



บทความทางวิชาการ

เรื่อง

การศึกษาปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ
ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
กรณีผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมากระทำการละเมิด

จัดทำโดย

นายวราเทพ รัตนากร

หัวหน้าสำนักงานกฎหมายและธุรกิจ นิติเทพ

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร

นักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๓

ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ - ๒๕๖๘

ลิขสิทธิ์ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

(บทความทางวิชาการฉบับนี้ เป็นวรรณกรรมของผู้เข้ารับการอบรมโดยเฉพาะ
มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย)

ได้พิจารณาบทความทางวิชาการฉบับนี้แล้ว เห็นควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๓ ประจำปี
พ.ศ. ๒๕๖๗ - ๒๕๖๘ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

 ที่ปรึกษาการจัดทำบทความ
(นางมณีวรรณ พรหมน้อย)
วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘

การศึกษาปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ
ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
กรณีผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมากระทำละเมิด

นายวราเทพ รัตนากร
หัวหน้าสำนักงานกฎหมายและธุรกิจ นิติเทพ

บทคัดย่อ

การศึกษาปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมากระทำละเมิด มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมากระทำละเมิด ซึ่งปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างเหมาบริการและเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลภายนอก กรณีนี้หน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ เช่น ต้องรายงานผู้มีอำนาจเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือการออกคำสั่งเรียกให้ผู้รับจ้างเหมาบริการชดเชยค่าสินไหมทดแทน หรือกรณีบุคคลภายนอกยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจะสามารถชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกได้หรือไม่ เป็นต้น และทราบถึงคำพิพากษาของศาลปกครองในกรณีดังกล่าว เพื่อศึกษาและหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ

ปัญหาการที่ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมากระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งคู่สัญญาตามสัญญาจ้างเหมาบริการต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐ ทำให้ต้องมีการตีความว่าผู้รับจ้างเหมาบริการมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือไม่ ซึ่งหากมีการตีความว่าผู้รับจ้างเหมาบริการมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐในฐานะคู่สัญญาย่อมมีสถานะเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้รับจ้างเหมาบริการ ซึ่งอาจเกิดปัญหาด้านอื่น ๆ ได้

คำสำคัญ : ผู้รับจ้างเหมาบริการ สัญญาจ้าง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐ

สารบัญ

	หน้า
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ เหตุผลความจำเป็นและความสำคัญ	๓
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๓
๑.๓ ขอบเขตของการศึกษา	๔
๑.๔ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๔
บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎี ระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๕
๒.๑ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	๕
๒.๒ เนื้อหาที่ประกอบการนำเสนอ	๗
๒.๓ คำพิพากษาศาลปกครองและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง	๙
บทที่ ๓ บทวิเคราะห์	๑๑
บทที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๑๓
๔.๑ บทสรุป	๑๓
๔.๒ ข้อเสนอแนะ	๑๓
บรรณานุกรม	๑๕

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

(๑) กรณีนี้สืบเนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ได้เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณามาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ กรณีลูกจ้างประจำของหน่วยงานของรัฐ^๑ และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ เห็นชอบการกำหนดอัตราากำลังคนภาครัฐ โดยกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยให้ส่วนราชการทบทวนงานที่สามารถถ่ายโอนให้ออกชนรับไปดำเนินการแทน^๒ ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เห็นชอบกับมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ ลูกจ้างประจำ โดยให้ส่วนราชการยุบตำแหน่งข้าราชการที่เกษียณอายุราชการ ลูกจ้างประจำ หมวดย่างงานที่ว่างลง ให้ทบทวนงานที่สามารถถ่ายโอนให้ออกชนรับไปดำเนินการแทน และให้ส่วนราชการเร่งดำเนินการจ้างเหมาบริการ ซึ่งลักษณะงานที่จ้างออกชนดำเนินงานมีลักษณะจ้างเฉพาะโครงการ หรือเฉพาะครั้งคราวที่มีความจำเป็น เพื่อเสริมการปฏิบัติงานในหน้าที่ปกติของส่วนราชการนั้น โดยให้ทำสัญญาหรือข้อตกลงตามระยะเวลา ในการปฏิบัติงานจริง อาจเป็นสัญญาเต็มปีงบประมาณหรือไม่เต็มปีงบประมาณก็ได้และเมื่อสิ้นสุดโครงการ หรือส่วนราชการหมดความจำเป็นก็ควรเลิกจ้าง^๓

