

# แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

## ฉบับ Day to Day ปี ๒๕๖๓



# เรื่อง

# พิสด



การเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับ  
กฎหมายปกครอง คำวินิจฉัยของศาลปกครอง และหลักปฏิบัติราชการที่ดี  
ในเอกสารทางวิชาการฉบับนี้  
เป็นการเผยแพร่ในแต่ละช่วงเวลาที่ได้นำมาดำเนินการจัดทำขึ้น  
ซึ่งในเวลาต่อมาอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายบางฉบับหรือบางมาตรา  
หรืออาจมีคำวินิจฉัยของศาลที่แตกต่างไป  
ผู้ศึกษาจึงควรศึกษาประกอบกับข้อมูลในปัจจุบัน  
เพื่อให้การศึกษารองค้ำความรู้ดังกล่าวมีความสมบูรณ์และเกิดประโยชน์มากที่สุด

แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

ฉบับ Day to Day ปี ๒๕๖๓

เรื่อง พัดดู

สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด

กลุ่มสนับสนุนงานวิชาการ

สารบัญแนวกำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ฉบับ Day to Day ปี ๒๕๖๓ เรื่อง พัสตุ

เรื่อง	กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	เลขคำพิพากษา / คำสั่ง	หน้า
<p><b>๑. แนวกำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในประเด็น เรื่อง เขตอำนาจศาล</b></p> <p>๑.๑ กรณีเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)</p>				
<p>๑.๑.๑ ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศจ้างที่ปรึกษาจัดทำแผนสำนักงาน คปภ. ปี ๒๕๖๓</p>	พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ	มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๕๕	๑
<p>๑.๑.๒ ฟ้องขอให้เพิกถอนรายชื่อผู้ชนะการประกวดราคาและให้เพิกถอนสัญญาจ้างกับบริษัทที่ชนะการประกวดราคา</p>	พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ	มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๖๒	๒
<p>๑.๑.๓ ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศกรมการค้าภายใน เรื่อง จ้างที่ปรึกษาศึกษาวิจัยทางการตลาด เพื่อจัดทำกลยุทธ์ทางการตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป</p>	พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ	มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๗๕	๔
<p>๑.๑.๔ ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศเชิญชวนจ้างที่ปรึกษาและประกาศผู้ชนะการเสนอราคาจ้างที่ปรึกษาและให้ยกเลิกสัญญาจ้างที่ปรึกษาของกรมการท่องเที่ยวกับผู้ชนะการเสนอราคาจ้างที่ปรึกษา</p>	พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ	มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๘๔	๖
<p>๑.๑.๕ ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป</p>	พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ	มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๘๕	๘
<p>๑.๑.๖ ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศเชิญชวนทั่วไปเพื่อจ้างที่ปรึกษาจัดทำหลักสูตรภาษาอังกฤษ สำหรับการบริการนักท่องเที่ยว</p>	พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ	มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๘๖	๙
<p>๑.๑.๗ ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศเชิญชวนทั่วไปเพื่อจ้างที่ปรึกษางานมาตรฐานระบบบริหารงานคุณภาพ</p>	พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ	มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๘๗	๑๑

เรื่อง	กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	เลขคำ พิพากษา / คำสั่ง	หน้า
๑.๑.๘ ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศ เชิญชวนทั่วไปเพื่อจ้างงานที่ปรึกษาโครงการ ของสำนักงานอุตสาหกรรม และสัญญาจ้าง ตามโครงการดังกล่าว	พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ	มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๙๖	๑๓
๑.๑.๙ ฟ้องขอให้ยกเลิกประกาศจ้าง ที่ปรึกษา และสัญญาจ้างงานดังกล่าวของ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง	พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ	มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๑๑๐	๑๕
๑.๑.๑๐ ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศ จัดจ้างที่ปรึกษาประกาศผู้ชนะการเสนอราคา และสัญญาจ้างที่ปรึกษา	พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ	มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๑๑๑	๑๗
๑.๑.๑๑ ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศ จ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาและจัดทำแผนแม่บท แนวทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ด้านเศรษฐกิจสังคม รอบพื้นที่ชุมชนมาตาพุด และประกาศผู้ชนะ การเสนอราคาโครงการดังกล่าว	พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ	มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๑๘๗	๑๙
๑.๑.๑๒ ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศ ประกวดราคาด้วยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding)	พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ	มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๓๒๖	๒๑
๑.๑.๑๓ ฟ้องขอให้เพิกถอน ข้อกำหนดกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ยื่น ข้อเสนอหรือเป็นคู่สัญญาไม่ต้องวาง หลักประกัน ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐	พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ	มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๓๔๙	๒๓
๑.๑.๑๔ ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศ ยกเลิกการดำเนินการคัดเลือกให้บริการ จำหน่ายบัตรโดยสารเครื่องบินให้แก่ คนหางานเพื่อเดินทางไปทำงานในสาธารณรัฐ เกาหลีตามระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ	พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ	มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๔๑๖	๒๕

เรื่อง	กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	เลขคำ พิพากษา / คำสั่ง	หน้า
<p>๑.๑.๑๕ ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศ รายชื่อผู้ชนะการเสนอราคา</p> <p>๑.๒ กรณีเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓)</p>	<p>พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ</p>	<p>มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)</p>	<p>๕๒๓</p>	<p>๒๘</p>
<p>๑.๒.๑ ฟ้องขอให้เพิกถอน การยกเลิกประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้าง อาคาร และขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย</p>	<p>พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ</p>	<p>มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓)</p>	<p>๓๒๕</p>	<p>๒๙</p>
<p><b>๒. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในประเด็น เรื่อง เงื่อนไขการฟ้องคดี</b></p>				
<p>๒.๑ ผู้มีสิทธิฟ้องคดี</p>				
<p>๒.๑.๑ กรณีเป็นผู้ได้รับความ เดือดร้อนหรือเสียหายหรือเป็นผู้มีสิทธิ ฟ้องคดี</p>	<p>พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ</p>	<p>มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง</p>	<p>๓๒๕ ๓๖๗ อ.๑๔๑</p>	<p>๓๓ ๓๓ ๓๕</p>
<p>๒.๑.๒ กรณีไม่เป็นผู้ได้รับความ เดือดร้อนหรือเสียหายหรือเป็นผู้มีสิทธิ ฟ้องคดี</p>	<p>พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ</p>	<p>มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง</p>	<p>๕๕ ๖๒ ๗๕ ๘๔ ๘๕ ๘๖ ๘๗ ๙๖ ๑๑๐ ๑๑๑ ๑๘๗ ๓๒๖ ๔๑๖ ๕๒๓</p>	<p>๔๐ ๔๐ ๔๐ ๔๐ ๔๐ ๔๐ ๔๐ ๔๐ ๔๑ ๔๑ ๔๑ ๔๑ ๔๑ ๔๑</p>

เรื่อง	กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	เลขคำพิพากษา / คำสั่ง	หน้า
<p>๒.๒ การดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี</p> <p>๒.๒.๑ กรณีดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีแล้ว</p> <p>๒.๒.๒ กรณีไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี</p>	<p>พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ</p> <p>พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ</p>	<p>มาตรา ๔๒ วรรคสอง</p> <p>มาตรา ๔๒ วรรคสอง</p>	<p>อ.๖๑๘</p> <p>๗๕ ๘๔ ๘๗ ๙๖ ๑๑๑ ๑๘๗ ๓๒๖ ๓๖๗</p>	<p>๔๑</p> <p>๔๔ ๔๔ ๔๔ ๔๔ ๔๕ ๔๕ ๔๕ ๔๕</p>
<p>๒.๓ ระยะเวลาการฟ้องคดี</p> <p>๒.๓.๑ กรณีเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาฟ้องคดี</p> <p>๒.๓.๒ กรณีเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาฟ้องคดี</p> <p>๒.๓.๓ กรณีเป็นการฟ้องคดีที่ไม่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลและไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น</p>	<p>พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ</p> <p>พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ</p> <p>พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ</p> <p>พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ</p>	<p>มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๑</p> <p>มาตรา ๔๙ ข้อ ๓๐ วรรคสอง</p> <p>มาตรา ๕๒</p>	<p>๓๔๙ ๓๖๗</p> <p>๓๒๕</p> <p>๓๒๕</p>	<p>๔๕ ๔๕ ๔๕ ๔๕</p>
<p>๒.๔ คำขอให้ศาลมีคำสั่งแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย</p> <p>๒.๔.๑ กรณีเป็นคำขอที่ศาลอาจกำหนดคำสั่งบังคับได้</p>	<p>พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ</p>	<p>มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓)</p>	<p>๓๖๗ อ.๑๔๑ ๓๖๗</p>	<p>๔๕ ๔๕ ๔๕</p>

เรื่อง	กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	เลขคำ พิพากษา / คำสั่ง	หน้า
<p>๒.๔.๒ กรณีเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจ กำหนดค่าบังคับได้</p>	<p>พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ</p>	<p>มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑)</p>	<p>๕๕ ๖๒ ๗๕ ๘๕ ๘๖ ๘๗ ๑๑๐ ๑๑๑ ๓๒๖ ๓๖๗ ๔๑๖ ๕๒๓</p>	<p>๔๖ ๔๖ ๔๖ ๔๖ ๔๖ ๔๖ ๔๖ ๔๖ ๔๖ ๔๖ ๔๖ ๔๖</p>
<p><b>๓. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ในประเด็น เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครอง</b></p> <p>๓.๑ คำฟ้องที่ไม่บรรยายการกระทำ ทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี</p> <p>๓.๒ คำฟ้องที่ไม่มีคำขอของผู้ฟ้องคดี</p> <p>๓.๓ คำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งอาจแก้ไขได้</p> <p>๓.๔ กรณีมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วย การทำคำพิพากษาและคำสั่ง</p> <p>๓.๕ คดีถึงที่สุด</p>	<p>พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ</p> <p>พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ</p> <p>ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓</p> <p>ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓</p> <p>พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ</p>	<p>มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๓)</p> <p>มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๔)</p> <p>ข้อ ๓๗ วรรคสอง</p> <p>ข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑)</p> <p>มาตรา ๗๓</p>	<p>๓๒๕</p> <p>๓๒๕</p> <p>๓๒๕</p> <p>๓๒๕</p> <p>๔๑๖</p>	<p>๔๗</p> <p>๔๗</p> <p>๔๗</p> <p>๔๗</p> <p>๔๗</p>



เรื่อง	กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	เลขคำพิพากษา / คำสั่ง	หน้า
<p><b>๔. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด</b>  <b>ในประเด็น เรื่อง เนื้อหาแห่งคดี</b></p> <p>๔.๑ ฟ้องขอให้เพิกถอนมติไม่รับซองข้อเสนอร่วมลงทุนกับรัฐในโครงการพัฒนาศูนย์บินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก</p>	<p>พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐</p> <p>พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. ๒๕๖๒</p> <p>พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖</p> <p>คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๒๘/๒๕๖๐</p> <p>ประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้เอกชนเป็นผู้ร่วมลงทุน พ.ศ. ๒๕๖๐</p>	<p>มาตรา ๘</p> <p>วรรคหนึ่ง (๒)</p> <p>มาตรา ๖</p> <p>(๒) และ (๕)</p> <p>มาตรา ๖</p> <p>(๔) และ (๗)</p> <p>ข้อ ๑๒/๒</p> <p>ไม่ระบุ</p>	<p>อ.๑</p>	<p>๔๗</p>
<p>๔.๒ ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้เป็นผู้ไม่ผ่านการประเมินเอกสารด้านคุณสมบัติของกิจการร่วมค้า</p>	<p>พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙</p> <p>กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙</p>	<p>มาตรา ๕</p> <p>มาตรา ๓๔</p> <p>มาตรา ๓๗</p> <p>มาตรา ๔๐</p> <p>และมาตรา ๔๑</p> <p>วรรคหนึ่ง (๒)</p> <p>และวรรคสาม</p> <p>ข้อ ๑ (๑)</p>	<p>อ.๑๔๑</p>	<p>๕๓</p>

เรื่อง	กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	เลขคำพิพากษา / คำสั่ง	หน้า
	<p>ประกาศสำนักงานเพื่อการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง การประกาศเชิญชวน วิธีการประกาศเชิญชวน วิธีการคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือกหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุน รายละเอียดของเอกสารการคัดเลือกเอกชน และข้อกำหนดมาตรฐานของร่างสัญญาร่วมลงทุน พ.ศ. ๒๕๖๐</p> <p>ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐</p>	<p>ข้อ ๑๖</p> <p>วรรคสอง</p>		
<p>๔.๓ ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศรายชื่อผู้ชนะการเสนอราคา</p>	<p>ประกาศกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อหรือการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์</p> <p>ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓</p>	<p>ข้อ ๑๒ (๑)</p>	<p>อ.๑๔๕</p>	<p>๕๓</p>
<p>๔.๔ ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน</p>	<p>ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น</p> <p>พ.ศ. ๒๕๓๕</p>	<p>ข้อ ๑๓๘</p> <p>วรรคหนึ่ง (๑)</p> <p>วรรคสอง</p> <p>และวรรคสาม</p> <p>ข้อ ๑๓๘/๑</p> <p>และข้อ ๑๓๘/๕</p>	<p>อ.๑๖๗</p>	<p>๕๕</p>
	<p>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์</p> <p>ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑</p>	<p>มาตรา ๘๕๐</p> <p>มาตรา ๘๕๒</p> <p>ข้อ ๑๔๕ ทวิ</p> <p>วรรคหนึ่ง (๒)</p> <p>และข้อ ๑๔๕ ทวิ</p> <p>วรรคสาม</p>	<p>อ.๓๙๔</p>	<p>๕๘</p>

เรื่อง	กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	เลขคำ พิพากษา / คำสั่ง	หน้า
	<p>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์</p> <p>ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุของหน่วย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๕๓</p>	<p>มาตรา ๗๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘๒๐</p> <p>ข้อ ๑๓๘ วรรคสอง และวรรคสาม</p> <p>ข้อ ๑๓๘/๓ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสี่</p> <p>และข้อ ๑๓๘/๕ วรรคหนึ่ง</p>	<p>อ.๕๕๓</p>	<p>๕๙</p>
	<p>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์</p> <p>การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๕</p>	<p>มาตรา ๗๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘๒๐</p> <p>ข้อ ๑๓๘ วรรคสอง และวรรคสาม</p> <p>ข้อ ๑๓๘/๓ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสี่</p> <p>และข้อ ๑๓๘/๕ วรรคหนึ่ง</p>	<p>อ.๕๗๙</p>	<p>๖๒</p>
<p>๔.๕ ฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย จากคำสั่งยกเลิกการประกวดราคา</p>	<p>ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การพัสดุด้วยวิธีการทาง อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙</p> <p>ข้อบังคับการไฟฟ้านครหลวง ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๓</p>	<p>ข้อ ๕</p> <p>ข้อ ๓๗</p>	<p>อ.๒๗๙</p>	<p>๖๕</p>

เรื่อง	กฎหมาย	มาตรา/ข้อ	เลขคำ พิพากษา / คำสั่ง	หน้า
๔.๖ ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้เป็น ผู้ไม่ผ่านการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคา เนื่องจากขาดคุณสมบัติ	ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕	ข้อ ๕ วรรคสาม	อ.๔๔๓	๖๙
๔.๗ ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งยกเลิก การสรรหาการจ้างเหมาขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิง และผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมทางรถยนต์	ข้อกำหนดบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ว่าด้วยการจ้างขนส่ง ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมของกลุ่ม ธุรกิจน้ำมัน พ.ศ. ๒๕๔๕	ข้อ ๑๑	อ.๔๗๔	๗๑
๔.๘ ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้เป็น ผู้ทำงาน และคำสั่งยึดหลักประกันของ	พ.ร.บ. ระเบียบปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕  ประกาศกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การ ซื้อหรือการจ้างโดยการประมูล ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓	มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ข้อ ๑๓๘ วรรคสาม และข้อ ๑๓๘/๓  ข้อ ๑๖ (๑)	อ.๖๑๘	๗๓
๔.๙ ฟ้องขอให้เพิกถอนผลการเปิดซอง สอบราคา และให้ชดเชยค่าเสียหายหาก ไม่ดำเนินการให้เป็นผู้ชนะการสอบราคา	ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕	ข้อ ๓๓	อ.๖๘๙	๗๗
๔.๑๐ ฟ้องขอให้คืนหลักประกันของ	-	-	อ.๘๑๑	๗๘

## พัสตุ

## เขตอำนาจศาล

## กรณีเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

## คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย) ได้ออกประกาศ เรื่อง จ้างที่ปรึกษาจัดทำแผนสำนักงาน คปภ. ปี ๒๕๖๓ และถ่ายทอดกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๖๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ประกาศดังกล่าวกำหนดเงื่อนไขงานจ้างธุรกิจที่ปรึกษาในลักษณะเกินจำเป็นและจำกัดเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพ อีกทั้ง มีการกำหนดเงื่อนไขที่ขัดแย้งกันเองและไม่โปร่งใสในการประกวดราคา ทั้งที่กรมบัญชีกลางกำหนดให้หน่วยงานของรัฐประกาศเผยแพร่เอกสารข้อกำหนดและขอบเขตงาน (TOR) ในเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง แสดงถึงความไม่โปร่งใสอันอาจเกิดการฮั้วประมูล นอกจากนี้ ที่ปรึกษาจะต้องแสดงรายได้พื้นฐานของที่ปรึกษานิติบุคคลพร้อมแนบเอกสารหลักฐาน อันเป็นการบังคับให้เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานที่ปรึกษาตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศจ้างงาน ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจากการประกาศจ้างงานที่ปรึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศดังกล่าว เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏขณะยื่นฟ้องว่า การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามกรณีพิพาทยังมิได้มีการประกาศผู้ชนะการเสนอราคาและลงนามในสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของประกาศที่พิพาทภายใต้หลักนิติรัฐได้ อันเป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีใช้ผู้ซึ่งเข้าเสนอราคาในการจัดซื้อจัดจ้าง และมีได้อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามข้อ ๒๒๐ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังมีสิทธิที่จะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบความชอบของประกาศตามกรณีพิพาทได้ เนื่องจากข้อ ๒๒๐ ของระเบียบดังกล่าวเป็นกรณีของการให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไป ที่เห็นว่า การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติตามกฎหมาย บุคคลดังกล่าวสามารถใช้สิทธิร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐนั้น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐในฐานะฝ่ายปกครองได้พิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำอันเป็นเหตุแห่งการร้องเรียน และมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควรภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งการดำเนินการเช่นนั้นมิใช่ขั้นตอนหรือวิธีการ



ที่ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนจึงจะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล กรณีจึงไม่ต้องด้วยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการลงนามในสัญญาที่ปรึกษากับ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแล้ว ตามสัญญาลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ การจะยอมรับให้สามารถฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้ ย่อมไม่ถูกต้องตามมาตรา ๑๑๙ วรรคห้า แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ เพราะถึงแม้ ศาลจะพิจารณาพิพากษาว่ามีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม การกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอน การกระทำดังกล่าวย่อมไม่อาจให้มีผลใดๆ กระทบกระเทือนต่อสัญญาที่มีการลงนามไปแล้ว การที่ศาลจะกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนการกระทำตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ในกรณีข้อเท็จจริงเช่นนี้จึงไม่มีผลใดๆ ต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อน หรือเสียหายตามฟ้องได้ อันทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในสถานะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายนั้นต้องมีค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำฟ้องที่ศาลไม่อาจจะรับไว้พิจารณาได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้น มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุด เห็นฟ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

### คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทรัพยากรธรณี) ออกประกาศประกวดราคาจ้างก่อสร้างจัดตั้งส่วนจัดแสดงนิทรรศการภายในอาคาร ชั้น ๒ พิพิธภัณฑสถานชาติกำแพงเพชร ธรณีวิทยาและธรรมชาติวิทยา ตำบลศาลา อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง ๑ แห่ง ด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นข้อเสนอราคาตามประกาศดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ พร้อมนำ หนังสือคำประกันธนาคารมอบให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อเป็นหลักประกันสัญญา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีประกาศรายชื่อผู้ชนะการเสนอราคา ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๑ ให้บริษัท อ. เป็นผู้ชนะ การประกวดราคาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์ประกาศดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๑ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดียื่นเอกสารไม่ถูกต้อง ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติ

ตามเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศและเอกสารประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ไม่ผ่านการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีมีลักษณะเป็นกีดกันการแข่งขัน โดยเอื้อประโยชน์ให้ผู้รับจ้าง ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศรายชื่อผู้ชนะการเสนอราคา ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๑ และให้ยกเลิกสัญญาจ้างระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับบริษัท อ. กับให้เพิกถอนผลการพิจารณาอุทธรณ์ตามหนังสือลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๑ เห็นว่า กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมเสนอราคาแล้ว แต่ไม่ได้รับคัดเลือก จึงใช้สิทธิอุทธรณ์ และได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ลงนามในสัญญาจ้างกับบริษัท อ. ให้เป็นผู้ก่อสร้างงานตามประกาศประกวดราคาแล้ว กรณีจึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๑๙ วรรคห้า แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กล่าวคือ การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยหลักจะสามารถกระทำได้ทราบเท่าที่ยังไม่มีการลงนามสัญญาเท่านั้น กฎหมายไม่ประสงค์ให้มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของคู่สัญญา เมื่อคดีนี้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนี้ได้มีการลงนามในสัญญาแล้ว และผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด การจะยอมรับให้สามารถฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ได้หลังจากมีการลงนามในสัญญาตามผลการประกวดราคาไปแล้ว ย่อมไม่สอดคล้องกับบทกฎหมายดังที่พิเคราะห์มาข้างต้น ดังนั้น เมื่อการกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนการกระทำดังกล่าวตามคำฟ้องไม่อาจมีผลต่อสัญญาที่มีการลงนามไปแล้ว การที่ศาลจะกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนคำสั่งหรือห้ามการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่มีผลใดๆ ต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้ ศาลจึงไม่อาจมีคำสั่งให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ ตามมาตรา ๑๑๙ วรรคห้า แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาล ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

## คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๕/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกฟ้องคดี (อธิบดีกรมการค้าภายใน) ได้มีประกาศกรมการค้าภายใน เรื่อง จ้างที่ปรึกษาศึกษาวิจัยทางการตลาด เพื่อจัดทำกลยุทธ์ทางการตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเอกสารการจ้างที่ปรึกษาศึกษาวิจัยทางการตลาดมีลักษณะเป็นการลือคสเปคโดยไม่จำเป็นและเป็นการปิดกั้นบริษัทเอกชนในวิชาชีพที่ปรึกษาทั่วไป ปิดกั้นมิให้บริษัทที่ปรึกษาไทยมีโอกาสก้าวหน้า ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าบริษัทที่ปรึกษาที่ได้รับการขึ้นทะเบียนกับกระทรวงการคลังสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ปรึกษาได้ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้เปิดเผยเอกสารการจ้างที่ปรึกษา หรือ TOR ในเว็บไซต์ ทั้งยังกำหนดให้บริษัทที่ปรึกษาต้องแสดงอัตราเงินเดือนในการยื่นภาษีหรือใบเสร็จรับเงินของกรมสรรพากรซึ่งเป็นการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของพนักงานที่ปรึกษา และเป็นการจัดเก็บข้อมูลที่ปรึกษาที่เอื้อประโยชน์และยังเป็นการบังคับให้ที่ปรึกษาซึ่งเป็นวิชาชีพอิสระต้องเป็นพนักงานประจำของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศกรมการค้าภายใน เรื่อง จ้างที่ปรึกษาศึกษาวิจัยทางการตลาด เพื่อจัดทำกลยุทธ์ทางการตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๒ เห็นว่า การฟ้องคดีเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างจะไม่กระทบกระเทือนต่อสัญญาที่ได้มีการลงนามแล้ว เว้นแต่เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นมีผลถึงขั้นกระทบต่อความเป็นโมฆะหรือความไม่มีผลบังคับของสัญญา เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเพิกถอนประกาศกรมการค้าภายใน เรื่อง จ้างที่ปรึกษาศึกษาวิจัยทางการตลาด เพื่อจัดทำกลยุทธ์ทางการตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๒ ซึ่งขณะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว กรมการค้าภายในยังมิได้ประกาศให้ผู้ใดหน่วยงานใดเป็นผู้ชนะการเสนอราคาและเข้าทำสัญญากับกรมการค้าภายในแต่อย่างใด ต่อมาในชั้นการพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า กรมการค้าภายในได้มีประกาศเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๒ คัดเลือกมหาวิทยาลัยบูรพา เป็นผู้ชนะการเสนอราคาแล้ว ซึ่งเจือสมกับข้อเท็จจริงที่กรมการค้าภายในชี้แจงต่อศาลปกครองสูงสุด และปัจจุบันกรมการค้าภายในกับมหาวิทยาลัยบูรพาได้ทำสัญญาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ตามสัญญาเมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ จึงเห็นว่า ในขณะยื่นฟ้องคดียังมิได้มีการลงนามในสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เพื่อให้ศาลตรวจสอบความชอบ

แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ฉบับ Day to Day ปี ๒๕๖๓

ด้วยกฎหมายภายใต้หลักนิติรัฐได้ ส่วนประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาด้วยเหตุว่า ผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง นั้น เห็นว่า บทบัญญัติตามข้อ ๒๒๐ ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกรณีของการให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปที่เห็นว่า หน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ซึ่งบุคคลดังกล่าวสามารถใช้สิทธิร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐนั้น เพื่อให้ฝ่ายปกครอง พิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำอันเป็นเหตุให้ร้องเรียน และมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควรภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นคุณหรือไม่เป็นคุณตามที่ผู้ร้องเรียนยื่นข้อร้องเรียนก็ได้ ทั้งนี้ เป็นการเพิ่มช่องทางการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ไม่ใช่ขั้นตอนหรือวิธีการที่ต้องดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อน จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ หรือแม้ไม่มีการร้องเรียนแต่ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรงดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วข้างต้น อันเป็นสิทธิทางเลือกที่บุคคลทั่วไปสามารถใช้เป็นช่องทางตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ กรณีจึงไม่ต้องด้วยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัย อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดรับฟังเป็นที่ยุติว่า กรมการค้าภายในกับมหาวิทยาลัยบูรพาได้ทำสัญญาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ฉะนั้น การจะยอมรับให้สามารถฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้ ย่อมไม่สอดคล้องกับบทกฎหมายดังที่พิเคราะห์มาข้างต้น เพราะถึงแม้ศาลจะพิจารณาพิพากษาว่า มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม การกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนการกระทำดังกล่าวย่อมไม่อาจให้มีผลใดๆ กระทบกระเทือนต่อสัญญาที่มีการลงนามไปแล้ว การที่ศาลจะกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนการกระทำตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในกรณีข้อเท็จจริงเช่นนี้จึงไม่มีผลใดๆ ต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามฟ้องได้ อันทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในสถานะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายนั้น ต้องมีค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น คำฟ้องของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำฟ้องที่ศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาได้

