

สิทธิฟ้องคดี กรณีหน่วยงานของรัฐยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้าง

โดย นายปกครอง

คอลัมน์ “อุทาหรณ์จากคดีปกครอง” วันนี้ ... นายปกครองมีประเด็นน่าสนใจมาฝาก ท่านผู้ติดตามคอลัมน์ดังกล่าว โดยมีข้อชวนคิดว่า กรณีที่หน่วยงานของรัฐมีประกาศเช่าอาคารสำนักงาน และมีบริษัทเอกชนเสนอราคา เมื่อตกลงรายละเอียดกันเรียบร้อยแล้ว ระหว่างรอเซ็นสัญญา จู่ ๆ หน่วยงานก็แจ้งยกเลิกประกาศเช่าอาคารดังกล่าวเสียดื้อ ๆ เมื่อบริษัททราบเรื่องก็ไม่พอใจเพราะได้ดำเนินการตามขั้นตอน และจัดเตรียมสถานที่แล้ว จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะพิจารณาว่าการยกเลิกประกาศเช่าอาคารที่ว่า ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จำต้องได้ข้อยุติก่อนว่า ข้อพิพาทลักษณะเช่นนี้ เป็นคดีประเภทคำสั่งทางปกครองหรือสัญญาทางปกครอง เพราะมีผลต่อระยะเวลาและขั้นตอนในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่มีความแตกต่างกัน ...

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... สำนักงานแห่งหนึ่ง (หน่วยงานของรัฐ) ได้ประกาศเช่าอาคารสำนักงาน พร้อมปรับแต่งพื้นที่และอุปกรณ์สำนักงาน (วิธีเฉพาะเจาะจง) โดยเชิญชวนผู้ฟ้องคดีเสนอราคา ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้เข้ายื่นข้อเสนอการเช่าพร้อมรายละเอียดต่าง ๆ ซึ่งสำนักงานได้ตกลงตามข้อต่อรองราคาแล้ว โดยคณะกรรมการการเช่าได้รายงานผลต่อผู้อำนวยการสำนักงานซึ่งพิจารณาแล้วเห็นสมควรจัดเช่าอาคารของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเป็นผู้มีคุณสมบัติ และเสนอรายละเอียดถูกต้องตามข้อกำหนด จึงนำเสนอคณะกรรมการกำกับสำนักงาน เพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป (ข้อ 86 ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560)

ระหว่างรอลงนามในสัญญา (อยู่ระหว่างสำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาร่างสัญญา) ผู้ฟ้องคดีก็ได้ทำการจัดเตรียมสถานที่ แต่แล้วท่าทีของสำนักงานก็เปลี่ยนไป และต่อมาได้มีประกาศยกเลิกการจัดเช่าอาคารพิพาท ด้วยเหตุผลว่ามีความจำเป็นต้องทบทวนรายละเอียดข้อกำหนดอีกครั้ง รวมทั้งมีประเด็นปัญหาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการเรียกค่านายหน้าการเช่าอาคารดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้สำนักงานทำสัญญาเช่าอาคารกับผู้ฟ้องคดีและให้ชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

กรณีดังกล่าว ... **จึงมีประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาก่อนว่าเป็นคดีพิพาทประเภทใด และได้ยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ?**

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศยกเลิกการจัดเช่าอาคารพิพาทมีลักษณะเป็นการสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาค่าเสนอ อันถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ 1 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งดังกล่าว กรณีจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และโดยที่มาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิอุทธรณ์จะยื่นอุทธรณ์ในเรื่องดังต่อไปนี้ไม่ได้... (2) การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรา 67” ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนการฟ้องคดี กล่าวคือ ไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ทันทีภายใน 90 วัน (ฟ้องเพิกถอนคำสั่ง) และภายใน 1 ปี (ฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายกรณีละเมิดจากคำสั่ง) นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา 49 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อมา คือ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาหรือไม่ ศาลพิจารณาว่า เมื่อสำนักงานได้มีประกาศยกเลิกการจัดเช่าอาคาร (ยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้าง) ลงวันที่ 30 มกราคม 2563 โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีทราบถึงประกาศดังกล่าวเมื่อใด แต่การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 8 เมษายน 2563 ขอเสนอราคาเช่าอาคารอีกครั้ง (หลังจากที่มีการยกเลิกประกาศพิพาทแล้ว) จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ 8 เมษายน 2563 การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้อง

ต่อศาลเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2565 จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นข้อเสนอราคาการเช่าอาคารต่อสำนักงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) อันเป็นการทำข้อเสนอ ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหนังสือติดต่อกับผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ดำเนินการจัดเตรียมสถานที่ และในส่วนสัญญาเช่าอยู่ระหว่างการรอบรรจุเป็นวาระเสนอคณะกรรมการกำกับสำนักงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) พิจารณานุมัติ แสดงว่าได้ตกลงรับราคาของผู้ฟ้องคดีแล้ว กรณีจึงเป็นคำสนองที่ก่อให้เกิดสัญญาก่อนสัญญาเช่าแล้ว อันถือเป็นสัญญาทางปกครองเช่นเดียวกับสัญญาหลัก และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่สามารถฟ้องคดีได้ภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี นั้น

ศาลเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการการเช่ามีความเห็นว่าควรจัดเช่าอาคารจากผู้ฟ้องคดีและรายงานให้ผู้อำนวยการสำนักงาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ทราบ อันถือเป็นกระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนการทำสัญญาเช่า แต่โดยที่อำนาจในการเช่าดังกล่าวเป็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งมีมติไม่อนุมัติ กรณีจึงไม่มีการประกาศผลผู้ชนะการซื้อหรือการจ้าง และต่อมาได้มีประกาศยกเลิกการจัดเช่าอาคาร อันถือว่าไม่ได้ให้คำสนองตอบรับคำเสนอของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงไม่ก่อให้เกิดสัญญาก่อนสัญญาเช่าและไม่มีนิติสัมพันธ์หรือความผูกพันตามกฎหมายและไม่เกิดหน้าที่ต่อคู่สัญญาที่จะต้องทำสัญญาเช่าแต่อย่างใด คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 838/2565)

สรุปได้ว่า ... การที่บริษัทเอกชนจัดทำข้อเสนอให้เช่าอาคารแล้ว แต่ต่อมาหน่วยงานของรัฐประกาศยกเลิกการจัดเช่าอาคารหรือยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้าง (ยังมีได้ทำสัญญา) อันมีลักษณะเป็นการสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครอง และเมื่อผู้มีอำนาจไม่อนุมัติการเช่าอันเป็นการไม่ตอบรับคำเสนอคือไม่ให้คำสนอง กรณีจึงยังไม่ก่อให้เกิดสัญญาก่อนสัญญาเช่า ที่จะต้องมีคำเสนอและคำสนอง ถูกต้องตรงกัน ซึ่งจะมีผลผูกพันคู่สัญญาตามกฎหมายในการที่จะไปดำเนินการทำสัญญาเช่าอาคารต่อไป จึงไม่ถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หากแต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและการกระทำละเมิดอันเกิดจากคำสั่งดังกล่าว ที่จะต้องยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ... นั้นเองครับ

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355)