

สิทธิโต้แย้งคัดค้าน ... การจัดซื้อพัสดุภาครัฐโดยไม่ชอบ

โดย ลุงถูกต้อง



เหตุเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี

คดีนี้เกิดจาก ... ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจรับออกแบบและติดตั้งคอมพิวเตอร์ ระบบโครงข่ายสื่อสารโทรคมนาคม อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ออกประกาศประกวดราคาซื้องานปรับปรุงระบบเก็บค่าผ่านทางด้วยวิธี ประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) และมีประกาศให้กิจการร่วมค้า A เป็นผู้ชนะการเสนอราคา แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศประกวดราคาที่กำหนดคุณสมบัติของอุปกรณ์แบบเฉพาะเจาะจงเพียงยี่ห้อเดียว เป็นการเอื้อประโยชน์ต่อผู้ผลิตบางราย ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ไม่โปร่งใส และไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ทำให้ตนไม่อาจใช้สิทธิเข้าร่วมเสนอราคา เพราะไม่สามารถเสนอระบบคอมพิวเตอร์ยี่ห้ออื่นเข้าประกวดราคาได้ จึงยื่นฟ้องการทางพิเศษ แห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนประกาศผู้ชนะการเสนอราคารั้งดังกล่าว



ความเป็นธรรม ... จากคำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครอง

ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ ศาลปกครองสามารถรับคำฟ้องขอให้เพิกถอน ประกาศผู้ชนะการเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้หรือไม่ เพราะเหตุใด ?

ข้อกฎหมายสำคัญในคดี

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง (2) กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อร้องเรียนกรณีเห็นว่า หน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออก ตามความในพระราชบัญญัตินี้ **วรรคสี่** หากรับฟังได้ตามข้อร้องเรียน ให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจสั่งระงับ การจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนได้ เว้นแต่จะได้ลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างแล้ว **มาตรา 114** บัญญัติให้ ผู้ยื่นข้อเสนอเพื่อทำการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุมีสสิทธิอุทธรณ์ในกรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความ ในพระราชบัญญัตินี้ อันเป็นเหตุให้ตนไม่ได้รับการประกาศผลเป็นผู้ชนะหรือไม่ได้รับการคัดเลือก เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ **มาตรา 119 วรรคสอง** บัญญัติให้คณะกรรมการฯ สั่งให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการให้มีการจัดซื้อจัดจ้างใหม่หรือเริ่มจากขั้นตอนใดตามที่เห็นสมควร หากเห็นว่าอุทธรณ์ฟังขึ้น และมีผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีนัยสำคัญ และ**วรรคห้า** บัญญัติให้ผู้อุทธรณ์ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการฯ และเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ แต่การฟ้องคดีไม่มีผลกระทบต่อการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ลงนามในสัญญานั้นแล้ว

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 220 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ผู้ใดที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐกำหนดไว้ มีสิทธิร้องเรียนไปยัง หน่วยงานของรัฐนั้นหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การจะพิจารณาว่าข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง กรณีใดเป็นกรณีที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้นั้น นอกจากจะต้องพิจารณาบทบัญญัติ ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะแล้ว ยังต้องพิจารณาให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งหลักนิติธรรมหรือหลักนิติรัฐด้วย โดยมีหลักการว่า เมื่อข้อพิพาทใดเป็นข้อพิพาทที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจ

ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ ข้อพิพาทเดียวกันนั้นก็ย่อมต้องให้มีการฟ้องคดีเพื่อให้ศาล ซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการสามารถควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้เช่นเดียวกัน เพียงแต่จะต้องให้มีขอบเขตที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายเฉพาะด้วย

เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีขอบเขตข้อจำกัดว่า การพิจารณาข้อโต้แย้งคัดค้านเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการจัดซื้อจัดจ้าง **จะต้องไม่ให้มีผลกระทบไปถึงสัญญาที่ได้มีการลงนามกันไปแล้ว** ซึ่งก็คือสามารถควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้เสมอ เพียงแต่ไม่ว่าผลของการตรวจสอบจะปรากฏไปในทางใด ไม่อาจมีผลกระทบไปถึงสัญญาที่ได้มีการลงนามไปแล้ว เว้นแต่เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายมีลักษณะที่จะทำให้มีผลถึงขนาดกระทบต่อความเป็นโมฆะหรือความไม่มีผลบังคับของสัญญา เช่น เป็นกรณีที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามตามกฎหมาย เป็นต้น

