

## เรื่องที่ ๑๓

การกำหนดประเภทคดีและการพิจารณาผู้มีสิทธิฟ้องคดีกรณีฟ้องขอให้ต่อสัญญาจ้างจากการถูกเลิกจ้างด้วยเหตุครบระยะเวลาตามสัญญาหรือไม่ผ่านผลการประเมินการปฏิบัติงาน\*

บุคลากรภาครัฐนอกจากข้าราชการแล้ว ยังมีพนักงานของรัฐประเภทอื่นที่มีลักษณะงานแบบเดียวหรือคล้ายคลึงกับข้าราชการ แต่เป็นการจ้างให้รับราชการหรือปฏิบัติงานเฉพาะโดยไม่ดำรงตำแหน่งประจำแบบข้าราชการ ซึ่งได้แก่ พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์การมหาชนและหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว โดย “พนักงานราชการ” คือ บุคลากรที่บรรจุแทนอัตราของลูกจ้างประจำ “พนักงานมหาวิทยาลัย” คือ บุคลากรที่บรรจุแทนอัตราของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา “พนักงานรัฐวิสาหกิจ” คือ บุคลากรที่บรรจุแทนอัตราของข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ “พนักงานองค์การมหาชนและหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ” คือ พนักงานองค์การมหาชนและองค์กรของรัฐ รวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ส่วน “ลูกจ้างประจำ” นั้น แปรสภาพมาจากข้าราชการพลเรือนวิสามัญ ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน ๒ ประเภท คือ ลูกจ้างประจำส่วนราชการ เงินงบประมาณ เป็นลูกจ้างประจำที่จ้างให้ปฏิบัติงานในส่วนราชการ โดยใช้เงินงบประมาณจากกระทรวงการคลัง ปัจจุบันไม่มีการบรรจุลูกจ้างประจำประเภทนี้แล้ว โดยตำแหน่งที่ว่างลงจะถูกยุบเลิกและจ้างพนักงานราชการมาปฏิบัติงานแทนตำแหน่งที่ว่างลง ส่วนลูกจ้างประจำอีกประเภทหนึ่ง คือ ลูกจ้างประจำส่วนราชการ เงินรายได้ เป็นลูกจ้างประจำที่จ้างให้ปฏิบัติงานในส่วนราชการ โดยใช้เงินรายได้ของส่วนราชการนั้น ๆ นอกจากนี้ ยังมี “ลูกจ้างชั่วคราว” ซึ่งมีลักษณะงานและตำแหน่งแบบเดียวกับลูกจ้างประจำ แต่จ้างไว้ในระยะเวลาชั่วคราวด้วย

การนำระบบสัญญาจ้างงานมาใช้ในการบริหารงานบุคคล ถือเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการเพิ่มสัมฤทธิ์ผลให้กับระบบราชการ เพราะเป็นระบบการจ้างที่มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับความจำเป็นตามภารกิจและสถานการณ์ โดยเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนต้องจ้างบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเพื่อปฏิบัติงานในภารกิจที่มีระยะเวลาลิ้นสุดตามแผนงานหรือโครงการตามนโยบายรัฐบาล โดยแนวคิดในการพัฒนาระบบพนักงานราชการซึ่งเป็นการจ้างงานตามสัญญาจ้างนี้ ปรากฏตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ที่เห็นชอบแผนปรับระบบบริหารภาครัฐ ซึ่งเป็นแผนปรับเปลี่ยนระบบราชการไปสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งองค์กรขนาดเล็กกะทัดรัด และมีประสิทธิภาพ โดยมีการพัฒนารูปแบบ เงื่อนไขการทำงาน โดยการจ้างงานภาครัฐเป็นโครงการหนึ่งในแผนปรับระบบบริหารภาครัฐที่มุ่งเน้นให้ภาครัฐมีรูปแบบการจ้างงานที่หลากหลาย และมีหลักเกณฑ์ วิธีการที่ยืดหยุ่น ซึ่งจะทำให้เกิดความคล่องตัวต่อสภาพ

\* พิศารยา เลิศรัฐการ และธันว์รัตน์ ธนพิทักษ์ ผู้เรียบเรียง / วิริยะ วัฒนสุชาติ ผู้ตรวจ โดยเผยแพร่ในประเด็นเด็ด เกร็ดคดี ๒๕๖๒ ประจำวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒

และความจำเป็นตามเงื่อนไขของการทำงานในภาคราชการที่สอดคล้องกับระบบบริหารจัดการภาครัฐ  
แนวใหม่.

ภายหลังการปรับเปลี่ยนโครงสร้างส่วนราชการตามแผนการปรับและปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๕ สำนักงาน ก.พ. ก็ได้นำเรื่องระบบลูกจ้างสัญญาจ้างมาดำเนินการต่อ พร้อมทั้งได้ขยายผลให้มีความหลากหลายของรูปแบบการจ้างงานให้ครอบคลุมในส่วนของการจ้างผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญทั้งชาวไทยและต่างประเทศ และได้เปลี่ยนชื่อ “ลูกจ้างสัญญาจ้าง” เป็น “พนักงานราชการ” รวมถึงวางระบบบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่เรื่องการกำหนดลักษณะงาน ตำแหน่ง และกรอบอัตรากำลัง การกำหนดค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ การสรรหาและเลือกสรร และการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยเน้นการมอบอำนาจให้ส่วนราชการสามารถบริหารจัดการระบบพนักงานราชการได้เองเป็นส่วนใหญ่ ภายใต้ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้การบริหารจัดการมีความยืดหยุ่นและคล่องตัว<sup>๑</sup>

สัญญาจ้างพนักงานราชการดังที่กล่าวข้างต้นนี้ มีสถานะทางกฎหมายเป็นสัญญาทางปกครองตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งวินิจฉัยวางหลักไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๕/๒๕๕๖ ว่า “ข้อพิพาทในคดีนี้เป็นเรื่องการโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับภารกิจให้บริการทางการศึกษาของสถาบันราชภัฏสวนดุสิต จึงถือได้ว่าสัญญาจ้างระหว่างสถาบันราชภัฏสวนดุสิตกับผู้ฟ้องคดีเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างของส่วนราชการออกจากงาน จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ” ซึ่งภายหลังจากมีคำวินิจฉัยดังกล่าว คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรของส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างประจำ หรือพนักงานราชการซึ่งรวมถึงการจ้างอาจารย์ของมหาวิทยาลัยของรัฐในเวลาต่อมา หากเป็นการจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหลักหรือบริการสาธารณะหลักของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง ศาลจะมีแนวทางในการวินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง<sup>๒</sup>

นอกจากนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้ให้ความเห็นไว้ในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓๖/๒๕๕๘ แนวทางเดียวกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดว่า สัญญาจ้างลูกจ้างและพนักงานราชการไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงาน แต่เป็นสัญญาทางปกครอง

<sup>๑</sup> สำนักพัฒนาระบบงานตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ., คู่มือการบริหารระบบพนักงานราชการ, ๒๕๕๙, กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน ก.พ., หน้า ๑-๒.

<sup>๒</sup> คำวินิจฉัยที่วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๑/๒๕๖๐ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒/๒๕๕๕ ที่ ๖๓๙/๒๕๕๘ ที่ คบ.๗๖/๒๕๕๘ ที่ คบ.๑๑๙/๒๕๕๙ ที่ ๓๔๐/๒๕๖๐ ที่ ๖๓๒/๒๕๖๐ ที่ คบ.๒๘/๒๕๖๐ ที่ คบ.๓๓/๒๕๖๐ ที่ คบ.๑๐๕/๒๕๖๐ ที่ คบ.๑๒๘/๒๕๖๐ ที่ คบ.๗๘/๒๕๖๑ ที่ คบ.๑๖๖/๒๕๖๑ ที่ คบ.๑๖๘/๒๕๖๑ ที่ คบ.๑๙๑/๒๕๖๑ และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓๖/๒๕๕๘ ที่ ๑๒/๒๕๕๑ ที่ ๘/๒๕๕๒ ที่ ๓๙/๒๕๕๙ และที่ ๑๖/๒๕๖๐

ด้วยเหตุผลดังนี้ “โดยที่กฎหมายเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานมีสถานะเป็นสัญญาในทางแพ่ง จึงต้องนำบทบัญญัติตามกฎหมายแพ่งทั่วไปมาใช้บังคับ ส่วนกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับการจ้างและการทำงาน องค์กรของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง การเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสภาพการจ้าง การระงับข้อพิพาทแรงงาน การนัดหยุดงาน ปิดงาน งดจ้าง สภาพแรงงาน ตลอดจนการกำหนดคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง การจัดหางาน การสงเคราะห์อาชีพ และการส่งเสริมการทำงาน เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการทำงานให้เพิ่มพูนมากยิ่งขึ้น อันเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากคู่สัญญาโดยทั่วไป เนื่องจากลูกจ้างเป็นคู่สัญญาที่มีฐานะเสียเปรียบในทางเศรษฐกิจ มิได้มีฐานะเสมอภาคกับนายจ้างในการเข้าทำสัญญา รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาคุ้มครองโดยการบัญญัติกฎหมายออกมาใช้บังคับ ทั้งในการคุ้มครองการใช้แรงงานของลูกจ้าง และการให้สิทธิในการรวมตัวของลูกจ้างเพื่อให้มีพลังในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง กฎหมายทั้งสามส่วนดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายสารบัญญัติเพื่อใช้บังคับในความสัมพันธ์ทางด้านแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง โดยมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดให้ศาลแรงงานมีอำนาจในการควบคุมและใช้บังคับกฎหมายทั้งสามส่วนดังกล่าว โดยขั้นตอนและการพิจารณาในศาลแรงงานไม่อาจนำมาใช้แก่นายจ้างที่เป็นหน่วยงานของรัฐกับลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐได้ ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีภารกิจเพื่อบริการสาธารณะ จึงต้องมีอำนาจเหนือลูกจ้างเพื่อบังคับให้การบริการสาธารณะบรรลุผล และโดยที่สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวระบุว่า การที่รัฐบาลจะนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล จำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต้องมียุทธศาสตร์ที่มีความอิสระและความคล่องตัวสูง โดยไม่ผูกพันไว้กับกฎระเบียบการปฏิบัติและข้อบังคับของราชการและรัฐวิสาหกิจ จึงให้มีคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เป็นประธานกรรมการ มีผู้อำนวยการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเป็นกรรมการ และเลขานุการ อันเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติจึงเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การที่เอกชนตกลงเข้าทำงานกับสำนักงานฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานฯ ซึ่งเป็นนายจ้างกับเอกชนซึ่งเป็นลูกจ้างดังกล่าว มีขึ้นเพื่อให้ลูกจ้างเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะ อันเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน โดยที่ลูกจ้างไม่มีอำนาจเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสภาพการจ้าง การระงับข้อพิพาทแรงงาน การนัดหยุดงาน การปิดงาน การงดจ้าง และการจัดตั้งสภาพแรงงาน ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานฯ กับเอกชน

