

สำเนา

○ คำแถลงการณ์

(ด. ๒๕)



คดีหมายเลขดำที่ อบ. ๑๘๕/๒๕๖๐

ศาลปกครองสูงสุด

คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี (อุทธรณ์คำพิพากษา)

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

วันที่ ๑๖ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดี นางสาวสุพรรณษา กิมแก้ว

ผู้ถูกฟ้องคดี องค์การบริหารส่วนตำบลสำนักบก ที่ ๑

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสำนักบก ที่ ๒

ผู้อุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองระยอง)
คดีหมายเลขดำที่ ๒๑๐/๒๕๕๘ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๓๒/๒๕๖๐

เสนอต่อ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด องค์คณะที่ ๗

ตุลาการผู้แถลงคดี (นางเพ็ญศรี วงศ์เสรี) ได้พิจารณาสำนวนคดีนี้ พร้อมทั้งบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว ขอเสนอคำแถลงการณ์ต่อองค์คณะเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

๑. คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างทั่วไป สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติงานตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ เป็นระยะเวลาทั้งสิ้น ๕ ปี ๙ เดือน ได้รับมอบหมายให้ไปปฏิบัติงานสอนเด็กอนุบาลที่โรงเรียนวัดสำนักบก ตลอดเวลาที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ฟ้องคดีไม่เคยทำผิดวินัย ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่ง ที่ ๓๘๖/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๘ แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้าง เพื่อให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ครั้งที่ ๒ (ระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘

ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘) โดยได้มีการประเมินฯ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘ ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับผลการประเมินอยู่ในระดับดี ซึ่งคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ได้พิจารณาเห็นควรให้ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างทุกราย รวมทั้งผู้ฟ้องคดีด้วย หลังจากนั้น เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘ สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสำนักบกได้เสนอผลการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไปต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามขั้นตอน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการกลั่นกรองฯ โดยเห็นควรไม่ต่อสัญญาจ้าง ๓ ราย ได้แก่ นางสาวพิน เล่าวงศ์ ผู้ฟ้องคดี และนางเตือนใจ ไหวดี โดยไม่แจ้งเหตุผลของการไม่ต่อสัญญาจ้าง ต่อมา สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสำนักบกได้มีบันทึกข้อความ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ ถึงผู้ฟ้องคดี ใจความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความเห็นแย้งไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้าง ๓ ราย และให้ผู้ฟ้องคดีหยุดปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่ง ที่ ๔๓๕/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งพนักงานจ้างทั่วไป เนื่องจากครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอความเป็นธรรมและขอทราบเหตุผลที่ไม่ต่อสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือที่ ขบ ๗/๖๗๐๑/๑๐๔๓ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ ชี้แจงผู้ฟ้องคดีว่า การไม่ต่อสัญญาจ้างนั้น เนื่องจากครบกำหนดสัญญาจ้างตามข้อ ๕๔ (๑) ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชลบุรี เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทำการโดยมีอคติ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีปัญหาส่วนตัวกับนายประกิจ กิมแก้ว อดีตรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสำนักบก (บิดาของผู้ฟ้องคดี) จึงไม่มีเหตุผลอื่นใดนอกจากเรื่องการเมือง การไม่ต่อสัญญานางสาวพิน ก็เพราะเป็นญาติกับมารดาของผู้ฟ้องคดี ส่วนนางเตือนใจเป็นบุคคลที่อยู่ในหมู่บ้านเดียวกันกับผู้ฟ้องคดี และเป็นบุคคลที่บิดาของผู้ฟ้องคดีแนะนำให้สมัครเป็นพนักงานจ้างด้วย ซึ่งการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ครั้งที่ ๒ จำนวนทั้งหมด ๑๘ ราย นั้น ผู้ที่มีผลการประเมินการปฏิบัติงานอยู่ในเกณฑ์พอใช้ หรือคณะกรรมการกลั่นกรองฯ มีความเห็นให้ปรับปรุงการทำงาน แต่ได้รับการต่อสัญญาจ้าง ส่วนผลการประเมินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในระดับดี กลับไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนายปกรณ์ ตันจารุเวชกุล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสำนักบก อ้างว่า การไม่ต่อสัญญาเนื่องจากครบกำหนดสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเหตุผลดังกล่าวไม่เป็นธรรม เนื่องจากโรงเรียนวัดสำนักบกอยู่ในช่วงที่เด็กกำลังเตรียมตัวสอบ ทางโรงเรียน

