



**สรุปหลักปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ
และสัญญาทางปกครอง**

สำนักงานศาลปกครอง

ตุลาคม ๒๕๕๗

สรุปหลักปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ
และสัญญาทางปกครอง

สำนักงานศาลปกครอง

ตุลาคม ๒๕๕๗

คำนำ

ตามที่สำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเอกสารสรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นการสรุปแบบรายปีเผยแพร่ให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและต่อการบริหารราชการแผ่นดินไปแล้วนั้น สำนักงานศาลปกครองได้พิจารณาเห็นว่า หากสำนักงานได้ศึกษารวบรวมเอกสารสรุปหลักปฏิบัติราชการแบบเฉพาะเรื่องขึ้น ซึ่งเป็นการศึกษาเฉพาะเจาะจงในข้อพิพาทประเภทต่างๆ เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับวินัย การบริหารงานบุคคลภาครัฐ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฯลฯ เพื่อการเผยแพร่แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว น่าจะทำให้การทำความเข้าใจในหลักปฏิบัติราชการดังกล่าวก็ดี หรือการนำหลักปฏิบัติราชการดังกล่าวไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานหรือในการบริหารราชการก็ดี เป็นไปด้วยความเข้าใจและสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น สำหรับการจัดทำเอกสารสรุปหลักปฏิบัติราชการเฉพาะเรื่องฉบับนี้เป็นการสรุปหลักปฏิบัติราชการที่น่าสนใจจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองเกี่ยวกับการพัสดุและสัญญาทางปกครองในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๘

ในการนี้ สำนักงานศาลปกครองหวังว่า เอกสารสรุปหลักปฏิบัติราชการฉบับนี้จะช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการพัสดุและสัญญาทางปกครองเพิ่มขึ้น และสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดการบริหารราชการที่ดี อันจะมีผลเป็นการลดข้อพิพาททางปกครองลงได้ตามสมควร

(นางสาวพรทิพย์ ทองดี)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

หน้า

| | | |
|-----------|---|----|
| ส่วนที่ ๑ | สรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ | |
| ๑. | หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) | ๑ |
| ๑.๑ | กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้อง ตามกฎหมาย | ๑ |
| (๑) | การประกาศตัดสิทธิเอกชนไม่ให้เสนอราคารับจ้างงานก่อสร้าง กับหน่วยงานทางปกครองไว้เป็นการล่วงหน้า | ๑ |
| (๒) | การประกาศสอบราคาโดยรวมงานที่มีลักษณะแตกต่างกัน ไว้ใน การสอบราคาคราวเดียวกัน | ๓ |
| (๓) | การยกเลิกการประกวดราคาเนื่องจากการปรับลดรายการ จ้างก่อสร้างเพื่อประโยชน์ของทางราชการ | ๕ |
| ๑.๒ | กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ | ๖ |
| (๑) | การยกเลิกการสอบราคาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร | ๖ |
| (๒) | การพิจารณานุมัติจ้างผู้เสนอราคาที่เสนอคุณลักษณะของพัสดุ แตกต่างไปจากที่ระบุไว้ในเอกสารประกวดราคา | ๘ |
| ๒. | หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) | ๑๐ |
| (๑) | การใช้ดุลพินิจยกเลิกการประกวดราคาโดยเป็นการเลือกปฏิบัติ ทำให้ผู้เสนอราคาได้รับความเสียหาย | ๑๐ |
| (๒) | การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามขั้นตอนของระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ล่าช้า เป็นเหตุให้ผู้เข้าเสนอราคาได้รับความเสียหาย | ๑๒ |

**ส่วนที่ ๒ สรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง**

| | |
|--|----|
| (๑) กรณีผู้แทนของหน่วยงานทางปกครองทำข้อตกลงเพิ่มเติมสัญญาทางปกครองฉบับเดิมด้วยวาจา | ๑๔ |
| (๒) การตรวจรับมอบงานโดยพิจารณาจากมาตรฐานที่เกินกว่าข้อกำหนดในสัญญา | ๑๕ |
| (๓) กรณีหน่วยงานทางปกครองใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาในเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองมีส่วนต้องร่วมรับผิดชอบในความบกพร่องเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาที่เกิดขึ้น | ๑๖ |
| (๔) การฟ้องคดีในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของอนุญาตไต่สวนการเพื่อพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาท | ๑๗ |
| (๕) กรณีเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาทางปกครอง | ๑๘ |
| (๕.๑) การฟ้องคดีในกรณีที่มีการรับสภาพความรับผิดชอบในหน้าที่ค้างชำระ | ๑๘ |
| (๕.๒) การฟ้องคดีในกรณีที่มีข้อกำหนดในสัญญาให้บังคับชำระหนี้ได้โดยไม่ต้องทวงถาม | ๒๑ |
| (๕.๓) การฟ้องคดีในกรณีที่มีการกล่าวอ้างว่าต้องรอผลการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองก่อน | ๒๒ |

ส่วนที่ ๑

สรุปหลักปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

หลักปฏิบัติราชการ

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

จากการศึกษาวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการพัสดุระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๘ มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักปฏิบัติราชการที่ดีที่ได้จากคำพิพากษาดังกล่าวจำนวน ๗ คดี โดยเป็นประเภทคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนี้

๑. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(๑) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกคำสั่งหรือกำหนดกฎเกณฑ์ใดๆ อันมีผลเป็นการจำกัดหรือตัดสิทธิของบุคคลให้แตกต่างไปจากที่กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดให้อำนาจไว้ไม่ได้

หลักปฏิบัติราชการดังกล่าวปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในกรณีดังต่อไปนี้

หน่วยงานทางปกครองต้องพิจารณาความพร้อมและความสามารถของผู้เข้าแข่งขันเสนอราคาในการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุในขณะที่เสนอราคาโดยไม่อาจประกาศตัดสิทธิในการเข้าแข่งขันเสนอราคาของเอกชนรายหนึ่งรายใดไว้เป็นการล่วงหน้าด้วยเหตุหนึ่งเหตุใดซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ การไม่รับพิจารณาการเสนอราคาโดยกล่าวอ้างเหตุตามที่มีการประกาศดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เสนอราคา

ในคดีที่กรมโยธาธิการและผังเมืองไม่รับพิจารณาการเสนอราคาของเอกชนที่เข้าเสนอราคาในการประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้าง เนื่องจากได้ประกาศตัดสิทธิเอกชนรายดังกล่าวไม่ให้เสนอการรับจ้างงานก่อสร้างกับกรมโยธาธิการฯ ในทุกสาขางานก่อสร้างไว้เป็นเวลา ๓๐ วัน ด้วยเหตุที่เป็นผู้รับจ้างซึ่งมีผลการปฏิบัติงานล่าช้ากว่าแผนงานตามสัญญาจ้างที่มีอยู่กับกรมโยธาธิการฯ เกินกว่าร้อยละ ๑๐ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณาคุณสมบัติและความสามารถของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานในโครงการจัดหาพัสดุของส่วนราชการนั้นต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจไว้ โดยจะต้องไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของระเบียบดังกล่าวที่มุ่งคุ้มครองให้

