

คดีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ (ประจำวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕)

การใช้ดุลพินิจยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างกรณีมีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียว

คดีพิพาทเกี่ยวกับการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกรณีการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคาและวิธีประกวดราคา ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕^๑ อันเป็นกฎหมายหลักที่ใช้บังคับกับการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างได้กำหนดเหตุและเงื่อนไข รวมทั้งดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างไว้หลายกรณี ได้แก่ กรณีไม่มีผู้เสนอราคาหรือมีแต่ไม่ถูกต้องตามรายการละเอียดและเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารจัดซื้อจัดจ้าง กรณีมีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวหรือมีผู้เสนอราคาหลายรายแต่ถูกต้องตรงตามรายการละเอียดและเงื่อนไขในเอกสารจัดซื้อจัดจ้างเพียงรายเดียว กรณีราคาของผู้เสนอราคารายที่เห็นสมควรซื้อหรือจ้างสูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างเกินร้อยละสิบ และกรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในรายการละเอียดหรือเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารจัดซื้อจัดจ้างซึ่งทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เข้าเสนอราคาด้วยกัน

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ผ่านมาพบว่า การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างเนื่องจากมีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวหรือมีผู้เสนอราคาหลายรายแต่ถูกต้องตรงตามรายการละเอียดและเงื่อนไขในเอกสารจัดซื้อจัดจ้างเพียงรายเดียวเป็นกรณีที่มีการฟ้องเป็นคดีต่อศาลเป็นจำนวนพอสมควร ดังนั้นการนำเสนอแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือจ้างในการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนี้ จะเป็นการอธิบายข้อกฎหมายประกอบกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในกรณีดังกล่าวเป็นหลัก โดยข้อกฎหมายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ ที่เกี่ยวข้อง มีดังต่อไปนี้

วิธีสอบราคา

ข้อ ๔๒ คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา แคตตาล็อก หรือแบบรูป และรายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคา

(๓) พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาที่ต้องตาม (๒) ที่มีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ และเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากรายที่คัดเลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด

^๑ ใช้บังคับแก่ส่วนราชการ อันได้แก่ ราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น) ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ และตำบล) และส่วนราชการในต่างประเทศ (เช่น สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุล สำนักงานที่ปรึกษาพาณิชย์ และส่วนราชการอื่นที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ)

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ นั้น มีระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการพัสดุกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ อาทิ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อบังคับหรือระเบียบว่าด้วยการพัสดุของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น แต่ทั้งนี้ ระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าวมีหลักการและสาระสำคัญเป็นไปในแนวทางเดียวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ การนำเสนอแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือจ้างในการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างกรณีมีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวนี้นี้ จึงได้นำบทบัญญัติจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ ดังกล่าว เป็นหลักในการอธิบาย

ในกรณีที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดดังกล่าวไม่ยอมเข้าทำสัญญาหรือข้อตกลงกับส่วนราชการ ในเวลาที่กำหนดตามเอกสารสอบราคา ให้คณะกรรมการพิจารณาจากผู้เสนอราคาต่ำรายถัดไปตามลำดับ

ถ้ามีผู้เสนอราคาเท่ากันหลายราย ให้เรียกผู้เสนอราคาดังกล่าวมาขอให้เสนอราคาใหม่ พร้อมกันด้วยวิธียื่นซองเสนอราคา

ถ้าปรากฏว่าราคาของผู้เสนอราคารายที่คณะกรรมการเห็นสมควรซื้อหรือจ้างสูงกว่า วงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง ให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาดำเนินการตามข้อ ๔๓

(๔) ในกรณีที่ผู้เสนอราคาถูกต้องตรงตามรายการละเอียดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน เอกสารสอบราคาเพียงรายเดียว ให้คณะกรรมการดำเนินการตาม (๓) โดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๔๓ การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคาปรากฏว่าราคาของผู้เสนอราคารายที่คณะกรรมการ เห็นสมควรซื้อหรือจ้างยังสูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างตามข้อ ๒๗ (๔) หรือข้อ ๒๘ (๕) แล้วแต่กรณี ให้คณะกรรมการดำเนินการตามลำดับดังนี้

(๑) เรียกผู้เสนอราคารายนั้นมาต่อรองราคาให้ต่ำสุดเท่าที่จะทำได้ หากผู้เสนอราคารายนั้น ยอมลดราคาแล้ว ราคาที่เสนอใหม่ไม่สูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง หรือสูงกว่า แต่ส่วนที่สูงกว่านั้นไม่เกิน ร้อยละสิบของวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง หรือต่อรองราคาแล้วไม่ยอมลดราคาลงอีก แต่ส่วนที่สูงกว่าเงินที่จะซื้อ หรือจ้างนั้น ไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง ถ้าเห็นว่าราคาดังกล่าวเป็นราคาที่เหมาะสม ก็ให้เสนอซื้อ หรือจ้างจากผู้เสนอราคารายนั้น