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

### คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (อธิบดีกรมการท่องเที่ยว) ออกประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง จ้างที่ปรึกษาโครงการจัดทำและพัฒนาปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานการท่องเที่ยวไทย และมาตรฐานการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ กิจกรรมที่ ๒ การพัฒนาปรับปรุงมาตรฐานการท่องเที่ยวไทยและมาตรฐานการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง ประกาศผู้ชนะการเสนอราคาจ้างที่ปรึกษาโครงการจัดทำและพัฒนาปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานการท่องเที่ยวไทยและมาตรฐานการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ กิจกรรมที่ ๒ การพัฒนาปรับปรุงมาตรฐานการท่องเที่ยวไทย และมาตรฐานการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๑ ให้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เป็นผู้ชนะการเสนอราคา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การจ้างงานธุรกิจที่ปรึกษา ให้แก่สถาบันของรัฐในครั้งนี้ น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า รัฐต้องไม่ประกอบกิจการธุรกิจแข่งขันกับเอกชน... ซึ่งส่งผลกระทบต่อบริษัทที่ปรึกษาไทยโดยรวม ทำให้บริษัทที่ปรึกษาที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงการคลังจำนวน ๕,๐๐๐ แห่ง ต้องเลิกกิจการ และการจ้างงานธุรกิจที่ปรึกษาซึ่งไม่ใช่งานวิจัยให้แก่หน่วยงานของรัฐ เป็นผู้ดำเนินการนั้นเป็นการปิดกั้นโอกาสที่จะได้รับงานที่ปรึกษาของบริษัทที่ปรึกษาเอกชน รวมถึงผู้ฟ้องคดีด้วย ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจากการจ้างงานที่พิพาท จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนประกาศผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ และลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๑ และยกเลิกสัญญาจ้างที่ปรึกษาของกรมการท่องเที่ยวกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เห็นว่า เมื่อพิจารณา พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) วรรคสาม และวรรคสี่ และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๒๒๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ข้อ ๒๒๒ และข้อ ๒๒๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แล้ว ในกรณีที่มีการร้องเรียนโต้แย้งคัดค้านว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศ



ที่ออกตามความใน พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น กฎหมายมิได้จำกัดผู้มีสิทธิร้องเรียนเฉพาะผู้ซึ่งได้ยื่นข้อเสนอเท่านั้น แต่ได้บัญญัติให้ผู้ใดที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎระเบียบต่างๆ ดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิร้องเรียนได้ด้วย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบกับข้อ ๒๒๐ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งการพิจารณาการร้องเรียนดังกล่าว กฎหมายได้ให้อำนาจฝ่ายปกครองผู้พิจารณาที่จะควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำอันเป็นเหตุแห่งการร้องเรียนได้ และให้มีอำนาจสั่งให้ระงับการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้นได้มีขอบเขตจำกัดอยู่ว่าจะต้องยังไม่ถึงขั้นที่มีการลงนามในสัญญาแล้ว ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๔๓ วรรคสี่ แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของการตรวจสอบดังกล่าว ก็มีข้อยกเว้นอยู่ในกรณีที่เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจะมีผลกระทบต่อความไม่มีผลบังคับของสัญญา เช่น ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือวัตถุประสงค์ของสัญญาเป็นการต้องห้ามตามกฎหมาย ซึ่งในกรณีดังกล่าวศาลย่อมมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการลงนามในสัญญาแล้วได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาจึงเห็นว่าการร้องเรียนโต้แย้งคัดค้านการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามข้อ ๒๒๐ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มิใช่ขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพธุรกิจที่ปรึกษาเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายและเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำขอท้ายคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลยกเลิกสัญญาจ้างที่ปรึกษาโครงการดังกล่าว ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากรมการท่องเที่ยวและมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้ลงนามในสัญญาจ้างที่ปรึกษาก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลเป็นคดีนี้ จึงเห็นว่าการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการจัดจ้างที่ปรึกษาโครงการที่มีการลงนามในสัญญาแล้ว อาจจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาตามมาตรา ๔๓ วรรคสี่ แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้แสดงให้เห็นว่าเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของสัญญาจะมีผลกระทบต่อผลบังคับของสัญญาดังกล่าวอย่างไร การที่ศาลจะยอมรับให้สามารถฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนประกาศเชิญชวนจ้างที่ปรึกษา

และประกาศผู้ชนะการเสนอราคาจ้างที่ปรึกษาทั้งสองฉบับของผู้ถูกฟ้องคดีและยกเลิกสัญญาจ้างที่ปรึกษาโครงการดังกล่าวตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ย่อมเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๔๓ วรรคสี่ แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

### คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรีตำบลบ้านดู่) ได้ออกประกาศเทศบาลตำบลบ้านดู่ เรื่อง จ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาความเหมาะสมการกำจัดขยะมูลฝอย โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๑ รวมถึงข้อกำหนดงานจ้างที่ปรึกษา (TOR) ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศเทศบาลตำบลบ้านดู่ เรื่อง ประกาศผู้ชนะการเสนอราคาจ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาความเหมาะสมการกำจัดขยะมูลฝอย ให้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เป็นผู้ชนะการเสนอราคาจ้าง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เทศบาลตำบลบ้านดู่เป็นสถาบันของรัฐไม่อาจจ้างมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ให้เป็นที่ปรึกษาได้ เนื่องจากน่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อีกทั้ง การจ้างงานครั้งนี้ไม่ใช่เป็นงานวิจัยให้แก่สถาบันการศึกษาของรัฐ อันเป็นการปิดกั้นโอกาสที่จะได้งานของบริษัทที่ปรึกษาเอกชนที่ผู้ฟ้องคดีประกอบวิชาชีพที่ปรึกษาโดยสุจริต ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจากการจ้างงานที่พิพาท จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศเทศบาลตำบลบ้านดู่ เรื่อง จ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาความเหมาะสมการกำจัดขยะมูลฝอย โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๑ และสัญญาจ้างที่ปรึกษาโครงการดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาหลักการพื้นฐานของหลักนิติธรรมหรือหลักนิติรัฐที่กำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบโดยศาล ประกอบกับหลักการของ พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้วเห็นได้ว่า เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง และข้อพิพาทดังกล่าวมีลักษณะเป็นคดีปกครองประเภทใดประเภทหนึ่งตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ย่อมมีการนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามลักษณะของคดีพิพาท แต่ทั้งนี้ มีข้อจำกัดว่า จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสัญญาที่ได้มีการลงนามแล้ว เว้นแต่เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นมีผลถึงขั้นกระทบต่อความเป็นโมฆะหรือความไม่มีผลบังคับของสัญญา

เช่น เป็นกรณีที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีวัตถุประสงค์เป็นอันต้องห้ามตามกฎหมาย เป็นต้น รวมทั้งมีข้อจำกัดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดี เงื่อนไขการฟ้องคดี หรือลักษณะของคดีพิพาทที่ให้ฟ้องได้ตามที่ พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติเจาะจงไว้ ซึ่งต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป คดีนี้เมื่อพิจารณาจากคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าร่วมการเสนอราคาและไม่ได้มาขอรับเอกสารการยื่นขอเสนอราคาแต่อย่างใด และผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เป็นที่ปรึกษาโครงการดังกล่าวแล้วตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๑ จึงเห็นว่า แม้อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีจะมีผู้ซึ่งเข้าเสนอราคาในการจัดซื้อจัดจ้างและมีได้อุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๒๒๐ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตั้งแต่ในขณะยื่นฟ้องคดีว่าการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนี้ได้มีการลงนามในสัญญาแล้ว ฉะนั้น การจะยอมรับให้สามารถฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ ย่อมไม่สอดคล้องกับบทกฎหมายดังที่พิเคราะห์มาข้างต้น เพราะถึงแม้หากศาลจะพิจารณาพิพากษาว่ามีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม การกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนการกระทำดังกล่าวย่อมไม่อาจให้มีผลใดๆ กระทบกระเทือนต่อสัญญาที่มีการลงนามไปแล้ว ตามนัยมาตรา ๑๑๙ วรรคห้า แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ การที่ศาลจะกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนการกระทำตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ในกรณีข้อเท็จจริงเช่นนี้จึงไม่มีผลใดๆ ต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามฟ้องได้ อันทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในสถานะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นต้องมีค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำฟ้องที่ศาลไม่อาจจะรับไว้พิจารณาได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

### คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (อธิบดีกรมการท่องเที่ยว) ได้มีประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง จ้างที่ปรึกษาจัดทำหลักสูตรภาษาอังกฤษสำหรับการบริการด้านการท่องเที่ยวและจัดการอบรม

พัฒนาศักยภาพด้านภาษาอังกฤษให้แก่บุคลากรและผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป (ครั้งที่ ๒) ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศดังกล่าวมีการกำหนดคุณสมบัติบุคลากรโดยไม่จำเป็น ส่งผลให้เกิดความเอนเอียงในการใช้ดุลพินิจของกรรมการจัดจ้าง นำไปสู่การจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม รวมทั้งอาจนำไปสู่การจ้างสถาบันการศึกษาของรัฐ ซึ่งขัดต่อมาตรา ๗๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และเป็นการลดโอกาสบริษัทที่ปรึกษาเอกชนในการที่จะได้รับพิจารณาโดยเสมอภาค จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกประกาศดังกล่าว เห็นว่า เมื่อในระหว่างการฟ้องคดีนี้ กรรมการท่องเที่ยวได้ทำสัญญาจ้างมหาวิทยาลัยรังสิตเป็นที่ปรึกษาจัดทำหลักสูตรภาษาอังกฤษสำหรับการบริการด้านการท่องเที่ยวและจัดการอบรมพัฒนาศักยภาพด้านภาษาอังกฤษให้แก่บุคลากรและผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว ตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๒ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของกรมการท่องเที่ยวไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิในการยื่นข้อร้องเรียนต่อกรมการท่องเที่ยว เพื่อพิจารณาตามข้อร้องเรียนหรือไม่ก็ได้ โดยข้อ ๒๒๐ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มิใช่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ โดยเฉพาะที่จะบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการร้องเรียนก่อนใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แต่การยื่นข้อร้องเรียนดังกล่าวเป็นสิทธิอีกทางเลือกหนึ่ง ที่ผู้ฟ้องคดีจะใช้เพื่อโต้แย้งคัดค้านความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเพิกถอนประกาศพิพาทได้โดยไม่ต้องยื่นข้อร้องเรียนต่อกรมการท่องเที่ยวหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ก่อนแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงระหว่างการศึกษาของศาลปกครองสูงสุดว่า หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศพิพาทแล้วนั้น กรมการท่องเที่ยวได้คัดเลือกให้มหาวิทยาลัยรังสิตเป็นผู้ชนะการเสนอราคา และทำสัญญาจ้างกับมหาวิทยาลัยรังสิตแล้ว และการฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศพิพาทย่อมไม่กระทบต่อการลงนามในสัญญาที่กรมการท่องเที่ยวได้ดำเนินการไปแล้ว ฉะนั้น แม้จะยอมรับให้สามารถฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และแม้ศาลจะได้พิจารณาพิพากษาว่า มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม การกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนประกาศพิพาทย่อมไม่อาจมีผลใดๆ กระทบกระเทือนต่อสัญญาที่ได้ลงนามไปแล้ว ตามนัยมาตรา ๑๑๙ วรรคห้า แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ การกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนประกาศในคดีพิพาทจึงไม่มีผลต่อการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี

อันทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในสถานะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นต้องมีค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

### คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบธุรกิจที่ปรึกษาบริษัท อ. ขึ้นทะเบียนที่ปรึกษากับศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษาสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง ได้รับความเดือดร้อนจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (เลขาธิการสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ) ได้มีประกาศเรื่อง จ้างที่ปรึกษางานมาตรฐานระบบบริหารงานคุณภาพ โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเอกสารแนบท้ายประกาศ ข้อ ๒ กำหนดลักษณะหน่วยงานที่ปรึกษาว่า ๒.๑ ได้ขึ้นทะเบียนที่ปรึกษากับศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษากระทรวงการคลัง ๒.๒ เป็นที่ปรึกษาระดับ A ให้บริการในฐานะที่ปรึกษาด้านพัฒนาองค์การด้านระบบบริหารคุณภาพ (ISO ๙๐๐๑) และข้อ ๓ กำหนดรายละเอียดกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ ๓.๑.๑ การฝึกอบรม... อบรม ISO ๙๐๐๑ : ๒๐๑๕ Internal Auditor การตรวจประเมินคุณภาพภายใน จำนวน ๒ วัน... ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นเสนอราคาเกินความจำเป็น และเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแข่งขันของบริษัทที่ปรึกษาทั่วไป เนื่องจากระบบบริหาร ISO ๙๐๐๑ เป็นมาตรฐานการจัดการควบคุมเอกสารองค์กรที่ไม่เกี่ยวกับคุณภาพผลิตภัณฑ์ขององค์กร แต่ใช้สำหรับผู้ประกอบการที่มีความประสงค์จะส่งสินค้าของตนเข้าสู่ตลาดยุโรปเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินธุรกิจเกี่ยวข้องกับการส่งออกไปยังตลาดยุโรป จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องขึ้นทะเบียนขอใบรับรองมาตรฐาน ISO ๙๐๐๑ และงานจัดการควบคุมเอกสารองค์กรนั้น อยู่ในความชำนาญของนักคอมพิวเตอร์อยู่แล้ว นอกจากนี้ บริษัทที่ปรึกษาทั่วไปก็สามารถจัดฝึกอบรมงานควบคุมเอกสารองค์กรได้โดยไม่เกี่ยวข้องข้อกับ ISO ๙๐๐๑ ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติของบริษัทที่ปรึกษาว่าจะต้องมีใบรับรอง ISO ๙๐๐๑ จึงเป็นการกีดกันบริษัทที่ปรึกษาอื่นๆ ในการเข้าสู่กระบวนการคัดเลือก จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ เรื่อง จ้างที่ปรึกษางานมาตรฐานระบบ



บริหารงานคุณภาพ โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ระหว่างการฟ้องคดี สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติได้ทำสัญญาจ้างที่ปรึกษากับมูลนิธิเพื่อสถาบันการผลิตแห่งชาติ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๒ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ฟ้องคดีชอบที่จะใช้สิทธิในการยื่นข้อร้องเรียนต่อสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อพิจารณาตามข้อร้องเรียนหรือไม่ก็ได้ โดยข้อ ๒๒๐ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มิใช่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ที่จะบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการร้องเรียนก่อนใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แต่การยื่นข้อร้องเรียนดังกล่าวเป็นสิทธิอีกทางเลือกหนึ่งซึ่งผู้ฟ้องคดีจะใช้เพื่อโต้แย้งคัดค้านความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเพิกถอนประกาศพิพาทได้โดยไม่ต้องยื่นข้อร้องเรียนต่อสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ก่อน อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏว่าหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศในคดีพิพาทแล้วนั้น สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติได้คัดเลือกให้มูลนิธิเพื่อสถาบันการผลิตแห่งชาติ (สถาบันเพิ่มผลิตแห่งชาติ) เป็นผู้ชนะการเสนอราคาเมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๒ และทำสัญญาจ้างกับมูลนิธิเพื่อสถาบันการผลิตแห่งชาติ (สถาบันเพิ่มผลิตแห่งชาติ) แล้ว เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๒ และการฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศในคดีพิพาทย่อมไม่กระทบต่อการลงนามในสัญญาที่สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติได้ดำเนินการไปแล้ว ฉะนั้นแม้จะยอมรับให้สามารถฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และแม้ศาลจะได้พิจารณาพิพากษาว่ามีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม การกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนประกาศในคดีพิพาทย่อมไม่อาจมีผลใดๆ กระทบกระเทือนต่อสัญญาที่ได้ลงนามไปแล้ว ตามมาตรา ๑๑๙ วรรคห้า แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ การกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนประกาศในคดีพิพาทจึงไม่มีผลต่อการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี อันทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในสถานะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายนั้นต้องมีค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองชั้นต้น

มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ศาลปกครองสูงสุด เห็นฟ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

### คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง) ออกประกาศจังหวัดระยอง เรื่อง จ้างที่ปรึกษาโครงการส่งเสริมพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยี เพื่อยกระดับภาคอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง ภายใต้กิจกรรม : การสร้างนวัตกรรมต้นแบบแห่งอนาคตสู่ Thailand ๔.๐ โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศผู้ชนะการเสนอราคา ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ให้อุตสาหกรรมพัฒนามูลนิธิ (ให้บริการ) เป็นผู้ชนะการเสนอราคา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การจ้างงานดังกล่าวเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๕ วรรคสอง จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศจ้างงานที่ปรึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และสัญญาจ้างที่ปรึกษาดังกล่าว เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะยื่นฟ้องคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตกลงทำสัญญากับอุตสาหกรรมพัฒนามูลนิธิ (ให้บริการ) แล้ว ตามสัญญาเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๑ แม้ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เคยยื่นหนังสือร้องเรียนประกาศจังหวัดระยอง เรื่อง จ้างที่ปรึกษาฯ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามข้อ ๒๒๐ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ และไม่ได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์ ผลการพิจารณาการประกวดราคาตามประกาศผู้ชนะการเสนอราคาจ้างที่ปรึกษาฯ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๑๑๔ และมาตรา ๑๑๗ แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ แต่ข้อ ๒๒๐ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกรณีของการให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปที่เห็นว่า การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ซึ่งบุคคลดังกล่าวสามารถใช้สิทธิร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐนั้น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐในฐานะฝ่ายปกครอง ได้พิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำอันเป็นเหตุแห่งการร้องเรียน และมีอำนาจ

สั่งการตามความเห็นสมควรภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกทางหนึ่ง แต่การดำเนินการเช่นว่านั้นมีใช้ขั้นตอนหรือวิธีการที่ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนจึงจะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลได้ ดังนั้น แม้คดีนี้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๒๒๐ ของระเบียบดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็ยังมีสิทธิที่จะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบความชอบของประกาศตามกรณีพิพาท ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ กรณีจึงไม่ต้องด้วยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างไรก็ดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตกลงทำสัญญากับอุตสาหกรรมพัฒนามูลนิธิ (ให้บริการ) แล้ว ตามสัญญาเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๑ ดังนั้น ตามหลักกฎหมายมาตรา ๑๑๙ วรรคห้า แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่จำกัดว่า การฟ้องคดีแม้ผู้เสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ แต่หากมีการลงนามในสัญญาแล้ว สิทธิในการฟ้องร้องไม่อาจกระทบกระเทือนต่อสัญญาดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกสัญญาจ้างฉบับดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ตาม หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับความเสียหายอย่างไรก็ชอบที่จะว่ากล่าวกันเป็นอีกส่วนหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด แม้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตกลงทำสัญญากับอุตสาหกรรมพัฒนามูลนิธิ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๕ วรรคสอง นั้น บทบัญญัติดังกล่าวอยู่ในหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐซึ่งเป็นแนวทางการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐ แม้รัฐจะดำเนินการตามแผนนโยบายดังกล่าวหรือไม่เนื่องจากสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และบริบทแวดล้อมยังไม่เอื้ออำนวยให้ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวได้ ก็ไม่อาจเป็นเหตุแห่งการฟ้องร้องให้รัฐต้องปฏิบัติได้ อันต่างจากหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามไม่เช่นนั้นอาจเป็นเหตุให้ฟ้องร้องบังคับให้รัฐปฏิบัติได้ ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐที่กำหนดคุณสมบัติให้หน่วยงานของรัฐสามารถเข้าร่วมการประกวดราคาในงานที่ปรึกษาซึ่งหน่วยงานของรัฐมีองค์ความรู้เข้าแข่งขันกับเอกชนจึงชอบที่จะกระทำได้ ส่วนผลการคัดเลือกว่า ผู้ใดเป็นผู้มีคุณสมบัติตรงตามประกาศการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว หรือมีข้อเสนอดีกว่า เสนอราคาต่ำกว่า และมีความน่าเชื่อถือมากกว่า ผู้เสนอราคารายอื่น ย่อมเป็นสิทธิของหน่วยงานผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างชอบที่จะกระทำได้ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยื่น

## คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๐/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง) มีประกาศจ้างที่ปรึกษาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ฉบับที่ ๒ ระยะ ๔ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๖) ด้วยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๑ ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๑ ได้มีประกาศยกเลิกประกาศจ้างที่ปรึกษาดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีประกาศจ้างที่ปรึกษาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ฉบับที่ ๒ ระยะ ๔ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๖) โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป (ครั้งที่ ๒) ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๑ และได้นำประกาศฉบับใหม่ขึ้นเว็บไซต์ของผู้ถูกฟ้องคดี ตามประกาศลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๑ ต่อมา มีผู้เข้ายื่นข้อเสนอ จำนวน ๒ ราย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เป็นผู้ชนะการเสนอราคา ผู้ฟ้องคดี มิได้ขอรับเอกสารรายละเอียดการจ้างที่ปรึกษาตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และได้ยื่นข้อเสนอตามประกาศดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเงื่อนไขใน TOR ให้บริษัทที่ปรึกษาต้องมีผลงานหรือมีประสบการณ์ในพื้นที่งานนั้นๆ เท่ากับเป็นการปิดกั้นไม่ให้ บริษัทที่ปรึกษามีโอกาสก้าวหน้าในวิชาชีพของตน ขัดต่อหลักบริหารจัดการ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ ผู้ฟ้องคดีซึ่งประกอบอาชีพที่ปรึกษา จึงได้รับผลกระทบจากการจ้างงานของรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกสัญญาจ้างงานธุรกิจที่ปรึกษา ของผู้ถูกฟ้องคดีให้แก่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ตามประกาศผู้ชนะการเสนอราคาจ้าง ที่ปรึกษาฯ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ เพิกถอนประกาศจ้างที่ปรึกษาฯ ด้วยวิธีประกาศ เชิญชวนทั่วไป ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๑ เพิกถอนประกาศจ้างที่ปรึกษาฯ โดยวิธีการประกาศ เชิญชวนทั่วไป (ครั้งที่ ๒) ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๑ และเพิกถอนประกาศจ้างที่ปรึกษาฯ โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป (ครั้งที่ ๒) ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๑ เห็นว่า พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติถึงการร้องเรียนซึ่งหมายถึงการโต้แย้งคัดค้านว่า หน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยผู้ที่มีสิทธิร้องเรียนนั้น กฎหมายมิได้จำกัดเฉพาะ “ผู้ซึ่งได้ยื่นข้อเสนอ” ดังเช่นในเรื่องการอุทธรณ์ แต่ได้บัญญัติให้ “ผู้ใด” ที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎระเบียบต่างๆ ดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิร้องเรียนได้ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบข้อ ๒๒๐ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยกฎหมายได้ให้อำนาจฝ่ายปกครองผู้พิจารณาที่จะควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย

แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ฉบับ Day to Day ปี ๒๕๖๓

ของการกระทำอันเป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์หรือการร้องเรียนได้ และให้มีอำนาจสั่งให้ระงับการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ซึ่งรวมถึงการระงับการจัดซื้อจัดจ้างได้ หรือสั่งให้มีการจัดซื้อจัดจ้างใหม่หรือให้ดำเนินการใหม่เริ่มจากขั้นตอนใดตามที่เห็นสมควร ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓ วรรคสี่ มาตรา ๑๑๙ วรรคสอง หรือมาตรา ๒๙ วรรคสาม และวรรคสี่ แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยที่การใช้อำนาจหรือการดำเนินกิจการของรัฐนั้น ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติธรรมหรือนิติรัฐ ดังที่มาตรา ๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติไว้ และในกรณีที่การใช้อำนาจหรือการดำเนินกิจการนั้นเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง นั้น มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง อย่างไรก็ตาม การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย นั้น มีขอบเขตข้อจำกัดว่า จะต้องยังไม่ถึงขั้นที่มีการลงนามสัญญาแล้ว เพราะกฎหมายไม่ประสงค์ให้มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหน้าที่ของคู่สัญญา ดังเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา ๑๑๙ วรรคห้า แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่บัญญัติต่อจากความในวรรคสองเป็นกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์และเห็นว่าหน่วยงานต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายก็ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายได้ แต่ต้องไม่กระทบต่อการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ลงนามแล้ว เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกสัญญาจ้างงานธุรกิจที่ปรึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีให้แก่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่จ้างที่ปรึกษาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ฉบับที่ ๒ ระยะ ๔ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๓ – ๒๕๖๖) โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป (ครั้งที่ ๒) ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๑ เมื่อปรากฏว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการทำสัญญาจ้างสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เป็นที่ปรึกษาตามสัญญา เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๑ และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เคยได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับประกาศพิพาทจากผู้ฟ้องคดีหรือจากบุคคลอื่นหรือหน่วยงานอื่นๆ แต่อย่างใด ดังนี้ จึงเห็นว่า แม้อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีจะมีใช้ผู้ซึ่งเข้าเสนอราคาในการจัดซื้อจัดจ้างและมีได้อุทธรณ์ต่อหน่วยงานรัฐหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตั้งแต่ในขณะยื่นฟ้องคดีว่าการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนี้ได้มีการลงนามในสัญญาแล้ว ฉะนั้น การจะยอมรับให้สามารถฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ ย่อมไม่สอดคล้องกับบทกฎหมายดังที่พิเคราะห์มาข้างต้น เพราะถึงแม้หากศาลจะพิจารณาพิพากษาว่ามีการกระทำที่ไม่ชอบ

ด้วยกฎหมายก็ตาม การกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนการกระทำดังกล่าวย่อมไม่อาจให้มีผลใดๆ กระทบกระเทือนต่อสัญญาที่มีการลงนามไปแล้ว การที่ศาลจะกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนการกระทำ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในกรณีข้อเท็จจริงเช่นนี้จึงไม่มีผลใดๆ ต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามฟ้องได้ อันทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในสถานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำฟ้องที่ศาลไม่อาจจะรับไว้พิจารณาได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุด เห็นฟ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

### คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๑/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน) มีประกาศจ้างที่ปรึกษาทางวิชาการ วิจัยและพัฒนาการศึกษาของสถาบันการศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๒ ให้มหาวิทยาลัยมหิดล (ส่งออก ขายส่ง ขายเป็นปลีก ให้บริการ ผู้ผลิต) เป็นผู้ชนะการเสนอราคา และผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงทำสัญญาจ้างมหาวิทยาลัยมหิดลซึ่งเป็นสถาบันของรัฐเป็นที่ปรึกษาฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าน่าจะขัดต่อ มาตรา ๗๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่บัญญัติให้รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน... อีกทั้ง ยังส่งผลกระทบโดยรวมต่อบริษัทที่ปรึกษาเอกชน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศจ้างที่ปรึกษาทางวิชาการ วิจัยและพัฒนาการศึกษาของสถาบันการศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๑ เพิกถอนประกาศผู้ชนะการเสนอราคา จ้างที่ปรึกษาทางวิชาการ วิจัยและพัฒนาการศึกษาของสถาบันการศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๒ และเพิกถอนสัญญาจ้างงานที่ปรึกษา เห็นว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศจ้างที่ปรึกษาฯ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๑ และประกาศผู้ชนะการเสนอราคาจ้างที่ปรึกษาฯ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๒ นั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา โดยเหตุว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ร้องเรียนเกี่ยวกับประกาศจ้างที่ปรึกษาฯ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๑

ต่อผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบข้อ ๒๒๐ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ แต่เมื่อพิจารณาข้อ ๒๒๐ ของระเบียบดังกล่าว จะเห็นว่า เป็นกรณีของการให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปที่เห็นว่าการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมาย ซึ่งบุคคลดังกล่าวสามารถใช้สิทธิร้องเรียนไปยัง หน่วยงานของรัฐนั้น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐในฐานะฝ่ายปกครองได้พิจารณาตรวจสอบความชอบ ด้วยกฎหมายของการกระทำอันเป็นเหตุแห่งการร้องเรียน และมีอำนาจสั่งการตามความเห็นสมควร ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย แต่การดำเนินการเช่นนั้นมิใช่ขั้นตอนหรือวิธีการที่ต้อง ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนจึงจะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลได้ แม้ผู้ฟ้องคดี จะมีค่าใช้จ่ายซึ่งเข้าเสนอราคาและมิได้อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามข้อ ๒๒๐ ของระเบียบดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็ยังมีสิทธิที่จะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาล ตรวจสอบความชอบของประกาศตามกรณีพิพาทได้ กรณีจึงไม่ต้องด้วยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตั้งแต่ในขณะยื่นฟ้องคดี ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนได้ดำเนินการทำสัญญากับที่ปรึกษาแล้วตามสัญญาเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ฉะนั้น แม้จะสามารถยื่นคำฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ได้ แต่การกำหนด ค่าบังคับยอมไม่อาจให้มีผลใดๆ กระทบกระเทือนต่อสัญญาที่มีการลงนามไปแล้ว พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑๙ วรรคห้า ในกรณีข้อเท็จจริง เช่นนี้จึงไม่มีผลใดๆ ต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามฟ้องได้ อันทำให้ผู้ฟ้องคดี ไม่อยู่ในสถานะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อน หรือความเสียหายนั้นต้องมีค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่จะเป็น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำฟ้องที่ศาลไม่อาจจะรับไว้พิจารณาได้ ส่วนกรณีที่ฟ้องขอให้ศาล เพิกถอนสัญญาจ้างที่ปรึกษาฯ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ นั้น ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับ สัญญาทางปกครองต่อศาลปกครองต้องเป็นบุคคลที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งกระทำได้แต่เพียงคู่สัญญาเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิใช่คู่สัญญาตามสัญญาจ้างที่ปรึกษาฯ ตามสัญญาลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลมีค่าบังคับยกเลิก สัญญาจ้างดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

### คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๗/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองโดยผู้ถูกฟ้องคดี (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง) ได้มีประกาศจ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาและจัดทำแผนแม่บทแนวทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ ด้านเศรษฐกิจ สังคม รอบพื้นที่ชุมชนมาบตาพุด โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๒ โดยตั้งแต่การกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน (Term Of Reference : TOR) ของโครงการดังกล่าว มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาให้เป็นสถาบันการศึกษาของรัฐ และหลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศผลผู้ชนะการเสนอราคา ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๒ ให้มหาวิทยาลัยบูรพาเป็นผู้ชนะการเสนอราคา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๕ วรรคสอง ที่กำหนดว่า รัฐจะต้องไม่ประกอบธุรกิจแข่งขันกับเอกชน ส่งผลกระทบต่อบริษัทที่ปรึกษาเอกชนในวงกว้าง ทำให้บริษัทที่ปรึกษาเอกชนต้องทยอยปิดกิจการไปเป็นจำนวนมาก ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง จ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาและจัดทำแผนแม่บทแนวทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ ด้านเศรษฐกิจ สังคม รอบพื้นที่ชุมชนมาบตาพุด โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๒ เพิกถอนประกาศองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง ประกาศผู้ชนะการเสนอราคา จ้างที่ปรึกษาโครงการศึกษาและจัดทำแผนแม่บทแนวทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ ด้านเศรษฐกิจ สังคม รอบพื้นที่ชุมชนมาบตาพุด โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๒ และยกเลิกสัญญาจ้างงานที่ปรึกษาและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการโครงการดังกล่าวทั้งหมดของผู้ถูกฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และ พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งในส่วนของการฟ้องขอเพิกถอนประกาศจ้างที่ปรึกษาฯ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๒ นั้น ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะใช้สิทธิในการยื่นข้อร้องเรียนต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อพิจารณาตามข้อร้องเรียน



หรือไม่ก็ได้ โดยข้อ ๒๒๐ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มิใช่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ที่จะบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการร้องเรียนก่อนใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แต่การยื่นข้อร้องเรียนดังกล่าวเป็นสิทธิอีกทางเลือกหนึ่งที่ผู้ฟ้องคดีจะใช้เพื่อโต้แย้งคัดค้านความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเพิกถอนประกาศพิพาทได้โดยไม่ต้องยื่นข้อร้องเรียนต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ก่อน สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศผู้ชนะการเสนอราคาจ้างที่ปรึกษาฯ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๒ นั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้เป็นผู้เสนอราคาต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง จึงไม่มีสิทธิในการอุทธรณ์คัดค้านเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ตามมาตรา ๑๑๔ แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีอาชีพเกี่ยวกับงานที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองดำเนินการจัดจ้าง และโดยที่ค่าจ้างของผู้ฟ้องคดีเป็นการฟ้องโต้แย้งว่ากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาใน TOR การกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาในประกาศเชิญชวนให้เสนอราคา และการประกาศผลผู้ชนะการเสนอราคา เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และ พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ อันเป็นการฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงการประกาศผลการคัดเลือกผู้เสนอราคา อันเป็นการฟ้องคดีโดยผู้มีส่วนได้เสียในการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานของรัฐ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองดังกล่าวแล้ว ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อโต้แย้งการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโครงการจ้างที่ปรึกษาฯ เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ นั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองได้ทำสัญญาจ้างลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ กับมหาวิทยาลัยบูรพาให้เป็นที่ปรึกษาโครงการพิพาทดังกล่าวแล้ว การยื่นฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงไม่กระทบต่อการลงนามในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองดำเนินการไปแล้วตามมาตรา ๑๑๙ วรรคห้า แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉะนั้น แม้จะยอมรับให้สามารถฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และแม้ศาลจะได้พิจารณาพิพากษาว่ามีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม การกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนประกาศในคดีพิพาท

ยอมไม่อาจมีผลใดๆ กระทบกระเทือนต่อสัญญาที่ได้ลงนามไปแล้ว การกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนประกาศในคดีพิพาทจึงไม่มีผลต่อการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี อันทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

### คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๖/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการบริการทางด้านกฎหมาย การรับว่าความดำเนินคดี รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยด้วยวิธีการต่างๆ ผู้ถูกฟ้องคดี (กรุงเทพมหานคร) ได้ออกประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ประกวดราคาจ้างเหมาเอกชนกำจัดมูลฝอยโดยระบบเตามูลฝอย ขนาดไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ ตันต่อวัน ที่ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยอ่อนนุช ด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ราคากลางเป็นเงิน ๖,๗๑๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท และประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ประกวดราคาจ้างเหมาเอกชนกำจัดมูลฝอยโดยระบบเตามูลฝอย ขนาดไม่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ ตันต่อวัน ที่ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยหนองแขม ด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ราคากลางเป็นเงิน ๖,๗๑๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ประกาศทั้งสองฉบับไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกโดยไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของประกาศคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต เรื่อง แนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ นอกจากนี้ ประกาศดังกล่าวยังได้ระบุราคากลางในวงเงินที่สูง เป็นการเอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการที่ผู้ถูกฟ้องคดีประสงค์จะให้เป็นผู้ชนะการประกวดราคา และการให้คะแนนในส่วนขอบเขตของงาน (Term of Reference : TOR) แนบท้ายเอกสารประกวดราคาดังกล่าว ไม่มีเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจน จึงมีความเป็นไปได้ที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา จะพิจารณาตามอำเภอใจ มีอคติ ไม่เป็นกลาง ประกวดราคาดังกล่าวมีการยื่นซองในวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๒ ทำให้ลักษณะของเงื่อนไขต่างๆ ในขอบเขตของงาน (TOR) ไม่โปร่งใส ไม่เปิดกว้าง และไม่เป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนประกาศ

กรุงเทพมหานครทั้งสองฉบับดังกล่าว และให้ระงับการประกวดราคาจ้างเหมาทั้งสองโครงการ ในระหว่างพิจารณาจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทราบเงื่อนไขในการประกวดราคาแล้ว แต่ไม่ได้ยื่นข้อเสนอราคา และไม่ได้ร้องเรียนเกี่ยวกับประกาศดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศดังกล่าวกำหนดราคากลางไว้สูงกว่าที่เคยมีมามาก อันจะกลายเป็นบรรทัดฐานในการประกวดราคาครั้งต่อไป ซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายต่องบประมาณของรัฐ รวมทั้งกำหนดรายละเอียดเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการบางราย พร้อมทั้งมีการใช้เกณฑ์การให้คะแนนที่เป็นไปตามอำเภอใจ ไม่เป็นกลาง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนประกาศดังกล่าว อันเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดีขัดต่อรัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งผู้ฟ้องคดีขอที่จะใช้สิทธิในการยื่นข้อร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อพิจารณาตามข้อร้องเรียนหรือไม่ก็ได้ โดยข้อ ๒๒๐ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มิใช่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ที่จะบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการร้องเรียนก่อนใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แต่การยื่นข้อร้องเรียนดังกล่าวเป็นสิทธิอีกทางเลือกหนึ่งที่จะใช้เพื่อโต้แย้งคัดค้านความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเพิกถอนประกาศพิพาทได้โดยไม่ต้องยื่นข้อร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ก่อน แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้เป็นผู้เสนอราคาต่อผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่เป็นผู้มีสิทธิในการอุทธรณ์คัดค้านเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๑๑๔ แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีอาชีพเกี่ยวกับงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจัดจ้าง และโดยที่ค่าฟ้องเป็นการฟ้องโต้แย้งว่าประกาศประกวดราคาพิพาทกำหนดราคากลางไว้สูง และกำหนดรายละเอียดเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการบางราย พร้อมทั้งมีการใช้เกณฑ์การให้คะแนนที่ไม่เป็นกลาง อันเป็นการฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของประกาศประกวดราคาดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นการฟ้องคดีโดยผู้มีส่วนได้เสียในการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานของรัฐ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงทำสัญญาตามประกาศประกวดราคาทั้งสองฉบับดังกล่าวแล้ว โดยให้บริษัท ช. ลงทุนก่อสร้างโรงงานพร้อมติดตั้งเครื่องจักรและอุปกรณ์บริหารจัดการ

และควบคุมระบบโรงงานกำจัดมูลฝอยฯ ที่ศูนย์กำจัดมูลฝอยหนองแขม ตามสัญญาลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๒ และตกลงทำสัญญาให้บริษัท น. ลงทุนก่อสร้างโรงงานพร้อมติดตั้งเครื่องจักรและอุปกรณ์บริหารจัดการและควบคุมระบบโรงงานกำจัดมูลฝอยฯ ที่ศูนย์กำจัดมูลฝอยอ่อนนุช ตามสัญญาลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๒ การยื่นฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงไม่กระทบต่อการลงนามในสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการไปแล้ว ตามมาตรา ๑๑๙ วรรคห้า แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนั้น แม้จะยอมรับให้สามารถฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และแม้ศาลจะได้พิจารณาพิพากษาว่า มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม การกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนประกาศในคดีนี้จึงไม่มีผลต่อการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี อันทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในสถานะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายและการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายนั้นต้องมีค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และเมื่อศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

### คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๙/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบวิชาชีพที่ปรึกษาไทยติดต่อกันมาเกินกว่า ๓๐ ปี และเป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ (Freelance) โดยมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมจากสภาวิศวกร กระทรวงมหาดไทย ก่อนที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีผลใช้บังคับ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของบริษัท อ. ซึ่งเป็นบริษัทที่ปรึกษาที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ต่อกระทรวงการคลัง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และมีการต่อทะเบียนที่ปรึกษาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้บริษัทที่ปรึกษาไทยต้องขึ้นทะเบียนต่อศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษา กระทรวงการคลัง บริษัทที่ปรึกษาไทยจึงจะสามารถนำเสนอราคางานที่ปรึกษาให้แก่หน่วยงานราชการไทยได้ จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดี (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) ได้ออกระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้ผู้ยื่นข้อเสนอต้องวางหลักประกันการเสนอราคาและหลักประกันสัญญา ในอัตราร้อยละ ๕ ของวงเงินงบประมาณจัดจ้างครั้งนั้น โดยข้อ ๑๖๙ กำหนดยกเว้นว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ

เป็นผู้ยื่นข้อเสนอหรือเป็นคู่สัญญาไม่ต้องวางหลักประกัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์และให้อภิสิทธิ์แก่หน่วยงานของรัฐ ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมแก่บริษัทที่ปรึกษาไทย รวมทั้งเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพของบริษัทที่ปรึกษาไทยโดยรวม อันเป็นการขัดต่อ พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ และมาตรา ๗๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรมในกระบวนการจ้างงานที่ปรึกษา และป้องกันมิให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อมาตรา ๗๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ตลอดจนกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนข้อ ๑๖๙ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอเพิกถอนข้อ ๑๖๙ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงเป็นกรณี queผู้ฟ้องคดีอ้างว่าหน่วยงานทางปกครองออกกฎโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อปรากฏว่าระเบียบดังกล่าวได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ โดยให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป จึงถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องขอให้เพิกถอนข้อ ๑๖๙ ของระเบียบดังกล่าว คือ วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๐ อันเป็นวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้ อย่างไรก็ตาม เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากข้อ ๑๒ ของขอบเขตของงาน (Terms of Reference : TOR) การจัดจ้างที่ปรึกษาจัดทำแผนแม่บทด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล กกท. พ.ศ. ๒๕๖๓ – ๒๕๖๗ ซึ่งเป็นเอกสารแนบท้ายประกาศการกีฬาแห่งประเทศไทย เรื่อง จ้างที่ปรึกษาการพัฒนาระบบบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลของ กกท. เพื่อมุ่งสู่การเป็นองค์กรสมรรถนะสูง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป เมื่อประกาศการกีฬาแห่งประเทศไทย ประกาศ ณ วันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๒ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่เข้ามาอยู่ในบังคับของข้อ ๑๖๙ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ และได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากข้อ ๑๖๙ ของระเบียบดังกล่าว ในวันที่ออกประกาศการกีฬาแห่งประเทศไทย คือ วันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๒ การนี้ระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีเช่นว่านี้ จึงต้องเริ่มนับเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๒ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนข้อ ๑๖๙ ของระเบียบดังกล่าว เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๒ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาเก้าสิบวัน

แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ฉบับ Day to Day ปี ๒๕๖๓

นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขของการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

### คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๖/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิบดีกรมการจัดหางาน) มีประกาศกรมการจัดหางาน เรื่อง เชิญชวนเสนอราคาจำหน่ายบัตรโดยสารเครื่องบินให้แก่คนหางานเพื่อเดินทางไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลีตามระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System : EPS) ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๒ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการคัดเลือกเอกชนให้เป็นผู้ให้บริการจำหน่ายบัตรโดยสารเครื่องบินและให้บริการคนหางานที่จะเดินทางไปทำงานที่สาธารณรัฐเกาหลี ในขั้นตอนการเดินทางจากประเทศไทยไปยังสาธารณรัฐเกาหลี ตามพันธกรณีในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลีภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติระหว่างกระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทยและกระทรวงการจ้างงานและแรงงานแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งมีการกำหนดให้ยื่นของเสนอราคาพร้อมเงื่อนไขการให้บริการไม่น้อยกว่ารายละเอียดแนบท้ายประกาศฉบับดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๒ ถึงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๒ และกำหนดเปิดซองเสนอราคา ในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๒ ต่อมา เมื่อถึงวันเปิดซองเสนอราคา ซึ่งมีผู้เข้าร่วมเสนอราคาทั้งหมด ๘ ราย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด และเสนอเงื่อนไขการให้บริการที่เป็นประโยชน์แก่คนหางานมากที่สุด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ประกาศผลการเสนอราคาในวันดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศกรมการจัดหางาน เรื่อง ยกเลิกการดำเนินการคัดเลือกให้บริการจำหน่ายบัตรโดยสารเครื่องบินให้แก่คนหางานเพื่อเดินทางไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีตามระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System : EPS) ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ตรวจราชการกรมการจัดหางาน ที่ ๒ หัวหน้ากลุ่มงานพัสดุกรมการจัดหางาน ที่ ๓ ผู้อำนวยการกองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ ที่ ๔ คณะกรรมการพิจารณาผลข้อเสนอของผู้เข้าร่วมยื่นซอง ที่ ๕) เป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายและเป็นการปฏิบัติราชการทางปกครองที่ไม่โปร่งใส ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ๑. ให้ยกเลิกประกาศกรมการจัดหางาน

เรื่อง ยกเลิกการดำเนินการคัดเลือกให้บริการจำหน่ายบัตรโดยสารเครื่องบินให้แก่คนหางาน เพื่อเดินทางไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีตามระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System : EPS) ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนสิทธิอันชอบธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ในฐานะที่เป็นผู้เสนอราคาและเงื่อนไขสิทธิประโยชน์ รวมทั้งการให้บริการการเดินทางแก่คนหางานที่ดีที่สุด ๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงหรือเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดส่งคนหางานไปทำงาน ณ สาธารณรัฐเกาหลี นับแต่วันที่กำหนดให้มีการเปิดซองเสนอราคา (วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๒) จนปัจจุบัน โดยแสดงรายละเอียด ดังนี้ (๑) ทะเบียนหรือบัญชีคนหางาน (๒) สายการบิน และจำนวนเที่ยวบินที่จัดส่งคนหางาน (๓) จำนวนเงินที่กรมการจัดหางานเรียกเก็บจากคนหางานเพื่อเป็นค่าบัตรโดยสารเครื่องบินแต่ละเที่ยวบิน และขอให้คนหางานโอนเงินเข้าบัญชี E.P.S (๔) บัญชีรายละเอียดแสดงจำนวนเงินส่วนต่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าคืนแก่คนหางานแล้ว พร้อมหลักฐานในการคืนเงิน และ (๕) หลักฐานหรือเอกสารที่กรมการจัดหางานขออนุญาตหรือการขอทำความตกลงจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ในการเปิดบัญชี E.P.S และการเรียกเก็บเงินจากคนหางานเข้าบัญชีดังกล่าว ๔. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตั้งกรรมการสอบสวนผู้ถูกฟ้องคดีและผู้เกี่ยวข้อง โดยจัดให้มีบุคคลภายนอก คือ องค์กรตัวแทนข้าราชการเข้าร่วมในการตรวจสอบ ๕. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานพิจารณาพักการปฏิบัติหน้าที่และระงับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีและผู้เกี่ยวข้องไว้ก่อนจนกว่ากระบวนการตรวจสอบจะแล้วเสร็จ หรือศาลมีคำวินิจฉัย และให้ผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้เกี่ยวข้องจัดให้มีการประกวดหรือเสนอราคาครั้งต่อไป ตามระเบียบกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๕ และข้อหาที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คืนสิทธิอันชอบธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งคนหางานไปสาธารณรัฐเกาหลี ตั้งกรรมการสอบสวนโดยมีบุคคลภายนอกเข้าร่วม พักการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและประกาศเชิญชวนเสนอราคาใหม่ ตามคำขอท้ายฟ้องข้อ ๒ ข้อ ๓ ข้อ ๔ ข้อ ๕ และข้อ ๖ ตามลำดับ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องเฉพาะในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๕ และไม่รับคำฟ้องตามคำขอท้ายคำฟ้องข้อ ๒ ข้อ ๔ ข้อ ๕ และข้อ ๖ ไว้พิจารณา เท่านั้น ส่วนคำขอท้ายคำฟ้องข้อ ๓ ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์ ดังนั้น ประเด็นตามคำขอท้ายคำฟ้องข้อ ๓ จึงเป็นที่ยุติ ตามมาตรา ๗๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ประกาศกรมการจัดหางาน เรื่อง ยกเลิกการดำเนินการคัดเลือกให้บริการจำหน่ายบัตรโดยสารเครื่องบินให้แก่คนหางานเพื่อเดินทางไปทำงานใน

สาธารณรัฐเกาหลีตามระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ ฉบับลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศฉบับดังกล่าว คดีมีประเด็นพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของประกาศกรมการจัดหางานฉบับลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเฉพาะแต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีประกาศกรมการจัดหางานฉบับลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ เท่านั้น ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๕ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดของกรมการจัดหางาน มีหน้าที่ดำเนินการตามขั้นตอนภายในของหน่วยงานทางปกครองก่อนที่จะมีการออกประกาศฉบับที่พิพาท การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๕ มิได้มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๕ จึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๕ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนคำขอท้ายคำฟ้องข้อ ๒ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนสิทธิอันชอบธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ในฐานะที่เป็นผู้เสนอราคาและเงื่อนไขสิทธิประโยชน์ รวมทั้งการให้บริการการเดินทางแก่คนหางานดีที่สุดในข้อ ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานตั้งกรรมการสอบสวนผู้ถูกฟ้องคดีและผู้เกี่ยวข้อง โดยจัดให้มีบุคคลภายนอก คือ องค์กรตัวแทนข้าราชการเข้าร่วมในการตรวจสอบข้อ ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานพิจารณาพักการปฏิบัติหน้าที่ และระงับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีและผู้เกี่ยวข้องไว้ก่อนจนกว่ากระบวนการตรวจสอบจะแล้วเสร็จ หรือศาลมีคำวินิจฉัย และข้อ ๖ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้เกี่ยวข้องจัดให้มีการประกวดหรือเสนอราคาครั้งต่อไปตามระเบียบกฎหมาย นั้น เป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๕ และข้อหาที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คืนสิทธิอันชอบธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งคนหางานไปสาธารณรัฐเกาหลี ตั้งกรรมการสอบสวนโดยมีบุคคลภายนอกเข้าร่วม พักการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และประกาศเชิญชวนเสนอราคาใหม่ ตามคำขอท้ายฟ้องข้อ ๒ ข้อ ๓ ข้อ ๔ ข้อ ๕ และข้อ ๖ ตามลำดับ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น



### คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๓/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ผู้อำนวยการโรงพยาบาลเสิงสาง) ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา) ได้มีประกาศลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๐ ให้มีการประกวดราคาในโครงการจัดซื้อเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาดไม่น้อยกว่า ๓๐๐ กิโลวัตต์ ด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ราคากลางในการประกวดราคาครั้งนี้ ๑,๗๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมา เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๑ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเอกสารเสนอราคาในโครงการดังกล่าว และได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ ให้เป็นผู้ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติและเทคนิคแล้ว หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีประกาศลงในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๑ ให้บริษัท อ. เป็นผู้ชนะการเสนอราคาเพราะเป็นผู้เสนอราคาต่ำที่สุด ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ผลการประกาศผู้ชนะการเสนอราคาดังกล่าวตามหนังสือลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เข้าทำสัญญา กับบริษัท อ. ผู้ชนะการเสนอราคาเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๑ และได้มีการส่งมอบสินค้าและงานกันครบถ้วนแล้ว จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ แจ้งคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศผู้ชนะการเสนอราคาประกวดราคาซื้อเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาดไม่น้อยกว่า ๓๐๐ กิโลวัตต์ ด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๑ และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ตามหนังสือลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ถึงแม้ข้อพิพาทในคดีนี้จะเป็นการฟ้องคดีโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของผลการคัดเลือกผู้ชนะการประกวดราคา รวมถึงคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีลักษณะเป็นคดีพิพาทที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ก็ตาม แต่เมื่อในขณะยื่นฟ้องคดีนี้ การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนี้ได้มีการลงนามในสัญญากันไปแล้ว และยั้งล่วงไปถึงการที่ได้มีการปฏิบัติตามสัญญาโดยมีการส่งมอบและตรวจรับพัสดุแล้ว ทั้งยังมีการชำระเงินตามสัญญาแล้ว ดังนั้น ถึงแม้หากศาลจะรับคดีไว้พิจารณา และในเวลาต่อมา ศาลพิจารณาพิพากษาว่ามีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังที่มีการฟ้องคดีก็ตาม แต่การที่ศาลจะกำหนดคำสั่งให้เพิกถอนการกระทำดังกล่าวตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ย่อมไม่อาจให้มีผลใดๆ กระทบกระเทือนต่อสัญญาที่มีการลงนามไปแล้วได้ตามมาตรา ๑๑๙ วรรคห้า แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเท่ากับว่าการรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาและกำหนด

แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ฉบับ Day to Day ปี ๒๕๖๓

คำบังคับให้เพิกถอนการกระทำในกรณีข้อเท็จจริงเช่นนี้ ย่อมไม่มีผลใดๆ ต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามฟ้อง อันจะทำให้ถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีอยู่ในฐานะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายนั้น ต้องมีคำบังคับตามมาตรา ๗๒ ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ ดังนั้น ในกรณีข้อเท็จจริงการเสนอคดีต่อศาลในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำฟ้องคดีนี้จึงเป็นคำฟ้องที่ศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

### กรณีเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓)

#### คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๕/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (กรมการขนส่งทางบก ที่ ๑ อธิบดีกรมการขนส่งทางบก ที่ ๒) มีประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารศูนย์บริหารจัดการเดินรถระบบ GPS ด้วยวิธีการประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ โดยกำหนดให้ผู้ยื่นข้อเสนอต้องยื่นข้อเสนอและเสนอราคาภายในวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๑ ซึ่งในวันดังกล่าวผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นกิจการเข้าร่วมโครงการก่อสร้างอาคารศูนย์บริหารจัดการเดินรถระบบ GPS ตามสัญญาเข้าร่วม ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๑ ระหว่างผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ได้ยื่นข้อเสนอและราคา หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีประกาศยกเลิกประกวดราคาดังกล่าว ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๑ เพื่อดำเนินการจัดจ้างใหม่ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๑ ตามลำดับพุทธธรรมการยกเลิกประกาศเชิญชวนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๑ ขอวิจารณ์ข้อกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกาศรับฟังความคิดเห็นระหว่างวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาและยืนยันร่างขอบเขตงานและรายละเอียดจ้างเหมา และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีประกาศประกวดราคาฉบับใหม่ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๑ โดยกำหนดให้ผู้ยื่นข้อเสนอต้องยื่นข้อเสนอและเสนอราคาภายในวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอคัดค้านการประกาศประกวดราคาค้างใหม่ เนื่องจาก

ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์จากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๓ แจ้งผลพิจารณาอุทธรณ์การยกเลิกประกวดราคาจ้างเหมา ก่อสร้างอาคารฯ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ระบุว่า ไม่พิจารณาราคาและขอยืนยันผลการพิจารณาเดิม เนื่องจากไม่ปรากฏรายชื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ขอรับเอกสารประกวดราคา ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๑ ชี้แจงและยืนยันความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารในการประกวดราคาครั้งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยกเลิกการประกวดราคา ในครั้งนี้ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกประกาศ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่อง ยกเลิกประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารฯ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ชนะการประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารฯ และเป็นคู่สัญญากับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หากไม่อาจทำสัญญา ได้ ขอให้ศาลพิจารณาตามที่เห็นสมควรเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันบรรเทาความเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ยกเลิกประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารฯ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยกเลิกขอบเขตงานและรายละเอียดจ้างเหมาก่อสร้าง และทบทวนขอบเขตงาน และรายละเอียดจ้างเหมาก่อสร้างใหม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีประกาศลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๑ ยกเลิกประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างที่พิพาท ฉบับลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เพื่อดำเนินการจัดจ้างใหม่ เนื่องจากผู้ยื่นข้อเสนอทุกรายยื่นเอกสารไม่ครบถ้วนตรงตามที่ ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๑ อุทธรณ์การยกเลิกประกาศเชิญชวนดังกล่าวและผู้ฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๑ วิจัยและเสนอแนะแก้ไขเปลี่ยนแปลง TOR ต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง แต่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแจ้งผลการพิจารณายืนยันตามเดิม และได้ออกประกาศขายเอกสารประกวด ราคาที่ประกอบไปด้วย TOR ฉบับเดิมที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่เห็นด้วย จึงไม่ได้เข้าร่วมยื่นข้อเสนอ และ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๑ อุทธรณ์คัดค้านประกาศฉบับใหม่ ย่อมถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ตั้งแต่เริ่มต้นแล้ว การฟ้องคดีในข้อหานี้ ไม่ใช่เรื่องที่ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์และเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ตามมาตรา ๑๑๙ วรรคห้า แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียก ให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหาย แต่เป็นการฟ้องโต้แย้งเริ่มตั้งแต่ประเด็นที่ว่า TOR ทั้งหมด

ของประกาศประกวดราคาจ้างโครงการไม่ถูกต้อง และได้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของประกาศยกเลิกการประกวดราคาและประกาศประกวดราคาฉบับใหม่โดยผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับหน่วยงานของรัฐได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการพิจารณาและประกาศเพิกถอนการประกวดราคาฉบับแรกและประกาศเชิญชวนฉบับใหม่ของโครงการดังกล่าว ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ คำฟ้องนี้จึงเป็นคำฟ้องที่ศาลรับไว้พิจารณาได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสืออุทธรณ์ประกาศเพิกถอนการประกวดราคาต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๑ และมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอคัดค้านการประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารครั้งใหม่ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองยอมจะต้องรู้หรือควรรู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของประกาศทั้งสองฉบับในวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๑ และวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๑ ตามลำดับ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๑ และวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ตามลำดับ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๖๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการฟ้องคดีข้อหานี้มิได้เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องข้อหานี้ไว้พิจารณาได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาในส่วนนี้ ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นฟ้องด้วยในผล