ข้างต้น จึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจเหนือลูกจ้างที่เป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อให้เข้าร่วมปฏิบัติการกิจการบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน ไม่ใช่ความสัมพันธ์ในฐานะลูกจ้างกับนายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานในกฎหมายแพ่งทั่วไป ดังนั้น ข้อตกลงจ้างทำงานระหว่างเอกชนกับสำนักงานฯ จึงไม่เป็นสัญญาจ้างแรงงาน และเมื่อได้กล่าวไว้แล้วว่า สำนักงานฯ เป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์ในการสำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการวางเป้าหมาย นโยบาย จัดทำแผนโครงการ และมาตรการต่าง ๆ ในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ การที่สำนักงานฯ อนุมัติจ้างให้เอกชนปฏิบัติหน้าที่ในกิจการของสำนักงานฯ ก็เพื่อให้เอกชนเข้าปฏิบัติการกิจการพัฒนา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้บรรลุผล ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานฯ กับเอกชน จึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับลูกจ้างในสังกัดที่มีขึ้นเพื่อร่วมกันในการจัดทำบริการสาธารณะ ข้อตกลงการจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง” และต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลก็ได้วินิจฉัยตามแนวทางดังกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๘/๒๕๕๕ ว่า “สัญญาที่จำเลยซึ่งเป็นสถานศึกษาของรัฐว่าจ้างโจทก์ให้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเป็นการให้โจทก์เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของจำเลย ความสัมพันธ์ระหว่างโจทก์และจำเลยจึงเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล ไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามกฎหมายเอกชน สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง”

ทั้งนี้ ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างพนักงานราชการที่มักมีการฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ได้แก่ กรณีฟ้องโต้แย้งการเลิกจ้างก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา และการไม่ต่อสัญญาจ้างเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา ซึ่งส่วนใหญ่จะสืบเนื่องมาจากการไม่ผ่านผลการประเมินการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด<sup>๓</sup> โดยในส่วนของ

<sup>๓</sup> กรณีเลิกจ้างก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาด้วยเหตุไม่ผ่านผลการประเมินการปฏิบัติงาน มีตัวอย่างคดีที่น่าสนใจ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๔๕/๒๕๕๕ เมื่อปรากฏว่า สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านแม่ตาช้าง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เลิกจ้างผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้างพนักงานราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อ ๒๘ (๔) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ เนื่องจากทำการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นค่าตอบแทนเดือนละ ๘,๒๗๐ บาท จำนวน ๑๑ เดือน ตามจำนวนเวลาคงเหลือในการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้าง คิดเป็นเงินจำนวน ๙๐,๙๗๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี สำหรับค่าขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่ง อัตราตามสัญญาจ้างต่อไป นั้น เมื่อระยะเวลาตามสัญญาจ้างที่มีกำหนด

การฟ้องโต้แย้งการเลิกจ้างก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา นั้น คำวินิจฉัยของศาลค่อนข้างเป็นไปในแนวทางเดียวกันว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และการเลิกจ้างก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาถือเป็นกรณีมีข้อโต้แย้งตามสัญญาเกิดขึ้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ถูกเลิกจ้างจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้ง คำขอบังคับให้ศาลเยียวยาความเสียหายเป็นจำนวนเงินเดือนหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ หากมีการจ้างครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา ก็เป็นคำขอที่ศาลกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน<sup>๕</sup>

ระยะเวลาจ้าง ๒ ปี ๑๐ เดือน ได้สิ้นสุดลงแล้ว ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้สิทธิตามสัญญาเลิกจ้าง ศาลจึงไม่อาจมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งครูพี่เลี้ยง อัตราค่าจ้างตามสัญญาจ้างดังกล่าวได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

กรณีเลิกจ้างก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างมีตัวอย่างคดีที่น่าสนใจเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกรณีเลิกจ้างด้วยเหตุจากการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญาจ้าง โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี และกำหนดประเภทคดีว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนี้

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑๖/๒๕๕๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มาทำงานโดยไม่ยื่นใบลาป่วยหรือลาจิจติดต่อกันอันเป็นการขาดราชการติดต่อกัน รวม ๑๑ วัน ซึ่งกรณีเป็นการละทิ้งหรือทอดทิ้งการทำงานเป็นเวลาติดต่อกันเกินกว่าเจ็ดวัน จึงถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อ ๔๙ (๖) ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดลำปาง เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ซึ่งถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มาตรฐานทั่วไป ประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไข มติ ก.ท. มติ ก.ท.จ. หรือคำสั่งต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการปฏิบัติฝ่าฝืนข้อ ๑๑ ของสัญญาจ้างพนักงานจ้าง ซึ่งถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามสัญญา และผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบตามสัญญา ข้อ ๑๕ ด้วยเหตุดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีก่อนครบกำหนดตามสัญญาจ้างได้โดยไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้า และไม่เป็นเหตุที่พนักงานจ้างจะเรียกร้องค่าตอบแทนการเลิกสัญญาจ้างได้ นอกจากนี้ คำสั่งบอกเลิกสัญญาจ้างของเทศบาลตำบลวังเหนือ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในคดีนี้ เป็นการใช้สิทธิตามสัญญาจ้าง ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ต้องให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างพนักงาน จึงเป็นการเลิกจ้างที่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องขอใช้เงินค่าจ้างและค่าตอบแทนอื่นให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอท้ายฟ้อง

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๖/๒๕๕๙ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มาปฏิบัติงานตามใบสรุปการลงเวลาปฏิบัติราชการในวันเสาร์และวันอาทิตย์ที่มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ยื่นต่อศาล โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจริง อันเป็นการกระทำผิดเงื่อนไขในสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างได้ทันทีโดยไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้า และไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต่อผู้ฟ้องคดีก่อน เนื่องจากไม่ได้มีการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยที่จะต้องถูกลงโทษ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดี

แต่ในส่วนของการฟ้องโต้แย้งการไม่ต่อสัญญาจ้างเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วนราชการที่เลิกจ้างต่อสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น โดยส่วนใหญ่ศาลจะวินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่นเดียวกัน แต่ในส่วนของการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ศาลวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ด้วยเหตุที่โดยทั่วไปแล้วสัญญาจ้างข้างต้น จะมีกำหนดระยะเวลาในการจ้างที่ชัดเจนแน่นอน เมื่อครบกำหนดระยะเวลาจ้างตามสัญญาแล้ว นิติสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการกับผู้ฟ้องคดีเป็นอันเลิกกันโดยไม่ต้องมีการบอกกล่าวล่วงหน้า ประกอบกับการจะทำสัญญาจ้างต่อไปหรือไม่ เป็นอำนาจของส่วนราชการนั้น ๆ ที่จะต้องดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานภายใน ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปในการดำเนินงานของส่วนราชการดังกล่าวโดยการกำหนดค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ กรณีจึงยังไม่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังนี้มีบางคำวินิจฉัยที่วินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาล และการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีแตกต่างออกไป ดังตัวอย่างคดีต่อไปนี้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓๘/๒๕๖๐ วินิจฉัยว่า กรณีฟ้องว่า การพิจารณาไม่ต่อเวลาการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง โดยมีคำขอให้เพิกถอนหนังสือของอธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และหนังสือของคณบดีคณะสาธารณสุขศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเป็นหนังสือที่แจ้งการไม่ต่อเวลาการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งแม้ว่าผู้ฟ้องคดีกับมหาวิทยาลัยมหิดล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) จะมีนิติสัมพันธ์ระหว่างกันสืบเนื่องมาจากสัญญาการจ้าง

ที่ ๒ ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมายและข้อกำหนดในสัญญาจ้างแล้ว กรณีไม่จำต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๕๐/๒๕๖๐ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดโดยจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าปฏิบัติงานนอกเวลาราชการเป็นเท็จ และเป็นผู้ไปเก็บเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการจากเจ้าหน้าที่ที่มีชื่อปฏิบัติงานนอกเวลาราชการแต่มิได้อยู่ปฏิบัติงานนอกเวลาแล้วนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวของผู้ฟ้องคดี พฤติการณ์การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการทำให้ทางราชการเสียหาย ซึ่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลอุตรดิตถ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเรื่องดังกล่าวจนได้ข้อยุติว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำผิดจริง จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดสัญญาจ้าง ข้อ ๕ ผู้ถูกฟ้องคดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารโรงพยาบาลอุตรดิตถ์ จึงมีสิทธิตามสัญญาที่จะเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีก่อนครบกำหนดเวลาจ้างตามสัญญาได้โดยไม่มีเงื่อนไขหรือพันธะใดทั้งสิ้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเลิกจ้างผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้สิทธิโดยชอบด้วยข้อสัญญาแล้ว และไม่มีกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