การจัดการพัสดุต้องกระทำโดยเปิดเผย โปร่งใส และมีการแข่งขันกันอย่างเสรีและเป็นธรรม เมื่อปรากฏว่าไม่มีบทบัญญัติใดของระเบียบฯ ที่บัญญัติให้อำนาจส่วนราชการประกาศตัดสิทธิผู้เสนอราคาหรือผู้รับจ้างที่เคยมีประวัติการรับจ้างงานก่อสร้างบกพร่องอย่างใดอย่างหนึ่งมาก่อน เข้าเสนอราคากับส่วนราชการ การที่กรมโยธาธิการฯ ประกาศตัดสิทธิเอกชนข้างต้น มิให้เสนอราคา รับจ้างงานก่อสร้างกับกรมโยธาธิการฯ จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนบทบัญญัติในมาตรา ๘^๑ และมาตรา ๓๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับมาตรา ๓ (๒)^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งกรมโยธาธิการฯ อ้างว่าเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตัดสิทธิ

^{๑-๒} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๘ การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการตามมาตรา ๗ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ การจัดตั้งทบวงโดยให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง ให้ระบุนามสังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย

การจัดตั้งกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ให้ระบุนามไม่สังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๒ กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมนั้น

ในกรมหนึ่งมีอธิบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และในกรณีที่ให้มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย

ในกรมหนึ่งจะให้ มีรองอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากอธิบดีและช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการก็ได้

รองอธิบดีมีอำนาจหน้าที่ตามที่อธิบดีกำหนดหรือมอบหมาย

^๓ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๓ ให้กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ดำเนินการเกี่ยวกับการออกแบบและก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนน สะพาน อาคาร เชื้อเพลิงกันตลิ่ง ท่าเทียบเรือ ระบบประปา ระบบไฟฟ้า ระบบเครื่องกล ระบบระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบป้องกันน้ำท่วมระบบกำจัดมูลฝอย การจัดหา น้ำสะอาด การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และอื่นๆ รวมทั้งการบูรณะและบำรุงรักษา

ฯลฯ

ฯลฯ

การเข้าเสนอราคาของผู้เสนอราคาได้นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมโยธาธิการ ในการดำเนินการออกแบบและก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ไม่อาจแปลความขยายอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้รวมถึงการตัดสินใจเลือกในการเข้าเสนอราคารับจ้างงานก่อสร้างไว้เป็นการล่วงหน้าได้ และโดยที่การควบคุมดูแลการจัดหาพัสดุให้ถูกต้องเป็นธรรมและมีให้ประโยชน์ของทางราชการหรือประโยชน์สาธารณะเสียหายนั้น สามารถทำได้โดยการกำหนดไว้เป็นข้อสัญญาให้ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือการปฏิบัติงานล่าช้าและบังคับให้เป็นไปตามข้อสัญญาได้อยู่แล้ว ประกอบกับในการเสนอราคาหรือเสนองานของผู้รับจ้างนั้น ส่วนราชการจะต้องพิจารณาถึงความพร้อมหรือความสามารถของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองาน ในขณะที่เสนอราคา ดังนั้น กรมโยธาธิการ จึงไม่อาจนำกรณีการปฏิบัติงานบกพร่องตามโครงการหนึ่งมาเป็นข้ออ้างในการตัดสินใจผู้รับจ้างรายหนึ่งรายใดมิให้เสนอราคารับจ้างก่อสร้างในทุกสาขาของงานก่อสร้างได้ การประกาศตัดสิทธิของกรมโยธาธิการ ดังกล่าว จึงเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ กำหนดไว้ ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของระเบียบดังกล่าว อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการปฏิเสธไม่รับพิจารณาการเสนอราคาโดยอ้างประกาศตัดสิทธิข้างต้นย่อมเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เสนอราคา ศาลพิพากษาให้กรมโยธาธิการ ชดเชยค่าเสียหายเท่าที่เกิดขึ้นจริง และเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดให้แก่ผู้เสนอราคาที่ได้รับค่าเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๑/๒๕๔๘)

(๒) ในการจัดให้มีการสอบราคา หน่วยงานทางปกครองอาจกำหนดให้มีความประเภทที่มีลักษณะแตกต่างกันไว้ในการสอบราคาคราวเดียวกันได้ หากเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ต่อทางราชการอย่างแท้จริง โดยไม่ก่อให้เกิดการผูกขาดในการเสนอราคาหรือเจาะจงเพื่อคัดเลือกผู้เข้าเสนอราคารายหนึ่งรายใด รวมทั้งอาจกำหนดให้มีการเสนอราคารวมเพียงอย่างเดียวหรือให้มีการเสนอราคาต่อหน่วยหรือต่อรายการพร้อมกันด้วยก็ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔๒ (๓)^๕ และข้อ ๔๐ (๖)^๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ

^๕ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๔๒ คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา มีหน้าที่ดังนี้

๑.ลย

๑.ลย

(๓) พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตาม (๒) ที่มีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ และเสนอให้ชื่อหรือจ้างจากรายที่คัดเลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด

ในกรณีที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดดังกล่าวไม่ยอมเข้าทำสัญญาหรือข้อตกลงกับส่วนราชการ ในเวลาที่กำหนดตามเอกสารสอบราคา ให้คณะกรรมการพิจารณาจากผู้เสนอราคาต่ำรายถัดไปตามลำดับ

ถ้ามีผู้เสนอราคาเท่ากันหลายราย ให้เรียกผู้เสนอราคาดังกล่าวมาขอให้เสนอราคาใหม่พร้อมกันด้วยวิธีอื่นของเสนอราคา

(มีต่อหน้าถัดไป)