ส่วนประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า คำขอให้เพิกถอนประกาศเพิกถอนการประกวดราคาและประกวดราคาฉบับใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจบังคับให้ได้ ตามมาตรา ๑๑๙ วรรคห้า แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นแต่เพียงบัญญัติว่า ผู้อุทธรณ์ซึ่งหมายถึงผู้ซึ่งได้ยื่นข้อเสนอเพื่อทำการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับหน่วยงานของรัฐแล้วไม่ได้รับการประกาศผลเป็นผู้ชนะหรือไม่ได้รับคัดเลือกเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือการยุติเรื่องอุทธรณ์ มีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐได้ แต่การฟ้องดังกล่าว ไม่มีผลกระทบต่อการจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างนั้นแล้วเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวหาได้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของผู้เดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของหน่วยงานของรัฐที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีสิทธิฟ้องเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายได้แต่อย่างใดไม่ เมื่อคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

มีคำขอให้ศาลพิจารณาดูตามที่เห็นสมควรเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันบรรเทาความเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองนั้น พอจะอนุมานได้ว่า เป็นการฟ้องเพื่อเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหาย อันเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบมาตรา ๑๑๙ วรรคห้า แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจัดทำคำฟ้องโดยต้องระบุการกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำความผิดง่ล่าว และคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงจำเป็นต้องบรรยายให้เข้าใจได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้กระทำการให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้อย่างไร พร้อมทั้งระบุข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำความผิดง่ล่าว และคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองประสงค์จะขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างไร เพื่อให้ศาลมีคำวินิจฉัยคดีและพิพากษาได้ตรงตามคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แต่ปรากฏว่าคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมิได้บรรยายให้เห็นโดยชัดแจ้งในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญดังกล่าว จึงเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นข้อบกพร่องที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอาจแก้ไขคำฟ้องให้ถูกต้องได้ อันเป็นอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นต้นที่จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแก้ไข ตามข้อ ๓๗ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแก้ไขคำฟ้องภายในระยะเวลาอันสมควร การที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้มีคำสั่งดังกล่าว แต่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงเป็นการมิได้ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นควรมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแก้ไขคำฟ้องก่อนแล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งระเบียบเดียวกัน

จึงมีคำสั่งแก้ไข เป็นให้ยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองขอให้มีการบรรเทาความเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป นอกจากนี้แก้ไขให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

## เงื่อนไขการฟ้องคดี

### ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๕/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๒๙

### คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๗/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง) ได้มีประกาศประกวดราคาจ้างจ้างบริการบำรุงรักษาลิฟต์ในภาพรวมทั้งสถาบัน และจ้างบริการบำรุงรักษาบันไดเลื่อนของสำนักงานอธิการบดี ด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๒ โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเอกสารประกวดราคาและเสนอราคา เป็นเงินจำนวน ๒,๔๘๑,๑๕๔.๖๔ บาท ซึ่งในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่มีประกาศรายชื่อผู้ชนะการเสนอราคา ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมีประกาศประกวดราคาจ้างฉบับใหม่ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๒ โดยมีได้ยกเลิกประกาศประกวดราคาจ้างฉบับลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๒ แต่อย่างไร ทั้งนี้ ประกาศประกวดราคาจ้างฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๒ มีข้อกำหนดเพิ่มเติมในส่วนคุณสมบัติของผู้ยื่นข้อเสนอราคา ให้ผู้ยื่นข้อเสนอมีสัญญาการให้บริการบำรุงรักษาลิฟต์หรือบันไดเลื่อน ๒๐ ปีขึ้นไป หรือวงเงินตั้งแต่ ๘๐๐,๐๐๐ บาท ขึ้นไป ภายในระยะเวลา ๕ ปี ย้อนหลังนับจากวันที่ยื่นเสนอราคา ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึง ๒๐ ปี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือจำนวน ๒ ฉบับถึงผู้อำนวยการสำนักงานพัสดุ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และหนังสือถึงอธิบดีกรมบัญชีกลาง ขอรทราบบผลการพิจารณาการประกวดราคาจ้าง แต่กลับไม่ได้รับการชี้แจงแต่อย่างใด หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีประกาศลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๒ จำนวน ๒ ฉบับ ได้แก่ ประกาศยกเลิกประกาศประกวดราคาจ้างฉบับลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๒ และประกาศยกเลิกประกาศรายชื่อผู้ชนะการเสนอราคาตามประกาศประกวดราคาจ้างฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีประกาศประกวดราคาจ้างฉบับใหม่อีกครั้ง เรื่อง บริการจ้างบำรุงรักษาลิฟต์และบันไดเลื่อนในภาพรวมทั้งสถาบัน งบประมาณประจำปี ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๖๒ โดยมีข้อกำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นข้อเสนอราคาเช่นเดียวกับประกาศประกวดราคาจ้างฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๒ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ๑. ให้ใช้ประกาศประกวดราคาจ้างฉบับลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๒ ๒. ให้ยกเลิกประกาศ เรื่อง บริการจ้างบำรุงรักษาลิฟต์และบันไดเลื่อนในภาพรวมทั้งสถาบัน งบประมาณประจำปี ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๖๒ ๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (อธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง)

แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ฉบับ Day to Day ปี ๒๕๖๓

ชำระค่าเสียหาย เป็นเงินจำนวน ๑๐,๒๕๙,๗๗๙ บาท ๔. ให้ผู้เกี่ยวข้องระงับการยุ่งเกี่ยวกับประกาศประกวดราคาจ้างฉบับลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๒ และแต่งตั้งกรรมการชุดใหม่ ๕. และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระดอกเบี้ยของต้นเงินจำนวน ๑๐,๒๕๙,๗๗๙ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศประกวดราคาจ้างฉบับลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๒ และต่อมา ได้มีประกาศประกวดราคาจ้างฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๒ ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกประกาศประกวดราคาจ้างฉบับลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๒ นั้น ย่อมเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมเสนอราคาตามประกาศประกวดราคาจ้างฉบับลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๒ ได้รับผลกระทบจากการยกเลิกประกาศประกวดราคาจ้างฉบับดังกล่าว อันถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการยกเลิกประกาศประกวดราคาจ้างฉบับลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๒ แล้ว ตั้งแต่เมื่อมีประกาศประกวดราคาจ้างฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๒ แม้ภายหลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้มีประกาศลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๒ ยกเลิกประกาศประกวดราคาจ้างฉบับลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๒ ก็ตาม แต่ความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีจากการยกเลิกประกาศประกวดราคาจ้างฉบับดังกล่าวยังไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขแต่อย่างใด ฉะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าเสียหายจากการยกเลิกประกาศประกวดราคาจ้างฉบับลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๒ เป็นเงินจำนวน ๑๐,๒๕๙,๗๗๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยของต้นเงินจำนวนดังกล่าว ตามคำขอข้อ ๓. และข้อ ๕. ซึ่งเป็นคำขอที่ศาลสามารถออกคำสั่งบังคับให้ได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีในส่วนนี้ต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองขึ้นต้นเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๒ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในหนึ่งปี วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน สำหรับกรณีคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ใช้ประกาศประกวดราคาจ้างฉบับลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๒ และให้ผู้เกี่ยวข้องระงับการยุ่งเกี่ยวกับประกาศดังกล่าว และแต่งตั้งกรรมการชุดใหม่ ตามคำขอข้อ ๑. และข้อ ๔. นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๒ ยกเลิกประกาศประกวดราคาจ้างฉบับลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๒ แล้ว คำขอดังกล่าวจึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจมีคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในส่วนขอข้อ ๑. และข้อ ๔. ไว้พิจารณาได้ สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

เรื่อง บริการจ้างบำรุงรักษาลิฟต์และบันไดเลื่อนในภาพรวมทั้งสถาบัน งบประมาณประจำปี ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๖๒ ตามคำขอข้อ ๒. นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศประกวดราคาจ้าง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๖๒ แทนที่ประกาศประกวดราคาจ้างฉบับลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบกิจการที่อาจเป็นผู้เข้าร่วมยื่นข้อเสนอในการประกวดราคาจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มาตั้งแต่เริ่มต้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องจากประกาศประกวดราคาจ้างฉบับลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๖๒ ที่มีสิทธิฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของประกาศประกวดราคาจ้างดังกล่าว ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และโดยที่ประกาศประกวดราคาจ้างฉบับดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้ง คำขอของผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้เป็นคำขอที่ศาลสามารถออกคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๒ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ศาลจึงสามารถรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้ไว้พิจารณาได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ คืบค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งกลับ เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีตามคำขอข้อ ๒. ข้อ ๓. และข้อ ๕. ไว้พิจารณาตามรูปคดีต่อไป

### คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๑/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและบริษัท ช. ได้ร่วมกันยื่นซองข้อเสนอต่อการทำเรือแห่งประเทศไทย ในนามกิจการร่วมค้า อ. เพื่อร่วมลงทุนในโครงการทำเรือแหลมฉบัง ระยะที่ ๓ ในส่วนของท่าเทียบเรือ F ต่อมา ประธานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการคัดเลือกโครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ ๓ ในส่วนของท่าเทียบเรือ F) ได้มีหนังสือแจ้งว่า ข้อเสนอของที่ ๒ คุณสมบัติของกิจการร่วมค้า อ. มีความไม่ชัดเจน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองและบริษัท ช. ไม่ลงลายมือชื่อตามรูปแบบหรือหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ในแบบฟอร์มสัญญากิจการร่วมค้า ที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลใหม่ จึงขอให้ชี้แจงเอกสารตามที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและบริษัท ช. จึงมีหนังสือชี้แจงและส่งเอกสารเพิ่มเติม พร้อมส่งสัญญากิจการร่วมค้าที่ไม่ได้



จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลใหม่ของกลุ่มกิจการร่วมค้า อ. ฉบับใหม่ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติให้กลุ่มกิจการร่วมค้า อ. เป็นผู้ไม่ผ่านการประเมินเอกสารข้อเสนอของที่ ๒ เนื่องจากเอกสารในส่วนสัญญากิจการร่วมค้าที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลใหม่ของกลุ่มกิจการร่วมค้า อ. ไม่ครบถ้วนและไม่ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และบริษัท ช. จึงมีหนังสืออุทธรณ์ คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติคงเดิม และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก) มีมติยืนตามคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เห็นว่า คำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ไม่ให้กิจการร่วมค้า อ. เป็นผู้ผ่านข้อเสนอของที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้กิจการร่วมค้า อ. เป็นผู้ไม่ผ่านการประเมินเอกสารข้อเสนอของที่ ๒ เพิกถอนการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ดำเนินการประกวดราคาโครงการพิพาทต่อไป โดยพิจารณาข้อเสนอของที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๕ ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และบริษัท ช. ต่อไป เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้กิจการร่วมค้า อ. เป็นผู้ไม่ผ่านการประเมินเอกสารข้อเสนอของที่ ๒ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นการสั่งรับหรือไม่รับ คำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ ตามนัยของข้อ ๑ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นสมาชิกของกิจการร่วมค้า อ. ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงเป็นคู่กรณีที่อยู่ในบังคับของคำสั่งและเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงจากการคำสั่งดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีคำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่ให้กิจการร่วมค้า อ. เป็นผู้ไม่ผ่านการประเมินเอกสารข้อเสนอของที่ ๒ ซึ่งเป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเมื่อพิจารณาตามเอกสารการคัดเลือกเอกชนในโครงการที่พิพาท จะเห็นได้ว่า ในการยื่นเอกสารข้อเสนอดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้ความสำคัญในความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารด้านคุณสมบัติมากกว่าข้อเอกสารข้อเสนอทั่วไป จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขรูปแบบของเอกสารข้อเสนอและการลงนามกำกับเอกสารไว้แตกต่างจากเอกสารข้อเสนอทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการใช้สิทธิเรียกร้องกรณีเกิดความเสียหายทางการค้าหรือการประกอบธุรกิจกับกิจการร่วมค้า โดยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขรวมทั้งตำแหน่งในการลงลายมือชื่อของผู้มีอำนาจลงนามในเอกสารข้อเสนอตามเอกสารคัดเลือกเอกชนดังกล่าว สามารถแบ่งออกได้เป็นสองกรณี คือ กรณีแรก

เป็นการลงนามในเอกสารข้อเสนอทั่วไป ซึ่งผู้มีอำนาจลงนามแทนของสมาชิกแต่ละรายลงลายมือชื่อ และประทับตราสำคัญของบริษัท (ถ้ามี) บนทุกหน้าของเอกสารเสนอทั่วไปเพื่อเป็นการยืนยันว่า เอกสารดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของเอกสารข้อเสนอ ส่วนกรณีที่สอง เป็นการลงนามในเอกสาร ข้อเสนอด้านคุณสมบัติซึ่งรวมทั้งแบบฟอร์มในภาคผนวก ๑๖-ฉ ซึ่งผู้มีอำนาจลงนามจะต้อง ลงลายมือชื่อและประทับตราสำคัญของบริษัท (ถ้ามี) เพื่อยืนยันความถูกต้องของเอกสารข้อเสนอ ด้านคุณสมบัติของตน และต้องให้ผู้มีอำนาจลงนามลงลายมือชื่อและประทับตราสำคัญของบริษัท (ถ้ามี) เพื่อเป็นการยืนยันว่าเอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของเอกสารข้อเสนอ กรณีจึงถือได้ว่า เอกสารข้อเสนอด้านคุณสมบัติทั่วไป ซึ่งประกอบไปด้วยสัญญากิจการร่วมค้าที่ไม่จดทะเบียน เป็นนิติบุคคลใหม่ หรือหนังสือข้อตกลงของกิจการร่วมค้าที่ไม่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลใหม่ โดยจะต้องกำหนดให้สมาชิกทุกรายในกิจการร่วมค้ารับผิดชอบร่วมกันและแทนกัน ตามแบบฟอร์มในภาคผนวก ๑๖-ฉ เป็นเอกสารข้อเสนอด้านคุณสมบัติทั่วไปในส่วนที่เป็น สาระสำคัญ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และบริษัท ช. ไม่ลงลายมือชื่อตามรูปแบบหรือหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ใน แบบฟอร์มสัญญากิจการร่วมค้าที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลใหม่ ทั้งที่แบบฟอร์มและ รายการของเอกสารตามแบบฟอร์มในภาคผนวก ๑๖-ฉ ดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข รูปแบบ รวมทั้งกำหนดช่องตำแหน่งในการลงชื่อ ตำแหน่ง ตัวแทนของบริษัท ลายมือชื่อ และวันที่ ลงลายมือชื่อ ไว้อย่างชัดเจนและสามารถเข้าใจได้โดยง่าย จึงเป็นกรณีที่ไม่นำเนินการให้เป็นไปตาม ข้อกำหนดในเอกสารคัดเลือกเอกชนดังกล่าวอันเป็นสาระสำคัญ อีกทั้ง กรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และบริษัท ช. ในนามกิจการร่วมค้า อ. ชี้แจงเหตุผลถึงการไม่ลงนาม ในหน้าลงนามของสัญญากิจการร่วมค้าดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และบริษัท ช. จึงได้ส่งเอกสาร ภาคผนวก ๑๖-ฉ ฉบับใหม่ ที่มีการลงลายมือชื่อและประทับตราสำคัญของนิติบุคคลในกิจการร่วม ค้าแต่ละรายอย่างถูกต้องครบถ้วนตามแบบฟอร์มในภาคผนวก ๑๖-ฉ โดยไม่ได้ชี้แจงข้อเท็จจริง ถึงเหตุที่ไม่ได้ลงนามให้ถูกต้องในการยื่นเอกสารข้อเสนอในครั้งแรกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบแต่ อย่างไม่ พฤติการณ์ดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และบริษัท ช. ได้ทราบถึงความ บกพร่องอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าวแล้ว นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และบริษัท ช. ไม่ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดในแบบฟอร์มภาคผนวก ๑๖-ฉ ของเอกสารคัดเลือกเอกชนดังกล่าว ซึ่งเป็นข้อบกพร่องอันเป็นสาระสำคัญ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ และบริษัท ช. ผ่านการประเมินของข้อเสนอที่ยื่นทิ้งที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของเอกสารคัดเลือกเอกชนดังกล่าว เท่ากับว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถที่จะละเลยไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองได้พิจารณาเห็นชอบและกำหนดขึ้นเองได้ ย่อมก่อให้เกิดบรรทัดฐานที่ไม่ถูกต้อง

และอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อการคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐ ในอนาคต อีกทั้ง ยังก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบและไม่เป็นธรรมแก่ผู้เข้าร่วมยื่นเอกสาร เสนอราคาที่ปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในเอกสารคัดเลือกเอกชนดังกล่าวได้ ดังนั้น การที่ตัวแทนหรือผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และบริษัท ช. มิได้ลงลายมือในช่องที่กำหนด ตามแบบฟอร์มในภาคผนวก ๑๖-ฉ จึงเป็นความบกพร่องอันเป็นสาระสำคัญและมีผลทำให้เกิด การได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่นที่ปฏิบัติโดยถูกต้องครบถ้วนตามข้อกำหนดหรือ หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในเอกสารคัดเลือกเอกชนดังกล่าว ตามประกาศสำนักงานเพื่อการพัฒนา ระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง การประกาศเชิญชวน วิธีการประกาศเชิญชวน วิธีการ คัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือก หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกเอกชนร่วมลงทุน รายละเอียด ของเอกสารการคัดเลือกเอกชน และข้อกำหนดมาตรฐานของร่างสัญญาร่วมลงทุน พ.ศ. ๒๕๖๐ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ ข้อ ๑๖ วรรคสอง และแม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และบริษัท ช. ได้กรอกข้อความ ตามที่แบบฟอร์มในภาคผนวก ๑๖-ฉ กำหนดอย่างครบถ้วน และได้ลงลายมือชื่อในที่ว่างด้านล่างของ ทุกแผ่นกระดาษเรียงตามแนวยาว โดยข้อ ๔ ของแผ่นแรก จะระบุข้อความว่า ทุกสมาชิกของ กิจการร่วมค้าจะร่วมกันและแทนกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมในการดำเนินการตามสัญญาร่วมลงทุน ข้อ ๕ ระบุข้อความว่า กิจการร่วมค้านี้เป็นการรวมกันของสมาชิกกิจการร่วมค้าที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อ วัตถุประสงค์ในการดำเนินการของโครงการท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ ๓ ในส่วนของท่าเทียบเรือ F ภายใต้สัญญาร่วมลงทุนนี้ ข้อ ๗ ของแผ่นที่ ๒ ได้ระบุสัดส่วนในงานของแต่ละสมาชิกเป็นร้อยละ ของมูลค่าสัญญาทั้งหมด และแผ่นที่ ๔ แสดงแผนผังโครงสร้างของกิจการร่วมค้า อ. ที่มีการแบ่ง ลักษณะงานระหว่างกันก็ตาม แต่การลงลายมือชื่อด้านล่างของทุกแผ่นกระดาษเรียงตามแนวยาว ของผู้แทนหรือตัวแทนของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และบริษัท ช. โดยไม่ได้ลงลายมือชื่อให้เป็นไปตาม เอกสารข้อเสนอด้านคุณสมบัติ กรณีการลงนามดังกล่าวจึงมีผลเป็นเพียงการยืนยันว่าเอกสารฉบับ นี้เป็นส่วนหนึ่งของเอกสารข้อเสนอเท่านั้น ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และบริษัท ช. ได้ส่งสัญญา กิจการร่วมค้าที่ไม่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลใหม่ฉบับใหม่ โดยสมาชิกทุกรายลงลายมือชื่อและ ประทับตราสำคัญของบริษัทถูกต้องครบถ้วน ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญ ในข้อเสนอของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และบริษัท ช. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจรับเอกสารดังกล่าวไว้ พิจารณาได้ ตามข้อ ๔๑ ของเอกสารคัดเลือกเอกชนดังกล่าว ประกอบข้อ ๑๖ วรรคสอง ของ ประกาศสำนักงานเพื่อการพัฒนา ระเบียบเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เรื่อง ประกาศเชิญชวน วิธีประกาศเชิญชวน วิธีการคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือก หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกเอกชน ร่วมลงทุน รายละเอียดของเอกสารคัดเลือกเอกชน และข้อกำหนดมาตรฐานของร่างสัญญา

ร่วมลงทุน พ.ศ. ๒๕๖๐ และเมื่อได้พิจารณาคำสั่งที่พิพาท ได้มีการระบุข้อความที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้กิจการร่วมค้า อ. เป็นผู้ไม่ผ่านการประเมินเอกสารข้อเสนอของที่ ๒ การออกคำสั่งดังกล่าวจึงมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ตามมาตรา ๓๔ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว แม้คำสั่งดังกล่าวจะไม่มีทำให้เหตุผลโดยระบุข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งถือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของการทำคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ตาม แต่โดยที่ความบกพร่องดังกล่าวสามารถแก้ไขได้ตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อประธานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือชี้แจงให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและบริษัท ช. ทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า การที่สมาชิกแต่ละรายของกลุ่มกิจการร่วมค้า อ. ไม่ได้ลงนามในแบบฟอร์มสัญญากิจการร่วมค้าที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลใหม่ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในภาคผนวก ๑๖-ณ และเอกสารการคัดเลือก ถือเป็น การปฏิบัติไม่ครบถ้วนและไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารคัดเลือก เอกชนอย่างเป็นทางการเป็นสาระสำคัญ มีผลให้สมาชิกแต่ละรายไม่ผูกพันในการยื่นข้อเสนอเข้าร่วมลงทุนในโครงการดังกล่าว ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนและความเสี่ยงแก่ภาครัฐที่กลุ่มกิจการร่วมค้า อ. สามารถอ้างได้ว่า การยื่นข้อเสนอของตนไม่ผูกพันสมาชิกแต่ละราย นอกจากนั้น หากมีความเสียหายใดๆ เกิดขึ้นต่อภาครัฐจากการยื่นข้อเสนอของกลุ่มกิจการร่วมค้า อ. ภาครัฐจะมีความเสี่ยงที่ไม่อาจเรียกค่าเสียหายจากกลุ่มกิจการร่วมค้า อ. ได้ทั้งหมด เพราะสมาชิกของกลุ่มกิจการร่วมค้า อ. ไม่ได้รับผิดชอบร่วมกันและแทนกันจากการที่สัญญากิจการร่วมค้าที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลใหม่นี้ไม่มีผลผูกพันอีกด้วย กรณีจึงถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้เหตุผลในภายหลังก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์หรือก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น ตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ส่วนการที่คำสั่งดังกล่าวไม่ได้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามที่กำหนดในมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น ไม่มีผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว คงมีผลเพียงทำให้ระยะเวลาการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่หรือขยายออกไป ตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันเท่านั้น ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองและบริษัท ช. มิได้ลงลายมือชื่อในช่องที่กำหนดตามแบบฟอร์มในภาคผนวก ๑๖-ณ อันเป็นส่วนที่เป็นสาระสำคัญและมีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่น ดังที่ได้วินิจฉัยไว้ข้างต้น คำสั่งที่ให้กิจการร่วมค้า อ.

เป็นผู้ไม่ผ่านการประเมินเอกสารข้อเสนอของที่ ๒ ของคุณสมบัติของผู้ยื่นข้อเสนอโครงการที่พิพาท จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้กิจการร่วมค้า อ. เป็นผู้ไม่ผ่านการประเมินเอกสารข้อเสนอของที่ ๒ ของคุณสมบัติของผู้ยื่นข้อเสนอโครงการที่พิพาท โดยให้มีผลนับแต่วันที่ออกคำสั่ง และให้คำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้กิจการร่วมค้า อ. เป็นผู้ไม่ผ่านการประเมินเอกสารข้อเสนอของที่ ๒ ของคุณสมบัติของผู้ยื่นข้อเสนอโครงการที่พิพาทไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น มีผลต่อไปจนกว่าคำพิพากษาของศาลจะถึงที่สุด ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับเป็นให้ยกฟ้อง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๑

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๒

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๕/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๔

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๖

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๘

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๙

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๑๑

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๑๓

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๐/๒๕๖๓ อ้างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๑๕

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๑/๒๕๖๓ อ้างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๑๗

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๗/๒๕๖๓ อ้างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๑๖

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๖/๒๕๖๓ อ้างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๒๑

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๖/๒๕๖๓ อ้างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๒๕

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๓/๒๕๖๓ อ้างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๒๘

### การดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๑๘/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เทศบาลเมืองน่าน) ได้ประกาศประมูลจ้างก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอย โดยวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งนางสาว ส. พนักงานของผู้ฟ้องคดีได้นำเอกสารหนังสือมอบอำนาจที่มีการปลอมลายมือชื่อหุ้นส่วนผู้จัดการของผู้ฟ้องคดี และเอกสารอื่นๆ รวมทั้งหนังสือรับรองผลงานปลอมยื่นประกอบการประมูลต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือแจ้งจากเทศบาลเมืองเขลางค์นครว่าไม่เคยทำสัญญาและออกหนังสือรับรองผลงานโครงการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยกับผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์จึงมีหนังสือรายงานข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นต่อนายกเทศมนตรีเมืองน่านในกรณีดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๔ แจ้งความร้องทุกข์ต่อสถานีตำรวจภูธรเมืองน่าน ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีหนังสือชี้แจงว่าไม่ได้มอบอำนาจหรือกระทำการใดๆ เกี่ยวกับการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่

๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แจ้งการยึดอายุัดหลักประกันของ เป็นเงินจำนวน ๓๘๔,๗๕๓.๑๓ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน) มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงานของ ทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งว่ากรณีเป็นการอุทธรณ์ล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงไม่รับอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า พนักงานอัยการจังหวัดน่านมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ฟ้องคดีในข้อหาพร้อมกันปลอมเอกสารราชการ และใช้เอกสารราชการปลอมแล้ว จึงเป็นข้อพิสูจน์ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือรู้เห็น ในการกระทำความผิด ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ทำงานของทางราชการ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับอุทธรณ์ฉบับลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา หรือพิจารณาและมีคำสั่ง เกี่ยวกับอุทธรณ์ดังกล่าว และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ยึดอายุัดหลักประกันของ ของผู้ฟ้องคดี ตามหนังสือลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ โดยให้คืนเงินตามหนังสือค้ำประกันให้แก่ ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังยุติว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงานให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยแจ้งด้วยว่าผู้ฟ้องคดีสามารถอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ซึ่งเป็นการแจ้งให้สิทธิอุทธรณ์ที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดียิ่งกว่าที่กำหนดในมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันมีผลใช้บังคับได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดี ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ทั้งนี้ เมื่อ พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้กำหนดวิธีการยื่นอุทธรณ์ไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงอาจยื่นอุทธรณ์ต่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยส่งทางไปรษณีย์หรือนำไปยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วยตนเองก็ได้ การที่ ผู้ฟ้องคดีเลือกวิธีการยื่นอุทธรณ์โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ อันเป็นการแสดงเจตนาใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นับแต่ ณ วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ เมื่อคำนึงถึงความสะดวกของคู่กรณีและการคุ้มครองสิทธิในการอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองของคู่กรณีแล้ว จึงต้องถือว่าวันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์เป็นวันที่ การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผลกรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมาย กำหนดแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่รับพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่ง