(๒) กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งเวียนให้หน่วยงานของรัฐทราบ เพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ กำหนดโดยสรุปได้ว่า ผู้รับจ้างเหมาบริการ มีฐานะเป็นผู้รับจ้างทำของตามข้อตกลงการจ้างหรือสัญญาจ้างตามกฎหมาย หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ จึงไม่มีสถานภาพเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หากแต่เป็นเพียงผู้รับจ้างทำของจึงไม่มีนิติสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะนายจ้างกับลูกจ้าง ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ว่าจ้างจึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องนำส่งเงินสมทบใน ส่วนของผู้ว่าจ้างเข้ากองทุนประกันสังคม อย่างไรก็ตาม หากผู้รับจ้างประสงค์ที่จะได้รับประโยชน์ของ ผู้ประกันตนก็สามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนได้ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม^๔ และกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินค่าจ้างเหมาบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^๕ โดยมีสาระสำคัญ เช่นเดียวกัน

^๑ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ที่ นร (ปรร) ๐๗๐๗/๓๑๒ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เรื่อง มาตรการปรับขนาดกำลังคน ภาครัฐ : ลูกจ้างประจำ

^๒ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ เรื่อง การกำหนดอัตราากำลังคนภาครัฐ

^๓ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เรื่อง มาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ : ลูกจ้างประจำ

^๔ หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๔/ว ๖๗ ฉบับลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เรื่อง การจ้างออกชนดำเนินงาน หลักเกณฑ์และ วิธีการแจ้งให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทราบและปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างออกชนดำเนินงาน

^๕ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๗๑๒๐ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ เรื่อง หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายค่าจ้างเหมา บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับสถานะของลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการเป็นประเด็นที่มีข้อโต้แย้งที่มีความสำคัญและยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ รวมทั้ง สถานะของลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการยังมีผลกระทบโดยกว้างเนื่องจากปัจจุบันทุกหน่วยงานของรัฐมีการจ้างลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาในหลายตำแหน่งหน้าที่ เช่น พนักงานขับรถยนต์ของหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น ซึ่งหากพิจารณาว่า ลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการมีสถานะเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามมาตรา ๕๗๕ และมาตรา ๕๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รับจ้างแล้วก่อให้เกิดเหตุละเมิดทำให้บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่สัญญาตามสัญญาจ้างเหมาบริการ ลูกจ้างย่อมเป็นผู้อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดนิยามคำว่า เจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด ดังนั้น หากพิจารณาว่า ลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการมีสถานะเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน จึงมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามนัยมาตรา ๔ ดังกล่าว โดยเมื่อพิจารณานิยามคำว่า “นายจ้าง” และ “ลูกจ้าง” ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ จะมีนิติสัมพันธ์ในลักษณะทำนองเดียวกับ “สัญญาจ้างแรงงาน” ตามมาตรา ๕๗๕ และมาตรา ๕๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะบัญญัตินิยามที่มีความหมายเพียงพอจะวินิจฉัยได้แต่ในทางปฏิบัติยังมีการกำหนดรายละเอียดหรือสภาพการจ้างงานหลากหลายลักษณะ หากสภาพการจ้างเป็นไปในลักษณะการจ้างงานตามสาระสำคัญของมาตรา ๕๗๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการย่อมไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเหตุละเมิดเป็นการส่วนตัว ซึ่งบุคคลภายนอกต้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกับหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นต้นสังกัดของลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการ โดยจะฟ้องร้องลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการเป็นการส่วนตัวไม่ได้ แต่หากพิจารณาว่า ลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างทำของ ตามมาตรา ๕๘๗ และมาตรา ๕๙๓ ซึ่งกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้รับจ้างกับผู้ว่าจ้างในลักษณะที่มุ่งผลสำเร็จของงานที่จ้างเท่านั้น หากลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการตามสัญญาจ้างทำของปฏิบัติหน้าที่ตามที่รับจ้างแล้วก่อให้เกิดเหตุละเมิดทำให้บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่สัญญาตามสัญญาจ้างเหมาบริการ ผู้รับจ้างย่อมไม่เป็นผู้อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายเป็นการส่วนตัว โดยบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้ได้รับความเสียหายจะฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีนี้ไม่ได้ จึงอาจเกิดข้อโต้แย้งได้ว่า หากพิจารณาว่า ลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการไม่ใช่ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ อาจก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้รับจ้าง เนื่องจากเหตุแห่งการละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างทำของซึ่งเป็นภารกิจของหน่วยงานของรัฐ แต่เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบการส่วนตัว

โดยปัจจุบันมีคดีฟ้องต่อศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด และคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา ในเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการหลายคดี โดยจาก
แนวคำพิพากษาศาลจะพิจารณาถึงนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างระหว่างหน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ว่าจ้าง
และลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการในฐานะผู้รับจ้าง^๖ หรือบางกรณีก็จะใช้อำนาจบังคับบัญชา หรือสั่งการ
เช่น กำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน อัตราค่าจ้าง ค่าทำงานในวันหยุด การลาป่วย การลากิจ การลาออก
และการลงโทษ^๗

