

“ประกาศสอบราคา” เอกสารที่ต้องจัดส่งให้แก่บุคคลใด ?

โดย นางวชิราภรณ์ อนุกุล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในกระบวนการจัดซื้อหรือจัดจ้างของหน่วยงานราชการ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดวิธีการซื้อหรือการจ้างไว้ ๖ วิธี ได้แก่ (๑) วิธีตกลงราคา (๒) วิธีสอบราคา (๓) วิธีประกวดราคา (๔) วิธีพิเศษ (๕) วิธีกรณีพิเศษ และ (๖) วิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

สำหรับการซื้อหรือการจ้างด้วยวิธีสอบราคานี้ ข้อ ๔๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๓๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้ในทำนองเดียวกันว่า “การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคา ให้ดำเนินการดังนี้ (๑) ก่อนวันเปิดซองสอบราคาไม่น้อยกว่าสิบวัน สำหรับการสอบราคาในประเทศหรือไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวัน สำหรับการสอบราคานานาชาติ ให้เจ้าหน้าที่พัสดุส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรง หรือโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ กับให้ปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการของหน่วยงานราชการนั้น”

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับผู้ประกอบการพาณิชย์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการประกาศสอบราคาของหน่วยงานราชการ เนื่องจากหน่วยงานไม่แจ้งประกาศสอบราคาให้ทราบ ทำให้ไม่ได้เข้าร่วมในการแข่งขันเสนอราคา

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบพาณิชย์กิจ จดทะเบียนพาณิชย์ จำหน่ายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างทุกชนิด วัสดุอุปกรณ์ไฟฟ้า ประปาทุกชนิด สินค้าเบ็ดเตล็ดทุกชนิด เหล้า บุหรี่ ... ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ และวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรีตำบล) ขอทราบข้อมูลข่าวสารของราชการเกี่ยวกับการประกาศจัดซื้อจัดจ้างของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่ได้รับแจ้งด้วยวาจาว่ายังไม่มีการขายแบบบูรณาการเอกสารสอบราคา

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทราบว่ามีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลตำบล) ได้มีประกาศสอบราคาซื้อรถยนต์บรรทุกทุกขยะมูลฝอยแบบอัดท้าย ขนาดความจุไม่น้อยกว่า ๗ ลูกบาศก์เมตร ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๒ กำหนดยื่นซองสอบราคาในวันที่ ๑๑ ถึงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๒ และกำหนดเปิดซองใบเสนอราคาในวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้จัดส่งประกาศดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเนื่องจากไม่ได้เข้าร่วมเสนอราคา และเป็นกรกีดกันไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้ามีส่วนร่วมในการแข่งขันเสนอราคาอย่างเสรีและเป็นธรรม

จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศสอบราคา และยกเลิกกระบวนการในการสอบราคาดังกล่าว

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ข้อเท็จจริงว่าได้ส่งประกาศสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพค้าขายพัสดุตามประเภทที่จะจัดซื้อและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียน และส่งก่อนวันเปิดซองสอบราคาไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน ทั้งปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ทำการของหน่วยงานผู้ประกาศสอบราคาและผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้ประกอบอาชีพด้านการจำหน่ายพัสดุตามที่ประกาศ

ประเด็นปัญหาก็คือ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่จัดส่งประกาศสอบราคาซื้อรถยนต์บรรทุก ขยะมูลฝอยให้ผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการเผยแพร่การสอบราคาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือขอความร่วมมือประชาสัมพันธ์การสอบราคาไปยังศูนย์รวมข่าวจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และผู้จัดการห้าง ร้าน และบริษัท รวม ๗ ราย ปรากฏตามหลักฐานไปรษณีย์ตอบรับระบุฝากส่ง ณ ที่ทำการไปรษณีย์ มีผู้ลงลายมือชื่อรับไว้แทนจำนวน ๖ ราย และยังได้จัดให้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การสอบราคาไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และปิดประกาศ ณ ศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารซื้อ/จ้าง โดยกระทำ ต่อหน้าพยานสองคน จึงถือได้ว่าได้เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรม มิได้กระทำการโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว หรือมีพฤติกรรมที่เอื้ออำนวยแก่ผู้เสนอราคาหรือเสนองาน ให้มีการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการซื้อ ครุภัณฑ์โดยวิธีสอบราคาตามข้อ ๓๔ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการ บริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

นอกจากนี้ ถึงแม้ผู้ฟ้องคดีจะได้จดทะเบียนพาณิชย์โดยระบุขอบวัตถุประสงค์ไว้ว่า จำหน่ายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างทุกชนิด วัสดุอุปกรณ์ไฟฟ้า ประปาทุกชนิด สินค้าเบ็ดเตล็ดทุกชนิด เหล้า บุหรี่ ... และอ้างว่าสามารถจำหน่ายสินค้าอย่างอื่นนอกเหนือจากที่จดทะเบียนไว้ซึ่งรวมถึงรถยนต์บรรทุก ขยะมูลฝอยด้วยก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมีได้มีอาชีพขายพัสดุที่จะจัดซื้อโดยตรง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่มี หน้าที่ต้องส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคาและเอกสารการสอบราคาให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้ทราบถึงประกาศสอบราคา ซื้อรถยนต์บรรทุกขยะมูลฝอยแบบอัตโนมัติ ไม่ทำให้การดำเนินการสอบราคาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๕/๒๕๕๖)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการ ประกาศเผยแพร่การสอบราคา ซึ่งหน่วยงานราชการที่ประกาศสอบราคามีหน้าที่ในการจัดส่งและปิดประกาศ เผยแพร่การสอบราคาตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุ ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือตามข้อ ๔๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเฉพาะการจัดส่งให้ผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรง บทบัญญัติ ดังกล่าวมิได้บังคับว่าจะต้องจัดส่งประกาศสอบราคาหรือเอกสารสอบราคาให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด โดยเฉพาะเจาะจง เพียงแต่ต้องจัดส่งไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จึงย่อมเป็นดุลพินิจของหน่วยงานราชการที่จะจัดส่งเผยแพร่ประกาศสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือ รับจ้างรายใดก็ได้ โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ โดยไม่จำเป็นต้อง จัดส่งให้กับผู้ประกอบการพาณิชย์ที่มีได้มีอาชีพขายพัสดุโดยตรงหรือมิได้มีอาชีพในงานที่รับจ้างโดยตรง และการที่หน่วยงานราชการมิได้จัดส่งประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาให้แก่ผู้มีอาชีพรายใดรายหนึ่ง หรือผู้ที่มิได้ประกอบอาชีพนั้นโดยตรง ก็มีใช้การกระทำที่เป็นการกีดกันการมีส่วนร่วมในการเสนอราคา แต่อย่างใด