

(เผยแพร่ในหนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ คอลัมน์ “อุทาหรณ์จากคดีปกครอง”)

ไม่ต่อสัญญาจ้าง ... เพราะเปลี่ยนเป็นจ้างเหมาบริการแทน

โดย นายปกครอง

คดีน่าสนใจในคอลัมน์ “อุทาหรณ์จากคดีปกครอง” วันนี้ ... เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทำงานเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งพนักงานเก็บขยะ สังกัดเทศบาลแห่งหนึ่ง ซึ่งได้มีการต่อสัญญาจ้างเรื่อยมา กระทั่งสิ้นสุดสัญญาจ้างฉบับล่าสุด เทศบาลดังกล่าวแจ้งไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดี และได้ประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ฟ้องคดีในระดับต่ำ ทำให้ไม่ได้รับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินโบนัส) อันเป็นมูลเหตุที่ทำให้เกิดข้อพิพาทในคดีนี้ขึ้นครับ ...

รายละเอียดของคดีมีอยู่ว่า ... ผู้ฟ้องคดีได้รับการต่อสัญญาจ้างมีกำหนด ๒ ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ และสิ้นสุดในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ แต่เมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้างแล้ว เทศบาลไม่ต่อสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดี แต่ได้เปลี่ยนเป็นการจ้างเหมาในภารกิจดังกล่าวแทน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเองมีผลการประเมินผลการปฏิบัติงานไม่ต่ำกว่าระดับดีมาโดยตลอด จนกระทั่งการประเมินระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ นายกเทศมนตรีได้ประเมินให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ในระดับต้องปรับปรุงและไม่ต่อสัญญาจ้างอันมีลักษณะเป็นการกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี และหากผู้ฟ้องคดีตกลงเป็นลูกจ้างแบบจ้างเหมาบริการก็จะได้รับเงินเดือนน้อยลง การไม่ต่อสัญญาจ้างย่อมไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เทศบาลต่อสัญญาจ้าง หากไม่สามารถต่อสัญญาได้ให้ชดเชยค่าเสียหายพร้อมทั้งจ่ายโบนัสตามสิทธิของตนด้วย

คดีจึงมีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจว่า ... การที่เทศบาลโดยนายกเทศมนตรีไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดี ขอบด้วยกฎหมายและข้อสัญญาหรือไม่ และเทศบาลจะต้องรับผิดชอบค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า สัญญาจ้างพิพาทมีลักษณะที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ได้ตกลงทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเก็บขยะ จึงเป็นสัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมหรือสนับสนุนการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลโดยตรง อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง

โดยสัญญาจ้างที่พิพาทเป็นสัญญาจ้างงานที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอน เมื่อครบกำหนดแล้ว สัญญาจ้างดังกล่าวจึงสิ้นสุดลงตามข้อกำหนดในประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง และตามข้อกำหนดในสัญญา ประกอบกับไม่มีกฎหมายหรือข้อกำหนดใดในสัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีต้องทำการต่อสัญญาจ้าง ฉะนั้น การที่เทศบาลจะทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีต่อไปหรือไม่ จึงเป็นดุลพินิจของเทศบาลที่จะดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานบุคคลภายในของเทศบาล

แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่ามีผลการประเมินในระดับดีมาโดยตลอด ซึ่งการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นเพียงเครื่องมือในการบริหารงานภายในฝ่ายปกครองเพื่อตรวจสอบว่าการปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ มิได้ผูกพันที่จะต้องต่อสัญญาจ้าง ส่วนหนังสือของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดแนวปฏิบัติว่าหากลักษณะงานที่พนักงานจ้างผู้นั้นปฏิบัติอยู่ยังมีความจำเป็นและเป็นภารกิจที่จะต้องดำเนินการ การสรรหาบุคคลมาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้พิจารณาพนักงานจ้างคนเดิมซึ่งมีผลการประเมินเฉลี่ยย้อนหลัง ๒ ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดีก็ตาม ก็ถือเป็นเพียงแนวปฏิบัติ ซึ่งการจะพิจารณาต่อสัญญาจ้างยังต้องคำนึงถึงการบริหารงานบุคคลภายในของเทศบาลให้สอดคล้องกับการเงินการคลังและงบประมาณของเทศบาลควบคู่กันไปด้วย

เมื่อเทศบาลได้สอบถามไปยังผู้ฟ้องคดีว่าประสงค์จะทำสัญญาจ้างเหมาบริการหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมเนื่องจากรายรับต่อเดือนน้อยลง เทศบาลจึงได้ดำเนินการจ้างเหมาบริการในภารกิจ

ดังกล่าวแทนการทำสัญญาจ้างพนักงานจ้างเพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ดังนั้น การไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเสียหาย อีกทั้งปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีถูกร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่หลายครั้ง ทำให้การประเมินครั้งสุดท้ายอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุง กรณีจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะได้รับโบนัส **พิพากษายกฟ้อง** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๒๐๖/๒๕๖๓)

คำพิพากษาในคดีดังกล่าว ... เป็นแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับการต่อสัญญาจ้างพนักงาน กรณีสัญญาจ้างงานที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอนและไม่มีข้อกำหนดใดในสัญญาที่ให้อำนาจการต่อสัญญาจ้าง ฉะนั้น เมื่อครบกำหนดแล้ว สัญญาจ้างย่อมสิ้นสุดลง และเป็นดุลพินิจของหน่วยงานที่จะดำเนินการตามความเหมาะสมในการบริหารงานบุคคลภายใน ประกอบกับการเงินการคลังและงบประมาณของหน่วยงาน ซึ่งในคดีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าหน่วยงานไม่ได้ว่าจ้างพนักงานคนใหม่มาแทนในตำแหน่งของผู้ฟ้องคดี หากแต่ได้ปรับเปลี่ยนไปเป็นการจ้างเหมาบริหารแทนเพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร และมีได้ทำให้ภารกิจดังกล่าวต้องหยุดชะงัก จึงถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบแล้ว ...

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕)
