

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 39/2559

นางสุวารี เตียงพิทักษ์ ผู้ฟ้องคดี กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ที่ 1 กับพวกรวม 2 คน ผู้ถูกฟ้องคดี

ย่อ / หลักกฎหมาย

กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลแต่ไม่เป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔ มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพในประชากรทุกวัยตามนโยบายสุขภาพแห่งชาติซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะด้านการสาธารณสุขของรัฐ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าหน้าที่และมีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เป็นไปตามกฎหมายและวัตถุประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทำสัญญาจ้างระหว่างกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับ ผู้ฟ้องคดีโดยจ้างผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มงานติดตามและประเมินผลระดับผู้เชี่ยวชาญพิเศษ เพื่อวางแผนและพัฒนาระบบการติดตามตรวจสอบและประเมินผลรวมทั้งจัดทำฐานข้อมูลภารกิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล ไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามกฎหมายเอกชน สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินงานหรือร่วมจัดทำบริการสาธารณะตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลิกจ้างหรือสิ้นสุดระยะเวลาจ้างโดยไม่เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำพิพากษา

(สำเนา) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๓๙/๒๕๕๙ วันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๙ เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ศาลปกครองกลาง ระหว่าง ศาลแรงงานกลาง การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ ศาลปกครองกลาง โดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดีและศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น ข้อเท็จจริงในคดี คดีนี้นางสุวารี เตียงพิทักษ์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมฟ้อง กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ที่ ๑ ผู้จัดการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ บ. ๗๑/๒๕๕๗ ความว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มงานนโยบายและแผน (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๘) กองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ผู้ฟ้องคดีได้เข้าสอบแข่งขันเพื่อเข้าทำงานกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลและทำสัญญาจ้างแรงงาน เลขที่

๔/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ โดยสัญญาจ้างดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำงานในตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มงานติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล สังกัดสำนักผู้จัดการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เป็นระยะเวลา ๑ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำงานกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ตกลงทำสัญญาจ้างแรงงานกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีกสองครั้งตามสัญญาจ้างแรงงาน เลขที่ ๘/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ระยะเวลา ๒ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ และตามสัญญาจ้างแรงงาน เลขที่ ๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ระยะเวลา ๔ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ โดยสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าวมีรายละเอียดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มงานติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล สังกัดสำนักยุทธศาสตร์ แผน และสมรรถนะ และมีหน้าที่ความรับผิดชอบเช่นเดิม ในระหว่างนั้น คณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ มีมติเห็นชอบให้ปรับปรุงระดับตำแหน่งและบัญชีเงินเดือนเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใหม่ ต่อมาเมื่อสัญญาจ้างแรงงาน เลขที่ ๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ได้สิ้นสุดลง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงมอบหมายงานให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดียังคงได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน และสิทธิประโยชน์ตามปกติ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จัดระดับตำแหน่งให้แก่ผู้ฟ้องคดีใหม่ โดยให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งระดับ ๕ สายงานวิชาการระดับผู้ชำนาญการ พร้อมทั้งได้ลงลายมือชื่อในสัญญาจ้างแรงงาน ที่ ๒๓/๒๕๕๗ ฉบับไม่ลงวันที่ ระยะเวลาการจ้าง ๖ เดือน ซึ่งย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ จนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ โดยคงอัตราเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีเท่ากับปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และปี พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อเพื่อทำสัญญาฉบับดังกล่าวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวมีลักษณะไม่เป็นธรรมและละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงไม่ยินยอมลงลายมือชื่อในสัญญา หลังจากนั้นผู้อำนวยการฝ่ายบริหารงานบุคคลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือที่ สสส. ผ. บค. ๔/๓๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ระยะเวลาตามสัญญาจ้างแรงงาน ฉบับลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ได้สิ้นสุดลง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ประสงค์ที่จะจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่อีกต่อไป จึงขอให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากความเป็นเจ้าหน้าที่ นับตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงมีหนังสืออุทธรณ์โต้แย้งการบอกเลิกสัญญาและขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายจากการบอกเลิกสัญญาดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือที่ สสส. น. ผ. ๑/๖๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่า สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เห็นควรยกคำร้องของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากการบอกเลิกสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งการจัดลำดับตำแหน่งผู้ฟ้องคดีมีความเป็นธรรม ตลอดจนการพิจารณาไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีไปฝึกอบรมมีเหตุผลอันสมควรจึงไม่จำเป็นต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้อำนวยการฝ่ายบริหารงานบุคคลมิใช่ผู้มีอำนาจบอกเลิกสัญญา อีกทั้งภายหลังจากสัญญาจ้างแรงงาน เลขที่ ๒/๒๕๕๓ ได้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงมอบหมายงานให้ผู้ฟ้องคดีโดยได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน และสิทธิประโยชน์ตามปกติ การบอกเลิกสัญญาจ้างแรงงานดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการเลิกจ้างเนื่องจากการปรับลดตำแหน่งจากระดับผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นตำแหน่งทางวิชาการระดับสูงเป็นระดับผู้ชำนาญการซึ่งเป็นระดับปฏิบัติการ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพที่ สสส. ผ.

