

เกิดเหตุหลักของประมูลราคา ... ต้องยกเลิกการประกวดราคาหรือไม่ ?

ชัยธร ปังประเสริฐ
พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ
สำนักวิจัยและวิชาการ

เรื่องนี้ที่น่าสนใจ ... เพราะการประกวดราคาหรือการจัดซื้อจัดจ้างเป็นภารกิจหนึ่งของหน่วยงานของรัฐ ที่จะต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใสและให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เพื่อประโยชน์สูงสุดของทางราชการ

ประเด็นชวนคิด

กรณีดังกล่าว มีประเด็นชวนคิด อันเกิดจากเหตุการณ์จริง เนื่องจากมีการลักของเสนอรราคา หรือซองประมูลของบริษัทผู้มีสิทธิเสนอรราคา ณ โรงแรมที่พักของตัวแทนบริษัท เช่นนี้ ... ผู้มีอำนาจหน้าที่ จำเป็นต้องยกเลิกการประกวดราคาหรือไม่ และมีแนวทางในการพิจารณาอย่างไร ?

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า... เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งการและกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของโรงพยาบาลทุกแห่งในจังหวัด และให้มีอำนาจอนุมัติในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างโดยผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการประกวดราคาจ้างปรับปรุงระบบจ่ายกระแสไฟฟ้าแรงต่ำ จำนวน ๔ เฟส ของโรงพยาบาล ก. และอนุมัติจ้างผู้ชนะการประกวดราคา

ต่อมาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับคำร้องเรียนกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีกับพวกละเว้นไม่ดำเนินการยกเลิกการประกวดราคาครั้งดังกล่าว จากเหตุหลักของเสนอรราคา และเอกสารที่เกี่ยวข้องของบริษัท เอ เป็นเหตุให้บริษัท เอ ไม่ได้เข้ายื่นซองเสนอรราคา และมีผู้เสนอรราคาเพียงรายเดียว อันมีพฤติการณ์ช่วยเหลือหรือเอื้อประโยชน์ผู้เสนอรราคาบางราย จึงมีการดำเนินการสอบสวนตามขั้นตอนและต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมซึ่งได้วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดขอให้เพิกถอนคำสั่งไล่ออกจากราชการและเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่ให้ออกอุทธรณ์

ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๕๑ กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้พิจารณาตามข้อ ๕๐ (๑) กล่าวคือ ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอรราคา ใบราคาเอกสารหลักฐานต่าง ๆ พัสดุดตัวอย่าง แคตตาล็อก หรือแบบรูปและรายการละเอียดแล้วปรากฏว่า มีผู้เสนอรการรายเดียวหรือมีผู้เสนอรราคาหลายรายแต่ถูกต้องตรงตามรายการละเอียดและเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาเพียงรายเดียวโดยปกติให้เสนอหัวหน้าส่วนราชการยกเลิกการประกวดราคาครั้งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่าเหตุผลสมควรที่จะดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องยกเลิกการประกวดราคา ก็ให้ดำเนินการตามข้อ ๕๐ (๒) โดยอนุโลม

ข้อ ๕๐ (๒) กำหนดว่า คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคามีหน้าที่พิจารณาคัดเลือกสิ่งของ หรืองานจ้าง หรือคุณสมบัติของผู้เสนอรราคาที่ตรวจสอบแล้วตามข้อ ๕๐ (๑) ซึ่งมีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ แล้วเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอรการรายที่คัดเลือกไว้แล้วซึ่งเสนอรราคาต่ำสุด ในกรณีที่ผู้เสนอรราคาต่ำสุดดังกล่าวไม่ยอมเข้าทำสัญญาหรือข้อตกลงกับส่วนราชการ

ในเวลาที่กำหนดตามเอกสารประกวดราคาให้คณะกรรมการพิจารณาจากผู้เสนอราคาต่ำรายถัดไปตามลำดับ ถ้ามีผู้เสนอราคาเท่ากันหลายราย ให้เรียกผู้เสนอราคาดังกล่าวมาขอให้เสนอราคาใหม่พร้อมกันด้วยวิธียื่นซองเสนอราคา ถ้าปรากฏว่าราคาของผู้เสนอราคารายที่คณะกรรมการเห็นสมควรซื้อหรือจ้างสูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง ให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาดำเนินการตามข้อ ๔๓ โดยอนุโลม

ข้อ ๔๓ กำหนดว่า การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคาที่ปรากฏว่าราคาของผู้เสนอราคารายที่คณะกรรมการเห็นสมควรซื้อหรือจ้างยังสูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างตามข้อ ๒๗ (๔) หรือข้อ ๒๘ (๕) แล้วแต่กรณี ให้คณะกรรมการดำเนินการตามลำดับดังนี้ ... (๑) เรียกผู้เสนอราคารายนั้นมาต่อรองราคาให้ต่ำสุดเท่าที่จะทำได้ หากผู้เสนอราคารายนั้นยอมลดราคาแล้ว ราคาที่เสนอใหม่ไม่สูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง หรือสูงกว่าแต่ส่วนที่สูงกว่านั้นไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง หรือต่อรองราคาแล้วไม่ยอมลดราคาลงอีก แต่ส่วนที่สูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างนั้นไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง ถ้าเห็นว่าราคาดังกล่าวเป็นราคาที่เหมาะสม ก็ให้เสนอซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคารายนั้น