ในคดีที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานออกประกาศสอบราคาจ้างเหมางานรวมสามประเภท ได้แก่ งานรักษาความปลอดภัย งานทำความสะอาด และงานดูแลสนามหญ้าสวนหย่อม ของศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด โดยรวมงานดังกล่าวไว้ในประกาศสอบราคาคราวเดียวกัน เป็นเหตุให้ผู้ที่มีคุณสมบัติเฉพาะในบางงานและได้ยื่นซองสอบราคาเฉพาะงานใดงานหนึ่ง ไม่ได้รับการพิจารณาการเสนอราคา ทำให้ผู้เสนอราคาดังกล่าวเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะมีลักษณะเป็นการกีดกันผู้ประกอบการขนาดเล็ก และไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ เนื่องจากระเบียบดังกล่าวไม่ได้มีวัตถุประสงค์ให้จ้างงานหลายงานที่มีลักษณะ แตกต่างกันรวมกัน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ส่วนราชการมีอำนาจกำหนดคุณสมบัติ ของงานจ้างโดยรวมงานที่มีลักษณะแตกต่างกันไว้ใน การสอบราคาคราวเดียวกันได้ หากเป็นการ กระทำเพื่อประโยชน์ต่อทางราชการโดยแท้จริงตามนัยข้อ ๔๒ (๓) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ แต่หากการดำเนินการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หรือก่อให้เกิดการผูกขาดในการ เสนอราคาจ้าง หรือเจาะจงเพื่อคัดเลือกผู้เสนอราคารายหนึ่งรายใด หรือมุ่งประสงค์ในประการ ที่ไม่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการ การสอบราคานั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีที่กรมพัฒนา ฝีมือแรงงานได้ประกาศสอบราคาโดยรวมงานทั้งสามประเภทดังกล่าวข้างต้นไว้ในคราวเดียวกัน และมีเหตุผลว่า เนื่องจากเป็นงานที่มีเวลาการทำงานเหลื่อมซ้อนกันอยู่ หากให้เอกชนต่างราย เป็นผู้รับจ้างงานแต่ละงานแล้วอาจก่อให้เกิดปัญหาในการรักษาความปลอดภัยของอาคารสถานที่ และทรัพย์สินของทางราชการขึ้นได้ ทั้งยังอาจก่อให้เกิดปัญหาในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จากผู้รับจ้างในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นกับทรัพย์สินดังกล่าว เพราะเป็นการยากที่จะพิสูจน์ ได้ว่าเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของฝ่ายใดนั้น เป็นกรณีที่เห็นได้ว่าเป็นการประกาศ สอบราคาที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการตามนัยข้อ ๔๒ (๓) ของระเบียบข้างต้น

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔-๕ หน้า ๓)

ถ้าปรากฏว่าราคาของผู้เสนอราคาทีคณะกรรมการเห็นสมควรซื้อหรือจ้างสูงกว่าวงเงินที่จะซื้อ หรือจ้าง ให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาดำเนินการตามข้อ ๔๓

๑๒๙

๑๒๙

ข้อ ๔๐ ให้เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำเอกสารสอบราคา โดยอย่างน้อยให้แสดงรายการดังต่อไปนี้

๑๒๙

๑๒๙

(๖) ข้อกำหนดให้ผู้เข้าเสนอราคารวมทั้งสิ้น และราคาต่อหน่วยหรือต่อรายการ (ถ้าทำได้) พร้อมทั้ง ระบุหลักเกณฑ์โดยชัดเจนว่า จะพิจารณาราคารวมหรือราคาต่อหน่วยรายการ ในกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ ในเอกสารสอบราคาให้พิจารณาราคารวม

๑๒๙

๑๒๙

กรมพัฒนาฝีมือแรงงานจึงมีอำนาจดำเนินการได้ นอกจากนี้ กรณีที่เอกสารขอราคากำหนดว่า จะพิจารณาตัดสินจากราคารวมเป็นหลักอันเป็นผลให้ผู้เสนอราคาต้องเสนอราคาเป็นราคารวมนั้น เป็นดุลพินิจของผู้ประกาศขอราคาที่จะกำหนดให้มีการเสนอราคารวมทั้งสิ้นอย่างเดียว หรือเป็นราคารวมทั้งสิ้นพร้อมราคาต่อหน่วยหรือต่อรายการได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม ตามนัยข้อ ๔๐ (๖) ของระเบียบฉบับเดียวกัน ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่ามีความไม่เหมาะสมในการ กำหนดให้ผู้เสนอราคารวมทั้งสิ้นอย่างเดียว การไม่ได้ให้ผู้เสนอราคาเสนอราคาเป็นต่อหน่วย หรือต่อรายการจึงไม่ขัดต่อข้อ ๔๐ (๖) ดังกล่าว ประกาศขอราคาจ้างของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ชำงต้น จึงชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ แล้ว ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๙/๒๕๔๘)

(๓) กรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีความจำเป็นต้องปรับลดรายการจัดซื้อ หรือจัดจ้างตามเอกสารประกวดราคาเพื่อประโยชน์ของทางราชการ และเป็นกรณีที่ ไม่สามารถนำราคาที่มีการปรับลดรายการมาหักออกจากราคาตามใบเสนอราคาของผู้เสนอราคาได้ ถือว่าเป็นการดำเนินการที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญที่กำหนด ไว้ในเอกสารประกวดราคาอันทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เข้าเสนอราคา ด้วยกัน จึงเป็นกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจพิจารณายกเลิกการ ประกวดราคาดังกล่าวได้ตามนัยข้อ ๕๓^๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ในคดีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้าง อาคารโรงพยาบาลจังหวัด ด้วยเหตุที่ราคาของผู้เสนอราคาต่ำสุดเสนอสูงกว่าวงเงินงบประมาณ และราคากลาง ซึ่งหากดำเนินการต่อไปจำเป็นต้องปรับลดรายการก่อสร้างในเอกสารประกวดราคา อันจะมีผลทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เข้าเสนอราคาด้วยกัน แต่ผู้เสนอราคา รายที่เสนอราคาต่ำสุดซึ่งคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นควรจ้างผู้เสนอราคา รายดังกล่าว เห็นว่าเป็นการยกเลิกการประกวดราคาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอน คำสั่งยกเลิกการประกวดราคาของผู้ว่าราชการจังหวัด นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เนื่องจากการประกวดราคาข้างต้น หน่วยงานทางปกครองได้กำหนดแบบเอกสารใบเสนอราคา โดยให้ผู้เข้าเสนอราคารอรายการค่าก่อสร้างเป็นค่าวัสดุก่อสร้างและค่าแรงงานในแต่ละรายการ แล้วรวมค่าก่อสร้างและค่าแรงงานทุกรายการมาคำนวณเป็นค่าอำนวยการ กำไร ภาษี ค่าความ

^๖ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๕๓ หลังจากการประกวดราคาแล้วแต่ยังไม่ได้ทำสัญญาหรือตกลงซื้อหรือจ้างกับผู้เสนอราคา รายใด ถ้ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในรายการละเอียด หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาซึ่งทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เข้าเสนอราคา ด้วยกัน ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณายกเลิกการประกวดราคาครั้งนั้น

