

“กำหนดรายละเอียดบางรายการ “กีดกันผู้เสนอราคา” ... มีผลให้ประกาศประกวดราคาทั้งหมดไม่ชอบหรือไม่?”

นางสาวจิตาภา มุสิกธนเสฏฐ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๘) วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ห้ามกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะ ซึ่งอาจมีผลกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดุที่ผลิตในประเทศหรือกิจการของคนไทยสามารถเข้าแข่งขันในการเสนอราคากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีพัสดุที่ต้องการซื้อมีประกาศกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมแล้ว ให้กำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ในกรณีพัสดุที่ต้องการซื้อยังไม่มีประกาศกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม แต่มีผู้ได้รับการจดทะเบียนไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว ให้กำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะให้สอดคล้องกับรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะตามที่ระบุไว้ในคู่มือผู้ซื้อหรือใบแทรกคู่มือผู้ซื้อที่กระทรวงอุตสาหกรรมจัดทำขึ้น ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะแตกต่างจากที่กำหนดไว้ ให้แจ้งสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ในกรณีพัสดุที่ต้องการซื้อมีผู้ได้รับการจดทะเบียนไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว ให้ระบุความต้องการเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ทำในประเทศไทย

คดีปกครองที่จะนำมาฝากฉบับนี้ มีประเด็นที่สำคัญ ๒ ประเด็น คือ (๑) การกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะที่มีลักษณะเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดุรายอื่นสามารถเข้าแข่งขันในการเสนอราคาได้อย่างเป็นธรรม และ (๒) กรณีที่หน่วยงานกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะของพัสดุแนบท้ายประกาศประกวดราคาบางรายการไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุฯ จะมีผลทำให้ประกาศประกวดราคาต้องถูกเพิกถอนทั้งฉบับหรือไม่

คดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาล) ได้ประกาศประกวดราคาซื้อครุภัณฑ์ยานพาหนะและขนส่ง รถยนต์ดับเพลิง โดยในเอกสารประกวดราคาซื้อขายได้กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะพัสดุเครื่องสูบน้ำดับเพลิง – ระบบท่อทาง ว่าต้องผลิตจากโรงงานที่ได้รับการรับรองระบบบริหารงานคุณภาพ (ISO ๙๐๐๑ หรือ ISO ๙๐๐๒) และเป็นเครื่องสูบน้ำดับเพลิงที่ได้รับอนุมัติจดทะเบียนผลิตภัณฑ์จากสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม โดยมีเอกสารหลักฐานเป็นหนังสือการทดสอบและรับรองคุณภาพมาแสดงในวันยื่นซองเสนอราคา และในวันยื่นซองเสนอราคาผู้เสนอราคาจะต้องนำตัวอย่างเครื่องสูบน้ำมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง และผู้เสนอราคา

จะต้องเป็นผู้ผลิต ผู้ประกอบติดตั้ง หรือได้รับมอบอำนาจการเป็นตัวแทนผู้ผลิต หรือผู้ประกอบติดตั้งรถยนต์
ดับเพลิง เครื่องสูบน้ำ โดยมีเอกสารหลักฐานการได้รับมอบอำนาจ หรือเป็นตัวแทนยื่นพร้อมการเสนอราคา

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการจำหน่ายและติดตั้งรถยนต์ดับเพลิงชนิดต่างๆ เห็นว่า
การกำหนดรายละเอียดดังกล่าวเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ผู้เสนอราคาบางรายและกีดกันไม่ให้
มีการแข่งขันในการเสนอราคา ขัดต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว

จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศประกวดราคา

คดีนี้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชี้แจงต่อศาลปกครองชั้นต้นว่ายังมีได้
มีการประกาศกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเครื่องสูบน้ำดับเพลิง – ระบบท่อทาง และจากการ
ตรวจสอบรายชื่อผู้ได้รับการรับรองระบบบริหารงานคุณภาพ ไม่ปรากฏว่ามีผู้ประกอบการรายใดที่ทำ
ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมดังกล่าวได้รับการรับรองระบบบริหารงานคุณภาพ (ISO ๙๐๐๑ หรือ ISO ๙๐๐๒)
ในกิจการและขอบข่ายที่ได้รับการรับรองจากสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมแต่ประการใด
แต่มีผู้ประกอบการที่ได้รับอนุมัติจดทะเบียนผลิตภัณฑ์เครื่องสูบน้ำ ชนิดดูดทางเดียว จำนวน ๕ ราย
โดยมีผู้ประกอบการเดียวที่เป็นผู้ผลิตเครื่องสูบน้ำชนิดดูดทางเดียวซึ่งสามารถใช้งานดับเพลิงได้และ
ได้รับอนุมัติจดทะเบียนผลิตภัณฑ์จากสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมและมีรายละเอียด
ผลิตภัณฑ์ตรงตามที่ถูกผู้ฟ้องคดีกำหนด

การกำหนดรายละเอียดดังกล่าวเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุ
ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย
ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว
ไม่ได้กำหนดเป็นการบังคับว่า การกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะพัสดุที่ต้องการซื้อจะต้องกำหนด
รายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดไว้แต่อย่างใด ประกอบกับในขณะที่จัดทำ
เอกสารรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะพัสดุ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมยังมิได้มีการ
ประกาศกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเครื่องสูบน้ำดับเพลิง – ระบบท่อทาง และไม่มี
ผู้ประกอบการรายใดที่ทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเครื่องสูบน้ำดับเพลิงดังกล่าวได้รับการรับรองระบบ
บริหารงานคุณภาพในกิจการและขอบข่ายที่ได้รับการรับรองจากสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของเครื่องสูบน้ำดับเพลิงที่ต้องการซื้อ
นอกเหนือไปจากหลักเกณฑ์ที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวได้กำหนดไว้โดยไม่มีเหตุผลอันควร
ซึ่งอาจมีผลเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดुरายอื่นสามารถเข้าแข่งขันในการเสนอราคาได้
อย่างเป็นธรรม อีกทั้งอาจเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการที่มีเครื่องสูบน้ำดับเพลิงที่มี
คุณลักษณะเฉพาะพัสดุดูถูกต้องตรงตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคาที่ถูกผู้ฟ้องคดีกำหนด

การกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะเครื่องสูบน้ำดับเพลิงดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยข้อ ๕ และข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๘) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๑ และเมื่อรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะพัสดุดังกล่าวเป็นเอกสารแนบท้ายเอกสารประกวดราคา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประกาศประกวดราคา จึงมีผลทำให้ประกาศเทศบาล ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ เรื่อง ประกวดราคาซื้อครุภัณฑ์ยานพาหนะและขนส่ง รถยนต์ดับเพลิง เฉพาะในส่วนที่กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของเครื่องสูบน้ำดับเพลิงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษาให้เพิกถอนประกาศประกวดราคาเฉพาะในส่วนที่กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของเครื่องสูบน้ำดับเพลิง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๑/๒๕๕๖)

คดีนี้เทศบาลได้ออกประกาศประกวดราคาซื้อครุภัณฑ์ยานพาหนะและขนส่งรถยนต์ดับเพลิงโดยมีรายการพัสดุหลายรายการและได้กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะพัสดุแต่ละรายการไว้ เช่น ถังบรรจุน้ำดับเพลิง ปืนฉีดน้ำแรงดันสูง โดยไม่ได้กำหนดให้ต้องเป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้รับมาตรฐานอุตสาหกรรม (มอก.) หรือผลิตจากโรงงานที่ได้รับการรับรองระบบบริหารงานคุณภาพ (ISO ๙๐๐๑ หรือ ISO ๙๐๐๒) ซึ่งแม้ว่ารายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุทั้งหมดเป็นเอกสารแนบท้ายประกาศประกวดราคาอันเป็นส่วนหนึ่งของประกาศประกวดราคา แต่ศาลปกครองสูงสุดก็ได้เพิกถอนเฉพาะในส่วนที่กำหนดรายละเอียดไม่ชอบด้วยระเบียบเท่านั้น ไม่ได้มีผลทำให้ประกาศประกวดราคาไม่ชอบด้วยกฎหมายไปทั้งหมด คดีนี้จึงเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานราชการให้ต้องระมัดระวังเพราะถึงแม้รายการพัสดุบางรายการจะสามารถดำเนินการจัดซื้อต่อไปได้ แต่เมื่อส่วนหนึ่งส่วนใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในเรื่องนั้นๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้