๑.๒ เหตุผลความจำเป็นและความสำคัญ

เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับสถานะของลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการซึ่งมีลักษณะเป็นการ
ทำงานเพียงชั่วคราวเฉพาะงานอย่างใดอย่างหนึ่ง หากลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการดังกล่าว ปฏิบัติ
หน้าที่ตามที่กำหนดในสัญญาจ้างและก่อเหตุละเมิดทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก กรณี
เช่นนี้บุคคลภายนอกจะสามารถเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องให้หน่วยงาน
ของรัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกได้หรือไม่ ต้องพิจารณาให้ได้ข้อยุติก่อนว่า
ลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการดังกล่าวมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่^๘ ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะ
วัตถุประสงค์ในการทำสัญญาจ้าง โดยเห็นว่า ลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการเป็นการจ้างเพื่อปฏิบัติงาน
อย่างใดอย่างหนึ่งเป็นครั้งคราวเฉพาะงานกระทำละเมิด หากในการปฏิบัติงานนั้นเกิดความเสียหายขึ้น
แม้จะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติตามหน้าที่ก็ตาม ความรับผิดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติ
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากพิจารณาถึงการใช้อำนาจบังคับบัญชาของหน่วยงานของรัฐ
ในฐานะคู่สัญญาซึ่งมีอำนาจสั่งการและมีอำนาจลงโทษได้ ย่อมต้องพิจารณาเห็นว่า นิติสัมพันธ์ระหว่าง
หน่วยงานของรัฐกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการมีลักษณะเป็นลูกจ้างกับนายจ้าง สภาพปัญหาดังกล่าว
จึงยังไม่สามารถไม่มีข้อยุติว่า เมื่อลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการกับหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่
ระบุในสัญญาจ้างและเกิดเหตุละเมิดแก่บุคคลภายนอก กรณีเช่นนี้หน่วยงานของรัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบ
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกหรือลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

๑.๓ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑.๓.๑ เพื่อทราบถึงสถานะของผู้รับจ้างซึ่งทำสัญญาจ้างเหมากับหน่วยงานของรัฐว่ามีสถานะ
เป็นเจ้าหน้าที่ ตามนิยามคำว่า เจ้าหน้าที่ ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
หรือไม่

๑.๓.๒ เพื่อทราบถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐในฐานะคู่สัญญากับผู้รับจ้าง ในกรณี
ที่ผู้รับจ้างปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างเหมาแล้วเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานซึ่งเป็น
คู่สัญญา หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

^๖ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕

^๗ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๗๕

^๘ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามนัยมาตรา ๔

๑.๓.๓ เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและผู้รับจ้าง กรณีผู้รับจ้างปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาจ้างเหมา เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้สัญญาว่า หน่วยงานของรัฐหรือผู้รับจ้างต้องดำเนินการอย่างไร และผู้ใดต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน

๑.๔ ขอบเขตของการศึกษา

๑.๔.๑ ศึกษานิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ว่ามีขอบเขตเพียงใด

๑.๔.๒ ศึกษาวิเคราะห์ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาศาลปกครอง ในประเด็นเกี่ยวกับสถานะของผู้รับจ้างซึ่งทำสัญญาจ้างเหมากับหน่วยงานของรัฐ และประเด็นว่าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้สัญญาต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

๑.๔.๓ ศึกษาวิธีการหรือแนวทางในการตีความเพื่อให้เกิดความชัดเจนอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้สัญญาว่า จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกับผู้รับจ้างตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้หรือไม่

๕. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๕.๑ สถานะของผู้รับจ้างซึ่งทำสัญญาจ้างเหมากับหน่วยงานของรัฐ มีความชัดเจนว่าผู้รับจ้างเป็นเจ้าหน้าที่ ตามนิยามคำว่า เจ้าหน้าที่ ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

๑.๕.๒ เสนอแนวทางการแก้ไขพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้มีความชัดเจนและถูกต้อง

๑.๕.๓ ลดข้อโต้แย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้รับจ้าง กรณีผู้รับจ้างปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาจ้างเหมา เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก

๑.๕.๔ บุคคลภายนอกซึ่งได้รับความเสียหายได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเร็วขึ้น กรณีบุคคลภายนอกฟ้องเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทน จากการที่ผู้รับจ้างปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาจ้างเหมาและเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎี ระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดในการดำเนินการเขียนบทความวิชาการนี้ เห็นว่า กรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการจ้างเอกชนดำเนินงานในการกิจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ข้างต้น โดยการจ้างเอกชนดำเนินการ มี ๒ กรณี คือ การจ้างเอกชนที่เป็นนิติบุคคลดำเนินงาน และการจ้างเอกชนที่เป็นบุคคลธรรมดาดำเนินงาน ซึ่งการจ้างเอกชนที่เป็นนิติบุคคลดำเนินงานไม่มีประเด็นข้อโต้แย้งว่า ผู้รับจ้างและหน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่สัญญามีนิติสัมพันธ์กันตามกฎหมายจ้างแรงงานหรือจ้างทำของ เนื่องจากกรณีที่หน่วยงานของรัฐจ้างเอกชนที่เป็นนิติบุคคลดำเนินงาน จะมีนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับนิติบุคคลในฐานะคู่สัญญาซึ่งต้องผูกพันตามสัญญาเท่านั้น จึงไม่มีประเด็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสถานะของลูกจ้างหรือพนักงานของนิติบุคคลแต่อย่างใด กรณีนี้ นิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับนิติบุคคลจึงเป็นตามสัญญาจ้างทำของ

สำหรับกรณีที่หน่วยงานของรัฐทำสัญญาจ้างเอกชนที่เป็นบุคคลธรรมดาดำเนินงาน สามารถแบ่งได้เป็น ๒ กลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มที่ ๑ คือ ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการโดยแท้ หน่วยงานของรัฐไม่เข้าไปใช้อำนาจบังคับบัญชา เช่น ผู้รับจ้างเพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นล่ามแปลภาษาในการประชุมระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานต่างประเทศ หรือจ้างเพื่อทำงานศึกษาวิจัย หรือจ้างเพื่อทำงานเกี่ยวกับสถิติข้อมูลสารสนเทศ เป็นต้น และกลุ่มที่ ๒ คือ ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการที่หน่วยงานของรัฐเข้าไปใช้อำนาจบังคับบัญชา ซึ่งทำให้เกิดมีประเด็นโต้แย้งว่า นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้รับจ้างซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาประเภทนี้ และหน่วยงานของรัฐเป็นตามสัญญาจ้างแรงงานตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด หรือเป็นตามสัญญาจ้างทำของตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเมื่อพิจารณาถึงมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเห็นว่า หน่วยงานของรัฐยังมีหน้าที่จัดปฏิบัติตามภารกิจเหมือนเดิม แต่อัตรากำลังคนภาครัฐมีอัตราเพิ่มขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบกับภาระงบประมาณในส่วนของสวัสดิการของบุคลากรภาครัฐ จึงเห็นสมควรให้หาบุคคลประเภทอื่นเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของหน่วยงานของรัฐแทนบุคลากรภาครัฐโดยไม่มีสวัสดิการภาครัฐแต่อย่างใด โดยผลตอบแทนของบุคคลดังกล่าวเป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญาจ้าง ผู้รับจ้างจึงไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของหน่วยงานของรัฐ โดยหน่วยงานของรัฐต้องมุ่งโดยตรงต่อผลสำเร็จของงานที่จ้างตามลักษณะของการจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ว่ากระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยจะมีการจัดทำหนังสือแจ้งหลักเกณฑ์และวิธีการจ้างเอกชนดำเนินงาน เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทราบและปฏิบัติตาม แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า หน่วยงานของรัฐบางแห่งมีการกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับการบังคับบัญชาผู้รับจ้างไว้ในสัญญาจ้างด้วย จึงทำให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสถานะของผู้รับจ้างว่าเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานหรือผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างทำของ

โดยจากการวิเคราะห์เห็นว่า เหตุผลในคำพิพากษาที่ศาลปกครองสูงสุด จะสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(๑) สัญญาจ้างให้ผู้รับจ้างปฏิบัติงานอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

(๒) ความเสียหายเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น

(๓) ในสัญญาจ้างมีการระบุเงื่อนไขการปฏิบัติหน้าที่ของผู้รับจ้าง มิได้ระบุแต่เพียงผลสำเร็จของงานที่จ้างเท่านั้น เช่น กำหนดว่าผู้รับจ้างต้องลงลายมือชื่อเข้างานและเลิกงานตามเวลาที่หน่วยงานของรัฐกำหนด หรือกำหนดสถานที่ปฏิบัติงาน หรือกำหนดว่าถ้าผู้รับจ้างไม่มาทำงาน โดยไม่แจ้งผู้มีอำนาจโดยไม่มีเหตุอันสมควร ต้องถูกปรับเป็นรายวัน เป็นต้น

นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้รับจ้างกับหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงานตามเจตนาที่แท้จริงของหน่วยงานของรัฐ แต่หน่วยงานของรัฐใช้นิติกรรมการจ้างทำของอำพรางนิติกรรมการจ้างแรงงานนิติกรรมการจ้างทำของจึงเป็นโมฆะ หน่วยงานของรัฐและผู้รับจ้างจึงต้องผูกพันตามสัญญาจ้างแรงงาน จึงถือว่าผู้รับจ้างเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งสังกัดหน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่สัญญา เมื่อผู้รับจ้าง ปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างและมีการกระทำละเมิดเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อพิจารณาเหตุผลของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาว่าการจ้างผู้รับจ้างดำเนินงานที่ผู้รับจ้างมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามนัยของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(๑) เป็นการจ้างลูกจ้างเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน

(๒) มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานประจำและต่อเนื่อง

(๓) มีการกำหนดอัตราเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย ไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ประเด็นปัญหาว่า นิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้รับจ้างเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงานหรือเป็นไปตามผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างทำของ ซึ่งส่งผลถึงความรับผิดทางละเมิดในกรณีที่ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างกับหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาจ้างแล้วเกิดความเสียหายขึ้น บุคคลใดจะเป็นผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย และเมื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากสัญญาจ้างที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำ มีการกำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่มีการใช้อำนาจบังคับบัญชาในสัญญาจ้างเหมาบริการ เช่น การกำหนดเงินเดือน การกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องเคารพข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของผู้ว่าจ้าง หรือกำหนดว่า หากผู้รับจ้างไม่มาทำงานโดยไม่แจ้งลา และการลาโดยไม่มีความเหตุอันสมควร ผู้ว่าจ้างมีสิทธิเรียกค่าปรับเป็นรายวันได้ เป็นต้น

โดยการกำหนดเงื่อนไขการจ้างในลักษณะดังกล่าวไว้ในสัญญาจ้างเหมาบริการ ถือเป็นการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้อำนาจบังคับบัญชากับผู้รับจ้างได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการจ้างทำของ และทำให้เกิดข้อโต้แย้งว่าเป็นผู้รับจ้างแรงงาน หรือผู้รับจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยในข้อเท็จจริงการทำสัญญาจ้างดังกล่าว ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการจะมีได้มีส่วนร่วมในการกำหนดเงื่อนไขในสัญญาดังกล่าวแต่อย่างใด จึงทำให้เห็นได้ว่า สัญญาจ้างเหมาบริการที่หน่วยงานของรัฐทำกับผู้รับจ้างมิได้มุ่งโดยตรงต่อผลสำเร็จของงานเพียงอย่างเดียว สัญญาจ้างดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นนิติกรรมอำพราง คือ นิติกรรมการจ้างทำของอำพรางนิติกรรมการจ้างแรงงาน นิติกรรมการจ้างทำของจึงเป็นโมฆะ หน่วยงานของรัฐและผู้รับจ้างจึงต้องผูกพันตามสัญญาจ้างแรงงาน

๒.๒ เนื้อหาที่ประกอบการนำเสนอ

๑) พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

๒) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้ “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้ง หรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ข้อ ๖ ในหมวดนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ข้อ ๗ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบและชี้แจงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ข้อ ๙ ถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาและให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด เว้นแต่

- (๑) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นรัฐมนตรีให้แจ้งต่อนายกรัฐมนตรี
- (๒) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น
- (๓) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อกระทรวงการคลัง

(๔) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาและมีผู้ปฏิบัติงานในราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ให้แจ้งต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแลผู้แต่งตั้งตนหรือผู้ซึ่งสั่งให้ตนปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ข้อ ๑๐ ในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นตามข้อ ๙ ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดหรือผู้ซึ่งระเบียบนี้กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้งตามข้อ ๙ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้วแต่กรณี มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

๓) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๘ บัญญัติว่า ผู้ว่าจ้างทำของไม่ต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายอันผู้รับจ้างได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกในระหว่างการทำงานที่ว่าจ้าง เว้นแต่ ผู้ว่าจ้างจะเป็นผู้ผิดในส่วนการงานที่สั่งให้ทำ หรือในคำสั่งที่ตนให้ไว้ หรือในการเลือกหาผู้รับจ้าง

มาตรา ๕๓๕ อันว่าจ้างแรงงานนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าลูกจ้าง ตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่านายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้

มาตรา ๕๔๓ ถ้าลูกจ้างจงใจขัดคำสั่งของนายจ้างอันชอบด้วยกฎหมายก็ดี หรือละเลยไม่นำพาต่อคำสั่งเช่นว่านั้นเป็นอาชญากรรมก็ดี ละทิ้งการงานไปเสียก็ดี กระทำความผิดอย่างร้ายแรงก็ดี หรือทำประการอื่นอันไม่สมแก่การปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ลุล่วงไปโดยถูกต้องและสุจริตก็ดี ท่านว่า นายจ้างจะไล่ออกโดยมิพักต้องบอกกล่าวล่วงหน้าหรือให้สินไหมทดแทนก็ได้

