

เปลี่ยนสถานที่เปิดซองโดยไม่แจ้งให้ทราบทั่วกัน : ไม่เป็นธรรม ต้องยกเลิก !

ธัญธร ปังประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

“เฮ้ ! ... ก็นัดเปิดซองสอบราคาจัดซื้อวัสดุก่อสร้างกันที่นี่ แต่ไม่เห็นมีการเปิดซองเลย แล้วเขาไปเปิดซองที่ไหนกัน !?” นายตามนัด (นามสมมติ) ผู้เข้าเสนอราคารายหนึ่งบ่นพึมพำ...

ว่าแล้ว... จึงเดินไปสอบถามเจ้าหน้าที่ซึ่งก็ได้รับคำตอบว่า... มีการเปลี่ยนสถานที่เปิดซองไปที่ห้องทำงานของประธานกรรมการเปิดซองสอบราคา ซึ่งอยู่ในบริเวณอาคารเดียวกัน เนื่องจากสถานที่เปิดซองตามที่กำหนดไว้ประกาศของเทศบาลเรื่องการสอบราคาจัดซื้อวัสดุก่อสร้างประเภทวัสดุอุปกรณ์และหินคลุกเกิดไม่ว่าง เพราะมีการใช้สถานที่ดังกล่าวในกิจกรรมอื่นอยู่ จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงสถานที่เปิดซองกันอย่างกะทันหันนั่นเอง

นายตามนัดเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงสถานที่เปิดซองของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาดังกล่าว ไม่ได้แจ้งให้ผู้เสนอราคาทุกรายทราบและไม่ได้แจ้งผู้บังคับบัญชาของตนคือนายกเทศมนตรีให้ทราบด้วย ทำให้น่าเชื่อว่าการเอื้อประโยชน์ต่อผู้เสนอราคาบางราย จึงได้ร้องเรียนไปยังนายกเทศมนตรี เป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีสั่งระงับการเสนอราคาและการทำสัญญาไว้ก่อน รวมทั้งได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีตามที่มีการร้องเรียน

ต่อมาคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ได้รายงานผลและเสนอความเห็นว่าการยกเลิกการสอบราคาที่เป็นที่พิพาท นายกเทศมนตรีเห็นด้วยจึงมีประกาศยกเลิกการสอบราคาจัดซื้อวัสดุก่อสร้างดังกล่าว เพื่อให้มีการดำเนินการจัดซื้อครั้งใหม่

แต่เรื่องยังไม่จบโดยง่ายนะค่ะท่านผู้อ่าน... เพราะในการยกเลิกการสอบราคาย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ที่เสนอราคาต่ำสุดในการสอบราคาซึ่งก็คือนายตามใจ (นามสมมติ) ที่ไม่ได้เข้าทำสัญญากับเทศบาลทั้งที่มีการเปิดซองกันไปแล้ว

นายตามใจเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงสถานที่เปิดซองอย่างกะทันหันดังกล่าว เป็นการบริหารจัดการภายในของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเนื่องจากสถานที่ตามประกาศไม่ว่าง ซึ่งการไม่ติดประกาศเปลี่ยนสถานที่และการไม่แจ้งผู้เข้าสอบราคาทุกรายทราบ เกิดจากความผิดพลาดบกพร่องเล็กน้อยของเจ้าหน้าที่ไม่อาจถือว่าเป็นการกระทำที่ส่อเจตนาไม่สุจริต จึงไม่ใช่สาระสำคัญที่จะนำมาเป็นเหตุผลในการยกเลิกการสอบราคาดังกล่าว อีกทั้งตนก็มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงห้องเปิดซองสอบราคาแต่อย่างใด

นายตามใจจึงอุทธรณ์ประกาศยกเลิกการสอบราคาซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่นายกเทศมนตรียืนยันว่าประกาศดังกล่าวชอบแล้ว นายตามใจจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนประกาศของเทศบาลที่ยกเลิกการสอบราคาที่เป็นที่พิพาท

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำเอกสารสอบราคาโดยต้องกำหนดสถานที่ วัน เวลา เปิดซองสอบราคา และให้ส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานนั้นกับติดประกาศเผยแพร่โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น และข้อ 35 (1) ของระเบียบดังกล่าว

