้อพิพาทเป็นคดีขึ้นมาจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

(2) คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในองค์กร

สำหรับคดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในองค์กร เมื่อรัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง หากมีการออกคำสั่งใดที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองกับพนักงานของตน เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ออกจากงาน คำสั่งดั่งกล่าวย่อมมีฐานะเป็นคำสั่งทางปกครอง กระบวนการพิจารณาออกคำสั่งจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย และเมื่อเกิดข้อพิพาทเป็นคดีขึ้นมา คดีพิพาทดังกล่าวย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง²⁹ หากใช้ศาลยุติธรรมไม่ ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกรณีจะแตกต่างกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายเอกชนและมีได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทางปกครองซึ่งรัฐวิสาหกิจประเภทหลังนี้เมื่อเกิดข้อพิพาทเป็นคดีขึ้นมาต้องนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลแรงงานเพราะถือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

²⁹ สัณณรงค์ กองทรัพย์, “ปัญหาว่าด้วยวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), น. 1-2.

และกรณีดังกล่าวไม่อยู่ในบังคับที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่งผลให้นักกฎหมายบางท่านเห็นว่ารัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายมหาชนมีหลักประกันความเป็นธรรมที่ดีกว่ารัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายเอกชนเสียอีก จึงได้เสนอแนวความคิดให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้แก้ไขในส่วนคำนิยามของรัฐวิสาหกิจโดยให้ใช้คำว่ารัฐวิสาหกิจ แทนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาออก ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจทุกประเภทอยู่ในความควบคุมและตรวจสอบของศาลปกครองเพื่อให้มีหลักประกันความเป็นธรรมอย่างเท่าเทียมกัน³⁰

(3) คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับคู่สัญญาที่รัฐวิสาหกิจว่าจ้างให้ดำเนินการ

สำหรับสัญญาที่รัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองว่าจ้างให้เอกชนดำเนินการกิจการแล้วเกิดข้อพิพาทตามสัญญาจนเป็นคดีขึ้นมาสู่ศาล คดีประเภทนี้สามารถขึ้นมาสู่การพิจารณาพิพากษาได้ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยจะต้องพิจารณาลักษณะของสัญญามีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ กล่าวคือ หากสัญญาที่รัฐวิสาหกิจว่าจ้างให้คู่สัญญาดำเนินการ มีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค มีลักษณะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ หรือเป็นสัญญาที่ให้เอกสิทธิ์พิเศษแก่คู่สัญญาฝ่ายรัฐวิสาหกิจมากกว่าที่จะพบได้ตามสัญญาที่กระทำคู่สัญญาเอกชนโดยทั่วไปแล้ว สัญญาดังกล่าวย่อมมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองข้อพิพาทดังกล่าวย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในทางกลับกันหากสัญญาดังกล่าวมิใช่สัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทเช่นว่านี้ย่อมเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เฉพาะกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แยกพิจารณาออกได้ 2 กรณี คือ กรณีที่

³⁰ เฟิงอ้วง, น. 134- 135.

1 หน่วยงานรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หรือเอกชน และกรณีที่ 2 พนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดต่อหน่วยงาน สำหรับกรณีที่ 1 คดีพิพาทสามารถยื่นสู่การพิจารณาได้ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ขึ้นอยู่กับลักษณะข้อพิพาทแห่งคดี กล่าวคือ หากเป็นการกระทำละเมิดโดยการใช้อำนาจปกครองคดีพิพาทนั้นจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่หากมิใช่กรณีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองคดีพิพาทดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม กรณีที่ 2 หากพนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดต่อหน่วยงาน และหน่วยงานออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากพนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีนี้คดีพิพาทจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.2.3 เขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในช่วงหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

สำหรับเขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในช่วงหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 คดีพิพาทส่วนใหญ่ ได้แก่ คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ใช้บริการ, คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับคู่สัญญาที่รัฐวิสาหกิจว่าจ้างให้ดำเนินการ และคดีพิพาทเกี่ยวกับความผิดทางละเมิดของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจตามแนวคำพิพากษาของศาลไทย ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ยังคงมีหลักคิดเช่นเดียวกันกับกรณีตามหัวข้อที่ 2.2.2 คงมีปัญหาเฉพาะในหัวข้อคดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในองค์กรเท่านั้น ซึ่งรวมถึงกรณีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดต่อหน่วยงานด้วย ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้หยิบยกคำนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” และ คำว่า “นายจ้าง” ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาเป็นเหตุผลในการวินิจฉัยว่าแม้รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจะมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานมีความสัมพันธ์ในฐานะนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน ดังนั้น แม้จะเป็นคดีที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือคำสั่งที่ให้ชดใช้

คำสืบทอดแทนที่ถือเป็นคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่ข้อพิพาทดังกล่าวก็ถือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับ สิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือเกี่ยวกับสภาพการจ้างอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลยุติธรรมและไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตาม มาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และอีกเหตุผลหนึ่งที่จะเห็นได้ว่าศาลไทยได้หยิบยกเอาคำนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” และ คำว่า “นายจ้าง” ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาเป็นเกณฑ์ใน การจำแนกว่าคดีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ จะเห็นได้จากคำสั่งของ ศาลปกครองสูงสุด ที่ 585/2546 ที่วินิจฉัยว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดรัฐวิสาหกิจที่พระราชบัญญัติ แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ไม่ใช่บังคับ พ.ศ. 2544 มาตรา 3 กำหนดให้ธนาคารแห่ง ประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ไม่ใช่บังคับ ประกอบกับไม่มีระเบียบหรือข้อบังคับของธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดเกี่ยวกับสภาพการจ้างไว้ แต่อย่างใด ดังนั้น ข้อพิพาทระหว่างผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทยกับพนักงาน จึงมีอาจถือได้ ว่าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือตามสัญญาจ้างแรงงานซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลแรงงานตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าศาลไทยได้หยิบยกคำนิยามของคำว่า “นายจ้าง” และคำว่า “ลูกจ้าง” ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาเป็นตัวกำหนดสถานะ ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจและรัฐวิสาหกิจ อันนำมาสู่การพิจารณาในเรื่องเขตอำนาจ ศาลในลำดับต่อมา

นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตอีกว่า ในส่วนของคำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ใน มาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กับคำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา 4 (2) แห่งพระราชพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 มีความแตกต่าง กัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 6 บัญญัติว่า

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือ ทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ 50”

ส่วนพระราชพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 มาตรา 4 บัญญัติว่า

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือ ทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ 50”

การที่คำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ใน (2) ของกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันแตกต่างจากคำนิยามในกฎหมายเดิมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง³¹ โดยมีแต่คำว่า “หรือ” แต่ไม่มีคำว่า “และ” ดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสถานะของ

³¹ พระราชบัญญัติวิธีรับประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 กำหนดนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/

หรือ (ข) มีทุนรวมด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ”

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งกำหนดคำนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” โดยมีคำว่า “และหรือ” ใกล้เคียงกับความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ตามที่กฎหมายว่าด้วยวิธีรับประมาณกำหนดด้วย

หน่วยงานหรือกิจการที่มีองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐหลายแห่งมีทุนหรือมีหุ้นรวมกันเกินกว่าร้อยละห้าสิบ แต่เมื่อพิจารณาแต่ละแห่งอาจปรากฏว่าบางแห่งมีทุนหรือมีหุ้นไม่เกินร้อยละห้าสิบ ทำให้การตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้คำว่า “หรือ” โดยไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายก็จะทำให้หน่วยงานหรือกิจการดังกล่าวไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ เพราะไม่สามารถนับทุนหรือหุ้นรวมกับหน่วยงานหรือกิจการอื่นของรัฐได้ และเมื่อไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ แต่ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังเช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมาย ไม่เป็นระบบ ขัดแย้งกัน ดังเช่นที่เคยปรากฏปัญหามาแล้วในกรณีของบริษัทปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ซึ่งได้มีการตีความตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง รัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 (กรณีบริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) เรื่อง เสร็จที่ 734/2544 แนบท้ายหนังสือที่ นร 0601/1197 ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2544 หน้า 4 ถึงหน้า 5³² ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อการศึกษาของศาลในการพิจารณาสถานะความเป็นนายจ้างและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการศึกษาในเรื่องศาลที่มีเขตอำนาจของรัฐวิสาหกิจต่อไป

สำหรับในรายละเอียดศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายไทย ผู้เขียนได้อธิบายไว้ในบทที่ 3 แล้วซึ่งจะเป็นส่วนที่อธิบายเกี่ยวกับศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายของไทย โดยแยกอธิบายถึงคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ความหมายและประเภทของรัฐวิสาหกิจ รวมถึงศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ พร้อมทั้งแนวคำพิพากษา คำสั่งของศาลปกครองสูงสุด รวมถึงคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ซึ่งจะได้อธิบายโดยละเอียดต่อไป

³² วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, คำอธิบาย กฎหมายแรงงาน ภาครัฐวิสาหกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2557) น. 19 – 20.

บทที่ 3

ศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายไทย

เดิมก่อนศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 ประเทศไทยใช้ระบบศาลเดี่ยว กล่าวคือ คดีทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน เอกชนกับหน่วยงานรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพิพาทกันเองจนเกิดเป็นคดี คดีดังกล่าวย่อมต้องนำมาฟ้องร้องกันต่อศาลยุติธรรมเท่านั้น ต่อมาเกิดแนวความคิดว่าควรจัดให้มีศาลปกครองซึ่งมีความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะและมีวิธีพิจารณาคดีที่เหมาะสมเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง จึงได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา ดังจะเห็นได้จากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ว่า

“...โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองการกระทำละเมิดในทางปกครองหรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชนและโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่ว ๆ ไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดินหรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชนในขณะเดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริงและต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชนทั่วไป ซึ่งจะถูกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งต้องมีหน่วยงานธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ ฉะนั้นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

จากเหตุผลในการจัดตั้งศาลปกครอง สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ข้อสำคัญหลักด้วยกัน
คือ¹

1. เพื่อต้องการให้มีศาลและตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เนื่องจากคดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน ที่ไม่ได้มีสิทธิและหน้าที่เท่าเทียมกันตามกฎหมาย โดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน โดยต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม หลักความเสมอภาค และประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ปรัชญาทางกฎหมายปกครองหรือกฎหมายมหาชนยังแตกต่างจากปรัชญาทางกฎหมายเอกชน กล่าวคือ ในกฎหมายเอกชนมีหลักว่า “หากเรื่องใดไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ย่อมกระทำได้” ต่างจากกฎหมายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนซึ่งมีหลักว่า “การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ” ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีศาลหรือตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านกฎหมายปกครองหรือกฎหมายมหาชน มาทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีข้อพิพาทดังกล่าว เพื่อสามารถปรับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องเหมาะสมแก่กรณี และเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่

2. เพื่อจัดให้มีวิธีพิจารณาคดีที่เหมาะสมสำหรับคดีปกครอง การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อจัดให้มีกฎหมายที่กำหนดวิธีพิจารณาความในคดีปกครองเป็นพิเศษต่างหากจากวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้บังคับกับคดีแพ่งทั่วไปในศาลยุติธรรม กล่าวคือ ศาลปกครองจะใช้วิธีพิจารณาความที่เรียกว่า “ระบบไต่สวน” โดยให้อำนาจตุลาการศาลปกครองไว้อย่างกว้างขวางในการดำเนินคดีและแสวงหาข้อเท็จจริงได้เองตามความเหมาะสม มิใช่ทำหน้าที่เพียงกรรมการรับฟังความจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเท่านั้น ทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากเอกชนมักจะอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบฝ่ายปกครอง เพราะฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมาย ข้อมูลข่าวสาร และบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าฝ่ายเอกชน ในทางกลับกันศาลยุติธรรมจะใช้วิธีพิจารณาความที่เรียกว่า “ระบบกล่าวหา” ที่กำหนดให้ศาลทำหน้าที่เป็นคนกลางในการตัดสิน

¹ ฤทัย หงส์สิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2554) น. 6 – 9.

คดี ส่วนหน้าที่นำการสืบพยานหลักฐานเป็นหน้าที่ของคู่ความศาล ไม่ควรเข้าไปก้าวล่วงโดยไม่จำเป็น เพราะอาจเสียความยุติธรรมได้เนื่องจากเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนที่มีฐานะเท่าเทียมกันนั่นเอง

สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ถ้าเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาก็ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ ข้อพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันก็อาจอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้ถ้าหากเข้าเงื่อนไขตามกฎหมายที่บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง นอกจากนี้แม้เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายเอกชน ก็อาจมีข้อพิพาทขึ้นมาสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้ในกรณีที่มีการใช้อำนาจมหาชนหรือในกรณีที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ก็ย่อมถือว่ารัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายนั้น เป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่นกัน เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเห็นได้ว่า คดีข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจนั้นสามารถขึ้นมาสู่การพิจารณาพิพากษาคดีได้ทั้งศาลปกครอง และศาลยุติธรรม โดยต้องพิจารณาจากเนื้อหาแห่งคดีเป็นสำคัญ

วิทยานิพนธ์นี้ ในส่วนของบทที่ 3 นี้ ผู้เขียนได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน คือ 1. คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาศาลปกครอง 2. คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาศาลยุติธรรม และ 3. ศาลที่เขตอำนาจในข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในกฎหมายไทย

3.1 คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาศาลปกครอง

คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

กฎหมายที่ระบุขอบเขตอำนาจในการพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลปกครองจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550² มาตรา 223 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติรวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าคดีที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น ต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

ประการแรก พิจารณาจาก “คู่กรณี” ว่ามีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หรือไม่ ถ้าเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันแล้วจะไม่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หากแต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

ประการที่สอง พิจารณาจาก “เนื้อหาแห่งคดีพิพาท” ว่าเป็นคดีอันเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง หรือ เป็นคดีที่ระบุ

² หมายเหตุ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2550 สิ้นสุดลงชั่วคราว เว้นหมวด 2 พระมหากษัตริย์ ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 โดยที่ มาตรา 26 บัญญัติให้ “ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย” ซึ่งการพิจารณาอำนาจของศาลปกครองดังกล่าวจึงน่าจะต้องพิจารณาตัวบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประกอบด้วย

ไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่

กฎหมายที่กำหนดขอบอำนาจของศาลปกครอง นอกจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 223 วรรคหนึ่ง แล้วยังปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอันใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง”

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ถ้าครบหลักเกณฑ์ทั้ง 2 ประการข้างต้นแล้ว โดยหลักคดีนั้นจะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง อย่างไรก็ตามในบางกรณีแม้จะเข้าลักษณะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่หากคดีดังกล่าวต้องด้วยข้อยกเว้นด้วยแล้วคดี

เช่นว่านั้นก็ถือว่าเป็นคติที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองซึ่งข้อยกเว้นดังกล่าวปรากฏอยู่ในมาตรา 223 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปี พ.ศ. 2550) และมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คติที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคติของศาลปกครอง

ในบางกรณีแม้จะเข้าลักษณะเป็นคติที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคติของศาลปกครองก็ตาม แต่ก็มีกฎหมายบัญญัติยกเว้นว่าไม่ให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคติของศาลปกครองได้แก่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปี พ.ศ. 2550) มาตรา 223 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า

“อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง บัญญัติว่า

“เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

- (1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร
- (2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ
- (3) คติที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

จากหลักกฎหมายข้างต้น ในบางเรื่องแม้จะมีลักษณะเป็นคดีปกครอง คดีดังกล่าวก็อาจไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองก็เป็นได้ ถ้าคดีนั้นต้องด้วยข้อยกเว้นของกฎหมายอนึ่ง คดีปกครองมีหลายประเภท สำหรับวิทยานิพนธ์เล่มนี้ จะศึกษาคติพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองซึ่งเป็นหัวข้อที่จะมีประเด็นคาบเกี่ยวกับเรื่องที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ เฉพาะ 3 เรื่องนี้ คือ

3.1.1 คติพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง

3.1.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

3.1.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ในหัวข้อนี้ จะศึกษากรณีที่เป็นประเด็นเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นซึ่งไม่ใช่กรณีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ เพราะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจนั้นผู้เขียนได้เขียนแยกไว้เฉพาะในบทที่ 3.4 แล้ว

3.1.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

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

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง”³

จากความหมายของคำสั่งทางปกครองข้างต้น จะเห็นได้ว่า “คำสั่งทางปกครอง” มี 2 ลักษณะ คือ 1. คำสั่งทางปกครองโดยแท้ และ 2 คำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้น

1. คำสั่งทางปกครองโดยแท้ คือ การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน ซึ่งสามารถแยกองค์ประกอบออกได้ 5 ประการ คือ

- 1) เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่
- 2) เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง
- 3) เป็นการกระทำที่มุ่งผลในทางกฎหมาย
- 4) มีผลเฉพาะคู่กรณี

³ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

5) มีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง

2. คำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้น คือ คำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจตามกฎหมายออกเป็นกฎกระทรวง ซึ่งได้แก่ กฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) กำหนดให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง

ก. การดำเนินการเกี่ยวกับการกระทำหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้

1) การรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อมา ขายไป หรือให้สิทธิประโยชน์

2) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

3) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณา คำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน

4) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

ข. การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

เมื่อคำสั่งใดเป็นคำสั่งทางปกครอง กระบวนการในการออกคำสั่งนั้นจะต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น จะต้องให้โอกาสคู่กรณีในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน คู่กรณีที่ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องมีความเป็นกลางด้วย ทั้งนี้หากเกิดเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ที่กระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้กับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ข้อพิพาทดังกล่าวถือเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตามแม้เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองทันทีไม่ได้จะต้องดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน หรืออุทธรณ์แล้วไม่เห็นชอบกับผลการอุทธรณ์จึงจะสามารถนำ

คดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ เพราะถือว่าการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

วิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาประเด็นของคำสั่งของหน่วยงานทางปกครองที่มีปัญหาว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และคำสั่งดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่

(ก) คำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

(1) คำสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(2) คำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ข) คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงาน

(ก) คำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

(1) คำสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่เป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้นถือว่าเป็น “คำสั่งทางปกครอง” เพราะคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ได้บังคับบัญชา นอกจากนี้การสอบสวนทางวินัยเป็นการดำเนินการโดยคณะกรรมการสอบสวนซึ่งได้รับแต่งตั้งจากผู้บังคับบัญชาเพื่อเสนอเรื่องต่อผู้บังคับบัญชาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยหรือไม่ หากการสอบสวนปรากฏว่าได้มีการกระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาจะออกคำสั่งลงโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหา แต่หากการสอบสวนได้ความว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิด ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา ก็จะต้องมีคำสั่งยืนยันสถานภาพของผู้ถูกกล่าวหาว่ามิได้กระทำผิดวินัย การสอบสวนทางวินัยจึงเป็น “การพิจารณาทางปกครอง” ดังนั้น ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยซึ่งเป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง จึงมีฐานะเป็น “คู่กรณี”⁴

แต่ในส่วนของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ว่าจะเป็นวินัยร้ายแรงหรือไม่ ไม่ถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” เพราะถือว่าเป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินงานภายใน

⁴ เรื่องเสรีจที 205/2541 บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการสอบสวนได้หรือไม่

ของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในการที่ผู้มีอำนาจจะวินิจฉัยหรือออกคำสั่งตามความเห็น ซึ่งยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง⁵

ดังนั้น เมื่อถือว่า “คำสั่งลงโทษทางวินัย” เป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว หากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งลงโทษดังกล่าว ได้ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจนจบสิ้นกระบวนการแล้วยังไม่พอใจในผลของคำวินิจฉัยโดยหลักย่อมนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(2) คำสั่งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ คำสั่งโยกย้ายข้าราชการจะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่นั้น เป็นปัญหาที่อาจมีความเห็นแตกต่างกันออกไปได้ เพราะการโยกย้ายข้าราชการ เกี่ยวพันกับการจัดบุคลากรให้เหมาะสมกับงานในหน่วยงาน บุคคลที่ถูกย้ายจึงเป็นส่วนหนึ่งของกลไกหรือองค์กรฝ่ายปกครอง จึงเป็นการสั่งการในวงงานคล้ายกับกรณีของการสั่งให้ไปช่วยราชการ อย่างไรก็ตาม ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการโยกย้ายข้าราชการย่อมกระทบสถานะในทางส่วนตัวของข้าราชการที่ถูกโยกย้ายเช่นกัน ดังนั้น จึงต้องนำข้อเท็จจริงทั้งสองด้านมาพิจารณาประกอบการวินิจฉัยว่าคำสั่งโยกย้ายนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง โดยแยกพิจารณาว่า ถ้าคำสั่งโยกย้ายข้าราชการนั้นมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะงานของข้าราชการที่ถูกโยกย้ายอย่างเห็นได้ชัดเจน เช่น ย้ายจากส่วนกลางไปส่วนภูมิภาคหรือย้ายจากส่วนภูมิภาคมาส่วนกลาง คำสั่งดังกล่าวควรจะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งในหน่วยงานเดียวกัน โดยไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะงานอย่างสิ้นเชิงแต่อย่างใด ควรจะเป็นคำสั่งที่กระทบกับข้าราชการผู้นั้นในฐานะที่เป็นกลไกของหน่วยงาน ไม่ใช่เป็นเรื่องกระทบสถานะของบุคคล จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองแต่เป็นคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง⁶

⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 744/2548, 175/2551, 236/2551, ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 550/2552

⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, 2554) น. 137 – 138.

กรณีที่เป็นกรย้ายข้าราชการให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นภายในหน่วยงานเดียวกัน ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ในเรื่องนี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นไว้ ปรากฏตามเรื่องเสร็จที่ 514/2545 บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง กรม การศึกษานอกโรงเรียนหรือปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งย้ายและแต่งตั้งข้าราชการครู ซึ่งได้ให้ความเห็นว่าการย้ายข้าราชการครูไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นภายในกรมเดียวกัน เป็นเรื่องที่มีอำนาจสั่งบรรจุ และแต่งตั้งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 พิจารณาสั่งย้ายและ แต่งตั้งข้าราชการครูให้ดำรงตำแหน่งอื่นภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ซึ่งการส่งโยกย้าย ข้าราชการเช่นนี้มีลักษณะเป็นการบริหารงานภายในหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ การปฏิบัติราชการในหน่วยงานนั้นมีใช้สิทธิตามกฎหมายของข้าราชการครู อันจะพึงเรียกร้องให้ ผู้บังคับบัญชาพิจารณาแต่งตั้งตนให้ดำรงตำแหน่งใดก็ได้ โดยการโยกย้ายดังกล่าวมีผลเป็นเพียง การเปลี่ยนแปลงภารกิจในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งสิทธิและประโยชน์ในฐานะการเป็นข้าราชการของผู้ นั้น มิได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ดังนั้น คำสั่งกรมการศึกษานอกโรงเรียนที่ย้ายข้าราชการครูไปดำรงตำแหน่งอื่น ซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับเดิม จึงไม่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” และไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 37 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ ทำเป็น หนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วยแต่อย่างใด

ส่วนกรณีที่เป็นกรย้ายข้าราชการให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นนอกเหนือจาก หน่วยงานเดียวกัน ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น การย้ายข้าราชการจากจังหวัดหนึ่งไปอีกจังหวัด หนึ่งผู้ถูกย้ายย่อมได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยต้องเดินทางไปจากภูมิลำเนาต้องเสียค่าใช้จ่ายใน การเดินทางเพิ่มขึ้น คำสั่งดังกล่าวจึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง⁷

⁷ พินักษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 231/2555

(ข) คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงาน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายอันเกิดเพราะความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่นั่นเอง หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในกำหนดเวลาได้ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเกิดปัญหาที่น่าพิจารณาว่าคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่สั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานนั้นเป็น “คำสั่งทางปกครอง” หรือไม่ ในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีความเห็นว่า กรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้วเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าเสียหาย หรือเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐโดยตรง ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายหรือหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย แล้วแต่กรณี มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำสั่งดังกล่าวจึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” หากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐอาจใช้ “มาตรการบังคับทางปกครอง” ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้

ส่วนกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่าการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินในกรณีดังกล่าวจึงไม่ใช่ “คำสั่งทางปกครอง” และหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ยอมชำระ หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป⁸

เมื่อถือว่าคำสั่งที่หน่วยงานเรียกให้เจ้าหน้าที่ของตนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นคำสั่งทางปกครอง การที่เจ้าหน้าที่ไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว เมื่อได้

⁸ เรื่องเสรีจที่ 307/2541 บันทึก เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจนเสร็จสิ้นกระบวนการแล้ว โดยหลักก็ชอบที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3.1.2 คติพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า รวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” ซึ่งหากเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองแล้วคดีพิพาทดังกล่าวย่อมอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาคดีได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยสัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่จะต้องมีลักษณะครบหลักเกณฑ์ทั้ง 2 ประการ ได้แก่

1) **หลักเกณฑ์ทางด้านคู่สัญญา** สัญญาทางปกครองจะต้องมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และ

2) **หลักเกณฑ์ทางด้านเนื้อหาของสัญญา** สัญญาทางปกครองนอกจากต้องมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐแล้วยังจะต้องเป็นสัญญาลักษณะเป็น

2.1 สัญญาสัมปทาน

2.2 สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือ

2.3 สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือ

2.4 สัญญาที่แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือ

2.5 สัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการ สาธารณะบรรลุผล⁹

สำหรับสัญญาที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้นนั้น มีหลายลักษณะผู้เขียนจึงขอหยิบยกเฉพาะลักษณะของสัญญาที่น่าสนใจ โดยแบ่งออกเป็นประเภท ดังนี้

- (ก) สัญญาจ้างบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ
- (ข) สัญญาจ้างเอกชนเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ
- (ค) สัญญากู้ยืมเงินเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล
- (ง) สัญญารับทุนการศึกษาและสัญญาลาศึกษาต่อ

(ก) สัญญาจ้างบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ

สัญญาจ้างบุคลากรในหน่วยงานของรัฐโดยหลักแล้วถือว่าเป็นสัญญาที่ให้บุคคลเข้ามาร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ จึงถือว่าเป็นสัญญาดังกล่าวเป็น “สัญญาทางปกครอง” เช่น สัญญาจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ¹⁰ ไม่ว่าจะ เป็นพนักงานราชการ ลูกจ้างประจำหรือ

⁹ ลักษณะที่เป็นสัญญาทางปกครองในส่วนที่เป็นข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐนั้น แม้คำนิยามของคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะมิได้กล่าวถึงลักษณะดังกล่าว แต่ก็ยังเป็นลักษณะของสัญญาทางปกครองที่ศาลปกครองได้สร้างขึ้น เช่น คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 112/2544 และ 380/2551 เป็นต้น

¹⁰ คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 545/2546 (ประชุมใหญ่) คำสั่งจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราวและแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกสถานบัน ของสถาบันราชภัฏสวนดุสิต ถือเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะจึงถือเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ตามคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวนายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล ตุลาการเจ้าของสำนวนได้มีความเห็นแย้งโดยมีสาระสำคัญว่า นิติสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างชั่วคราวกับส่วนราชการผู้เป็นนายจ้างมิได้มีกฎหมาย

ลูกจ้างชั่วคราว เป็นต้น โดยในเรื่องสัญญาจ้างลูกจ้างของส่วนราชการที่ถือเป็น “สัญญาทางปกครอง” นั้น ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้ นักวิชาการบางท่าน¹¹ กลับเห็นว่าเป็นการตีความ คำว่า “การให้จัดทำบริการสาธารณะ” ที่กว้างเกินไป

อย่างไรก็ตาม สัญญาจ้างบุคลากรของหน่วยงานของรัฐบางประเภท เช่น รัฐวิสาหกิจ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลถือว่าสัญญาดังกล่าวเป็นเพียงสัญญาจ้างแรงงาน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เหมือนเช่นเอกชนทั่วไปเท่านั้น และหากเกิดข้อพิพาทขึ้น ข้อพิพาทดังกล่าวก็จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (ศาลแรงงาน) ไม่ใช่ศาลปกครอง เว้นแต่กรณีสัญญาจ้างผู้บริหารหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ใช้อำนาจทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะที่ถือเป็นสัญญาทางปกครองและอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้¹²

ข้อสังเกต สัญญาจ้างบุคลากรในหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการบริการสาธารณะอันเป็นกิจการทางปกครองและใช้อำนาจทางปกครอง หน่วยงานเอกชนนั้นก็จะถือเป็นหน่วยงานทางปกครองในกิจการที่กระทำไปโดยใช้อำนาจทางปกครอง เช่น สถาบันการศึกษาเอกชน มีปัญหาว่าสัญญาจ้างอาจารย์ประจำมาสอนในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น

บัญญัติไว้โดยเฉพาะเหมือนกับข้าราชการหรือลูกจ้างประจำซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนหรือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ้างลูกจ้างประจำ นิตินัยสัมพันธ์ของลูกจ้างชั่วคราวกับส่วนราชการที่เป็นนายจ้างจึงต้องเป็นไปตามกฎหมายหลักทั่วไปคือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเฉพาะบรรพ 3 ลักษณะ 6 จ้างแรงงาน ในกรณีที่ส่วนราชการที่มีหน้าที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเป็นผู้ดำเนินการจัดสร้างเองโดยได้จ้างลูกจ้างชั่วคราวเพื่อการจัดสร้างดังกล่าว มิได้มอบหมายให้ลูกจ้างชั่วคราวนั้นเป็นผู้ดำเนินการจัดสร้างเองเช่นนี้ไม่ทำให้การจ้างดังกล่าวกลายเป็นสัญญาที่ให้เอกชนจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคในความหมายของสัญญาทางปกครอง

¹¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 6*, น. 298.

¹² รายละเอียดโปรดดูในหัวข้อ 3.4.2 คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในองค์กร ต่อไป

เป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ในเรื่องดังกล่าวนี้มีความเห็นออกเป็น 2 แนวความเห็น ด้วยกัน กล่าวคือ

แนวความเห็นแรก เห็นว่า สัญญาจ้างอาจารย์ประจำมาสอนในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 575 ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานดังกล่าว จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง อันอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานที่จะพิจารณาพิพากษาคดีได้¹³

แนวความเห็นที่สอง เห็นว่า สัญญาจ้างอาจารย์ประจำมาสอนในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ (ให้บริการการศึกษา) จึงเป็นสัญญาทางปกครอง การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาจ้างโดยไม่เป็นธรรม ทั้งมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายสินจ้างแทนการบอกเลิกจ้างล่วงหน้าและค่าชดเชยให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากสัญญาทางปกครองอันอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้¹⁴

(ข) สัญญาจ้างเอกชนเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ

สัญญาซึ่งหน่วยงานทางปกครองจ้างเอกชนเข้ามาร่วมจัดทำบริการสาธารณะ อันถือได้ว่าเป็นสัญญาทางปกครอง มีได้ในหลายลักษณะ ได้แก่ 1. สัญญาจ้างเอกชนมาก่อสร้างหรือซ่อมแซมอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างของหน่วยงานทางปกครอง หากอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะให้บรรลุผล สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงโรงพยาบาลของรัฐ¹⁵ สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานเขต¹⁶ สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการศาลจังหวัดพร้อมบ้านพักและสิ่งก่อสร้าง

¹³ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 14/2550

¹⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 373/2553

¹⁵ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 10/2545

¹⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 497/2545

ประกอบ¹⁷ สัญญาที่มหาวิทยาลัยของรัฐจ้างเอกชนก่อสร้างอาคารหอพักนิสิต¹⁸ เป็นต้น 2. สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองจ้างเอกชนเป็นที่ปรึกษาออกแบบควบคุมงานก่อสร้างอาคารก็เป็นสัญญาทางปกครองเช่นกันเพราะเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ให้เอกชนทำการตรวจควบคุมงานก่อสร้างตามหลักวิชาแทนหน่วยงานทางปกครอง เพื่อให้งานก่อสร้างอาคารบรรลุตามวัตถุประสงค์ในการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานทางปกครอง¹⁹ 3. สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้เอกชนช่วยในการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ สิ่งของ เพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล ไม่ว่าจะเป็นการซื้อ เช่า หรือจ้างเอกชนให้จัดหาสิ่งเหล่านั้นแก่หน่วยงานทางปกครองก็ตาม เช่น สัญญาที่กรมการขนส่งทางอากาศว่าจ้างให้เอกชนจัดหาและติดตั้งเครื่องช่วยเดินอากาศพร้อมอุปกรณ์อะไหล่ ระบบไฟสำรอง เครื่องยนต์กำเนิดไฟฟ้า ก่อสร้างอาคาร ปรับปรุงพื้นถนนเข้าท่าอากาศยาน²⁰ สัญญาที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซื้อครุภัณฑ์เครื่องคอมพิวเตอร์จากเอกชนเพื่อใช้ในการเรียนการสอนของโรงเรียนในสังกัด²¹ 4. สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง เช่น สัญญาที่กรมชลประทานว่าจ้างเอกชนให้ดำเนินการขุดลอกหนองน้ำสำหรับเก็บกักน้ำเพื่อการอุปโภคและการเกษตร²² หรือสัญญาที่กรุงเทพมหานครจ้างเหมาบริษัทเอกชนให้จัดส่งเจ้าหน้าที่ต้อนรับไปประจำที่สำนักงานเขตเพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้ประชาชนที่มาติดต่อราชการ²³ เป็นต้น

¹⁷ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 12/2552

¹⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 671/2553 และ 11/2549

¹⁹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 47/2547 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 157/2553

²⁰ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 48/2547

²¹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 38/2554

²² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 631/2549

²³ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 8/2552

(ค) สัญญากู้ยืมเงินเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล

สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้เอกชนกู้ยืมเงินโดยมีวัตถุประสงค์ให้บริการสาธารณะบรรลุผลสัญญาดังกล่าวย่อมถือเป็นสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาที่องค์การคลังสินค้าให้บริษัทเอกชนกู้ยืมเงินเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินการรับซื้อสับปะรดจากเกษตรกรตามโครงการแทรกแซงตลาดสับปะรดของรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถจำหน่ายผลผลิตได้ในราคาที่เหมาะสม อันมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ²⁴ หรือกรณีที่สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะทางการผลิตสื่อสำหรับเด็ก เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้สำนักงานดังกล่าว จัดตั้งกองทุนส่งเสริมการผลิตสื่อสำหรับเด็กเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการผลิตสื่อสำหรับเด็ก โดยผู้ผลิตสื่อมีสิทธิขอรับการสนับสนุนหรือกู้ยืมเงินจากกองทุนดังกล่าวได้ สัญญากู้ยืมเงินจากกองทุนดังกล่าวจึงเป็นสัญญาการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผลจึงเป็นสัญญาทางปกครอง²⁵ เป็นต้น

(ง) สัญญารับทุนการศึกษาและสัญญาลาศึกษาต่อ

สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองโดยเฉพาะส่วนราชการทำสัญญาให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียน นักศึกษา หรือข้าราชการในสังกัด โดยมีเงื่อนไขให้ผู้รับทุนจะต้องกลับมารับราชการหรือทำงานในหน่วยงานของรัฐตามระยะเวลาที่กำหนด เป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ให้ผู้รับทุนนำความรู้ที่ได้รับกลับมาใช้ในการพัฒนาจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่างๆ อันเป็นการเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง จึงถือเป็นสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญารับทุน ก.พ. เพื่อศึกษาวิชาในต่างประเทศและสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้ผู้รับทุนต้องกลับมารับราชการตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา²⁶ หรือสัญญาที่สถาบันการบินพลเรือนส่งพนักงานไปศึกษา ฝึกอบรม และปฏิบัติการวิจัยทางการบินโดยมีวัตถุประสงค์หลักให้พนักงาน

²⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 76/2551

²⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 634/2550

²⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 262/2551

ผู้นั้นนำความรู้ที่ได้รับกลับมาดำเนินกิจการเกี่ยวกับการบิน อันเป็นการร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง²⁷ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีสัญญาับทุนการศึกษาและสัญญาลาศึกษาต่อของพนักงานรัฐวิสาหกิจผู้เขียนเห็นว่าหากพิจารณาตามแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแล้ว ที่วินิจฉัยว่าความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่แม้จะมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองก็มีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงาน ดังนั้น สัญญาับทุนการศึกษาและสัญญาลาศึกษาต่อของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ก็ถือเป็นสัญญาที่สืบเนื่องมาจากสัญญาจ้างแรงงานด้วย จึงไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นเป็นคดี ก็จะต้องฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมมิใช่ศาลปกครอง

3.1.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดไม่ว่าจะกระทำต่อบุคคลภายนอกหรือกระทำต่อหน่วยงานของรัฐนั่นเอง แม้จะเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่อันอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่เจ้าหน้าที่นั้นไม่ต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัวก็ตาม ก็หาใช่ว่าจะเป็นคนที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะตรวจสอบเสมอไปไม่ เพราะคดีอันเกิดจากความรับผิดทางละเมิดที่จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้ จะต้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่แล้ว คดีดังกล่าวย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมที่พิจารณาพิพากษาคดีได้

กรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แบ่งออกได้เป็น

²⁷ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 29/2553

(ก) การกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ หรือคำสั่งทางปกครอง

(ข) การกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(ค) การกระทำละเมิดอันเกิดจากความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง

(ก) การกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ หรือคำสั่งทางปกครอง

ในการใช้อำนาจ ออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง และก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใดการกระทำละเมิดดังกล่าวย่อมอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้ เพราะเป็นกรณีที่เกิดจากการใช้อำนาจมหาชน เช่น การที่ผู้อำนวยการโรงเรียนของรัฐมีคำสั่งเลิกจ้างลูกจ้างประจำตำแหน่งนักรักษาโรง เพื่อรับบำเหน็จทดแทน เป็นผลให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากสถานภาพลูกจ้างประจำ ทำให้ไม่มีสิทธิที่จะรับเงินเดือนหรือสิทธิประโยชน์ต่างๆ จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง การฟ้องคดีอันเกิดจากคำสั่งปกครองโดยอ้างว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีสูญเสียรายได้ สิทธิประโยชน์อื่น ขอให้ชดเชยค่าเสียหายค่าขาดรายได้ อันเนื่องมาจากคำสั่งดังกล่าว²⁸

(ข) การกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกลับละเลยไม่ยอมปฏิบัติตาม และปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ปล่อยระยะเวลาเนิ่นนานโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร เช่น ฟ้องว่าหลังจากอัยการมีคำสั่งถึงที่สุดไม่ฟ้องและให้คืนรถของกลาง แต่เจ้าหน้าที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ยอมคืนรถของกลางให้อ้างว่าต้องรอคำสั่งของรัฐมนตรี

²⁸ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 49/2548

เสียก่อน ซึ่งล่วงเลยเวลามาเกือบ 2 ปีแล้วนับแต่วันที่โจทก์ยื่นคำขอรับรถคืน²⁹ ฟ้องว่านายอำเภอไม่ดำเนินการจดทะเบียนสมรสให้คนต่างด้าวโดยอ้างว่าไม่มีหลักฐานของคนต่างด้าวให้ทำการตรวจสอบ³⁰ เทศบาลตำบลมิได้ตรวจสอบดูแลและบำรุงรักษาสิ่งสาธารณูปโภคซึ่งใช้ในการบริการสาธารณะให้มีความปลอดภัยอย่างเพียงพอ ทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนผู้บริโภค³¹ หรือกรณีฟ้องขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาคำร้องขอมีสัญชาติไทยให้แล้วเสร็จโดยเร็ว³² เป็นต้น

(ค) การกระทำละเมิดอันเกิดจากความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง

ความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองเป็นกรณีที่มีใช้ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครองหรือสัญญาทางปกครองซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เช่น ความรับผิดที่จะต้องใช้จ่ายค่าทดแทนแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ความรับผิดที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในกรณีที่มีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ใช้ที่ดินของบุคคลดังกล่าวตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 หรือความรับผิดที่จะต้องจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 เป็นต้น³³

²⁹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 3/2551 และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 26/2551 วินิจฉัยทำนองเดียวกัน

³⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 61/2550

³¹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2552

³² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.123/2551

³³ สุรียา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์, คู่มือสอบ กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2554), น. 252.