ไม่มีครุมาดูแล หากจะไม่ต่อสัญญาจ้าง ควรจะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้าถึงเหตุผล
 ไม่ใช่กลับแก้ถึงเพียงเพราะว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรของนายประกิจ อดีตรองนายกองค์การ
 บริหารส่วนตำบลสำนักบก และตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้แจ้งตามหนังสือ
 วิทยุสื่อสารในราชการกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๐๐๖ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘
 ข้อ ๑ ระบุว่า การที่พนักงานจ้างได้ปฏิบัติหน้าที่จนครบกำหนดสัญญาจ้าง หากผลการประเมิน
 ผลการปฏิบัติงานเฉลี่ยย้อนหลัง ๒ ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดี ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการประเมิน
 ผลการปฏิบัติงานในหมวด ๖ ของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ยกเว้นกรณี
 การต่อสัญญาจ้างในปีแรกที่มีการจ้าง ให้พิจารณาผลการประเมินผลการปฏิบัติงานเฉลี่ย
 ย้อนหลัง ๑ ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดี จะต้องต่อสัญญาจ้างให้แก่พนักงานจ้างผู้นั้น หากลักษณะงาน
 ที่พนักงานจ้างผู้นั้นปฏิบัติ ยังมีความจำเป็นและเป็นภารกิจที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
 จะต้องปฏิบัติ เมื่อผลการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีอยู่ในระดับดี ประกอบกับ
 คณะกรรมการกลั่นกรองฯ ได้มีมติให้ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างทุกคน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 ไม่ดำเนินการตามมติคณะกรรมการดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ ขาดคุณธรรม
 จริยธรรม เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความ
 ความเดือดร้อนเสียหาย เป็นเงินทั้งสิ้น ๑๕๗,๓๓๓ บาท จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง
 ชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี
 ดังต่อไปนี้

๑. ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินคดีทั้งหมด ได้แก่ ค่าถ่ายเอกสาร ๑,๐๐๐ บาท ค่าจ้างที่ปรึกษา ๑๐,๐๐๐ บาท ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้ฟ้องคดี ๒๐,๐๐๐ บาท
๒. ค่าสูญเสียรายได้เงินเดือน เดือนละ ๙,๐๐๐ บาท ค่าครองชีพเดือนละ ๑,๐๐๐ บาท รวม ๑๒ เดือน รวมเป็นเงิน ๑๒๐,๐๐๐ บาท และค่าดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๑๒๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระ
 เสร็จสิ้น
๓. ค่าตอบแทนเงินเดือนและค่าครองชีพ นับถัดจากวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๘
 จนถึงวันฟ้องคดีเป็นเงิน ๖,๓๓๓ บาท

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้าง
 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำต้องปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด
 ชลบุรี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ และ
 แนวปฏิบัติของอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในหนังสือวิทยุสื่อสาร

ในราชการกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๐๐๖ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ มิใช่เป็นอำนาจดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะต่อสัญญาหรือไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่พนักงานจ้างผู้หนึ่งผู้ใด ทั้งที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและงานที่พนักงานจ้างผู้นั้นปฏิบัติอยู่ยังมีความจำเป็นต้องปฏิบัติต่อไป เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างทั่วไป สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เริ่มทำงานตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ รวมเป็นเวลา ๕ ปี ๙ เดือน สัญญาจ้างมีกำหนดระยะเวลาครั้งละ ๑ ปี สำหรับสัญญาจ้างฉบับสุดท้ายตามสัญญาเลขที่ ๑๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ กำหนดระยะเวลาจ้างตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ หลังจากทำสัญญาจ้างฉบับดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งที่ ๕๒/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๘ ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานเป็นผู้ช่วยงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบลสำนักบกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้มีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านธุรการ งานสารบรรณ ร่าง พิมพ์ ทานเอกสาร และจัดพิมพ์หนังสือต่าง ๆ ภายใต้การกำกับดูแลของหัวหน้าส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ตั้งแต่วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๘ และก่อนที่สัญญาจ้างจะสิ้นสุดลง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งที่ ๓๘๖/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๘ แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้าง ตามข้อ ๔๑ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชลบุรี เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีผลการประเมินผลการปฏิบัติงานระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ อยู่ในระดับดี คณะกรรมการกลั่นกรองฯ พิจารณาแล้ว จึงมีมติให้ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้าง จำนวน ๑๘ ราย รวมผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความเห็นควรไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีกับพวกรวม ๓ คน และได้มีคำสั่งที่ ๔๓๕/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากครบกำหนดตามสัญญาจ้าง ตามข้อ ๕๔ (๑) ของประกาศดังกล่าว โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า พนักงานจ้างทั่วไป จำนวน ๑๐ คน ไม่ได้ต่อสัญญาจ้าง ๒ คน คือ นางเตือนใจ ไหวดี และผู้ฟ้องคดี ส่วนอีก ๘ คน ได้รับการต่อสัญญาจ้าง รวมถึงนายณรงค์ แสงทอง ตำแหน่งคนงานทั่วไป ที่มีผลการประเมินอยู่ในระดับพอใช้ ส่วนงานสอนเด็กอนุบาลที่โรงเรียนวัดสำนักบกยังมีความจำเป็นและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องปฏิบัติอยู่หรือไม่นั้น โรงเรียนวัดสำนักบกได้ชี้แจงต่อศาลว่า หน้าที่งานสอนชั้นอนุบาลของโรงเรียนมีความจำเป็นอย่างมาก ผู้ฟ้องคดีได้มาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ปัจจุบันโรงเรียนได้ดำเนินการสรรหาลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่ง ครูอัตราจ้าง (ชั้นวิภฤต) จำนวน ๑ อัตรา ซึ่งงานการศึกษาแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะไม่ได้ดำเนินการเอง แต่ก็เป็นงานในหน้าที่

ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๖๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ อีกทั้ง เมื่อศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้แจงเกี่ยวกับกรอบอัตรากำลัง นโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่ดำเนินการอยู่ ตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยเฉพาะในส่วนที่ระบุเกี่ยวกับความจำเป็นต้องใช้พนักงานจ้างปฏิบัติงานต่อไปทุกตำแหน่ง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นเพียงบัญชีแสดงการคำนวณจำนวนอัตรากำลังในการขออนุมัติแผนอัตรากำลัง ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๐) เท่านั้น มิได้ยื่นกรอบอัตรากำลังที่มีบุคลากรปฏิบัติงานอยู่จริงแต่อย่างใด และชี้แจงต่อศาลว่าการจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นการจ้างไม่ตรงตามหลักเกณฑ์หรือระเบียบกฎหมาย แต่มิได้ชี้แจงว่าไม่ตรงตามหลักเกณฑ์อย่างไร

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติและเข้าหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการต่อสัญญาจ้าง เนื่องจากผลการประเมินผลการปฏิบัติงานย้อนหลัง ๒ ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดี ลักษณะงานที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติอยู่ยังมีความจำเป็นและเป็นภารกิจที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องปฏิบัติต่อไป เมื่อผู้ฟ้องคดีถูกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง โรงเรียนวัดสำนักบกต้องสรรหาลูกจ้างชั่วคราวตำแหน่งครูอัตราจ้างมาปฏิบัติงานแทนผู้ฟ้องคดี ทั้ง ๆ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานสอนเด็กอนุบาลดังกล่าวเอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างเหตุผลในคำสั่ง ที่ ๔๓๕/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งพนักงานจ้างทั่วไปว่า เนื่องจากครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันนายณรงค์ซึ่งผลการประเมินผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับพอใช้ แต่กลับได้รับการต่อสัญญาจ้าง อีกทั้ง คณะกรรมการกลั่นกรองฯ มีมติเห็นชอบให้ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างทุกราย ๑๘ คน แม้จะไม่ผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องมีความเห็นตามมติดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความเห็นท้ายแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีครั้งที่ ๒ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ว่า (ผู้ฟ้องคดี) ควรปรับปรุงทุกด้าน เห็นควรไม่ต่อสัญญาจ้างโดยมิได้แสดงเหตุผลใด ๆ ว่า ผู้ฟ้องคดีมีข้อบกพร่องหรือไม่สมควรต่อสัญญาจ้างอย่างไร จึงเป็นการใช้ดุลพินิจไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีที่ไม่มีเหตุผลสนับสนุน มีอคติ ไม่เป็นไปด้วยความโปร่งใสและยุติธรรม ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่ง ที่ ๔๓๕/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งพนักงานจ้างทั่วไปตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า เหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรนายประกิจ กิมแก้ว อดีตรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสำนักบก (บิดาของผู้ฟ้องคดี) การทำสัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับบิดาของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงแก้ไขให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงคู่กรณียอมรับกันว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างทั่วไป ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ส่วนนายประกิจบิดาของผู้ฟ้องคดีเข้ามาดำรงตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากการเข้าทำงานของผู้ฟ้องคดีถึง ๓ ปี จึงเป็นไปได้ที่นายประกิจจะให้ความช่วยเหลือผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำงานเป็นพนักงานจ้างทั่วไปของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แม้อต่อมาในระหว่างที่นายประกิจดำรงตำแหน่งดังกล่าว ก็ไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดที่แสดงว่า นายประกิจช่วยเหลือให้ผู้ฟ้องคดีได้ต่อสัญญาจ้างจนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงไม่อาจรับฟังได้