คำวินิจฉัยขบวนการ

คดีดังกล่าว...ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า ในการประกวดราคาโครงการพิพาท มีผู้ยื่นซองเสนอราคาจำนวน ๒ ราย โดยมีเพียงบริษัท โอ ที่เสนอราคาถูกต้องตามเงื่อนไขเพียงรายเดียว และเสนอราคาเกินราคากลางไม่เกินร้อยละ ๑๐ ซึ่งกรณีปกติคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาควรที่จะต้องเสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการให้ยกเลิกการประกวดราคาในครั้งนั้น แต่หากคณะกรรมการฯ เห็นว่ามีเหตุผลสมควรที่จะดำเนินการโดยไม่ต้องยกเลิกการประกวดราคา ก็สามารถกระทำได้ โดยระบุเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการประกวดราคาต่อไป

เมื่อผลการประกวดราคาปรากฏว่ามีผู้เสนอราคาถูกต้องตามเงื่อนไขเพียงรายเดียว โดยเสนอราคาเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๕,๙๙๐,๙๔๔.๒๘ บาท คณะกรรมการฯ ได้ต่อรองราคาแล้วบริษัทลดราคาให้เหลือ ๒๕,๘๐๐,๐๐๐ บาท อันเป็นราคาไม่เกินวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการตามข้อ ๔๓ (๑) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อคณะกรรมการฯ มีความเห็นเสนอผู้ฟ้องคดีให้จัดจ้างบริษัท โอ เข้าทำสัญญารับจ้างปรับปรุงระบบจ่ายกระแสไฟฟ้าแรงต่ำของโรงพยาบาล ก. เป็นเงินจำนวน ๒๕,๘๐๐,๐๐๐ บาท แล้ว ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้มีอำนาจอนุมัติในการสั่งซื้อ สั่งจ้าง ย่อมมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าจะสมควรดำเนินการจัดจ้างต่อไปหรือสมควรจะยกเลิกการจัดจ้างครั้งนั้น

เมื่อเหตุการณ์หลักของเอกสารประกวดราคานั้น เกิดขึ้นนอกพื้นที่ประกวดราคา อีกทั้งยังไม่มีข้อเท็จจริงให้พิจารณาได้ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะเหตุใดและเกิดขึ้นได้อย่างไร เกี่ยวข้องกับการกีดกัน กลั่นแกล้งมิให้มีการยื่นซองเสนอราคาครั้งนั้นหรือไม่ ดังนั้น เมื่อนำกรณีตามเหตุการณ์ดังกล่าวมาพิจารณาเปรียบเทียบหรือชี้แจงน้ำหนักในการใช้ดุลพินิจกับข้อเท็จจริงที่ว่าหากต้องยกเลิกการประกวดราคาโครงการดังกล่าว จะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะต้องหยุดชะงักลง และอาจเกิดความเสียหายต่อบริการสาธารณะทางการแพทย์อย่างร้ายแรงได้ เพราะการปรับปรุงระบบจ่ายกระแสไฟฟ้าแรงต่ำกรณีนี้เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากกระแสไฟฟ้าของโรงพยาบาล ก. ตกเป็นประจำ ประกอบกับในขณะนั้นเป็นช่วงใกล้จะสิ้นปีงบประมาณ หากต้องมีการยกเลิกการประกวดราคาเพื่อดำเนินการใหม่ ย่อมเล็งเห็นได้อย่างชัดเจนว่าจะไม่สามารถดำเนินการจัดจ้างได้ภายในสิ้นปีงบประมาณดังกล่าว ซึ่งจะทำให้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณนั้นต้องตกไป อันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อการให้บริการรักษาพยาบาลของโรงพยาบาล ก.

ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีใช้ดุลพินิจโดยไม่สั่งการให้ยกเลิกการประกวดราคาครั้งดังกล่าว จึงเป็นการสั่งการโดยมีเหตุผลอันสมควรตามข้อ ๕๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อไม่มีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานอื่นใดที่จะแสดงให้รับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์

กระทำการอันมีลักษณะเป็นการขัดขวางการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม และได้ดำเนินการจัดจ้างบริษัท โอ โดยไม่สุจริต จึงไม่ถือเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้บริษัท โอ ได้ประโยชน์ ที่มีควรได้ อันจะถือเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงพิพากษาให้เพิกถอน คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๓๐/๒๕๖๓)

บทสรุปชวนอ่าน

๑. กรณีมีผู้เสนอราคาถูกต้องตามเงื่อนไขเพียงรายเดียว หากคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่ามิเหตุผลสมควรที่จะไม่ยกเลิกการประกวดราคาก็สามารถกระทำได้ โดยให้ระบุ เหตุผลความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการประกวดราคารันต่อไป

๒. กรณีเหตุการณ์ของเอกสารประกวดราคาหาย ซึ่งเกิดขึ้นนอกพื้นที่ประกวดราคา โดยที่ยังไม่มีข้อเท็จจริงชัดเจนว่าเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะเหตุใด มีความเกี่ยวข้องกับการกีดกันหรือกีดกันแก่งแย่ง มิให้มีการยื่นซองเสนอราคาหรือไม่ และไม่มีหลักฐานรับฟังได้ว่าผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการประกวดราคา โดยไม่สุจริต การไม่เพิกถอนการประกวดราคาโดยมิเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงไม่เป็น การทุจริตต่อหน้าที่และไม่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355)