มีข้อสังเกตว่า นอกจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใน 3 กรณีข้างต้นที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว หากมีเอกชนร่วมกระทำละเมิดกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การฟ้องให้เอกชนร่วมรับผิดชอบละเมิดนี้ก็อยู่ในอำนาจของศาลปกครองด้วยเช่นกัน เพราะเพื่อให้คำพิพากษาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน³⁴

3.2 คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาศาลยุติธรรมไทย

บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 218 ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเป็นการทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง หรือคดีอาญา หากไม่ปรากฏว่าข้อพิพาทนั้นๆ มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลใดแล้ว ข้อพิพาทหรือคดีเช่นว่านั้นย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม ซึ่งศาลยุติธรรมในประเทศไทย ก็ได้แบ่งออกเป็นหลายศาลด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นศาลทั่วไป เช่น ศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งหรือคดีอาญาทั่วไป ได้แก่ ศาลแพ่ง, ศาลอาญา, ศาลจังหวัดหรือศาลแขวง เป็นต้น หรือจะเป็นศาลชำนาญการพิเศษ เช่น ศาลเยาวชนและครอบครัว, ศาลแรงงาน, ศาลภาษีอากร, ศาลทหาร หรือศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น โดยคดีจะอยู่ในอำนาจของศาลใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับวิทยานิพนธ์นี้ จะกล่าวถึงเฉพาะประเภทคดีที่มีปัญหาคาบเกี่ยวว่าอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ซึ่งมีดังต่อไปนี้

3.2.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงาน

3.2.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่ง

3.2.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิด

³⁴ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 5/2549

3.2.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงาน

กรณีมีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเกิดขึ้นมา ข้อพิพาทดังกล่าวจะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใดระหว่างศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม จะต้องพิจารณานิติสัมพันธ์เสียก่อนว่านิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่นั้นเป็นนิติสัมพันธ์ซึ่งเกิดจากการอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายหรือเป็นนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน ถ้าเป็นนิติสัมพันธ์ซึ่งเกิดจากการอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายข้อพิพาทดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่ถ้าเป็นนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน ข้อพิพาทดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม (ศาลแรงงาน)

ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างจะอยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน ปรากฏตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม หรือกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

(3) กรณีที่ต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

(4) คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม หรือของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

(5) คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง สืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงาน หรือเกี่ยวกับทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ทั้งนี้ให้รวมถึงมูลละเมิดระหว่างลูกจ้างกับลูกจ้างที่เกิดจากการทำงานในทางการที่จ้างด้วย

(6) ข้อพิพาทแรงงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานขอให้ศาลแรงงานชี้ขาดตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน

(7) คดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน

เมื่อข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานแล้ว ข้อพิพาทดังกล่าวจะไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแม้จะมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครอง เช่น ขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ก็ตาม เพราะเข้าข้อยกเว้นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเพราะถือเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานที่ถือเป็นศาลชำนาญพิเศษตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ตัวอย่าง กรณีที่ถือว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงาน

ตัวอย่างที่หนึ่ง กรณีอาจารย์ของสถาบันศึกษาเอกชน (วิทยาลัยศรีโสภณ) ฟ้องสถานศึกษา ว่าผิดสัญญาจ้างขอให้ชดจ่ายค่าจ้างค้างจ่ายพร้อมดอกเบี้ย รวมทั้งจัดวิชาให้ผู้ฟ้องคดีสอนหากไม่ปฏิบัติตามขอให้จ่ายค่าชดเชยพร้อมดอกเบี้ย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม³⁵

³⁵ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 14/2550

ตัวอย่างที่สอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (มูลนิธิโรงเรียนราชประชาสมาสัยฯ) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้เป็นครูใหญ่ของโรงเรียนราชประชาสมาสัยฯ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างโดยไม่จ่ายค่าชดเชยให้ผู้ฟ้องคดี แต่คณะกรรมการคุ้มครองการทำงานตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 มีมติว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าชดเชยถูกฟ้องคดีที่ 2 อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ) พิจารณาอุทธรณ์แล้วเห็นว่าการบอกเลิกสัญญาจ้างโดยไม่จ่ายค่าชดเชยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เห็นว่ามูลความแห่งคดีสืบเนื่องมาจากนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นเอกชนด้วยกันอันมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 575 และกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานฉบับหนึ่ง และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ดังนั้น ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานและกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 (1) (2) และ (4) คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน³⁶

ตัวอย่างที่สาม ในคดีที่โจทก์ (บริษัทโรงพยาบาล บ. จำกัด) ยื่นฟ้องจำเลยที่ 1 (สำนักงานประกันสังคม) ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างโจทก์ตามสัญญาให้บริการทางการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 อันเนื่องมาจากกรณีที่นาย ธ. ผู้มีบัตรประกันสังคมของโรงพยาบาลโจทก์เข้ารับการรักษาพยาบาลจากการประสบอันตรายถูกไฟไหม้แล้วไปรักษาต่อที่โรงพยาบาล ศ. โดยมีค่าใช้จ่ายเป็นเงิน 858,291 บาท ต่อมาจำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 (ผู้อำนวยการสำนักงานประกันสังคมฯ ที่ 2 เลขธิการสำนักงานประกันสังคม ที่ 3 และรองเลขธิการสำนักงานประกันสังคม ที่ 4) เห็นว่าการประสบอันตรายของนาย ธ. มิได้เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงานจึงไม่มีสิทธิ

³⁶ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 48/2553

รับเงินทดแทนตามกฎหมายและมีคำสั่งให้โจทก์รับผิดชอบค่ารักษาพยาบาล โจทก์อุทธรณ์คำสั่งของจำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ตาม พระราชบัญญัติประกันสังคมฯ แต่คณะกรรมการอุทธรณ์ไม่รับอุทธรณ์เนื่องจากเห็นว่าเป็นการอุทธรณ์คำสั่งของจำเลยที่ 1 ที่ให้ปฏิบัติตามสัญญาจ้างให้บริการทางการแพทย์ มิใช่การอุทธรณ์คำสั่งซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โจทก์เห็นว่าคำสั่งของจำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงไม่ปฏิบัติตาม เป็นเหตุให้จำเลยที่ 1 ระวังการจ่ายค่าบริการทางการแพทย์ที่จะต้องจ่ายให้แก่โจทก์และไม่คืนหนังสือค้ำประกันของธนาคาร เห็นได้ว่าโจทก์และจำเลยที่ 1 มีความผูกพันกันตามสัญญาจ้างให้บริการทางการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของนายจ้างและลูกจ้างโดยตรง ประกอบกับคู่ความยังโต้เถียงกันอยู่ว่านาย ธ. เป็นลูกจ้างและประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานหรือไม่ ซึ่งจะมีผลให้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนตามกฎหมาย ศาลจำต้องวินิจฉัยให้ได้ข้อเท็จจริงดังกล่าวเสียก่อน ทั้งคดีนี้แม้โจทก์จะฟ้องเรียกค่าบริการทางการแพทย์ตามสัญญาจ้างให้บริการทางการแพทย์และเรียกค่าเสียหายจากการไม่คืนหนังสือค้ำประกันตามสัญญา แต่โจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของจำเลยที่ 1 ถึงที่ 4 ที่มีคำสั่งให้โจทก์รับผิดชอบค่ารักษาพยาบาลของผู้ประกันตนที่เข้าทำการรักษาที่โรงพยาบาล ศ. และให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ ซึ่งคำสั่งและคำวินิจฉัยดังกล่าวนี้แล้วแต่เป็นการปฏิบัติตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ ทั้งสิ้น โดยมาตรา 83 วรรคสาม บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าถ้าผู้อุทธรณ์ไม่พอใจให้มีสิทธินำคดีไปสู่ศาลแรงงาน กรณีตามฟ้องจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับแรงงาน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม³⁷ เป็นต้น

3.2.2 คติพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่ง

ในกรณีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน มีปัญหาต้องพิจารณาว่าสัญญาที่ทำขึ้นนั้นเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง หากสัญญาดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองกล่าวคือ ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณณะ สัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาที่แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือ

³⁷ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 11/2553

สัญญาที่มีการแสดงเอกสิทธิ์ของรัฐเป็นพิเศษแล้ว สัญญาดังกล่าวย่อมเป็นสัญญาทางแพ่งและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาพิพากษาได้

สัญญาทางแพ่งอาจแบ่งออกได้เป็นหลายลักษณะ ซึ่งในส่วนของสัญญาจ้างแรงงานได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 3.2.1 ในส่วนหัวข้อนี้จึงขอก้าวในสัญญาประเภทอื่นๆ ที่น่าสนใจได้แก่

(ก) สัญญาจ้างทำของ

(ข) สัญญาซื้อขายและสัญญาเช่าทรัพย์สิน

(ค) สัญญากู้ยืมเงิน

(ก) สัญญาจ้างทำของ

สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองจ้างเอกชนกระทำการอันมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของซึ่งถือเป็นสัญญาทางแพ่งอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เช่น สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองจ้างเอกชนทำความสะอาดที่ทำการของตน³⁸ สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองจ้างเอกชนให้ดูแลรักษาความปลอดภัยแก่อาคารสถานที่และทรัพย์สินภายในที่ทำการของตน³⁹ สัญญาที่สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) จ้างเอกชนให้ออกแบบผลิตภัณฑ์รองรับขวัญเพื่อผลิตแจกจ่ายให้แก่เด็กแรกเกิด⁴⁰ หรือสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองจ้างเอกชนให้ติดตั้งโทรทัศน์วงจรปิด ณ บริเวณอาคารสำนักงาน⁴¹ เป็นต้น

(ข) สัญญาซื้อขายและสัญญาเช่าทรัพย์สิน

สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองได้ซื้อขายทรัพย์สินกับเอกชน หรือให้เอกชนเช่าทรัพย์สินของตน มีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันอยู่ใน

³⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 94/2549

³⁹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 9/2550 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 416/2553

⁴⁰ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 58/2553

⁴¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 667/2553

อำนาจศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาพิพากษาคดีได้ เช่น สัญญาที่เอกชนซื้อผลไม้จากสำนักงานการค้าภายในจังหวัดขอนแก่นตามโครงการแก้ไขปัญหาราคาผลไม้⁴² สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองซื้อวัสดุสำนักงานและเครื่องคอมพิวเตอร์จากเอกชน⁴³ สัญญาที่กรมปศุสัตว์ซื้อเครื่องคัดขนาดไข่และฆ่าเชื้อไข่จากเอกชนเพื่อนำไปใช้ในโครงการผลิตวัคซีนสำหรับป้องกันโรคในสัตว์ปีก⁴⁴ สัญญาที่การเคหะให้เอกชนเช่าห้องพัก⁴⁵ สัญญาเช่าที่ราชพัสดุที่มีข้อตกลงให้อาคารพาณิชย์ที่ผู้เช่าปลูกสร้างบนที่ราชพัสดุดตกเป็นของรัฐ⁴⁶ สัญญาซื้อขายเครื่องบันทึกข้อมูลสวนหัวใจ⁴⁷ เป็นต้น

(ค) สัญญากู้ยืมเงิน

สัญญากู้ยืมเงินจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่งจะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์แห่งการกู้ยืมเงิน กล่าวคือ หากเป็นการกู้ยืมเงินเพื่อนำเงินดังกล่าวไปจัดทำบริการสาธารณะสัญญานั้นก็เป็นสัญญาทางปกครอง แต่หากเป็นการกู้ยืมเงินเพื่อนำเงินไปใช้เพื่อประโยชน์ของเอกชนแล้วสัญญาดังกล่าวย่อมเป็นสัญญาทางแพ่งและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาพิพากษาได้ เช่น สัญญาที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ให้สหกรณ์สวนส้มฯ กู้ยืมเงินเพื่อปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของสหกรณ์ดังกล่าว⁴⁸ หรือสัญญาที่กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ให้นักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์กู้ยืมเงินเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาของตนอันจะทำให้นักเรียนหรือนักศึกษาผู้นั้นมีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างทัดเทียมกับผู้อื่น⁴⁹ เป็นต้น

⁴² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 441/2552

⁴³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2551

⁴⁴ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 12/2554

⁴⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 284/2552

⁴⁶ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 3/2552

⁴⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 82/2545

⁴⁸ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 6/2552

⁴⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 90/2550

อย่างไรก็ตาม สัญญาทางแพ่งบางประเภทก็เป็นสัญญาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้ ได้แก่ สัญญาอุปกรณ์ของสัญญาทางปกครอง หรือสัญญาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสัญญาทางปกครอง เพราะการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวศาลจำเป็นต้องพิจารณาเกี่ยวกับสัญญาหลักซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองเสียก่อน จึงควรพิจารณาถึงศาลที่มีเขตอำนาจเดียวกันเพื่อป้องกันมิให้คำพิพากษาของศาลในกรณีทั้งสองสัญญาแตกต่างกัน เช่น สัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาการศึกษาต่อของข้าราชการ⁵⁰ สัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการหน่วยงานของรัฐ⁵¹ เป็นต้น มีข้อสังเกตว่าหากผู้ค้ำประกันตามสัญญาดังกล่าวได้ชำระหนี้ให้แก่หน่วยงานทางปกครองแล้วมาฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเอกชนกรณีเช่นนี้ต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพราะนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีเป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายแพ่งเท่านั้น⁵²

3.2.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลใดหรือต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม หากการกระทำละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นใด หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแล้ว ข้อพิพาทเช่นว่านี้ย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาพิพากษาได้ เพราะไม่ต้องด้วยลักษณะคดีที่จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้ตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น ฟ้องคดีว่า กองบัญชาการทหารสูงสุดเป็นหน่วยงานบังคับบัญชาของโรงเรียนช่างฝีมือทหาร และเป็นต้นสังกัดของพันตรี ท. ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้พันตรี ท. ซึ่งเป็นครูผู้สอนในโรงเรียนละเว้นการปฏิบัติตามการดูแลความปลอดภัยในการเตรียมเครื่องมือการเรียนการสอนและละเว้นการปฏิบัติตามกฎแห่งความปลอดภัยตามมาตรฐานจนเป็นเหตุให้บุตรผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักเรียนตาย นั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของครูผู้สอนในการจัดการ

⁵⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 418/2550

⁵¹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 45/2547 และที่ 12/2552

⁵² คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 26/2553

เรียนการสอนเป็นอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของครูผู้สอนเพื่อให้การเรียนการสอนบรรลุผลเท่าที่ควรหาใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายแต่อย่างใดไม่ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม⁵³ เป็นต้น

3.3 สถานะของรัฐวิสาหกิจในกฎหมายไทย

3.3.1 ความหมายของรัฐวิสาหกิจในกฎหมายไทย

คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้คำจำกัดความว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายถึง กิจการที่รัฐเป็นผู้ลงทุนหรือหุ้นข้างมาก, องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจซึ่งรัฐเป็นเจ้าของหรือกิจการของรัฐ หรือบริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐที่มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

นอกจากความหมายตามพจนานุกรมซึ่งถือว่าเป็นความหมายทั่วไปแล้ว คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ยังมีการให้คำจำกัดไว้โดยเฉพาะตามกฎหมายแต่ละฉบับที่บัญญัติไว้ซึ่งมีกฎหมายอยู่ 5 ฉบับ ที่ได้ให้ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502
2. พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518
3. พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521
4. พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543
5. พระราชบัญญัติบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

กฎหมายแต่ละฉบับที่ได้ให้ความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” แตกต่างกันไป ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้นๆ โดยกฎหมายแต่ละฉบับได้ให้ความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ดังนี้

1. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ให้ความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ในบทบัญญัติมาตรา 4 ว่า

⁵³ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 32/2551

รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ”

2. พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ได้ให้ความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ในบทบัญญัติมาตรา 4 ว่า

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของของแต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการ ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใดๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวงกรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวงกรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

3. พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ได้ให้ความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ในบทบัญญัติมาตรา 4 ว่า

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของ รัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึง หน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่า ร้อยละห้าสิบ

4. พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ได้ให้ความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ในบทบัญญัติมาตรา 6 ว่า

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้นและให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวงกรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

5. พระราชบัญญัติบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ได้ให้ความหมายของคำว่า

“รัฐวิสาหกิจ” ไว้ในบทบัญญัติมาตรา 6 ว่า

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

จากคำนิยามหรือความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ทั้งจากความหมายทั่วไปตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 และจากกฎหมายทั้ง 5 ฉบับข้างต้น อาจสรุปได้ว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายถึง องค์กรของรัฐบาล หน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือ บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่รัฐถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ กล่าวคือ เป็นหน่วยงานธุรกิจ ที่รัฐถือหุ้นเกินกว่ากึ่งหนึ่งทำให้มีอำนาจบริหารจัดการและควบคุมธุรกิจนั้นได้

3.3.2 ประวัติความเป็นมาของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา คณะราษฎรได้กลายเป็นชนชั้นปกครองใหม่ที่ควบคุมอำนาจทางการเมือง การทหารและ ทรัพยากรทั้งหมดของรัฐ ในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมทุนของรัฐและเป็นผู้ออกกฎหมายต่างๆ เพื่อ สนับสนุนให้เกิดความชอบธรรมแก่การจัดสรรทรัพยากรเหล่านั้น คณะราษฎรได้นำทุนของรัฐไปสร้าง รัฐวิสาหกิจและบริษัทกึ่งราชการขึ้นจำนวนหนึ่ง โดยรัฐบาลเป็น ผู้ถือหุ้นรายใหญ่และอยู่ภายใต้ การบริหารของข้าราชการที่มาจากคณะราษฎรหรือบุคคลที่ใกล้ชิดกับคณะราษฎร การใช้ทรัพยากร ทางการเงินของรัฐมาสร้างรัฐวิสาหกิจขึ้นนี้คณะราษฎรได้สร้างวิสาหกิจทางการเงิน อันได้แก่ ธนาคาร เอเชีย ธนาคารมณฑล และบริษัทไทยเศรษฐกิจประกันภัย วิสาหกิจทางอุตสาหกรรม อันได้แก่ บริษัท ข้าวไทย บริษัทประมงไทย บริษัทเดินเรือไทย และบริษัทไทยเดินทะเล ส่วนวิสาหกิจทางด้านพาณิชยกรรม ได้แก่ บริษัท ค้าพืชผลไทย และบริษัทพืชกสิกรรม เป็นต้น วิสาหกิจต่างๆ เหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นภาค การเงิน ประกันภัย การเดินเรือหรือพาณิชยกรรม ล้วนแล้วแต่มีส่วนช่วยเหลือและพึ่งพาซึ่งกันและกัน ส่งผลให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานธุรกิจเป็นอย่างมาก ประกอบกับบุคคลที่เข้าบริหารภายใน กิจการเหล่านั้นเป็นผู้ทรงอิทธิพลทางการเมืองที่สามารถใช้กลไกของรัฐและอิทธิพลทางการเมือง เข้าช่วยในการดำเนินงาน จึงทำให้กิจการเหล่านั้นประสบผลสำเร็จทางการค้าทั้งสิ้น⁵⁴

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลในขณะนั้นได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็น จำนวนมาก เพื่อบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญก้าวหน้า จัดทำกิจการที่เป็นสาธารณูปโภค ขึ้นพื้นฐานและกิจการที่มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศเพื่อดำเนินการทางด้านอุตสาหกรรมและ พาณิชยกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการในด้านการอุปโภคบริโภคของประชาชนให้เพียงพอเพื่อ ประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับสงคราม เช่น เชื้อเพลิง เป็นต้น รวมทั้งเพื่อดำเนินกิจการที่เป็น การบริการประชาชนที่ภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อมทั้งในด้านเงินทุนและความสามารถ โดยมีการตรา

⁵⁴ สังคิต พิริยะรังสรรค์, ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475 – 2503), (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), น. 84 – 89 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้าวไว้ เจริญรอดที่ 55*, น. 13 – 14.

พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นมาเพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งต่อมาได้มีการจัดตั้งหน่วยงานรัฐวิสาหกิจขึ้นมาหลายแห่งด้วยกัน เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การเบตเตอร์ องค์การแก้ว องค์การกำจัดน้ำเสีย เป็นต้น⁵⁵

3.3.3 ประเภทของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายไทย

ในทางตำราได้มีการแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจไว้แตกต่างกันหลายระบบด้วยกัน โดยอาศัยเกณฑ์ในการแบ่งที่ต่างกัน แต่ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจตามที่มาแห่งกฎหมายในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.3.3.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน

(ก) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ

(ข) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแม่บท

3.3.3.2 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน

(ก) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(ข) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535

3.3.3.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่แตกต่างกันโดยอาศัยเหตุผลและความจำเป็นที่ต่างกัน กล่าวคือ หากเป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ หรือเกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งจะต้องใช้ “อำนาจรัฐ” ในการช่วยจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนใหญ่จะจัดตั้งตามกฎหมายเฉพาะในระดับพระราชบัญญัติ แต่หากเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจรัฐ ส่วนใหญ่มักจะจัดตั้งตามพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายแม่บท

⁵⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2550), น. 14.

(ก) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ กฎหมายเฉพาะนั้น ได้แก่ กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือเทียบเท่า เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ หรือ พระราชกำหนด ส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจที่จะต้องใช้อำนาจรัฐเข้ามาเป็นส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีอำนาจและสิทธิพิเศษต่างๆ เพื่อให้สามารถจัดทำภารกิจดังกล่าวให้ลุล่วงไปได้ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ เช่น

1. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันทางการเงิน จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528
2. การรถไฟแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494
3. การท่าเรือแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494
4. องค์การสะพานปลา จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496
5. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496
6. ธนาคารออมสิน จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489
7. การไฟฟ้านครหลวง จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501
8. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้า ส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503
9. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503

10. องค์การเภสัชกรรม จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การเภสัชกรรม พ.ศ. 2509
11. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509
12. การประปานครหลวง จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510
13. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511
14. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517
15. การประปาส่วนภูมิภาค จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522
16. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
17. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
18. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
19. การกีฬาแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528
20. บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534
21. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536

22. การเคหะแห่งชาติ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

23. บริษัทตลาดรองสินค้าที่อยู่อาศัย จัดตั้งโดยพระราชกำหนดบริษัทตลาดรองสินค้าที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2540

24. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543

25. ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545

26. ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545

27. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เดิมจัดตั้งโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 พ.ศ. 2515 ต่อมาได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550

(ข) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแม่บท กฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า “เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินการอันเป็นสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนใช้เงินลงทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ก็ให้กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา” ซึ่งฝ่ายบริหารได้จัดตั้งองค์การหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทดังกล่าว เช่น

1. องค์การตลาด จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาด พ.ศ. 2496

2. องค์การสวนสัตว์ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ. 2497

3. องค์การคลังสินค้า จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2498
4. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499
5. องค์การสวนยาง จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. 2504
6. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2514
7. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. 2517
8. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519
9. สถาบันการบินพลเรือน จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. 2535
10. องค์การสวนพฤกษศาสตร์ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์ พ.ศ. 2535
11. องค์การพิพิธภัณฑน์วิทยาาสตร์แห่งชาติ จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพิพิธภัณฑน์วิทยาาสตร์แห่งชาติ พ.ศ. 2538
12. องค์การจัดการน้ำเสีย จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย พ.ศ. 2538

ทั้งนี้รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ถือเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

3.3.3.2 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนจะตั้งขึ้นในรูปของบริษัทหรือบริษัทมหาชน จำกัด แล้วแต่กรณี โดยมีลักษณะการทำงานคล้ายกับการดำเนินกิจการของเอกชน เพื่อลดขั้นตอนที่ยุงยากของระบบราชการ โดยรัฐจะเข้าไปเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่เกินกว่าร้อยละ 50 ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ตามลักษณะของกฎหมายที่จัดตั้ง คือ (ก) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ (ข) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535

(ก) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัดและดำเนินกิจการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 22 หุ้นส่วนบริษัท ตั้งแต่มาตรา 1012 - 1273/4 เหมือนกับการดำเนินกิจการของเอกชนทั่วไป โดยรัฐจะเข้ามาถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปของบริษัทในอัตราส่วนเกินกว่าร้อยละ 50 รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ เช่น

1. บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
2. บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด
3. บริษัท ขนส่ง จำกัด
4. บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด
5. บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด
6. บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด
7. บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

(ข) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด

พ.ศ. 2535 รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ จะมีลักษณะเป็นหน่วยธุรกิจขนาดใหญ่ที่ประชาชนสามารถเข้ามาถือหุ้นร่วมได้ และจะต้องเข้าไปอยู่ในตลาดหลักทรัพย์ แต่รัฐบาลก็ต้องถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 หรือกึ่งหนึ่ง เพื่อที่จะมีอำนาจในการกำกับดูแล และควบคุมทิศทางการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ เช่น

1. บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

2. ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
3. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)
4. บริษัท กสท.โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
5. บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
6. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
7. บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)
8. บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน)
9. บริษัท หลักทรัพย์จัดการกองทุนกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน โดยหลักแล้วไม่เป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพราะถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน เว้นแต่จะได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง เช่น

บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด⁵⁶ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด⁵⁷ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)⁵⁸ บริษัท ขนส่ง จำกัด⁵⁹ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)⁶⁰ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)⁶¹ เป็นต้น

นอกจากรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีรัฐวิสาหกิจอีกส่วนหนึ่งที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย แต่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี จึงไม่มี

⁵⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 211/2551

⁵⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.55/2550

⁵⁸ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 45/2553

⁵⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 686/2546

⁶⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 395/2552

⁶¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 494/2551

สภาพเป็นนิติบุคคล แต่ถือเป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐโดยตั้งขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการโดยรัฐให้ทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เช่น

1. องค์การสุรา กรมสรรพสามิต (ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้งองค์การสุรา กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2506)
2. โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตามข้อบังคับโรงพิมพ์ตำรวจ กรมตำรวจ พ.ศ. 2508)
3. โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง (ตามระเบียบบริหารโรงงานยาสูบ พ.ศ. 2516)
4. สำนักงานธนาคุณเคราะห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (ตามข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานสำนักงานธนาคุณเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ. 2517)
5. โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต (ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้งโรงงานไฟ กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2535)

ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีแม้จะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เป็นหน่วยงานในสังกัดราชการส่วนกลาง จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางอยู่แล้ว⁶² อย่างไรก็ตามในกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส การที่จะเป็นรัฐวิสาหกิจได้จะต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลด้วย

3.3.4 สถานะของพนักงานรัฐวิสาหกิจเมื่อเปรียบเทียบกับบุคลากรของภาครัฐประเภทอื่น

บุคลากรของที่ทำงานในหน่วยงานของรัฐ ส่วนใหญ่ก็จะมีสถานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีสถานะความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันไป โดยแยกพิจารณา ดังนี้

- (ก) ส่วนราชการ
- (ข) หน่วยงานในการกำกับดูแลของรัฐ

⁶² สุรียา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์, *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 33, น. 232.

(ค) รัฐวิสาหกิจ

(ง) พนักงานมหาวิทยาลัย

(ก) ส่วนราชการ สำหรับบุคลากรที่ทำงานในหน่วยงานราชการในปัจจุบันอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ 1. ข้าราชการ 2. พนักงานราชการ และ 3. ลูกจ้างชั่วคราว โดยข้าราชการกับส่วนราชการนั้นจะมีความสัมพันธ์อันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย มิใช่เกิดจากสัญญาจ้างแรงงาน เช่น พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นต้น ส่วนพนักงานราชการและลูกจ้างชั่วคราวนั้น จะมีความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้าง แต่สัญญาจ้างพนักงานราชการ⁶³ และสัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราว⁶⁴ ในหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่มักจะถือว่าเป็นสัญญาทางปกครอง เพราะเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ

(ข) หน่วยงานในการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยงานประเภทนี้เป็นหน่วยงานอื่นนอกจากส่วนราชการ เช่น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นต้น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรในหน่วยงานนั้นเป็นความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน แต่จะเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเป็นสัญญาปกครองขึ้นอยู่กับลักษณะของงานที่ทำว่าเป็นงานอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่

(ค) รัฐวิสาหกิจ บุคลากรในรัฐวิสาหกิจที่จะมีสถานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ เฉพาะแต่บุคลากรในรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น ส่วนรัฐวิสาหกิจ

⁶³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 393/2552 วินิจฉัยว่า สัญญาจ้างพนักงานราชการ ตำแหน่งครูอาสาสมัครการศึกษาออกโรงเรียน สังกัดศูนย์การศึกษาออกโรงเรียน เป็นสัญญาซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้จัดกิจกรรมการเรียนการสอน หรือกิจกรรมการเรียนรู้ ส่งเสริมและสนับสนุนการเรียนการสอนแก่ประชาชนหรือชุมชน ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็น “สัญญาทางปกครอง” ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁶⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 545/2546, 361/2547, 274/2548 และ 829/2550 วินิจฉัยทำนองเดียวกันว่า สัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการเป็น “สัญญาทางปกครอง”

ที่จัดตั้งตามกฎหมายเอกชนจะไม่มีสถานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ แม้จะถือว่าบุคลากรในรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายมหาชนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม แต่ก็ถือว่าความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานเหมือนเอกชนทั่วไปเท่านั้น⁶⁵ แต่ในส่วนสัญญาจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจนั้นต้องพิจารณาว่ารัฐวิสาหกิจนั้นมีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีผู้บริหารรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครอง เพื่อให้บริการสาธารณะหรือไม่ หากใช้สัญญาจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจนั้นก็ถือเป็นสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาจ้างผู้บริหารของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)⁶⁶ เป็นต้น แต่หากผู้บริหารรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมิได้เป็นผู้แทนรัฐวิสาหกิจในการใช้อำนาจทางปกครองเพื่อให้บริการสาธารณะ บรรลุผล หรือกรณีรัฐวิสาหกิจนั้นไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองโดยมีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการเพื่อประสงค์หากำไร นิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้บริหารรัฐวิสาหกิจก็จะเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามปกติ เช่น สัญญาจ้างผู้บริหารขององค์การจัดการน้ำเสีย⁶⁷ สัญญาจ้างผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย⁶⁸ และสัญญาจ้างผู้อำนวยการยาสูบ กระทรวงการคลัง⁶⁹ เป็นต้น ซึ่งแม้พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 8 จัตวา วรรคห้า จะบัญญัติให้การทำสัญญาจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในบังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่กรณีดังกล่าวมิใช่กรณีที่กฎหมายกำหนดว่าสัญญาตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิใช่สัญญาจ้างแรงงานหรือเป็นสัญญาประเภทอื่น เพียงแต่กำหนดว่าไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานโดยทั่วไป จึงมิได้มีผลทำให้

⁶⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 484/2553, 735/2552, 81/2544, 300/2552, 211/2551, 113/2550, 865/2549, 705/2547 และที่ 275/2545

⁶⁶ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 4/2549

⁶⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 18/2551

⁶⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 240/2546

⁶⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 390/2553

นิติสัมพันธ์ที่มีผู้ตกลงทำงานให้และมีผู้ตกลงจ่ายค่าจ้างดังกล่าว ไม่เป็นการจ้างแรงงาน กรณีที่ระบุในสัญญาว่ามีใช้สัญญาจ้างแรงงานก็หาไม่ผลให้สัญญานั้นไม่เป็นการจ้างแรงงานไม่ การจะวินิจฉัยว่าสัญญาใดเป็นสัญญาจ้างแรงงานหรือไม่ต้องพิจารณาเนื้อหาของนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชนเป็นสำคัญ⁷⁰

(ง) พนักงานมหาวิทยาลัย สัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยในตำแหน่งอาจารย์ แม้เป็นมหาวิทยาลัยเอกชนก็ถือเป็นสัญญาทางปกครอง เพราะถือว่ามหาวิทยาลัยเอกชนได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการบริการสาธารณะด้านการศึกษา อันเป็นกิจการทางปกครองและใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินกิจการดังกล่าว แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง และสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยในตำแหน่งอาจารย์ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา⁷¹ นอกจากนี้สัญญาจ้างพนักงานในตำแหน่งอื่นๆ ที่มีใช้ในตำแหน่งอาจารย์บางกรณีศาลปกครองสูงสุดก็วินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองเช่นกัน เพราะเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะ เช่น สัญญาจ้างพนักงานของมหาวิทยาลัยมหิดลในตำแหน่งนักประชาสัมพันธ์⁷²

3.4 ศาลที่มีเขตอำนาจในข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในกฎหมายไทย

สำหรับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หากเกิดข้อพิพาทขึ้นและหาข้อยุติไม่ได้ ก็มีความจำเป็นต้องนำข้อพิพาทดังกล่าวมาขึ้นสู่การพิจารณาของศาล เพื่อให้ศาลเป็นผู้ชี้ขาดตัดสินคดีข้อพิพาทนั้น ซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจสามารถนำคดีมาสู่การพิจารณาของศาลได้หลายศาลด้วยกัน

⁷⁰ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 20/2551

⁷¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 373/2553 มีข้อสังเกตว่าแต่เดิมเคยมีคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 14/2550 วินิจฉัยว่าสัญญาจ้างอาจารย์มหาวิทยาลัยเอกชนเป็นสัญญาทางแพ่ง

⁷² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 256/2554

ขึ้นอยู่กับว่าข้อพิพาทนั้นมีลักษณะของข้อพิพาทอย่างไร โดยวิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาเฉพาะข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองและศาลยุติธรรม ซึ่งจะศึกษาเกี่ยวกับข้อพิพาทประเภทต่างๆ ดังต่อไปนี้

3.4.1 คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ใช้บริการ

3.4.2 คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในองค์กร

3.4.3 คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับคู่สัญญาที่รัฐวิสาหกิจว่าจ้างให้ดำเนินการ

