เทศบาลไม่ต่อสัญญาพนักงานจ้าง...โดยอ้างเหตุลดค่าใช้จ่าย

นางสาวจิดาภา มุสิกธนเสฏฐ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

คอลัมน์ระเบียบกฎหมายวันนี้...มีคดีน่าสนใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น กรณีเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างทั่วไป โดยให้เหตุผลว่า เทศบาลมีภาระค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลมากเกินเกณฑ์ที่กำหนด จึงต้องปรับลดบุคลากรเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าว ***ถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?***

มูลเหตุของคดีเกิดจาก... เทศบาลดังกล่าวได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็น**พนักงานจ้างทั่วไป** ตำแหน่งคนงาน มีกำหนด ๑ ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ และจะสิ้นสุดสัญญาในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ เมื่อครบกำหนดตามสัญญาปรากฏว่าเทศบาลไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีรวมทั้งพนักงานจ้างคนอื่น ๆ โดยอ้างว่าเทศบาลมีค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคล**เกินกว่าร้อยละ ๔๐ ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงต้องปรับลดพนักงานจ้าง**

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างสังกัดเทศบาลดังกล่าวมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ และมีผลการปฏิบัติงานในปี ๒๕๕๕ อยู่ในเกณฑ์ดี จึงต้องต่อสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีตามแนวทางปฏิบัติของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องเรียนไปยังผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการเลิกจ้างในระยะเวลากระชั้นชิดที่จะสิ้นสุดสัญญาจ้างโดยไม่มีเหตุอันสมควร ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสที่จะตัดสินใจสมัครเข้าเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการได้ ประกอบกับงบประมาณด้านการบริหารงานบุคคลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ของเทศบาลดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ ๓๙.๗๒ เท่านั้น ยังมิได้เกินกว่าร้อยละ ๔๐ ตามที่กล่าวอ้าง จึงให้พิจารณาทบทวนเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบตามอำนาจหน้าที่ รวมทั้งหาทางเยียวยาผู้ฟ้องคดีกับพวก เทศบาลจึงได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกมาสมัครงาน**ประเภทจ้างเหมาบริการ**

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่เทศบาลไม่ต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีเป็นการไม่ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามหนังสือวิทยุสื่อสารในราชการกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ และหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดแนวทางปฏิบัติว่า *"เมื่อพนักงานจ้างปฏิบัติหน้าที่จนครบกำหนดสัญญาจ้าง หากผลการประเมินย้อนหลัง ๒ ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดี ให้ต่อสัญญาจ้างให้แก่พนักงานจ้างผู้นั้น"* จึงเป็นการจงใจละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับค่าจ้างหากมีการต่อสัญญาจ้างนับแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ อัตราเดือนละ ๙,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๑๐๘,๐๐๐ บาท

จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้เทศบาลชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทน แต่เทศบาลเพิกเฉย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้เทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๑๐๘,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี

คดีมีประเด็นที่ศาลต้องพิจารณา คือ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็นการกระทำละเมิดที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า สัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็น**สัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างที่แน่นอน** และระยะเวลาการจ้างที่แน่นอนดังกล่าว**จะสิ้นสุดลงตามที่ได้ทำสัญญาจ้าง**ต่อกันไว้ การที่เทศบาลไม่ต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี ย่อมถือเป็นการเลิกจ้างตามกำหนดระยะเวลาในสัญญาจ้างตามนัยข้อ ๕๔ (๑)

ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลฯ เรื่อง หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๗ โดยเทศบาลไม่จำต้องบอกกล่าวล่วงหน้าแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด **และไม่มีข้อกำหนดใดในสัญญาจ้าง**ดังกล่าว **ที่กำหนดให้เทศบาลจะต้องทำการต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดีเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างแล้ว**

ส่วนกรณีที่ประกาศดังกล่าวได้กำหนดให้มี**การประเมินผลงาน**ของพนักงานจ้างนั้น **ก็เพื่อตรวจสอบว่าผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของเทศบาลหรือไม่** อีกทั้งยังนำผลการประเมินดังกล่าว**ไปใช้ไม่เฉพาะเพียงการต่อสัญญาจ้างเท่านั้น** แต่ยัง**รวมถึงการเลิกจ้างและการเลื่อนขั้นเงินเดือน**อีกด้วย

การที่ผู้ฟ้องคดีมีผลการประเมินการปฏิบัติงานในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ อยู่ในเกณฑ์ดี จึงไม่ใช่หลักประกันว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับการต่อสัญญาจ้างเสมอไป เนื่องจาก**การจะได้รับการต่อสัญญาจ้างหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับงบประมาณ ลักษณะงาน และความจำเป็นของภารกิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดี**

เมื่อผลจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยผู้ตรวจการแผ่นดินปรากฏว่า งบประมาณด้านการบริหารงานบุคคลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ของผู้ถูกฟ้องคดีคิดเป็นร้อยละ ๓๙.๗๒ ซึ่งอยู่ในระดับที่**ใกล้เคียงกับข้อห้าม** ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการจ้างพนักงานจ้างเดิม จำนวน ๑๘ คน และพนักงานจ้างรายใหม่ จำนวน ๑๙ คน เข้าปฏิบัติงานในตำแหน่งเดิมของผู้ฟ้องคดีเกิดขึ้นภายหลังจากผู้ฟ้องคดีกับพวกไม่ได้ไปยื่นความจำนงเพื่อทำ**สัญญาจ้างเหมาบริการกับผู้ถูกฟ้องคดี** อีกทั้งการจ้างพนักงานจ้างรายใหม่ก็มี**การจ้างเหมาบริการรวมอยู่ด้วย**

ดังนั้น การทำสัญญาจ้างพนักงานจ้างเดิมและพนักงานจ้างรายใหม่ดังกล่าว จึงเป็นการจ้างพนักงานจ้าง**ให้ปฏิบัติงานตามภารกิจที่จำเป็น**ของผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งนี้ **เพื่อไม่ให้การจัดทำบริการสาธารณะ**ของผู้ถูกฟ้องคดีในช่วงที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ **ต้องหยุดชะงัก อันจะส่งผลกระทบต่อการให้บริการประชาชนในท้องถิ่น** การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยนายกเทศมนตรีได้อาศัยเหตุผลว่ามีภาระค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลเกินกว่าร้อยละ ๔๐ จึงทำให้ต้องมีการปรับลดพนักงานจ้าง เพื่อ**ใช้ดุลพินิจในการไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดี จึงมิได้ขัดหรือแย้ง**กับแนวทางปฏิบัติของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามหนังสือวิทยุสื่อสารในราชการกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ และหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า *การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาต่อสัญญาจ้างจะต้องคำนึงถึงผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างผู้นั้น และคำนึงถึงลักษณะงานและความจำเป็นของภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาต่อสัญญาร่วมกัน หากพนักงานจ้างคนใดมีผลการปฏิบัติงานเฉลี่ยย้อนหลัง ๒ ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดี และลักษณะงานที่พนักงานจ้างผู้นั้นปฏิบัติงานอยู่ยังมีความจำเป็น และเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังต้องปฏิบัติอยู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องต่อสัญญาจ้างให้กับพนักงานจ้างผู้นั้น*

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงไม่ได้เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๒๒๐/๒๕๖๒)*

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในการพิจารณาต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นอกจากจะพิจารณาตามข้อกำหนดในสัญญาจ้างแล้ว ยังต้องพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติของทางราชการด้วย ซึ่งกรณีพิพาทศาลได้พิจารณาทั้งสองส่วนประกอบกันกับข้อเท็จจริงของคดีแล้ว เห็นว่าดุลพินิจที่ไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมาย

จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ การใช้ดุลพินิจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายจะต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการให้เหตุผลประกอบการพิจารณาตัดสินใจอย่างเหมาะสมหรือสมเหตุสมผล ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวในแต่ละกรณีหากมีการฟ้องคดีต่อศาลเช่นในคดีนี้

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