\* คำวินิจฉัยที่วินิจฉัยตามแนวทางดังกล่าว ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๖๗/๒๕๕๙ ที่ อ.๑๔๖๘/๒๕๕๙ ที่ อ.๑๔๖๙/๒๕๕๙ ที่ อ.๑๕๘๖/๒๕๕๙ ที่ อ.๑๖๐๐/๒๕๕๙ ที่ อ.๑๓๔/๒๕๖๑ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘๕/๒๕๕๘ ที่ ๕๑๑/๒๕๕๑ ที่ ๑๖๔/๒๕๕๒ ที่ ๒๘๑/๒๕๕๒ ที่ ๓๘๗/๒๕๕๒ ที่ ๖๘๕/๒๕๕๒ ที่ ๑๓๔/๒๕๕๓ ที่ ๑๙๗/๒๕๕๓ ที่ ๓๓๘/๒๕๕๓ ที่ ๓๔๒/๒๕๕๓ ที่ ๓๔๐/๒๕๖๐ ที่ คบ.๑๕๐/๒๕๖๐ ที่ คบ.๗๘/๒๕๖๑ และที่ คบ.๑๖๖/๒๕๖๑

พนักงานก็ตาม แต่การฟ้องคดีในข้อหานี้ ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องโต้แย้งการพิจารณาไม่ต่อเวลาการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยการพิจารณาดังกล่าวมิใช่เป็นการพิจารณาสีทธิหน้าที่ตามสัญญาของคู่สัญญา หากแต่เป็นการพิจารณาโดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ตามประกาศมหาวิทยาลัยมหิดล เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการต่อเวลาปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๓ การพิจารณาต่อเวลาปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย จึงเป็นการพิจารณาใช้อำนาจอีกส่วนหนึ่งซึ่งสามารถแยกออกได้ต่างหากจากการพิจารณาสีทธิหน้าที่ของคู่สัญญาตามที่กำหนดในสัญญา ส่วนการที่หลักเกณฑ์ดังกล่าวกำหนดให้พิจารณาความจำเป็นที่เกี่ยวกับภาระงาน ฯลฯ นั้น ก็มีได้หมายความว่ากรณีเป็นเรื่องดุลพินิจโดยปราศจากหลักเกณฑ์ใด ๆ หรือเป็นเรื่องอำเภอใจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในฐานะผู้แสดงเจตนาในการทำสัญญาที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับเจตนาได้ หากแต่เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ยังคงต้องทำการพิจารณาโดยเคารพต่อกฎหมายและหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งศาลสามารถควบคุมตรวจสอบว่ามีการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่ คำฟ้องในข้อหานี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป.๑๙๑/๒๕๖๑ วินิจฉัยว่า กรณีฟ้องว่า การใช้ดุลพินิจของมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่แจ้งไม่ต่อสัญญาจ้างเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยกับผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา สังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี พ.ศ. ๒๕๕๘ และประกาศคณะกรรมการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา สังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๕ นั้น หนังสือแจ้งการไม่ต่อสัญญาจ้างดังกล่าวเป็นเพียงการใช้สิทธิตามสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญาอันเป็นสัญญาทางปกครองเท่านั้น หากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล หรือการกระทำอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวงให้เป็นคำสั่งทางปกครอง หนังสือแจ้งการไม่ต่อสัญญาจ้างดังกล่าวจึงไม่มีสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับการแจ้งไม่ต่อสัญญาตามหนังสือดังกล่าวและนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และมีประเด็นที่ศาลจะต้องพิจารณาว่า การแจ้งบอกเลิกสัญญาหรือไม่ประสงค์จะต่อสัญญากับผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการดำเนินการตามข้อกำหนดในสัญญาและข้อบังคับหรือประกาศหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วหรือไม่ และผลการดำเนินการเป็นเช่นไร อีกทั้ง ตามผลการดำเนินการดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีสมควรจะต้องมีดุลพินิจเช่นไรจึงจะเป็นการดำเนินการโดยชอบตามเจตนารมณ์

แห่งสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าว ซึ่งหากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ศาลย่อมสามารถที่จะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนหลักเกณฑ์ตามที่สัญญาและกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่เกี่ยวข้องได้ จึงเป็นกรณีที่ศาลสามารถออกคำสั่งได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยการพิพากษาสั่งให้กระทำหรืองดเว้นการกระทำ รวมทั้งศาลยังสามารถมีคำสั่งเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้ตามมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑๕/๒๕๖๑ วินิจฉัยว่า เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลช้างให้ตก (ผู้ถูกฟ้องคดี) มิได้อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ข้อเท็จจริงจึงรับฟังเป็นยุติตามที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการปฏิบัติผิดสัญญาจ้างพนักงานจ้าง องค์การบริหารส่วนตำบลช้างให้ตก อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่ง การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการสั่งจ้างผู้ฟ้องคดีให้เป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งผู้ดูแลเด็กในอัตราค่าตอบแทน (ค่าจ้าง) เริ่มต้นเดือนละ ๗,๓๓๐ บาท ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด จึงเป็นการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการต่อสัญญาย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ซึ่งต่อเนื่องจากสัญญาจ้างพนักงานจ้างฉบับเดิมนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการต่อสัญญาย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ กรณีจึงเป็นดุลพินิจของศาลที่จะกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มีแนวทางการวินิจฉัยที่แตกต่างออกไป โดยบางคำวินิจฉัยเห็นว่า กรณีฟ้องโต้แย้งการเลิกจ้างหรือการไม่ต่อสัญญาเมื่อครบระยะเวลาตามสัญญาจ้าง เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และบางคำวินิจฉัยก็วินิจฉัยว่า คำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคำขอที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กรณีจึงมีประเด็นน่าสนใจว่า โดยหลักการแล้ว คดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องขอให้ต่อสัญญาจ้างดังกล่าว เป็นคดีพิพาทตามอนุมาตราใดของมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคำขอที่ศาลกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อันทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน หรือไม่ โดยมีข้อพิจารณาตามลำดับต่อไปนี้



### ๑. ความเบื้องต้นเกี่ยวกับสัญญาจ้างพนักงานราชการ

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ “พนักงานราชการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้าง โดยได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณของส่วนราชการ เพื่อเป็นพนักงานของรัฐในการปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการนั้น โดยพนักงานราชการมีอยู่ด้วยกัน ๒ ประเภท ได้แก่ (๑) พนักงานราชการทั่วไป ได้แก่ พนักงานราชการซึ่งปฏิบัติงานในลักษณะเป็นงานประจำทั่วไปของส่วนราชการในด้านงานบริการ งานเทคนิค งานบริหารทั่วไป งานวิชาชีพเฉพาะหรืองานเชี่ยวชาญเฉพาะ และ (๒) พนักงานราชการพิเศษ ได้แก่ พนักงานราชการซึ่งปฏิบัติงานในลักษณะที่ต้องใช้ความรู้หรือความเชี่ยวชาญสูงมากเป็นพิเศษ เพื่อปฏิบัติงานในเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นเฉพาะเรื่องของส่วนราชการ หรือมีความจำเป็นต้องใช้บุคคลในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ การจ้างพนักงานราชการดังกล่าวจะกระทำในรูปแบบสัญญาจ้างไม่เกินคราวละสี่ปีหรือตามโครงการที่มีกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดไว้ โดยอาจมีการต่อสัญญาจ้างได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละส่วนราชการ<sup>๖</sup> นอกจากนี้ ในระหว่างสัญญาจ้างส่วนราชการจะต้องจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการดังกล่าว โดยกรณีของพนักงานราชการทั่วไปนั้น จะเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีและการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้าง ส่วนกรณีของพนักงานราชการพิเศษ จะเป็นการประเมินผลสำเร็จของงานตามช่วงเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการกำหนด<sup>๗</sup> ซึ่งหากพนักงานราชการผู้ใดไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าว จะมีผลทำให้สัญญาจ้างพนักงานราชการผู้นั้นสิ้นสุดลง<sup>๘</sup> อย่างไรก็ตาม นอกจากสัญญาจ้างพนักงานราชการจะสิ้นสุดลงด้วยเหตุไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าวแล้ว ยังมีเหตุอื่นที่มีผลทำให้สัญญาจ้างข้างต้นสิ้นสุดลงด้วยเช่นเดียวกัน<sup>๙</sup> ได้แก่ เหตุครบกำหนดตามสัญญาจ้าง เหตุพนักงานราชการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบนี้หรือตามที่ส่วนราชการกำหนด เหตุพนักงานราชการตาย เหตุพนักงานราชการถูกให้ออกเพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเหตุอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือตามข้อกำหนดของส่วนราชการหรือสัญญาจ้าง นอกจากเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างข้างต้นแล้ว ส่วนราชการอาจบอกเลิกสัญญากับพนักงานราชการก่อนครบกำหนดตามสัญญาจ้างได้โดยไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้า และไม่เป็นเหตุ

<sup>๖</sup> ข้อ ๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗

<sup>๗</sup> ข้อ ๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗

<sup>๘</sup> ข้อ ๑๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗

<sup>๙</sup> ข้อ ๑๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗

<sup>๑๐</sup> ข้อ ๒๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗

<sup>๑๑</sup> ข้อ ๒๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗

ที่พนักงานราชการจะเรียกร้องค่าตอบแทนการเลิกสัญญาจ้างได้ เว้นแต่ส่วนราชการจะกำหนดให้  
ในกรณีใดได้รับค่าตอบแทนการออกจากงานโดยไม่มีผิดไว้<sup>๑๖</sup>