3.4.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับความผิดทางละเมิดของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

3.4.1 คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ใช้บริการ

รัฐวิสาหกิจหลายประเภทถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเป็นสำคัญ ซึ่งเมื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือสิ่งสาธารณูปโภคขึ้น ประชาชนก็ต้องเข้ามาทำสัญญากับรัฐวิสาหกิจนั้นอีกชั้นหนึ่ง กล่าวคือจะต้องแสดงความประสงค์ขอใช้บริการสาธารณะนั้นพร้อมชำระค่าบริการแก่รัฐวิสาหกิจ และรัฐวิสาหกิจก็จะนำค่าบริการดังกล่าวมาหมุนเวียนใช้ในกิจการของตนต่อไป เช่น กรณีสัญญาซื้อขายน้ำประปา ไฟฟ้า การสื่อสารโทรคมนาคม หรือทางด่วน เป็นต้น ปัญหาที่น่าคิดคือว่าสัญญาที่ประชาชนแสดงความประสงค์ขอใช้บริการสาธารณะต่อรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง ถ้าเป็นสัญญาทางปกครองหากคู่สัญญาผิดสัญญาข้อพิพาทดังกล่าวก็จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ถ้าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งก็จะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ในเรื่องดังกล่าวนี้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรวมถึงศาลปกครองสูงสุดไว้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานว่า สัญญาเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายสาธารณูปโภค เช่น สัญญาซื้อขายน้ำประปา ไฟฟ้า หรือค่าบริการและค่าใช้โทรศัพท์ รวมถึงสัญญาเกี่ยวเนื่องเช่นสัญญาค้ำประกันสัญญาดังกล่าว เป็นเพียงการกระทำเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของรัฐวิสาหกิจที่กระทำกับผู้ขอใช้บริการอย่างเสมอภาคเช่นเดียวกับเอกชน มิได้ใช้อำนาจรัฐดำเนินการในทางปกครอง อีกทั้งสัญญาดังกล่าวก็มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งสาธารณูปโภค เช่น ประปา ไฟฟ้า เพื่อใช้ในกิจการส่วนตัว อันเป็นการให้บริการสาธารณะแก่ผู้ใช้บริการ คู่สัญญากับรัฐวิสาหกิจเป็นเพียง

ผู้รับบริการสาธารณะเท่านั้น ไม่ได้เข้าดำเนินการหรือร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค แม้รัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขของสัญญาเพียงฝ่ายเดียวก็เป็นการกำหนดแบบของสัญญาตามปกติของผู้ประกอบการโดยทั่วไป ไม่ได้มีลักษณะที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ มิได้ใช้อำนาจทางปกครองและไม่มีจุดมุ่งหมายในการใช้อำนาจทางปกครอง สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางแพ่ง

ตัวอย่างแนวคำวินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายน้ำประปา ไฟฟ้า

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้า

ตัวอย่างที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีฟ้องการไฟฟ้านครหลวงผู้ถูกฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าเปลี่ยนมาตรวัดกระแสไฟฟ้าซึ่งผู้ฟ้องคดีชำระให้แล้ว และส่งใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าย้อนหลัง และเรียกเก็บเงินค่าไฟฟ้าเกินจำนวน การกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามฟ้องเป็นการดำเนินการโดยอาศัยข้อตกลงตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ซึ่งเป็นสัญญาซื้อขายอันก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่ง ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง⁷³

⁷³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 174/2545 ข้อสังเกต สำหรับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 174/2545 ได้มีความเห็นแย้งขององค์คณะตุลาการ (นายอำพล สิงห์โกวินท์) ซึ่งเห็นว่า ข้อกำหนดในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่พิพาทมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ โดยมีเนื้อหาของสัญญาที่ให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ถูกฟ้องคดี (การไฟฟ้านครหลวง) เป็นอย่างมากเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการบริการสาธารณะบรรลุผล โดยประชาชนผู้เข้าเป็นคู่สัญญาไม่สามารถเลือกเนื้อความในสัญญาได้อีกทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีเข้ามาดำเนินการดังกล่าวเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะผูกขาด ประชาชนไม่มีทางเลือกที่จะทำสัญญากับบุคคลอื่นได้ และผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้กำหนดข้อสัญญาแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยเอกชนไม่มีสิทธิในการต่อรองข้อสัญญา ดังนั้น สัญญาซื้อขายไฟฟ้าจึงเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองมีเอกสิทธิ์แห่งอำนาจมหาชนเหนือเอกชน และมีลักษณะและผลบังคับต่างจากสัญญาทางแพ่งธรรมดา จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

ตัวอย่างที่สอง สัญญาซื้อขายไฟฟ้าและสัญญาค้ำประกันชำระหนี้ ค่ากระแสไฟฟ้าระหว่างการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกับเอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายแพ่งในฐานะเสมอภาคกันมิได้ใช้อำนาจทางปกครอง สัญญานี้เป็นสัญญาทางแพ่งมิใช่สัญญาทางปกครอง⁷⁴

ตัวอย่างที่สาม หนังสือของการไฟฟ้านครหลวงที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับ และค่าไฟฟ้าย้อนหลังเพิ่มเติมตามที่การไฟฟ้านครหลวงจะได้กำหนดและแจ้งให้ทราบภายหลัง โดยกล่าวหาว่ามีการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายที่เครื่องวัดหน่วยไฟฟ้าเป็นเหตุให้เครื่องวัดหน่วยไฟฟ้าแสดงหน่วยไฟฟ้าน้อยกว่าความเป็นจริง คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มีมูลเหตุสืบเนื่องมาจากสัญญาซื้อขายไฟฟ้าอันเป็นสัญญาทางแพ่ง มิใช่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีนี้จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง⁷⁵

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายน้ำประปา

ตัวอย่างที่หนึ่ง กรณีพิพาทตามสัญญาซื้อขายน้ำประปาระหว่างการประปาส่วนภูมิภาคกับเอกชนผู้ใช้น้ำ สัญญาการใช้น้ำประปานั้น แม้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง คือ การประปาส่วนภูมิภาคได้ถอดมาตรวัดน้ำประปาที่บ้านของผู้ใช้น้ำซึ่งเป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งออก ก็เป็นเพียงการกระทำเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจจำหน่ายน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาคที่กระทำกับผู้ใช้น้ำ ในฐานะเสมอภาคเช่นเดียวกับเอกชน การประปาส่วนภูมิภาคมิได้ใช้น้ำอำนาจรัฐดำเนินการในทางปกครอง อีกทั้งผู้ใช้น้ำก็มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำประปาเพื่อใช้ในกิจการส่วนตัว อันเป็นการให้บริการสาธารณะแก่ผู้ใช้น้ำ ผู้ใช้น้ำเป็นเพียงผู้รับบริการสาธารณะเท่านั้น ไม่ได้เข้าดำเนินการหรือร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค แม้การประปาส่วนภูมิภาคเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขของสัญญาเพียงฝ่ายเดียวก็เป็นการกำหนดแบบของสัญญาตามปกติของ

⁷⁴ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 7/2548

⁷⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 571/2546

ผู้ประกอบการโดยทั่วไป มิได้มีลักษณะที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ มิได้ใช้อำนาจทางปกครองและไม่มีจุดมุ่งหมายในการใช้อำนาจทางปกครอง สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางแพ่ง⁷⁶

ตัวอย่างที่สอง คดีนี้พนักงานของผู้ถูกฟ้องคดี (การประปานครหลวง) ได้ถอดมาตรวัดน้ำประปาที่ใช้ประจำบ้านของผู้ฟ้องคดีออกในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานอยู่ในต่างประเทศ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้เปิดบัญชีเงินฝากธนาคารเพื่อชำระค่าสาธารณูปโภคไว้แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องเสียค่าใช้จ่ายในการติดตั้งมาตรวัดน้ำประปาใหม่และภายหลังติดตั้งแล้วน้ำประปาไหลน้อยทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องซื้อน้ำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาเป็นเวลานานนับปี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีถอดมาตรวัดน้ำประปาที่บ้านผู้ฟ้องคดี เป็นการดำเนินการโดยอาศัยข้อบังคับการประปานครหลวงฉบับที่ 26 ฯ และระเบียบการประปานครหลวงฉบับที่ 180 ฯ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาการใช้น้ำประปา ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดี การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีที่มาจากข้อกำหนดในสัญญา ซึ่งแม้ ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่สัญญาการใช้น้ำประปານี้ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และไม่มีข้อกำหนดที่ให้เอกสิทธิ์แก่หน่วยงานทางปกครองในลักษณะที่เห็นได้ว่าวัตถุประสงค์เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองนั้นบรรลุผล ซึ่งจะทำให้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁷⁷

ตัวอย่างที่สาม ข้อพิพาทเกี่ยวกับการขอคืนเงินประกันการขอใช้น้ำประปาและไฟฟ้ามีมูลมาจากสัญญาขอใช้น้ำประปาและสัญญาขอใช้ไฟฟ้าชั่วคราวที่เอกชนทำกับการประปานครหลวง และการไฟฟ้านครหลวง ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง⁷⁸

⁷⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 62/2550

⁷⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 319/2545

⁷⁸ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 269/2547

นอกจากนี้ หากรัฐวิสาหกิจออกคำสั่งให้ผู้ใช้บริการชำระค่าปรับ ตามสัญญาใช้บริการสาธารณะ คำสั่งดังกล่าวก็เป็นเพียงคำสั่งที่มีมูลเหตุสืบเนื่องสัญญาที่เป็นสัญญาทางแพ่ง จึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองอันอยู่ในอำนาจของศาลปกครองแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องสืบเนื่องมาจากกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าหรือน้ำประปา ซึ่งโดยปกติตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดถือว่าเป็นสัญญาทางแพ่ง แต่ในบางกรณีศาลปกครองกลับเห็นว่าเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้โดยเห็นว่าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือเป็นกรณีการกระทำละเมิดอันการจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น กรณีที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคงดจ่ายกระแสไฟฟ้าทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าได้รับความเสียหาย, กรณีที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคคำนวณค่าไฟฟ้าตามอัตราโครงสร้างใหม่คิดค่าไฟฟ้าย้อนหลังก่อนที่มติคณะรัฐมนตรีจะมีผลบังคับใช้ หรือ กรณีที่การประปานครหลวงคิดค่าใช้จ่ายแบบเหมาจ่าย ไม่ใช่คิดแยกส่วนค่าใช้จ่ายตามความเป็นจริงดังที่เคยดำเนินการมาแต่เดิม ส่งผลให้ในกรณีที่มิผู้ขอติดตั้งประปาเข้าบ้านหลังเดิมซึ่งถูกงดจ่ายน้ำหรือเปลี่ยนตัวเจ้าของบ้าน ต้องจ่ายค่าก่อสร้างท่อเมน ท่อแยก และท่อจ่ายน้ำซ้ำอีกครั้งเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรอันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นต้น

3.4.2 คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในองค์กร

หน่วยงานรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะจัดตั้งตามกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชนย่อมอาจมีข้อพิพาทระหว่างบุคลากรในหน่วยงานกับรัฐวิสาหกิจได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการออกคำสั่งลงโทษ แต่งตั้งโยกย้ายการเลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นต้น ซึ่งหากพนักงานไม่พอใจอยากจะร้องร้องสิทธิของตนจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาฟ้องเป็นต่อศาลใดระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ในหัวข้อที่ 3.4.2 นี้ผู้เขียนได้แบ่งลักษณะคดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในองค์กรออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน ได้แก่

3.4.2.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง

3.4.2.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจ

3.4.2.3 คดีพิพาทตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

3.4.2.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง

กรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายมหาชนที่รัฐวิสาหกิจดังกล่าว ออกคำสั่ง บางอย่างเช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งให้พนักงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือคำสั่ง แต่งตั้งโยกย้ายพนักงานที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของพนักงานผู้นั้นคำสั่ง ดังกล่าวย่อมถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งในกระบวนการออกคำสั่งเหล่านั้นรัฐวิสาหกิจจำต้องปฏิบัติ ให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่นเดียวกับหน่วยงาน ราชการหรือหน่วยงานทางปกครองอื่น โดยหากมีข้อพิพาทฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ถ้าเป็นหน่วยงานราชการจะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และผู้ฟ้องคดีจะต้อง ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียก่อนจึงจะมีอำนาจฟ้องคดีตามมาตรา 42 แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือ ถ้าในหน่วยงานมีขั้นตอนการอุทธรณ์ ก็จะต้องอุทธรณ์คำสั่ง ดังกล่าวให้เสร็จสิ้นกระบวนการเสียก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่ในส่วนของรัฐวิสาหกิจ นั้นคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและศาลปกครองกลับเห็นว่าเป็นเรื่อง ข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน ข้อพิพาทดังกล่าว จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ ผู้เขียนได้แยกพิจารณาคำสั่งของรัฐวิสาหกิจออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน ได้แก่

(ก) คำสั่งลงโทษทางวินัย

(ข) คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

(ค) คำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายพนักงาน

(ก) คำสั่งลงโทษทางวินัย

คำสั่งลงโทษทางวินัยของรัฐวิสาหกิจนั้นไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชน ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดถือว่าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้างจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานมิใช่ศาลปกครอง เช่น กรณีบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ลงโทษไล่ออกจากงานที่กระทำความผิดวินัยออกจากงาน⁷⁹ หรือกรณีที่ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 มีคำสั่งลงโทษทางวินัยให้พนักงานออกจากงาน⁸⁰ เป็นต้น กรณีเหล่านี้หากรัฐวิสาหกิจนั้นมีฐานะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อเกิดเป็นคดีพิพาทคดีพิพาทดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเป็นคดีปกครองที่สามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีแล้วเห็นว่า เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 คดีจึงเข้าข่ายยกเว้นเรื่องคดี

⁷⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 211/2551 ต่อมา มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 682/2557 วินิจฉัยทำนองเดียวกัน ว่ากรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด) ลงโทษทางวินัยไล่ออกจากงาน (พนักงาน) ออกจากงาน โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าโดยสภาพของเรื่องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ การโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เข้าข่ายยกเว้นที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเพราะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับ “สภาพการจ้าง” อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1)

⁸⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 468/2553

ปกครองที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(ข) คำสั่งให้คดีใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำสั่งให้พนักงานคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้จะถือเป็นคำสั่งทางปกครองแต่แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลก็ถือว่ามูลเหตุในการออกคำสั่งดังกล่าวสืบเนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของพนักงานรัฐวิสาหกิจ อันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงาน จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน และเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) และ (5) โดยศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดบทนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง ส่วนคำว่า “นายจ้าง” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้ และให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจด้วย ดังนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับรัฐวิสาหกิจจึงอยู่ในฐานะลูกจ้างกับนายจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ดังนั้น ข้อพิพาทดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน นอกจากนี้แม้จะขอให้เพิกถอนคำสั่งของกรมบัญชีกลางด้วยก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นกรณีพิพาทที่มีมูลความแห่งคดีเดียวกันข้อพิพาทตามสัญญาจ้างแรงงาน เพื่อให้คำพิพากษาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ข้อพิพาทดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (ศาลแรงงาน) ด้วยเช่นกัน⁸¹

⁸¹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 23/2549 เป็นคดีพิพาทที่พนักงานของสำนักงานสงเคราะห์การทำสวนยางฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้คดีใช้ค่าสินไหมทดแทนของสำนักงานสงเคราะห์การทำสวนยาง และขอให้เพิกถอนคำสั่งของกรมบัญชีกลางที่ให้คดีใช้เงินด้วย ทั้งนี้มี คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 628/2550 (องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพออกคำสั่งให้พนักงานคดีใช้ค่าเสียหาย)

(ค) คำสั่งแต่งตั้ง โยกย้ายพนักงาน

สำหรับคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายพนักงานนั้น โดยหลักแล้วถือเป็นเรื่องของการบริหารภายในของหน่วยงานปกติศาลจะไม่เข้าไปแทรกแซง แต่ถ้าคำสั่งดังกล่าวมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้รับคำสั่ง คำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ตามในส่วนของรัฐวิสาหกิจตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดถือว่ากรณีพิพาทดังกล่าวเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างอันเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1)⁸²

กล่าวโดยสรุป ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและศาลปกครองสูงสุด เห็นว่ากรณีคำสั่งของรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับพนักงานในหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายพนักงานซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของพนักงาน แม้จะถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ข้อพิพาทดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน เพราะนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานในสังกัดเป็นความสัมพันธ์กันตามสัญญาจ้างแรงงาน

และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 41/2554 (กรณีองค์การสวนยางออกคำสั่งให้พนักงานชดใช้ค่าเสียหาย) วินิจฉัยทำนองเดียวกัน

⁸² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 521/2551 (ฟ้องว่า บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ออกคำสั่งย้ายพนักงานโดยไม่ชอบ) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 309/2551 (ฟ้ององค์การสะพานปลาแต่งตั้งให้พนักงานดำรงตำแหน่งโดยกลั่นแกล้งและไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้เพิกถอนคำสั่ง) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 71/2544 (ฟ้องว่าองค์การโทรศัพท์มีคำสั่งย้ายพนักงานโดยไม่ชอบ) วินิจฉัยทำนองเดียวกันว่าแม้คำสั่งโยกย้ายจะถือเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่กรณีดังกล่าวถือเป็นพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่หรือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้างอันเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม (ศาลแรงงาน) ที่จะพิจารณาพิพากษา เช่นเดียวกับกรณีเอกชนทั่วไปพิพาทกัน

3.4.2.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจ

นิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐวิสาหกิจกับพนักงานไม่ว่าจะเป็น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชนก็ตาม ก็มีความสัมพันธ์กันในลักษณะของสัญญาจ้างแรงงานซึ่งตามแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลถือว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามกฎหมายเอกชนหาใช่เป็นสัญญาทางปกครองไม่ ดังกล่าวหากมีข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับสัญญาจ้างแรงงานดังกล่าวย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (ศาลแรงงาน) ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจแยกพิจารณาได้เป็น

(ก) การเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม

(ข) ข้อพิพาทตามสัญญาจ้างแรงงาน เกี่ยวกับสิทธิ สวัสดิการ หรือ การเลื่อนตำแหน่ง

(ก) การเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม

การที่รัฐวิสาหกิจเลิกจ้างพนักงานอาจเป็นไปด้วยสาเหตุหลายประการ เช่น เลิกจ้างเพราะพนักงานกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือเลิกจ้างเพราะเหตุผลในเชิงบริหารอื่นก็ตาม หากพนักงานที่ถูกเลิกจ้างเห็นว่า การเลิกจ้างของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้นไม่เป็นธรรมต่อตนก็จะต้องเรื่องดังกล่าวมาฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลแรงงาน ไม่ใช่ศาลปกครองเพราะถือเป็นข้อพิพาทตามสัญญาจ้างแรงงาน เนื่องเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน มิใช่เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนแต่อย่างใด กรณีจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม นอกจากนี้การจะ

วินิจฉัยว่าสัญญาใดเป็นสัญญาจ้างแรงงานหรือไม่ต้องพิจารณาเนื้อหาของนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชนเป็นสำคัญ ดังนั้น แม้สัญญาจ้างระหว่างคู่สัญญาที่ระบุว่าสัญญานี้มิใช่สัญญาจ้างแรงงานก็ทำให้นิติสัมพันธ์ที่แท้จริงเปลี่ยนแปลงไปไม่⁸³

อย่างไรก็ตามหากรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาจ้างผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจนั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นสัญญาทางปกครองเพราะผู้บริหารรัฐวิสาหกิจเป็นผู้แสดงเจตนาใช้อำนาจทางปกครองแทนรัฐวิสาหกิจนั้น ข้อพิพาทอันเกิดจากการเลิกจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ จึงอยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาคดีได้ เช่น กรณีสัญญาที่ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) จ้างบุคคลมาดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่ของ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวถือเป็นผู้แสดงเจตนาใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองแทน บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ด้วย สัญญาพิพาท จึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองว่าจ้างให้เข้าเป็นผู้แทนของรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินกิจการประกอบและส่งเสริมการทำอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับ การประกอบกิจการท่าอากาศยานอันเป็นบริการสาธารณะให้บรรลุผล สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ข้อพิพาทในคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน⁸⁴

⁸³ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 9/2552 (ฟ้องว่าองค์การพอกหนึ่งออกประกาศเลิกจ้างโจทก์ทั้งสองร้อยห้าเป็นการเลิกจ้างไม่เป็นธรรม) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 20/2551 (อดีตผู้อำนวยการองค์การคลังสินค้าฟ้ององค์การคลังสินค้าว่าเลิกจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นธรรม) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 8/2550 (อดีตผู้อำนวยการบริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด ฟ้องว่าบริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัดเลิกจ้างตนก่อนกำหนด) วินิจฉัยทำนองเดียวกันว่าสัญญาจ้างดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงานเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

⁸⁴ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 4/2549

(ข) ข้อพิพาทตามสัญญาจ้างแรงงาน เกี่ยวกับสิทธิ สวัสดิการ หรือ การเลื่อนตำแหน่ง

เมื่อนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานอยู่ในฐานะนายจ้าง และลูกจ้าง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานย่อมถือเป็นข้อพิพาทด้วยสภาพการจ้าง ข้อพิพาทดังกล่าวย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม (ศาลแรงงาน) ที่จะพิจารณาพิพากษาได้ เช่น คดีที่พนักงานขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ฟ้องว่าองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 ออกคำสั่งยกเลิกไม่ให้พนักงานคนดังกล่าวได้รับเงินเดือนในระดับ 7 ตามที่เคยรับและเรียกเงินเดือนดังกล่าวคืน เป็นการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรม⁸⁵ พนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยฟ้องการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยว่าไม่ยอมแต่งตั้งเลื่อนระดับให้เป็นการไม่ชอบ⁸⁶ พนักงานของการไฟฟ้านครหลวงฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศของการไฟฟ้านครหลวงที่สั่งปิดที่ทำการของการไฟฟ้านครหลวงระหว่างวันที่ 17 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม 2553 กรณีพิเศษที่เกิดสถานการณ์การชุมนุมทางการเมือง แต่ไม่ถือเป็นวันหยุด และอาศัยอำนาจตามประกาศดังกล่าวปฏิเสธการจ่ายเงิน ค่าล่วงเวลาแก่ พนักงานผู้ฟ้องคดี⁸⁷ กรณีเหล่านี้ศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่านิติสัมพันธ์ระหว่างพนักงานและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเป็นความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน โดยถือว่าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอยู่ในฐานะ “นายจ้าง” และพนักงานอยู่ในฐานะ “ลูกจ้าง” ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นมา ถือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

⁸⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 415/2551

⁸⁶ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 13/2551

⁸⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 92/2554

3.4.2.3 คดีพิพาทตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

สำหรับประเทศไทย กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 การศึกษากฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ในเบื้องต้นจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับแนวคิดพื้นฐานของกฎหมายดังกล่าวเสียก่อน กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เกิดขึ้นบนแนวความคิดพื้นฐานการให้การรับรองและคุ้มครองต่อเสรีภาพในการรวมตัวหรือรวมกลุ่มเป็นสมาคมและเป็นองค์กรทางแรงงาน เพื่อให้เกิดพลังในการเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ขณะเดียวกันก็เพื่อเสริมสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างด้วยเช่นกัน โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ได้รับอิทธิพลมาจากอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมและความคุ้มครองต่อสิทธิในการรวมตัวเป็นองค์กรทางแรงงาน ค.ศ. 1948 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวเป็นองค์กรทางแรงงานและการเจรจาต่อรองร่วม ค.ศ. 1949 โดยหลักการของอนุสัญญาดังกล่าวเป็นการรวมตัวกันโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ โดยพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ใช้บังคับแก่กิจการภาครัฐวิสาหกิจทั่วไป แต่มีกิจการที่ถูกยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย ตามมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดรัฐวิสาหกิจที่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ไม่ใช้บังคับ พ.ศ. 2544 โดยกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ มีลักษณะเฉพาะ คือ 1. เป็นกฎหมายที่กำหนดรับรองการรวมตัวเป็นองค์กรทางแรงงานและกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในสภาพการจ้างที่เหมาะสม 2. เป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย 3. เป็นกฎหมายพิเศษที่ต้องนำมาใช้ก่อนกฎหมายทั่วไป 4. เป็นกฎหมายที่กำหนดให้รัฐมีอำนาจบังคับเมื่อมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายมีผลใช้บังคับอย่างจริงจัง โดยกำหนดระวางโทษในทางอาญา⁸⁸

ข้อพิพาทตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ได้แก่ ข้อพิพาทที่มีลักษณะเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างอันมีลักษณะที่เกี่ยวกับเรื่องของการรวมกลุ่มเป็นองค์กรทางด้านแรงงาน, เรื่องของความคุ้มครองลูกจ้างจากการใช้สิทธิตามกฎหมาย และเรื่อง การกระทำอันไม่เป็นธรรม ย่อมอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ แต่ถ้าเกิดการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่กันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างย่อมอาจเป็นกรณีที่เกิดสิทธิในการฟ้อง

⁸⁸ วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, คำอธิบาย กฎหมายแรงงาน ภาครัฐวิสาหกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2557) น. 219 – 220.

คดีแรงงานอันต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน⁸⁹

นอกจากนี้หากมีการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานในเรื่องคำสั่งไม่รับจดทะเบียนสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ หรือคำสั่งนายทะเบียนให้กรรมการสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจหรือสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจผู้หนึ่งผู้ใด หรือคณะกรรมการสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจหรือสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจออกจากตำแหน่ง หรือคำสั่งนายทะเบียนให้เลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจหรือสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา 47, 64, 67 และมาตรา 71 หรือคำสั่งขัดข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงไม่ได้ของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ตามมาตรา 31 หรือการปฏิบัติตามหน้าที่ของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ คณะอนุกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่แล้วก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ข้อพิพาทดังกล่าวย่อมเป็นคดีปกครองที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ด้วย⁹⁰

ทั้งนี้ ข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ย่อมอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานที่จะพิจารณาพิพากษาได้ ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (2) (3) และ(4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ซึ่งปรากฏตามคำพิพากษาของศาลฎีกาส่วนใหญ่จะเป็นคดีพิพาทเรื่องเกี่ยวกับเรื่อง ค่าชดเชย⁹¹ การพักผ่อน⁹² โบนัส

⁸⁹ เพิ่งอ้าง, น. 260.

⁹⁰ ไพโรจน์ นิตกรไชยรัตน์, “คดีปกครองในศาลแรงงาน.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), น. 118 – 119.

⁹¹ เช่น คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 5868 - 5869/2550, 4905/2545, 3214/2545, 3026/2538 เป็นต้น

⁹² เช่น คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 1551 - 1553/2548 เป็นต้น

และค่าล่วงเวลา⁹³ และเรื่องการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน⁹⁴ เป็นต้น ซึ่งข้อพิพาทส่วนใหญ่ มักจะอ้างถึงระเบียบคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานของสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะตัดสินคดี (ปัจจุบัน คือ ประกาศคณะกรรมการแรงงาน รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ ฉบับลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2549)

3.4.3 คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับคู่สัญญาที่รัฐวิสาหกิจว่าจ้างให้ดำเนินการ

ในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจเพื่อให้กิจการของตนบรรลุผล รัฐวิสาหกิจ นั้นย่อมที่จะต้องมีการทำสัญญากับเอกชนเพื่อให้กิจการของตนบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งสัญญาที่ รัฐวิสาหกิจได้ทำกับเอกชน อาจจะเป็นสัญญาทางปกครอง หรือสัญญาทางแพ่งก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ ลักษณะของสัญญา การวินิจฉัยว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่งมีความสำคัญ ยิ่ง เพราะเมื่อเกิดเป็นข้อพิพาทจนต้องนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลหากวินิจฉัยผิดพลาด ย่อมจะทำให้การ ดำเนินคดีล่าช้าได้เพราะฟ้องผิดศาล ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้รวบรวมคำสั่งศาลปกครองสูงสุดและ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกรณีเกี่ยวกับสัญญาที่รัฐวิสาหกิจได้ทำขึ้นกับเอกชนโดยแยก พิจารณาออกเป็น 3.4.3.1 คดีพิพาทที่เป็นสัญญาทางปกครอง และ 3.4.3.2 คดีพิพาทที่เป็นสัญญา ทางแพ่ง

3.4.3.1 คดีพิพาทที่เป็นสัญญาทางปกครอง

หากสัญญาที่รัฐวิสาหกิจได้ทำกับเอกชนนั้น รัฐวิสาหกิจได้กระทำไปในฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองกระทำการแทนรัฐ และสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจัดให้มี สิ่งสาธารณูปโภคหรือสัญญาที่มีลักษณะพิเศษให้เอกสิทธิ์แก่คู่สัญญาฝ่ายรัฐวิสาหกิจมากกว่าเอกชนที่ จะพบได้ในสัญญาทางแพ่งทั่วไปแล้ว สัญญาดังกล่าวย่อมเป็นสัญญาทางปกครอง และอยู่ในอำนาจ ของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาคดีได้ หากเกิดเป็นข้อพิพาทขึ้นมาสู่ศาลตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งสัญญาที่ระหว่าง

⁹³ เช่น คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 405/2545, 3300/2543, 8926/2543 3881/2543 เป็นต้น

⁹⁴ เช่น คำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 1395/2539 เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจทำกับเอกชนและมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาร่วมลงทุนขยายบริการ โทรศัพท์ระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกับบริษัทเอกชน⁹⁵, สัญญาองค์การคลังสินค้าให้บริษัทเอกชนกู้ยืมเงินเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการรับซื้อสับประรดจากเกษตรกรตามโครงการแทรกแซงตลาดสับประรดของรัฐบาล⁹⁶, สัญญาฝากเก็บรักษามันระหว่างองค์การคลังสินค้ากับเอกชน⁹⁷, สัญญาจ้างทำการก่อสร้างปรับปรุงกิจการประปาระหว่างการประปาส่วนภูมิภาคกับเอกชน⁹⁸, สัญญาก่อสร้างอาคารที่ทำการของ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด⁹⁹, สัญญาฝากเก็บแปรสภาพและจัดจำหน่ายข้าวระหว่างองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรกับเอกชน¹⁰⁰, สัญญาจ้างเหมาออกแบบรวมก่อสร้างโครงการทางด่วนสายบางนา – บางพลี – บางปะกง ระหว่างการทางพิเศษแห่งประเทศไทยกับเอกชน¹⁰¹ และกรณีสัญญาหลักประกันของเพื่อประมวลโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการแผนกสถานีไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย¹⁰² เป็นต้น ซึ่งสัญญาเหล่านี้เป็นสัญญาที่คู่กรณีฝ่ายซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองโดยสัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ หรือเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผลหรือมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้เอกสิทธิ์พิเศษแก่ฝ่ายปกครองทั้งสิ้น สัญญาเหล่านี้จึงถือเป็นสัญญาทางปกครอง ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁹⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 622/2545

⁹⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 264/2549

⁹⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 721/2549

⁹⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.91/2549

⁹⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 406/2548

¹⁰⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 380/2551 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 611/2549

วินิจฉัยทำนองเดียวกัน

¹⁰¹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2546

¹⁰² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 658/2551

3.4.3.2 คดีพิพาทที่เป็นสัญญาทางแพ่ง

การเข้าทำสัญญาของรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานของเอกชน แม้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวจะมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐก็ตาม หากสัญญาดังกล่าวมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาสัมปทานหรือเป็นสัญญาที่มีลักษณะพิเศษ คือ ให้เอกสิทธิ์แก่คู่สัญญาฝ่ายรัฐวิสาหกิจมากเป็นพิเศษยิ่งกว่าสัญญาทางแพ่งปกติทั่วไปแล้ว สัญญาดังกล่าวก็จะเป็นสัญญาทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่สัญญาทางปกครอง เพราะเป็นสัญญาคู่สัญญาทำขึ้นด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าว ข้อพิพาทย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาพิพากษาได้ เช่น สัญญาซื้อไม้สำหรับหลังเส้นระหว่างองค์การคลังสินค้ากับเอกชน¹⁰³, สัญญาซื้อล็อตเตอรี่ระหว่างสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกับเอกชน¹⁰⁴, สัญญาซื้อขายปุ๋ยระหว่างกองทุนสงเคราะห์ทำสวนยางกับเอกชน¹⁰⁵ และสัญญาจ้างทำความสะอาดห้องสุขาสวนสัตว์ดุสิตระหว่างองค์การสวนสัตว์กับเอกชน¹⁰⁶ เป็นต้น

3.4.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับความผิดทางละเมิดของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

กรณีเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดที่มีหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเกี่ยวข้องข้อพิพาทดังกล่าวอาจขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาคดีได้ทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะประเภทคดีเป็นสำคัญซึ่งจะต้องศึกษาจากหลักกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล รวมถึงคำสั่งศาลปกครองสูงสุดประกอบด้วย ข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดที่มีหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเข้ามาเกี่ยวข้องอาจแยกได้

¹⁰³ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 57/2547

¹⁰⁴ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 42/2548 และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 33/2551 วินิจฉัยทำนองเดียวกันโดยวินิจฉัยว่าบันทึกข้อตกลงให้สิทธิเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลกับเอกชนมิใช่สัญญาทางปกครอง

¹⁰⁵ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 17/2550

¹⁰⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 62/2546

2 ประเภท คือ 3.4.4.1 กรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดต่อหน่วยงาน และ 3.4.4.2 กรณีรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

3.4.4.1 กรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดต่อหน่วยงาน กรณีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจได้รับความเสียหาย หากเป็นกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนก็เป็นเรื่องที่จะต้องว่าไปตามหลักตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับความรับผิดทางละเมิดของเอกชนทั่วไป แต่หากรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา รัฐวิสาหกิจนั้น จะถือเป็น “หน่วยงานของรัฐ” และพนักงานในรัฐวิสาหกิจนั้นก็จะเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนั้น หากพนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้นสามารถที่จะดำเนินการได้ 2 ประการ คือ 1. ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ (พนักงานรัฐวิสาหกิจ) ผู้นั้นชำระเงินค่าเสียหายภายในเวลาที่กำหนด ตามมาตรา 12 ประกอบมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือ 2. นำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในกำหนดอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งหากรัฐวิสาหกิจจะนำเหตุที่พนักงานของตนกระทำละเมิดมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลจึงเกิดปัญหาว่าจะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม ในเรื่องดังกล่าวนี้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้ว่าแนวคำวินิจฉัยไว้ว่า นิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจและพนักงานของตนนั้นเป็นนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน โดยรัฐวิสาหกิจอยู่ในฐานะนายจ้าง และพนักงานอยู่ในฐานะลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เมื่อหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอ้างว่าพนักงานของตนกระทำโดยละเมิดไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นเหตุให้หน่วยงานได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างอันสืบเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 คดีพิพาทดังกล่าว จึงอยู่ใน

อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลยุติธรรม หากศาลปกครองไม่ เช่น ธนาคาร อาคารสงเคราะห์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นโจทก์ฟ้องพนักงานว่ากระทำการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชาของพนักงานผู้นั้นเบียดบังยกยอกเงินของธนาคารไปโดยทุจริต ทำให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้รับความเสียหาย¹⁰⁷ องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ค.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเป็นโจทก์ฟ้องพนักงานของตนว่าขณะพนักงานดำรงตำแหน่งนักบริหาร 5 ฝ่ายบริการ มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดจ้างตามข้อบังคับว่าด้วยการพัสดุ รวมถึงการทำนิติกรรมสัญญาให้ได้มาซึ่งสิ่งของและการจ้างตามสัญญา ผิดสัญญาจ้าง ละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย และกระทำละเมิด ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย¹⁰⁸ เป็นต้น กรณีเหล่านี้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดบทนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง ส่วนคำว่า “นายจ้าง” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้ และให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจด้วย ดังนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีทั้งรัฐวิสาหกิจและพนักงานจึงอยู่ในฐานะนายจ้างกับลูกจ้างภายใต้ข้อบังคับและระเบียบที่กำหนดความสัมพันธ์หรือสภาพการจ้างระหว่างกันกรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างอันสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

¹⁰⁷ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 24/2553

¹⁰⁸ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 25/2549

3.4.4.2 กรณีรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา รัฐวิสาหกิจนั้นก็มิฐานะเป็นหน่วยของงานทางปกครองและเป็นหน่วยงานของรัฐ พนักงานรัฐวิสาหกิจก็มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยเช่นกัน ดังนั้น หากการดำเนินกิจการตามภารกิจของรัฐวิสาหกิจโดยใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายจัดตั้งเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือรัฐวิสาหกิจนั้นละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรและการกระทำดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด บุคคลนั้นย่อมชอบที่จะนำข้อพิพาทดังกล่าวมาฟ้องร้องรัฐวิสาหกิจนั้นต่อศาลปกครองได้ เพราะเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(ก) กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

1) ตัวอย่างกรณีการกระทำละเมิดของรัฐวิสาหกิจอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น

1. กรณีที่องค์การโทรศัพท์ตั้งตู้ชุมสายโทรศัพท์ขวางทางเข้าออกตึกของเอกชน การที่โทรศัพท์จังหวัดสมุทรสาครตั้งตู้ชุมสายโทรศัพท์ขวางทางเข้าออกหน้าตึกแถวของผู้ฟ้องคดีเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือนร้อนเสียหาย เพราะไม่สามารถขายตึกแถวได้ ขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยดำเนินการย้ายตู้ผ่านและเสาโทรศัพท์ออกไปจากหน้าตึกแถว และเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งหมดนั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (ตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ประกอบพระราชบัญญัติโทรเลข และโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477) ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁰⁹

¹⁰⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 124/2545

2. กรณีที่บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ติดตั้งตู้โทรศัพท์บนที่ดินของเอกชนและกีดขวางทางเข้าออกโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดี (บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)) เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีติดตั้งตู้ผ่านและเสาโทรศัพท์บนที่ดินของผู้ฟ้องคดีและกีดขวางทางเข้าออกที่ดินแปลงดังกล่าวโดยไม่ได้รับอนุญาตทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ขอให้บังคับผู้ถูกฟ้องคดีย้ายตู้ผ่านและเสาโทรศัพท์ออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹¹⁰

3. กรณีที่การประปาส่วนภูมิภาคจ้างเอกชนดำเนินการวางท่อประปา แล้วเกิดเหตุท่อประปาหล่นจากจุดที่วางไว้อยู่บนกองดินข้างทางซึ่งมีความชันลาดลงมาด้านถนน เป็นเหตุให้บุคคลผู้ขับขี่จักรยานยนต์ขับมาชนจนได้รับบาดเจ็บ เป็นกรณีการที่การประปาส่วนภูมิภาคทำสัญญาว่าจ้างให้เอกชนวางท่อประปาเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการดำเนินกิจการทางปกครอง โดยมอบหมายให้เอกชนผู้รับจ้างดำเนินการ การประปาส่วนภูมิภาคในฐานะตัวการจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดของเอกชนผู้รับจ้างซึ่งเป็นตัวแทนตามมาตรา 5 และมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 ประกอบกับมาตรา 420 มาตรา 425 และมาตรา 427 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹¹¹

2) ตัวอย่างกรณีการกระทำละเมิดของรัฐวิสาหกิจอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น

1. กรณีที่การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ทำสัญญาให้เช่าติดตั้งป้ายโฆษณาบริเวณหน้าต่างของรถไฟทำให้ผู้โดยสารไม่สามารถมองออกไปนอกรถได้ กรณีเช่นนี้ศาลปกครองสูงสุดก็วินิจฉัยว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ดูแลให้ตู้โดยสารสามารถอำนวยความสะดวกสบายโดยเฉพาะหน้าต่างของตู้รถโดยสาร ให้ผู้โดยสารสามารถมองเห็นภายนอกรถไฟเพื่อให้เกิดความเพลิดเพลินและระแวดระวังภัยอันตรายที่จะมีจากภายนอก รถ ดังนั้น การที่ รฟท.

