

กฎหมายปกครองน่ารู้ :  
“พนักงานมหาวิทยาลัยไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้าง”

Knowledge of Administrative Law:  
the University Employees with  
Non-renewable Contracts

นรินทร์ อุ่นแก้ว\* | NARIN UNKEAW

ABSTRACT

The university employee contracts have fixed starting dates and ending dates. When the employment contracts expire, the university committee make a decision on the contract renewal, therefore it is not guaranteed that the university employee contracts will be renewed every time. Furthermore, the retired employee contract renewal depends on the necessity of the university department and the employee's academic achievement. The retired employee contract renewal is different from the university employment contract renewal. If the retired employee contract

---

\* อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา E-mail : meeunkeaw0210@gmail.com

renewal does not follow the university rules, the Administrative Court is able to revoke the wrongful directions.

**Keywords :** Administrative Court, Administrative contract.

## บทคัดย่อ

สัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดที่แน่นอน เมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลง มหาวิทยาลัยจะต่อสัญญาจ้างกับพนักงานมหาวิทยาลัยต่อไปอีกหรือไม่ เป็นอำนาจของมหาวิทยาลัยที่จะพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารภายในของมหาวิทยาลัย มิใช่สิทธิของพนักงานมหาวิทยาลัยที่จะได้รับการต่อสัญญาจ้างทุกครั้งไป ส่วนการต่อเวลาปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยเนื่องจากเกษียณอายุราชการมีความแตกต่างจากการเลิกจ้างตามสัญญาจ้างทั่วไป เพราะในการจ้างต่อโดยเหตุเกษียณครบอายุจะต้องพิจารณาความจำเป็นของส่วนงานและผลงานทางวิชาการประกอบด้วยมิใช่เป็นกรณีไม่ต่อสัญญาประเมินผลงานการปฏิบัติเมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลง หากกระบวนการพิจารณาต่ออายุเนื่องจากเหตุเกษียณอายุราชการมิได้กระทำตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยหรือกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

**คำสำคัญ :** ศาลปกครอง, สัญญาทางปกครอง

## บทนำ

สถาบันอุดมศึกษา (มหาวิทยาลัย) แต่เดิมเป็นหน่วยราชการในสังกัดของรัฐ โดยตรง บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถาบันอุดมศึกษา (มหาวิทยาลัย) มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ต่อมาได้มีแนวคิดที่จะเปลี่ยนแปลงนามมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ แต่ให้อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ) การนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบ ก็เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีอิสระ มีความคล่องตัวในด้านการบริหารจัดการ ทั้งเรื่อง การจัดการทางการเงิน การงบประมาณ การบริหารงานบุคคล สามารถกำหนดกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการภายในได้ด้วยตนเอง แต่ยังคงได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ต่อมาได้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจใน ปี พ.ศ.๒๕๔๐ ทำให้ประเทศไทยต้องกู้เงินจาก IMF ในปี พ.ศ.๒๕๔๑ การออกนอกระบบราชการเป็นข้อตกลงที่ผูกพันกับสัญญากู้ยืมเงินดังกล่าว รัฐบาลจึงมีนโยบายในการลดอัตรากำลังข้าราชการลง เพื่อลดงบประมาณรายจ่ายภาครัฐในระยะยาว โดยในช่วงปี พ.ศ.๒๕๔๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้หยุดรับข้าราชการพลเรือนเข้ามาในมหาวิทยาลัยทั้งหมด ตำแหน่งที่บรรจุเข้ามาใหม่ ที่เข้ามาทดแทนข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เรียกว่า “พนักงานมหาวิทยาลัย” พนักงานมหาวิทยาลัยมีกรอบอัตราเงินเดือนและสวัสดิการ แตกต่างจากข้าราชการ เงินเดือนของพนักงานมหาวิทยาลัย มีอัตราที่มากกว่าฐานเงินเดือนของข้าราชการ

พนักงานมหาวิทยาลัย หรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา คือบุคคลที่ได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งพนักงานมหาวิทยาลัย มี ๓ ประเภท คือ พนักงานมหาวิทยาลัยประเภทวิชาการ พนักงานมหาวิทยาลัยประเภทบริหาร พนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน พนักงานมหาวิทยาลัยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามสัญญาจ้าง ซึ่งการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยแต่ละมหาวิทยาลัย จะกำหนดหลักเกณฑ์ของตนเองขึ้นมา มีการกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและระยะเวลาสิ้นสุดสัญญา การบริหารงานบุคคล และสวัสดิการ เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาจ้างของ

