

ไม่ต่อสัญญาจ้าง : เพราะอยากกระจายรายได้ให้คนอื่นบ้าง...จะได้ไหม !?

ธียุทธ ปังประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

สำนักวิจัยและวิชาการ



ประเด็นชวนคิด

“อาชีพการงาน” ถือเป็นเรื่องที่สำคัญในชีวิต ซึ่งใคร ๆ ก็อยากจะมีอาชีพที่มั่นคง ฉะนั้น การที่หน่วยงานจะเลิกจ้างหรือไม่ต่อสัญญาจ้าง ไม่ว่าจะภาครัฐหรือเอกชนจึงมีกฎเกณฑ์เฉพาะและเหตุผลที่ใช้ในการพิจารณาเพื่อเป็นหลักประกันการเลิกจ้างโดยไม่ชอบหรือไม่เป็นธรรม

คอลัมน์ก้าวสู่สังคมธรรมาภิบาลกับศาลปกครอง ในฉบับนี้ จึงมีประเด็นชวนคิดเกี่ยวกับการพิจารณาไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ว่ามีหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการพิจารณาอย่างไรบ้าง !

“กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งคนงานประจำรถขยะ โดยให้เหตุผลว่าเป็นการสิ้นสุดการจ้างตามสัญญา และเพื่อเป็นการกระจายรายได้ให้กับบุคคลอื่นในท้องถิ่นบ้าง ไม่ผูกขาดอยู่กับเพียงบุคคลใดบุคคลหนึ่ง”

เหตุผลในการเลิกจ้างดังกล่าว จะถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่สอดคล้องกับกฎหมายของนายองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ ? จึงเป็นประเด็นที่ชวนท่านผู้อ่านขบคิดกันในวันนี้ค่ะ...

ตามหลักการ...ในการพิจารณาเลิกจ้างพนักงานจ้างนั้น ต้องพิจารณาข้อกำหนดในสัญญาจ้างเป็นสำคัญ ซึ่งข้อกำหนดในสัญญาจะต้องสอดคล้องและไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ ที่ใช้บังคับกับหน่วยงานในขณะนั้น การเลิกจ้างพนักงานจ้างทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยที่พนักงานไม่ได้มีความผิดและไม่ได้สมัครใจ รวมทั้งไม่ได้มีค่าเฉลี่ยของผลประเมินการปฏิบัติงานติดต่อกัน 2 ปี ต่ำกว่าระดับดี อันจะเป็นเหตุให้ผู้บังคับบัญชาทำความเข้าใจเสนอนายองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาเลิกจ้างได้ตามประกาศ ก.อบต. จังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้างสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2547

โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างรายปีขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว และได้รับการต่อสัญญาจ้างมาจนถึงปีที่ 4 อยู่ดีก็ได้รับแจ้งว่าไม่ต่อสัญญาจ้างแล้ว !!! ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนก็ตั้งใจทำงาน ผลการประเมินก็ดี การถูกเลิกจ้างเช่นนี้ไม่ชอบด้วยข้อสั่งการของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหนังสือวิทยุสื่อสารในราชการกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 22 กันยายน 2548 ซึ่งกำหนดแนวปฏิบัติให้ พนักงานจ้างที่มีผลการประเมินการปฏิบัติงานเฉลี่ยย้อนหลัง 2 ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดี จะต้องต่อสัญญาจ้างให้แก่พนักงานผู้นั้น หากลักษณะงานที่พนักงานจ้างผู้นั้นปฏิบัติอยู่ยังมีความจำเป็นและเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องปฏิบัติงานอยู่ แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่าลักษณะงานที่จ้างไม่มีความจำเป็นและไม่เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติอีกต่อไป ก็สามารถใช้อดุลพินิจในการเสนอขออนุมัติไม่ต่อสัญญาจ้างได้

ผู้ฟ้องคดีจึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ชดเชยค่าเสียหายจากการไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้างโดยไม่ชอบดังกล่าว

อยากทราบแล้วใช่ไหมคะว่าผลของคดีจะออกมาอย่างไร ? ไม่รอช้า..ไปต่อกันเลยคะ



คำวินิจฉัยชวนรู้

จาก “ประเด็นชวนคิด” ข้างต้น ต้องมาพิจารณากันว่า การที่องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีหนังสือแจ้งไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ประเด็นนี้... ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาต่อหรือไม่ต่อสัญญาจ้างของผู้ฟ้องคดี นอกจากต้องพิจารณาหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขตามประกาศ ก.อบต. จังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้างสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ๆ แล้ว ยังต้องพิจารณาแนวทางปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ **ตลอดจนหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินประกอบด้วย**

