

บทที่ 3

กฎหมายไทยเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐ กับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามกฎหมายไทย มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาจนถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตลอดจนมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ซึ่งการจะใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจจึงต้องพิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้

3.1 วิวัฒนาการในการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิด

เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หน่วยงานของรัฐอาจมีกระบวนการสอบสวนและพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเมื่อรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายเพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความต่อไป ซึ่งการดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องในอดีตจนถึงปัจจุบันมีพัฒนาการแตกต่างมาเป็นลำดับตามแต่ระบอบการปกครองประเทศและกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม อาจแบ่งวิวัฒนาการการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดได้ออกได้เป็น 3 ช่วง ดังนี้

ช่วงที่ 1 ก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับ

ช่วงที่ 2 หลังพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับ

ช่วงที่ 3 หลังจัดตั้งศาลปกครอง

ช่วงที่ 1 ก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับ

ก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับประเทศไทย มีการพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนกระทั่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งการจะใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในช่วงก่อน

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับสามารถแบ่งพิจารณาออกได้เป็น 2 ระยะ ดังนี้

ระยะที่หนึ่ง สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจในการปกครองประเทศเป็นของพระมหากษัตริย์ การฟ้องร้องพระมหากษัตริย์หรือส่วนราชการต่างๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำได้ การฟ้องให้ข้าราชการรับผิดชอบด้วยประการใดๆ ก็ต้องเอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคับทูลพระกรุณาให้ทราบก่อนตามกฎหมายตราสามดวง ลักษณะอาญาหลวง มาตรา 28 ที่บัญญัติว่า “มีผู้มาฟ้องหาข้าทูลละอองธุลีพระบาทด้วยคดีประการใดๆ ให้เอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคับทูล พระกรุณาให้ทราบก่อน ถ้าทรงพระกรุณาสั่งให้พิจารณา จึงพิจารณาได้ ถ้าผู้ใดเอาไปพิจารณาได้ถามตีโดยโดยพลการเอง ท่านว่าผู้นั้นละเมิดพระราชอาญาท่าน ท่านให้ลงโทษ 6 เดือน”

ต่อมาได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าวว่า ถ้าเป็นเพียงสินไหมพินัย ให้ศาลพิจารณาพิพากษาไปตามพระราชกำหนดกฎหมายโดยไม่ต้องนำเนื้อความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา ก่อนเว้นแต่คดีนั้นจะต้องตีโดย จำจง

สำหรับกระทรวง ทบวง กรม ศาลฎีกาได้กำหนดหลักการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสัญญาหรือละเมิดไว้ ในปี ร.ศ. 121 โดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 520/121 ว่ากระทรวงและกรมที่ถูกฟ้องจะไม่ยอมตกเป็นจำเลยก็ได้ และในปี ร.ศ. 129 กระทรวงยุติธรรมได้ออกกฎเสนาบดีที่ 60 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม ร.ศ. 129 รับรองสิทธิของกระทรวงและกรมไว้โดยชัดเจนว่าเมื่อถูกฟ้องแล้วกระทรวงและกรมจะมาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ ศาลไม่มีอำนาจบังคับ เป็นหน้าที่ของโจทก์ต้องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา และเมื่อผู้เสียหายมีอาจฟ้องกระทรวงและกรมได้ จึงก่อให้เกิดปัญหาว่า ผู้เสียหายจะฟ้องข้าราชการให้รับผิดชอบส่วนตัวได้หรือไม่ ในกรณีนี้ศาลไทยขณะนั้นยึดตามกฎหมายอังกฤษ คือต้องฟ้องข้าราชการให้รับผิดชอบส่วนตัว ดังปรากฏในคำราหลักกฎหมายประทุษร้ายส่วนแบ่งของพระยาเทพวิฑูรว่า

“พระเจ้าแผ่นดินแลรัฐบาลถูกฟ้องร้องในทางประทุษร้ายส่วนแบ่งไม่ได้ แลที่ว่านี้กินความตลอดถึงกระทรวงและกรมต่างๆ ด้วย นอกจากเขาจะยินยอมเป็นจำเลยที่ว่ามานี้ไม่กินความถึงการที่จะฟ้องร้องส่วนตัว เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ในกระทรวงหรือกรม ถ้าเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่กระทำผิด ฟ้องร้องได้”¹

¹ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2546). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (พิมพ์ครั้งที่ 4). หน้า 21-22.

ระยะที่สอง ภายหลังประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้บังคับ

เมื่อประเทศไทยได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 ลักษณะ 5 ละเมิดมาตรา 420 - มาตรา 452 เช่นเดียวกับความรับผิดชอบของเอกชนทั่วไป

มาตรา 420 ที่บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่า ผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอาจแบ่งพิจารณาได้ 2 กรณี ดังนี้

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

เมื่อบุคคลภายนอกถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่บุคคลภายนอกมีอำนาจที่จะเลือกฟ้องให้หน่วยงานของรัฐและหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ได้ แต่หากบุคคลภายนอกฟ้องเจ้าหน้าที่และกรณีดังกล่าวเมื่อศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกแล้วหน่วยงานของรัฐก็ไม่มีกรณีต้องรับผิดชอบเนื่องจากหน่วยงานของรัฐมิได้เป็นผู้กระทำละเมิด อย่างไรก็ตาม บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องหน่วยงานของรัฐ ได้เช่นกันตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิดอันเกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น ซึ่งขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ โดยทั่วไปในหน่วยงานของรัฐจะมีบุคลากรอยู่ 2 ประเภทคือ

- 1) ข้าราชการประจำ
- 2) ลูกจ้าง ลูกจ้างได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท
 - (1) ลูกจ้างประจำ
 - (2) ลูกจ้างชั่วคราว

บุคลากรทั้งสองประเภทนี้หากทำละเมิดในระหว่างปฏิบัติงานให้แก่หน่วยราชการ แนวคำพิพากษาของศาลฎีกาได้วินิจฉัยออกเป็น 2 แนวทาง คือ

ก. ข้าราชการ

หากข้าราชการในสังกัดไปกระทำละเมิดในระหว่างปฏิบัติงานซึ่งได้กระทำการตามหน้าที่การงานของหน่วยราชการแล้วหน่วยราชการจะต้องรับผิดชอบร่วมด้วยแต่เป็นการร่วมรับผิดชอบโดยผลของกฎหมายมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิใช่เป็นการรับผิดชอบในฐานะนายจ้างกับลูกจ้าง เช่น

“คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 769/2505 ได้วินิจฉัยว่าความสัมพันธ์ระหว่างกรมกระทรวงในรัฐบาลและข้าราชการในกรม กระทรวงนั้นมีขึ้น โดยกฎหมายฝ่ายปกครองได้แก่

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นต้น รวมตลอดถึงพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงที่ออกตามอำนาจในกฎหมายนั้นๆ และคำสั่ง กฎและระเบียบแบบแผนที่ทางราชการได้วางไว้หาให้มีขึ้นโดยกฎหมายแพ่งว่าด้วยเอกเทศสัญญา เช่น จ้างทำของ จ้างแรงงานหรือตัวการตัวแทนไม่ ทั้งนี้ เพราะลักษณะของการก่อตั้งสิทธิก็ดี การใช้สิทธิก็ดี และการระงับไปซึ่งสิทธิก็ดี กฎหมายฝ่ายปกครองและกฎหมายฝ่ายแพ่งมีลักษณะแตกต่างกันอยู่ในตัวและตามสภาพของกฎหมายนั้นๆ ความสัมพันธ์ระหว่างกรม กระทรวง กับข้าราชการประจำทั่วไปนั้นมิได้เป็นคู่กรณีแสดงเจตนาตกลงกระทำการนิติกรรมหรือสัญญาอันใดต่อกันหากแต่บุคคลใดจะเข้ามารับราชการก็ต้องมีคุณสมบัติ และต้องมีการปฏิบัติตามที่กฎหมายฝ่ายปกครองกำหนดไว้ คำสินจ้างตอบแทน เช่น เงินเดือนก็ดี การบังคับบัญชาการรักษาวินัยการออกจากราชการก็ดี และสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญก็ดีย่อมเป็นไปตามกฎหมายฝ่ายปกครองกำหนดไว้เช่นกันการทั้งหลายเหล่านี้หาได้เป็นไปเพราะผลของนิติกรรมหรือสัญญา แต่อย่างใดไม่”

คำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวได้วินิจฉัยโดยอ้างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 123/2504 นอกจากคำพิพากษาดังกล่าวแล้วยังมีคำพิพากษาในแนวเดียวกันอีกเช่นคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 341/2526 3208/2528 และ 5079/2533 เป็นต้น

ข. ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว

ศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องความรับผิดชอบของลูกจ้างทั้งสองประเภทกับหน่วยงานของรัฐว่าเป็นความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือไม่ เช่น

“คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1811-1813/2516 วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ว่าลูกจ้างของกรมทางหลวงแผ่นดินประจำหน่วยควบคุมและตรวจสอบวัสดุก่อสร้างทางซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์วินิจฉัยดินหินกรวดไม่มีหน้าที่ในการขับรถยนต์ได้ขับรถยนต์ของกรมทางหลวงแผ่นดินไปล้างโดยช่างตรีผู้บังคับบัญชาใช้ให้ไป เมื่อล้างเสร็จได้ขับรถกลับที่พักแต่ระหว่างทางได้ขับรถแวะไปเอาของที่บ้านที่สาวและเกิดชนกับรถยนต์อื่นโดยประมาทเป็นเหตุให้คนตาย แม้ลูกจ้างนั้นไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการขับรถแต่การนำรถไปล้าง ก็โดยผู้บังคับบัญชาใช้ให้ไปและการล้างรถก็เป็นกิจการของกรมทางหลวงแผ่นดินย่อมถือได้ว่าลูกจ้างนั้นได้กระทำละเมิดในทางการที่จ้างของนายจ้างซึ่งกรมทางหลวงแผ่นดินซึ่งเป็นนายจ้างจะต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิด”

ในกรณีที่บุคคลภายนอกมีการฟ้องหน่วยงานของรัฐทั้งที่มีฐานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นจำเลยด้วยและหน่วยงานของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว หน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะไปดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องไล่เบี้ยต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในภายหลังด้วยการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นจำเลยต่อศาลยุติธรรม

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐมีแนวทางพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องละเมิด เช่นเดียวกัน โดยหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการตามระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วน ที่ นร 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503 กล่าวคือ เมื่อมีเหตุละเมิดขึ้น กรมเจ้าสังกัดจะต้องดำเนินการแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบพร้อมทั้งตั้งคณะกรรมการขึ้นดำเนินการสอบสวนเพื่อพิจารณาหาเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบในทางแพ่ง และเมื่อสอบสวนเสร็จคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องรายงานผลการสอบสวนให้กรมเจ้าสังกัดทราบ ถ้ากรมเจ้าสังกัดเห็นว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบก็ให้แจ้งผลการสอบสวนพร้อมส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาต่อไป แต่หากกระทรวงการคลังเห็นว่าควรจะต้องมีการเรียกให้ใช้เงินก็ให้แจ้งกรมเจ้าสังกัดทราบ ซึ่งกรมเจ้าสังกัดมีหน้าที่ต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบนั้น ชดใช้เงินให้แก่ทางราชการหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่ยินยอมหน่วยงานของรัฐก็จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป

ดังนั้น การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในช่วงที่บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ กับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในองค์กรของตนไม่ว่าเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่หรือกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจึงสามารถดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องได้ช่องทางเดียวได้แก่การฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นจำเลยต่อศาลยุติธรรมเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ช่วงที่ 2 หลังพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับ

จากผลของความไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับหลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย เรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รัฐบาลจึงได้มีการปรับปรุงหลักกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้น โดยมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 ซึ่งตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัตินิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่” และ “หน่วยงานของรัฐ” ซึ่งอยู่ในขอบเขตของกฎหมายฉบับนี้ไว้ว่า

เจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดย

พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีหลักการโดยสรุป ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

(1) กรณีการกระทำละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา 5 บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่า กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง

จากบทบัญญัติในมาตรา 5 ดังกล่าว เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลละเมิดที่เกิดขึ้น เนื่องจากผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 5 ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจของศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดไว้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เพียงแต่เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาไต่เบียดในภายหลัง โดยหน่วยงานของรัฐสามารถไต่เบียดได้เฉพาะการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากเป็นการกระทำละเมิดเพียงแต่ประมาทเลินเล่อเท่านั้น หน่วยงานของรัฐไม่สามารถเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐได้

(2) กรณีการกระทำละเมิดมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

จากบทบัญญัติในมาตรา 6 เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่บุคคลภายนอกจะต้องเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นส่วนตัว โดยหน่วยงานของรัฐไม่มีความเกี่ยวข้องแต่ประการใด จึงไม่มีกรณีหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่เป็นไปตามมาตรา 10 ซึ่งแบ่งพิจารณาได้เป็นสองกรณี

(1) กรณีการกระทำละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐต่อเมื่อได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และต้องนำหลักการลดหย่อนหรือหักส่วนความรับผิดชอบตามมาตรา 8 มาใช้โดยอนุโลมด้วย

(2) กรณีการกระทำละเมิดมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

กรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่นั้น มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องละเมิด

จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังกล่าว ได้ส่งผลให้การใช้สิทธิเรียกร้อยของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมีการเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่หน่วยงานของรัฐต้องฟ้องร้องเจ้าหน้าที่เป็นจำเลยและดำเนินคดีในศาลเพียงช่องทางเดียวเป็นให้อำนาจหน่วยงานของรัฐมีวิธีดำเนินการเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

3) ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

กรณีที่หน่วยงานของรัฐจะสามารถใช้สิทธิเรียกร้อยต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีสองกรณี ดังนี้

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกจากการปฏิบัติหน้าที่และหน่วยงานของรัฐได้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 8 และมาตรา 9

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐจากการปฏิบัติหน้าที่และเป็นกรณีที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8

การกระทำทั้งสองกรณีหน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยคำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งหากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐจะต้องมีหนังสือเตือนให้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันหากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำเตือน หน่วยงานของรัฐจึงจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

4) ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยหน่วยงานของรัฐไม่อาจอาศัยอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 ได้ หน่วยงานของรัฐจึงต้องดำเนินการด้วยการฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาล

อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่แต่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง อาจมีข้อขัดข้องด้วยประการใดๆ เช่น การกระทำละเมิดเกิดจากการกระทำร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับบุคคลภายนอก เจ้าหน้าที่ของรัฐเสียชีวิต เป็นต้น หน่วยงานของรัฐก็อาจฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นคดีต่อศาลภายในกำหนดอายุความได้

ช่วงที่ 3 หลังจัดตั้งศาลปกครอง

หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีบทบัญญัติในมาตรา 246 - มาตรา 280 กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย และเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 รูปแบบการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในระยะแรก แม้หน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง และมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐยังไม่มีความชำนาญในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงมักจะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบเป็นคดีดังเช่นวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งมิได้เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งท้ายสุด เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้นแพ้คดี

หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการบังคับคดีไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่จะต้องดำเนินการยึด อาศัย ทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ ซึ่งถือเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาขายทอดตลาดมาชำระให้แก่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นจำเลย

