(เผยแพร่ในสื่อฐานเศรษฐกิจ คอลัมน์ “อุทาหรณ์จากคดีปกครอง”)

ไม่ต่อสัญญาจ้างทั้งที่ผลงานดี ... เพื่อรับสมัครคนใหม่ได้หรือไม่ ?

โดย นายปกครอง

ปัจจุบัน “การจ้างงานแบบสัญญาจ้างชั่วคราว” เช่น ๖ เดือน ๑ ปี หรือ ๓ ปี เป็นที่นิยมมากขึ้น ทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยปกติแล้วการจ้างงานแบบนี้ลูกจ้างจะได้ค่าตอบแทนในลักษณะเงินเดือน ส่วนสวัสดิการต่าง ๆ ก็ขึ้นกับระเบียบหรือข้อกำหนดของแต่ละหน่วยงาน และเมื่อระยะเวลาของสัญญาหมดลง ลูกจ้างก็จะต้องออกจากงาน เว้นเสียแต่ว่าหน่วยงานและลูกจ้างเห็นพ้องตรงกันว่าจะมีการต่ออายุสัญญาจ้าง

อย่างไรก็ตาม ใช่ว่านายจ้างและลูกจ้างจะเห็นตรงกันเสมอไป ซึ่งกรณีสิ้นสุดสัญญาจ้างรายปีแล้ว หน่วยงานของรัฐเห็นว่าไม่อยากต่อสัญญาจ้างกับลูกจ้างคนเดิม ทั้งที่ก็มีผลงานดี แต่กลับเปิดรับสมัครพนักงานจ้างคนใหม่มาทำแทนคนเดิม เช่นนี้ ... จะทำได้หรือไม่ ?

นายปกครองมีคดีที่ศาลได้วินิจฉัยให้ความชัดเจนในเรื่องดังกล่าวมาฝากกันครับ ...

โดยคดีนี้ ... ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดฟ้องว่า พวกตนเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไปของเทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยมีระยะเวลาจ้างงาน ๑ ปีและสิ้นสุดลงในวันที่ ๓๐ กันยายนของทุกปี ที่ผ่านมาเทศบาลฯ ก็ต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดเรื่อยมา ... จนเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ของปีสุดท้าย เทศบาลฯ ได้แจ้งเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดและพนักงานจ้างคนอื่น ๆ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดจึงอุทธรณ์การบอกเลิกจ้างดังกล่าว ซึ่งนายกเทศมนตรีได้แจ้งว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดไม่มีสิทธิอุทธรณ์เนื่องจากเป็นข้อพิพาททางสัญญาทางปกครอง ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดจึงนำคดีมาฟ้องโดยขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เทศบาลฯ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนพร้อมดอกเบี้ย และให้รับผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดกลับเข้าทำงานในตำแหน่งและหน้าที่เดิม

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า เทศบาลฯ ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายจากการไม่ต่อสัญญาจ้างที่สิ้นสุดลงแล้วให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ? เพียงใด ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า เมื่อสัญญาจ้างที่พิพาทเป็นสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาจ้างที่แน่นอน ดังนั้น เมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลงแล้ว เทศบาลฯ จะต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ย่อมเป็นดุลพินิจของเทศบาลฯ ที่จะพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานของเทศบาล มิใช่เป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องได้รับการต่อสัญญาจ้างต่อเนื่องไปแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจของเทศบาลฯ จะต้องพิจารณากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการประกอบด้วย กล่าวคือ เมื่อมีการสั่งการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามหนังสือวิทยุสื่อสารในราชการกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๐๐๖ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ กำหนดให้พนักงานจ้างที่มีผลการประเมินการปฏิบัติงานเฉลี่ยย้อนหลัง ๒ ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดีตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ยกเว้นการต่อสัญญาจ้างในปีแรกให้พิจารณาผลการประเมินผลเฉลี่ยย้อนหลัง ๑ ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดี จะต้องต่อสัญญาจ้างให้แก่พนักงานจ้างผู้นั้น หากลักษณะงานที่พนักงานจ้างผู้นั้นปฏิบัติอยู่ยังมีความจำเป็นและเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องปฏิบัติงานอยู่แล้ว

แม้หนังสือดังกล่าวจะไม่อาจถือว่าเป็นกฎหมายหรือข้อบังคับหรือเป็นส่วนหนึ่งของข้อกำหนดในสัญญาก็ตาม แต่ก็เป็นแนวทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับทราบโดยทั่วไป และสามารถใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับการต่อสัญญาจ้างของผู้มีอำนาจ เพื่อเป็นหลักประกันการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์และประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า ... เทศบาลฯ ได้เปิดรับสมัครบุคคลมาทำหน้าที่ในตำแหน่งเดิม แสดงให้เห็นว่าภารกิจดังกล่าวยังมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการ และเมื่อพิจารณาผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีก็เข้าเกณฑ์ที่กำหนดให้ต่อสัญญาได้ ดังนั้น การที่เทศบาลฯ ไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการเลิกจ้างโดยไม่ชอบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายขาดรายได้จากการต่อสัญญาจ้างเป็นเวลา ๑ ปี เทศบาลฯ จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายจากการไม่ต่อสัญญาจ้างเป็นจำนวนเงินเท่ากับค่าตอบแทนที่ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนได้รับ ครั้งสุดท้าย เป็นเวลา ๑๒ เดือน

จึงพิพากษาให้ให้**เทศบาลฯ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี**แต่ละคน พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๑๔๔/๒๕๖๓)*

คดีดังกล่าว ... *ศาลปกครองได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการพิจารณาต่อหรือไม่ต่ออายุสัญญาจ้างพนักงานที่สิ้นสุดเวลาการจ้างตามสัญญาแล้ว โดยถือเป็นดุลพินิจของหน่วยงานผู้ว่าจ้าง มิใช่สิทธิของพนักงานจ้างที่จะต้องได้รับการต่อสัญญาจ้างเรื่อยไป แต่ทั้งนี้ ... การใช้ดุลพินิจของหน่วยงานนั้น ก็มิใช่ว่าจะสามารถทำได้อย่างอิสระตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญาเช่นเดียวกับเอกชน หากแต่ต้องใช้ดุลพินิจโดยพิจารณากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องที่ถือเป็นแนวทางการปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ มาประกอบด้วย เมื่อมีหนังสือเวียนกำหนดแนวทางการพิจารณาโดยให้ต่อสัญญาจ้างในภารกิจที่ยังมีความจำเป็นต้องดำเนินการต่อไปและพนักงานจ้างผู้นั้นมีผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด เช่นนี้ ... หน่วยงานของรัฐก็จะต้องพิจารณาต่อสัญญาจ้างกับพนักงานจ้างผู้นั้นก่อน โดยไม่อาจไปเปิดรับสมัครพนักงานจ้างคนใหม่มาทำแทนคนเดิมที่สิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญาแล้วได้ ... นะครับ !*

(ปรึกษาคดีปกครอง ได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทาหรณ์จากคดีปกครอง)