

สอบได้... แต่หน่วยงานเปลี่ยนใจ – ไม่ทำสัญญาจ้าง ได้หรือ !?

ธัญธร บึงประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

เรื่องที่น่าเสนาในในวันนี้ น่าสนใจทีเดียว... กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลมีประกาศรับสมัครสอบบุคคลเพื่อจ้างเป็นพนักงานจ้างทั่วไป โดยหลังจากประกาศผลการสอบเรียบร้อยแล้วได้มีการเปลี่ยนผู้บริหาร โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่เห็นว่าการสรรหาดังกล่าวดำเนินการในสมัยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนเก่าจึงไม่ผูกพันตนที่จะต้องทำสัญญาว่าจ้างผู้ที่สอบได้

กรณีเช่นนี้จะทำได้หรือไม่ มาดูคำตอบในคดีต่อไปนี้ค่ะ

องค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้มีประกาศรับสมัครสอบพนักงานจ้างและผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่สอบผ่านเกณฑ์เป็นลำดับที่ 1 ในตำแหน่งคนงานทั่วไป แต่องค์การบริหารส่วนตำบล ก. กลับไม่เรียกผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาจ้าง และต่อมาได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้มีการปรับระบบการทำงาน โดยได้มอบหมายงานในตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีสอบได้ให้บุคคลอื่นซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ทำแทนแล้ว เนื่องจากมีนโยบายที่จะประหยัดเงินงบประมาณ จึงทำให้ไม่มีการจ้างพนักงานในตำแหน่งดังกล่าวอีกต่อไป

ผู้ฟ้องคดีซึ่งรอกการเรียกทำสัญญาจ้างมาหลายเดือน จึงนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้องค์การบริหารส่วนตำบล ก. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ไม่ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างตามประกาศรับสมัครสอบและประกาศผลการสอบ

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ประกาศรับสมัครสอบบุคคลเพื่อจ้างเป็นพนักงานจ้างทั่วไปของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2547 **ประกาศผลการสอบ**จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล **จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง** ตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

โดยในการว่าจ้างพนักงานที่สอบได้จะต้องมีการทำสัญญาจ้าง ซึ่งการทำสัญญาจ้างไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ฉะนั้นหนังสือปฏิเสธการจ้างจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง แต่เป็นการปฏิเสธไม่ทำสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องอุทธรณ์โต้แย้งการปฏิเสธดังกล่าวก่อนการฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบมาตรา 44 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 **เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการไม่ว่าจ้างดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงสามารถใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันที** ข้อโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่อ้างว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ อุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธไม่ทำสัญญาก่อนจึงฟังไม่ขึ้น

สำหรับประเด็นเนื้อหาของคดีศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ 19 ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2547 กำหนดให้องค์การ

บริหารส่วนตำบลดำเนินการประกาศรับสมัครสอบเมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเห็นชอบให้กำหนดตำแหน่งแล้ว และเมื่อมีการดำเนินการสรรหาและจัดสอบแล้ว ต้องรายงานผลต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อประกาศบัญชีรายชื่อผู้ผ่านการทดสอบและดำเนินการจัดจ้างโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลตามข้อ 20 ของประกาศเดียวกัน

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศรับสมัครบุคคล โดยระบุว่า มีตำแหน่งพนักงานจ้างทั่วไปจำนวน 2 อัตรา เป็นตำแหน่งคนงานประจำระยะ 1 อัตรา และตำแหน่งคนงานทั่วไป 1 อัตรา และข้อ 10 ของประกาศรับสมัครดังกล่าวกำหนดว่าผู้ผ่านการคัดเลือกและได้รับการขึ้นบัญชี จะได้รับการทำสัญญาจ้างเป็นพนักงานจ้างทั่วไปเป็นระยะเวลา 1 ปี และอาจมีการต่อระยะเวลาจ้างได้อีกไม่เกินครั้งละ 1 ปี และผู้สอบผ่านจะได้รับการเรียกมาทำสัญญาโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลก่อน ย่อมแสดงว่าได้มีการกำหนดตำแหน่งพนักงานจ้างดังกล่าวโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลแล้ว และเมื่อมีการประกาศผลการสอบผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการจัดจ้างโดยขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล อีกทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าหลังจากประกาศผลการสอบแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้ว่าจ้างบุคคลภายนอกเข้าทำงานเป็นลูกจ้างรายวันในตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีสอบได้ อันแสดงว่าผู้ถูกฟ้องคดียังมีความจำเป็นที่จะต้องว่าจ้างบุคคลเข้าปฏิบัติงานในตำแหน่งดังกล่าว

เมื่อเหตุที่ไม่อาจจัดจ้างผู้ฟ้องคดีมิได้เกิดจากการไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล แต่เกิดจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จึงรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ และเมื่อการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการดำเนินการโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้แทนตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งไม่ว่าจะกระทำโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้แทนคนใดก็ตาม ย่อมมีผลผูกพันต่อบุคคลภายนอก ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจอ้างการเปลี่ยนตัวผู้แทนหรือความขัดแย้งหรือกระบวนการภายใน มาเป็นเหตุผลให้การกระทำดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายได้ อีกทั้งหากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการสรรหาพนักงานจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องดำเนินการออกคำสั่งเพิกถอนประกาศผลการสอบซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องว่าจ้างผู้ฟ้องคดี เมื่อไม่มีการดำเนินการดังกล่าว อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้อ้างว่าการดำเนินการสรรหาและผลการคัดเลือกไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องว่าจ้างผู้ฟ้องคดี การปฏิเสธไม่ทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1451/2558)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี กรณีการทำสัญญาว่าจ้างผู้สอบได้หรือการปฏิเสธไม่ว่าจ้างผู้สอบได้ซึ่งเป็นการปฏิเสธว่าจะไม่ดำเนินการจัดจ้างนั้น ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้สอบได้เห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการไม่ว่าจ้างดังกล่าว จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์โต้แย้งหนังสือที่ปฏิเสธการว่าจ้างก่อน และหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ เช่น เมื่อมีประกาศผลการสอบแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องดำเนินการจัดจ้างโดยขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล และการดำเนินการสรรหาบุคลากรโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้แทนตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะกระทำโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนใด ย่อมมีผลผูกพันต่อบุคคลภายนอก โดยไม่อาจอ้างการเปลี่ยนตัวผู้แทนหรือความขัดแย้งหรือกระบวนการภายในมาเป็นเหตุผลในการที่จะไม่ดำเนินการจัดจ้างได้