อย่างไรก็ดี ในช่วงเวลาต่อมาปรากฏว่าสำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่า หน่วยงานของรัฐสามารถที่จะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เองโดยไม่ต้องฟ้องร้องดำเนินคดีจึงมีแนวทางที่จะไม่รับดำเนินคดีให้ ดังปรากฏในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 509/2544 ดังนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดแล้ว มีความเห็นว่า ในกรณีที่สำนักงานอัยการสูงสุดไม่รับดำเนินคดี และส่งเรื่องกลับคืนมาเพื่อให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มหาวิทยาลัยฯ จะต้องดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไปอย่างไร

ตามข้อเท็จจริงมีเจ้าหน้าที่ต้องร่วมกันรับผิดชอบสามคน คือ นางชลลดาฯ ผู้กระทำความผิดโดยตรง นางฉันทิษาฯ และรองศาสตราจารย์เอนกฯ ในฐานะผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้มีส่วนทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ ซึ่งในกรณีของนางชลลดาฯ นั้น กระทรวงการคลังเห็นว่า มิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงต้องรับผิดชอบตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนนางฉันทิษาฯ และรองศาสตราจารย์เอนกฯ รับผิดชอบพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่า รองศาสตราจารย์เอนกฯ ได้ชดใช้เงินให้แก่มหาวิทยาลัยฯ แล้ว ส่วนนางฉันทิษาฯ ได้แย้งคำสั่งให้ชดใช้เงินโดยร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ปัจจุบันเป็นคดีอยู่ในศาลปกครองกลาง) ทั้งที่ได้เคยทำหนังสือ ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2543 ขอผ่อนผันชำระหนี้ต่อมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนต้องร่วมรับผิดชอบในมูลกรณีละเมิดเดียวกัน จึงต้องฟ้องเป็นคดีเดียวกัน ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ 434/2544 ดังนั้น ในกรณีที่สำนักงานอัยการสูงสุดไม่รับดำเนินคดีและส่งเรื่องคืนมาเพื่อให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จะต้องแจ้งให้สำนักงานอัยการสูงสุดทราบถึงความเห็นดังกล่าวของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่เห็นควรให้มีการดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรมเป็นคดีเดียวกัน หากสำนักงานอัยการสูงสุดยืนยันที่จะไม่ฟ้องคดีให้ เพื่อมิให้คดีขาดอายุความมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ต้องรับดำเนินการฟ้องคดีเอง

การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างมีฐานะเป็นฝ่ายปกครองทั้งคู่ การฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเกิดปัญหาว่าหน่วยงานของรัฐจะนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ในช่วงแรกที่ศาลปกครองเปิดทำการหน่วยงานของรัฐก็ยังคงนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม บางหน่วยงานได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง จนกระทั่งมีการนำปัญหาดังกล่าวได้มีการเสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ในปี พ.ศ. 2545 โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้วินิจฉัยประเด็นปัญหาดังกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 7/2545 ดังนี้

“...มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” กรณีจึงเป็นคดีพิพาทระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีจึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง”

ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 แนวทางการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐมีการเปลี่ยนแปลงอีกคราวตามที่ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งวินิจฉัยไว้ปรากฏตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 ดังนี้

“ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 12 นี้ เป็นการยกเว้นบทบัญญัติในมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ห้ามมิให้ใช้มาตรการการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา 12 ดังกล่าว หากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน และหน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือเตือนให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระภายในเวลาที่กำหนดแล้ว ยังไม่ชำระอีกหน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีนี้ถือว่า มีกฎหมายกำหนดชั้นตอนและวิธีการให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือบรรเทา ความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลให้มีคำสั่งตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา”

จากผลของคำสั่งศาลปกครองดังกล่าวที่ยังคงเป็นบรรทัดฐานมาจนถึงปัจจุบัน จึงทำให้แนวทางการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในกรณีที่เกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน และส่งผลให้หน่วยงานของรัฐทั้งหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเป็นส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต้องศึกษาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการยึด อายัดทรัพย์สินและการขายทอดตลาด ซึ่งเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่จะต้องบังคับกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อไป

สำหรับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หน่วยงานของรัฐจึงต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคดีเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยคดีดังกล่าวความรับผิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หน่วยงานของรัฐจึงต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต่อศาลยุติธรรม เนื่องจาก

คดีดังกล่าวไม่อยู่เขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ความรับผิดทางกฎหมายของไทยได้แบ่งความรับผิดทางกฎหมายออกเป็น 2 ชนิด² คือ ความรับผิดทางอาญา และความรับผิดทางแพ่ง ความรับผิดทางแพ่งแบ่งเป็น 2 ชนิด³ คือ ความรับผิดทางสัญญาและความรับผิดทางละเมิด ในกฎหมายเก่าของไทยก็ได้แบ่งมูลให้เกิดหนี้ออกเป็นมูลใหญ่ๆ ที่สำคัญได้ 2 มูล คือ มูลละเมิดและมูลเหตุสัญญา คำว่า “ละเมิด” ในกฎหมายเก่า หมายถึง แต่เพียงการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายชนิดหนึ่งเท่านั้น ซึ่งได้แก่ เรื่องที่เป็นการฝ่าฝืนพระราชโองการ คือ ละเมิดพระราชอาญา ผลของการนี้ทำให้บุคคลนั้นต้องเสียเงินจำนวนหนึ่งทำนองสินไหม ต่างกันอยู่ที่เงินซึ่งให้ไปนั้น ไม่ใช่ให้แก่เอกชนผู้ต้องเสียหาย แต่ตกให้แก่ท้องพระคลังหลวง ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับปัจจุบัน ก็เปรียบได้กับค่าปรับซึ่งเป็นโทษชนิดหนึ่งในกฎหมายเก่าจึงถือว่าละเมิดเป็นการกระทำผิดต่อกฎหมายอาญา ละเมิดตามกฎหมายเก่าจึงไม่ได้เป็นมูลหนี้อย่างหนึ่ง ดังเช่น ลักษณะละเมิดในกฎหมายปัจจุบัน⁴ ครั้นต่อมาได้มีการแบ่งละเมิดออกเป็น 2 จำพวก คือ⁵

1) การละเมิดซึ่งถือกันว่าเป็นการกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนผู้ทำละเมิดนอกจากจะถูกปรับเป็นพินัยและสินไหมให้แก่รัฐและผู้เสียหายแล้ว ยังจะต้องถูกลงโทษทางร่างกายอีก

2) การละเมิดซึ่งทำความเสียหายให้เฉพาะแต่ผู้ถูกละเมิดเท่านั้น ผู้กระทำละเมิดจะถูกบังคับให้ชำระแต่เพียงเงินปรับ โดยรัฐแบ่งเอาส่วนหนึ่งเป็นค่าธรรมเนียม

การพิจารณาคดีปกครองโดยศาลไทยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจอธิปไตยถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น กระทรวงและกรมจึงถือว่าเป็นหน่วยงานของพระมหากษัตริย์ ข้าราชการบริวาร (ข้าราชการ) ทั้งหมดก็คือ บุคคลที่ช่วยแบ่งเบาพระราชภาระของพระมหากษัตริย์ไปทำ ด้วยเหตุนี้ การจะฟ้องพระมหากษัตริย์หรือรัฐ (หมายความรวมถึงหน่วยงานและข้าราชการ) ได้หรือไม่นั้น จึงขึ้นอยู่กับองค์พระมหากษัตริย์เองว่าจะทรงยินยอมหรือไม่ เพราะหากฟ้องร้องได้ เช่นในทางแพ่ง และปรากฏว่าเป็นความผิดของหน่วยงานของพระมหากษัตริย์ การชดใช้ค่าเสียหายก็ต้องเสียเงินจากพระคลังมหาสมบัติอันเป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์

² จี๊ด เศรษฐบุตร. (2523). หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด (พิมพ์ครั้งที่ 2). หน้า 3.

³ แหล่งเดิม. หน้า 16.

⁴ โรแบร์ แลงกาด์. (2478). ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. หน้า 68.

⁵ แหล่งเดิม. หน้า 88.

การฟ้องให้ข้าราชการบริพารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง จะเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไม่ก็ตาม ไม่มีการแยกว่าเป็นคดีปกครองหรือคดีอื่นใด การฟ้องข้าราชการบริพารให้รับผิดชอบปรากฏในกฎหมายตราสามดวงลักษณะอาชญากรหลวงได้บัญญัติรับรองไว้ชัดเจนว่ามาตรา 28 “มีผู้มาฟ้องหาข้าทูลละอองธุลีพระบาทด้วยคดีประการใดๆ ให้เอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคับมทูลพระกรุณาให้ทราบก่อน ถ้าทรงพระกรุณาสั่งให้พิจารณา จึงพิจารณาได้ ถ้าผู้ใดเอาไปพิจารณาใต้อตามติโดยโดยพลการเอง ท่านว่า ผู้นั้นละเมิดพระราชอาญาท่าน ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน...” ต่อมามีการแก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าว คือ ถ้าเป็นเพียงสินไหมพินัย ก็ให้ศาลพิจารณาพิพากษาไปตามพระราชกำหนดกฎหมาย โดยไม่ต้องนำคดีเนื้อความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาก่อน เว้นแต่คดีนั้นจะต้องติโดย จ้างจง ต่อมาพระราชบัญญัติเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาญาศก 120 (พ.ศ. 2445) ได้ห้ามมิให้รับฟ้องของราษฎรที่ฟ้องข้าราชการเป็นจำเลยในความอาญาที่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการเว้นแต่โจทก์จะได้นำพยานมาสืบพอเห็นว่าจำเลยพิรุณ

สำหรับการฟ้อง กระทรวง ทบวง กรม ในฐานะหน่วยงานของพระมหากษัตริย์นั้น ราษฎรอาจฟ้องทบวงการเมืองซึ่งเป็นองค์กรของรัฐได้ทั้งในคดีที่เกี่ยวกับสัญญา และคดีที่เกี่ยวกับละเมิด แต่กระทรวง ทบวง กรม นั้น จะยอมมาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ ดังที่ปรากฏตามกฎที่ 60 ของกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2445 ที่ว่า “เรื่องฟ้องกรมและกระทรวงเป็นจำเลย ศาลอย่ามีหมายไปยังกรมอัยการเลย ให้มีหนังสือแจ้งไปยังเจ้ากรมอัยการเพราะเขาจะมาแก้ความก็ได้ไม่มาก็ได้”⁶

ต่อมาภายหลังการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และบรรพ 2 ใน พ.ศ. 2468 จึงเกิดปัญหาว่า

1) กระทรวงและกรมเมื่อถูกฟ้อง จำต้องยอมเป็นจำเลยหรือไม่ เพราะเป็นทบวงการเมืองซึ่งเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 72 (1) มาตรา 73 กับทั้งมาตรา 70 ได้บัญญัติไว้ว่า “นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เหมือนบุคคลธรรมดา เว้นเสียแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งว่าโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น” และมาตรา 76 ก็บัญญัติว่า “ผู้จัดการทั้งหลายก็ดี ผู้แทนอื่นๆ ก็ดีของนิติบุคคล หากทำการตามหน้าที่ได้ทำให้เกิดความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดแก่บุคคลอื่น ไซ้ ท่านว่านิติบุคคลจำต้องเสียค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายได้ภายหลัง ฯลฯ”

2) ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่จะฟ้องบังคับข้าราชการเป็นส่วนตัวตามบทบัญญัติในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้หรือไม่

เดิมยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ดังนั้น ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนในการปฏิบัติหน้าที่ หลักเกณฑ์ในการ

⁶ สำเนียง คงคาเพชร. (2497). การพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทย. หน้า 24-25.

พิจารณาเรื่องความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็จะนำหลักกฎหมายเอกชนว่าด้วยละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 420 - มาตรา 452) มาใช้บังคับ ดังนี้

(1) ข้าราชการ

ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง แต่เนื่องจากข้าราชการมิใช่ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการและส่วนราชการก็มีไช่ นายจ้างของข้าราชการ ดังนั้น ผู้เสียหายจึงไม่อาจอาศัยสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 425 ฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ส่วนราชการให้ร่วมรับผิดชอบกล่าวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ โดยอาศัยสิทธิตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 76 วรรคแรก ที่ว่า “ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการนิติบุคคลเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหาย...” และเมื่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ส่วนราชการย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ในภายหลังตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตราเดียวกันที่ว่า “แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย”

(2) ลูกจ้างของส่วนราชการ

นอกจากผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงแล้ว ยังอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการในฐานะนายจ้างให้ร่วมรับผิดชอบกล่าวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ด้วย ตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 ที่ว่า “นายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น และเมื่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ส่วนราชการย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ในภายหลังตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 426 ที่ว่า “นายจ้างซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อละเมิดอันลูกจ้างได้ทำนั้น ชอบที่จะได้ชดใช้จากลูกจ้างนั้น”

(3) พนักงานรัฐวิสาหกิจ

นอกจากผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงแล้ว ยังอาจฟ้องรัฐวิสาหกิจในฐานะนายจ้างให้ร่วมรับผิดชอบกล่าวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ด้วย ตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 ที่ว่า “นายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น” และเมื่อรัฐวิสาหกิจได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว รัฐวิสาหกิจย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ภายหลัง ตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 426 ที่ว่า “นายจ้างซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อละเมิดอันลูกจ้างได้ทำนั้น ชอบที่จะได้ชดใช้จากลูกจ้างนั้น”

3.2 การใช้สิทธิเรียกร้องตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3.2.1 ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย

3.2.1.1 หน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐตามคำนิยามดังกล่าวจึงหมายถึง

- 1) ราชการส่วนกลาง
- 2) ราชการส่วนภูมิภาค
- 3) ราชการส่วนท้องถิ่น
- 4) รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ และรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด เนื่องจากจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- 5) หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก เป็นต้น

3.2.1.2 เจ้าหน้าที่ที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเน้นถึงการทำงานแทนรัฐในลักษณะเจ้าหน้าที่ของภาครัฐทุกประเภท ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตามคำนิยามนี้จึงหมายถึงบุคลากรทุกประเภททำงานให้รัฐไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือจะเป็นกรรมการ และไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งในฐานะใด⁷

⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540, 28 มีนาคม) เอกสารถอดเทปการบรรยายเรื่อง “กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.” ณ โรงแรมพรพิงทาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่. หน้า 11-12.

3.2.1.3 ประเภทของความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1) เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด” ซึ่งบทบัญญัตินี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐอาจเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ได้เป็นสองกรณี ดังนี้

กรณีแรก เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยตรง กล่าวคือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่หรือหน่วยงานอื่นของรัฐก็ตาม ถ้าการละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ กรณีก็ต้องบังคับกันไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นหลักทั่วไปในเรื่องละเมิด แต่ถ้าเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว การจะเรียกให้เจ้าหน้าที่นั้นต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย ก็ต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์เดียวกันกับกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ก็ต่อเมื่อได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากไม่ได้จงใจหรือไม่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อธรรมดา เจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ⁸

กรณีที่สอง การไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่กรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกไปก่อน ซึ่งบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ได้แก่ บุคคลหรือนิติบุคคลที่มีชื่อหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่และให้หมายความรวมถึงเจ้าหน้าที่ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่น ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะสังกัดหน่วยงานเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือสังกัดหน่วยงานของรัฐอื่นหรือไม่ก็ตาม และตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 ก็ได้ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะเลือกใช้วิธียื่นคำขอต่อหน่วยงานของ

⁸ สะเทือน ชูสกุล. (2540, พฤษภาคม). “พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539” ในหนังสือ “สาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.” เอกสารเผยแพร่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 38-39.