มาตรา ๕๔๗ อันว่าจ้างทำของนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าผู้รับจ้าง ตกลงจะทำการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ตนนั้น

๒.๓ คำพิพากษาศาลปกครองและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขแดงที่ อผ ๒๓/๒๕๖๗ พิพากษาว่า แม้ข้อเท็จจริงจะฟังได้ว่า นาย พ. และนาย ธ. เป็นเพียงผู้รับจ้างเหมาบริการตามที่ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง แต่ตามสัญญาจ้างและรายละเอียดขอบเขตงานจ้าง (TOR) ได้กำหนดให้บุคคลทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งช่างไฟฟ้า สังกัดผู้ถูกฟ้องคดี ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่นภายในเขตพื้นที่ของตน การที่นาย พ. และนาย ธ. ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญาเพื่อให้ปฏิบัติงานด้านช่างไฟฟ้าตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงถือว่าบุคคลทั้งสองเป็นผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น จึงเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวและเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทะเลาะทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า นาย พ. และนาย ธ. ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งช่างไฟฟ้า ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีให้ทำการรื้อถอนสายไฟฟ้าและสายสื่อสารที่เชื่อมโยงระหว่างสำนักงานเทศบาลเมืองแพร่กับเสาไฟฟ้าบริเวณหน้าว่าการอำเภอเมืองแพร่ หลังจากที่ได้ทำการรื้อถอนสายไฟฟ้าและสายสื่อสารดังกล่าวออกแล้ว ส่งผลทำให้เกิดแรงเหวี่ยงและเป็นเหตุให้เสาไฟฟ้าบริเวณหน้าว่าการอำเภอเมืองแพร่ล้มลง แล้วดึงเอาเสาไฟฟ้าอีกต้นที่ตั้งอยู่บริเวณด้านหน้าศาลากลางจังหวัดแพร่หักโค่นล้มตามและล้มทับใส่รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีที่จอดอยู่ในบริเวณดังกล่าวได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่นาย พ. และนาย ธ. อยู่ในสังกัดจึงต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีหมายเลขแดงที่ อ ๓๔๙/๒๕๕๖ พิพากษาว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ลักษณะงานที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามสัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวและตามสัญญาจ้างเหมาบริการ มีลักษณะของการทำงานที่เหมือนกัน คือ ผู้ฟ้องคดีต้องมาทำงานตามวันเวลาราชการ และหากมีกิจจำเป็นไม่อาจมาทำงานได้ต้องแจ้งให้ทราบ เห็นได้ว่า นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นความสัมพันธ์ในฐานะลูกจ้างกับนายจ้างตามนัยมาตรา ๕๗๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น แม้สัญญาจ้างจะระบุชื่อสัญญาจ้างเหมาบริการ และได้กำหนดเนื้อหาสาระของสัญญาให้มีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของตามมาตรา ๕๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ลักษณะการปฏิบัติงานเป็นนิติสัมพันธ์กันตามลักษณะของสัญญาจ้างแรงงาน สิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาจึงต้องถือปฏิบัติตามลักษณะของสัญญาจ้างแรงงาน ดังนั้น การที่หลีกเลี่ยงการทำสัญญาจ้างแรงงาน แล้วมาทำสัญญาจ้างเหมาบริการแทน เพื่อไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ในฐานะลูกจ้างตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้เพิกถอนการทำสัญญาจ้างเหมาบริการที่ทำไว้ และให้ดำเนินการทำสัญญาจ้างให้ถูกต้องตามนิติสัมพันธ์ที่แท้จริง

