

“เค็ตตาล็อกและตัวอย่างสินค้า” เอกสารที่ (ไม่) จำเป็นในการคัดเลือกผู้เสนอราคา

จัดทำโดย นางสาวชิราภรณ์ คงกลปี พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้กำหนดให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา เค็ตตาล็อกแล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคา และเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากรายที่คัดเลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด หากประกาศสอบราคากำหนดเงื่อนไขให้ผู้เสนอราคาต้องจัดส่งเค็ตตาล็อก และตัวอย่างสินค้าพร้อมใบเสนอราคา แต่ผู้เสนอราคามีได้ดำเนินการดังกล่าว คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจะพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคารายนั้นให้เข้าทำสัญญาได้หรือไม่ และการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาในขั้นตอนการพิจารณาและเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจจัดซื้อจัดจ้างจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจถูกเพิกถอนได้หรือไม่ หากคำตอบได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๑/๒๕๕๓ ต่อไปนี้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้มีประกาศสอบราคาซื้อเต็นท์โครงเหล็กพร้อมผ้าใบ โดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้เสนอราคาต้องส่งเค็ตตาล็อกพร้อมใบเสนอราคา และตัวอย่างพัสดุเพื่อตรวจสอบด้วย แต่ในการเสนอราคาผู้เสนอราคารวมทั้งผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งเค็ตตาล็อกและตัวอย่างพัสดุแต่อย่างใด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ (คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา) มีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการสอบราคา และเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดซื้อเต็นท์โครงเหล็กพร้อมผ้าใบจากผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปลงนามในสัญญาซื้อขาย ๓ ครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงานและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีให้เป็นผู้ทำงานและเพิกถอนมติของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาที่ให้ซื้อเต็นท์โครงเหล็กพร้อมผ้าใบจากผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ในการยื่นเสนอราคา ข้อ ๒๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ประกอบกับประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องจัดส่งเค็ตตาล็อกและตัวอย่างสินค้าพร้อมใบเสนอราคา แต่ก็ยังเป็นเพียงการเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาคัดเลือกของกรรมการเปิดซองสอบราคา โดยใช้พิจารณาประกอบกับเอกสารหลักฐานอื่นๆ ของผู้เสนอราคา การที่ผู้เข้าเสนอราคามีได้จัดส่งเอกสารเค็ตตาล็อกหรือตัวอย่างสินค้าพร้อมใบเสนอราคาเป็นเพียงข้อบกพร่องเล็กน้อย มิได้มีผลถึงขนาดทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาไม่ชอบแต่อย่างใด หากคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเห็นว่าเอกสารดังกล่าวมีความสำคัญในการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาก็น่าจะสามารถเรียกให้ผู้เสนอราคาจัดส่งเค็ตตาล็อกหรือตัวอย่างสินค้าให้แก่กรรมการได้อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้เสนอราคารายใดจัดส่งเอกสารดังกล่าวพร้อมใบเสนอราคา กรณีจึงไม่อาจทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันระหว่างผู้เสนอราคา และเมื่อกรรมการเปิดซองสอบราคาพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้วันเป็น

ประโยชน์ต่อทางราชการ จึงมีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการสอบราคาและเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เลือกผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาซื้อขาย ดังนั้น การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จึงชอบแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมสามารถเรียกให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปทำสัญญาซื้อขายกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวม ๓ ครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ไปทำสัญญาโดยปราศจากเหตุอันควร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมสามารถดำเนินการเสนอเรื่องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ให้พิจารณาสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงานได้ตามข้อ ๖๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๒๘/๒๕๔๕ เรื่อง มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน กรณีการพิจารณาลงโทษผู้ทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๕ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ที่ให้ลงโทษผู้ทำงานจึงชอบแล้ว

นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ มีหน้าที่เปิดซองสอบราคาและพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติ เอกสารหลักฐานต่างๆ ของผู้เสนอราคา แล้วรายงานผลการพิจารณาพร้อมความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อ ๒๑ และข้อ ๒๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จึงเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนภายในของหน่วยงานทางปกครองก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ที่เสนอให้เลือกผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญายังมิได้มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีอื่นจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงไม่อาจฟ้องขอให้เพิกถอนมติดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

จากคดีดังกล่าวศาลปกครองได้วางหลักกฎหมายในเรื่องกระบวนการคัดเลือกผู้เสนอราคาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ๒ ประการ คือ

๑. การที่ผู้เสนอราคามีได้จัดส่งแค็ตตาล็อกและตัวอย่างสินค้าพร้อมใบเสนอราคาตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศสอบราคาเป็นเพียงข้อบกพร่องเล็กน้อย และเมื่อการเสนอราคาไม่ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันระหว่างผู้เสนอราคา คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาก็มีอำนาจพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาที่เสนอราคาต่ำและเป็นประโยชน์ต่อราชการได้ และหากผู้เสนอราคาที่ได้รับการคัดเลือกไม่ไปทำสัญญาโดยปราศจากเหตุอันควร ผู้มีอำนาจย่อมสามารถดำเนินการพิจารณาสั่งให้ผู้เสนอราคารายนั้นเป็นผู้ทำงานได้

๒. การตรวจสอบคุณสมบัติ เอกสาร และหลักฐานต่างๆ รวมทั้งการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาและการมีมติให้ผู้เสนอราคารายใดเป็นผู้ชนะการสอบราคาของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา เป็นการดำเนินการตามขั้นตอนภายในของหน่วยงานทางปกครองก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครองยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้เสนอราคาซึ่งจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายอันจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ดังนั้น ผู้เสนอราคาจึงไม่อาจฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้