กรณีตามพิพาท ... แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีผู้ใช้ซึ่งเข้าเสนอราคาตามประกาศฯ จึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านผลการคัดเลือกคู่สัญญาต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ ก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีเป็น**ผู้มีอาชีพเกี่ยวกับงานที่จัดจ้าง และได้ซื้อเอกสารประกวดราคา** ทั้งยังได้เสนอแนะและวิจารณ์ร่างประกาศเชิญชวนในการจัดซื้อจัดจ้าง มาตั้งแต่ต้นว่ามีข้อกำหนดคุณสมบัติของอุปกรณ์แบบเฉพาะเจาะจงและเอื้อประโยชน์ต่อผู้ผลิตบางราย จึงมีหนังสือร้องเรียนต่อประธานคณะกรรมการฯ ว่าขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ และขอให้เพิกถอนประกาศประกวดราคาดังกล่าว **อันถือเป็นการร้องเรียนตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ**

เมื่อต่อมามีการประกาศให้กิจการร่วมค้า A เป็นผู้ชนะการเสนอราคา โดยที่ยังไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาข้อร้องเรียนแก่ผู้ฟ้องคดี ย่อมถือได้ว่า**ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนี้แล้ว**

อย่างไรก็ดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่าผู้ถูกฟ้องคดีและกิจการร่วมค้า A ได้ลงนามทำสัญญาซื้อขายกันแล้ว และคดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลเพิกถอนประกาศผู้ชนะการเสนอราคา ซึ่งหากศาลรับไว้พิจารณาและพิพากษาว่ามีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ก็ไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ตามที่ขอได้ เมื่อการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี**ไม่อาจกระทำได้ด้วยค่าบังคับของศาล** จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ **จึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 287/2564)**

หลักกฎหมายปกครองและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

1. การโต้แย้งคัดค้านการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 แบ่งได้เป็น 2 กรณี กล่าวคือ (1) **การอุทธรณ์ตามมาตรา 114** โดยผู้มีสิทธิอุทธรณ์ได้แก่ **“ผู้ซึ่งได้ยื่นข้อเสนอ”** ในกรณีที่เป็นกรณีโต้แย้งผลการคัดเลือกคู่สัญญา และ (2) **การร้องเรียนตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (2)** โดยผู้มีสิทธิร้องเรียนอาจเป็นได้ทั้ง **“ผู้ซึ่งได้ยื่นข้อเสนอ”** และ **“ผู้ใด”** ในกรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น ในคดีพิพาทนี้ ผู้ฟ้องคดีคือผู้ร้องเรียนที่มีอาชีพเกี่ยวกับงานที่จัดจ้างและได้ซื้อเอกสารประกวดราคาแต่ไม่ได้ยื่นข้อเสนอ อันถือเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องที่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้

2. เมื่อกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีข้อกำหนดให้การฟ้องคดีไม่มีผลกระทบต่อการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ลงนามในสัญญาแล้ว การฟ้องคดี

ที่ประสงค์ให้ศาลเพิกถอนผลการคัดเลือกซึ่งมีการลงนามในสัญญาแล้ว จึงเป็นกรณีที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ตามคำขอได้ ส่งผลให้กลายเป็นผู้ไม่มีสิทธิฟ้องคดีและศาลไม่อาจรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาได้โดยปริยาย

อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้อุทธรณ์ (ผู้ยื่นข้อเสนอ) ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ และเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย มีสิทธิฟ้องศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายได้ อันแสดงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์ให้ผู้ที่เห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการดำเนินการที่ไม่ชอบ ใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายแทนการเพิกถอนผลการคัดเลือกในกรณีที่มีการลงนามในสัญญาแล้ว ทั้งนี้เพราะการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐจะต้องดำเนินไปโดยไม่อาจหยุดชะงักได้

(ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕)
