

## ฎีกาตัดสินเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมาย

คำวินิจฉัยที่ 42/2559

ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่ง  
ประเทศไทย  
นายโสฬส สาครวิศ

โจทก์  
จำเลย

พ.ร.บ.จัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.2522  
พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539  
พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542  
ป.พ.พ.

คดีที่โจทก์เป็นหน่วยงานทางปกครองฟ้องขอให้จำเลยซึ่งเป็นเอกชนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์ โดยกล่าวอ้างว่าในขณะที่จำเลยดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการธนาคารโจทก์ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ฝ่าฝืนนโยบายและมติคณะกรรมการธนาคารโจทก์ โดยปล่อยให้มีการอำนวยการสินเชื่อเกินวงเงินที่คณะกรรมการธนาคารโจทก์กำหนดเห็นได้ว่าสัญญาจ้างจำเลยเป็นกรรมการผู้จัดการของโจทก์ซึ่งเป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจนั้นมีลักษณะเป็นการจ้างบริหารกิจการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของโจทก์ มิใช่การจ้างแรงงานตามความความหมายของสัญญาจ้างแรงงาน ตามปพพ. มาตรา ๕๗๕ สัญญาจ้างจำเลยเป็นกรรมการผู้จัดการของโจทก์ จึงเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้เอกชนเข้าจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นสัญญาประเภทหนึ่งของสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อการยื่นฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการอำนวยการสินเชื่อโครงการสินเชื่อชะลอการเลิกจ้างแรงงานเกินกว่าวงเงินที่มติคณะกรรมการธนาคารโจทก์อนุมัติไว้ และแก้ไขหลักเกณฑ์ของโครงการสินเชื่อชะลอการเลิกจ้าง ทำให้ธนาคารมีความเสี่ยงทางเครดิตเพิ่มขึ้น เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมติของคณะกรรมการโจทก์ ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปในการประกอบธุรกิจ มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง จึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการก

ระทําละเมิด ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพรบ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่เป็นคดีละเมิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม แต่เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงตามบันทึกความเห็นของศาลปกครองกลางว่าจำเลยได้ยื่นฟ้องโจทก์เป็นเรื่องเดียวกันนี้ต่อศาลปกครองกลาง ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๑๘๐/๒๕๕๗ ขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดี (จำเลยในคดีนี้) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดแก่ผู้ถูกฟ้องคดี (โจทก์ในคดีนี้) ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นกรณีที่มีมูลความแห่งคดีเดียวกันกับคดีหมายเลขดำที่ ๒๑๘๐/๒๕๕๗ ของศาลปกครองกลาง จึงควรที่จะได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ศาลเดียวกัน เพื่อให้คำพิพากษาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน คดีนี้จึงขอขบที่จะได้รับการพิจารณาพิพากษาที่ศาลปกครอง

---

(สำเนา)

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

ที่ ๔๒/๒๕๕๙

วันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๙

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔)

ศาลแรงงานกลาง

ระหว่าง

ศาลปกครองกลาง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลแรงงานกลางโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล วินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

### ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย โจทก์ ยื่นฟ้อง นายโสฬส สาครวิศวะ จำเลย ต่อศาลแรงงานกลาง เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๐๐๓/๒๕๕๗ ความว่า โจทก์ได้ทำสัญญาจ้างจำเลยเป็นกรรมการผู้จัดการธนาคารโจทก์ มีกำหนดเวลาจ้าง ๔ ปี โดยข้อกำหนดของสัญญาระบุให้จำเลยมีหน้าที่ บริหารกิจการของโจทก์ตามภารกิจ เป้าประสงค์และเป้าหมายของคณะกรรมการธนาคารโจทก์ ตลอดจนต้องปฏิบัติตาม นโยบาย มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งที่คณะกรรมการธนาคารโจทก์กำหนด ทั้งจำเลยต้องรับผิดชอบใน ความสูญเสีย หรือเสียหายของโจทก์ที่เกิดจากการที่จำเลยประพฤติมิชอบ ฉ้อฉล ไม่สุจริต ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของคณะกรรมการธนาคารโจทก์ ต่อมา คณะกรรมการ ธนาคารโจทก์ได้มีมติเลิกจ้างจำเลย โดยให้มีผลเลิกจ้างตั้งแต่วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๕ เนื่องจากจำเลยได้กระทำผิด สัญญาจ้างเป็นกรรมการผู้จัดการและกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการอำนวยความสะดวกโครงการสินเชื่อชะลอการเลิกจ้างแรงงานเกินกว่าวงเงิน ที่มติคณะกรรมการธนาคารโจทก์อนุมัติไว้ และปรับปรุงเงื่อนไขต่างๆ ของโครงการ ทำให้โจทก์มีความเสี่ยงทางด้าน เศรษฐกิจ อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมติของคณะกรรมการโจทก์ตามพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและ ขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๕ และผิดสัญญาจ้างเป็นกรรมการผู้จัดการ ข้อ ๒.๑ ข้อ ๒.๒ และ ๒.๔ ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ขอให้บังคับจำเลยชำระค่าเสียหายให้แก่โจทก์ เป็นเงิน ๑,๗๙๕,๖๕๐,๔๒๔.๔๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