¹¹⁰ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 45/2553

¹¹¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.642/2557

ทำสัญญาให้เข้าติดตั้งป้ายโฆษณาซึ่งเป็นการใช้หน้าต่างแสวงหารายได้จนทำให้ผู้โดยสารไม่อาจใช้ประโยชน์จากหน้าต่างตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่างตามที่ควรจะเป็นและไม่ลอกแผ่นป้ายโฆษณาออกจากกระจกหน้าต่างตู้รถโดยสาร จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ¹¹²

2. กรณีของโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ ที่มีการปล่อยทิ้งอากาศ

เสียสู่อากาศโดยไม่มีการควบคุมให้เหมาะสม โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง เมื่อกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมมีประกาศกำหนดให้โรงไฟฟ้าแม่เมาะเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่อากาศให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสีย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จึงมีหน้าที่ตามกฎหมายต้องบำบัดอากาศเสียให้ได้มาตรฐานก่อนจะปล่อยออกสู่อากาศได้ การที่โจทก์ฟ้องว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มีหน้าที่ควบคุมฝุ่นแขวนลอยกับสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์มิให้ฟุ้งกระจายไปในอากาศ แต่ไม่ดำเนินการควบคุม จึงเป็นคดีพิพาทว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทำละเมิดอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง¹¹³

(ข) กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของรัฐวิสาหกิจที่

อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนหากได้กระทำละเมิดต่อบุคคลใด ย่อมถือเป็นข้อพิพาทเอกชนเช่นเอกชนทั่วไปกระทำละเมิดต่อกัน ข้อพิพาทดังกล่าวย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาพิพากษาได้ แต่หากเป็นกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหากมิใช่เป็นการกระทำละเมิดโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแล้ว เช่น

¹¹² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.231/2550

¹¹³ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 15/2546 และที่ 24/2546

การกระทำละเมิดโดยใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายอาญาแพ่งและพาณิชย์ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือเป็นเรื่องละเว้นในเรื่องทั่วไป คดีพิพาทดังกล่าวยอมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาพิพากษาได้ การไฟฟ้านครหลวงดำเนินการรื้อสายสัญญาณสื่อสารของผู้ฟ้องคดีที่ยึดเกาะกับเสาไฟฟ้า เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์เสาไฟฟ้าตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่เจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิใช้สอยและขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับเสไฟฟ้านั้น การกระทำดังกล่าวจึงมิใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง¹¹⁴ หรือในกรณีที่เสไฟฟ้าอันอยู่ในความครอบครองของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคถูกพายุพัดหักโค่นล้มขวางถนนเป็นเหตุให้ลวดและสายไฟฟ้าเกี่ยวกับตัวรถยนต์ของเอกชนทำให้ได้รับความเสียหาย ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 จำเลยจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์ในการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าในเขตส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่นอกเขตท้องที่ที่การไฟฟ้านครหลวงดำเนินการอยู่ และในประเทศใกล้เคียง ตามมาตรา 6 และมาตรา 7 และมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ดังกล่าว ซึ่งรวมถึงอำนาจจัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้และรักษาทรัพย์สินของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ตามมาตรา 13 (6) เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้โจทก์อ้างว่า เสาไฟฟ้าแรงสูงขนาด 12 เมตร จำนวน 6 ต้น ซึ่งอยู่ในความครอบครองดูแลของจำเลยถูกลมพายุพัดหักโค่นล้มขวางถนน เป็นเหตุให้สายไฟฟ้า หรือลวดสลิงเกี่ยวกับรถยนต์คันที่โจทก์รับประกันภัยไว้ได้รับความเสียหาย โดยพฤติการณ์การกระทำ ของจำเลยที่โจทก์อ้าง กล่าวถึงการละเลยไม่ดูแลเสไฟฟ้าที่อยู่ในความครอบครองให้อยู่ในสภาพมั่นคงแข็งแรง เป็นเหตุให้ล้มลงขวางถนนเมื่อถูกลมพายุพัดนั้น เป็นอำนาจโดยทั่วไปของจำเลยเท่านั้นเหตุละเมิดหาใช่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าซึ่งเป็นอำนาจโดยตรงของจำเลยแต่อย่างใด ดังนั้น ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการละเลย

¹¹⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 475/2547

ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม¹¹⁵

อย่างไรก็ตามในบางกรณีแม้จะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐวิสาหกิจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เช่น การดำเนินการวางท่อประปาหรือเสาไฟรวมถึงสายไฟฟ้ารูกำลังเข้ามาในที่ดินของเอกชน ก่อให้เกิดความเสียหาย เตือนร้อนแก่เอกชนซึ่งโดยหลักการ ข้อพิพาทเช่นนี้ควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่หากเรื่องดังกล่าวมีประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัยเสียก่อนว่าที่ดินที่เอกชนอ้างว่ามีารรูกำลังนั้นเป็นที่ดินของเอกชนหรือเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งถือเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน อันถือเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม กรณีเช่นนี้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลก็ถือว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมเช่นกัน เช่น กรณีที่เอกชนเป็นโจทก์ฟ้องว่า กรมทางหลวง (จำเลยที่ 1) สร้างถนนรูกำลังที่ดินของเอกชน การประปานครหลวง (จำเลยที่ 2) วางท่อประปาผ่านเข้าไปในที่ดินของเอกชน และการไฟฟ้านครหลวง (จำเลยที่ 3) ปักเสาไฟฟ้ารูกำลังที่ดินของเอกชนขอให้รื้อถอนท่อประปา เสาไฟฟ้า ทำที่ดินให้เป็นดังเดิมและให้ชดใช้ค่าเสียหาย โดยกรมทางหลวงโต้แย้งว่าที่ดินดังกล่าวบริเวณดังกล่าวเจ้าของเดิมได้ยกให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์แล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่าการที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตาม คำขอของโจทก์ได้นั้น จำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า ที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์ตามที่กล่าวอ้างหรือเป็นถนนสาธารณะเป็นสำคัญ จึงเป็นคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม¹¹⁶

สำหรับในบทที่ 3 นี้อาจสรุปได้ว่าศาลที่เขตอำนาจในข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายไทย อาจแบ่งได้ดังนี้

ก. คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ได้แก่

1. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แบ่งออกเป็น

¹¹⁵ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 5/2553

¹¹⁶ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 26/2554

1.1 สัญญาจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจที่ใช้อำนาจทางปกครองเพื่อให้บริการ สาธารณะบรรลุผล เช่น สัญญาจ้างผู้บริหารของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

1.2 สัญญาจ้างเอกชนให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจนั้น โดยตรง เช่น สัญญาก่อสร้างทางด่วน, สัญญาก่อสร้างโรงไฟฟ้า โรงผลิตน้ำประปา อันมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำ บริการสาธารณะ หรือให้บริการสาธารณะบรรลุผล เป็นต้น

2. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้รัฐวิสาหกิจนั้นต้องปฏิบัติ เช่น การประปาว่างท่อผ่านเข้าไปในที่ดินของเอกชน หรือการไฟฟ้าใช้อำนาจวางเสาไฟฟ้าแรงสูงและ สายไฟพาดผ่านที่ดินของเอกชน เป็นต้น

ข. คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

1. ข้อพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานในหน่วยงานไม่ว่าเป็นกรณีการออกคำสั่ง ลงโทษทางวินัย คำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การกระทำละเมิด ข้อพิพาท เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ข้อพิพาทเกี่ยวกับโบนัส ค่าล่วงเวลา ค่าชดเชย ฯลฯ เหล่านี้ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือเกี่ยวกับสภาพการจ้างจึงเป็น คดีที่อยู่ในอำนาจศาลแรงงานทั้งสิ้น

2. ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่ง แบ่งออกเป็น

2.1 สัญญาจ้างแรงงาน (สัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจ)

2.2 สัญญาระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ใช้บริการ เช่น สัญญาซื้อขายไฟฟ้า น้ำประปา , สัญญาใช้บริการค่าทางด่วน เป็นต้น

2.3. สัญญาระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชน เช่น สัญญาซื้อขายล็อตเตอรี่, สัญญา ว่าจ้างทำความสะอาด, สัญญาให้เช่าสถานที่ขายอาหารภายในรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

3. ข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น พนักงานรัฐวิสาหกิจขับรถยนต์ไปชนประชาชนได้รับบาดเจ็บ เป็นต้น

บทที่ 4

ศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายต่างประเทศ

สำหรับบทนี้จะจะเป็นบทวิเคราะห์ปัญหาเรื่องศาลที่มีเขตอำนาจในข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายต่างประเทศ โดยผู้เขียนจะได้วิเคราะห์เรื่องเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม รวมทั้งเขตอำนาจศาลกรณีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีซึ่งเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายคล้ายคลึงกับของประเทศไทย กล่าวคือเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบ Civil Law (ระบบประมวลกฎหมาย) และมีการแบ่งศาลยุติธรรมและศาลปกครองออกจากกัน

สำหรับการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายในประเด็นศาลที่มีเขตอำนาจในข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายต่างประเทศนั้น ผู้เขียนได้เลือกประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ที่มีการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจน ซึ่งประเทศที่มีอิทธิพลต่อกฎหมายปกครองของประเทศไทย ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี

4.1 ศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

4.1.1. แนวความคิดเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองและศาลยุติธรรมของฝรั่งเศส

สำหรับประเทศฝรั่งเศสมีแนวความคิดว่า ศาลยุติธรรมควรพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีอาญาและคดีแพ่งซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนเท่านั้น ส่วนคดีปกครองนั้นไม่ควรให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เพราะการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับฝ่ายปกครองเท่ากับเป็นการบริหารงานทางปกครองด้วย ดังคำกล่าวที่ว่า “Juger l’administration c’est encore administrer” ดังนั้น ผู้ที่จะพิพากษาคดีปกครองไม่ควรเป็นเพียงผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับคดีปกครองแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะต้องเป็นผู้มีวิญญูณของนักบริหารงานทางปกครอง” อีกด้วย เพื่อจะได้ตระหนักถึงผลกระทบของคำวินิจฉัยของศาลที่จะมีต่อการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ด้วยเหตุนี้ ประเทศฝรั่งเศสจึงได้สร้างและพัฒนางค์กรวินิจฉัยคดีปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมโดยในปี ค.ศ. 1799 ได้มีการจัดตั้ง “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d’Etat) ขึ้นมาโดยให้มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ (1) ร่างกฎหมายให้ฝ่ายบริหาร และ (2) เป็นที่ปรึกษาของฝ่าย

บริหาร และในฐานะเป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร “สภาแห่งรัฐ” จึงได้รับมอบหมายให้เป็นองค์กรวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของราษฎรเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยในระยะแรก “สภาแห่งรัฐ” ยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องทุกข์ได้เอง คงมีหน้าที่เพียงเสนอความเห็นคำวินิจฉัยต่อหัวหน้าของฝ่ายบริหารให้เป็นผู้พิจารณาเองว่าจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่ “สภาแห่งรัฐ” เสนอแนะหรือไม่ ซึ่งทางปฏิบัติหัวหน้าฝ่ายบริหารมักจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่ “สภาแห่งรัฐ” เสนอมา ในระยะหลัง “สภาแห่งรัฐ” ได้สร้างและพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เหมาะสมและได้เสนอแนะคำวินิจฉัยอันเป็นที่ยอมรับจากเอกชนว่าสามารถให้ความคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของเอกชนได้เป็นอย่างดี และในขณะเดียวกันก็สามารถรักษาและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะไว้ได้อย่างพอเหมาะพอควร ในปี ค.ศ. 1872 ประเทศฝรั่งเศสจึงได้ตรากฎหมายมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้แก่ “สภาแห่งรัฐ” โดยฝ่ายบริหารไม่สงวนอำนาจในการตรวจสอบคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐอีกต่อไป¹ ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าว คือ รัฐบัญญัติลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1872 โดยมีการแยกหน้าที่ในฐานะที่ปรึกษากฎหมายของฝ่ายปกครอง (ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับร่างกฎหมายหรือร่างรัฐกฤษฎีกา) ออกจากหน้าที่ในการพิจารณาข้อพิพาททางปกครอง โดยมาตรา 9 แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ “สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ” มีอำนาจในการพิจารณาคำร้องเรียนที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง โดยให้มีอำนาจตัดสินชี้ขาดได้ด้วยตนเองไม่ต้องให้หัวหน้าของฝ่ายบริหารเป็นผู้ชี้ขาดอีกต่อไป นับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา “สภาแห่งรัฐ” จึงกลายเป็น “ศาลปกครอง” ที่ตัดสินในนามของประชาชนชาวฝรั่งเศส ไม่ได้เป็น “ผู้ช่วย” ของฝ่ายบริหารอีกต่อไป นอกจากนี้รัฐบัญญัติฉบับดังกล่าว ยังได้จัดตั้ง “ศาลคดีขัดกัน” (Le tribunal des conflits) ขึ้นมาคอยชี้ขาดข้อพิพาทที่มีปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาล ว่าคดีจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลใดระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง²

¹ ชาญชัย แสงวงศ์ดี, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), น. 40 – 42.

² นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2547), น. 19 – 20.

4.1.2 คติพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาศาลปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส

4.1.2.1 โครงสร้างของศาลปกครองฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ก) ศาลปกครองทั่วไป (Generalist administrative court) และ ข) ศาลปกครองพิเศษ (Specialist administrative court)³

(ก) ศาลปกครองทั่วไป (Generalist administrative court) แบ่งออกได้เป็น 3 ชั้นศาล⁴ คือ

1) ศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux administratifs) มีจำนวนทั้งหมด 34 ศาล ซึ่งแต่ละศาลประกอบด้วยอธิบดีศาล หัวหน้าคณะ และตุลาการ มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองทั่วไปที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะระบุให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองพิเศษ พิจารณาคดีเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครอง สัญญาทางปกครอง รวมถึงให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในปัญหาต่างๆ ตามที่ ร้องขอ

2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cours administrative d'appel) มีจำนวนทั้งสิ้น 7 ศาล แต่ละศาลประกอบด้วย ประธานตุลาการหัวหน้าคณะจำนวน 2-3 คน และตุลาการอีกประมาณ 3-4 คน รวมทั้งหมด 7 คน มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งมิใช่คดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ

3) ศาลปกครองสูงสุด หรือ “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d'Etat หรือ Council of state) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีรองประธาน กับสมาชิกในระดับต่างๆ รวมทั้งหมด 301 คน มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญรวม 5 ประการ ได้แก่ 1. ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับปัญหาในการบริหารราชการแก่รัฐบาล 2. ตรวจสอบร่างกฎหมายของรัฐบาล 3. จัดทำรายงานศึกษาวิจัยพัฒนากฎหมาย 4. ทำหน้าที่เป็นศาลปกครอง และ 5. เป็นหน่วยบริหารงานธุรการของศาลปกครองชั้นต้น และชั้นอุทธรณ์

³ John Bell, *Principles of French Law*, (New York : Oxford University Press, 1998), pp. 39, 41- 42 ประกอบ Cathrine Elliott and Catherine Vernan, *French Legal System*, (Harlow : Longman, 2000), pp. 82 -86. อ้างถึงใน พรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 25*, น. 17 – 19.

⁴ ชาญชัย แสงวงศ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 1*, น. 42 - 45

(ข) ศาลปกครองพิเศษ (Specialist administrative court) เป็นศาลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งคำพิพากษาของศาลดังกล่าวอาจอุทธรณ์ไปยัง “สภาแห่งรัฐ” ได้ เช่น Commissions ทำหน้าที่ตัดสินข้อขัดแย้ง กรณีการบังคับใช้กฎหมายโดยฝ่ายบริหาร, Commission des refugies ทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทเรื่องผู้ลี้ภัย และ The Cour des comptes ทำหน้าที่ดูแลการบัญชีหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

4.1.2.2 อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศส สามารถแบ่งแยกตามลักษณะของการใช้อำนาจได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่⁵

(1) คดีขอให้ศาลปกครองพิพากษาขอให้เพิกถอนกฎขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ และคดีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเนื่องจากฝ่ายปกครองกระทำเกินอำนาจ

(2) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเปลี่ยนแปลงหรือกระทำนิติกรรมที่ถูกฟ้องเสียใหม่ เช่น คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ฟ้องขอให้นับคะแนนใหม่ คดีภาษีอากร เป็นต้น

(3) คดีที่ศาลยุติธรรมขอให้ศาลปกครองตีความข้อกฎหมายที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

(4) คดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาต่อทางสาธารณะ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับและชดใช้ค่าเสียหายได้ เช่น มีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทเกี่ยวกับงานโยธาซึ่งหมายถึงการก่อสร้าง การจัดการ หรือซ่อมแซมอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้สำหรับงานที่เป็นบริการสาธารณะ และดำเนินการโดยนิติบุคคล เช่น เทศบาลหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับเส้นทางคมนาคมทางบก เช่น ถนนของรัฐบาลในส่วนกลางและถนนของท้องถิ่น เป็นต้น⁶

⁵ เฟ็งอ้วง, น. 49.

⁶ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2552), น. 232.

4.1.3 คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาศาลยุติธรรมในกฎหมายฝรั่งเศส⁷

4.1.3.1 โครงสร้างของศาลยุติธรรมฝรั่งเศส ศาลยุติธรรมฝรั่งเศสจะแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา โดยศาลชั้นต้นจะแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ศาลแขวง และศาลชั้นต้น

4.1.3.2 อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมฝรั่งเศส

(ก) ศาลชั้นต้น (Tribunal de grande instance) โดยปกติจะมีผู้พิพากษา 2 คนเป็นองค์คณะ โดยศาลชั้นต้นจะแบ่งออกเป็น

1. ศาลแพ่ง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง ซึ่งแบ่งตามประเภทของกฎหมายที่ใช้บังคับ คือ

1.1 ศาลพาณิชย์ (Tribunal de Commerce) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพาณิชย์

1.2 ศาลแรงงาน (Conseil des prud' hommes) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแรงงาน

1.3 ศาลที่ดิน (Commission paritaire des baux ruraux) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดจากข้อพิพาทระหว่างผู้เช่าที่ดินกับเจ้าของที่ดิน

1.4 ศาลสวัสดิการสังคม (Commission de sécurité sociale) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสวัสดิการสังคม

1.5 ศาลคดีเด็กและเยาวชน (Tribunal des enfants) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเด็กและเยาวชน

2. ศาลอาญา มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทั้งปวง โดยศาลอาญาของประเทศฝรั่งเศสจะแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ

⁷ พรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์, “การแก้ปัญหาการขัดกันของอำนาจศาลระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น. 13 – 16.

2.1 ระดับศาลแขวง มีศาล Tribunal de police มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาในความผิดลหุโทษที่มีอัตราโทษปรับไม่เกิน 20,00 ฟรังก์ และมีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน โดยจะมีผู้พิพากษา 1 คน เป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี

2.2 ระดับศาลชั้นต้น มีศาล Tribunal correctionnel มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทั่วไปที่มีลักษณะคดีร้ายแรง โดยมีผู้พิพากษา 3 คน เป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี

(ข) ศาลอุทธรณ์ (Cour d' appel) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง และในปัญหาข้อกฎหมายที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้น ทั้งในคดีแพ่งและในคดีอาญา แต่ในคดีอาญาบางกรณีจะมีข้อยกเว้นที่กำหนดให้อุทธรณ์เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายโดยตรงต่อศาลฎีกา (Cour de cassation) ได้แก่ การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาล Cour d' assises ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาร้ายแรง เช่น คดีฆาตกรรม เป็นต้น

(ค) ศาลฎีกา (Cour de cassation) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีการฎีกาจากศาลอุทธรณ์ และคดีที่มีการอุทธรณ์จากศาล Cour d' assises

นอกจากนี้ศาลยุติธรรมฝรั่งเศสยังมีอำนาจในคดีที่สงวนไว้ให้ตามจารีตประเพณี ได้แก่ คดีเกี่ยวกับสภาพของบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา 326 ที่บัญญัติว่า “ศาลแพ่งเท่านั้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องเกี่ยวกับสถานะของบุคคล” ทำให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนครอบครัวแทบทุกคดี (คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1905 ในคดี NIEUL) และในคดีเกี่ยวกับสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ โดยกำหนดให้ศาลยุติธรรมเท่านั้นที่ทำหน้าที่เป็นผู้รักษาสีทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น ศาลยุติธรรมจึงเป็นผู้ทำหน้าที่กำหนดค่าชดเชยกรณีเวนคืนที่ดิน และขยายไปถึงเรื่องกำหนดค่าทดแทนในกรณีอื่นๆ ที่ฝ่ายบริหารได้เข้าไปใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินอีกด้วย เช่น การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในลักษณะเป็นผู้ประเมินค่าเสียหายเท่านั้น (คำวินิจฉัยของศาลชี้ขาดคดีขัดกัน ลงวันที่ 17 มีนาคม ค.ศ. 1949 ในคดี SOCIETE “HOTEL DU VIEUX – BEFFROI”)

4.1.4 ศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในกฎหมายฝรั่งเศส

4.1.4.1 ความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในประเทศฝรั่งเศส

คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายไทยนั้น ภาษาอังกฤษจะใช้คำว่า “Public enterprise” หรือบางครั้งจะใช้คำว่า “State enterprise” โดยในภาษาฝรั่งเศสจะใช้คำว่า

“Entreprise publique” ในการเรียกองค์กรรัฐวิสาหกิจ ซึ่งนักกฎหมายไทยบางท่านเห็นว่าควรแปล คำว่า “Entreprise publique” หรือ “Public enterprise” เป็นภาษาไทยว่า “วิสาหกิจมหาชน” น่าจะถูกต้องเหมาะสมและตรงกับความหมายที่แท้จริงมากกว่า⁸

สำหรับประเทศฝรั่งเศส ปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับใดที่ให้คำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” (Entreprise publique) ไว้อย่างชัดเจน คงมีแต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องบางฉบับที่ให้คำนิยามที่มีลักษณะเป็นการแจกแจงรายการของรัฐวิสาหกิจประเภทต่างๆ อันอยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนั้นๆ แทน เช่น ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณแผ่นดิน ค.ศ. 1976 ในมาตรา 7 ได้กำหนดให้ศาลบัญชีมีอำนาจตรวจสอบบัญชีและการบริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจได้ หรือในกฎหมายฉบับลงวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 1969 กำหนดขอบเขตการใช้รัฐกำหนด (Ordonnance) ลงวันที่ 17 สิงหาคม ค.ศ. 1957 ให้พนักงานรัฐวิสาหกิจมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ หรือในประมวลกฎหมายแรงงาน ในมาตรา 31 วรรคสอง ได้บัญญัติถึงข้อตกลงสภาพการจ้าง (conventions collectives) ซึ่งยกเว้นไม่ใช้บังคับกับ “รัฐวิสาหกิจ” เพราะพนักงานของ “รัฐวิสาหกิจ” ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษตามกฎหมายเฉพาะ อยู่แล้ว เป็นต้น เห็นได้ว่าตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นมิได้ให้ความหมายหรือคำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้แต่อย่างใด ในส่วนขององค์กรตุลาการในฝรั่งเศส เมื่อมีคดีพิพาทเกี่ยวกับสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจขึ้นมาสู่การพิจารณาของศาล ศาลในประเทศฝรั่งเศสมักจะอ้างอิงข้อเท็จจริงนั้นๆ และนำเอาข้อเท็จจริงดังกล่าวมาเป็นเกณฑ์ในการบ่งชี้สถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจขององค์กรนั้นๆ โดยจะหลีกเลี่ยงไม่ให้คำนิยามหรือคำจำกัดความของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” เป็นการทั่วไป เพราะศาลทำหน้าที่เพียงแต่ตีความบทกฎหมายซึ่งใช้บังคับเฉพาะคดีพิพาทที่ขึ้นมาสู่การพิจารณาเป็นรายคดีเท่านั้น เช่น สภาแห่งรัฐ (Conseil d’Etat) ในฐานะศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยไว้ในคดี “Air Inter” แต่เพียงว่า บริษัท Air Inter เป็นรัฐวิสาหกิจโดยเหตุที่บริษัทดังกล่าวถูกควบคุมกิจการโดยอัยการมหาชนเท่านั้น หรือในคดี “Affaire Co. GE.MA” ที่สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่า บริษัทที่ถูกจัดตั้งโดยสำนักงานคณะกรรมการพลังงานปรมาณูซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ย่อมเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกับสำนักงานผู้ก่อตั้ง หากสำนักงานดังกล่าวถือหุ้นเกินกว่ากึ่งหนึ่งในบริษัทที่

⁸ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “ข้อความคิดทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ (วิสาหกิจมหาชน) (Legal Concept of Public Enterprise),” *วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, ฉบับที่ 3, ปีที่ 18, น.94 (2533).

จัดตั้งขึ้นใหม่นี้ จากคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐดังกล่าวพอสรุปได้ว่า หลักเกณฑ์การวินิจฉัยว่าองค์กรใด เป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ คือ หลักเกณฑ์ของการควบคุมโดยอำนาจมหาชนต่อองค์กรนั้นๆ โดยการถือ หนักมากกว่ากึ่งหนึ่งของหุ้นทั้งหมด อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพียงประการเดียวยังไม่เพียงพอที่จะกำหนดเป็นนิยามสำหรับคำว่ารัฐวิสาหกิจได้อย่างครอบคลุมชัดเจน⁹

แม้ทั้งกฎหมายและคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศส จะมีได้ ให้คำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้โดยตรงก็ตาม แต่ได้มีนักกฎหมายและเป็นผู้เชี่ยวชาญด้าน รัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส คือ นายอ็องเดร เดอเลียง (Andre G. Delion) ผู้พิพากษาศาลบัญชี ได้ให้ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ว่า “รัฐวิสาหกิจ คือ องค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งดำเนิน กิจกรรมทางการผลิตทรัพย์สินหรือการให้บริการที่ขายแลกับราคาและอยู่ภายใต้อำนาจชี้ขาดของ เจ้าหน้าที่มหาชน”¹⁰

นอกจากนี้ Michel Durupty นักวิชาการทางด้านกฎหมายมหาชนที่มี ผลงานทางด้านการศึกษาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ได้ให้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาจำแนกว่าองค์กรใดเป็น รัฐวิสาหกิจหรือไม่ โดยแบ่งออกเป็น 2 หลักเกณฑ์ คือ 1. หลักเกณฑ์ทางด้านเนื้อหา และ 2. หลักเกณฑ์ทางด้านรูปแบบ¹¹

1. หลักเกณฑ์ทางด้านเนื้อหา (critère matériel) องค์กรใดจะถือเป็น รัฐวิสาหกิจจะต้องประกอบด้วยเกณฑ์ทางด้านเนื้อหา 3 ประการ คือ

1.1 ต้องดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

⁹ สุรพล ลีนิติไกรพจน์, “หลักเกณฑ์ในการจำแนกรัฐวิสาหกิจมหาชน : ศึกษาเปรียบเทียบ ในกฎหมายไทยและฝรั่งเศส,” วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ฉบับที่ 3, ปีที่ 18, น.74-78 (2533).

¹⁰ Andre G. Delion, “La nation d’ entreprise publique”,4 Actaulite Jurisidique Droit Administratif 3 – 19 (1979), “ความหมายของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส (ตอน 3)”, แปลโดย ชาญชัย แสงวงศ์ดี, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่มที่ 2, ตอนที่ 2, น. 2 (2526).

¹¹ Michel DURUPTY, “Existe-t-il un critère de l’entreprise publique?” La Revue Administrative,1980, อ้างถึงใน สุรพล ลีนิติไกรพจน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9, น. 80.

1.2 ต้องทำการค้า กล่าวคือ ต้องมีการจำหน่ายสินค้าหรือบริการโดยมีค่าตอบแทน

1.3 ต้องดำเนินการไปภายในกรอบของประโยชน์สาธารณะ (activité soumise aux contraintes de l'intérêt général) หรือเป็นหลักเกณฑ์ที่เรียกว่าเป็น “มหาชน” นั้นเอง

2. หลักเกณฑ์ทางด้านรูปแบบ (critère organique) สามารถแยกหลักเกณฑ์ในการจำแนกรัฐวิสาหกิจได้ 2 ประการ คือ

2.1 องค์กรนั้นจะต้องมีฐานะเป็น “นิติบุคคล” เป็นเอกเทศจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ โดยประเทศฝรั่งเศสถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่จะขาดเสียไม่ได้ เพราะรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์ในควมมีอิสระ ความคล่องตัวในการบริหารกิจการ

2.2 รัฐต้องมีเงินทุนหรือถือหุ้นในองค์กรนั้นมากกว่ากึ่งหนึ่ง โดยรัฐสามารถควบคุมเสียงข้างมากในคณะกรรมการบริหารขององค์กรนั้นได้

4.1.4.2 ประเภทของ “รัฐวิสาหกิจ” ในประเทศฝรั่งเศส

การจัดแบ่งประเภทของ “รัฐวิสาหกิจ” ในประเทศฝรั่งเศสนั้น อาจแบ่งออกได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่ 1. การแบ่งแยกประเภทตามลักษณะของการจัดตั้ง และ 2. การแบ่งแยกประเภทตามลักษณะของกิจกรรม¹²

1. การแบ่งแยกประเภทตามลักษณะของการจัดตั้ง โดยแบ่งออกตามลักษณะของกฎหมายที่จัดตั้ง ได้แก่

(1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตาม “กฎหมายเอกชน” ได้แก่ ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามกฎหมายพาณิชย์ หรือห้างหุ้นส่วนบริษัทที่มีสถานภาพพิเศษ เป็นต้น และ

(2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตาม “กฎหมายมหาชน” ได้แก่ องค์กรมหาชน “régies” autonomes และองค์กรที่มีลักษณะพิเศษ (établissements à statut spécial)

¹² Andre G. Delion, “La nation d’ entreprise publique”, 4 Actauleite Jurisdique Droit Administratif 3 – 19 (1979), “ความหมายของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส (ตอน 2)”, แปลโดย ชาลูนชัย แสงศักดิ์, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่มที่ 2, ตอนที่ 1, น. 2 - 7 (2526).

2. การแบ่งแยกประเภทตามลักษณะของกิจกรรม สามารถแบ่งได้หลายประเภท แต่วิธีการแยกประเภทที่เป็นประโยชน์ที่สุด คือการจำแนกทางด้านเนื้อหาสาระ (critères matériels) ได้แก่

- (1) รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการบริการสาธารณะ และ
- (2) รัฐวิสาหกิจที่มีได้ดำเนินการบริการสาธารณะ

4.1.4.3 สถานะทางกฎหมายของ “พนักงานรัฐวิสาหกิจ” ในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีแนวคิดในการบริหารรัฐวิสาหกิจแบบภาคธุรกิจเอกชน และถือว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจมีสถานะเช่นเดียวกับลูกจ้างของเอกชน ดังนั้น ความสัมพันธ์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับการจ้างแรงงานในภาคเอกชน เช่น การยอมรับสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจ การแก้ไขปัญหาแรงงานโดยการยื่นข้อเรียกร้องการเจรจาของสหภาพแรงงานกับฝ่ายบริหารได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับภาคเอกชน และมีสิทธินัดหยุดงานได้ตามกฎหมาย เพราะประเทศฝรั่งเศสยอมรับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศให้ผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับกิจการบริการสาธารณะมีสิทธิลาหยุดงานได้ เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเห็นได้ว่าการปฏิบัติต่อพนักงานรัฐวิสาหกิจในเรื่องแรงงานสัมพันธ์จึงไม่แตกต่างกับภาคเอกชน เพราะมีการให้สิทธิโดยเท่าเทียมกันในด้านของแรงงาน แสดงให้เห็นว่าประเทศฝรั่งเศสมองพนักงานรัฐวิสาหกิจว่ามีสถานภาพทางกฎหมายเป็นลูกจ้างตามระบบความสัมพันธ์แบบเอกชนนั่นเอง¹³

4.1.4.4 ศาลที่เขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในกฎหมายฝรั่งเศส

รัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ขึ้นอยู่กับลักษณะของการจัดตั้ง ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของบริษัทตามกฎหมายเอกชน โดยรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชนจะมีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศชาติ โดยรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก็จะมีลักษณะในเชิงอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งรัฐสามารถเข้ามาควบคุมกิจการได้เพราะเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ และเนื่องจากรัฐวิสาหกิจทั้ง 2 ประเภทมีความแตกต่างกันทั้งในด้านโครงสร้างและด้านการบริหารจัดการซึ่งขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เมื่อรัฐวิสาหกิจตกอยู่ภายใต้กฎหมายทั้งสอง

¹³ สิริเพ็ญ จันทวิเศษ, “สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), น. 50 – 52.

