



รวมบทความอุทธรณ์จากคดีปกครอง



เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ



จัดทำโดย กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

รวมบทความอุทาหรณ์จากคดีปกครอง
เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

- : การกีดกันการเสนอราคา ... เพราะกำหนด
คุณลักษณะเฉพาะพัสดุไม่ชอบ !
- : “ประกาศสอบราคา” เอกสารที่ต้องจัดส่ง
ให้แก่บุคคลใด ?
- : หมดสิทธิเข้าร่วมเสนอราคา ... เพราะ
หนังสือมอบอำนาจไม่สมบูรณ์
- : การใช้อำนาจในการสั่งยกเลิกการประมูล
- : คณะกรรมการตรวจรับพัสดุตรวจรับพัสดุ
ทั้งที่ผู้รับจ้างทำงานไม่เสร็จ

ฯลฯ

รวมบทความจากอุทธรณ์คดีปกครอง
เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

โดย สำนักวิจัยและวิชาการ

สำนักงานศาลปกครอง

สงวนลิขสิทธิ์

พิมพ์ครั้งที่ ๑ : สิงหาคม ๒๕๖๐

จำนวน

จัดพิมพ์โดย :

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

อาคารศาลปกครอง เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ สายด่วน ๑๓๕๕

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๘๔๕

<http://www.admincourt.go.th>

คำนำ

สำนักงานศาลปกครอง โดยกลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร สำนักวิจัยและวิชาการ ได้รวบรวมข้อมูลอุทธรณ์จากคดีปกครอง เฉพาะคดีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุที่นำลงเผยแพร่ในเว็บไซต์ศาลปกครอง (www.admincourt.go.th) เมนูหลัก “วิชาการ” เมนูย่อย “อุทธรณ์จากคดีปกครอง” (ข้อมูล ณ วันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๐) ซึ่งเป็นบทความที่เคยลงเผยแพร่ในสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ โดยได้นำมารวบรวมจัดทำเป็นรูปเล่มในชื่อรวมบทความอุทธรณ์จากคดีปกครอง เรื่อง “คดีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ”

สำนักงานศาลปกครองเห็นว่า บทความดังกล่าวมีประโยชน์ในการให้สาระความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและคดีปกครอง ในลักษณะที่กระชับ ตรงประเด็น และใช้ภาษาที่ประชาชนทั่วไปสามารถศึกษาและทำความเข้าใจได้โดยง่าย ซึ่งแต่ละเรื่องได้สรุปสาระสำคัญ หลักกฎหมาย ตลอดจนบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการทางปกครองที่ดี เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทั่วไปได้ศึกษา ค้นคว้า และใช้ประโยชน์ต่อไป

จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้ จะมีส่วนในการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง อีกทั้งเป็นประโยชน์ต่อแวดวงวิชาการด้านกฎหมายปกครอง ประการสำคัญเป็นประโยชน์ในการเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของหน่วยงานของรัฐ ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายและสัมฤทธิ์ผลในการใช้ประโยชน์



(นายสุรพันธ์ บุรานนท์)

รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รักษาการในตำแหน่ง

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

๗ สิงหาคม ๒๕๖๐

สารบัญ

เรื่อง	ชื่อเรื่อง	หน้า
๑.	การกีดกันการเสนอราคา ... เพราะกำหนด คุณลักษณะเฉพาะพัสดุไม่ชอบ !	๑
๒.	พัสดุที่ซื้อต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ... คุณสมบัติ ที่ “ไม่กีดกัน” !	๘
๓.	กิจการร่วมค้าเข้าร่วมเสนอราคา ... หลักเกณฑ์ ที่ต้องรับทราบล่วงหน้า	๑๓
๔.	ต้องตีความตาม “เจตนา” ... เมื่อรัฐออกประกาศ สอบราคาไม่ชัดเจน	๒๐
๕.	แจ้งความประสงค์ขอเข้าเสนอราคาไว้ก่อนล่วงหน้า ... เชื่อว่าจะได้รับโอกาสเสมอไป !	๒๗
๖.	“ประกาศสอบราคา” เอกสารที่ต้องจัดส่ง ให้แก่บุคคลใด ?	๓๔
๗.	ดุลพินิจ ... กับการเผยแพร่ประกาศสอบราคา	๔๐
๘.	เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดหาพัสดุ เพื่อเบิกจ่ายเงิน ให้ทันปีงบประมาณ ... ผิดทั้งวินัยและละเมิด ?	๔๕
๙.	จัดซื้อที่ดินในราคาที่ (ไม่) สูงเกินจริง ... ไม่เป็นละเมิด !	๕๕
๑๐.	“ผลประโยชน์ของราชการ” หัวใจในการจัดซื้อจัดจ้าง !!	๖๒
๑๑.	ทำนิติกรรมอำพรางเพื่อหาประโยชน์โดยไม่ชอบ ... ที่สุด ก็ต้องชดใช้ !	๗๘

เรื่อง	ชื่อเรื่อง	หน้า
๑๒.	เขียนใบเสนอราคา “สองราคา” ... ทำสัญญาไม่ได้ !	๘๓
๑๓.	สามีภรรยาต่างคนต่างยื่นเสนอราคา ... ถือว่ามี “ผลประโยชน์ร่วมกัน”	๘๗
๑๔.	ผิดสาระสำคัญหรือผิดพลาดเล็กน้อย ... ! รับราคาที่เสนอ (ไม่) ได้	๙๓
๑๕.	หมดสิทธิเข้าร่วมเสนอราคา ... เพราะ หนังสือมอบอำนาจไม่สมบูรณ์	๑๐๐
๑๖.	ใบแจ้งปริมาณงาน ไม่แสดงราคา ... ไม่ผิดเงื่อนไข ที่เป็นสาระสำคัญในการคัดเลือกผู้ค้า !	๑๐๖
๑๗.	“สาระสำคัญ” ที่ (ไม่) รับพิจารณาราคาที่เสนอ	๑๑๓
๑๘.	ระเบียบกำหนดเงื่อนไขไว้ ... เหตุใด ? ไม่ต่อรองราคา	๑๑๙
๑๙.	การคัดเลือกผู้เสนอราคาโดยพิจารณาจาก คุณสมบัติพิเศษของครุภัณฑ์	๑๒๕
๒๐.	ค่าเสียหาย ... กับการยกเลิกการประกวดราคา	๑๓๐
๒๑.	การใช้อำนาจในการสั่งยกเลิกการประมูล	๑๓๕
๒๒.	การยกเลิกการประกวดราคา ... กับสิทธิของผู้เสนอราคาต่ำสุด	๑๔๑
๒๓.	ไม่ส่งมอบพื้นที่ให้ผู้รับจ้าง ... เหตุ ! ที่ต้องขยายเวลา และลดค่าปรับ	๑๔๖
๒๔.	ขยายเวลาปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ... เพราะความบกพร่องของหน่วยงาน !!	๑๕๒

เรื่อง	ชื่อเรื่อง	หน้า
๒๕.	น้ำท่วม ... “เหตุสุดวิสัย” ที่อาจขยายเวลาตามสัญญาได้ !	๑๕๙
๒๖.	ตรวจรับจ้างตามรายงานของผู้ควบคุมงาน ... ไม่ละเอียดย ! ต้องรับผิดชอบในความเสียหาย	๑๖๕
๒๗.	ผู้ควบคุมงานจ้างใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงงานจ้าง ... ผู้รับจ้างรับผิดชอบ	๑๗๒
๒๘.	หักค่าปรับไว้เกิน ... ต้องคืนเงินพร้อมดอกเบี้ย	๑๗๘
๒๙.	เหตุสุดวิสัย ... อันอาจขยายระยะเวลาดำเนินการตามสัญญาทางปกครอง	๑๘๓
๓๐.	คณะกรรมการตรวจรับพัสดุตรวจรับพัสดุ ทั้งที่ผู้รับจ้างทำงานไม่เสร็จ	๑๘๘
๓๑.	ดุลพินิจศาล ... กับการลดเบี้ยปรับหลักประกันของ	๑๙๕
๓๒.	คืนหลักประกันสัญญาจ้างให้บุคคลที่ไม่มีสิทธิ ... ผิด ! นะครับ !	๒๐๒
๓๓.	หลักประกันของ ... กับผู้มีสิทธิเสนอราคา ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์	๒๐๗
๓๔.	“แค่ตดตลือกและตัวอย่างสินค้า” เอกสารที่ (ไม่) จำเป็นในการคัดเลือกผู้เสนอราคา	๒๑๓

เรื่องที่ ๑

การกีดกันการเสนอราคา ... เพราะกำหนด

คุณลักษณะเฉพาะพัสดุไม่ชอบ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๑/๒๕๕๖ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๔๔/๒๕๕๖

ประเด็นข้อพิพาท

การกำหนดรายละเอียดพัสดุที่มีลักษณะกีดกันไม่ให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม/ลือคลเป็ค

สาระสำคัญ

การกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุเกี่ยวกับการเป็นผู้ผลิตและได้รับอนุมัติจดทะเบียนผลิตภัณฑ์จากสำนักมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหรือได้รับการรับรองคุณภาพตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์ (ISO) ซึ่งมีผลทำให้มีผู้ประกอบการเพียงรายเดียวที่เป็นผู้มีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาตามประกาศเป็นกรณีการกีดกันหรือไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม

**การกีดกันการเสนอราคา ... เพราะกำหนด
คุณลักษณะเฉพาะพัสดุไม่ชอบ !**

ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ ทั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้การดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ต้องกระทำโดยเปิดเผย โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม และยังห้ามมิให้หน่วยงานราชการกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะพัสดุ ซึ่งอาจมีผลเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดุที่ผลิตในประเทศหรือเป็นกิจการของคนไทยสามารถเข้าแข่งขันกันในการเสนอราคากับหน่วยงานราชการ (ข้อ ๑๕ ทวิ ข้อ ๑๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๑๐ ตริ ข้อ ๑๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕)

หากแต่ในการดำเนินการจัดซื้อของหน่วยงานราชการมักจะมีการกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะพัสดุให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ต้องการ และบางครั้งหน่วยงานผู้ประกาศประกวดราคาอาจมีความประสงค์ที่จะให้ได้พัสดุโดยเฉพาะเจาะจงเพื่อให้การนำมาใช้เกิดประโยชน์กับราชการมากที่สุด การกำหนดรายละเอียดดังกล่าวจึงอาจจะหมิ่นเหม่ต่อการกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดุประเภทนั้นบางรายเข้าแข่งขันในการเสนอราคา ดังตัวอย่างจากคดีพิพาทที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียด

ของพัสดุที่จะซื้อตามประกาศประกวดราคาที่มีลักษณะเป็นการกีดกัน
ไม่ให้มีการแข่งขันเสนอราคาอย่างเป็นธรรมทำให้เกิดข้อพิพาทขึ้น

คดีแรก เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาล) ได้ประกาศ
ประกวดราคาซื้อครุภัณฑ์ยานพาหนะและขนส่ง รถยนต์ดับเพลิง
โดยเอกสารแนบท้ายเอกสารประกวดราคาได้กำหนดรายละเอียด
คุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่เป็นส่วนประกอบแต่ละรายการไว้ โดย
ในส่วนของเครื่องสูบน้ำดับเพลิง – ระบบท่อทางกำหนดว่าต้องผลิต
จากโรงงานที่ได้รับการรับรองระบบบริหารงานคุณภาพ (ISO ๙๐๐๑
หรือ ISO ๙๐๐๒) และเป็นเครื่องสูบน้ำดับเพลิงที่ได้รับอนุมัติจดทะเบียน
ผลิตภัณฑ์จากสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม โดยมี
หลักฐานเป็นหนังสือการทดสอบและรับรองคุณภาพมาแสดงในวัน
ยื่นซองเสนอราคาและนำเครื่องสูบน้ำมาแสดงด้วย และผู้เสนอราคา
ต้องเป็นผู้ผลิต ผู้ประกอบติดตั้ง หรือได้รับมอบอำนาจการเป็นตัวแทน
ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบติดตั้งรถยนต์ดับเพลิง เครื่องสูบน้ำ ปืนฉีดน้ำ
แรงดันสูง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบการจำหน่ายและติดตั้งรถยนต์
ดับเพลิงชนิดต่าง ๆ เห็นว่าประกาศประกวดราคาดังกล่าวได้กำหนด
รายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของอุปกรณ์ส่วนประกอบของรถยนต์
ดับเพลิงกรณีเครื่องสูบน้ำดับเพลิง – ระบบท่อทางเป็นการเอื้อประโยชน์
แก่ผู้เสนอราคาบางราย และกีดกันไม่ให้มีการแข่งขันเสนอราคา
จึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนประกาศประกวดราคาดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๑๑ ของระเบียบกระทรวง
มหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้กำหนดบังคับว่าต้องกำหนดรายละเอียดและ
คุณลักษณะเฉพาะดังกล่าว และในขณะที่จัดทำเอกสารรายละเอียด

คุณลักษณะเฉพาะพัสดุดยนต์ดับเพลิง – ระบบท่อทาง สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมยังมิได้มีการประกาศกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเครื่องสูบน้ำดับเพลิง – ระบบท่อทาง และไม่มีผู้ประกอบการรายใดที่ทำผลิตภัณฑ์ดังกล่าวได้รับการรับรองระบบบริหารงานคุณภาพ และมีเพียงบริษัท พ. จำกัด เท่านั้นที่เป็นผู้ผลิตเครื่องสูบน้ำซึ่งสามารถใช้งานดับเพลิงได้ และได้รับอนุมัติจดทะเบียนผลิตภัณฑ์จากสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรม และมีรายละเอียดผลิตภัณฑ์ตรงตามที่ถูกฟ้องคดีกำหนด จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของเครื่องสูบน้ำดับเพลิงที่ต้องการยื่นออกเหนือไปจากหลักเกณฑ์ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดไว้โดยไม่มีเหตุผลอันควร ซึ่งอาจมีผลเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดुरายอื่นสามารถเข้าแข่งขันในการเสนอราคาได้อย่างเป็นธรรม และเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการที่มีเครื่องสูบน้ำดับเพลิงที่มีคุณลักษณะเฉพาะพัสดุถูกต้องตรงตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคาที่ถูกฟ้องคดีกำหนด การกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะเครื่องสูบน้ำดับเพลิงดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๕ และข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๑/๒๕๕๖)

คดีที่สอง เป็นกรณีที่ถูกฟ้องคดี (เทศบาล) ได้ออกประกาศจัดซื้อรถบรรทุกน้ำอเนกประสงค์ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ กำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะในส่วนของเครื่องสูบน้ำว่าต้องเป็นเครื่องสูบน้ำแบบแรงเหวี่ยงหนีศูนย์กลางซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับและแพร่หลายในระดับสากลตามมาตรฐาน

ISO ๙๐๐๑ – ๒๐๐๐ และมีตัวแทนจำหน่ายในประเทศไทย พร้อมมีบริการหลังการขายและอะไหล่สำรอง รวมทั้งเป็นผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการทดสอบและรับรองมาตรฐานจาก DIN, NEPA, EN, BS หรือ UL สถาบันใดสถาบันหนึ่ง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกำหนดเงื่อนไขของเครื่องสูบน้ำดังกล่าว เป็นการถือคสเป็คให้เป็นเครื่องสูบน้ำของต่างประเทศ มีเจตนาเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการอาชีพบางราย และกีดกันเครื่องสูบน้ำภายในประเทศ จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศจัดซื้อรถบรรทุกน้ำอเนกประสงค์ดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณารายละเอียด หรือคุณลักษณะเฉพาะของเครื่องสูบน้ำที่ถูกฟ้องคดีกำหนดแล้ว เห็นว่า มีบริษัทผู้ผลิตเครื่องสูบน้ำที่มีรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด คือ บริษัท ท. จำกัด และบริษัท ศ. จำกัด แต่บริษัทที่ได้รับการรับรองคุณภาพในระดับสากลตามมาตรฐาน ISO ๙๐๐๑ – ๒๐๐๐ ตามข้อกำหนดของผู้ถูกฟ้องคดีมีเพียงบริษัท ศ. จำกัด เท่านั้น จึงเป็นการไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรมตามข้อ ๑๐ ตรี ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่วนข้อกำหนดที่ต้องเป็นผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการทดสอบและรับรองมาตรฐานจาก DIN, NEPA, EN, BS หรือ UL สถาบันใดสถาบันหนึ่งนั้น ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีเครื่องสูบน้ำแบบแรงเหวี่ยงหนีศูนย์กลางของบริษัทดังกล่าวได้รับการรับรองมาตรฐานแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะของเครื่องสูบน้ำให้สอดคล้องกับรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะตามที่ระบุไว้ในคู่มือผู้ซื้อหรือใบแทรกคู่มือผู้ซื้อที่กระทรวงอุตสาหกรรมจัดทำขึ้นตามข้อ ๑๑ (๓) ของระเบียบ

เดียวกัน ดังนั้น การกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะของเครื่องสูบน้ำดังกล่าวจึงขัดกับข้อ ๑๐ ตรี ข้อ ๑๑ (๑) (๓) (๖) วรรคสอง (๗) และ (๘) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๔๔/๒๕๕๖)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดทั้งสองคดีข้างต้นได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานราชการที่จะต้องดำเนินการทุกขั้นตอนอย่างเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ยิ่งไปกว่านั้น ยังจะต้องให้การสนับสนุนพัสดุที่ผลิตภายในประเทศหรือที่เป็นกิจการของคนไทยตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือตามข้อ ๑๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยไม่กำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะพัสดุที่ต้องการในลักษณะเฉพาะเจาะจงเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการ บางราย โดยเฉพาะพัสดุที่ยังไม่มีประกาศกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมแต่มีผู้ได้รับการจดทะเบียนผลิตภัณฑ์ไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว จะต้องกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะตามที่ระบุไว้ในคู่มือผู้ซื้อหรือใบแทรกคู่มือผู้ซื้อที่กระทรวงอุตสาหกรรมจัดทำขึ้นเท่านั้น และต้องเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดุที่ผลิตในประเทศหรือที่เป็นกิจการของคนไทยสามารถเข้าเสนอราคากับทางหน่วยงานราชการได้อย่างเป็นธรรม โดยการพิจารณาว่ากรณีใดที่จะถือว่าเป็นการกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะพัสดุที่เป็นการกีดกันการเสนอราคานั้นจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของทางราชการในอันที่จะ

ได้รับพัสดุตรงตามคุณสมบัติที่ต้องการและสามารถนำไปใช้ประโยชน์
สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ทั้งสองคดีที่ยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้นนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าประกาศประกวดราคาในส่วนที่กำหนด รายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุไม่ชอบด้วยกฎหมาย และพิพากษาให้เพิกถอนประกาศประกวดราคาเฉพาะส่วนที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายนี้เท่านั้น มิได้มีผลเป็นการเพิกถอนประกาศประกวดราคา ทั้งฉบับแต่อย่างใด โดยผู้สนใจรายละเอียดสามารถศึกษาได้จาก คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดทั้งสองคดีที่ยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้น



เรื่องที่ ๒

**พัสดุที่ซื้อต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ... คุณสมบัติ
ที่ “ไม่กีดกัน” !**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๖๕/๒๕๕๖

ประเด็นข้อพิพาท

หน่วยงานของรัฐกำหนดให้พัสดุที่จัดซื้อจะต้องผลิตในต่างประเทศและกำหนดขอบเขตของพื้นที่ในการบริการหลังการขายไว้อย่างจำกัด

สาระสำคัญ

ราชการส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารด้านการเงินและการคลังได้โดยอิสระ การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริการหลังการขายเพื่อประโยชน์ของราชการอันจะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า ไม่เป็นการกีดกันผู้เข้าเสนอราคาแต่อย่างใด

**พัสดุที่ซื้อต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ... คุณสมบัติ
ที่ “ไม่กีดกัน” !**

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการออกประกาศประกวดราคาซึ่งมีลักษณะเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้เสนอราคารายใดรายหนึ่งเข้าเสนอราคา โดยหน่วยงานของรัฐผู้จัดซื้อได้กำหนดให้พัสดุที่จัดซื้อเป็นพัสดุที่ผลิตในต่างประเทศและกำหนดขอบเขตของพื้นที่ในการรับบริการหลังการขายไว้อย่างจำกัด

คดีนี้เกิดจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกประกาศประกวดราคาจัดซื้อรถบดสันสะท้อนชนิดล้อหน้าเหล็กผิวเรียบล้อหลังยางเครื่องยนต์ไม่น้อยกว่า ๑๒๕ แรงม้า จำนวน ๑ คัน โดยได้กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะในข้อ ๑.๒ ว่า ตัวรถและเครื่องยนต์เป็นยี่ห้อเดียวกัน เพื่อง่ายและสะดวกแก่การจัดหาอะไหล่ซ่อมบำรุง และในข้อ ๑๑.๓ ว่า ผู้เสนอราคาจะต้องรับประกันว่ามีอะไหล่สำรองเพื่อการบำรุงรักษาตามอายุการใช้งานไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐ ชั่วโมงการทำงาน

ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการประกวดราคา แต่ไม่สามารถส่งมอบพัสดุได้ทันภายในเวลาที่กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญาและดำเนินการประกาศประกวดราคาใหม่อีกครั้ง โดยได้กำหนดคุณลักษณะเฉพาะในข้อ ๑.๒ เหมือนเช่นเดิม และในข้อ ๙.๓ ได้เพิ่มเติมเนื้อหาจากในข้อ ๑๑.๓ ว่า ต้องมีศูนย์บริการอยู่ห่างจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่เกิน ๑๐๐ กิโลเมตร

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวมีลักษณะกีดกันสินค้าที่ผลิตในประเทศไทย ก่อให้เกิดการแข่งขันราคาอย่างไม่เป็นธรรม และเป็น การสร้างภาระไม่ให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าแข่งขันราคาได้

จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ประกาศดังกล่าวเป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ก็คือ พัส্তুที่จัดซื้อจะต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งตามข้อ ๑๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ต้องใช้พัส্তুที่ผลิตในประเทศ และ/หรือกิจการของคนไทย โดยห้ามกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะซึ่งอาจมีผลเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัส্তুที่ผลิตในประเทศหรือกิจการของคนไทยสามารถเข้าแข่งขันในการเสนอราคาได้ เว้นแต่กรณีจำเป็นให้ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

เงื่อนไขคุณลักษณะเฉพาะในข้อ ๑.๒ และ ๙.๓ ตามประกาศครั้งที่สอง ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อรถบดเป็นไปเพื่อใช้ในการซ่อมบำรุงทางสาธารณะอันเป็นงานในหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการขออนุมัติจัดซื้อและผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติให้ดำเนินการได้ จึงเป็นการดำเนินการจัดซื้อที่ชอบด้วยกฎหมาย และการประกาศครั้งนี้ก็เป็นเรื่องสืบเนื่องจากการจัดหาพัส্তুครั้งก่อนที่ไม่อาจดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติให้แล้วเสร็จลงได้ อีกทั้งบทบัญญัติข้อ ๑๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปไม่ใช่บทบังคับเคร่งครัดทุกกรณี เมื่อปรากฏว่ามีบริษัทที่เป็นผู้ผลิต

หรือตัวแทนจำหน่ายที่มีกิจการในประเทศไทยเข้าร่วมเสนอราคา ๑๖ บริษัท และไม่มีข้อความตอนใดอันแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะกลุ่มใดหรือบริษัทใดเป็นการเฉพาะ **ประกาศดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการเปิดกว้างและเกิดการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม**

นอกจากนี้ เงื่อนไขตัวรถและเครื่องยนต์ต้องเป็นยี่ห้อเดียวกัน ก็เป็นเงื่อนไขเดิมที่ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมเสนอราคาและเป็นผู้ชนะการประกวดราคาอันแสดงให้เห็นได้ว่ามีคุณสมบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขในข้อ ๑.๒ และการที่ไม่ได้รับพิจารณาการเสนอราคาในครั้งที่สอง เป็นเพราะไม่ดำเนินการยื่นเสนอราคาอันเป็นเหตุที่เกิดจากตัวผู้ฟ้องคดีเอง

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นราชการส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารด้านการเงินและการคลังได้โดยอิสระ ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขในข้อ ๙.๓ เป็นการกำหนดเพื่อประโยชน์ของทางราชการในการซ่อมแซมบำรุงรักษาและบริการด้านอะไหล่ ภายหลังการขาย ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในประโยชน์สามารถบริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง

ดังนั้น การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะข้อ ๑.๒ และข้อ ๙.๓ จึงไม่มีลักษณะเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้าแข่งขันเสนอราคาแต่อย่างใด (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๖๕/๒๕๕๖*)

คำพิพากษาข้างต้นเป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการจัดหาพัสดุ ซึ่งนอกจากจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดซื้อจะต้องไม่มีลักษณะปิดกั้นหรือกีดกัน

ผู้เสนอราคา หรือกำหนดขึ้นเพื่อผู้หนึ่งผู้ใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด
เท่านั้น และหากจำเป็นต้องจัดซื้อพัสดุที่ผลิตจากต่างประเทศและ
กฎหมายหรือระเบียบได้เปิดช่องให้กระทำได้ภายใต้หลักเกณฑ์อย่างใด
อย่างหนึ่ง ก็จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์นั้นให้ครบถ้วนและ
เป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการอย่างแท้จริง ... ครับ



เรื่องที่ ๓

กิจการร่วมค้าเข้าร่วมเสนอราคา ... หลักเกณฑ์ ที่ต้องรับทราบล่วงหน้า

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๓๐/๒๕๕๔

ประเด็นข้อพิพาท

หน่วยงานออกประกาศประมูลการจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยไม่ประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกคุณสมบัติกรณีผู้เสนอราคาเป็นกิจการร่วมค้าตามหนังสือแจ้งเวียนของกระทรวงมหาดไทยและสำนักนายกรัฐมนตรี

สาระสำคัญ

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกคุณสมบัติกรณีผู้เสนอราคาเป็นกิจการร่วมค้าตามหนังสือแจ้งเวียนของกระทรวงมหาดไทยและสำนักนายกรัฐมนตรี (ซึ่งไม่มีลักษณะเป็นกฎ) ไว้ในประกาศเชิญชวนหรือประกาศประกวดราคาหรือเอกสารประกวดราคา ถือเป็นสาระสำคัญที่หน่วยงานของรัฐจะใช้ในการพิจารณาคัดเลือกผู้มีสิทธิเสนอราคา เมื่อไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงไม่อาจนำมาใช้บังคับได้

กิจการร่วมค้าเข้าร่วมเสนอราคา ... หลักเกณฑ์ ที่ต้องรับทราบล่วงหน้า

เมื่อหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใดประสงค์จะจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องดำเนินการประกาศคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกให้เสนอราคาซึ่งเป็นเกณฑ์ความต้องการขั้นต่ำ เช่น ประสบการณ์และผลงานที่ผ่านมา สมรรถภาพในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ เครื่องมือและโรงงาน ฐานะการเงิน และหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะมีสิทธิเข้าเสนอราคาไว้ในประกาศเชิญชวนหรือประกาศประกวดราคาหรือเอกสารประกวดราคาให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาได้ทราบและปฏิบัติได้อย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่หน่วยงานต้องการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้เสนอราคาเป็นกิจการร่วมค้า (joint venture) ที่มีได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลใหม่ นิติบุคคลแต่ละรายที่เข้าร่วมค้าต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาด้วย เว้นแต่ในกรณีที่กิจการร่วมคามีข้อตกลงระหว่างกันให้ผู้ร่วมค้ารายใดเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการเข้าเสนอราคากับทางราชการสามารถใช้ผลงานของผู้ร่วมค้าหลักรายนั้นเป็นผลงานของกิจการร่วมค้าที่ยื่นเสนอราคาได้ ทั้งนี้ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๓๐๕๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ และหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กาวพ) ๑๓๐๕/ว ๒๔๕๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓

การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งออกประกาศประมูล การจ้างก่อสร้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) โดยไม่ได้ ประกาศหลักเกณฑ์กรณีผู้เสนอราคาเป็นกิจการร่วมค้าตามหนังสือ สองฉบับข้างต้น เนื่องจากเห็นว่าหนังสือทั้งสองฉบับดังกล่าวมีสภาพ เป็นกฎ ผู้เสนอราคาทุกรายจึงต้องทราบ และเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติ ในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้เสนอราคาเป็นส่วนราชการต้องถือปฏิบัติ และสามารถบังคับกับเอกชนได้โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในประกาศ ประกวดราคา องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะนำหลักเกณฑ์ดังกล่าว มาพิจารณาตัดสินสิทธิผู้เสนอราคาที่เป็นกิจการร่วมค้ามิให้เข้าเสนอ ราคาได้หรือไม่

กรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาที่ อ. ๕๓๐/๒๕๕๔ วินิจฉัยไว้โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า กรณีกลุ่ม บริษัทร่วมค้า ศุพลสินธุ์ โดยบริษัท ด. จำกัด (ผู้ฟ้องคดี) ได้ยื่น เอกสารประมูลจ้างตามประกาศประมูลจ้างเหมาก่อสร้างสำนักงาน แห่งใหม่ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ของผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) แต่คณะกรรมการดำเนินการประมูล ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กพร) ๑๓๐๕/ว ๒๔๕๗ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ ประกอบหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๓๐๕๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ โดยผู้ฟ้องคดี ไม่ได้จดทะเบียนนิติบุคคลใหม่ และไม่ได้แสดงคุณสมบัติด้านผลงาน ของนิติบุคคลที่เข้าร่วมค้าทุกราย ซึ่งแต่ละรายต้องมีคุณสมบัติครบถ้วน ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคา ทั้งในบันทึกข้อตกลง ระหว่างผู้เข้าร่วมค้าก็ได้กำหนดให้ผู้เข้าร่วมค้ารายใดรายหนึ่ง เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการเข้าเสนอราคา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงพิจารณา

ให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ตัดสินให้ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาแต่เพียงว่าผู้เสนอราคาต้องเป็นนิติบุคคลมีอาชีพรับจ้างงานที่ประมูลจ้างโดยมีผลงานประเภทเดียวกับงานที่ประมูลจ้าง หากผู้เสนอราคาเป็นผู้ร่วมค้าให้ยื่นสำเนาสัญญาร่วมค้า และหากเป็นนิติบุคคลให้ยื่นสำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคลปัจจุบัน โดยมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่เป็นกิจการร่วมค้าตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๓๐๕๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ และหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กvw) ๑๓๐๕/ว ๒๔๕๗ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ ไว้ในประกาศเชิญชวนหรือประกาศประกวดราคาหรือเอกสารประกวดราคาให้ผู้เข้าเสนอราคาทราบเป็นการล่วงหน้าว่าเป็นสาระสำคัญที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้ในการพิจารณาคัดเลือกผู้มีสิทธิเสนอราคาด้วย เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๒๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง (๓) และ (๔) ข้อ ๒๔ วรรคสอง (๒) (๓) และ (๕) และข้อ ๓๗ วรรคสาม (๒) ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์ตามหนังสือทั้งสองฉบับมาบังคับใช้กับผู้ฟ้องคดีได้โดยตรง

เมื่อหนังสือกระทรวงมหาดไทยและหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมีรูปแบบและเนื้อหาให้หน่วยงานของรัฐทราบและถือปฏิบัติตามแนวทางในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่เป็นกิจการ

ร่วมคำให้กันไปตามแนวทางเดียวกันโดยมิได้มีเนื้อความในทาง
 บังคับบุคคลภายนอกให้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว และ
 ไม่ปรากฏว่าหนังสือทั้งสองฉบับข้างต้นได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา
 ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร
 ของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และผู้ฟ้องคดีมิได้รู้ถึงหลักเกณฑ์ตามหนังสือ
 ทั้งสองฉบับนั้นมาก่อน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์ดังกล่าว
 มาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๘ แห่ง
 พระราชบัญญัติเดียวกัน หนังสือทั้งสองฉบับจึงมีความมุ่งหมายเพียง
 ให้เป็นแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้เสนอราคา
 ที่เป็นกิจการร่วมค้าเท่านั้น มิได้มีความมุ่งหมายที่จะให้มีผลบังคับ
 ไปถึงบุคคลภายนอกเป็นการทั่วไปแต่อย่างใด จึงเป็นเพียงแนวทาง
 ปฏิบัติภายในฝ่ายปกครอง ไม่มีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่ง
 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
 พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
 ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำหลักเกณฑ์
 เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่เป็นกิจการร่วมค้าตามที่กำหนด
 ในหนังสือทั้งสองฉบับข้างต้นมาใช้ในการพิจารณาคุณสมบัติของ
 ผู้ฟ้องคดีแล้วมีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกเป็นผู้มีสิทธิ
 เสนอราคาประมูลจ้างก่อสร้างสำนักงานแห่งใหม่ ย่อมเป็นการใช้
 ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคำสั่ง
 ทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากคำพิพากษาข้างต้น ศาลปกครองได้วางหลักการสำคัญ
 ในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่เป็นกิจการร่วมค้าไว้
 ๒ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๓๐๕๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ และหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กาวพ) ๑๓๐๕/ว ๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ ที่แจ้งหรือเวียนให้ส่วนราชการทราบและถือปฏิบัติตามแนวทางในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่เป็นกิจการร่วมค้าที่เสนอราคากับส่วนราชการ ถ้าหน่วยงานทางปกครองมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกคุณสมบัติของผู้เสนอราคาไว้ในประกาศประกวดราคา เพื่อให้ประชาชนทราบล่วงหน้าว่าเป็นสาระสำคัญที่จะใช้ในการพิจารณาคัดเลือกผู้มีสิทธิเข้าเสนอราคา ถือเป็นกรณีที่หน่วยงานผู้ประกาศประกวดราคาไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์ตามหนังสือดังกล่าวมาใช้บังคับกับผู้เสนอราคาได้โดยตรง

๒. หนังสือแจ้งหรือเวียนให้ส่วนราชการทราบและถือปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน มิได้มีเนื้อความในทางที่บังคับกับบุคคลภายนอกเป็นการทั่วไปให้ต้องปฏิบัติตามเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติภายในฝ่ายปกครอง ไม่มีลักษณะเป็น “กฎ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ถือเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานทางปกครองต้องพิมพ์เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หากมิได้จัดให้มีการพิมพ์เผยแพร่หน่วยงานทางปกครองย่อมไม่อาจนำหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกดังกล่าวมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณ

แก่ผู้เสนอราคาที่เป็นกิจการร่วมค้าได้ เว้นแต่ผู้เสนอราคาจะ
ทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเช่นว่านั้นมาก่อนแล้วตาม
มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน



เรื่องที่ ๔**ต้องตีความตาม “เจตนา” ... เมื่อรัฐออกประกาศ
สอบราคาไม่ชัดเจน**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๖/๒๕๕๙

ประเด็นข้อพิพาท

เอกสารสอบราคาไม่ชัดเจนโดยกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาว่าต้องมีผลงานการก่อสร้าง แต่ไม่ได้ระบุจำนวนเงินของผลงานดังกล่าว

สาระสำคัญ

แม้หน่วยงานของรัฐผู้ออกประกาศสอบราคาจะมีดุลพินิจในการกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าเสนอราคา โดยไม่ได้ระบุจำนวนเงินของผลงานที่เคยทำมาแล้วในเอกสารสอบราคา แต่การที่หน่วยงานของรัฐได้กำหนดรายละเอียดในประกาศโดยไม่ได้ระบุจำนวนเงิน และมีเจตนาที่จะไม่กำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาว่าจะต้องมีหนังสือรับรองผลงานมาแสดงตั้งแต่ต้น การที่หน่วยงานของรัฐประกาศตัดสิทธิผู้เสนอการารายที่ไม่ได้แนบหนังสือรับรองผลงาน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ต้องตีความตาม “เจตนา” ... เมื่อรัฐออกประกาศ สอบราคาไม่ชัดเจน

การจัดหาพัสดุเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการในการปฏิบัติราชการหรือเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมนั้น ส่วนราชการย่อมต้องดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมการ จัดหาพัสดุ การดำเนินการจัดหาพัสดุ การตรวจรับพัสดุ และการดำเนินการเบิกจ่ายค่าพัสดุ

โดยการจัดหาพัสดุของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดไว้ในข้อ ๑๐ ตรี ว่า การจัดหาพัสดุตามระเบียบนี้ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนของการจัดหาต้องดำเนินการโดยเปิดเผย สามารถตรวจสอบได้ และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้เป็นเรื่องของเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งซึ่งได้ดำเนินการจัดหาพัสดุโดยวิธีการออกประกาศสอบราคา แต่ด้วยการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาเกี่ยวกับหนังสือรับรองผลงานในประกาศสอบราคายังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ผู้เสนอราคาจึงไม่ได้ดำเนินการตามข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงส่งผลให้ผู้เสนอราคาขาดคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่ประกาศกำหนด

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนผู้ประกอบการรายหนึ่งได้ซื้อและยื่นซองสอบราคาตามประกาศ เรื่อง สอบราคาโครงการจ้างเหมาก่อสร้างป้ายชื่อถนน/ป้ายชอย ของผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบล)

โดยประกาศดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเสนอราคาตาม เอกสารสอบราคาจ้างเลขที่ ๑๐/๒๕๕๒ ในข้อ ๒.๕ ว่า “ผู้เสนอราคา เป็นนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดา ต้องมีผลงานก่อสร้างประเภทเดียวกับ งานที่สอบราคาจ้างในวงเงินไม่น้อยกว่า.....บาท (.....)” และข้อ ๕.๒ กำหนดว่า หากผู้เสนอราคารายใดมีคุณสมบัติไม่ถูกต้อง หรือยื่นหลักฐานไม่ถูกต้อง หรือไม่ครบถ้วน หรือยื่นซองสอบราคา ไม่ถูกต้อง คณะกรรมการเปิดซองจะไม่รับพิจารณาราคาของผู้เสนอ ราคารายนั้น

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกำหนดคุณสมบัติในข้อ ๒.๕ ไม่ได้ระบุ จำนวนเงินไว้ จึงได้สอบถามไปยังคณะกรรมการรับซอง และได้รับ แจ้งว่า คณะกรรมการฯ ไม่ประสงค์จะให้ มีข้อดังกล่าวเพราะต้องการให้ มีผู้ยื่นประกวดราคาอย่างกว้างขวาง ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีได้มี หนังสือชี้แจงในเรื่องดังกล่าวต่อนายอำเภอว่า ในการสอบราคา ดังกล่าวที่ไม่ระบุคุณสมบัติของผู้เสนอราคาต้องมีผลงานโครงการ ก่อสร้างประเภทเดียวกันไว้ นั้น เนื่องจากการระบุคุณสมบัติดังกล่าว เป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ซึ่งการสอบราคา แต่ละครั้งต้องการผู้มีอาชีพรับจ้างตามประเภทที่กำหนดให้มากที่สุด และเป็น การเปิดโอกาสให้ผู้เสนอราคาทุกรายที่มีอาชีพดังกล่าว สามารถเข้าเสนอราคาได้อย่างเท่าเทียมกันทุกราย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้ แนบหนังสือรับรองผลงานไปพร้อมกับการยื่นซองสอบราคา

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศรายชื่อผู้มีคุณสมบัติครบ และเป็น ผู้เสนอราคาที่มีสิทธิได้รับการคัดเลือก โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับ การพิจารณาเนื่องจากมีคุณสมบัติไม่ครบตามหลักเกณฑ์ที่ประกาศ กำหนดคือ “ไม่มีหนังสือรับรองผลงาน” ซึ่งการเข้าใจว่าผู้ถูกฟ้องคดี

ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติดังกล่าวไว้เป็นความเข้าใจผิดและคลาดเคลื่อนของผู้ฟ้องคดีเอง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งประกาศสอบราคาและประกาศรายชื่อผู้ที่มีสิทธิได้รับการคัดเลือก เป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ได้รับความเสียหาย จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนประกาศและชดใช้ค่าเสียหายจากการดำเนินการเสนอราคา

การออกประกาศสอบราคาในข้อ ๒.๕ โดยกำหนดว่าต้องมีผลงานก่อสร้างประเภทเดียวกับงานที่สอบราคาจ้างโดยไม่ได้ระบุจำนวนเงินให้ชัดเจน เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และการกระทำดังกล่าวจะทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนอันส่งผลต่อการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรมหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อ ๓๓ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้แต่เพียงว่าการจัดทำเอกสารสอบราคาต้องกำหนดให้ผู้เสนอราคามีคุณสมบัติเฉพาะตามพัสดุที่ต้องการซื้อโดยไม่ได้กำหนดให้ต้องระบุจำนวนเงินที่จะต้องมีผลงานก่อสร้าง การกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าเสนอราคาที่จะต้องระบุจำนวนเงินย่อมขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของพัสดุ อันเป็นดุลพินิจของหน่วยงานที่จะพิจารณากำหนดหรือไม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศสอบราคาโครงการจ้างเหมาก่อสร้างโดยในข้อ ๒.๕ ไม่ได้ระบุจำนวนเงินเอาไว้ โดยอ้างว่า เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีผู้ยื่นเข้าเสนอราคาได้อย่างกว้างขวาง จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ประกาศดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงเอกสารสอบราคาจ้างเลขที่ ๑๐/๒๕๕๒ ซึ่งเป็นแบบฟอร์มเอกสารการสอบราคาจ้างแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ระบุจำนวนเงินลงในข้อ ๒.๕ ทำให้เข้าใจได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีเจตนาที่จะไม่กำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาจะต้องมีผลงานก่อสร้างประเภทเดียวกับงานที่สอบราคาจ้าง หรือกำหนดให้มีผลงานมาแสดงแต่ไม่กำหนดวงเงินก็ได้ และเมื่อพิจารณาถึงข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการรับซองว่าไม่ประสงค์จะให้มีข้อดังกล่าว ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดียังได้มีหนังสือชี้แจงต่อนายอำเภอว่า ไม่ได้ระบุคุณสมบัติของผู้เสนอราคา เนื่องจากต้องการเปิดโอกาสให้ผู้เสนอราคาทุกราย

กรณีจึงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีเจตนาที่จะไม่กำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาว่าจะต้องมีหนังสือรับรองผลงานมาแสดงตั้งแต่ต้น การเสนอราคาตามประกาศสอบราคาจึงไม่จำเป็นต้องมีหนังสือรับรองผลงาน และแม้จะมีข้อกำหนดในเอกสารสอบราคาจ้างให้ส่งสำเนาหนังสือรับรองผลงานก็ตาม ก็ต้องตีความตามเจตนาที่แท้จริงของผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องการหนังสือรับรองผลงาน ดังนั้น เหตุผลของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาที่ว่าผู้ฟ้องคดียื่นซองสอบราคาโดยไม่ได้แนบหนังสือรับรองผลงาน จึงเป็นการไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ตามข้อ ๑๐ ตรีของระเบียบดังกล่าว ประกาศรายชื่อผู้ที่มีสิทธิได้รับการคัดเลือกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีในการเสนอราคา จึงเป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิด อันเกิดจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดี จะได้รับนั้น จะต้องเป็นค่าเสียหายที่เป็นผลโดยตรงและต้องเป็น ค่าเสียหายที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้น อย่างแท้จริง เมื่อการตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิด ต่อผู้ฟ้องคดีทำให้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการเสนอราคา ตามประกาศดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว (รายละเอียดศึกษาเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๖/๒๕๕๙)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับราชการ ส่วนท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุเพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติ ราชการหรือเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยในการจัดทำเอกสารสอบ ราคานั้น คุณสมบัติสำคัญประการหนึ่งที่ต้องกำหนดไว้ก็คือ ผู้เสนอ ราคาจะต้องแสดงหลักฐานว่ามีอาชีพขายหรือรับจ้างตามพัสดุ ที่ส่วนราชการต้องการซื้อ แต่ทั้งนี้การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าว จะกำหนดจำนวนเงินหรือวงเงินไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ โดยขึ้นอยู่กับ คุณลักษณะของพัสดุหรือปริมาณงานอันเป็นดุลพินิจของราชการ เพื่อประโยชน์ของราชการเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การไม่กำหนดจำนวนเงินหรือวงเงินเอาไว้ และ ผู้เสนอราคาไม่ได้ระบุจำนวนเงินหรือวงเงินหรือไม่ได้แนบหนังสือรับรอง ผลงานตามประกาศสอบราคา ส่วนราชการที่ประกาศสอบราคา จะตัดสิทธิผู้เสนอราคาด้วยเหตุดังกล่าวไม่ได้ ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองสูงสุด ให้ตีความตาม “เจตนา” ที่แท้จริง เพราะการที่ส่วนราชการได้แสดง เจตนาว่า “ไม่จำเป็นต้องมีหนังสือรับรองผลงาน” ประกอบการเสนอราคา แต่กลับเอาคุณสมบัติดังกล่าวมาใช้เป็นเหตุผลในการพิจารณา

ตัดสิทธิผู้เสนอราคาในการเสนอราคา เป็นการไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และเมื่อผู้เสนอราคาได้รับความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงจากการถูกตัดสิทธิในการเสนอราคา ส่วนราชการจึงต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าว



เรื่องที่ ๕

แจ้งความประสงค์ขอเข้าเสนอราคาไว้ก่อนล่วงหน้า ...
ใช้ว่าจะได้รับโอกาสเสมอไป !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๒/๒๕๕๗

ประเด็นข้อพิพาท

- (๑) การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการเผยแพร่ประกาศ
- (๒) การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการเสนอราคาต่อหน่วยงานราชการ

สาระสำคัญ

ผู้ประกอบการมีหนังสือแจ้งหน่วยงานของรัฐไว้ล่วงหน้าว่า ประสงค์จะเข้าเสนอราคาในการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ แต่เมื่อมีการจ้างโดยวิธีพิเศษ หน่วยงานของรัฐไม่มีหนังสือแจ้งให้ผู้ประกอบการดังกล่าวทราบเพื่อเข้าเสนอราคา แต่ได้เผยแพร่ประกาศสอบราคาโดยชอบด้วยระเบียบ ถือเป็นกรกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

**แจ้งความประสงค์ขอเข้าเสนอราคาไว้ก่อนล่วงหน้า ...
เชื่อว่าจะได้รับโอกาสเสมอไป !**

การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุหรือบริการของหน่วยงานของรัฐนั้นสามารถดำเนินการได้หลายวิธี ไม่ว่าจะเป็น การตกลงราคา การสอบราคา การประกวดราคา วิธีพิเศษ วิธีกรณีพิเศษ หรือวิธีประมูลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ *ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของพัสดุหรือบริการที่จะจัดซื้อหรือจัดจ้างและความจำเป็นรีบด่วนตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบว่าด้วยการพัสดุกำหนดไว้* ดังเช่นการจ้างโดยวิธีพิเศษ ซึ่งระเบียบว่าด้วยการพัสดุได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเหตุผลความจำเป็นของการจ้างว่า จะต้องเป็นงานที่ต้องจ้างช่างผู้มีฝีมือโดยเฉพาะหรือมีความชำนาญเป็นพิเศษ เป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องถอดตรวจให้ทราบความชำรุดเสียหายเสียก่อนจึงจะประมาณค่าซ่อมได้ เป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่ราชการ เป็นงานที่ต้องปกปิดเป็นความลับของทางราชการ หรือเป็นงานที่ได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี เป็นต้น

นอกจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว หน่วยงานของรัฐยังมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามกระบวนการหรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นการเสนอหัวหน้าหน่วยงานของรัฐให้ความเห็นชอบหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ โดยกระบวนการที่สำคัญก็คือ การคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้าเป็นคู่สัญญา ซึ่งในทางปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐมีวิธีการดำเนินการโดยการมีหนังสือเชิญผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานรายใดรายหนึ่งมาเสนอราคาได้โดยตรง โดยไม่จำเป็นต้อง

ประกาศเผยแพร่แต่อย่างใด และในบางกรณีผู้ประกอบการอาจเป็นฝ่ายที่มีหนังสือแจ้งความประสงค์ให้หน่วยงานของรัฐทราบเป็นการล่วงหน้า หากหน่วยงานของรัฐจะมีการจ้างโดยวิธีพิเศษเกี่ยวกับงานจ้างใด ๆ ขอให้หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นแจ้งให้ผู้ประกอบการดังกล่าวทราบด้วยเพื่อจะได้เข้าเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐต่อไป

อย่างไรก็ตาม หากปรากฏข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวและหน่วยงานของรัฐมิได้มีหนังสือเชิญผู้ประกอบการที่แจ้งความประสงค์การเข้าเสนอราคาไว้ จะถือว่าการดำเนินการจัดจ้างชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? และหากหน่วยงานของรัฐตกลงทำสัญญากับผู้ประกอบการรายอื่นที่ชนะการเสนอราคา จะถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาฝากในคอลัมน์คดีจากศาลปกครองในฉบับนี้

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ก็คือ ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) ได้มีคำสั่งอนุมัติให้ดำเนินการจ้างเหมาก่อสร้างปรับปรุงถนน ค.ส.ล. โดยวิธีพิเศษตามแผนพัฒนาเทศบาล และสภาเทศบาลได้เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ โครงการก่อสร้างปรับปรุงถนน ค.ส.ล. และผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุมัติให้เทศบาลใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมดังกล่าวโดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๔

ต่อมา เจ้าหน้าที่พัสดุได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๔ เสนอขออนุมัติจ้างเหมาก่อสร้างปรับปรุงถนน ค.ส.ล. ซึ่งเป็นโครงการต่อเนื่องจากงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยวิธีพิเศษ เพื่อมิให้งบประมาณต้องมีอันพับไป ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุมัติให้ดำเนินการได้

คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษซึ่งเทศบาลมีคำสั่งแต่งตั้ง
ได้มีหนังสือเชิญผู้ประกอบการจำนวน ๙ ราย เพื่อเข้าร่วมการเสนอ
ราคา และได้เจรจาต่อรองกับผู้เสนอราคาต่ำสุด ๒ ราย และเห็นควร
จ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ว. เป็นผู้รับจ้าง โดยทำสัญญาลงวันที่ ๒๗
กันยายน ๒๕๔๔

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า การดำเนินการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ
ดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยอ้างว่า เมื่อวันที่
๒๑ กันยายน ๒๕๔๔ ก่อนที่จะมีการอนุมัติการจัดจ้าง ผู้ฟ้องคดีได้มี
หนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่า หากมีการจ้างกรณีพิเศษ ผู้ฟ้องคดียินดี
ที่จะเสนอราคาให้ทางราชการได้ผลประโยชน์ โดยมีความประสงค์
จะเสนอราคา ไม่ว่าจะเป็นการประกาศประกวดราคา หรือสอบราคา
และกรณีพิเศษ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือเชิญผู้ประกอบการรายอื่น
เข้าเสนอราคา โดยมีได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการเลือกปฏิบัติ
โดยไม่เป็นธรรม

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา
หรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ว.

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยแยกประเด็นต่าง ๆ ไว้
อย่างน่าสนใจ คือ

*การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมเสนอ
ราคาเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีและเป็นการใช้
ดุลพินิจโดยมิชอบหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การมี
คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษเป็นการดำเนินการ
ตามข้อ ๕๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของ
หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ใช้บังคับอยู่ใน
ขณะนั้น และการมีหนังสือเชิญผู้ประกอบการจำนวน ๙ ราย ซึ่งเป็น*

ผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานโดยตรงและเคยทำงานจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีมาก่อน และผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่ามิใช่ประสบการณ์ในการก่อสร้างอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล กรณีย่อมถือได้ว่าเป็นการแจ้งผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานโดยตรงที่มีจำนวนมากพอสมควรที่จะทำให้มีการแข่งขันกันเข้าเสนอราคาได้อย่างเป็นธรรม ประกอบกับผู้ประกอบการที่เข้าเจรจาต่อรองราคาอีกรายก็มีได้เป็นผู้ที่ได้รับหนังสือเชิญให้เข้าเสนอราคาแต่อย่างใด ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีหนังสือแจ้งความประสงค์จะเสนอราคา ก็เป็นวิธีการเสนอตัวเข้าร่วมเสนอราคาในการประกอบการทางการค้าตามปกติเท่านั้น หาได้ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่จะต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าเสนอราคา เนื่องจากการเข้าเสนอราคาต่อหน่วยราชการเป็นเรื่องที่ผู้ประกอบการผู้มีอาชีพทำงานนั้นจะต้องติดต่อหน่วยราชการผู้ว่าจ้างอันเป็นวิธีการในการประกอบธุรกิจการค้าตามปกติเพื่อประโยชน์ของตน นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังเป็นคู่สัญญาในโครงการก่อสร้างกับเทศบาล ซึ่งเกิดกรณีพิพาทในประเด็นเกี่ยวกับคุณภาพของงานและการไม่ปฏิบัติตามสัญญา และกรณีพิพาทยังไม่เป็นที่ยุติ อีกทั้งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็มีได้มีบทบังคับให้ต้องมีหนังสือเชิญผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานที่ได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์จะเข้าเสนอราคาไว้ด้วย และผู้ฟ้องคดียังมีโอกาสติดตามข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้างโดยทางอื่นได้ ดังเช่นผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานรายอื่นได้เข้าเสนอราคา ทั้งที่ไม่ได้มีหนังสือเชิญให้เข้าเสนอราคา

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีหนังสือเชิญผู้ฟ้องคดีเข้าเสนอราคาจึงหาได้เป็นการตัดโอกาสที่จะเข้าเสนอราคาต่อผู้ถูกฟ้องคดีและไม่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการเสนอราคาต่อหน่วยราชการแต่อย่างใด ทั้งผู้ฟ้องคดีควรจะต้องขวนขวายติดตามข้อมูล

ข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างด้วยตนเองอีกทางหนึ่งด้วย มิใช่เพียงแต่มีหนังสือแจ้งความประสงค์แล้วรอให้หน่วยราชการแจ้งให้มาเสนอราคาเท่านั้น กรณีจึงมิได้เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยประเด็นที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษได้หรือไม่ ? เห็นว่า เมื่อเงินงบประมาณประจำปีที่จะใช้ในการก่อสร้างเพิ่งจะได้รับการอนุมัติเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๔ และในวันเดียวกันนั้น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้จัดจ้างโดยวิธีพิเศษเป็นวันจันทร์ที่ใกล้สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ และวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๔ เป็นวันอาทิตย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีเวลาในการดำเนินการจัดจ้างเพียงภายในวันศุกร์ที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔ รวมเวลาปฏิบัติราชการก่อนวันสิ้นปีงบประมาณเพียง ๕ วัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องก่อนนี้ผูกพันให้ทันภายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ เพื่อกันเงินไว้เบิกเหลือในปี ประกอบกับการจัดจ้างโดยวิธีสอบราคาจะต้องมีการส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพรับจ้างโดยตรงก่อนวันเปิดซองสอบราคาไม่น้อยกว่าสิบวัน แต่เนื่องจากระยะเวลาใกล้จะสิ้นปีงบประมาณ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจดำเนินการโดยวิธีดังกล่าวได้ และหากไม่มีการกันเงินไว้เบิกเหลือในปีก็ไม่อาจก่อสร้างปรับปรุงถนน ค.ส.ล. ได้ กรณีจึงถือเป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน หากล่าช้าจะเป็นการเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงดำเนินการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษได้

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจ้างโดยวิธีพิเศษโดยมิได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมเสนอราคาจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๒/๒๕๕๗)

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดนี้มีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐว่า การที่เอกชนมีหนังสือแจ้งความประสงค์ไว้เป็นการล่วงหน้าเพื่อขอเข้าร่วมกระบวนการเสนอราคากับหน่วยงานของรัฐ เป็นวิธีการตามปกติวิสัยที่ผู้ประกอบการทางการค้าปฏิบัติกันซึ่งไม่มีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดจ้างแก่เอกชนผู้นั้นโดยตรง แต่การมีหนังสือแจ้งผู้ประกอบการที่มีอาชีพโดยตรงให้เข้าเสนอราคาถือเป็นดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐ และหากหน่วยงานของรัฐได้มีการแจ้งผู้ประกอบการรายอื่นที่มีอาชีพโดยตรงและมีจำนวนมากเพียงพอที่จะทำให้เกิดการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงผลงานในด้านประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ทั้งต้องไม่เป็นการขัดขวางหรือกีดกันหรือเอื้อประโยชน์ให้กับเอกชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะด้วย เพื่อให้การเสนอราคาเป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรมแล้ว ย่อมถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้น ยังเป็นอนุทหากรณีที่ดีสำหรับเอกชนผู้ประกอบการว่า แม้จะได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์ที่จะเข้าร่วมกระบวนการเสนอราคากับหน่วยงานของรัฐไว้ล่วงหน้าก็ตาม ผู้ประกอบการเองก็จำเป็นต้องติดตามข้อมูลข่าวสารของทางราชการด้วย ไม่ว่าจะด้วยวิธีการหรือจากแหล่งข้อมูลใด ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่สามารถกระทำได้โดยง่ายในยุคปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อมิให้ถูกตัดสิทธิหรือพลาดโอกาสที่จะเข้าร่วมการเสนอราคาต่อไป



เรื่องที่ ๖

“ประกาศสอบราคา” เอกสารที่ต้องจัดส่งให้แก่บุคคลใด ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๕/๒๕๕๖

ประเด็นข้อพิพาท

หน่วยงานของรัฐไม่แจ้งประกาศสอบราคาให้ผู้มีอาชีพ
บางรายทราบเป็นการเฉพาะ

สาระสำคัญ

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์การสอบราคา
ไปยังหน่วยงานของรัฐและผู้ประกอบอาชีพโดยตรงตามประกาศ
สอบราคาอย่างทั่วถึงตามระเบียบ ถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

“ประกาศสอบราคา” เอกสารที่ต้องจัดส่งให้แก่บุคคลใด ?

ในกระบวนการจัดซื้อหรือจัดจ้างของหน่วยงานราชการ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดวิธีการซื้อหรือการจ้างไว้ ๖ วิธี ได้แก่ (๑) วิธีตกลงราคา (๒) วิธีสอบราคา (๓) วิธีประกวดราคา (๔) วิธีพิเศษ (๕) วิธีกรณีพิเศษ และ (๖) วิธีประมูล ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

สำหรับการซื้อหรือการจ้างด้วยวิธีสอบราคานั้น ข้อ ๔๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และ ข้อ ๓๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้ในทำนองเดียวกันว่า “การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคา ให้ดำเนินการดังนี้ (๑) ก่อนวันเปิดซองสอบราคาไม่น้อยกว่าสิบวัน สำหรับการสอบราคาในประเทศหรือไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวัน สำหรับการสอบราคานานาชาติ ให้เจ้าหน้าที่พัสดุส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรง หรือโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ กับให้ปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการของหน่วยงานราชการนั้น”

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับผู้ประกอบการพาณิชย์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการประกาศสอบราคาของหน่วยงานราชการ เนื่องจากหน่วยงานไม่แจ้งประกาศสอบราคาให้ทราบ ทำให้ไม่ได้เข้าร่วมในการแข่งขันเสนอราคา

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบพาณิชย์กิจ จดทะเบียนพาณิชย์ จำหน่ายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างทุกชนิด วัสดุ อุปกรณ์ไฟฟ้า ประปาทุกชนิด สินค้าเบ็ดเตล็ดทุกชนิด เหล้า บุหรี่ ... ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ และวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ (นายกเทศมนตรีตำบล) ขอทราบข้อมูลข่าวสารของราชการ เกี่ยวกับการประกาศจัดซื้อจัดจ้างของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่ได้รับแจ้งด้วยวาจาว่ายังไม่มีการขายแบบรูปรายการเอกสาร สอบราคา

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทราบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลตำบล) ได้มีประกาศสอบราคาซื้อรถยนต์บรรทุกขยะมูลฝอยแบบอัตโนมัติ ขนาดความจุไม่น้อยกว่า ๗ ลูกบาศก์เมตร ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๒ กำหนดยื่นซองสอบราคาในวันที่ ๑๑ ถึงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๒ และกำหนดเปิดซองใบเสนอราคาในวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๒ โดย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้จัดส่งประกาศดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเนื่องจากไม่ได้เข้าร่วมเสนอราคา และเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้ามีส่วนร่วมในการแข่งขันเสนอ ราคาอย่างเสรีและเป็นธรรม

จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนประกาศสอบราคาและยกเลิกกระบวนการในการ สอบราคาดังกล่าว

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ข้อเท็จจริงว่าได้ส่งประกาศ สอบราคาไปยังผู้มีอาชีพค้าขายพัสดุดังตามประเภทที่จะจัดซื้อและ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียน และส่งก่อนวันเปิดของ สอบราคาไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน ทั้งปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการ

ของหน่วยงานผู้ประกาศสอบราคา และผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้ประกอบอาชีพด้านการจำหน่ายพัสดุตามที่ประกาศ

ประเด็นปัญหาก็คือ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่จัดส่งประกาศสอบราคาซื้อรถยนต์บรรทุกขยะมูลฝอยให้ผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการเผยแพร่การสอบราคาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือขอความร่วมมือระชาสัมพันธ์ การสอบราคาไปยังศูนย์รวมข่าวจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และผู้จัดการห้าง ร้าน และบริษัท รวม ๗ ราย ปรากฏตามหลักฐานไปรษณีย์ตอบรับระบุฝากส่ง ณ ที่ทำการไปรษณีย์ มีผู้ลงลายมือชื่อรับไว้แทนจำนวน ๖ ราย และยังได้จัดให้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การสอบราคาไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และปิดประกาศ ณ ศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารซื้อ/จ้าง โดยกระทำต่อหน้าพยานสองคน จึงถือได้ว่า ได้เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรม มิได้กระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว หรือมีพฤติกรรมที่เอื้ออำนวยแก่ผู้เสนอราคาหรือเสนองานให้มีการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการซื้อครุภัณฑ์โดยวิธีสอบราคาตามข้อ ๓๔ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

นอกจากนี้ ถึงแม้ผู้ฟ้องคดีจะจัดทะเบียนพาณิชย์โดยระบุขอบวัตถุประสงค์ไว้ว่า จำหน่ายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างทุกชนิด วัสดุอุปกรณ์ไฟฟ้า ประปาทุกชนิด สินค้าเบ็ดเตล็ดทุกชนิด เหล้า บุหรี่ ... และอ้างว่าสามารถจำหน่ายสินค้าอย่างอื่นนอกเหนือจากที่จดทะเบียนไว้

ซึ่งรวมถึงรถยนต์บรรทุกทุกขยะมูลฝอยด้วยก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้มีอาชีพขายพัสดุที่จะจัดซื้อโดยตรง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่มีหน้าที่ต้องส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคาและเอกสารการสอบราคาให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้ทราบถึงประกาศสอบราคาซื้อรถยนต์บรรทุกทุกขยะมูลฝอยแบบอัดท้ายไม่ทำให้การดำเนินการสอบราคาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๕/๒๕๕๖)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการประกาศเผยแพร่การสอบราคา ซึ่งหน่วยงานราชการที่ประกาศสอบราคามีหน้าที่ในการจัดส่งและปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือตามข้อ ๔๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเฉพาะการจัดส่งให้ผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรง บทบัญญัติดังกล่าวมิได้บังคับว่าจะต้องจัดส่งประกาศสอบราคาหรือเอกสารสอบราคาให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะเจาะจง เพียงแต่ต้องจัดส่งไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จึงยอมเป็นดุลพินิจของหน่วยงานราชการที่จะจัดส่งเผยแพร่ประกาศสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างรายใดก็ได้ โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ โดยไม่จำเป็นต้องจัดส่งให้กับผู้ประกอบการพาณิชย์ที่มีอาชีพขายพัสดุโดยตรงหรือมิได้มีอาชีพในงานที่รับจ้างโดยตรง และการที่หน่วยงานราชการมิได้จัดส่ง

ประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาให้แก่ผู้มีอาชีพรายได้อายหนึ่ง
หรือผู้ที่มิได้ประกอบอาชีพนั้นโดยตรง ก็มีใช้การกระทำที่เป็นการกีดกัน
การมีส่วนร่วมในการเสนอราคาแต่อย่างใด



เรื่องที่ ๗**ดุลพินิจ ... กับการเผยแพร่ประกาศสอบราคา****คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๕/๒๕๕๓****ประเด็นข้อพิพาท**

ผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างมีหนังสือแจ้งหน่วยงานของรัฐ ขอให้แจ้งให้ทราบทุกครั้งเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

สาระสำคัญ

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้เผยแพร่ข่าวประกาศสอบราคา ตามระเบียบ การไม่ได้แจ้งให้ผู้มีอาชีพที่มีหนังสือขอทราบข่าวทุกครั้ง ที่มีการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่ใช่การใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบไม่ได้กำหนดให้ต้องจัดส่งประกาศสอบราคาให้แก่บุคคลใด โดยเฉพาะเจาะจง จึงย่อมมีดุลพินิจจัดส่งไปให้ผู้มีอาชีพรายใดก็ได้

ดุลพินิจ ... กับการเผยแพร่ประกาศสอบราคา

ในปัจจุบันการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุของส่วนราชการ เพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุหรือการบริการที่ต้องการ อันจะนำมาเป็นเครื่องมือ สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ มีมากมายหลายประการ โดยที่การดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุ ในบางขั้นตอนส่วนราชการมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามที่กฎและระเบียบได้กำหนดไว้ ซึ่งหน้าที่ประการหนึ่งของส่วนราชการก็คือ การเผยแพร่ประกาศการจัดซื้อหรือจัดจ้างไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงาน และปิดประกาศเผยแพร่การจัดซื้อหรือจัดจ้างไว้ โดยเปิดเผยเป็นการทั่วไป ในบางกรณีการดำเนินการดังกล่าวก็อาจ มีผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องอันจะทำให้เกิดข้อโต้แย้งเป็นประเด็น พิพาทขึ้นได้ ดังปรากฏตามตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๖๕/๒๕๕๓ ต่อไปนี้

ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๘ หนังสือ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๙ และหนังสือลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๙ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า) ทางไปรษณีย์ ลงทะเบียนตอบรับระบุข้อความว่า “ผู้ฟ้องคดีได้มาติดต่อสอบถาม ขอรทราบ ขอซื้อเอกสารแบบแปลนการจัดซื้อจัดจ้างได้รับแจ้งว่าขณะนี้ ยังไม่มีการขายแบบแปลนแต่อย่างใด เพื่อไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิ ในการเข้าแข่งขันการสอบราคาซื้อหรือจ้างประกวดราคาซื้อหรือจ้าง และวิธีตกลงราคาซื้อหรือจ้าง โดยเสรีอย่างเป็นธรรม หากหน่วยงาน ของท่านดำเนินการเมื่อใดกรุณาแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบทุกครั้ง” ต่อมา เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศสอบราคา

จ้างโครงการขุดลอกแหล่งน้ำธรรมชาติ โดยกำหนดให้ผู้สนใจติดต่อ
 ขอรับเอกสารสอบราคาได้ระหว่างวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่
 ๑๘ เมษายน ๒๕๔๙ และกำหนดสอบราคาในวันที่ ๒๐ เมษายน
 ๒๕๔๙ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีว่ามีการประกาศ
 สอบราคาและขายแบบรูปรายการเอกสารสอบราคาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดี
 เห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้ามา
 มีส่วนในการเสนอราคาโดยเสรีและเป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล
 ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกประกาศสอบราคาและ
 ประกาศสอบราคาใหม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดี
 ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเพื่อขอทราบ
 ขอซื้อเอกสารแบบแปลนการจัดซื้อจัดจ้าง หากผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการ
 เมื่อใดกรุณาแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบนั้น เป็นการขอทราบข้อมูลข่าวสาร
 เรื่องการดำเนินการสอบราคา ประเมินราคา ชื่อหรือจ้างของผู้ถูกฟ้องคดี
 ซึ่งข้อความตามหนังสือของผู้ฟ้องคดียังมีอาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดี
 ได้แสดงความจำเป็นลายลักษณ์อักษรว่าประสงค์จะเข้าสอบราคา
 ในโครงการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดี
 ได้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์การสอบราคาโครงการดังกล่าวโดยได้
 ปิดประกาศสอบราคา ณ ที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดีและได้ส่งประกาศ
 ไปยังศูนย์รวมข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งได้จัดส่งประกาศสอบราคาและ
 เอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพรับจ้างจำนวน ๘ ราย อันถือได้ว่า
 ผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย
 การพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดไว้
 โดยชอบแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการจัดส่งประกาศ
 สอบราคาและเอกสารสอบราคาโครงการดังกล่าวไปยังผู้ฟ้องคดี
 จึงมิใช่การใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบที่จะทำให้การดำเนินการสอบราคาจ้าง

ของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วยแต่อย่างใด ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ติดต่อขอทราบข้อมูลข่าวสารหรือขอซื้อแบบรูปรายการและขอรับประกาศสอบราคาซึ่งอยู่ในระยะเวลาขายแบบรูปรายการนั้นระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ มิได้มีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องจัดส่งประกาศสอบราคาหรือเอกสารสอบราคาให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะเจาะจงเพียงแต่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจัดให้มีการเผยแพร่ประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และต้องปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดีและศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารการซื้อการจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลระดับอำเภอ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีดุลพินิจที่จะจัดส่งเผยแพร่ประกาศสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพรายใด โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมและประโยชน์ต่อทางราชการซึ่งหากผู้มีอาชีพรายใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้จัดส่งประกาศสอบราคาไปให้ก็สามารถขอเอกสารดังกล่าวได้ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการจัดส่งประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็เป็นเพียงแต่อาจทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความสะดวกตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่กรณีดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามที่ระเบียบกำหนดไว้แต่อย่างใด จึงพิพากษายกฟ้อง

การดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการพัสดุมิกรณีที่กฎหมายได้กำหนดให้ส่วนราชการมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเผยแพร่ประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานโดยตรงหรือโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ

ด่วนพิเศษให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าห้าราย และให้ปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลและศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารการซื้อการจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยการดำเนินการดังกล่าวเป็นดุลพินิจของส่วนราชการที่จะพิจารณาว่าควรจะจัดส่งประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาให้แก่ผู้มีอาชีพรายได้น้อย มิได้เป็นการบังคับให้ส่วนราชการจะต้องดำเนินการจัดส่งประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาให้แก่ผู้มีอาชีพทุกรายไป และการที่ส่วนราชการมิได้จัดส่งประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาให้แก่ผู้มีอาชีพรายได้น้อยหนึ่งก็มีใช้การกระทำที่เป็นการกีดกันการมีส่วนร่วมในการเสนอราคาแต่อย่างใด



เรื่องที่ ๘

เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดหาพัสดุ เพื่อเบิกจ่ายเงิน
ให้ทันปีงบประมาณ ... ผิดทั้งวินัยและละเมิด ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๘/๒๕๕๔

ประเด็นข้อพิพาท

เปลี่ยนแปลงการจัดหาแล้วเสร็จในวันเดียวเพื่อให้ทัน
ปีงบประมาณ ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย

สาระสำคัญ

ผู้มีอำนาจได้เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดหาพัสดุ โดยสั่งให้ยกเลิก
การประกวดราคาและอนุมัติให้จ้างโดยวิธีพิเศษเพื่อให้ทันปีงบประมาณ
โดยไม่กั้นเงินงบประมาณไว้เบิกเหลือมปีและไม่มีลักษณะที่จะต้อง
ดำเนินการโดยวิธีพิเศษเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง
ต้องรับผิดในความเสียหาย

เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดหาพัสดุ เพื่อเบิกจ่ายเงิน ให้ทันปีงบประมาณ ... ผิดทั้งวินัยและละเมิด ?

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์พลิกแพ้ม คดีปกครองฉบับนี้ เป็นเรื่องของส่วนราชการที่เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดหาพัสดุจากการประกวดราคาเป็นวิธีพิเศษ เนื่องจากเห็นว่าไม่สามารถดำเนินการได้ทันในปีงบประมาณ และจากผลของการดำเนินการดังกล่าวทำให้ผู้อำนวยการสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งเป็นผู้มีคำสั่งให้เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดหาพัสดุต้องถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการและให้ชดใช้ค่าเสียหาย

โดยหลักการจัดหาหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งวัสดุครุภัณฑ์หรือบริการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการสนับสนุนภารกิจบริการสาธารณะของส่วนราชการ จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ หรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานของรัฐบางแห่งได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปอย่างโปร่งใสและเป็นธรรมและให้ได้วัสดุครุภัณฑ์ที่มีมาตรฐานเกิดประโยชน์สูงสุดต่อทางราชการ

ทั้งนี้ โดยกฎหมายหรือระเบียบแทบทุกฉบับจะกำหนดวิธีการจัดซื้อหรือจัดจ้างหลัก ๆ ไว้ ๖ วิธี คือ (๑) วิธีตกลงราคา (๒) วิธีสอบราคา (๓) วิธีประกวดราคา (๔) วิธีพิเศษ (๕) วิธีกรณีพิเศษ และ (๖) วิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ส่วนจะใช้วิธีการใดในการจัดหาขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะเลือก

วิธีการในการจัดหาพัสดุภายใต้วงเงินงบประมาณที่จะใช้ในการจัดหา ตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ และภายใต้ความเหมาะสม และความจำเป็นตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น กรณีการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีพิเศษกำหนดเงื่อนไขว่าจะต้อง เป็นกรณีหนึ่งกรณีใดดังต่อไปนี้ (๑) เป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็น ต้องจ้างช่างผู้มีฝีมือโดยเฉพาะหรือผู้มีความชำนาญเป็นพิเศษ (๒) เป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องถอดตรวจให้ทราบความชำรุด เสียหายก่อนจึงจะประมาณค่าซ่อมได้ (๓) เป็นงานที่ต้องกระทำโดย เร่งด่วน หากล่าช้าอาจเสียหายแก่ราชการ (๔) เป็นงานที่ต้องปกปิด เป็นความลับของทางราชการ (๕) เป็นงานที่จำเป็นต้องการจ้างเพิ่ม ในสถานการณ์ที่จำเป็น หรือเร่งด่วน หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ และจำเป็นต้องจ้างเพิ่ม (๖) เป็นงานที่ได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีการ อื่นแล้วไม่ได้ผลดี

นอกจากนี้ ในการดำเนินการจัดหาพัสดุ หากต้องอาศัยเงิน งบประมาณแผ่นดินตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดว่า การขอเบิกจ่ายเงินจากคลัง ตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใดให้กระทำได้แต่เฉพาะ ภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่ (๑) เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปี หรือ (๒) เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ได้ก่อกำหนดผู้ผูกพันไว้ก่อนสิ้น ปีงบประมาณ หรือได้รับอนุมัติให้เบิกเหลื่อมปีและได้มีการกันเงิน ไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องมีการวางแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับ อนุมัติให้เสร็จสิ้นในปีงบประมาณนั้น ๆ แต่หากส่วนราชการเห็นว่า ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทันก่อนสิ้นปีงบประมาณ พระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง

พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้ผ่อนผันการเบิกจ่ายเงินไว้โดยส่วนราชการสามารถดำเนินการได้สองวิธี **วิธีที่หนึ่ง** ถ้าส่วนราชการได้ก่อนนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ เห็นว่าการเบิกจ่ายเงินไปชำระหนี้ผูกพันไม่ทันสิ้นปีก็ขอเงินไว้เบิกเหลือมปีได้ **วิธีที่สอง** กรณีที่ไม่ได้ก่อนนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณแต่มีความจำเป็นจะต้องใช้เงินต่อไปอีกส่วนราชการก็สามารถขอเงินไว้เบิกเหลือมปีได้

ในทางปฏิบัติคงปฏิเสธไม่ได้ว่ามีส่วนราชการหลายแห่งไม่ได้มีการวางแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างกะทันหันในช่วงปลายปีงบประมาณหรือนำเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในปีนั้น ๆ ไปใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ในด้านอื่น ๆ เพื่อให้มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติอย่างครบถ้วน

คติที่นำมาเป็นอุทาหรณ์ฉบับนี้ จึงน่าจะเป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะมีการวางแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้เป็นหัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจดำเนินการจัดหาพัสดุให้ใช้อำนาจด้วยความระมัดระวัง

เพราะผลของการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ไม่เพียงแต่หมดอำนาจเท่านั้น ยังต้องชดใช้ค่าเสียหายให้กับส่วนราชการอีกด้วย

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ก็คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา) ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ประจำปี ๒๕๔๑ (เพิ่มเติม) และได้มีการอนุมัติให้ดำเนินการจัดจ้างก่อสร้างและต่อเติมอาคารเรียนโรงเรียนในสังกัด ในช่วงเดือนกันยายนของปีงบประมาณ นาย อ. ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดรักษาราชการแทนผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดในขณะนั้น

จึงได้ออกประกาศประกวดราคาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนและมีคำสั่งลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๑ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา และวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๑ คณะกรรมการดังกล่าวได้เสนอความเห็นต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด (ผู้ฟ้องคดี) ว่าเห็นควรยกเลิกการประกวดราคาเนื่องจากผู้เสนอราคาทุกรายทำผิดเงื่อนไขและควรดำเนินการจ้างโดยวิธีพิเศษ

ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาและจัดให้มีการจ้างโดยวิธีการพิเศษ โดยดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ การคัดเลือกผู้เสนอราคาและการอนุมัติจ้างแล้วเสร็จภายในวันเดียว คือ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑

ต่อมา มีผู้ร้องเรียนในความไม่โปร่งใสในการจัดจ้าง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) จึงได้สอบสวนทางวินัย ขณะเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

ผลการสอบสวนทางวินัย ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ ผลการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิด เห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการอันเนื่องมาจากการมีการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษในราคาที่สูงกว่าราคาที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดเสนอในการประกวดราคาที่ถูกลบเลิก

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (กระทรวงการคลัง) ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการและขาดการกำกับติดตามการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด

เป็นเหตุให้ทางราชการเสียหายให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเป็นจำนวน กิ่งหนึ่งของค่าเสียหาย

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผลการพิจารณา อุทธรณ์ให้ยืนตามคำสั่งเดิม

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอเพิกถอนคำสั่ง ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย โดยอ้างว่าการสั่งให้ยกเลิกการประกวด ราคาและอนุมัติให้จ้างโดยวิธีพิเศษ เป็นการสั่งตามความเห็น ของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาและเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องถึง ๙ คน การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ทั้งหมดจึงไม่ถูกต้อง ประกอบกับเป็นงานที่ดำเนินการโดยวิธีอื่นแล้ว ไม่ได้ผลดีและต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน หากล่าช้าจะเสียหายแก่ ทางราชการ เพราะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ อันเป็นวันสิ้นปีงบประมาณ หากงบประมาณในการจ้างตกไป อาจถูกดำเนินการทางวินัย และผู้ฟ้องคดีมีอำนาจตามข้อ ๒๔ (๓) และ (๖) ประกอบกับข้อ ๕๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีฟังขึ้นหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ประเด็นแรก การก่อสร้างอาคารเรียนซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่า จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ ถือเป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน หากล่าช้าอาจเสียหายแก่ ราชการ และการอ้างว่าผู้เสนอราคากระทำผิดเงื่อนไข ถือเป็นงานที่ ได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีการอื่นแล้วไม่ได้ผลดีหรือไม่ ? **ศาลปกครอง สูงสุดวินิจฉัยว่า** การที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ (เพิ่มเติม) เมื่อใกล้สิ้นปีงบประมาณ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีคาดหมายได้ว่าอาจใช้เงิน

งบประมาณดังกล่าวไม่ทันภายในปีงบประมาณนั้น และชอบที่จะให้กระทรวงเจ้าสังกัดขอทำความตกลงเพื่อขอเงินงบประมาณไว้เบิกเหลือมปีตามข้อ ๖๓ วรรคสอง ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งหากได้มีการขอเงินดังกล่าวแล้ว แม้การประกวดราคา ครั้งแรกจะถูกยกเลิกไปก็ยังสามารถจัดให้มีการประกวดราคา ครั้งต่อไปได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีจัดให้มีการจ้างโดยวิธีพิเศษโดยอ้างว่า เป็นกรณีที่ได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลติดตามข้อ ๒๔ (๖) และข้อ ๕๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่อาจรับฟังได้ และการจัดจ้างเพื่อก่อสร้างอาคารเรียนก็ไม่มีลักษณะหรือความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการจ้างโดยวิธีพิเศษ ตามข้อ ๒๔ (๑) ถึง (๕) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ประเด็นที่สอง การที่ผู้ฟ้องคดียกเลิกการประกวดราคา และจัดให้มีการจ้างโดยวิธีพิเศษ เป็นการกระทำโดยประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อการจัดจ้างก่อสร้างและต่อเติมอาคารเรียนโรงเรียนไม่มีลักษณะ หรือความจำเป็นต้องดำเนินการโดยวิธีพิเศษตามข้อ ๒๔ ของระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งยังไม่ปรากฏ ด้วยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือกระทรวงเจ้าสังกัดได้เร่งรัดให้ดำเนินการ โดยเร่งด่วนหรือหากไม่สามารถดำเนินการได้จะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแต่อย่างใด ตรงกันข้ามการดำเนินการจัดจ้าง โดยวิธีพิเศษเป็นเหตุให้ได้ราคาค่าก่อสร้างสูงกว่าราคาของผู้เสนอราคา รายต่ำสุดเสนอในการประกวดราคาที่ยกเลิกไปแล้วเป็นเงินจำนวน ๗๒๙,๘๕๐.๕๙ บาท อันถือเป็นความเสียหายที่เกิดแก่ทางราชการ

ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งให้ยกเลิกการประกวดราคา และอนุมัติให้จัดจ้างโดยวิธีพิเศษจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สาม ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจากการยกเลิกการประกวดราคาและจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ เพียงใด ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๘ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวน โดยให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมเป็นเกณฑ์ และในกรณีที่มีการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน ให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดชอบเฉพาะส่วนของตน และไม่ให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ

ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการยกเลิกการประกวดราคาและดำเนินการประกวดราคาตามข้อ ๕๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และถึงแม้จะเป็นการสั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา แต่ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่ต้องพิจารณาความเห็นดังกล่าวก่อนการสั่งการทุกครั้ง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดจากการสั่งให้ยกเลิกการประกวดราคาและจัดให้มีการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ในราคาที่สูงขึ้นโดยใช่เหตุ เป็นเงินจำนวน ๗๒๙,๘๕๐.๕๙ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งของค่าเสียหายทั้งหมด เป็นเงิน ๓๖๔,๙๒๕.๒๙ บาท โดยอีกกึ่งหนึ่งเป็นความรับผิดชอบของนาย อ. ในฐานะประธานคณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา จึงเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมกับความผิดตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว โดยผู้ถูกฟ้องคดีขอที่จะนำราคาของผู้เสนอราคารายต่ำสุดจากการประกวดราคามาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาค่าเสียหายได้ เนื่องจากเหตุที่มีการสั่งยกเลิกการประกวดราคาเพราะผู้เสนอราคาทุกรายทำผิดเงื่อนไขตามประกาศประกวดราคา มิได้มีปัญหาจากราคาจ้างที่ผู้เสนอราคาเสนอ จึงเป็นราคาที่เชื่อว่าผู้เสนอราคาสามารถจะดำเนินการได้จริงหากไม่ได้ถูกยกเลิก

คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าเสียหาย จึงขอด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม นอกจากประเด็นสำคัญทั้งสามประการตามที่กล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดียังได้โต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการในการออกคำสั่งว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายอีกสองประเด็น คือ ประเด็นเรื่องสิทธิในการชี้แจงหรือโต้แย้งในชั้นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด และประเด็นเรื่องผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๔ ข้อ ๑๕ และข้อ ๑๘ ซึ่งทั้งสองประเด็นศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กระบวนการออกคำสั่งชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้อ่านที่สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๘/๒๕๕๔

คำพิพากษานี้จึงนับเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ โดยเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจอนุมัติให้ดำเนินการต่าง ๆ ตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุที่จะต้องใช้อำนาจดุลพินิจอย่างระมัดระวังและถูกต้อง ตั้งแต่การเลือกวิธีการจัดหาพัสดุมาใช้ในราชการ ซึ่งมีใช้จะเลือกใช้ได้ตามอำเภอใจหรือการยกเลิกกระบวนการจัดหาที่ได้ดำเนินการไปแล้ว หรือการอนุมัติเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดหา ซึ่งผู้มีอำนาจมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะต้องตรวจสอบพินิจพิเคราะห์หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขปรับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นด้วยความละเอียดรอบคอบและโปร่งใส นอกจากนั้น ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรแต่ละปี จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องวางแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับด้วยความระมัดระวังภายใต้กฎหมายและระเบียบ ตลอดจนวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ เพราะหากมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ทางราชการ นอกจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในทางวินัยแล้ว ยังต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นอีกด้วย



เรื่องที่ ๙

จัดซื้อที่ดินในราคาที่ (ไม่) สูงเกินจริง ... ไม่เป็นละเมิด !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๗๔/๒๕๕๗

ประเด็นข้อพิพาท

เจ้าหน้าที่ไม่ตรวจสอบสภาพทำเลที่ตั้งและราคาที่ดินที่หน่วยงาน
จะจัดซื้อ

สาระสำคัญ

เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่พิจารณาตรวจสอบ
ที่ดินที่หน่วยงานของรัฐต้องการจะจัดซื้อเพื่อใช้เป็นที่จอดรถขยะ มิได้
ตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าที่ดินบางแปลงไม่มีทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะ
อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ แต่เมื่อราคาที่ดินที่ซื้อเป็นราคาที่ซื้อขายกัน
ตามปกติในท้องตลาด จึงไม่เป็นเหตุให้หน่วยงานได้รับความเสียหาย
และไม่เป็นการกระทำละเมิด

จัดซื้อที่ดินในราคาที่ไม่) สูงเกินจริง ... ไม่เป็นละเมิด !

การจัดซื้อพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอน กระบวนการ หรือวิธีการในการจัดซื้อพัสดุตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุสำหรับการจัดทำภารกิจของหน่วยงานของรัฐ และหากกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจที่จะมอบหมายหรือแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งหรือคณะกรรมการชุดใดชุดหนึ่งให้มีหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบการจัดซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างเป็นการเฉพาะแล้ว เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายหรือแต่งตั้งนั้นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบของทางราชการ และจะต้องจัดซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างด้วยราคาที่ไม่สูงกว่าราคาในท้องตลาดหรือไม่สูงเกินจริง มิฉะนั้นแล้ว หน่วยงานของรัฐที่ตนอยู่ในสังกัดอาจเรียกให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดได้ หากการจัดซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทำให้ราชการได้รับความเสียหาย

อย่างไรก็ดี การที่หน่วยงานของรัฐจะใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้นั้น นอกจากจะต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นผิดกฎหมายหรือไม่ และพิจารณาพฤติการณ์หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ว่าได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามนัยมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

แล้วจะต้องพิจารณาด้วยว่า การกระทำดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือไม่ อันเป็นหลักการพื้นฐานของความผิดทางละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาฝากในคอลัมน์คดีจากศาลปกครอง ในฉบับนี้ เป็นกรณีเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาตรวจสอบที่ดินที่หน่วยงานต้องการจะจัดซื้อ แต่กลับมิได้ตรวจสอบว่าที่ดินบางแปลงไม่มีทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะ และมีข้อโต้แย้งว่าซื้อที่ดินในราคาสูงเกินจริง

ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (กรุงเทพมหานคร) ได้ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดซื้อ เช่าที่ดิน และอาคารเพื่อประโยชน์ของราชการกรุงเทพมหานคร (กชช.) และคณะกรรมการตรวจสอบที่ดินหรืออาคารซึ่งกรุงเทพมหานครจัดซื้อหรือเช่าเพื่อประโยชน์ของราชการกรุงเทพมหานคร (ตชช.) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีการจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยจากนาย ส. ผู้เสนอขายที่ดินรวมจำนวน ๑๗ แปลง โดยปรากฏว่าที่ดินจำนวน ๑๗ แปลงดังกล่าวเป็นที่ดินที่อยู่ในซอย ซึ่งเจ้าของที่ดินแปลงทางจดทะเบียนภาระจำยอมแก่ที่ดินแปลงที่ ๑ ถึงแปลงที่ ๑๕ เท่านั้น ส่วนที่ดินแปลงที่ ๑๖ และแปลงที่ ๑๗ ซึ่งอยู่ด้านหลังที่ดินทั้ง ๑๕ แปลงนั้นไม่มีทางเข้าออกและซื้อในราคาที่สูงเกินจริง ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า คณะกรรมการ กชช. และคณะกรรมการ ตชช. ไม่ได้เป็นคณะกรรมการตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๘ หรือเป็นเจ้าหน้าที่พัสดุ จึงไม่มีอำนาจหน้าที่

หรือมีส่วนในการพิจารณาเรื่องราคาจัดซื้อที่ดิน มีหน้าที่เพียงพิจารณาความเหมาะสมเบื้องต้นเกี่ยวกับที่ดินที่จะซื้อ อีกทั้งการอนุมัติจัดซื้อเป็นอำนาจของสภากรุงเทพมหานคร จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นต่าง ๆ ไว้อย่างน่าสนใจ ๒ ประเด็น

ประเด็นแรก ผู้ฟ้องคดีได้ละเอียดต่อหน้าที่ตามที่**ได้รับมอบหมายหรือไม่? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นคณะกรรมการ กชช. และคณะกรรมการ กชช. ตามนัยมาตรา ๔๙ (๓) ประกอบมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการ กชช. มีหน้าที่ตรวจสอบสถานที่ ทำเล ความเหมาะสมในที่ดินหรืออาคาร จึงมีหน้าที่ต้องตรวจสอบว่าราคาประเมินที่ดินและราคาที่มีการซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินที่มีผู้เสนอขายจำนวน ๒ ราย เป็นอย่างไร รวมทั้งการเข้าออกสู่ทางสาธารณะกระทำได้โดยสะดวกทุกแปลงหรือไม่ แล้วรายงานคณะกรรมการ กชช. การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงเป็นการละเอียดต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในฐานะคณะกรรมการ กชช.

สำหรับในฐานะคณะกรรมการ กชช. ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาตรวจสอบความเหมาะสมของที่ดินและอาคารที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะซื้อ รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับภาระผูกพัน ผู้ฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ต้อง

พิจารณากลับกรองและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ กชช. อีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น การที่คณะกรรมการ กชช. มีมติเห็นชอบ ให้จัดซื้อที่ดินพิพาท โดยมีได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ในเรื่องของราคาที่ดิน รวมทั้งการเข้าออกสู่ทางสาธารณะของที่ดิน ทั้ง ๑๗ แปลง เพื่อให้ได้ข้อมูลและข้อสรุปที่ชัดเจนเพียงพอต่อการ พิจารณาเสนอต่อคณะผู้บริหาร ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ ในฐานะคณะกรรมการ กชช. เช่นกัน

ประเด็นที่สอง การละเลยต่อหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็น การกระทำละเมิดหรือไม่? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อราคา ซื้อขายที่ดินทั้ง ๑๗ แปลง เป็นราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ตามที่สถาบันการเงินประเมินไว้ และโดยที่การกำหนดราคาประเมิน ที่ดินโดยสถาบันการเงินย่อมอยู่บนพื้นฐานการคำนวณความคุ้มค่า เกี่ยวกับสภาพที่ดินและราคาซื้อขายตามสภาพที่แท้จริงของตลาด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำเอาราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมของกรมที่ดินมาใช้เป็นฐานในการคำนวณราคาที่ดิน ทั้ง ๑๗ แปลง จึงไม่สอดคล้องกับราคาตามความเป็นจริงที่ซื้อขาย กันในท้องตลาด เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการประเมินราคาที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการจัดซื้อที่ดินของทางราชการนั้น จะต้องเป็นไป เพื่อประกอบการพิจารณาราคาที่เหมาะสมกับความเป็นจริง ซึ่งต้อง พิจารณาจากราคาตามกลไกตลาด และปัจจัยสำคัญเกี่ยวกับทำเล ที่ตั้ง ศักยภาพ ตลอดจนข้อจำกัดของที่ดินแปลงนั้น ๆ ด้วย ซึ่งแตกต่าง จากการประเมินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมของกรมที่ดิน

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซื้อที่ดินจำนวน ๑๗ แปลง ในราคา เฉลี่ยตารางวาละ ๕๙,๗๐๐ บาท โดยสถาบันการเงินได้ประเมิน ราคาที่ดินทั้ง ๑๗ แปลง ให้ตารางวาละ ๖๐,๐๐๐ - ๖๒,๐๐๐ บาท

จึงเป็นการจัดซื้อตามราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดและได้พิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่ เพื่อประโยชน์ของราชการ โดยมี การพิจารณาเปรียบเทียบราคาจากสถาบันการเงิน และตรวจสอบ ที่ดินกับสำนักงานที่ดิน ตลอดจนสำรวจตรวจสอบสถานที่บริเวณ ที่ดินดังกล่าว จึงไม่เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดตามนัยมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๗๔/๒๕๕๗*)

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดนี้มีบรรทัดฐานการปฏิบัติ ราชการสำหรับหน่วยงานของรัฐว่า การจัดซื้ออสังหาริมทรัพย์ประเภท ที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการ ดำเนินภารกิจของหน่วยงานของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้อง ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดและภายในขอบเขต อำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายไว้อย่างเคร่งครัด โดยการพิจารณา ตรวจสอบความเหมาะสมของที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างที่ต้องการจะซื้อ รวมถึงที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างที่อยู่ใกล้เคียง ทั้งในส่วนของรายละเอียด เกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ทำเล ข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และ ความคุ้มค่าในเรื่องของราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด โดย การเปรียบเทียบราคาจากสถาบันทางการเงินและหน่วยงานภาครัฐ อื่น เพื่อให้ได้ราคาซื้อขายกันทั่วไปตามสภาพที่แท้จริงในท้องตลาด และเหมาะสมกับความเป็นจริงในปัจจุบัน และประการสำคัญ คือ ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ ของรัฐได้ตรวจสอบที่ดินและหรือสิ่งปลูกสร้างเพื่อการจัดซื้อโดยมิได้

พิจารณาถึงความเหมาะสมของที่ดินและหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างรอบด้าน เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายจากการที่ต้องซื้อที่ดินด้วยราคาที่สูงกว่าราคาตามปกติในท้องตลาดหรือสูงเกินความเป็นจริงแล้ว ย่อมถือเป็นการกระทำละเมิดซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานที่ตนอยู่ในสังกัด



เรื่องที่ ๑๐

“ผลประโยชน์ของราชการ” หัวใจในการจัดซื้อจัดจ้าง !!

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๕๙/๒๕๕๙

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้มีอำนาจอนุมัติให้จัดซื้อรถยนต์กับผู้เสนอราคาที่สูงกว่า ผู้เสนอราคาต่ำสุด แต่ภายหลังต่อรองราคาได้ต่ำกว่า

สาระสำคัญ

หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีสิทธิพิจารณาคัดเลือกสิ่งของที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากที่สุด และหากมิใช่กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาซึ่งทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เข้าเสนอราคาด้วยกัน การที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่ยกเลิกการประกวดราคาตามเสียงข้างมากของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา แต่อนุมัติให้จัดซื้อจากผู้เข้าเสนอราคาและเป็นราคาที่ต่ำกว่าผู้เสนอราคารายอื่นภายหลังจากการต่อรองราคาแล้ว จึงไม่เกิดความเสียหายแก่ราชการและไม่เป็นความผิดทางวินัย

“ผลประโยชน์ของราชการ” หัวใจในการจัดซื้อจัดจ้าง !!

เมื่อปลายเดือนสิงหาคม ๒๕๕๙ ที่ผ่านมา ศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำพิพากษาในคดีที่อดีตเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นฟ้อง คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ประธานกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ - ที่ ๓) ตามลำดับ เพื่อขอให้เพิกถอน

คำสั่งลงโทษทางวินัยตัดเงินเดือน ๑๐% เป็นเวลา ๔ เดือน จากกรณีถูกกล่าวหาว่าดำเนินการประกวดราคาจัดซื้อรถยนต์เพื่อใช้ในกิจการเกี่ยวกับเลือกตั้ง โดยไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ

คดีนี้น่าสนใจ ... เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษา ให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย และได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติ ราชการที่ดีเกี่ยวกับการจัดซื้อพัสดุที่ใช้ประโยชน์ในงานราชการและการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใจข้าราชการพลเรือน รวมทั้งการพิจารณาในเรื่องของค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีเรียกมาในคำฟ้อง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ในการเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข้อพิพาทดังกล่าวเกิดขึ้นในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่ง เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการประกวดราคาจัดซื้อ รถยนต์บรรทุกขนาด ๑ ตัน (ดีเซล) พร้อมหลังคาไฟเบอร์กลาส จำนวน ๗๕ คัน เพื่อนำไปใช้ในกิจการของสำนักงาน กกต. ประจำจังหวัด ในการประกวดราคาคั้งนี้มีผู้เข้าร่วมจำนวน ๓ ราย และผู้ฟ้องคดี ได้อนุมัติให้จัดซื้อรถยนต์จากบริษัท ก. ซึ่งไม่ใช่บริษัทที่เสนอราคา ต่ำสุดในการประกวดราคาดังกล่าว (ผู้เสนอราคาต่ำสุดคือบริษัท ข)

หากแต่ได้มีการต่อรองราคากันอีกภายหลังจากที่เปิดซองประกวดราคาแล้ว ซึ่งบริษัท ข ยืนยันเสนอราคาตามเดิม แต่บริษัท ก ได้เสนอราคาใหม่ต่ำกว่าที่บริษัท ข เสนอไว้

ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคากฎหมาย ๑ ราย เสนอความเห็นว่าจะจัดซื้อรถยนต์จากบริษัท ข ซึ่งได้เสนอราคาถูกต้องตามเอกสารประกวดราคาและเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด ส่วนกรรมการฯ อีก ๔ ราย เห็นว่าจะจัดซื้อจากบริษัท ก ซึ่งเสนอราคาในภายหลังต่ำกว่าที่บริษัท ข เสนอไว้และส่งมอบรถได้เร็วกว่าอันจะเป็นประโยชน์แก่ราชการมากกว่า และอยู่ในอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่จะพิจารณาจัดซื้อได้ แต่ไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาที่จะรับไว้พิจารณาได้ จึงเสนอให้ยกเลิกการประกวดราคาในครั้งนี้

ผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้จัดซื้อรถยนต์และทำสัญญา กับบริษัท ก เป็นเงิน ๕๕,๕๐๐,๐๐๐ บาท โดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๐ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๒ และได้อนุมัติให้เปลี่ยนแปลงรายละเอียดเงื่อนไขในการส่งมอบพัสดุ สถานที่ส่งมอบการจดทะเบียนรถยนต์และงวดการชำระเงิน โดยไม่ได้ยกเลิกการประกวดราคา

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบกรณีดังกล่าวเห็นว่าขัดต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีไม่จัดซื้อรถยนต์จากผู้ที่เสนอราคาต่ำสุดซึ่งเสนอราคาโดยชอบตามเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคา อันเป็นการกระทำที่น่าเชื่อว่าเข้าข่ายความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงส่งรายงานการตรวจสอบให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาดำเนินการ

ตามกฎหมายและทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีหนังสือส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) อีกทางหนึ่งด้วย

หลังจากได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าว ประธานกรรมการการเลือกตั้งได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านกรรมการทั้งคณะด้วยเหตุความไม่เป็นกลาง จนนำไปสู่การมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวนบางรายใหม่ โดยในระหว่างการสอบสวน สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการการเลือกตั้งแจ้งผลการพิจารณาว่า ไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่รับฟังได้ว่าการใช้อำนาจของผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์หรือเป็นการกระทำโดยวิธีการอื่นใดเป็นเหตุให้บริษัท ข ไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อเอื้ออำนาจแก่ผู้เข้าเสนอราคารายใดให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับสำนักงาน กกต. ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือมีการกระทำความผิดฐานทุจริตหรือกระทำความผิดต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๔๒ ข้อกล่าวหาจึงไม่มีมูลเห็นควรยุติเรื่อง

คณะกรรมการสอบสวนได้รับทราบผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกรรมการสอบสวนเสียงข้างมาก (๒ ราย) มีความเห็นว่าควรยุติเรื่อง เนื่องจากมูลความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยแล้วนั้นเป็นมูลความผิดเดียวกันกับที่คณะกรรมการสอบสวนกำลังทำการพิจารณา ซึ่งเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติอย่างไร ย่อมผูกพันผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา (ตามนัยมาตรา ๙๑ และมาตรา ๙๒ แห่ง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่มีประเด็นที่จะต้องสอบสวนอีก แต่กรรมการสอบสวนเสียงข้างน้อย (๑ ราย) เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ได้สอบสวนในความผิดตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงควรดำเนินการสอบสวนต่อไปการงดสอบพยานหลักฐานทั้งหมดและยึดถือเอามติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ยุติเรื่อง โดยไม่มีพยานหลักฐานประกอบที่ชัดเจนน่าจะไม่ถูกต้อง

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเห็นชอบตามความเห็นของกรรมการสอบสวนเสียงข้างมากและเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปตามความเห็นของกรรมการสอบสวนเสียงข้างน้อย

ผลการสอบสวนปรากฏว่า คณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ฝ่ายเสียงข้างมาก เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ และไม่ได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ตามข้อ ๕๕ วรรคสาม ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ได้กระทำการฝ่าฝืนข้อ ๕๐ (๑) และข้อ ๕๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ยังไม่เกิดความเสียหายแก่สำนักงาน พฤติการณ์จึงเป็นการกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่สำนักงานด้วยความอุตสาหะ เอาใจใส่ และระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของสำนักงานและฐานไม่ถือปฏิบัติ

ตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของสำนักงาน (ข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง และข้อ ๖๒ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๒) เห็นสมควรลงโทษตัดเงินเดือน ๑๐% เป็นเวลา ๔ เดือน ฝ่ายเสียงข้างน้อยเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อ ๕๕ วรรคสาม ของระเบียบเดียวกัน แต่โดยที่ไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดแสดงว่าผู้ฟ้องคดีแสวงหาหรือได้รับประโยชน์ใดจากการกระทำดังกล่าว จึงเห็นควรลงโทษปลดออก

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณามีมติเห็นตามกรรมการสอบสวนเสียงข้างน้อยว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ราชการเกินอำนาจหน้าที่ไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ ใช้อำนาจหน้าที่ให้บริษัท ก ได้เข้าทำสัญญาควรปลดออกจากตำแหน่งประธานกรรมการการเลือกตั้งจึงมีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเสียงข้างมากพิจารณาแล้วเห็นว่าการลงโทษไม่เหมาะสมกับความผิด จึงมีมติลดโทษตัดเงินเดือน ๑๐% เป็นเวลา ๔ เดือน แต่เนื่องจากในขณะที่มีคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีได้พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งไปแล้วเพราะเหตุครบวาระจึงให้งดโทษตัดเงินเดือนดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งปลดออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษปลดออกจากราชการรวมทั้งคำสั่งที่ลดโทษและงดโทษผู้ฟ้องคดีพร้อมทั้งชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดดังกล่าว

โดยที่คำสั่งปลดออกจากราชการได้ถูกแทนที่โดยคำสั่งตัดเงินเดือนซึ่งเป็นคำสั่งใหม่ที่ออกมาภายหลังจากการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว

คดีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การที่ผู้ฟ้องคดีถูกคำสั่ง
ลงโทษตัดเงินเดือน ๑๐% เป็นเวลา ๔ เดือน เป็นการลงโทษตามฐาน
ความผิดและระดับโทษที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

โดยผู้ฟ้องคดีโต้แย้งถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง
ลงโทษดังกล่าวไว้ ๒ ประการ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้เหตุผลไว้
ดังนี้

๑. ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ใช่ข้าราชการ
พลเรือนเป็นกรรมการสอบสวน ขัดต่อ

ข้อ ๓ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วย
การสอบสวนพิจารณา (ใช้บังคับโดยอนุโลมในขณะเกิดข้อพิพาท)
ที่กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนต้องมาจากข้าราชการพลเรือน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่ระเบียบคณะกรรมการ
การเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้
ในกรณีที่ระเบียบฯ นี้ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องใด
และไม่มีระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดหรือมติของคณะกรรมการกำหนด
ในเรื่องดังกล่าวไว้ให้ใช้กฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหาร
งานบุคคลของข้าราชการพลเรือนหรือลูกจ้างในเรื่องนั้นมาใช้บังคับ
โดยอนุโลม ซึ่งข้อ ๓ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) กำหนดให้
แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจากข้าราชการพลเรือนอย่างน้อย ๓ คน
ประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือ
เทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา และกรรมการอย่างน้อยอีก ๒ คน
โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการผู้ฟ้องคดีในฐานะเลขาธิการ
คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานกรรมการ
การเลือกตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็น

องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่บังคับบัญชาพนักงาน/ ลูกจ้าง ควบคุมดูแลงานโดยทั่วไปของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายและมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี ตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีเป็นตำแหน่ง พนักงานประเภทบริหารระดับสูง ระดับ ๑๑ ตามระเบียบคณะกรรมการ การเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ ข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามกฎหมายข้าราชการพลเรือน การนำ ข้อกฎหมายที่ใช้กับข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้โดยอนุโลม จึงไม่ใช่ บทบังคับเด็ดขาดที่จะต้องแต่งตั้งกรรมการสอบสวนจากข้าราชการ ฝ่ายพลเรือนเท่านั้น แต่สามารถแต่งตั้งจากข้าราชการหรือบุคคลอื่น ที่มีคุณสมบัติและความเหมาะสมมาเป็นกรรมการสอบสวนได้ และการแต่งตั้งประธานกรรมการต้องแต่งตั้งจากผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ ไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่าผู้ฟ้องคดี

การที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งแต่งตั้งประธาน กรรมการสอบสวนและมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงประธานกรรมการสอบสวน รวมทั้งหมด ๓ ราย ได้แก่ เลขธิการวุฒิสภา ซึ่งตามกฎหมายข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภา ตำแหน่งดังกล่าวหมายถึง ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ระดับ ๑๑ แม้ในขณะที่แต่งตั้งเป็นประธานกรรมการสอบสวนจะเป็นเพียง รักษาการในตำแหน่งดังกล่าวก็ตาม ก็ต้องถือว่าเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ ในตำแหน่งเลขธิการวุฒิสภา ส่วนการแต่งตั้งเลขธิการสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งไม่ใช่ข้าราชการฝ่ายพลเรือน แต่เป็น ตำแหน่งที่เทียบเท่าหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือทบวง หรือพนักงานประเภทผู้บริหารระดับสูง ระดับ ๑๑ ในองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ และต่อมาได้มีการแต่งตั้งเลขธิการคณะกรรมการ การเลือกตั้งเป็นประธานกรรมการสอบสวนนั้น การแต่งตั้งบุคคลทั้งสาม

เป็นประธานกรรมการสอบสวนจึงชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการ แต่งตั้งประธานกรรมการสอบสวนในระดับที่ไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าได้ ไม่ต่ำกว่าผู้ฟ้องคดี ซึ่งไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนเท่านั้น

๒. ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติ ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนต่อไปไม่ชอบด้วย กฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีมติตามคณะกรรมการ สอบสวนเสียงข้างมากที่เห็นควรยุติเรื่องเพราะต้องปฏิบัติตามมติ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา ตามข้อ ๗๙ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหาร งานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒ ของผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อาจใช้อำนาจพิจารณารายงานการสอบสวนที่ประธานกรรมการ การเลือกตั้งรายงานได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะเลขาธิการ คณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นตรงต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และข้อ ๖ ของระเบียบ คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒) แม้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒ จะไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็น ผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งมี หน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งให้ความเห็นชอบในกิจการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ

สำนักงาน ฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีอำนาจพิจารณา รายงานการดำเนินการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดี และข้อ ๓๒ (๑) ของ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา มิได้กำหนดให้การพิจารณาต้องผูกพันตามคณะกรรมการสอบสวน เสียข้างมาก คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่จำเป็นต้องมีมติตามความเห็น ของคณะกรรมการสอบสวนเสียข้างมาก

ประกอบกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการหรือพนักงาน เป็นกรณีที่ทางราชการมุ่งควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตาม ระเบียบแบบแผนของทางราชการ เพื่อให้ตระหนักในหน้าที่และความ รับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานราชการ การดำเนินการทางวินัย จึงเป็น กรณีที่ต้องพิจารณาแยกออกมาจากการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิด ในทางแพ่ง ทางอาญา ซึ่งรวมถึงการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณารายงาน การสอบสวนโดยเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาได้สวน ในเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการ เสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ยังไม่ได้มีการ สอบสวนในความผิดตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และมีมติให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการ สอบสวนผู้ฟ้องคดีต่อไปนั้น เป็นการดำเนินการทางวินัยตามข้อ ๗๙ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจพิจารณาดำเนินการ ทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีได้ แต่ก็มีประเด็นในเรื่องของการใช้ดุลพินิจ

วินิจฉัยที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่สำนักงานด้วยความอุตสาหะ เอาใจใส่ และระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของสำนักงาน และฐานไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของสำนักงาน (ข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง และข้อ ๖๒ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒) ตามที่ผู้มีอำนาจได้มีคำสั่งลงโทษหรือไม่ ?

ประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาข้อ ๕๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาพิจารณาผลโดยคัดเลือกสิ่งของที่ตรวจสอบแล้วถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา ซึ่งมีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการแล้วเสนอให้ซื้อจากผู้เสนอราคาซึ่งเสนอราคาต่ำสุดแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้พิจารณาถึงคุณภาพและคุณสมบัติของสิ่งของที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการเป็นสำคัญยิ่งกว่าการพิจารณาจากราคาต่ำสุดแต่เพียงอย่างเดียว

อีกทั้งในประกาศประกวดราคาได้มีข้อกำหนดให้ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่รับราคาต่ำสุด หรือราคาหนึ่งราคาใดหรือราคาที่เสนอทั้งหมดก็ได้ และอาจพิจารณาเลือกซื้อในจำนวนหรือขนาดหรือเฉพาะรายการหนึ่งรายการใด หรืออาจจะยกเลิกการประกวดราคาโดยไม่พิจารณาจะซื้อเลยก็ได้ สุดแต่จะพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของสำนักงานเป็นสำคัญและให้ถือว่าการตัดสินใจของสำนักงานเป็นเด็ดขาด ผู้เสนอราคาจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ มิได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะพิจารณาคัดเลือกสิ่งของที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากที่สุด และมีใช่เป็นกรณีมีการเปลี่ยนแปลง

สาระสำคัญในรายละเอียดหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคา ซึ่งทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เข้าเสนอราคาด้วยกัน อันเป็นที่เหตุที่จะต้องพิจารณายกเลิกการประกวดราคาตามข้อ ๕๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา จำนวน ๔ คน จาก ๕ คน ได้เสนอให้ยกเลิกการประกวดราคา โดยเห็นว่ารถยนต์ของบริษัท ก มีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์แก่สำนักงานมากกว่าของบริษัท ข รวมทั้งสามารถส่งมอบรถได้อย่างรวดเร็ว การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ยกเลิกการประกวดราคาแต่อนุมัติให้จัดซื้อรถยนต์จากบริษัท ก จึงเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศประกวดราคาและเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของสำนักงาน อีกทั้งยังจัดซื้อในราคาต่ำกว่าบริษัท ข จึงไม่เกิดความเสียหายแก่ราชการ การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นความผิดวินัยฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่สำนักงานและความอุตสาหะเอาใจใส่และระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของสำนักงานตามข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบคณะกรรมการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒ และฐานไม่ถึงปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของสำนักงานตามข้อ ๖๒ ของระเบียบเดียวกัน

คำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีจึงมีประเด็นสุดท้ายที่ต้องพิจารณาว่า *การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ หากเป็นการกระทำละเมิด*

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด
ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด ?

ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากกรณีมีการลงข่าว
ที่ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัยเผยแพร่ในสื่อต่าง ๆ ทำให้ผู้ฟ้องคดี
ได้รับความเสียหายต่อชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นดูแคลน ชื่อเสียงวงศ์ตระกูล
ต้องมัวหมองหมดความเคารพเชื่อถือจากบุคคลทั่วไปและสถาบัน
การศึกษาที่เคยเชิญผู้ฟ้องคดีไปบรรยาย รวมถึงความเสียหายจาก
การเสียโอกาสในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกในตำแหน่งต่าง ๆ
เนื่องจากคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเป็น
ผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครสอบคัดเลือกนั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษปลด
ออกจากตำแหน่ง โดยต่อมาในชั้นอุทธรณ์ได้ลดโทษเป็นตัดเงินเดือน
แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วเพราะเหตุครบวาระ
จึงให้ตัดโทษเสีย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเสียหายเป็นตัวเงิน
จากการถูกตัดเงินเดือนดังกล่าว และการดำเนินการทางวินัยแก่
ผู้ฟ้องคดีกรณีนี้เกิดจากได้รับแจ้งจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
ทั้งการเผยแพร่ข่าวก็ไม่ปรากฏว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาท
เลินเล่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย
แต่เป็นไปตามปกติทั่วไปที่สื่อมวลชนจะต้องเสนอข่าวการดำเนินการ
เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ระดับสูง โดยเฉพาะตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีที่เป็น
ตำแหน่งที่มีความสำคัญในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการนำเสนอ
ข่าวก็ได้เป็นการจงใจกลั่นแกล้งให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย
อีกทั้งความเสียหายต่อชื่อเสียงที่ผู้ฟ้องคดีอ้างไม่ปรากฏเหตุผลและ
พยานหลักฐานที่แน่นอนชัดเจน ส่วนความเสียหายจากการเสียโอกาส
ในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกในตำแหน่งต่าง ๆ นั้น เป็นตำแหน่ง

ที่ต้องผ่านกระบวนการคัดเลือก จึงเป็นเรื่องในอนาคตที่ไม่มีความแน่นอน กรณีจึงไม่อาจอ้างความเสียหายจากการเสื่อมเสียชื่อเสียงและเสียโอกาสต่างๆ ในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกได้

ฉะนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีไม่จำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี (คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๗๕๙/๒๕๕๙)

คดีนี้นับได้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีไว้หลายประการ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ กล่าวคือ

๑. บรรทัดฐานการจัดซื้อพัสดุที่ใช้ประโยชน์ในงานราชการ

๑.๑ มาตรา ๕๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้พิจารณาคุณภาพและคุณสมบัติของพัสดุที่จะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการเป็นสำคัญ มิใช่พิจารณาจากราคาต่ำสุดเพียงอย่างเดียว

๑.๒ การที่ประกาศประกวดราคามีข้อกำหนดที่มีสาระให้สำนักงานทรัพย์สินที่จะไม่รับราคาต่ำสุดและให้อำนาจการตัดสินใจของสำนักงานเป็นที่สุด โดยจะยกเลิกหรือไม่ยกเลิกการประกวดราคาก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของสำนักงานเป็นสำคัญ การที่หน่วยงานไม่ทำสัญญากับผู้ซึ่งเสนอราคาต่ำสุดในการประกวดราคา แต่ได้ตกลงทำสัญญากับผู้เสนอราคาที่เสนอพัสดุที่มีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์แก่ราชการมากกว่า แม้จะมีการต่อราคาให้ต่ำกว่าผู้เสนอราคาต่ำสุดโดยไม่ได้ยกเลิกการประกวดราคา ถือเป็น การดำเนินการที่เป็นไปตามเงื่อนไขในประกาศประกวดราคา และ

ไม่ขัดต่อมาตรา ๕๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

๒. บรรทัดฐานการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ข้าราชการพลเรือน

๒.๑ การที่กฎหมายหรือระเบียบของหน่วยงานกำหนดให้สามารถนำกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนหรือลูกจ้างมาใช้บังคับโดยอนุโลม มีผลเป็นการนำหลักเกณฑ์มาใช้บังคับโดยปรับให้เข้ากับสภาพของข้อเท็จจริงของหน่วยงานที่นำมาใช้ เช่น การแต่งตั้งประธานกรรมการสอบสวนจะต้องแต่งตั้งจากผู้ที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา แต่ไม่ได้หมายความว่าต้องแต่งตั้งกรรมการจากข้าราชการพลเรือน

๒.๒ ผู้ที่รักษาการในตำแหน่งใด ถือว่าเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้น การแต่งตั้งรักษาการเลขาธิการวุฒิสภา เป็นประธานกรรมการสอบสวน จึงถือว่าได้แต่งตั้งเลขาธิการวุฒิสภา เป็นประธานกรรมการสอบสวน

๒.๓ เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจต้องพิจารณาสั่งการตามความเห็นของกรรมการสอบสวนเสียข้างมาก ผู้มีอำนาจย่อมมีดุลพินิจในการพิจารณาโดยไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยตามกรรมการสอบสวนเสียข้างมาก

๓. แนวทางการพิจารณากรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

๓.๑ การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายโดยสุจริตที่มีใช้การกลั่นแกล้ง แม้ผลการพิจารณาเป็นโทษแก่ผู้ถูกตรวจสอบและต่อมาศาลจะได้พิพากษาให้เพิกถอน

คำสั่งลงโทษทางวินัยเนื่องจากผู้ถูกตรวจสอบมิได้กระทำความผิด
ก็ไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่

๓.๒ การเรียกค่าเสียหายจากการที่ต้องเสื่อมเสียชื่อเสียง
และโอกาสในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ จาก
คำสั่งลงโทษที่ไม่ชอบต้องมีเหตุผลและหลักฐานที่ชัดเจน ความเสียหาย
จากการเสียโอกาสในการเข้ารับการคัดเลือกในตำแหน่งต่าง ๆ
ซึ่งต้องผ่านกระบวนการคัดเลือกถือเป็นเรื่องในอนาคตที่ไม่มี
ความแน่นอน กรณีจึงไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายได้

คดีนี้ ... จึงนับว่าเป็นคดีที่ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐาน
และตีความเจตนารมณ์ของกฎหมายที่น่าสนใจศึกษาและเป็น
ประโยชน์ในการเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ราชการในเรื่องดังกล่าว
ประการสำคัญ คือ ได้ชี้ให้เห็นถึงหัวใจของการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งก็คือ
ถือผลประโยชน์ของราชการนั่นเอง



เรื่องที่ ๑๑

ทำนิติกรรมอำพรางเพื่อหาประโยชน์โดยไม่ชอบ ...

ที่สุด ก็ต้องชดใช้ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐/๒๕๕๔

ประเด็นข้อพิพาท

กระทำนิติกรรมอำพรางเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย และเพื่อให้มีการซื้อขายที่ดินราคาแพงกว่าความเป็นจริง

สาระสำคัญ

นายกเทศมนตรีอนุมัติให้จัดซื้อที่ดิน ทั้งที่ทราบราคาที่ดิน และเป็นผู้ครอบครองที่ดินมาก่อน และโอนขายให้กับผู้ซื้อที่ดินก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวในราคาที่สูงกว่าราคาที่ดินขาย โดยคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษไม่นำข้อมูลราคาประเมินที่ดินและราคาซื้อขายที่ดินใกล้เคียงมาประกอบการพิจารณา

**ทำนิติกรรมอำพรางเพื่อหาประโยชน์โดยไม่ชอบ ...
ที่สุด ก็ต้องชดใช้ !**

อุทาหรณ์ในวันนี้เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ในขณะดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลใช้อำนาจทำนิติกรรมอำพรางเพื่อหลีกเลี่ยงการมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลโดยการขายที่ดินของตนให้บุคคลอื่นในราคาถูกและใช้อำนาจในตำแหน่งซื้อที่ดินกลับคืนในราคาสูง

พฤติกรรมของนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลในการทำนิติกรรมอำพราง และคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีที่ยกมาเป็นอุทาหรณ์ดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญที่ควรศึกษาครับ ...

ข้อเท็จจริงก็คือ ผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีได้อนุมัติให้จัดซื้อที่ดิน น.ส. ๓ ก. เพื่อก่อสร้างสถานที่พักผ่อน ทั้งที่ทราบอยู่แล้วที่ดินแปลงดังกล่าวมีราคาประเมิน ๒๑๖,๖๐๐ บาท เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเคยเป็นผู้ครอบครองมาก่อน และก่อนที่จะมีการซื้อขายให้กับผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบล) เพียง ๖ วัน ได้โอนขายให้นาย ป. ในราคา ๒๒๐,๐๐๐ บาท และนาย ป. ขายคืนให้ผู้ถูกฟ้องคดีในราคา ๑,๓๖๕,๐๐๐ บาท ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวน โดยคำนวณจากส่วนต่างของราคาของผู้ถูกฟ้องคดีจัดซื้อจากนาย ป. กับราคาประเมิน

จากสำนักงานที่ดินจังหวัด ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดท่านจะวินิจฉัยเรื่องนี้อย่างไร ?

ติดตามกันครับ

ประเด็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามหลักกฎหมายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ อันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (มาตรา ๑๐)

เมื่อการจัดซื้อที่ดินเป็นการจัดซื้อเฉพาะแห่งและจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ จึงต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๒๑ และข้อ ๕๐ แต่จากรายงานการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ปรากฏข้อเท็จจริงสอดคล้องกันว่า คณะกรรมการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษไม่ได้นำข้อมูลราคาประเมินที่ดินและราคาซื้อขายที่ดินใกล้เคียงบริเวณที่จะซื้อที่ดินครั้งหลังสุดจำนวน ๓ รายที่ได้รับแจ้งจากสำนักงานที่ดินจังหวัดมาประกอบการพิจารณาว่าสมควรที่จะซื้อที่ดินแปลงพิพาทตามราคาที่เสนอหรือไม่ ทั้งที่ดินแปลงพิพาทเคยเป็นของผู้ฟ้องคดี และนาย ป. ผู้ชายก็ไม่ได้เป็นผู้ตั้งราคาซื้อขาย ไม่ได้เป็นผู้ตกลงกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรง และได้รับเงินค่าซื้อขายเพียงบางส่วน นอกจากนี้ ก็ไม่ได้เป็นผู้ซื้อ

ที่ดินแปลงพิพาทและจ่ายเงินค่าซื้อที่ดิน ๒๒๐,๐๐๐ บาท ให้กับ
ผู้ถูกฟ้องคดี

จึงเชื่อว่าการซื้อขายที่ดินแปลงดังกล่าวไม่มีการต่อรองราคา
และพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีที่ขายที่ดินให้นาย ป. เป็นการ**ทำนิติกรรม
อำพรางโดยผู้ฟ้องคดีมีเจตนาหลีกเลี่ยงการมีส่วนได้เสียในสัญญา**
กับผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล
พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงเห็นได้ว่า**ผู้ฟ้องคดีจงใจซื้อที่ดิน** โดยไม่ดำเนินการ
(หนังสือพิมพ์บ้านเมือง คอลัมน์คดีปกครอง ฉบับวันเสาร์ที่ ๒๕
มิถุนายน ๒๕๕๔) ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้น
การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดี
ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ

ประเด็นต่อมาก็คือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหม
ทดแทนเป็นจำนวนเงินเท่าใด ?

เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี
ซึ่งมีอำนาจการตัดสินใจซื้อหรือไม่ในขั้นสุดท้ายและเมื่อการโอน
ที่ดินให้แก่ นาย ป. เป็นการกระทำนิติกรรมอำพรางเพื่อหลีกเลี่ยง
กฎหมายและเพื่อให้มีการซื้อขายที่ดินราคาแพงกว่าความเป็นจริง
สามิของผู้ฟ้องคดี (ซึ่งเป็นผู้เสนอราคาขายให้กับคณะกรรมการ
จัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษ) และผู้ฟ้องคดีจึงยอมเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์
จากราคาที่ดินที่แพงเกินความจริงดังกล่าวเต็มจำนวน ดังนั้น คำสั่ง
ของผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่
ทางราชการเป็นเงินจำนวน ๑,๑๔๘,๔๐๐ บาท โดยคำนวณจาก
ส่วนต่างของราคาที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีจัดซื้อจากนาย ป. กับราคาประเมิน
ที่ได้รับแจ้งจากสำนักงานที่ดินจังหวัด

จึงเป็นคำสั่งที่ได้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ
และความเป็นธรรมและเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐/๒๕๕๔)

คดีนี้จึงเป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่
รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมาย
กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ไม่อาศัยโอกาสในตำแหน่งหน้าที่แสวงหา
ผลประโยชน์ที่ไม่ควรได้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ... นะครับ



เรื่องที่ ๑๒

เขียนใบเสนอราคา “สองราคา” ... ทำสัญญาไม่ได้!

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๕๓/๒๕๕๕

ประเด็นข้อพิพาท

การเขียนใบเสนอราคาที่มีจำนวนเงินตัวเลขและตัวอักษร
ไม่ตรงกัน

สาระสำคัญ

ผู้เสนอราคาเขียนราคาที่เสนอในใบเสนอราคาเป็นตัวเลข
และตัวอักษร (ราคาปรับลด) ไม่ตรงกัน แต่ได้ยืนยันต่อคณะกรรมการ
เปิดซองโดยถือราคาที่เป็นตัวอักษร และหน่วยงานของรัฐได้ประกาศ
ให้เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกแล้ว แม้ต่อมาได้เรียกผู้เสนอราคารายอื่น
เข้าทำสัญญา ถือเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย

เขียนใบเสนอราคา “สองราคา” ... ทำสัญญาไม่ได้ !

การยื่นใบเสนอราคาจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่ประกาศสอบราคาจ้างได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะรายละเอียดในเรื่องของจำนวนเงินค่าจ้างซึ่งนอกจากจะต้องเสนอเพียงราคาเดียวแล้วยังต้องระบุให้ถูกต้องชัดเจนและตรงกันทั้งตัวเลขและตัวหนังสือซึ่งหากกระทำผิดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อกรเสนอราคาได้

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในวันนี้เป็นเรื่องที่ผู้เสนอราคาไม่ละเอียดรอบคอบในการเสนอราคา โดยระบุจำนวนเงินสองราคาในใบเสนอราคา ทั้งยังมีการระบุจำนวนเงินระหว่างตัวเลขและตัวหนังสือในใบเสนอราคาไม่ถูกต้องตรงกัน

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบลท่าข้าม) ได้ประกาศสอบราคาจ้างก่อสร้างถนน คสล. พร้อมคูระบายน้ำ ซึ่งมีผู้เสนอราคา ๒ ราย โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเสนอราคาจ้าง **ระบุจำนวนเงิน ๑,๕๑๑,๐๐๐ บาท** และเขียนข้อความด้วยลายมือระบุต่อท้ายใบเสนอราคาว่า **ยินดีปรับลดราคาลงเหลือ ๑,๓๒๐,๐๐๐ บาท (หนึ่งล้านสามแสนสองหมื่นบาทถ้วน)** ลงลายมือชื่อหุ้นส่วนผู้จัดการและประทับตราห้ำงกำกับไว้หลังจากที่มีการต่อรองราคาแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ยืนยันราคาตามที่ปรับลดโดยให้ถือตัวหนังสือเป็นสำคัญ คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการพิจารณาคัดเลือกให้เข้าทำสัญญา

แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับเรียกผู้เสนอราคารายอื่นเข้าทำสัญญา โดยให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดียื่นใบเสนอราคาจำนวนสองราคาที่มี

ตัวเลขและตัวหนังสือไม่ตรงกัน ถือว่าไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขของเอกสารสอบราคาจ้างตามประกาศสอบราคาจ้างเหมา ก่อสร้างลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๑ และตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๗๐๑ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๘

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า แม้จะเสนอราคาจ้างจำนวนสองราคา โดยตัวเลขและตัวหนังสือไม่ตรงกัน แต่ผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อ พร้อมประทับตรากำกับไว้ และยืนยันต่อคณะกรรมการเปิดซอง สอบราคาว่ายินดีปรับลดราคาลงโดยให้ถือตัวหนังสือเป็นสำคัญ และ คณะกรรมการเปิดซองได้เห็นชอบตามราคาที่ยืนยันตามตัวหนังสือ อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการคัดเลือก ในการสอบราคาแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกผู้เสนอราคา รายอื่นเข้าทำสัญญาจึงไม่ชอบด้วยประกาศสอบราคา ทำให้ผู้ฟ้องคดี ได้รับความเสียหาย จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเสียหาย

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจประเด็นเดียวว่า การเสนอราคา ของผู้ฟ้องคดีตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏข้างต้น และคณะกรรมการเปิด ซองได้ต่อรองและได้มีการยืนยันราคาที่ปรับลดดังกล่าวโดยให้ ถือราคาตามตัวหนังสือ ถือว่าผู้ฟ้องคดีเสนอราคาเพียงราคาเดียว ตามเอกสารสอบราคาจ้าง ตามประกาศเทศบาลตำบลท่าข้าม เรื่อง สอบราคาจ้างเหมาก่อสร้าง ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๑ ข้อ ๔.๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องเสนอราคาเพียงราคาเดียว และจะต้องตรงกันทั้งตัวเลขและตัวหนังสือ ถ้าตัวเลขและตัวหนังสือ ไม่ตรงกันให้ถือตัวหนังสือเป็นสำคัญ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเสนอ ราคาสองราคาอันเป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๔.๒

ของเอกสารสอบราคาจ้าง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เรียกผู้ฟ้องคดี
เข้าทำสัญญาจ้าง แต่ได้มีหนังสือเรียกให้ผู้เสนอราคารายอื่นเข้า
ต่อรองราคาและได้ทำสัญญาจ้าง จึงชอบด้วยเอกสารสอบราคาจ้าง
ตามประกาศเทศบาลตำบลท่าข้าม ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๑ แล้ว
ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิได้กระทำความผิดสัญญาสอบราคาดังกล่าวแต่อย่างใด
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๕๓/๒๕๕๕)

คดีนี้นอกจากจะเป็นอุทาหารณ์ที่ดีสำหรับผู้เสนอราคา
ต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแล้วยังเป็นประโยชน์สำหรับ
ผู้เสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ว่า การเขียนใบเสนอราคา
มีความสำคัญต่อผลการพิจารณาคัดเลือกให้เข้าทำสัญญาเพื่อการจัดหา
พัสดุของราชการด้านต่าง ๆ ดังนั้น ผู้เสนอราคาจึงต้องมีความละเอียด
รอบคอบในการเขียนใบเสนอราคา โดยเฉพาะการระบุจำนวนเงิน
ที่จะต้องเสนอเพียงราคาเดียวเท่านั้น การที่ผู้เสนอราคาได้เสนอ
ราคาจริงและระบุจำนวนเงินในส่วนที่ปรับลดไว้ด้วย ถือเป็นการ
เสนอราคา “สองราคา” อันขัดต่อหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของประกาศ
สอบราคาที่กำหนดให้เสนอราคาเพียงราคาเดียวโดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้
มีการแข่งขันราคาระหว่างผู้เสนอราคาด้วยกันอย่างเป็นธรรม ส่วนการที่
ผู้เสนอราคาจะพิจารณาลดราคาได้อีกเพียงใดหรือไม่ เป็นหน้าที่
ของคณะกรรมการเปิดซองที่จะเรียกผู้เสนอราคาต่ำสุดต่อรองราคา
เพื่อประโยชน์ของทางราชการต่อไป ครับ !



เรื่องที่ ๑๓

สามีภรรยาต่างคนต่างยื่นเสนอราคา ...

ถือว่ามี “ผลประโยชน์ร่วมกัน”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๒๖/๒๕๕๖

ประเด็นข้อพิพาท

การมีผลประโยชน์ร่วมกันของผู้เสนอราคาที่มีความสัมพันธ์
เป็นสามีภรรยา

สาระสำคัญ

สามีภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายเข้าเสนอราคาต่อหน่วยงาน
ของรัฐในคราวเดียวกัน ในลักษณะต่างคนต่างยื่นโดยสามียื่นในนาม
ร้านค้า ส่วนภรรยายื่นในนามส่วนตัว ถือเป็นความสัมพันธ์ในเชิงบริหาร
เข้าข่ายเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม อันถือเป็นผู้
เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกันตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

สามีภรรยาต่างคนต่างยื่นเสนอราคา ...
ถือว่า มี “ผลประโยชน์ร่วมกัน”

ตามข้อ ๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๓ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้นิยาม “ผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน” ไว้หมายความว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่เข้าเสนอราคาหรือเข้าเสนองานกับส่วนราชการ เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอื่นที่เข้าเสนอราคาหรือเข้าเสนองานให้แก่ส่วนราชการนั้นในคราวเดียวกัน ไม่ว่าจะโดยมีความสัมพันธ์กันในเชิงบริหาร โดยผู้จัดการ หุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือของนิติบุคคลรายหนึ่ง มีอำนาจหรือสามารถใช้อำนาจในการบริหารจัดการกิจการของบุคคลธรรมดาหรือของนิติบุคคลอีกรายหนึ่งหรือหลายรายที่เสนอราคาหรือเสนองานให้แก่ส่วนราชการนั้นในคราวเดียวกัน หรือมีความสัมพันธ์กันในเชิงทุน โดยผู้เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญหรือผู้เป็นหุ้นส่วนไม่จำกัดความรับผิดในห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัท จำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัท จำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด อีกรายหนึ่งหรือหลายรายที่เสนอราคาหรือเสนองานให้แก่ส่วนราชการนั้นในคราวเดียวกัน

คดีปกครองที่ได้นำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับผู้เสนอราคาที่เป็นสามีภรรยาโดยชอบ

ด้วยกฎหมาย ได้เข้าเสนอราคากับหน่วยงานราชการในคราวเดียวกัน
ในลักษณะต่างคนต่างยื่น โดยสามีได้ยื่นเสนอราคา “ในนามร้านค้า”
ส่วนภรรยายื่น “ในนามส่วนตัว” จนกระทั่งหน่วยงานราชการประกาศ
ให้สามีเป็นผู้ชนะการประมูลและได้ทำสัญญาบางส่วนราชการ

**กรณีดังกล่าวจะถือว่าเป็น “ผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์
ร่วมกัน” หรือไม่ ?**

คดีนี้เกิดขึ้นจากการที่สถาบันราชภัฏ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑)
ประกาศประมูลราคาขายทอดตลาดไม้และวัสดุเก่าต่าง ๆ ที่ได้จาก
การรื้อถอนบ้านพักข้าราชการ โดยมีผู้ยื่นซองประกวดราคา ๘ ราย
นาย ส. เจ้าของกิจการพาณิชย์ค้าไม้ เป็นผู้เสนอราคาสูงสุด และนาง ป.
ภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของ นาย ส. เสนอราคาในลำดับที่ ๖
ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศให้นาย ส. เป็นผู้ชนะการประมูล
ราคาและได้รับอนุมัติให้เข้าทำสัญญาซื้อขายไม้และวัสดุเก่า

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสนอราคาลำดับที่ ๒ ได้โต้แย้งว่า
การประมูลไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากนาย ส. และนาง ป.
เป็นสามีภริยากันโดยชอบด้วยกฎหมายและมีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎร์
ในบ้านเลขที่เดียวกัน จึงเป็นผู้มีผลประโยชน์ร่วมกัน และขาดคุณสมบัติ
ของผู้มีสิทธิเสนอราคาตามประกาศ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ทบทวน
คุณสมบัติของนาย ส. แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยืนยันอนุมัติให้นาย ส.
เป็นผู้ชนะการประมูลราคา

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง
เพิกถอนการทำสัญญาซื้อขายดังกล่าว

**คำสั่งรับคำเสนอซื้อไม้และวัสดุเก่าที่ได้จากการรื้อถอน
บ้านพักข้าราชการของนาย ส. และการทำสัญญากับนาย ส. เป็น
การกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? และพฤติการณ์ของนาย ส.**

และนาง ป. สองสามีภริยาคนนี้ก็จะถือว่าเป็น “ผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน” ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างหรือไม่ ?

คดีนี้นอกจากจะต้องพิจารณาตามข้อ ๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๓ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้างต้นแล้ว ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่อง การประมูลการขายทอดตลาดไม้ และวัสดุเก่าต่าง ๆ ที่ได้จากการรื้อถอนบ้านพักข้าราชการก็ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาไว้ว่า “จะต้องไม่เป็นผู้มีผลประโยชน์ร่วมกับผู้เสนอการรายอื่นที่เข้าเสนอราคา” ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีถือได้ว่า นาย ส. และนาง ป. ต่างก็เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของตนเอง ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา โดยเมื่อนาย ส. กับนาง ป. เป็นสามีภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมาย การที่นาย ส. ซึ่งเป็นคู่สมรสของนาง ป. เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในพาณิชย์กิจค้าไม้ จึงต้องถือว่านาง ป. เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในพาณิชย์กิจดังกล่าวด้วย และในทางกลับกัน การที่นาง ป. เป็นคู่สมรสของนาย ส. เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในพาณิชย์กิจอีกแห่งหนึ่ง ก็ต้องถือว่านาย ส. เป็นผู้มีอำนาจในพาณิชย์กิจดังกล่าวด้วย นาย ส. และนาง ป. จึงเป็นบุคคลธรรมดาที่มีความสัมพันธ์กันในเชิงบริหารเข้าขายเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการของบุคคลธรรมดาอื่นที่เข้าเสนอราคาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคราวเดียวกัน ดังนั้น จึงเป็นผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกันตามนัยบทนิยาม “ผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี

การที่คณะกรรมการเปิดซองประมูลราคาขายทอดตลาด และพิจารณาผลการประมูลราคา ไม่ตัดรายชื่อนาย ส. และนาง ป. ออกจากการเป็นผู้เสนอราคาและดำเนินการเปิดซองประมูลราคา แต่เฉพาะของผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติที่จะเสนอราคาได้ แต่กลับตรวจสอบคุณสมบัติของนาย ส. และนาง ป. แล้วเห็นว่าเป็นผู้ยื่นซองราคาที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามเงื่อนไข และดำเนินการเปิดซองประมูลราคาของนาย ส. และนาง ป. พร้อมกับซองประมูลราคาของผู้เสนอราคารายอื่นที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามเงื่อนไข และเห็นว่านาย ส. เป็นผู้ยื่นซองประมูลราคาที่เป็นประโยชน์ต่อราชการมากที่สุด มีความเหมาะสมที่จะได้รับการประมูล จึงเป็นการดำเนินการประมูลราคาและพิจารณาผลการประมูลราคาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งรับคำเสนอซื้อไม้ และวัสดุเก่าที่ได้จากการรื้อถอนบ้านพักข้าราชการของนาย ส. และ ได้ทำสัญญาซื้อขายไม้และวัสดุเก่ากับนาย ส. จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า นาย ส. ได้ขายสิทธิในการรื้อถอนบ้านพักข้าราชการให้บุคคลอื่นเข้าดำเนินการแทน กรณีดังกล่าวจะทำให้ “ความเป็นผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน” เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า การที่นาย ส. ขายสิทธิในการรื้อถอนบ้านพักให้คนอื่นเข้าดำเนินการ มิได้มีผลทำให้ความสัมพันธ์กันในเชิงบริหารของนาย ส. และนาง ป. ซึ่งเข้าขายเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในกิจการของบุคคลธรรมดาอื่นที่เข้าเสนอราคาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคราวเดียวกันเปลี่ยนแปลงไปในทางตรงกันข้ามแต่อย่างใด

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งรับคำเสนอซื้อไม้และวัสดุเก่าที่ได้จากการรื้อถอนบ้านพักข้าราชการของนาย ส. ซึ่งถือเป็น **“คำสั่งทางปกครอง”** ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ มีคำสั่งดังกล่าว ถึงแม้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอดังกล่าว แต่เมื่อพิจารณาจากคำบรรยายฟ้องแล้วศาลเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่แท้จริงที่จะขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งรับคำเสนอซื้อไม้และวัสดุเก่าและทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีแทนรายละเอียดของคดี ผู้สนใจสามารถศึกษาได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๒๖/๒๕๕๖

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้ ไม่เพียงแต่จะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการวินิจฉัยคุณสมบัติของ **“ผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน”** และการทำหน้าที่ของคณะกรรมการเปิดซองประมูลราคาขายทอดตลาดและพิจารณาผลการประมูลราคากรณีเห็นว่าผู้เสนอราคาคนหนึ่งคนใดขาดคุณสมบัติของการเป็นผู้เสนอราคาแล้วยังสะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาคำขอว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาเจตนาที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีจากการบรรยายฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้และไม่เป็นการพิพากษาเกินคำขอ



เรื่องที่ ๑๔

ผิดสาระสำคัญหรือผิดพลาดเล็กน้อย ... !

รับราคาที่เสนอ (ไม่) ได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๑/๒๕๕๓ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๘/๒๕๕๓

ประเด็นข้อพิพาท

- (๑) เสนอราคาโดยไม่ส่งแคตตาล็อกหรือตัวอย่างสินค้า
- (๒) ใช้สำเนาเอกสารใบเสนอราคาแทนต้นฉบับเอกสารการประกวดราคาจริง
- (๓) เสนอราคาในเอกสารใบเสนอราคาและในเอกสารรายละเอียดแบบแจ้งปริมาณงานไม่ตรงกัน

สาระสำคัญ

- (๑) ผู้เสนอราคาไม่ได้ส่งแคตตาล็อกหรือตัวอย่างสินค้า เป็นเพียงข้อบกพร่องเล็กน้อย และเมื่อเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดจึงเป็นผู้ชนะการสอบราคา แต่เมื่อไม่เข้าทำสัญญา ส่วนราชการลงโทษให้เป็นผู้ทำงานได้
- (๒) การใช้สำเนาเอกสารในใบเสนอราคาแทนต้นฉบับเอกสารการประกวดราคาจริง เป็นการเสนอราคาที่ผิดพลาดเล็กน้อยมิใช่สาระสำคัญ
- (๓) เสนอราคาในเอกสารใบเสนอราคา แต่เมื่อคำนวณเงินแต่ละรายการในเอกสารรายละเอียดแบบแจ้งปริมาณงานแล้วมีความแตกต่างกัน ถือเป็นสาระสำคัญหรือมีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบแก่ผู้เสนอราคารายอื่น

ผิดสาระสำคัญหรือผิดพลาดเล็กน้อย ... ! รับราคาที่เสนอ (ไม่) ได้

ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ ทั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาหรือคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาไว้ ประการหนึ่งว่า ให้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา แคตตาล็อก พัสดุตัวอย่างเอกสารหลักฐานต่าง ๆ หรือแบบรูปและ รายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตามเงื่อนไข เอกสารสอบราคาหรือประกวดราคา และในกรณีที่ผู้เสนอราคารายใด เสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารสอบราคา หรือประกวดราคาในส่วน **ที่มีใช้สาระสำคัญ** และความแตกต่างนั้น **ไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคารายอื่น หรือ เป็นการผิดพลาดเล็กน้อย** ให้พิจารณาผ่อนปรนให้ผู้เข้าสอบราคา หรือประกวดราคาโดยไม่ตัดรายนั้นออก

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นเรื่องการ พิจารณารายละเอียดของเอกสารประกอบการเสนอราคาว่า รายละเอียดที่มีลักษณะอย่างไร ? ถูกว่า “เป็นสาระสำคัญหรือ มีใช้สาระสำคัญ” และรายละเอียดที่มีลักษณะอย่างไร ? ถูกว่า “เป็นการผิดพลาดเล็กน้อย” ที่คณะกรรมการสามารถผ่อนปรน ให้กับผู้เสนอราคาได้ ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา หรือคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา รวมตลอดถึงผู้มี อำนาจในการอนุมัติซื้อหรือจ้างใช้เป็นแนวทางในการวินิจฉัยข้อเท็จจริง

ที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีหรือใช้อำนาจสั่งการใด ๆ เพื่อให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

คดีแรก เป็นกรณีที่ผู้เสนอราคาไม่ได้ส่งแคตตาล็อกตามเงื่อนไขที่ประกาศสอบราคากำหนดไว้ แต่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาพิจารณาเสนอความเห็นให้เป็นผู้ชนะการสอบราคา

ข้อเท็จจริงของคดีนี้ก็คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง) ได้ประกาศสอบราคาซื้อเต็นท์โครงเหล็กพร้อมผ้าใบกำหนดเงื่อนไขให้ผู้เสนอราคาต้องส่งแคตตาล็อกพร้อมใบเสนอราคาและตัวอย่างพัสดุเพื่อตรวจสอบด้วย แต่ก็ไม่มีผู้เสนอราคารายใดส่งแคตตาล็อกและตัวอย่างพัสดุ ต่อมา คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้คัดเลือกให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการสอบราคาเนื่องจากเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้อันเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ และให้ผู้ฟ้องคดีไปทำสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าทำสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงลงโทษผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การมีคำสั่งดังกล่าวเป็นการไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ เพราะตนเองไม่ได้ส่งแคตตาล็อกและตัวอย่างพัสดุตามเงื่อนไขของประกาศสอบราคา จึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนประกาศสอบราคาและเพิกถอนคำสั่งลงโทษเป็นผู้ทำงาน

ผู้เสนอราคาไม่ส่งแคตตาล็อก ถือเป็น “เป็นการผิดพลาดเล็กน้อย” หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การไม่ส่งเอกสารแคตตาล็อกหรือตัวอย่างสินค้าพร้อมใบเสนอราคาเป็นเพียงข้อบกพร่องเล็กน้อย มิได้มีผลถึงขนาดทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาไม่ชอบ และไม่ปรากฏว่าผู้เสนอราคารายใดจัดส่งเอกสารดังกล่าวพร้อมใบเสนอราคา กรณีจึงไม่อาจทำให้เกิดความได้เปรียบ

เสียเปรียบกันในระหว่างผู้เสนอราคา การดำเนินการของคณะกรรมการ เปิดซองสอบราคาและคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่งานจึงชอบด้วย ระเบียบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๑/๒๕๕๓)

คดีที่สอง เป็นกรณีที่ผู้เสนอราคาไม่ได้ใช้ต้นฉบับเอกสาร ประกวดราคาจริงที่ซื้อจากหน่วยงานราชการผู้ประกวดราคา แต่ใช้ สำเนาเอกสารในใบเสนอราคาแทน

ข้อเท็จจริงของคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล คูต) ได้ประกาศประกวดราคาจ้างเหมาวางท่อ คสล. พร้อมบ่อพัก และรางวี กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องยื่นเสนอราคาตาม “แบบ” ที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น และ จะต้องกรอกข้อความให้ถูกต้องครบถ้วน ลงลายมือชื่อของผู้เสนอราคา ให้ชัดเจน ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด ได้ใช้สำเนาเอกสารใบเสนอ ราคา ไม่ได้ใช้ต้นฉบับจริงที่ซื้อเอกสารประกวดราคาไปจากผู้ถูกฟ้องคดี และไม่สามารถนำเอกสารฉบับจริงมายืนยันได้ คณะกรรมการ พิจารณาผลการประกวดราคาจึงมีความเห็นให้เลือกผู้เสนอราคา ในลำดับรองจากผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยและเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่จ้าง ผู้เสนอราคาในลำดับรอง

ผู้เสนอราคาใช้สำเนาเอกสารในใบเสนอราคาแทนต้นฉบับ เอกสารประกวดราคาจริง ถือ “เป็นการผิดพลาดเล็กน้อย” หรือ “เป็นสาระสำคัญ” หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำว่า “แบบ” หมายถึง รูปแบบ รายการ และรายละเอียดต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในใบเสนอราคา การที่ ผู้ฟ้องคดีได้ถ่ายเอกสารจากใบเสนอราคาตัวจริง รูปแบบต่าง ๆ จึงมี สาระสำคัญครบถ้วนตรงตามรูปแบบ รายการ และรายละเอียดต่าง ๆ

ที่ระบุไว้ในต้นฉบับใบเสนอราคาทุกประการ และผู้ฟ้องคดีได้กรอกข้อความถูกต้องครบถ้วนตรงตามสาระสำคัญของที่ระบุไว้ในต้นฉบับใบเสนอราคา และมีการลงลายมือชื่อของผู้เสนอราคา และจำนวนเงินที่เสนอก็ตรงกันทั้งตัวเลขและตัวอักษร จึงถือว่ามีได้มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญของการเสนอราคา เป็นการเสนอราคาโดยผิดพลาดเพียงเล็กน้อยหรือผิดแผกไปจากเจตนาของเอกสารประกวดราคา ในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ อีกทั้งไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคารายอื่น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจึงต้องเสนอผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อสั่งการให้จ้างผู้ฟ้องคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๘/๒๕๕๓)

คดีที่สาม เป็นกรณีที่ผู้เสนอราคาระบุจำนวนเงินไม่ตรงกันในเอกสารใบเสนอราคาและจำนวนเงินในรายละเอียดแบบแจ้งปริมาณงานที่กำหนดราคาวัสดุ รวมทั้งค่าแรงงานและค่าดำเนินการกำไร

ข้อเท็จจริงของคดีนี้คือ ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลมหาชัย) ได้ประกาศสอบราคาจ้างก่อสร้างระบบประปาหอดังสูง คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้พิจารณาราคาของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า มีการระบุจำนวนเงินที่เสนอราคาทั้งในใบเสนอราคาและแบบแจ้งปริมาณงานตรงกัน คือ ๔๐๐,๐๐๐ บาท แต่เมื่อคำนวณเงินแต่ละรายการที่ระบุไว้ในใบแจ้งปริมาณงานแล้วได้จำนวนเงินสุทธิ ๔๑๙,๙๒๐ บาท แตกต่างจากใบเสนอราคา ๑๙,๙๒๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีประกาศผลการพิจารณาการเปิดซองสอบราคาโดยให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. เป็นผู้ได้รับคัดเลือกให้เข้าทำสัญญา

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด และเป็น การบวกลบตัวเลขผิดพลาดเล็กน้อยมิใช่สาระสำคัญ การคัดเลือก

ผู้เสนอราคารายอื่นทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาล
มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

**ผู้เสนอราคาละบุกรายเงินไม่ตรงกันในเอกสารสอบ
ราคา “เป็นสาระสำคัญ” ที่ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่
ผู้เสนอราคารายอื่นหรือไม่ ?**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเสนอรายละเอียด
แตกต่างไปจากจำนวนเงินที่เสนอไว้ในเอกสารสอบราคา ทำให้
ไม่อาจทราบได้ว่าผู้ฟ้องคดีเสนอราคาเท่าใดซึ่งไม่เป็นไปตามเอกสาร
สอบราคาและในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคาของทางราชการ
จะพิจารณาคัดเลือกผู้เข้าสอบราคาจากการเสนอราคาที่เป็นจำนวน
ตัวเลขที่แน่นอนและถือว่าเป็นสาระสำคัญ เมื่อผู้ฟ้องคดีเสนอราคา
๔๐๐,๐๐๐ บาท แต่ในแบบแจ้งปริมาณงานกลับปรากฏว่ามีกำหนด
ราคาวัสดุ รวมทั้งค่าแรงงานและค่าดำเนินการ กำไร เป็นเงินทั้งสิ้น
๔๑๙,๙๒๐ บาท แตกต่างไปจากใบเสนอราคาถึง ๑๙,๙๒๐ บาท
จึงถือว่าเป็นการผิดเงื่อนไขเอกสารสอบราคาเป็นสาระสำคัญหรือมี
ผลทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่ผู้เสนอราคารายอื่น และ
กรณีนี้แตกต่างกับการที่ผู้เสนอราคาได้มีหมายเหตุลดราคาไว้ในใบแจ้ง
ปริมาณงานหรือมีหมายเหตุลดราคาไว้ในใบเสนอราคา แต่ได้เสนอ
เพียงราคาเดียวและแจ้งความประสงค์ว่าสามารถที่จะลดราคา
ที่เสนอลงได้

ดังนั้น การที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาไม่พิจารณาราคา
ของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งไม่พิจารณาราคาของผู้ฟ้องคดี
จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิด
ต่อผู้ฟ้องคดี

จากคดีที่ยกมาเป็นตัวอย่างทั้งสามคดีข้างต้น แม้จะเป็นเรื่อง
เกี่ยวกับกระบวนการคัดเลือกผู้เสนอราคาตามระเบียบกระทรวง

มหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยตรงก็ตาม แต่ก็สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางสำหรับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างอื่น ๆ ที่กำหนดเงื่อนไขหรืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้มีอำนาจพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาไว้ทำนองเดียวกันได้ นอกจากนี้ถึงแม้การพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคารายใดมีคุณสมบัติครบถ้วนถูกต้องหรือไม่จะเป็นอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาหรือคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาและผู้มีอำนาจอนุมัติซื้อหรือจ้างในขั้นตอนสุดท้ายก็ตาม การใช้อำนาจในขั้นตอนต่าง ๆ ก็ควรใช้อย่างตรงไปตรงมา พินิจพิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของราชการและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับผู้เสนอราคาโดยเฉพาะความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เสนอราคาด้วยกันเป็นสำคัญ ขณะเดียวกันผู้เสนอราคาเองก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามประกาศประกวดราคาหรือประกาศสอบราคาอย่างเคร่งครัดเพื่อมิให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งไม่ว่าเรื่องใดก็ตาม หรือหากมีปัญหาโต้แย้งเกิดขึ้นก็ควรที่จะชี้แจงและทำความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับราชการ ทั้งในแง่งบประมาณที่นำมาใช้และประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน



เรื่องที่ ๑๕

**หมดลิตธิเข้าร่วมเสนาอรากา ... เพราะว้า
หนังสือมอบอำนาจไม่สมบูรณั**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๓/๒๕๕๗

ประเด็นข้อพิพาท

ความสมบูรณัของหนังสือมอบอำนาจในกระบวนการเสนาอรากา
ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

สาระสำคัญ

นิติบุคคลมอบอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินการเสนาอรากาแทน
แต่ผู้ลงนามรับมอบอำนาจเป็นบุคคลอีกคนหนึ่ง มิใช่ผู้ที่นิติบุคคล
ระบุชื่อเป็นผู้รับมอบอำนาจ หนังสือมอบอำนาจจึงไม่สมบูรณั และ
หน่วยงานของรัฐมีสิทธิยึดหลักประกันของ

หมดสิทธิเข้าร่วมเสนอราคา ... เพราะว่า หนังสือมอบอำนาจไม่สมบูรณ์

การที่บุคคลหนึ่งได้มอบให้ตัวแทนมีอำนาจดำเนินการใด ๆ แทนตน มีผลทางกฎหมายเสมือนว่าบุคคลผู้นั้นกระทำการด้วยตนเอง และหากกฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำเป็นหนังสือ การมอบอำนาจเพื่อดำเนินการนั้น ๆ ก็จะต้องทำเป็นหนังสือ แต่ “การมอบอำนาจ” จะมีผลสมบูรณ์ นอกจากจะต้องมีหลักฐานประกอบการมอบอำนาจอย่างครบถ้วนถูกต้อง เช่น เอกสารหลักฐานแสดงถึงผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ หนังสือมอบอำนาจจะต้องระบุรายละเอียดให้ใครเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนตน และผู้รับมอบอำนาจทำกิจการใดได้บ้างแล้ว หนังสือมอบอำนาจจะต้องปิดอากรแสตมป์ตามอัตราที่ประมวลรัษฎากรกำหนดด้วย

คดีปกครองที่นำมาฝากกันในฉบับนี้ เป็นเรื่องการมอบอำนาจของนิติบุคคลเพื่อส่งผู้แทนเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ แต่คณะกรรมการประกวดราคาตัดสิทธิในการเสนอราคาเนื่องจากหนังสือมอบอำนาจไม่สมบูรณ์ และหน่วยงานผู้ประกวดราคาใช้สิทธิยึดหลักประกันซองและศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือมอบอำนาจไม่สมบูรณ์และหน่วยงานมีอำนาจที่จะยึดหลักประกันซอง

คดีนี้จึงมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการจัดทำหนังสือมอบอำนาจให้ผู้แทนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์หรืออาจรวมถึงการทำหนังสือมอบอำนาจเพื่อให้ผู้แทนทำกิจการใด ๆ

ข้อเท็จจริงในคดีนี้คือ ผู้ฟ้องคดี (บริษัท) มอบอำนาจให้นาย ส. เป็นผู้ยื่นเอกสารประกวดราคาและกระทำการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ของผู้ถูกฟ้องคดี (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) เพื่อจัดซื้อระบบชุมสายโทรศัพท์ IP-PABX with Accessories Equipment พร้อมติดตั้งจำนวน ๑ Schedule ซึ่งคณะกรรมการประกวดราคามีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาและได้แจ้งให้ส่งผู้แทนเพื่อเข้าสู่กระบวนการ เสนอราคาตามแบบ บก.๐๐๖ โดยในวันเสนอราคาผู้ฟ้องคดีได้แจ้งชื่อ นาย ส. และนาย ณ. เป็นผู้แทนผู้มีสิทธิเสนอราคาตามหนังสือมอบ อำนาจลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ แต่เมื่อเวลา ๑๐.๔๐ น. คณะกรรมการ ประกวดราคาได้ตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจแล้วเห็นว่า ไม่สมบูรณ์ เนื่องจากระบุว่า มอบอำนาจให้นาย ป. แต่ผู้ลงลายมือชื่อคือ นาย ส. และนาย ณ. จึงแจ้งให้จัดทำหนังสือมอบอำนาจฉบับใหม่ ซึ่งผู้ฟ้องคดี ได้จัดส่งหนังสือมอบอำนาจฉบับใหม่ทางโทรสาร แต่คณะกรรมการ ประกวดราคามีมติให้ผู้ฟ้องคดีนำต้นฉบับมายื่นภายใน ๑๑ นาฬิกา ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำส่งต้นฉบับหนังสือมอบอำนาจได้ทันตาม กำหนดเวลาดังกล่าวได้ คณะกรรมการประกวดราคาจึงตัดสิทธิ เสนอราคาและยึดหลักประกันของ

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์การยึดหลักประกันของ จึงนำคดี มาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการสั่งหรือคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง ธิษฐานหลักประกันของ โดยเห็นว่า การส่งหนังสือมอบอำนาจใหม่โดยทาง โทรสาร คณะกรรมการประกวดราคาได้ตรวจสอบถูกต้องแล้ว จึงถือว่า สมบูรณ์ และหลังสิ้นสุดการเสนอราคาก็ได้ส่งมอบต้นฉบับซึ่งควร นำไปแนบกับสำเนาที่ส่งโดยทางโทรสาร

หนังสือมอบอำนาจที่ผู้ฟ้องคดีส่งโดยทางโทรสาร และ ภายหลังจากสิ้นสุดการเสนอราคาได้นำต้นฉบับหนังสือมอบอำนาจมอบ ให้คณะกรรมการประกวดราคา ถือว่ามีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิ เสนอราคาหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้าว่า จะต้องแจ้งชื่อผู้แทนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามแบบ บก.๐๐๖ และแบบดังกล่าวมีหมายเหตุระบุว่า กรณีเป็นนิติบุคคล ผู้มีอำนาจตามหนังสือรับรองจะต้องเป็นผู้ลงนาม แต่หากผู้มีอำนาจ ตามหนังสือรับรองไม่ใช่ผู้ลงนามก็จะต้องมีหนังสือมอบอำนาจแนบ มาด้วย เมื่อผู้มีอำนาจตามหนังสือรับรองได้มอบอำนาจให้บุคคลอื่น มาดำเนินการเสนอราคาแทน แต่หนังสือมอบอำนาจไม่สมบูรณ์ เนื่องจากระบุให้นาย ป. เป็นผู้รับมอบอำนาจ แต่นาย ส. และนาย ณ. ได้ลงชื่อเป็นผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งความไม่สมบูรณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจาก ความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีเอง อันเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของ ผู้เสนอราคาที่ต้องจัดเตรียมเอกสารที่ถูกต้องมาแสดงในวันเสนอราคา เมื่อหนังสือมอบอำนาจไม่ได้ระบุให้นาย ส. และนาย ณ. เป็นผู้รับมอบอำนาจ เสนอราคา จึงไม่อาจถือได้ว่านาย ส. และนาย ณ. เป็นผู้รับมอบอำนาจ โดยถูกต้อง และการตรวจสอบหลักฐานการมอบอำนาจจะต้อง ตรวจสอบจากต้นฉบับเอกสารที่มีการปิดอากรแสตมป์ตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อครบกำหนดเวลาลงทะเบียนเสนอราคา ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้นำหนังสือมอบอำนาจฉบับที่มอบอำนาจให้นาย ส. และนาย ณ. มายื่นต่อคณะกรรมการประกวดราคา จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่ง ผู้แทนผู้มีสิทธิเสนอราคามาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิยึดหลักประกันของตามหนังสือค้ำประกันของธนาคารได้ตามข้อ ๒.๒.๑ ของหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์และถือเป็นเบี้ยปรับที่ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของผู้ถูกฟ้องคดีทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาก็ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่มากนัก อีกทั้งผู้ฟ้องคดีมิได้ตั้งใจจะไม่ส่งผู้แทนเพียงแต่จัดทำหนังสือมอบอำนาจบกพร่องหรือมีข้อความที่อ่านไม่เข้าใจหรือผิดพลาดอันเป็นเหตุให้หนังสือมอบอำนาจไม่สมบูรณ์เท่านั้น เมื่อเบี้ยปรับที่ปรับไว้นั้นสูงเกินส่วน จึงสมควรลดเบี้ยปรับลง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๓/๒๕๕๓)

คดีนี้เป็นอุทากกรรมที่ดีแก่เอกชนในการจัดเตรียมเอกสารต่าง ๆ สำหรับติดต่อกับหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา ซึ่งหากเอกชนรายใดประสงค์ที่จะเข้าร่วมดำเนินการดังกล่าวจะต้องศึกษาหลักเกณฑ์วิธีการให้เข้าใจและปฏิบัติตามเงื่อนไขของประกาศประกวดราคาอย่างเคร่งครัด ไม่ว่าจะเป็นการไปลงทะเบียนให้ทันตามกำหนดเวลา หรือการจัดทำหนังสือมอบอำนาจซึ่งผู้รับมอบอำนาจกับผู้ลงลายมือชื่อจะต้องเป็นบุคคลเดียวกัน พร้อมทั้งปิดอากรแสตมป์ในต้นฉบับหนังสือมอบอำนาจที่นำมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ด้วย ซึ่งหากไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดก็จะถูกตัดสิทธิเข้าร่วมการเสนอราคา และทำให้หน่วยงานราชการผู้ประกวดราคาสามารถใช้สิทธิรับหลักประกันได้ นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายเกี่ยวกับ

การเกิดขึ้นของสัญญาทางปกครองในกระบวนการเสนอราคาว่า
ประกาศประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อจัดซื้อ
พร้อมติดตั้งระบบชุมสายโทรศัพท์ IP-PABX with Accessories
Equipment มีลักษณะเป็นคำเสนอและเมื่อเอกชนผู้ประสงค์จะเข้า
เสนอราคาตกลงยินยอมผูกพันตนตามประกาศด้วยการยื่นเอกสาร
ประกวดราคาซื้อและลงนามในหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อการจ้าง
และวางหลักประกันของเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคาร ถือเป็น
การแสดงเจตนาสนองรับคำเสนอและการได้มาซึ่งสัญญาจัดซื้อ
พร้อมติดตั้งระบบชุมสายโทรศัพท์ดังกล่าว มีลักษณะเป็นข้อตกลง
หรือสัญญาที่เป็นเครื่องมือหรือวิธีการที่จะทำให้การดำเนินกิจการ
ทางปกครองบรรลุผล เป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ ซึ่งผู้อ่าน
ที่สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาดังกล่าว



เรื่องที่ ๑๖

**ใบแจ้งปริมาณงาน ไม่แสดงราคา ... ไม่ผิดเงื่อนไข
ที่เป็นสาระสำคัญในการคัดเลือกผู้ค้า !**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๕๐/๒๕๕๘

ประเด็นข้อพิพาท

ในขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาผู้เสนอราคา
ไม่ได้กรอกรายการวัสดุและราคาในใบแจ้งปริมาณงาน (บัญชีรายการ
ก่อสร้าง) ตามเอกสารประมูลการจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

สาระสำคัญ

การไม่กรอกรายการปริมาณและราคาวัสดุในบัญชีรายการ
ก่อสร้าง มิใช่สาระสำคัญที่จะทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่าง
ผู้ค้าด้วยกัน เนื่องจากผู้ที่ผ่านการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาได้แล้ว
จึงจะผ่านเข้าไปเสนอวงเงินการประมูล การตัดสิทธิผู้เสนอราคา
ในการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์จึงไม่ชอบ
ด้วยกฎหมาย

ใบแจ้งปริมาณงาน ไม่แสดงราคา ... ไม่ผิดเงื่อนไข ที่เป็นสาระสำคัญในการคัดเลือกผู้ค้า !

ในการซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ กระทรวงการคลังได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมถึงหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยึดถือและปฏิบัติตามเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เกิดความคุ้มค่ามีประสิทธิภาพและเพื่อให้การแข่งขันราคาเป็นไปอย่างโปร่งใสและเป็นธรรมในทุกขั้นตอน โดยประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๘ ได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคา ๒ ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ ๑ ขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกเกี่ยวกับคุณสมบัติ ข้อเสนอทางด้านเทคนิค และการมีผลประโยชน์ร่วมกันของผู้ค้า ซึ่งตามข้อ ๑๔ และข้อ ๑๖ ของประกาศดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องแสดงจำนวนเงิน โดยในขั้นตอนนี้คณะกรรมการดำเนินการประมูลจะตรวจสอบและพิจารณาคัดเลือกจากผู้ค้าที่มีมาตรฐานทางเทคนิคครบถ้วนถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา และจะไม่รับพิจารณาข้อเสนอของผู้ค้าที่ยื่นหลักฐานไม่ถูกต้อง เว้นแต่กรณีที่เป็นข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ เฉพาะที่พิจารณาแล้วเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ

ขั้นตอนที่ ๒ ขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกเกี่ยวกับวงเงิน การประมูล โดยคณะกรรมการดำเนินการประมูลจะประกาศกำหนด

วัน เวลา และสถานที่ พร้อมทั้งเงื่อนไขการประมูล วงเงินการจัดหา และระยะเวลาประมูล

ทั้งนี้ ผู้ที่ผ่านการพิจารณาในขั้นตอนแรกเท่านั้นจึงจะมีสิทธิเข้าเสนอราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

ดังนั้น ขั้นตอนที่ ๑ จึงถือเป็นขั้นตอนสำคัญที่ทั้งหน่วยงานของรัฐผู้ประกวดราคาและผู้เสนอราคาต้องให้ความสนใจในรายละเอียดต่าง ๆ ตามเงื่อนไขที่เอกสารประมูลการจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์กำหนดไว้ เนื่องจากอาจเกิดปัญหาในการวินิจฉัยเกี่ยวกับรายละเอียดของเอกสารที่ผู้เสนอราคาได้ยื่นต่อคณะกรรมการดำเนินการประมูลเพื่อพิจารณาคัดเลือกรับหรือไม่รับข้อเสนอว่า “กรณีเป็นข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ” หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการฯ จะพิจารณารับข้อเสนอราคาดังกล่าวได้ จำต้องวินิจฉัยจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีไป

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาฝากกันในฉบับนี้ แม้ว่าจะเป็นการข้อพิพาทที่เกี่ยวกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แต่ได้ใช้บังคับตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๘ ในขณะที่เกิดข้อพิพาทด้วย จึงถือเป็นตัวอย่างคดีที่มีประโยชน์สำหรับหน่วยงานของรัฐผู้ประกวดราคาที่จะใช้เป็นแนวทางในการวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว

โดยคดีนี้องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกประกาศ เรื่อง ประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โครงการขยายเขตประปาส่วนภูมิภาค ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๐ โดยเอกสารประมูลการจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามประกาศดังกล่าวกำหนดให้ผู้เสนอ

ราคาต้องเสนอเอกสารเกี่ยวกับสถานะของผู้เสนอราคา คุณสมบัติของวิศวกร คุณวุฒิของหัวหน้าผู้ควบคุมงาน บัญชีรายการก่อสร้าง (หรือใบแจ้งปริมาณงาน) ซึ่งจะต้องแสดงรายการวัสดุ อุปกรณ์ ค่าแรงงาน ภาษี รวมทั้งกำไรไว้ด้วยส่วนการเสนอราคานั้นให้ผู้เสนอราคาต้องยื่นข้อเสนอตามแบบที่กำหนดในเอกสารประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ต้องระบุจำนวนเงินที่เสนอ และต้องกรอกปริมาณวัสดุและราคาในบัญชีรายการก่อสร้างให้ครบถ้วน

อย่างไรก็ตาม ข้อ ๖.๒ ของเอกสารประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี กำหนดว่า หากผู้เสนอราคารายใดมีคุณสมบัติ หรือยื่นหลักฐานไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน คณะกรรมการ e-Auction จะไม่รับพิจารณาข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอรายนั้น เว้นแต่เป็นข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ ทั้งนี้ เฉพาะในกรณีที่จะเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อและยื่นข้อเสนอเอกสารประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โครงการขยายเขตประปาส่วนภูมิภาคตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี แต่เมื่อคณะกรรมการฯ ได้ประกาศรายชื่อผู้ค้าที่ผ่านการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาแล้ว ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการพิจารณา โดยผู้ถูกฟ้องคดีให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีมีมาตรฐานทางเทคนิคไม่ครบถ้วน เนื่องจากไม่ได้แสดงรายการวัสดุ อุปกรณ์ ค่าแรงงาน ภาษี รวมทั้งกำไรไว้ในใบแจ้งปริมาณงาน

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งการประกวดราคาและخذใช้คำสั่งใหม่ทดแทน

การที่ผู้ค้ำมิได้กรอกปริมาณวัสดุและราคาในใบแจ้งปริมาณงาน (หรือบัญชีรายการก่อสร้าง) จะถือเป็นข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกเกี่ยวกับคุณสมบัติ ข้อเสนอทางด้านเทคนิค และการมีผลประโยชน์ร่วมกันของผู้ค้ำ ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๘ ที่ใช้บังคับกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในขณะเกิดกรณีพิพาท มิได้กำหนดให้ต้องแสดงจำนวนเงินในขั้นตอนการยื่นเอกสารเบื้องต้น แม้ตามเอกสารประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของผู้ถูกฟ้องคดีจะกำหนดให้ต้องแสดงรายการวัสดุ อุปกรณ์ ค่าแรงงาน ภาษีประเภทต่าง ๆ รวมทั้งกำไร และผู้เสนอราคาต้องกรอกปริมาณวัสดุและราคาในบัญชีรายการก่อสร้างให้ครบถ้วน แต่ตามข้อ ๖.๒ ของเอกสารประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้กำหนดให้ไม่รับพิจารณาข้อเสนอของผู้ยื่นหลักฐานไม่ถูกต้องในทุกกรณี โดยกรณีที่เป็นข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ เฉพาะในกรณีที่พิจารณาเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลให้รับพิจารณาข้อเสนอได้

สำหรับ รายการปริมาณและราคาวัสดุที่ผู้ฟ้องคดีไม่กรอกในบัญชีรายการก่อสร้างนั้น มิใช่สาระสำคัญที่จะทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้ค้ำด้วยกัน และไม่มีผลต่อการพิจารณาให้ผู้ใดเป็นผู้ชนะการประมูลแต่อย่างใด เนื่องจากผู้ที่ผ่านการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาได้แล้ว จึงจะผ่านเข้าไปเสนอวงเงินการประมูลต่อไป

คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีในการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการไม่มีสิทธิเข้าประมูล อันเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่เป็นค่าซื้อแบบเอกสารการประมูล และค่าเสียเวลา และค่าเดินทาง อันเป็นค่าเสียหายที่เชื่อได้ว่าเป็นความเสียหายที่แท้จริงจากการดำเนินการเกี่ยวกับการประมูลดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๕๐/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางในการวินิจฉัยหลักเกณฑ์การรับพิจารณาข้อเสนอของผู้ที่ยื่นหลักฐานไม่ถูกต้อง “กรณีที่เป็นข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ” ตามที่ข้อ ๑๔ และข้อ ๑๖ ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๘ โดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาจาก (๑) ประโยชน์ที่หน่วยงานนั้นจะได้รับจากการเสนอราคา (๒) ข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดนั้นมีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้ค้าหรือผู้เสนอราคาด้วยกันหรือไม่ และ (๓) ข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดนั้นจะส่งผลต่อการพิจารณาให้ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้ชนะการประมูลหรือไม่ ซึ่งหากเป็นประโยชน์ต่อทางราชการและไม่มีผลในลักษณะดังกล่าว ย่อมถือว่า ข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคานี้ เป็นส่วนที่มีใช้สาระสำคัญที่หน่วยงานของรัฐผู้ประกวดราคาต้องรับพิจารณา

ข้อเสนอของผู้เสนอราคาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในส่วนของผู้เสนอราคาเองจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเสนอเอกสารหลักฐานให้ถูกต้องตรงตามเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคา ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาเป็นข้อพิพาทดังเช่นคดีนี้ เป็นต้น



เรื่องที่ ๑๗**“สาระสำคัญ” ที่ (ไม่) รัับพิจารณาราคาที่เสนอ****คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๗/๒๕๕๔****ประเด็นข้อพิพาท**

ผู้เสนอราคาเสนอรายละเอียดของผลงานก่อสร้างที่รับรองคนละประเภทกับเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ

สาระสำคัญ

ผู้เสนอราคาส่งผลงานก่อสร้างฝายทดน้ำ ซึ่งเป็นงานพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร และเป็นงานคนละประเภทกับผลงานก่อสร้างระบบประปาผิวดินขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นงานพัฒนาน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภค ตามที่เงื่อนไขในเอกสารประกวดราคากำหนดไว้ ทำให้การเสนอราคามีรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ การไม่รัับพิจารณาราคาของผู้เสนอราคาดังกล่าวจึงชอบด้วยระเบียบ และมีได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

“สาระสำคัญ” ที่ (ไม่) รับพิจารณาราคาที่เสนอ

กรณีที่เป็น การซื้อหรือการจ้างที่ต้องการเฉพาะผู้ที่มีความสามารถอย่างแท้จริง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง (๑) กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคามีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา เอกสารหลักฐานต่าง ๆ พัสดุดตัวอย่าง แคตตาล็อก หรือแบบรูปและรายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา ในกรณีที่ผู้เสนอราคารายใดเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ และความแตกต่างนั้นไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคารายอื่น หรือเป็นการผิดพลาดเล็กน้อย ให้พิจารณาผ่อนปรนให้ผู้เข้าประกวดราคา โดยไม่ตัดผู้เข้าประกวดราคารายนั้นออก ดังนั้น การที่ผู้เสนอราคาเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจึงอาจไม่รับพิจารณาราคาของผู้เสนอราคารายนั้นได้ แต่รายละเอียดของผลงานในลักษณะอย่างใดที่จะถือเป็น “สาระสำคัญ” และหากผู้เสนอราคาเสนอรายละเอียดของผลงานที่ไม่ตรงตามเงื่อนไขแต่มีลักษณะงานใกล้เคียงกัน และเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจะไม่รับพิจารณาผู้เสนอราคารายนั้นได้หรือไม่ ปรากฏตามตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๗/๒๕๕๔ ดังต่อไปนี้

ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทรัพยากรน้ำ) ได้ประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างระบบประปาผิวดินขนาดใหญ่ โดยเอกสารประกวดราคา ข้อ ๒.๕ กำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาว่า ต้องเป็นนิติบุคคล มีผลงานประเภทเดียวกันกับงานที่ประกวดราคาหรือก่อสร้างระบบประปาที่มีท่อถึงสูงคอนกรีตเสริมเหล็ก และมีหนังสือรับรองผลงานจากหน่วยงานคู่สัญญา ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและได้ยื่นหนังสือรับรองผลงานการก่อสร้างฝายทดน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กและระบบท่อส่งน้ำพร้อมอาคารประกอบระบบท่อส่งน้ำ แต่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่าหนังสือรับรองผลงานของผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขข้อ ๒.๕ ของเอกสารประกวดราคา จึงมีมติให้ว่าจ้างผู้เสนอราคารายอื่น

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า หนังสือรับรองผลงานของผู้ฟ้องคดีไม่ปรากฏผลงานประเภทเดียวกันกับงานที่ประกวดราคาหรือก่อสร้างระบบประปาที่มีท่อถึงสูงคอนกรีตเสริมเหล็ก ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามประกาศประกวดราคา การไม่รับพิจารณาราคาดังกล่าวเป็นการถูกต้องแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกีดกันผู้เสนอราคามีให้แข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรม จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่รับพิจารณาราคาของผู้ฟ้องคดี

การเสนอผลงานการก่อสร้างฝายทดน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กและระบบท่อส่งน้ำพร้อมอาคารประกอบระบบท่อส่งน้ำ ซึ่งมี

รายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคา ถือเป็น “สาระสำคัญ” หรือไม่?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีส่งผลงานก่อสร้างฝายทดน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กและระบบท่อส่งน้ำพร้อมอาคารประกอบระบบท่อส่งน้ำ เป็นงานพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร มีลักษณะงานก่อสร้างเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กขวางแนวลำน้ำ เพื่อยกระดับน้ำเข้าสู่ระบบส่งน้ำ ส่วนงานก่อสร้างระบบประปา ผิวดินขนาดใหญ่ เป็นงานพัฒนาน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภค อันมีลักษณะงานก่อสร้างระบบประปาที่มีกระบวนการนำน้ำจากแหล่งผิวดินมาผ่านขั้นตอนการปรับปรุงคุณภาพน้ำ โดยการทำให้น้ำดิบตกตะกอนด้วยกระบวนการทางเคมี จากนั้นจะไหลเข้าสู่การกรอง ไหลเข้าสู่ถัง เป็นกระบวนการที่อาศัยหลักการของแรงโน้มถ่วงของโลก เมื่อทำการฆ่าเชื้อโรคด้วยสารละลายคลอรีนแล้วสูบน้ำประปาจากถังด้วยเครื่องสูบน้ำขึ้นหอถัง จากนั้นจึงจ่ายประปาจากหอถังเข้าสู่ท่อจ่ายน้ำประปา เพื่อจ่ายให้แก่ประชาชน เป็นหลักวิชาการที่มีกระบวนการที่นำมาใช้เพื่อประโยชน์ทางราชการและประชาชนที่แตกต่างกัน จึงเป็นการส่งผลงานคนละประเภทกับที่เงื่อนไขข้อ ๒.๕ ของเอกสารประกวดราคากำหนดไว้ ทำให้การเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีมีรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ดังนั้น การที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติไม่ถูกต้อง และไม่อาจรับพิจารณาราคาของผู้ฟ้องคดีได้ จึงเป็นไปโดยชอบตามข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเงื่อนไขข้อ ๒.๕ ของเอกสารประกวดราคา เฉพาะเจาะจงให้ผู้เสนอราคาต้องเป็นนิติบุคคลและมีผลงานประเภทเดียวกันกับงานที่ประกวดราคาหรือก่อสร้างระบบประปาที่มีหม้อถังสูงคอนกรีตเสริมเหล็กก็เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่กำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาให้เป็นไปตามข้อ ๓๐ วรรคหนึ่งของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข่าวการประกวดราคาในเว็บไซต์และทางวิทยุกระจายเสียงให้ผู้สนใจทราบโดยเปิดเผย จึงมิได้เป็นการกีดกัน และได้เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามเงื่อนไขข้อ ๒.๕ ของเอกสารประกวดราคา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอการรายอื่นที่ปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขเพื่อเข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดี การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว จึงมิได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

จากคำพิพากษาดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญในการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาเพื่อเข้าทำสัญญากับหน่วยงานทางปกครอง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไว้ ๒ ประการ ดังนี้

๑. กรณีที่หน่วยงานทางปกครองได้กำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกไว้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคา เนื่องจากเป็นการจัดซื้อหรือจัดจ้างที่จำเป็นต้องจำกัดเฉพาะผู้ที่มีความสามารถ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก และประกาศให้ผู้สนใจทราบโดยเปิดเผยเป็นการทั่วไป

ย่อมถือไม่ได้ว่าเป็นการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมตามข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

๒. ในการเสนอราคาผู้เสนอราคาจะต้องเสนอรายละเอียดของผลงานให้ถูกต้องตรงตามเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคา โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของงาน ลักษณะงานที่ต้องดำเนินการ และกระบวนการในการทำงานของงานที่ประกวดราคาและงานที่เสนอเป็นผลงาน ถือเป็น**สาระสำคัญ**ที่ผู้เสนอราคาจะต้องเสนอรายละเอียดให้ตรงตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ หากผู้เสนอราคาเสนอรายละเอียดของผลงานแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ถือได้ว่าผู้เสนอราคามีคุณสมบัติไม่ถูกต้อง และคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาย่อมไม่รับพิจารณาราคาของผู้เสนอราคารายนั้น แม้ผลงานที่เสนอจะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน และเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดก็ตาม ตามข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕



เรื่องที่ ๑๘

ระเบียบกำหนดเงื่อนไขไว้ ... เหตุใด ? ไม่ต่อราคา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๗/๒๕๕๓

ประเด็นข้อพิพาท

การต่อราคากับผู้เสนอราคาสูงกว่าผู้เสนอราคาต่ำสุด ไม่เกินร้อยละเจ็ดตามข้อ ๑๖ (๗) วรรคสอง (ข) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

สาระสำคัญ

หน่วยงานของรัฐละเลยไม่เรียกผู้เสนอผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการรับรองเครื่องหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) แต่เสนอราคาต่ำสุดเป็นลำดับสองมาต่อราคาก่อนมีคำสั่งอนุมัติให้จัดซื้อพัสดุ อีกทั้งไม่ทดสอบคุณภาพของผลิตภัณฑ์ของผู้เสนอราคาต่ำสุด ซึ่งไม่มีการรับรองเครื่องหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) ว่าไม่มีคุณภาพมาตรฐานอย่างไร ทำให้ผู้เสนอราคาต่ำสุดได้รับความเสียหายจากการออกคำสั่งอนุมัติให้จัดซื้อดังกล่าว

ระเบียบกำหนดเงื่อนไขไว้ ... เหตุใด ? ไม่ต่อรองราคา

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๖ (๗) วรรคสอง (ข) ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับขั้นตอนในการพิจารณารับข้อเสนอด้านราคา **ประการแรก**ว่า ถ้าผู้เสนอราคาต่ำสุด เสนอราคาพัสดุที่ไม่ได้แสดงเครื่องหมายมาตรฐานหรือเสนอพัสดุที่ผู้ผลิตไม่ได้รับการรับรองระบบคุณภาพ จะต้องเรียกผู้เสนอราคาพัสดุที่แสดงเครื่องหมายมาตรฐานหรือผู้เสนอราคาที่พัสดุผลิตจากโรงงานที่ได้รับการรับรองระบบคุณภาพ รายที่เสนอราคาสูงกว่าราคาต่ำสุดไม่เกินร้อยละเจ็ดต่อรองราคา **และประการต่อมา** หากต่อรองราคาแล้ว ได้ราคาที่ลดลงสูงกว่าราคาต่ำสุดไม่เกินร้อยละห้าหรืออัตราที่ กวพ. (คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ) กำหนด จึงจะสามารถซื้อจากผู้เสนอราคาที่แสดงเครื่องหมายมาตรฐานหรือผู้เสนอราคาที่พัสดุผลิตจากโรงงานที่ได้รับการรับรองคุณภาพนั้นได้

กรณีที่หน่วยงานผู้ประกวดราคาไม่ดำเนินการตามขั้นตอนต่อรองราคา แต่มีคำสั่งอนุมัติให้จัดซื้อพัสดุจากผู้เสนอราคาที่เสนอพัสดุที่มีเครื่องหมายรับรองคุณภาพ จะถือว่าเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และต้องชดใช้ค่าเสียหายหรือไม่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๘๘/๒๕๕๓ ได้วินิจฉัยเรื่องนี้ไว้ ดังนี้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมราชทัณฑ์) ประกาศประกวดราคาซื้อเครื่องใช้ส่วนตัวผู้ต้องขัง ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและมีคุณสมบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขของประกาศ แต่ไม่ได้รับการอนุมัติ

ให้จัดซื้อเนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่า มีผู้เสนอราคาต่ำลำดับที่สอง คือ บริษัท อ. เสนอผลิตภัณฑ์สบู่ที่ได้รับการรับรองเครื่องหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) ต่างกับสบู่ของผู้ฟ้องคดีที่ไม่มี มอก. การบรรจุหีบห่อ ตรายี่ห้อ เนื้อสบู่ และกลิ่นก็ได้มาตรฐาน ซึ่งสามารถสัมผัสเห็นได้ด้วยตา และเมื่อให้ผู้ต้องขังทดลองใช้สบู่ตัวอย่างแล้ว ส่วนใหญ่พึงพอใจสบู่ของบริษัท อ. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงอนุมัติให้จัดซื้อผลิตภัณฑ์จากบริษัทนี้ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รองปลัดกระทรวงยุติธรรม) ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งอนุมัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีเหตุผลที่จะไม่ต้องกำหนดในรายละเอียดเกี่ยวกับพัสดุที่ต้องได้รับการรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมก็ตาม แต่การดำเนินการพิจารณาข้อเสนอด้านราคาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อ ๑๖ (๗) วรรคสอง (ข) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งคดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นเงิน ๓๙,๕๕๕,๕๕๕ บาท และเสนอสบู่ยี่ห้อที่ผลิตโดยไม่มีมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) ส่วนบริษัท อ. เป็นผู้เสนอราคาต่ำลำดับสองเป็นเงิน ๔๐,๙๕๐,๐๐๐ บาท โดยเสนอผลิตภัณฑ์สบู่ยี่ห้อที่ผลิตโดยมีการรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) จึงถือว่าเป็นผู้เสนอราคาสูงกว่าราคาของผู้ฟ้องคดีเสนอไม่เกินร้อยละเจ็ด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ต้องเรียกให้บริษัทฯ มาต่อรองราคาตามเงื่อนไขของระเบียบดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนด

ขึ้นมาเพื่อให้การจัดซื้อและจัดจ้างของทางราชการมีเอกภาพในการดำเนินการ เปิดเผย โปร่งใส และให้เป็นธรรมแก่เอกชนผู้เสนอราคาอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งมีหลักการให้ส่วนราชการพิจารณาคัดเลือกสิ่งของหรืองานจ้างที่มีคุณภาพและเป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากที่สุด ซึ่งหมายความว่า ส่วนราชการจะต้องพิจารณาคัดเลือกสิ่งของหรืองานจ้างที่มีคุณภาพในราคาที่มีการเสนอต่ำสุด อีกทั้งให้ผู้เสนอราคาที่สูงกว่าแต่เสนอพัสดุที่ได้มีการแสดงเครื่องหมายรับรองระบบคุณภาพให้บทวนปรับลดราคาให้ต่ำลงเพื่อประโยชน์ของทางราชการ เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยไม่เรียกบริษัทฯ มาต่อรองราคาและมีคำสั่งอนุมัติให้จัดซื้อเครื่องใช้ส่วนตัวผู้ต้องขังจากบริษัทฯ จึงเป็นการกระทำที่ไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ นอกจากนี้ การทดสอบคุณภาพมาตรฐานของสบู่ที่ผู้ฟ้องคดีเสนอ เป็นเพียงการสัมผัสและพิจารณาด้วยสายตาของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาซึ่งมิใช่ผู้เชี่ยวชาญในการตรวจวิเคราะห์คุณสมบัติของสบู่และไม่ได้พิสูจน์ในทางวิทยาศาสตร์ใด ๆ ที่แสดงให้เห็นว่าสบู่ที่ผู้ฟ้องคดีนำเสนอไม่มีคุณภาพมาตรฐานอย่างไร จึงไม่ถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่จะให้เป็นธรรมแก่ผู้เสนอราคาอย่างเท่าเทียมกันได้ ทั้งการนำตัวอย่างสบู่ให้ผู้ต้องขังทดลองใช้เพื่อสำรวจความพึงพอใจ มิได้เป็นเงื่อนไขของการประกวดราคาและไม่มีหลักประกันที่แสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสของผู้สำรวจแต่อย่างใด คำสั่งอนุมัติให้จัดซื้อพัสดุจากบริษัท อ. จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยข้อ ๑๖ (๗) วรรคสอง (ข) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจาก

คำสั่งทางปกครองที่จะพึงเรียกร้อยค่าเสียหายกันได้ ซึ่งต้องเป็น ความเสียหายตามความเป็นจริงที่มีผลเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ ฐานะเดิมและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายอันเป็นผล โดยตรงจากการกระทำละเมิดด้วย กล่าวคือ ค่าขาดประโยชน์จาก การที่ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียโอกาสในการเข้าทำสัญญา ค่าพาหนะ ในการติดต่อกับทางราชการและค่าจัดทำเอกสารประกวดราคา แม้เป็น ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง แต่เมื่อไม่สามารถพิสูจน์ได้ ศาลจึงกำหนด ค่าเสียหายให้ได้ตามสมควรตามมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ ส่วนการขาดกำไรเป็นเพียงความเสียหายที่คาดหมายว่า จะได้เมื่อเข้าทำสัญญา และค่าติดตามผลการประกวดราคา ค่าที่ปรึกษา กฎหมาย ค่าเสียเวลาในการจัดหาสินค้า ค่าเสียชื่อเสียงนั้น ถือเป็น ความเสียหายที่มีผลโดยตรงจากการกระทำละเมิด

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ ที่ดีว่า ฝ่ายปกครองต้องเคารพต่อกฎเกณฑ์ที่ตนกำหนดขึ้นตราบใด ที่กฎเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับยังไม่ได้ยกเลิกหรือยังมีการบังคับใช้อยู่ ทั้งนี้ เนื่องจากกฎเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับที่ฝ่ายปกครอง กำหนดขึ้นเป็นทั้งแหล่งที่มาของอำนาจและเป็นข้อจำกัดอำนาจของ เจ้าหน้าที่ เมื่อกฎเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับกำหนดให้เจ้าหน้าที่ ดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ อย่างไร โดยวิธีใดหรือโดยมีเงื่อนไขอย่างไร ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับนั้น ดังเช่น ระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๖ (๗) วรรคสอง (ข) ได้กำหนดเงื่อนไขอันถือเป็นขั้นตอนสำคัญในการ พิจารณารับข้อเสนอราคาไว้ หน่วยงานผู้ประกาศประกวดราคาจึงมี หน้าที่จะต้องเรียกผู้เสนอราคามาต่อรองราคาเพื่อให้ส่วนราชการ

ได้คัดเลือกสิ่งของที่มีคุณภาพมากที่สุดในราคาที่เสนอต่ำที่สุด การที่
หน่วยงานผู้ประกวดราคาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ระเบียบดังกล่าว
กำหนด จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับ
ที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้น



เรื่องที่ ๑๙

**การคัดเลือกผู้เสนอราคาโดยพิจารณาจาก
คุณสมบัติพิเศษของครุภัณฑ์**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๗/๒๕๕๔

ประเด็นข้อพิพาท

การพิจารณาคุณสมบัติพิเศษของพัสดุที่จัดซื้อซึ่งมิได้กำหนดไว้ตามประกาศสอบราคา

สาระสำคัญ

ผู้เสนอราคาต่ำสุดไม่ได้รับอนุมัติให้เป็นผู้ชนะการสอบราคา เนื่องจากคณะกรรมการเปิดซองและพิจารณาผลการสอบราคา ได้พิจารณาคุณสมบัติของพัสดุที่จะจัดซื้อทางด้านคุณภาพและคุณสมบัติในส่วนองค์ประกอบซึ่งเป็นคุณสมบัติพิเศษที่เป็นประโยชน์กับราชการ แม้ไม่ใช่คุณสมบัติหลักที่กำหนดไว้ในประกาศสอบราคา ผู้มีอำนาจยอมคัดเลือกผู้เสนอราคาที่เสนอพัสดุที่มีคุณสมบัติพิเศษดังกล่าวให้เข้าทำสัญญาได้ จึงไม่เป็นการทำละเมิดต่อผู้เสนอราคาต่ำสุด

การคัดเลือกผู้เสนอราคาโดยพิจารณาจาก คุณสมบัติพิเศษของครุภัณฑ์

ในการดำเนินการซื้อหรือการจ้างของหน่วยงานทางปกครอง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๔๒ (๓) ได้กำหนดให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีหน้าที่พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาที่ต้องปฏิบัติตาม (๒) ที่มีคุณภาพและมีคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ และเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากรายที่คัดเลือกไว้แล้วซึ่งเสนอราคาต่ำสุด และการที่ประกาศสอบราคาซื้อ ข้อ ๕.๒ ได้กำหนดให้หน่วยงานผู้ประกาศสอบราคาทวงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่รับราคาต่ำสุด และอาจพิจารณาเลือกซื้อในจำนวนหรือขนาดหรือเฉพาะรายการหนึ่งรายการใดก็ได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ ซึ่งการพิจารณาว่ากรณีใดจะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการหรือไม่ ไม่อาจพิจารณาแต่เพียงข้อเสนอด้านราคาอย่างเดียวเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ด้านการใช้งานด้วย

กรณีที่ประกาศสอบราคาจัดซื้อครุภัณฑ์ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของครุภัณฑ์ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบอื่น ๆ ซึ่งมีใช้คุณสมบัติหลักของครุภัณฑ์ คณะกรรมการฯ จะนำองค์ประกอบของครุภัณฑ์ดังกล่าวมาพิจารณาและคัดเลือกผู้เสนอราคาที่มีรายละเอียดดังกล่าวโดยตัดสินที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดได้หรือไม่ หากคำตอบได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๓/๒๕๕๔ ได้วินิจฉัยไว้ดังนี้

ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดแม่ฮ่องสอน) ได้ประกาศสอบราคาซื้อครุภัณฑ์โฆษณาและเผยแพร่ชุดรับสัญญาณดาวเทียมระบบเคยู – แบนด์ โดยมีวัตถุประสงค์

เพื่อใช้เป็นอุปกรณ์รับสัญญาณดาวเทียมสำหรับรับสัญญาณรายการโทรทัศน์เพื่อการศึกษาโครงการจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมไทยคมของกระทรวงศึกษาธิการ (อิตีวี) ผลการเปิดซองเสนอราคาปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด แต่ภายหลังจากที่คณะกรรมการเปิดซองและพิจารณาผลการสอบราคาได้ทดสอบครุภัณฑ์ทางด้านเทคนิคแล้วมีความเห็นให้บริษัท ส. จำกัด ซึ่งเสนอราคาสูงกว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบราคาได้ เนื่องจากเครื่องรับสัญญาณและถอดรหัสของบริษัท ส. จำกัด สามารถใช้สมาร์ทการ์ด ทำให้รับสัญญาณฟรีทีวีได้ และมีรายละเอียดคู่มือการใช้เป็นภาษาไทย ส่วนเครื่องรับสัญญาณและถอดรหัสของผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้สมาร์ทการ์ดและแสดงรายการทางเทคนิคเป็นภาษาไทยได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้อนุมัติตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศสอบราคาไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของเครื่องรับสัญญาณดาวเทียมว่าจะต้องมีช่องเสียบสมาร์ทการ์ดเพื่อจะใช้ดูฟรีทีวีได้ และต่อมาได้อุทธรณ์ต่อประธานคณะกรรมการฯ ขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่มิได้รับทราบผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่พิจารณาอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีขนะการสอบราคาและทำสัญญาซื้อขายชุดรับสัญญาณดาวเทียมระบบเคยู – แบนด์กับผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อคณะกรรมการเปิดซองและพิจารณาผลการสอบราคาได้คำนึงถึงประโยชน์ด้านการใช้งานในพื้นที่ที่จะติดตั้งเครื่องรับสัญญาณดาวเทียมระบบเคยู – แบนด์แล้วเห็นว่า เครื่องรับสัญญาณดาวเทียมของผู้ฟ้องคดีรับสัญญาณได้เฉพาะสัญญาณอิตีวีเพียงช่องเดียวเท่านั้น ไม่สามารถใช้กับสมาร์ทการ์ดเพื่อรับชมฟรีทีวีได้ ในขณะที่เครื่องรับ

สัญญาณดาวเทียมของบริษัท ส. จำกัด มีช่องใส่สมาร์ทการ์ดเพื่อรับสัญญาณฟรีทีวีได้ แม้ว่าตามประกาศสอบราคาซื้อของผู้ถูกฟ้องคดีจะมีได้กำหนดคุณสมบัติของเครื่องรับสัญญาณดาวเทียมว่าต้องมีช่องใส่สมาร์ทการ์ดเพื่อรับสัญญาณฟรีทีวี แต่ในการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาคุณสมบัติของเครื่องในส่วนนี้ไว้ในองค์ประกอบพิจารณาอื่น ๆ เพื่อเป็นข้อมูลในการพิจารณา จึงมิใช่การพิจารณาคุณสมบัติหลักของตัวเครื่องแต่เป็นคุณสมบัติพิเศษอื่น ๆ ของเครื่องรับสัญญาณและถอดรหัสที่สามารถทำงานได้ และเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ นอกจากนี้ ได้คำนึงถึงการใช้งานจริงในพื้นที่ที่จะดำเนินการติดตั้งซึ่งไม่มีไฟฟ้าและต้องใช้ไฟฟ้าจากแบตเตอรี่ แต่เครื่องรับสัญญาณดาวเทียมของผู้ฟ้องคดีจะแสดงผลทางโทรทัศน์เท่านั้น หากไฟฟ้าจากแบตเตอรี่มีไม่เพียงพอที่จะเปิดโทรทัศน์ก็จะไม่สามารถติดตั้งและปรับปรุงได้ จึงต้องพิจารณาคูณลักษณะของการแสดงผลการรับสัญญาณที่ตัวเครื่องประกอบการพิจารณา รวมถึงการบำรุงรักษาอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่จะสามารถดำเนินการได้เอง อีกทั้งยังมีสมาร์ทการ์ดที่สามารถใช้กับเครื่องดังกล่าวอยู่แล้วจำนวน ๑๐๐ ใบ ซึ่งสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิได้พิจารณาจากวงเงินที่ต่ำที่สุด แต่ได้พิจารณาถึงคุณสมบัติทางด้านคุณภาพและคุณสมบัติของครุภัณฑ์ที่ผู้เสนอราคาได้เสนอไว้ โดยพิจารณาถึงคุณภาพและคุณสมบัติที่จะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ จึงเป็นไปตามข้อ ๔๒ (๓) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๕.๒ ของประกาศสอบราคาซื้อของผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโอนมิติส่งซื้อครุภัณฑ์โฆษณาและเผยแพร่ชุดรับสัญญาณดาวเทียมระบบเคยู – แบนด์กับบริษัท ส. จำกัด จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

จากคำพิพากษาดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไว้ ๒ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. กรณีที่หน่วยงานทางปกครองไม่พิจารณาอนุมัติให้ผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นผู้ชนะการสอบราคาและเข้าทำสัญญาจัดซื้อหรือจัดจ้าง ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมาย กระทั่ง ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. ในกระบวนการพิจารณาคัดเลือกพัสดุของหน่วยงานทางปกครอง นอกจากจะต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา รวมถึงราคาของผู้เสนอราคาได้เสนอไว้แล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติทางด้านคุณภาพและคุณสมบัติของพัสดุหรือครุภัณฑ์ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบซึ่งเป็น**คุณสมบัติพิเศษที่จะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ**ด้วย แม้คุณสมบัติดังกล่าวจะมีใช้คุณสมบัติหลักของครุภัณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในประกาศสอบราคาก็ตาม แต่หากคุณสมบัตินั้นเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ แม้ราคาที่สูงกว่าผู้เสนอราคาต่ำสุด แต่เมื่อเปรียบเทียบคุณภาพและคุณสมบัติของครุภัณฑ์แล้วทางราชการจะได้รับประโยชน์สูงกว่า ผู้มีอำนาจย่อมคัดเลือกผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติพิเศษให้เข้าทำสัญญากับหน่วยงานทางปกครองได้ตามข้อ ๔๒ (๓) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕



เรื่องที่ ๒๐

ค่าเสียหาย ... กับการยกเลิกการประกวดราคา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๑/๒๕๕๓

ประเด็นข้อพิพาท

ยกเลิกการประกาศประกวดราคาเนื่องจากมีผู้เสนอราคา
รายเดียว โดยไม่ทำเป็นประกาศ แต่ประชุมชี้แจงและไม่แจ้งให้ผู้เสนอ
ราคาทราบ

สาระสำคัญ

การยกเลิกการประกาศประกวดราคาโดยไม่ได้จัดทำ
ประกาศ ย่อมไม่เป็นไปตามระเบียบ แต่เมื่อต่อมาได้ประกาศยกเลิก
การประกวดราคาโดยมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ราชการ ประกาศ
ยกเลิกการประกวดราคาจึงชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อผู้เสนอราคาได้มี
คำสนองข้อเสนอตตามประกาศเชิญชวน ย่อมเกิดเป็นสัญญาผูกพัน
และผู้เสนอราคาไม่มีความผิด จึงต้องให้กลับคืนสู่ฐานะเดิม

ค่าเสียหาย ... กับการยกเลิกการประกวดราคา

ในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุของส่วนราชการเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุหรือการบริการสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะกฎหมายและระเบียบได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการต่าง ๆ ไว้ ในที่นี้จะขอกล่าวถึงขั้นตอนภายหลังจากที่มีการเสนอราคา คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจะมีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา และเอกสารต่างๆ แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา แต่หากมีผู้เสนอราคารายเดียว หากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราชการ ผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างมีอำนาจพิจารณายกเลิกการประกวดราคาคั้งนั้นได้ แต่ถ้การยกเลิกการประกวดราคาก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสนอราคา หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติอย่างไรและผู้เสนอราคามีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือไม่ หากคำตอบได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๑/๒๕๕๓ ต่อไปนี้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลนครหาดใหญ่) ได้มีประกาศประกวดราคาจ้างเหมาโรงเรียนหรือหน่วยงานที่ดำเนินการสอนคอมพิวเตอร์เพื่อการศึกษาและวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง กำหนดยื่นซองประกวดราคาในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ มีผู้ซื้อเอกสารประกวดราคา ๓ รายรวมทั้งผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่) ได้ชะลอโครงการเพื่อปรับลดเนื้อหาโครงการใหม่และเรียกผู้ซื้อเอกสารประกวดราคามาหาหรือเพื่อหาแนวทางในการประมูลใหม่ และได้มีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (รองนายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่) กับผู้ซื้อเอกสารประกวดราคาโดยผู้ฟ้องคดีมิได้เข้าร่วม

ประชุมด้วย ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นซองเสนอราคาตามวันเวลาที่กำหนดเพียงรายเดียว คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วนถูกต้องตามเงื่อนไขในประกาศประกวดราคา และเสนอราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณและราคากลางที่ตั้งไว้ มีเหตุอันสมควรที่จะดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องยกเลิกการประมูลราคา จึงเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศยกเลิกการประกวดราคาโครงการดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่ามีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวและเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เรียนและเป็นการประหยัดงบประมาณค่าสอนให้น้อยลง อีกทั้งการให้หน่วยงานภายนอกจัดสอนต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูงขึ้นทุกครั้ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ประกาศยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เรียกผู้ซื้อเอกสารประกวดราคามาประชุมเพื่อชี้แจงถึงการยกเลิกประกวดราคา โดยไม่ได้จัดทำประกาศยกเลิกการประกวดราคา และมีได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ซื้อเอกสารประกวดราคาทราบ เป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามข้อ ๔๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงถือไม่ได้ว่ามีกรยกเลิกการประกวดราคา การยื่นซองเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีจึงถูกต้องตามระเบียบดังกล่าว แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศยกเลิกการประกวดราคาโดยอ้างว่ามีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวตามข้อ ๔๔ ของระเบียบดังกล่าว แต่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นสมควรดำเนินการต่อไป จึงเป็นการล่วงพ้น

เหตุที่จะยกเรื่องผู้เสนอราคาเพียงรายเดียว เพื่อยกเลิกการประกวดราคา แต่เหตุเพื่อให้การจัดสอนตามหลักสูตรเกิดประโยชน์ต่อผู้เรียน และเป็นการประหยัดงบประมาณค่าสอนให้น้อยลง อีกทั้งการให้หน่วยงานภายนอกจัดสอนต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูงขึ้นทุกครั้ง จึงเป็นเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจประกาศยกเลิกประกวดราคา พิพาทได้ตามข้อ ๔๖ ของระเบียบเดียวกัน แต่การประกาศเชิญชวนเรียกประกวดราคาถือเป็นข้อเสนอเมื่อผู้ยื่นขอเสนอราคาถูกต้อง อันเป็นคำสนองข้อเสนอนั้นแล้ว ย่อมเกิดเป็นสัญญาผูกพันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี การยกเลิกการประกวดราคาโดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดด้วยจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ การให้คู่กรณีกลับคืนสู่ฐานะเดิม โดยให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินที่ลงทุนไปในการเข้าเสนอราคาคืนทั้งหมด ได้แก่ ค่าซื้อเอกสารประกวดราคา ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของกรรมการผู้จัดการและพนักงานในการติดต่อกัน และค่าจัดเตรียมหลักสูตรเพื่อนำเสนอในการประกวดราคา ซึ่งเป็นค่าอำนวยความสะดวก โดยกำหนดให้ร้อยละ ๑.๕ ของราคาค่าจ้างที่ผู้ฟ้องคดีเสนอ ส่วนค่าเสียหายอื่น ๆ ได้แก่ กำไรร้อยละ ๑๕ ของมูลค่างานที่ประกวดราคาได้ ค่าภาษีมูลค่าเพิ่มของกำไร เมื่อยังไม่มีการดำเนินงาน จึงยังไม่มีค่าเสียหายเกิดขึ้น ส่วนค่าเสียหายทางจิตใจและศักดิ์ศรีความเป็นประชาชนที่ควรได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม เป็นค่าเสียหายทางจิตใจไม่อาจคำนวณราคาให้ได้

จากคดีดังกล่าวศาลปกครองได้วางหลักปฏิบัติในการยกเลิกการประกวดราคาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุ

ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ไว้ ๒ ประการ คือ

๑. ถึงแม้ว่าผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างจะมีอำนาจยกเลิกการประกวดราคากรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ทางราชการก็ตาม การยกเลิกการประกวดราคาก็จะต้องจัดทำประกาศยกเลิกการประกวดราคา และการที่หน่วยงานได้แต่เพียงจัดให้มีการประชุมชี้แจงเพื่อหาแนวทางในการประมูลใหม่โดยมิได้เรียกผู้ซื้อเอกสารประกวดราคาเข้าร่วมประชุมด้วย ถือไม่ได้ว่าเป็นการยกเลิกประกาศประกวดราคา

๒. การที่หน่วยงานออกประกาศประกวดราคาเป็นการเชิญชวนให้ผู้มีคุณสมบัติตามประกาศประกวดราคาเข้าเสนอราคาอันถือเป็น “คำเสนอ” ของหน่วยงานผู้ประกาศประกวดราคาและการยื่นของเสนอราคาถือเป็น “คำสนอง” ข้อเสนอของหน่วยงานนั้น เมื่อผู้ยื่นของเสนอราคาถูกต้องตามระเบียบจึงก่อให้เกิดเป็นสัญญาผูกพันระหว่างผู้ยื่นของกับหน่วยงาน ดังนั้น เมื่อมีการยกเลิกประกวดราคาโดยผู้ยื่นของเสนอราคาไม่มีความผิดจึงทำให้สัญญานั้นสิ้นสุดลง และเป็นผลให้คู่สัญญากลับคืนสู่ฐานะเดิมตามมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยให้ผู้ยื่นของเสนอราคาได้รับเงินที่ลงทุนไปในการเข้าเสนอราคาคืนทั้งหมด ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่เสียไปอันเนื่องจากการเข้าเสนอราคา เช่น ค่าซื้อเอกสารการประกวดราคา ค่าใช้จ่ายในการเตรียมการเพื่อเสนอราคา เป็นต้น



เรื่องที่ ๒๑

การใช้อำนาจในการสั่งยกเลิกการประมูล

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๓/๒๕๕๒

ประเด็นข้อพิพาท

การใช้ดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการที่แตกต่างกับคณะกรรมการ
ดำเนินการประมูล โดยการมีคำสั่งให้ยกเลิกการประมูล

สาระสำคัญ

อำนาจอนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้างเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ
การที่หัวหน้าส่วนราชการใช้ดุลพินิจแตกต่างจากคณะกรรมการ
ดำเนินการประมูล โดยมีคำสั่งให้ยกเลิกการประมูล เนื่องจากผู้ชนะ
การประมูลตามที่คณะกรรมการดำเนินการประมูลได้พิจารณาคัดเลือก
ขาดคุณสมบัติการเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาตามประกาศ จึงเป็นการใช้
ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

การใช้อำนาจในการสั่งยกเลิกการประมูล

การเข้าร่วมประมูลหรือการเข้าร่วมประกวดราคา คือ ขั้นตอน
ที่ภาคเอกชนในฐานะผู้ขายต้องการเข้าร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างตาม
ความต้องการที่หน่วยงานของรัฐได้ประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้าร่วม
ประมูล ในขณะที่หน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ซื้อก็สามารถคัดเลือก
ผู้ขายหรือคู่สัญญาได้ตรงตามคุณสมบัติที่ต้องการ เพื่อให้การดำเนินการ
จัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสพผลสำเร็จมากที่สุด และเมื่อ
บุคคลใดหรือเอกชนรายใดได้รับการประกาศให้เป็นผู้ชนะการประมูล
และผ่านการคัดเลือกในการเข้าจัดซื้อหรือจัดจ้างตามที่หน่วยงานของรัฐ
ได้ประกาศกำหนดแล้ว บุคคลหรือเอกชนรายนั้นย่อมเชื่อได้ว่าตน
จะได้เข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐตามที่ตนได้ตั้งใจไว้ แต่หาก
ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการประมูล
ของหน่วยงานของรัฐนั้นเห็นว่าผู้ชนะการประมูลหรือผู้ที่ได้รับ
การคัดเลือกขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้เสนอราคาจึงได้มีคำสั่ง
ให้ยกเลิกการประมูล กรณีดังกล่าวนี้จะถือว่าบุคคลหรือเอกชน
ผู้ได้รับการประกาศให้เป็นผู้ชนะการประมูลเป็นผู้ได้รับความเสียหาย
หรือไม่ และการที่หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่ง
ให้ยกเลิกการประมูลทั้ง ๆ ที่คณะกรรมการดำเนินการประมูลได้ประกาศ
ผลการคัดเลือกไปแล้ว ถือเป็นกรกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและ
สามารถกระทำได้หรือไม่ ประเด็นดังกล่าวนี้ศาลปกครองสูงสุด
ได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๓/๒๕๕๒
โดยมีรายละเอียด ดังนี้

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมประมูลงานจ้างเหมาก่อสร้างติดตั้ง DMA (การแบ่งพื้นที่บริหารจัดการการจ่ายน้ำ – District Metering Area) และปรับปรุงเส้นท่อเพื่อลดน้ำสูญเสียโครงการประปាក้าแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร (ครั้งที่ ๒) ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ซึ่งมีผู้ฟ้องคดีเข้าประมูลเพียงรายเดียว และคณะกรรมการจัดหาโดยวิธีการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ประกาศให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการคัดเลือกให้เสนอราคาและให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการประมูล จากนั้นได้รายงานผลและเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ผู้อำนวยการกองบริหารทั่วไป สำนักงานประปาเขต ๑๐) ในฐานะหัวหน้าเจ้าหน้าที่ พัสดูว่าสมควรรับราคาที่ผู้ฟ้องคดีเสนอ เนื่องจากเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคากลาง และผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติถูกต้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้อำนวยการสำนักงานประปาเขต ๑๐) ได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีโดยแจ้งว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวและไม่ผ่านคุณสมบัติเนื่องจากไม่มีประสบการณ์ในงานที่เกี่ยวข้อง จึงมีคำสั่งยกเลิกการประมูลและส่งหนังสือคำประกันซองคืน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนและเห็นว่าคำสั่งยกเลิกการประมูลดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการจัดหาโดยวิธีการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนและเป็นผู้ชนะการประกวดราคาแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ประกาศสำนักงานประปาเขต ๑๐ เรื่อง ประมูลงานจ้างเหมาก่อสร้างงานจ้างเหมาติดตั้ง DMA และปรับปรุงเส้นท่อเพื่อลดน้ำสูญเสีย โครงการประปាក้าแพงเพชร ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอ

ราคาว่าต้องเป็นผู้รับจ้างที่มีผลงานเกี่ยวกับงานวางท่อประปาและมีประสบการณ์ในงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำสูญเสียหรือการสำรวจหาท่อรั่ว โดยเครื่องมือสำรวจหาท่อรั่วในระบบท่อจ่ายน้ำไม่น้อยกว่า ๓ ปี ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหนังสือรับรองผลงานที่บริษัท ส. ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามเอกสารประกอบใบยื่นขอเสนอการประมูลจ้างด้วยระบบบิเล็กทรอนิกส์ เห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับจ้างช่วงในการก่อสร้างระบบประปา และติดตั้งมาตรวัดน้ำสำหรับระบบพื้นที่ย่อยโดยไม่ปรากฏผลงานหรือประสบการณ์ในงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำสูญเสียหรือการสำรวจหาท่อรั่วโดยเครื่องมือสำรวจหาท่อรั่วในระบบท่อจ่ายน้ำ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างเพียงว่าผู้ฟ้องคดีมีผลงานติดตั้งมาตรวัดน้ำจึงไม่มีน้ำหนักเพียงพอให้ศาลเชื่อได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีประสบการณ์ในงานบริหารจัดการน้ำสูญเสีย ผู้ฟ้องคดีจึงขาดคุณสมบัติการเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาตามประกาศสำนักงานประปาเขต ๑๐ ดังกล่าว

สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งให้ยกเลิกการประมูลที่คณะกรรมการจัดหาโดยวิธีการประมูลด้วยระบบบิเล็กทรอนิกส์ได้ประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนและเป็นผู้ชนะการประมูลนั้น เมื่อพิจารณาถึงข้อ ๒๐ ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบบิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๘ ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่มีผู้ผ่านการคัดเลือกหนึ่งราย หรือมีผู้เสนอราคาในการประมูลหนึ่งรายให้คณะกรรมการดำเนินการประมูลเสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อยกเลิกการประมูล แต่ถ้าคณะกรรมการดำเนินการประมูลเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการซื้อหรือ

จ้าง ให้คณะกรรมการดำเนินการประมูลเสนอหัวหน้าส่วนราชการ ต่อไปนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาในการประมูลเพียงรายเดียว และคณะกรรมการจัดหาโดยวิธีการประมูล ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ประกาศให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการคัดเลือกให้เสนอราคาโดยมิได้มีการรายงานผลการพิจารณาและความเห็นพร้อมด้วยเอกสารที่ได้รับทั้งหมดเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ การดำเนินการดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับคณะกรรมการดำเนินการประมูล มีเพียงอำนาจดำเนินการพิจารณากลับกรองข้อเท็จจริงและข้อระเบียบ ที่เกี่ยวข้องจนเป็นที่ยุติ แล้วเสนอความเห็นประกอบ เพื่อหัวหน้า ส่วนราชการจะได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งการเท่านั้น โดยอำนาจอนุมัติ สั่งซื้อสิ่งจ้างยังคงเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ ดังนั้น การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งให้ยกเลิกการประมูล เนื่องจากพิจารณาแล้ว เห็นว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัตินั้น แม้การดำเนินการดังกล่าวจะเป็น การใช้ดุลพินิจที่แตกต่างจากคณะกรรมการดำเนินการประมูล แต่เมื่อ เป็นการใช้ดุลพินิจที่มีเหตุผลประกอบเพียงพอ การใช้ดุลพินิจนั้น ก็ถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวนี้ได้แสดงให้เห็นว่า การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ ในกรณีเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในบางกรณีนั้น แม้จะ เป็นการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างไปจากการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการ ของคณะกรรมการดำเนินการประมูล แต่เมื่อการใช้ดุลพินิจดังกล่าว เป็นการใช้ดุลพินิจไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดให้หัวหน้า ส่วนราชการสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจที่จะจัดซื้อหรือจัดจ้าง ต่อไปหรือไม่ก็ได้ หากมีเหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าว

อย่างเพียงพอ ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ
ได้ใช้ดุลพินิจโดยมีเหตุผลประกอบ แม้จะเป็นการใช้ดุลพินิจที่แตกต่าง
ไปจากคณะกรรมการดำเนินการประมูล การใช้ดุลพินิจดังกล่าวนั้นก็ย่อม
สามารถกระทำได้และถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว



เรื่องที่ ๒๒

การยกเลิกการประกวดราคา ...
กับสิทธิของผู้เสนอราคาต่ำสุด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑/๒๕๕๒

ประเด็นข้อพิพาท

การรับฟังคู่กรณี กรณีที่หน่วยงานของรัฐประกาศยกเลิก
การประกวดราคา

สาระสำคัญ

การที่หน่วยงานของรัฐได้มีประกาศยกเลิกการประกวด
ราคา ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อผู้เสนอราคาต่ำสุด
และคณะกรรมการเปิดซองประกวดราคามีความเห็นให้เป็นผู้รับจ้าง
ซึ่งมีสิทธิเข้าทำสัญญา หน่วยงานของรัฐจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

การยกเลิกการประกวตราค่า ... กับสิทธิของผู้เสนอราคาต่ำสุด

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคล ต้องรับฟังบุคคลนั้นก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับ การรับฟังบุคคลซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้นั้นเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง โดยให้สามารถโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนต่อเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับ อันมีผลต่อการปกป้องสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลนั้น อย่างไรก็ตาม แม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่บุคคลผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองดังที่กล่าวข้างต้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็ยังคงมีการออกคำสั่งทางปกครองโดยละเอียดหรือมิได้ให้ความสำคัญที่จะปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นเพราะความตั้งใจหรือไม่ก็ตาม ดังปรากฏตามตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑/๒๕๕๒ ต่อไปนี้

ผู้ฟ้องคดีได้เข้ายื่นซองประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างเพื่อปรับปรุงและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวพื้นที่สวนป่าซึ่งดำเนินการประกาศประกวดราคาโดยสำนักงานศึกษาและพัฒนาการท่องเที่ยว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) อันเป็นหน่วยงานในสังกัดขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผลการประกวดราคาปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและคณะกรรมการเปิดซองประกวดราคา

ได้เสนอความเห็นให้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดี แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีประกาศยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ไปสังเกตการณ์การยื่นซองประกวดราคา ในทางลับและได้รับรายงานว่าในการยื่นซองประกวดราคาดังกล่าว มีกลุ่มบุคคลกระทำการในลักษณะสมยอมในการเสนอราคา และมีพฤติการณ์อันทำให้มิได้มีการแข่งขันกันเสนอประโยชน์สูงสุดให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองใช้ดุลพินิจในการสั่งยกเลิกการประกวดราคาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างแต่อย่างใด จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนประกาศยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ประกาศยกเลิกการประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาค่าเสนอเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามความในวรรคสอง ข้อ ๑ (๓) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดซึ่งคณะกรรมการเปิดซองประกวดราคาได้ทำรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าสมควรเลือกผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับจ้าง จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้เข้าทำสัญญาจ้างตามประกาศประกวดราคาดังกล่าว แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศยกเลิกการประกวดราคาจึงถือว่าสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จะได้เข้าทำสัญญาดังกล่าวได้รับผลกระทบ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคู่กรณีในการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะประกาศยกเลิกการประกวดราคาตามนัย

มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อประกาศยกเลิกการประกวดราคาเป็นคำสั่งทางปกครองและผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นคู่กรณีในการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะพิจารณายกเลิกการประกวดราคาอันเป็นการกระทำที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาให้ผู้ฟ้องคดีทราบอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามความในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีประกาศยกเลิกการประกวดราคาโดยอาศัยเพียงรายงานในทางลับของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ไปสังเกตการณ์การยื่นซองประกวดราคาและพบว่ามีกรกระทำในลักษณะเป็นการสมยอมในการเสนอราคามาเป็นเหตุผลในการสั่งยกเลิกการประกวดราคา โดยมีได้มีการสอบสวนพยานบุคคลอื่น ๆ ที่อยู่ใกล้ชิดเหตุการณ์เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการพิจารณาและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ได้รวบรวมข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการประกาศยกเลิกการประกวดราคาแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนแต่อย่างไร ประกอบกับการแจ้งข้อเท็จจริงและให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานดังกล่าวมิใช่กรณีที่จะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะอันจะเข้าข้อยกเว้นตามความในมาตรา ๓๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกาศยกเลิกการประกวดราคาโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ประกาศยกเลิกการประกวดราคาข้างต้นจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้นคงจะเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองให้ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการรับฟังคู่กรณีก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลมาใช้อย่างยับยั้งชั่งใจ อันเป็นการปกป้องราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งทางปกครองให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้



เรื่องที่ ๒๓

**ไม่ส่งมอบพื้นที่ให้ผู้รับจ้าง ... เหตุ ! ที่ต้องขยายเวลา
และลดค่าปรับ**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๑๓/๒๕๕๕

ประเด็นข้อพิพาท

การเรียกค่าปรับตามสัญญา และส่วนราชการบกพร่องด้วย

สาระสำคัญ

ผู้รับจ้างมีหน้าที่ต้องชำระค่าปรับในส่วนที่ส่งมอบงานล่าช้า (งวดงานที่ ๑) แต่เมื่อส่วนราชการผู้ว่าจ้างไม่มีความพร้อมในการปฏิบัติ ตามสัญญา (งวดงานที่ ๒) ให้ถูกต้องโดยการส่งมอบพื้นที่ก่อสร้าง ล่าช้าและไม่ได้บอกเลิกสัญญา ส่วนราชการผู้ว่าจ้างจึงมีหน้าที่ต้องขยาย กำหนดเวลาการทำงานและลดค่าปรับให้แก่ผู้รับจ้าง

**ไม่ส่งมอบพื้นที่ให้ผู้รับจ้าง ... เหตุ ! ที่ต้องขยายเวลา
และลดค่าปรับ**

ในการทำสัญญาจัดซื้อหรือจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือระเบียบว่าด้วยการพัสดุอื่นของส่วนราชการ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นต้น จะต้องมีการกำหนดค่าปรับและเงื่อนไขการเรียกค่าปรับไว้ด้วยเสมอตามอัตราที่ระเบียบกำหนด และกรณีที่เห็นว่าผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินการได้ตามสัญญาอันเนื่องจากความผิดของผู้รับจ้าง หน่วยงานราชการผู้ว่าจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้และหากครบกำหนดส่งมอบพัสดุหรืองานจ้างตามสัญญาแล้ว ผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จตามสัญญา หน่วยงานราชการผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นผู้สัญญาจะต้องแจ้งการเรียกค่าปรับตามสัญญาให้ผู้รับจ้างทราบ ทั้งเหตุผลของการผิดสัญญาและจำนวนเงินค่าปรับอันเนื่องจากการผิดสัญญา ซึ่งในขั้นนี้ผู้รับจ้างอาจโต้แย้งว่าการเรียกให้ชำระค่าปรับดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม เช่น จำนวนเงินค่าปรับมากเกินไปหรือคำนวณค่าปรับไม่ถูกต้อง นอกจากนั้นยังอาจอ้างเหตุเพื่อขอลดหรือลดค่าปรับหรือขอขยายระยะเวลาตามข้อ ๑๓๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือข้อ ๖๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ อันได้แก่

- (๑) มีเหตุอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ
- (๒) มีเหตุสุดวิสัย และ
- (๓) มีเหตุอันเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดตามกฎหมาย

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นเรื่องที่หน่วยงานราชการเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างเนื่องจากการส่งมอบงานล่าช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา แต่ผู้รับจ้างไม่เห็นด้วยจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโต้แย้งว่า หน่วยงานไม่มีสิทธิเรียกค่าปรับเพราะ **“มีเหตุอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ”** โดยขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ผู้รับจ้างทำงานในพื้นที่ตามสัญญาในงวดงานที่สองก่อนสัญญาสิ้นสุดเพียง ๒ วัน และส่งมอบพื้นที่ให้ผู้รับจ้างหลังจากที่สัญญาสิ้นสุดลงถึง ๔ เดือน ส่วนหน่วยงานผู้ว่าจ้างก็ได้โต้แย้งว่า แม้ว่าไม่ได้ส่งมอบพื้นที่การทำงานเนื่องจากต้องขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ก็ก็เป็นเพียงส่วนเล็กน้อยของงานทั้งหมดในงวดที่สอง ผู้รับจ้างสามารถดำเนินการในส่วนของงานหลักได้ แต่ก็ไม่ได้ดำเนินการ อีกทั้งหลังจากได้รับมอบพื้นที่แล้วยังทิ้งงานไปเป็นบางช่วงและไม่ได้จัดหาวัสดุให้เพียงพอ

คดีนี้จึงมีความน่าสนใจว่า ศาลปกครองจะใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับอย่างไร ?

เพราะหากพิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าว อาจเป็นไปได้ว่าการที่ผู้ว่าจ้างส่งมอบพื้นที่ซึ่งมีเนื้องานเพียงเล็กน้อยในงวดงานที่สองหลังจากสัญญาสิ้นสุดถึง ๔ เดือน โดยดำเนินการขออนุญาตใช้พื้นที่ก่อนสัญญาสิ้นสุดเพียง ๒ วัน ถือว่าเป็นความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ และการที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้าก็อาจถือว่าเป็นความผิดหรือความบกพร่องของผู้รับจ้างได้เช่นกัน

ข้อเท็จจริงของคดีนี้ก็ คือ ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีทำงานโครงการก่อสร้างปรับปรุงระบบประปา พร้อมก่อสร้างโรงสูบน้ำแรงต่ำพร้อมท่อส่งน้ำดิบและปรับปรุงระบบท่อจ่ายน้ำ แบ่งการทำงานและการจ่ายเงินเป็น ๒ งวด

กำหนดการทำงานแล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ งาน
ในงวดที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีส่งมอบก่อนสิ้นสุดสัญญา ๑๐ วัน ส่วนงวดงาน
ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีต้องส่งมอบพื้นที่สำหรับการทำงานด้วย โดยก่อน
 การสิ้นสุดสัญญาจ้าง ๒ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีได้ขออนุญาตใช้พื้นที่จาก
 แขวงการทางเพื่อเดินท่อลอดและวางท่อประปาในเขตทางหลวง หลังจาก
 ที่แขวงการทางอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ เมษายน
 ๒๕๔๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและให้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง
 ระหว่างนั้นผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีขยายระยะเวลาก่อสร้าง แต่ไม่ได้
 รับอนุญาต และผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานตามสัญญาในวันที่ ๒๙ กันยายน
 ๒๕๔๘

ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้ารวม ๒๗๙ วัน
 (ตั้งแต่วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๘) ค่าปรับ
 วันละ ๓,๙๙๙ บาท รวมเป็นเงินค่าปรับ ๑,๑๑๕,๗๒๑ บาท จึงได้
 เบิกจ่ายเงินค่าจ้างในงวดที่ ๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑,๗๖๓,๕๕๙ บาท

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการส่งมอบงานล่าช้ามิได้เป็นความผิดของ
 ผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี
 ชำระเงินส่วนที่เหลือพร้อมดอกเบี้ย จำนวน ๑,๑๑๕,๗๒๑ บาท

คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานผู้ว่าจ้าง**ไม่ได้บอกเลิก**
สัญญาและศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดเห็นตรงกันว่า
 (๑) เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน
 ๒๕๔๘ จึงล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ตามสัญญา **ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่**
ที่จะต้องชำระค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี
 (๒) ความบกพร่องของหน่วยงานผู้ว่าจ้าง อันเนื่องมาจากการส่งมอบ
 พื้นที่ก่อสร้างโดยมีอุปสรรคและרבกวนสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการ
 ปฏิบัติตามสัญญา และเป็นความผิดหรือความบกพร่องที่เกิดขึ้น

เพราะสภาพแห่งงานที่จ้างซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทราบดีอยู่แล้วตั้งแต่ต้นตามข้อกำหนดในสัญญา ประกอบกับข้อ ๖๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ และผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่อาจยกปัญหาเรื่องเงื่อนงำที่ยังไม่ได้ขออนุญาต ซึ่งมีเพียงเล็กน้อยและผู้ฟ้องคดีสามารถที่จะดำเนินการในส่วนแผนงานหลักได้โดยไม่ต้องรอการอนุญาตมาอ้างเพราะไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งหน่วยราชการควรจะมีความพร้อมในการปฏิบัติตามสัญญาให้ถูกต้องก่อนแล้วจึงให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนและเป็นคู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญาได้ และหากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการตามข้อสัญญาได้อย่างแน่แท้และเป็นเหตุเนื่องจากความผิดของฝ่ายผู้ฟ้องคดีเอง ก็ชอบที่จะบอกเลิกสัญญาตามข้อ ๖๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ แต่ก็มีได้ดำเนินการ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมิได้ยินยอมที่จะเสียค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยไม่มีเงื่อนไข ดังนั้นเมื่อความล่าช้าเกิดขึ้นเพราะความผิดของฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีรวมอยู่ด้วยและมีได้มีการบอกเลิกสัญญา จึงต้องถือว่าสัญญาดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไป

เมื่อความล่าช้าเป็นความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีรวมอยู่ด้วย และเป็นความผิดหรือความบกพร่องที่เกิดขึ้นเพราะสภาพแห่งงานที่จ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ตามสัญญาที่จะต้องขยายกำหนดเวลาการก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ขยายระยะเวลาให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการปรับผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีลดค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องขยายระยะเวลาการทำงานตามสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีเพียงใด ? และต้องลดค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนกี่วัน เป็นเงินจำนวนเท่าใด ? ผู้สนใจติดตามอ่านรายละเอียดได้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๑๓/๒๕๕๕

คดีนี้นอกจากจะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า (๑) ก่อนที่จะว่าจ้างเอกชนให้ทำงานอันเป็นบริการสาธารณะนั้น หน่วยงานผู้ว่าจ้างจะต้องมีความพร้อมที่จะให้ผู้รับจ้างปฏิบัติงานตามสัญญาซึ่งไม่เฉพาะแต่เพียงงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการเท่านั้น แต่ต้องรวมถึงพื้นที่ที่จะส่งมอบให้ผู้รับจ้างทำงานตามสัญญาด้วย (๒) ในการใช้ดุลพินิจพิจารณา “เหตุ” ที่จะต้องงดหรือลดค่าปรับให้แก่ผู้รับจ้างหรือ “เหตุ” ที่จะขยายระยะเวลาทำงานตามสัญญาให้แก่ผู้รับจ้าง หากเหตุนั้นเกิดขึ้นเพราะความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานเองก็ต้องให้ความเป็นธรรมกับผู้รับจ้าง และหากเห็นว่าผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินการตามข้อสัญญาได้อย่างแน่แท้เพราะความผิดของผู้รับจ้าง ก็จะต้องใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเพื่อยุติความเสียหายที่จะเกิดขึ้นโดยเร็ว



เรื่องที่ ๒๔

**ขยายเวลาปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ...
เพราะความบกพร่องของหน่วยงาน !!**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๐/๒๕๕๗

ประเด็นข้อพิพาท

เทศบาลมีคำสั่งเรียกให้นายกเทศมนตรีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพราะเหตุขยายระยะเวลาการก่อสร้างให้เอกชนผู้รับจ้างโดยงดเว้นค่าปรับ

สาระสำคัญ

การมีคำสั่งให้ขยายระยะเวลาการก่อสร้างสวนสาธารณะ โดยงดเว้นค่าปรับของนายกเทศมนตรี ไม่ถือเป็นการกระทำโดยประมาท เลินเล่อ เพราะมิได้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายโดยผลการ แต่ได้ถามความเห็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับเทศบาลผู้ว่าจ้าง มิได้เตรียมการเรื่องระบบน้ำที่ใช้ดูแลรักษาต้นไม้ จึงถือเป็นความบกพร่อง ของเทศบาลที่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ในสัญญา การขยายระยะเวลา จึงไม่ใช่เหตุสุดวิสัยและถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

**ขยายเวลาปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ...
เพราะความบกพร่องของหน่วยงาน !!**

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๒ (๑) (๒) และ (๓) กำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจงดหรือลดค่าปรับ หรือขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือ ข้อตกลงให้แก่คู่สัญญาได้ กรณีมีเหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือมีเหตุสุดวิสัย หรือ มีเหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

แต่ในทางปฏิบัติอาจเกิดปัญหาในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการที่จะวินิจฉัยว่ากรณีใดบ้างจะถือเป็น “เหตุสุดวิสัย” หรือ “เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงาน” ที่ทำให้สามารถงดหรือลดค่าปรับหรือขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงให้แก่คู่สัญญาได้ โดยไม่ผิดกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ

คดีปกครองที่จะนำเสนอในฉบับนี้ เป็นกรณีการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีมีคำสั่งอนุญาตขยายเวลาให้กับผู้รับจ้างก่อสร้าง แต่ต่อมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้วมีความเห็นว่า เหตุผลการขอขยายระยะเวลาไม่ใช่ “เหตุสุดวิสัย” ทำให้เทศบาลใช้อำนาจเรียกให้ผู้รับจ้างชดใช้เงินในช่วงที่มีการอนุญาตให้ขยายระยะเวลาและท้ายที่สุดเมื่อเทศบาลไม่สามารถใช้สิทธิเรียกให้ผู้รับจ้างชดใช้เงินได้ เทศบาลจึงใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้นายกเทศมนตรี

ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอนุญาตให้ผู้รับจ้างขยายเวลาการปฏิบัติตามสัญญา
 ขดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด
 ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ดังนั้น คดีนี้ ถึงแม้จะเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจ
 ของนายกเทศมนตรีตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุ
 ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ก็สามารถ
 นำไปปรับใช้กับการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจในหน่วยงานราชการ
 อื่น ๆ ได้เป็นอย่างดีในกรณีที่ต้องใช้ดุลพินิจในลักษณะเดียวกัน

ข้อเท็จจริงในคดีคือ ผู้ฟ้องคดีขณะนั้นดำรงตำแหน่ง
 นายกเทศมนตรีได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ก่อสร้าง
 “สวนภูมิรักษ์” ของเทศบาล (สวนสาธารณะ) โดยผู้รับจ้างต้องปลูก
 ต้นไม้ต่าง ๆ พร้อมจัดวางระบบให้น้ำ โดยสัญญาแบ่งการจ่ายเงิน
 ค่าจ้างเป็น ๗ งวด ในระหว่างการทำงานผู้รับจ้างได้ขอขยายระยะเวลา
 ตามข้อ ๒๒ ของสัญญา และผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุมัติให้ขยาย
 ระยะเวลาการก่อสร้างโดยงดเว้นค่าปรับ ๓๖ วัน คิดเป็นเงินค่าปรับ
 จำนวน ๑,๓๔๙,๕๖๘ บาท และผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานงวดสุดท้าย
 กับรับเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายเรียบร้อยแล้ว

ต่อมา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคได้ตรวจสอบ
 การจัดจ้างและเห็นว่ามิใช่เหตุผลวิสัยที่จะขอขยายระยะเวลาการปฏิบัติ
 ตามสัญญาได้ เทศบาลจึงมีหนังสือเรียกให้ผู้รับจ้างขดใช้จากการขยาย
 ระยะเวลาดังกล่าว แต่ผู้รับจ้างเพิกเฉยและเทศบาลได้ฟ้องผู้รับจ้าง
 เพื่อเรียกคืนเงินต่อศาลปกครองนครราชสีมา ซึ่งศาลปกครอง
 มีคำพิพากษาว่าเทศบาลไม่อาจเรียกให้ผู้รับจ้างขดใช้เงินค่าปรับ
 อันเกิดจากการงดเว้นค่าปรับได้ตามบันทึกตกลงเพิ่มเติมต่อท้าย
 สัญญาก่อสร้าง

เทศบาลจึงได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) ได้มีคำสั่งไล่เบี้ยให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวน ดังกล่าวแก่เทศบาล

ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ในการขยายระยะเวลาตามสัญญาโดยงดเว้น ค่าปรับเป็นไปตามระเบียบ (ข้อ ๑๓๒ (๓)) ผู้ฟ้องคดีได้พิจารณา ร่วมกับคณะกรรมการตรวจการจ้าง ช่างควบคุมงาน และนิติกร ที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาตามระเบียบขั้นตอนปฏิบัติของกฎหมาย ซึ่งมีความเห็นว่ามีความจำเป็นต้องเก็บน้ำในบ่อเพื่อทดสอบระบบน้ำ และใช้น้ำดูแลรักษาพันธุ์ไม้ เพื่อจะได้เห็นปัญหาและประสิทธิภาพ ของระบบ และช่างผู้ควบคุมงานคำนวณระยะเวลาการจัดหาน้ำว่า ต้องใช้เวลา ๓๖ วัน การขยายเวลาก่อสร้างจึงเกิดประโยชน์ต่อเทศบาล มากกว่าการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา จึงไม่ได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง แต่เป็นการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีในการบริหาร ราชการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อ ศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่ง

ข้อพิพาทในคดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ คือ (๑) ผู้ฟ้องคดีกระทำ ละเมิดโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่อ เนื่องจากมิได้พิจารณา สิ่งการขยายระยะเวลาโดยอาศัยอำนาจของตนเองตามที่กฎหมาย กำหนดโดยพลการ แต่ได้สั่งการให้คณะกรรมการตรวจการจ้างและ

นิติกรพิจารณา ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นผู้ฟ้องคดีที่เป็นนายกเทศมนตรี ควรมีความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาและผู้ฟ้องคดีก็ได้กระทำในลักษณะเช่นเดียวกัน

(๒) การขยายระยะเวลาก่อสร้างเป็นการฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในสัญญาจ้างกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องปลูกต้นไม้ที่เหมาะสมตามสภาพพื้นที่ อนุรักษ์ไม้ยืนต้นเดิม ปลูกไม้ประดับ จัดมูนั่งพักผ่อน ลานอเนกประสงค์ สวนสุขภาพ สนามเด็กเล่น ทำทางเดินเท้า จัดวางระบบให้น้ำ และทำเรือนเพาะชำขนาดเล็ก โดยงานเกี่ยวกับการถมดินปรับแต่งขอบบ่อพร้อมทั้งขนย้ายตะกอนท้องบ่ออยู่ในงวดที่ ๒ งานเกี่ยวกับการปลูกหญ้าและปลูกต้นไม้อยู่ในงวดที่ ๕ และงานเกี่ยวกับการวางระบบน้ำสำหรับสนามและระบบน้ำพุอยู่ในงวดที่ ๖ ย่อมแสดงว่า ในช่วงระหว่างการดำเนินงานในงวดที่ ๒ บ่อน้ำจะต้องไม่มีน้ำเหลืออยู่เพื่อให้สามารถขุดลอกและขนย้ายตะกอนท้องบ่อได้ ในขณะเดียวกัน ก็มีความจำเป็นที่จะต้องจัดหาน้ำหรือเติมน้ำลงในบ่อเพื่อใช้สำหรับการดูแลรักษาต้นไม้และหญ้าที่กำหนดให้ปลูกในงวดที่ ๕ และทดสอบระบบน้ำสำหรับสนามและระบบน้ำพุในงวดที่ ๖ แต่สัญญาจ้างไม่ได้ระบุเกี่ยวกับการจัดหาหรือเติมน้ำลงในบ่อเพื่อใช้สำหรับการดูแลรักษาต้นไม้และหญ้า รวมทั้งการทดสอบระบบน้ำสำหรับสนามและระบบน้ำพุแต่อย่างใด

โดยคู่สัญญาไม่ได้ร่วมกันพิจารณาในประเด็นดังกล่าวมาก่อน จนกระทั่งผู้รับจ้างได้ขอขยายเวลาการก่อสร้างและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้มีความเห็นว่า เทศบาลมิได้เตรียมการเกี่ยวกับเรื่องการเติมน้ำในบ่อดินที่ขุด ทำให้มีปัญหาในระบบน้ำที่จะใช้ดูแลรักษา

หญ้าและต้นไม้ ฯลฯ และมีข้อสังเกตว่า น้ำในบ่อไม่มี จึงไม่สามารถทดสอบการใช้งานของปั้มน้ำพุหรือสปริงเกอร์ได้ หากปลูกต้นไม้ปลูกหญ้า ต้นไม้และหญ้าอาจตายได้

ดังนั้น ปัญหาในเรื่องนี้ คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจึงมิได้พิจารณา มาตั้งแต่ต้น ทั้งสัญญาจ้างก็มีได้ระบุเรื่องดังกล่าวไว้ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นความบกพร่องของผู้ว่าจ้าง (เทศบาล) ที่ไม่ได้กำหนดรายละเอียด ในการเติมน้ำในบ่อดินที่ขุดแต่งในโครงการ การขอขยายระยะเวลา จึงไม่ใช่กรณีเหตุสุดวิสัย แต่ถือได้ว่าเป็นข้อบกพร่องของผู้ว่าจ้าง ซึ่งสามารถขยายระยะเวลาได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๒ (๓) และตามสัญญาจ้างข้อ ๒๒

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแต่เพียงว่า ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถขยายระยะเวลาให้ผู้รับจ้างได้ เพราะไม่ใช่เหตุสุดวิสัย โดยมีได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริง และระเบียบ ข้อบังคับ และข้อสัญญาจ้าง ในกรณีอื่น ๆ จึงเป็นการพิจารณาและฟังข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วนและไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี

อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้พิจารณาโดยรับฟังความเห็นของ คณะกรรมการตรวจการจ้าง งานนิติการ กองวิชาการและแผนงาน และช่างผู้ควบคุมงานแล้ว ก่อนมีคำสั่ง ถือว่าได้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาขยายเวลาทำการตามสัญญาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๒ (๑) จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดี จึงมิได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๐/๒๕๕๗)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐทั่วไปในการวินิจฉัย “เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงาน” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หัวหน้าส่วนราชการซึ่งมีอำนาจตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุดำ การใช้ดุลพินิจใด ๆ ก็ตาม จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและรอบด้าน ดังเช่นในคดีนี้ซึ่งต้องพิจารณาทั้งจากข้อกำหนดในสัญญา สภาพพื้นที่หรือสภาพแวดล้อมอื่นที่มีส่วนทำให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามที่สัญญากำหนดไว้ รวมทั้งการรับฟังความเห็นจากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจ อันเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งหากการใช้ดุลพินิจเป็นไปด้วยความระมัดระวังและรอบคอบตามอำนาจหน้าที่ที่ควรปฏิบัติภายใต้ข้อเท็จจริงที่ปรากฏนั้นแล้ว ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย



เรื่องที่ ๒๕

น้ำท่วม ... “เหตุสุดวิสัย” ที่อาจขยายเวลาตามสัญญาได้ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๒/๒๕๕๗

ประเด็นข้อพิพาท

เหตุสุดวิสัยที่สามารถขยายระยะเวลาการปฏิบัติตามสัญญา
จ้างก่อสร้างได้

สาระสำคัญ

เมื่อในระหว่างทำงานตามสัญญาจ้างก่อสร้างมีอุทกภัยฝนตกหนักและน้ำท่วม การเดินทางโดยรถยนต์ถูกตัดขาด และมีประกาศเขตภัยพิบัติฉุกเฉินซึ่งมิใช่เป็นเพียงหน้าฝนตามฤดูกาล แต่เป็นการเกิดอุทกภัยอันถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่เอกชนผู้รับจ้างสมควรได้รับการขยายเวลาปฏิบัติตามสัญญาตามระเบียบ การที่หน่วยงานของรัฐไม่ขยายเวลาและหักเงินค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

น้ำท่วม ... “เหตุสุดวิสัย” ที่อาจขยายเวลาตามสัญญาได้ !

การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการจะต้องมีการกำหนดวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดของสัญญา หากผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนด ผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ส่วนราชการนับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จในสัญญา อย่างไรก็ตาม กรณีที่เกิดเหตุสุดวิสัยซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำเนินการตามสัญญา ผู้รับจ้างอาจยกเหตุขึ้นอ้างเพื่อขอขยายเวลา โดยหัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจพิจารณาอนุมัติให้ขยายเวลาได้ตามจำนวนวันที่เกิดขึ้นจริงตามข้อ ๑๓๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ทั้งนี้ “เหตุสุดวิสัย” ที่ผู้ว่าจ้างยกขึ้นอ้างเพื่อขอขยายเวลาเพิ่มตามข้อ ๑๓๙ (๒) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะต้องเป็นเหตุสุดวิสัยตามความหมายของมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และจะต้องเป็นเหตุสุดวิสัยที่เกิดขึ้นก่อนครบกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญา

โดยมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า “เหตุสุดวิสัย หมายความว่า เหตุใด ๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี จะให้ผลภัยพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้นจะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้ แม้ทั้งบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น”

อย่างไรก็ตาม กรณีที่เกิดภัยพิบัติธรรมชาติจากเหตุอุทกภัย ฝนตกหนักและมีน้ำท่วม ในระหว่างสัญญาและในช่วงฤดูฝน

เหตุอุทกภัยดังกล่าวจะถือเป็นเหตุสุดวิสัยเพื่อขอขยายเวลาตามสัญญาหรือไม่ ?

กรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๒/๒๕๕๗

ข้อเท็จจริงมีว่า วิทยาลัยเทคนิคจังหวัดตรังทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารเรียน โดยเริ่มทำงานวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ กำหนดแล้วเสร็จวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๙ และข้อสัญญาจ้างข้อ ๑๙ กำหนดว่า กรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุใด ๆ อันเนื่องมาจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ว่าจ้าง หรือพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่ผู้รับจ้างไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย ทำให้ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเงื่อนไขและข้อกำหนดแห่งสัญญานี้ได้ ผู้รับจ้างจะต้องแจ้งเหตุหรือพฤติการณ์ดังกล่าวพร้อมหลักฐานเป็นหนังสือให้ผู้ว่าจ้างทราบ เพื่อขยายเวลาทำงานออกไปภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่เกิดเหตุการณั้สิ้นสุดลง

ระหว่างผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างตามสัญญา ปรากฏว่าตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนถึงเดือนธันวาคม ๒๕๔๘ ในเขตจังหวัดพื้นที่ก่อสร้างเกิดอุทกภัยฝนตกหนักและน้ำท่วม การเดินทางโดยรถยนต์ในเขตอำเภอเมืองถูกตัดขาดและจังหวัดได้ประกาศให้เป็นเขตภัยพิบัติฉุกเฉิน พร้อมทั้งตั้งศูนย์ช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยเพื่อช่วยเหลือประชาชนเป็นการเร่งด่วน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่สามารถลำเลียงวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างตลอดจนสัมภาระเข้าพื้นที่ก่อสร้างได้และไม่สามารถทำงานได้เต็มกำลัง และงานก่อสร้างล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้

จึงมีหนังสือขอขยายเวลาตามสัญญาออกไปอีก ๔๙ วันนับแต่วันที่ครบกำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาจ้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงาน

คณะกรรมการการอาชีวศึกษา) ไม่นอนุมัติให้ขยายเวลาการก่อสร้าง โดยให้เหตุผลว่า ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวของทุกปีเป็นฤดูฝนของภาคใต้ การเกิดฝนตกและน้ำท่วม ไม่ถือเป็นเหตุสุดวิสัย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานก่อสร้างตามสัญญาจ้าง เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๙ และผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้สิทธิหักเงินค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับกรณีผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้า

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม้อนุมัติการขยายเวลาก่อสร้างไม่ชอบด้วยกฎหมายและผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิหักเงินค่าปรับดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าจ้างที่หักไว้เป็นค่าปรับและขอขยายเวลาตามสัญญา

คดีนี้มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยคือ เหตุการณ์อุทกภัยฝนตกหนักและน้ำท่วมที่จังหวัด ถือเป็นเหตุสุดวิสัยขอขยายเวลาตามสัญญาหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากเหตุการณ์น้ำท่วมหนักในครั้งนี้ได้มีหนังสือพิมพ์ลงข่าวถึงความเสียหายและความเดือดร้อนของประชาชนอย่างต่อเนื่อง จึงเห็นได้ว่าเหตุการณ์ฝนตกหนักน้ำท่วมในพื้นที่ก่อสร้าง มิใช่เป็นเพียงหน้าฝนตามฤดูกาล แต่เป็นการเกิดอุทกภัยอันถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยที่เกิดขึ้นจริง ผู้ฟ้องคดีจึงสมควรได้รับการขยายเวลาปฏิบัติตามสัญญาตามข้อกำหนดของสัญญาข้อ ๑๙ และตามข้อ ๑๓๙ (๒) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และจากรายงานผลการปฏิบัติงานรายวันของผู้ควบคุมงานปรากฏว่ามีบางวันเท่านั้นที่สามารถทำงานได้เต็มวันและเป็นการทำงานที่หน้างาน แม้บางวันไม่มีฝนตกหนัก แต่การที่มีน้ำท่วมขังและต้องสูบน้ำออกจากหลุมตลอดเวลา ทำให้ไม่สามารถทำงาน

ที่ทำงานได้ ทำให้งานล่าช้าไม่เป็นไปตามแผน การเกิดอุทกภัยทำให้เกิดอุปสรรคในการทำงานไม่สามารถทำงานได้เต็มความสามารถ ประกอบกับคณะกรรมการตรวจการจ้างซึ่งเป็นผู้ควบคุมงานและใกล้ชิดกับเหตุการณ์อุทกภัยมีมติให้ขยายเวลาทำงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๕๙ วัน จึงเชื่อได้ว่าเหตุนี้ทำวมมีความรุนแรง จึงสมควรขยายเวลาทำงานให้ผู้ฟ้องคดี ๔๙ วัน นับแต่วันพ้นกำหนดแล้วเสร็จตามสัญญา โดยนำวันที่ทำงานได้เต็มวันและเต็มศักยภาพมาหักออก

จากคำพิพากษาของศาลปกครองข้างต้นถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารงานพัสดุว่า ขอบเขตของคำว่า “เหตุสุดวิสัย” ในการขยายเวลาตามสัญญาตามข้อ ๑๓๙ (๒) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ นอกจากจะเป็นเหตุสุดวิสัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น สงคราม การชุมนุม การนัดหยุดงาน กรณีเหตุสุดวิสัยที่เกิดจากปรากฏการณ์ธรรมชาติซึ่งไม่ใช่ปรากฏการณ์ที่เป็นปกติฤดูกาล เช่น น้ำท่วม ฝนตกหนัก ไฟผ่า ก็เป็นเหตุสุดวิสัยที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเช่นเดียวกัน ส่วนการกำหนดระยะเวลาอันสมควรที่จะขยายให้แก่ผู้รับจ้าง หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าในช่วงเวลาที่เกิดเหตุสุดวิสัยนั้น ผู้รับจ้างยังสามารถทำงานได้ตามสัญญาจะต้องไม่นำวันที่ผู้รับจ้างสามารถทำงานได้มากำหนดเป็นระยะเวลาอันสมควรที่จะขยายเวลาการทำงานให้แก่ผู้รับจ้าง

นอกจากนี้ คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการคำนวณค่าปรับตามงวดงานที่ผู้รับจ้างต้องส่งมอบแต่ละงวดงานตามสัญญา ดังนั้น การศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้จะทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกแห่งมีความรู้และ

ความเข้าใจแนวทางการคิดคำนวณค่าปรับ อันเนื่องมาจากการส่งมอบ
งานล่าช้าในแต่ละงวดงาน ตลอดจนอำนาจของศาลปกครองในการ
พิพากษาคดีกรณีผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือ
มีคำสั่งให้ผู้ว่าจ้างคืนเงินค่าปรับในงวดงานที่ผู้ว่าจ้างหักเงินค่าปรับไว้
ไม่ถูกต้อง ผู้สนใจจึงสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ในคำพิพากษา
ดังกล่าว



เรื่องที่ ๒๖

**ตรวจรับงานจ้างตามรายงานของผู้ควบคุมงาน ...
ไม่ละเอียดยัด ! ต้องรับผิดชอบในความเสียหาย**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๘๓-๘๕๔/๒๕๕๔

ประเด็นข้อพิพาท

กรรมการตรวจรับงานจ้างไม่ออกไปตรวจรับงานจ้างจริง
และมีการเบิกจ่ายเงินให้ผู้รับจ้าง ทำให้ราชการเสียหาย

สาระสำคัญ

กรรมการตรวจรับงานจ้างไม่ออกไปตรวจรับงานจ้างในขณะที่
ผู้รับจ้างปฏิบัติงาน แต่อาศัยรายงานของผู้ควบคุมงาน ทั้งที่รายงาน
มีข้อสงสัยและมีการเบิกจ่ายเงินให้ผู้รับจ้างแล้ว และต่อมาพบว่า
ปริมาณดินไม่ครบถ้วนตามสัญญา ถือเป็นกรกระทำโดยประมาท
เลินเล่ออย่างร้ายแรง

**ตรวจรับการจ้างตามรายงานของผู้ควบคุมงาน ...
ไม่ละเอียดย ! ต้องรับผิดชอบในความเสียหาย**

คณะกรรมการตรวจการจ้างงานก่อสร้างมีอำนาจหน้าที่ทำการตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง และเหตุการณ์แวดล้อมที่ผู้ควบคุมงานรายงาน โดยตรวจสอบกับแบบรูปรายละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาทุกสัปดาห์ รวมทั้งรับทราบหรือพิจารณาการสั่งหยุดงานหรือพักงานของผู้ควบคุมแล้วรายงานประธานกรรมการบริหาร เพื่อพิจารณาสั่งการ และหากกรณีมีข้อสงสัยหรือมีกรณี queen ว่าตามหลักวิชาการต่าง ๆ ไม่น่าจะเป็นไปได้ ให้ออกตรวจงานในสถานที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือที่ตกลงให้ทำงานจ้างนั้น ๆ โดยให้มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม หรือตัดทอนงานได้ตามที่เห็นสมควรและตามหลักวิชาการช่าง เพื่อให้เป็นไปตามแบบรูปรายละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา ทั้งนี้ ตามข้อ ๔๘ (๑) และ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

คดีที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้แม้จะเป็นคดีพิพาทอันเกิดจากการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ แต่ก็สามารถนำข้อเท็จจริงในคดีมาปรับใช้กับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเฉพาะในเรื่องของคณะกรรมการตรวจการจ้างปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความระมัดระวัง ไม่ได้ออกไปตรวจงานจ้างในขณะที่ผู้รับจ้างกำลังปฏิบัติงานตามสัญญาเพราะเชื่อตามรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานเนื่องจากในรายงานไม่มีประเด็น

หรือข้อสงสัยที่จะเป็นเหตุให้ต้องออกไปตรวจงานข้างก่อนลงชื่อตรวจรับงานและทำให้ทางราชการเสียหาย ซึ่งข้ออ้างดังกล่าวจะทำให้พ้นความรับผิดได้หรือไม่ มีข้อเท็จจริงในคดีนี้คือ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้างโครงการบุกเบิกปรับถมดินที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ตรวจรับงานจ้างของผู้ว่าจ้างเมื่อเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนตามสัญญา โดยไม่ออกตรวจงานจ้างจริง อาศัยเพียงข้อรายงานของนาย อ. นายช่างโยธาซึ่งทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานและเป็นพนักงานใหม่อยู่ระหว่างทดลองงาน แต่หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีเบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้ผู้รับจ้างจึงทราบว่าปริมาณดินที่นำมาถมในโครงการขาดหาย ไม่ครบถ้วนตามสัญญาที่กำหนดให้ผู้รับจ้างถมดินหนาเฉลี่ย ๑.๔๐ เมตร ปริมาณดิน ๑๑,๒๐๐ ลูกบาศก์เมตร ผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและสำนักงานโยธาธิการจังหวัดพบว่าปริมาณดินที่ผู้รับจ้างขนย้ายไปปรับถมพื้นที่ไม่ครบถ้วนตามสัญญา ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องสูญเสียเงิน จำนวน ๑๒๙,๑๖๔ บาท ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่จะต้องตรวจสอบความถูกต้องของผู้รับจ้างและใบรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานด้วยความละเอียดถี่ถ้วนเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา มิใช่เพียงแต่ตรวจใบรายงานและเชื่อถือรายงานของผู้ควบคุมงานโดยมิได้พิจารณาตรวจสอบความถูกต้อง อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าสาเหตุที่ไม่ออกตรวจสถานที่เป็นเพราะเมื่อพิจารณารายงานการปฏิบัติงานของ

ผู้ควบคุมงานแล้วเห็นว่างานจ้างแล้วเสร็จถูกต้องครบถ้วนตามสัญญา ไม่มีข้อโต้แย้งใด ๆ ว่า การถมดินไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามหลักวิชาช่างที่ดีหรือไม่ ทั้งสภาพพื้นดินเป็นป่า มีความสูงต่ำไม่เท่ากัน ดินไม่ได้ขาดหาย และตนไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญ ไม่อาจยืนยันว่าปริมาณดินที่ถมถูกต้องหรือไม่ จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้เงินดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงเป็นที่รับกันว่า ในขณะที่ผู้รับจ้างกำลังปฏิบัติงานตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ออกไปตรวจงานจ้างเพราะได้พิจารณารายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานแล้วเห็นว่าไม่มีประเด็นข้อสงสัยตามข้อ ๔๘ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ แต่จากรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานไม่มีการจดบันทึกเพื่อรายงานการปฏิบัติงานว่าในวันที่ผู้รับจ้างเข้าดำเนินการตามสัญญาจ้างมีรถบรรทุกขนดินเข้ามาจำนวนกี่คัน แต่ละคันบรรทุกดินจำนวนกี่ลูกบาศก์เมตร เพราะการจดบันทึกและรายงานผลการปฏิบัติงานอย่างละเอียดย่อมทำให้รับทราบผลการปฏิบัติงานในแต่ละวันได้ว่าขณะนี้ได้ถมดินไปแล้วกี่ลูกบาศก์เมตร อันจะเป็นพยานหลักฐานอ้างอิงเพื่อทำการตรวจสอบจำนวนดินในเบื้องต้นได้ว่าการดำเนินงานของผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างคืบหน้าและเป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญาหรือไม่ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงาน ก็จะเห็นข้อสงสัยในการรายงานการปฏิบัติงานและออกไปตรวจงานจ้าง เพื่อดูว่าการดำเนินงานเป็นไปตามแบบรูปรายละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาหรือไม่ ทั้งข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบของคณะกรรมการ

สอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและสำนักงานโยธาธิการจังหวัดซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านก็เป็นหลักฐานยืนยันได้ชัดเจนว่าจำนวนดินที่ถมไม่ครบตามสัญญา ถือได้ว่าผู้รับจ้างไม่ได้ปฏิบัติตามสัญญา การตรวจรับการจ้างของคณะกรรมการตรวจการจ้างจึงไม่เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว เนื่องจากการตรวจรับการจ้างที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่สามารถยืนยันปริมาณดินที่ถมถูกต้องตามสัญญา โดยหน้าที่แล้วก็ควรที่จะดำเนินการแจ้งให้ผู้เชี่ยวชาญเข้าตรวจสอบในการตรวจรับงานจ้างร่วมได้ เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่รัฐ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด

พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ขาดความระมัดระวังและขาดการตรวจสอบที่ถูกต้องตามวิสัยและพฤติการณ์ของบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตรวจการจ้างที่จะต้องใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อกรมบัญชีกลางเห็นว่า การคำนวณจำนวนที่ดินที่ขาดหายไปของสำนักงานโยธาธิการจังหวัดโดยวัดขนาดของพื้นที่และวัดความสูงต่ำของดินเดิมกับดินถมโดยใช้กล้องระดับ อาจมีความคลื่อนคลาดเนื่องจากดินมีการบดอัดไม่เท่ากัน โดยคิดเป็นเงินสูงถึง ๒๑๒,๑๕๖ บาท อาจไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ จึงให้คณะกรรมการตรวจการจ้างรับผิดชอบร้อยละ ๖๐ ของความเสียหายตามที่คณะกรรมการสอบความรับผิด

ทางละเมิดตรวจสอบความเสียหาย (๑๒๙,๑๖๔ บาท) โดยให้แต่ละคนรับผิดชอบเป็นส่วนละเท่า ๆ กัน อันเป็นการกำหนดค่าสินไหมทดแทนโดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินคนละ ๒๕,๘๓๒.๘๐ บาท จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๘๓-๕๘๔/๒๕๕๔)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะผู้ที่ทำหน้าที่เป็นกรรมการตรวจการจ้าง ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจการก็โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้การตรวจรับผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบว่าถูกต้องสมบูรณ์ครบถ้วนตามรูปแบบรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาอันเป็นประโยชน์ต่อราชการหรือไม่ คณะกรรมการตรวจรับงานจึงมีหน้าที่ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานด้วยความละเอียดถี่ถ้วนและใช้ความระมัดระวังรอบคอบในการตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงาน และตรวจสอบงานจ้างให้เป็นไปตามรูปแบบรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา ดังนั้น คณะกรรมการตรวจการจ้างจึงไม่เพียงแต่ตรวจรายงานผลการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานด้วยความละเอียดถี่ถ้วนเท่านั้น หากเห็นว่ารายงานมีข้อบกพร่องหรือมีข้อสงสัยจะต้องออกไปตรวจงานจ้างเพื่อดูว่าการดำเนินงานของผู้รับจ้างเป็นไปตามรายละเอียดของสัญญา หรือข้อกำหนดในสัญญาหรือไม่ นอกจากนี้ หากเห็นว่าไม่มีความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบงานได้อย่างครบถ้วน ก็ควรจะดำเนินการเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ เข้ามาตรวจสอบ เพราะการที่ราชการได้รับความเสียหาย อันเนื่องมาจากการไม่ใช้ความระมัดระวังและไม่ตรวจสอบ

งานจ้างด้วยความละเอียดรอบคอบตามวิสัยและพฤติการณ์การทำ
หน้าที่เป็นกรรมการตรวจการจ้างย่อมเป็นการกระทำโดยประมาท
เลินเล่ออย่างร้ายแรงที่กรรมการตรวจการจ้างจะต้องรับผิดชอบใช้
ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙



เรื่องที่ ๒๗
ผู้ควบคุมงานจ้างใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงงานจ้าง ...
ผู้รับจ้างรับผิดชอบ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๑/๒๕๕๖

ประเด็นข้อพิพาท

ความรับผิดชอบของผู้ว่าจ้าง กรณีกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานสั่งให้แก้ไขงานจ้างซึ่งไม่ถูกต้องตามรูปแบบและข้อกำหนดในสัญญา และเกิดความเสียหาย

สาระสำคัญ

ผู้รับจ้างทำงานไม่ถูกต้องตามรูปแบบรายการและข้อกำหนดในสัญญาเนื่องจากได้รับอนุญาตจากผู้ควบคุมงานซึ่งสั่งการไม่ถูกต้องตามรูปแบบและไม่เป็นไปตามหลักวิชาการในงานก่อสร้าง ผู้รับจ้างจึงต้องรับผิดชอบตามสัญญาและกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานต้องรับผิดชอบ

**ผู้ควบคุมงานจ้างใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงงานจ้าง ...
ผู้รับจ้างรับผิดชอบ**

ในการทำสัญญาจ้าง คณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงาน ถือว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในอันที่จะทำให้สัญญาจ้างบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญา โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้างไว้ในข้อ ๗๒ ว่าจะต้องทำการตรวจการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานผู้รับจ้างและตรวจการจ้างให้เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา และข้อ ๗๓ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมงานที่จะต้องควบคุมการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างตลอดเวลาอายุสัญญา โดยคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานยังมีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนงานจ้างได้ตามที่เห็นสมควร และหากผู้รับจ้างขัดขืนไม่ปฏิบัติตาม กรรมการตรวจการจ้างผู้ควบคุมงานมีอำนาจสั่งให้หยุดกิจการนั้นชั่วคราวได้

ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานมีอำนาจดังกล่าวและได้ใช้อำนาจในการสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบของงานตามสัญญาให้แตกต่างไปจากแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาและเกิดความเสียหายขึ้น คณะกรรมการตรวจการจ้างผู้ควบคุมงานและผู้รับจ้างจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นหรือไม่? เพียงใด?

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจ กรณีผู้ฟ้องคดี (กรมทางหลวง) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดี (เอกชน) ให้ซ่อมทางหลวงบริเวณที่ถูกอุทกภัย โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้เงินสดเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำงานตามสัญญาและส่งมอบงานเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ คณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๖ ต่อมา ในระหว่างการรับประกันความชำรุดบกพร่องของงานจ้างตามสัญญา พบว่าทางหลวงดังกล่าวถูกน้ำกัดเซาะฐานรากสะพานชำรุดเสียหาย นายช่างแขวงกรมทางจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการแก้ไขเนื่องจากการที่สะพานพังเพราะผู้ถูกฟ้องคดีใช้วัสดุที่ไม่ถูกต้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย จนกระทั่งสะพานได้พังทลายลงเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีจึงทำการแก้ไขซ่อมแซมเองคำนวณค่าใช้จ่ายเป็นเงิน ๑,๙๐๐,๐๐๐ บาท โดยได้ยึดเงินค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาคงเหลือเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดเช้อีกจำนวนเงินจึงขาดอยู่ ๑,๘๑๖,๔๓๖ บาท จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยเงินจำนวนดังกล่าว

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า ปฏิบัติงานตามคำสั่งและภายใต้ดุลพินิจของผู้ควบคุมงานเนื่องจากมีอุปสรรคในการก่อสร้างบริเวณสะพานโดยน้ำป่าไหลหลากพัดเอาก้อนหินขนาดใหญ่มาทับถม RC. Box Culvert หรือท่อระบายน้ำสี่เหลี่ยม ทำให้ทุบรื้อออกไม่หมดและพบหินขนาดกว้างไม่สามารถขุดดินหรือเจาะเพื่อทำฐานรากสะพานได้ จึงได้แจ้งผู้ควบคุมงานและได้รับอนุญาตจากผู้ควบคุมงานให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบได้ โดยได้ปรับดินถมทับท่อ RC. Box Culvert และก่อสร้างต่อม่อฐานรากแผ่และดาด ค.ส.ล. บนพื้นดินที่ปรับถม

ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบตามสัญญาจ้างดังกล่าวหรือไม่เพียงใด ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เอกสารแนบท้ายสัญญา กำหนดให้ทุบรี้อ RC. Box Culvert ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างอยู่เดิม ในบริเวณใต้สะพานที่จะทำการก่อสร้างออกก่อนการก่อสร้างต่อม่อฐานรากของสะพาน และสร้างสะพานพร้อมทำดาด ค.ส.ล. ท้องคลองใต้สะพาน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ก่อสร้างสะพานโดยไม่ทุบรี้อท่อ RC. Box Culvert ออกให้หมด แต่ได้ปรับดินถมทับท่อ RC. Box Culvert และก่อสร้างต่อม่อฐานรากแผ่และดาด ค.ส.ล. บนพื้นดินที่ปรับถม ซึ่งไม่ถูกต้องตามแบบรูปรายการและข้อกำหนดในสัญญา แม้การก่อสร้างดังกล่าวจะได้รับอนุญาตจากผู้ควบคุมงานของผู้ฟ้องคดีให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบก่อสร้างสะพานเป็นต่อม่อแบบฐานรากแผ่ได้ แต่ก็เป็นการปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้ควบคุมงานที่สั่งการไม่ถูกต้องตามรูปแบบรายการและข้อกำหนดในสัญญาและไม่เป็นไปตามมาตรฐานวิชาการสำหรับงานก่อสร้าง ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีตกลงทำสัญญารับจ้างทำงานซ่อมทางที่ถูกอุทกภัย ย่อมทราบอยู่ก่อนแล้วว่าบริเวณที่ก่อสร้างมีปัญหาอุทกภัยสูงต้องก่อสร้างให้เป็นไปตามมาตรฐานแห่งหลักวิชาการ และตามแบบที่ผู้ฟ้องคดีกำหนดตามสัญญา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทำการก่อสร้างสะพานไม่ถูกต้องตามรูปแบบรายการและข้อกำหนดในสัญญาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแข็งแรงของสะพาน จึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาและต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นตามสัญญา

นอกจากนี้ แม้ผู้ควบคุมงานจะมีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงงานตามสัญญา แต่การควบคุมงานก่อสร้างดังกล่าวต้องให้ผู้รับจ้างปฏิบัติตามรายละเอียดของสัญญาด้วย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ทุบรี้อท่อ RC. Box Culvert ออกให้หมดและก่อสร้างฐานรากแผ่ของสะพานไม่ถูกต้องตาม

รูปแบบรายการและข้อกำหนดในสัญญา โดยคณะกรรมการตรวจการจ้าง และผู้ควบคุมงานของผู้ฟ้องคดีได้รับรองว่าได้ทุบหรือท่อ RC. Box Culvert หมดแล้ว และสั่งให้เปลี่ยนแปลงจากแบบก่อสร้างแบบฐานเสาตอก มาเป็นแบบฐานรากแผ่ จึงเป็นการตรวจการจ้างและควบคุมงาน ก่อสร้างไม่ปฏิบัติตามแบบรูปรายละเอียด จึงเป็นกรณีที่**ความชำรุด บกพร่องหรือความเสียหายเกิดขึ้นจากกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงาน**สั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงงานตามสัญญา จึงถือว่ามีส่วนทำให้เกิดความเสียหายด้วย ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ ตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงาน จึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย แต่ความเสียหายเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้มีอาชีพในการ ก่อสร้างไม่ปฏิบัติตามรายละเอียดงานจ้างเหมาะทำการซ่อมทางที่ถูก อุทกภัยและรายการละเอียดต่อท้ายสัญญา ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของ การพังของสะพาน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายส่วนใหญ่ ที่เกิดขึ้น

คดีนี้ผู้รับจ้าง (ผู้ถูกฟ้องคดี) กรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานโดยผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบเพียงใด ? ผู้สนใจสามารถ ศึกษาได้จาก*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๑/๒๕๕๖* และ คดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานว่า *แม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะให้อำนาจในการสั่งเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมหรือตัดทอนงานจ้างได้ตามที่เห็นสมควร ก็มีได้หมายความว่า จะใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจ เพราะการใช้อำนาจดังกล่าวยังต้อง อยู่ภายใต้รูปแบบและรายละเอียดของสัญญา* ดังนั้น ในการปฏิบัติ

หน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานจึงควรที่จะศึกษารูปแบบและรายละเอียดของสัญญาให้เข้าใจชัดเจน นอกจากนี้ในส่วนผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานจะต้องแต่งตั้งผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้คณะกรรมการตรวจการจ้างหรือผู้ควบคุมงานใช้อำนาจหน้าที่ของตนด้วยความระมัดระวังภายใต้ความรู้ความเชี่ยวชาญของตน



เรื่องที่ ๒๘

หักค่าปรับไว้เกิน ... ต้องคืนเงินพร้อมดอกเบี้ย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๙/๒๕๕๔

ประเด็นข้อพิพาท

การกำหนดค่าปรับเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้

สาระสำคัญ

การที่หน่วยงานของรัฐกำหนดค่าปรับในสัญญาจ้างก่อสร้าง
สนามกีฬาที่ไม่มีผลกระทบต่อการจราจรและต้องการผลสำเร็จของงาน
ทั้งหมด ในอัตราการก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อการจราจร
เป็นการกำหนดค่าปรับเกินกว่าระเบียบ เมื่อหน่วยงานของรัฐหักค่าปรับ
ไว้เกิน จึงต้องคืนเงินค่าปรับและดอกเบี้ย

หักค่าปรับไว้เกิน ... ต้องคืนเงินพร้อมดอกเบี้ย

ในปัจจุบันหน่วยงานทางปกครองมีการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการซื้อ การจ้าง หรือการดำเนินการอื่น ๆ เพื่อจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ หรือการบริการ เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน และในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งเครื่องมือดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองจะต้องทำสัญญาเพื่อเป็นข้อผูกพันระหว่างกัน โดยเฉพาะการทำสัญญาว่าจ้างให้เอกชนดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ได้มาซึ่งงานที่ว่าจ้างนั้น หน่วยงานทางปกครองจะมีอำนาจกำหนดค่าปรับไว้ได้ในกรณีที่เอกชนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ในสัญญาตามอัตราและเงื่อนไขที่กฎหรือระเบียบที่เกี่ยวกับการพัสดุกำหนดไว้ และในการกำหนดอัตราค่าปรับบางกรณีกฎหมายหรือระเบียบอาจให้อำนาจกับหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองใช้ดุลพินิจได้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะใช้ดุลพินิจได้โดยไม่มีขอบเขต ซึ่งเมื่อหน่วยงานทางปกครองใช้ดุลพินิจกำหนดจำนวนเงินค่าปรับไม่ถูกต้องตามระเบียบ และหักค่าปรับไว้เกินจำนวนที่ถูกต้อง นอกจากต้องรับผิดชอบใช้เงินคืนแล้วยังจะต้องรับผิดชอบจ่ายดอกเบี้ยให้กับผู้รับจ้างคู่สัญญาด้วยหรือไม่ ?

มีตัวอย่างคดีที่น่าสนใจ เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลเมืองหัวหิน) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างสนามกีฬาด้านยาเสพติด ค่าจ้าง ๔,๕๖๐,๐๐๐ บาท ตามข้อ ๑๖ ของสัญญากำหนดว่า หากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดจะต้องเสียค่าปรับวันละ ๑๑,๔๐๐ บาท (ในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ต่อวัน) ต่อมา ผู้ฟ้องคดี

ได้หักท้วงว่าสัญญาจ้างดังกล่าวมิใช่งานก่อสร้างสาธารณูปโภค ที่มีผลกระทบต่อกรจราจรกำหนดค่าปรับดังกล่าวไม่สอดคล้องกับข้อ ๑๒๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีลดอัตราค่าปรับเป็นวันละ ๔,๕๖๐ บาท ซึ่งเท่ากับร้อยละ ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าอัตราค่าปรับดังกล่าวเป็นสิทธิที่เกิดจากสัญญามิได้เกิดจากระเบียบจึงไม่ลดอัตราค่าปรับให้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าปรับเพิ่มขึ้นจากวันละ ๔,๕๖๐ บาท เป็นวันละ ๑๑,๔๐๐ บาท จำนวน ๘๒ วัน รวมเป็นเงินค่าปรับ ๙๓๔,๘๐๐ บาท

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับที่เพิ่มขึ้นวันละ ๖,๘๔๐ บาท จำนวน ๘๒ วัน เป็นเงิน ๕๖๐,๘๘๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

ข้อกฎหมายสำคัญของคดีนี้ก็คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๒๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “การทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตราตายตัวระหว่างร้อยละ ๐.๐๑ - ๐.๒๐ ของราคาพัสดุที่ยังไม่ได้รับมอบ เว้นแต่การจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกันให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ - ๐.๑๐ ของราคางานจ้างนั้น แต่จะต้องไม่ต่ำกว่าวันละ ๑๐๐ บาท สำหรับการก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อกรจราจรให้กำหนดค่าปรับในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้างนั้น”

วรรคสอง กำหนดว่า “การกำหนดค่าปรับตามวรรคหนึ่ง ในอัตราหรือเป็นจำนวนเท่าใดให้อยู่ในดุลพินิจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงราคาและ

ลักษณะของพัสดุ ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อการใช้สัญญาของทางหน่วย
การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือ
กระทบต่อการจรรยาจรแล้วแต่กรณี”

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเกี่ยวกับลักษณะของสัญญา
จ้างก่อสร้างสนามกีฬาว่า “สัญญาที่พิพาทเป็นสัญญาจ้างก่อสร้าง
สนามกีฬาที่ไม่มีผลกระทบต่อการจรรยาจรและต้องการผลสำเร็จของงาน
ทั้งหมดพร้อมกัน การกำหนดค่าปรับตามสัญญาจ้างดังกล่าวในอัตรา
ร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้าง จึงเป็นการกำหนดเกินกว่าระเบียบ
ที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีจะกำหนดได้ ส่วนการที่ข้อ ๑๒๗ วรรคสอง
กำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
ใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับได้ ก็เป็นกรณีที่ต้องใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับ
เป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ - ๐.๑๐

และเมื่อได้คำนึงถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบ
พื้นที่ที่จะดำเนินการก่อสร้างให้ผู้ฟ้องคดีได้ทันตามกำหนดในสัญญา
และแม้ว่าจะได้มีการขยายระยะเวลาในภายหลัง แต่ก็ถือเป็นเหตุ
แห่งการล่าช้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีส่วนก่อให้เกิดร่วมกับผู้ฟ้องคดีด้วย
ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานตามสัญญาแล้วผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังมิได้
ใช้ประโยชน์ในสนามกีฬาดังกล่าวทันที การที่งานล่าช้าจึงไม่ก่อให้เกิด
ความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น จึงมีเหตุอันสมควรลดค่าปรับ
ที่ผู้ถูกฟ้องคดีหักไว้เกินร้อยละ ๐.๑๐ ให้เหลือร้อยละ ๐.๑๐ ของราคา
งานจ้าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีคิดค่าปรับผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๘๒ วัน เป็นเงิน
๙๓๔,๘๐๐ บาท จึงเป็นการหักค่าปรับไว้เกินส่วน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้อง
คืนค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๕๖๐,๘๘๐ บาท

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีหักเงินค่าปรับจากค่าจ้างที่ต้องจ่ายให้แก่
ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบ จึงมีผลเป็นการผิดนัดไม่ชำระเงินค่าจ้าง

ให้ถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีตามมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ชำระดอกเบี้ยตั้งแต่วันฟ้องเป็นต้นไป จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยนับแต่วันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๙/๒๕๕๔)

จากคำพิพากษาดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าปรับในสัญญาจ้างที่ต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน และการใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามข้อ ๑๒๗ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งการกำหนดค่าปรับของงานจ้างที่ต้องการผลสำเร็จของงานพร้อมกันจะต้องไม่เกิน ๐.๐๑ - ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง และกรณี que หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องใช้ดุลพินิจจะต้องไม่เกินกว่าอัตราดังกล่าวด้วย ถ้าหากกำหนดอัตราค่าปรับเกินกว่าที่ระเบียบกำหนด ศาลปกครองมีอำนาจลดค่าปรับลงได้ และหากหน่วยงานทางปกครองเรียกให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับเกินกว่าอัตราที่ระเบียบกำหนดไว้ก็จำเป็นจะต้องคืนเงินดังกล่าวพร้อมกับชำระดอกเบี้ยโดยคำนวณนับแต่วันที่หน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าจ้างตามสัญญาให้กับผู้รับจ้าง ซึ่งถือเป็นวันที่หน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่จ่ายค่าจ้างตามสัญญา



เรื่องที่ ๒๙

เหตุสุดวิสัย ... อันอาจขอขยายระยะเวลาดำเนินการ
ตามสัญญาทางปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๐/๒๕๕๒

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้รับจ้างไม่เข้าทำงานภายในระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา โดยอ้างความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ทำให้แรงงานไม่กล้าเข้าพื้นที่

สาระสำคัญ

หน่วยงานของรัฐบอกเลิกสัญญากับผู้รับจ้างเนื่องจากไม่เข้าทำงานตามสัญญา แต่เมื่อในการดำเนินการหาผู้รับจ้างใหม่ ไม่มีผู้ประกอบการรายใดสนใจรับจ้าง ประกอบกับเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นมีความรุนแรง ทำให้ผู้ประกอบการขาดแคลนแรงงานที่จะเข้าทำงานในพื้นที่และเป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ ถือเป็นเหตุสุดวิสัย การที่หน่วยงานของรัฐคู่สัญญาไม่ขยายเวลาและบอกเลิกสัญญา รวมทั้งริบหลักประกันสัญญาจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เหตุสุดวิสัย ... อันอาจขอขยายระยะเวลาดำเนินการ ตามสัญญาทางปกครอง

“สัญญา” เมื่อได้มีการจัดทำขึ้นไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด คู่สัญญามีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งหากคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้ อาจต้องเสียค่าปรับ ถูกบอกเลิกสัญญา หรืออาจถูกลงโทษ ตามข้อกำหนดที่ได้ตกลงไว้ในสัญญา โดยเฉพาะคู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้างในสัญญาทางปกครอง ต้องปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด เนื่องจากการทำสัญญากับทางราชการมีกฎหมายกำหนด ระเบียบ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีการที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งไม่สามารถปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ตกลงกันไว้ อาจไม่ได้เกิดขึ้นจากคู่สัญญาฝ่ายนั้นแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่อาจเกิดขึ้นจากเหตุสุดวิสัยบางประการ ซึ่งในกรณีที่เกิดเหตุสุดวิสัยขึ้นกฎหมายได้กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจที่จะพิจารณาอนุญาตขยายระยะเวลาดำเนินการตามสัญญาได้ แต่อย่างไรจะถือว่าเป็นเหตุสุดวิสัยอันอาจขยายระยะเวลาดำเนินการได้ นั้น ศาลปกครองได้วินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๐/๒๕๕๒

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอของประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ว่าการอำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา และได้ลงนามในสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๗ วงเงินค่าก่อสร้าง ๗,๙๘๐,๐๐๐ บาท รวมทั้งได้นำหนังสือค้ำประกันของธนาคารตีปีเอสไทยทูน จำกัด (มหาชน) จำนวน ๓๙๙,๐๐๐ บาท มอบให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา โดยต้องเริ่มทำงานภายใน

วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๗ และต้องทำให้เสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ซึ่งในสัญญาจ้างดังกล่าวได้กำหนดว่าถ้าผู้รับจ้างมิได้ลงมือทำงานภายในกำหนดเวลา หรือไม่สามารทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา ผู้ว่าจ้างมีสิทธิยกเลิกสัญญาและมีสิทธิจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เข้าทำงาน รวมทั้งมีสิทธิริบหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาภายหลังจากที่ทำสัญญาแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าทำงานภายในระยะเวลาที่กำหนด นายอำเภอบันนังสตาในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีจึงจัดทำหนังสือเร่งรัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างตามสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีขอสงวนสิทธิขยายระยะเวลาการก่อสร้างโดยอ้างว่าสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในภาคใต้ทำให้แรงงานไม่ยอมเข้าทำงานในพื้นที่ ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า เหตุดังกล่าวมิใช่เหตุอันอาจขยายระยะเวลาได้ แต่เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขาดสภาพคล่องทางการเงิน จึงได้ขอให้ผู้ฟ้องคดีเร่งก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือยืนยันความรับผิดชอบในการทำงาน แต่เมื่อถึงกำหนดก็ไม่ได้เข้าดำเนินการก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างและขอสงวนสิทธิในการริบเงินประกันตามสัญญากับผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุมัติให้อำเภอบันนังสตาดำเนินการจ้างก่อสร้างอาคารที่ว่าการโดยวิธีพิเศษ แต่ไม่มีผู้ประกอบการรายใดสนใจรับงานก่อสร้างอาคารดังกล่าว นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ก่อนหน้านั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการสำรวจว่ามีผู้ประกอบการรับเหมาที่อยู่ในข่ายได้รับผลกระทบการขาดแคลนแรงงานจากปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นหรือไม่ ซึ่งผลปรากฏว่ามีผู้รับเหมายื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างหรือขอต่ออายุสัญญาจ้างหรือของดหรือลดค่าปรับ ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจริบหลักประกันได้ เนื่องจากการที่ไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาเป็นเพราะเกิดเหตุการณ์

ความไม่สงบในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้คนงานไม่กล้าเข้าไปทำงานในพื้นที่ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๙ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า การงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญาหรือขยายระยะเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้อยู่ในอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะพิจารณาได้ตามจำนวนที่มีเหตุเกิดขึ้นจริงเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้ (๑) เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ (๒) เหตุสุจริต (๓) เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับว่าได้เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้จริง กรณีจึงมีเพียงปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าเหตุการณ์ดังกล่าวมีความรุนแรงจนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถจัดหาคนงานเข้าทำงานในพื้นที่ก่อสร้างได้จริงหรือไม่ ซึ่งเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการสำรวจแล้วพบว่า ผู้ประกอบการรับเหมาเกือบทั้งหมดอยู่ในข่ายได้รับผลกระทบการขาดแคลนแรงงานจากปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีก็ปรากฏว่าไม่มีผู้ประกอบการรายใดสนใจที่จะรับงานก่อสร้างดังกล่าว โดยต่างให้เหตุผลว่า พื้นที่ก่อสร้างเป็นพื้นที่ล่อแหลมเสี่ยงภัยคนงานก่อสร้างไม่กล้าเข้าทำงาน หรือพักอาศัยในสถานที่ก่อสร้าง ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถรับงานจ้างก่อสร้างอาคารที่ว่าการอำเภอบันนังสตา ไม่ได้มีสาเหตุสำคัญมาจากเรื่องงบประมาณที่ไม่เพียงพอแต่เพียงประการเดียว และข้อเท็จจริงดังกล่าวเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นมีความรุนแรง

จนเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการรับเหมาซึ่งรวมทั้งผู้ฟ้องคดีประสบปัญหา การขาดแคลนแรงงานที่จะเข้าทำงานในพื้นที่ก่อสร้างจริง ประกอบกับ เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุการณ์ที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจป้องกันได้ แม้จะได้ จัดการระมัดระวังตามสมควร อันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะ และภาวะเช่นผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยตามนัยข้อ ๑๓๙ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และของสัญญาจ้าง เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งเหตุสุดวิสัยดังกล่าว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบและขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างตามสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่จะพิจารณาขยายระยะเวลาให้แก่ผู้ฟ้องคดี การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่พิจารณาขยายระยะเวลาและบอกเลิกสัญญาจ้าง กับผู้ฟ้องคดี รวมทั้งรับเงินหลักประกันจากธนาคารผู้ค้ำประกัน จึงเป็นการไม่ชอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองข้างต้น ถือเป็นตัวอย่างหนึ่ง ในการพิจารณาถึงลักษณะของเหตุสุดวิสัยว่าเหตุการณ์ในลักษณะใด อันจะถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยที่อยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และถือเป็นแนวทางที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่ใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นเหตุ สุดวิสัยหรือไม่ ทั้งยังทำให้ผู้ประกอบการต่าง ๆ ทราบถึงสิทธิของตน ในการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองด้วย



เรื่องที่ ๓๐

**คณะกรรมการตรวจรับพัสดุตรวจรับพัสดุ
ทั้งที่ผู้รับจ้างทำงานไม่เสร็จ**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๒๐/๒๕๖๐

ประเด็นข้อพิพาท

กรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างซ่อมรถยนต์ลงลายมือชื่อตรวจรับงาน ทั้งที่งานซ่อมยังไม่แล้วเสร็จ และมีการเบิกจ่ายเงินค่าซ่อมรถ

สาระสำคัญ

คณะกรรมการตรวจรับพัสดุลงลายมือชื่อตรวจรับงาน ทั้งที่งานซ่อมรถยนต์ยังไม่แล้วเสร็จและมีการส่งมอบงานล่าช้า แต่มีการเบิกจ่ายเงินค่าซ่อมให้กับเอกชนผู้รับจ้าง ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ แม้ภายหลังจะได้มีการส่งมอบรถยนต์ที่ซ่อมแล้วเสร็จ แต่คณะกรรมการตรวจรับไม่ได้เสนอให้เรียกค่าปรับจากผู้รับจ้าง ทำให้ผู้รับจ้างได้รับประโยชน์กรณีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

คณะกรรมการตรวจรับพัสดุตรวจรับพัสดุ ทั้งที่ผู้รับจ้างทำงานไม่เสร็จ

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๗๑ (๒) กำหนดให้ “คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ มีหน้าที่ตรวจรับพัสดุให้ถูกต้องครบถ้วนตามหลักฐานที่ตกลงกันได้ สำหรับกรณีที่มีการทดลอง หรือตรวจสอบในทางเทคนิคหรือทางวิทยาศาสตร์ จะเชิญผู้ชำนาญการหรือผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับพัสดุนั้น มาให้คำปรึกษา หรือส่งพัสดุนั้นไปทดลองหรือตรวจสอบ ณ สถานที่ของผู้ชำนาญการหรือผู้ทรงคุณวุฒินั้น ๆ ก็ได้ ในกรณีจำเป็นที่ไม่สามารถตรวจนับเป็นจำนวนหน่วยทั้งหมดได้ ให้ตรวจรับตามหลักวิชาการ สลิดิ” กรณีที่กรรมการตรวจรับพัสดุได้ลงลายมือชื่อตรวจรับพัสดุก่อนที่ผู้รับจ้างจะทำงานแล้วเสร็จ และต่อมาผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานจนครบถ้วน แต่ล่าช้าเกินกว่ากำหนด เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และกรณีเช่นนี้ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็น การกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมทางหลวงชนบท) มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) กรณี ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายช่างเครื่องกล ๕ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดรร่วมกับ

นาย พ. และนาย ส. ในงานจ้างซ่อมรถยนต์ส่วนกลาง หมายเลข ครุภัณฑ์ ๐๑ - ๐๑ โดยร่วมกันลงลายมือชื่อตรวจรับงานซ่อมในใบตรวจรับพัสดุ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๘ ทั้งที่งานซ่อมยังไม่แล้วเสร็จ ผู้รับจ้างจึงส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนด แต่มีการเบิกจ่ายเงินค่าซ่อมแซมรถยนต์คันดังกล่าวให้กับผู้รับจ้าง ถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๗๑ (๒) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทได้รับความเสียหาย เป็นความผิดทางวินัยฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง และฐานประพฤติก่อความเสียหายร้ายแรง และมีความผิดอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จึงยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำวินิจฉัยชี้แจงให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการสอบสวนหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดเป็นเวลากว่า ๑๐ ปี โดยไม่ปรากฏเหตุแห่งความล่าช้า ประกอบกับต้นสังกัดเดิมถูกยุบเลิกไป เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจรวบรวมพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ความบริสุทธิ์ตามข้อกล่าวหาได้อย่างครบถ้วน และไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือนำพยานหลักฐานมาหักล้างแก้ข้อกล่าวหาเป็นการใช้ดุลพินิจลงโทษที่รุนแรงไม่สมควรแก่ความผิด จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่มีมติว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจาก
ราชการ และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ยกอุทธรณ์