จำเลยให้การและฟ้องแย้งว่า จำเลยบริหารกิจการของโจทก์ตามภารกิจ เป้าประสงค์ และเป้าหมายที่คณะกรรมการ ธนาคารโจทก์กำหนด ตลอดจนปฏิบัติตามนโยบาย มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งที่คณะกรรมการธนาคาร โจทก์กำหนด จำเลยบริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ไม่เคยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้าย

แรงทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย การอนุมัติสินเชื่อเป็นไปตามระดับวงเงินในการปล่อยสินเชื่อ จำเลยไม่เคยใช้อำนาจในการอนุมัติ แต่คณะกรรมการสินเชื่อ คณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการธนาคารเป็นผู้อนุมัติทั้งสิ้น ผลการบริหารงานของจำเลยและผลการดำเนินการโดยรวมของธนาคารโจทก์มีกำไร โจทก์ไม่ได้รับความเสียหายจึงไม่มีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลย ฟ้องโจทก์เคลือบคลุม คดีขาดอายุความ ขอให้ยกฟ้อง โจทก์บอกเลิกสัญญาโดยมิชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม เนื่องจากจำเลยมิได้กระทำผิดตามสัญญาจ้าง ทำให้จำเลยได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลพิพากษาให้โจทก์ชดใช้ค่าเสียหายแก่จำเลย เป็นเงิน ๔๘,๙๖๑,๗๐๓ บาท ศาลแรงงานกลางมีคำสั่งไม่รับฟ้องแย้ง

จำเลยยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า สัญญาจ้างเป็นกรรมการผู้จัดการระหว่างโจทก์กับจำเลยเป็นสัญญาทางปกครอง คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

อนึ่ง จำเลยนำมูลเหตุแห่งคดีเดียวกันนี้ยื่นฟ้องโจทก์ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๓๐๙๖/๒๕๕๕ ขอให้ชดใช้ค่าเสียหายกรณีบอกเลิกจ้าง และคดีหมายเลขดำที่ ๒๑๘๐/๒๕๕๗ ขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ศาลแรงงานกลางพิจารณาแล้ว เห็นว่า แม้จำเลยจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ และตามคำฟ้องโจทก์อ้างว่า โจทก์มีคำสั่งแจ้งให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่โจทก์ในขณะที่เป็นกรรมการผู้จัดการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงกระทำการที่ฝ่าฝืนนโยบายและมติคณะกรรมการของธนาคารโจทก์ ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายก็ตาม แต่พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ กำหนดบทนิยามคำว่า "ลูกจ้าง" หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่ นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง ส่วนคำว่า "นายจ้าง" หมายความว่า รัฐวิสาหกิจซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้ และให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจด้วย ดังนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงอยู่ในฐานะนายจ้างกับลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ภายใต้ข้อบังคับและระเบียบที่กำหนดความสัมพันธ์หรือสภาพการจ้างระหว่างกัน เมื่อมีเหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากโจทก์ซึ่งเป็นนายจ้างกล่าวอ้างว่าจำเลยซึ่งเป็นลูกจ้างจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงกระทำการที่ฝ่าฝืนนโยบายและมติคณะกรรมการของธนาคารโจทก์ ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็น

คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และเป็นคดีอันเกิดแต่ มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๕) คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคสอง (๓) คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ว เห็นว่า โดยที่โจทก์เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีเหตุผลในการจัดตั้งคือ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นวิสาหกิจที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มีความเข้มแข็งและเติบโตอย่างยั่งยืน โดยก่อให้เกิดการจ้างงาน สร้างรายได้ และเป็นฐานการผลิต จึงจัดตั้งโจทก์ขึ้นเพื่อสนับสนุน ส่งเสริม และพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีอยู่จำนวนมากของประเทศได้อย่างเป็นระบบ โดยให้มีการบริการทางการเงิน เทคนิคการตลาด และการจัดการ โจทก์จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่โจทก์ทำสัญญาจ้างจำเลยตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ ซึ่งเป็นผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ และไม่เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔ และมาตรา ๘ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามสัญญาจ้างเป็นกรรมการผู้จัดการ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ มีกำหนดเวลาจ้าง ๔ ปี โดยจำเลยมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของโจทก์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบาย และข้อบังคับ รวมทั้งกิจการอื่นที่คณะกรรมการธนาคารหรือคณะกรรมการบริหารของโจทก์กำหนด ตลอดจนมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของโจทก์ และเป็นตัวแทนของโจทก์ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อสัญญาจ้างระหว่างโจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองกับจำเลยมีขึ้นเพื่อให้จำเลยเข้าดำเนินงานในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการพัฒนา ส่งเสริม ช่วยเหลือและสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของโจทก์บรรลุผล สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่โจทก์ฟ้องขอให้จำเลยชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์ โดยกล่าวอ้างว่าในขณะที่จำเลยดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการธนาคารโจทก์ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กระทำการฝ่าฝืนนโยบายและมติคณะกรรมการธนาคารโจทก์โดยปล่อยให้มีการอำนวยการเงินที่คณะกรรมการธนาคาร