ระบบ ได้แก่ ระบบกฎหมาย “มหาชน” และระบบกฎหมาย “เอกชน” ดังนั้น หากรัฐวิสาหกิจได้ดำเนินกิจกรรมบางอย่างไปโดยใช้อำนาจทางปกครอง หากเกิดข้อพิพาทขึ้นมา ข้อพิพาทดังกล่าวนั้นก็ จะตกอยู่ภายใต้อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (the administrative courts) ในทางกลับกันหากมีการดำเนินกิจกรรมในเชิงอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (industrial and commercial activity) และเกิดเป็นข้อพิพาทขึ้นมา ข้อพิพาทเหล่านั้นย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลทั่วไป (the ordinary courts)¹⁴ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(ก) กรณีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ใช้บริการ

ในกรณีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ใช้บริการในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนจะศึกษาเฉพาะกรณีสัญญาให้บริการหรือซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้าเท่านั้น ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสนั้นเห็นว่าสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้าของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองกับผู้ให้บริการสาธารณูปโภค มีลักษณะเป็น “บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม” จึงไม่น่าจะเป็นสัญญาทางปกครองได้เพราะไม่ใช่กรณีที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนจัดทำหรือดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการสาธารณะโดยตรงหรือเป็นกรณีที่วัตถุประสงค์แห่งสัญญาเกี่ยวข้องโดยตรงหรือเป็นสาระสำคัญของการจัดทำหรือดำเนินการสาธารณะ ส่วนการที่รัฐวิสาหกิจที่เป็นฝ่ายปกครองกำหนดเงื่อนไขในสัญญาบางประการ เช่น รัฐวิสาหกิจอาจเปลี่ยนแปลงค่าบริการได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจะเอกชนผู้รับบริการ ข้อกำหนดเหล่านี้ไม่น่าเป็นเรื่องของ “เอกสิทธิ์” เพราะไม่ได้เป็นไปเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับสิ่งสาธารณูปโภคบรรลุผลโดยตรง แต่คงเกี่ยวข้องในลักษณะที่ทำให้รัฐวิสาหกิจผู้ให้บริการสามารถดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ขาดทุน อย่างไรก็ตาม แม้จะขาดทุนรัฐวิสาหกิจก็ต้องดำเนินกิจกรรมต่อไปโดยให้รัฐเป็นผู้แบกรับภาระเป็นเพราะเป็นเรื่องการจัดบริการสาธารณะ โดยมีข้อสังเกตว่า บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่เป็นสิ่งสาธารณูปโภค รัฐวิสาหกิจไม่ได้ให้บริการโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายเหมือนเช่น “บริการสาธารณะทาง

¹⁴ สรุปความจาก Marion Leblanc – Wohrer, “Corporate Governance of Public Enterprises in France,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2558, <https://books.google.co.th/books?id=BASIF8ERbWC&pg=PA134&lpg=PA134&dq=Administrative+French+court+public+enterprise&source=bl&ots=eADF7GhVlu&sig=usibMOsc5aNF3K4XxVs6qjPw9Yk&hl=th&sa=X&ei=H5OuVO-GLYOuQTVsoHoDw&ved=0CBwQ6AEwAA#v=onepage&q&f=true>

ปกครอง” แต่จะเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากเอกชนผู้บริโภคร¹⁵ จึงเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะซึ่งถือเป็นองค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมกับผู้ให้บริการหรือลูกค้าโดยหลักจึงเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายแพ่งหรือพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาให้บริการหรือซื้อขายน้ำประปาหรือไฟฟ้าระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชนผู้ให้บริการ ข้อพิพาทดังกล่าวย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม แม้ว่าในสัญญาจะมีข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษ (clauses exorbitantes du droit commun) หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ให้บริการเป็นความเสียหายจากงานโยธาสาธารณะหรือคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเป็นบุคคลตามกฎหมายมหาชน¹⁶

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีหากผู้ให้บริการมีสถานะเป็นผู้ให้สัมปทานด้วย เมื่อเกิดเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวศาลฎีกาก็ตัดสินว่าเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เช่น ในกรณีสัญญาระหว่างการไฟฟ้ากับเทศบาลในฐานะผู้ให้สัมปทานและผู้ให้บริการ ศาลฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อกำหนดในหนังสือผนวกท้ายสัญญาที่กำหนดเรื่องการจัดส่งกระแสไฟฟ้าแก่เทศบาลนั้น ไม่ได้เป็นสัญญาที่แยกออกมาได้จากสัญญาสัมปทาน แต่เป็นเพียงสัญญาข้อหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับสัญญาข้ออื่นในสัมปทาน ดังนั้น ข้อพิพาทในเรื่องนี้จึงอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยมีข้อสังเกตว่า ในสัญญาดังกล่าวความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับการไฟฟ้านั้น เทศบาลอยู่ในสองฐานะ คือ ฐานะผู้ให้สัมปทาน กับอีกฐานะหนึ่งคือ ฐานะผู้ให้บริการ ในคดีดังกล่าวศาลอุทธรณ์จึงปฏิเสธที่จะใช้ทฤษฎีการมีสองสถานะ (la théorie de la “double nature”) ตามความเห็นของเทศบาลที่แยกระหว่างนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับ

¹⁵ โภคิน พลกุล, “สัญญาทางปกครองในกฎหมายไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2558, <http://www.pub-law.net/Publaw/view.aspx?id=692&Page=3>

¹⁶ ยงยุทธ อนุกุล, “หลักพื้นฐานบางประการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและคำพิพากษาศาลต่างประเทศ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2558, http://www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/03_technical_papers/sanya.pdf

การมอบให้จัดทำบริการสาธารณะและนิติกรรมทางแพ่งในเรื่องข้อสัญญาเกี่ยวกับอัตราค่าไฟฟ้า¹⁷ หรือในกรณีสัญญาที่ผู้ผลิตกระแสไฟฟ้าจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้การไฟฟ้าฝรั่งเศส (Électricité de France) เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาแห่งรัฐ สภาแห่งรัฐเห็นว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง แม้ว่าข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษไม่ได้อยู่ในเนื้อหาของสัญญา แต่เป็นผลมาจากบทบัญญัติของกฎหมาย¹⁸

(ข) กรณีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในองค์กร

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจและบุคลากรของรัฐวิสาหกิจซึ่งได้แก่ พนักงาน และลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงาน โดยในบางกรณี เช่น กิจการของถ่านหิน กิจการก๊าซ และการไฟฟ้าของฝรั่งเศส ได้มีการกำหนดสถานภาพเฉพาะกรณีขึ้นแทนระบบการทำข้อตกลงร่วมกันโดยถือเป็นสถานภาพตามกฎหมายระเบียบของพนักงานในองค์กรนั้นๆ เช่น สถานภาพในการเป็นบุคลากรของการไฟฟ้าฝรั่งเศส สถานภาพในการเป็นพนักงานเหมืองแร่ เป็นต้น และสถานภาพเหล่านี้จะถูกนำไปใช้กับบุคลากรของรัฐวิสาหกิจทุกแขนงที่เกี่ยวข้องด้วย โดยสถานภาพเหล่านี้จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแพ่ง นอกจากนี้ กระบวนการในการกำหนดข้อตกลงการทำงานร่วมกันของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง เช่น การไฟฟ้าฝรั่งเศส จะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองโดยสมบูรณ์แก่สถานภาพของบุคลากร ซึ่งข้อพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจและพนักงานนั้น จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม โดยศาลยุติธรรมจะใช้วิธีเยียวยาแก้ไขโดยบังคับแก่ผู้ปฏิบัติงานตามกฎหมายเอกชนของนิติบุคคลมหาชน และยังสามารถเสนอข้อต่อองค์กรระงับข้อพิพาททางแรงงาน (conseils des prud'hommes) ได้อีก¹⁹

¹⁷ เฟ็งฮ้าง, ข้อสังเกต คำพิพากษาดังกล่าวแปลสรุปจากคำพิพากษาของศาลฎีกา (Cour de Cassation) แผนกคดีแพ่งลงวันที่ 6 มกราคม 2004 คดี Commune de Douai ลงพิมพ์ในวารสาร AJDA วันที่ 29 มีนาคม 2004 น. 664 – 666.

¹⁸ เฟ็งฮ้าง

¹⁹ Jean Pivero et Jean Waline, Droit Administratif แปลโดย สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น. 488.

(ค) กรณีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับคู่สัญญาที่รัฐวิสาหกิจจ้างให้

ดำเนินการ

สำหรับสัญญาที่รัฐวิสาหกิจซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชนจ้างให้เอกชนดำเนินการต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างโรงไฟฟ้า, สัญญาจ้างก่อสร้างโรงผลิตน้ำประปา, สัญญาจ้างก่อสร้างถนน เป็นต้น สัญญาเหล่านี้มีลักษณะเป็น “สัญญาพัสดุ” (marché public) และถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองประเภทหนึ่ง ซึ่งในประมวลกฎหมายพัสดุ มาตรา 1 ได้ให้ความหมายของ “สัญญาพัสดุ” ว่า “สัญญาพัสดุ ได้แก่ สัญญาที่ทำขึ้นระหว่างนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนหรือเอกชนกับนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายพัสดุ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของฝ่ายปกครองในเรื่องที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง การจัดหาพัสดุและการจัดให้มีบริการ”²⁰ และเมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับ “สัญญาพัสดุ” ข้อพิพาทดังกล่าวย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

(ง) กรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

ความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐในประเทศฝรั่งเศสมีจุดแบ่งแยกเขตอำนาจศาลว่าคดีนั้นจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม โดยใช้ไข่มโนทัศน์ว่าด้วย “service public” หรือ “บริการสาธารณะ” เป็นจุดแบ่งแยกเกี่ยวกับเรื่องเขตอำนาจศาล ซึ่งคำว่า “service public” นั้น หมายถึง “การกระทำใดๆ ของนิติบุคคลมหาชนที่มุ่งประสงค์ในการสนองตอบความต้องการสาธารณะหรือมุ่งประสงค์ให้ภารกิจที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะบรรลุผล” โดยใช้หลักเกณฑ์ทางด้าน “องค์กร” และ “วัตถุประสงค์ของการกระทำการ” เป็นจุดแบ่ง กล่าวคือ หากนิติบุคคลมหาชนที่ถือเป็นหน่วยงานทางปกครองได้กระทำการละเมิดและมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองการบริการสาธารณะ (service public) และก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใดขึ้นมา หน่วยงานทางปกครองนั้นต้องรับผิดตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายมหาชน และอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง อย่างไรก็ตามหลังจากปี ค.ศ. 1921 ศาลได้จำกัดกรอบความรับผิดของรัฐตามกฎหมายมหาชนให้แคบลง หากการกระทำของฝ่ายปกครองในรูปแบบของเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบริการสาธารณะโดยเฉพาะการบริการสาธารณะในรูปแบบของการดำเนิน

²⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), น. 496 – 497.

กิจกรรมทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (service public industriel et commercial) เช่น การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจต่างๆ ในประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น หากการดำเนินกิจการทาง อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมดังกล่าว แม้เป็นการบริการสาธารณะแต่หากก่อให้เกิดความเสียหาย แก่บุคคลใดอันถือว่าการกระทำทางละเมิด หน่วยงานทางปกครองหรือรัฐก็ต้องรับผิดชอบตามหลัก ความรับผิดในทางแพ่ง ไม่ใช่ความรับผิดเฉพาะตามกฎหมายมหาชน ดังนั้น ข้อพิพาทดังกล่าวจึงอยู่ใน อำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาพิพากษาได้²¹

4.2 ศาลที่เขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายเยอรมนี

4.2.1. แนวความคิดเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองและศาลยุติธรรมของเยอรมนี

สำหรับประเทศเยอรมนีสนับสนุนความคิดในเรื่องของหลักนิติธรรม โดยยึดถือ เคารพ และปฏิบัติตามกฎหมาย กล่าวคือ บรรดาการกระทำของรัฐต้องได้รับการควบคุมให้อยู่ภายใต้ กฎหมาย และไม่ควรให้ศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียวมีหน้าที่เยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชนกรณี ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง แต่หน้าที่ดังกล่าว ควรเป็นของศาลปกครอง โดยมีเหตุผลสนับสนุน คือ เป็นการยากที่จะมีนักกฎหมายที่จะเชี่ยวชาญ กฎหมายทั้งสาขากฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนหากมีนักกฎหมายที่เชี่ยวชาญกฎหมายมหาชน ก็จะช่วยสร้างความเป็นธรรมให้บังเกิดขึ้น, คดีอาญาและคดีแพ่งมีความแตกต่างจากคดีปกครองซึ่งเป็นคดีพิเศษ, การมีศาลปกครองจะช่วยทำให้กฎหมายมหาชนแพร่หลายและมีพัฒนาการมากขึ้น เป็นต้น ศาลของประเทศเยอรมนีนอกจากศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ยังแบ่งศาลออกเป็น 5 สาขา (the five branches of the German judiciary) ได้แก่

- (1) ศาลยุติธรรม ซึ่งถือเป็น “ศาลทั่วไป”
- (2) ศาลปกครอง
- (3) ศาลแรงงาน

²¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 130 - 131.

(4) ศาลสังคม

(5) ศาลภาษีอากร

ศาลปกครอง, ศาลแรงงาน, ศาลสังคม และศาลภาษีอากร ถือเป็น “ศาลพิเศษ” ซึ่งทั้ง 5 ศาลนี้ต่างมีฐานะเท่าเทียมกัน เป็นอิสระและแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด²² ศาลทั้ง 5 สาขา มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนี้²³

(1) ศาลยุติธรรม ซึ่งถือเป็น “ศาลทั่วไป” (Ordinary court)

ศาลยุติธรรม ซึ่งถือเป็นศาลทั่วไป (Ordinary court) มีเขตอำนาจเหนือคดีแพ่ง (Civil cases) และคดีอาญา (Criminal cases)

(2) ศาลปกครอง (Administrative court)

ศาลปกครองของประเทศเยอรมนี ถูกออกแบบมาเพื่อปกป้องสิทธิของพลเมืองต่อมาตรการบังคับจากหน่วยงานของรัฐ มีอำนาจตัดสินคดีข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนทั้งปวงเท่าที่คดีเหล่านั้นไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายพิเศษที่กำหนดเขตอำนาจของศาลไว้เป็นอย่างอื่น เช่น เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลสังคม หรือศาลภาษี เป็นต้น ในรายละเอียดเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครองจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อที่ 4.2.2.2

(3) ศาลแรงงาน (Labour court)

ศาลแรงงานมีเขตอำนาจเหนือข้อพิพาทตามกฎหมายแรงงานซึ่งเกิดขึ้นจากความขัดแย้งในความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เช่น การเรียกร้องเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างของลูกจ้าง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในการหยุดงาน เป็นต้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานนั้น ศาล

²² วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2552), น. 280 – 283.

²³ สรุปความจาก Anke Freckmann and Thomas Wegerich, The German Legal System, (London : Sweet and Maxwell Limited, 1999), pp.131 – 135. ประกอบ Nigel G. Foster and Satish Sule, German Legal System & Laws, (Oxford : Oxford University Press, 2002), pp. 67-75.

จะใช้เวลาในการพิจารณาคดีค่อนข้างมาก เช่น ข้อพิพาทระหว่างสหภาพแรงงานและด้านของนายจ้าง ซึ่งข้อพิพาทเหล่านี้จะต้องมีการเจรจาต่อรอง รวบรวมและตีความเพื่อกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

(4) ศาลสังคม (Social court)

ศาลสังคมมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นพิเศษและเป็นอิสระจากศาลปกครองโดยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการทำงานด้านกฎหมายพิเศษที่เกี่ยวกับการประกันสังคม เช่น การประกันสุขภาพ การประกันอุบัติเหตุ การประกันความทุพพลภาพ เป็นต้น , ข้อพิพาทในทางมหาชนเกี่ยวกับการจ่ายเงินเดือนในกรณีที่ลูกจ้างหยุดพัก แต่ไม่รวมถึงเรื่องการจ่ายเงินเดือนในกรณีที่ลูกจ้างเรียกร้องตามกฎหมายแรงงานให้นายจ้างจ่ายเงินเดือนอันอยู่ในอำนาจศาลแรงงาน แต่ศาลสังคมมีอำนาจวินิจฉัยเฉพาะกรณีข้อพิพาทที่เกิดจากนิติสัมพันธ์ในทางมหาชนระหว่างนายจ้างกับผู้ประกันตนเท่านั้น นอกจากนี้ ศาลสังคมยังมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมายกำหนดไว้ให้อยู่ในอำนาจของศาลสังคมอีกด้วย²⁴

(5) ศาลภาษีอากร (Tax court)

ศาลภาษีอากรมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีคล้ายกับศาลสังคม กล่าวคือเป็นศาลพิเศษและมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอิสระจากศาลปกครอง มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนอันเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทที่ในเรื่องของการจัดเก็บภาษี รวมถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับศุลกากร ภาษีบริโภคน้ำมัน ภาษีรายได้ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก รวมถึงมาตรการในการตรวจสอบการห้ามนำเข้าและส่งออก นอกจากนี้ยังมีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทในทางวิชาชีพเกี่ยวกับเงื่อนไขการประกอบอาชีพของผู้ให้คำปรึกษาทางด้านภาษี ตามกฎหมายว่าด้วยภาษี เช่น เรื่องใบอนุญาตของผู้ตรวจสอบ และข้อพิพาทอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษี²⁵

²⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน*, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2547), น. 24 – 25.

²⁵ *เพ็งอ้วง*, น. 23 – 24.

4.2.2 ข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาศาลปกครองในกฎหมายเยอรมนี

4.2.2.1 โครงสร้างของศาลปกครองเยอรมนี²⁶ แบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล ได้แก่

(ก) ศาลปกครองชั้นต้น (The administrative court of first instance หรือ Verwaltungsgericht) องค์คณะของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นประกอบด้วย ตุลาการอาชีพจำนวน 3 คน และตุลาการกิตติมศักดิ์จำนวน 2 คน ซึ่งมีสิทธินั่งพิจารณาคดีด้วยวาจา ร่วมกับตุลาการอาชีพในการไต่สวนข้อเท็จจริง แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการทำคำพิพากษา ซึ่งโดยทั่วไปคดีปกครองจะเริ่มต้นที่ศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

(ข) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (The administrative court of appeal หรือ Oberverwaltungsgericht) องค์คณะตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ประกอบด้วย ตุลาการอาชีพจำนวน 3 คนเว้นแต่บางกรณีหรือบางมลรัฐที่กฎหมายกำหนดให้มีจำนวนได้ถึง 5 คน) และตุลาการกิตติมศักดิ์จำนวน 2 คน และในบางกรณีอาจมีการพิจารณาพิพากษาคดีโดยที่ประชุมใหญ่ โดยจะประกอบด้วย ประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อีก 6 คน เป็นองค์คณะ

(ค) ศาลปกครองสูงสุด (Bundesverwaltungsgericht) หรือเรียกอีกอย่างว่า “ศาลปกครองของสหพันธ์รัฐ” (The federal administrative court) ประกอบด้วย ประธานผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ และผู้พิพากษาอื่นตามจำนวนที่จำเป็น ในแต่ละองค์คณะ ประกอบด้วย ตุลาการอาชีพจำนวน 5 คน ในกรณีที่การวินิจฉัยทำเป็นคำสั่ง ซึ่งไม่มีการนั่งพิจารณา องค์คณะจะต้องประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวน 3 คน และในกรณีการประชุมใหญ่จะประกอบด้วย ประธานและผู้พิพากษาหนึ่งคนจากทุกองค์คณะ ซึ่งประธานของที่ประชุมใหญ่มีได้นั่งเป็นประธานของ องค์คณะนั้น ในกรณีที่องค์คณะใดเป็นองค์คณะที่เสนอเรื่อง หรือองค์คณะที่จะถูกวินิจฉัยให้แตกต่าง ไปจากคำวินิจฉัยขององค์คณะนั้น ให้สมาชิกคนหนึ่งขององค์คณะนั้นมีตัวแทนอยู่ในที่ประชุมใหญ่ด้วย

²⁶ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 22*, น. 291 -292.

ที่ประชุมใหญ่จะวินิจฉัยเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ผูกพันองค์คณะที่จะวินิจฉัย²⁷

4.2.2.2 อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเยอรมนี²⁸ คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ปรากฏตามกฎหมายมูลฐาน ค.ศ. 1949 (Basic Law) หรือรัฐธรรมนูญเยอรมนี มาตรา 19 (4) และรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความปกครอง ค.ศ. 1960 มาตรา 40 โดยกำหนดให้ ศาลปกครองมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้อย่างกว้างขวาง เว้นแต่จะมีกฎหมายอื่นกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้ศาลอื่นมีอำนาจพิจารณาพิพากษา กล่าวโดยเฉพาะศาลปกครองเยอรมนี มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป ดังนี้

- 1) อำนาจบริหารงาน เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการของศาลปกครอง
- 2) คดีพิพาทตามกฎหมายมหาชนที่มีใช้คดีพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือที่กฎหมายสหพันธรัฐกำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอื่น
- 3) คดีพิพาทที่เอกชนขอให้ศาลปกครองสั่งให้ฝ่ายปกครองยกเลิกการกระทำทางปกครอง เช่น เอกชนฟ้องหน่วยงานทางปกครองที่ทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือคดีที่เอกชนร้องขอให้ศาลปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่ถูกฝ่ายปกครองปฏิเสธ เป็นต้น
- 4) คดีพิพาทที่ขอให้ศาลปกครองสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการทางปกครอง เนื่องจากถูกฝ่ายปกครองละเว้นหรือปฏิเสธที่จะกระทำการทางปกครองนั้น และการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกระทบสิทธิหรือได้รับความเดือนร้อนเสียหาย เช่น เอกชนฟ้องขอให้ศาลปกครองสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐออกใบอนุญาตให้สร้างอาคารกรณีถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธไม่ยอมออกใบอนุญาตให้สร้างอาคารให้ เป็นต้น และมีอำนาจออกคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกการกระทำทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายได้
- 5) คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองส่วนท้องถิ่น (Gemeinden) ด้วยกันภายใต้กฎหมายมหาชน ระหว่างหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป

²⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 24*, น. 29 –31.

²⁸ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 22*, น. 294 –295.

อย่างไรก็ตาม คดีพิพาทบางประเภทแม้เป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่นนอกจากศาลปกครอง ได้แก่²⁹

1) ข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมหาชนซึ่งไม่ใช่สัญญาทางปกครองให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

2) คดีปกครองในสาขาพิเศษให้อยู่ในอำนาจของศาลชำนาญการพิเศษ เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากรอยู่ในอำนาจของศาลภาษีอากร หรือข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคมอยู่ในอำนาจของศาลสังคม เป็นต้น

3) คำฟ้องเกี่ยวกับการผูกขาดลิขสิทธิ์ อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

4) ข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผู้พิพากษา อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม (ศาลทางอาญา)

4.2.3 ข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาศาลยุติธรรมในกฎหมายเยอรมนี³⁰

ศาลยุติธรรมของประเทศเยอรมนี มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมดังต่อไปนี้

4.2.3.1 โครงสร้างของศาลยุติธรรมเยอรมนี แบ่งออกเป็น 4 ชั้น ได้แก่

(ก) ศาลแขวง (Amtsgerichte/Country courts) เป็นศาลชั้นต้นในระดับล่างโดยในคดีแพ่งจะประกอบด้วยผู้พิพากษา 1 คนเป็นองค์คณะ ส่วนคดีอาญาจะประกอบด้วยผู้พิพากษา 3 คนเป็นองค์คณะ

(ข) ศาลชั้นต้นมลรัฐ (Landgerichte/Regional courts) เป็นศาลชั้นต้น โดยในคดีแพ่งจะประกอบด้วยผู้พิพากษา 3 คนเป็นองค์คณะ ส่วนคดีอาญาจะประกอบด้วยผู้พิพากษา 5 คนเป็นองค์คณะ มีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่ของแต่ละมลรัฐ

²⁹ พรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 7*, น. 38.

³⁰ *เพ็งอ้าง*, น. 32- 36.

(ค) ศาลอุทธรณ์ (Oberlandesgericht/Regional Appeal Courts)

โดยในคดีแพ่งจะประกอบด้วยผู้พิพากษา 3 คนเป็นองค์คณะ ส่วนคดีอาญาจะประกอบด้วยผู้พิพากษา 5 คนเป็นองค์คณะ มีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่ของมลรัฐทั้งหมด

(ง) ศาลฎีกาหรือศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์รัฐ (Bundesgerichtshof

/Federal supreme court of justice) มีผู้พิพากษาเป็นองค์คณะ 5 คน ประกอบด้วย ประธาน 1 คน และผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะอีก 4 คน โดยผู้พิพากษาในศาลฎีกานี้จะถูกแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยการเสนอแนะของคณะกรรมการเลือกสรรผู้พิพากษา มีเขตอำนาจครอบคลุมทั้งสหพันธ์รัฐ

4.2.3.2 อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมเยอรมนี คดีที่อยู่ในอำนาจ

ของศาลยุติธรรมโดยสรุป มีดังต่อไปนี้

- 1) คดีแพ่ง ข้อพิพาทหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องและนิติสัมพันธ์ต่างๆ ในทางแพ่ง
- 2) คดีอาญา ข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางอาญา
- 3) คดีอื่นๆ ตามที่กฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ เช่น คดีเกี่ยวกับการก่อตั้งสิทธิใหม่ให้แก่คู่ความตามกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลอิสระ และถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นอย่างอื่นศาลแขวงที่คู่ความมีภูมิลำเนาจะเป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาโดยอาศัยวิธีพิจารณาตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งอำนาจของศาลอิสระจะมีอำนาจเหนือคดีต่างๆ ได้แก่ คดีตามกฎหมายครอบครัว, กฎหมายมรดก, การจดทะเบียน การซื้อขาย สหกรณ์ สิทธิในทรัพย์สิน และการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์และการวางทรัพย์ เป็นต้น

4.2.4 ศาลที่เขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในกฎหมายเยอรมนี

4.2.4.1 ความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในประเทศเยอรมนี

ในประเทศเยอรมนี รัฐวิสาหกิจ (state-owned enterprises (SOEs)) หมายถึง กองทุนมหาชน สถาบันมหาชน หรือ บริษัทมหาชน (public funds, institutions, or companies) ซึ่งมิงบประมาณและการบริหารแยกจากรัฐบาล แต่รัฐบาลจะมีหุ้นส่วน (ทุนใน

รัฐวิสาหกิจนั้น) มากกว่าร้อยละ 50 และมีสิทธิในการออกเสียงลงมติในที่ประชุมของรัฐวิสาหกิจนั้นมากกว่ากึ่งหนึ่ง³¹

4.2.4.2 ประเภทของ “รัฐวิสาหกิจ” ในประเทศเยอรมนี³²

รัฐวิสาหกิจในประเทศเยอรมนีสามารถแบ่งแยกออกได้เป็น 2 ประเภทตามรูปแบบของกฎหมายที่จัดตั้ง ได้แก่

1. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายมหาชน (Public law)
2. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายเอกชน (Private law)

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชนจะถูกจัดตั้งและถูกกำหนดวัตถุประสงค์ ภาระงานและรูปแบบขององค์กรไว้เป็นพิเศษผ่านทางพระราชบัญญัติจัดตั้ง ตัวอย่างของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายมหาชนที่เป็นที่รู้จักกันดีของประเทศเยอรมัน ได้แก่ ธนาคารเพื่อการพัฒนาประเทศเยอรมนีหรือ ธนาคาร KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) รัฐบาลประเทศเยอรมนีจะหันไปเป็นเจ้าของหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุมรัฐวิสาหกิจโดยกฎหมายเอกชน ถ้าประกอบด้วยเงื่อนไขดังต่อไปนี้ เช่น การเติมเต็มผลประโยชน์ที่สำคัญของรัฐ หรือในกรณีที่ไม่มีทางเลือกที่ดีกว่าหรือประหยัดกว่า หรือมีข้อจำกัดในความรับผิดชอบทางการเงินของรัฐบาลกลาง เป็นต้น

4.2.4.3 สถานะทางกฎหมายของ “พนักงานรัฐวิสาหกิจ” ในประเทศเยอรมนี

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทางมหาชนในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะกับพนักงานและลูกจ้างในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นไปตามกฎหมายทางแพ่งหรือกฎหมายเอกชนโดยถือว่าคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะเสมอภาคกันอันเป็นกิจการของปกครองในทางแพ่งที่มาเสริมภารกิจในทางมหาชนที่เรียกว่า Verwaltungsprivatrecht จึงไม่ถือเป็นสัญญาทางปกครอง และรูปแบบการจ้างจะขึ้นอยู่กับเจตนาของคู่สัญญาและลักษณะของ

³¹ สรุปความจาก “Department of State : 2014 Investment Climate Statement” ในหัวข้อที่ 10. Competition from State – Owned Enterprises, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2558, <http://www.state.gov/documents/organization/226815.pdf>.

³² เฟิงอ้าว

งานเป็นสำคัญ³³ โดยถือว่ารัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็น “นายจ้าง” และ พนักงานรัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็น “ลูกจ้าง” อย่างไรก็ตามพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น หากได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจมหาชนพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้นก็ย่อมอยู่ในความหมายของคำว่า “ข้าราชการ” ได้เช่นเดียวกัน โดยรายละเอียดจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อที่ 4.2.4.4 ง.

4.2.4.4 ศาลที่เขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในกฎหมายเยอรมนี

(ก) กรณีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ใช้บริการ

ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของการใช้บริการจากกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการนั้น มีการกำหนดระเบียบการใช้ตามกฎหมายเอกชน เช่น กิจการไฟฟ้าและกิจการประปา เป็นต้น ซึ่งความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างผู้ใช้บริการและผู้ประกอบกิจการย่อมเป็นไปตามกฎหมายเอกชน ซึ่งหากเกิดเป็นข้อพิพาทขึ้นมาข้อพิพาทดังกล่าวย่อมเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายเอกชนและย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาพิพากษาคดีได้ อย่างไรก็ตามกรณีดังกล่าวก็อาจเป็นข้อพิพาทในทางมหาชนได้ หากเป็นกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้สิ่งอันเป็นสาธารณประโยชน์ต่างๆ ในกรณีที่สิทธิเรียกร้องในการใช้สิ่งสาธารณประโยชน์นั้นได้ถูกกำหนดโดยกฎหมาย ดังนั้น การอนุญาตหรือไม่ จึงเป็นปัญหาที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง³⁴

(ข) กรณีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในองค์กร

ข้อพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในองค์กรนั้น มีลักษณะเป็นข้อพิพาททางด้านแรงงาน ซึ่งในประเทศเยอรมนีนั้นได้กำหนดให้มีศาลแรงงานไว้เป็นศาลพิเศษต่างหากแล้ว เมื่อเกิดข้อพิพาทดังกล่าวแม้จะมีการใช้อำนาจทางปกครอง ข้อพิพาทเช่นนี้ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานซึ่งถือว่าเป็นศาลพิเศษ และหากมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับการ

³³ นริศชา ละม้ายอินทร์, “ปัญหาการแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่ง : ศึกษากรณีจ้างบุคลากรของภาครัฐในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), น.113.

³⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 24*, น. 57.

ประกันสังคมข้อพิพาทเกี่ยวกับการประกันสังคมจะอยู่ในอำนาจของศาลสังคมซึ่งถือเป็นศาลพิเศษเช่นกัน

(ค) กรณีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับคู่สัญญาที่รัฐวิสาหกิจจ้างให้

ดำเนินการ

ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาก่อนว่าสัญญาที่รัฐวิสาหกิจกับคู่สัญญาที่รัฐวิสาหกิจจ้างให้ดำเนินการนั้นเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ซึ่งในประเทศเยอรมนีได้มีการตรารัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 ขึ้นมา โดยในกฎหมายดังกล่าวได้เรียกสัญญาทางปกครองว่า “สัญญาทางมหาชน” และได้ให้ความหมายไว้ว่า คือ “นิติสัมพันธ์ในแดนของกฎหมายมหาชนอาจได้รับการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกได้โดยสัญญา (สัญญามหาชน) ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเข้าทำสัญญามหาชนแทนการออกคำสั่งทางปกครองได้กับผู้ที่ไม่ใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องออกคำสั่งทางปกครองก่อตั้งนิติสัมพันธ์ในทางปกครองขึ้น” ซึ่งหากสัญญาใดที่รัฐวิสาหกิจเข้าทำสัญญามีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองแล้ว ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวย่อมเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในแดนของกฎหมายมหาชนและอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้ อย่างไรก็ตามหากมีกรณีที่จะต้องวินิจฉัยและกำหนดในส่วนของค่าเสียหายที่เกิดจากสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทในส่วนดังกล่าวกลับอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม³⁵

(ง) กรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐในประเทศเยอรมนีนั้น บุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายอันรัฐจะต้องเข้ามารับผิดชอบ ไม่จำกัดเฉพาะบุคคลที่เป็นข้าราชการตามความหมายของกฎหมายข้าราชการเท่านั้น เพราะประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 839 ใช้คำว่า “Beamter” ซึ่งหมายถึง ข้าราชการพลเรือน แต่กฎหมายพื้นฐาน (รัฐธรรมนูญ) มาตรา 34 ใช้ถ้อยคำว่า “jemand” ซึ่งหมายถึง บุคคลใดๆ เช่นนี้ต้องถือว่ากฎหมายพื้นฐาน (รัฐธรรมนูญ) ขยายความหมายของคำว่า “Beamter” ให้กว้างออกไป โดยให้หมายรวมถึงบรรดาพนักงาน (Angestellte) และลูกจ้าง (Arbeiter) ของรัฐ และบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับรัฐเพราะดำรงตำแหน่ง

³⁵ สุรพล นิติไกรพจน์, สัญญาทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 61 - 64.

ในทางมหาชนที่ไม่ได้มีฐานะเป็นข้าราชการประจำ เป็นต้น นอกจากนี้กรณีของเอกชน หากเอกชนได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานแก่รัฐโดยได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจมหาชน เอกชนดังกล่าวก็อยู่ในฐานะเป็น “ข้าราชการ” ตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐเช่นกัน³⁶ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง บรรดาพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวก็ย่อมอยู่ในความหมายของคำว่า “ข้าราชการ” ตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐด้วยเช่นกัน

หากพนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็น “ข้าราชการ” ได้กระทำการละเมิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในแดนของกฎหมายมหาชนแล้ว หากผู้เสียหายประสงค์จะฟ้องคดีโดยฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทน ในระบบของกฎหมายเยอรมนีนั้น ผู้เสียหายต้องฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อการกระทำละเมิดต่อศาลยุติธรรม แต่หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการละเมิดและผู้เสียหายประสงค์จะฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือกรณีที่ผู้เสียหายต้องการฟ้องให้ศาลสั่งให้เจ้าหน้าที่ขจัดความเสียหาย ทั้งสองกรณีดังกล่าวผู้เสียหายต้องนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลปกครอง³⁷

สำหรับศาลที่มีเขตอำนาจในข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจนั้น ตามแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ในหลายกรณีก่อให้เกิดความสับสนกับประชาชนและผู้ศึกษากฎหมาย โดยเฉพาะผู้ที่จะนำคดีดังกล่าวมาฟ้องร้องยังศาลว่าจะฟ้องร้องต่อศาลใด ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวโดยวิเคราะห์จากหลักกฎหมายไทย แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ตลอดจนหลักของกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 5

³⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* เซึ่งอรรถที่ 21, น. 20 - 22.

³⁷ *เพ็งอ้าง*, น. 41.

