

คดีพิพาทอันเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ในประเด็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาเอกสารประกวดราคา

ด้วยปัจจุบันการปฏิบัติราชการหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่ง ซึ่งออกมาเพื่อกำหนดให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยถูกต้อง แต่เนื่องจากในความเป็นจริง การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าว ต้องมีการใช้และการตีความกฎหมาย เพื่อนำไปปฏิบัติได้โดยถูกต้อง ปัญหาที่เกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานคือปัญหาในการใช้ดุลพินิจตีความ เพื่อสามารถนำไปใช้ปฏิบัติ ซึ่งอาจมีการตีความเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจ หรือบิดเบือนแตกต่าง ไปจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย อันมีผลทำให้ดุลพินิจนั้นเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เกิดการกระทบสิทธิหรือหน้าที่ของ ประชาชนผู้อยู่ภายใต้บังคับ และเจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง บทความนี้ได้คัดเลือกเนื้อหาคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุด ในประเด็นที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจวินิจฉัยปัญหากฎหมาย ระเบียบด้านพัสดุเพื่อให้การ ปฏิบัติงาน ลุล่วง สมเจตนารมณ์ โดยข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ นำมาจากเอกสารสรุปหลักปฏิบัติราชการจาก คำวินิจฉัย ของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ.2548 ประกอบกับการตรวจสอบจากคำพิพากษาศาลปกครองฉบับเต็มที่เผยแพร่ แก่ประชาชนผู้สนใจ ซึ่งข้อเท็จจริงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ระเบียบพัสดุที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๓๕ สำหรับท่านที่ ได้เคยศึกษาเนื้อหา คำพิพากษาในคดีนี้มาแล้วต้องขออภัยไว้ล่วงหน้า โดยในครั้งนี้จะขอเสนอตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.100/2547 ข้อเท็จจริงในคดีนี้คือเทศบาลผู้ถูกฟ้องได้ ประกาศ ประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างประตูปรับน้ำและสถานีสูบน้ำป้องกันน้ำท่วม ปรากฏว่าโครงการนี้มีผู้เข้าเสนอราคา จำนวนสามราย คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา พิจารณาเอกสารของผู้เสนอราคาทั้งสามรายแล้ว ปรากฏว่ามีปัญหาด้านเทคนิคของเครื่องสูบน้ำ และแบบแปลนระบบไฟฟ้า ว่าผู้เสนอราคาทั้งสามรายเสนอสิ่งดังกล่าว ถูกต้องครบถ้วนตาม วัตถุประสงค์หรือไม่ จากการตรวจสอบกับผู้เชี่ยวชาญด้านดังกล่าวพบว่าผู้เข้าเสนอราคา ทุกราย เสนอข้อมูลรายละเอียดในส่วนขอของเครื่องสูบน้ำที่จะนำมาใช้ในสัญญาจ้างไม่เป็นไปตามเงื่อนไข ในเอกสารประกวดราคา แต่เทศบาลผู้ถูกฟ้องกลับพิจารณาอนุมัติจ้างผู้เสนอราคารายหนึ่งโดยให้ เหตุผลว่าได้ เสนอคุณสมบัติของเครื่องสูบน้ำซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ แม้จะเป็นการ เสนอระบบของเครื่องสูบน้ำ บางส่วนแตกต่างจากที่ระบุไว้ในเอกสารประกวดราคาก็ตาม โดยไม่

