

ต้องตีความตาม “เจตนา” ... เมื่อรัฐออกประกาศสอบราคาไม่ชัดเจน

นายฉัฐพล ลือสิงหนาท

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การจัดหาพัสดุเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการในการปฏิบัติราชการหรือเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมนั้น ส่วนราชการย่อมต้องดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมการจัดหาพัสดุ การดำเนินการจัดหาพัสดุ การตรวจรับพัสดุ และการดำเนินการเบิกจ่ายค่าพัสดุ

โดยการจัดหาพัสดุของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดไว้ในข้อ ๑๐ ตรี ว่า การจัดหาพัสดุดำเนินการโดยวิธีนี้มีหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนของการจัดหา ต้องดำเนินการโดยเปิดเผย สามารถตรวจสอบได้ และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้เป็นเรื่องของเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งซึ่งได้ดำเนินการจัดหาพัสดุโดยวิธีการออกประกาศสอบราคา แต่ด้วยการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาเกี่ยวกับหนังสือรับรองผลงานในประกาศสอบราคายังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ผู้เสนอราคาจึงไม่ได้ดำเนินการตามข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงส่งผลให้ผู้เสนอราคาขาดคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่ประกาศกำหนด

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนผู้ประกอบการรายหนึ่งได้ซื้อและยื่นซองสอบราคาตามประกาศเรื่อง สอบราคาโครงการจ้างเหมาก่อสร้างป้ายชื่อถนน/ป้ายชอย ของผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบล) โดยประกาศดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเสนอราคาตามเอกสารสอบราคาจ้างเลขที่ ๑๐/๒๕๕๒ ในข้อ ๒.๕ ว่า “ผู้เสนอราคาเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดา ต้องมีผลงานก่อสร้างประเภทเดียวกับงานที่สอบราคาจ้างในวงเงินไม่น้อยกว่า.....บาท (.....)” และข้อ ๕.๒ กำหนดว่า หากผู้เสนอราคารายใดมีคุณสมบัติไม่ถูกต้อง หรือยื่นหลักฐานไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน หรือยื่นซองสอบราคาไม่ถูกต้อง คณะกรรมการเปิดซองจะไม่รับพิจารณาราคาของผู้เสนอราคารายนั้น

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติในข้อ ๒.๕ ไม่ได้ระบุจำนวนเงินไว้ จึงได้สอบถามไปยังคณะกรรมการรับซอง และได้รับแจ้งว่า คณะกรรมการฯ ไม่ประสงค์จะให้ข้อดังกล่าวเพราะต้องการให้ผู้ยื่นประกวดราคาอย่างกว้างขวาง ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือชี้แจงในเรื่องดังกล่าวต่อนายอำเภอว่า ในการสอบราคาดังกล่าวที่ไม่ระบุคุณสมบัติของผู้เสนอราคาต้องมีผลงาน โครงการก่อสร้างประเภทเดียวกันไว้ นั้น เนื่องจากการระบุคุณสมบัติดังกล่าวเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ซึ่งการสอบราคาแต่ละครั้งต้องการผู้มีอาชีพรับจ้างตามประเภทที่กำหนดให้มากที่สุด และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เสนอราคาทุกรายที่มีอาชีพดังกล่าวสามารถเข้าเสนอราคาได้อย่างเท่าเทียมกันทุกราย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้แนบหนังสือรับรองผลงานไปพร้อมกับซองยื่นซองสอบราคา

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศรายชื่อผู้มีคุณสมบัติครบและเป็นผู้เสนอราคาที่มีสิทธิได้รับการคัดเลือก โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการพิจารณาเนื่องจากมีคุณสมบัติไม่ครบตามหลักเกณฑ์ที่ประกาศกำหนดคือ “ไม่มีหนังสือรับรองผลงาน” ซึ่งการเข้าใจว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้กำหนดคุณสมบัติดังกล่าวไว้เป็นความเข้าใจผิดและคลาดเคลื่อนของผู้ฟ้องคดีเอง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งประกาศสอบราคาและประกาศรายชื่อผู้ที่มีสิทธิได้รับการคัดเลือก เป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ได้รับความเสียหาย จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนประกาศและชดใช้ค่าเสียหายจากการดำเนินการเสนอราคา