ส่วนปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้ดุลพินิจไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อสัญญาจ้างเลขที่ ๑๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ ได้ระบุจ้างผู้ฟ้องคดีเริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ ค่าตอบแทนเดือนละ ๙,๐๐๐ บาท และปรากฏตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๔๓๕/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ซึ่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งพนักงานจ้างทั่วไป ระบุว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอัตราจ้าง ๙,๐๐๐ บาท และเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว ๑,๐๐๐ บาท เห็นว่า ในการพิจารณาค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี สมควรคำนวณโดยอาศัยฐานอัตราค่าจ้างและเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวตามที่กำหนดไว้ในสัญญาเดิมตามปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ หากมีการต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีใหม่เป็นระยะเวลา ๑ ปี เมื่อผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินเดือนละ ๑๐,๐๐๐ บาท (๙,๐๐๐ + ๑,๐๐๐) จำนวน ๑๒ เดือน รวมเป็นเงิน ๑๒๐,๐๐๐ บาท ส่วนค่าขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าตอบแทนเงินเดือนและค่าครองชีพ ระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีถูกเลิกจ้างนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ จนถึงวันยื่นฟ้องคดี คือ วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ เป็นเงิน ๖,๓๓๓ บาท นั้น รวมอยู่ในค่าเสียหายตามที่ศาลได้กำหนดให้เป็นระยะเวลา ๑ ปี หากมีการต่อสัญญาจ้างดังกล่าวแล้ว ดังนั้น จึงรวมเป็นค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๒๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว

นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีทั้งหมด เช่น ค่าถ่ายเอกสาร ๑,๐๐๐ บาท ค่าจ้างที่ปรึกษา ๑๐,๐๐๐ บาท ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ๒๐,๐๐๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่า ค่าใช้จ่ายดังกล่าว มิใช่ค่าเสียหายโดยตรงจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งพนักงานจ้าง ศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าเสียหายดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๑๒๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี โดยชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า สัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด ตามข้อ ๕๔(๑) ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชลบุรี เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ และการพิจารณาว่าลักษณะงานที่พนักงานจ้างผู้นั้นปฏิบัติอยู่ ยังมีความจำเป็นและเป็นภารกิจที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องปฏิบัติตามหนังสือวิทูลสื่อสารในราชการกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๐๐๖ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ หรือไม่ เป็นการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจในการทำสัญญาจ้าง โดยพิจารณาถึงความจำเป็นและภารกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสาระสำคัญ ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ที่โรงเรียนวัดสำนักบกเป็นส่วนราชการสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาชลบุรี เขต ๑ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ตามหนังสือโรงเรียนสำนักบกที่ ศธ ๐๔๐๓๔.๐๖๖/๓๔ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๙ การจัดการการศึกษาของโรงเรียนวัดสำนักบกเป็นการจัดการการศึกษาขององค์การปกครองส่วนภูมิภาค จึงมิใช่ภารกิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๖๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ การส่งเสริมการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องเกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงเช่นเดียวกับโรงเรียนเทศบาล และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีก็ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อโรงเรียนวัดสำนักบกและภารกิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากโรงเรียนวัดสำนักบกดำเนินการสรรหาครูจ้างชั่วคราวตำแหน่งครูอัตราจ้าง โดยใช้งบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๙ จากคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีมีความตั้งใจที่จะพัฒนาเด็กให้มีความพร้อมทั้งทางด้านร่างกาย

อารมณ สักคม สติปัญญา ผู้ฟ้องคดีสามารถสมัครเป็นครูอัตราจ้างที่โรงเรียนวัดสำนักบก ได้โดยตรง และการที่ผู้ฟ้องคดีรับเงินเดือนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ไปปฏิบัติหน้าที่โรงเรียนวัดสำนักบก โดยที่โรงเรียนวัดสำนักบกมีงบประมาณในการจ้างครูอัตราจ้าง แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมในการเบียดบังงบประมาณการบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อประโยชน์ของตนเอง อีกทั้ง เมื่อสัญญาจ้างมีกำหนดเวลาสิ้นสุดแน่นอน และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาแล้วเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีไม่มีความจำเป็นและไม่ใช่ภารกิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะต้องปฏิบัติต่อไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองใช้ดุลพินิจไม่ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการจัดสรรงบประมาณให้ถูกต้องตามระเบียบราชการ และเป็นประโยชน์กับประชาชนโดยส่วนรวม ไม่ใช่การมือคด ไม่เป็นไปด้วยความโปร่งใสและยุติธรรมดังที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัย และไม่ใช่ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งสอดคล้องตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป. ๑๒๕/๒๕๕๘ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๖๐๐/๒๕๕๙ ที่วินิจฉัยว่า การต่อสัญญาจ้างเป็นดุลพินิจโดยแท้ของผู้ว่าจ้าง ศาลไม่อาจก้าวล่วงดุลพินิจดังกล่าวได้