บค. ๔/๓๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ และคำวินิจฉัยร้องทุกข์ตามหนังสือที่ สสส. น. ฝ. ๑/๖๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ ให้จัดลำดับตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีจากระดับชำนาญการเป็นระดับผู้เชี่ยวชาญ ปรับอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน และผลประโยชน์อื่นให้สอดคล้องกัน รวมถึงชดเชยเงินเดือน ค่าตอบแทน และผลประโยชน์อื่น พร้อมทั้งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๔๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า การบอกเลิกสัญญาชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ มิได้กระทำละเมิดหรือกระทำผิดตามสัญญาจ้างแรงงานและมีได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ยกฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔ และเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ และเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการสาธารณสุขของรัฐ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าหน้าที่และมีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เป็นไปตามกฎหมายและวัตถุประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาจ้างแรงงานกับผู้ฟ้องคดี จำนวนสามฉบับ ซึ่งสัญญาทั้งสามฉบับมีรายละเอียดระบุว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำงานในตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มงานติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล โดยลักษณะและหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นไปตามเอกสารแนบท้ายสัญญา ภายหลังจากที่สัญญาจ้างแรงงานฉบับเลขที่ ๒/๒๕๕๓ ครบกำหนดเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังคงมอบหมายงานให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติในตำแหน่งหน้าที่เดิม โดยมีได้ทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นใหม่ทันที จนกระทั่งได้จัดทำสัญญาจ้างแรงงาน เลขที่ ๒๓/๒๕๕๗ ระบุให้มีผลย้อนหลังเป็นระยะเวลาหกเดือน ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมลงลายมือชื่อในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงได้มีหนังสือสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นไป เมื่อพิจารณาสัญญาจ้างแรงงานทั้งสามฉบับรวมทั้งนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายหลังจากที่สัญญาจ้างแรงงาน เลขที่ ๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ได้สิ้นสุดลงแล้ว เห็นได้ว่า เป็นนิติสัมพันธ์ตามสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้บรรลุผลตามที่กฎหมายกำหนดจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อพิจารณามาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่บัญญัติให้กิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แล้วเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยกองทุน

สนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพไม่ประสงค์ที่จะให้นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับเจ้าหน้าที่ต้องผูกพันกันตามระบบกฎหมายแรงงานซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนประกอบกับมาตรา ๒๑ (๕) (ค) (ง) (จ) และ (ช) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้บัญญัติให้คณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพมีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของกองทุน อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของกองทุน การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของกองทุน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้าง และการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของกองทุน ซึ่งคณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวออกข้อบังคับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงเห็นได้ว่า ข้อบังคับดังกล่าวเป็นผลจากการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนของคณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ แต่เพียงฝ่ายเดียว หากได้มีลักษณะเป็นการตกลงกันระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับผู้ฟ้องคดี แต่อย่างใด ข้อบังคับดังกล่าวจึงมิใช่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ดังนั้น เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองบอกเลิกสัญญาที่พิพาทโดยมิชอบด้วยกฎหมายและข้อบังคับดังกล่าวโดยมีคำขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับการบอกเลิกสัญญาที่พิพาท รวมทั้งจัดลำดับตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีใหม่จากระดับชำนาญการเป็นระดับผู้เชี่ยวชาญ และปรับอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน และผลประโยชน์อื่นให้สอดคล้องกัน ตลอดจนให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองخذใช้ค่าสินไหมทดแทนความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการเลิกจ้าง และจากการเสื่อมเสียชื่อเสียง เกียรติคุณด้านการงานจากการถูกปรับลดตำแหน่ง เป็นเงินทั้งสิ้น ๔๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หากได้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลยุติธรรมตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่อย่างใดไม่ ศาลแรงงานกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้านการสร้างเสริมสุขภาพ แต่การที่เอกชนฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองก็มีใช่เป็นคดีอยู่ในอำนาจของศาลปกครองเสมอไป เมื่อพิจารณาถึงการที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลพิพากษาบังคับให้เพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้จัดลำดับตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีใหม่จากระดับชำนาญการเป็นระดับผู้เชี่ยวชาญพิเศษ พร้อมทั้งออกหนังสือรับรองประวัติการทำงานในระดับผู้เชี่ยวชาญและปรับอัตราเงินเดือนค่าตอบแทนและผลประโยชน์อื่นให้สอดคล้องกัน รวมถึงชดเชยเงินเดือน ค่าตอบแทนและผลประโยชน์อื่น รวมทั้งชำระค่ากู้ดิลของผู้ฟ้องคดีที่เสียหายตามที่ศาลเห็นเป็นการสมควรให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยมีความเสียหายจากการเลิกจ้างจนถึงเกษียณอายุ ความเสียหายอันเนื่องจากการเสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติคุณด้านการงานหลังเกษียณอายุ รวมเป็นค่าเสียหายทั้งสิ้น ๔๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท นั้น ล้วนแต่เป็นการฟ้องขอให้บังคับเกี่ยวกับการถูกเลิกจ้างหรือไม่ต่อสัญญาจ้างแรงงาน และเรียกค่าเสียหายเป็น

เงินเดือน ค่าตอบแทน และผลประโยชน์อื่นที่เกี่ยวข้องตามสัญญาจ้างแรงงาน รวมทั้ง
ค่าสินไหมทดแทนจากการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม อันเป็นการโต้แย้งว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี
ทั้งสองที่ไม่ชอบด้วยข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ประกอบกับเอกสารแนบท้ายคำฟ้องหมายเลข
๒ ถึงหมายเลข ๔ ก็ระบุชัดเจนว่าเป็นสัญญาจ้างแรงงาน นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูก
ฟ้องคดีทั้งสองจึงอยู่ในฐานะลูกจ้างกับนายจ้างตามกฎหมายแพ่งและกฎหมายแรงงานซึ่งอยู่ใน
อำนาจของศาลแรงงาน และแม้ตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ.
๒๕๔๔ มาตรา ๗ บัญญัติไว้ว่า กิจการของกองทุนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการ
คุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์
กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ในมาตรา ๗ ตอนท้าย ก็ได้
บัญญัติต่อไปว่า ทั้งนี้ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ และลูกจ้างของกองทุนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่
น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และ
กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และบทบัญญัติดังกล่าวก็มีใช้เกณฑ์การพิจารณาเขตอำนาจศาล
เพียงแต่กำหนดว่าการจ้างแรงงานตามพระราชบัญญัตินี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ
แรงงานโดยทั่วไป มิได้มีผลทำให้นิติสัมพันธ์ที่มีผู้ตกลงทำงานให้และมีผู้ต้องจ่ายค่าจ้างไม่เป็นการ
จ้างแรงงานไม่ อีกทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาจ้างแรงงานกับผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ ก็เป็น
เพียงการดำเนินงานด้านทรัพยากรบุคคลซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถจัดทำ
บริการสาธารณะส่งเสริมพัฒนาและสนับสนุนให้คนไทยมีสุขภาพดีได้ตามพันธกิจหาใช่เป็นการทำ
สัญญาทางปกครองที่มีข้อสัญญาพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐให้แตกต่างจากในสัญญา
จ้างแรงงานธรรมดา และกรณีไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการผิด
สัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี
พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น คดีพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง
ดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่ง
สาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือ
บุคคลผู้กระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการ
บริการสาธารณะ หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของ
รัฐ อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแต่เป็นการจ้างงานและการกระทำ
ละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในลักษณะเอกชนต่อเอกชน ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและ
หน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และคดีอันเกิดแต่มูลละเมิด
ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง สืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญา
จ้างแรงงาน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลยุติธรรม ตามมาตรา ๘
วรรคหนึ่ง (๑) (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒
และไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คำวินิจฉัย ปัญหาที่
ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง
คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๕
แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔ และเป็นหน่วยงานของรัฐ
ที่ไม่เป็นส่วนราชการตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริม
และสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพในประชากรทุกวัยตามนโยบายสุขภาพแห่งชาติซึ่งเป็นการ

