

สัญญาจ้างพนักงานสิ้นสุด... หน่วยงานราชการไม่ต่อสัญญาก็ได้ ครับ !!!



โดย... ลุงเป็นธรรม

สายด่วนศาลปกครอง 1355

ส่วนที่ 1 สิ้นสุดสัญญาจ้าง...ฟ้องศาลปกครองขอให้ต่อสัญญาจ้างไม่ได้

“งานคือเงิน เงินคืองาน บันดาลสุข” คำขวัญของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตนายกรัชมินตรี ที่คุ้นหูคนไทย จากอดีตจนถึงวันนี้ก็ร่วม 60 ปี แล้ว *แน่นอนครับ*..การดำรงชีพของคนในสังคมไม่ว่ายุคใดสมัยใด “งาน” และ “เงิน” เป็นปัจจัยสำคัญที่อาจแยกกันไม่ออก โดยเฉพาะคนที่อยู่ในภาวะต้องต่อสู้ดิ้นรนเพื่อให้มีชีวิตรอดในภาวะเศรษฐกิจที่ต้องใช้เงินในการดำรงอยู่ในชีวิตประจำวัน การแสวงหางานหรือการทำงานที่มั่นคง...จึงเป็นตัวแปรสำคัญเพื่อให้ได้เงินมาใช้จ่าย เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงให้กับครอบครัว

“งานราชการ” ถือเป็นหนึ่งในงานที่มั่นคงที่หลาย ๆ คนแสวงหาครับ และเมื่อโชคได้ทำงานราชการ แต่ถูก “เลิกจ้าง” ย่อมทำให้เกิดปัญหาและความเดือดร้อนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังเช่น อุทาหรณ์ที่ลุงเป็นธรรมจะมาเล่าสู่กันฟังในวันนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเลิกจ้างพนักงานของ ส่วนราชการ เพราะสัญญาจ้างสิ้นสุดครับ พนักงานของส่วนราชการท่านนี้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

มูลเหตุของข้อพิพาทในคดีนี้ เกิดขึ้นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แห่งหนึ่ง ได้ทำสัญญาจ้าง นางสาวสุดสวยเป็นพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งผู้ช่วยครูผู้ดูแลเด็กอนุบาลและปฐมวัย โดยสัญญาจ้างกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้ 1 ปี ครับ แต่เมื่อสิ้นสุดสัญญา อบต. ได้มีการต่อสัญญาจ้างมาแล้ว 4 ครั้ง จนกระทั่งถึงสัญญาจ้างที่กำหนดเวลาจ้างตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2555 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2556 เมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้าง อบต. ไม่ได้ต่อสัญญา ครั้น ทั้งที่การประเมินผลการทำงานของนางสาวสุดสวยอยู่ในเกณฑ์ดี มีความตั้งใจในการทำงาน

นางสาวสุดสวยเห็นว่า การที่ อบต. ไม่ต่อสัญญาจ้างทำให้ตนเองได้รับความเสียหาย จึงฟ้องต่อ ศาลปกครอง โดยฟ้อง อบต. เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นายก อบต. เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา 2 เรื่อง คือ (1) ให้ส่วนราชการทำสัญญาจ้างต่อไป และ (2) ให้ส่วนราชการชดเชยค่าเสียหายครับ

ส่วน อบต. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้แย้งว่า นางสาวสุดสวยไม่มีอำนาจฟ้องขอให้ อบต. ต่อสัญญาจ้าง คือ ไม่มีสิทธิ ฟ้องศาลปกครองในคำขอที่ 1 นั้นเองครับ **ซึ่งตามหลักการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง** (1) ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และ (2) คำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ต้องเป็น คำขอที่ศาลสามารถออกคำสั่งได้ (มาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)

ประเด็นเรื่องอำนาจฟ้องนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ อบต. เลิกจ้างนางสาวสุดสวย (ผู้ฟ้องคดี) ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง (ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539) แต่เป็นการใช้สิทธิ เลิกจ้างตามสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน และเมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลงแล้ว นายก อบต. จะทำสัญญาจ้างต่อไปอีกหรือไม่ เป็นอำนาจของนายก อบต. ที่จะต้องดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานภายในหน่วยงาน ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจได้ ศาลจึงไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ อบต. ต่อสัญญาจ้าง ได้ นางสาวสุดสวยจึงไม่เป็น ผู้มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ อบต. ต่อสัญญาจ้างครับ....