แต่ละมหาวิทยาลัยซึ่งอาจแตกต่างกันออกไป ซึ่งระหว่างสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย กับมหาวิทยาลัยอาจมีข้อพิพาทเกิดขึ้นได้ เช่น อาจมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญา หรืออาจปฏิบัติหน้าที่ไม่บรรลุเป้าหมายหรือเป้าวัตถุประสงค์ อันอาจนำไปสู่การเลิกจ้างระหว่างสัญญา หรือเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาอาจไม่ได้รับการพิจารณาต่อสัญญาจ้าง กรณีที่พนักงานมหาวิทยาลัยไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้าง พนักงานมหาวิทยาลัยผู้นั้นจะเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายโดยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งได้หรือไม่ มีแนวบรรทัดฐานตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ ผู้เขียนขอนำเสนอแนวคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับการไม่ต่อสัญญาจ้างของพนักงานมหาวิทยาลัย ออกเป็น ๒ กรณี ได้แก่ ๑. กรณี มหาวิทยาลัยไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานมหาวิทยาลัยจะฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้บังคับมหาวิทยาลัยต่อสัญญาจ้างได้หรือไม่ และ ๒. กรณี มหาวิทยาลัยไม่ต่อเวลาการปฏิบัติงานให้พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานมหาวิทยาลัยจะฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่ต่อเวลาการปฏิบัติงานได้หรือไม่

### ๑. กรณี มหาวิทยาลัยไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานมหาวิทยาลัยจะฟ้องต่อศาลขอให้บังคับมหาวิทยาลัยต่อสัญญาได้หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในกรณีดังกล่าวไว้ ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๖/๒๕๕๔ คดีนี้ ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้อง อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ A ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รักษาการคณบดีวิทยาลัยแพทยแผนไทยและแพทย์ทางเลือก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และมหาวิทยาลัยราชภัฏ A ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ฟ้องคดีบรรยายฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ผ่านการเลือกสรรเข้าเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่ง อาจารย์ (สายผู้สอน) สังกัด วิทยาลัยแพทยแผนไทยและแพทย์ทางเลือก มหาวิทยาลัยราชภัฏ A ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ทำสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีมีกำหนดระยะเวลาการจ้างตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ.๒๕๕๑ ต่อมาผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานในรอบปี พ.ศ.๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีออกไปอีก ๑ ปี หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ

ที่ ศธ ๐๕๔๗/(๓) ๕๓๔๕ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ.๒๕๕๒ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีในรอบเดือนเมษายน พ.ศ.๒๕๕๒ ถึงเดือนกันยายน พ.ศ.๒๕๕๒ อยู่ในระดับที่ควรแก้ไขปรับปรุงอย่างยิ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่อาจต่อสัญญาจ้างที่จะสิ้นสุดลงในวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ.๒๕๕๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้อีกต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการประเมินและการไม่ต่อสัญญาจ้างต่อไปดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นที่มาของข้อบังคับของมหาวิทยาลัยราชภัฏ A ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.๒๕๕๑ โดยไม่ได้มอบหมายหน้าที่การงานหรือหรือแสดงหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนดำเนินการและวิธีวัดประเมินผล ไม่เป็นที่มาระเบียบของมหาวิทยาลัยการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับฟังผลการประเมินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้วมีหนังสือแจ้งการไม่ต่อสัญญากับผู้ฟ้องคดีดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอศาลปกครองได้โปรดมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่ต่อสัญญาจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือที่ ศธ ๐๕๔๗/(๓) ๕๓๔๕ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ.๒๕๕๒ และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีใหม่ และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าทำงานเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยเช่นเดิม และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จ่ายค่าเสียหายอันเป็นเงินค่าจ้าง