ผันผวนและค่าดอกเบี้ย โดยไม่ได้แยกรายการที่อยู่นอกเหนือจากค่าวัสดุก่อสร้างและค่าแรงงานไว้ อย่างชัดเจน ซึ่งผู้เสนอราคาแต่ละรายมีหลักเกณฑ์เฉพาะในการคำนวณรายการที่อยู่นอกเหนือจาก ค่าวัสดุก่อสร้างและค่าแรงงานแตกต่างกัน โดยหน่วยงานทางปกครองไม่อาจล่วงรู้หลักเกณฑ์ ในการคำนวณนั้นได้ ดังนั้น การเสนอราคาในลักษณะข้างต้นจึงเป็นกรณีที่ไม่สามารถนำราคา ที่มีการปรับลดรายการก่อสร้างมาปรับลดราคาค่าก่อสร้างตามที่มีการเสนอไว้ในใบเสนอราคาได้ ซึ่งการปรับลดรายการก่อสร้างดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในรายละเอียดหรือเงื่อนไข ที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาอันทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เข้าเสนอราคา ด้วยกัน ฉะนั้น เมื่อปรากฏว่ากรณีเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของ ทางราชการ จึงเป็นกรณีที่อยู่ในหลักเกณฑ์ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ มีอำนาจที่จะพิจารณายกเลิกการประกวดได้ตามข้อ ๕๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การพัสดุ คำสั่งยกเลิกการประกวดราคาของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕-อ.๖/๒๕๔๖)

๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๑) ผู้มีอำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างจะใช้ดุลพินิจออกคำสั่งยกเลิกการสอบราคาด้วยเหตุที่มี ผู้ยื่นเสนอราคาเพียงรายเดียวทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบราคาได้ โดยไม่มีเหตุผลอื่น ที่แสดงให้เห็นได้ว่าความเห็นของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาซึ่งเสนอให้มีการ จัดซื้อจัดจ้างไม่ชอบอย่างไร ไม่ได้

ในคดีที่เทศบาลผู้ถูกฟ้องคดีประกาศสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างคูระบายน้ำ โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาเพียงรายเดียว ซึ่งคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้เปรียบเทียบ ราคากับราคากลางและได้ต่อรองราคาจากผู้เสนอราคาลดราคาต่ำกว่าราคากลางและงบประมาณ ที่ตั้งไว้แล้ว โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่าเป็นราคาที่เหมาะสม จึงเสนอความเห็นสมควรสั่งจ้าง ผู้ฟ้องคดีต่อผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อพิจารณาสั่งการ แต่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว และได้มีคำสั่งยกเลิกการสอบราคาโดยให้เหตุผลว่าเป็นเพราะมีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวทำให้ ไม่สามารถเปรียบเทียบราคาได้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อ ๓๕ (๔)^๗ ของระเบียบ

^๗ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๓๕ คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตาม (๒) ที่มีคุณภาพและคุณสมบัติ เป็นประโยชน์ต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากรายที่คัดเลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอ ราคาต่ำสุด

(มีต่อหน้าถัดไป)

กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ในกรณีที่มีผู้เสนอราคาขายเดียวให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาดำเนินการเช่นเดียวกับกรณีที่มี ผู้ยื่นของสอบราคาหลายราย โดยมีได้กำหนดให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาต้องเสนอต่อผู้สั่งซื้อหรือ ผู้สั่งจ้างให้ยกเลิกการสอบราคา ซึ่งหากระเบียบดังกล่าวประสงค์จะให้มีการยกเลิกการสอบราคาในกรณี ที่มีผู้ยื่นของสอบราคาเพียงรายเดียวย่อมต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ตั้งแต่ขั้นของคณะกรรมการ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๗ หน้า ๖)

ในกรณีที่มีผู้เสนอราคาต่ำสุดดังกล่าวไม่ยอมเข้าทำสัญญาหรือข้อตกลงกับหน่วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่นในเวลาที่กำหนดตามเอกสารสอบราคา ให้คณะกรรมการพิจารณาจากผู้เสนอราคาต่ำ รายถัดไปตามลำดับ

ถ้ามีผู้เสนอราคาเท่ากันหลายราย ให้เรียกผู้เสนอราคาดังกล่าวมาขอให้เสนอราคาใหม่พร้อมกัน ด้วยวิธียื่นของเสนอราคา

ถ้าปรากฏว่าราคาของผู้เสนอราคาขายที่คณะกรรมการเห็นสมควรซื้อหรือจ้างสูงกว่าวงเงิน ที่จะซื้อหรือจ้าง ให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาดำเนินการตามข้อ ๓๖

(๔) ในกรณีที่มีผู้เสนอราคาถูกต้องตรงตามรายการละเอียดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสาร สอบราคาเพียงรายเดียว ให้คณะกรรมการดำเนินการตาม (๓) โดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๓๖ การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคาที่ปรากฏว่าราคาของผู้เสนอราคาต่ำสุดรายที่คณะกรรมการ เห็นสมควรซื้อหรือจ้างตามข้อ ๓๕ (๓) ยังสูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง ให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา ดำเนินการตามลำดับ ดังนี้

(๑) เรียกผู้เสนอราคายื่นมาต่อรองราคาให้ต่ำสุดเท่าที่จะทำได้ หากผู้เสนอราคายื่นนั้นยอมลด ราคาแล้วราคาที่เสนอใหม่ไม่สูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง หรือสูงกว่าแต่ส่วนที่สูงกว่านั้นไม่เกินร้อยละสิบ ของวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง หรือต่อรองแล้วไม่ยอมลดราคาลงอีกแต่ส่วนที่สูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างนั้นไม่เกิน ร้อยละสิบของวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง ถ้าเห็นว่าราคาดังกล่าวเป็นราคาที่เหมาะสมก็ให้เสนอซื้อหรือจ้างจาก ผู้เสนอราคายื่นนั้น

(๒) ถ้าดำเนินการตาม (๑) แล้วไม่ได้ผล ให้เรียกผู้เสนอราคาที่คณะกรรมการเห็นสมควรซื้อหรือจ้าง ทุกรายตามข้อ ๓๕ (๓) มาต่อรองราคาใหม่พร้อมกันด้วยวิธียื่นของเสนอราคาภายในกำหนดระยะเวลา อันสมควร หากรายใดไม่มายื่นของให้ถือว่ารายนั้นยื่นราคาตามที่เสนอไว้เดิม หากผู้เสนอราคาต่ำสุดในการ ต่อรองราคาครั้งนี้เสนอราคาไม่สูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างหรือสูงกว่าแต่ส่วนที่สูงกว่านั้นไม่เกินร้อยละสิบ ของวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง ถ้าเห็นว่าราคาดังกล่าวเป็นราคาที่เหมาะสมแล้วก็ให้เสนอซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคา รายนั้น และเมื่อมีราคาซื้อหรือจ้างเพิ่มขึ้นให้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

