



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบ่อ สำนักปลัด งานนิติการ โทร.๐๔๕-๘๔๐๓๑๒

ที่ ๕๕ /๒๕๖๙ วันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๙

เรื่อง ขออนุมัติเผยแพร่จุลสารภายในองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบ่อ เพื่อพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ฉบับเดือน มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๙

เรียน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบ่อ (ผ่านปลัด อบต.)

เรื่องเดิม

ตามที่ งานนิติการได้มีบันทึกข้อความ ที่ ๔๗๓/๒๕๖๘ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๖๘ เรื่อง ขออนุมัติจัดทำจุลสารเผยแพร่ภายในองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบ่อ เพื่อพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน นั้น

ข้อเท็จจริง

บัดนี้ข้าพเจ้าได้จัดทำจุลสารเพื่อพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ฉบับ เดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๖๙ เสร็จเป็นที่เรียบร้อยแล้ว รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบท้ายบันทึกฉบับนี้

ข้อพิจารณา/ข้อเสนอแนะ

เพื่อเป็นการส่งเสริมพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ให้แก่พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบ่อ เห็นควร เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ให้ทุกส่วนราชการได้ศึกษาโดยทั่วกัน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาอนุมัติ

(ลงชื่อ)

(นายกรณ์ เพชรพิมพ์พันธุ์)
นิติกรปฏิบัติการ

(ลงชื่อ)

(นางสาวศศิธร พลภักดี)

หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ รักษาการแทน
หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบ่อ

(ลงชื่อ)

(นายพงษ์ธรณ์ ศิริบุร)

รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบ่อ

☒ อนุมัติ

☐ ไม่อนุมัติ

(ลงชื่อ)

(นางสาวไฉพร จิตธรรมภรณ์)
ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบ่อ ปฏิบัติหน้าที่
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบ่อ



จุลสารเพื่อส่งเสริมพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายและระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ฉบับ มกราคม ๒๕๖๙ งานนิติกร สำนักปลัด อบต.หนองบ่อ

จุลสารเพื่อส่งเสริมพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ฉบับ
มกราคม ๒๕๖๙ ขอเสนอความรู้เกี่ยวกับ **เทศบาลไม่ต่อสัญญาพนักงานจ้าง...โดยอ้างเหตุผลค่าใช้จ่าย**

จุลสารเดือนนี้ มีคดีน่าสนใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น กรณีเทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง
ไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างทั่วไป โดยให้เหตุผลว่าเทศบาลมีภาระค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลมากเกินไป
เกินที่กำหนด จึงต้องปรับลดบุคลากรเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าว ถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ
ด้วยกฎหมายหรือไม่

มูลเหตุของคดีเกิดจาก... เทศบาลดังกล่าวได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างทั่วไป

ตำแหน่งคนงาน มีกำหนด ๑ ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๔ และจะสิ้นสุดสัญญาในวันที่
๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ เมื่อครบกำหนดตามสัญญาปรากฏว่าเทศบาลไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีรวมทั้งพนักงานจ้าง
คนอื่น ๆ โดยอ้างว่าเทศบาลมีค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลเกินกว่าร้อยละ ๔๐ ของเงินงบประมาณ
รายจ่ายประจำปี จึงต้องปรับลดพนักงานจ้าง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างสังกัดเทศบาลดังกล่าว
มาตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ และมีผลการปฏิบัติงานในปี ๒๕๕๕ อยู่ในเกณฑ์ดี จึงต้องต่อสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดี
ตามแนวทางปฏิบัติของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องเรียนไปยังผู้ตรวจการแผ่นดิน
ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการเลิกจ้างในระยะเวลากระชั้นชิดที่จะสิ้นสุดสัญญาจ้างโดยไม่มีเหตุอันสมควร
ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสที่จะตัดสินใจสมัครเข้าเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการได้ ประกอบกับ
งบประมาณด้านการบริหารงานบุคคลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ของเทศบาลดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ
๓๕.๓๒ เท่านั้น ยังมีได้เกินกว่าร้อยละ ๔๐ ตามที่กล่าวอ้าง จึงให้พิจารณาทบทวนเพื่อดำเนินการให้เป็นไป
ตามกฎหมายและระเบียบตามอำนาจหน้าที่ รวมทั้งหาทางเยียวยาผู้ฟ้องคดีกับพวก เทศบาลจึงได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี
กับพวกมาสมัครงานประเภทจ้างเหมาบริการ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีที่เทศบาลไม่ต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีเป็นการไม่ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติ
ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามหนังสือวิญญูสื่อสารในราชการกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่
๒๒ กันยายน ๒๕๕๘ และหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนด
แนวทางปฏิบัติว่า “เมื่อพนักงานจ้างปฏิบัติหน้าที่จนครบกำหนดสัญญาจ้าง หากผลการประเมินย้อนหลัง ๖ ปี
ไม่ต่ำกว่าระดับดี ให้ต่อสัญญาจ้างให้แก่พนักงานจ้างผู้นั้น จึงเป็นการจงใจละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้
ต้องปฏิบัติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับค่าจ้างหากมีการต่อสัญญาจ้างนับแต่วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงวันที่
๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ อัตราเดือนละ ๘,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๑๐๘,๐๐๐ บาท