ส่วนที่ 2 อบต. ไม่ต่อสัญญาจ้าง ... ต้องชดใช้ค่าเสียหายหรือไม่ !!!

แม้คำขอให้ อบต. ต่อสัญญาจ้าง ศาลปกครองจะไม่รับไว้พิจารณา แต่สำหรับคำขอเรื่องที่สอง ซึ่งขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ อบต. ชดใช้ค่าเสียหายนั้น ศาลปกครองมีคำบังคับได้...จึงรับคำฟ้องไว้พิจารณาคำพิพากษา

โดยศาลปกครองสูงสุดท่านตั้งประเด็นวินิจฉัยไว้ว่า การที่ อบต. ไม่ต่อสัญญาจ้าง เป็นการกระทำที่ผิดสัญญาหรือไม่ หากผิดสัญญา อบต. ต้องรับผิดชอบในความเสียหายหรือไม่ ?

สัญญาจ้างฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างแรงงานทั่วไปที่ไม่ต้องใช้ความรู้หรือทักษะเฉพาะด้าน จึงอาจต่อสัญญาจ้างได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละ อบต. และเมื่อสัญญาจ้างเป็นสัญญาที่มีระยะเวลาการจ้างที่แน่นอนได้สิ้นสุดลงแล้ว จึงเป็นการเลิกจ้างตามสัญญาจ้าง โดย อบต. ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้า และไม่มีผลผูกพันว่า เมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลงจะต้องต่อสัญญาจ้าง การที่ อบต. จะต่อสัญญาจ้างอีกหรือไม่ จึงเป็นดุลพินิจของ อบต. โดยนายก อบต. พิจารณาตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานภายในของหน่วยงาน มีใช้อำนาจผูกพัน

เมื่อการกระทำของ อบต. และนายก อบต. เป็นเพียงการเลิกสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างแน่นอน ไม่ได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ประกอบกับไม่มีข้อกฎหมายหรือข้อกำหนดในสัญญาให้ อบต. ต้องต่อสัญญาจ้าง อบต. จึงไม่ได้เป็นฝ่ายผิดสัญญา

การไม่ต่อสัญญาจ้างจึงไม่ใช่การใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในเรื่องความเสียหายครับ... ศาลท่านวินิจฉัยว่า ลักษณะงานของนางสาวสุดสวยตามสัญญาจ้างเป็นการจ้างพนักงานจ้างทั่วไป ที่ไม่ต้องใช้ความรู้หรือทักษะเฉพาะด้านในการปฏิบัติงาน การไม่ต่อสัญญาจ้างกับนางสาวสุดสวยไม่ทำให้การปฏิบัติงานต้องสะดุดหยุดลง และการไม่ต่อสัญญาจ้างไม่ทำให้การปฏิบัติภารกิจของ อบต. เสียหาย เนื่องจากมีข้าราชการและพนักงานจ้างทั่วไปสามารถปฏิบัติงานแทนได้ ส่วนการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นเพียงเครื่องมือในการบริหารงานภายในฝ่ายปกครอง แม้ผลการปฏิบัติงานไม่ต่ำกว่าระดับดีและคณะกรรมการกลั่นกรองประเมินผลการปฏิบัติงานมีมติให้ต่อสัญญาจ้าง ก็ไม่ได้ผูกพันให้ อบต. ต้องต่อสัญญาจ้าง อบต. จึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย...ครับ (ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 827/2559)

กล่าวโดยสรุปครับ คดีนี้ศาลท่านเห็นว่า อำนาจในการตัดสินใจว่าจะต่อสัญญาจ้างหรือไม่ เป็นดุลพินิจของ อบต. ที่จะต้องพิจารณาเหตุผลความจำเป็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ และคุ้มค่างบประมาณที่จะต้องจ่ายไปหรือไม่ อีกทั้ง อบต. ในฐานะที่เป็นคู่สัญญาฝ่ายรัฐ ก็มีสิทธิที่จะพิจารณาเลือกผู้ที่จะเข้ามาเป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้ โดยไม่จำเป็นจะต้องถูกผูกพันให้ต้องต่อสัญญากับคู่สัญญารายเดิมเสมอไป โดยต้องคำนึงถึงความสมเหตุสมผลและความจำเป็น เพื่อให้ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของ อบต. บรรลุวัตถุประสงค์และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด

การเลิกจ้างตามสัญญา มิได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลงแล้ว การที่หน่วยงานราชการจะทำสัญญาจ้างต่อไปอีกหรือไม่ เป็นอำนาจของหน่วยงานราชการที่จะพิจารณาตามความเหมาะสมแก่การบริหารภายในของหน่วยงานราชการ ศาลไม่อาจก้าวล่วงไปในการดำเนินงานของหน่วยงานราชการนั้นได้ ดังนั้น หากผู้ถูกเลิกจ้างจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ชดใช้ค่าเสียหายให้หน่วยงานราชการทำสัญญาจ้างต่อไป ศาลปกครองจะไม่รับคำขอนี้ไว้พิจารณาคำพิพากษา ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

นอกจากนี้ กฎเป็นธรรมได้ศึกษาข้อมูลเพื่อเป็นความรู้แก่ผู้อ่านเพิ่มเติมด้วยครับ... โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 493/2560 ที่ อ. 1600/2559 และที่ อ. 1586/2559 วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกันว่า โดยทั่วไป สัญญาจ้างพนักงานของหน่วยงานราชการที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอนและล่วงหน้า แม้ว่าในระหว่างการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้าง หน่วยงานอาจจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยก็ตาม แต่ผลการประเมินก็ไม่ได้เป็นเครื่องบ่งชี้ว่าบุคคลนั้นจะได้รับการต่อสัญญาจ้างหรือไม่ อีกทั้งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อสัญญาใดที่กำหนดว่า เมื่อครบกำหนดตามสัญญาแล้วหน่วยงานจะต้องถูกผูกพันโดยผลของกฎหมายให้ต้องต่อสัญญาจ้างกับบุคคลนั้น ประกอบกับการจ้างพนักงานเข้ามาปฏิบัติงานก็เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงาน ดังนั้น อำนาจในการตัดสินใจว่าจะต่อสัญญาจ้างหรือไม่ จึงเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจในหน่วยงานราชการที่จะต้องพิจารณาเหตุผลความจำเป็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน และคุ้มค่ากับเงินงบประมาณที่จะต้องจ่ายไปหรือไม่ อีกทั้ง หน่วยงานราชการในฐานะที่เป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งก็มีสิทธิที่จะเลือกผู้ที่จะเข้ามาเป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้ โดยไม่จำเป็นต้องถูกผูกพันให้ต้องต่อสัญญากับคู่สัญญารายเดิมเสมอไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ครับ !!

3. รู้ทัน...การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

การใช้อำนาจที่กฎหมายมอบให้ฝ่ายปกครองใช้กระทำการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือกระทำการอื่นใด สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) อำนาจผูกพัน หมายถึง กรณีที่กฎหมายได้กำหนดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยไม่ให้โอกาสกับฝ่ายปกครองในการเลือกวินิจฉัยและตัดสินใจไปในทางอื่นได้ เช่น การจดทะเบียนสมรส การออกบัตรประจำตัวประชาชน การออกใบสูติบัตร หรือการออกใบมรณะบัตร เป็นต้น

2) อำนาจดุลพินิจ หมายถึง กรณีที่กฎหมายได้กำหนดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้ โดยให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเอง ในขอบเขตของกฎหมาย และขอบเขตนี้ อาจมีการเลือกตัดสินใจได้ในหลายแนวทาง และไม่ว่าฝ่ายปกครองจะเลือกตัดสินใจในแนวทางใด การตัดสินใจนั้นก็ย่อมชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น เช่น การพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ หรือการพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

แต่ทั้งนี้ การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองก็ต้องคำนึงถึงการปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงอย่างสมเหตุสมผล และเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมไปถึงประโยชน์สาธารณะที่ฝ่ายปกครองจะต้องปกป้องคุ้มครองด้วย