เปิดของสอบราคา ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงได้จากวิธีประกวดราคาตามข้อ ๔๔ ของระเบียบฉบับเดียวกัน ซึ่งกำหนดว่าในกรณีที่ผู้เสนอราคาขายเดียวโดยปกติให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ต้องเสนอผู้สั่งซื้อสั่งจ้างเพื่อยกเลิกการประกวดราคา ดังนั้น การยกเลิกการสอบราคาโดยให้เหตุผลว่ามีผู้ยื่นเสนอราคาขายเดียวทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบราคาได้จึงเป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์ของการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา และเมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการเปิดของสอบราคาได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามระเบียบดังกล่าวแล้ว การที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีคำสั่งยกเลิกการสอบราคาจึงต้องมีเหตุผลเพียงพอที่แสดงให้เห็นได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ และต้องสามารถชี้แจงได้ว่าความเห็นของคณะกรรมการเปิดของสอบราคาไม่ชอบอย่างไร เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง และสามารถตรวจสอบได้ เมื่อไม่ปรากฏว่ามีเหตุผลเพียงพอที่จะลบล้างความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว กรณีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ คำสั่งยกเลิกการสอบราคาจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เทศบาลชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓/๒๕๔๖)

(๒) กรณีที่ผู้เข้าเสนอราคาเสนอข้อมูลของพัสดุที่จะนำมาใช้ในสัญญาจ้างไม่ครบถ้วนตามที่กำหนดในเอกสารประกวดราคา ทำให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าเป็นพัสดุที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพเป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่ ถือเป็นข้อผิดพลาดในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคามีอำนาจตัดผู้เข้าเสนอราคาขายนั้นออกจากผู้มีสิทธิได้รับการพิจารณาราคาได้ตามข้อ ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑)^{๔๔} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๔๔} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๔๔ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ได้พิจารณาตามข้อ ๔๓ (๑) แล้วปรากฏว่ามีผู้เสนอราคาขายเดียวหรือมีผู้เสนอราคาหลายรายแต่ถูกต้องตรงตามรายการละเอียดและเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาเพียงรายเดียว โดยปกติให้เสนอผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างยกเลิกการประกวดราคาครั้งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่าเหตุผลสมควรที่จะดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องยกเลิกการประกวดราคาก็ให้ดำเนินการตามข้อ ๔๓ (๒) โดยอนุโลม

ข้อ ๔๓ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา มีหน้าที่ดังนี้

(๑) ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา เอกสารหลักฐานต่างๆ พัสดุตัวอย่าง แคตตาล็อก หรือแบบรูปและรายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา

ในกรณีที่ผู้เสนอราคาขายใดเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีสาระสำคัญ และความแตกต่างนั้นไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคาขายอื่น หรือเป็นการผิดพลาดเล็กน้อยให้พิจารณาผ่อนปรนให้ผู้เข้าประกวดราคา โดยไม่ตัดผู้เข้าประกวดราคาขายนั้นออก

(มีต่อหน้าถัดไป)

ส่วนกรณีที่มีการเสนอคุณลักษณะบางส่วนของพัสดุที่จะจัดซื้อแตกต่างไปจากที่ระบุไว้ในเอกสารประกวดราคา โดยส่วนที่แตกต่างนั้นมีคุณภาพสูงกว่าและมีประสิทธิภาพในการทำงานได้เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาอันเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ถือว่าไม่ใช่การเสนอราคาที่มีรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขซึ่งกำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจึงมีอำนาจรับการเสนอราคาดังกล่าวไว้พิจารณาได้ตามข้อ ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) ข้างต้น

ในคดีที่เทศบาลประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างประตูละบายน้ำและสถานีสูบน้ำป้องกันน้ำท่วม โดยปรากฏว่าผู้เสนอราคาทุกรายเสนอข้อมูลในส่วนเครื่องสูบน้ำที่จะนำมาใช้ในสัญญาจ้างไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคา แต่เทศบาลได้พิจารณาอนุมัติจ้างผู้เสนอราคารายที่เห็นว่าได้เสนอคุณสมบัติของเครื่องสูบน้ำซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ แม้ว่าจะเป็นการเสนอระบบของเครื่องสูบน้ำบางส่วนแตกต่างจากที่ระบุไว้ในเอกสารประกวดราคาก็ตาม ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดแต่ไม่ได้รับการพิจารณาให้เข้าทำสัญญาจ้างเห็นว่า เมื่อผู้ยื่นซองประกวดราคาทุกรายต่างผิดเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา จึงควรยกเลิกการประกวดราคาและประกาศให้มีการประกวดราคาใหม่เพื่อความยุติธรรม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีและผู้ยื่นซองประกวดราคารายอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้ที่ได้รับเลือกให้เข้าทำสัญญา ยื่นซองประกวดราคาไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาโดยไม่ได้เสนอข้อมูลในส่วนเครื่องสูบน้ำตามรายละเอียดเปรียบเทียบข้อกำหนดของเครื่องสูบน้ำแนบท้ายเอกสารประกวดราคาให้ครบถ้วน ถือเป็นข้อผิดพลาดในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ เนื่องจากมีผลทำให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาไม่อาจที่จะตรวจสอบได้ว่า เครื่องสูบน้ำที่ผู้เสนอราคาดังกล่าวเสนอ มีประสิทธิภาพและคุณภาพเป็นไปตามคุณลักษณะเฉพาะตามที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาหรือไม่ ดังนั้นการที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาตัดผู้ฟ้องคดีและผู้ยื่นซองประกวดราคาข้างต้นออกจากผู้มีสิทธิได้รับการพิจารณาราคาจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายตามข้อ ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฯ สำหรับกรณีของผู้เสนอราคารายที่ได้รับเลือกให้เข้าทำสัญญาซึ่งเป็นรายเดียวที่เสนอข้อมูลของเครื่องสูบน้ำครบถ้วน แต่ยื่นซองประกวดราคาไม่ถูกต้องเนื่องจากระบุคุณลักษณะเฉพาะของระบบสตาร์ทมอเตอร์ของเครื่องสูบน้ำเป็นระบบอื่นแทนระบบตามที่ระบุไว้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๘-๙ หน้า ๘)

ในการพิจารณา คณะกรรมการอาจสอบถามข้อเท็จจริงจากผู้เสนอราคารายใดก็ได้ แต่จะให้ผู้เสนอราคารายใดเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญที่เสนอไว้แล้วมิได้