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

คดีมีประเด็นที่ศาลต้องพิจารณา คือ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นการละเลย
ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็นการกระทำละเมิดที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี
ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า สัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างที่แน่นอน
และระยะเวลาการจ้างที่แน่นอนดังกล่าวจะสิ้นสุดลงตามที่ได้ทำสัญญาจ้างต่อกันไว้ การที่เทศบาลไม่ต่อสัญญา
จ้างกับผู้ฟ้องคดี ย่อมถือเป็นการเลิกจ้างตามกำหนดระยะเวลาในสัญญาจ้างตามนัยข้อ ๕๔ (๑) ของประกาศ
คณะกรรมการพนักงานเทศบาล เรื่อง หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗
โดยเทศบาลไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้าแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และไม่มีข้อกำหนดใดในสัญญาจ้างดังกล่าว ที่
กำหนดให้เทศบาลจะต้องทำการต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดีเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า สัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลา การจ้างที่แน่นอน และระยะเวลาการจ้างที่แน่นอนดังกล่าวจะสิ้นสุดลงตามที่ได้ทำสัญญาจ้างต่อกันไว้ การที่เทศบาลไม่ต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี ย่อมถือเป็นการเลิกจ้างตามกำหนดระยะเวลาในสัญญาจ้างตามนัย ข้อ ๕๔ (๑) ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล เรื่อง หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗ โดยเทศบาลไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้าแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และไม่มีข้อกำหนดใด ในสัญญาจ้างดังกล่าว ที่กำหนดให้เทศบาลจะต้องทำการต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดีเมื่อครบกำหนด ระยะเวลาตามสัญญาจ้างแล้ว

ส่วนกรณีที่ประกาศดังกล่าวได้กำหนดให้มีการประเมินผลงานของพนักงานจ้างนั้น ก็เพื่อตรวจสอบว่า ผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของเทศบาลหรือไม่ อีกทั้งตรวจสอบ ว่าผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของเทศบาลหรือไม่ อีกทั้งยังนำผล การประเมินดังกล่าวไปใช้ไม่เฉพาะเพียงการต่อสัญญาจ้างเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเลิกจ้างและการเลื่อน ขึ้นเงินเดือนอีกด้วย

การที่ผู้ฟ้องคดีมีผลการประเมินการปฏิบัติงานในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ อยู่ในเกณฑ์ดี จึงไม่ใช่ หลักประกันว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับการต่อสัญญาจ้างเสมอไป เนื่องจากการจะได้รับการต่อสัญญาจ้างหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับงบประมาณ ลักษณะงาน และความจำเป็นของภารกิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องพิจารณา ดำเนินการตามความเหมาะสม แก่การบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดี

เมื่อผลจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยผู้ตรวจการแผ่นดินปรากฏว่า งบประมาณด้าน การบริหารงานบุคคลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ของผู้ถูกฟ้องคดีคิดเป็นร้อยละ ๓๕.๓๒ ซึ่งอยู่ในระดับ ที่ใกล้เคียงกับข้อห้ามตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการจ้างพนักงานจ้างเดิม จำนวน ๑๘ คน และพนักงานจ้างรายใหม่ จำนวน ๑๕ คน เข้าปฏิบัติงาน ในตำแหน่งเดิมของผู้ฟ้องคดีเกิดขึ้นหลังจากผู้ฟ้องคดีกับพวกไม่ได้ไปยื่นความจำนงเพื่อทำสัญญา จ้างเหมาบริการกับผู้ถูกฟ้องคดี อีกทั้งการจ้างพนักงานจ้างรายใหม่ที่มีการจ้างเหมาบริการรวมอยู่ด้วย

ดังนั้น การทำสัญญาจ้างพนักงานจ้างเดิมและพนักงานจ้างรายใหม่ดังกล่าว จึงเป็นการจ้าง พนักงานจ้างให้ปฏิบัติงานตามภารกิจที่จำเป็นของผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการจัดทำบริการสาธารณะ ของผู้ถูกฟ้องคดีในช่วงที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ต้องหยุดชะงัก อันจะส่งผลกระทบต่อการให้บริการประชาชนในท้องถิ่น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยนายกเทศมนตรี ได้อาศัยเหตุผล ว่ามีภาระค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลเกินกว่าร้อยละ ๔๐ จึงทำให้ต้องมีการปรับลดพนักงานจ้าง เพื่อใช้ดุลพินิจในการไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดี จึงมิได้ขัดหรือแย้งกับแนวทางปฏิบัติของกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นตามหนังสือวิทฤษฎีสื่อสาร ในราชการกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘ และหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า การใช้ดุลพินิจ ในการพิจารณาต่อสัญญาจ้างจะต้องคำนึงถึงผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างผู้นั้น และคำนึงถึงลักษณะงาน และความจำเป็นของภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาต่อสัญญาพร้อมกัน หากพนักงานจ้างคนใดมีผลการปฏิบัติงานเฉลี่ยย้อนหลัง ๖ ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดี และลักษณะงานที่พนักงานจ้างผู้นั้น ปฏิบัติงานอยู่ยังมีความจำเป็น และเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังต้องปฏิบัติอยู่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะต้องต่อสัญญาจ้างให้กับพนักงานจ้างผู้นั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดี ดังกล่าว จึงไม่ได้เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๒๒๐/๒๕๖๒)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในการพิจารณาต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นอกจากจะพิจารณาตามข้อกำหนดในสัญญาจ้างแล้ว ยังต้องพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติของทางราชการด้วย ซึ่งกรณีพิพาทศาลได้พิจารณาทั้งสองส่วนประกอบกันกับข้อเท็จจริงของคดีแล้ว เห็นว่าดุลพินิจที่ไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ การใช้ดุลพินิจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายจะต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการให้เหตุผลประกอบการพิจารณาตัดสินใจอย่างเหมาะสม หรือสมเหตุสมผล ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวในแต่ละกรณีหากมีการฟ้องคดีต่อศาลเช่นในคดีนี้