จากลักษณะของสัญญาจ้างพนักงานราชการข้างต้น จะเห็นได้ว่า สัญญาจ้าง  
พนักงานราชการเป็นสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างแน่นอน คราวละไม่เกินสี่ปีหรือแล้วแต่  
โครงการที่กำหนดขึ้นของส่วนราชการซึ่งกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดไว้ โดยอาจมีการต่อสัญญาจ้าง  
พนักงานราชการดังกล่าวออกไปได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละส่วนราชการ

## ๒. สัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างแน่นอน

คู่สัญญาต่างมีเสรีภาพในการทำสัญญา<sup>๑๗</sup> และจะกำหนดข้อสัญญาอย่างไรก็ได้  
ตราบใดที่ไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยเฉพาะคู่สัญญา  
อาจกำหนดระยะเวลาการจ้างกันไว้แน่นอนว่าจะจ้างกันนานเท่าใด ซึ่งทำได้หลายรูปแบบ คือ  
อาจตกลงจ้างกันเป็นจำนวนวัน เดือน หรือปี หรือจ้างกันจนถึงเวลาใดเวลาหนึ่ง เช่น ตกลงจ้างกัน  
ตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ หรือตกลงจ้างกันเป็นเวลา ๑ ปี  
นับจากวันที่ทำสัญญา เป็นต้น การตกลงทำสัญญาจ้างประเภทนี้ไม่มีกฎหมายจำกัดระยะเวลาการจ้างไว้  
ดังนั้น คู่สัญญาจะตกลงกันโดยกำหนดระยะเวลาการจ้างสั้นหรือยาวนานเท่าใดก็ได้ เช่น จะตกลงจ้างกัน  
๑ เดือน หรือ ๑๐ ปี ก็ได้ กล่าวโดยสรุป สัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างแน่นอน คือ  
สัญญาจ้างที่คู่สัญญาตกลงจ้างตลอดระยะเวลาหนึ่งที่ได้กำหนดไว้ โดยจะไม่เลิกจ้างจนกว่าจะสิ้นสุด  
ระยะเวลานั้น สำคัญก็คือ ข้อตกลงในสัญญานั้นจะต้องมีผลผูกพันคู่สัญญาอย่างจริงจัง  
มิใช่กรณีที่กำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอน แต่ให้สิทธิแก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดบอกเลิกสัญญา  
ก่อนครบกำหนดได้ ไม่ว่าสิทธิบอกเลิกสัญญาเช่นนี้จะได้มีการตกลงกันชัดเจนหรือโดยปริยายก็ตาม  
เช่น ตกลงจ้างกัน ๑ ปี แต่มีข้อความว่า “ในระยะอายุสัญญานี้ คู่สัญญาอาจบอกเลิกสัญญาได้  
ด้วยการบอกกล่าวล่วงหน้า ๓๐ วัน” หรือ “ตกลงจ้างกันหลังจากเกษียณอายุเป็นระยะเวลา ๑ ปี  
โดยนับอายุงานต่อกัน แต่ลูกจ้างมีสิทธิลาออกเมื่อใดก็ได้” เป็นต้น เพราะสัญญาจ้างลักษณะนี้  
ไม่ใช่สัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างแน่นอน เพราะข้อตกลงให้สิทธิบอกเลิกสัญญา  
ก่อนครบกำหนดนี้ได้ทำลายความแน่นอนของระยะเวลาการจ้างที่กำหนดไว้ในตอนแรกหมดสิ้นไปแล้ว  
และแม้จะมีการเลิกจ้างในวันครบกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ก็อาจทำให้สัญญาจ้างดังกล่าวกลับเป็นสัญญาจ้าง  
ที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างแน่นอนได้อีก

<sup>๑๖</sup> ข้อ ๓๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗

<sup>๑๗</sup> “หลักเสรีภาพในการทำสัญญา” หลักการสำคัญประการแรกที่ควรคำนึงถึงในการก่อให้เกิดสัญญาก็คือ  
หลักเสรีภาพในการทำสัญญา อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการทำสัญญาที่ใช้กันมานานและเป็นที่ยอมรับ  
โดยตลอดว่า ผู้ที่เข้าทำสัญญาจะตกลงทำสัญญากับใครอย่างไรก็ย่อมได้ทั้งสิ้น เพียงแต่ต้องอยู่ในกรอบของมาตรา ๑๕๑  
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเสรีภาพในการทำสัญญามี ๒ ความหมาย คือ เสรีภาพที่จะเข้ามาตกลง  
ทำสัญญา และเสรีภาพที่จะไม่ถูกแทรกแซงเมื่อเกิดสัญญาแล้ว (ศันนัทกรรณ์ โสคติพันธุ์, คำอธิบายนิติกรรม-สัญญา,  
พิมพ์ครั้งที่ ๒๑, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๖๐), หน้า ๓๐๒-๓๐๓.)

การสิ้นสุดสัญญาโดยทั่วไปนั้น เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการจ้างที่ตกลงกันไว้ สัญญาจ้างจะสิ้นสุดลงทันทีโดยอัตโนมัติ คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างสิ้นนิติสัมพันธ์ในทางการจ้างต่อกัน โดยนายจ้างไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ลูกจ้างทราบว่าจะเลิกสัญญา ไม่ต้องให้คำยืนยันว่าจะไม่จ้างต่อไป และไม่ต้องปฏิบัติอย่างใดทั้งสิ้น ทั้งนี้ โดยอาศัยข้อตกลงในสัญญานั้นเอง ซึ่งมีผลบังคับได้ตามหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา เว้นแต่เมื่อสัญญาจ้างครบกำหนดแล้วลูกจ้างยังทำงานอยู่ต่อไปและนายจ้างรู้แล้วไม่ชักท้วง กรณีเช่นนี้ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า คู่สัญญาเป็นอันได้ทำสัญญาจ้างกันใหม่โดยมีข้อตกลงอย่างเดียวกับสัญญาเดิม และถือว่าเป็นการจ้างที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างแน่นอน หากคู่สัญญาฝ่ายใดจะเลิกสัญญาจะต้องบอกกล่าวล่วงหน้าเพื่อเลิกสัญญาด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๘๑<sup>๑๔</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงข้อสันนิษฐานของกฎหมายเท่านั้น หากมีเหตุต้องนำคดีไปสู่ศาล คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีสิทธินำพยานหลักฐาน พิสูจน์หักล้างข้อสันนิษฐานดังกล่าวได้

ส่วนการสิ้นสุดสัญญาจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีได้ในหลายกรณีตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดพบว่า ข้อพิพาทที่มักขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองจะเป็นกรณีการสิ้นสุดสัญญาจ้างด้วยเหตุครบกำหนดตามสัญญาจ้าง และเหตุไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งในกรณีสัญญาจ้างสิ้นสุดลงเพราะเหตุครบกำหนดตามสัญญาจ้างนั้น หลักการก็จะเป็นไปตามรายละเอียดที่กล่าวไว้ข้างต้น ส่วนกรณีสัญญาจ้างสิ้นสุดลงเพราะเหตุไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้นำผลการประเมินผลการปฏิบัติงานไปใช้เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาใน ๒ กรณี คือ เพื่อสั่งเลิกจ้าง และเพื่อต่อสัญญาจ้าง โดยกรณีการเลิกจ้างนั้น พนักงานราชการทั่วไปผู้ใดมีคะแนนเฉลี่ยของผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน ๒ ครั้ง ติดต่อกันต่ำกว่าระดับ “ดี” ให้ผู้บังคับบัญชาทำความเห็นเสนอหัวหน้าส่วนราชการเพื่อพิจารณาสั่งเลิกจ้าง ส่วนกรณีการต่อสัญญาจ้างนั้น ส่วนราชการจะต่อสัญญาจ้างพนักงานราชการทั่วไปผู้ใด ให้ดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ดังนี้

(๑) ส่วนราชการจะต้องมีกรอบอัตรากำลังของพนักงานราชการ จึงจะสามารถดำเนินการต่อสัญญาจ้างได้

(๒) ส่วนราชการจะต้องมีหลักฐานโดยละเอียดชัดเจนที่แสดงว่า นโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่ดำเนินการอยู่นั้น ยังคงมีการดำเนินการต่อและจำเป็นต้องใช้พนักงานราชการปฏิบัติงานต่อไป หากส่วนราชการไม่มีแผนงานหรือโครงการที่จำเป็นต้องปฏิบัติ หรือไม่มีหลักฐานแสดงโดยชัดเจน ก็ให้เลิกจ้างพนักงานราชการ

<sup>๑๔</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๕๘๑ ถ้าระยะเวลาที่ได้ตกลงว่าจ้างกันนั้นสุดสิ้นลงแล้วลูกจ้างยังคงทำงานอยู่ต่อไปอีก และนายจ้างรู้ตั้งนั้นก็ไม่ต้องชักท้วงไซ้ ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าคู่สัญญาเป็นอันได้ทำสัญญาจ้างกันใหม่โดยความอย่างเดียวกับสัญญาเดิม แต่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจจะเลิกสัญญาเสียได้ด้วยการบอกกล่าวตามความในมาตราต่อไปนี้

(๓) พนักงานราชการผู้ที่จะได้รับการพิจารณาให้ต่อสัญญาจ้าง จะต้องมิเคยมีคะแนนเฉลี่ยของผลการประเมินผลการปฏิบัติงาน ๒ ครั้ง ติดต่อกันในปีที่จะต่อสัญญาจ้างไม่ต่ำกว่าระดับ “ดี”

### ๓. ผู้มีสิทธิฟ้องคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น นอกจากมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง<sup>๑๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จะกำหนดว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองแล้ว<sup>๑๖</sup> บทบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดอีกว่า การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒<sup>๑๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติ

#### <sup>๑๕</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๔ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

าลฯ

าลฯ

<sup>๑๖</sup> ผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองแยกออกเป็น ๒ ประเภท คือ

(๑) ผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง หมายถึง ผู้ฟ้องคดีปกครองเพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ก็ถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องถึงขนาดให้ตนเองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำที่เป็นเหตุในการฟ้องคดีนั้นก่อน เพราะหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลจากการกระทำทางปกครอง โดยหลักของการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีอย่างกว้างนั้น ใช้กับคดีพิพาทตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๒) ผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ หมายถึง ผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกโต้แย้งสิทธิโดยการกระทำละเมิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเป็นข้อโต้แย้งสิทธิตามสัญญาทางปกครองเท่านั้น กล่าวคือ การฟ้องคดีปกครองโดยหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบใช้กับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เนื่องจากโดยทั่วไปคำฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือคำฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเป็นคำฟ้องที่มุ่งขอให้มีการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับผลหรือความเสียหายจากการกระทำละเมิดหรือผิดสัญญาของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ฉัตรชนก จินดาวงศ์, “ผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, หน้า ๑๒๓-๑๒๔.)