รัฐให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ เมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้ว เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดจริงก็กำหนดค่าเสียหายไปด้วยและส่งคำสั่งนั้นให้กับผู้เสียหายที่ยื่นคำร้อง แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานไม่ต้องรับผิดชอบ ก็ให้ยกคำร้องและแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ ซึ่งหากผู้เสียหายไม่เห็นด้วยกับการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

สำหรับความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐต่อผู้เสียหายในกรณีที่เกิดการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 มาตรา 425 มาตรา 426 หรือ มาตรา 427 แล้วแต่กรณี ดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอก

(2) หน่วยงานของรัฐต้องร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

(3) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดกระทำละเมิดผู้เสียหายสามารถเรียกค่าเสียหายจากกระทรวงการคลัง

3.2.1.3 เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยมิใช่การปฏิบัติหน้าที่

มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” ซึ่งจากบทบัญญัตินี้จะเห็นว่า ถ้าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยมิใช่ในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งจะพาณิชย์มาใช้บังคับ กล่าวคือ ในกรณีการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะต้องทำโดยการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

3.2.1.4 การไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้น แต่หากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาหน่วยงานของรัฐจะไม่สามารถไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ ซึ่งในการพิจารณาว่า กรณีใดเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่นั้นเป็นหน้าที่

ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ หรือ ศาสด เป็นผู้พิจารณา โดยต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ซึ่งความประมาทเลินเล่อนั้นเป็นการกระทำที่มีใจโดยเจตนาประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผลแต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้น จำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์

3.2.2 จำนวนเงินที่เรียกร้องให้ชดใช้หรือไต่เบี่ย

จำนวนเงินที่เรียกร้องให้ชดใช้หรือไต่เบี่ย พิจารณาดังนี้

1) กำเนิดถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี กล่าวคือ เป็นการกำหนดว่า การไต่เบี่ยเอาแก่เจ้าหน้าที่นั้นจะไต่เบี่ยอย่างไร ให้กำเนิดถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีประกอบด้วย เช่น เจ้าหน้าที่ได้ทำให้เกิดความเสียหายขึ้นเป็นเงิน 100 ล้านบาท เจ้าหน้าที่ยอมไม่มีเงินที่จะชดใช้เต็มจำนวนของ ความเสียหายได้อย่างแน่นอน จึงต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐจะ ไต่เบี่ยเอาแก่เจ้าหน้าที่เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่⁹

2) กำเนิดถึงความผิดหรือความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม โดยหน่วยงานของรัฐต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบและความบกพร่องออกซึ่งหากความเสียหายเกิดขึ้นมีส่วนหนึ่งเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมดังกล่าวถือเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงตกเป็นพับแก่หน่วยงานของรัฐแห่งนั้น เช่น เจ้าหน้าที่เอารถของทางราชการไปใช้เป็นการส่วนตัว แล้วเกิดอุบัติเหตุ ทำความเสียหายให้แก่เอกชนเพราะเบรคของรถดังกล่าวไม่ทำงานเนื่องจากหน่วยงานของรัฐบกพร่องมิได้จัดให้มีการดำเนินงานส่วนรวม เช่น ระบบการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการบกพร่องทำให้ได้คนที่ไม่ดีเข้ามารับราชการ หรือระบบการฝึกงานของเจ้าหน้าที่บกพร่องโดยส่งเจ้าหน้าที่ใหม่ไปปฏิบัติงานเลยโดยที่ยังมิได้จัดให้มีการฝึกงานอย่างเพียงพอที่จะทำงานได้ หรือระบบการจัดเก็บเคมีวัตถุของทางราชการบกพร่อง ไม่มีการแยกแยะให้ชัดเจน ทำให้มีการหยิบเคมีวัตถุของที่อันตรายไปใช้งานผิดประเภท เป็นต้น

3) กรณีการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น ซึ่งเดิมก่อนมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ใช้บังคับ หากการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนเจ้าหน้าที่ทั้งหลายนั้น ต้องร่วมกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เมื่อมีกฎหมายว่าด้วยความ

⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. (2540). เอกสารถอดเทปการบรรยายเรื่อง “กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.” หน้า 16.

รับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ใช้บังคับ เจ้าหน้าที่จะมีส่วนร่วมในการกระทำละเมิดแต่เป็นเพียงผู้กระทำด้วยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้นและรับผิดชอบใช้เฉพาะในส่วนของตนเองเท่านั้น

3.2.3 การใช้สิทธิเรียกร้อง

1) การเรียกร้องขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (มาตรา 11) กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาขอใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน และพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิฟ้องศาลปกครองได้ภายใน 90 วัน ซึ่งในการพิจารณาคำขอนั้น หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

การออกคำสั่งตามมาตรา 12 นี้เป็นมาตรการพิเศษซึ่งจะต้องโยกกลับไปพิจารณา มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดว่า การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งก็ถือว่า มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดการบังคับทางปกครองไว้เป็นอย่างอื่น จึงนำมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ได้ ส่วนวิธีการนำมาใช้บังคับนั้น ในกรณีนี้เป็นหนี้เงิน จึงอยู่ในบังคับมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดว่า ทางราชการจะต้องออกคำสั่งให้ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน ถ้าไม่ชำระอีก ก็จะดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดต่อไป ซึ่งในมาตรา 12 นี้มีประโยชน์แก่รัฐค่อนข้างมาก กล่าวคือเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดส่วนใหญ่จะยินยอมชำระหนี้ไปตามที่ถูกสอบสวน แต่ถ้าเจ้าหน้าที่รายใดไม่ยอมชำระหนี้ รัฐก็ต้องไปฟ้องคดีต่อศาลให้บังคับชำระหนี้ให้ ซึ่งการไปฟ้องคดีต่อศาลนั้นถ้าทุนทรัพย์ต่ำกว่า 30,000 บาท ก็แทบจะไม่คุ้มค่าที่จะไปดำเนินการฟ้องคดี ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ทำให้ทรัพย์สินของรัฐเสียหายคิดเป็นเงิน 500 บาท แล้วรัฐต้องมอบหมายให้พนักงานอัยการซึ่งได้รับเงินเดือนหลายหมื่นบาทดำเนินคดีให้ นั่นจะไม่คุ้มค่าที่จะดำเนินคดีแต่อย่างใดเลย มาตรา 12 จึงให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่จะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระหนี้ได้¹⁰

¹⁰ ชาญชัย แสงวงศ์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่. หน้า 191.

2) กรณีเจ้าหน้าที่ไม่สามารถชดใช้เงินได้ในคราวเดียว

ให้เจ้าหน้าที่ผ่อนชำระเงินได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยไม่พิจารณาผ่อนผันตามความเหมาะสม และต้องไม่ดำเนินคดีล้มละลายหากการไม่สามารถชำระหนี้มีได้เกิดจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่

3.2.4 การดำเนินคดีในศาล

1) กรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรงแต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

2) ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

3) ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่า เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่า เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีอยู่นั้นเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้

3.2.5 อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อง

1) หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

2) กรณีหน่วยงานของรัฐเห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องร่วมรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

3) กรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิจะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน ให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

4) บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายมีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในกำหนดอายุความสิบปี

3.3 การใช้สิทธิเรียกร้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นแล้ว ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมและมีมติเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2539 เห็นชอบให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ดูแลให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับหน่วยงานของตนให้สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากในกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังไม่สามารถจัดให้มีระเบียบได้ให้ผู้รับผิดชอบจัดให้มีระเบียบของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีคำสั่งให้หน่วยงานของตนปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยอนุโลม ซึ่งนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอน การดำเนินงานสรุปได้ดังนี้

1) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

(1) เกิดความเสียหาย

เมื่อเกิดความเสียหายอันเนื่องจากการกระทำละเมิดแก่หน่วยงานของรัฐ ให้มีการรายงานตามลำดับชั้น

(2) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

เมื่อมีความเสียหายจากการกระทำละเมิด และหน่วยงานพิจารณาเห็นว่า มีเหตุอันควรเชื่อว่า ความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อดำเนินการสอบสวนตามระเบียบ ในกรณีความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือเจ้าหน้าที่กระทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐหลายแห่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับ ความเสียหาย และที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

(3) การพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไว้ คงกำหนดไว้แต่เพียงจำนวนและที่มาของคณะกรรมการซึ่งกำหนดให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร และในกรณีที่มีประกาศของกระทรวงการคลังกำหนดว่า

กรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนใดจะต้องมีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐแห่งใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้ ดังนั้น จึงเป็นดุลพินิจของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการว่าจะเลือกผู้ใดมาทำหน้าที่คณะกรรมการตามที่เห็นสมควร กล่าวคือ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคลหรือผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุหรือสถานที่ที่เกี่ยวข้อง โดยคณะกรรมการต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการก็ต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แน่ชัดและต้องมีพยานหลักฐานสนับสนุนประกอบด้วย

(4) การวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้ง

เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเสร็จแล้วก็จะเสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง ซึ่งผู้แต่งตั้งอาจขอให้คณะกรรมการฯ ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติมภายในเวลาที่กำหนดได้โดยผู้แต่งตั้งต้องวินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังไม่ต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ และให้ส่งสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไปยังกระทรวงการคลังภายใน 7 วัน นับแต่วันที่วินิจฉัยสั่งการเพื่อให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

(5) การพิจารณาและการแจ้งผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง

ในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังจะมี “คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง” เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง ซึ่งกระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน เว้นแต่หน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิด กระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

สำหรับในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้นมีระบบความรับผิดชอบที่แยกออกไปโดยมีคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจหรือรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลเป็นผู้ชี้ขาด จึงต้องให้เวลาแก่หน่วยงานดังกล่าวในการตรวจสอบมากกว่าหน่วยงานอื่น กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลังแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐสามารถสั่งการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง โดยให้นำความเห็นของกระทรวงการคลังมาประกอบการพิจารณาว่าการปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังจะเป็นเหตุให้เกิดความขัดข้องต่อการบริหารกิจการของรัฐหรือไม่ และหากเห็นว่าไม่อาจปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังได้ก็อาจวินิจฉัยสั่งการต่างจากความเห็นของ

กระทรวงการคลังได้ส่วนผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานกรณีมีมากกว่าหนึ่งคน ให้พิจารณาตามกฎหมายเฉพาะหรือระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานของรัฐนั้นๆ ว่า บุคคลใดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้นๆ เหตุที่ระเบียบในส่วนนี้ใช้บังคับกับราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจด้วย ทั้งๆ ที่ราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจมีงบประมาณและทรัพย์สินที่อยู่ในความรับผิดชอบแยกต่างหากจากงบประมาณและทรัพย์สินของส่วนกลาง ทั้งนี้ เพราะเห็นว่า โดยแท้จริงแล้วทรัพย์สินส่วนใหญ่ก็เป็นของประเทศชาติเหมือนกัน จึงต้องมีการตรวจสอบว่าทรัพย์สินของทางราชการส่วนท้องถิ่นหรือของรัฐวิสาหกิจได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐมากน้อยเพียงใด¹¹

(6) การดำเนินการเมื่อได้รับแจ้งผลจากกระทรวงการคลัง

ก. กรณีกระทรวงการ ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค พิจารณาว่ามีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบแล้วส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ข. กรณีหน่วยงานของรัฐที่เสียหายพิจารณาว่าไม่มีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบแล้วส่งสำนวนมาให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ แต่กระทรวงการคลังแจ้งผลการพิจารณาว่ามีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบและหน่วยงานของรัฐนั้นสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาล อย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนทราบ

ค. หน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิด เมื่อได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลังแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐสามารถวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง โดยนำความเห็นของกระทรวงการคลังมาประกอบการพิจารณาว่าการปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังจะเป็นเหตุให้เกิดความขัดข้องต่อการบริหารกิจการของหน่วยงานของรัฐนั้นๆ หรือไม่ และหากเห็นว่า ไม่อาจปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังได้ก็อาจวินิจฉัยสั่งการต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังได้ ส่วนผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐหมายถึงผู้ใดนั้น ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐใดมีบุคคลดังกล่าวมากกว่าหนึ่งคน ให้พิจารณาตามกฎหมายเฉพาะหรือระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานของรัฐ

¹¹ สุวัฒน์ ปิ่นนิกร. (2549). ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่: ศึกษากรณีความเสียหายของรัฐวิสาหกิจที่เกิดจากพนักงาน (เอกสารรายงานวิชาการหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 5 สถาบันพระปกเกล้า). หน้า 28.

นั้นๆ ว่า บุคคลใดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้นๆ ซึ่งหากการสั่งการแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลัง และหากปรากฏข้อเท็จจริงภายหลังว่า เป็นการวินิจฉัยสั่งการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ผู้ที่วินิจฉัยสั่งการดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น¹²

2) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกให้บังคับใช้เฉพาะกับหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บางประเภทเท่านั้น ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ยกเว้นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการตั้งแต่หน่วยงานของรัฐได้รับรายงานว่าเจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกอันเนื่องจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ รวมถึงการพิจารณาในส่วนของกระทรวงการคลัง ทำนองเดียวกับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และมีขั้นตอนเพิ่มเติมดังนี้

(1) การชดเชยค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอก

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยเร็ว ปัจจุบันกระทรวงการคลังได้มีประกาศเรื่อง หลักเกณฑ์ การชดเชยค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 27 กันยายน 2545 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 119 ตอนพิเศษ 92 ง วันที่ 1 ตุลาคม 2545 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ก. ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สิน ถ้าความเสียหายเกิดแก่เงินให้ใช้เป็นเงินตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น ถ้าความเสียหายเกิดแก่ทรัพย์สินอื่นให้ใช้ราคาสุทธิหลังหักค่าเสื่อมราคาแล้ว หรือใช้ค่าซ่อมเพื่อให้ทรัพย์สินนั้นกลับคืนสู่สภาพเดิมโดยให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีหน้าที่กำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สินนั้นตามความเหมาะสมและเป็นธรรม

ข. ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายหรือชีวิต

¹² แหล่งเดิม. หน้า 30.