ในเอกสารประกวดราคานั้น เมื่อปรากฏว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความเชี่ยวชาญและเป็นผู้ออกแบบงานก่อสร้างที่ประกวดราคา รวมทั้งเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติของเครื่องสูบน้ำได้ให้ความเห็นว่า ระบบที่ผู้เสนอราคาดังกล่าวเสนอเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด อีกทั้งยังมีสมรรถนะประสิทธิภาพ และคุณภาพสูงกว่าระบบที่ระบุไว้ในเอกสารประกวดราคา ดังนั้น จึงพึงได้ว่าระบบของเครื่องสูบน้ำตามที่ผู้เสนอราคาซึ่งได้รับเลือกให้เข้าทำสัญญาเสนอนั้น มีความสามารถในการทำงานได้เช่นเดียวกับระบบที่ระบุในเอกสารประกวดราคา จึงถือได้ว่าระบบที่ผู้เสนอราคาดังกล่าวเสนอมีข้อแตกต่างเพียงเล็กน้อยไปจากรายละเอียดในคุณลักษณะเฉพาะของระบบที่ระบุในเอกสารประกวดราคา โดยเป็นความแตกต่างที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ถือได้ว่าผลิตภัณฑ์ที่เสนอถูกต้องตามข้อกำหนดที่สำคัญ ไม่ใช่การเสนอราคาโดยมีรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาที่เป็นสาระสำคัญแต่อย่างใด ประกอบกับราคาที่เสนอยังอยู่ภายในวงเงินงบประมาณและราคากลางตามที่ตั้งไว้ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจึงมีอำนาจรับผู้ยื่นซองประกวดราคาที่เสนอพัสดุข้างต้นไว้พิจารณาได้ตามข้อ ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับข้อ ๔๔^{๑๐} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฯ นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าเทศบาลมีความจำเป็นเร่งด่วนต้องแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นในช่วงฤดูฝน ดังนั้น การที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาไม่เสนอให้มีการยกเลิกการประกวดราคาและต่อมาผู้มีอำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างได้อนุมัติให้ทำสัญญาจ้างกับผู้ยื่นซองประกวดราคายกย่องที่เสนอพัสดุดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๐/๒๕๔๗)

๒. หลักปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

(๑) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องผูกพันต่อการใช้ดุลพินิจที่ผ่านมาของตนในการพิจารณาหรือการกระทำใดๆ ก็ตามที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธการใช้ดุลพินิจดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ถือเป็นการเลือกปฏิบัติและเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นกรกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในคดีที่กรมอนามัยมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาซื้อครุภัณฑ์การแพทย์เนื่องจากผู้เสนอราคาผิดเงื่อนไขตามเอกสารประกวดราคาในเรื่องการแนบสำเนาใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของกระทรวงอุตสาหกรรม (ใบ ร.ง. ๔) ไม่ครบถ้วน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นหนึ่งผู้ยื่นซองราคาและยื่นใบ ร.ง. ๔ ที่ประกอบด้วยเอกสาร ๑๐ ลำดับ ไม่ครบทุกลำดับ โดยได้ยื่นเฉพาะ

^{๑๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘-๙ หน้า ๘

เอกสารในลำดับที่เคยยื่นในการเสนอราคาหลายครั้งที่ผ่านมามีต่อกรมอนามัยซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้
 รับเลือกให้เข้าทำสัญญา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ประกาศประกวดราคาจะกำหนดให้
 ผู้เข้าประกวดราคาขายครุภัณฑ์การแพทย์ที่มีแหล่งกำเนิดหรือผลิตในประเทศไทยต้องแนบ
 สำเนาใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของกระทรวงอุตสาหกรรม (ใบ ร.ง. ๔) ของผู้ผลิต
 ที่ประกอบด้วยเอกสารจำนวน ๑๐ ลำดับก็ตาม แต่ในการประกวดราคาหลายครั้งที่ผ่านมา
 กรมอนามัยได้เคยใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าการยื่นใบ ร.ง. ๔ ไม่ครบทุกลำดับ มิใช่การผิดเงื่อนไข
 ของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ และการประกวดราคานี้กับครั้งที่ผ่านมามี
 ข้อเท็จจริงไม่แตกต่างกัน กรมอนามัยจึงต้องผูกพันกับการใช้ดุลพินิจดังกล่าว เว้นแต่จะได้
 กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าผู้เสนอราคาจะต้องยื่นใบ ร.ง. ๔ ครบทั้ง ๑๐ ลำดับ และแม้การประกวด
 ราคาในแต่ละครั้งจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเป็นครั้งๆ ไป
 ซึ่งอาจมีความเห็นแตกต่างกันก็ตาม แต่กรมอนามัยเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการออกประกาศ
 ประกวดราคาและพิจารณาสั่งการ คณะกรรมการดังกล่าวเป็นเพียงเจ้าหน้าที่เตรียมการ
 และดำเนินการเพื่อเสนอความเห็นต่อกรมอนามัยเท่านั้น การยกเลิกการประกวดราคาเนื่องจาก
 ผู้ฟ้องคดีไม่นำใบ ร.ง. ๔ ยื่นประกอบการเสนอราคาทุกลำดับ ซึ่งบางลำดับที่ไม่ได้ยื่นนั้น
 กรมอนามัยสามารถตรวจสอบรายละเอียดได้จากเอกสารในลำดับที่มีการยื่น หรือสอบถามจาก
 ผู้ฟ้องคดีได้ จึงเป็นการยกเลิกการประกวดราคาที่ไม่เป็นเหตุผลอันควร เป็นการเลือกปฏิบัติต่อกรณี
 ที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำ
 ละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ
 ซึ่งผู้ฟ้องคดีย่อมเรียกร้องค่าเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากคำสั่งทางปกครองข้างต้นได้
 โดยค่าเสียหายดังกล่าวจะต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วอย่างแท้จริง
 ซึ่งในกรณีนี้ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมซื้อแคชเชียร์เช็คเพื่อใช้เป็นหลักประกันของ และค่าธรรมเนียม
 ของธนาคารในการออกหนังสือค้ำประกันสัญญา ส่วนค่าเสียหายจากการขาดประโยชน์จากกำไร
 ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าควรจะได้รับ เป็นเพียงความคาดหมายของผู้ฟ้องคดีประกอบกับเมื่อการทำ
 สัญญามีได้เกิดขึ้นอันทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องปฏิบัติตามสัญญาในส่วนของตนเป็นการตอบแทน
 การที่ผู้ฟ้องคดีจะอ้างเอากำไรอันเป็นประโยชน์ตอบแทนจึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง และสำหรับ
 ความเสียหายอื่นที่เกิดขึ้นก่อนมีการทำสัญญาเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้เตรียมดำเนินการบางสิ่ง
 บางอย่างลงไป เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้นำสืบและแสดงพยานหลักฐานให้เห็นว่าได้มีความเสียหาย
 ดังกล่าวเกิดขึ้น และมีได้กำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายไว้ล่วงหน้าสำหรับความรับผิด
 ก่อนสัญญาในกรณีที่สัญญาไม่เกิดขึ้นเพราะเหตุที่กรมอนามัยต้องรับผิดชอบ ศาลจึงไม่อาจ
 กำหนดค่าเสียหายในส่วนดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๔/๒๕๔๗)