#### <sup>๑๗</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๗๒ ในการพิพาทคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑)

ดังกล่าวด้วย ซึ่งถ้อยคำว่า “ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒” นั้น สามารถสื่อความหมายได้ ๒ ประการ คือ *ประการที่หนึ่ง* คำขอของผู้ฟ้องคดีต้องเป็นคำขอที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับให้ได้ ซึ่งคำขอที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับให้ได้นั้น หมายถึงต้องเป็นคำขออย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทั้งนี้ ค่าบังคับที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดในการพิพากษาคดีจะเป็นประการใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นสำคัญ กล่าวคือ หากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แล้ว ศาลปกครองก็จะมีอำนาจออกค่าบังคับให้เพิกถอนหรือห้ามการกระทำนั้นตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ หากคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่เข้ากรณีใดกรณีหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ย่อมถือว่าเป็นคำขอที่ศาลไม่สามารถกำหนดค่าบังคับได้นั้นเอง และความหมาย *ประการที่สอง* คือ คำขอของผู้ฟ้องคดีต้องเป็นคำขอที่จำเป็นต้องมีค่าบังคับของศาล กล่าวคือ แม้คำขอของผู้ฟ้องคดีจะเป็นคำขอตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แล้ว แต่หากคำขอนั้นเป็นคำขอที่ไม่จำเป็นต้องมีค่าบังคับของศาลเสียแล้ว กล่าวคือ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถบังคับการตามคำขอนั้นได้ด้วยตนเอง หรือเหตุแห่งการฟ้องคดีตามคำขอนั้นได้หมดสิ้นไปแล้ว เป็นต้น คำขอลักษณะนี้เป็นคำขอที่ศาลไม่จำเป็นต้องออกค่าบังคับให้แต่อย่างใด ซึ่งหากคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นคำขอที่มีลักษณะดังที่กล่าวมานี้ ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่ถือเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการมีค่าบังคับตามวรรคหนึ่ง (๑) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

๔. แนวทางการกำหนดประเภทคดีและการพิจารณาผู้มีสิทธิฟ้องคดีของศาลปกครอง กรณีฟ้องขอให้ต่อสู้สัญญาจ้างจากการถูกเลิกจ้างด้วยเหตุครบระยะเวลาตามสัญญาหรือไม่ผ่าน ผลการประเมินการปฏิบัติงาน

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองเลิกจ้างหรือไม่ต่อสู้สัญญาจ้างพนักงานราชการในหน่วยงานของตนเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญาจ้าง ไม่ว่าจะด้วยเหตุครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างหรือด้วยเหตุไม่ผ่าน ผลการประเมินการปฏิบัติงาน และพนักงานราชการที่ถูกเลิกจ้างนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองต่อสู้สัญญาจ้างกับตนเองต่อไป พบว่า ศาลมีการกำหนดประเภทคดีที่แตกต่างกัน โดยมีทั้งกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมทั้งกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และในส่วนของกรณีพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนั้น มีทั้งกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี โดยศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด และกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ในกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๔.๑ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลดำเนินการสั่งจ้างผู้ฟ้องคดีต่อไป ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ปรากฏตามคำวินิจฉัยที่น่าสนใจ ดังนี้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป.๑๖๖/๒๕๖๑ กรณีที่เทศบาลตำบลผาเสวย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยนายกเทศมนตรีตำบลผาเสวย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ทำสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งผู้ช่วยนักพัฒนาชุมชน มีระยะเวลาจ้าง ๔ ปี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าถึงกำหนดเวลาสิ้นสุดสัญญาจ้าง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ประสงค์จะต่อสู้สัญญาจ้าง เนื่องจากหมดภารกิจและเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร จึงให้ผู้ฟ้องคดีหยุดมาปฏิบัติหน้าที่นับถัดจากวันครบกำหนดตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ต่อสู้สัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือแจ้งสิ้นสุดสัญญาจ้าง และให้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการเพื่อให้มีการต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นค่าจ้างรายเดือนพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสภาพจากการเป็นพนักงานในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อย่างไรก็ตาม ในการแก้ไขเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อสัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด โดยไม่ปรากฏข้อสัญญาว่าเมื่อสัญญาครบกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้สิทธิเลิกจ้างตามสัญญาอันสืบเนื่องจากรับกำหนดตามสัญญาจ้างและเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีพ้นสภาพจากการเป็นพนักงานเท่านั้น เมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลงแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องจากการไม่ต่อสัญญาจ้างได้ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีต่อไปอีกหรือไม่ หรือหากมีการต่อสัญญาจ้างจะต่อสัญญาต่อเนื่องกับสัญญาฉบับเดิมหรือไม่ ย่อมไม่มีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่เป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะสั่งการตามที่เห็นสมควร ตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานภายในของหน่วยงาน คำขอให้ศาลพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการไม่ต่อสัญญาจ้างดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป.๗๘/๒๕๖๑<sup>๑๑</sup> สัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เข้าปฏิบัติงาน ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีข้อสัญญาที่กำหนดระยะเวลาการจ้างที่แน่นอน แต่ขณะเดียวกันก็อยู่ในบังคับเรื่องหลักเกณฑ์การต่อสัญญาตามประกาศคณะกรรมการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา สังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี พ.ศ. ๒๕๕๕ และข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา สังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี พ.ศ. ๒๕๕๘ หลักเกณฑ์การต่อสัญญาตามประกาศและข้อบังคับข้างต้น จึงต้องเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการไม่ต่อสัญญาจ้างดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของข้อบังคับและประกาศข้างต้น จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการหน่วยจัดการศึกษานอกที่ตั้ง มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี อำเภอตาคลี จังหวัดนครสวรรค์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับ

<sup>๑๑</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป.๑๖๘/๒๕๖๑ และที่ คป.๑๙๑/๒๕๖๑ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

และประกาศดังกล่าว ให้เพิกถอนคำสั่งไม่ต่อสัญญาจ้าง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างดังกล่าวเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนสัญญาจ้างจะครบกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีความประสงค์จะต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีอีกต่อไป เนื่องจากสิ้นสุดสัญญาจ้าง กรณีจึงมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญา ผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่สัญญาจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว และหากพิจารณาถึงความตั้งใจของผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า การไม่ต่อสัญญาจ้างเป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยฯ และประกาศคณะกรรมการบริหารงานบุคคลฯ ข้างต้น ศาลปกครองย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามกระทำการตามคำขอที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับและประกาศดังกล่าวได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีตามคำขอท้ายฟ้องข้อดังกล่าวนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อย่างไรก็ตาม สำหรับคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งไม่ต่อสัญญาจ้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า จะไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดี เป็นเพียงการใช้สิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญาจ้างในฐานะที่เป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเท่านั้น หาได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิของผู้ฟ้องคดี ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวหรือการกระทำอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวงให้เป็นคำสั่งทางปกครอง จึงมิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกทั้ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจะพิจารณาต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ย่อมเป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ศาลไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจแทนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ คำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อนี้ จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจออกคำสั่งได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีตามคำขอนี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๓๓/๒๕๖๐<sup>๑๑</sup> ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสะอาด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีกำหนดระยะเวลา ๔ ปี ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสะอาด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แจ้งผลการประเมินและไม่ต่อสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง

<sup>๑๑</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๒๕/๒๕๕๘ ที่ คบ.๑๔๔/๒๕๕๙ และที่ คบ.๑๕๐/๒๕๖๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน



ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี รวมทั้งคืนสิทธิประโยชน์พร้อมดอกเบี้ย ตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่า สัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ครบกำหนด ตามสัญญา โดยผู้ฟ้องคดีได้รับทราบการไม่ต่อสัญญาดังกล่าว และได้ยื่นคำฟ้องโดยกล่าวอ้างแต่เพียงว่า เมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีทันที กรณีเป็นการไม่ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดกาฬสินธุ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับ พนักงานจ้าง ประกอบกับตามคำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กำหนด ค่าเสียหายเพราะต้องการเพียงเพื่อจะได้กลับเข้าทำงาน ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้อง ด้วยมีความประสงค์กลับเข้าทำงาน โดยมีได้มีข้อโต้แย้งกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามสัญญาแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม เมื่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างสิ้นสุดลงแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองจะทำสัญญาผู้ฟ้องคดีต่อไปอีกหรือไม่ เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่จะต้องดำเนินการ ตามความจำเป็นและเหมาะสมแก่การบริหารงานภายในหน่วยงาน ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไป ในการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโดยมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการในเรื่อง ดังกล่าวได้ การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อสัญญาจ้าง กับผู้ฟ้องคดี รวมทั้งคืนสิทธิประโยชน์พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำขอให้ศาล ไม่อาจออกคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน สำหรับคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนั้น เป็นเพียงการแจ้งยืนยัน สถานะของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น คำสั่งดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี แต่อย่างใด