ดังกล่าวตามกฎหมายแล้ว กรณีจึงถือว่าเป็นการฟ้องคดีที่ได้มีการดำเนินการตามขั้นตอน และวิธีการสำหรับการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังยุติแล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ งานก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอย ระยะที่ ๑ ชั้นที่ ๕ จำนวน ๑ แห่ง ต่อมา คณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ได้ตรวจสอบเอกสารการประมูลที่นางสาว ส. ยืน พบว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบ จึงมีหนังสือ แจ้งให้เป็นผู้มีสิทธิเสนอราคา โดยมีนางสาว ส. เป็นผู้รับไว้แทน และมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณา การเสนอราคา และมีนางสาว ส. รับไว้แทน ต่อมา คณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบ อิเล็กทรอนิกส์ตรวจสอบพบว่า หนังสือรับรองผลงานของผู้ฟ้องคดีจากเทศบาลเมืองเขลางค์นครนั้น เทศบาลเมืองเขลางค์นครยืนยันว่าไม่เคยทำสัญญาและออกหนังสือรับรองผลงานในโครงการ ก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยให้กับผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด แต่ผู้ฟ้องคดียืนยันว่าไม่เคยมอบหมาย ให้ผู้ใดเสนอราคาในโครงการพิพาทนี้ ทั้งได้แจ้งความเป็นหลักฐานไว้แล้ว จึงไม่มีส่วนร่วมรู้เห็น แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิเสธว่านางสาว ส. เป็นพนักงานของผู้ฟ้องคดี ทั้งผู้ฟ้องคดี ไม่เคยแจ้งความดำเนินคดีกับนางสาว ส. กรณีนำเอกสารของผู้ฟ้องคดีไปหลอกลวงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือแจ้งความดำเนินคดีฐานปลอมลายมือชื่อนาง พ. หุ่นส่วนผู้จัดการของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดี ได้รับความเสียหาย ทั้งกรณียังไม่มีข้อเท็จจริงยืนยันได้อย่างมั่นคงว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีส่วนรู้เห็นเป็นใจ อย่างแท้จริง แต่ที่ปรากฏหลักฐานย่อมปรากฏชัดว่า ผู้ฟ้องคดีให้นางสาว ส. เป็นตัวแทนดำเนินการ จัดซื้อจัดจ้างแทนมาโดยตลอด และให้เก็บเอกสาร ตราประทับของผู้ฟ้องคดีไว้ในครอบครอง อันเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ตัวแทนของผู้ฟ้องคดี ดำเนินการเสนอราคาในการประมูลครั้งนี้ การดำเนินการเสนอราคาของนางสาว ส. จึงผูกพัน ผู้ฟ้องคดีให้ต้องรับผิดชอบตามสัญญาประมูลราคา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน ของทางราชการ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕ จึงชอบด้วยกฎหมาย ตามข้อ ๑๓๘/๓ ประกอบข้อ ๑๓๘ วรรคสาม ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว เมื่อการยื่นหนังสือรับรองผลงานปลอม เป็นการผิดเงื่อนไขในสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีสิทธิยึดหลักประกันของในอัตราร้อยละ ๒.๕ ของราคาที่ได้จัดหาได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อ ๑๖ (๑) ของประกาศกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อหรือการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย



การพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาศัยเงินตามหนังสือค้ำประกันจำนวน ๓๘๔,๗๕๓.๑๓ บาท เท่ากับ ร้อยละ ๒.๕ ของจำนวนเงิน ๑๕,๓๙๐,๑๒๕ บาท ซึ่งเป็นราคากลางของงานก่อสร้าง ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น เป็นการไม่ถูกต้องเพราะราคากลางดังกล่าวมิใช่ราคา ที่จัดหาตามข้อ ๑๖ ของประกาศกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว เมื่อในการประกวดราคา ครั้งนี้ห้างหุ้นส่วนจำกัด น. เสนอราคาต่ำสุด ๑๕,๒๙๐,๐๐๐ บาท และเป็นผู้ชนะการประกวดราคา ได้ทำสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กรณียอมถือว่าราคาที่จัดหา คือ ราคาที่ผู้ชนะการประกวด ราคาเสนอดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีสิทธิยึดหลักประกันของโดยอาศัยตามหนังสือ ค้ำประกันจำนวนร้อยละ ๒.๕ ของจำนวนเงิน ๑๕,๒๙๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงิน ๓๘๒,๒๕๐ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้สิทธิยึดหลักประกันของแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๓๘๔,๗๕๓.๑๓ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเฉพาะที่เกินกว่าจำนวน ๓๘๒,๒๕๐ บาท ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เมื่อล่วงเลยระยะเวลาอุทธรณ์ จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามคำขอให้เพิกถอนคำสั่ง เป็นผู้ทำงาน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีสิทธิอาศัยหลักประกันของเต็มจำนวนเงิน ๓๘๔,๗๕๓.๑๓ บาท จึงพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน

พิพากษาแก้ เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คืนหลักประกันของตามหนังสือค้ำประกัน ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เฉพาะส่วนที่เกินกว่าจำนวน ๓๘๒,๒๕๐ บาท ทั้งนี้ ให้ชำระ ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และให้คืนค่าธรรมเนียมทั้งสองชั้นศาล แก่ผู้ฟ้องคดีตามส่วนแห่งการชนะคดี นอกจากนี้แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๕/๒๕๖๓** อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๔

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๖๓** อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๖

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗/๒๕๖๓** อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๑๑

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖/๒๕๖๓** อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๑๓

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๑/๒๕๖๓ อ้างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๑๗

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๗/๒๕๖๓ อ้างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๑๙

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๖/๒๕๖๓ อ้างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๑๘

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๗/๒๕๖๓ อ้างแล้วในประเด็นเงื่อนไขการฟ้องคดี หน้า ๓๓

#### ระยะเวลาการฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๙/๒๕๖๓ อ้างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๒๓

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๗/๒๕๖๓ อ้างแล้วในประเด็นเงื่อนไขการฟ้องคดี หน้า ๓๓

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๕/๒๕๖๓ อ้างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๒๙

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๕/๒๕๖๓ อ้างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๒๙

#### คำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๗/๒๕๖๓ อ้างแล้วในประเด็นเงื่อนไขการฟ้องคดี หน้า ๓๓

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๑/๒๕๖๓ อ้างแล้วในประเด็นเงื่อนไขการฟ้องคดี หน้า ๓๕

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๗/๒๕๖๓ อ้างแล้วในประเด็นเงื่อนไขการฟ้องคดี หน้า ๓๓

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๑

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๒

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๕/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๔

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๗

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๖/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๙

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๗/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๑๑

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๐/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๑๕

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๑/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๑๗

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๖/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๒๑

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๗/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเงื่อนไขการฟ้องคดี หน้า ๓๓

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๖/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๒๕

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๓/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๒๘

### วิธีพิจารณาคดีปกครอง

#### คำฟ้องที่ไม่บรรยายการกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๕/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๒๙

#### คำฟ้องที่ไม่มีคำขอของผู้ฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๕/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๒๙

#### คำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งอาจแก้ไขได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๕/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๒๙

#### กรณีมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาและคำสั่ง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๕/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๒๙

#### คดีถึงที่สุด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๖/๒๕๖๓ อ่างแล้วในประเด็นเขตอำนาจศาล หน้า ๒๕

#### เนื้อหาแห่งคดี

#### ฟ้องขอให้เพิกถอนมติไม่รับของข้อเสนอร่วมลงทุนกับรัฐในโครงการพัฒนาศูนย์บินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าตกลงเข้ากันในนามของ “กลุ่มกิจการค้าร่วมบริษัท ธ.” โดยมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ร่วมค้าหลัก และเข้ายื่นข้อเสนอร่วมลงทุนกับรัฐในโครงการพัฒนาศูนย์บินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๒ ผู้ฟ้องคดีได้เข้ายื่นข้อเสนอ ณ ห้องรับรอง กองบัญชาการกองทัพเรือ โดยมีกลุ่ม ก. และกลุ่ม บ. ยื่นของข้อเสนอด้วย ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการคัดเลือกของโครงการพัฒนาศูนย์บินอู่ตะเภา

และเมื่อการบินภาคตะวันออก) ได้รับของข้อเสนอ และได้อภิบาลหลักฐานยื่น/ลงทะเบียน ยื่นของข้อเสนอให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ระยะเวลาไว้ที่ ๑๒.๒๐ นาฬิกา ซึ่งเป็นเวลาที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ลงทะเบียนยื่นข้อเสนอ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๒ แจ้งผลการยื่นข้อเสนอ ต่อผู้ฟ้องคดีทั้งห้าว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติรับข้อเสนอของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไว้พิจารณาเพียงบางส่วนเท่านั้น และไม่รับข้อเสนอในส่วนหนึ่งของข้อที่ ๒ ข้อเสนอด้านเทคนิคและแผนธุรกิจ กล่องที่ ๖ กับฉบับสำเนา และข้อที่ ๓ ข้อเสนอด้านราคา กล่องที่ ๙ กับฉบับสำเนา เนื่องจากเป็นเอกสารที่ได้ยื่นภายหลัง กำหนดเวลาการยื่นของเอกสารข้อเสนอตามที่กำหนดในเอกสารการคัดเลือกเอกชน ข้อ ๓๑ (๑) และ (๓) และได้แจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเข้าร่วมการเปิดข้อเสนอข้อที่ ๑ (คุณสมบัติทั่วไป) ในวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ เวลา ๑๓ นาฬิกา ณ ห้อง Navy Club กองบัญชาการกองทัพเรือ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ คัดค้านมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่รับข้อเสนอดังกล่าว ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า และแจ้งความประสงค์ที่จะเข้าร่วมเปิดข้อเสนอข้อที่ ๑ (คุณสมบัติทั่วไป) ตามวันเวลาและสถานที่ที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่รับข้อเสนอ ในส่วนหนึ่งของข้อที่ ๒ ข้อเสนอด้านเทคนิคและแผนธุรกิจ กล่องที่ ๖ กับฉบับสำเนา และข้อที่ ๓ ข้อเสนอด้านราคา กล่องที่ ๙ กับฉบับสำเนา ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดี แจ้งตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับข้อเสนอ ข้อที่ ๒ ข้อเสนอด้านเทคนิคและแผนธุรกิจ กล่องที่ ๖ กับฉบับสำเนา และข้อที่ ๓ ข้อเสนอด้านราคา กล่องที่ ๙ กับฉบับสำเนาของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ไว้พิจารณาตามขั้นตอนต่อไป และมีคำสั่งเรียกเอกสารมติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๒ ที่ให้มีการเลื่อนการเปิดข้อเสนอข้อที่ ๑ (คุณสมบัติทั่วไป) จากกำหนดการเดิม คือ วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๒ เวลา ๑๖ นาฬิกา ซึ่งอยู่ในความครอบครองของผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อประกอบการพิจารณาคดีให้ครบถ้วน เห็นว่า การดำเนินโครงการที่มีการยื่นข้อเสนอซึ่งเป็นการดำเนินการในรอบของโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก และได้มีการดำเนินการสืบเนื่องมาตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยมีลักษณะเป็นการคัดเลือกเอกชนที่จะร่วมลงทุนนั้น กฎหมายได้กำหนดหลักการสำคัญในการดำเนินการเอาไว้ ดังที่ปรากฏในข้อ ๑๒/๒ ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๘/๒๕๖๐ และในเหตุผลของประกาศคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาค ตะวันออก เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนหรือให้ เอกชนเป็นผู้ลงทุน พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นหลักการอย่างเดียวกันและสอดคล้องกับหลักการ ตาม พ.ร.บ. การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๖ (๔) ที่บัญญัติ

ให้คำนึงถึงความโปร่งใส ในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้อง และมาตรา ๖ (๗) ที่บัญญัติให้คำนึงถึงหลักการส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรมระหว่างเอกชนที่ประสงค์จะร่วมลงทุน รวมถึงสอดคล้องกับหลักการตาม พ.ร.บ. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖ (๒) ในเรื่องความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน (๕) ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ในการจัดทำและดำเนินโครงการร่วมลงทุน รวมถึงกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับหลักการในการดำเนินการเพื่อคัดเลือกหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งคู่สัญญาของรัฐ ตาม พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ต้องดำเนินการโดยก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ โดยข้อ ๓๑ (๔) (ก) ตามข้อกำหนดในเอกสารการคัดเลือกเอกชนได้กำหนดให้มีการเปิดซองที่ ๑ คุณสมบัติทั่วไป ในวันพฤหัสบดีที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๒ เวลา ๑๖ นาฬิกา และจะดำเนินการพิจารณาเปิดข้อเสนอ ซองที่ ๒ ซองที่ ๓ หรือซองที่ ๔ ในวัน เวลา และสถานที่ตามที่กำหนด ตามที่ได้นัดหมายต่อไป จากข้อกำหนดตามเอกสารการคัดเลือกเอกชน เห็นได้ว่า ถึงแม้กำหนดวัน เวลา และสถานที่เปิด และปิดรับซองข้อเสนอ และการที่มีข้อกำหนดว่าจะไม่รับซองที่ยื่นหลังวันเวลาดังกล่าวนั้น จะเป็นหลักเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งในกระบวนการยื่นข้อเสนอก็ตาม แต่ข้อกำหนดข้ออื่นๆ ได้กำหนดให้เห็นถึงกระบวนการยื่นและรับข้อเสนอ รวมถึงการเปิดซองข้อเสนอ ด้วยเช่นกัน ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าได้มีการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดจนเป็นเหตุที่จะไม่รับพิจารณาข้อเสนอหรือไม่ จึงต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงของกระบวนการยื่นและรับข้อเสนอที่เกิดขึ้น โดยคำนึงถึงหลักการสำคัญของกฎหมายดังกล่าวมาข้างต้น ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในวันพฤหัสบดีที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่กำหนดให้มีการยื่นซองข้อเสนอ ผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีการกำหนดแผนผังสถานที่การยื่นซองข้อเสนอ จำนวน ๓ ห้อง ประกอบด้วยห้องรับรอง กองบัญชาการกองทัพเรือ ใช้เป็นจุดลงทะเบียนและยื่นข้อเสนอ ห้องรับรองชาวต่างประเทศ ใช้เป็นห้องพักคอย และห้อง Navy Club ใช้เป็นห้องเก็บเอกสารภายหลังจากที่มีการรับและตรวจเอกสารข้อเสนอโดยผู้ถูกฟ้องคดี โดยบริเวณหน้าห้องรับรอง กองบัญชาการกองทัพเรือ ได้มีการทำแนวเส้นสีแดงไว้รอบบริเวณสถานที่ มีเจ้าหน้าที่สารวัตรทหารเรือประจำจุด เพื่อการรักษาความปลอดภัย และให้เฉพาะผู้มีหน้าที่และผู้ยื่นข้อเสนอเข้าพื้นที่ดังกล่าว มีการติดตั้งนาฬิกากระบอกนาฬิกาและระบบดิจิทัลที่มีเวลาตรงกันและเป็นเวลามาตรฐาน ประเทศไทย ในวันดังกล่าวมีผู้เข้าร่วมยื่นข้อเสนอ จำนวน ๓ กลุ่มคือ กลุ่ม บ. กลุ่ม ก. และกลุ่มผู้ฟ้องคดีทั้งห้า โดยกลุ่มผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้มาลงทะเบียนเข้าร่วมการยื่นข้อเสนอ เป็นกลุ่มแรก เมื่อเวลา ๑๒.๒๐ นาฬิกา กลุ่ม บ. มาลงทะเบียนเมื่อเวลา ๑๒.๕๖ นาฬิกา และกลุ่ม ก.

มาลงทะเบียนเวลา ๑๓.๑๘ นาฬิกา ตามลำดับ ในขณะที่มีการลงทะเบียนนั้น ผู้ยื่นข้อเสนอแต่ละราย ไม่ได้นำเอกสารข้อเสนอทั้งหมดมาเพื่อทำการยื่นข้อเสนอแต่อย่างใด โดยกลุ่มผู้ฟ้องคดีทั้งห้า มีเอกสารของไม่ปิดผนึก (ซองศูนย์) จากนั้น เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ยื่นข้อเสนอไปพักคอยที่ ห้องรับรองชาวต่างประเทศในระหว่างเตรียมการยื่นข้อเสนอและการตรวจรับข้อเสนอ หลังจากนั้น ในเวลา ๑๓.๔๒ นาฬิกา กลุ่มผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้นำเอกสารข้อเสนอมาถึงบริเวณอาคารห้องรับรอง กองบัญชาการกองทัพเรือ จำนวน ๘ กล่อง รวมเป็น ๙ กล่อง ประกอบด้วยกล่องไม่ปิดผนึก (ซองศูนย์) จำนวน ๑ กล่อง และกล่องหมายเลข ๑/๑๐, ๒/๑๐, ๓/๑๐, ๔/๑๐, ๕/๑๐, ๗/๑๐, ๘/๑๐ และ ๑๐/๑๐ เป็นกลุ่มแรก ต่อมาในเวลา ๑๔.๒๑ นาฬิกา กลุ่ม บ. ได้นำเอกสารข้อเสนอฉบับจริง จำนวน ๕ กล่อง มาถึง หลังจากนั้น ในเวลา ๑๔.๔๐ นาฬิกา เอกสารข้อเสนอฉบับจริงของกลุ่ม ก. รวมจำนวน ๔ กล่อง มาถึง ต่อมาในเวลาประมาณ ๑๕ นาฬิกา เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้ผู้ยื่นข้อเสนอ เข้ายื่นข้อเสนอและตรวจรับเอกสารข้อเสนอ โดยเริ่มจากกลุ่ม บ. เข้ายื่นของข้อเสนอและตรวจ เอกสารภายในห้องรับรอง กองบัญชาการกองทัพเรือ สำหรับผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่นให้คอยอยู่ใน ห้องรับรองชาวต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้รับและตรวจเอกสารข้อเสนอของกลุ่ม บ. โดยใช้เวลาประมาณ ๑ ชั่วโมง ต่อกับกลุ่ม ก. ซึ่งใช้เวลาในการรับและตรวจเอกสารประมาณ ๔๕ นาที และกลุ่มผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเป็นลำดับสุดท้ายเมื่อเวลาประมาณ ๑๖.๔๕ นาฬิกา เสร็จสิ้น เมื่อเวลาประมาณ ๑๘ นาฬิกา ภายหลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการยื่นข้อเสนอดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีการประชุมในวันเดียวกัน ที่ประชุมได้มีมติให้เลื่อนการเปิดข้อเสนอของที่ ๑ (คุณสมบัติทั่วไป) ที่เดิมกำหนดให้เปิดซองในวันดังกล่าวเวลา ๑๖ นาฬิกา ออกไป สืบเนื่องจากฝ่ายเลขานุการฯ ได้รายงานผลการรับของข้อเสนอในเบื้องต้นให้ที่ประชุมทราบว่า ยังทำการตรวจสอบเอกสาร ไม่แล้วเสร็จ อีกทั้งมีเอกสารผู้ยื่นข้อเสนอรวมทั้ง ๓ กลุ่มที่ต้องตรวจสอบถึง ๑๑ บริษัท หลังจากนั้น เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ยื่นข้อเสนอทุกรายได้ร่วมกันนำเอกสารทั้งฉบับจริง และฉบับสำเนาของตนไปยังห้อง Navy Club และมีการทำเอกสารหลักฐานการตรวจสอบ การจัดเก็บข้อเสนอตามแบบฟอร์มตรวจสอบการจัดเก็บข้อเสนอโครงการร่วมลงทุนสนามบิน นานาชาติอุตะเถา U-Tapao International Airport PPP Tender Storage Checklist ให้ไว้แก่ ผู้ยื่นข้อเสนอทุกราย รวมทั้งกลุ่มผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเป็นหลักฐาน โดยเอกสารของกลุ่มผู้ฟ้องคดีทั้งห้า มีข้อความระบุว่า “วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๒ เวลาที่ยื่น/ลงทะเบียน ๑๒.๒๐” และระบุ ข้อความภาษาอังกฤษอีกบรรทัดหนึ่งว่า “Date March 21,2019 Submission Time 12.20” เอกสารของที่ ๐ ฉบับจริง จำนวน ๑ กล่อง (๖ แฟ้ม) สำเนาจำนวน ๔๐ กล่อง เอกสารของที่ ๑ ฉบับจริงจำนวน ๔ กล่อง สำเนาจำนวน ๘๐ กล่อง เอกสารของที่ ๒ ฉบับจริงจำนวน ๔ กล่อง

สำเนาจำนวน ๖๑ กล่อง เอกสารซองที่ ๓ ฉบับจริงจำนวน ๑ กล่อง สำเนาจำนวน ๑ กล่อง และเอกสารซองที่ ๔ ฉบับจริงจำนวน ๑ กล่อง สำเนาจำนวน ๑ กล่อง ระบุชื่อและลายมือชื่อ ผู้ยื่นข้อเสนอ นาย ท. และระบุชื่อและลายมือชื่อผู้รับของ นาวาเอก ธ. เอกสารของกลุ่ม บ. มีข้อความระบุว่า “วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๒ เวลาที่ยื่น/ลงทะเบียน ๑๒.๕๖” และ ระบุข้อความภาษาอังกฤษอีกบรรทัดหนึ่งว่า “Date March 21,2019 Submission Time 12.56”

เอกสารซองที่ ๐ ฉบับจริง จำนวน ๑ แฟ้ม สำเนาจำนวน ๒๐ กล่อง เอกสารซองที่ ๑ ฉบับจริง จำนวน ๒ กล่อง สำเนาจำนวน ๔๐ กล่อง เอกสารซองที่ ๒ ฉบับจริงจำนวน ๑ กล่อง สำเนาจำนวน ๒๐ กล่อง เอกสารซองที่ ๓ ฉบับจริงจำนวน ๑ กล่อง สำเนาจำนวน ๒๐ ชุด และเอกสารซองที่ ๔ ฉบับจริงจำนวน ๑ ซอง สำเนาจำนวน ๒๐ ชุด ระบุชื่อและลายมือชื่อ ผู้ยื่นข้อเสนอ นาย อ. และระบุชื่อและลายมือชื่อผู้รับของ นาวาเอก ธ. และเอกสารของกลุ่ม ก. มีข้อความระบุว่า “วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๒ เวลาที่ยื่น/ลงทะเบียน ๑๓.๑๙” และ ระบุข้อความภาษาอังกฤษอีกบรรทัดหนึ่งว่า “Date March 21,2019 Submission Time 13.19”

เอกสารซองที่ ๐ ฉบับจริง จำนวน ๑ แฟ้ม สำเนาจำนวน ๒๐ กล่อง เอกสารซองที่ ๑ ฉบับจริง จำนวน ๑ กล่อง สำเนาจำนวน ๒๐ กล่อง เอกสารซองที่ ๒ ฉบับจริงจำนวน ๑ กล่อง สำเนา จำนวน ๒๐ กล่อง เอกสารซองที่ ๓ ฉบับจริงจำนวน ๑ กล่อง สำเนาจำนวน ๒๐ กล่อง และเอกสารซองที่ ๔ ฉบับจริงจำนวน ๑ ซอง สำเนาจำนวน ๑ ซอง ระบุชื่อและลายมือชื่อ ผู้ยื่นข้อเสนอ นางสาว ช. และระบุชื่อและลายมือชื่อผู้รับของ นาวาเอก ธ. จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า ปัญหาอันเป็นที่มาของเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ คือ การที่ข้อเสนอกล่องที่ ๖ ของซองที่ ๒ ข้อเสนอด้านเทคนิคและแผนธุรกิจ และกล่องที่ ๙ ของซองที่ ๓ ข้อเสนอด้านราคา ของกลุ่ม ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า มีการขนผ่านจุดลงทะเบียนภายหลังเวลา ๑๕ นาฬิกา จะเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดี พิจารณาไม่รับซองข้อเสนอดังกล่าวได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า กระบวนการ ในการยื่นข้อเสนอในครั้งนี้ที่กำหนดให้กระทำในวันและเวลาดังกล่าว เริ่มจากการลงทะเบียน แสดงตนของผู้ประสงค์เข้าร่วมการยื่นข้อเสนอ หลังจากนั้น ในขั้นตอนการให้ผู้ยื่นข้อเสนอ เข้ายื่นข้อเสนอและการตรวจรับซองข้อเสนอโดยผู้ถูกฟ้องคดี เป็นการดำเนินการโดยให้ ผู้ยื่นข้อเสนอเข้ายื่นข้อเสนอและทำการตรวจรับข้อเสนอที่ละรายภายในห้องรับรอง กองบัญชาการ กองทัพเรือ ส่วนผู้ประสงค์จะยื่นข้อเสนอรายอื่นให้รอการยื่นและตรวจรับซองข้อเสนออยู่ด้านนอก โดยกระบวนการในส่วนนี้เริ่มขึ้นเมื่อเวลาประมาณ ๑๕ นาฬิกา และเสร็จสิ้นรายสุดท้ายในเวลา ประมาณ ๑๘ นาฬิกา ซึ่งปรากฏว่าได้มีการดำเนินการยื่นและรับซองข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอทุกราย รวมทั้งของกลุ่มผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไว้แล้ว โดยมีเอกสารหลักฐานรับรองอย่างชัดเจน ซึ่งเห็นได้ว่า



เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติเช่นเดียวกันแก่ผู้ยื่นข้อเสนอทุกราย และตามเอกสารหลักฐานดังกล่าวก็กำหนดให้ลง “เวลาที่มายื่น/ลงทะเบียน” เป็นเวลาสำคัญ อีกทั้งยังเห็นได้ว่า กำหนดเวลาตามที่ระบุไว้ในเอกสารการคัดเลือกเอกชนก็จำเป็นต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับกระบวนการยื่นข้อเสนอตามที่เกิดขึ้นจริง เช่นกรณี กำหนดเวลาเปิดซองที่ ๑ คุณสมบัติทั่วไป ตามที่กำหนดไว้เป็นวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๒ เวลา ๑๖ นาฬิกา ตามข้อ ๓๑ (๔) (ก) นั้น ตามข้อเท็จจริงก็จำเป็นต้องมีการให้เลื่อนกำหนดการเปิดซองที่ ๑ ออกไป เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้รายงานว่ามีเอกสารจำนวนมากที่ต้องตรวจสอบ จึงเห็นได้ว่า ถึงแม้ข้อกำหนดตามเอกสารการคัดเลือกเอกชนได้กำหนดระยะเวลาการดำเนินการต่างๆ เอาไว้ก็ตาม แต่ไม่ได้สอดคล้องกับกระบวนการยื่นและรับข้อเสนอตามที่ปฏิบัติและเกิดขึ้นจริงในวันดังกล่าวแต่อย่างใด สำหรับเอกสารข้อเสนอก่อตั้งที่ ๖ ของกลุ่มผู้ฟ้องคดีทั้งห้า นั้น เป็นส่วนหนึ่งของเอกสารข้อเสนอของที่ ๒ ซึ่งมีจำนวน ๔ ก่อตั้ง เอกสารข้อเสนอก่อตั้งที่ ๙ เป็นเอกสารข้อเสนอของที่ ๓ ซึ่งเอกสารทั้ง ๒ ก่อตั้งดังกล่าวเป็นเอกสารส่วนหนึ่งของเอกสารของข้อเสนอฉบับจริง จำนวน ๑๐ ก่อตั้ง (ไม่รวมของศูนย์) และเป็นเอกสารที่ได้มีการกำหนดเลขลำดับของก่อก่อตั้งไว้เป็นการล่วงหน้าอย่างชัดเจนและเฉพาะเจาะจงแล้ว และเอกสารทั้งหมดทุกก่อก่อตั้งนอกเหนือจากเอกสาร ๒ ก่อตั้งดังกล่าวได้มีการขนมาถึงก่อนเวลา ๑๕ นาฬิกาทั้งหมดแล้วเช่นกัน นอกจากนั้น ซองข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอแต่ละรายล้วนอยู่ในความครอบครองเก็บรักษาของผู้ยื่นข้อเสนอรายนั้นๆ ตั้งแต่ต้น และต่อมาเมื่อมีการตรวจรับซองข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอแต่ละรายซึ่งกระทำภายในห้องรับรอง กองบัญชาการกองทัพเรือแล้ว เอกสารข้อเสนอของแต่ละรายก็จะอยู่ในความครอบครองของผู้ถูกฟ้องคดี ตลอดจนถึงขั้นตอนการนำไปเก็บรักษาไว้ในห้อง Navy Club อีกทั้งเอกสารข้อเสนอของที่ ๒ ข้อเสนอด้านเทคนิคและแผนธุรกิจ และของที่ ๓ ข้อเสนอด้านราคาที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่รับพิจารณาในคดีนี้ ก็หาใช่เอกสารที่มีข้อกำหนดให้ต้องทำการเปิดซองในวันและเวลานั้นทันทีแต่อย่างใดไม่ โดยวิสัยและพฤติการณ์เช่นนี้ย่อมไม่มีน้ำหนักที่จะทำให้เป็นข้อสงสัยได้อย่างจริงจังว่า สาเหตุที่ของเอกสารก่อก่อตั้งที่ ๖ และของเอกสารก่อก่อตั้งที่ ๙ ลำเลียงมาถึงจุดลงทะเบียนหลังเวลา ๑๕ นาฬิกา นั้น เกิดขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ล่วงรู้ข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่น หรือเกิดขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ประเมินข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่น อันจะเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า หรือเป็นการเอาใจเอาเปรียบผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่นแต่อย่างใด เพราะในที่สุดแล้ว ผู้ยื่นข้อเสนอรายใดจะเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกย่อมเป็นไปตามเกณฑ์การประเมิน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นผู้พิจารณาและให้คะแนนเป็นสำคัญ สำคัญที่แท้จริงของกระบวนการยื่นข้อเสนอในคดีนี้จึงอยู่ที่การแสดงตนเป็นผู้ยื่นข้อเสนอ และหลังจากนั้น จะเป็นการนำข้อเสนอทั้งหมดยื่นและส่งมอบ