ได้กำหนดให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีหน้าที่เปิดซองใบเสนอราคาและอ่านแจ้งราคาพร้อมบัญชีรายการเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของผู้เสนอราคาทุกรายโดยเปิดเผย ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดในประกาศ

เมื่อข้อเท็จจริงนายกเทศมนตรีได้มีประกาศเทศบาลเรื่องสอบราคาจัดซื้อวัสดุก่อสร้างประเภทวัสดุลูกรังและวัสดุหินคลุก มีกำหนดเปิดซองสอบราคาในเวลา 11.00 น. เมื่อถึงวันและเวลาที่กำหนดให้มีการเปิดซองสอบราคาปรากฏว่าศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารการจัดซื้อหรือการจ้างซึ่งเป็นสถานที่เปิดซองตามที่กำหนดในประกาศได้มีการใช้สถานที่อยู่ ประธานกรรมการเปิดซองสอบราคาจึงให้เปลี่ยนไปทำการเปิดซองสอบราคาในห้องทำงานของตนแทน โดยที่ไม่ได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงสถานที่เปิดซองสอบราคาแก่ผู้เสนอราคาทุกรายทราบ และไม่ได้ปิดประกาศแจ้งการเปลี่ยนแปลงสถานที่เปิดซองสอบราคาไว้โดยเปิดเผย แสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาดำเนินการโดยไม่ได้เปิดซองใบเสนอราคาและอ่านแจ้งราคาพร้อมบัญชีรายการเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของผู้เสนอราคาทุกรายโดยเปิดเผยตามสถานที่ที่กำหนดไว้แต่ต้น อันเป็นการฝ่าฝืนต่อข้อ 35 (1) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว และมีลักษณะที่ถือว่าไม่ได้เป็นการดำเนินการโดยเปิดเผย สามารถตรวจสอบได้และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 10 ตีร วรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับเดียวกัน

การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นการบริหารจัดการภายในของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา เพื่อให้สามารถดำเนินการเปิดซองได้ทันตามกำหนดเท่านั้น ศาลเห็นว่า หากคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจะเปลี่ยนไปเปิดซองสอบราคาในสถานที่อื่น จะต้องมีการแจ้งให้ผู้เสนอราคาลดจนผู้มีส่วนได้เสียทุกรายทราบ และปิดประกาศแจ้งการเปลี่ยนแปลงสถานที่เปิดซองสอบราคาไว้โดยเปิดเผยก่อนมีการเปิดซองสอบราคา เพื่อเปิดโอกาสให้มีการเข้าร่วมตรวจสอบความถูกต้องโปร่งใสในการดำเนินการเปิดซองสอบราคา แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงสถานที่เปิดซองสอบราคาดังกล่าวเป็นเพราะสถานที่ไม่ว่าง อันเป็นเหตุจำเป็นก็ตาม แต่การเปลี่ยนแปลงสถานที่เปิดซองสอบราคาไปดำเนินการที่ใดก็ได้ โดยไม่มีการประกาศแจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องรับทราบก่อน เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฯ และอาจเป็นผลเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐได้ จึงไม่ใช้การบริหารจัดการภายในของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา

การที่นายกเทศมนตรีออกประกาศเทศบาลยกเลิกการสอบราคาจัดซื้อวัสดุก่อสร้างที่พิพาทจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 806/2560)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี กรณีมีเหตุจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงสถานที่เปิดซองสอบราคาอย่างกะทันหัน เจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องดำเนินการแจ้งผู้เสนอราคาและผู้มีส่วนได้เสียทุกรายให้ทราบ รวมทั้งดำเนินการปิดประกาศแจ้งการเปลี่ยนแปลงสถานที่ไว้โดยเปิดเผยก่อนที่จะมีการเปิดซองสอบราคาด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้ผู้เข้าเสนอราคาทุกรายได้ร่วมแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐในการจัดซื้อจัดจ้าง นอกจากนี้ควรรีบแจ้งผู้บังคับบัญชาให้ทราบเรื่องด้วยนะคะ