(2) การไล่เบียด

ในกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอกในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่ เพียงใด เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาไล่เบียดเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางละเมิด ผู้แต่งตั้งและกระทรวงการคลัง จะต้องพิจารณาด้วยว่าจะมีการไล่เบียดหรือไม่ หรือจะไล่เบียดให้ชดใช้เพียงใด หากเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปก่อนแล้ว โดยผลการพิจารณาเป็นที่สุดว่า เจ้าหน้าที่มิได้กระทำการนั้นไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ก็มีสิทธิไล่เบียดให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนดังกล่าวได้ในภายหลัง

3) การผ่อนชำระเงิน

ในกรณีเจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายพิจารณาผ่อนผันตามความเหมาะสมภายใต้หลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด ปัจจุบันมีประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ 19 กันยายน 2545 แจกตามหนังสือกระทรวงการคลัง ค่วนที่ กค 0406.3 /ว 115 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2545 วางหลักเกณฑ์การผ่อนชำระเงิน สรุปได้ดังนี้

(1) ต้องมิใช่กรณีเกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่และเป็นกรณีที่ขอผ่อนชำระเต็มจำนวนที่ต้องรับผิดชอบ

(2) ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาผ่อนผันและกำหนดจำนวนเงินที่ต้องผ่อนชำระรายเดือนตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานานุรูป ความรับผิดชอบตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี และพฤติการณ์แห่งคดี ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

1. ถ้าผ่อนชำระภายในเวลา 1 ปี ไม่คิดดอกเบี้ยระหว่างการผ่อนชำระ
2. วงเงินไม่เกิน 500,000 บาท ให้ผ่อนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของเงินเดือนภายในเวลาไม่เกิน 5 ปี
3. วงเงินเกินกว่า 500,000 บาท ให้ผ่อนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของเงินเดือนภายในเวลาไม่เกิน 10 ปี

(3) การใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการดำเนินคดี

1. หากเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ยอมชำระหนี้ หน่วยงานของรัฐต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด आयทรัพย์ ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2. หน่วยงานของรัฐต้องไม่ดำเนินคดีล้มละลายแก่เจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ แต่ถ้าการที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจาก

การประพาดตัวอย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีล้มละลายได้

3. ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้หน่วยงานของรัฐประสานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเตรียมการต่อสู้คดี และหากผลการพิจารณาในเบื้องต้นปรากฏว่า ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่หากความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความและถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องจากการเป็นคู่ความในคดีและให้ช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างนั้นด้วย

3.4 วิธีการเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐทั้งที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด เกิดขึ้นเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการสอบสวนตามขั้นตอนต่างๆ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เสร็จสิ้นแล้ว การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดนั้น หน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการได้ 2 ทางด้วยกัน ได้แก่

- 1) ออกคำสั่งและใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หรือ
- 2) การนำคดีไปฟ้องต่อศาล

การที่หน่วยงานของรัฐจะเลือกวิธีการในการใช้สิทธิเรียกร้องด้วยวิธีใดนั้น จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

3.4.1 การออกคำสั่งและใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการสอบสวนการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งเมื่อกระทรวงการคลังได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จนกระทั่งหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อถึงขั้นตอนการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ยินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลจะได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ 7/2545, 20/2545, 14/2546, 22/2546, 27/2546,

29/2546, 30/2546 ว่า กรณีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่คดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเนื่องจากเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ดี ปรากฏว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการนำคดีไปฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อศาลปกครอง ปรากฏว่าศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 วินิจฉัยว่า

“...ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา 12 ดังกล่าว หากถึงกำหนดแล้ว ไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วนและหน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือเตือนให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดแล้วยังไม่ชำระอีก หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีนี้ถือว่า มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลให้มีคำบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว”

สำหรับการที่มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” นั้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสัมพันธ์กับรัฐอยู่ 2 สถานะ สถานะหนึ่ง คือ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นบุคคลที่ทำงานให้กับรัฐ หรือ “ตัวแทนของรัฐ” กับอีกสถานะหนึ่งคือ เจ้าหน้าที่ที่ใช้ชีวิตส่วนตัวดังเช่นประชาชนทั่วไป มีฐานะเป็นเอกชนคนหนึ่ง ซึ่งคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 55 ดังกล่าวนั้น หมายความว่าแต่เฉพาะเจ้าหน้าที่ในสถานะแรกคือ ผู้ที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันเป็นตัวแทนของรัฐ (ฝ่ายปกครอง) เท่านั้น ดังจะเห็นได้จากนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็บัญญัติให้หมายถึง บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพราะการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น แม้ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่การที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบนั้นเป็นการรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว จึงอยู่ในสถานะของเอกชนคนหนึ่งเท่านั้น มิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายของมาตรา 55 ดังกล่าว ดังนั้นจึงสามารถใช้มาตรการ

บังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ได้ สำหรับรัฐวิสาหกิจซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่นกัน หน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาจึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้เช่นเดียวกัน

ดังนั้น ปัจจุบันวิธีการที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่จึงมีอำนาจดำเนินการออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดได้โดยตรงแทนการฟ้องคดีต่อศาล¹³ หากผู้กระทำละเมิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นก็สามารถดำเนินการตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต่อไปได้ กล่าวคือ มีหนังสือเตือนให้ผู้กระทำละเมิดชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากผู้ใช้นั้นยังคงเพิกเฉย ส่วนราชการก็สามารุใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้กระทำละเมิดและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้

สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่มีปัญหาว่าหากต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ เพราะถูกไล่ออก ปลดออก ให้ออก ลาออก หรือเกษียณราชการไปแล้ว มีกรณีที่ต้องพิจารณาว่า ส่วนราชการจะยังสามารถออกคำสั่งและดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้หรือไม่ ในเรื่องทำนองเดียวกันนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 257/2546 สรุปได้ว่า หน่วยงานเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เพราะเกษียณอายุราชการแล้วชำระเงินดังกล่าวได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539 ฉะนั้น หากเทียบเคียงตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวกับกรณีนี้จะเห็นได้ว่า แม้ผู้รับคำสั่งได้โอนย้ายไปดำรงตำแหน่งที่อื่น พ้นจากตำแหน่งทางการเมือง ลาออกจากราชการ หรือเกษียณอายุราชการไปแล้ว ก็ไม่กระทบต่อคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนราชการจึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้¹⁴

¹³ เฟ็ง เฟ็งนิตติ. (ม.ป.ป.). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิดและความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. หน้า 477.

¹⁴ คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. (2550). กรมบัญชีกลาง. หน้า 40.

3.4.2 การนำคดีฟ้องต่อศาลของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ

ก่อนที่ศาลปกครองจะจัดตั้งขึ้นหน่วยงานของรัฐทั้งที่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จะใช้วิธีการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดด้วยการประสาน พนักงานอัยการเพื่อขอให้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่ปัจจุบันกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้จะต้องคำนึงถึงเขตอำนาจศาลด้วย จากเดิมที่ระบบศาลของประเทศไทยเป็น “ระบบศาลเดี่ยว” คือ มีศาลยุติธรรมแต่เพียงศาลเดียวที่มีอำนาจพิจารณาคดีทุกประเภทและมีศาลฎีกาเป็นศาลยุติธรรมสูงสุด ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้มี “ศาลปกครอง” แยกต่างหากจากศาลยุติธรรม จึงทำให้ระบบศาลของประเทศไทยกลายเป็นระบบศาลคู่ โดยในระบบศาลคู่เป็นระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณา วินิจฉัยของศาลแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองนั้นให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองซึ่งมีระบบศาลชั้นต้นและศาลสูงสุดของตนเอง ประกอบกับมีระบบ ผู้พิพากษาและองค์กรบริหารงานบุคคลเป็นเอกเทศต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม โดยผู้พิพากษา ศาลปกครองจะมีคุณสมบัติเฉพาะและมีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษ จึงต้องพิจารณาตามมาว่า หน่วยงานของรัฐจะนำคดีไปฟ้องเจ้าหน้าที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ศาลใด ระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม ซึ่งข้อพิจารณาดังกล่าว ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีแนวทางปฏิบัติแตกต่างกัน ดังนี้

1) การนำคดีฟ้องต่อศาลของส่วนราชการ

ตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 ว่า เมื่อหน่วยงานทางปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้เองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้วจึงเป็นกรณีที่ถือว่ามิใช่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลให้มีคำบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนั้น กรณีใดที่ส่วนราชการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ ส่วนราชการจึงไม่มีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ในทางกลับกันกรณีใดที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะเสนอข้อพิพาทต่อศาลได้ ซึ่งได้แก่กรณีดังต่อไปนี้

(1) กรณีการกระทำละเมิดมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

หน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการสามารถนำคดีไปฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดที่ไม่ใช่ในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ตัวอย่างเช่น นายแดง ตำแหน่งนิติกร ได้ลักเอารถยนต์ของทางราชการไปใช้ส่วนตัวและได้เกิดอุบัติเหตุทำให้รถของทางราชการเสียหายกรณีเช่นนี้ หากหน่วยงานได้ดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วและเป็นกรณีที่นายแดงต้องรับผิดชอบ หากนายแดงไม่ยินยอมรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย กรณีนี้หน่วยงานของรัฐสามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เนื่องจากความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่จะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งส่งผลให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถออกคำสั่งตามมาตรา 12 และใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ เพราะคำสั่งที่แจ้งผลการพิจารณาให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบที่หน่วยงานได้ออกไปนั้น มิได้มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่อย่างใด โดยศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้แก่ ศาลยุติธรรม

(2) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตาย

ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้กระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต่อศาลปกครองได้เนื่องจากไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 113/2545 แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตาย หน่วยงานของรัฐย่อมไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไปได้ หน่วยงานของรัฐจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ ซึ่งศาลที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้แก่ ศาลปกครอง ดังปรากฏตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 362/2550

“คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 362/2550 เมื่อนายอ. ได้ถึงแก่กรรมไปแล้วผู้ฟ้องคดีย่อมไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อนาย อ. ได้ต่อไป ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในฐานะทายาทโดยธรรมชำระหนี้แทนนาย อ. แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อกองมรดก โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป”

2) การนำคดีฟ้องต่อศาลของรัฐวิสาหกิจ

กรณีรัฐวิสาหกิจจะใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ รัฐวิสาหกิจดังกล่าวสามารถออกคำสั่ง

เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหากรัฐวิสาหกิจดังกล่าวออกหนังสือเตือนให้ชดใช้เงินภายในกำหนดแล้วเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดดังกล่าวไม่ยินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทน รัฐวิสาหกิจแห่งนั้นย่อมสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดผู้นั้นตามแนวทางการใช้สิทธิเรียกร้องในกรณีแรกได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่นเดียวกับกรณีของส่วนราชการ

ดังนั้น ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของรัฐวิสาหกิจกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของส่วนราชการ คือ รัฐวิสาหกิจจะใช้สิทธิเรียกร้องผ่านทางศาลได้หรือไม่ ทั้งที่รัฐวิสาหกิจมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจจะถูกจำกัดการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลโดยศาลจะปฏิเสธไม่รับฟ้องเหมือนดังเช่นกรณีการใช้สิทธิเรียกร้องของส่วนราชการหรือไม่ ข้อพิจารณาดังกล่าวนี้มีข้อพิจารณาว่า การใช้สิทธิทางศาลในประเด็นนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม ซึ่งกรณีดังกล่าวตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง (5) ปรากฏหลักเกณฑ์ชัดเจนว่า ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคสอง (3) ได้บัญญัติให้คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่นไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ดังนั้น จึงทำให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีที่นายจ้างซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานของรัฐฟ้องไล่เบี้ยลูกจ้างหรือพนักงาน หรือกรณีฟ้องให้ลูกจ้างหรือพนักงานรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรของลูกจ้าง อันเป็นคดีละเมิดทางปกครอง ซึ่งได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดยืนยันไว้ ดังนี้

“คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 86/2544 วินิจฉัยว่าแม้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 และเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่โดยที่นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 อยู่ในฐานะการเป็นนายจ้างกับลูกจ้างภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 แม้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ต้องร่วมรับผิดชอบแห่งอันอาจถือได้ว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง แต่มูลเหตุในการออกคำสั่งดังกล่าว สืบเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ไม่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีอันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงาน

เป็นผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นนายจ้างได้รับความเสียหาย จึงถือได้ว่าเป็นคดีพิพาทอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง สืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานตามมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542”

“คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 25/2549 คดีที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ในสังกัดว่าทำละเมิด ผิดสัญญาจ้าง ละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ทำให้ได้รับความเสียหายขอให้ชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย เมื่อโจทก์มีวัตถุประสงค์อันเป็นไปในลักษณะของธุรกิจการค้า ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2514 มาตรา 7 การที่จำเลยซึ่งเป็นพนักงานตกลงเข้าทำงานกับโจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการไปในเชิงธุรกิจการค้า ความสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับพนักงานย่อมมีขึ้นเพื่อดำเนินกิจการในเชิงธุรกิจการค้า โจทก์กับจำเลยจึงอยู่ในฐานะของนายจ้างกับลูกจ้างและอยู่ภายใต้บังคับของสัญญาจ้างแรงงานตามกฎหมายแห่งทั่วไป และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เมื่อมูลความแห่งคดีนี้เกิดจากการที่โจทก์อ้างว่า จำเลยซึ่งเป็นพนักงานขณะดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 5 ฝ่ายบริหาร มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดจ้างตามข้อบังคับว่าด้วยการพัสดุของโจทก์จนถึงการทำนิติกรรมสัญญาให้ได้มาซึ่งสิ่งของและการจ้างตามสัญญา ผิดสัญญาจ้าง ละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย และกระทำละเมิดต่อโจทก์ซึ่งเป็นนายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน ทำให้ได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 (1) และ (5) คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคสอง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

กรณีที่รัฐวิสาหกิจได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเห็นว่า คำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่สั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่สามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1) ดังเช่นกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการเป็นผู้ออกคำสั่ง เพราะเป็นอำนาจของศาลแรงงานที่จะวินิจฉัยชี้ขาด เนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่กล่าวอ้างว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการกล่าวอ้างว่า

รัฐวิสาหกิจมีคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน คดีระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเจ้าหน้าที่จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน และเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวเนื่องกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 (1) และ (5)”

“คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 23/2549 คดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นฟ้องรัฐวิสาหกิจต้นสังกัดและกระทรวงการคลังว่าออกคำสั่งให้โจทก์ชดใช้ค่าเสียหายกรณีกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว แม้จำเลยทั้งสองเป็นหน่วยงานทางปกครอง และเป็นคดีที่โจทก์ฟ้องว่า คำสั่งของจำเลยทั้งสองที่เรียกให้โจทก์ชำระเงินอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่นิติสัมพันธ์ระหว่างจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจกับโจทก์ซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจในสังกัดจำเลยที่ 1 อยู่ในฐานะการเป็นนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน และมูลเหตุในการออกคำสั่งดังกล่าวของจำเลยทั้งสองสืบเนื่องมาจากการที่โจทก์ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงาน จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานและเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) และ (5) คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ซึ่งกรณีจำเลยที่ 1 ดังกล่าว ทั้งสองศาลเห็นฟ้องต้องตรงกันว่าเป็นคดีอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลสังกัดศาลยุติธรรม คงมีประเด็นคดีของจำเลยที่ 2 เท่านั้น ที่ทั้งสองศาลยังมีความเห็นแย้งกันตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 12 วรรคสอง เมื่อโจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีจำเลยที่ 1 มีคำสั่งตามความเห็นของจำเลยที่ 2 เรียกให้โจทก์ชำระเงินอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นมูลคดีเดียวกันกับการฟ้องคดีจำเลยที่ 1 แม้จำเลยที่ 2 กับโจทก์ไม่มีนิติสัมพันธ์ ตามสัญญาจ้างแรงงานต่อกัน แต่เมื่อเป็นกรณีพิพาทที่มีมูลความแห่งคดีเดียวกันกับคดีระหว่างโจทก์และจำเลยที่ 1 และเพื่อให้คดีทั้งสองได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ศาลเดียว ทั้งนี้ เพื่อให้คำพิพากษาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

อนึ่ง กรณีรัฐวิสาหกิจฟ้องให้ผู้ค้าประกันของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบในฐานะผู้ค้าประกันการทำงาน นั้น เป็นสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างแรงงานระหว่างรัฐวิสาหกิจ

กับเจ้าหน้าที่ ดังนั้น คดีระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้ค้าประกันจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ ตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 8 (1)

อย่างไรก็ดี หน่วยงานของรัฐไม่ว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจสามารถใช้สิทธิ เรียกร้องผ่านทางศาลได้ในคดีอื่น ๆ ดังต่อไปนี้

1) คดีล้มละลาย

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนมีหนี้สินส่วนตัวและ เข้าเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นคดีล้มละลายได้ หน่วยงานของรัฐสามารถ นำคดีไปฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นคดีล้มละลายได้หรือไม่ ในประเด็นปัญหานี้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 27 กำหนด ว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ หน่วยงานของรัฐต้องไม่ดำเนินคดีล้มละลายแก่ เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ดังนั้น โดยหลักแล้วจึงไม่อาจดำเนินคดีล้มละลายต่อเจ้าหน้าที่ได้ เว้นแต่เข้า ข้อยกเว้นตามข้อ 27 แห่งระเบียบดังกล่าว ได้แก่ การที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการ ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใดๆ อันเป็นการประพฤติกู้ อย่างไม่ดีอย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน หน่วยงานของรัฐย่อมสามารถฟ้อง เจ้าหน้าที่เป็นคดีล้มละลายได้

2) คดีอาญา

การกระทำละเมิดซึ่งเป็นการละเมิดทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐในบางกรณี เป็นความผิดทางอาญาดัง เช่น เจ้าพนักงานชกชกทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 147 ซึ่งหน่วยงานของรัฐ ในฐานะผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิเรียกร้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินผ่าน ทางศาลในคดีอาญาได้ โดยการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นคืนทรัพย์สินหรือราคาที่สูญหายไปเนื่องจาก การกระทำผิดคืนได้เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญา โดยพนักงานอัยการจะขอรวมไปกับ คดีอาญาหรือจะยื่นคำร้องในระยะใดระหว่างที่คดีอาญากำลังพิจารณาอยู่ในศาลชั้นต้นก็ได้ ตาม มาตรา 43 และมาตรา 44 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเมื่อศาลอาญาได้พิพากษา ในคดีอาญาลงโทษจำเลยแล้วศาลจะพิพากษาให้จำเลยคืนเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐ ผู้เป็น โจทก์ ด้วย กรณีดังกล่าวจึงทำให้หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิด

3.5 การใช้สิทธิเรียกร้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

3.5.1 คดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง มีดังนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ได้แก่

1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร กล่าวคือ การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารกฎหมายมิได้กำหนดไว้ว่าเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารตามกฎหมายฉบับใด ดังเช่น การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กรณีนี้จึงอาจเป็นกรณีที่ทำให้ตีความได้อย่างกว้างขวางว่าเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับวินัยทหารไม่ว่าจะเป็นวินัยตามกฎหมายหรือไม่ยอมเข้าอยู่ในข้อยกเว้นทั้งสิ้น¹⁵

2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

¹⁵ อ่าพน เจริญชินินทร์. (2545). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2). หน้า 87.