(๒) ถ้าดำเนินการตาม (๑) แล้วไม่ได้ผล ให้เรียกผู้เสนอราคาที่คณะกรรมการเห็นสมควรซื้อ หรือจ้างทุกรายมาต่อรองราคาใหม่พร้อมกัน ด้วยวิธียื่นซองเสนอราคาภายในกำหนดระยะเวลาอันสมควร หากรายใดไม่มายื่นซอง ให้ถือว่ารายนั้นยื่นราคาตามที่เสนอไว้เดิม หากผู้เสนอราคาต่ำสุดในการต่อรองราคา ครั้งนี้เสนอราคาไม่สูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง หรือสูงกว่าแต่ส่วนที่สูงกว่านั้นไม่เกินร้อยละสิบของวงเงิน ที่จะซื้อหรือจ้าง ถ้าเห็นว่าราคาดังกล่าวเป็นราคาที่เหมาะสม ก็ให้เสนอซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคารายนั้น

(๓) ถ้าดำเนินการตาม (๒) แล้วไม่ได้ผล ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจว่าจะสมควรลดรายการ ลดจำนวน หรือลดเนื้อหา หรือขอเงินเพิ่มเติม หรือยกเลิก การสอบราคาเพื่อดำเนินการสอบราคาใหม่

วิธีประกวดราคา

ข้อ ๕๐ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา มีหน้าที่ดังนี้

(๑) ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา เอกสารหลักฐานต่างๆ พัสดตัวอย่าง แคตตาล็อก หรือแบบรูปและรายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องตรงตามเงื่อนไขในเอกสาร ประกวดราคา

ในกรณีที่ผู้เสนอราคารายใดเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสาร ประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ และความแตกต่างนั้นไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบ ต่อผู้เสนอราคารายอื่น หรือเป็นการผิดพลาดเล็กน้อย ให้พิจารณาผ่อนปรนให้ผู้เข้าประกวดราคา โดยไม่ตัด ผู้เข้าประกวดราคารายนั้นออก

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) พิจารณาคัดเลือกสิ่งของ หรืองานจ้าง หรือคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่ตรวจสอบแล้ว ตาม (๑) ซึ่งมีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ แล้วเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคา รายที่คัดเลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด

ในกรณีที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดดังกล่าวไม่ยอมเข้าทำสัญญาหรือข้อตกลงกับส่วนราชการ ในเวลาที่กำหนดตามเอกสารประกวดราคา ให้คณะกรรมการพิจารณาจากผู้เสนอราคาต่ำรายถัดไปตามลำดับ

ถ้ามีผู้เสนอราคาเท่ากันหลายราย ให้เรียกผู้เสนอราคาดังกล่าวมาขอให้เสนอราคาใหม่ พร้อมกัน ด้วยวิธียื่นซองเสนอราคา

ถ้าปรากฏว่าราคาของผู้เสนอราคารายที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรซื้อหรือจ้าง สูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง ให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาดำเนินการตามข้อ ๔๓ โดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๕๑ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้พิจารณาตามข้อ ๕๐ (๑) แล้ว ปรากฏว่ามีผู้เสนอราคารายเดียวหรือมีผู้เสนอราคาหลายรายแต่ถูกต้องตรงตามรายการละเอียดและเงื่อนไขที่กำหนด ในเอกสารประกวดราคาเพียงรายเดียว โดยปกติให้เสนอหัวหน้าส่วนราชการยกเลิกการประกวดราคาค้างครั้งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่าไม่เหมาะสม สมควรที่จะดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้อง ยกเลิกการประกวดราคา ก็ให้ดำเนินการตามข้อ ๕๐ (๒) โดยอนุโลม