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาเรื่องศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

จากการศึกษาข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาของศาลฎีกา คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พบว่าคดีที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจนั้น มีข้อพิพาทขึ้นมาสู่การพิจารณาพิพากษาของทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ซึ่งในบางครั้งข้อพิพาทในลักษณะเดียวกันอาจสามารถขึ้นมาสู่การพิจารณาพิพากษาของทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรมได้ ส่งผลให้ในบางกรณีเกิดความสับสนว่าหากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจแล้วจะต้องฟ้องคดีไปยังศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง เพราะหากฟ้องผิดศาลก็ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี บางครั้งเมื่อไปฟ้องคดียังศาลใหม่คดีนั้นก็อาจขาดอายุความเสียแล้ว นอกจากนี้ ศาลปกครองและศาลยุติธรรมก็มีวิธีพิจารณาความที่แตกต่างกัน ดังนั้นการนำคดีไปฟ้องยังศาลที่ไม่ถูกต้อง บางครั้งอาจทำให้ได้ผลการพิจารณาที่ไม่เหมือนกันก็เป็นได้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนได้วิเคราะห์ปัญหาเรื่องศาลที่เขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ โดยจะวิเคราะห์โดยอาศัยแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด, คำพิพากษาของศาลฎีกา, คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง, บทความทางกฎหมาย, และกฎหมายต่างประเทศประกอบซึ่งผู้เขียนได้แยกการวิเคราะห์ตามลักษณะของประเภทคดีเพื่ออำนวยความสะดวกทำความเข้าใจออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

- 5.1 คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ใช้บริการ
- 5.2 คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในองค์กร
- 5.3 คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับคู่สัญญาที่รัฐวิสาหกิจว่าจ้างให้ดำเนินกิจการ
- 5.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับความผิดทางละเมิดของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

5.1 คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ใช้บริการ

คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ใช้บริการ ส่วนใหญ่มักจะเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขาย หรือใช้บริการ ในส่วนภารกิจหลักของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เช่น สัญญาซื้อขายน้ำประปา

หรือไฟฟ้า หรือสัญญาให้บริการการขนส่ง หรือใช้สัญญาณโทรศัพท์ เป็นต้น หากรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองอันมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองแล้ว เมื่อเกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาหรือเหตุอื่นอันสืบเนื่องมาจากสัญญาดังกล่าวย่อมเกิดปัญหาว่าข้อพิพาทดังกล่าวควรจะอยู่ในการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง โดยผู้เขียนขอแยกพิจารณาออกเป็น 2 กรณี คือ

(ก) สัญญาซื้อขายหรือให้บริการ

(ข) กรณีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากการผิดสัญญาซื้อขายหรือให้บริการ

(ก) สัญญาซื้อขายหรือให้บริการ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนจะหยิบยกเฉพาะปัญหาสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้าระหว่างผู้ใช้บริการกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นกรณีที่น่าสนใจว่าเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ จากการศึกษาค้นคว้าพบว่าตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดส่วนใหญ่วินิจฉัยไปในทิศทางเดียวกันว่า สัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้าระหว่างเอกชนกับการประปาส่วนภูมิภาคหรือการประปานครหลวงหรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหรือการไฟฟ้านครหลวง ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติแล้วแต่กรณีนั้น ถือเป็นสัญญาทางแพ่ง เพราะสัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งกระแสไฟฟ้าหรือน้ำประปาเพื่อใช้ในกิจการส่วนตัวโดยเฉพาะของเอกชนผู้ใช้บริการ อันเป็นการให้บริการสาธารณะแก่ผู้ใช้บริการซึ่งเป็นคู่สัญญากับรัฐวิสาหกิจ ในฐานะที่เป็นเพียงผู้รับบริการสาธารณะเท่านั้น เอกชนผู้รับบริการไม่ได้เข้าดำเนินการหรือร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่คู่สัญญามุ่งผูกพันบนพื้นฐานของหลักแห่งความเสมอภาค และแม้รัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขของสัญญาเพียงฝ่ายเดียวก็เป็นการกำหนดแบบของสัญญาตามปกติของผู้ประกอบการโดยทั่วไป มิได้มีลักษณะที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ มิได้ใช้อำนาจทางปกครองและไม่มีจุดมุ่งหมายในการใช้อำนาจทางปกครอง ดังนั้นสัญญาดังกล่าวจึงมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จึงมิใช่สัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้

จากเหตุผลที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและตามศาลปกครองสูงสุดได้ให้ไว้ในข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นการวินิจฉัยโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของสัญญา และเรื่องของการใช้อำนาจทางปกครองที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเป็นสำคัญ โดยให้เหตุผลว่าสัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งกระแสไฟฟ้าหรือน้ำประปาเพื่อใช้ในกิจการส่วนตัว โดยเฉพาะของเอกชนผู้ให้บริการเท่านั้น และสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาที่อยู่บนหลักพื้นฐานของความเสมอภาคของคู่สัญญาโดยมิได้มีการอำนาจทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการแสดงเอกสิทธิ์ในตัวของสัญญาแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามหากพิจารณาตัวคู่สัญญาจะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจ คือ การประปาส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้านครหลวง เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ จึงถือเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงเข้าหลักเกณฑ์ของสัญญาทางปกครองในส่วนของคู่สัญญาแล้ว มีปัญหาต้องพิจารณาว่า สัญญาซื้อขายน้ำประปา และไฟฟ้า เป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันจะเข้าหลักเกณฑ์ของสัญญาทางปกครองหรือไม่ เห็นได้ว่าน้ำประปาและไฟฟ้านั้นย่อมถือเป็นสิ่งสาธารณูปโภคอย่างแน่แท้ และเมื่อพิจารณาถึงภารกิจหลักหรือวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก็ล้วนแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำประปาหรือไฟฟ้าอันเป็นสิ่งสาธารณูปโภคแก่ประชาชนและถือได้ว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง โดยตามกฎหมายจัดตั้งแต่ละรัฐวิสาหกิจได้มอบอำนาจมหาชนในหลายด้านเพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ดังนั้น จึงมีแนวความเห็นอีกแนวทางหนึ่ง ที่เห็นว่า สัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้าระหว่างรัฐวิสาหกิจกับประชาชนผู้ให้บริการเป็นสัญญาทางปกครองอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹ นอกจากนี้ ข้อกำหนดที่

¹ ความเห็นของศาลยุติธรรมปรากฏในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 7/2548 ที่เห็นว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกับเอกชนคู่สัญญาเป็นสัญญาทางปกครองและอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเพราะเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค) ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองกระทำการงด

ระบุไว้ในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าหรือน้ำประปานั้นที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกลักษณ์ของรัฐ โดยมีเนื้อหาของสัญญาที่ให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจ เป็นอย่างมากเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการบริการสาธารณะบรรลุผล โดยประชาชนผู้เข้าเป็นคู่สัญญาไม่สามารถเลือกเนื้อความในสัญญาได้อีกทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีเข้ามาดำเนินการดังกล่าวเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะผูกขาด ประชาชนไม่มีทางเลือกที่จะทำสัญญากับบุคคลอื่นได้ และรัฐวิสาหกิจเป็นผู้กำหนดข้อสัญญาแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยเอกชนไม่มีสิทธิในการต่อรองข้อสัญญา ดังนั้น สัญญาซื้อขายไฟฟ้าหรือน้ำประปาจึงเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองมีเอกลักษณ์แห่งอำนาจมหาชนเหนือเอกชน และมีลักษณะและผลบังคับต่างจากสัญญาทางแพ่งธรรมดา จึงเป็นสัญญาทางปกครอง²

สำหรับผู้เขียนมีความเห็นด้วยกับนักกฎหมายข้างน้อยที่เห็นว่า สัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้าระหว่างรัฐวิสาหกิจกับประชาชนผู้ใช้เป็นสัญญาทางปกครอง โดยมีเหตุผลประกอบดังนี้

จ่ายกระแสไฟฟ้า อันมีลักษณะเป็นการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็นต้องเกิดกับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประชาชนเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี ตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดี(การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค) เป็นหน่วยงานทางปกครอง มีภาระหน้าที่จัดบริการให้ประชาชนโดยทั่วไปได้ใช้กระแสไฟฟ้า ดังนั้น สัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี (การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค) จึงเป็นสัญญาที่จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีพิพาทในคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

² ความเห็นแย้งจากองค์คณะของตุลาการศาลปกครองสูงสุดโดยนายอำพล สิงห์โกวินท์ ได้ทำความเห็นแย้งไว้ในคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 174/2545 โดยเห็นว่าสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างการไฟฟ้านครหลวงกับเอกชนผู้ฟ้องคดีเป็นสัญญาทางปกครองเพราะข้อกำหนดในสัญญามีลักษณะแสดงถึงเอกลักษณ์ของรัฐเป็นอย่างมาก

1. การประกอบธุรกิจทางด้านผลิตน้ำประปาและไฟฟ้า ถือว่าเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคที่รัฐบาลเข้ามาควบคุม กำกับดูแล โดยมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2515 ข้อ 4 กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี ดังนั้น การประกอบธุรกิจค้าขายเกี่ยวกับน้ำประปา และไฟฟ้าจึงเป็นธุรกิจแบบกึ่งผูกขาด หมายความว่าเฉพาะผู้ที่ได้รับอนุญาตหรือรับสัมปทานจากรัฐมนตรีเท่านั้นจึงจะสามารถทำธุรกิจดังกล่าวได้ ประชาชนผู้จะขอใช้บริการหรือจะเข้าทำสัญญาซื้อขายน้ำประปา หรือไฟฟ้าจากรัฐวิสาหกิจ จึงไม่มีอิสระที่จะเลือกทำสัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจดังกล่าวได้ เพราะมีผู้ประกอบการจำนวนน้อยราย ทำให้ไม่มีการแข่งขันกันอย่างเต็มที่ในตลาด อีกทั้งสัญญาที่ประชาชนเข้าทำสัญญาด้วยก็มีลักษณะเป็นสัญญาสำเร็จรูปที่ทางรัฐวิสาหกิจเป็นผู้กำหนดขึ้นแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมีข้อสัญญาหลายข้อที่น่าจะถือได้ว่าเป็นการแสดงถึงเอกลัทธิของรัฐวิสาหกิจ เช่น กำหนดให้ประชาชนคู่สัญญาตกลงยอมรับปฏิบัติตามระเบียบ และข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา และข้อสัญญาที่ให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้กำหนดราคาค่าน้ำประปา หรือค่าไฟฟ้า แต่เพียงฝ่ายเดียว เป็นต้น

2. ในการจัดหาน้ำประปาและไฟฟ้านั้นสามารถแบ่งลักษณะการดำเนินการออกได้เป็น 2 ช่วง ได้แก่ **ช่วงที่ 1** คือ ช่วงของการจัดหาหรือจัดหาน้ำประปา หรือไฟฟ้า หรือเป็นช่วงของกระบวนการผลิต จะมีสัญญาที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างโรงผลิตน้ำ โรงสูบน้ำ ถังน้ำสูง สัญญาจ้างเหมาวางท่อประปา³ สัญญาจ้างปรับปรุงท่อประปาหลักของหมู่บ้าน⁴ สัญญาจ้างก่อสร้าง

³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 199/2545 สัญญาว่าจ้างวางท่อประปา เปลี่ยนมาตรวัดน้ำ และประสานมาตรวัดน้ำให้แก่ราษฎรผู้ใช้น้ำของหน่วยบริการ ของการประปาสวนภูมิภาคกับเอกชน ผู้รับจ้างเป็นสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ ในความหมายของสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อเอกชนผู้รับจ้างฟ้องขอให้ศาลสั่งให้การประปาสวนภูมิภาคชำระค่าจ้างตามสัญญา จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 14/2545 วินิจฉัยว่า สัญญาจ้างก่อสร้างวางท่อประปาระหว่างเทศบาลกับ

โรงผลิตไฟฟ้า หรือการวางเสาไฟฟ้า เป็นต้น สัญญาในช่วงแรกนี้ ถือเป็นสัญญาทางปกครอง เพราะถือเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคและจัดทำบริการสาธารณะ **ส่วนช่วงที่ 2** คือ เมื่อผลิตน้ำประปา หรือไฟฟ้าได้แล้ว ก็จะมีการจัดจำหน่ายสิ่งเหล่านี้แก่ประชาชน ในสัญญาช่วงนี้ตามแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางแพ่ง จะเห็นได้ว่าสัญญาทั้งสองช่วงมีวัตถุประสงค์เดียวกัน คือ การจัดให้มีสาธารณูปโภค ได้แก่ น้ำประปา และไฟฟ้า แก่ประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง คงแตกต่างแต่เพียงในส่วนที่ว่าสัญญาในช่วงแรกเป็นสัญญาที่รัฐวิสาหกิจทำกับผู้รับจ้างเพื่อให้มาซึ่งปัจจัยต่างในการที่จะผลิตน้ำประปาหรือไฟฟ้าจำหน่ายแก่ประชาชน ส่วนสัญญาในช่วงที่สองเป็นสัญญาที่ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับประชาชนผู้ขอใช้บริการแต่ละรายไป โดยศาลปกครองได้นำข้อแตกต่างในส่วนนี้มาเป็นหลักเกณฑ์ในการจำแนกว่าสัญญาระหว่างรัฐวิสาหกิจกับประชาชนผู้ขอใช้บริการ เป็นการทำสัญญาเพื่อใช้ในกิจการส่วนตัวโดยเฉพาะของเอกชนผู้ให้บริการจึงเป็นสัญญาทางแพ่ง

ผู้เขียนกลับมีความเห็นว่าแม้สัญญาในช่วงแรกจะเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค⁵ แก่ประชาชน ก็ตามแต่สัญญาในช่วงหลังที่รัฐวิสาหกิจมาทำสัญญากับผู้บริโภคนั้นถือ

เอกชนผู้รับจ้าง เนื่องจากการประปาเป็นสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนโดยตรงที่ รัฐเป็นผู้จัดให้มีขึ้น สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐและเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นสัญญาทางปกครอง

⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 51/2548 สัญญาจ้างทำการปรับปรุงระบบท่อประปาหลักในหมู่บ้าน ระหว่างการประปาส่วนภูมิภาคกับเอกชนผู้รับจ้าง มีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, คำบรรยายวิชากฎหมายปกครอง ครั้งที่ 5 วันศุกร์ที่ 28 สิงหาคม 2558, รวมคำบรรยาย ภาคหนึ่ง สมัยที่ 68 ปีการศึกษา 2558 เล่มที่ 16, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2558), น.428. ; ผู้บรรยาย (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์) ได้อธิบายว่า สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค คือ สัญญาซึ่งหน่วยงานทางปกครองแห่งหนึ่งซึ่งมีอำนาจ

เป็นผู้รับบริการจากรัฐ สัญญาในส่วนดังกล่าวก็ถือได้ว่าเป็นสัญญาที่ให้รัฐจัดทำบริการสาธารณะคือ การจัดหาน้ำประปา และไฟฟ้ามาให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการ เพียงแต่ผู้ที่จะมาขอใช้บริการจะต้องชำระค่าบริการตอบแทนด้วยเท่านั้น จึงถือได้ว่าสัญญาดังกล่าวจึงน่าจะเป็นสัญญาทางปกครองอย่างหนึ่งตามคำนิยามของคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

(ข) กรณีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากสัญญาซื้อขายหรือใช้บริการ ผู้เขียนจะขอหยิบยกเฉพาะประเด็นกรณีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้า เท่านั้น ปกติตามแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาขอใช้บริการหรือซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้าอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ดังนั้น ข้อพิพาทอันสืบเนื่องมาจากการผิดสัญญาดังกล่าวย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมด้วยเช่นกัน เช่น กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนหลักเกณฑ์การรับชำระเงินค่าน้ำประปาแบบใหม่⁶, กรณีฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการซื้อน้ำจากเอกชนมาใช้ เนื่องจากถูกตัดมาตรวัดน้ำโดยไม่เป็นธรรม⁷, กรณีฟ้องขอให้คืนเงินประกันการใช้ไฟฟ้า⁸, กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชำระหนี้ค่าไฟฟ้าและให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการงดจ่ายกระแสไฟฟ้าชั่วคราวแก่ประชาชนผู้รับบริการ, กรณีฟ้องขอให้ยกเลิกใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าและคืนเงินค่าเปลี่ยนมาตรวัดกระแสไฟฟ้ารวมทั้งเงินค่าไฟฟ้า

หน้าที่จัดสร้างหรือซ่อมบำรุงสิ่งสาธารณูปโภค จ้างบุคคลอื่นให้สร้างหรือซ่อมบำรุงสิ่งสาธารณูปโภค สัญญานี้คือ สัญญาจ้างทำตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่กฎหมายให้ถือว่าเป็นสัญญาทางปกครอง ที่เรียกกันว่าสิ่งสาธารณูปโภคในเบื้องต้นจะต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์ ไม่ใช่สังหาริมทรัพย์ เช่น ระบบสายส่งไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หรือของการไฟฟ้านครหลวงหรือของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ระบบส่งน้ำประปาของการประปานครหลวง หรือการประปาส่วนภูมิภาค พวกนี้ถือว่าเป็นสิ่งสาธารณูปโภคทั้งสิ้น

⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 918/2551

⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 319/2545 และ 102/2548

⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 197/2546

ที่เรียกเก็บ⁹ กรณีฟ้องขอให้ติดตั้งมาตรวัดกระแสไฟฟ้ากลับคืนแก่ประชาชนผู้รับบริการ¹⁰ และกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเตือนตัดไฟและแจ้งว่าจะงดจ่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ¹¹ เป็นต้น ซึ่งกรณีต่างๆ เหล่านี้ศาลปกครองสูงสุดก็วินิจฉัยว่าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตามในบางกรณี แม้จะเป็นข้อพิพาทอันสืบเนื่องมาจากสัญญาซื้อขายน้ำประปาหรือไฟฟ้า ศาลปกครองสูงสุดกลับวินิจฉัยไปในทำนองว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือเป็นเรื่องการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) (3) หรือ (1) แล้วแต่กรณี โดยพยายามหลีกเลี่ยงที่จะไปวินิจฉัยว่าเป็นกรณีพิพาทอันเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้หากพิจารณาให้ถ่องแท้แล้วจะพบว่ากรณีศาลปกครองวินิจฉัยมานั้นต่างเป็นกรณีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากข้อสัญญาระหว่างรัฐวิสาหกิจกับประชาชนผู้ใช้บริการทั้งสิ้น คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเหล่านี้ได้แก่

1. กรณีที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคงดจ่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่บ้านที่ผู้ฟ้องคดีเช่าอาศัยอยู่
คดีเรื่องนี้เป็นคดีที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) งดจ่ายกระแสไฟฟ้าในบ้านที่ผู้ฟ้องคดีเช่าอาศัยอยู่ตามคำขอของผู้ให้เช่าซึ่งเป็นเจ้าของบ้าน ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องเรียนต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เพื่อให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจ่ายกระแสไฟฟ้าในบ้านหลังดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีตามเดิมแต่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่ดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคงดจ่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่บ้านที่ผู้ฟ้องคดีเช่าอยู่นั้น เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกล่าวอ้างว่าการไฟฟ้า

⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 174/2545

¹⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.176/2547 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 219/2542

¹¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 823/2547

ส่วนภูมิภาคละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยขอให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจ่ายกระแสไฟฟ้าแก่ผู้ฟ้องคดีตามเดิมโดยงดคิดค่าธรรมเนียมการต่อกระแสไฟฟ้าและเรียกค่าเสียหายศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ตามมาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 กำหนดให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ (1) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ฯลฯ และมีอำนาจดำเนินการตามวัตถุประสงค์ (1) ในเขตส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่นอกเขตท้องที่ที่การไฟฟ้านครหลวงดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ฯลฯ และตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้การดำเนินกิจการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ให้คำนึงถึงความปลอดภัย ประโยชน์ของรัฐและประชาชน ดังนั้น ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกล่าวอ้างว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการงดจ่ายกระแสไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน¹²

2. กรณีที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคปรับเปลี่ยนอัตราค่าไฟฟ้าใหม่ตามมติของคณะรัฐมนตรีโดยให้มีผลย้อนหลังไปก่อนมติคณะรัฐมนตรีมีผลใช้บังคับ คดีเรื่องนี้เป็นคดีข้อพิพาทที่สืบเนื่องมาจากการที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543 เห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติให้ปรับโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าใหม่ โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2543 เป็นต้นไป การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีจึงได้ออกประกาศลงวันที่ 9 ตุลาคม 2543 แจ้งให้ผู้ใช้ไฟฟ้าทั่วไปทราบว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้เปลี่ยนแปลงอัตราค่าไฟฟ้าใหม่โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2543 (งดการใช้กระแสไฟฟ้าระหว่างวันที่ 10 กันยายน 2543 ถึงวันที่

¹² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 205/2548

10 ตุลาคม 2543) จากผู้ฟ้องคดีในอัตราค่าไฟตามโครงสร้างใหม่ เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การคิดค่าไฟฟ้าตามอัตราโครงสร้างใหม่ต้องเริ่มคิดตั้งแต่วันที่ประกาศของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีผลใช้บังคับ คือ ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2543 ซึ่งเป็นวันถัดจากวันออกประกาศดังกล่าว การที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคคำนวณค่าไฟฟ้าตามอัตราโครงสร้างใหม่โดยนำหน่วยกระแสไฟฟ้าที่ใช้ช่วงระหว่างวันที่ 10 กันยายน 2543 ถึงวันที่ 10 ตุลาคม 2543 คิดเป็นค่ากระแสไฟฟ้าประจำเดือนตุลาคม 2543 จึงเป็นการคิดค่าไฟฟ้าย้อนหลังก่อนที่มติคณะรัฐมนตรีจะมีผลบังคับใช้ การดำเนินการดังกล่าวของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเอง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเป็นธรรม ต้องจ่ายค่าไฟฟ้าเพิ่มขึ้นกว่าที่ควรจะต้องจ่าย และยังต้องชำระเงินที่ถูกเรียกเพิ่มพร้อมดอกเบี้ยให้แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค อันต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี¹³

3. กรณีที่การประปานครหลวงคิดอัตราค่าติดตั้งน้ำประปาแบบเหมาโดยไม่ได้คิดแยกส่วนตามความเป็นจริง ในเรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการติดตั้งประปาแบบติดตั้งประปาใหม่และแบบติดตั้งประปาซ้ำมีความแตกต่างกันตามลักษณะของงานที่จะต้องทำในการติดตั้ง ลักษณะของงานดังกล่าวจึงเป็นตัวกำหนดค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายจากประชาชนผู้ใช้บริการ และเมื่อการติดตั้งประปาใหม่หมายถึงการทำงานในลักษณะเปลี่ยนท่อหรือติดตั้งอุปกรณ์ใหม่ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ แต่ไม่รวมถึงการติดตั้งอุปกรณ์บางส่วน การที่การประปานครหลวงกำหนดระเบียบว่าด้วยการติดตั้งประปาให้การติดตั้งประปาใหม่หมายถึงการติดตั้งประปาสำหรับสถานที่หรืออาคารที่เคยมีการติดตั้งประปาแต่ขอยกเลิกการใช้น้ำหรือถูกงดจ่ายน้ำเกินระยะเวลาที่กำหนด จึงเป็นข้อกำหนดที่ไม่ถูกต้องตามลักษณะงาน นอกจากนี้ คำสั่งการประปานครหลวงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และอัตราค่าใช้จ่ายในการติดตั้งประปาใหม่ซึ่งกำหนดว่ากรณีที่ไม่ต้องวางท่อจ่ายน้ำ ให้คิดค่าใช้จ่ายในการวางท่อแยกและติดตั้งมาตรวัดน้ำตามอัตราค่าใช้จ่ายเหมาจ่ายในการติดตั้งประปาใหม่ ถือเป็นผลกระทบการติดตั้งประปาใหม่ให้แก่ผู้ใช้น้ำรายใหม่ซึ่งไม่มีส่วนรับผิดชอบในการติดตั้งชำระค่าน้ำประปา หรือกรณีที่ท่อและอุปกรณ์เดิมไม่ได้สึกกร่อนผุพังไปตามกาลเวลา รวมทั้งกรณีที่สามารรถแจกแจงค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยน

¹³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.108/2549

ท่อและอุปกรณ์เดิมกับผู้ใช้ น้ำรายใหม่ได้ ดังนั้น เมื่อการติดตั้งประปาของผู้ฟ้องคดีเป็นการติดตั้งในบ้านเลขที่ที่การประปานครหลวงได้ยกเลิกการใช้น้ำและยุบทะเบียนการใช้น้ำของผู้ใช้น้ำเดิมไปแล้ว ซึ่งต้องดำเนินการเพียงติดตั้งวัสดุอุปกรณ์บางส่วนและบรรจบบมาตรวัดน้ำ โดยมีได้ดำเนินการในลักษณะเดียวกับกรณีที่ไม่เคยมีการติดตั้งประปามาก่อน แต่การประปานครหลวงกลับคิดค่าใช้จ่ายแบบเหมาจ่าย ไม่ใช่คิดแยกส่วนค่าใช้จ่ายตามความเป็นจริงดังที่เคยดำเนินการมาแต่เดิม ส่งผลให้ในกรณีที่มีผู้ขอติดตั้งประปาที่บ้านหลังเดิมซึ่งถูกงดจ่ายน้ำหรือเปลี่ยนตัวเจ้าของบ้าน ต้องจ่ายค่าก่อสร้างท่อเมน ท่อแยก และท่อจ่ายน้ำซ้ำอีกทุกครั้ง ทั้งที่ไม่มีการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวแต่อย่างใด กรณีจึงเป็นการสร้างภาระเกินสมควรแก่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ขอใช้น้ำในลักษณะทำนองเดียวกัน สมควรที่การประปานครหลวงจะแยกส่วนค่าใช้จ่ายในการติดตั้งประปาให้สอดคล้องกับราคาต้นทุนตามความเป็นจริง¹⁴

จากคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดทั้ง 3 กรณีข้างต้น ไม่ว่าจะเป็กรณีที่มีการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคงดจ่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่บ้านที่ผู้ฟ้องคดีเช่าอาศัยอยู่หรือปรับเปลี่ยนอัตราค่าไฟฟ้าใหม่ตามมติของคณะรัฐมนตรีโดยให้มีผลย้อนหลังไปก่อนมติคณะรัฐมนตรีมีผลใช้บังคับหรือกรณีที่มีการประปานครหลวงคิดอัตราค่าติดตั้งน้ำประปาแบบเหมาโดยไม่ได้คิดแยกส่วนตามความเป็นจริงทำให้เป็นการสร้างภาระเกินสมควรให้แก่ผู้ขอติดตั้งใช้น้ำ ต่างก็เป็นกรณีพิพาทอันมีพื้นฐานมาจากสัญญาขอใช้บริการหรือซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้าทั้งสิ้น ซึ่งสัญญาดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้วว่าเป็นสัญญาทางแพ่งอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมไม่ใช่ศาลปกครอง ข้อพิพาทที่มีพื้นฐานมาจากสัญญาดังกล่าวจึงควรอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมเช่นเดียวกัน แต่จากกรณีศึกษาข้างต้นศาลปกครองกลับวินิจฉัยว่าอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่พิจารณาพิพากษาได้โดยปรับเป็นกรณีที่เป็นกรกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) (3) หรือ (1) แล้วแต่กรณี ดั่งนี้ย่อมทำให้

¹⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.230/2553

เกิดความไม่แน่นอนและความสับสนแก่ผู้ที่จะนำคดีมาฟ้องว่าหากเกิดกรณีพิพาทในลักษณะเช่นนี้แล้วจะนำคดีไปฟ้องยังศาลใดกันแน่ระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

อย่างไรก็ตามหากเปรียบเทียบกรณีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ใช้บริการกับกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนีแล้ว เห็นได้ว่าทั้งสองประเทศนี้มองว่าสัญญาที่ทำระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ใช้บริการเป็นสัญญาทางแพ่งเช่นเดียวกับกรณีของเอกชน โดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดไว้เป็นข้อยกเว้นเป็นกรณีพิเศษโดยถือว่าสัญญาที่รัฐวิสาหกิจได้ทำกับผู้ใช้บริการมีลักษณะเป็นสัญญาบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรมไม่ใช่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

5.2 คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในองค์กร

ก่อนที่จะพิจารณาว่าคดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในหน่วยงานอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในองค์กรมีลักษณะความสัมพันธ์แบบใด กล่าวคือ มีลักษณะความสัมพันธ์ตามกฎหมายจ้างแรงงานอันเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน หรือมีลักษณะความสัมพันธ์ตามสัญญาทางปกครองอันเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน เพราะจะมีผลต่อการวินิจฉัยเขตอำนาจศาลต่อไป

รัฐวิสาหกิจนั้นแม้จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน หากได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองย่อมอยู่ในฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และสัญญาที่รัฐวิสาหกิจนั้นได้ทำลงไปก็อาจเป็นสัญญาทางปกครองได้เช่นกัน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะเป็นสำคัญ เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาค บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น ดังนั้น สัญญาใดที่รัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองได้กระทำลงหากมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติก็ย่อมเป็นสัญญาทางปกครองด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันตามแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ได้วางแนวเกี่ยวกับสัญญาจ้างพนักงานหรือลูกจ้างในส่วนของรัฐวิสาหกิจไว้โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

(ก) สัญญาจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ

(ข) สัญญาจ้างพนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ

(ก) สัญญาจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ โดยสัญญาจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ หากรัฐวิสาหกิจนั้นมีฐานะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ที่มีวัตถุประสงค์ประกอบกิจการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค โดยมีผู้บริหารรัฐวิสาหกิจเป็นตัวแทนผู้ใช้อำนาจปกครองเพื่อให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาดังกล่าวนี้ย่อมถือเป็นสัญญาทางปกครองและหากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีกรณีตัวอย่าง คือ กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างผู้บริหารของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)¹⁵ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ได้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 บัญญัติไว้ว่า “หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง” และ “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” แม้ขณะเกิดข้อพิพาทคดีนี้ จำเลยที่ 1 (บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)) ได้แปรสภาพจากรัฐวิสาหกิจไปเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัดแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงมีวัตถุประสงค์ในการประกอบและ

¹⁵ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 4/2549

ส่งเสริมการทำอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการ ทำอากาศยานเช่นเดิม ทั้งยังมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ว่าด้วยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นได้ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกา กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2545 จำเลยที่ 1 (บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)) จึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทาง ปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น เมื่อโจทก์ดำรง ตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่มีอำนาจสั่งการต่าง ๆ ในการดำเนินกิจการของจำเลยที่ 1 (บริษัท ทำ อากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)) ย่อมเป็น ผู้แสดงเจตนาใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทาง ปกครองแทนจำเลยที่ 1(บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)) ด้วย สัญญาพิพาท จึงเป็นสัญญา ที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองว่าจ้างให้โจทก์เข้าเป็นผู้แทนของจำเลยที่ 1 เพื่อ ดำเนินกิจการประกอบและส่งเสริมการทำอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือ ต่อเนื่องกับ การประกอบกิจการทำอากาศยานอันเป็นบริการสาธารณะให้บรรลุผล สัญญาพิพาทจึง เป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 ข้อพิพาทในคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวมีข้อสังเกตว่า แม้ บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) จะ ได้แปรสภาพมาเป็นบริษัทเอกชนแล้วก็ตามแต่ก็ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจ ทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง เพราะยังคงมีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริม การทำอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการ ทำอากาศยานเช่นเดิม ทั้งยังมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ว่าด้วยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นได้ จึงมีฐานะเป็น “หน่วยงานทาง ปกครอง” และตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่มีอำนาจสั่งการต่าง ๆ ในการดำเนินกิจการของ บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวย่อมเป็นผู้แสดงเจตนาใช้อำนาจทาง ปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองแทน บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็น

“หน่วยงานทางปกครอง” ด้วย ดังนั้น สัญญาจ้างโจทก์มาดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่อันเป็นตำแหน่งทางบริหารและเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครอง จึงเป็นสัญญาทางปกครอง นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม หากผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวไม่ได้เป็นผู้แทนของรัฐวิสาหกิจที่ใช้ อำนาจทางปกครองเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล นิตสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจและ รัฐวิสาหกิจนั้นย่อมเป็นความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน ไม่ใช่สัญญาทางปกครอง เมื่อเกิด ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานดังกล่าวขึ้น ข้อพิพาทดังกล่าวย่อมไม่อยู่ในอำนาจของศาล ปกครองแต่เป็นข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานตามมาตรา 8 วรรคหนึ่งแห่ง (1) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 โดยมี กรณีตัวอย่าง คือ กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างผู้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย¹⁶ โดยมี ประเด็นปัญหาว่าสัญญาจ้างดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาจ้างแรงงาน ตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติ แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ให้นิยามคำว่า ลูกจ้าง หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่ นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง และคำว่า นายจ้าง หมายความว่า รัฐวิสาหกิจซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดย จ่ายค่าจ้างให้ และให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับ มอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจด้วย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็น รัฐวิสาหกิจ และเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 โดยมี คณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรี มอบหมาย (ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะเกิดเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้) เป็นประธานกรรมการ เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและให้ออกจาก ตำแหน่งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 24 และมาตรา 26 (3) แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว และผู้ว่าการฯ ต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการฯ ในการดำเนินกิจการของการท่องเที่ยวแห่ง ประเทศไทยตามนัยมาตรา 27 วรรคสอง ผู้ว่าการฯ ซึ่งทำงานให้กับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยโดยได้รับ เงินเดือนเป็นค่าจ้าง จึงเป็นลูกจ้างของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ส่วนคณะกรรมการฯ เป็นผู้มี

¹⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 240/2546

อำนาจแต่งตั้งผู้ว่าการฯตามที่พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ให้อำนาจไว้ จึงถือได้ว่าเป็นนายจ้างของผู้ว่าการฯ ตามนัยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการฯ กับผู้ว่าการฯ จึงเป็นความสัมพันธ์ต่อกันในฐานะนายจ้างกับลูกจ้างภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และโดยที่ผู้ว่าการฯ มีฐานะเป็นพนักงานของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ย่อมต้องอยู่ในบังคับแห่งข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ ที่ออกโดยคณะกรรมการฯ ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่งถือได้ว่าข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ ดังกล่าว เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจอีกด้วย กรรมการฯ กับผู้ว่าการฯ จึงเป็นความสัมพันธ์ต่อกันในฐานะนายจ้างกับลูกจ้างภายใต้พระราชบัญญัติแรงงาน¹⁷

แม้พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 8 จัตวา วรรคห้า บัญญัติว่า “ในการทำสัญญาจ้าง ให้ประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจหรือกรรมการที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในกรณีที่ไม่มีประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้าง และให้การจ้างตามสัญญาดังกล่าวไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” มิใช่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดว่าสัญญาตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงาน หรือเป็นสัญญาประเภทอื่น เพียงแต่กำหนดว่าไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานโดยทั่วไป จึงมิได้มีผลทำให้นิติสัมพันธ์ที่มีผู้ตกลงทำงานให้และมีผู้ตกลงจ่ายค่าจ้างดังกล่าว ไม่เป็นการจ้างแรงงาน กรณีที่ระบุในสัญญาว่ามีใช้สัญญาจ้างแรงงานก็ทำมีผลให้สัญญานั้นไม่เป็นการจ้างแรงงานไม่ การจะวินิจฉัยว่าสัญญาใดเป็นสัญญาจ้างแรงงานหรือไม่ต้องพิจารณาเนื้อหาของนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชนเป็นสำคัญ ดังนั้น

¹⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 18/2551 วินิจฉัยทำนองเดียวกันว่าสัญญาจ้างผู้บริหารขององค์การจัดการน้ำเสีย ไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

แม้สัญญาจ้างระบุว่าสัญญานี้ไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงานก็หาทำให้นิติสัมพันธ์ที่แท้จริงเปลี่ยนแปลงไป
ไม่¹⁸

สำหรับคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 240/2546 นี้วินิจฉัยโดยหยิบยกเอาพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาวินิจฉัยลักษณะความสัมพันธ์ของ “นายจ้าง” และ “ลูกจ้าง” โดยวินิจฉัยว่า ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นลูกจ้างตามนัยยะของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กับ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จึงมีความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานและข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาดังกล่าวจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้างอันอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานที่จะพิจารณาพิพากษาได้ โดยมีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า แม้พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 8 จัตวา จะกำหนดให้สัญญาจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในบังคับแห่ง กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ก็ตาม แต่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 20/2551 ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดว่าสัญญาตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงาน หรือเป็นสัญญาประเภทอื่น เพียงแต่กำหนดว่าไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานโดยทั่วไป จึงมิได้มีผลทำให้นิติสัมพันธ์ที่มีผู้ตกลงทำงานให้

¹⁸ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 20/2551 วินิจฉัยว่าสัญญาระหว่างโจทก์ (อดีตผู้อำนวยการองค์การคลังสินค้า) กับจำเลย (องค์การคลังสินค้า) มีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงาน การที่โจทก์ฟ้องว่าจำเลยเลิกจ้างโจทก์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นธรรม เป็นละเมิดต่อโจทก์ขอให้บังคับจำเลยให้รับโจทก์กลับเข้าทำงานและเรียกค่าสินไหมทดแทนซึ่งมีลักษณะเป็นการกล่าวหาจำเลย เลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 49 จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลแรงงานและเป็นข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง (3)

และมีผู้ตกลงจ่ายค่าจ้างดังกล่าวไม่เป็นการจ้างแรงงาน กรณีที่ระบุในสัญญาว่ามีใช้สัญญาจ้างแรงงาน ก็หาให้มีผลให้สัญญานั้นไม่เป็นการจ้างแรงงานไม่ การจะวินิจฉัยว่าสัญญาใดเป็นสัญญาจ้างแรงงานหรือ ไม่ต้องพิจารณาเนื้อหาของนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชนเป็นสำคัญ โดยคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวได้ วินิจฉัยว่าสัญญาจ้างผู้อำนวยการองค์การคลังสินค้าเป็นสัญญาจ้างแรงงานอันอยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษาของศาลแรงงาน

นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับสัญญาจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจอีกว่า หากรัฐวิสาหกิจ นั้นไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองสัญญาจ้างดังกล่าวย่อมไม่ถือเป็นสัญญาทางปกครอง เช่น ตามคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 390/2553 ที่วินิจฉัยว่า สัญญาจ้างผู้อำนวยการยาสูบ กระทรวงการคลัง เป็นสัญญาจ้างแรงงาน เมื่อเกิดเป็นข้อพิพาทขึ้นมาจึงอยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษาคดีของศาลแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

ข) สัญญาจ้างพนักงานและลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ

สัญญาที่รัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือไม่ ทำสัญญาจ้างพนักงานหรือลูกจ้างมาเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของตนสัญญาจ้างดังกล่าว ตามแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า เป็นสัญญาจ้างแรงงานตามกฎหมายแรงงาน เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าว จึงไม่ได้อยู่ใน อำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง มาตรา 9 วรรคสอง (3) แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแรงงาน เพราะถือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณา คดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) นั้นเอง โดยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ ระหว่างศาลได้หยิบยกเหตุผลประกอบด้วย 2 เหตุ คือ

เหตุผลประการแรก ให้เหตุผลว่ารัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการไป ในเชิงธุรกิจการค้า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานย่อมมีขึ้นเพื่อดำเนินกิจการในเชิง

ธุรกิจการค้า รัฐวิสาหกิจกับพนักงานจึงอยู่ในฐานะนายจ้างกับลูกจ้าง และอยู่ภายใต้บังคับของสัญญาจ้างแรงงานตามกฎหมายแพ่งทั่วไป¹⁹ และ