ให้แก่ฝ่ายรัฐ เพื่อที่ฝ่ายรัฐจะได้นำเอาข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอแต่ละรายไปพิจารณาในเวลาต่อไป โดยทำการเปิดซองข้อเสนอแต่ละซองของผู้ยื่นข้อเสนอแต่ละรายพร้อมกันในวันเวลาเดียวกันที่จะมีการกำหนดและแจ้งให้ทราบต่อไปอีกครั้งหนึ่ง เป็นลำดับกันไปตามกระบวนการ ดังนั้น การที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เฉพาะเอกสารข้อเสนอ กล่องที่ ๖/๑๐ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของซองที่ ๒ ข้อเสนอด้านเทคนิคและแผนธุรกิจที่มีจำนวน ๔ กล่อง และกล่องที่ ๗/๑๐ ซึ่งเป็นซองที่ ๓ ข้อเสนอด้านราคา ของกลุ่มผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีการขนผ่านจุดลงทะเบียน เวลาประมาณ ๑๕.๐๙ นาฬิกา จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นข้อบกพร่องหรือการปฏิบัติไม่ถูกต้องถึงขนาดที่มีผลกระทบต่อ การดำเนินโครงการร่วมลงทุนในครั้งนี้ ในทางที่จะเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการดำเนินการ โดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรมอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด จึงเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติไม่รับซองที่ ๒ ข้อเสนอด้านเทคนิคและแผนธุรกิจ กล่องที่ ๖ และซองที่ ๓ ข้อเสนอด้านราคา กล่องที่ ๗ ของกลุ่มผู้ฟ้องคดีทั้งห้าโดยเหตุผลเพียงว่าเป็นเอกสารข้อเสนอที่มาถึงจุดลงทะเบียนภายหลังจากกำหนดเวลา ๑๕ นาฬิกา นั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับ เป็นให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดี แจ้งตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๒ ในส่วนที่ปฏิเสธไม่รับข้อเสนอ ซองที่ ๒ ข้อเสนอด้านเทคนิคและแผนธุรกิจ กล่องที่ ๖ กับฉบับสำเนา และซองที่ ๓ ข้อเสนอด้านราคา กล่องที่ ๗ กับฉบับสำเนา ของผู้ฟ้องคดี

**ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้เป็นผู้ไม่ผ่านการประเมินเอกสารด้านคุณสมบัติของกิจการร่วมค้า**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๑/๒๕๖๓ อ้างแล้วในประเด็นเงื่อนไขการฟ้องคดี หน้า ๓๕

**ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศรายชื่อผู้ชนะการเสนอราคา**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๕/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๙ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (เทศบาลตำบลบ้านตาต ที่ ๑ นายกเทศมนตรีตำบลบ้านตาต ที่ ๒) ได้มีประกาศเทศบาลตำบลบ้านตาต เรื่อง ประมูลจ้างโครงการก่อสร้างรางระบายน้ำ คสล. จำนวน ๓ แห่ง ภายในเขตเทศบาลตำบลบ้านตาต อำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ตามประกาศดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเสนอราคาในข้อ ๕. ว่า ผู้ประสงค์จะเสนอราคาต้องเป็นนิติบุคคลและมีผลงานก่อสร้างประเภทเดียวกันกับงานที่ประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ วงเงินไม่น้อยกว่า ๒,๓๒๕,๐๐๐ บาท

และเป็นผลงานที่เป็นคู่สัญญาโดยตรงกับส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานเอกชน ที่เทศบาลตำบลบ้านตาตดเชื่อถือ และตามเอกสารประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๙ แนบท้ายประกาศดังกล่าว ข้อ ๒. คุณสมบัติของผู้เสนอราคา ข้อ ๒.๕ กำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาไว้เช่นเดียวกับ ข้อ ๕. ของประกาศประมูลจ้างฯ ข้อ ๓. กำหนดหลักฐานการเสนอราคาว่าอย่างน้อยต้องมีเอกสารดังต่อไปนี้ ข้อ ๓.๒ (๔) สำเนาหนังสือรับรองผลงานก่อสร้างพร้อมทั้งรับรองสำเนาถูกต้อง ข้อ ๖. กำหนดหลักเกณฑ์และสิทธิในการพิจารณาราคา ในข้อ ๖.๒ ว่า หากผู้ประสงค์จะเสนอราคารายใด มีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามข้อ ๒ หรือยื่นหลักฐานไม่ถูกต้อง หรือไม่ครบถ้วนตามข้อ ๓ หรือยื่นเอกสารประมูลราคาจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนตามข้อ ๔ แล้ว คณะกรรมการดำเนินการประมูลจะไม่รับพิจารณาข้อเสนอมของผู้ประสงค์จะเสนอราคารายนั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น ผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนถูกต้องได้เข้าร่วมประมูลจ้างดังกล่าวโดยเสนอราคาต่ำเป็นลำดับที่ ๒ เป็นเงินจำนวน ๓,๔๔๕,๐๐๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีประกาศเทศบาลตำบลบ้านตาตด เรื่อง ประกาศรายชื่อผู้ชนะการเสนอราคา ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. ซึ่งเสนอราคาเป็นเงินจำนวน ๒,๙๕๐,๐๐๐ บาท เป็นผู้ชนะ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. ขาดคุณสมบัติตามประกาศประมูลจ้างดังกล่าว จึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๙ อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๙ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนถูกต้อง และประกาศให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. เป็นผู้ชนะการประมูลจ้างชอบแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. เป็นผู้ชนะการประมูลจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศเทศบาลตำบลบ้านตาตด เรื่อง ประกาศรายชื่อผู้ชนะการเสนอราคา ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ที่ให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. เป็นผู้ชนะการประมูลจ้าง เห็นว่า เมื่อห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. ได้นำหนังสือรับรองผลงานของ ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ที่รับรองว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. เป็นผู้รับจ้าง จากห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ให้ทำการก่อสร้างรางระบายน้ำระบบแรงดึง จำนวน ๔ สาย ของเทศบาล ตำบลหนองวัวซอ ค่าจ้างจำนวน ๒,๘๐๕,๐๐๐ บาท ตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๑ ให้เป็นหนังสือรับรองผลงานประกอบการยื่นเอกสารประมูลจ้าง เมื่อปรากฏว่าสัญญาจ้างดังกล่าว เป็นสัญญาที่เทศบาลตำบลหนองวัวซอซึ่งเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ว่าจ้าง ได้ตกลงจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. เป็นผู้รับจ้างให้ทำการก่อสร้างรางระบายน้ำระบบแรงดึง จำนวน ๔ สาย ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. จึงเป็นคู่สัญญาโดยตรงกับเทศบาลตำบลหนองวัวซอซึ่งเป็นเจ้าของงาน

หรือโครงการก่อสร้าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. แม้จะเป็นผู้รับจ้างช่วงจากห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ก็ไม่ใช่คู่สัญญาโดยตรงกับเทศบาลตำบลหนองวัวซอ และผลงานที่เกิดขึ้นก็ไม่ใช่ผลงานที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. เป็นคู่สัญญาโดยตรงกับห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. เพราะห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ไม่ใช่เจ้าของงานหรือโครงการก่อสร้างดังกล่าว ทั้งข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบของเทศบาลตำบลหนองวัวซอ ยังปรากฏว่างานจ้างตามสัญญาจ้างดังกล่าวไม่พบการจ้างช่วงห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. แต่อย่างใด เมื่อห้างหุ้นส่วนจำกัด บ้านบ้านไทย (ไทยแลนด์) ไม่ใช่คู่สัญญาโดยตรงกับส่วนราชการ หน่วยงาน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานเอกชน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. จึงขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาประมูลจ้าง ตามข้อ ๕. ของประกาศประมูลจ้างฯ และข้อ ๒.๕ ของเอกสารประมูลจ้างฯ ดังนั้น คณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์จึงต้องพิจารณาไม่รับข้อเสนอของห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. ตามข้อ ๖.๒ ของเอกสารประมูลจ้างฯ และข้อ ๑๒. (๑) ของประกาศกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์ การซื้อหรือการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีประกาศเทศบาลตำบลบ้านตาต เรื่อง ผลการประมูลจ้างโครงการก่อสร้าง รางระบายน้ำ คสล. จำนวน ๓ แห่ง ภายในเขตเทศบาลตำบลบ้านตาต อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. เป็นผู้ชนะ การประมูลจ้างโครงการก่อสร้างดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการใช้ดุลพินิจ โดยมิชอบ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนประกาศเทศบาลตำบลบ้านตาต เรื่อง ผลการประมูลจ้างโครงการก่อสร้างรางระบายน้ำ คสล. จำนวน ๓ แห่ง ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ที่ให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. เป็นผู้ชนะการประมูลจ้างโครงการก่อสร้างรางระบายน้ำ คสล. จำนวน ๓ แห่ง ภายในเขตเทศบาลตำบลบ้านตาต โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ออกประกาศ นั้น ศาลปกครองสูงสุด เห็นฟ้องด้วย

พิพากษายืน

### ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

#### คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๗/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้าเสนอราคาจัดซื้อชุดรักษาระดับแรงดันไฟฟ้า ให้คงที่สำหรับใช้ลิฟต์ ขนาด ๑๕ กิโลวัตต์ จำนวน ๒ ชุด ตามประกาศสอบราคาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (เทศบาลนครอ้อมน้อย) และเป็นผู้ชนะการสอบราคาดังกล่าว ในวงเงิน ๑๙๐,๐๐๐ บาท

แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ฉบับ Day to Day ปี ๒๕๖๓

โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือแจ้งผลการสอบราคาและให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญา พร้อมทั้งนำหลักประกันการทำสัญญามอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ภายในกำหนดเจ็ดวัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือ และแจ้งด้วยว่าหากไม่มาทำสัญญาภายในกำหนด จะถือว่าผู้ฟ้องคดีสละสิทธิ์ ซึ่งพนักงานของผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ แต่เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว กรรมการผู้มีอำนาจลงนามของผู้ฟ้องคดีได้หยุดงานลาพักประจำปี และกรรมการที่เป็นชาวต่างชาติได้เดินทางไปต่างประเทศ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าทำสัญญาภายในกำหนดเวลาได้ พนักงานของผู้ฟ้องคดีจึงได้ติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อขอขยายระยะเวลาการทำสัญญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้อนุญาตให้เลื่อนวันทำสัญญาออกไป โดยกำหนดให้เข้าทำสัญญาภายในวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๓ และเมื่อถึงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๓ ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีได้เดินทางไปยังที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อเข้าทำสัญญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับเอกสารไว้โดยไม่ได้โต้แย้งว่าเป็นการเข้าทำสัญญาเมื่อพ้นกำหนดหรือเอกสารไม่ครบถ้วนแต่อย่างใด ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งทางโทรศัพท์จากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่า ไม่สามารถทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้มีการกำหนดระยะเวลาค้ำประกันไว้ซึ่งไม่ถูกต้องตามข้อกำหนดของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือชี้แจงว่าไม่สามารถตัดเงื่อนไขดังกล่าวได้ เนื่องจากเป็นนโยบายของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่รับฟังคำชี้แจงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเสนอขอวางเงินสดค้ำประกันแทน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่รับฟัง โดยได้ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีและดำเนินการเสนอให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร) มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงเหตุผลกรณีการไม่เข้าทำสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่รับฟังและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี นาย ม. และนางสาว ป. ในฐานะผู้มีอำนาจดำเนินงานในกิจการ เป็นผู้ทำงาน ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งว่า ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและได้ส่งคำอุทธรณ์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) พิจารณา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาและเป็นการอุทธรณ์โดยผู้ไม่มีสิทธิอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี นาย ม. และนางสาว ป. เป็นผู้ทำงาน เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี นาย ม. และนางสาว ป. เป็นผู้ทำงาน เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กรณีไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามที่ผู้ฟ้องคดีสอบราคาได้ เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า หนังสือ

ติดต่อกันตั้งแต่ต้นที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมีชื่อผู้รับหนังสือหลายคนที่เป็นพนักงานของผู้ฟ้องคดี โดยมีความเกี่ยวพันเป็นพนักงานรักษาความปลอดภัย แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดียินยอมให้พนักงานรักษาความปลอดภัยเป็นผู้มีหน้าที่รับเอกสารต่างๆ ที่ส่งถึงผู้ฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่ามีการลงลายมือชื่อรับหนังสือแจ้งให้เข้าทำสัญญาไว้เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องไปลงนามในสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ภายในวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ช่วงระยะเวลานับแต่วันที่ ๑๒ ถึงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ ผู้มีอำนาจในการลงนามไม่เคยทราบว่ามีหนังสือแจ้งให้เข้าทำสัญญา จึงไม่ได้อยู่ประจำที่บริษัทและเดินทางไปต่างประเทศ ทำให้การจัดทำเอกสารเพื่อเข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นไปด้วยความยากลำบาก ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำหนังสือมอบอำนาจไว้ นั้น จึงเป็นปัญหาด้านการบริหารจัดการภายในองค์กรของผู้ฟ้องคดีเอง ซึ่งบุคคลภายนอกไม่สามารถล่วงรู้ได้ และบริษัทผู้ฟ้องคดีมีทุนจดทะเบียนสูงจึงน่าจะมีการบริหารจัดการระบบงานและบุคคลได้อย่างดี จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้สละสิทธิ์ในการเข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้ว ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขในหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญากับทางราชการ อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาคุณภาพของประโยชน์สาธารณะควบคู่กับสิทธิของปัจเจกชนภายใต้กฎหมายที่กำหนด โดยพิจารณาถึงการจดทะเบียนจัดตั้งและทุนจดทะเบียนของผู้ฟ้องคดี จำนวน ๓๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ค่างานการจัดซื้อชุดรักษาระดับแรงดันไฟฟ้าให้คงที่สำหรับใช้ลิฟต์ตามที่จัดทำกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จำนวน ๑๙๐,๐๐๐ บาท ผลกระทบที่ได้รับตามมาจากการมีคำสั่งให้เป็นผู้ทำงานด้วยการถูกห้ามหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก่อนนิติสัมพันธ์กับผู้ทำงาน ตามข้อ ๑๓๘/๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และเหตุผลข้อขัดข้องในการไม่ได้เข้าทำสัญญาประกอบกันแล้ว จึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำสัญญามีได้มีเจตนาที่จะไม่ยอมไปทำสัญญาภายในกำหนดเวลา กรณีจึงมีน้ำหนักพอรับฟังได้ว่ายังไม่สมควรให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน ตามข้อ ๑๓๘ วรรคหนึ่ง (๑) วรรคสอง และวรรคสาม ของระเบียบดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งให้นาย ม. และนางสาว ป. ในฐานะผู้มีอำนาจดำเนินงานในกิจการของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน ตามข้อ ๑๓๘/๕ ของระเบียบเดียวกัน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี นาย ม. และนางสาว ป. เป็นผู้ทำงาน คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

### คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙๔/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า สำนักงานพัฒนาที่ดินเขต ๒ กรมพัฒนาที่ดิน ได้ทำสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีทำงานพื้นฟูพื้นที่ผ่านการเลี้ยงกุ้งกุลาดำ จำนวน ๓ ฉบับ คือ สัญญาลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๙ และลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีไม่เข้าปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่กำหนด สำนักงานพัฒนาที่ดินเขต ๒ กรมพัฒนาที่ดิน จึงมีหนังสือลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ บอกลเลิกสัญญาจ้างและดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี (กระทรวงการคลัง) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๑ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ในระหว่างพิจารณา กรมพัฒนาที่ดินได้เสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๑ โดยในชั้นพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ คู่พิพาททั้งสองฝ่ายได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันเพื่อระงับข้อพิพาทเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๒ โดยผู้ฟ้องคดีตกลงชำระเงินค่าปรับตามสัญญาจ้างทั้งสามฉบับรวมเป็นเงิน ๕๗๒,๑๘๓.๔๓ บาท พร้อมดอกเบี้ย ซึ่งอนุญาโตตุลาการชี้ขาดให้เป็นไปตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์คำสั่งให้เป็นผู้ทำงานของผู้ฟ้องคดี และมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๔ แจ้งผลการพิจารณาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน และคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีและกรมพัฒนาที่ดินได้ตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความอันเนื่องมาจากข้อพิพาทตามสัญญาจ้างทั้ง ๓ ฉบับดังกล่าว เป็นเพียงการดำเนินการเพื่อระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของคู่สัญญา อันเกิดขึ้นตามสัญญาจ้างเท่านั้น ซึ่งผลของการทำสัญญาประนีประนอมยอมความยอมทำให้สิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบตามสัญญาจ้างทั้ง ๓ ฉบับระงับสิ้นไป โดยคู่สัญญาแต่ละฝ่ายยังมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบอันเกิดขึ้นตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นต่อไป ตามมาตรา ๘๕๐ และมาตรา ๘๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีดังกล่าวจึงมิได้มีผลเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงที่ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นคู่สัญญาของทางราชการที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงตามข้อ ๑๔๕ ทวิ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาล่าช้าและทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา เนื่องจากเครื่องจักรกลมีสภาพเก่าและ

เสียบ่อยครั้งจึงได้ย้ายออกไปซ่อม และผู้ฟ้องคดีขาดสภาพคล่องทำให้การทำงานล่าช้า เห็นได้ว่ากรณีดังกล่าวมิใช่เหตุสุดวิสัยที่ผู้ฟ้องคดีจะยกขึ้นอ้างได้ และไม่ปรากฏว่ามีพฤติการณ์อื่นใดที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิด การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวจึงเป็นกรณีไม่มีเหตุผลอันสมควรตามข้อ ๑๔๕ ทวิ วรรคสาม ของระเบียบดังกล่าว ปลัดกระทรวงการคลังจึงยังมีอำนาจพิจารณาสั่งการให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน อันเป็นการดำเนินการตามระเบียบเดียวกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยปลัดกระทรวงการคลังมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว คำสั่งลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ แจ้งตามหนังสือลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๔ ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

### คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๕๓/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มอบหมายให้บริษัท ซ. ซึ่งเป็นผู้รับเหมาช่วงของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นเอกสารต่อองค์การบริหารส่วนตำบลผาสิงห์เพื่อประกอบการประมูลการจ้างและดำเนินงานก่อสร้างในโครงการก่อสร้างลานกีฬา สนามฟุตบอล ผลปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ชนะการประมูล องค์การบริหารส่วนตำบลผาสิงห์จึงทำสัญญาลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๗ ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ให้ก่อสร้างลานกีฬา สนามฟุตบอล จำนวน ๑ สนาม โดยกำหนดเริ่มงานภายในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๗ และกำหนดงานแล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ต่อมา องค์การบริหารส่วนตำบลผาสิงห์มีหนังสือบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยอ้างว่าหนังสือรับรองผลงานที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ยื่นประกอบการประมูลการจ้างนั้นไม่ถูกต้อง เพราะไม่ใช่หนังสือที่กรมพลศึกษาออกให้กับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีเจตนายื่นเอกสารเท็จเพื่อเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ อันเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต ทำให้รัฐเกิดความเสียหายและริบหลักประกันของของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รวมเป็นเงินจำนวน ๖๒,๕๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบเอกสารที่องค์การบริหารส่วนตำบลผาสิงห์ส่งมาให้ พบว่านาย น. ซึ่งเป็นพนักงานของบริษัท ซ. และได้รับมอบหมายจากบริษัทดังกล่าวให้เป็นผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในการยื่นประกวดราคาครั้งนี้แก้ไขข้อความในสำเนาหนังสือรับรองผลงานของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้มีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องกับการปลอมแปลงเอกสารดังกล่าว ต่อมา



ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน) มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชี้แจงรายละเอียดและข้อเท็จจริงต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือชี้แจงผู้ถูกฟ้องคดี หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ทำงานของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๘ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๘ มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ทำงานของราชการและคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ทำงานของทางราชการ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๘ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบจัดทำหนังสือเวียนแจ้งต่อหน่วยงานราชการทุกภาคส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีหรือกระทรวงมหาดไทยได้แจ้งเวียนรายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ทำงานว่า ได้เพิกถอนผู้ฟ้องคดีทั้งสองจากการเป็นผู้ทำงานของทางราชการแล้ว หากมีหน่วยงานราชการหรือผู้ใดนำเหตุจากคำสั่งมิชอบของผู้ถูกฟ้องคดีไปใช้ประโยชน์ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงและรับผิดชอบต่อความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีความประสงค์ที่จะเข้าร่วมการประกวดราคาก่อสร้างลานกีฬา (สนามฟุตบอล) จึงมอบอำนาจให้นาย น. พนักงานของบริษัท ช. ซึ่งเป็นบริษัทผู้รับเหมาช่วงของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ดำเนินการแทน โดยหนังสือมอบอำนาจฉบับลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ระบุให้นาย น. มีอำนาจในการยื่นเอกสารประกวดราคากับองค์การบริหารส่วนตำบลผาสิงห์แทนผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และการกระทำใดๆ ของผู้รับมอบอำนาจเสมือนหนึ่งผู้มอบอำนาจได้กระทำด้วยตนเอง พร้อมมอบเอกสารหลักฐานที่ใช้ประกอบการเสนอราคาให้นาย น. ไปดำเนินการยื่นเอกสารประกวดราคา ต่อมา นาย น. ได้ยื่นเอกสารประกวดราคากับองค์การบริหารส่วนตำบลผาสิงห์ โดยยื่นหนังสือรับรองผลงานของกรมพลศึกษาอันเป็นเอกสารปลอม โดยหนังสือรับรองผลงานฉบับที่กรมพลศึกษาออกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการรับรองผลงานว่า “ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ขายพื้นที่สนามกีฬาอเนกประสงค์พร้อมอุปกรณ์กีฬาจำนวน ๓ รายการ... ซึ่งผู้ขายได้ส่งมอบครุภัณฑ์ดังกล่าวถูกต้องครบถ้วนตามกำหนดในสัญญาทุกประการ” แต่หนังสือรับรองผลงานฉบับที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยนาย น. ตัวแทนผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นำมายื่นเป็นหลักฐานในการประกวดราคาและ

ทำสัญญานั้น มีการแก้ไขข้อความเปลี่ยนไปเป็นว่า “ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ก่อสร้างปรับปรุงสนามฟุตบอล ลานกีฬาอเนกประสงค์เสร็จเรียบร้อยตามรูปแบบ และคณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับงาน ครบถ้วนถูกต้องตามสัญญาทุกประการ จึงออกหนังสือรับรองผลงานไว้เป็นหลักฐาน” กรณี ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยนาย น. ตัวแทนผู้มีอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นหนังสือรับรองอันเป็นเท็จในการเข้าร่วมเสนอราคาและทำสัญญากับองค์การบริหาร ส่วนตำบลผาสิงห์ แม้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จะกล่าวอ้างว่าไม่ทราบว่าจะด้วยเหตุใดจึงมีการปลอมแปลง หนังสือรับรองผลงานของกรมพลศึกษาเป็นอย่างอื่น และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้มีส่วนร่วมในการ ปลอมเอกสาร แต่เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าหนังสือรับรองผลงานดังกล่าวได้ถูกปลอมแปลงขึ้น ในขั้นตอนใด อีกทั้ง หนังสือรับรองผลงานของกรมพลศึกษานับดังกล่าวมีตราสำคัญของบริษัท ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ประทับไว้ ซึ่งข้อเท็จจริงก็ปรากฏตามคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ฉบับลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๘ ที่มีถึงผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประทับตราสำคัญของบริษัทไว้ บนเอกสารต่างๆ ที่ใช้ยื่นประกวดราคาต่อองค์การบริหารส่วนตำบลผาสิงห์ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้จัดเตรียมเอกสารต่างๆ ในการยื่นประกวดราคาที่ได้ประทับตราสำคัญของบริษัทและส่งมอบ เอกสารให้นาย น. ไปดำเนินการตามที่ได้รับมอบอำนาจ ดังนั้น การที่นาย น. นำเอกสารต่างๆ ที่ได้รับมอบจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไปยื่นต่อองค์การบริหารส่วนตำบลผาสิงห์ในนามของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำตามปกติในการยื่นข้อเสนอขอเข้าประกวดราคาและทำสัญญากับองค์การบริหาร ส่วนตำบลผาสิงห์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระทำภายในขอบอำนาจของตัวแทนผู้รับมอบอำนาจของ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๗๙๗ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ การกระทำดังกล่าวจึงผูกพันผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะตัวการ และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองในฐานะตัวการต้องรับผิดชอบในกรณีที่นาย น. ตัวแทนผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำหนังสือรับรองผลงานปลอมไปใช้เป็นหลักฐานในการยื่นข้อเสนอต่อองค์การบริหารส่วนตำบลผาสิงห์ อันเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกระทำการอันเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือกระทำการโดยไม่สุจริต โดยการเสนอเอกสารอันเป็นเท็จ ตามข้อ ๑๓๘/๓ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๕๓ เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลผาสิงห์ ทำรายงานพร้อมคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดี โดยก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่ง ก็ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทำคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อกล่าวหาขึ้นอีกครั้ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ก็ได้ทำคำชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ทำงานจึงขอด้วย ข้อ ๑๓๘/๓ วรรคสอง วรรคสี่ ประกอบข้อ ๑๓๘ วรรคสอง และวรรคสาม ของระเบียบดังกล่าวแล้ว

สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ นั้น เป็นกรรมการผู้จัดการมีอำนาจกระทำการแทนผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเป็นผู้ใช้อำนาจลงนามในหนังสือแต่งตั้งนาย น. เป็นตัวแทนผู้มีอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไปยื่นเอกสารอันเป็นเท็จดังกล่าว จึงต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย ผู้ถูกฟ้องคดี จึงมีอำนาจตามข้อ ๑๓๘/๕ วรรคหนึ่ง ของระเบียบเดียวกัน ที่จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ทำงานได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

### คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗๙/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อสวกได้ทำสัญญาลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๗ ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ให้ก่อสร้างลานกีฬา สนามฟุตบอล จำนวน ๑ สนาม กำหนดเริ่มงานภายในวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๗ และกำหนดงานแล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มอบหมายให้บริษัท ซ. ซึ่งเป็นผู้รับเหมาช่วงของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินงานก่อสร้างในโครงการก่อสร้างลานกีฬา สนามฟุตบอลดังกล่าว ต่อมา เมื่อบริษัท ซ. ดำเนินการก่อสร้างปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อสวกได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗ บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยอ้างว่าหนังสือรับรองผลงานที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ยื่นประกอบการประมูลการจ้างนั้นไม่ถูกต้อง เพราะไม่ใช่หนังสือที่กรมพลศึกษาออกให้กับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเชื่อว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีเจตนายื่นเอกสารเท็จเพื่อเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ อันเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต ทำให้รัฐเกิดความเสียหาย และริบหลักประกันของของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รวมเป็นเงินจำนวน ๑๒๔,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบเอกสารที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อสวกส่งมาให้ พบว่านาย น. ซึ่งเป็นพนักงานของบริษัท ซ. และได้รับมอบหมายจากบริษัท ซ. ให้เป็นผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในการยื่นประกวดราคากับองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อสวก ไม่ได้ยื่นสำเนาหนังสือรับรองผลงานของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อสวก แต่กลับแก้ไขข้อความในสำเนาหนังสือรับรองผลงานของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และยื่นให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อสวก แทนสำเนาหนังสือรับรองผลงานฉบับที่ถูกต้อง โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้มีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องกับการปลอมแปลงเอกสารดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยินยอมให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อสวก ยกเลิกสัญญา และขอชำระเงินหลักประกันของจำนวน ๖๒,๕๐๐ บาท เป็นเงินสดแทนการที่ องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อสวกจะบังคับเอาค้ำประกันธนาคารของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เพราะหากมีการบังคับหนังสือค้ำประกันธนาคารดังกล่าวจะทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เสียเครดิตทางด้าน