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า สัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอาจารย์นั้น เป็นสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาจ้างที่แน่นอน ดังนั้นเมื่อครบกำหนดระยะเวลาจ้างตามสัญญาแล้ว นิติสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (มหาวิทยาลัยราชภัฏ A) ย่อมเลิกกัน โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้าแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งการไม่ต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่าเป็นเพียงการใช้สิทธิเลิกจ้างตามสัญญา มิได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ อีกทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีต่อไปอีกหรือไม่ก็เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่จะดำเนินการตามความเหมาะสม ศาลจึงไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนหนังสือ ศธ ๐๕๔๗/(๓) ๕๓๔๕ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ.๒๕๕๒ แล้วให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีใหม่และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าทำงานงานเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยเช่นเดิม ดังนั้น คำขอของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นกรณีศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้ง ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ ไม่เป็นไปตามกฎหมายและผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการร้องทุกข์โต้แย้งผลการประเมินการปฏิบัติงานอันถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการอุทธรณ์แล้วนั้น เห็นว่า กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าวมิได้มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีอันจะมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด ซึ่งเป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้ดุลพินิจไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยผลการประเมินการปฏิบัติงานดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทาง

ปกครองนั้น เห็นว่า การใช้ดุลพินิจเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีนั้นมิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เป็นการใช้สิทธิเลิกจ้างตามสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาจ้างที่แน่นอน ดังนั้น เมื่อสัญญาสิ้นสุดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจะทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีต่อไปอีกหรือไม่ เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่จะต้องดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานภายในหน่วยงาน ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปในการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ ศาลจึงไม่อาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าทำงานเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย เพราะหากศาลมีคำสั่งเช่นนั้นก็จะมิใช่เป็นการบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องต่อสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีโดยปริยาย ดังนั้น คำขอของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตาม มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นได้ว่า สัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยของรัฐไม่ว่าจะเป็นสัญญาจ้างอาจารย์หรือสัญญาจ้างเจ้าหน้าที่เป็นสัญญาทางปกครองอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น หากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย ต้องฟ้องร้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจ และในกรณีที่หน่วยงานปฏิเสธต่อสัญญาจ้างพนักงานหรือลูกจ้างที่สังกัดเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าเป็นการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเพื่อความเหมาะสมในการบริหารงานบุคคลศาลไม่มีอำนาจที่จะกำหนดคำสั่งให้ผู้ปกครองต่อสัญญาจ้างพนักงานราชการได้ ศาลจะมีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณา แต่ถ้ามียุติข้อขอให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบใช้ความเสียหายกรณีการปฏิเสธต่อสัญญาจ้างหรือไม่ต่อสัญญาจ้างที่เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถือได้ว่าเป็นคดีละเมิดทางปกครองซึ่งข้อหานี้ศาลปกครองสามารถกำหนดคำสั่งบังคับได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๙๒/๒๕๕๖, อ. ๖๐๗/๒๕๕๕)

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อนำกรณีศึกษาตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว มาทำการศึกษาเปรียบเทียบกรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยาแล้วจะพบว่า ปัจจุบันมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยาได้ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๙ กำหนดไว้ว่าสัญญาจ้างของพนักงานมหาวิทยาลัยให้มีกำหนดระยะเวลาการจ้าง ดังนี้ (๑) สัญญาจ้างฉบับแรก เป็นสัญญาทดลองปฏิบัติงานมีกำหนดระยะเวลาการจ้าง ๑ ปี (๒) สัญญาจ้างฉบับที่สอง เป็นสัญญาประจำมีกำหนดระยะเวลาการจ้าง ๘ ปี (๓) สัญญาจ้างฉบับที่สาม เป็นสัญญาประจำมีกำหนดระยะเวลาการจ้างจนถึงวันสุดท้ายของปีงบประมาณที่บุคคลนั้นมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ จะเห็นได้ว่า สัญญาจ้างฉบับแรกและสัญญาจ้างฉบับที่สอง เป็นสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาระยะสั้นซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการไม่ต่อสัญญาจ้างได้ แต่ถ้าพนักงานมหาวิทยาลัย ผู้ใดได้รับการต่อสัญญาจ้างฉบับที่สามแล้ว มหาวิทยาลัยจะต่อสัญญาจ้างมีกำหนดระยะเวลาจ้างจนกว่าบุคคลนั้นมีอายุครบ ๖๐ ปี ดังนั้น ปัญหาในเรื่องการไม่ต่อสัญญาจ้างระหว่างมหาวิทยาลัยกับพนักงานมหาวิทยาลัยก็จะหมดสิ้นไป แต่อย่างไรก็ตาม พนักงานมหาวิทยาลัยอาจถูกเลิกจ้างด้วยเหตุอื่นได้ตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่กำหนดไว้ หากพนักงานมหาวิทยาลัยผู้ใดถูกคำสั่งเลิกจ้างก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้าง หากเห็นว่าคำสั่งที่เลิกจ้างนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการใช้ดุลพินิจเลิกจ้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเลิกจ้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เพราะคำสั่งเลิกจ้างไม่ใช่เป็นการใช้สิทธิเลิกจ้างตามสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาจ้างที่แน่นอน แต่เป็นการกระทำทางปกครองที่สามารถแยกออกมาได้จากสัญญาทางปกครอง อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิใช่เป็นเรื่องข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจรับฟ้องและพิพากษาให้ได้



## ๒. กรณีมหาวิทยาลัยไม่ต่อเวลาการปฏิบัติงานให้พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานมหาวิทยาลัยจะฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่ต่อเวลาการปฏิบัติงานได้หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในกรณีดังกล่าวไว้ ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓๘/๒๕๖๐ คดีนี้ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง อธิการบดี มหาวิทยาลัย B ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คณะบดีคณะสาธารณสุขศาสตร์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หัวหน้าภาควิชาวิศวกรรมสุขาภิบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ประธานกรรมการพิจารณาต่อเวลาราชการของข้าราชการและต่อเวลาปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยของ คณะสาธารณสุขศาสตร์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และมหาวิทยาลัย B โดยผู้ฟ้องคดีบรรยายฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุเป็นอาจารย์ประจำ คณะสาธารณสุขศาสตร์ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ตั้งแต่วันที่ ๒ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๒๐ ผู้ฟ้องคดีได้ลาออกจากราชการแล้วสมัครเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้รับบรรจุและแต่งตั้งในตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ระดับ ๙ ประจำภาควิชาวิศวกรรมสุขาภิบาล คณะสาธารณสุขศาสตร์ เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม พ.ศ.๒๕๕๒ ได้รับการแจ้งบรรจุเปลี่ยนสภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยมีระยะเวลาการจ้างตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ.๒๕๕๖ ตามคำสั่งมหาวิทยาลัย B ที่ ๔๙๙๐/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๑ ต่อมาได้มีคำสั่งมหาวิทยาลัย B ที่ ๑๖๔๘/๒๕๕๕ แก้ไขระยะเวลาการจ้างเป็นสิ้นสุดวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ.๒๕๕๕ เนื่องจากการตรวจสอบสัญญาการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยของผู้ที่จะเกษียณอายุงานปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๕ โดย ณ วันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ.๒๕๕๕ ต่อมาวันที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ.๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่าคณะสาธารณสุขศาสตร์ได้ตรวจสอบรายชื่อแล้ว มีรายชื่อผู้ที่จะเกษียณอายุราชการในปี พ.ศ.๒๕๕๕ จำนวน ๒ ราย รวมถึงผู้ฟ้องคดีด้วย โดยให้ส่งผลงานทางวิชาการทั้งหมดภายในวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๕ เพื่อจะส่งให้คณะกรรมการพิจารณาต่อเวลาราชการภายในวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แจ้งความประสงค์ขอต่อเวลาปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งประเภทสายวิชาการในภาควิชาวิศวกรรมสุขาภิบาล ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้แจ้งผลการประเมินต่อเวลา