พิจารณาให้เอกชนผู้เสนอราคาต่ำสุดซึ่ง เป็นผู้ฟ้องคดีนี้ได้รับการพิจารณาเข้าทำสัญญา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเอกชนผู้ยื่นซองประกวดราคาทุกราย ต่างปฏิบัติผิดเงื่อนไข ในเอกสารประกวดราคาทั้งสิ้น ควรยกเลิกการประกวดราคาครั้งนี้และประกาศให้มีการประกวดราคาใหม่ เพื่อให้เกิดยุติธรรม แก่ผู้ยื่นซองประกวดราคาทุกราย ต่อมาคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้ให้สำนักงานการช่างของ ผู้ถูกฟ้องคดีช่วยตรวจสอบข้อสังเกตตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ และได้ข้อสรุปว่าการเสนอระบบสตาร์ทมอเตอร์ ของเอกชนผู้ได้รับการคัดเลือกเป็น แบบซอพสตาร์ทแทนแบบสตาร์ทเดลตาตามที่ระบุไว้ในสเปคนั้นมีผลดี เป็นประโยชน์ต่อทางราชการและเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ คณะเทศมนตรีจึงมีมติเห็นชอบให้คัดเลือกเอกชน ผู้ได้รับการคัดเลือกไว้พิจารณา **โดยให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ตามที่เห็นสมควร** คณะกรรมการฯ ได้ทำการต่อรองราคาอันเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคากลางและงบประมาณที่ตั้งไว้ และเสนอความเห็นเห็นว่าเอกชนผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้เสนอราคาที่ถูกต้องเพียงรายเดียว ไม่สามารถเปรียบเทียบราคา กับราคาของผู้ที่เสนอราคาไม่ถูกต้องและไม่สามารถรับไว้พิจารณาได้ และเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะรีบ ดำเนินการแก้ไขปัญหาคูทกภัยที่เกิดขึ้นในฤดูฝนนี้ เห็นสมควรเสนอจ้างเอกชนผู้ได้รับการคัดเลือก คดีมีปัญหาต้องพิจารณา ว่าการดำเนินการประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างประตูระบายน้ำฯ ของเทศบาลผู้ถูกฟ้องเป็นกรกระทำที่ชอบ ด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงมีปัญหาต้องพิจารณาว่า การยื่นซองประกวดราคาของผู้เข้าเสนอราคาทั้งสามราย เป็นไปตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา เอกสารรายการประกอบแบบก่อสร้างแบบท้ายประกาศประกวดราคา และรายละเอียดเปรียบเทียบข้อกำหนดเครื่องสูบน้ำแบบท้ายประกาศประกวดราคาดังกล่าวหรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดี และเอกชนผู้เสนอราคาที่มีได้รับคัดเลือกต่างยื่นประกวดราคาไม่ถูกต้อง ตามเงื่อนไขตามประกาศประกวดราคา โดยมีได้เสนอข้อมูลเครื่องสูบน้ำและระบบควบคุมตามรายละเอียดเปรียบเทียบ ข้อกำหนดของเครื่องสูบน้ำที่แบบท้ายเอกสารประกวดราคาให้ครบถ้วน จึงเป็นการยื่นซองประกวดราคาโดยไม่ถูกต้อง ตามเอกสารประกวดราคา ซึ่งถือเป็นข้อผิดพลาดในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ เนื่องจากทำให้คณะกรรมการพิจารณาผล การประกวดราคา ไม่อาจตรวจสอบได้ว่าเครื่องสูบน้ำที่ผู้เสนอราคา ดังกล่าวเสนอ มีประสิทธิภาพเป็นไปตามที่กำหนด ในเอกสารประกวดราคาหรือไม่ การที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาตัดผู้ฟ้องคดีและผู้ยื่นเอกสาร ประกวดราคา รายอื่น ออกจากผู้มีสิทธิได้รับการพิจารณาราคา จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ตามข้อ 43 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 ส่วนกรณีเอกชนผู้ได้ รับการคัดเลือกเสนอระบบสตาร์ทมอเตอร์เป็นแบบซอพสตาร์ทแทน แบบสตาร์ทเดลตาตามที่ระบุไว้ในคุณลักษณะเฉพาะ ของมอเตอร์สตาร์ทเตอร์นั้น จากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญและสำนักงานการช่างของผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า มีผลดีเป็น ประโยชน์ต่อทางราชการและ

เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด จึงฟังได้ว่าระบบซอฟต์แวร์ที่เป็นระบบที่มีความสามารถ ในการจ่าย กระแสไฟฟ้าให้มอเตอร์ของเครื่องสูบน้ำทำงานได้เช่นเดียวกับระบบสตาร์เดลตา โดยมีสมรรถนะ ประสิทธิภาพ และคุณภาพสูงกว่าระบบสตาร์เดลตาจึงถือเป็นข้อแตกต่างเพียงเล็กน้อยไปจาก รายละเอียดในคุณลักษณะเฉพาะ ของมอเตอร์แบบสตาร์เดลตา ความแตกต่างดังกล่าวเป็น สิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ถือได้ว่าผลิตภัณฑ์ ดังกล่าวถูกต้องตามข้อกำหนดที่สำคัญ มิใช่ การเสนอราคาโดยมีรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดใน เอกสารประกวดราคาที่เป็น สาระสำคัญ และประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องรีบดำเนินการ แก้ไข ปัญหาอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นในฤดูฝนนั้น ดังนั้น การที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ไม่เสนอให้เทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาครั้งนี้จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วย กฎหมาย ตามข้อ 43 และข้อ 44 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการ บริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 แล้ว

ตามตัวอย่างคำพิพากษาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงการใช้อดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูป คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ซึ่งอำนาจในการใช้อดุลพินิจนั้นนอกจากต้องพิจารณา ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งที่กำหนดแล้ว ในบางกรณีอาจกำหนดไว้กว้างๆ ว่า **ตามที่เห็นสมควร** ซึ่งหมายถึง เจ้าหน้าที่ย่อมมีดุลพินิจทำคำสั่งดังกล่าวโดยอาศัยเหตุผลใดๆ ก็ ได้ตามที่เห็นสมควร เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์หรือ เจตนารมณ์ของ กฎหมายที่ให้อำนาจ และแม้ กฎหมายนั้นจะมีได้ระบุวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจน เจ้าหน้าที่นั้นก็ต้องใช้ ดุลพินิจในการกระทำทาง ปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น การใช้อำนาจดุลพินิจจึงจำเป็นต้องใช้ความระมัดระวัง กรณีตามตัวอย่าง คำพิพากษาข้างต้นคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา พิจารณา คัดเลือกเอกชนผู้ยื่นซองประกวดราคาโดย พิจารณาข้อมูลรายละเอียดรอบด้านทั้งจากผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะ ประโยชน์ใช้สอยของทางราชการ ความจำเป็นเร่งด่วนในการ จัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อเป็นฐานประกอบการใช้อดุลพินิจ และพิจารณาถึงประโยชน์สูงสุดที่ทางราชการจะได้รับ ในการ จัดทำบริการสาธารณะตามเหตุผล ซึ่งศาลปกครองสูงสุดใช้ประกอบการพิจารณาพิพากษาว่าการ กระทำดังกล่าว เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

นายธรรมนิติย์ คงทน

นิติกรชำนาญการ

กองกฎหมายและที่ดิน กรมชลประทาน