(๒) หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ให้เป็นไปตามขั้นตอนที่ระบุไว้โดยไม่มีข้อกีดขวาง การดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เข้าเสนอราคาย่อมเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ชนะการประกวดราคาจ้างเหมาบริการงานต่างๆ ของท่าเทียบเรือประมง ยื่นฟ้ององค์การสะพานปลาผู้จัดประกวดราคาให้ขาดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการพิจารณาผลการประกวดราคาและการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาตามประกาศประกวดราคาล่าช้าเกินสมควร ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การจ้างเหมาบริการที่ทำเทียบเรือประมงเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งขององค์การสะพานปลาตามมาตรา ๕ (๒)^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๕๓๖ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในส่วนของการพิจารณาผลการประกวดราคาจ้างเหมาบริการดังกล่าว องค์การสะพานปลาไม่ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเป็นราคา ๑๒๐ วัน ของผู้ฟ้องคดีตามที่องค์การสะพานปลากำหนดไว้ในแบบใบเสนอราคา โดยองค์การสะพานปลาได้ขอขยายระยะเวลาการยื่นราคาออกไปอีก ๒ ครั้ง ครั้งละ ๖๐ วัน และ ๓๐ วัน ตามลำดับ โดยอ้างว่ามีความจำเป็นต้องใช้เวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อกล่าวอ้างที่ไม่ชอบด้วยเหตุผล เพราะการตรวจสอบเอกสารเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาตามข้อ ๕๐ (๑)^{๑๒} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และเอกสารหลักฐานของผู้ฟ้องคดีได้ผ่านการตรวจสอบของคณะกรรมการฯ มาแล้ว อีกทั้งการที่ผู้ฟ้องคดียินยอมขยายระยะเวลาการยื่นราคาออกไปตามที่องค์การสะพานปลาขอ ก็มีได้หมายความว่าผู้ฟ้องคดียินยอมหรือเห็นชอบให้ขยายระยะเวลาการพิจารณาผลการประกวดราคาออกไปด้วย ดังนั้น

^{๑๑} พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๕๓๖

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งองค์การขึ้นองค์การหนึ่งเรียกว่า “องค์การสะพานปลา” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) จัดดำเนินการหรือควบคุม และอำนวยความสะดวกซึ่งกิจการแพปลา การขนส่งและกิจการอื่นๆ อันเกี่ยวกับกิจการแพปลา

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๕๐ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา มีหน้าที่ดังนี้

(๑) ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา เอกสารหลักฐานต่างๆ พัสดุดตัวอย่าง แคลตดาคัดลอกหรือแบบรูป และรายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อเหตุแห่งการพิจารณาผลการประกวดราคาล่าช้าไม่ได้เกิดจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดี ตามข้อ ๕๐ (๒) วรรคสอง^{๑๓} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ หรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการตามข้อ ๕๓^{๑๔} ของระเบียบฉบับเดียวกัน กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาผลการประกวดราคาล่าช้าเกินสมควร ในส่วนของการแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อไปลงนามในสัญญา นั้น เมื่อปรากฏว่าภายหลังจากการขยายระยะเวลาการยื่นราคาข้างต้นแล้ว องค์การสะพานปลาได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปลงนามในสัญญา ๒ ครั้ง โดยในครั้งแรกได้ขอให้ชะลอการทำสัญญาออกไปก่อนเพื่อให้นิติกรแก้ไขสัญญาใหม่ ส่วนการแจ้งครั้งที่ ๒ องค์การสะพานปลาใช้เวลาในการแจ้งหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทราบประมาณ ๓ เดือนเศษ นับจากวันที่ที่ลงในหนังสือ ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีที่อยู่ที่แน่นอนและการส่งหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีก่อนหน้านั้นก็ไม่เคยมีปัญหาว่าส่งไม่ได้ อีกทั้งในใบเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีก็ได้รับหมายเลขโทรศัพท์ของผู้ฟ้องคดีไว้ด้วยแล้ว ดังนั้น ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ถัดจากวันครบกำหนดยื่นราคาตามใบเสนอราคาจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งให้ไปลงนามในสัญญาครั้งที่ ๒ ซึ่งเป็นเวลามากกว่า ๖ เดือน จึงเป็นช่วงระยะเวลาที่องค์การสะพานปลาปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ในการพิจารณาผลการประกวดราคาและในการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญา เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้องค์การสะพานปลาชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (ค่าพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓/๒๕๔๖)

^{๑๓} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๕๐ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา มีหน้าที่ดังนี้

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(๒) พิจารณาคัดเลือกสิ่งของ หรืองานจ้าง หรือคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่ตรวจสอบแล้ว ตาม (๑) ซึ่งมีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ แล้วเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคา รายที่คัดเลือกไว้ ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด

ในกรณีที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดดังกล่าวไม่ยอมเข้าทำสัญญาหรือข้อตกลงกับส่วนราชการ ในเวลาที่กำหนดตามเอกสารประกวดราคา ให้คณะกรรมการพิจารณาจากผู้เสนอราคาต่ำรายถัดไปตามลำดับ

๑.ล.๑

๑.ล.๑

^{๑๔} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖ หน้า ๕

ส่วนที่ ๒

สรุปหลักปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

หลักปฏิบัติราชการ

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

จากการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๘ สามารถสรุปข้อเสนอนี้เกี่ยวกับหลักปฏิบัติราชการที่ดีที่ได้จากคำวินิจฉัยดังกล่าว โดยมีกรณีต่างๆ ที่สำคัญ ดังนี้

(๑) กรณีผู้แทนของหน่วยงานทางปกครองทำข้อตกลงเพิ่มเติมสัญญาทางปกครองฉบับเดิมด้วยวาจา

การที่ผู้แทนของหน่วยงานทางปกครองทำข้อตกลงเพิ่มเติมด้วยวาจาให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยงานดังกล่าวอยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา และมีได้เกิดจากการสมยอมกันระหว่างผู้แทนของหน่วยงานทางปกครองกับผู้รับจ้าง หรือเกิดจากความผิดของผู้รับจ้าง หรือผู้รับจ้างต้องการหลีกเลี่ยงการประกวดราคา ย่อมมีผลผูกพันให้หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบจ่ายเงินค่าจ้างอันเกิดจากการทำงานดังกล่าว

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กเลียบบคลองขององค์การบริหารส่วนตำบลฟองขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลชำระค่าจ้างก่อสร้างเชื่อมกันดินพัง อันเนื่องมาจากกรณีที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลสั่งการด้วยวาจาให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างเชื่อมกันดินพังเพื่อให้การก่อสร้างถนนตามสัญญาสามารถดำเนินการต่อไปได้ด้วยเหตุที่ระหว่างการก่อสร้างถนนได้เกิดการทรุดตัวของดินด้านข้างถนนไหลเลื่อนลงคลองซึ่งจะทำให้ถนนชำรุดเสียหาย นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การสั่งการของประธานกรรมการบริหารฯ เป็นการสั่งที่มีอำนาจกระทำได้ โดยถือว่าเป็นงานพิเศษซึ่งอยู่ในขอบข่ายทั่วไปแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญาเพื่อให้สามารถก่อสร้างถนนตามสัญญาต่อไปได้ และถือว่าการสร้างเชื่อมเป็นข้อตกลงส่วนหนึ่งของสัญญาก่อสร้างถนน แม้เป็นการตกลงด้วยวาจาก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากตามบทบัญญัติมาตรา ๕๘๗^{๑๕} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้บัญญัติให้สัญญาจ้างทำของต้องทำเป็นหนังสือ ดังนั้น เมื่อกรณีดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการสมยอมกันระหว่างผู้แทนของหน่วยงานของรัฐกับผู้รับจ้าง หรือเกิดจากความผิดของผู้รับจ้าง หรือผู้รับจ้างต้องการหลีกเลี่ยงการประกวดราคา แม้จะเป็นกรณีที่ไม่ได้ผ่านขั้นตอนการจัดซื้อ