จากข้อกำหนดข้างต้นสรุปได้ว่า กรณีมีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวหรือมีผู้เสนอราคาหลายราย แต่ถูกต้องตรงตามรายการละเอียดและเงื่อนไขในเอกสารจัดซื้อจัดจ้างเพียงรายเดียว ผู้มีอำนาจสั่งซื้อ หรือสั่งจ้างไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งให้ยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนั้นเสมอไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าการจัดซื้อ จัดจ้างดังกล่าวดำเนินการโดยวิธีสอบราคาหรือวิธีประกวดราคา กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นการจัดซื้อจัดจ้าง โดยวิธีสอบราคานั้น โดยหลักแล้ว คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจะต้องพิจารณาว่าพัสดุหรืองานจ้าง ของผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวนั้นมีคุณสมบัติถูกต้องตามแบบรูป รายการละเอียด และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน เอกสารสอบราคา มีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ รวมทั้งเสนอราคาไม่สูงกว่าวงเงิน ที่จะซื้อหรือจ้าง หรือไม่ หากปรากฏว่า ผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวดังกล่าวมีคุณสมบัติและเสนอราคาเป็นไปตามที่ กล่าวไว้ข้างต้น คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาก็มีหน้าที่ในการเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง ให้อนุมัติซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวดังกล่าว แต่ทั้งนี้ หากผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเห็นว่า มีเหตุผลอันสมควร เพื่อประโยชน์ของทางราชการ จะมีคำสั่งแตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการ เปิดซองสอบราคาโดยการสั่งยกเลิกการสอบราคาค้างครั้งนั้นก็ได้ โดยคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัย วางแนวทางดังกล่าว ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓/๒๕๔๖ ซึ่งวินิจฉัยว่า เมื่อผู้เสนอราคา เพียงรายเดียวมีคุณสมบัติถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคา และคณะกรรมการเปิดซอง สอบราคาได้ดำเนินการต่อรองราคาจนได้ราคาที่ต่ำกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างแล้ว การที่หัวหน้าส่วนราชการ ผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างจะพิจารณาไม่เห็นชอบกับความเห็นของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาดังกล่าว โดยมีคำสั่งให้ยกเลิกการสอบราคา จะต้องไม่ขัดแย้งกับเหตุผลที่ชี้แจงได้ว่า ความเห็นของคณะกรรมการ เปิดซองสอบราคาข้างต้นไม่ชอบอย่างไร เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เหตุผลที่หัวหน้าส่วนราชการใช้ประกอบ การมีคำสั่งยกเลิกการสอบราคาเป็นเพราะมีผู้ยื่นซองสอบราคาเพียงรายเดียว ทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบ ราคาได้ หากเปิดให้สอบราคาใหม่อาจมีผู้เสนอราคาหลายรายทำให้ได้ราคาที่ต่ำกว่า จึงขัดต่อหลักเกณฑ์ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ นอกจากนี้ ศาลปกครองได้วินิจฉัยวางแนวทางเพิ่มเติมไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๘/๒๕๔๔ ว่า หากคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวมีคุณสมบัติไม่ถูกต้อง ตามแบบรูป รายการละเอียด และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคา โดยปกติ จะต้องเสนอความเห็น ต่อผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างให้ยกเลิกการสอบราคาค้างครั้งนั้น ยกเว้นในกรณีที่เห็นว่าเพื่อประโยชน์ ของทางราชการ ก็อาจใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าคุณสมบัติที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวเป็นข้อผิดพลาดหรือหลงผิดเพียงเล็กน้อย

หรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารสอบราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญหรือไม่ เพราะหากเป็นเช่นนั้น คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาก็อาจเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างให้อนุมัติซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคารายเดียวดังกล่าวได้ แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีเป็นข้อผิดพลาดหรือหลงผิดไปจากเงื่อนไขของเอกสารสอบราคาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ก็ต้องเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างให้ยกเลิกการสอบราคาดังกล่าว

สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคานั้น หากมีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวหรือมีผู้เสนอราคาหลายรายแต่ถูกต้องตรงตามรายการละเอียดและเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคาเพียงรายเดียว โดยปกติคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจะต้องเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างให้ยกเลิกการประกวดราคานั้น เว้นแต่กรณีที่มีเหตุผลอันสมควร อาจเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างให้ดำเนินการประกวดราคาต่อไปก็ได้ แต่ทั้งนี้ เหตุผลดังกล่าวจะต้องเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าการเสนอให้มีการดำเนินการประกวดราคาต่อไปจะเป็นผลดีต่อทางราชการ โดยคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยวางแนวทางดังกล่าว ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๖/๒๕๔๙ และที่ อ.๑๓๕/๒๕๕๑ ซึ่งวินิจฉัยว่า กรณีมีผู้เสนอราคารายเดียว โดยปกติคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจะต้องเสนอหัวหน้าส่วนราชการให้ยกเลิกการประกวดราคานั้น โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปว่ามีเหตุผลสมควรที่จะดำเนินการประกวดราคาต่อไปหรือไม่ เนื่องจากเป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เว้นแต่เป็นกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นสมควรให้มีการจัดซื้อจัดจ้างต่อไป ซึ่งจะต้องมีเหตุผลอันสมควรและเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าการเสนอให้มีการจัดซื้อจัดจ้างผู้เสนอราคารายเดียวดังกล่าวจะเป็นผลดีต่อทางราชการ เพื่อป้องกันมิให้มีการเอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือมีการทุจริตเกิดขึ้น ดังนั้น การที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคามีได้พิจารณาว่ามีเหตุผลสมควรที่จะดำเนินการประกวดราคาต่อไปหรือไม่ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ธันว์รัตน์ ธนพิทักษ์ ผู้สรุป

วิริยะ วัฒนสุชาติ ผู้ตรวจ