การเงิน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน) มีหนังสือลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๘ และหนังสือลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๘ แจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้ชี้แจงรายละเอียดและข้อเท็จจริง ต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๘ ชี้แจงผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๘ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ทำงานของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๘ และไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๘ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไปยังผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือแจ้งผลอุทธรณ์ดังกล่าววันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ทำงานของทางราชการ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๘ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ตามหนังสือลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบจัดทำหนังสือเวียนแจ้งต่อหน่วยงานราชการทุกภาคส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีหรือกระทรวงมหาดไทยได้แจ้งเวียนรายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ทำงานว่าได้เพิกถอนผู้ฟ้องคดีทั้งสองจากการเป็นผู้ทำงานของทางราชการแล้ว หากมีหน่วยงานราชการหรือผู้ใดนำเหตุจากคำสั่งมิชอบของผู้ถูกฟ้องคดีไปใช้ประโยชน์ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงและรับผิดชอบในความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๗๙๗ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จะเห็นได้ว่า ตัวการจะต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกต่อเมื่อตัวแทนได้กระทำการใด ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากตัวการและการกระทำนั้นเป็นการกระทำภายในขอบอำนาจของกิจการที่ได้รับมอบหมายนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยนาย น. ตัวแทนผู้มีอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นหนังสือรับรองผลงานอันเป็นเท็จในการเข้าเสนอราคาและทำสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อสวก แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะกล่าวอ้างว่าไม่ทราบด้วยเหตุใดจึงมีการปลอมแปลงหนังสือรับรองผลงานของกรมพลศึกษาเป็นอย่างอื่น และผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่มีส่วนร่วมในการปลอมเอกสารดังกล่าว อีกทั้ง การปลอมเอกสารได้เกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีการทำหนังสือมอบอำนาจและส่งมอบเอกสารให้อยู่ในความครอบครองของนาย น. ก็ตาม แต่เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าหนังสือรับรองผลงานฉบับดังกล่าวนั้นได้ถูกปลอมแปลงขึ้นในขั้นตอนใด และหนังสือรับรองผลงานฉบับดังกล่าวก็มีตราสำคัญของบริษัทผู้ฟ้องคดีที่ ๑

ประทับไว้ ซึ่งข้อเท็จจริงก็สอดคล้องกับคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่มีถึงองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อสวกและผู้ถูกฟ้องคดีว่า เอกสารสำคัญที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองส่งมอบให้แก่ นาย น. ไปนั้น ได้มีการลงนามรับรองสำเนาถูกต้องพร้อมประทับตราสำคัญของบริษัทไว้บนเอกสารทุกฉบับ ดังนั้น การที่ นาย น. นำเอกสารต่าง ๆ ที่ได้รับมอบจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไปยื่นเสนอราคาต่อองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อสวกในนามของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำตามปกติในการยื่นข้อเสนอขอเข้าประกวดราคาและทำสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อสวก ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระทำภายในขอบอำนาจของตัวแทนผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๘๒๐ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว การกระทำดังกล่าวจึงผูกพันผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะตัวการ และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองในฐานะตัวการต้องรับผิดชอบในกรณีนี้ นาย น. ตัวแทนผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำหนังสือรับรองผลงานปลอมไปใช้เป็นเอกสารหลักฐานในการยื่นข้อเสนอประกวดราคา อันเป็นการยื่นเอกสารอันเท็จต่อองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อสวก อันเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกระทำการโดยไม่สุจริต โดยการเสนอเอกสารอันเป็นเท็จ ตามข้อ ๑๓๘/๓ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อสวกได้ทำรายงานพร้อมคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดย นาย ท. กรรมการผู้จัดการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดี อีกทั้ง ก่อนที่จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ทำงาน ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทำคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อกล่าวหาดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งแล้วและ นาย ท. กรรมการผู้จัดการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำคำชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ทำงานจึงชอบด้วยข้อ ๑๓๘/๓ วรรคสอง และวรรคสี่ ประกอบข้อ ๑๓๘ วรรคสอง และวรรคสาม ของระเบียบดังกล่าวแล้ว สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ นั้น แม้จะมีข้ออ้างว่าในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ทำงาน ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จะได้ลาออกเป็นกรรมการผู้จัดการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แล้วก็ตาม แต่ในขณะที่เกิดเหตุผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นกรรมการผู้จัดการผู้มีอำนาจกระทำการแทนผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเป็นผู้ลงลายมือชื่อในหนังสือมอบอำนาจให้นาย น. เป็นตัวแทนผู้รับมอบอำนาจไปยื่นเอกสารอันเป็นเท็จต่อองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อสวก ตามหนังสือมอบอำนาจฉบับลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๗ และก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ทำงาน ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ชี้แจงรายละเอียดและข้อเท็จจริงกรณีการยื่นเอกสารอันเป็นเท็จดังกล่าวนี้โดยชอบแล้ว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถูกสั่งให้เป็นผู้ทำงานตามข้อ ๑๓๘/๓ ของระเบียบดังกล่าว โดยการยื่นเอกสารเท็จแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นกรรมการผู้จัดการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเป็นผู้ใช้อำนาจลงนามในหนังสือแต่งตั้งนาย น. เป็นตัวแทนผู้มีอำนาจของ

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไปยื่นเอกสารอันเป็นเท็จดังกล่าวจึงต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ทำงานได้ตามข้อ ๑๓๘/๕ วรรคหนึ่ง ของระเบียบเดียวกัน ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

### ฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากคำสั่งยกเลิกการประกวดราคา

#### คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๙/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (การไฟฟ้านครหลวง) ได้มีประกาศเรียกประกวดราคาจัดซื้อพัสดุทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ เลขที่ MPO - ๘๙๖๔ - WJX ตามประกาศลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมยื่นข้อเสนอการประกวดราคาดังกล่าว และได้รับแจ้งว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการประกวดราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ในวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ สำหรับพัสดุ รหัสเลขที่ ๕๒๑๐-๖๘๓-๑๑๕๐๐ จำนวน ๓๐๒,๙๑๒ ชุด สำหรับมิเตอร์ขนาด ๑๕ (๔๕) A๑ เฟส ๒ สาย มูลค่าที่ชนะการประมูล ๑๗๑,๑๔๕,๒๘๐ บาท หลังจากนั้น คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดียืนยันราคาตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๓ (๒) ของข้อบังคับการไฟฟ้านครหลวง ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๓ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แจ้งยืนยันราคาต่อผู้อำนวยการกองจัดหาในประเทศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่หลังจากนั้น เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีกลับมีหนังสือแจ้งยกเลิกการจัดหาพัสดุ และให้ผู้ฟ้องคดีรับเงินประกันของคืน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือสอบถามเหตุผลของการยกเลิกการจัดหาพัสดุ (การประกวดราคาซื้อเครื่องมือไฟฟ้า) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๐ ชี้แจงว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้มีคำสั่งว่า การประกวดราคาซึ่งกำหนดเงื่อนไขว่า จะพิจารณาซื้อเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เคยซื้อใช้งานแล้วได้ผลดีหรือเคยผ่านการทดลองซื้อใช้งานมาแล้วเท่านั้น ในกรณีที่ผลิตภัณฑ์ที่เสนออย่างไม่เคยซื้อใช้งานหรือซื้อทดลองใช้งานแต่มีรายละเอียดตรงตาม Spec จะพิจารณาซื้อทดลองใช้งานหรือไม่ซื้อทดลองใช้งานก็ได้ เงื่อนไขการจัดซื้อเพื่อทดลองใช้งานดังกล่าวไม่เป็นไปตามแบบแผนทางราชการ กรณีอาจเข้าข่ายเป็นการกีดกันการเสนอราคาของผู้เสนอราคาหรือเอื้อแก่รายหนึ่งรายใด ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันราคา ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของทางราชการ จึงไม่เหมาะสมที่จะกำหนดไว้ในข้อบังคับการไฟฟ้านครหลวงว่าด้วยการพัสดุ ซึ่งอาจขัดต่อกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าวไม่เป็นธรรม จึงมีหนังสือ

ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๐ อุทธรณ์คำสั่งยกเลิกการประกวดราคาต่อผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ (ผู้ว่าการการไฟฟ้านครหลวง) และคณะกรรมการการไฟฟ้านครหลวง ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๑ ผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งยืนยันยกเลิกการประกวดราคา ผู้ผูกคืดจึงได้อุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ กรมบัญชีกลาง ตามหนังสือลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๑ และกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า คำสั่งยกเลิกการประกวดราคาของผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ เป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกระบวนฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑ (๓) ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งมีได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น หากผู้ผูกคืดไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาของผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ เนื่องจากไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่ง ก็จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ผูกคืดเห็นว่า คำสั่งของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ อ้างถึง เป็นคำสั่งที่ออกมาภายหลังจากการประกวดราคาแล้ว และได้เป็นคำสั่งให้ยกเลิกการประกวดราคา ผู้ผูกฟองคืดทั้งสองจึงต้องผูกพันตามเงื่อนไขการประกวดราคา การที่ผู้ผูกฟองคืดทั้งสองยกเลิกการประกวดราคาย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ผูกคืดได้รับความเสียหาย ดังนี้ ๑) ทำให้ผู้ผูกคืดไม่ได้กำไรจากการขายมิเตอร์ไฟฟ้า เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้ว คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๔๖ ของยอดขาย ผู้ผูกคืดขณะการประกวดราคา เป็นมูลค่า ๑๗๑,๑๔๕,๒๘๐ บาท จึงคิดเป็นกำไร จำนวน ๒๖,๔๕๙,๐๖๐.๒๘ บาท ๒) ค่าเตรียมสินค้า จำนวน ๔๔,๘๗๔ ชุด ราคาชุดละ ๕๖๕ บาท เมื่อยกเลิกการประมูลทำให้ผู้ผูกคืดต้องรับจำหน่ายออกไป ในราคาชุดละ ๓๖๕ บาท เพราะหากเก็บไว้นานจะเสียหาย จึงขาดทุน ชุดละ ๒๐๐ บาท เป็นเงิน ๘,๙๗๔,๘๐๐ บาท และ ๓) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือเตรียมการเสนอมิเตอร์เข้าประกวดราคา เป็นเงิน ๑๒,๗๐๐,๐๐๐ บาท รวมค่าเสียหายทั้งสิ้น เป็นเงิน ๔๘,๑๓๓,๘๖๐.๒๘ บาท ผู้ผูกคืดได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ผูกฟองคืดและคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุทางอิเล็กทรอนิกส์ กรมบัญชีกลาง แต่ไม่ได้รับการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ผูกฟองคืดทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหาย เป็นเงิน ๔๘,๑๓๓,๘๖๐.๒๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ผูกคืด เห็นว่า ถึงแม้ว่าในเงื่อนไขการประกวดราคามีข้อกำหนดสงวนสิทธิการยกเลิกการประกวดราคา และข้อกำหนดเงื่อนไขการจัดซื้อพัสดุเพื่อทดลองใช้งานตามที่ได้มีการหารือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเอาไว้ด้วยก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การที่ผู้ผูกฟองคืด

จะพิจารณาดำเนินการยกเลิกการประกวดราคานั้น ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถกระทำด้วยเหตุใดๆ ก็ได้ หากแต่จะต้องปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในคดีนี้ ปรากฏว่า ในการพิจารณาผลการประกวดราคา มิได้มีกรณีที่มีการนำข้อกำหนดดังกล่าว มาพิจารณาและทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เข้าร่วมประกวดราคาด้วยกัน หรือตัด สิทธิบุคคลหนึ่งบุคคลใดในการประกวดราคา กล่าวคือ มิได้เป็นข้อกำหนดที่มีผลใดๆ ต่อการพิจารณาผลการประกวดราคาในครั้งนี้แต่อย่างใด และเหตุผลที่นำมาใช้ในการยกเลิก การประกวดราคาดังกล่าวก็มีใช้กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จนเป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศประกวดราคา ตามนัยข้อ ๓๗ ของข้อบังคับการไฟฟ้านครหลวง ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๓ แต่อย่างใด ดังนั้น การยกเลิกการประกวดราคาโดยอ้างเหตุผลดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ตามข้อ ๓๗ ของข้อบังคับดังกล่าว ประกอบกับข้อ ๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้เรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย ๓ ส่วน ประกอบด้วย (๑) ค่าเสียหายจากการขาดกำไรจากการขายมิเตอร์ไฟฟ้า (๒) ค่าเตรียมสินค้า และ (๓) ค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการหรือเตรียมการเสนอมิเตอร์เข้าประกวดราคา โดยค่าเสียหายในส่วนที่อ้างว่า เป็นค่าขาดกำไร นั้น การขาดไปซึ่งกำไรที่จะพึงได้ถือเป็นค่าเสียหายประเภทหนึ่งที่ศาล ยอมรับพิจารณากำหนดให้ได้ตามข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การยกเลิก การประกวดราคาจะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กำไรจากการขายมิเตอร์ไฟฟ้า เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้ว คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๔๖ ของยอดขาย ผู้ฟ้องคดีชนะการประกวดราคาเป็นมูลค่า ๑๗๑,๑๔๕,๒๘๐ บาท จึงคิดเป็นกำไรจำนวน ๒๖,๔๕๙,๐๖๐.๒๘ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีพยานหลักฐานที่แสดง ต่อศาลถึงต้นทุนของราคาสินค้า ปรากฏแต่เพียงงบการเงินของผู้ฟ้องคดี ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่แสดงถึงรายได้ ต้นทุนขาย รายละเอียดงบกำไรขาดทุนแยกตามผลิตภัณฑ์ แม้ผลิตภัณฑ์ประเภท มิเตอร์ไฟฟ้าจะมีกำไร แต่ก็ก็เป็นกำไรจากรายได้จากการขายและรายได้อื่น ที่ไม่สามารถแยกแสดง ถึงรายละเอียดของกำไรต่อหน่วยได้ ขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แย้งว่า ในการเจรจาขอลดราคา ผู้ฟ้องคดียืนยันราคาเสนอไม่สามารถลดราคาได้ แสดงว่าราคาที่ผู้ฟ้องคดีเสนอไว้จำนวน ๑๗๑,๑๔๕,๒๘๐ บาท เป็นราคาที่ต่ำมากแล้ว หากมีกำไรคงไม่เกินร้อยละ ๑ ซึ่งเมื่อพิจารณาจาก งบดุลการเงินของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นไว้ต่อกระทรวงพาณิชย์แสดงว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีกำไรมากตามฟ้อง ดังนั้น จึงกำหนดค่าเสียหายในส่วนที่เป็นค่าขาดกำไรให้แก่ผู้ฟ้องคดีร้อยละ ๑ ของยอดขาย เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีชนะการประกวดราคาเป็นมูลค่า ๑๗๑,๑๔๕,๒๘๐ บาท



ค่าเสียหายที่เป็นค่าขาดกำไรร้อยละ ๑ จึงคิดเป็นมูลค่า ๑,๗๑๑,๔๕๒.๘๐ บาท สำหรับค่าเสียหายในส่วนที่อ้างว่าเป็นค่าเตรียมสินค้า นั้น ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีมีค่าเตรียมสินค้าจำนวน ๔๔,๘๗๔ ชุด ราคาชุดละ ๕๖๕ บาท เมื่อมีการยกเลิกการประมูล ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องรีบจำหน่ายออกไปในราคาชุดละ ๓๖๕ บาท หากเก็บไว้นานจะเสียหาย จึงขาดทุนชุดละ ๒๐๐ บาท เป็นเงิน ๘,๙๗๔,๘๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีพยานหลักฐานสนับสนุนเกี่ยวกับค่าเตรียมสินค้าดังกล่าว ประกอบกับสินค้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกวราคาเป็น Watthour Meter , Single Phase , two wire ขนาด ๑๕ (๔๕) แอมป์ ซึ่งเป็นอุปกรณ์ไฟฟ้าที่จัดซื้อมาเพื่อการใช้งานที่สามารถตากแดดตากฝนเป็นเวลานานต่อเนื่องกันหลายปี จึงไม่ใช่สินค้าที่เสื่อมสภาพหรือเสียหายได้ง่าย เพราะต้องเก็บรักษาไว้นาน ผู้ฟ้องคดียอมนำไปจำหน่ายแก่บุคคลอื่นหรือแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เมื่อมีการเรียกประกวดราคาใหม่ โดยไม่ต้องลดราคา และช่วงระยะเวลาที่จะต้องส่งมอบสินค้าตามเงื่อนไขเพิ่มเติม หากมีการตกลงซื้อขายกัน ต้องแบ่งส่งมอบเป็น ๘ งวด เป็นระยะเวลา ๒๗๐ วัน ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้สั่งซื้อสินค้าตามจำนวนทั้งหมด และในการดำเนินการประกวดราคาตั้งแต่ต้นจนถึงการยกเลิกการประกวดราคานั้น ยังไม่เป็นที่แน่นอนว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงทำสัญญาสั่งซื้อสินค้าจากผู้ฟ้องคดีแล้วหรือไม่ จำนวนเท่าใด ดังนั้น ค่าเสียหายในส่วนนี้ ศาลจึงไม่อาจกำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ส่วนค่าเสียหายที่อ้างว่าเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือเตรียมการเสวนามิเตอร์ไฟฟ้าเข้าประกวดราคา นั้น ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ชี้แจงแสดงรายละเอียดและพยานหลักฐานเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายดังกล่าวว่าเป็นค่าใช้จ่ายอะไร จำนวนเท่าใด โดยระบุจำนวนเงินโดยรวม ๑๒,๗๐๐,๐๐๐ บาท เท่านั้น ดังนั้น ศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้เช่นเดียวกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับ เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๑,๗๑๑,๔๕๒.๘๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลในศาลปกครองชั้นต้นและในชั้นอุทธรณ์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามส่วนของการชนะคดี

ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้เป็นผู้ไม่ผ่านการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคา เนื่องจากขาดคุณสมบัติ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔๓/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบลเวียงนาง) มีประกาศเทศบาลตำบลเวียงนาง เรื่อง การดำเนินโครงการจัดซื้อเครื่องออกกำลังกายกลางแจ้ง จำนวน ๑๒ รายการ โดยวิธีประมูล ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมยื่นเอกสารประมูลดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งตามประกาศลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ในการเข้าเสนอราคากรณีมีผลงานไม่ตรงตามประกาศประมูลซื้อ เพราะผลงานของผู้ฟ้องคดีเป็นผลงาน รับจ้างก่อสร้างซึ่งเป็นคนละประเภทกับงานที่ประมูลซื้อ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๖ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน คำสั่งตามประกาศลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่ผ่านการคัดเลือก เนื่องจากขาดคุณสมบัติในการเสนอราคา และให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเข้าร่วมเสนอราคาตามประกาศ ประมูลซื้อเครื่องออกกำลังกายของผู้ถูกฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศเทศบาลตำบลเวียงนางฯ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๖ กำหนดราคากลางในการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นเงิน จำนวน ๒,๙๙๙,๐๐๐ บาท และกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิยื่นเสนอราคาในเรื่องของผลงาน ไว้ในข้อ ๖ ว่า ต้องมีผลงานประเภทเดียวกันกับงานที่ประมูลซื้อด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์และเป็น ผลงานสัญญาเดียว วงเงินไม่น้อยกว่า ๑,๔๙๙,๕๐๐ บาท และเป็นผลงานที่เป็นของคู่สัญญาโดยตรง กับส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่น ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานเอกชน ที่ผู้ถูกฟ้องคดีเชื่อถือ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเอกสารขอเข้าเป็นผู้เสนอราคาในการประมูลจัดซื้อตามโครงการ ดังกล่าว โดยได้ยื่นหนังสือรับรองผลงานโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ตามหนังสือลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๕ ที่รับรองว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับจ้างได้ดำเนินการก่อสร้างลานส่งเสริมสุขภาพ เพื่อเสริมสมรรถนะร่างกายของประชาชนในท้องถิ่น จำนวน ๘ อำเภอ ตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เป็นจำนวนเงินค่าจ้างทั้งสิ้น ๓,๙๙๐,๐๐๐ บาท ซึ่งสัญญาจ้างดังกล่าว มีเนื้องานประกอบด้วยงาน ๒ ส่วน คือ งานก่อสร้างลานหรือทางเดินคอนกรีต มีลักษณะเป็นการจ้าง และงานจัดหาและติดตั้งเครื่องออกกำลังกายกลางแจ้ง มีลักษณะเป็นการซื้อ แม้จะไม่ปรากฏสัญญาจ้าง ดังกล่าวที่จะทำให้สามารถตรวจสอบได้ว่างานก่อสร้างลานหรือทางเดินคอนกรีตและงานติดตั้ง

เครื่องออกกำลังกายที่รวมอยู่ในสัญญาดังกล่าวมีประมาณการราคาของงานแต่ละประเภทคิดเป็นเงินจำนวนเท่าใด แต่เมื่อได้พิจารณาจำนวนเครื่องออกกำลังกายที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องทำการติดตั้งตามสัญญา มีจำนวนทั้งสิ้น ๖๔ ชุด เมื่อเปรียบเทียบกับประกาศผู้ถูกฟ้องคดีในการจัดซื้อเครื่องออกกำลังกายกลางแจ้ง ซึ่งมีจำนวนเพียง ๑๒ รายการ กรณีจึงเห็นได้ว่ามูลค่าเครื่องออกกำลังกายจำนวน ๖๔ ชุด ดังกล่าวย่อมมีมูลค่างานมากกว่าราคา ๑,๔๙๙,๕๐๐ บาท ตามข้อ ๖ ของประกาศเทศบาลตำบลเวียงนางลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๖ และเมื่อพิจารณาหนังสือรับรองการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนของผู้ฟ้องคดีที่มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจจำหน่ายเครื่องออกกำลังกายและอุปกรณ์กีฬา และปรากฏตามหลักฐานใบแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ (แบบ ร.ง.๑) ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ที่ผู้ฟ้องคดียื่นมาพร้อมกับคำอุทธรณ์ ระบุว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบกิจการผลิตหรือประกอบเครื่องมือเครื่องใช้ในการกีฬา การบริหารร่างกาย และรวมถึงชิ้นส่วนอุปกรณ์ของเครื่องมือเครื่องใช้ดังกล่าว และมีปริมาณการผลิตอุปกรณ์กีฬาได้ ๑๐๐ ชุด ต่อปี เมื่อประกาศเทศบาลตำบลเวียงนางฯ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๖ มีวัตถุประสงค์ในการจัดซื้อเครื่องออกกำลังกายกลางแจ้ง จำนวน ๑๒ รายการ กรณีเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีสามารถจัดหาเครื่องออกกำลังกายกลางแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตามวัตถุประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่มีผลงานในการผลิตและขายสินค้าเครื่องออกกำลังกายซึ่งเป็นผลงานประเภทเดียวกันกับงานที่ประมูลซื้อด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามวัตถุประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดี และเป็นผลงานสัญญาเดียว วงเงินไม่น้อยกว่า ๑,๔๙๙,๕๐๐ บาท อันเป็นผลงานที่เป็นคู่สัญญาโดยตรงกับส่วนราชการ ตามประกาศเทศบาลตำบลเวียงนางฯ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๖ ข้อ ๖ ที่กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาไว้แล้ว และเมื่อพิจารณาจากหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ และลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๓ แล้ว เห็นได้ว่า ไม่มีข้อกำหนดใดที่ห้ามมิให้นำผลงานที่มีทั้งการจ้างและการซื้อรวมอยู่ในสัญญาเดียวกันมาเสนอเป็นผลงานของผู้เสนอราคาเพื่อประกอบการยื่นเอกสารประกวดราคาไว้ การที่คณะกรรมการดำเนินการประมูลของผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาคณะสมบัติของผู้ยื่นเอกสารประมูลแล้วเห็นว่า หนังสือรับรองผลงานที่ผู้ฟ้องคดียื่นเสนอในคราวยื่นเอกสารประมูลราคาเป็นงานก่อสร้างลานส่งเสริมสุขภาพเพื่อเสริมสมรรถนะร่างกายของประชาชนในท้องถิ่น ประกอบด้วยงานหลายประเภทในสัญญาเดียว จึงไม่เป็นไปตามข้อ ๕ วรรคสามของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และไม่เป็นไปตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงขาดคุณสมบัติที่จะมีสิทธิเข้าเสนอราคา ตามข้อ ๖ ของประกาศเทศบาลตำบลเวียงนางฯ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๖ นั้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาในการประมูลซื้อ โครงการจัดซื้อ

เครื่องออกกำลังกายกลางแจ้ง จำนวน ๑๒ รายการ ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ที่ออกตามมติคณะกรรมการ  
ดำเนินการประมูล จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้  
ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเข้าร่วมเสนอราคาตามประกาศประมูลซื้อเครื่องออกกำลังกายของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น  
เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖ กับบริษัท ล. ผู้ขาย  
จัดซื้อเครื่องออกกำลังกายตามโครงการจัดซื้อเครื่องออกกำลังกายกลางแจ้งตามประกาศเทศบาล  
ตำบลเวียงนางฯ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๖ และได้รับมอบพัสดุที่จัดซื้อครบถ้วน พร้อมทั้งได้เบิกจ่ายเงิน  
ให้แก่ผู้ขายไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ผู้ฟ้องคดี  
มีสิทธิเข้าร่วมเสนอราคาตามประกาศประมูลซื้อเครื่องออกกำลังกายของผู้ถูกฟ้องคดีตามคำขอดังกล่าว  
ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับ เป็นให้เพิกถอนประกาศลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ เฉพาะในส่วน  
ที่ให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาในการประมูลซื้อด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์  
ตามประกาศเทศบาลตำบลเวียงนางฯ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๖ คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

### **ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งยกเลิกการสรรหาการจ้างหาขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ ปิโตรเลียมทางรถยนต์**

#### **คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗๔/๒๕๖๓**

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นคู่สัญญาขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์  
ปิโตรเลียมทางรถยนต์กับผู้ถูกฟ้องคดี (บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)) ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี  
ได้มีประกาศจ้างหาขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมทางรถยนต์ โดยวิธีสี่บราคา  
ผู้ฟ้องคดีได้เข้าประมูลงานร่วมกับผู้ขนส่งรายอื่นโดยได้ซื้อของจำนวน ๕ ฉบับ และยื่นซองประมูลงาน  
ตามขั้นตอน ขณะที่อยู่ระหว่างขั้นตอนรอเรียกเข้าทำสัญญา ปรากฏว่ามีบริษัทที่ไม่ผ่าน  
การประมูลงานร่วมกันกล่าวหาผู้ฟ้องคดีว่ายื่นซองผิดเงื่อนไขการประมูล จนเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดี  
ยกเลิกการสรรหาการจ้างหาขนส่งดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าเพื่อทบทวนเงื่อนไขการจ้าง และผู้ถูกฟ้องคดี  
ได้ขยายสัญญาจ้างหาขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมทางรถยนต์เดิมซึ่งหมดอายุ  
ไปแล้วให้กับผู้ขนส่งรายเดิมทุกรายรวมทั้งผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งยกเลิกการสรรหา  
การจ้างหาขนส่งดังกล่าวไปยังผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยืนยันการยกเลิกการสรรหาการจ้างหา  
ดังกล่าวเช่นเดิม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความไม่เป็นธรรม  
และเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งยกเลิกการสรรหา

การจ้างเหมาขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมทางรถยนต์ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ผลการสรรหาเดิมในการดำเนินการทำสัญญาจ้างเหมาขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมทางรถยนต์กับผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการจ้างขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมทางรถยนต์ โดยได้จัดทำรายงานการขอจ้าง แต่งตั้งคณะกรรมการจ้าง ตลอดจนกำหนดเงื่อนไขและรายละเอียดการจ้างอื่นๆ และได้มีประกาศจ้างเหมาขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมทางรถยนต์ พร้อมรายละเอียดเงื่อนไขการจ้างการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมทางรถยนต์ โดยวิธีสืบราคา จนกระทั่งถึงขั้นตอนเปิดซองเสนอเงื่อนไขของผู้เสนอเงื่อนไขทุกราย โดยมีผู้ขนส่งเข้ายื่นซอง จำนวน ๒๗ ราย เป็นการดำเนินการคัดเลือกตามข้อ ๑๑ (๑) ถึง (๓) ของข้อกำหนดบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ว่าด้วยการจ้างขนส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมของกลุ่มธุรกิจน้ำมัน พ.ศ. ๒๕๔๕ ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการตามข้อ ๑๑ (๔) ของข้อกำหนดดังกล่าว มีการตรวจพบว่าเงื่อนไขการจ้างขนส่งดังกล่าวไม่ตรงกับการชี้แจงต่อผู้ขนส่ง ทำให้เกิดความไม่ชัดเจน ซึ่งอาจมีการฟ้องร้องผลการคัดเลือกได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งยกเลิกการสรรหาการจ้างเหมาขนส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมทางรถยนต์ เพื่อจะได้ทบทวนเงื่อนไขการจ้างให้ชัดเจน อันเป็นการใช้สิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีตามข้อ ๑๒.๓ ของเงื่อนไขการจ้าง ซึ่งเมื่อพิจารณาเหตุผลในการยกเลิกการสรรหาผู้ขนส่งของผู้ถูกฟ้องคดีแล้วปรากฏว่า ตามเอกสารเงื่อนไขการจ้างขนส่งฯ (TOR) มีความไม่ชัดเจนและมีเงื่อนไขหลายข้อที่มีปัญหาที่อาจต้องมีการตีความที่แตกต่างกันระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ยื่นประมูล ประกอบกับการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ขนส่งตามเงื่อนไขการจ้างขนส่งฯ (TOR) มีการตีความแตกต่างกันเกี่ยวกับการตัดสินผู้ขนส่งที่เคยถูกผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกสัญญาว่ามีขอบเขตเพียงใด โดยเฉพาะในรายผู้ฟ้องคดีซึ่งเคยถูกผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกสัญญาแต่กลับมีสิทธิยื่นเสนอราคาครั้งนี้ อันเป็นเหตุให้มีการร้องเรียนว่าผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการจ้างขนส่งฯ (TOR) กรณีจึงเห็นได้ว่า เงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขนส่งและขั้นตอนวิธีการเสนอราคาดังกล่าวถือเป็นสาระสำคัญ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้กำหนดให้ผู้จะเข้าร่วมเสนอราคาต้องรับฟังคำชี้แจงเงื่อนไขการจ้างขนส่งที่ได้กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนเข้ายื่นเสนอราคา ดังนั้น เมื่อเงื่อนไขการจ้างขนส่งฯ (TOR) และการชี้แจงต่อผู้เข้าร่วมเสนอราคา มีความไม่ชัดเจนและตีความแตกต่างกัน ย่อมทำให้ผู้เข้าร่วมเสนอราคาบางรายยื่นหรือจัดส่งเอกสารไม่ถูกต้องหรือครบถ้วน รวมทั้งคณะกรรมการสรรหาที่อาจพิจารณาตีความคุณสมบัติผู้เสนอราคาและเงื่อนไขการจ้างขนส่งแตกต่างออกไปจากวัตถุประสงค์ที่แท้จริง ซึ่งจะมีผลเป็นการ

ตัดสิทธิผู้เสนอราคาบางรายและทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เสนอราคาด้วยกัน และอาจส่งผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถจัดหาผู้ขนส่งที่มีศักยภาพตามที่ต้องการได้ รวมทั้งอาจมีการฟ้องร้องผลการคัดเลือกและอาจต้องมีการคัดเลือกใหม่ ทำให้เกิดปัญหาในระยะยาวต่อไปอีก กรณีจึงมีเหตุผลอันสมควรที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะยกเลิกการเสนอราคาจ้างเพื่อทบทวนเงื่อนไขการจ้างได้ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกการเสนอราคา ตามข้อ ๑๒.๓ ของเงื่อนไขการจ้าง ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้ทราบอยู่ก่อนแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งยกเลิกการสรรหาการจ้างขนส่งดังกล่าวจึงเป็นกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการยกเลิกการสรรหาการจ้างเหมาขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมทางรถยนต์เป็นการเอื้อประโยชน์ให้บุคคลกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะกลุ่มบริษัทผู้ร้องเรียนทั้งหมดทั้งที่ได้รับการต่อสัญญาออกไปนับแต่วันที่ยกเลิกการสรรหาการจ้างเหมาขนส่งดังกล่าว นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างเดิมก่อนที่จะได้มีประกาศจ้างเหมาอันเป็นเหตุพิพาทในคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิได้ขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างเดิมภายหลังจากได้ยกเลิกการสรรหาการจ้างเหมาดังกล่าวแต่อย่างใด และผู้ถูกฟ้องคดีได้ขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างให้แก่ผู้ขนส่งตามสัญญาเดิมทุกราย รวมถึงผู้ฟ้องคดีส่วนกระบวนการต่อรองราคาของคณะกรรมการการจ้างขนส่งตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นช่องทางในการสมยอมเสนอราคานั้น ก็เป็นการดำเนินการตามขั้นตอนตามข้อ ๑๑ (๓) ของข้อกำหนดบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ว่าด้วยการจ้างขนส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมของกลุ่มธุรกิจน้ำมัน พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาต่อรองราคากับผู้เสนอราคาปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขรายการละเอียดและเป็นประโยชน์สูงสุดกับผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

**ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน และคำสั่งยึดหลักประกันของ**

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๑๘/๒๕๖๓**

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เทศบาลเมืองน่าน) ได้ประกาศประมูลจ้างก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอย โดยวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งนางสาว ส. พนักงานของผู้ฟ้องคดีได้นำเอกสารหนังสือมอบอำนาจที่มีการปลอมลายมือชื่อหุ้นส่วนผู้จัดการของผู้ฟ้องคดี และเอกสารอื่นๆ รวมทั้งหนังสือรับรองผลงานปลอมยื่นประกอบการประมูลต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือแจ้งจากเทศบาลเมืองเขลางค์นครว่าไม่เคยทำสัญญาและ

ออกหนังสือรับรองผลงานโครงการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยกับผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์จึงมีหนังสือรายงานข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นต่อนายกเทศมนตรีเมืองน่านในกรณีดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๔ แจ้งความร้องทุกข์ต่อสถานีตำรวจภูธรเมืองน่าน ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีหนังสือชี้แจงว่าไม่ได้มอบอำนาจหรือกระทำการใดๆ เกี่ยวกับการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แจ้งการยึดอายุหลักประกันซอง เป็นเงินจำนวน ๓๘๔,๗๕๓.๑๓ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน) มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงานของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งว่ากรณีเป็นการอุทธรณ์ล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงไม่รับอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า พนักงานอัยการจังหวัดน่านมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ฟ้องคดีในข้อหาร่วมกันปลอมเอกสารราชการ และใช้เอกสารราชการปลอมแล้ว จึงเป็นข้อพิสูจน์ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือรู้เห็นในการกระทำความผิด ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงานของทางราชการ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับอุทธรณ์ฉบับลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา หรือพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับอุทธรณ์ดังกล่าว และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ยึดอายุหลักประกันซองของผู้ฟ้องคดี ตามหนังสือลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ โดยให้คืนเงินตามหนังสือค้ำประกันให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังยุติว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงานให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยแจ้งด้วยว่าผู้ฟ้องคดีสามารถอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ซึ่งเป็นการแจ้งให้สิทธิอุทธรณ์ที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดียิ่งกว่าที่กำหนดในมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันมีผลใช้บังคับได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ทั้งนี้ เมื่อ พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้กำหนดวิธีการยื่นอุทธรณ์ไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงอาจยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยส่งทางไปรษณีย์หรือนำไปยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วยตนเองก็ได้ การที่ผู้ฟ้องคดีเลือกวิธีการยื่นอุทธรณ์โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน

๒๕๕๕ อันเป็นการแสดงเจตนาใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นับแต่ ณ วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ เมื่อคำนึงถึงความสะดวกของคู่กรณีและการคุ้มครองสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของคู่กรณีแล้ว จึงต้องถือว่าวันที่ส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์เป็นวันที่การแสดงเจตนาอุทธรณ์มีผลกรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่รับพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามกฎหมายแล้ว กรณีจึงถือว่าเป็นการฟ้องคดีที่ได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังยุติแล้วว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ งานก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยระยะที่ ๑ ชั้นที่ ๕ จำนวน ๑ แห่ง ต่อมา คณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ได้ตรวจสอบเอกสารการประมูลที่นางสาว ส. ยื่น พบว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบ จึงมีหนังสือแจ้งให้เป็นผู้มีสิทธิเสนอราคา โดยมีนางสาว ส. เป็นผู้รับไว้แทน และมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาการเสนอราคา และมีนางสาว ส. รับไว้แทน ต่อมา คณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตรวจสอบพบว่า หนังสือรับรองผลงานของผู้ฟ้องคดีจากเทศบาลเมืองเขลางค์นครนั้นเทศบาลเมืองเขลางค์นครยืนยันว่าไม่เคยทำสัญญาและออกหนังสือรับรองผลงานในโครงการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยให้กับผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด แต่ผู้ฟ้องคดียืนยันว่าไม่เคยมอบหมายให้ผู้ใดเสนอราคาในโครงการพิพาทนี้ ทั้งได้แจ้งความเป็นหลักฐานไว้แล้ว จึงไม่มีส่วนร่วมรู้เห็นแต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิเสธว่านางสาว ส. เป็นพนักงานของผู้ฟ้องคดี ทั้งผู้ฟ้องคดีไม่เคยแจ้งความดำเนินคดีกับนางสาว ส. กรณีนำเอกสารของผู้ฟ้องคดีไปหลอกลวงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือแจ้งความดำเนินคดีฐานปลอมลายมือชื่อนาง พ. หุ่นส่วนผู้จัดการของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ทั้งกรณียังไม่มีข้อเท็จจริงยืนยันได้อย่างมั่นคงว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีส่วนรู้เห็นเป็นใจอย่างแท้จริง แต่ที่ปรากฏหลักฐานย่อมปรากฏชัดว่า ผู้ฟ้องคดีให้นางสาว ส. เป็นตัวแทนดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างแทนมาโดยตลอด และให้เก็บเอกสาร ตราประทับของผู้ฟ้องคดีไว้ในครอบครอง อันเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ตัวแทนของผู้ฟ้องคดีดำเนินการเสนอราคาในการประมูลครั้งนี้ การดำเนินการเสนอราคาของนางสาว ส. จึงผูกพันผู้ฟ้องคดีให้ต้องรับผิดชอบตามสัญญาประมูลราคา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงานของทางราชการ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕ จึงชอบด้วยกฎหมาย ตามข้อ ๑๓๘/๓



ประกอบข้อ ๑๓๘ วรรคสาม ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว เมื่อการยื่นหนังสือรับรองผลงานปลอมเป็นการผิดเงื่อนไขในสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีสิทธิยึดหลักประกันของในอัตราร้อยละ ๒.๕ ของราคาที่จัดหาได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อ ๑๖ (๑) ของประกาศกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อหรือการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาศัยเงินตามหนังสือค้ำประกันจำนวน ๓๘๔,๗๕๓.๑๓ บาท เท่ากับร้อยละ ๒.๕ ของจำนวนเงิน ๑๕,๓๙๐,๑๒๕ บาท ซึ่งเป็นราคากลางของงานก่อสร้างตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น เป็นการไม่ถูกต้องเพราะราคากลางดังกล่าวมิใช่ราคาที่จัดหาตามข้อ ๑๖ ของประกาศกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว เมื่อในการประกวดราคาครั้งนี้ห้างหุ้นส่วนจำกัด น. เสนอราคาต่ำสุด ๑๕,๒๙๐,๐๐๐ บาท และเป็นผู้ชนะการประกวดราคาได้ทำสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กรณียอมถือว่าราคาที่จัดหา คือ ราคาที่ผู้ชนะการประกวดราคาเสนอดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีสิทธิยึดหลักประกันของโดยอาศัยตามหนังสือค้ำประกันจำนวนร้อยละ ๒.๕ ของจำนวนเงิน ๑๕,๒๙๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงิน ๓๘๒,๒๕๐ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้สิทธิยึดหลักประกันของแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๓๘๔,๗๕๓.๑๓ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเฉพาะที่เกินกว่าจำนวน ๓๘๒,๒๕๐ บาท ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เมื่อล่วงเลยระยะเวลาอุทธรณ์ จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามคำขอให้เพิกถอนคำสั่งเป็นผู้ทำงาน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีสิทธิยึดหลักประกันของเต็มจำนวนเงิน ๓๘๔,๗๕๓.๑๓ บาท จึงพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน

พิพากษาแก้ เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คืนหลักประกันของตามหนังสือค้ำประกัน ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เฉพาะส่วนที่เกินกว่าจำนวน ๓๘๒,๒๕๐ บาท ทั้งนี้ ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และให้คืนค่าธรรมเนียมทั้งสองชั้นศาลแก่ผู้ฟ้องคดีตามส่วนแห่งการชนะคดี นอกจากนี้แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น

## ฟ้องขอให้เพิกถอนผลการเปิดซองสอบราคา และให้ชดใช้ค่าเสียหายหากไม่ดำเนินการให้เป็น ผู้ชนะการสอบราคา

### คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๘๙/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบการพาณิชย์กิจประเภทจำหน่ายวัสดุก่อสร้างทุกชนิด ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรีตำบลโพพทอง) ได้มีประกาศสอบราคาจ้างโครงการเสริมผิวถนน ค.ส.ล. ภายในหมู่บ้าน หมู่ที่ ๗ และโครงการก่อสร้างถนน ค.ส.ล. ภายในหมู่บ้าน หมู่ที่ ๘, ๙, ๑๐ ตำบลโพพทอง อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นซองสอบราคาจ้างโครงการดังกล่าวด้วย ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประกาศผลการเปิดซองสอบราคาจ้างดังกล่าว ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. เป็นผู้ชนะการสอบราคาจ้าง โดยให้เหตุผลว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด ม. และผู้ฟ้องคดีเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารสอบราคาที่เป็นสาระสำคัญ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์ผลการสอบราคาจ้าง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งผลพิจารณาอุทธรณ์ว่าการพิจารณาผลการสอบราคาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอบด้วยระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผลการเปิดซองสอบราคาจ้างดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนประกาศผลการเปิดซองสอบราคาจ้าง โครงการเสริมผิวถนน ค.ส.ล. ๗ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ที่ให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. เป็นผู้ชนะการสอบราคาจ้าง โดยให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการสอบราคาจ้างดังกล่าวและให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาและดำเนินการก่อสร้างให้กับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (เทศบาลตำบลโพพทอง ที่ ๑) หากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการสอบราคาจ้างโครงการที่พิพาทมีผู้ยื่นซองสอบราคา จำนวน ๓ ราย โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นซองสอบราคาในราคา ๑๘๐,๐๐๐ บาท ห้างหุ้นส่วนจำกัด ม. เสนอราคา ๑๘๒,๕๐๐ บาท และห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. เสนอราคา ๑๘๒,๐๐๐ บาท แต่ปรากฏว่าเอกสารเสนอราคาของห้างหุ้นส่วนจำกัด ม. และของผู้ฟ้องคดีมีรายละเอียดจำนวนเงินที่เสนอราคาไม่ถูกต้องตรงกัน โดยผู้ฟ้องคดีเสนอราคารวมในใบเสนอราคาและราคารวมในบัญชีรายการประมาณราคาปริมาณเนื้องาน ค่าวัสดุ และค่าแรงงาน เป็นเงินจำนวน ๑๘๐,๐๐๐ บาท ตรงกัน แต่เมื่อตรวจสอบราคาต่อหน่วยและต่อรายการของค่าวัสดุและค่าแรงงานตามที่ระบุในบัญชีรายการประมาณราคากลับได้จำนวน ๑๕๑,๔๒๖.๔๔ บาท ซึ่งไม่ตรงกับที่ระบุไว้ในใบเสนอราคา และราคารวมที่ระบุไว้ในบัญชีรายการ

ดังกล่าว อันเป็นการไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ ๔.๒ วรรคสอง ของเอกสาร สอบราคาจ้าง ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นชอบด้วย กับความเห็นของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา ไม่รับพิจารณาผู้เสนอราคา รายผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเป็นการเสนอราคาที่ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไข ข้อ ๔.๒ และข้อ ๕.๓ (๓) ของเอกสาร สอบราคาจ้าง ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๓๓ จึงหาเป็นการ ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่จะเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างไม่ ที่ศาลปกครองชั้นต้น มีคำพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

### ฟ้องขอให้คืนหลักประกันซอง

#### คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๑๑/๒๕๖๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อเอกสารประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทาง อิเล็กทรอนิกส์ เลขที่ ๒๑/๒๕๕๗ การจ้างก่อสร้างประตูลอยน้ำคลองปากบาง ตำบลป่าตอง อำเภอกระทุ่ม จังหวัดภูเก็ต ตามประกาศผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต) ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗ และยื่นซองข้อเสนอร่วมกับวางหลักประกันซองเป็นหนังสือค้ำประกัน ของธนาคาร ก. และได้เข้าร่วมการเสนอราคา แต่ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เสนอราคา ให้ยึดหลักประกันซองร้อยละ ๒.๕ ของราคาที่จัดหา คิดเป็นเงิน ๔๘๓,๕๗๕ บาท และยกเลิกประกาศประกวดราคาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่ง และขอคืนหลักประกันซองว่า เมื่อระบบการประมูลเกิดเหตุขัดข้องไม่สามารถเสนอราคาได้ อันเป็นเหตุสุดวิสัย ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเสนอราคาผ่านช่องทางสำรองทางโทรสาร จึงไม่ได้ผิดเงื่อนไข สัญญาหลักประกันซอง และการที่คณะกรรมการดำเนินการประมูลและผู้ให้บริการตลาดกลาง อิเล็กทรอนิกส์ยึดถือเวลาบนกระดานรับโทรสาร เวลา ๑๐.๓๔ นาฬิกา ซึ่งไม่ตรงตามเวลา มาตรฐานประเทศไทย กรณีจึงไม่เป็นไปตามกฎหมาย และเงื่อนไขสัญญาหลักประกันซอง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งยืนยันคำสั่งยึดหลักประกันซองของผู้ฟ้องคดีโดยไม่พิจารณาหนังสือ อุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ธนาคาร ก. จ่ายเงินจำนวน ๔๘๓,๕๗๕ บาท แทนผู้ฟ้องคดี และธนาคาร ก. จึงแจ้งผู้ฟ้องคดีให้นำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระให้กับธนาคาร ภายใน ๗ วัน หากพ้นกำหนดดังกล่าวธนาคารจะเรียกเงินที่ได้ทตรงจ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี

พร้อมดอกเบี้ย ผู้ฟ้องคดีจึงได้กู้ยืมเงินไปชำระให้แก่ธนาคาร ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถาม ผู้ถูกฟ้องคดีให้คืนหลักประกันของให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินตามฟ้อง จำนวน ๔๘๓,๕๗๕ บาท และชำระค่าเสียหายอันเกิดแต่พฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องชำระดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตรา ร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๔๘๓,๕๗๕ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระหนี้ เสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าขาดประโยชน์อันควรได้รับจากเงินจำนวน ๔๘๓,๕๗๕ บาท ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้อง คือ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดี Log in เข้าสู่ระบบ ประมวลราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์แล้ว เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๗ เมื่อเวลา ๑๐ นาฬิกา แต่ระบบการประมวลเกิดขัดข้อง จึงเสนอราคาผ่านช่องทางสำรองทางโทรสารเมื่อเวลา ๑๐.๒๘.๔๔ นาฬิกา เอกสารถึงปลายทางโดยสมบูรณ์เวลา ๑๐.๒๙.๔๔ นาฬิกา ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่า ได้เสนอราคาภายในเวลา ๑๐.๓๐ นาฬิกาแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดียืนยันว่า ผู้ฟ้องคดีเข้าระบบประมวลจริง แต่ได้ออกจากการประมวลเป็นเวลานาน และเมื่อสอบถามไปยังผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับแจ้งว่า มีความประสงค์จะเสนอราคาในช่วงเวลา ๕ นาทีสุดท้าย แต่ที่สุดผู้ฟ้องคดีได้เสนอราคา ผ่านช่องทางสำรองทางโทรสารถึงผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์เมื่อเวลา ๑๐.๓๔ นาฬิกา แม้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ส่งเอกสารทางโทรสารเมื่อเวลา ๑๐.๒๙.๔๔ นาฬิกา ผู้ให้บริการกลาง อิเล็กทรอนิกส์ก็ไม่สามารถดำเนินการแทนภายในเวลา ๑๖ วินาที เนื่องจากจะต้องทำการ ใส่หมายเลขประจำตัวและรหัสของผู้ฟ้องคดีแล้วใส่ราคาและผู้ฟ้องคดีเสนอแทน การเสนอราคา จึงจะเสร็จสมบูรณ์ ไม่ใช่เพียงแต่ส่งคำร้องถึงผู้ให้บริการตลาดกลางฯ แล้วเท่านั้น และแม้ผู้ฟ้องคดี ส่งโทรสารเอกสารเสนอราคา เมื่อเวลา ๑๐.๒๘.๔๔ นาฬิกา เอกสารถึงปลายทางโดยสมบูรณ์ไม่ เกิน ๑ นาที ตามใบแจ้งค่าใช้จ่ายบริการของบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) นั้น ระยะเวลา ๑ นาที ที่ระบุ ในใบแจ้งค่าใช้จ่ายบริการดังกล่าว หมายถึงระยะเวลาที่ใช้ในการโทรศัพท์ แต่ปลายทางจะได้รับเอกสาร ที่ส่งทางโทรสารเมื่อใดนั้นขึ้นอยู่กับสัญญาณเครือข่ายโทรศัพท์และการรับสัญญาณและความเร็ว ในการบันทึกภาพของเครื่องโทรสาร ดังนั้น การที่เครื่องรับโทรสารของผู้ให้บริการตลาดกลาง อิเล็กทรอนิกส์บันทึกเวลารับเอกสารเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีเวลา ๑๐.๓๔ นาฬิกา จึงมีข้อเรื่อง ที่ผิดปกติ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์กำหนดเวลาบนเครื่อง รับโทรสารโดยไม่ได้ปรับเทียบเวลาให้ตรงตามเวลามาตรฐานในประเทศไทย นั้น บริษัท ป. ผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ได้ชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า บริษัทดังกล่าวได้เทียบเวลาเครื่อง

แม่ข่ายที่ใช้ในการรับโทรสารให้ตรงกันกับเวลามาตรฐานเทียบเท่ากับกรมอุตุนิยมวิทยา กองทัพเรือ และเมื่อบริษัทดังกล่าวเป็นบริษัทที่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ได้พิจารณาการทำงานของโปรแกรมระบบงานเสนอราคาของบริษัทแล้วมอบหมายให้ กรมบัญชีกลางขึ้นทะเบียนเป็นผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ตามประกาศกรมบัญชีกลาง ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๕ กรณีมีเหตุควรเชื่อว่าบริษัทดังกล่าวได้กำหนดเวลาบนเครื่อง รับโทรสารที่ใช้ในกระบวนการเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตรงตามเวลามาตรฐาน ในประเทศไทยแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างในคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้าสู่ระบบเสนอราคาตั้งแต่เวลา ๑๐ นาฬิกา แต่ผู้ฟ้องคดีต้องการเสนอราคาในช่วงเวลา ๕ หรือ ๑๐ นาทีสุดท้าย ซึ่งเป็นเทคนิค และวิธีการเสนอราคาแข่งขันในการประมูลตามปกติวิสัย ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องใช้ความระมัดระวัง ในการคำนวณระยะเวลาการเสนอราคาที่เหมาะสมโดยเผื่อเวลาดำเนินการในกรณีที่มีข้อขัดข้องทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเสนอราคาทางอินเทอร์เน็ตและต้องเสนอราคาผ่านช่องทางสำรอง ทางโทรสาร โดยเมื่อผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ได้รับเอกสารเสนอราคาทางโทรสารแล้ว จะต้องดำเนินการเสนอราคาแทนผู้ฟ้องคดีต่อไป การที่ผู้ฟ้องคดีส่งโทรสารเสนอราคาไปยังผู้ให้บริการ ตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ก่อนเวลา ๑๐.๓๐ นาฬิกา เพียงเล็กน้อย นับว่าเป็นการเสี่ยงภัยของผู้ฟ้องคดีเอง เมื่อเอกสารเสนอราคาไปถึงผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์หลังเวลา ๑๐.๓๐ นาฬิกา จึงเป็นเพราะความผิดพลาดบกพร่องของผู้ฟ้องคดี หากใช้เพราะผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ดำเนินการประมูลตามประกาศกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อหรือ การจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างไม่ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ในขณะที่ประมูลระบบอินเทอร์เน็ตล่มโดยไม่ทราบสาเหตุ จึงเป็นกรณีเกิดจากเหตุสุดวิสัย นั้น ข้อเท็จจริงได้ความว่า บริษัท ป. ผู้เสนอราคาอีกรายได้เข้าสู่ระบบการเสนอราคาเวลา ๑๐.๑๘.๒๓ นาฬิกา และทำการเสนอราคาเวลา ๑๐.๒๙.๕๔ นาฬิกา โดยไม่ปรากฏว่าบริษัท ป. แจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า ระบบอินเทอร์เน็ตล่ม ข้อเท็จจริงจึงรับฟังไม่ได้ว่ามีเหตุสุดวิสัยตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้าง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดี มีสิทธิยึดหลักประกันของของผู้เสนอราคาได้ตามเอกสารประกวดราคาจ้างฯ ข้อ ๖.๕ และกรณี เป็นการใช้สิทธิยึดหลักประกันของตามสัญญาโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิได้ เป็นฝ่ายผิดสัญญาและไม่ต้องรับผิดชอบชำระค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ เมื่อปรากฏ ข้อเท็จจริงว่า การประกวดราคาจ้างก่อสร้างประตูระบายน้ำในคดีนี้มีผู้มีสิทธิเสนอราคา ๒ ราย คือ ผู้ฟ้องคดีและบริษัท ป. ซึ่งปรากฏว่าผู้มีสิทธิเสนอราคาทั้งสองรายไม่เสนอราคาตามเวลาที่กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยกเลิกการประกวดราคาจ้าง โดยที่พฤติการณ์แห่งการกระทำของผู้ฟ้องคดีเสมือนไม่ประสงค์จะเสนอราคา อีกทั้ง การเสนอราคาในระยะเวลาที่จวนหมดเวลา

ก็เพื่อมิให้ผิดเงื่อนไขข้อ ๖.๕ ของเอกสารประกวดราคาข้างดังกล่าวที่จะต้องถูกยึดหลักประกันของ  
เท่านั้น อันแสดงให้เห็นถึงความไม่บริสุทธิ์ใจในการเข้าเสนอราคา อันเป็นการกระทำให้เกิด  
การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ประกอบกับการกระทำที่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องเลิกการประกวดราคารั้งนี้  
ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจจัดหาผู้รับจ้างมาดำเนินการโครงการก่อสร้างดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อ  
ต่อการให้บริการสาธารณะในการจัดทำประตูละบายน้ำในพื้นที่ตำบลปาดอง อำเภอกระทุ่ม จังหวัดภูเก็ต  
และกระทบต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่อาจสูงขึ้น ดังนั้น กรณีจึงไม่มีเหตุที่ศาลจะนำมาลด  
เบี้ยปรับได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดียึดหลักประกันของของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำโดยชอบ  
ด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินหลักประกันของ จำนวน  
๒๔๑,๗๘๗.๕๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืน  
ค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีแก่ผู้ฟ้องคดี ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น  
ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับ เป็นให้ยกฟ้อง และคืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ทั้งหมด  
ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี

