

## สัญญาจ้างสิ้นลงตามกำหนดเวลา ... หน่วยงานมีดุลพินิจไม่ต่อสัญญาจ้าง !

โดย นายปกครอง

กรณีที่ส่วนราชการ (หรือหน่วยงานของรัฐ) ทำสัญญาจ้างพนักงานให้ทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งของส่วนราชการและสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็น “สัญญาทางปกครอง”

คือ สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) หรือ เป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล (มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔)

หากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๕ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนยื่นฟ้องคดี (มาตรา ๕๑ และมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)

กรณีสัญญาทางปกครองได้กำหนดระยะเวลาจ้างไว้แน่นอนและพนักงานจ้างตามสัญญาได้รับการต่อสัญญาจ้างมาโดยตลอด หากส่วนราชการไม่ประสงค์จะต่อสัญญาจ้างอีก จะบอกเลิกจ้างหรือไม่ต่อสัญญาจ้างได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 493/๒๕๖๐

โดยคดีนี้องค์การบริหารส่วนตำบลทำสัญญาจ้างนาย ก. เป็นพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งยาม มีระยะเวลาการจ้าง 1 ปี แต่ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหนังสือแจ้งไม่ต่อสัญญาจ้าง ทั้งที่พนักงานจ้างมีผลการปฏิบัติงานอยู่ในเกณฑ์ดีและมีได้กระทำความผิดข้อสัญญาใด ๆ

นาย ก. เห็นว่าการใช้ดุลพินิจไม่ต่อสัญญาจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จึงฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนหนังสือแจ้งการไม่ต่อสัญญาจ้างและให้ชดเชยค่าเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาจ้างมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาความปลอดภัยสถานที่ อาคาร ทรัพย์สินของทางราชการมิให้สูญหายหรือเสียหาย ตรวจตราสอดส่องป้องกันอัคคีภัย การโจรกรรมทรัพย์สิน ดูแลสอดส่องคนและรถที่เข้าออกภายในบริเวณ และปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย โดยอาจมีการต่อสัญญาจ้างได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อสัญญาจ้างมีกำหนดระยะเวลาจ้างแน่นอนและได้สิ้นสุดลงตามที่ได้ทำสัญญาจ้างต่อกันไว้ จึงเป็นการเลิกจ้างตามสัญญาโดยส่วนราชการไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้า

การจะทำสัญญาจ้างต่อไปอีกหรือไม่ เป็นอำนาจดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการ (นายก อบต.) มีใช้อำนาจผูกพัน ซึ่งสามารถดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารภายในของหน่วยงาน แม้ผลการปฏิบัติงานจะอยู่ไม่ต่ำกว่าระดับก็ไม่ได้ผูกพันให้ส่วนราชการต้องต่อสัญญา ประกอบกับลักษณะงานไม่ต้องใช้ความรู้หรือทักษะเฉพาะด้านและเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามระยะเวลาในสัญญาจ้าง

ทั้งการไม่ต่อสัญญาจ้างก็ไม่ทำให้การปฏิบัติภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสะดุดหยุดลงและไม่ปรากฏว่าได้เกิดความเสียหายขึ้นต่อหน่วยงาน เนื่องจากมีข้าราชการและพนักงานจ้างทั่วไปที่สามารถปฏิบัติงานแทนได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นอยู่แล้ว ซึ่งเป็นการคำนึงถึงหลักความประหยัดงบประมาณ และไม่อาจถือว่าลักษณะการจ้างมีความจำเป็นและเป็นภารกิจที่ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติอยู่ตลอด

เมื่อไม่มีกฎหมายหรือสัญญาข้อใดที่กำหนดให้ต้องต่อสัญญา ส่วนราชการจึงไม่ได้เป็นฝ่ายผิดสัญญาและไม่ถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้ผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง

คดีนี้นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะวางหลัก (๑) ในเรื่องสัญญาจ้างพนักงานจ้างทั่วไปที่มีลักษณะเป็นการให้ร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ถือเป็น “สัญญาทางปกครอง” หากมีกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอน และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลานั้นแล้ว หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจดุลพินิจในการจะต่อสัญญาจ้างหรือไม่ก็ได้ แม้พนักงานจ้างจะมีผลการปฏิบัติงานอยู่ในเกณฑ์ดีหรือไม่มีความผิดหรือความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม ก็ไม่ผูกพันให้หน่วยงานทางปกครองต้องต่อสัญญาจ้างต่อไป และหน่วยงานทางปกครองสามารถเลิกจ้างได้โดยไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้าและไม่ถือเป็นการผิดสัญญาแต่อย่างใด และ (๒) การใช้อำนาจของหัวหน้าส่วนราชการในการเลิกจ้างตามสัญญา ไม่ถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539