

สามีภรรยาต่างคนต่างยื่นเสนอราคา ... ถือว่ามี “ผลประโยชน์ร่วมกัน”

นางสาวปัญญภา ไชยคำมี พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ตามข้อ ๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม โดยข้อ ๓ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้นิยาม “**ผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน**” ไว้หมายความว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่เข้าเสนอราคาหรือเข้าเสนองานกับส่วนราชการ เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอื่นที่เข้าเสนอราคาหรือเข้าเสนองานให้แก่ส่วนราชการนั้นในคราวเดียวกัน ไม่ว่าจะโดยมีความสัมพันธ์กันในเชิงบริหาร โดยผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือของนิติบุคคลรายหนึ่ง มีอำนาจหรือสามารถใช้อำนาจในการบริหารจัดการกิจการของบุคคลธรรมดาหรือของนิติบุคคลอีกรายหนึ่งหรือหลายราย ที่เสนอราคาหรือเสนองานให้แก่ส่วนราชการนั้นในคราวเดียวกัน **หรือมีความสัมพันธ์กันในเชิงทุน** โดยผู้เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญหรือผู้เป็นหุ้นส่วนไม่จำกัดความรับผิดในห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด อีกรายหนึ่งหรือหลายรายที่เสนอราคาหรือเสนองานให้แก่ส่วนราชการนั้นในคราวเดียวกัน

คดีปกครองที่ได้นำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับผู้เสนอราคาที่เป็นสามีภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมาย ได้เข้าเสนอราคากับหน่วยงานราชการในคราวเดียวกัน ในลักษณะต่างคนต่างยื่น โดยสามีได้ยื่นเสนอราคา “ในนามร้านค้า” ส่วนภรรยายื่น “ในนามส่วนตัว” จนกระทั่งหน่วยงานราชการประกาศให้สามีเป็นผู้ชนะการประมูลและได้ทำสัญญากับส่วนราชการ

กรณีดังกล่าวจะถือว่าเป็น “ผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน” หรือไม่ ?

คดีนี้เกิดขึ้นจากการที่สถาบันราชภัฏ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ประกาศประมูลราคาขายทอดตลาดไม้และวัสดุเก่าต่างๆ ที่ได้จากการรื้อถอนบ้านพักข้าราชการ โดยมีผู้ยื่นซองประกวดราคา ๘ ราย นาย ส. เจ้าของกิจการพาณิชย์ค้าไม้ เป็นผู้เสนอราคาสูงสุด และนาง ป. ภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของ นาย ส. เสนอราคาในลำดับที่ ๖ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศให้นาย ส. เป็นผู้ชนะการประมูลราคาและได้รับอนุมัติให้เข้าทำสัญญาซื้อขายไม้และวัสดุเก่า

ต่อมาผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสนอราคาลำดับที่ ๒ ได้โต้แย้งว่าการประมูลไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากนาย ส. และนาง ป. เป็นสามีภริยากันโดยชอบด้วยกฎหมายและมีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรในบ้านเลขที่เดียวกัน จึงเป็นผู้มีผลประโยชน์ร่วมกัน และขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาตามประกาศ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ทบทวนคุณสมบัติของนาย ส. แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยืนยันอนุมัติให้นาย ส. เป็นผู้ชนะการประมูลราคา

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการทำสัญญาซื้อขายดังกล่าว

คำสั่งรับคำเสนอซื้อไม้และวัสดุเก่าที่ได้จากการรื้อถอนบ้านพักข้าราชการของนาย ส. และการทำสัญญากับนาย ส. เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? และพฤติการณ์ของนาย ส.

และ นาง ป. สองสามีภริยาผู้นี้จะถือว่าเป็น “ผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน” ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างหรือไม่ ?