เหตุผลประการที่สอง ให้เหตุผลว่าบทบัญญัติมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดบทนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง และคำว่า “นายจ้าง” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้และให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจด้วย ดังนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานหรือลูกจ้าง จึงอยู่ในฐานะลูกจ้างกับนายจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ภายใต้ข้อบังคับและระเบียบที่กำหนดความสัมพันธ์หรือสภาพการจ้างระหว่างกัน เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน²⁰

จากการศึกษาค้นคว้าผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่ศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีความเห็นว่าแม้รัฐวิสาหกิจจะเป็นหน่วยงานทางปกครอง สัญญาจ้างพนักงานของรัฐวิสาหกิจก็มีฐานะเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานนั้น น่าจะมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์

¹⁹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 25/2549 เป็นคดีพิพาทระหว่างองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย) กับพนักงาน

²⁰ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 13/2551, 9/2552, 24/2553 และคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 484/2553 (กรณีสัญญาจ้างพนักงานการเคหะแห่งชาติ), ที่ 735/2552 (กรณีสัญญาจ้างพนักงานการไฟฟ้านครหลวง), ที่ 300/2552 (กรณีสัญญาจ้างพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค), ที่ 211/2551 (กรณีสัญญาจ้างพนักงานไปรษณีย์), ที่ 113/2550 (กรณีสัญญาจ้างพนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) และ ที่ 865/2549 (กรณีสัญญาจ้างพนักงานองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ) วินิจฉัยทำนองเดียวกัน

ที่แต่เดิมก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 พนักงานรัฐวิสาหกิจตกอยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงานและถือว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นความสัมพันธ์กันแบบนายจ้างและลูกจ้าง เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นมาก็จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 19 เมษายน 2534 ในช่วงเวลาดังกล่าวเกิดเป็นประเด็นปัญหาว่าหากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นภายหลังพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์มีผลใช้บังคับแล้วนั้นคดีจะยังอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามเดิมหรือไม่หรือจะต้องฟ้องคดีต่อศาลอื่น ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวนักกฎหมายก็มีความเห็นแตกต่างกันเป็น 2 แนวทาง **แนวทางที่หนึ่ง** เห็นว่าข้อพิพาทดังกล่าวยังอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามเดิมเพราะสัญญาที่รัฐวิสาหกิจรับพนักงานรัฐวิสาหกิจเข้าทำงาน ถือเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 575 ที่บัญญัติว่า “อันว่าจ้างแรงงานนั้นคือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าลูกจ้าง ตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่านายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้” โดยถือว่ารัฐวิสาหกิจเป็นนายจ้างและพนักงานรัฐวิสาหกิจถือเป็นลูกจ้าง เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาดังกล่าวจึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานที่จะพิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 นอกจากนี้พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ยังรับรองสิทธิต่างๆ ตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ค่าใช้จ่ายข้อพิพาทแรงงาน หรือคำวินิจฉัยคำชี้ขาดหรือคำสั่งของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ที่มีอยู่ก่อนพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ประกาศใช้ และระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์เรื่อง มาตรฐานของสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2534 ได้ระบุว่า ในระหว่างที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ตามระเบียบนี้ ให้รัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์เดิมของรัฐวิสาหกิจนั้นต่อไป ดังนั้น เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับดังกล่าว จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้างซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน **ส่วนแนวทางที่สอง** มีความเห็นว่าข้อพิพาทระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจต้องฟ้องต่อศาลใหม่ เช่น ศาลแพ่ง ศาลแพ่งธนบุรี ศาลจังหวัด หรือ

ศาลแขวง แล้วแต่กรณี เพราะสัญญาที่รัฐวิสาหกิจทำกับพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้นไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงาน พนักงานรัฐวิสาหกิจจึงไม่ใช่ลูกจ้างและรัฐวิสาหกิจก็ไม่ใช่นายจ้าง โดยเทียบรัฐวิสาหกิจเสมือนเป็นกรม หรือกระทรวง ของรัฐ และเทียบพนักงานรัฐวิสาหกิจเหมือนข้าราชการ ซึ่งอยู่ในบังคับของกฎหมายพิเศษเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน โดยเทียบเคียงคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 769/2505 ที่วินิจฉัยว่า ความสัมพันธ์ระหว่างกรมกระทรวงในรัฐบาลและข้าราชการในกรมกระทรวงนั้น มีขึ้นโดยกฎหมายฝ่ายปกครอง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นต้น รวมตลอดถึงพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ที่ออกตามอำนาจในกฎหมายนั้นๆ และคำสั่งกฎระเบียบแบบแผนที่ราชการวางไว้ หากใช้มีโดยกฎหมายฝ่ายแพ่งว่าด้วยเอกเทศสัญญา เช่น จ้างทำของ จ้างแรงงาน หรือตัวการตัวแทน ดังนั้น ราชการจึงไม่ใช่ลูกจ้าง เมื่อพนักงานรัฐวิสาหกิจไม่ใช่ลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานข้อพิพาทเกี่ยวกับพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานนอกจากนี้ พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 เป็นกฎหมายพิเศษจึงไม่อยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป เมื่อพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ไม่ได้ระบุว่าเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นให้ฟ้องศาลใด เมื่อข้อพิพาทดังกล่าวเป็นคดีแพ่งจึงต้องฟ้องศาลส่วนแพ่ง โดยนักกฎหมายส่วนใหญ่ในขณะนั้นมีความเห็นพ้องกับเหตุผลของนักกฎหมายตามแนวทางที่หนึ่งมากกว่า²¹ ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 และประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 แทน ซึ่งตามที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นนักกฎหมายไทยก็ยังคงยึดถือว่าคดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน นอกจากนี้การวินิจฉัยว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจมีความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานเช่นเดียวกับเอกชนนั้นสอดคล้องกับหลักกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสด้วยเช่นกัน

²¹ รุ่งโรจน์ รื่นเรืองวงศ์, “คดีรัฐวิสาหกิจฟ้องศาลใด,” เอกสารภาชีอากร, ฉบับที่ 124, ปีที่ 11, น. 81 – 86 (มกราคม 2535).

ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว หลักการวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวควรที่จะเปลี่ยนไปด้วยโดยผู้เขียนขอให้เหตุผลสนับสนุน ดังนี้

1. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แบ่งแยกประเภทของรัฐวิสาหกิจและพนักงานรัฐวิสาหกิจไว้ โดยกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เป็น “หน่วยงานทางปกครอง” และกำหนดให้พนักงานผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจข้างต้นเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” อันเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ไว้ในแดนของกฎหมายมหาชนเป็นพิเศษต่างหากจากรัฐวิสาหกิจทั่วไปที่มีความสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน และเมื่อถือว่ารัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองได้ทำสัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจมาปฏิบัติงาน หากรัฐวิสาหกิจนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจ้างพนักงานของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวย่อมมีลักษณะเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองทำสัญญาจ้างเอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวย่อมเป็นสัญญาทางปกครองตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวก็ย่อมอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้ตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ทั้งนี้โดยเทียบกับคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดกรณีสัญญาจ้างลูกจ้างของส่วนราชการหรือสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย เช่น สัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ของกรมสรรพากร²² สัญญาจ้างหัวหน้างานจัดหาพัสดุ สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (องค์การมหาชน)²³ สัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งเจ้าหน้าที่กู้ชีพ โรงพยาบาลราชวิถี²⁴ สัญญาจ้างอาจารย์ของมหาวิทยาลัยนอร์ท – เชียงใหม่ (มหาวิทยาลัยเอกชน)²⁵ สัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยชั่วคราวตำแหน่งพนักงานธุรการ สำนักงาน

²² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 361/2547

²³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 650/2553

²⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 274/2548

²⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 373/2553

บัณฑิตวิทยาลัย สาขาคณะแพทยศาสตร์ ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล²⁶ หรือกรณีสัญญาจ้าง หัวหน้าศูนย์การศึกษาออกสถาบัน ศูนย์ตรัง สังกัดสถาบันราชภัฏสวนดุสิต²⁷ เป็นต้น สัญญาจ้างพนักงานเหล่านี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครองโดยให้เหตุผลว่าเป็นสัญญาที่ทำระหว่างหน่วยงานทางปกครองและเอกชนโดยมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะ เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นมาย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2. ในส่วนที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลให้เหตุผลว่าตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดบทนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง และคำว่า “นายจ้าง” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้และให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ที่มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจด้วย ดังนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานหรือลูกจ้าง จึงอยู่ในฐานะลูกจ้างกับนายจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 นั้น ผู้เขียนเห็นว่าพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เป็นกฎหมายเฉพาะโดยใช้เฉพาะกับบทบัญญัติที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งเนื้อหาส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการจัดตั้งองค์กรทางด้านแรงงานทั้งทางฝ่ายนายจ้างและทางฝ่ายลูกจ้างและใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจทุกประเภทโดยไม่ได้แบ่งรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ออกจากรัฐวิสาหกิจประเภทอื่น การที่กำหนดคำนิยามไว้ก็เพียงเพื่อให้คำนิยามของคำว่า “นายจ้าง” และ “ลูกจ้าง” ในพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดว่าสัญญาะหว่างรัฐวิสาหกิจทุกประเภทที่ทำสัญญาจ้างพนักงานนั้นเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด นอกจากนี้ข้อพิพาทตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ย่อมอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานที่จะพิจารณาพิพากษาได้ ตามมาตรา 8 (2) (3) (4) หรือ (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดไว้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว

²⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.274/2548

²⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 545/2546

3. สำหรับกิจการของรัฐวิสาหกิจหลายรัฐวิสาหกิจด้วยกันไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรในเชิงธุรกิจการค้าเป็นหลักเกณฑ์เช่นเอกชนทั่วไป เช่น เรื่องการไฟฟ้า การประปา หรือ เรื่องของการขนส่ง โดยรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่อาจที่จะกำหนดราคาค่าบริการขึ้นได้โดยลำพังแต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน²⁸ เพราะกิจการเหล่านี้มีผลกระทบต่อการค้ารังสีของประชาชนและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ เห็นได้ว่าโดยสภาพรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จัดตั้งเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหาได้มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ธุรกิจเช่นเดียวกับเอกชนไม่ และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นก็เพื่อลดขั้นตอนความยุ่งยากของระบบราชการลงเท่านั้น แต่ก็ยังยึดถือแนวปฏิบัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการทั่วไป

4. การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น หากตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไม่ได้กำหนดให้พนักงานรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา พนักงานรัฐวิสาหกิจก็ยังคงมีความรับผิดชอบในทางอาญาในฐานะเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาได้เช่นเดียวกับข้าราชการหรือเจ้าพนักงานตามกฎหมายเฉพาะ ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบในทางอาญาของพนักงานรัฐวิสาหกิจในทำนองเดียวกับที่กำหนดความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 147 – 153 และมาตรา 157 โดยมีเหตุผลในการออกกฎหมายดังกล่าวปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐได้ลงทุนจัดตั้งองค์การและหน่วยงานอื่น และในบางกรณีได้เข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ที่ลงทุนได้ลงไป หรือหุ้นที่รัฐได้ถือไว้เป็นทรัพย์สินของชาติและเนื่องด้วยองค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล และหน่วยงานดังกล่าวไม่ต้องถูกผูกมัดให้ปฏิบัติตามระเบียบราชการโดยเคร่งครัด หากผู้ปฏิบัติงาน

²⁸ เช่น พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 มาตรา 48 บัญญัติไว้ว่า “กปร.ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้

(6) กำหนดอัตราราคาจำหน่ายน้ำประปา”

ไม่อยู่ในข่ายการควบคุมหรือถูกลงโทษอย่างหนัก เมื่อกระทำความผิดแล้ว อาจทำให้การดำเนินงานขององค์การ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล และหน่วยงานประสพความล้มเหลว และเกิดความเสียหายแก่รัฐอย่างร้ายแรง จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดโทษสำหรับพนักงานในองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ” มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับกับพนักงานรัฐวิสาหกิจทุกประเภทที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญาอยู่แล้ว ไม่ว่าจะป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนก็ตาม นอกจากนี้ ยังไม่ได้แยกแยะความให้เป็นความผิดเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจมหาชน ดังนั้น ย่อมเกิดปัญหาที่ตามมา คือ 1. การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรัฐวิสาหกิจบางกรณีที่ไม่ได้อาศัยอำนาจมหาชนหรืออำนาจรัฐหากเข้าข่ายความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็จะต้องได้ รับโทษหนักกว่าบุคคลทั่วไป เช่น พนักงานการประปาส่วนภูมิภาค²⁹ ตำแหน่ง พนักงานการเงินและบัญชียกยอกเงินค่าน้ำประปา โดยปกติก็จะมี ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 352 ฐานยกยอกทรัพย์ ซึ่งเป็นความผิดอันยอมความได้ และมีกำหนดอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ความผิดฐานพนักงานยกยอกทรัพย์ เป็นความผิดที่ยอมความไม่ได้ และมีกำหนดอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันถึงสี่หมื่นบาท ซึ่งมีบทบัญญัติทำนองเดียวกับประมวลกฎหมายอาญาฐานเจ้าพนักงานยกยอกทรัพย์ตามมาตรา 147 โดยมีอัตราโทษเท่ากัน แต่ในส่วนของพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้นมีกฎหมายควบคุมแต่ไม่มีส่วนของกฎหมายที่ออกมาคุ้มครองเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา จึงเห็นได้ว่าพนักงาน

²⁹ หมายเหตุ มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ และพนักงานเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา” ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคเฉพาะในส่วนที่กำหนดไว้เท่านั้น เช่น การสร้างและบำรุงรักษาระบบการผลิตประปา การวางท่อผ่านที่ดินของราษฎร เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจมีฐานะเท่าเทียมหรือไม่แตกต่างไปจากข้าราชการหรือพนักงานในหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด ดังนั้น สัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงควรเป็นสัญญาทางปกครอง

กรณีคดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในองค์กร หากกล่าวโดยเฉพาะแล้วสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

5.2.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง

5.2.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจ

5.2.3 คดีพิพาทตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

5.2.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง

รัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้บริหารหน่วยงานที่เป็นผู้แทนของหน่วยงานในการใช้อำนาจทางปกครองเพื่อบริหารกิจการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานย่อมถือเป็นเจ้าหน้าที่แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และคำสั่งที่ออกโดยผู้บริหารหน่วยงานนั้น หากเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใด คำสั่งเช่นว่านั้นย่อมถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งโยกย้ายตำแหน่งของพนักงาน หรือคำสั่งให้พนักงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบต่อหน่วยงาน เป็นต้น โดยหลักแล้วเมื่อเกิดข้อพิพาทที่มีการกล่าวอ้างว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยหน้าที่โดยการออกคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นเป็นธรรม ข้อพิพาทเหล่านี้จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งในส่วนข้างต้นนี้ก็เป็นที่เห็นตรงกันตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและศาลปกครองสูงสุด

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยต่อไปอีกว่า บทบัญญัติมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดบทนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้าง

เพื่อรับค่าจ้าง ส่วนคำว่า “นายจ้าง” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้ และให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจด้วย ดังนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบกับคำสั่งดังกล่าวกับผู้บริหารรัฐวิสาหกิจผู้ออกคำสั่งดังกล่าว จึงอยู่ในฐานะลูกจ้างกับนายจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ภายใต้ข้อบังคับ และระเบียบที่กำหนดความสัมพันธ์หรือสภาพการจ้างระหว่างกัน เมื่อเป็นข้อพิพาทดังกล่าวเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ข้อพิพาทดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน (ศาลยุติธรรม) ตามตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และเข้าข้อยกเว้นเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เป็นการพิจารณาโดยถือเอาคำว่า “ลูกจ้าง” และคำว่า “นายจ้าง” ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาเป็นตัวกำหนดแบ่งแยกอำนาจศาลว่าคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจหากรัฐวิสาหกิจนั้นอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ถือว่ามีสถานภาพเป็นนายจ้างและลูกจ้างเมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างกันเกี่ยวกับการทำงานถือว่าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน แต่หากรัฐวิสาหกิจใดไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และไม่ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับสภาพการจ้างไว้ ข้อพิพาทในลักษณะดังกล่าวจะกลับไปอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น คดีพิพาทที่ลูกจ้างธนาคารแห่งประเทศไทยฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งคดีพิพาทดังกล่าวมีรายละเอียดที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างธนาคารแห่งประเทศไทย ตำแหน่งพนักงานทีมธุรการ ส่วนพัฒนาบุคคลและบริหาร สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ถูกผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต่อผู้ฟ้องคดี เนื่องจากมีกรณีผู้ฟ้องคดีถูกพนักงานอัยการจังหวัดนครปฐมสั่งฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาต่อศาลจังหวัดนครปฐม ในข้อหาร่วมกันฆ่าผู้อื่นและพยายามฆ่าผู้อื่น คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยสอบสวนแล้วมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมี

พฤติกรรมเข้าข่ายกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามข้อ 43 (9)แห่งข้อบังคับธนาคารแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการพนักงาน พ.ศ. 2532 ผู้ถูกฟ้องคดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย จึงมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากการเป็นพนักงานธนาคารตามคำสั่งธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ 231/2545 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2545 โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2545 เป็นต้นไปผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาอุทธรณ์แล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของตนยังไม่เข้าข่ายเป็นความผิดอย่างร้ายแรงถึงขนาดได้รับการลงโทษปลดออกแต่อย่างใด จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งธนาคารแห่งประเทศไทยที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยงานทางปกครองตามความหมายในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีมีฐานะเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 เมื่อคดีนี้เป็นกรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากการเป็นพนักงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นคดีพิพาทอันเกิดจากนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีที่อยู่ในฐานะเป็นนายจ้างกับลูกจ้างที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการออกคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากการเป็นพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับธนาคารแห่ง

ประเทศไทยว่าด้วยการพนักงาน พ.ศ. 2532 ซึ่งออกตามความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติ
 ธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 ประกอบกับมาตรา 5 (6) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนด
 กิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณา
 พิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล
 ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า กรณีพิพาทนี้อยู่ในข้อยกเว้นตาม
 มาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.
 2542 หรือไม่

เห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดรัฐวิสาหกิจที่พระราชบัญญัติแรงงาน
 รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ไม่ใช่บังคับ พ.ศ. 2544 มาตรา 3 กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทย
 เป็นรัฐวิสาหกิจที่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ไม่ใช่บังคับ ประกอบกับไม่มี
 ระเบียบหรือข้อบังคับของธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดเกี่ยวกับสภาพการจ้างไว้แต่อย่างใด ดังนั้น
 ข้อพิพาทระหว่างผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทยกับพนักงาน จึงมีอาจถือได้ว่าเป็นข้อพิพาท
 เกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือตามสัญญาจ้างแรงงานซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน
 ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.
 2522 ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ
 ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไป³⁰

จากคำวินิจฉัยชี้ขาดข้างต้นแสดงให้เห็นว่าก่อนพระราชบัญญัติแรงงาน
 รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มีผลใช้บังคับ หากรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง”
 โดยผู้บริหารรัฐวิสาหกิจที่ฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ได้ออกคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะ เป็นคำสั่งลงโทษ
 ทางวินัย คำสั่งโยกย้ายตำแหน่ง หรือคำสั่งให้พนักงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความรับผิดชอบ
 ละเมิด ข้อพิพาทเหล่านี้ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งจะสอดคล้องกับ
 ความเห็นทางวิชาการที่เห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตาม
 พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาอันมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง
 ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่

³⁰ คำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ที่ 585/2546

ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งรับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ เมื่อเกิดเป็นข้อพิพาทขึ้นมาจึง ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542³¹ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าคดีข้อพิพาทซึ่งเกิดจากการออกคำสั่งทาง ปกครองของรัฐวิสาหกิจควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง โดยขอให้เหตุผลสนับสนุนดังนี้

1. การพิจารณาว่าคดีใดควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด ควร พิจารณาจากมูลฐานแห่งคดีเป็นสำคัญ เมื่อมูลฐานแห่งคดีเป็นเรื่องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่ง เกิดจากการใช้อำนาจมหาชน มิใช่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน โดยทั่วไปข้อพิพาทดังกล่าวจึงควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครองซึ่งเป็นศาลเฉพาะและมีกระบวนการ ขั้นตอนการคุ้มครองที่แตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีแรงงาน

2. การจะพิจารณาว่าสัญญาระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับพนักงานเป็น สัญญาจ้างแรงงานหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากเนื้อหาสาระของสัญญาเป็นสาระสำคัญ มิใช่มา

³¹ สัณณรงค์ กองทรัพย์, “ปัญหาว่าด้วยวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจ,” (วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), น. 131- 135. : โดยวิทยานิพนธ์ฉบับ ดังกล่าวผู้เขียน (สัณณรงค์ฯ) ได้แสดงความเห็นว่าการที่รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือ พระกฤษฎีกามีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองคำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงเป็นคำสั่ง ทางปกครองและอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้ง ตามกฎหมายมหาชนมีหลักประกันความเป็นธรรมเพิ่มขึ้นมากกว่ารัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมาย เอกชนเพราะมีศาลปกครองเข้ามาควบคุมการออกคำสั่งหรือการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา ทำให้ขณะนั้นเกิดความไม่เสมอภาคกันกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายเอกชน โดยผู้เขียนได้ เสนอแนะให้แก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” โดยให้ตัดคำว่า “...รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือ พระราชกฤษฎีกา...” ออก และให้ใช้คำว่า “...รัฐวิสาหกิจ...” แทนเพื่อให้รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตาม กฎหมายเอกชนได้รับความคุ้มครองจากศาลปกครองในการตรวจสอบการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ด้วยนั่นเอง

พิจารณาเฉพาะแต่คำนิยามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษและเป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้กับเฉพาะเรื่องที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น เช่น เรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรทางแรงงาน หรือการกระทำอันไม่เป็นธรรม เป็นต้น ซึ่งหากเกิดข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติดังกล่าวก็มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานเป็นการเฉพาะอยู่แล้วตาม ตามมาตรา 8 (2) (3) (4) หรือ (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ดังนั้น จึงไม่ควรนำคำนิยามจากกฎหมายเฉพาะมาวินิจฉัยลักษณะของสัญญาจ้าง เพราะมิฉะนั้นแล้วจะได้ผลประหลาด กล่าวคือ ก่อนพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มีผลใช้บังคับ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวประกาศใช้ ทำให้ข้อพิพาทกลับไปอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

3. การวินิจฉัยให้ศาลแรงงาน (ศาลยุติธรรม) มีอำนาจพิจารณาคดีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอันเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ในขณะเดียวกันหากเป็นกรณีที่ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างในส่วนราชการ หรือพนักงานมหาวิทยาลัย ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ลงโทษทางวินัยกลับอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาคดี จะเห็นได้ว่าทั้งสองกรณีเป็นการฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกัน แต่ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีแตกต่างกัน ย่อมทำให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างบุคคลทั้งสองประเภทได้ อันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคอันเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน และไม่มีกฎหมายที่บัญญัติไว้ชัดเจนเป็นการเฉพาะให้คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองจะต้องฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน คงมีแต่แนวทางตามคำวินิจฉัยของศาลเท่านั้นที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

4. การที่วินิจฉัยว่าคำสั่งลงโทษวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจถือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานทำให้เกิดปัญหาที่ตามมา กล่าวคือ เมื่อถือว่าคำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือคำสั่งโยกย้ายตำแหน่งพนักงานอันถือเป็นคำสั่งทางปกครอง กระบวนการในการออกคำสั่งจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนในข้อที่เป็นสาระสำคัญตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้มิฉะนั้นถือว่าเป็นกระบวนการออกคำสั่งที่ไม่ชอบ หากปรากฏคดีลักษณะนี้ขึ้นมาสู่ศาลปกครอง ศาลปกครองก็จะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วย

กฎหมายดังกล่าว ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่คดีลักษณะนี้หากขึ้นมาสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานศาลแรงงานจะพิจารณาแต่เพียงว่าการที่นายจ้าง (รัฐวิสาหกิจ) เลิกจ้างลูกจ้าง (พนักงาน) นั้นเป็นการเลิกจ้างที่เป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งหากปรากฏว่าพนักงานผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจริง แม้กระบวนการสอบสวนทางวินัยจะบกพร่องไปบ้าง ศาลแรงงานก็อาจใช้ดุลพินิจว่าเป็นการเลิกจ้างที่เป็นธรรมได้เพราะพนักงานผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจริง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประเด็นที่แต่ละศาลจะพิจารณากรณีออกคำสั่งทางปกครองเลิกจ้างพนักงานนั้นแตกต่างกัน กล่าวคือ ศาลปกครองจะพิจารณาว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองได้กระทำถูกต้องตามกระบวนการขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ (พิจารณาทางด้านกระบวนการ คัมครองสิทธิผู้รับคำสั่งทางปกครอง) แต่ศาลแรงงานจะพิจารณาว่าการเลิกจ้างนั้นเป็นธรรมหรือไม่ (พิจารณาทางด้านของผลลัพธ์เป็นสำคัญ) หรือในเรื่องของเงื่อนไขการฟ้องคดีกรณีของคำสั่งทางปกครองนั้น สำหรับศาลปกครองผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือนร้อนหรือความเสียหายภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ หากไม่พอใจคำสั่งทางปกครองใด จะต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แต่ศาลแรงงานหาได้มีข้อกำหนดเช่นนั้นไม่ ดังนั้น แม้ไม่ได้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหากเข้าเงื่อนไขที่การฟ้องคดีที่จะฟ้องคดีแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงานก็ชอบที่จะฟ้องคดีต่อศาลแรงงานได้

กล่าวโดยสรุป การที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและศาลปกครองวินิจฉัยไปทำนองที่ว่าข้อพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองของรัฐวิสาหกิจเป็นข้อพิพาทตามสัญญาจ้างแรงงานอันอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแรงงานนั้น ผู้เขียนเห็นว่าคงจะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งได้กำหนดกระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครองและขั้นตอนในการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ดังจะเห็นได้จากมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งได้ยกเลิกไปเพราะปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศาลปกครองแล้วโดยผลของมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้กำหนดให้คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่างๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ศาลปกครองในปัจจุบัน) โดยมาตราดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจทานคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่

5.2.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจ

สำหรับสัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจสามารถแยกพิจารณาได้ 2 กรณี คือ

1. กรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นไม่ใช่ “หน่วยงานทางปกครอง” กล่าวคือ เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน และไม่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง³² กรณีเช่นนี้สัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจ ก็จะมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 575 ที่บัญญัติว่า “อันว่าจ้างแรงงานนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าลูกจ้าง ตกลงจะทำงานให้บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่านายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้” กล่าวคือ มีรัฐวิสาหกิจนั้นเป็น “นายจ้าง” และพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็น “ลูกจ้าง” เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือในกรณีพิพาทตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หรือหากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับมูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับทำงานตามสัญญาจ้าง ข้อพิพาทเหล่านั้นย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) (4) หรือ (5) แล้วแต่กรณี เพราะถือว่ากรณีดังกล่าวพนักงานรัฐวิสาหกิจมีฐานะไม่แตกต่างจากเอกชนโดยทั่วไปโดยมิได้มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองแต่อย่างใด

³² ข้อสังเกต แม้เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน แต่หากได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองรัฐวิสาหกิจนั้นก็ถือเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเดิมจะได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ต่อมาได้แปรสภาพเป็นนิติบุคคลเป็นบริษัทมหาชน จำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แต่เมื่อยังได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองจึงถือเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 4/2549)

2. กรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นมีฐานะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” รัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองซึ่งได้แก่รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง เมื่อทำสัญญาใดก็ตามหากสัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญานั้นก็ย่อมมีลักษณะเป็น “สัญญาทางปกครอง” ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจของรัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานทางปกครองและมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะย่อมเป็น “สัญญาทางปกครอง” โดยเทียบเคียงนัยคำพิพากษาของศาลปกครองกรณีสัญญาจ้างพนักงานราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการ และพนักงานมหาวิทยาลัย เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จึงควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วแต่กรณี เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เช่น กรณีข้อพิพาทตามกฎหมายแรงงาน รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อต่อไป เป็นต้น อย่างไรก็ตามในปัจจุบันแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกลับเห็นว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานโดยเห็นว่าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้าง โดยมิได้มีการแบ่งแยกประเภทของรัฐวิสาหกิจและลักษณะการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจดังที่ผู้เขียนได้แบ่งแยกไว้

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศส ประเทศฝรั่งเศสมีมุมมองว่าการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจมีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม แม้จะประกอบกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม ซึ่งเป็นกรณียกเว้นให้ข้อพิพาทต่างๆ เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ และก็มองความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจและพนักงานในสังกัดว่ามีฐานะเป็นนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายเอกชน ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับที่ศาลไทยวินิจฉัยในปัจจุบัน แต่ในความเป็นจริงแล้วสำหรับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาที่มีฐานะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” และ พนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ยังมีลักษณะการดำเนินการของหน่วยงานที่ไม่ค่อยแตกต่างจากระบบราชการเท่าไร โดยมีการนำกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของส่วนราชการมาอนุโลมใช้กับหน่วยงานของรัฐ มีการใช้อำนาจทางปกครองได้ในบางกรณี

มีความรับผิดชอบมากกว่าบุคคลธรรมดา เช่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ซึ่งกำหนดให้พนักงานรัฐวิสาหกิจต้องรับผิดชอบในทางอาญาเสมือนหนึ่งเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา แต่มีได้กำหนดบทคุ้มครองไว้ ทำให้ดูเหมือนว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้นมีกฎหมายให้ความคุ้มครองน้อยกว่าข้าราชการเสียอีกแต่กลับให้รับผิดชอบเช่นเดียวกัน ซึ่งอาจจะขัดแย้งต่อหลักความเสมอภาคได้ โดยผู้เขียนเห็นว่าจากลักษณะพิเศษของพนักงานรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายไทยหลายประการข้างต้น ทำให้ไม่อาจที่จะนำหลักกฎหมายของต่างประเทศมาปรับใช้ได้อย่างเหมาะสมเท่าที่ควร

5.2.3 คดีพิพาทตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

ข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ย่อมอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานที่จะพิจารณาพิพากษาได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง (2) (3) และ (4) ได้แก่

1. ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หมายถึง “คดีที่ฟ้องร้องกันระหว่างพนักงานหรือลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานและรัฐวิสาหกิจโดยอ้างว่าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เช่น นายจ้างเลิกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องตามมาตรา 34 นายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างตามข้อ 59 แห่งประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น”³³

2. กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หมายถึง “กรณีที่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดให้การปฏิบัติใดต้องได้รับการพิจารณาจากศาล เช่น กรณีที่นายจ้างจะเลิกจ้าง ลดค่าจ้าง หรือตัดค่าจ้าง กรรมการกิจการสัมพันธ์ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากศาลแรงงานก่อนตามมาตรา 24 เป็นต้น”³⁴

3. คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ได้แก่ “การฟ้องร้องของนายจ้างหรือลูกจ้างเพื่อขอให้ศาลแรงงานวินิจฉัยเพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง

³³ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่ 15 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552) น. 372.

³⁴ เฟิงอั้ง, น. 373.

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดและออกคำสั่งตามมาตรา 38 หรือที่ได้วินิจฉัยและออกคำสั่งตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543” หรือ “กรณีการฟ้องร้องของผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนสหภาพแรงงานหรือกรรมการสหภาพแรงงานเพื่อให้ศาลแรงงานพิจารณาคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือคำวินิจฉัยชี้ขาดของรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 47 หรือมาตรา 67 (ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นที่สุด)”³⁵

การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 บัญญัติให้ข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ดังนั้น ไม่ว่ารัฐวิสาหกิจนั้นจะมีฐานะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” หรือไม่ หากมีกรณีพิพาทตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์แล้ว ข้อพิพาทดังกล่าวย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

5.3 คติพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับคู่สัญญาที่รัฐวิสาหกิจว่าจ้างให้ดำเนินการ

คติพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับคู่สัญญาที่รัฐวิสาหกิจว่าจ้างให้ดำเนินการ ที่จะมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องเขตอำนาจศาล คงมีเฉพาะแต่รัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” เท่านั้น ที่จะมีประเด็นพิจารณาว่าข้อพิพาทจากสัญญาดังกล่าวเป็นข้อพิพาทจาก “สัญญาทางปกครอง” หรือไม่ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีฐานะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ย่อมไม่ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลดังกล่าว เมื่อรัฐวิสาหกิจใดมีฐานะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ได้ไปทำสัญญาว่าจ้างเอกชนให้มาดำเนินการเพื่อให้ภารกิจของรัฐวิสาหกิจนั้นบรรลุเป้าหมาย หากสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาดังกล่าวย่อมมีฐานะเป็น “สัญญาทางปกครอง” และหากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวข้อพิพาทนั้นย่อมอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี

³⁵ เพ็งอ้าง, น. 374.

พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น กรณีสัญญาร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ระหว่าง องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยกับบริษัทเอกชน, สัญญาองค์การคลังสินค้าให้บริษัทเอกชนกู้ยืมเงิน เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการรับซื้อสับประรดจากเกษตรกรตามโครงการแทรกแซงตลาดสับประรด ของรัฐบาล, สัญญาฝากเก็บรักษามันระหว่างองค์การคลังสินค้ากับเอกชน, สัญญาจ้างทำการก่อสร้าง ปรับปรุงกิจการประปาระหว่างการประปาส่วนภูมิภาคกับเอกชน, สัญญาก่อสร้างอาคารที่ทำการของ บริษัท ไพรชนีย์ไทย จำกัด, สัญญาฝากเก็บ แปรสภาพและจัดจำหน่ายข้าวระหว่างองค์การตลาดเพื่อ เกษตรกรกับเอกชน และเมื่อสัญญาจ้างเหมาออกแบบรวมก่อสร้างโครงการทางด่วนสายบางนา – บางพลี – บางปะกง ระหว่างการทางพิเศษแห่งประเทศไทยกับเอกชน เป็นต้น

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีก็จะมีลักษณะของเรื่องเขต อำนาจศาลกรณีดังกล่าวคล้ายคลึงกัน คงแตกต่างกรณีของประเทศเยอรมนีที่หากจะฟ้องเรียก ค่าสินไหมทดแทนกรณีผิดสัญญาทางปกครองต้องไปดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งถือเป็น ลักษณะพิเศษของกฎหมายประเทศเยอรมนี

5.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

คดีพิพาทเกี่ยวกับความผิดทางละเมิดของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่จะมีปัญหากรณีพิพาท ว่าคดีจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใดนั้น คงมีเฉพาะแต่รัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” เท่านั้น หากเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีได้มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ข้อพิพาทดังกล่าวย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม สำหรับความรับผิดทางละเมิด ของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจสามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

1. กรณีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก
2. กรณีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดต่อหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต้นสังกัด

1. กรณีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หากรัฐวิสาหกิจนั้นมี สถานะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ข้อพิพาทดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครอง ก็ต่อเมื่อเป็นการกระทำละเมิดโดยอาศัยอำนาจทางปกครองและเป็นการละเมิดอันเกิด จากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้น เช่น กรณีพนักงานการประปาส่วนภูมิภาคดำเนินการวางท่อ ประปาผ่านที่ดินของเอกชน หรือกรณีที่พนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคดำเนินการติดตั้งเสาไฟฟ้าผ่าน

ที่ดินของเอกชนและมีการก่อให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินที่ผ่านนั้น เป็นต้น ในทางกลับกันหากการละเมิดดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองประการใดเลยข้อพิพาทนั้นก็อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เช่น กรณีพนักงานการประปาส่วนภูมิภาคขั้บรถยนต์เพื่อขนส่งน้ำดิบให้หน่วยงานของรัฐแต่กลับไปชนกับรถยนต์ของเอกชน เป็นต้น ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ก็เป็นที่ยอมรับของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล และสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตามในบางกรณีเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดอันเกี่ยวกับกรณีตามสัญญาซื้อขายหรือใช้บริการ เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าการไฟฟ้านครหลวงงดจ่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่บ้านที่ผู้ฟ้องคดีเช่าอาศัยอยู่เป็นการกระทำโดยละเมิด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 205/2548) หรือกรณีที่ฟ้องว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเปลี่ยนแปลงอัตราค่าไฟฟ้าใหม่โดยคิดให้มีผลย้อนหลังโดยไม่ชอบเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.108/2549) หรือกรณีการประปานครหลวงกลับคิดค่าใช้จ่ายแบบเหมาจ่าย ไม่ใช่คิดแยกส่วนค่าใช้จ่ายตามความเป็นจริงดังที่เคยดำเนินการมาแต่เดิม ส่งผลให้ในกรณีที่มีผู้ขอติดตั้งประปาที่บ้านหลังเดิมซึ่งถูกงดจ่ายน้ำหรือเปลี่ยนตัวเจ้าของบ้าน ต้องจ่ายค่าก่อสร้างท่อเมน ท่อแยก และท่อจ่ายน้ำซ้ำอีกทุกครั้ง ทั้งที่ไม่มีการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวแต่อย่างใด กรณีจึงเป็นการสร้างภาระเกินสมควรแก่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ขอใช้น้ำในลักษณะทำนองเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.230/2553) แต่ศาลปกครองสูงสุดกลับวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

และเมื่อมาพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักของกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีจะเห็นว่า ในส่วนของประเทศฝรั่งเศสนั้น หากแม้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจจะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองและถือเป็นการบริการสาธารณะแต่ถือว่าการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจมีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ดังนั้นเมื่อการดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด บุคคลนั้นชอบที่ฟ้องร้องได้ต่อศาลทางแพ่งมิใช่ศาลปกครอง แต่ในส่วนของประเทศเยอรมนีกลับเห็นว่าหากเป็นกรณีที่ใช้อำนาจทางมหาชนแล้วข้อพิพาทนั้นย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่หากผู้เสียหายประสงค์จะเรียกค่าสินไหมทดแทนต้องฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งจะแตกต่างจากหลักการของประเทศไทยที่เห็นว่าหากเป็นการละเมิดโดยใช้อำนาจทางปกครองแล้วคดีพิพาทย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และศาลปกครองก็มีอำนาจตลอดที่จะพิจารณาให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายได้ด้วย

2. กรณีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดต่อหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต้นสังกัด

แม้รัฐวิสาหกิจนั้นจะมีฐานะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” และพนักงานรัฐวิสาหกิจจะมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตามแต่ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกลับเห็นว่า รัฐวิสาหกิจกับพนักงานนั้นมีความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป เมื่อพนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดต่อหน่วยงานกรณีจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงาน จึงต้องฟ้องคดีต่อศาลแรงงานซึ่งถือเป็นศาลยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็กรณีที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจฟ้องคดีเรียกให้พนักงานรัฐวิสาหกิจชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือกรณีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองก็ตามโดยศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 กำหนดบทนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง ส่วนคำว่า “นายจ้าง” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้ และให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจด้วย ดังนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับรัฐวิสาหกิจจึงอยู่ในฐานะลูกจ้างกับนายจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ดังนั้น ข้อพิพาทดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน สำหรับผู้เขียนเห็นว่ากรณีที่รัฐวิสาหกิจฟ้องให้พนักงานรัฐวิสาหกิจรับผิดชอบทางละเมิดต่อหน่วยงานนั้นโดยหลักรัฐวิสาหกิจมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้พนักงานรัฐวิสาหกิจผู้นั้นชำระเงินค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนดได้ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่หากรัฐวิสาหกิจนั้นประสงค์จะฟ้องคดีเองก็สามารถกระทำได้โดยอาศัยหลักเกณฑ์การพิจารณาตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจจะสามารถเรียกร้องให้พนักงานของตนรับผิดชอบได้ต่อเมื่อพนักงานผู้นั้นกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ส่วนเรื่องที่ว่าคดีนั้นจะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลใดต้องดูประกอบมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ หากพนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดโดยใช้อำนาจทางปกครองหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดต่อหน่วยงานของตนโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ข้อพิพาทดังกล่าวย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลไปหยิบยกในเรื่องความสัมพันธ์ทางด้านแรงงานว่าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานนั้น ผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วย เพราะโดยปกติกรณีลูกจ้างกระทำละเมิดต่อนายจ้างย่อมเป็นการผิดสัญญาจ้างอยู่ในตัว แต่การตั้งต้นคดีขึ้นอยู่กับว่าผู้เสียหาย (นายจ้าง) ประสงค์จะฟ้องโดยอาศัยมูลละเมิดหรือมูลสัญญาเป็นสำคัญ ซึ่งย่อมมีข้อแตกต่างในการพิจารณาในหลายด้าน เช่น หลักกฎหมายที่นำมาปรับใช้ และกำหนดอายุความการฟ้องร้องคดี เป็นต้น ดังนั้นในการพิจารณาศาลจึงควรดูคำฟ้องโจทก์เป็นสำคัญว่าโจทก์ฟ้องในมูลละเมิดหรือมูลสัญญา นอกจากนี้แม้เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างผู้เขียนก็เห็นว่าสัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะน่าจะถือเป็นสัญญาทางปกครองดังได้วิเคราะห์ไว้แล้วในหัวข้อที่ 5.2.2 ในส่วนกรณีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ขดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ผู้เขียนเห็นว่าคำสั่งให้ขดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครอง การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายมหาชนมากกว่าศาลยุติธรรม เพราะถือเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจมหาชน

เมื่อศึกษาพิจารณาประกอบกับหลักกฎหมายของต่างประเทศได้แก่ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีแล้ว เห็นว่ากรณีของประเทศฝรั่งเศสเห็นว่ารัฐวิสาหกิจมีลักษณะการดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม แม้จะมีการดำเนินการทางด้านสาธารณะก็ถือเป็นข้อยกเว้นที่กำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม และมองสถานะของพนักงานรัฐวิสาหกิจว่ามีสถานะตามสัญญาจ้างแรงงานอย่างเอกชน ดังนั้นการฟ้องเกี่ยวกับการละเมิดของพนักงานรัฐวิสาหกิจย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งแม้จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับของประเทศแต่มีข้อแตกต่างตรงที่ กฎหมายไทยนั้นหากเป็นกรณีที่รัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหากเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องปฏิบัติก็สามารถเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้

สำหรับในบทที่ 6 ก็จะเป็นบทสรุปกรณีปัญหาเรื่องศาลที่มีเขตอำนาจศาลกรณีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจรวมถึงข้อเสนอแนะเพื่อที่จะได้ก่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ และแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ลดน้อยลงไป

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

รัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีสถานะทางกฎหมายที่คาบเกี่ยวระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจขึ้นมา มีทั้งกรณีที่นำกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนมาปรับใช้ ซึ่งข้อพิพาทเหล่านั้นย่อมสามารถนำเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและศาลยุติธรรมได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อพิพาทนั้นๆ โดยเหตุผลนี้เองทำให้ในหลายครั้งเกิดความไม่เข้าใจในเรื่องเขตอำนาจศาลกรณีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจทั้งในหมู่ประชาชนทั่วไปหรือแม้กระทั่งนักกฎหมายก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลซึ่งจะเป็นคู่ความในคดีพิพาทเรื่องนั้นๆ ซึ่งหากมีการนำคดีมาฟ้องผิดศาลย่อมก่อให้เกิดผลเสียหลายประการต่อผู้ฟ้องคดี เช่น เสียเวลาในการดำเนินการในบางครั้งเมื่อนำคดีไปฟ้องยังศาลที่ถูกก็อาจทำให้คดีนั้นขาดอายุความแล้วก็เป็นได้ นอกจากนี้ยังทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเพิ่มขึ้น หรือหากศาลที่ยื่นฟ้องนั้นได้รับฟ้องไว้พิจารณาโดยผิดหลงย่อมส่งผลกระทบต่อรูปคดีของคู่ความในหลายประการ ทั้งนี้เพราะกระบวนการพิจารณาคดีของทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรมมีความแตกต่างกัน เช่น กรณีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองซึ่งผู้ฟ้องคดีประสงค์ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นเสียในกรณีปกติการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งก่อนการฟ้องคดีนั้นผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายเสียก่อน กล่าวคือ จะต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนจึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ทั้งนี้ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่พนักงานของตน แม้คำสั่งลงโทษทางวินัยจะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและศาลปกครองสูงสุด เห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

หรือสิทธิหรือหน้าที่เกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลยุติธรรม โดยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 หาได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับเงื่อนไขของการฟ้องคดีเช่นเดียวกับศาลปกครอง ดังนั้น แม้มิได้ทำการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน ก็อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลแรงงานได้ เป็นต้น

สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนได้แยกวิเคราะห์ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลกรณีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจตามลักษณะประเภทคดีที่ขึ้นมาสู่การพิจารณาของศาลไว้ 4 กรณี ดังนี้

- (ก) คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ใช้บริการ
 - (ข) คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในองค์กร
 - (ค) คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับคู่สัญญาที่รัฐวิสาหกิจว่าจ้างให้ดำเนินการ
 - (ง) คดีพิพาทเกี่ยวกับความผิดทางละเมิดของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ
- ในแต่ละกรณีผู้เขียนขออธิบายปัญหาแต่ละกรณีโดยสรุป ดังนี้
- (ก) คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ใช้บริการ**

สำหรับคดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ใช้บริการนั้น มีอยู่หลายกรณีด้วยกันแต่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะกรณีสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้าเท่านั้น เพราะเป็นเรื่องที่มีคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดรวมถึงคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่น่าสนใจจำนวนมากว่าสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้างกล่าวว่ามีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองหรือมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่งซึ่งจะมีผลต่อการวินิจฉัยเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวต่อไป และหลักการดังกล่าวจะนำไปใช้กับสัญญาที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะที่ผู้ใช้บริการจะต้องชำระค่าตอบแทนหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าสัญญาที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมในกรณีอื่นๆ ได้ด้วย

จากแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรวมถึงศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในแนวทางเดียวกันว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้านั้นเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมไม่ใช่ศาลปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี ซึ่งเห็นว่าสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้าแม้จะเป็นสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะแต่เป็น

สัญญาที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (industrial and commercial activity) จึงเป็นข้อยกเว้นโดยถือว่าเป็นสัญญาทางแพ่งอย่างหนึ่ง เป็นเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตามในบางกรณีแม้เป็นเหตุสืบเนื่องเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้าก็ตามแต่ศาลปกครองสูงสุดกลับวินิจฉัยว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยเห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองกระทำละเมิดต่อเอกชน

จากการศึกษาผู้เขียนมีความเห็นว่าหากพิจารณาคำนิยามของคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ซึ่งได้ให้คำนิยามไว้ว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า รวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งหากจะวิเคราะห์ว่าสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้าเป็นสัญญาทางปกครองตามคำนิยามดังกล่าวหรือไม่ เมื่อพิจารณาจากคำนิยามดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันย่อมจะเข้าใจได้ว่าสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้าเป็นสัญญาทางปกครองเพราะเป็นสัญญาที่กระทำระหว่างรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะการประปาส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง หรือการไฟฟ้านครหลวง ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานทางปกครองทั้งสิ้นเพราะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ และสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้านั้น มีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆ จัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ จัดหา น้ำประปาและไฟฟ้ามาจำหน่ายให้แก่ประชาชนผู้บริโภค โดยประชาชนซึ่งเป็นคู่สัญญามีหน้าที่ที่จะต้องชำระค่าบริการตอบแทนด้วย นอกจากนี้ การประกอบธุรกิจผลิตน้ำประปาและไฟฟ้าเป็นกิจการที่รัฐเข้ามาควบคุมเพราะมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนดังจะเห็นได้จากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ที่กำหนดให้กิจการประปาและไฟฟ้าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคและเป็นกิจการควบคุมที่ผู้จะประกอบกิจการดังกล่าวได้จะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีก่อน ประกอบกับข้อกำหนดในสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้าเป็นข้อสัญญาที่กำหนดโดยฝ่ายรัฐวิสาหกิจเพียงฝ่ายเดียวเอกชนไม่อาจเข้ามาแก้ไขสัญญาได้ และกำหนดให้เอกชนต้องยอมรับอัตราค่าใช้บริการตามที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้กำหนดซึ่งถือว่าเป็นข้อกำหนด

พิเศษซึ่งแสดงถึงเอกลักษณ์ของฝ่ายรัฐ อันมีลักษณะพิเศษของสัญญาทางปกครอง ซึ่งแตกต่างจากสัญญาทางแพ่งโดยทั่วไป ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้า ซึ่งน่าจะถือได้ว่าเป็นสัญญาทางปกครองตามคำนิยามของกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คดีพิพาทดังกล่าวจึงควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

อย่างไรก็ตามหลักกฎหมายดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับหลักสากลในเรื่องเขตอำนาจที่เห็นว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมและตามแนวคำวินิจฉัยของศาลไทยที่เห็นว่าข้อพิพาทดังกล่าวควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมเช่นกัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องศาลที่มีเขตอำนาจในกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาที่ให้รัฐวิสาหกิจจัดทำบริการสาธารณะอันมีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมและเพื่อสอดคล้องกับหลักสากลในเรื่องดังกล่าว จึงเห็นควรแก้ไขในส่วนของคำนิยามของคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ดังจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อที่ 6.2

(ข) คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในองค์กร

กรณีพิพาทดังกล่าวคงมีปัญหาเฉพาะกรณีของรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยมีข้อสังเกต 2 ประการ คือ

1. สัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่
2. กรณีที่รัฐวิสาหกิจออกคำสั่งทางปกครองต่อพนักงานรัฐวิสาหกิจ การฟ้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวควรฟ้องที่ศาลใด

1. สัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่

สำหรับปัญหาประการแรกที่ว่าสัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่นั้น ผู้เขียนเห็นว่าสัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจหากรัฐวิสาหกิจนั้นมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ การจ้างพนักงานมาเพื่อเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะย่อมมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองได้ โดยเทียบเคียงกับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดกรณีสัญญาจ้างลูกจ้างของส่วนราชการและสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย เป็นต้น เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวข้อพิพาทนั้นย่อมอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาคดีได้

แต่ในส่วนแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่าสัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงาน เช่นเดียวกับเอกชน (เว้นแต่กรณีสัญญาจ้างผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นผู้แทนของรัฐวิสาหกิจนั้นในการใช้อำนาจทางปกครองเพื่อให้กิจการที่เป็นบริการสาธารณะนั้นบรรลุผล) เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวข้อพิพาทย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน (ศาลยุติธรรม) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าศาลไทยน่าจะวินิจฉัยโดยนำหลักคิดมาจากประเทศฝรั่งเศสที่เห็นว่าสัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามกฎหมายเอกชน แต่ผู้เขียนเห็นว่าไม่น่าจะนำมาเทียบเคียงกันได้โดยตรงเพราะสถานะของพนักงานรัฐวิสาหกิจของรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองนั้น มีลักษณะที่แตกต่างจากการจ้างงานของเอกชนโดยทั่วไปหลายประการ เช่น คุณสมบัติของพนักงาน ขั้นตอนการคัดเลือกเข้ามาทำงาน สถานะความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีกฎหมายที่เข้ามาควบคุมเป็นพิเศษกว่าพนักงานของเอกชนทั่วไป เช่น พระราชบัญญัติความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ซึ่งกำหนดให้พนักงานรัฐวิสาหกิจมีความรับผิดชอบในทางอาญาเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา แต่มีได้กำหนดบทคุ้มครองไว้ ทำให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับข้าราชการ เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจยังไม่อาจที่จะกำหนดราคาในการให้บริการแก่ประชาชนด้วยตนเองได้ แต่จะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเสียก่อน ซึ่งบางครั้งในการประกอบกิจการแม้จะต้องขาดทุนแต่ก็ต้องดำเนินการซึ่งไม่พบหลักการเช่นนี้ในการดำเนินธุรกิจหรือกิจการของเอกชนแต่อย่างใด และถ้าพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจและพนักงานในประเทศฝรั่งเศสจะเห็นว่ารัฐวิสาหกิจและพนักงานมีความสัมพันธ์กันแบบกฎหมายเอกชน ซึ่งแตกต่างกับประเทศไทยที่การจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้นจะยึดโยงกับระเบียบ ข้อบังคับ ที่มีลักษณะเช่นเดียวกับส่วนราชการ ดังนั้น สัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงเกิดขึ้นตามกฎหมายมหาชน มิใช่เกิดตามกฎหมายเอกชนอย่างเช่นสัญญาจ้างแรงงานโดยทั่วไป และหากเกิดข้อพิพาทเป็นคดีขึ้นมาสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล คดีพิพาทดังกล่าวจึงควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยผู้เขียนได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้แล้วดังจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อที่ 6.2

2. กรณีที่รัฐวิสาหกิจออกคำสั่งทางปกครองต่อพนักงานรัฐวิสาหกิจ การฟ้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวควรฟ้องที่ศาลใด

สำหรับกรณีที่รัฐวิสาหกิจออกคำสั่งทางปกครองต่อพนักงานรัฐวิสาหกิจ เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิด และคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายพนักงาน เป็นต้น คำสั่งเหล่านี้ศาลปกครองไฉ่ฉานวินิจฉัยไว้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง กระบวนการในการออกคำสั่งจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ และกฎหมายได้กำหนดให้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองมีสิทธิฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการแก้ไข เยียวยาความเดือนร้อน เสียหายเสียก่อน จึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ ต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนจึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องได้ แต่เมื่อศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่าคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานกับพนักงานของตนกรณีที่มีการออกคำสั่งทางปกครองเป็นเรื่องข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ทำให้เกิดปัญหาขึ้นมา 2 ประการ ประการแรก คือการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัยพนักงานรัฐวิสาหกิจ จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งหากเรื่องนี้ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและศาลปกครองก็จะมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเสีย แม้จะได้ความว่าพนักงานผู้นั้นกระทำความผิดวินัยจริงก็ตาม โดยศาลปกครองมีหลักคิดที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญ ในทางกลับกันเมื่อวินิจฉัยให้คดีประเภทนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ศาลแรงงานจะกำหนดประเด็นว่าการเลิกจ้าง

พนักงานนั้นเป็นธรรมหรือไม่ โดยศาลแรงงานจะมุ่งเน้นในเรื่องของผลลัพธ์เป็นสำคัญ กล่าวคือ หากพนักงานผู้นั้นกระทำความผิดวินัยร้ายแรงจริง แม้กระบวนการในการสอบสวนทางวินัยร้ายแรงจะปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปบ้าง ก็ยังถือว่าเป็นการเลิกจ้างที่เป็นธรรมอยู่ ดังนั้น คดีพิพาทกรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง จึงควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงเห็นได้ว่า ตามตามแนวคำวินิจฉัยของศาลที่วินิจฉัยให้คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองกับพนักงานให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลยุติธรรม อาจยังไม่สอดคล้องกับสภาพของรัฐวิสาหกิจและสถานะพนักงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยผู้เขียนได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้แล้วดังจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อที่ 6.2

(ค) คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับคู่สัญญาที่รัฐวิสาหกิจว่าจ้างให้ดำเนินกิจการ

สำหรับข้อพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับคู่สัญญาที่รัฐวิสาหกิจว่าจ้างให้ดำเนินการในส่วนนี้มักจะไม่ค่อยมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องเขตอำนาจศาล เพราะศาลปกครองได้วินิจฉัยโดยอาศัยหลักการทำนองเดียวกับกรณีสัญญาของหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นๆ

(ง) คดีพิพาทเกี่ยวกับความผิดทางละเมิดของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

กรณีข้อพิพาทดังกล่าวสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ

1. กรณีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก
2. กรณีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดต่อหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต้นสังกัด

สำหรับกรณีที่ 1.กรณีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้นคงไม่มีปัญหาในเรื่องของการวินิจฉัยในเรื่องของเขตอำนาจศาลแต่อย่างใด เพราะศาลปกครองได้วินิจฉัยโดยอาศัยหลักการเดียวกันกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐอื่นกระทำละเมิดเช่นเดียวกัน คงจะมีปัญหาเฉพาะบางกรณีที่เกี่ยวข้อกับในเรื่องของการทำสัญญาเช่นสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้า เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจ่ายกระแสไฟฟ้าแก่บ้านที่ผู้ฟ้องคดีเช่าอาศัยอยู่เป็นการกระทำละเมิด หรือกรณีที่ฟ้องว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคคิดค่านวนอัตราค่าไฟฟ้าย้อนหลังโดยไม่ชอบด้วยมติคณะรัฐมนตรีเป็นการละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือหรือกรณีที่การประปานครหลวงคิดค่าใช้จ่ายในการติดตั้งประปาแบบเหมาไม่ได้คิดแยกส่วนตามความเป็นจริงเป็นการสร้างภาระแก่ผู้ใช้น้ำเกินสมควรไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นละเมิดนั้น กรณีต่างๆ เหล่านี้

ศาลปกครองสูงสุดกลับวินิจฉัยว่าเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองซึ่งผู้เขียนมีความเห็นด้วย แต่การวินิจฉัยเช่นนี้กลับขัดแย้งกับแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและศาลปกครองสูงสุดที่เคยวินิจฉัยไว้ว่าข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้าเป็นข้อพิพาทตามสัญญาทางแพ่ง หากคู่กรณีประสงค์จะฟ้องคดีต้องไปฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม นอกจากนี้การวินิจฉัยเช่นนี้ยังไม่ตรงกับหลักคิดทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่เห็นว่าการกระทำละเมิดอันเกิดจากการดำเนินกิจการทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวย่อมทำให้เกิดความสับสนขึ้นในหมู่ประชาชนและนักกฎหมายเป็นจำนวนมาก โดยปัญหาดังกล่าวผู้เขียนได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาไว้แล้วในหัวข้อที่ 6.2

สำหรับกรณีที่ 2. กรณีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำละเมิดต่อหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต้นสังกัด สำหรับกรณีดังกล่าวนี้คงมีปัญหาคือต้องพิจารณาว่าเมื่อรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งทางปกครองให้พนักงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือกรณีที่รัฐวิสาหกิจฟ้องพนักงานว่ากระทำละเมิดนั้น ควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใดซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์และสรุปไว้แล้วในหัวข้อที่ 6.1 ข้อ (ข) คดีพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจกับบุคคลภายในองค์กร จึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก

6.2 ข้อเสนอแนะ

สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จากการศึกษาผู้เขียนพบว่าปัญหาเขตอำนาจศาลกรณีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจนั้น คงมีปัญห เฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” และมีปัญหาในเรื่องใหญ่ 2 ประการ ประการแรก คือ สถานะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานในสังกัด รวมถึงกรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของหน่วยงาน และประการที่สอง คือ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชนผู้ขอใช้บริการ โดยผู้เขียนจะแยกพิจารณาปัญหาพร้อมเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหของทั้ง 2 กรณีดังนี้

(ก) สถานะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานในสังกัด รวมถึงกรณีพนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของหน่วยงาน

สำหรับกรณีนี้ปัญหาอยู่ที่ว่าแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคุณสมบัติระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีความสัมพันธ์กันตามสัญญาจ้างแรงงานเช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป เมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจถือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือเกี่ยวสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน แม้จะเป็นกรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย หรือ คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ตาม คดีพิพาทก็ยังคงอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลยุติธรรมเช่นเดิม ซึ่งผู้เขียนวิเคราะห์ว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวอาจจะไม่ตรงกับหลักกฎหมายไทยและสภาพของพนักงานรัฐวิสาหกิจของไทยในปัจจุบันเท่าใดนัก เพราะพนักงานรัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจก็มีการนำแบบแผนของหน่วยงานราชการมาปรับใช้บังคับโดยส่วนมาก และรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองส่วนใหญ่มักจะประกอบกิจการที่มีลักษณะในการจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงน่าจะเป็นสัญญาจ้างเอกชนให้เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ เช่นเดียวกันอันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามนัยนิยามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจย่อมจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อีกด้วย แต่เมื่อศาลไทยวินิจฉัยให้คดีเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไปอยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน อาจจะทำให้ไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ เพราะศาลปกครองและศาลแรงงานต่างมีวิธีพิจารณาความที่แตกต่างกัน การวินิจฉัยของศาลเช่นนี้จึงทำให้เกิดปัญหาความสับสนในหมู่นักกฎหมายและประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่จะเป็นโจทก์หรือผู้ฟ้องคดีในข้อพิพาทลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดกรณีการนำคดีมาฟ้องผิดศาลให้เห็นกันอยู่เนืองๆ

ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับสถานะทางกฎหมายและสภาพที่เป็นอยู่ของรัฐวิสาหกิจและพนักงาน เพื่อให้สอดคล้องกับเรื่องดังกล่าว ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1. ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 เพราะกฎหมายดังกล่าวทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจมีความรับผิดมากกว่าที่เอกชนควรจะมีโดยกำหนดให้พนักงานรัฐวิสาหกิจหากกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ก็ต้องรับโทษเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ส่วนปัญหาที่ว่ารัฐวิสาหกิจมีการนำทรัพยากรอันเป็นทรัพย์สินของชาติมาลงทุนในรัฐวิสาหกิจ หากไม่กำหนดให้ต้องรับโทษอย่างหนัก เมื่อกระทำผิดแล้วอาจทำให้การดำเนินงานประสบความล้มเหลว เกิดความเสียหายแก่รัฐอย่างร้ายแรงนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรจะไปกำหนดในกฎหมายกลาง เช่น พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยบัญญัติเพิ่มเติม ให้เฉพาะตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้นมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เพราะจะได้มีทั้งกฎหมายที่จะเข้ามาควบคุมและคุ้มครองการทำงาน จะได้เกิดความเสมอภาคกับผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการ ส่วนในระดับพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น ถ้าเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมาย โดยปกติหากเห็นว่ามีควมจำเป็นผู้ร่างกฎหมายก็จะมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นแล้ว โดยให้ถือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

2. ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ในมาตรา 8 โดยแก้ไขเพิ่มเติมเป็น

มาตรา 8 วรรคหนึ่ง ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง แต่ไม่รวมถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างระหว่างรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ เช่น การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่คดีที่ระบุไว้ตาม (2) (3) (4) (6) และ (7) แห่งมาตรานี้

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและไม่ก่อให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและก่อให้เกิดความเสมอภาคกันในการที่จะฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองและข้าราชการ

(ข) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชนผู้ขอใช้บริการ

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนจำกัดขอบเขตในการศึกษาไว้โดยได้ศึกษาเฉพาะกรณีสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้า โดยกรณีดังกล่าวมีปัญหาในเรื่องของการตีความกฎหมายซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้า มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองเพราะมีลักษณะตรงกับคำนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตามจากการศึกษาค้นคว้าของผู้เขียนพบว่าตามหลักสากลที่ปรากฏในกฎหมายต่างประเทศจัดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายน้ำประปาและไฟฟ้าอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมเพราะเป็นสัญญาที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล และศาลปกครองสูงสุด แต่ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอาจจะไม่สอดคล้องและสร้างความเข้าใจคลาดเคลื่อนให้กับผู้ใช้กฎหมายได้เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด และหลักแนวความคิดทางกฎหมายของต่างประเทศ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยแก้ไขคำนิยามของคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ให้ชัดเจนขึ้นดังนี้

ข้อเสนอแนะ เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในมาตรา 3 จากเดิม

“ในพระราชบัญญัตินี้

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่ารวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ”

แก้ไขเพิ่มเติมเป็น

“ในพระราชบัญญัตินี้

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่ารวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ แต่ไม่หมายความรวมถึงสัญญาที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม”

สุดท้ายนี้ หากได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายตามข้อเสนอแนะของผู้เขียนเพื่อให้เกิดความชัดเจนขึ้นแล้ว ผู้เขียนเชื่อเป็นอย่างยิ่งว่ากรณีพิพาทเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ และการฟ้องคดีผิดศาลเกี่ยวกับในเรื่องดังกล่าวนี้คงจะลดน้อยลงไป และสร้างความกระจ่างชัดให้กับประชาชนและผู้ศึกษากฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลกรณีพิพาทเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจได้อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

หนังสือ

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.

_____ . พื้นฐานความรู้ทั่วไป หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2555.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. กฎหมายแรงงานในรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.

_____ . คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. พิมพ์ครั้งที่ 15 กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.

กฤตยชญ์ ศิริเขต. ศาลปกครอง คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร : วิทย์พัฒน์, 2543.

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หลักการตีความกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2551.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556.

_____ . คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.

_____ . กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555.

- นันทวัฒน์ บรมานันท์.. หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์
 วิญญูชน, 2547
- สัญญาทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน,
 2554.
- หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร :
 บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : บริษัท โรงพิมพ์
 เดือนตุลา จำกัด, 2547.
- บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมาย
 มหาชนยุคต่างๆ. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด, 2552.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสาร
 ประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. กฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการบริหารทางวิชาการ
 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
- เผด็จ โชคเรืองสกุล. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วย ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.
 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2553.
- มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครอง ว่าด้วยการกระทำทางปกครอง และควบคุมการกระทำ
 ทางปกครอง เล่ม 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- มานิตย์ วงศ์เสรี. หลักกฎหมาย ว่าด้วยสัญญาทางปกครองของประเทศเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร :
 สวัสดิการด้านการฝึกอบรม สำนักงานศาลปกครอง, 2545.
- ฤทัย หงส์สิริ. ศาลปกครอง และการดำเนินคดีในศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์
 วิญญูชน, 2545.
- รุ่งโรจน์ รื่นเรืองวงศ์. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 (ฉบับใช้งาน).
 กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, 2549.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. คำบรรยายวิชากฎหมายปกครอง ครั้งที่ 5 วันศุกร์ที่ 28 สิงหาคม 2558, รวมคำบรรยายภาคหนึ่ง สมัยที่ 68 ปีการศึกษา 2558 เล่มที่ 16, กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2558.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์, 2554.

_____. คำสอนว่าด้วย รัฐและหลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555.

_____. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม. คำอธิบายกฎหมายแรงงาน ภาครัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2557.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2552.

สุรพล นิติไกรพจน์. สัญญาทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

สุรียา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์. คู่มือสอบ กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2551.

_____. คู่มือสอบ กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2554.

สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง. รวมความเห็น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, 2547.

หยุด แสงอุทัย. คำบรรยาย หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 8. ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2526.

วิทยานิพนธ์

จันจิรา เอี่ยมมยุรา. “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

นริศชา ละม้ายอินทร์. “ปัญหาการแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่ง : ศึกษากรณีจ้างบุคลากรของภาครัฐในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

นิพนธ์ เพ็ชรล้อม. “การเลิกจ้างลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

พรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์. “การแก้ปัญหาการขัดกันของอำนาจศาลระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

ไพโรจน์ นิตกรไชยรัตน์. “คดีปกครองในศาลแรงงาน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

พัฒพงศ์ คงศักดิ์. “ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีละเมิดของเจ้าพนักงานบังคับคดีในการปฏิบัติงานบังคับคดี.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

วิชัย วงษ์ทอง. “หลักการและขั้นตอนเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีเขตอำนาจศาลปกครอง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545.

สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

สิริเพ็ญ จันทวิเศษ. “สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

สัญญาณรงค์ กองทรัพย์. “ปัญหาว่าด้วยวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.

สุลาวัลย์ สุขปลั่ง. “ปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม.” วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

เสริมตรุณี ตันติเวสส. “คดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นกับปัญหา
เขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

บทความ

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. “ข้อความคิดทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ (วิสาหกิจมหาชน) (Legal Concept
of Public Enterprise).” วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ฉบับที่
13. ปีที่ 18. (ปี 2533) : 92 -113.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. “ความหมายของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส (ตอน 2) แปลจาก Andre G. Delion,
“La nation d’ entreprise publique”,4 Actaulite Jurisdique Droit Administratif
3 – 19 (1979).” วารสารกฎหมายปกครอง. เล่มที่ 2. ตอนที่ 1. (2526) : 2 - 7.

_____. “ความหมายของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส (ตอน 3) แปลจาก Andre G. Delion,
“La nation d’ entreprise publique”,4 Actaulite Jurisdique Droit Administratif
3 – 19 (1979).” วารสารกฎหมายปกครอง. เล่มที่ 2. ตอนที่ 2. (2526) : 2.

นุชนารถ หนูสอน และธันว์รัตน์ ธนพิทักษ์. “อำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานของ
รัฐวิสาหกิจและสัญญาจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ.” ใน หนังสือรวมเรื่องเด่น ประเด็นเด็ด
เด็ด เกร็ดคดี เล่ม 2. จัดพิมพ์โดย สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง. หน้า 461 – 466.
กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2556.

บุญติด สุรพัตร และวันวิสาข์ เนียมมณี. “ความรับผิดทางละเมิด : อำนาจของศาลแรงงาน กรณี
พนักงานรัฐวิสาหกิจฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความ
รับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.” ใน หนังสือรวมเรื่องเด่น ประเด็นเด็ดเด็ด เกร็ด

คดี เล่ม 1. จัดพิมพ์โดย สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง. หน้า 278 – 283.

กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2556.

พัชรพล เตียวพัฒนานนท์ และฉันทวัฒน์ ธนพิทักษ์. “คดีพิพาทเกี่ยวกับการให้บริการกระแสไฟฟ้าและ
น้ำประปาอันเป็นกิจการของรัฐ.” ใน หนังสือรวมเรื่องเด่น ประเด็นเด็ดเด็ด เกร็ดคดี เล่ม 2.

จัดพิมพ์โดย สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง. หน้า 24 – 29. กรุงเทพมหานคร :
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2556.

รุ่งโรจน์ รื่นเรืองวงศ์. “คดีรัฐวิสาหกิจฟ้องศาลใด.” เอกสารภาชีอากร. ฉบับที่ 124. ปีที่ 11. (มกราคม
2535) : 81 – 86.

สถิต เล็งไธสง. “อำนาจศาล.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ฉบับที่ 3. ปีที่ 3. (2514)
: 103.

สุรพล ถิ่นดีไกรพจน์. “หลักเกณฑ์ในการจำแนกวิสาหกิจมหาชน : ศึกษาเปรียบเทียบในกฎหมายไทย
และฝรั่งเศส.” วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ฉบับที่ 13. ปีที่
18. (ปี 2533) : 72 -91.

หัสวุฒิ วิจิตวิริยกุล. “ทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกขอบเขตของกฎหมาย : ระหว่างกฎหมายเอกชนกับ
กฎหมายมหาชน.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ฉบับที่ 2. ปีที่ 20. (ปี 2533)
: 169-179.

เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. “ประวัติความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ.” ในการสัมมนาทางวิชาการใน
โอกาสเฉลิมฉลองครบรอบ 50 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 35 ปี คณะเศรษฐศาสตร์
เรื่อง “รัฐวิสาหกิจไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต.” จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร, 2527.

เอกสารอื่นๆ

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. “รายงานการวิจัยเรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส แปลและเรียบเรียงจาก DROIT ADMINISTRATIF 17^e EDITION, Dalloz, 1988.” กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล . “ รัฐวิสาหกิจกับการใช้บังคับกฎหมายแรงงาน .”

http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=228&Itemid=11&title=%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%A2%E0%B8%97%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%8E%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2, 13 เมษายน 2558.

โกคิน พลกุล . “ สัญญาทางปกครองในกฎหมายไทย .” <http://www.pub-law.net/Publaw/view.aspx?id=692&Page=3>, 19 มีนาคม 2558.

ยงยุทธ อนุกุล. “หลักพื้นฐานบางประการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและคำพิพากษาศาลต่างประเทศ.” http://www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/03_technical_papers/sanya.pdf, 20 มีนาคม 2558.

Department of State : 2014 Investment Climate Statement ในหัวข้อที่ 10. “Competition from State – Owned Enterprises.”

<http://www.state.gov/documents/organization/226815.pdf> . , 1 พฤษภาคม 2558.

Marion Leblanc – Wohrer. “Corporate Governance of Public Enterprises in France.”
<https://books.google.co.th/books?id=BASlFRErbwC&pg=PA34&lpg=PA134&dq=Administrative+French+court+public+enterprise&source=bl&ots=eADF7GhVlu&sig=usibMOsc5aNF3K4XxVs6qjPw9Yk&hl=th&sa=X&ei=HOuVOGLYOouQTVsoHoDw&ved=0CBwQ6AEwAA#v=onepage&q&f=true>, 12 กุมภาพันธ์ 2558.

Books

Anke Freckmann and Thomas Wegerich. The German Legal System. London : Sweet and Maxwell Limited, 1999.

Christian Dadomo and Susan Farran. The French Legal System. London : Sweet and Maxwell Limited, 1996.

Nigel G. Foster and Satish Sule. German Legal System & Laws. Oxford : Oxford University Press, 2002.

L.Neville Brown and John S. Bell. French Administrative Law. Oxford : Oxford University Press, 1993.

Michael H Bocker, Babette Marzheuser, Michael Nusser and Katharina Scheja. Germany Practical Commercial Law. Longman : Longman Group Ltd, 1992.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายพงศนาถ เลหาภิชชาติชัย
วันเดือนปีเกิด	9 เมษายน 2531
วุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ปีการศึกษา 2552 เนติบัณฑิต สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 63 ปีการศึกษา 2553
ประสบการณ์ทำงาน	นิติกร 5 กองวินัยและส่งเสริมจริยธรรม การประปาส่วนภูมิภาค (พ.ศ. 2556 – ปัจจุบัน) พนักงานราชการ ตำแหน่งนิติกร กองอัยต กรมบังคับคดี (พ.ศ. 2554 – 2556) ผู้ช่วยอาจารย์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (พ.ศ. 2553 – 2554)