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นยกฟ้องผู้ฟ้องคดี

๒. คดีนี้เมื่อพิจารณาคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ และเอกสารอื่นในสำนวนคดีแล้ว

ตุลาการผู้แถลงคดีฟังข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่ง คนงานทั่วไป ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๑๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ มีกำหนดระยะเวลาจ้างตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ อัตราค่าตอบแทนเดือนละ ๙,๐๐๐ บาท (เอกสารในสำนวนคดีของศาลปกครองชั้นต้น อันดับที่ ๗/๓ - ๗/๕) ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่ง ที่ ๕๒/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๘ มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานเป็นผู้ช่วยงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบลสำนักบกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านธุรการงานสารบรรณ ร่าง พิมพ์ ทานเอกสาร และจัดพิมพ์หนังสือต่าง ๆ ภายใต้การกำกับดูแลของหัวหน้าส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ตั้งแต่วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป (เอกสารในสำนวนคดีของศาลปกครองชั้นต้น อันดับที่ ๗/๘) แต่ในการปฏิบัติงานนั้น ผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้ไปปฏิบัติหน้าที่เป็นครูสอนชั้นอนุบาลที่โรงเรียนวัดสำนักบก สังกัดสำนักงาน

เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาชลบุรี เขต ๑ โดยได้รับคำสั่งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ต่อมา เมื่อถึงช่วงเวลาที่ต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่ง ที่ ๓๘๖/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๘ แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างให้ดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ครั้งที่ ๒ (ระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘) จำนวน ๑๘ รายการ ผลการประเมินการปฏิบัติงานปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการประเมินอยู่ในระดับดี โดยคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ได้พิจารณาเห็นควรให้ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างทุกราย รวมทั้งผู้ฟ้องคดีด้วย ปรากฏตามรายงานการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้าง ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘ (เอกสารในสำนวนคดีของศาลปกครองชั้นต้น อันดับที่ ๒/๔๓ - ๒/๔๘) ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๘ สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสำนักบกได้เสนอผลการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไปต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามขั้นตอน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เห็นพ้องด้วยกับคณะกรรมการกลั่นกรองฯ โดยเห็นควรไม่ต่อสัญญาจ้าง ๓ ราย ได้แก่ นางสายพิน เล้าวงค์ ผู้ฟ้องคดี และนางเตือนใจ ไหวดี และได้มีคำสั่ง ที่ ๔๓๕/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งพนักงานจ้างทั่วไปตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ โดยระบุเหตุผลว่า พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้าง (เอกสารในสำนวนคดีของศาลปกครองชั้นต้น อันดับที่ ๒/๓๑) ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอความเป็นธรรมและขอทราบเหตุผลที่ไม่ต่อสัญญาจ้าง (เอกสารในสำนวนคดีของศาลปกครองชั้นต้น อันดับที่ ๒/๕๐) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือที่ ขบ ๗๖๗๐๑/๑๐๔๓ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ ชี้แจงผู้ฟ้องคดีถึงเหตุที่ไม่ต่อสัญญาจ้างเป็นเพราะครบกำหนดสัญญาจ้างตามข้อ ๕๔ (๑) ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชลบุรี เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ซึ่งจากเอกสารการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ครั้งที่ ๒ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า พนักงานจ้างทั่วไป จำนวน ๑๐ คน ไม่ได้ต่อสัญญาจ้าง ๒ คน คือ นางเตือนใจ ไหวดี และผู้ฟ้องคดี ส่วนอีก ๘ คน ได้รับการต่อสัญญาจ้าง ซึ่งรวมถึง นายณรงค์ แสงทอง ตำแหน่ง คนงานทั่วไป ที่มีผลการประเมินอยู่ในระดับพอใช้

นอกจากนั้น กรณีการต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้แจ้งตามหนังสือวิทยุสื่อสารในราชการกระทรวงมหาดไทย

ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๐๐๖ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘ ข้อ ๑ ระบุว่า กรณีที่พนักงานจ้าง ได้ปฏิบัติหน้าที่จนครบกำหนดสัญญาจ้าง หากผลการประเมินผลการปฏิบัติงานเฉลี่ยย้อนหลัง ๒ ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดี ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการประเมินผลการปฏิบัติงาน ในหมวด ๖ ของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ยกเว้นกรณีการต่อสัญญาจ้าง ในปีแรกที่มีการจ้าง ให้พิจารณาผลการประเมินผลการปฏิบัติงานเฉลี่ยย้อนหลัง ๑ ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดี จะต้องต่อสัญญาจ้างให้แก่พนักงานจ้างผู้นั้น หากลักษณะงานที่พนักงานจ้าง ผู้นั้นปฏิบัติอยู่ยังมีความจำเป็นและเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้อง ปฏิบัติอยู่ (เอกสารในสำนวนคดีของศาลปกครองชั้นต้น อันดับที่ ๒/๖๐) และภายหลัง จากที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้างดังกล่าว โรงเรียนวัดสำนักบกได้ดำเนินการสรรหา ลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งครูอัตราจ้าง (ชั้นวิฤต) จำนวน ๑ อัตรา โดยใช้งบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๙ จากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และได้ทำสัญญาจ้าง นางเดือนใจ ไหวดี ให้ทำหน้าที่ครูจ้างสอน ตั้งแต่วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยกับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหาย เป็นเงิน จำนวน ๑๒๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี โดยชำระให้แล้วเสร็จ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาดังกล่าว จึงยื่นอุทธรณ์ เพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษาต่อไป