คดีนี้นอกจากจะต้องพิจารณาตามข้อ ๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๓ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้างต้นแล้ว ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่อง การประมูลการขายทอดตลาดไม้และวัสดุเก่าต่างๆ ที่ได้จากการรื้อถอนบ้านพักข้าราชการก็ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาไว้ว่า “จะต้องไม่เป็นผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันกับผู้เสนอราคารายอื่นที่เข้าเสนอราคา” ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีถือได้ว่า นาย ส. และนาง ป. ต่างก็เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของตนเอง ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา โดยเมื่อนาย ส. กับนาง ป. เป็นสามีภริยากันโดยชอบด้วยกฎหมาย การที่นาย ส. ซึ่งเป็นคู่สมรสของนาง ป. เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในพาณิชย์กิจค้าไม้ จึงต้องถือว่างาน ป. เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในพาณิชย์กิจดังกล่าวด้วย และในทางกลับกัน การที่นาง ป. เป็นคู่สมรสของนาย ส. เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในพาณิชย์กิจอีกแห่งหนึ่ง ก็ต้องถือว่างาน ส. เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในพาณิชย์กิจดังกล่าวด้วย นาย ส. และนาง ป. จึงเป็นบุคคลธรรมดาที่มีความสัมพันธ์กันในเชิงบริหาร เข้าข่ายเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการของบุคคลธรรมดาอื่นที่เข้าเสนอราคาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคราวเดียวกัน ดังนั้น จึงเป็นผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกันตามนัยบทนิยาม “ผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี

การที่คณะกรรมการเปิดซองประมูลราคาขายทอดตลาดและพิจารณาผลการประมูลราคาไม่ตัดรายชื่อนาย ส. และนาง ป. ออกจากการเป็นผู้เสนอราคาและดำเนินการเปิดซองประมูลราคาแต่เฉพาะของผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติที่จะเสนอราคาได้ แต่กลับตรวจสอบคุณสมบัติของนาย ส. และนาง ป. แล้วเห็นว่าเป็นผู้ยื่นซองราคาที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามเงื่อนไข และดำเนินการเปิดซองประมูลราคาของนาย ส. และนาง ป. พร้อมกับซองประมูลราคาของผู้เสนอราคารายอื่นที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามเงื่อนไข และเห็นว่านาย ส. เป็นผู้ยื่นซองประมูลราคาที่เป็นประโยชน์ต่อราชการมากที่สุด มีความเหมาะสมที่จะได้รับการประมูล จึงเป็นการดำเนินการประมูลราคาและพิจารณาผลการประมูลราคาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งรับคำเสนอซื้อไม้และวัสดุเก่าที่ได้จากการรื้อถอนบ้านพักข้าราชการของนาย ส. และได้ทำสัญญาซื้อขายไม้และวัสดุเก่ากับนาย ส. จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า นาย ส. ได้ขายสิทธิในการรื้อถอนบ้านพักข้าราชการให้บุคคลอื่นเข้าดำเนินการแทน กรณีดังกล่าวจะทำให้ “ความเป็นผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน” เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า การที่นาย ส. ขายสิทธิในการรื้อถอนบ้านพักให้คนอื่นเข้าดำเนินการ มิได้มีผลทำให้ความสัมพันธ์กันในเชิงบริหารของนาย ส. และนาง ป. ซึ่งเข้าข่ายเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการของบุคคลธรรมดาอื่นที่เข้าเสนอราคาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคราวเดียวกันเปลี่ยนแปลงไปในทางตรงกันข้ามแต่อย่างใด

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งรับคำเสนอซื้อไม้และวัสดุเก่าที่ได้จากการรื้อถอนบ้านพักข้าราชการของนาย ส. ซึ่งถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่มิคำสั่งดังกล่าว ถึงแม้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอดังกล่าว แต่เมื่อพิจารณาจากคำบรรยายฟ้องแล้วศาลเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่แท้จริงที่จะขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่ง

ดังกล่าวเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งรับคำเสนอซื้อไม้และวัสดุเก่าและทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีแทน
รายละเอียดของคดี ผู้สนใจสามารถศึกษาได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๒๖/๒๕๕๖

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้ ไม่เพียงแต่จะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดี
สำหรับฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการวินิจฉัยคุณสมบัติของ “ผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์
ร่วมกัน” และการทำหน้าที่ของคณะกรรมการเปิดซองประมูลราคาขายทอดตลาดและพิจารณาผล
การประมูลราคากรณีที่เห็นว่าผู้เสนอราคาคนหนึ่งคนใดขาดคุณสมบัติของการเป็นผู้เสนอราคาแล้ว
ยังสะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาคำขอว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณา
เจตนาที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีจากการบรรยายฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้และไม่เป็นการพิพากษาเกินคำขอ