โจทก์กำหนดมีเจตนาฝ่าฝืนนโยบายและมติของคณะกรรมการธนาคารโจทก์ เป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีที่โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้สิทธิเรียกร้องให้จำเลยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการที่จำเลยกระทำละเมิดต่อโจทก์ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า จำเลยในคดีนี้ นำมูลเหตุแห่งคดีเดียวกันนี้ยื่นฟ้องโจทก์ (ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรรมการของธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๑๐ และกระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๑) ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๐๙๖/๒๕๕๕ ขอให้ชดใช้ค่าเสียหายกรณีบอกเลิกจ้างผู้ฟ้องคดี และยื่นฟ้องโจทก์ (ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๒๑๘๐/๒๕๕๗ ขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงขอขบที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาโดยศาลปกครอง เพื่อให้คำพิพากษาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

### คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ โจทก์ฟ้องขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์ โดยกล่าวอ้างว่า ในขณะที่จำเลยดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการธนาคารโจทก์ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กระทำการฝ่าฝืนนโยบายและมติคณะกรรมการธนาคารโจทก์โดยปล่อยให้มีการอำนวยการเงินเชื่อเกินวงเงินที่คณะกรรมการธนาคารโจทก์กำหนด มีเจตนาฝ่าฝืนนโยบายและมติของคณะกรรมการธนาคารโจทก์ โจทก์แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงสอบสวนแล้ว เห็นว่า จำเลยกระทำละเมิดต่อโจทก์จริง และจำเลยต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จำนวน ๑,๗๙๕,๖๕๐,๔๒๔.๔๐ บาท ให้แก่โจทก์ การกระทำของจำเลยจึงเป็นการกระทำละเมิด เป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหาย และเป็นการผิดสัญญาจ้างเป็นกรรมการผู้

จัดการ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ จำเลยให้การว่า จำเลยไม่ได้กระทำละเมิด ไม่ได้ผิดสัญญา และโจทก์ไม่ได้รับความเสียหาย พร้อมทั้งโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่าคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลแรงงานกลางมีความเห็นว่าคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานและเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องมาจากข้อพิพาทแรงงานที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานกลางซึ่งเป็นศาลยุติธรรม ส่วนศาลปกครองกลางมีความเห็นว่า สัญญาจ้างจำเลยเป็นผู้บริหารธนาคารโจทก์เป็นสัญญาทางปกครอง แต่คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คดีจึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่าคดีนี้เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมเห็นว่า โจทก์เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ โจทก์จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โจทก์ทำสัญญาจ้างจำเลยให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ โดยมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้ผู้จัดการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของโจทก์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบาย และข้อบังคับ รวมทั้งกิจการอื่นที่คณะกรรมการธนาคารหรือคณะกรรมการบริหารของโจทก์กำหนดและมาตรา ๑๑ ของพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดวัตถุประสงค์ของธนาคารโจทก์ไว้ว่า เป็นการประกอบธุรกิจอันเป็นการพัฒนา ส่งเสริม ช่วยเหลือ และสนับสนุนการจัดตั้งการดำเนินงานการขยายหรือการปรับปรุงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งวัตถุประสงค์ของโจทก์มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มีความเข้มแข็งและเติบโตอย่างยั่งยืน ส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้เป็นระบบ โดยการบริการทางการเงิน เทคนิค การตลาด และการจัดการ ปრაกฏตามเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ทั้งมาตรา ๓๒ ของพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการของธนาคาร ดังนั้น การกิจของโจทก์จึงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะในทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์แตกต่างจากการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ทั่วไปที่มุ่งเน้นผลกำไรในทางธุรกิจเป็นสำคัญ ทั้งการจ้างจำเลยเป็นกรรมการผู้จัดการของโจทก์นั้น ต้องผ่านกระบวนการสรรหาผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติ

คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมาตรา ๘ ทวิ กำหนดให้ผู้บริหารของ  
รัฐวิสาหกิจไม่มีฐานะเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจ ปราบกฏเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐาน  
สำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่า "เห็นสมควรกำหนดให้ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจไม่มี  
ฐานะเป็นพนักงาน และให้เป็นการจ้างบริหารโดยทำสัญญาจ้าง โดยกำหนดค่าจ้างหรือผลประโยชน์อื่นตามผลงานในการ  
บริหาร เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีผู้บริหารที่มีความรู้และความสามารถในเชิงธุรกิจอย่างแท้จริง" โดยเมื่อพิจารณาประกอบกับ  
ข้อ ๑.๒ ของสัญญาจ้างที่ระบุว่า "สัญญาจ้างเป็นผู้บริหารนี้เป็นสัญญาที่ทำขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐาน  
สำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นการจ้างบริหารเพื่อมุ่งความสำเร็จของงานและการจ้างตามสัญญานี้ไม่อยู่  
ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานวิสาหกิจ  
สัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนและไม่เป็นผลให้ผู้รับจ้างมีฐานะเป็นพนักงาน  
ของผู้ว่าจ้าง" จะเห็นได้ว่าสัญญาจ้างจำเลยเป็นกรรมการผู้จัดการของโจทก์ซึ่งเป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ นั้นมีลักษณะ  
เป็นการจ้างบริหารกิจการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของโจทก์ มิใช่การจ้างแรงงานตามความหมายของ  
สัญญาจ้างแรงงาน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๗๕ สัญญาจ้างจำเลยเป็นกรรมการผู้จัดการของ  
โจทก์ จึงเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้เอกชนเข้าจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นสัญญาประเภทหนึ่งของสัญญา  
ทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒  
แต่อย่างไรก็ตาม มูลเหตุอันเป็นที่มาแห่งการที่โจทก์ฟ้องคดีนี้เกิดจากการที่โจทก์กล่าวหาว่าจำเลยกระทำละเมิดในการ  
ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งคดีที่ฟ้องเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ  
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น อาจเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือ  
ศาลปกครองก็ได้ โดยต้องพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็น  
สำคัญ โดยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า "ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำ  
สั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้า  
หน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฏ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อ  
หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร" อันเป็นการจำกัดประเภทคดี  
ปกครองที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครอง โดยมุ่งหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจ  
พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่



ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปของเจ้าหน้าที่ เมื่อการยื่นฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการอำนวยความสะดวกโครงการสินเชื่อชะลอการเลิกจ้างแรงงานเกินกว่าวงเงินที่มติคณะกรรมการธนาคารโจทก์อนุมัติไว้ และแก้ไขหลักเกณฑ์ของโครงการสินเชื่อชะลอการเลิกจ้าง ทำให้ธนาคารมีความเสี่ยงทางเครดิตเพิ่มขึ้น เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมติของคณะกรรมการโจทก์ ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปในการประกอบธุรกิจ มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง จึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่เป็นคดีละเมิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม แต่เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงตามบันทึกความเห็นของศาลปกครองกลางว่าจำเลยได้ยื่นฟ้องโจทก์เป็นเรื่องเดียวกันนี้ต่อศาลปกครองกลาง ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๑๘๐/๒๕๕๗ ขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดี (จำเลยในคดีนี้) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบละเมิดแก่ผู้ถูกฟ้องคดี (โจทก์ในคดีนี้) ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นกรณีที่มีมูลความแห่งคดีเดียวกันกับคดีหมายเลขดำที่ ๒๑๘๐/๒๕๕๗ ของศาลปกครองกลาง จึงควรที่จะได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีศาลเดียวกัน เพื่อให้คำพิพากษาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน คดีนี้จึงขอขบที่จะได้รับการพิจารณาพิพากษาที่ศาลปกครอง

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย โจทก์ นาย โสฬส สาครวิศวะ จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

(ลงชื่อ) วีระพล ตั้งสุวรรณ (ลงชื่อ) จิรนิติ หะวานนท์

(นายวีระพล ตั้งสุวรรณ) (นายจิรนิติ หะวานนท์)

ประธานศาลฎีกา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

(ลงชื่อ) ปิยะ ประดั่งทา (ลงชื่อ) ชาญชัย แสงวงศ์

(นายปิยะ ประดั่งทา) (นายชาญชัย แสงวงศ์)

ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

(ลงชื่อ) พลเรือโท ปรีชาญ จามเจริญ (ลงชื่อ) พลตรี พัฒนพงษ์ เกิดอุดม

(ปรีชาญ จามเจริญ) (พัฒนพงษ์ เกิดอุดม)

หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

(ลงชื่อ) จิระ บุญพจนสุนทร

(นายจิระ บุญพจนสุนทร)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

()

แหล่งที่มา

ส่วนเลขาธิการคณะกรรมการวินิจฉัยฯ

แผนก

หมายเลขคดีแดงศาลชั้น

ต้น

หมายเหตุ

เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔)