

แนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
เรื่อง การพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคา
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๖/๒๕๖๐)^๑

สรุปสาระสำคัญคำวินิจฉัยศาลปกครอง

การที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้พิจารณาถึงรายละเอียดของผลกำไรของผู้เสนอราคาต่ำสุดที่คาดว่าจะได้รับ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ทั้งที่เอกสารสอบราคาไม่ได้มีการกำหนดให้นำเอารายละเอียดผลกำไรและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาตั้งกล่าว จึงไม่อาจอ้างเรื่องผลกำไรและประสิทธิภาพในการทำงานของผู้เสนอราคาต่ำสุดมาเป็นเหตุผลในการไม่คัดเลือกเป็นผู้สอบราคาได้เมื่อผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นผู้เสนอราคาที่ต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคาที่มีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ดังนั้น คำสั่งที่อนุมัติจ้างผู้เสนอราคาต่ำสุดอันดับที่ ๒ ให้เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานทางปกครองตามความเห็นของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดศรีสะเกษ) ได้มีประกาศศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดศรีสะเกษ สอบราคาจ้างเหมาบริการ จำนวน ๓ รายการ มีผู้ยื่นขอเสนอราคา ๔ ราย คือ ผู้ฟ้องคดีเสนอราคา ๑,๐๓๔,๑๐๐ บาท ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. เสนอราคา ๑,๐๘๓,๔๕๒ บาท ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. เสนอราคา ๑,๒๓๙,๕๐๓ บาท และบริษัท อ. เสนอราคา ๑,๑๘๗,๙๐๕.๔๔ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นาย ส.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (นาย ว.) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (นางสาว ร.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาพิจารณาแล้วเห็นควรรับราคาของห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ให้เป็นผู้สอบราคาได้ ในวงเงิน ๑,๐๘๓,๔๕๒ บาท และได้เสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุมัติว่าจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ ขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ ชี้แจงว่าการอนุมัติว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. เป็นผู้สอบราคาได้นั้น เป็นไปโดยชอบแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีเจตนาช่วยเหลือห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย อีกทั้งเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุมัติว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ในการสอบราคาดังกล่าวของศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดศรีสะเกษ และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบราคาได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการสอบราคาครั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด โดยเสนอราคา รวมทั้งสามประเภทที่ราคา ๑,๐๓๔,๑๐๐ บาท แม้ว่าการยื่นขอสอบราคา ผู้ฟ้องคดีได้ทำการขุดลบ ต่อเติมแก้ไข เปลี่ยนแปลงในส่วนของราคาที่เสนอในใบเสนอราคา โดยลงลายมือชื่อกำกับแต่ไม่ได้ประทับตราห้ำงๆ ซึ่งคณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีอาจจะต้องถูกตัดสิทธิในการพิจารณาตามข้อ ๕.๓ (๔) ของเอกสารสอบราคาก็ตาม แต่คณะกรรมการก็ได้ใช้ดุลพินิจยอมรับราคาของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาโดยเห็นว่าเป็นความเป็นธรรมและประโยชน์ต่อศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดศรีสะเกษ ประกอบกับไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติของการเป็นผู้เสนอราคาในเงื่อนไขข้ออื่นๆ ของเอกสารสอบราคา ผู้ฟ้องคดีจึงเป็น

^๑ สำนักงานศาลปกครอง. แนวทางการปฏิบัติราชการจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐. พิมพ์ที่บริษัท สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ ๑ : สิงหาคม ๒๕๖๒, หน้า ๓๒ - ๓๕.

ผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารสอบราคาแล้ว อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อ้างว่า จากประวัติการทำงานที่ผ่านมาไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการนั้น กรณีดังกล่าวเป็นการพิจารณาออกเหนือจากหลักเกณฑ์และสิทธิในการพิจารณาตามข้อ ๕.๑ ของเอกสารสอบราคาที่กำหนดให้ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดศรีสะเกษ พิจารณาตัดสินจากราคารวมของทั้งสามประเภทเป็นหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้พิจารณาถึงรายละเอียดของผลกำไรที่ผู้ฟ้องคดีคาดว่าจะได้รับรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานด้วยนั้น จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และสิทธิในการพิจารณาตามข้อ ๕.๑ ดังกล่าว ประกอบกับตามข้อ ๕ ของเอกสารสอบราคาไม่ได้มีการกำหนดให้นำเอารายละเอียดผลกำไรและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเป็นหลักเกณฑ์และสิทธิในการพิจารณาแต่อย่างใด นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีจะมีผลกำไรจากการทำงานเป็นจำนวนมากน้อยเพียงใดนั้นเป็นเรื่องของผู้ฟ้องคดีเอง ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่พอที่ฟังได้ว่า มีผลทำให้เป็นอุปสรรคในการทำงานและอาจเกิดข้อบกพร่องไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานดังที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาคาดหมาย และหากผู้ฟ้องคดีทำสัญญาจ้างเหมาบริการทั้งสามประเภทแล้ว ไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีสิทธิตามที่กำหนดในสัญญา เช่น สั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขปรับปรุงการทำงานหรือบอกเลิกสัญญาได้อยู่แล้ว ดังนั้น คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจึงไม่อาจอ้างเรื่องผลกำไรและประสิทธิภาพในการทำงานของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวมาเป็นเหตุผลในการไม่คัดเลือกผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นผู้สอบราคาได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและผู้เสนอราคาที่ต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคาที่มีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ตามข้อ ๔๒ (๒) และ (๓)^๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอนุมัติจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำอันดับที่ ๒ โดยไม่เสนอให้มีคำสั่งอนุมัติจ้างผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๔๒ (๓) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุมัติจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ให้เป็นคู่สัญญากับศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดศรีสะเกษ ตามความเห็นของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุมัติจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ให้เข้าทำสัญญาจ้างเหมาบริการทั้งสามประเภทกับ

^๒ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๔๒ คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีหน้าที่ดังนี้

๑) ฯลฯ

(๒) ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา แคตตาล็อก หรือแบบรูปและรายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคา

(๓) พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาที่ต้องตาม (๒) ที่มีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ และเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากรายที่คัดเลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด

ในกรณีที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดดังกล่าวไม่ยอมเข้าทำสัญญาหรือข้อตกลงกับส่วนราชการในเวลาที่กำหนดตามเอกสารสอบราคา ให้คณะกรรมการพิจารณาจากผู้เสนอราคาต่ำรายถัดไปตามลำดับ

ถ้ามีผู้เสนอราคาเท่ากันหลายราย ให้เรียกผู้เสนอราคาดังกล่าวมาขอให้เสนอราคาใหม่พร้อมกันด้วยวิธียื่นซองเสนอราคา

ถ้าปรากฏว่าราคาของผู้เสนอราคารายที่คณะกรรมการเห็นสมควรซื้อหรือจ้างสูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง ให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาดำเนินการตามข้อ ๔๓

๑) ฯลฯ

ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดศรีสะเกษ โดยให้มีผลย้อนหลังถึงวันที่ออกคำสั่งดังกล่าว ให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ โดยมีข้อสังเกตหรือแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องมีการคำสั่งอนุมัติจ้างผู้ฟ้องคดีให้เข้าทำสัญญาจ้างดังกล่าวกับศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดศรีสะเกษแต่เนื่องจากได้มีการทำสัญญาจ้างกับห้างหุ้นส่วนจำกัด ฟ. และสัญญาได้สิ้นสุดลงแล้ว จึงไม่อาจมีคำสั่งอนุมัติจ้างผู้ฟ้องคดีได้อีกนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย พิพากษายืน

.....
สืบค้นและเรียบเรียงโดย

นายชุมพล วรวิทย์การ ตำแหน่งนิติกรปฏิบัติการ
ส่วนพัฒนากฎหมายและให้คำปรึกษา กองกฎหมาย