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๐/๒๕๖๐<sup>๒๐</sup> กรณีที่นายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลกฤษณา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งผู้ช่วย เจ้าหน้าที่ธุรการ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลกฤษณา สัญญาจ้างมีกำหนด ๔ ปี แต่ก่อนที่สัญญาจ้าง ดังกล่าวจะสิ้นสุดลง ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงเรื่องการสิ้นสุดของสัญญา และการไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้าง โดยผู้ถูกฟ้องคดีให้เหตุผลว่า มีพนักงานส่วนตำบลเพียงพอ กับภารกิจงานด้านธุรการ และเพื่อเป็นการประหยัดภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร จึงไม่จำเป็นต้องจ้าง พนักงานจ้างตามภารกิจอีกต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการ พนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครราชสีมา และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการ ไม่ได้ทำงาน อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีรายได้และไม่ได้รับสิทธิที่พึงมีพึงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๔ ปี นั้น

<sup>๒๐</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.๑๕๐/๒๕๖๐ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๔/๒๕๖๑ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

เมื่อสัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีสิ้นสุดลงด้วยระยะเวลาการจ้างครบกำหนดตามที่  
ได้ทำสัญญาต่อกันไว้ จึงเป็นการสิ้นสุดการจ้างตามสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะทำสัญญาจ้าง  
ผู้ฟ้องคดีใหม่หรือไม่ จึงเป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งที่จะพิจารณาดำเนินการ  
ตามความเหมาะสมและความจำเป็นแก่การบริหารภายในหน่วยงาน ดังนั้น คำขอของผู้ฟ้องคดี  
ที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่สามารถกำหนด  
คำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดี  
จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๖๗/๒๕๕๙<sup>๒๓</sup> กรณีที่องค์การบริหาร  
ส่วนตำบลดอนทอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนทอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒)  
ทำสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งคนงานทั่วไป แต่เมื่อระยะเวลาจ้าง  
ครบกำหนดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี ทั้งที่ผลการประเมินการปฏิบัติงาน  
ในปีที่ผ่านมาของผู้ฟ้องคดีอยู่ในระดับดีทั้งสองครั้ง และได้ปฏิบัติงานติดต่อกันมาแล้ว ๘ ปี อีกทั้ง  
คณะกรรมการกลั่นกรองประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างเพื่อต่อสัญญาจ้างก็เห็นด้วย  
กับผลการประเมินดังกล่าว และระหว่างปฏิบัติงานผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา  
โดยมิได้ฝ่าฝืนกฎ ระเบียบ หรือกระทำความผิดทางวินัยแต่ประการใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
ไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา  
หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน  
กรณีไม่ต่อสัญญาจ้างตามอัตราจ้างที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ นั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจเลิกจ้าง  
ผู้ฟ้องคดี มิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เป็นการใช้สิทธิเลิกจ้างตามสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน ดังนั้น เมื่อสัญญา  
สิ้นสุดลงแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีต่อไปอีกหรือไม่ ย่อมเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดี  
ที่ ๒ ที่จะต้องดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารภายในหน่วยงาน ศาลไม่อาจก้าวล่วงไป  
ในการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ ศาลจึงไม่อาจออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อสัญญาจ้าง  
กับผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดี  
จึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง  
แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

<sup>๒๓</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๒๙/๒๕๕๙ ที่ อ.๘๓๐/๒๕๕๙ ที่ อ.๘๓๑/๒๕๕๙ ที่ อ.๘๓๒/๒๕๕๙  
ที่ อ.๑๐๒๗/๒๕๕๙ ที่ อ.๑๔๖๘/๒๕๕๙ ที่ อ.๑๔๖๙/๒๕๕๙ ที่ อ.๑๕๘๖/๒๕๕๙ ที่ อ.๑๖๐๐/๒๕๕๙ และคำสั่ง  
ศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘๕/๒๕๕๘ ที่ ๕๑๑/๒๕๕๑ ที่ ๑๖๔/๒๕๕๒ ที่ ๒๘๑/๒๕๕๒ ที่ ๓๘๗/๒๕๕๒ ที่ ๖๙๕/๒๕๕๒  
ที่ ๑๓๔/๒๕๕๓ ที่ ๑๙๗/๒๕๕๓ ที่ ๓๓๘/๒๕๕๓ และที่ ๓๔๒/๒๕๕๓ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๐/๒๕๕๘<sup>๒๖</sup> กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางตาเถร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ทำสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยสัญญาจ้างมีกำหนดระยะเวลา ๔ ปี แต่ปรากฏว่าก่อนที่สัญญาจ้างจะสิ้นสุด นายองค์การบริหารส่วนตำบลบางตาเถร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ไม่ได้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี ครั้งที่ ๒ เพื่อประกอบการพิจารณาในการต่อสัญญาจ้าง แต่ได้ออกประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อสรรหาและเลือกสรรเป็นพนักงานจ้างภารกิจหลายตำแหน่ง รวมถึงตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อยู่ด้วย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้สมัครเข้ารับการสรรหา และเลือกสรรเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ ร่วมกับบุคคลอื่นอีกจำนวน ๒ ราย แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการคัดเลือก หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาจ้างกับผู้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานจ้าง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ประเมินผลการปฏิบัติงาน ครั้งที่ ๒ เพื่อพิจารณาประกอบการต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี และไม่ต่อสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและผิดสัญญา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี และบรรจุผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจในตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และโดยที่การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างมีความสำคัญและจำเป็นเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารพนักงานจ้าง และนำผลการประเมินไปใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะในการต่อสัญญาจ้าง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องผูกพันในการปฏิบัติตามสัญญาและประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสุพรรณบุรี เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนที่สัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีจะสิ้นสุดลง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี ครั้งที่ ๒ แต่กลับออกประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อสรรหาและเลือกสรรเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจหลายตำแหน่ง รวมถึงตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วย จนกระทั่งสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการพิจารณาต่อสัญญาจ้าง พฤติการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเจตนาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่ประสงค์จะต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี แต่ประสงค์ที่จะสรรหาพนักงานจ้างรายใหม่แทน นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการประเมินผลการปฏิบัติงานพนักงานจ้าง ครั้งที่ ๒ แล้วเสร็จในเวลาภายหลังจากสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง ย่อมแสดงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้นำผลการประเมินผล

<sup>๒๖</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๙๒-๔๙๓/๒๕๕๖ ที่ อ.๘๒๕/๒๕๕๖ ที่ อ.๒๙๖/๒๕๕๗ และที่ อ.๑๓๙๕/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

การปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี ครั้งที่ ๒ ไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารพนักงานจ้างและนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการพิจารณาต่อสัญญา ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี<sup>๒๓</sup>

๔.๒ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้ดำเนินการสั่งจ้างผู้ฟ้องคดีต่อไป ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ปรากฏตามคำวินิจฉัยที่น่าสนใจ ดังนี้

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๑๔/๒๕๖๐<sup>๒๔</sup> กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลช้างให้ตก (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งผู้ดูแลเด็ก ประจำศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านช้างให้ตก ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี มีกำหนดระยะเวลาจ้าง ๓ ปี แต่เมื่อครบกำหนดสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี ทั้งที่ผลการปฏิบัติงานจ้างของผู้ฟ้องคดีย้อนหลัง ๓ ปี มีผลการประเมินในระดับดี ผ่านเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานจ้าง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการไม่ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดปัตตานี เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ได้มีการประเมินผู้ฟ้องคดีหรือให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ข้อเท็จจริงจึงรับฟังคดีตามที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการปฏิบัติผิดสัญญาจ้างที่พิพาท เมื่อศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการสั่งจ้างผู้ฟ้องคดีให้เป็นพนักงานจ้างตามภารกิจในตำแหน่งและอัตราค่าตอบแทน (ค่าจ้าง) เช่นเดิม ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด จึงเป็นการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการต่อสัญญาย้อนหลังต่อเนื่องจากสัญญาจ้างพนักงานฉบับเดิมนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอดังกล่าว กรณีจึงเป็นดุลพินิจของศาลที่จะกำหนดค่าบังคับ

<sup>๒๓</sup> คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดประเภทคดีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ประสงค์ที่จะต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี แต่ต้องการสรรหาคนเป็นพนักงานจ้างใหม่ การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

<sup>๒๔</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๐๑/๒๕๖๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

ให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒/๒๕๕๕ กรณีที่เทศบาลตำบลปอไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยนายกเทศมนตรีตำบลปอไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ทำสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งผู้ช่วยครูดูแลเด็กอนุบาลและปฐมวัย ที่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านโนนคูม มีกำหนดระยะเวลาการจ้าง ๑ ปี แต่ต่อมาได้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๒ ครั้ง ผลปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการประเมิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการประเมินผลการปฏิบัติงานไม่ผ่าน และไม่ต่อสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานและการออกคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ทำการประเมินไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี และจำนวนกรรมการผู้ประเมินไม่ครบองค์ประชุม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งพนักงานจ้าง และให้เพิกถอนผลการประเมินตามแบบประเมินผลการปฏิบัติงาน พนักงานจ้าง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีใหม่ รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อสัญญาจ้างและคืนสิทธิหน้าที่อันพึงมีพึงได้ทั้งปวงจากการเป็นพนักงานจ้างทั่วไปของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กรณีจึงเป็นการฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญาเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเมื่อการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีดังกล่าว มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากการเป็นพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งผู้ช่วยครูดูแลเด็กอนุบาลและปฐมวัย ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตามสัญญาทางปกครอง และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายจำต้องมีค่าบังคับของศาลตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๔.๓ กรณีที่ศาลวินิจฉัยชี้ว่า เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบการใช้ดุลพินิจไม่ต่อสัญญาจ้าง และให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ปรากฏตามคำวินิจฉัยที่น่าสนใจ ดังนี้

: คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๕๑/๒๕๖๑ กรณีที่มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) และผู้ฟ้องคดีได้ตกลงทำสัญญาเพื่อจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอาจารย์ สังกัดคณะรัฐศาสตร์ โดยมีข้อสัญญากำหนดว่า เมื่อครบกำหนดอายุสัญญาจ้างแล้วผู้ว่าจ้างจะต่อสัญญาจ้างเป็นคราว ๆ ไป คราวละ ๒ ปี ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขการประเมินการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี ความจำเป็นและเงินงบประมาณที่ผู้ว่าจ้างจะได้รับการจัดสรรเพื่อใช้เป็นค่าจ้างพนักงาน ดังนั้น การพิจารณาต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีต่อไปหรือไม่ จึงต้องพิจารณาจากเงื่อนไข ๓ ประการ

ประกอบกัน คือ ผลการปฏิบัติงาน ความจำเป็นของงาน และงบประมาณ เมื่อปรากฏว่าคณะรัฐศาสตร์ มีนโยบายที่จะปรับปรุงเนื้อหาของวิชาให้สอดคล้องกับนโยบายของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ไม่ให้มีการจัดหลักสูตรซ้ำซ้อนกันในคณะหรือสำนักงานอื่นภายในมหาวิทยาลัย อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดี มีคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์ จึงไม่ใช่ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านรัฐศาสตร์และเป็นคุณวุฒิที่ไม่ตรงกับความต้องการของคณะรัฐศาสตร์ ประกอบกับคณะนิติศาสตร์ก็ไม่ได้รับโอนผู้ฟ้องคดี การที่ คณะรัฐศาสตร์นำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาพิจารณาและมีความเห็นให้ยุติการจ้างผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการพิจารณาโดยคำนึงถึงความจำเป็นของงานและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดี ตามหลักเกณฑ์การพิจารณาต่อสัญญาจ้างที่กำหนดในสัญญาจ้างพิพาทแล้ว และในการยุติการจ้าง ผู้ฟ้องคดีนี้ เนื่องจากสัญญาจ้างดังกล่าวยังไม่สิ้นสุด อธิการบดีจึงไม่ได้บอกเลิกสัญญาจ้างในทันที แต่ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานต่อไปจนสิ้นสุดสัญญาจ้าง แล้วจึงมีคำสั่งไม่ต่อสัญญากับผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่อธิการบดีมีคำสั่งไม่ต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการบริหารกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีโดยคำนึงถึง ประโยชน์ของทางราชการ และหลักเกณฑ์การต่อสัญญาจ้างที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในมาตรา ๒๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. ๒๕๓๓ อันเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำ ที่ชอบด้วยกฎหมาย มติของคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่มีมติให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นมติที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน การกระทำดังกล่าวไม่เป็นละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ขอมา

๔.๔ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอน คำสั่งไม่ต่อเวลาปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างได้ ปรากฏตามคำวินิจฉัยที่น่าสนใจ ดังนี้

: คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓๘/๒๕๖๐ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องโต้แย้ง หนังสือของอธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่แจ้งผลการพิจารณาไม่ต่อเวลา ปฏิบัติงานพนักงานมหาวิทยาลัยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือ ดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุมัติการต่อเวลาการปฏิบัติงานเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยให้แก่ ผู้ฟ้องคดี แต่หากไม่สามารถอนุมัติได้ ขอให้มหาวิทยาลัยมหิดล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ชดใช้เงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและวิชาการ และเงินเดือนที่ได้รับการเลื่อนขั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น<sup>๒๕</sup> แม้ว่าผู้ฟ้องคดี

<sup>๒๕</sup> ศาลปกครองชั้นต้นมีคำวินิจฉัยแบ่งออกเป็น ๒ ข้อหา ดังนี้

ข้อหาที่หนึ่ง กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือแจ้งผลการพิจารณาไม่ต่อเวลาปฏิบัติงานพนักงาน มหาวิทยาลัยให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาการขอต่อเวลาการปฏิบัติงานเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ของผู้ฟ้องคดีใหม่ นั้น พอแปลความได้ว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีตามคำฟ้องจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จะมีนิติสัมพันธ์ระหว่างกันสืบเนื่องมาจากสัญญาการจ้างพนักงานก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องโต้แย้งการพิจารณาไม่ต่อเวลาการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวมิใช่เป็นการพิจารณาสีทธิหน้าที่ตามสัญญาของคู่สัญญา หากแต่เป็นการพิจารณาโดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปตามประกาศมหาวิทยาลัยมหิดล เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการต่อเวลาปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๓ การพิจารณาต่อเวลาปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย จึงเป็นการพิจารณาใช้อำนาจอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งสามารถแยกออกได้ต่างหากจากการพิจารณาสีทธิหน้าที่ของคู่สัญญาตามที่กำหนดในสัญญา ส่วนการที่หลักเกณฑ์ดังกล่าวกำหนดให้พิจารณาความจำเป็นที่เกี่ยวกับภาระงาน ฯลฯ นั้น ก็ได้หมายความว่ากรณีเป็นเรื่องดุลพินิจโดยปราศจากหลักเกณฑ์ใด ๆ หรือเป็นเรื่องอำเภอใจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในฐานะผู้แสดงเจตนาในการทำสัญญาที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับเจตนาได้ หากแต่เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ยังคงต้องทำการพิจารณาโดยเคารพต่อกฎหมายและหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งศาลสามารถควบคุมตรวจสอบว่ามีการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่ คำฟ้องในข้อหานี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้

#### ๕. บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

จากการวางหลักกฎหมายของศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ยกตัวอย่างไปในตอนต้น จะเห็นได้ว่า สถานะทางกฎหมายของสัญญาจ้างพนักงานราชการ หากเป็นการจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหลักหรือ

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เมื่อสัญญาจ้างที่เป็นเหตุพิพาทในคดีนี้เป็นสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดที่แน่นอนเป็นการเฉพาะ และเมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีต่อไปอีกหรือไม่ เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารภายในของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มิใช่สิทธิของพนักงานมหาวิทยาลัยที่จะได้รับการต่อสัญญาจ้างทุกครั้งไป ตามที่กำหนดในข้อ ๒ ของประกาศมหาวิทยาลัยมหิดล เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการต่อเวลาปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งกำหนดให้การต่อเวลาปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย ให้ส่วนงานพิจารณาตามความจำเป็นของสำนักงาน มิใช่สิทธิของพนักงานมหาวิทยาลัยที่จะขอต่อเวลาปฏิบัติงาน ศาลจึงไม่อาจมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อสัญญาจ้างการปฏิบัติงานพนักงานมหาวิทยาลัยให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อีกทั้ง คำบังคับตามคำขอท้ายฟ้องที่ขอให้เพิกถอนหนังสือแจ้งดังกล่าวก็เป็นคำขอที่ศาลไม่อาจมีคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ข้อหาที่สอง กรณีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ชดใช้เงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและวิชาการ และเงินเดือนที่ได้รับการเลื่อนขั้น อันเนื่องมาจากการไม่ต่ออายุเวลาปฏิบัติงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ถือว่าเป็นการเรียกค่าเสียหายอันสืบเนื่องมาจากการไม่ต่อสัญญาจ้าง และเป็นคำขอที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

บริการสาธารณะหลักของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง มีแนวทางการวินิจฉัยเป็นยุติแล้วว่าเป็น “สัญญาทางปกครอง” เนื่องจากเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะกับรัฐโดยตรง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ และไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ขั้นตอนและการพิจารณาในศาลแรงงานจึงไม่อาจนำมาใช้แก่นายจ้างที่เป็นหน่วยงานของรัฐกับพนักงานราชการซึ่งเป็นลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีภารกิจเพื่อบริการสาธารณะ จึงต้องมีอำนาจเหนือลูกจ้างเพื่อบังคับให้การบริการสาธารณะบรรลุผล และโดยที่สัญญาจ้างพนักงานราชการโดยทั่วไปเป็นสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอน ดังนั้น เมื่อสัญญาครบกำหนด จึงมีผลทำให้สัญญาเลิกไปในทันทีโดยไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้าเพื่อเลิกสัญญาจ้าง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม แม้ในการทำสัญญาจ้างพนักงานราชการดังกล่าวคู่สัญญาต่างรู้อยู่แล้วว่าสัญญาจะสิ้นสุดลงเมื่อใด อันไม่มีความจำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้าอีก แต่เนื่องจากโดยทั่วไปแล้ว เมื่อครบกำหนดตามสัญญาจ้างพนักงานราชการ หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจะต้องทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการดังกล่าวตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนด และจะมีการต่อสัญญาต่อไปอีกหลายครั้ง ซึ่งการต่อสัญญาจ้างออกไปเป็นเวลานานหลายปี ย่อมทำให้พนักงานราชการเกิดความคาดหวังและเข้าใจว่าตนจะได้รับการต่อสัญญาต่อไปอีกเมื่อครบกำหนด กรณีจึงนำมาสู่ปัญหาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากพนักงานราชการที่ถูกเลิกจ้างโดยไม่มี การบอกกล่าวล่วงหน้า ย่อมไม่มีเวลาในการเตรียมตัวที่จะต้องออกจากงานและเตรียมตัวหางานใหม่ ทำให้กลายเป็นคนว่างงานจากการที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลง ในหลายคดีที่ขึ้นสู่ศาลจึงเป็นการฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างทำสัญญาจ้างตนเองต่อไป แต่หากไม่สามารถต่อสัญญาจ้างออกไปได้ ก็ขอให้หน่วยงานทางปกครองชดเชยค่าเสียหายเป็นจำนวนเงินเดือนหรือค่าตอบแทน รวมทั้งสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ อันพึงได้ให้แก่ตน