๓. ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผล ในแต่ละประเด็น ดังนี้

(๑) ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาลและเงื่อนไขการอุทธรณ์

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ข้อพิพาทในคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ผู้ถูกฟ้องคดี

ทั้งสองไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาดังกล่าว จึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๐ ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษาตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงเป็นการยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวัน นับแต่วันที่คำพิพากษาโดยชอบ ตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีรายการครบถ้วนตามข้อ ๑๐๑ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้วางเงินชำระค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์โดยถูกต้องครบถ้วนแล้ว ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจรับคำอุทธรณ์นี้ไว้พิจารณาได้

(๒) ประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคำอุทธรณ์

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดี เป็นการประพฤติดัดสัญญาหรือไม่ หากเป็นการประพฤติดัดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ ... (๕) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ... (๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดชลบุรี เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ข้อ ๑ กำหนดว่า ในมาตรฐานทั่วไปนี้ "พนักงานจ้างทั่วไป" หมายความว่า พนักงานจ้างที่มีลักษณะงานเป็นการใช้แรงงานทั่วไป ซึ่งไม่ต้องใช้ความรู้หรือทักษะเฉพาะด้านในการปฏิบัติงาน และมีระยะเวลาการจ้างในช่วงสั้นๆ ไม่เกิน ๑ ปี ข้อ ๕๔ กำหนดว่า สัญญาจ้างสิ้นสุดลงเมื่อ (๑) ครบกำหนดตามสัญญาจ้าง (๒) พนักงานจ้างขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรฐานทั่วไป (๓) พนักงานจ้างตาย (๔) ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานตามข้อ ๓๔ (๕) พนักงานจ้างถูกไล่ออก เพราะกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (๖) เหตุอื่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานทั่วไปนี้หรือตามสัญญาจ้าง ประกอบกับสัญญาจ้างเลขที่ ๑๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับผู้ฟ้องคดี ข้อ ๓ กำหนดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงจ้างพนักงานจ้างมีกำหนด ๑ ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ และสิ้นสุดในวันที่

๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ และข้อ ๗ กำหนดว่า สัญญานี้สิ้นสุดลงเมื่อเข้ากรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ (๑) พนักงานจ้างไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน (ตามข้อ ๔๐ ของประกาศ ก.อบต.จังหวัด) ติดต่อกัน ๒ ครั้ง โดย อบต. ได้รายงานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล เพื่อให้ความเห็นชอบในการเลิกจ้าง และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลได้ให้ความเห็นชอบแล้ว (๒) เข้ากรณีใดกรณีหนึ่งตามที่กำหนดในข้อ ๕๔ ของประกาศ ก.อบต.จังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้าง (๓) พนักงานจ้างลาออกจากการปฏิบัติงานตามข้อ ๕๕ ของประกาศ ก.อบต.จังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้าง และข้อ ๑๕ กำหนดว่า สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของพนักงานจ้างนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ทางราชการกำหนดไว้

โดยที่ข้อพิพาทคดีนี้สืบเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตกลงจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่ง คนงานทั่วไป ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ไม่ต้องใช้ความรู้หรือทักษะเฉพาะด้านในการปฏิบัติงาน มีกำหนดระยะเวลาจ้าง ๑ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ และสิ้นสุดในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๑๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่ง ที่ ๕๒/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๘ ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานเป็นผู้ช่วยงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบลสำนักบกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา เมื่อถึงกำหนดการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่ง ที่ ๓๘๖/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๘ แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้าง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ครั้งที่ ๒ (ระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘) โดยในส่วนผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีอยู่ในระดับดี และคณะกรรมการกลั่นกรองฯ มีความเห็นควรให้ต่อสัญญาจ้างต่อไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว โดยเห็นควรไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี และได้มีคำสั่ง ที่ ๔๓๕/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การพิจารณาต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำต้องปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชลบุรี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ และแนวปฏิบัติของอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในหนังสือวิทยุสื่อสารในราชการกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๐๐๖ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘ มิใช่เป็นอำนาจ

ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะต่อสัญญาหรือไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนและงานที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติอยู่ยังมีความจำเป็นต้องปฏิบัติต่อไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่ง ที่ ๔๓๕/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งพนักงานจ้างทั่วไปตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาดังกล่าว ว่า สัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด ตามข้อ ๕๔(๑) ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชลบุรี เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ และการพิจารณาว่าลักษณะงานที่พนักงานปฏิบัติอยู่ ยังมีความจำเป็นและเป็นภารกิจที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องปฏิบัติตามหนังสือวิทยุสื่อสารในราชการกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๐๐๖ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ หรือไม่ เป็นการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจในการทำสัญญาจ้าง โดยพิจารณาถึงความจำเป็นและภารกิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสำคัญ

จากข้อเท็จจริงข้างต้น จึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยในชั้นนี้ว่า การพิจารณาต่อสัญญาหรือไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างกรณีของผู้ฟ้องคดี เป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือไม่ เห็นว่า ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๑๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตกลงทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างทั่วไป ซึ่งเป็นพนักงานจ้างที่มีลักษณะงานเป็นการใช้แรงงานทั่วไปซึ่งไม่ต้องใช้ความรู้หรือทักษะเฉพาะด้านในการปฏิบัติงาน และมีระยะเวลาการจ้างในช่วงสั้น ๆ ไม่เกิน ๑ ปี ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชลบุรี เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อ ๓ ของสัญญาฉบับข้างต้น กำหนดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงจ้างผู้ฟ้องคดีมีกำหนด ๑ ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ และสิ้นสุดในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ สัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาจ้างไว้โดยแน่นอน เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการจ้างตามที่ระบุไว้ในสัญญาดังกล่าว ก็ย่อมมีผลให้สัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นอันสิ้นสุดลงโดยผลของสัญญา และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งพนักงานจ้างทั่วไป ทั้งนี้ ตามข้อ ๗ ของสัญญาจ้างเลขที่ ๑๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ ประกอบข้อ ๕๔ (๑) ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชลบุรี เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗

ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะพิจารณาต่อสัญญาหรือไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ย่อมเป็นดุลพินิจที่จะพิจารณาตามความเหมาะสมและความจำเป็นโดยคำนึงถึงภารกิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสำคัญ ถึงแม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับดี ซึ่งเป็นไปตามข้อ ๔๔ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชลบุรี เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่กำหนดว่า กรณีที่จะมีการต่อสัญญาจ้าง ให้นำผลการประเมินผลการปฏิบัติงานมาประกอบการพิจารณาในการต่อสัญญาจ้าง โดยผู้ที่ได้รับการพิจารณาให้ต่อสัญญาจ้างจะต้องมีผลการประเมินผลการปฏิบัติงานเฉลี่ยย้อนหลัง ๒ ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดี ทั้งนี้ การต่อสัญญาจ้างให้ผู้บังคับบัญชาทำความเห็นเสนอนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาส่งจ้างต่อไป โดยคณะกรรมการกลั่นกรองการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้ง ได้มีความเห็นควรต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่ผลการประเมินดังกล่าวก็มิได้มีผลผูกพันเป็นการเด็ดขาดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีต่อไป หากแต่เป็นเพียงข้อมูลส่วนหนึ่งที่จะนำมาใช้ประกอบในการพิจารณาการต่อสัญญาจ้างตามข้อ ๓๖^๑ ของประกาศคณะกรรมการฯ ดังกล่าว เท่านั้น

ส่วนกรณีตามหนังสือวิทยุสื่อสารในราชการกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๐๐๖ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ ข้อ ๑ ที่กำหนดให้พนักงานจ้างที่มีผลการประเมินผลการปฏิบัติงานเฉลี่ยย้อนหลัง ๒ ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดี ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการประเมินผลการปฏิบัติงานในหมวด ๖ ของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ยกเว้นการต่อสัญญาจ้างในปีแรกที่มีการจ้างให้พิจารณาผลการประเมินผลการปฏิบัติงานเฉลี่ยย้อนหลัง ๑ ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดี จะต้องต่อสัญญาจ้างให้แก่พนักงานจ้างผู้นั้น หากลักษณะงานที่พนักงานจ้างผู้นั้นปฏิบัติอยู่ ยังมีความจำเป็นและเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องปฏิบัติ เห็นว่า เกณฑ์การพิจารณาการต่อสัญญาจ้างข้างต้นเป็นการกำหนดแนวปฏิบัติหรือระเบียบภายในของหน่วยงาน อันเป็นกรอบกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาต่อสัญญาให้กับพนักงานจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่มีขอบในการประเมินพนักงานจ้างเพื่อจะต่อ

^๑ ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชลบุรี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ข้อ ๓๖ กำหนดว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารพนักงานจ้าง และนำผลการประเมินไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ แล้วแต่กรณี ดังนี้ ... (๓) การต่อสัญญาจ้าง ...