บทที่ ๓

บทวิเคราะห์

ปัญหาเรื่องสถานะของลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการ สืบเนื่องจากการที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในการถ่ายโอนงานบางประเภทให้เอกชนรับไปดำเนินการแทนภาครัฐ และมีมติให้ยุบเลิกตำแหน่งลูกจ้างประจำในหมวดแรงงานเมื่อตำแหน่งว่างลง โดยให้จ้างเอกชนเข้ามาดำเนินงานแทนตำแหน่งลูกจ้างที่ว่างนั้น ซึ่งกรมบัญชีกลางได้กำหนดเงื่อนไขการจ้างเอกชนดำเนินงาน ต้องเป็นกรณีที่ไม่มีผู้ปฏิบัติงานซึ่งเป็นงาน/โครงการใหม่ มีผู้ปฏิบัติงาน แต่ไม่สามารถดำเนินงานแล้วเสร็จตามกำหนดเนื่องจากมีปริมาณงานมากกว่า หรือตำแหน่งว่างลง/ถูกยุบเลิก และกำหนดให้วิธีการจ้างเอกชนดำเนินงานแทนต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีเจตนาให้เป็นการจ้างทำของ เนื่องจากต้องการให้เอกชนทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลสามารถเข้ามาดำเนินงานแทนเฉพาะงานเฉพาะอย่างได้ ซึ่งมีลักษณะเป็นการชั่วคราว แต่ปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐดำเนินการจ้างเอกชนดำเนินงานแทนโดยกำหนดรายละเอียดของข้อกำหนดในสัญญาจ้างถึงความประพฤติ การลงโทษ ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชาด้วย จึงทำให้มีข้อโต้แย้งว่า ลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการดังกล่าวเป็นลูกจ้างของส่วนราชการหรือไม่ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐควบคุมถึงความประพฤติของลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการ และยังสามารถดำเนินการลงโทษเลิกจ้าง ปรับเงินแก่ลูกจ้างได้ โดยสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ได้แก่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีการกำหนดนิยาม คำว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด ไม่มีการกำหนดให้ชัดเจนว่าคำว่า ลูกจ้าง หมายถึงลูกจ้างประเภทใด เช่น ลูกจ้างประจำของหน่วยงานของรัฐเท่านั้นหรือไม่ หรือหมายความรวมถึงลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการด้วยหรือไม่ และคำว่าผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น จะสามารถหมายความถึง ลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการได้หรือไม่ เป็นต้น จึงทำให้เกิดปัญหาการตีความที่แตกต่างกัน

ประเด็นที่สอง ได้แก่ มีที่มาของลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการแตกต่างจากที่มาของข้าราชการ พนักงานราชการ หรือลูกจ้างของส่วนราชการ ซึ่งต้องมีการสอบแข่งขันเพื่อคัดเลือกเข้าสู่ตำแหน่ง และเมื่อผ่านการคัดเลือกแล้วหน่วยงานของรัฐซึ่งคัดเลือกจะออกคำสั่งแต่งตั้งและมอบหมายงาน ซึ่งจะทำให้นิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐและข้าราชการ พนักงานราชการ หรือลูกจ้างของส่วนราชการ เป็นในลักษณะผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา แต่สำหรับลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการเป็นการทำสัญญาจ้างลูกจ้างซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเข้ามาปฏิบัติงานเฉพาะสิ่งเฉพาะอย่างแทนโดยไม่มีการสอบแข่งขันเพื่อคัดเลือกแต่อย่างใด จึงทำให้นิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐและลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการ เป็นในลักษณะผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง หน่วยงานของรัฐจึงไม่มีอำนาจบังคับบัญชาหรือสั่งการให้ลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการดำเนินการนอกเหนือจากที่กำหนดในสัญญาจ้างได้

ประเด็นที่สาม ได้แก่ รูปแบบของสัญญาจ้างลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการ สืบเนื่องจากประเด็นที่สอง เมื่อหน่วยงานของรัฐไม่สามารถบังคับบัญชาหรือสั่งการลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการได้ ประกอบกับสัญญาจ้างทำของและสัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาที่ไม่มีการกำหนดแบบของสัญญาจ้างไว้เป็นการเฉพาะ หน่วยงานของรัฐจึงกำหนดรายละเอียดของข้อกำหนดในสัญญาจ้างเกี่ยวกับการใช้อำนาจบังคับบัญชา เช่น กำหนดให้ผู้รับจ้างต้องทำการบันทึกเวลาเข้าปฏิบัติงานและเวลาเลิกงาน ผู้รับจ้างต้องให้ความเคารพข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของผู้ว่าจ้าง หรือผู้ว่าจ้างมีสิทธิหักเงินค่าจ้างในกรณีที่ผู้รับจ้างไม่มาทำงานโดยไม่แจ้งลา และกรณีที่การไม่แจ้งลาไม่มีเหตุผลอันสมควรผู้ว่าจ้างมีสิทธิเรียกเงินค่าปรับจากผู้รับจ้าง วันละ ๑๐๐ บาท เป็นต้น

ประเด็นที่สี่ พื้นที่ตั้งของหน่วยงานบางแห่งไม่สามารถทำสัญญาจ้างกับนิติบุคคลได้ เช่น หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล หรือหน่วยงานของรัฐที่มีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณไม่สามารถจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างที่เป็นนิติบุคคลได้ เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานของรัฐประเภทนี้มีความจำเป็นต้องทำสัญญาจ้างกับลูกจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา แต่เนื่องจากไม่มีแนวทางหรือการอบรมให้ความรู้ถึงข้อจำกัดและความแตกต่างของลูกจ้างตามสัญญาแรงงานและลูกจ้างตามสัญญาจ้างทำของ