3) คดีที่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลายหรือศาลชำนาญพิเศษอื่น เช่น คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน ได้แก่

(1) คดีที่พิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

(3) กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

(4) คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน หรือของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

(5) คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างอันสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน

(6) ข้อพิพาทแรงงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้ศาลแรงงานชี้ขาดตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

3.5.2 การฟ้องคดี

คำฟ้อง คือ หนังสือที่ผู้ฟ้องคดีทำขึ้นเพื่อเสนอเรื่องพิพาทต่อศาลปกครอง คำฟ้องในศาลปกครองจะไม่มีรูปแบบตายตัวในเรื่องคำฟ้อง ซึ่งจะแตกต่างจากคำฟ้องในศาลยุติธรรมเพราะคำฟ้องในศาลยุติธรรมจะเป็นคำฟ้องที่มีรูปแบบซึ่งเป็นแบบที่ศาลจัดทำไว้บริการแก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้นคำฟ้องในศาลปกครองจึงมีลักษณะยืดหยุ่นกว่าคำฟ้องในศาลยุติธรรม

1) การใช้สิทธิและเงื่อนไข

(1) ผู้มีสิทธิฟ้องร้อง ได้แก่

ก. ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ และแม้ยังไม่เดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ก็สามารถนำคดีพิพาทฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่ต้องอยู่ในเงื่อนไข ดังนี้¹⁶

¹⁶ กฤตยชญ์ ศิริเขต. (2543, เมษายน). คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2549 (พิมพ์ครั้งที่ 1). หน้า 44.



1. ผู้ที่ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. การก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นเป็นกรณีที่เกิดขึ้นจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
3. ความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นจะก่อให้เกิดต่อส่วนใดก็ได้ เช่น ต่อสิทธิเสรีภาพ กรรมสิทธิ์ ทางท่ามาหากิน อาชีพการงาน ทรัพย์สิน ชีวิต ร่างกาย หรือชื่อเสียง เป็นต้น
 - ข. ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
 - ค. ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 - ง. ผู้ที่อยู่ในฐานะที่สามารถนาคิดขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามที่มีกฎหมายบัญญัติ

(2) เงื่อนไขที่ทำให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดี ได้แก่

ก. คำขอในการฟ้องคดี ผู้ได้รับความเสียหายจะยังไม่สามารถนำคดีพิพาทมาฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้หากไม่สามารถชี้ได้ว่ากรณีที่แ่ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้นจะต้องกระทำโดยมีคำบังคับจากศาลปกครอง เช่น สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ข. การดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก่อน ซึ่งตามมาตรา 42 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการให้ครบขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อนและหากยังไม่พอใจจึงจะไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้

2) การยื่นฟ้อง

วิธีการยื่นคำฟ้อง มาตรา 46 บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ว่า “คำฟ้องให้ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง ในการนี้อาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้และเพื่อประโยชน์ในการนับอายุความ ให้ถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง” กล่าวคือ การยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองมี 2 วิธี คือ

- (1) ยื่นที่ศาลปกครอง หรือ
- (2) ยื่นทางไปรษณีย์ลงทะเบียน
- 3) ค่าธรรมเนียมศาล

การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่ การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ 2.5 ของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกิน 200,000 บาท

4) การตรวจฟ้อง

(1) การตรวจคำฟ้องโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล กล่าวคือ พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลผู้ตรวจคำฟ้อง คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสังกัดสำนักงานศาลปกครองอันเป็นหน่วยธุรการของศาลปกครองเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจคำฟ้องในเบื้องต้น เมื่อตรวจแล้วจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไปขึ้นอยู่กับผลของการตรวจคำฟ้อง ซึ่งแยก เป็น 3 กรณี คือ

- ก. คำฟ้องเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน
- ข. คำฟ้องเป็นคำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งอาจแก้ไขให้ถูกต้องได้
- ค. คำฟ้องเป็นคำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

(2) การตรวจคำฟ้องโดยตุลาการเจ้าของสำนวน กล่าวคือ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลได้ตรวจคำฟ้องในเบื้องต้นแล้วไม่ว่าผลการตรวจจะเป็นประการใด พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลต้องเสนอคำฟ้องต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ภายหลังจากที่อธิบดีฯ ได้รับคำฟ้องแล้ว ก็จะจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะ ซึ่งองค์คณะ โดยตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นต้นจะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะของตนคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการเจ้าของสำนวนจะตรวจคำฟ้องอีกครั้งหนึ่ง เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้องแล้วจะต้องดำเนินการอย่างไรขึ้นอยู่กับผลของการตรวจคำฟ้อง ซึ่งแยก เป็น 3 กรณี คือ

- ก. คำฟ้องเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน
- ข. คำฟ้องเป็นคำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งอาจแก้ไขให้ถูกต้องได้
- ค. คำฟ้องเป็นคำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

5) คำให้การ

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีหน้าที่ต้องทำคำให้การแก้คำฟ้องยื่นต่อศาล ซึ่งในการทำคำให้การผู้ถูกฟ้องคดีต้องยื่นคำให้การ โดยชัดเจนแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง และเหตุแห่งการนั้น พร้อมส่งพยานหลักฐานตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด โดยจัดทำสำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐานหนึ่งชุดหรือตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดยื่นต่อศาลพร้อมกับคำให้การภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับสำเนาคำฟ้อง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

6) สิทธิของคู่กรณี

คู่กรณีมีสิทธิ ดังนี้

(1) สิทธิชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจง ศาลต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีมีสิทธิที่จะชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามควรแก่กรณี ซึ่งศาลจะใช้ดุลพินิจเป็นกรณีไปว่าสมควรกระทำมากน้อยเพียงใด

(2) สิทธิตรวจดูพยานหลักฐาน กล่าวคือ คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่ กรณีใดมีกฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลปกครองเห็นว่า จำเป็นต้องไม่เปิดเผยเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐ แต่กรณีที่ไม่เปิดเผยดังกล่าวศาลปกครองจะนำมาใช้รับฟังในการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ ซึ่งสิทธิในการตรวจดูพยานหลักฐานต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยระเบียบของศาล แต่สิทธิดังกล่าวนี้เป็นสิทธิไม่เด็ดขาด เพราะหากมีกฎหมายใดคุ้มครองการเปิดเผย เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่า จำเป็นต้องไม่เปิดเผยเพื่อป้องกันความเสียหาย ศาลจะไม่นำพยานหลักฐานนั้นมาใช้ในการตัดสินคดี

(3) สิทธิทราบข้ออ้างหรือข้อแย้งของคู่กรณี กล่าวคือ ในระหว่างดำเนินการตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ตลอดจนดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีของตุลาการเจ้าของสำนวน ให้เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้ออ้างหรือข้อแย้งของแต่ละฝ่าย และให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า ได้รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพียงพอแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำความเข้าใจเห็นเสนอให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาคดีต่อไป

7) การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล

วิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นใช้ระบบไต่สวน โดยศาลปกครองและตุลาการศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากคำฟ้อง คำให้การ คำให้การเพิ่มเติม ตลอดจนเอกสารและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องของคู่กรณี ได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลมี 6 วิธี คือ

(1) การไต่สวนข้อเท็จจริงจากคู่กรณีและพยานบุคคล กล่าวคือ ศาลมีอำนาจออกคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำตามที่เห็นสมควร โดยศาลจะต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้

(2) การไต่สวนข้อเท็จจริงจากพยานเอกสาร หรือวัตถุพยาน กล่าวคือ เป็นกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใดๆ ได้ตามที่เห็นสมควร หรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ

(3) การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ กล่าวคือ เป็นกรณีเมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลอาจมีคำสั่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษา ตรวจสอบ หรือวิเคราะห์ในเรื่องใดๆ เกี่ยวกับคดี อันมิใช่เป็นการวินิจฉัยข้อกฎหมาย แล้วให้ทำรายงานหรือให้ถ้อยคำต่อศาลได้

(4) การตรวจสอบสถานที่ บุคคลหรือสิ่งอื่นใด กล่าวคือ กรณีนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคลหรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาได้

(5) การส่งประเด็นไปแสวงหาข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองอื่น กล่าวคือ เมื่อศาลเห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาคดี ศาลอาจแต่งตั้งให้ศาลปกครองอื่นช่วยแสวงหาข้อเท็จจริงในประเด็นใดก็ได้ แล้วให้ศาลปกครองที่ได้รับแต่งตั้งส่งรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริงบันทึกการให้ถ้อยคำของพยาน และเอกสารหรือพยานหลักฐานไปยังศาลที่แต่งตั้ง

(6) การไต่สวนฉุกเฉิน เป็นกรณีที่บุคคลหรือคู่กรณีใดเกรงว่าพยานหลักฐานซึ่งตนอ้างอิงในภายหน้าจะสูญหาย หรือยากแก่การนำมาไต่สวนในภายหลัง บุคคลหรือคู่กรณีฝ่ายนั้นอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ไต่สวนพยานหลักฐานนั้นไว้ทันที หรือในกรณีที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งหรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง ไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักร และยังมีได้เข้ามาในคดีนั้นเมื่อศาลได้รับคำขอดังกล่าวมาแล้ว ศาลมีอำนาจสั่งคำขอได้ตามที่เห็นสมควร

8) การสรุปสำนวน

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่นที่ศาลได้มาแล้ว เห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ให้จัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนและเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมสำนวนคดีให้องค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ซึ่งในบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนประกอบด้วย

(1) สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้องและเอกสารอื่นๆ ของคู่กรณี รวมทั้งพยานหลักฐานต่างๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดี และสรุปคำขอของผู้ฟ้องคดี

(2) ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ซึ่งประกอบด้วยประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง และประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดีตามลำดับ

(3) ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้ฟ้องคดี

ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า สามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้จากข้อเท็จจริงในคำฟ้องนั้น โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงอีก หรือเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ได้จากคำชี้แจงของคู่กรณีและหรือจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลเพียงพอที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนั้น ได้โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจนครบทุกชั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาคำเนินการต่อไป

9) การกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง

เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่า ไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะจะมีคำสั่งกำหนดวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น และศาลจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน หากมีกรณีที่คู่กรณียื่นเอกสารหลักฐานมาหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวน และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง

10) การแถลงคดีปกครอง

ก่อนวันนั่งพิจารณา ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนส่งมอบสำนวนคดีให้ผู้แถลงคดีปกครองพิจารณา ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติให้มีการแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีจากตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งในศาลนั้น ที่มีใช้ตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น โดยให้ตุลาการผู้แถลงคดีมีหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้นเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา และให้มาชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะในวันนั่งพิจารณาคดี

ในการนั่งพิจารณาคดีใด ถ้าผู้แถลงคดีปกครองเห็นว่า ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไป ให้ผู้แถลงคดีปกครองจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนขึ้นใหม่เสนอต่อองค์คณะพิจารณาเพื่อพิจารณาคดีต่อไป

ผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองในศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งจะต้องแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นเท่านั้น ส่วนผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ได้แก่ ประธานศาลปกครองสูงสุด

การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีปกครอง เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้เสนอบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนพร้อมทั้งสำนวนคดีต่อองค์คณะแล้ว และองค์คณะเห็นว่า ไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีก และตุลาการหัวหน้าคณะได้มีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น ตุลาการหัวหน้าคณะจะส่งบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน พร้อมทั้งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุด หากมิได้สั่งการเป็นอย่างอื่น ก็จะส่งบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนพร้อมทั้งสำนวนคดีนั้นให้

ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองเพื่อจัดทำบันทึกสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของ
ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองในการวินิจฉัยคดี ซึ่งบันทึกดังกล่าว เรียกว่า “คำแถลงการณ์” การทำ
คำแถลงการณ์นี้ ทำได้ 2 วิธี คือ

- (1) คำแถลงการณ์เป็นลายลักษณ์อักษร
- (2) คำแถลงการณ์ด้วยวาจา

11) การนั่งพิจารณาคดี

ในการพิจารณาคดีให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อย
หนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ให้ส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้
คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในการนี้ให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลงรวมทั้งนำพยาน
หลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าว เพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติม
ต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดี แต่จะไม่มาแถลงด้วยวาจาก็ได้

การนั่งพิจารณาคดีมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) การนั่งพิจารณาคดี เป็นกระบวนการพิจารณาที่สำคัญและจำเป็นเพราะเป็น
การเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้มาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา และเป็นการเปิด
โอกาสให้ตุลาการคนอื่นๆ ในองค์คณะพิจารณาพิพากษานอกเหนือจากตุลาการเจ้าของสำนวนได้
รับทราบข้อเท็จจริงจากการแถลงของคู่กรณีโดยตรงและทราบความถูกต้องครบถ้วนของสรุป
ข้อเท็จจริงที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้จัดทำขึ้น

(2) การนั่งพิจารณาคดีโดยเปิดเผย กล่าวคือ ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าฟัง
การพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองได้ เว้นแต่ในคดีเรื่องใดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือ
ศีลธรรมอันดี หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ถ้าศาลเห็นสมควรจะห้ามมิให้เปิดเผยข้อเท็จจริง
ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