สัญญาจ้าง โดยหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามหนังสือดังกล่าว ยังคงกำหนดให้เป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะพิจารณาถึงลักษณะงานที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติอยู่ว่า ยังมีความจำเป็นและเป็นภารกิจที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องปฏิบัติอยู่หรือไม่เป็นเกณฑ์หนึ่งประกอบด้วย มิใช่ว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีมีผลการประเมินผลการปฏิบัติงานเฉลี่ยย้อนหลัง ๒ ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดีเสียทีเดียว ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า กรณีของผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาแล้วหรือไม่ ซึ่งในข้อนี้เห็นว่า แม้ลักษณะงานของผู้ฟ้องคดีจะปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งที่ ๕๒/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๘ มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานเป็นผู้ช่วยงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบลสำนักบกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ในการปฏิบัติงานจริงของผู้ฟ้องคดี ข้อเท็จจริงที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีได้โต้เถียงกันรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นครูผู้สอนชั้นอนุบาลของโรงเรียนวัดสำนักบก ซึ่งอยู่ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาชลบุรี เขต ๑ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยได้รับเงินค่าจ้างจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สอดคล้องตามคำชี้แจงของผู้อำนวยการโรงเรียนวัดสำนักบกที่ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อศาลว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำหน้าที่ครูผู้สอนชั้นอนุบาลของโรงเรียนวัดสำนักบกมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ และยังคงปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอยู่ก่อนที่จะไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้างจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ (เอกสารในสำนวนคดีของศาลปกครองชั้นต้น อันดับที่ ๑๙ และ ๒๐/๑)

จากข้อเท็จจริงข้างต้น เห็นว่า ลักษณะการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีมิใช่เป็นการปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้ช่วยงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบลสำนักบกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อันจะเป็นไปการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามวัตถุประสงค์ในการจ้างโดยตรง หากแต่เป็นการปฏิบัติงานที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานอื่น โดยอาศัยงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งในการส่งเสริมการศึกษา ตามมาตรา ๖๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ด้วยก็ตาม แต่โรงเรียนวัดสำนักบกมิได้อยู่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยอยู่ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต ๑ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อันเป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่จัดการการศึกษาของโรงเรียนวัดสำนักบกอยู่โดยเฉพาะแล้ว การจัดการศึกษาของโรงเรียนดังกล่าว จึงมิใช่ภารกิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามบทบัญญัติข้างต้น อีกทั้งยังน่าเชื่อว่าในขณะที่มีการทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีนั้น พนักงานจ้างที่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบลสำนักบกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอยู่เต็มตามกรอบอัตราแล้วดังปรากฏตามคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี

ทั้งสอง เพราะมีฉะนั้นแล้วผู้ฟ้องคดีคงจะได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้ช่วยงานในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบลสำนักบกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกอบกับยังได้ความตามคำชี้แจงของผู้อำนวยการโรงเรียนวัดสำนักบกอีกว่า ปัจจุบันโรงเรียนวัดสำนักบกได้ดำเนินการสรรหาลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่ง ครูอัตราจ้าง (ชั้นวิภกต) จำนวน ๑ อัตรา โดยใช้งบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๙ จากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และได้ทำสัญญาจ้างในตำแหน่งดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว

ด้วยเหตุผลข้างต้น กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่าลักษณะงานจ้างที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติอยู่ยังมีความจำเป็นและเป็นภารกิจที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องปฏิบัติ อันจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามหนังสือวิฤตยสื่อสารในราชกาชกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๐๐๖ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องปฏิบัติตั้งที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัย และถือเป็นเหตุผลที่เพียงพอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้ดุลพินิจพิจารณาไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ และไม่เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่มีเหตุผลสนับสนุน มีอคติ หรือไม่เป็นไปด้วยความโปร่งใสและยุติธรรมแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นการประพฤติผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่จำต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฟังขึ้น

ด้วยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้ว การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๑๒๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี โดยชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีแก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ตุลาการผู้แถลงคดีไม่เห็นพ้องด้วย

๔. โดยสรุป คดีนี้ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้องผู้ฟ้องคดี และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ทั้งหมดแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

ตุลาการผู้แถลงคดี
(นางเพ็ญศรี วงศ์เสวี)

สำเนาถูกต้อง

๕๗๖ ๓๓๖๗

(นายอิทธิพล พรหมวัลย์)

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