การออกประกาศสอบราคาในข้อ ๒.๕ โดยกำหนดว่าต้องมีผลงานก่อสร้างประเภทเดียวกับงานที่สอบราคาจ้างโดยไม่ได้ระบุจำนวนเงินให้ชัดเจน เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ และการกระทำดังกล่าวจะทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนอันส่งผลต่อการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อ ๓๓ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้แต่เพียงว่าการจัดทำเอกสารสอบราคาต้องกำหนดให้ผู้เสนอราคามีคุณสมบัติเฉพาะตามพัสดุที่ต้องการซื้อโดยไม่ได้กำหนดให้ต้องระบุจำนวนเงินที่จะต้องมีผลงานก่อสร้าง การกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าเสนอราคาที่จะต้องระบุจำนวนเงินย่อมขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของพัสดุ อันเป็นดุลพินิจของหน่วยงานที่จะพิจารณากำหนดหรือไม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศสอบราคาโครงการจ้างเหมาก่อสร้าง โดยในข้อ ๒.๕ ไม่ได้ระบุจำนวนเงินเอาไว้ โดยอ้างว่า เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ยื่นเข้าเสนอราคาได้อย่างกว้างขวาง จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ประกาศดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงเอกสารสอบราคาจ้างเลขที่ ๑๐/๒๕๕๒ ซึ่งเป็นแบบฟอร์มเอกสารสอบราคาจ้างแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ระบุจำนวนเงินลงในข้อ ๒.๕ ทำให้เข้าใจได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีเจตนาที่จะไม่กำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาจะต้องมีผลงานก่อสร้างประเภทเดียวกับงานที่สอบราคาจ้าง หรือกำหนดให้มีผลงานมาแสดงแต่ไม่กำหนดวงเงินก็ได้ และเมื่อพิจารณาถึงข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการรับซองว่าไม่ประสงค์จะให้ซื้อดังกล่าว ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดียังมีหนังสือชี้แจงต่อนายอำเภอว่า ไม่ได้ระบุคุณสมบัติของผู้เสนอราคาเนื่องจากต้องการเปิดโอกาสให้ผู้เสนอราคาทุกราย

กรณีจึงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีเจตนาที่จะไม่กำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาว่าจะต้องมีหนังสือรับรองผลงานมาแสดงตั้งแต่ต้น การเสนอราคาตามประกาศสอบราคาจึงไม่จำเป็นต้องมีหนังสือรับรองผลงาน และแม้จะมีข้อกำหนดในเอกสารสอบราคาจ้างให้ส่งสำเนาหนังสือรับรองผลงานก็ตาม ก็ต้องตีความตามเจตนาที่แท้จริงของผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องการหนังสือรับรองผลงาน ดังนั้น เหตุผลของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาที่ว่า ผู้ฟ้องคดีอื่นของสอบราคาโดยไม่ได้แนบหนังสือรับรองผลงาน จึงเป็นการไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรมตามข้อ ๑๐ ตรี ของระเบียบดังกล่าว ประกาศรายชื่อผู้ที่มีสิทธิได้รับการคัดเลือกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีในการเสนอราคา จึงเป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดอันเกิดจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับนั้น จะต้องเป็นค่าเสียหายที่เป็นผลโดยตรงและต้องเป็นค่าเสียหายที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง เมื่อการตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทำให้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการเสนอราคาตามประกาศดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว (รายละเอียดศึกษาเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๖/๒๕๕๕)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับราชการส่วนท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุเพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการหรือเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยในการจัดทำเอกสารสอบราคานั้น คุณสมบัติสำคัญประการหนึ่งที่ต้องกำหนดไว้ก็คือ ผู้เสนอราคาจะต้องแสดงหลักฐานว่ามีอาชีพขายหรือรับจ้างตามพัสดุที่ส่วนราชการต้องการซื้อ แต่ทั้งนี้การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวจะกำหนดจำนวนเงินหรือวงเงินไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ โดยขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของพัสดุหรือปริมาณงานอันเป็นดุลพินิจของราชการเพื่อประโยชน์ของราชการเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การไม่กำหนดจำนวนเงินหรือวงเงินเอาไว้ และผู้เสนอราคาไม่ได้ระบุจำนวนเงินหรือวงเงิน หรือไม่ได้แนบหนังสือรับรองผลงานตามประกาศสอบราคา ส่วนราชการที่ประกาศสอบราคาจะตัดสิทธิผู้เสนอราคา ด้วยเหตุดังกล่าวไม่ได้ ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดให้ตีความตาม “เจตนา” ที่แท้จริง เพราะการที่ส่วนราชการได้แสดง เจตนาว่า “ไม่จำเป็นต้องมีหนังสือรับรองผลงาน” ประกอบการเสนอราคา แต่กลับเอาคุณสมบัติดังกล่าวมาใช้เป็น เหตุผลในการพิจารณาตัดสิทธิผู้เสนอราคาในการเสนอราคา เป็นการไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และเมื่อผู้เสนอราคาได้รับความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงจากการถูกตัดสิทธิในการเสนอราคา ส่วนราชการจึงต้องชดใช้ ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าว