อย่างไรก็ตาม แนวทางการกำหนดประเภทคดีและการพิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีของศาลปกครองกรณีดังกล่าวมีหลายแนวทางแตกต่างออกไปตามที่ได้นำเสนอไว้แล้วในหัวข้อ ๔. โดยแนวทางตามกรณีข้อ ๔.๑ นั้น เป็นแนวทางที่ศาลเห็นว่า การมีหนังสือแจ้งไม่ต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้สิทธิตามสัญญาจ้างในฐานะที่เป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง มิใช่คำสั่งทางปกครอง ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เนื่องจากเมื่อครบกำหนดระยะเวลาจ้างตามสัญญาแล้ว นิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับผู้ฟ้องคดีเป็นอันเลิกกันโดยไม่ต้องมีการบอกกล่าวล่วงหน้า ประกอบกับการจะทำสัญญาจ้างต่อไปหรือไม่ เป็นอำนาจของหน่วยงานทางปกครองที่จะต้องดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานภายใน ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปในการดำเนินงานของหน่วยงานทางปกครองโดยการกำหนดค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ กรณีจึงยังไม่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กรณีดังกล่าวเป็นการวินิจฉัย



โดยใช้หลักเสรีภาพในการทำสัญญาของคู่สัญญาที่ศาลไม่อาจก้าวล่วงไปใช้ดุลพินิจแทนหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้ อย่างไรก็ตาม การที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยไม่ได้เข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจไม่ต่อสัญญาจ้างของหน่วยงานทางปกครองดังกล่าว มีข้อน่าคิดว่า อาจเป็นช่องทางให้เกิดการกลั่นแกล้งพนักงานราชการที่เป็นลูกจ้างในหน่วยงานทางปกครองได้หากมีพฤติกรรมที่ไม่สนองตอบนโยบายของผู้บริหารหน่วยงาน เนื่องจากกรณีของพนักงานราชการนี้ โดยปกติจะมีข้อกำหนดในสัญญาว่า เมื่อครบกำหนดตามสัญญาจ้างหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจะต้องประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการดังที่กล่าวไปแล้วในตอนต้น ด้วยเหตุนี้ การที่ศาลไม่เข้าไปตรวจสอบเลย จึงอาจเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อการใช้อำนาจโดยบิดเบือนของหน่วยงานทางปกครองบางแห่งได้ โดยการประเมินให้พนักงานราชการไม่ผ่านเกณฑ์ที่ได้รับการพิจารณาให้ต่อสัญญาจ้าง ส่วนแนวทางตามกรณีข้อ ๔.๒ นั้น วินิจฉัยแตกต่างไปจากกรณีข้อ ๔.๑ ในส่วนของการกำหนดค่าบังคับ โดยศาลเห็นว่าสามารถกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองดำเนินการส่งจ้างผู้ฟ้องคดีต่อไปได้ แม้จะครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาแล้วก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากศาลเห็นว่าหน่วยงานทางปกครองดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานไม่ชอบด้วยกฎหมายหรืออาจจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองดำเนินการต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีหรือชดเชยค่าตอบแทนรวมทั้งสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้หากมีการต่อสัญญาจ้างออกไปให้แก่ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวนี้ มีข้อน่าพิจารณาว่า แม้จะเป็นการมุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดี โดยจะเป็นมาตรการที่อาจช่วยลดการใช้อำนาจโดยบิดเบือนของหัวหน้าหน่วยงานทางปกครอง แต่ค่าบังคับดังกล่าวเป็นไปตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญาหรือไม่ เพราะเท่ากับเป็นการก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจแทนหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งผู้เรียบเรียงเห็นว่า โดยที่สัญญาประเภทนี้เป็นสัญญาที่มีลักษณะพิเศษดังเช่นที่ศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้ให้เหตุผลไว้ ที่หน่วยงานทางปกครองยังคงมีอำนาจเหนือลูกจ้างในหน่วยงานนั้น แต่การมีอำนาจเหนือนี้ต้องอยู่บนเหตุผลของความเป็นเหตุเป็นผลอันเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น เมื่อเงื่อนไขตามสัญญาจ้างได้ระบุเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงานอันนำไปสู่การพิจารณาต่อสัญญาในอนาคต การไม่ต่อสัญญาของหน่วยงานทางปกครองจึงต้องมีเหตุผลที่ยอมรับได้ ซึ่งก็คือ ผลการประเมินการปฏิบัติงาน เมื่อผลการประเมินการปฏิบัติงานเป็นสาระสำคัญของการพิจารณาต่อหรือไม่ต่อสัญญาจ้าง การตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของการประเมินโดยศาลจึงมีความจำเป็น อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการกำหนดค่าเสียหายของศาลตามกรณีนี้มีลักษณะทำนองเดียวกันกับการกำหนดค่าเสียหายฐานละเมิด อีกทั้งผลของการกำหนดค่าเสียหายดังกล่าวยิ่งเสมือนเป็นการต่อสัญญาจ้างไปโดยปริยายด้วย ซึ่งในกรณีเช่นนี้ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องอาจต้องรับผิดชอบทางละเมิดได้ สำหรับแนวทางตามกรณีข้อ ๔.๓ นั้น เป็นกรณีที่ศาลเห็นว่า การพิจารณาต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีเป็นการบริหารกิจการของหน่วยงานทางปกครองโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ และหลักเกณฑ์การต่อสัญญาจ้างที่กำหนดไว้ อันเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด จึงกำหนดประเภทคดีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเห็นว่าศาลสามารถกำหนดค่าบังคับด้วยการสั่งให้

หน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้หากการไม่ต่อสัญญาจ้างเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับกรณีนี้ผู้เรียบเรียงเห็นว่า เมื่อนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามสัญญาจ้าง แม้หน่วยงานทางปกครองจะต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบังคับใด ๆ ในการพิจารณาต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อโดยทั่วไปแล้วสัญญาจ้างพนักงานราชการดังกล่าวเป็นสัญญามาตรฐานที่มีข้อกำหนดให้นำระเบียบหรือข้อบังคับของทางราชการมาเป็นข้อกำหนดในสัญญาด้วย จึงเห็นว่า การที่หน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบังคับในการพิจารณาต่อสัญญาจ้างดังกล่าว น่าจะต้องถือว่าเป็นข้อพิพาทตามสัญญา และเป็นกรณีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาเกิดขึ้นแล้ว ไม่ใช่กรณีการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการออกคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด ส่วนแนวทางตามกรณีข้อ ๔.๔ นั้น เป็นกรณีที่ศาลเห็นว่า การพิจารณาต่อเวลาการปฏิบัติงานเป็นการพิจารณาใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งสามารถแยกออกได้ต่างหากจากการพิจารณาสิทธิหน้าที่ของคู่สัญญาตามที่กำหนดในสัญญา

จากที่กล่าวข้างต้น เมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ได้กำหนดหน้าที่ของนายจ้างและสิทธิของลูกจ้างกรณีการเลิกจ้าง โดยอาศัยหลักการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๕๘ (อนุสัญญา ILO) ไว้ โดยกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างซึ่งเลิกจ้างในกรณีที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานต่อไปและไม่จ่ายค่าจ้างให้ ไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างหรือเหตุอื่นใด และการที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงานและไม่ได้รับค่าจ้างเพราะเหตุที่นายจ้างไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไป โดยมีเจตนารมณ์ในการให้ความคุ้มครองลูกจ้างซึ่งต้องถูกเลิกจ้างให้ได้รับค่าชดเชย ไม่ว่าจะเป็นกรณีนายจ้างเป็นฝ่ายให้ลูกจ้างออกจากงาน นายจ้างเลิกกิจการ หรือลูกจ้างต้องออกจากงานเพราะสัญญาจ้างสิ้นสุดลง ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๔ ที่ให้อำนาจศาลแรงงานอาจสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงาน แต่หากศาลแรงงานเห็นว่า ลูกจ้างกับนายจ้างไม่อาจทำงานร่วมกันต่อไปได้ ก็ให้ศาลแรงงานกำหนดจำนวนค่าเสียหายให้นายจ้างชดใช้แทน<sup>๒๖</sup> แล้วมีความน่าสนใจว่า จะใช้หลักกฎหมายใดมาเป็นหลักในการพิจารณาเพื่อให้ผลของคำวินิจฉัยเป็นไปเพื่อมุ่งคุ้มครองประโยชน์ของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ทั้งในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารราชการแผ่นดิน การแสวงหาประโยชน์ส่วนตนของเจ้าหน้าที่ รวมถึงหลักการบริหารงานบุคคล ในขณะที่เดียวกันก็สามารถคุ้มครองประโยชน์ของพนักงานราชการหรือลูกจ้างของรัฐได้รับความเป็นธรรมมากที่สุด ซึ่งก็ต้องติดตามแนวทางการพิจารณาของศาลปกครองต่อไป

<sup>๒๖</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๘๕๗๐/๒๕๕๗

### บรรณานุกรม

ฉัตรชนก จินดาวงศ์. “ผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ”  
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์”.  
ศันันท์กรณ โสทธิพันธุ์. คำอธิบายนิติกรรม-สัญญา. พิมพ์ครั้งที่ ๒๑. (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๖๐).  
สำนักพัฒนาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ.. คู่มือการบริหารระบบ  
พนักงานราชการ. ๒๕๕๙. กลุ่มโรงพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน ก.พ..