จัดทำบริการสาธารณะด้านการสาธารณสุขของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ และเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าหน้าที่และมีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เป็นไปตามกฎหมายและวัตถุประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มงานติดตามตรวจสอบ และประเมินผล สังกัดสำนักผู้จัดการ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) ให้ทำหน้าที่วางแผนและพัฒนาระบบการติดตามตรวจสอบและประเมินผลรวมทั้งจัดทำฐานข้อมูลภารกิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และบริหารงานด้านเลขานุการเพื่อให้ภารกิจของคณะกรรมการประเมินผลบรรลุตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพโดยจัดทำสัญญารวม ๓ ฉบับ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ โดยภายหลังจากสัญญาจ้างฉบับที่ ๓ เลขที่ ๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ได้สิ้นสุดลง เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ต่อสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษรกับผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีทำงานและได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทนพร้อมสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีลงนามในสัญญาจ้าง เลขที่ ๒๓/๒๕๕๗ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอม เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จัดลำดับตำแหน่งให้แก่ผู้ฟ้องคดีใหม่ต่ำกว่าเดิม โดยให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งระดับ ๕ สายงานวิชาการระดับชำนาญการ และทำสัญญาย้อนหลังโดยมีระยะเวลาการจ้างเพียง ๖ เดือน ซึ่งเหลือระยะเวลาอีกเพียงเดือนเศษก็จะครบกำหนดเวลาตามสัญญา ต่อมาผู้อำนวยการฝ่ายบริหารงานบุคคลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งว่าไม่ประสงค์ที่จะจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่อีกต่อไปและบอกเลิกสัญญา การไม่ต่อสัญญาจ้างเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามข้อบังคับกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๗ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพที่บอกเลิกสัญญาจ้างและคำวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยให้จัดลำดับตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีจากระดับชำนาญการเป็นระดับผู้เชี่ยวชาญ ปรับอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน และผลประโยชน์อื่นให้สอดคล้องกัน รวมถึงชดเชยเงินเดือน ค่าตอบแทน และผลประโยชน์อื่น พร้อมทั้งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๔๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า สัญญาทางปกครอง หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการสนับสนุนส่งเสริมสุขภาพของประชาชนซึ่งเป็นภารกิจด้านการสาธารณสุขของรัฐ โดยสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นสัญญาเพื่อจัดหาบุคคลมาร่วมจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และภารกิจของหน่วยงาน โดยจ้างผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มงานติดตามและประเมินผลระดับผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สังกัดสำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล ไม่ใช่ความสัมพันธ์

ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามกฎหมายเอกชน สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้า
ดำเนินงานหรือร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ตามนิยามสัญญาทางปกครองของมาตรา ๓ แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการ
เลิกจ้างหรือสิ้นสุดระยะเวลาจ้างโดยไม่เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็น
ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง
ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า
คดีระหว่าง นางสาวรี เตียงพิทักษ์ ผู้ฟ้องคดี กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ที่ ๑ ผู้จัดการ
กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ
ศาลปกครอง (ลงชื่อ) วีระพล ตั้งสุวรรณ (ลงชื่อ) จิรนิติ หะวานนท์ (นายวีระพล ตั้งสุวรรณ)
(นายจิรนิติ หะวานนท์) ประธานศาลฎีกา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม (ลงชื่อ) ปิยะ
ปะตงทา (ลงชื่อ) ชาญชัย แสงศักดิ์ (นายปิยะ ปะตงทา) (นายชาญชัย แสงศักดิ์) ประธาน
ศาลปกครองสูงสุด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง (ลงชื่อ) พลเรือโท ปรีชาญ จามเจริญ
(ลงชื่อ) พลตรี พัฒนพงษ์ เกิดอุดม (ปรีชาญ จามเจริญ) (พัฒนพงษ์ เกิดอุดม) หัวหน้าสำนักตุลา
การทหาร กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร (ลงชื่อ) จิระ บุญพจนสุนทร (นายจิระ
บุญพจนสุนทร) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ข้อความคำพิพากษาเป็นของศาลฎีกา · ที่มาของข้อมูล: deka.supremecourt.or.th · <https://www.thaideka.online/deka/39/2559>