กรณีดังกล่าว... มีแนวปฏิบัติของอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ตามหนังสือวิทยุสื่อสารในราชการกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 22 กันยายน 2548 กำหนดให้พนักงานจ้างที่มีผลการประเมินการปฏิบัติงานเฉลี่ยย้อนหลัง 2 ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดี องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องต่อสัญญาจ้างให้แก่พนักงานผู้นั้น หากลักษณะงานที่พนักงานผู้นั้นปฏิบัติอยู่ยังมีความจำเป็นและเป็นภารกิจที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ยังต้องปฏิบัติงานอยู่

แม้ว่าหนังสือดังกล่าวจะเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติหรือข้อเสนอแนะประกอบการพิจารณาใช้ดุลพินิจที่ไม่อาจถือเป็นกฎหมายหรือข้อบังคับหรือเป็นส่วนหนึ่งของข้อกำหนดในสัญญาก็ตาม แต่ก็ถือเป็นแนวทางที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับทราบโดยทั่วไป และสามารถใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับการต่อสัญญาจ้าง เพื่อเป็นหลักประกันการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจ **มิให้บิดเบือนการใช้อำนาจเพื่อมุ่งประสงค์ตามความต้องการส่วนตัว** โดยมีได้คำนึงถึงประโยชน์และประสิทธิภาพของการจัดทำบริการสาธารณะ การต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างทั่วไปซึ่งมิได้มีลักษณะบังคับหรือผูกพันให้ต้องต่อสัญญาจ้างในทุกกรณีโดยให้เป็นดุลพินิจของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มิได้หมายความว่าผู้ใช้ดุลพินิจโดยอิสระอย่างไรก็ได้ หากแต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ข้อบังคับ และแนวทางที่ทางราชการกำหนดไว้

เมื่อผู้ฟ้องคดีมีผลการประเมินเฉลี่ย 2 ปี อยู่ในเกณฑ์ดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งไม่ต่อสัญญาจ้าง และหลังจากนั้นก็ได้จ้างเหมาพนักงานอื่นเข้ามาทำหน้าที่แทน ด้วยเหตุผลว่าผู้บริหารท้องถิ่นมีนโยบายกระจายรายได้ให้กับบุคคลในท้องถิ่น ไม่ผูกขาดอยู่กับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง อันแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ใช้อำนาจในขอบเขตของกฎหมายและข้อบังคับหรือแนวทางปฏิบัติของทางราชการที่กำหนดไว้เป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยอิสระ

ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีมีค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรยังไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงยังไม่จำเป็นต้องปรับลดค่าใช้จ่ายในส่วนดังกล่าว ตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2557 กรณีของผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องได้รับการต่อสัญญาจ้าง **ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินค่าจ้างรายเดือนเป็นเวลา 1 ปี พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 167/2561)**



บทสรุปชวนอ่าน

การที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจ หากจะใช้โดยอิสระหรือตามความคิดเห็นส่วนตัวได้ หากแต่จะต้องพิจารณาภายในขอบเขตของกฎหมาย ข้อบังคับหรือแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ซึ่งล้วนมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันให้การใช้อำนาจดังกล่าวให้เป็นไปอย่างถูกต้องเป็นธรรม และเพื่อประโยชน์ของราชการ มิใช่ตามความประสงค์ส่วนตัว เหตุผลที่ว่าผู้บริหารท้องถิ่นมีนโยบายให้จ้างบุคคลอื่นบ้างเพื่อเป็นการกระจายรายได้แก่ท้องถิ่น ถือเป็น**เหตุผลส่วนตัวที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ของกฎหมายหรือข้อบังคับของทางราชการ** นอกจากนี้แนวทางปฏิบัติของทางราชการที่แม้จะมีได้มีผลบังคับเป็นกฎหมาย แต่เมื่อเป็นแนวทางที่รับทราบกันโดยทั่วไป ผู้มีอำนาจจะต้องนำมาประกอบการพิจารณาใช้ดุลพินิจในเรื่องนั้น ๆ ด้วย... แล้วพบกันใหม่นะคะ (ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355)