ปฏิบัติงานโดยสรุปความเห็นไม่ต่อเวลาปฏิบัติงาน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตามข้อบังคับมหาวิทยาลัย B ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๕๑ ข้อ ๕๗ วรรคสอง และประกาศมหาวิทยาลัย B เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการต่อเวลาปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๕๓ ข้อ ๗ กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการต่อระยะเวลาการปฏิบัติงาน แต่ไม่ปรากฏว่าคำสั่งไม่ต่อระยะเวลาการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการทำผิดกฎหมาย กระบวนการขั้นตอนการต่อเวลาปฏิบัติงานไม่ชอบด้วยข้อบังคับและประกาศดังกล่าว รวมทั้งไม่ชอบด้วยแนวทางปฏิบัติของคณะสาธารณสุขศาสตร์ การลงคะแนนเสียงไม่ต่อเวลาปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้สรุปเป็นมติของภาควิชาต้นสังกัดว่าไม่ต้องการต่อเวลาการปฏิบัติงานเป็นการดำเนินงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอศาลได้โปรดมีคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือคณะสาธารณสุขศาสตร์ ที่ ศธ ๐๕๑๗.๑๔/๕๑๔ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๖ เรื่องแจ้งผลการพิจารณาต่อเวลาปฏิบัติงานพนักงานมหาวิทยาลัย ขอให้เพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือสำนักงานอธิการบดีมหาวิทยาลัย B ลับที่ ศธ ๐๕๑๗/ล.๑๘๙ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ.๒๕๕๖ เรื่อง ผลการพิจารณาต่อเวลาปฏิบัติงานพนักงานมหาวิทยาลัย รายผู้ฟ้องคดี และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ เสนอเรื่องการต่อเวลาการปฏิบัติงานเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุมัติและให้อนุมัติการต่อเวลาโดยมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๕

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อสัญญาจ้างที่เป็นเหตุพิพาทในคดีนี้ ได้กำหนดระยะเวลาการจ้างผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ.๒๕๕๕ จึงเป็นสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดที่แน่นอน เป็นการเฉพาะ และเมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีต่อไปอีกหรือไม่ เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารภายในของมหาวิทยาลัย B มิใช่สิทธิของพนักงานมหาวิทยาลัยที่จะได้รับการต่อสัญญาจ้างทุกครั้งไป ตามที่กำหนดในข้อ ๒ ของประกาศมหาวิทยาลัย B เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการต่อเวลาปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย

พ.ศ.๒๕๕๓ ซึ่งกำหนดให้การต่อเวลาปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย ให้ส่วนงานพิจารณาตามความจำเป็นของสำนักงาน มิใช่สิทธิของพนักงานมหาวิทยาลัยที่จะขอต่อเวลาปฏิบัติงาน ศาลจึงไม่อาจมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อสัญญาจ้างการปฏิบัติงานพนักงานมหาวิทยาลัยให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้ในข้อหาที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณานั้น ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ในการพิจารณาไม่ต่อเวลาการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องโดยมีคำขอให้เพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือสำนักงานอธิการบดีมหาวิทยาลัย B ลับที่ ศร ๐๕๑๗/ล.๑๘๘ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ.๒๕๕๖ และขอให้เพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือคณะสาธารณสุขศาสตร์ ที่ ศร ๐๕๑๗.๑๔/๕๑๔ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๖ ซึ่งเป็นหนังสือแจ้งการไม่ต่อเวลาการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งถึงแม้ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จะมีนิติสัมพันธ์ระหว่างกันสืบเนื่องมาจากสัญญาการจ้างพนักงานก็ตาม แต่ในการฟ้องคดีในข้อหานี้ ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องโต้แย้งการพิจารณาไม่ต่อเวลาการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยการพิจารณาดังกล่าวมิใช่เป็นการพิจารณาสีหน้าที่ตามสัญญาของคู่สัญญา หากแต่เป็นการพิจารณาโดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปตามประกาศมหาวิทยาลัย B เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการต่อเวลาปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๕๓ การพิจารณาต่อเวลาปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยจึงเป็นการพิจารณาใช้อำนาจอีกส่วนหนึ่งซึ่งสามารถแยกออกได้ต่างหากจากการพิจารณาสีหน้าที่ของคู่สัญญาตามที่กำหนดในสัญญา ส่วนการที่หลักเกณฑ์ดังกล่าวกำหนดให้พิจารณาความจำเป็นเกี่ยวกับภาระงาน นั้น ก็ได้หมายความว่ากรณีเป็นเรื่องดุลพินิจโดยปราศจากหลักเกณฑ์ใด ๆ หรือเป็นเรื่องอำเภอใจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในฐานะผู้แสดงเจตนาในการทำสัญญา ที่ศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับเจตนาได้ดังที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยไว้ หากแต่เป็นกรณีที่ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ยังคงต้องทำการ