(3) วันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก กล่าวคือ เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำหรือเสนอ
คำแถลงการณ์แล้ว องค์คณะพิจารณาพิพากษาจะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหลังจากที่ได้
หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี แล้ว ในวัน
นั่งพิจารณาคดี คู่กรณีจะไม่มาศาลก็ได้ ซึ่งในกรณีที่คู่กรณีไม่มาศาล ศาลก็ยังมีอำนาจที่จะออกคำสั่ง
เรียกให้คู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำให้
ความเห็นเป็นหนังสือ หรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใดๆ ให้แก่ศาลได้

12) การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี

การทำคำพิพากษาของศาลปกครองต้องทำเป็นองค์คณะ กล่าวคือ ในศาลปกครอง
ชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ส่วนในศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อยห้าคนจึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

สำหรับคำสั่งของศาลปกครอง กรณีที่ต้องทำเป็นองค์คณะ ได้แก่ คำสั่งของศาลเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง คำสั่งของศาลในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ซึ่งคำสั่งดังกล่าว ถ้าเป็นคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นองค์คณะก็มีจำนวนสามคน ถ้าเป็นคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดองค์คณะก็มีจำนวนห้าคน การทำคำพิพากษาและคำสั่งต่างๆ ดังกล่าว กฎหมายบังคับว่าต้องทำตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก ส่วนฝ่ายข้างน้อยซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น กฎหมายบังคับว่าต้องทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

13) ผลของคำพิพากษา

(1) ความผูกพันของคำพิพากษาหรือคำสั่ง มี 2 กรณี ดังนี้

1. คำพิพากษามีผลผูกพันคู่กรณี กล่าวคือ คำพิพากษาศาลปกครองจะกำหนดคำบังคับให้คู่กรณีปฏิบัติและจะกำหนดระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย ซึ่งคู่กรณีต้องถูกผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับดังกล่าว นับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษา จนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรือคดีเสีย ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

2. คำพิพากษาหรือคำสั่งมีผลผูกพันบุคคลภายนอก กล่าวคือ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองโดยหลักแล้วมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเท่านั้น หากมีผลผูกพันบุคคลภายนอกด้วยไม่ แต่อย่างไรก็ดี บุคคลภายนอกแม้จะมีมิได้เข้ามาเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งก็ถูกผูกพันโดยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองได้ 2 กรณี ดังนี้

ก. ถูกผูกพันโดยผลของคำพิพากษา

ข. ถูกผูกพันโดยกฎหมายบัญญัติ

(2) การห้ามดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ กล่าวคือ เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นข้อใดแห่งคดีแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วนั้น ซึ่งเรื่องการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้บัญญัติไว้แต่ได้ถูกกำหนดไว้โดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี

ปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีข้อความทำนองเดียวกับเรื่องการดำเนินกระบวนการพิจารณาชำนัญประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

(3) การห้ามฟ้องซ้ำ กล่าวคือ คดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องร้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน ซึ่งเรื่อง การฟ้องซ้ำ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้บัญญัติไว้แต่ได้ถูกกำหนดไว้วันระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีข้อความทำนองเดียวกับเรื่องการฟ้องซ้ำ ชำนัญประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

14) การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

(1) การอุทธรณ์ กล่าวคือ เมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ กฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2543 มิได้กำหนดให้ถึงที่สุด ให้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ กรณีคำสั่งระหว่าง พิจารณาที่ระเบียบดังกล่าวมิได้กำหนดให้อุทธรณ์ในระหว่างพิจารณาได้ ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว พร้อมกับอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่มีให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล

(2) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มิได้กำหนดว่า เฉพาะคู่กรณีในศาลปกครองชั้นต้น เท่านั้นที่มีสิทธิอุทธรณ์ จึงต้องหมายความว่า บุคคลภายนอก ซึ่งมีได้เป็นคู่กรณีในศาลปกครองชั้นต้น แต่เป็นผู้มีส่วนได้เสียที่ถูกกระทบโดยคำพิพากษา หรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ได้ เช่น บุคคลภายนอกซึ่งถูกศาลปกครองชั้นต้นลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล หรือกรณีบุคคลภายนอก เข้าเป็นผู้กำกับประกันในศาลปกครองชั้นต้น มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่บังคับเอาแก่ตนได้ เป็นต้น¹⁷

(3) คำอุทธรณ์ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือ คำสั่งภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตาม กำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด

(4) การทำคำแก้อุทธรณ์ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า คำอุทธรณ์นั้นเป็น คำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว ให้ส่งสำเนาคำอุทธรณ์ให้คู่กรณีทำคำแก้อุทธรณ์ภายในสามสิบ วันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

¹⁷ อําพน เจริญชินวรินทร์. (2545, พฤษภาคม). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาล ปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2). หน้า 394-395.

15) การบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครอง

(1) คำพิพากษาที่ไม่จำเป็นต้องขอให้ศาลบังคับคดี ได้แก่

ก. คำพิพากษาให้เพิกถอนกฎ กล่าวคือ เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ กฎหมายกำหนดให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาในราชกิจจานุเบกษา และการประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

ข. คำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คำพิพากษาของศาลมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไปในตัว

(2) คำพิพากษาที่ต้องขอให้มีการบังคับ ได้แก่

ก. การบังคับคดีต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1. กรณีคำพิพากษาให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน กล่าวคือ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 72 วรรคห้า ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ได้แก่ การยึดหรืออายัดและขายทอดตลาด แต่วิธีการบังคับคดีดังกล่าว ไม่อาจนำมาอนุโลมใช้ได้ ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นผู้ถูกฟ้องคดีและไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาเพราะทรัพย์สินของหน่วยงานทางปกครองดังกล่าวไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

2. กรณีคำพิพากษาให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ กล่าวคือ ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาสั่งห้ามการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

3. กรณีคำพิพากษาให้ปฏิบัติตามหน้าที่ กล่าวคือ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

ข. การบังคับคดีต่อเอกชน

1. กรณีคำพิพากษาให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน กล่าวคือ เป็นกรณีที่มีการฟ้องเอกชนเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง มาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เอกชนต้อง
ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน หากเอกชนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง มาตรา 72 วรรค
ห้า ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้
บังคับโดยอนุโลม ได้แก่ การยึดหรืออายัดและขายทอด ตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

2. กรณีคำพิพากษาให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ในกรณีที่มี
การฟ้องเอกชนเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เอกชนต้อง
กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ฟ้องคดีเพื่อบังคับให้เอกชนต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 9 (5) แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และ
ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เอกชนต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ตาม
มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หากเอกชนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง มาตรา 72
วรรคห้า ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
มาใช้บังคับโดยอนุโลม คือ ให้นำวิธีการบังคับคดีไม่ว่าจะเป็นวิธีการขอให้ศาลสั่งให้บุคคล
ภายนอกเป็นผู้กระทำการ โดยลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย วิธีการขอให้ศาลถือเอา
คำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของลูกหนี้ตามคำพิพากษา และวิธีการขอให้ศาลจับกุมหรือกักขัง
ลูกหนี้ตามคำพิพากษามาใช้บังคับคดีกับเอกชนผู้ถูกฟ้องคดีและไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา
ศาลปกครอง

ค. ความรับผิดชอบของหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่
ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา¹⁸ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ถูกฟ้องคดี
เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาให้แพ้คดีและมีคำบังคับให้ปฏิบัติตามคำพิพากษา หากหัวหน้าหน่วยงาน
ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองมีเจตนาที่จะไม่
ปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าว อาจต้องมีความรับผิดชอบในหลายทาง ดังนี้

1. ความรับผิดทางอาญา กล่าวคือ ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานทางปกครอง
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีฐานะเจ้าพนักงานและเป็นผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา
ศาลปกครองเมื่อมีเจตนาไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือละเลยการปฏิบัติตามคำพิพากษาแล้ว

¹⁸ รพี แพ่งสภา. (2543). ปัญหาการบังคับคดีที่อยู่ในเขตศาลปกครองไทย. หน้า 91-95.

หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นอาจต้องมีความรับผิดชอบในทางอาญานานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญาได้

2. ความรับผิดชอบทางวินัย กล่าวคือ เรื่องความรับผิดชอบทางวินัย กรณีข้าราชการพลเรือนปัจจุบันได้บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สำหรับข้าราชการประเภทอื่น เรื่องความรับผิดชอบทางวินัย ก็จะถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายของข้าราชการประเภทนั้นๆ การที่หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงใจไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองก็จะมีผลความผิดวินัยร้ายแรง

3. ความรับผิดชอบทางแพ่ง กล่าวคือ ความรับผิดชอบทางแพ่งที่หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งใจไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองอาจจะต้องรับผิดชอบทางละเมิด ก็คือ ความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3.6 การใช้สิทธิเรียกร้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีแรงงาน ได้บัญญัติเกี่ยวกับองค์กรศาลแรงงาน อันได้แก่ องค์คณะของศาลแรงงาน ซึ่งศาลแรงงานมีองค์คณะประกอบด้วย 3 ฝ่าย คือ ผู้พิพากษาที่เป็นข้าราชการตุลาการ 1 ท่าน และผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอีกฝ่ายละ 1 ท่าน และเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาล ซึ่งจะต้องพิจารณาว่าคดีใดบ้างที่เป็นคดีแรงงานอันจะอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานที่จะพิจารณา ซึ่งศาลจะต้องมีหลักการในการวินิจฉัยคดีแรงงาน นอกจากนั้นในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแรงงานยังมีบทบัญญัติที่สำคัญในการรับรองอำนาจของศาลแรงงานสำหรับการพิจารณาคดีพิพากษาคดีเกี่ยวกับการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรมอีกด้วย

คดีแรงงาน หมายถึง คดีที่มีข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างหรือนุคคลซึ่งกฎหมายแรงงานได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ไว้¹⁹

1) ประเภทและเขตอำนาจ²⁰

ศาลแรงงานเป็นสถาบันประสาทความยุติธรรมทางด้านแรงงานที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม วัตถุประสงค์และเหตุผลในการออกกฎหมายจัดตั้งศาลแรงงาน คือ “โดยที่คดีแรงงานเป็นคดีที่มี

¹⁹ วิจิตรา ฟุ้งถัดคา วิเชียรชม. (2544, ตุลาคม). ย่อหลักกฎหมายแรงงาน (พิมพ์ครั้งที่ 17). หน้า 190.

²⁰ เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2546). การดำเนินคดีในศาลแรงงาน.

ลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไป เพราะเป็นข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานหรือเกี่ยวกับสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งข้อขัดแย้งดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้มีความรู้และความเข้าใจในปัญหาแรงงานร่วมกับผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ทั้งการดำเนินคดีควรเป็นไปโดยสะดวก ประหยัด รวดเร็ว เสมอภาคและเป็นธรรมเพื่อให้คู่ความมีโอกาสประนีประนอมยอมความและสามารถกลับไปทำงานร่วมกันโดยไม่เกิดความรู้สึกเป็นอริต่อกัน จำเป็นต้องยกเว้นขั้นตอนและวิธีการต่างๆ ที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหลายกรณีด้วยกันเพื่อให้เกิดการคล่องตัวยิ่งขึ้น”

ศาลแรงงาน มี 3 ประเภท คือ ศาลแรงงานกลาง ศาลแรงงานภาค ศาลแรงงานจังหวัด

2) องค์ประกอบ

ศาลแรงงาน เป็นศาลที่มีภารกิจเช่นเดียวกับศาลยุติธรรมอื่นๆ โดยมีภารกิจในการอำนวยความสะดวก และการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมทางด้านแรงงาน

การอำนวยความสะดวก ประกอบด้วยสถานที่ทำการ อาคาร เครื่องมือ เครื่องใช้ และบุคลากรผู้ให้บริการ

การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมทางด้านแรงงาน ประกอบด้วยองค์คณะผู้พิพากษาศาลแรงงานซึ่งป็นรูปของไตรภาคี คือ

ผู้พิพากษาศาลแรงงาน ซึ่งทรงกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากข้าราชการตุลาการ

ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้าง ซึ่งทรงกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลตามบัญชีรายชื่อผู้แทนฝ่ายนายจ้าง

ผู้พิพากษาสมทบฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งทรงกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลตามบัญชีรายชื่อผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง

3) หลักการพิจารณาคดี

หลักการพิจารณาคดีในศาลแรงงานนั้นต้องเป็นไปตามบทบัญญัติตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คือ ประหยัด สะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม

4) คดีที่จะนำไปฟ้องต่อศาลแรงงาน

คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานโดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่

(1) คดีที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแรงงานกำหนดไว้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดประเภทคดีที่ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาไว้ในมาตรา 8 คือ

ก. คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หมายถึง คดีที่มีข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงาน หรือเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามข้อตกลงหรือสัญญาระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เช่น การฟ้องเรียกค่าเสียหายกรณีผิดสัญญาหรือเรียกสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หมายถึง คดีที่มีข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เกิดขึ้นจากการแจ้งข้อเรียกร้องตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์หรือตามข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานที่นายจ้างต้องจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่กฎหมายให้ถือว่าเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เช่น คดีฟ้องบังคับให้ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เป็นต้น²¹

ข. คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

ค. กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

ง. คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ของคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม หรือของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

จ. คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ทั้งนี้ ให้รวมถึงมูลละเมิดระหว่างลูกจ้างกับลูกจ้างที่เกิดจากการทำงานในทางการที่จ้างด้วย

ฉ. ข้อพิพาทแรงงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานขอให้ศาลแรงงานชี้ขาดตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน

ช. คดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน

²¹ วิจิตรา ฟุ่งถัดดา วิเชียรชม. (2544, ตุลาคม). ย่อหลักกฎหมายแรงงาน (พิมพ์ครั้งที่ 17).