คดีนี้มีประเด็นปัญหาที่สำคัญ ๒ ประเด็น ประเด็นแรก คือ
ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้น
การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับ
ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐาน
ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีให้การต่อเจ้าหน้าที่
ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๓๙
รับว่าการช่อมรณนต์คั่นดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ แต่ที่ลงลายมือชื่อ
เพราะเห็นว่า นาย พ. ประธานกรรมการ ได้ลงลายมือชื่อตรวจรับ
และเจ้าของอุ้ให้การเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๓๙ ยอมรับเช่นกันว่า
การช่อมรณนต์คั่นดังกล่าวตามรายการที่ ๑ - ๕ ช่อมเสร็จประมาณ
กลางปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ส่วนรายการที่ ๖ - ๑๑ ช่อมเสร็จประมาณ
ปลายเดือนธันวาคม ๒๕๓๘ และเสร็จเรียบร้อยทุกอย่างเมื่อเดือน
มกราคม ๒๕๓๙ และได้นำรณนต์ไปส่งมอบที่สำนักงานเร่งรัด
พัฒนาชนบทในวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๓๙ คำให้การดังกล่าวเป็น
คำให้การที่ใกล้ชิดกับวันเกิดเหตุย่อมมีความน่าเชื่อถือ จึงรับฟัง
เป็นที่ยุติได้ว่า รณนต์คั่นดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ ส่วนการ
ดำเนินการสอบสวนผู้ฟ้องคดี แม้ล่าช้าภายหลังวันเกิดเหตุถึง ๑๒ ปี
แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิด
ภายในอายุความตามที่กฎหมายกำหนด และเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดี
ได้ใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่าง
ครบถ้วนแล้ว การดำเนินการไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นไป
ตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างซ่อมรถยนต์ส่วนกลาง หมายเลขครุภัณฑ์ ชพ ๐๑ - ๐๑ ทราบว่าผู้รับจ้างยังซ่อมรถยนต์ไม่แล้วเสร็จตามที่วันเวลาที่กำหนด อันเป็นการผิดสัญญาจ้าง แต่ยังคงลงลายมือชื่อตรวจรับพัสดุในใบตรวจรับงานซ่อมรถยนต์ว่า งานซ่อมแล้วเสร็จเรียบร้อยถูกต้อง อันเป็นเท็จ เพื่อให้สามารถนำเอกสารมาเบิกเงินค่าจ้างซ่อมรถยนต์ให้แก่ผู้รับจ้างไปก่อน จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๗๑ (๒) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้ผู้รับจ้างได้รับประโยชน์ ซึ่งเป็นการแสดงเจตนาให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีตั้งใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทได้รับความเสียหาย แม้ภายหลังจะได้ส่งมอบรถยนต์ที่ซ่อมแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๓๙ ซึ่งความเสียหายส่วนนี้ระงับไปก็ตาม แต่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุก็ไม่ได้เสนอให้ผู้ว่าจ้างเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างซึ่งจะต้องถูกปรับเป็นรายวันในอัตราร้อยละ ๐.๒๐ ของราคาจ้างจากการส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนด ๒๙๙ วัน เป็นเงิน ๒๙,๙๐๐ บาท อันเป็นการทำให้ผู้รับจ้างได้รับประโยชน์ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทน แต่ก็เป็นการทำให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มีควรได้รับ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยว่าพฤติการณ์แห่งการกระทำของผู้ฟ้องคดีถือว่ามีมูลความผิดโดยถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติกู้ช่วยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และ

มาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงขอด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สอง คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ขอด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า การพิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีมีความล่าช้าแต่อย่างใด โดยได้ปฏิบัติตามกรอบระยะเวลาและขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงขอด้วยกฎหมาย ส่วนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ยกอุทธรณ์ นั้น เมื่อการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการไปตามขั้นตอนและวิธีการที่ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์ และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดไว้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยและระดับโทษทางวินัยที่รับเหมาะสมแล้ว ไม่มีเหตุผลหย่อนโทษ และคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมาย จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยขอด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงขอด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๒๐/๒๕๖๐)

คำพิพากษาดังกล่าวเป็นอุทาหรณ์ที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นกรรมการตรวจรับพัสดุว่า ก่อนจะทำการตรวจรับพัสดุจะต้องศึกษาระเบียบ

สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งจะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ เป็นต้นไป และข้อกำหนดในสัญญาให้เข้าใจเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบและข้อกำหนดในสัญญา และไม่ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย หากกรรมการตรวจรับพัสดุตรวจรับพัสดุโดยไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบและข้อกำหนดในสัญญา หรือละเว้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อกำหนดในสัญญา จนเป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำผิดวินัยที่ต้องถูกลงโทษทางวินัย และอาจเป็นความผิดทางอาญาตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต



เรื่องที่ ๓๑

ดุลพินิจศาล ... กับการลดเบี้ยปรับหลักประกันของ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๕/๒๕๕๕

ประเด็นข้อพิพาท

หน่วยงานของรัฐยึดหลักประกันของ (สัญญาหลักประกันของ) กรณีผู้มีสิทธิเสนอราคากลางทะเบียนไม่ทันตามกำหนดเวลา เนื่องจากประสบอุบัติเหตุ

สาระสำคัญ

การเกิดอุบัติเหตุระหว่างการเดินทางจนทำให้ผู้มีสิทธิเสนอราคากลางทะเบียนไม่ทันตามกำหนดเวลา ไม่เป็น “เหตุสุดวิสัย” แต่ไม่ใช่การจงใจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อสมยอมในการเสนอราคาหรือขัดขวางมิให้การเสนอราคาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และส่วนราชการไม่ได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐมีอำนาจยึดหลักประกันที่วางไว้ได้ แต่การยึดหลักประกันของมีลักษณะเป็นเบี้ยปรับ ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้

ดุลพินิจศาล ... กับการลดเบี้ยปรับหลักประกันของ

หลักประกันของ คือ หลักประกันที่ผู้มีสิทธิเสนอราคาได้ยื่นต่อส่วนราชการเพื่อเป็นหลักประกันในการเสนอราคา อันเป็นเงื่อนไขและเป็นเอกสารแนบท้ายประกาศประกวดราคาเพื่อจัดหาพัสดุ ทั้งด้วยวิธีการปกติและวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งผู้มีสิทธิเสนอราคาจะต้องวางหลักประกันของ เช่น เงินสด เช็คนาคา หรือหนังสือค้ำประกันของธนาคาร เป็นต้น ไปพร้อมกับการยื่นซองข้อเสนอด้านเทคนิค และเมื่อผ่านข้อเสนอด้านเทคนิคแล้วจะต้องเข้าเสนอราคา การวางหลักประกันของจึงเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนำไปสู่การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีเงื่อนไขว่าหากผู้เข้าประกวดราคาถอนการเสนองานหรือไม่ไปเสนอราคากับทางราชการภายในกำหนด ทางราชการจะยึดหลักประกันของอันเป็นมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการสมยอมกันในการเสนอราคาหรือกระทำการใด ๆ ที่เป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่าง เป็นธรรม

กรณีการประกวดราคาซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ หากผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด หรือผู้มีสิทธิเสนอราคา มาลงทะเบียนแล้วไม่ LOG IN เข้าสู่ระบบ หรือผู้มีสิทธิเสนอราคา LOG IN แล้ว แต่ไม่มีการเสนอราคาหรือเสนอราคาผิดเงื่อนไขที่กำหนด หรือผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่ลงลายมือชื่อในแบบยืนยันราคาสุดท้าย หน่วยงานผู้ประกวดราคาสามารถยึด (ริบ) หลักประกันของของผู้มีสิทธิเสนอราคาได้ เว้นแต่เป็นเหตุสุดวิสัยตามนัยประมวลกฎหมายแพ่ง

และพาณิชย์ มาตรา ๘ ซึ่งผู้มีสิทธิเสนอราคาสามารถยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อไม่ให้หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุยึดหลักประกันของ

คดีที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้เป็นกรณีของผู้แทนของผู้ฟ้องคดีที่ไม่สามารถเดินทางไปลงทะเบียนได้ทันตามวัน เวลา และสถานที่ตามที่กำหนดไว้เนื่องจากเกิดอุบัติเหตุ แต่หน่วยงานผู้ประกวดราคาได้ยึดหลักประกันของ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เนื่องจากเห็นว่าอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นเป็น “เหตุสุดวิสัย” โดยมีข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมชลประทาน) ได้ประกวดราคาจ้างโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ งานจ้างก่อสร้างกิจกรรมขุดลอกลำห้วย ๒ โครงการ ผู้ฟ้องคดีได้รับการคัดเลือกให้ผ่านคุณสมบัติเบื้องต้นเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคางานก่อสร้างตามประกาศประกวดราคาดังกล่าว พร้อมทั้งได้วางหลักประกันของเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคารกรุงไทย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๕๗๔,๑๐๐ บาท ซึ่งประกาศดังกล่าวได้กำหนดให้มีการลง ทะเบียนเสนอราคาในวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ระหว่างเวลา ๘.๓๐ น. ถึง ๙.๐๐ น. ณ สำนักงานบริการโทรคมนาคม จังหวัดสกลนคร และในวันเดียวกันนั้นนางสาว บ. ซึ่งเป็นผู้เข้าทำการเสนอราคาแทนผู้ฟ้องคดีได้เดินทางโดยรถยนต์ส่วนบุคคลโดยมีนาย ข. เป็นพนักงานขับรถ แต่ก่อนที่จะไปถึงจุดหมาย รถได้เกิดอุบัติเหตุทำให้เดินทางไปถึงสถานที่ลง ทะเบียนเมื่อเวลา ๙.๑๕ น. คณะกรรมการดำเนินการประกวดราคาจึงได้ประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้หมดสิทธิในการเสนอราคา และยึดหลักประกันของ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การไปลงทะเบียนไม่ทันเกิดจากเหตุสุดวิสัย และไม่ทำให้การประกวดราคาดังกล่าวเกิดความเสียหาย จึงขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหลักประกันของทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี

อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นถือว่าเป็นเหตุสุดวิสัยหรือไม่ และ ศาลปกครองมีดุลพินิจในการลดเบี้ยปรับได้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ เพียงใด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๒.๑ ของหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิยึดหลักประกันของกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถยึดหลักประกันของได้หากผู้ฟ้องคดีหรือผู้แทนของผู้ฟ้องคดีไม่มาเสนอราคา ณ วัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด เมื่อนางสาว บ. เดินทางไปถึงสถานที่ลงทะเบียนในเวลา ๙.๑๕ น. อันเป็นการล่วงพ้นเวลาที่กำหนดให้ลงทะเบียน จึงเป็นกรณี queผู้ฟ้องคดีผิดเงื่อนไขตามสัญญาหลักประกันของ และกรณีนี้เมื่อนางสาว บ. ได้ออกเดินทางจากบ้านในเวลา ๓.๐๐ น. โดยในระหว่างการเดินทางมีฝนตกและได้ประสบอุบัติเหตุรถยนต์เมื่อเวลา ๖.๒๐ น. จึงต้องหยุดการเดินทางชั่วคราวเพื่อจัดการคดีและเข้าทรัพย์สินจนกระทั่งเจ้าหน้าที่ตำรวจเดินทางมาถึงเมื่อเวลา ๗.๕๐ น. แต่หลังจากเสร็จภารกิจด้านคดีแล้ว ได้ว่าจ้างรถยนต์ออกจากสถานที่เกิดเหตุเพื่อเดินทางต่อไปยังสถานที่เสนอราคาโดยเดินทางไปถึงในเวลา ๙.๑๕ น. อันแสดงให้เห็นว่าเมื่อเกิดอุบัติเหตุแล้วก็สามารถเดินทางต่อไปยังจุดหมายปลายทางเพื่อดำเนินการเสนอราคาได้โดยใช้ระยะเวลาประมาณ ๑ ชั่วโมง ๒๕ นาที ดังนั้น เมื่อเกิดอุบัติเหตุเวลา ๖.๒๐ น. หากนางสาว บ. ให้ความสำคัญในเรื่องที่จะต้องไปดำเนินการลงทะเบียนเสนอราคาให้ทันภายในเวลาที่กำหนด ย่อมมีเวลาเหลือมากพอแต่กลับรพพบเจ้าหน้าที่ตำรวจและอ้างว่าต้องอยู่รักษารถยนต์ ทั้ง ๆ ที่สมควรให้นาย ช. พนักงานขับรถซึ่งเป็นคู่กรณีโดยตรงและมีหน้าที่ในการรักษารถคันดังกล่าวเป็นผู้เข้าทรัพย์สินและคอยพบเจ้าหน้าที่

ตำรวจเพื่อจัดการคดีไปกลางก่อน นางสาว บ. ก็จะเดินทางถึงที่หมาย ได้ทันเวลา เพราะเหลือระยะทางเพียง ๘๐ กิโลเมตรเท่านั้น จึงเป็นการตัดสินใจที่ไม่เหมาะสมถือไม่ได้ว่ามีเหตุสุดวิสัยที่ทำให้ไม่อาจเดินทางไปถึงจุดหมายปลายทางได้ทันเวลา ประกอบกับเมื่อพิจารณา รายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีระบุว่า อุบัติเหตุเกิดจากความประมาท เลินเล่อของนาย ช. ที่ไม่ใช่ความระมัดระวัง กรณีจึงฟังได้ว่าเหตุดังกล่าว ไม่ใช่เหตุสุดวิสัย แต่เป็นเหตุที่เกิดจากความประมาทเลินเล่อของ คนขับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีเอง อย่างไรก็ตาม หลังจากเสร็จภารกิจ ด้านคดีแล้วได้เดินทางไปถึงจุดหมายในเวลา ๙.๑๕ น. และล่วงเลย เวลาไปเพียง ๑๕ นาที ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความตั้งใจ ที่จะเข้าเสนอราคา แต่ไม่สามารถไปลงทะเบียนได้ทันเนื่องจากรถยนต์ ประสบอุบัติเหตุดังกล่าว จึงไม่ใช่กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีความจงใจที่จะ ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อสมยอมในการเสนอราคา หรือมีลักษณะ เป็นการขัดขวางมิให้การเสนอราคาเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและ ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายแต่อย่างใด

โดยที่สัญญาหลักประกันของเป็นข้อผูกพันที่ผู้ฟ้องคดีตกลง ให้ผู้ถูกฟ้องคดียึดหลักประกันที่วางไว้ได้เมื่อไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข จึงมีลักษณะเป็นเบี้ยปรับตามมาตรา ๓๗๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ถ้าเบี้ยปรับที่ปรับนั้นสูงเกินส่วนศาลจะลดลงเป็นจำนวน พอสมควรก็ได้ โดยพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบ ด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงิน ตามเบี้ยปรับแล้วสิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไปตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน เมื่อการประกวดราคาด้วยวิธีการ ทางอิเล็กทรอนิกส์ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและ ไม่ปรากฏว่าการที่ผู้ฟ้องคดีไปลงทะเบียนไม่ทันตามกำหนดเวลา

ก่อให้เกิดความเสียหายในเชิงทรัพย์สิน หรือมีผลกระทบต่อ
มาตรการเพื่อป้องกันการสมยอมในการเสนอราคา ตลอดจนการป้องกันการ
การกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการขัดขวางมิให้การเสนอราคา
เป็นไปด้วยความเรียบร้อยไม่บรรลุผลแต่อย่างใด การที่ผู้ผูกฟองคตี
ใช้สิทธิริบหลัก ประกันของทั้งหมดจึงสูงเกินส่วน สมควรลดเบี้ยปรับ
ที่จะริบลงกึ่งหนึ่งโดยให้คืนหลักประกันของให้แก่ผู้ฟองคตีเป็นเงิน
จำนวน ๒๘๗,๐๕๐ บาท จากที่ยึดไว้จำนวน ๕๗๔,๑๐๐ บาท
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๕/๒๕๕๕)

จากคำพิพากษาดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดมีหลักการสำคัญ
เกี่ยวกับการยึดหลักประกันของ กรณีผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่เข้าเสนอ
ราคาตามขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ ดังนี้

๑. การที่ผู้มีสิทธิเสนอราคาได้วางหลักประกันของต่อ
หน่วยงานผู้ประกวดราคา ถือได้ว่าผู้มีสิทธิเสนอราคาได้แสดงเจตนา
สนองรับคำเสนอของหน่วยงานผู้ประกวดราคาและก่อให้เกิดสัญญา
ประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นก่อนสัญญาจ้าง เรียกว่า สัญญาหลักประกันของ

๒. กรณีที่ผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของ
การประกวดราคา โดยไม่มาลงทะเบียนเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา
ตามวันและเวลาที่กำหนด หน่วยงานผู้ประกวดราคามีอำนาจ
ยึดหลักประกันที่วางไว้ได้ และหลักประกันของถือเป็นเบี้ยปรับ
ตามมาตรา ๓๗๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งศาล
มีอำนาจลดจำนวนเบี้ยปรับได้ตามที่เห็นสมควรหากเห็นว่าเบี้ยปรับ
ที่รับนั้นสูงเกินส่วน ซึ่งในการพิจารณาลดจำนวนเบี้ยปรับนั้นนอกจาก
จะพิจารณาถึงถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ในเชิงทรัพย์สินแล้ว ยังต้อง
พิจารณาถึงผลกระทบต่อมาตรการที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอราคา
ต้องวางหลักประกันของด้วย ซึ่งคดีนี้ศาลพิเคราะห์ทั้งในด้านความ

เสียหายของหน่วยงานผู้ประกวดราคาและในด้านการแสดงเจตนาของผู้มีสิทธิเสนอราคาประกอบกัน

๓. “เหตุสุดวิสัย” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายความว่า เหตุใด ๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี จะมีผลพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้ทั้งบุคคลผู้ประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้น จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น กรณีการเกิดอุบัติเหตุระหว่างการเดินทางไปเข้าร่วมกระบวนการเสนอราคา โดยผู้มีสิทธิเสนอราคายังมีวิธีการจัดการเพื่อให้สามารถเข้าร่วมเสนอราคาได้ทันตามกำหนดเวลา และการเกิดอุบัติเหตุเป็นผลมาจากความประมาทเลินเล่อของฝ่ายผู้มีสิทธิเสนอราคาเอง ถือไม่ได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยที่ผู้มีสิทธิเสนอราคาจะได้รับการยกเว้นการยึดหลักประกันซองแต่อย่างใด



เรื่องที่ ๓๒

คืนหลักประกันสัญญาจ้างให้บุคคลที่ไม่มีสิทธิ ...

ผิด ! นะครับ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๓/๒๕๕๗

ประเด็นข้อพิพาท

ความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐในการคืนหลักประกันสัญญาให้กับผู้ไม่มีสิทธิ

สาระสำคัญ

เมื่อพ้นข้อผูกพันตามสัญญา หน่วยงานของรัฐต้องคืนหลักประกันสัญญาให้กับเอกชนคู่สัญญา แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐคืนเงินหลักประกันสัญญาให้กับผู้ไม่มีสิทธิ เนื่องจากหนังสือการโอนสิทธิเรียกร้องเงินค้ำประกันสัญญาลงนามโดยกรรมการผู้ไม่มีอำนาจตามที่ปรากฏในหนังสือรับรองบริษัทฉบับปัจจุบัน หน่วยงานของรัฐจึงยังมีหน้าที่ต้องคืนหลักประกันสัญญาให้คู่สัญญา

**คืนหลักประกันสัญญาจ้างให้บุคคลที่ไม่มีสิทธิ ...
ผิด ! นะครับ !**

คดีปกครองที่นำมาเล่าในฉบับนี้ เป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐทั่วไปที่เป็นคู่สัญญากับเอกชนในการตรวจสอบหลักฐาน ก่อนที่จะมีคำสั่งใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของคู่สัญญา โดยเฉพาะคดีนี้เกี่ยวข้องกับคำสั่งคืนเงินหลักประกันสัญญา

หน่วยงานของรัฐจะต้องตรวจสอบหลักฐานอะไรบ้างเพื่อให้แน่ใจว่า

คนที่มารับคืนหลักประกันสัญญาโดยเฉพาะที่เป็น “เงินสด” เป็นผู้ที่มีอำนาจที่แท้จริงหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงในคดี คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี (บริษัท) ก่อสร้างซุ้มประตูเข้าเมือง โดยนางสาว จ. ซึ่งเป็นกรรมการผู้ที่มีอำนาจได้ทำหนังสือมอบอำนาจให้นางสาว ศ. เป็นตัวแทนลงนามและรับเงินตามสัญญาจ้างและผู้ฟ้องคดีได้วางเงินหลักประกันสัญญาจ้างเป็นเงินสด จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท โดยจะคืนเมื่อผู้รับจ้างพ้นข้อผูกพันตามสัญญา

ระหว่างที่ยังไม่ครบกำหนดรับเงินหลักประกันตามสัญญา

วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้เปลี่ยนกรรมการผู้ที่มีอำนาจ จากนางสาว จ. เป็นนาง ล. และได้เพิ่มกรรมการอีกหนึ่งคน คือ นาย ก.

วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๙ นาย ก. ได้ออกจากการเป็นกรรมการ และนาย ก. ได้เข้าเป็นกรรมการแทน โดยจำนวนกรรมการที่ลงชื่อ

ผูกพันบริษัทได้คือ กรรมการหนึ่งคนลงลายมือชื่อและประทับตราสำคัญของผู้ฟ้องคดี

ต่อมา เมื่อพ้นข้อผูกพันตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๑ ขอคืนเงินหลักประกันสัญญา แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแจ้งว่า ได้คืนเงินหลักประกันสัญญาเป็นเช็คธนาคาร ให้แก่นางสาว ศ. แล้วตามหลักฐานฎีกาเบิกเงิน ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ออนสิทธิเรียกร้องเงินค้ำประกันสัญญา ให้แก่นางสาว ศ. ซึ่งลงนามโดยนางสาว จ. กรรมการผู้มีอำนาจ ตามหนังสือ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ มาแสดงแก่เจ้าหน้าที่

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หนังสืออนสิทธิเรียกร้องเงินค้ำประกัน เป็นเอกสารปลอม ถือเป็นความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ดำเนินการ ตรวจสอบเอกสารอย่างรอบคอบ

จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือ มีคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดคืนเงินหลักประกันสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ต้องคืนเงินหลักประกันสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ !

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่า ในวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีมีกรรมการเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดี ๒ คน คือ นาง ล. และนาย ก. โดยการเปลี่ยนแปลงรายการตามหนังสือรับรองของบริษัทและได้มีการยื่นคำขอจดทะเบียนโดยชอบทุกครั้ง ดังนั้น หนังสืออนสิทธิเรียกร้องเงินค้ำประกันของผู้ฟ้องคดีให้นางสาว ศ. เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๙ ที่ลงนามโดยนางสาว จ. จึงเป็นเอกสารที่ไม่ถูกต้องและไม่มีผลในทางกฎหมาย

ดังนั้น การคืนเงินหลักประกันสัญญาให้แก่นางสาว ศ. จึงเป็นการจ่ายเงินให้แก่ผู้ไม่มีสิทธิรับเงินและไม่เป็นเหตุให้หนี้เงินค้ำประกันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่จ่ายคืนแก่ผู้ฟ้องคดีระงับสิ้นไปแต่อย่างใด และเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหลักประกันให้แก่ผู้ไม่มีสิทธิได้รับเงินถือเป็นความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดี เพราะผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิของผู้ยื่นคำขอและความถูกต้องของเอกสารหลักฐานที่ยื่นประกอบคำขอ ซึ่งการจ่ายเงินให้แก่นิติบุคคลดังเช่นกรณีของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องตรวจสอบให้ได้ว่าผู้ที่ลงนามในเอกสารเป็นผู้มีอำนาจลงนามที่แท้จริงหรือไม่ ซึ่งอาจตรวจสอบได้จากหนังสือรับรองการจดทะเบียนหุ้นส่วนของบริษัทของผู้ฟ้องคดีฉบับที่เป็นปัจจุบัน แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจยกข้อบกพร่องมาปฏิเสธสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะขอรับคืนหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาได้และไม่อาจอ้างระยะเวลาที่ระบียบว่าด้วยพัสดุกำหนดให้คืนเงินประกันสัญญาให้แก่ผู้รับจ้างโดยเร็ว อย่างช้าไม่เกิน ๑๕ วันนับแต่วันที่คู่สัญญาพ้นจากข้อผูกพัน ให้ต้องพ้นความรับผิดได้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องคืนหลักประกันสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๓/๒๕๕๗*)

ในกรณีที่คู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐเป็นนิติบุคคล เช่น บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๐ กำหนดให้นิติบุคคลต้องมีผู้แทนคนหนึ่งหรือหลายคน ตามกฎหมาย ข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้งกำหนดไว้และความประสงค์ของนิติบุคคลย่อมแสดงออกโดยผู้แทนของนิติบุคคล ดังนั้น การตรวจสอบชื่อกรรมการผู้มีอำนาจลงนามผูกพันนิติบุคคลจาก

หนังสือรับรองการจดทะเบียนบริษัทที่เป็นปัจจุบัน ณ เวลาที่จะใช้อำนาจออกคำสั่งหรือสั่งการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของคู่สัญญา จึงถือเป็นเรื่องสำคัญที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องมีความระมัดระวังและความละเอียดรอบคอบเพื่อให้ทราบถึงผู้มีอำนาจในการลงนามที่แท้จริง ... ครับ



เรื่องที่ ๓๓

หลักประกันของ ... กับผู้มีสิทธิเสนอราคา

ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๕/๒๕๕๓

ประเด็นข้อพิพาท

การกำหนดวันที่มีผลบังคับในหลักประกันของ กรณีการประมูล
การจ้างก่อสร้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

สาระสำคัญ

หน่วยงานของรัฐกำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องวางหลักประกันของ
พร้อมกับการยื่นซองเสนอราคา โดยระบุวันมีผลใช้บังคับในวันดังกล่าว
เนื่องจากมีความสำคัญเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้เสนอราคาจะเข้าร่วม
ประมูลในวันที่กำหนดการประมูล และมีผลตั้งแต่วันที่ยื่นซองและ
สิ้นสุดในวันสิ้นสุดการยื่นราคา การที่ผู้ยื่นเสนอราคาระบุวันมีผลใช้
บังคับในหลักประกันของในวันที่กำหนดการประมูล หลักประกันของ
ย่อมไม่สามารถบังคับได้ตามสภาพ

หลักประกันของ ... กับผู้มีสิทธิเสนอราคา ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

โดยหลักการดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้างของส่วนราชการที่มีวงเงินสูงไม่ว่าการจัดซื้อจัดจ้างนั้นจะทำด้วยวิธีการใดจะกำหนดให้ผู้ค้าหรือผู้ยื่นซองหรือผู้ประมูลหาหลักประกันของหรือหลักประกันสัญญาเป็นมูลค่าตามที่กำหนดเพื่อวางเป็นประกัน ส่วนหลักประกันที่นำมาวางจะเป็นเงินสด เช็ค หรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารก็ตามแต่ผู้ค้าสะดวก ในกรณีที่ผู้ค้าเสนอหลักประกันเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคาร มักจะมีปัญหาในเรื่องกำหนดเวลาการมีผลบังคับอยู่เสมอ ๆ เพราะผู้ค้าก็ต้องการให้ระยะเวลาที่มีผลบังคับสั้นที่สุดเพื่อไม่ให้จ่ายค่าธรรมเนียมจำนวนมาก แต่ส่วนราชการก็จำเป็นที่จะต้องให้ระยะเวลาที่มีผลบังคับครอบคลุมหรืออยู่ในกรอบแล้วเสร็จสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ของการค้าประกัน ดังเช่นคดีที่เกิดขึ้นอันเนื่องจากการดำเนินการจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิกด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ซึ่งผู้ค้า (ผู้ฟ้องคดี) ได้ยื่นหลักประกันของพร้อมกับการยื่นซองประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ด้วยหนังสือค้ำประกันของธนาคารโดยกำหนดให้มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ทำการประมูล การยื่นหลักประกันของดังกล่าวจะมีผลบังคับได้หรือไม่เพียงใด และการวางหลักประกันของมีวัตถุประสงค์อย่างไร สามารถหาคำตอบได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๕/๒๕๕๓ ดังต่อไปนี้

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิกได้ประกาศประมูลจ้างงานก่อสร้างอาคารที่ทำการด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ กำหนดให้มีการยื่นเอกสารประมูลการจ้างในวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ มีผู้ค้ายื่นเอกสารประมูลจำนวน ๑๐ ราย และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเอกสารพร้อมแนบหนังสือคำประกันของเอกสารประมูลการจ้างของธนาคาร มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ คณะกรรมการดำเนินการประมูลการจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เห็นว่าไม่ถูกต้องตรงตามหลักการวางหลักประกันของที่ต้องมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ยื่นซอง เพื่อป้องกันการฮั้วของผู้ค้าที่ยื่นเอกสารแล้วไม่เข้าประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ในวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๐ จึงเสนอผู้ถูกฟ้องคดี (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก) เห็นควรพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติมาตรฐานทางเทคนิค ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ประกาศรายชื่อผู้ค้าที่ผ่านการคัดเลือกเพื่อเข้าเสนอราคา แต่ไม่มีรายชื่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการยื่นหลักประกันของของตนชอบแล้ว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ยกเลิกการเสนอราคาและเพิ่มรายชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาแล้วให้มีการเสนอราคาใหม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดให้การซื้อหรือการจ้างให้กระทำได้ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ฉบับลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๘ และตามประกาศประมูลจ้างงานก่อสร้างอาคารที่ทำการด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ นอกจากจะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้เสนอราคา

ขั้นตอนหรือกระบวนการและระยะเวลาเกี่ยวกับการประมูลงานจ้างดังกล่าวแล้ว ยังได้กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องวางหลักประกันของพร้อมยื่นซองเอกสารการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยใช้หลักประกันอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ... ๕.๓ หนังสือค้ำประกันของธนาคารในประเทศ ... และหลักประกันของนี้จะคืนให้ผู้เสนอราคาหรือผู้ค้ำประกันภายใน ๑๕ วันนับถัดจากวันที่ได้พิจารณาในเบื้องต้นเรียบร้อยแล้ว เว้นแต่ผู้เสนอการรายที่คัดเลือกไว้ซึ่งเสนอราคาต่ำสุดไม่เกิน ๓ ราย จะคืนให้ต่อเมื่อทำสัญญาหรือข้อตกลง ... จึงเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการประกาศกำหนดเกี่ยวกับหลักประกันของอย่างชัดเจนตามสมควรแล้วว่า ผู้เสนอราคาต้องวางหลักประกันของพร้อมยื่นซองเสนอราคา (วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐) และองค์การบริหารส่วนตำบลจะยึดหลักประกันของ หากผู้เสนอราคาที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาแล้วไม่มาเข้าร่วมการประมูลในวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๐ ดังนั้น หลักประกันของจึงมีความสำคัญในฐานะเป็นหลักประกันแก่ผู้ถูกฟ้องคดีว่าผู้ยื่นเสนอราคาจะเข้าร่วมประมูลในวันดังกล่าว ซึ่งหากหลักประกันของมีผลบังคับในวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ทำการประมูลแล้ว หลักประกันของก็จะไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามสภาพของการเป็นหลักประกัน ธนาคารผู้ค้ำประกันอาจใช้เป็นข้ออ้างต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ไม่ต้องรับผิดชอบได้ หากผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์กระทำผิดเงื่อนไขตามใบเสนอเอกสารดังกล่าวหรือประกาศประมูลการจ้าง การวางหนังสือค้ำประกันอันเป็นหลักประกันของ จึงไม่เป็นไปตามหลักการและวัตถุประสงค์ของการวางหลักประกันของ นอกจากนี้กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค (กวพ) ๐๔๐๘.๔/ว ๑๒๔ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๐ เรื่อง ซ้อมความเข้าใจแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาค้ำประกันในหนังสือค้ำประกันของผู้ประสงค์

จะเสนอราคา สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ที่ให้ผู้เสนอราคาต้องยื่นหลักประกันของในวันที่ยื่นซองข้อเสนอทางด้านเทคนิค เพื่อเป็นหลักประกันของผู้เสนอราคาว่าจะยอมผูกพันการเสนอราคากับทางราชการนับแต่วันเริ่มต้นกระบวนการเสนอราคา คือ ตั้งแต่วันยื่นซองข้อเสนอทางด้านเทคนิคจนถึงวันสิ้นสุดการยื่นราคา ดังนั้น หลักประกันของจึงต้องมีผลตั้งแต่วันที่ยื่นซองและสิ้นสุดในวันสิ้นสุดการยื่นราคา ประกอบกับประกาศดังกล่าวได้มีการประกาศไว้โดยเปิดเผยและระบุกรณีของหลักประกันของไว้โดยชัดเจนเป็นที่เข้าใจได้ และผู้ค้าทุกรายต่างรับทราบโดยทั่วกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ค้าที่เข้าเสนอราคาอีก ๙ ราย ต่างมีการวางหลักประกันของโดยถูกต้องเมื่อหลักประกันของของผู้ฟ้องคดีมีผลบังคับใช้ในวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ หลักประกันของดังกล่าวจึงไม่ถูกต้อง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ประกาศรายชื่อผู้ค้าที่ผ่านการคัดเลือกเพื่อเข้าเสนอราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยไม่มีรายชื่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

จากคดีดังกล่าวศาลปกครองได้วางหลักกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันของไว้ ๒ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. หลักประกันของมีสถานะเป็นหลักประกันให้แก่หน่วยงานทางปกครองในกรณีที่ผู้ค้าซึ่งได้รับการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคา จะเข้าร่วมทำการประมูลโดยมีมาตรการรองรับความสำคัญของหลักประกัน คือ การยึดหลักประกันของ หากผู้ค้าที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้มีสิทธิเข้าเสนอราคาไม่มาเข้าร่วมการประมูล

๒. หลักประกันของต้องมีผลบังคับตั้งแต่วันยื่นซองและสิ้นสุดในวันสิ้นสุดการยื่นราคา มิใช่มีผลบังคับในวันที่ทำการประมูล เพราะไม่สามารถใช้ได้ตามสภาพของการเป็นหลักประกัน ซึ่งอาจทำให้

ธนาคารผู้ค้าประกันใช้เป็นข้ออ้างเพื่อไม่ต้องรับผิดชอบ หากผู้ยื่นขอ
ประมุขมีพฤติการณ์กระทำผิดเงื่อนไขตามใบเสนอเอกสารหรือ
ประกาศประมุขจ้างงาน การวางหลักประกันของที่มีผลบังคับในวันที่
ทำการประมุขจึงไม่เป็นไปตามหลักการและวัตถุประสงค์ของการวาง
หลักประกันของ



เรื่องที่ ๓๔

“เค็ดตาล็อกและตัวอย่างสินค้า”

เอกสารที่ (ไม่) จำเป็นในการคัดเลือกผู้เสนอราคา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๑/๒๕๕๓

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้เสนอราคาไม่ได้ส่งเค็ดตาล็อกและตัวอย่างสินค้า
พร้อมใบเสนอราคา

สาระสำคัญ

แม้ว่าการที่ผู้เสนอราคาไม่ได้ส่งเค็ดตาล็อกและตัวอย่างสินค้า
พร้อมใบเสนอราคา ถือเป็นเพียงข้อบกพร่องเล็กน้อย ประกอบกับ
ไม่ปรากฏว่ามีผู้เสนอราคารายใดจัดส่งด้วย แต่เมื่อผู้เสนอราคาซึ่งเป็น
ผู้เสนอราคาต่ำสุดและต่ำกว่าวงเงินงบประมาณไม่เข้าไปทำสัญญา
โดยปราศจากเหตุผลอันควร ตามที่หน่วยงานของรัฐแจ้งให้เข้าทำสัญญา
ซื้อขาย การมีคำสั่งลงโทษให้เป็นผู้ที่งานจึงชอบด้วยกฎหมาย

**“แค่ตตาล็อกและตัวอย่างสินค้า”
เอกสารที่ (ไม่) จำเป็นในการคัดเลือกผู้เสนอราคา**

ในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้กำหนดให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา แค็ตตาล็อกแล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคา และเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากรายที่คัดเลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด หากประกาศสอบราคากำหนดเงื่อนไขให้ผู้เสนอราคาต้องจัดส่งแค็ตตาล็อกและตัวอย่างสินค้าพร้อมใบเสนอราคา แต่ผู้เสนอราคามีได้ดำเนินการดังกล่าว คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจะพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคารายนั้นให้เข้าทำสัญญาได้หรือไม่ และการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา ในขั้นตอนการพิจารณาและเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจจัดซื้อจัดจ้าง จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจถูกเพิกถอนได้หรือไม่ หากคำตอบได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๑/๒๕๕๓ ต่อไปนี้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้มีประกาศสอบราคาซื้อเต็นท์โครงเหล็กพร้อมผ้าใบ โดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้เสนอราคาต้องส่งแค็ตตาล็อกพร้อมใบเสนอราคาและตัวอย่างพัสดุเพื่อตรวจสอบด้วย แต่ในการเสนอราคาผู้เสนอราคา รวมทั้งผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งแค็ตตาล็อกและตัวอย่างพัสดุแต่อย่างใด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ (คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา) มีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการสอบราคา และเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

จัดซื้อเต็นท์โครงเหล็กพร้อมผ้าใบจากผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปลงนามในสัญญาซื้อขาย ๓ ครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีให้เป็นผู้ทำงาน และเพิกถอนมติของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาที่ให้ซื้อเต็นท์โครงเหล็กพร้อมผ้าใบจากผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ในการยื่นเสนอราคาข้อ ๒๘ พรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ประกอบกับประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องจัดส่งแค็ตตาล็อกและตัวอย่างสินค้าพร้อมใบเสนอราคา แต่ก็เพียงการเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาคัดเลือกของกรรมการเปิดซองสอบราคา โดยใช้พิจารณาประกอบกับเอกสารหลักฐานอื่น ๆ ของผู้เสนอราคา การที่ผู้เข้าเสนอราคามีได้จัดส่งเอกสารแค็ตตาล็อกหรือตัวอย่างสินค้าพร้อมใบเสนอราคาเป็นเพียงข้อบกพร่องเล็กน้อยมิได้มีผลถึงขนาดทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาไม่ชอบแต่อย่างใด หากคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเห็นว่าเอกสารดังกล่าวมีความสำคัญในการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาก็ย่อมสามารถเรียกให้ผู้เสนอราคาจัดส่งแค็ตตาล็อกหรือตัวอย่างสินค้าให้แก่คณะกรรมการได้ อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้เสนอราคารายใดจัดส่งเอกสารดังกล่าวพร้อมใบเสนอราคา กรณีจึงไม่อาจทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันในระหว่างผู้เสนอราคา และเมื่อกรรมการเปิดซองสอบราคาพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้อันเป็นประโยชน์

ต่อทางราชการ จึงมีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการสอบราคาและเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เลือกผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาซื้อขาย ดังนั้น การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จึงชอบแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมสามารถเรียกให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปทำสัญญาซื้อขายกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวม ๓ ครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ไปทำสัญญาโดยปราศจากเหตุอันควร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมสามารถดำเนินการเสนอเรื่องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ให้พิจารณาสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงานได้ตามข้อ ๖๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๒๘/๒๕๔๕ เรื่อง มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน กรณีการพิจารณาลงโทษผู้ทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๕ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ที่ให้ลงโทษผู้ทำงานจึงชอบแล้ว

นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ มีหน้าที่เปิดซองสอบราคาและพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติ เอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของผู้เสนอราคา แล้วรายงานผลการพิจารณาพร้อมความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อ ๒๑ และข้อ ๒๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จึงเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนภายในของหน่วยงานทางปกครองก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ที่เสนอให้เลือกผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญายังมิได้มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีอื่นจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงไม่อาจฟ้องขอให้เพิกถอนมติ

ดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

จากคดีดังกล่าวศาลปกครองได้วางหลักกฎหมายในเรื่อง กระบวนการคัดเลือกผู้เสนอราคาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ๒ ประการ คือ

๑. การที่ผู้เสนอราคามีได้จัดส่งแค็ตตาล็อกและตัวอย่างสินค้า พร้อมใบเสนอราคาตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศสอบราคาเป็นเพียง ข้อบกพร่องเล็กน้อย และเมื่อการเสนอราคาไม่ทำให้เกิดการได้เปรียบ เสียเปรียบกันระหว่างผู้เสนอราคา คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา ก็มีอำนาจพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาที่เสนอราคาต่ำและเป็น ประโยชน์ต่อราชการได้ และหากผู้เสนอราคาที่ได้รับการคัดเลือกไม่ไป ทำสัญญาโดยปราศจากเหตุอันควร ผู้มีอำนาจย่อมสามารถดำเนินการ พิจารณาสั่งให้ผู้เสนอราคารายนั้นเป็นผู้ทำงานได้

๒. การตรวจสอบคุณสมบัติ เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ รวมทั้งการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาและการมีมติให้ผู้เสนอราคา รายใดเป็นผู้ชนะการสอบราคาของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา เป็นการดำเนินการตามขั้นตอนภายในของหน่วยงานทางปกครองก่อนที่จะ มีคำสั่งทางปกครอง ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้เสนอ ราคาซึ่งจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายอันจะเป็นผู้มีสิทธิ ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ดังนั้น ผู้เสนอราคาจึงไม่อาจฟ้องขอให้ เพิกถอนมติของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้



ที่ปรึกษา

นายสุรพันธ์	บุรานนท์	รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการ สำนักงานศาลปกครอง
นางสมฤดี	ธัญญสิริ	รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

คณะทำงาน

นายปิยะศาสตร์	ไขว้พันธ์	ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ
นางสาวปราณี	สุขศรี	พนักงานคดีปกครองเชี่ยวชาญ ผู้อำนวยการกลุ่มเผยแพร่ข้อมูล ทางวิชาการและวารสาร
นางสาวธัญธร	ปังประเสริฐ	พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ
นางสาวสุนันทา	ศรีเพ็ง	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจารุณี	กิจตระกูล	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจิตติพร	ปานไหม	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นายนิรัญ	อินดร	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวนิตา	บุญรัตน์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจิตภา	มุสิกชนเสฏฐ์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นายสุทธิกร	จิตต์พานิชย์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวดวงแก้ว	เกิดจันทร์	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน ผู้พิมพ์



จัดทำโดย
สำนักวิจัยและวิชาการ
สำนักงานศาลปกครอง
๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑
โทรศัพท์สายด่วน ๑๓๕๕
www.admincourt.go.th