พิจารณาโดยเคารพต่อกฎหมายและหลักเกณฑ์ดังกล่าวซึ่งศาลสามารถควบคุมตรวจสอบว่ามีการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่ คำฟ้องในข้อหานี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ที่ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ จึงมีคำสั่งแก้คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนที่ไม่รับคำฟ้องในข้อหาที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธไม่ต่อเวลาการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาเป็นให้รับคำฟ้องในข้อหาดังกล่าวไว้พิจารณา

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นได้ว่า การพิจารณาต่อเวลาปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นการพิจารณาใช้อำนาจอีกส่วนหนึ่งซึ่งสามารถแยกออกได้ต่างหากจากการพิจารณาสีหน้าที่ของคู่สัญญาตามที่กำหนดในสัญญา ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติจึงต้องทำการพิจารณาโดยเคารพต่อกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หากการพิจารณาไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลสามารถควบคุมตรวจสอบว่ามีการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่ ได้ การต่อเวลาปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยเนื่องจากเกษียณอายุราชการจึงแตกต่างจากการเลิกจ้างโดยพิจารณาจากข้อตกลงในสัญญาจ้างโดยทั่วไป เพราะในการจ้างต่อโดยเหตุเกษียณครบอายุจะต้องพิจารณาความจำเป็นของส่วนงานและผลงานทางวิชาการประกอบด้วยมิใช่เป็นกรณีไม่ต่อสัญญาประเมินผลงานการปฏิบัติเมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลง ซึ่งประกาศ ก.พ.อ. และประกาศมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในเรื่อง การต่อเวลาปฏิบัติงานจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เรื่องการต่อเวลาปฏิบัติงาน การดำเนินการต่อเวลาปฏิบัติงานจะต้องดำเนินการกระบวนพิจารณาทางปกครองตามหลักเกณฑ์ที่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ประกาศกำหนด กรณีจึงไม่ใช่เป็นการปล่อยให้สัญญาจ้างสิ้นสุดแบบสัญญาจ้างที่มีระยะจ้างที่แน่นอนทั่วไป แต่เป็นการดำเนินการกระบวนพิจารณาทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ก่อนเกิดสัญญาทางปกครอง ดังนั้น การฟ้องคดีโดยอ้างว่า กระบวนพิจารณาต่ออายุเนื่องจากเหตุเกษียณอายุ

ราชการมิได้กระทำตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยหรือกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่เป็นกระบวนการพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ศาลมีอำนาจพิจารณาและพิพากษาได้ มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

### บทสรุป

ในปัจจุบันได้มีมหาวิทยาลัยหลายแห่งได้ออกประกาศมหาวิทยาลัย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการต่อเวลาปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจมหาวิทยาลัยทำการคัดเลือกหรือสรรหาข้าราชการหรือพนักงานมหาวิทยาลัยที่จะเกษียณอายุราชการ เพื่อต่อเวลาราชการ เนื่องจากมีความขาดแคลน และจำเป็นต้องรักษาข้าราชการผู้นั้นให้ปฏิบัติงานต่อภายหลังเกษียณอายุราชการ โดยให้เป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองเพื่อพิจารณาต่อเวลาราชการให้แก่ข้าราชการที่จะเกษียณอายุราชการตามความต้องการของมหาวิทยาลัย แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีมหาวิทยาลัยหลายแห่งที่ยังไม่มีประกาศมหาวิทยาลัย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการต่อเวลาปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย อันเป็นเหตุทำให้เมื่อพนักงานมหาวิทยาลัยเกษียณอายุราชการแล้ว แม้จะมีผลงานดีเด่นมาโดยตลอด และมหาวิทยาลัยต้องการอยากให้ปฏิบัติงานต่อภายหลังเกษียณอายุราชการแล้วก็ตามก็ไม่สามารถต่อเวลาให้ปฏิบัติงานต่อไปได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้นั่นเอง เป็นสิ่งที่น่าเสียดายที่พนักงานมหาวิทยาลัยหลายแห่งที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิอย่างเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย

## เอกสารอ้างอิง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ระเบียบของ  
ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
พ.ศ.๒๕๕๓

ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับ  
พนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๖๒

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๖/๒๕๕๔.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๓๘/๒๕๖๐.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๙๒/๒๕๕๖.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๐๗/๒๕๕๕.