(2) คดีเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม

คดีเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง หมายถึง คดีที่ลูกจ้างฟ้องนายจ้างว่า นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างโดยไม่เป็นธรรม และมีคำขอให้ศาลแรงงานสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างเข้าทำงานต่อไปในอัตราค่าจ้างที่ได้รับในขณะที่เลิกจ้าง หรือขอให้ศาลแรงงานสั่งให้ศาลแรงงานกำหนดจำนวนค่าเสียหายให้นายจ้างชดใช้แทนตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

5) การดำเนินคดีแรงงาน

(1) คู่ความ การนำคดีสู่ศาล ก็คือการที่ผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามกฎหมายแรงงานยื่นฟ้องผู้ที่โต้แย้งสิทธินั้นต่อศาลแรงงานเพื่อขอให้ศาลแรงงานบังคับผู้ที่ถูกฟ้องให้ปฏิบัติตามสัญญาหรือปฏิบัติตามกฎหมาย ผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีแรงงาน ได้แก่

ก. ลูกจ้าง รวมถึงทายาทโดยธรรมของลูกจ้างกรณีลูกจ้างตาย หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนกรณีลูกจ้างตายเนื่องจากประสบอันตรายหรือป่วยเจ็บหรือสูญหายเนื่องจากการทำงาน หรือผู้มีสิทธิฯ ได้รับเงินต่างๆ อันเป็นประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคม

ข. นายจ้าง ได้แก่ นิติบุคคลที่จ้างลูกจ้างนั้นเข้าทำงาน เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วน หรือองค์กรที่กฎหมายรับรองให้นิติบุคคล หรือนุคคลธรรมดาที่เป็นเจ้าของกิจการ หรือเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล

ค. บุคคลฝ่ายนายจ้าง มีกฎหมายกำหนดมิให้กระทำการล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างซึ่ง ได้แก่ หัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน และผู้ตรวจงาน

ง. สภาพภาพแรงงาน เป็นองค์การของลูกจ้างระดับต้น รวมทั้งสหพันธ์แรงงานและสภาองค์การลูกจ้าง ซึ่งเป็นองค์การของลูกจ้างระดับสูงขึ้นไปตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

จ. สมาคมนายจ้าง เป็นองค์การของนายจ้างระดับต้น รวมทั้งสหพันธ์นายจ้างและสภาองค์การนายจ้าง ซึ่งเป็นองค์การของนายจ้างในระดับสูงขึ้นไปตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

ฉ. ผู้รับเหมาขั้นต้นหรือผู้รับเหมาช่วง ซึ่งรับเหมางานในสถานประกอบการที่ลูกจ้างทำงานอยู่

ช. พนักงานตรวจแรงงาน เป็นผู้วินิจฉัยและมีคำสั่งเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินต่างๆ ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดไว้

ซ. คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน เป็นผู้วินิจฉัยและมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดไว้

ฉ. คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เป็นผู้วินิจฉัยและมีคำวินิจฉัย คำชี้ขาด หรือ คำสั่งเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงานหรือการกระทำอันไม่เป็นธรรม ตามที่พระราชบัญญัติ แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กำหนดไว้

ญ. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นผู้วินิจฉัยและมีคำสั่งอุทธรณ์หรือ คำสั่งเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทแรงงานตามที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กำหนดไว้

ฎ. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน พนักงานตรวจแรงงานหรือ คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน หรือคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัย และ สภาพแวดล้อมในการทำงานหรืออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้วินิจฉัยและมีคำสั่ง ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดไว้

ฏ. สำนักงานประกันสังคม พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือคณะกรรมการกองทุน เงินทดแทนหรือคณะกรรมการประกันสังคม ได้วินิจฉัยและมีคำสั่งเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินทดแทน หรือประโยชน์ทดแทนตามที่พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดไว้

2) วิธีพิจารณาคดีแรงงานทั่วไป

(1) การส่งคำคู่ความหรือเอกสารอื่นใดไปยังคู่ความในคดีแรงงาน ให้กระทำโดย เจ้าพนักงานศาล หรือศาลแรงงานจะกำหนดให้ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือทางโทรสารหรือ โดยวิธีอื่นใดก็ได้ (มาตรา 25)

(2) ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่ศาลแรงงานได้ กำหนดศาลแรงงานมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็น และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม (มาตรา 26)

(3) การยื่นคำฟ้องตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ในศาลแรงงานให้ ได้รับยกเว้นไม่ต้องชำระค่าฤชาธรรมเนียม (มาตรา 27)

(4) ในกรณีมีเหตุสมควร ศาลแรงงานอาจสั่งให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณา ณ สถานที่ที่มูลคดีเกิดขึ้นหรือสถานที่อื่นหรือในวันหยุดงานหรือในเวลาใดๆ ก็ได้ (มาตรา 28)

(5) เพื่อให้การดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีแรงงานเป็นไปโดยประหยัด สะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางมีอำนาจออกข้อกำหนดใดๆ ใช้บังคับ ในศาลแรงงานได้เมื่อได้รับอนุมัติจากประธานศาลฎีกาแล้ว (มาตรา 29)

(6) ศาลแรงงานอาจขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นเพื่อประกอบ การพิจารณาพิพากษาคดีได้ (มาตรา 30)



(7)ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแรงงานเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยอนุโลม (มาตรา 31)

(8) ในกรณีที่ศาลแรงงานเห็นว่า การกระทำใดของกลุ่มความฝ่ายใดเป็นการปฏิบัติผิดขั้นตอนหรือเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ให้ศาลแรงงานมีอำนาจสั่งให้กลุ่มความฝ่ายนั้นปฏิบัติหรือละเว้นการกระทำใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวได้ (มาตรา 32)

(9) ถ้าบุคคลใดเกรงว่าพยานหลักฐานที่ตนอาจต้องอ้างอิงในภายหน้าจะสูญหายหรือยากแก่การนำมาเมื่อมีคดีแรงงานเกิดขึ้น หรือถ้ากลุ่มความฝ่ายใดในคดีเกรงว่าพยานหลักฐานที่ตนจำนงจะอ้างอิงจะสูญหายเสียก่อนที่จะนำมาสืบหรือเป็นการยากที่จะนำมาสืบในภายหลัง บุคคลนั้นหรือกลุ่มความฝ่ายนั้นอาจยื่นคำขอต่อศาลแรงงาน โดยทำเป็นคำร้องขอหรือคำร้องให้ศาลมีคำสั่งสืบพยานหลักฐานนั้นไว้ทันทีเมื่อศาลได้รับคำขอเช่นว่านั้น ให้ศาลออกหมายเรียกผู้ขอและกลุ่มความอีกฝ่ายหนึ่งหรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องมาศาล และเมื่อได้ฟังบุคคลเหล่านั้นแล้ว ให้ศาลส่งคำขอตามที่เห็นสมควรถ้าศาลสั่งอนุญาตตามคำขอแล้ว ให้สืบพยานหลักฐานไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ส่วนรายงานและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีนั้นให้ศาลเก็บรักษาไว้ (มาตรา 32/1)

(10) ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน เมื่อมีการยื่นคำขอตามมาตรา 32/1 ผู้ยื่นคำขอจะยื่นคำร้องรวมไปด้วยเพื่อให้ศาลแรงงานมีคำสั่งหรือออกหมายตามที่ขอโดยไม่ชักช้า และถ้าจำเป็นจะขอให้ศาลมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดเอกสารหรือวัตถุที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานที่ขอสืบไว้ก่อน โดยมีเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ศาลเห็นสมควรก็ได้ให้นำมาตรา 261 มาตรา 262 มาตรา 263 มาตรา 264 มาตรา 265 และมาตรา 269 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่กรณีตามวรรคหนึ่ง โดยอนุโลม (มาตรา 32/2)

3) วิธีพิจารณาคดีแรงงานในศาลแรงงาน

(1) คำฟ้องคดีแรงงานให้เสนอต่อศาลแรงงานที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลแรงงานนั้น ถ้าโจทก์มีความประสงค์จะยื่นคำฟ้องต่อศาลแรงงานที่โจทก์หรือจำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลแรงงานเมื่อโจทก์แสดงให้ศาลแรงงานเห็นว่าการพิจารณาคดีในศาลแรงงานนั้นจะเป็นการสะดวก ศาลแรงงานจะอนุญาตให้โจทก์ยื่นคำฟ้องตามที่ขอนั้นก็ได้ และให้ถือว่าสถานที่ที่ถูกจ้างทำงานเป็นที่ที่มูลคดีเกิดขึ้นไม่ว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใด ก่อนศาลแรงงานมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดตัดสินคดี กลุ่มความอาจร้องขอต่อศาลแรงงานที่โจทก์ได้ยื่นคำฟ้องไว้ ขอให้โอนคดีไปยังศาลแรงงานอื่นที่มีเขตอำนาจได้ แต่จะต้องยกเหตุผลและความจำเป็นขึ้นอ้างอิง เมื่อศาลแรงงานพิจารณาเห็นสมควรจะมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอนั้นก็ได้ แต่ห้ามมิให้ศาลแรงงานออกคำสั่งเช่นว่านั้น เว้นแต่ศาลแรงงานที่จะรับโอนคดีไปนั้นได้ขียนยอม

เสียก่อน ถ้าศาลแรงงานที่จะรับโอนคดีไม่มียินยอมก็ให้ศาลแรงงานที่จะโอนคดีนั้นส่งเรื่องให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางชี้ขาด คำชี้ขาดของอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางให้เป็นที่สุด (มาตรา 33)

(2) ในท้องที่จังหวัดใดที่ยังไม่มีศาลแรงงานจังหวัดจัดตั้งขึ้น แต่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงานภาค โจทก์จะยื่นคำฟ้องต่อศาลจังหวัดหรือศาลแรงงานภาคก็ได้ ถ้าโจทก์ยื่นคำฟ้องต่อศาลจังหวัด ให้ศาลจังหวัดแจ้งไปยังศาลแรงงานภาค เมื่อศาลแรงงานภาคส่งรับคดีนั้นไว้พิจารณาแล้ว ให้ศาลแรงงานภาคออกไปนั่งพิจารณาพิพากษา ณ ศาลจังหวัดแห่งท้องที่นั้น (มาตรา 34)

(3) โจทก์อาจยื่นคำฟ้องเป็นหนังสือ หรือมาแถลงข้อหาด้วยวาจาต่อหน้าศาลก็ได้ ถ้าโจทก์มาแถลงข้อหาด้วยวาจาให้ศาลมีอำนาจสอบถามตามที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมแล้วบันทึกรายการแห่งข้อหาเหล่านั้น อ่านให้โจทก์ฟังและให้โจทก์ลงลายมือชื่อไว้ในกรณีที่มีโจทก์หลายคน ศาลจะจัดให้โจทก์เหล่านั้นแต่งตั้งโจทก์คนใดคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้แทนในการดำเนินคดีก็ได้ (มาตรา 35)

(4) นายจ้างหรือลูกจ้างจะมอบอำนาจให้สมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงานซึ่งตนเป็นสมาชิกหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ดำเนินคดีแทนก็ได้ (มาตรา 36)

(5) เมื่อศาลแรงงานส่งรับคดีไว้พิจารณาแล้ว ให้ศาลแรงงานกำหนดวันเวลาในการพิจารณาคดีโดยเร็ว และออกหมายเรียกจำเลยให้มาศาลตามกำหนด ในหมายนั้นให้จัดแจ้งรายการแห่งข้อหาและคำขอบังคับให้จำเลยทราบ และให้ศาลแรงงานสั่งให้โจทก์มาศาลในวันเวลาเดียวกันนั้นด้วย จำเลยจะยื่นคำให้การเป็นหนังสือก่อนวันเวลาที่ศาลแรงงานนัดให้มาศาลก็ได้ (มาตรา 37)

(6) เมื่อ โจทก์และจำเลยมาพร้อมกันแล้ว ให้ศาลแรงงานไต่ถามคู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกัน โดยให้ถือว่าคดีแรงงานมีลักษณะพิเศษอันควรระงับลงได้ด้วยความเข้าใจอันดีต่อกัน เพื่อที่ทั้งสองฝ่ายจะได้มีความสัมพันธ์กันต่อไปในการไต่ถามของศาลแรงงาน ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ หรือเมื่อศาลแรงงานเห็นสมควร ศาลแรงงานจะสั่งให้ดำเนินการเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าคู่ความเท่านั้นก็ได้ ในกรณีที่ศาลแรงงานได้ไต่ถามแล้ว แต่คู่ความไม่อาจตกลงกันหรือไม่อาจประนีประนอมยอมความกันได้ ก็ให้ศาลแรงงานดำเนินการสอบสวนพิจารณาต่อไป (มาตรา 38)

(7) ในกรณีมีประเด็นที่ยังไม่อาจตกลงกันหรือไม่อาจประนีประนอมยอมความกัน ให้ศาลแรงงานจดประเด็นข้อพิพาทและบันทึกคำแถลงของโจทก์กับคำให้การของจำเลยอ่านให้คู่ความฟัง และให้ลงลายมือชื่อไว้ โดยจะระบุให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนำพยานมาสืบก่อนหรือหลังก็ได้

แล้วให้ศาลแรงงานกำหนดวันสืบพยานไปทันที ถ้าจำเลยไม่ยอมให้การ ให้ศาลแรงงานบันทึกไว้และดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป (มาตรา 39)

(8) เมื่อโจทก์ได้ทราบคำสั่งให้มาศาลตามมาตรา 37 แล้วไม่มาตามกำหนดโดยไม่แจ้งให้ศาลแรงงานทราบเหตุที่ไม่มา ให้ถือว่าโจทก์ไม่ประสงค์จะดำเนินคดีต่อไป ให้ศาลแรงงานมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกเสียจากสารบบความ เมื่อจำเลยได้รับหมายเรียกให้มาศาลตามมาตรา 37 แล้วไม่มาตามกำหนดโดยไม่แจ้งให้ศาลแรงงานทราบเหตุที่ไม่มา ให้ศาลแรงงานมีคำสั่งว่าจำเลยขาดนัดและพิจารณาชี้ขาดตัดสินคดีไปฝ่ายเดียว ในกรณีที่โจทก์หรือจำเลยได้แจ้งให้ศาลแรงงานทราบเหตุแล้ว และศาลแรงงานเห็นเป็นการสมควร ก็ให้กำหนดวันเวลานัดใหม่เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายมาศาล (มาตรา 40)

(9) ในกรณีที่ศาลแรงงานมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกเสียจากสารบบความตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง หรือมีคำสั่งว่าจำเลยขาดนัดตามมาตรา 40 วรรคสอง หากโจทก์หรือจำเลยมาแถลงให้ศาลแรงงานทราบถึงความจำเป็นที่ไม่อาจมาศาลได้ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ศาลแรงงานมีคำสั่งศาลแรงงานมีอำนาจไต่สวนถึงเหตุแห่งความจำเป็นนั้นได้ และหากเห็นเป็นการสมควร ให้ศาลแรงงานมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งตามมาตรา 40 และดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ได้กระทำหลังจากที่ได้มีคำสั่งตามมาตรา 40 นั้นใหม่เสมือนหนึ่งมิได้เคยมีกระบวนการพิจารณาเช่นนั้น (มาตรา 41)

(10) ในกรณีที่จำเลยไม่ยอมให้การตามมาตรา 39 วรรคสอง หรือในกรณีที่ศาลแรงงานจะพิจารณาชี้ขาดตัดสินคดีไปฝ่ายเดียวตามมาตรา 40 วรรคสอง ให้ศาลแรงงานมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานตามที่จำเป็นมาพิจารณาก่อนชี้ขาดตัดสินคดีได้ (มาตรา 42)

(11) ไม่ว่าการพิจารณาคดีจะดำเนินไปแล้วเพียงใด ให้ศาลแรงงานมีอำนาจที่จะไต่ถามให้คู่ความตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกัน ตามนัยที่บัญญัติไว้ในมาตรา 38 ได้เสมอ (มาตรา 43)

(12) เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่สมบูรณ์ การอ้างและการยื่นบัญชีระบุพยานของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งให้กระทำได้ภายในระยะเวลาที่ศาลแรงงานกำหนดตามที่เห็นสมควร (มาตรา 44)

(13) เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมในอันที่จะให้ได้ความแจ้งชัดในข้อเท็จจริงแห่งคดี ให้ศาลแรงงานมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เองตามที่เห็นสมควร ในการสืบพยานไม่ว่าจะเป็นพยานที่คู่ความฝ่ายใดอ้างหรือที่ศาลแรงงานเรียกมาเองให้ศาลแรงงานเป็นผู้ซักถามพยาน ตัวความหรือทนายความจะซักถามพยานได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแรงงาน เพื่อให้คดีเสร็จโดยรวดเร็วให้ศาลแรงงานนั่งพิจารณาคดีติดต่อกันไปโดยไม่ต้องเลื่อน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นที่สำคัญและศาลแรงงานจะเลื่อนครั้งหนึ่งได้ไม่เกินเจ็ดวัน (มาตรา 45)

(14) ในการบันทึกคำเบิกความของพยาน เมื่อศาลแรงงานเห็นสมควรจะบันทึกข้อความแต่โดยย่อก็ได้ แล้วให้พยานลงลายมือชื่อไว้ (มาตรา 46)

(15) ให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญที่ศาลแรงงานหรือศาลฎีกาขอให้มาให้ความเห็นและพยานที่ศาลแรงงานเรียกมาได้รับค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทางและค่าเช่าที่พักตามที่ศาลแรงงานหรือศาลฎีกาแล้วแต่กรณี เห็นสมควร (มาตรา 47)