บทที่ ๔

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๔.๑ บทสรุป

จากสภาพปัญหา ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า ในการวินิจฉัยสถานะของ ลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการมีแนวการพิจารณาแตกต่างกัน ๒ กรณี กล่าวคือ กรณีที่พิจารณาเฉพาะ วัตถุประสงค์ในการทำสัญญาจ้าง โดยเห็นว่า ลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการเป็นการจ้างเพื่อปฏิบัติงาน เป็นครั้งคราวเฉพาะงานกระทำละเมิด หากในการปฏิบัติงานนั้นเกิดความเสียหายขึ้น แม้จะเป็นการกระทำ ละเมิดในการปฏิบัติตามหน้าที่ก็ตามความรับผิดชอบเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์ และกรณีที่พิจารณาถึงการใช้อำนาจบังคับบัญชาของหน่วยงานของรัฐในฐานะคู่สัญญาซึ่งมีอำนาจ สั่งการและมีอำนาจลงโทษได้ ย่อมต้องพิจารณาเห็นว่า นิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ กับลูกจ้าง ตามสัญญาจ้างเหมาบริการมีลักษณะเป็นลูกจ้างกับนายจ้าง สภาพปัญหาดังกล่าวจึงยังไม่สามารถไม่มี ข้อยุติว่า กรณีที่ลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาจ้างและเกิดเหตุละเมิด ต่อบุคคลอื่น หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะหน่วยงานของรัฐที่ลูกจ้าง ตามสัญญาจ้างเหมาบริการสังกัด หรือหน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจาก ผู้ว่าจ้างทำของไม่ต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายอันผู้รับจ้างได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกในระหว่าง การทำงานที่ว่าจ้าง ตามมาตรา ๔๒๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เกิดจากพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การ ปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดนิยามคำว่า เจ้าหน้าที่ไม่ชัดเจน และเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐบางแห่งต้องการมีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการลูกจ้าง ตามสัญญาจ้างเหมาบริการได้ ซึ่งหากสามารถแก้ไขสาเหตุดังกล่าวนี้ได้ ก็จะทำให้ปัญหาการพิจารณาว่า ลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการ มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่หรือไม่ และปัญหาการพิจารณาว่า เมื่อลูกจ้าง ตามสัญญาจ้างเหมาบริการปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาจ้างและเกิดเหตุละเมิดต่อบุคคลอื่น หน่วยงานของรัฐ จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยหรือไม่หมดไป

๔.๒ ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวซึ่งไม่ได้เกิดจากผู้รับจ้าง เพื่อให้ ผู้รับจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งทำสัญญาจ้างกับหน่วยงานของรัฐที่มีข้อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจ บังคับบัญชาได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(๑) เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม **เดิม**กำหนดว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด **แก้ไขเพิ่มเติมเป็น** “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด และให้หมายความรวมถึงผู้รับจ้างซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่รับจ้างปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของหน่วยงานของรัฐด้วย

(๒) เห็นสมควรมอบหมายให้กระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนดแนวทางการทำสัญญาจ้างเหมาบริการเฉพาะกับนิติบุคคลเท่านั้น เว้นแต่ หน่วยงานของรัฐอยู่ในพื้นที่ห่างไกล และไม่สามารถทำสัญญาจ้างเหมาบริการกับนิติบุคคลได้ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐประเภทราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน

(๓) เห็นสมควรมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงาน ก.พ. กรมบัญชีกลาง กระทรวงแรงงาน และสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น ร่วมกันกำหนดแบบสัญญาจ้างลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการที่เป็นมาตรฐานกลางเพื่อไม่ให้หน่วยงานของรัฐกำหนดรายละเอียดข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชา

บรรณานุกรม

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ที่ นร (ปรร) ๐๗๐๗/๓๑๒ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๑
เรื่อง มาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ : ลูกจ้างประจำ

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๑/ว ๒๔ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ เรื่อง การกำหนด
อัตรากำลังคนภาครัฐ

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เรื่อง มาตรการ
ปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ: ลูกจ้างประจำ

หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๔/ว ๖๗ ฉบับลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เรื่อง การจ้างเอกชน
ดำเนินงาน หลักเกณฑ์และวิธีการจ้างให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทราบและปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้าง
เอกชนดำเนินงาน

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๗๑๒๐ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ เรื่อง
หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายค่าจ้างเหมาบริการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๗๕ , มาตรา ๕๘๓ , มาตรา ๕๘๗

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามนัยมาตรา ๔ , มาตรา ๕

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๔ , ข้อ ๖ , ข้อ ๗ , ข้อ ๘ , ข้อ ๙ , ข้อ ๑๐

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อผ ๒๓/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๗

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ ๓๔๙/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๖

คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๘๔๙/๒๕๔๒ ลงวันที่ ตุลาคม ๒๕๔๒