(16) การพิจารณาคดีแรงงาน ให้ศาลแรงงานคำนึงถึงสภาพการทำงานภาวะค่าครองชีพ ความเดือดร้อนของลูกจ้าง ระดับของค่าจ้าง หรือสิทธิและประโยชน์อื่นใดของลูกจ้างที่ทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน รวมทั้งฐานะแห่งกิจการของนายจ้างตลอดจนสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมโดยทั่วไป ประกอบการพิจารณาเพื่อกำหนดให้เป็นธรรมแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายด้วยการพิจารณาคดีในกรณีนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง ถ้าศาลแรงงานเห็นว่าการเลิกจ้างลูกจ้างผู้นั้นไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง ศาลแรงงานอาจสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างผู้นั้นเข้าทำงานต่อไปในอัตราค่าจ้างที่ได้รับในขณะที่เลิกจ้าง ถ้าศาลแรงงานเห็นว่าลูกจ้างกับนายจ้างไม่อาจทำงานร่วมกันต่อไปได้ ให้ศาลแรงงานกำหนดจำนวนค่าเสียหายให้นายจ้างชดใช้ให้แทน โดยให้ศาลคำนึงถึงอายุของลูกจ้าง ระยะเวลาการทำงานของลูกจ้าง ความเดือดร้อนของลูกจ้างเมื่อถูกเลิกจ้าง มูลเหตุแห่งการเลิกจ้างและเงินค่าชดเชยที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับ ประกอบการพิจารณา (มาตรา 49)

(17) เมื่อได้สืบพยานตามที่จำเป็นแล้ว ให้ถือว่าการพิจารณาเป็นอันสิ้นสุด แต่คู่ความอาจแถลงการณ์คัดค้านด้วยวาจาในวันเสร็จการพิจารณานั้นได้ แล้วให้ศาลแรงงานอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในเวลาสามวันนับแต่วันนั้น ผู้พิพากษาสมทบหากได้ลงลายมือชื่อในคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้วจะไม่ร่วมอยู่ด้วยในเวลาอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งก็ได้ ก่อนที่ศาลแรงงานอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้าศาลแรงงานเห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมศาลแรงงานอาจทำการพิจารณาต่อไปอีกได้ (มาตรา 50)

(18) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงานให้ทำเป็นหนังสือและต้องกล่าวหรือแสดงข้อเท็จจริงที่ฟังได้โดยสรุปและคำวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีพร้อมด้วยเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยนั้น ให้ศาลแรงงานส่งสำเนาคำพิพากษาศาลฎีกาไปยังกระทรวงแรงงานโดยไม่ชักช้า (มาตรา 51)

(19) ห้ามมิให้ศาลแรงงานพิพากษาหรือสั่งเกิน ไปกว่า หรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง เว้นแต่ในกรณีที่ศาลแรงงานเห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่ความจะพิพากษาหรือสั่งเกินคำขอบังคับก็ได้ (มาตรา 52)

(20) คำพิพากษาหรือคำสั่งใดๆ ให้ถือว่าผูกพันเฉพาะคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลแรงงานที่พิพากษาหรือมีคำสั่ง แต่ศาลแรงงานจะกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นผูกพันนายจ้างและลูกจ้างอื่นซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดีด้วยก็ได้ (มาตรา 53)

4) การอุทธรณ์

(1) ภายใต้งบบังคับบัญญัติแห่งกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงานให้อุทธรณ์ได้เฉพาะในข้อกฎหมายไปยังศาลฎีกาภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้

อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น การอุทธรณ์นั้นให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลแรงงานซึ่งมีคำพิพากษาหรือคำสั่งและให้ศาลแรงงานส่งสำเนาอุทธรณ์แก่อีกฝ่ายหนึ่งแก่ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ฝ่ายนั้นได้รับสำเนาอุทธรณ์ เมื่อได้มีการแก้อุทธรณ์แล้ว หรือไม่แก้อุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้ศาลแรงงานรีบส่งสำนวนไปยังศาลฎีกา (มาตรา 54)

(2) การยื่นอุทธรณ์ไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงาน แต่คู่ความที่ยื่นอุทธรณ์อาจทำคำขอยื่นต่อศาลแรงงานซึ่งมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยชี้แจงเหตุผลอันสมควรเพื่อให้ศาลฎีกาสั่งทุเลาการบังคับไว้ได้ (มาตรา 55)

(3) ให้ศาลฎีกาพิจารณาและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีแรงงาน โดยเร็ว ในการพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกา ให้ถือตามข้อเท็จจริงที่ศาลแรงงานได้วินิจฉัยมา แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่ศาลแรงงานฟังมายังไม่พอแก่การวินิจฉัยข้อกฎหมาย ให้ศาลฎีกาสั่งให้ศาลแรงงานฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามที่ศาลฎีกาแจ้งไป แล้วส่งสำนวนคืนศาลฎีกาโดยเร็ว ในกรณีที่ศาลแรงงานเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ฟังใหม่จะเป็นผลให้คำพิพากษาเปลี่ยนแปลง ก็ให้ศาลแรงงานพิพากษาคดีนั้นใหม่ และให้นำมาตรา 54 และมาตรา 55 มาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา 56)

(4) ให้ประธานศาลฎีกาจัดตั้งแผนกคดีแรงงานขึ้นในศาลฎีกาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานที่อุทธรณ์มาจากศาลแรงงาน ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลฎีกาอาจขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีแรงงานได้ (มาตรา 57)

5) วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ก่อนมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง นอกจากอำนาจที่บัญญัติไว้เป็นการทั่วไปในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว ให้ศาลแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ตามที่เห็นสมควรได้ด้วยความเหมาะสมกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ยังคงไว้ซึ่งหลักแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแรงงานที่จะต้องกระทำโดยประหยัด สะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม (มาตรา 58)

6) สิทธิการฟ้องคดีแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม²²

(1) ผู้ที่จะเป็นคู่ความในศาลแรงงานได้จะต้องมีฐานะเป็นบุคคล เพราะถ้ามิใช่เป็นบุคคลแล้ว ย่อมไม่สามารถเสนอคดีหรือถูกฟ้องร้องในศาลแรงงานได้ ซึ่งบุคคลในที่นี้ คือ บุคคลตามกฎหมายแพ่ง อันได้แก่ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ไม่ว่านิติบุคคลนั้นจะจัดตั้งขึ้นตาม

²² ไพโรจน์ นิตกรไชยรัตน์. (2547). คดีปกครองในศาลแรงงาน. หน้า 90-96.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น สมาคม มูลนิธิ ห้างหุ้นส่วนจำกัดและบริษัทจำกัด เป็นต้น หรือนิติบุคคลนั้นจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานของรัฐต่างๆ เป็นต้น ในส่วนของคณะบุคคลต่างๆ ไม่ว่าจะของเอกชนหรือของทางราชการ เช่น คณะกรรมการต่างๆ ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย หรือตั้งขึ้นตามคำสั่งของผู้มีอำนาจ เช่น ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือของรัฐมนตรีกระทรวงหนึ่งที่กฎหมายให้อำนาจไว้ คณะกรรมการเหล่านั้นไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลไม่สามารถเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ ถ้าจะดำเนินคดีก็ต้องดำเนินการในนามของบุคคลหรือในฐานะของบุคคลที่เป็นกรรมการนั้น แต่ถ้าหากคณะกรรมการต่างๆ นั้น กระทำในนามหรือเพื่อหน่วยงานใดก็สามารถฟ้องหน่วยงานนั้นได้ (ถ้าหน่วยงานนั้นเป็นนิติบุคคล) โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องผู้ที่เป็นกรรมการ แต่หากเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาโดยอิสระไม่ได้ทำหน้าที่เพื่อหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งถึงแม้หน่วยงานนั้นๆ จะมีส่วนเกี่ยวข้องในกิจการของคณะกรรมการนั้นก็ตาม ก็ไม่สามารถจะฟ้องหน่วยงานที่เป็นนิติบุคคลนั้นได้²³

ผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีแรงงาน ได้แก่ ลูกจ้าง ซึ่งรวมถึงทายาทโดยธรรมของลูกจ้างกรณีลูกจ้างตาย หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนกรณีลูกจ้างตายเนื่องจากประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยหรือสูญหายเนื่องจากการทำงาน หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินต่างๆ อันเป็นประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคม นายจ้าง ซึ่งได้แก่นิติบุคคลที่จ้างลูกจ้างนั้นเข้าทำงาน หรือบุคคลธรรมดาที่เป็นเจ้าของกิจการ หรือเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล หรือเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ทำการแทนหรือทำงานแทนนายจ้าง บุคลากรฝ่ายนายจ้าง ซึ่งมีกฎหมายกำหนดมิให้กระทำการล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้าง ซึ่งได้แก่ หัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน และผู้ตรวจงาน สหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงานและสภาองค์กรลูกจ้าง สมาคมนายจ้าง สหพันธ์นายจ้างและสภาองค์กรนายจ้าง ผู้รับเหมาขั้นต้นหรือผู้รับเหมาช่วง พนักงานตรวจแรงงาน คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม²⁴ รวมทั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ได้จดทะเบียนแล้ว

(2) ต้องมีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่หรือต้องใช้สิทธิทางศาล การโต้แย้งสิทธิหรือการโต้แย้งหน้าที่ของคู่ความ รวมทั้งกรณีที่คู่ความมีความจำเป็นที่จะต้องใช้สิทธิทางศาล ย่อมขึ้นอยู่กับว่าคู่ความมีสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายในส่วนสารบัญญัติ หรือมีกฎหมายในส่วนสารบัญญัติกำหนดไว้เป็นการชัดเจนหรือไม่ ซึ่งในคดีแรงงานนี้ กฎหมายสารบัญญัติที่คู่ความอาจโต้แย้งกันได้

²³ อุดม เฟื่องฟูง. (2541). คำอธิบายประมวลกฎหมายพิจารณาความแพ่งภาค 1 ตอน 1. หน้า 327-328.

²⁴ เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (ม.ป.ป.). การดำเนินคดีในศาลแรงงาน. บรรณานุกรมสำนักงานพระราชทานเพลิงศพนายเย็น วิลาวรรณ. หน้า 33-34.

นั้นเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงาน และตามกฎหมายแรงงาน ตลอดจนตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่ทำการศึกษามาแล้วข้างต้น

ในคดีแรงงานนั้น สิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญา หมายถึง สิทธิและหน้าที่ของ นายจ้างหรือลูกจ้างที่เกิดขึ้นจากสัญญาจ้างแรงงาน (ซึ่งรวมทั้งข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานและระเบียบต่างๆ) ของนายจ้าง ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงานด้วย) หรือสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างหรือลูกจ้างที่เกิดจากข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ส่วนสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมาย หมายถึง สิทธิและหน้าที่ของนายจ้าง หรือลูกจ้างที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมายแรงงาน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้รับสิทธิหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแรงงาน²⁵

สำหรับคดีแรงงานนั้น อาจจะเสนอต่อศาลแรงงาน ซึ่งสถานที่ลูกจ้างทำงานเป็นที่ที่มูลคดีเกิดขึ้น หรือจะขออนุญาตฟ้องต่อศาลแรงงานที่โจทก์ หรือจำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลแรงงาน หากโจทก์สามารถแสดงให้ศาลแรงงานเห็นว่า การพิจารณาคดีในศาลแรงงานนั้นๆ จะเป็นการสะดวก ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 33 วรรคหนึ่ง โดยการแสดงเหตุผลของโจทก์นั้น เป็นการสะดวกแก่การพิจารณาคดีของศาล ไม่ใช่เพื่อความสะดวกของโจทก์ หรือเพราะเหตุอื่น และการอนุญาตให้ฟ้องยังศาลแรงงานที่โจทก์ หรือจำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลแรงงานนั้น เป็นดุลพินิจเด็ดขาดของศาลแรงงานนั้นๆ โจทก์และจำเลยไม่มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งศาลฎีกา²⁶

เนื่องจากตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 31 กำหนดให้ นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับแก่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแรงงานเท่าที่ไม่ขัด หรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยอนุโลม คำฟ้องในคดีแรงงาน จึงต้องแสดงโดยชัดแจ้งถึงสภาพข้อหาในคดีแรงงานที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้วห้ามมิให้คู่ความเดียวกันหรือร้องฟ้องกันอีก ในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน เว้นแต่เมื่อเป็นกระบวนการพิจารณาชั้นบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล หรือเมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งได้กำหนดวิธีการชั่วคราวให้อยู่ในบังคับที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกเสียได้ตามพลติการณ์ หรือเมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นให้ยกคำฟ้องเสียโดยไม่ตัดสิทธิโจทก์ที่จะนำคำฟ้องมาขึ้นใหม่ ในศาลเดียวกันหรือในศาลอื่น ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอายุความ นับแต่เวลาที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลแรงงานแล้ว ห้ามไม่ให้โจทก์ยื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลแรงงาน หรือต่อศาลอื่นอีก การถอนคำฟ้องในคดีแรงงาน

²⁵ แหล่งเดิม. หน้า 25.

²⁶ จำรัส เขมะจารุ. (ม.ป.ป.). ศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (พิมพ์ครั้งที่ 3). หน้า 73.

โจทก์ยื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลแรงงาน หรือต่อศาลอื่นอีก การถอนคำฟ้องในคดีแรงงานนั้น หากจำเลยยังมีได้ยื่นคำให้การ โจทก์อาจถอนคำฟ้องได้โดยยื่นคำบอกกล่าวเป็นหนังสือต่อศาล หากจำเลยยื่นคำให้การแล้ว โจทก์อาจยื่นคำขอ โดยทำเป็นคำร้อง และศาลแรงงานต้องฟังจำเลยหรือผู้ร้องสอดก่อนที่จะอนุญาต ศาลแรงงานจะอนุญาตหรือไม่อนุญาต หรืออนุญาตภายในเงื่อนไขตามที่เห็นสมควรก็ได้การอนุญาตให้ถอนฟ้องหรือไม่เป็นดุลพินิจของศาลแรงงาน โดยเฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องในคดีแรงงานนั้น ต้องเป็นการเพิ่ม หรือลด จำนวนทุนทรัพย์ หรือราคาทรัพย์สินที่พิพาทในฟ้องเดิม หรือเป็นการสละข้อหาในฟ้องเดิมเสียบางข้อ หรือเพิ่มเติมฟ้องเดิมให้สมบูรณ์และคำฟ้องเดิมกับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง จะต้องเกี่ยวข้องกันพอที่จะรวมการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินเข้าด้วยกันได้ ทั้งนี้ การแก้ไขคำฟ้องต้องทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาลแรงงานก่อนสืบพยาน ไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เว้นแต่มีเหตุอันสมควรที่ไม่อาจยื่นคำร้องได้ก่อนนั้น หรือเป็นการขอแก้ไขในเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือข้อผิดพลาดเล็กน้อย และในเรื่องการตั้งฟ้อง เนื่องจากตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 37 กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้ศาลแรงงานเป็นผู้ออกหมายเรียกให้จำเลยมาศาล หลังจากที่ส่งรับคดีไว้พิจารณาแล้ว โจทก์ในคดีแรงงานจึงไม่มีหน้าที่ร้องขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้ส่งหมายเรียกให้แก้คดีแก่จำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 174 (1) อีก ดังนั้น การตั้งฟ้องในคดีแรงงาน จึงเป็นเพียงกรณีที่โจทก์เพิกเฉยไม่ดำเนินคดีภายในเวลาตามที่ศาลแรงงานเห็นสมควรกำหนดไว้เพื่อการนั้น โดยได้ส่งคำสั่งให้แก่โจทก์โดยชอบแล้ว