^{๑๕} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๕๘๗ อันว่าจ้างทำของนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าผู้รับจ้าง ตกลงรับจะทำการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำนั้น

จัดจ้างตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ แต่โดยที่การดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวเป็นขั้นตอนการปฏิบัติภายในของหน่วยงาน องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่อาจนำการไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ มาเป็นเหตุผลปฏิเสธความรับผิดชอบได้ เมื่อผู้รับจ้างทำงานก่อสร้างเชื่อมตามที่มีการสั่งให้ทำเพิ่มเติมจนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ย่อมมีสิทธิได้รับชำระค่าจ้างเป็นการตอบแทนตามจำนวนที่ตกลงกันไว้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๖/๒๕๔๗)

(๒) การตรวจรับมอบงานโดยพิจารณาจากมาตรฐานที่เกินกว่าข้อกำหนดในสัญญา

ในการตรวจรับมอบงานตามสัญญาจ้าง หน่วยงานทางปกครองในฐานะผู้ว่าจ้าง ต้องตรวจรับด้วยการพิจารณาจากข้อกำหนดในสัญญาเป็นสำคัญ จะนำมาตรฐานของงานหรือพัสดุที่ใช้ในงานอื่นซึ่งอยู่นอกเหนือหรือเกินจากข้อกำหนดในสัญญาจ้างมาเปรียบเทียบแล้วใช้เป็นเหตุไม่รับมอบงานหรือบอกเลิกสัญญาจ้างดังกล่าวไม่ได้

ในคดีที่เทศบาลไม่รับมอบงานและบอกเลิกสัญญาจ้างวางท่อขยายเขตประปา กับเอกชนผู้รับจ้าง โดยอ้างว่าผู้รับจ้างใช้ท่อเหล็กกล้าที่มีความหนาและน้ำหนักน้อยกว่าท่อเหล็กกล้าซึ่งผู้รับจ้างรายอื่นนำมาใช้ในสัญญาจ้างประเภทเดียวกัน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อในสัญญาจ้างไม่ได้ระบุความหนาและน้ำหนักของท่อเหล็กกล้าที่ผู้รับจ้างจะต้องนำมาใช้ในการวางท่อขยายเขตประปา กรณีจึงต้องพิจารณาตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) ท่อเหล็กกล้าโดยทั่วไป เมื่อปรากฏว่าผู้รับจ้างนำท่อเหล็กกล้าตามที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงอุตสาหกรรมให้ใช้ได้ตามมาตรฐาน มอก. มาใช้ในการวางท่อขยายเขตประปา จึงเป็นการปฏิบัติโดยถูกต้องตามสัญญาแล้ว การที่เทศบาลนำคุณสมบัติของท่อประปาที่ผู้รับจ้างรายอื่นใช้ในการขยายเขตประปาให้แก่เทศบาลซึ่งมีน้ำหนักและความหนามากกว่ามาเปรียบเทียบกับท่อเหล็กกล้าที่ผู้รับจ้างนำมาใช้แล้วไม่รับมอบงาน เป็นการตรวจสอบที่อยู่นอกเหนือและเกินจากข้อกำหนดในสัญญาจ้าง เมื่อเทศบาลนำกรณีดังกล่าวมาเป็นเหตุบอกเลิกสัญญาจ้าง จึงเป็นการบอกเลิกสัญญาจ้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เทศบาลชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินค่าจ้างตามสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๖/๒๕๔๘)

(๓) กรณีหน่วยงานทางปกครองใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาในเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองมีส่วนต้องร่วมรับผิดชอบในความบกพร่องเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาที่เกิดขึ้น

การใช้สิทธิเรียกร้องในกรณีที่มีการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามข้อกำหนดในสัญญาทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองต้องนำเหตุอันมีผลทำให้มีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามข้อกำหนดดังกล่าวซึ่งหน่วยงานทางปกครองมีส่วนต้องร่วมรับผิดชอบมาพิจารณาประกอบในการใช้สิทธิเรียกร้องให้เกิดความเป็นธรรมต่อคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วย

หลักปฏิบัติราชการดังกล่าวปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีที่หน่วยงานทางปกครองใช้สิทธิตามสัญญาจ้างก่อสร้างเพื่อเรียกค่าปรับกรณีผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง ดังนี้

หน่วยงานทางปกครองในฐานะผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้าง ย่อมมีหน้าที่ต้องจัดเตรียมพื้นที่ให้พร้อมสำหรับส่งมอบแก่ผู้รับจ้างเพื่อเข้าดำเนินการก่อสร้าง แม้ว่าในข้อสัญญาจะไม่ได้กำหนดหน้าที่ดังกล่าวไว้ก็ตาม และในกรณีที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างโดยมีสาเหตุมาจากความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ข้างต้นของหน่วยงานทางปกครองมีส่วนร่วมอยู่ด้วย หากหน่วยงานทางปกครองจะใช้สิทธิตามสัญญาจ้างเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างอันเนื่องมาจากการส่งมอบงานล่าช้าดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองต้องนำระยะเวลาในส่วนที่ต้องรับผิดชอบทำให้เกิดความล่าช้ามาพิจารณาขยายระยะเวลาการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้รับจ้างในการคำนวณค่าปรับด้วย

ในคดีที่ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กและวางระบายน้ำกับเทศบาล ฟ้องขอให้เทศบาลคืนเงินค่าปรับกรณีผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างตามส่วนของจำนวนวันที่เทศบาลต้องรับผิดชอบในความล่าช้าที่เกิดขึ้น **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อมีการประกวดราคาจนมีการทำสัญญาจ้างก่อสร้างโดยถูกต้องครบถ้วนตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว เทศบาลในฐานะผู้ว่าจ้างย่อมมีหน้าที่จัดเตรียมพื้นที่ให้พร้อมที่จะส่งมอบแก่ผู้รับจ้างเพื่อเข้าทำการก่อสร้าง แม้ว่าในสัญญาจ้างจะไม่ได้มีข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ก็ตาม เมื่อมีเหตุขัดข้องในการส่งมอบพื้นที่เป็นเหตุให้ผู้รับจ้างไม่สามารถเข้าทำการก่อสร้างได้ อันเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้ระยะเวลาในการก่อสร้างของผู้รับจ้างต้องล่าช้าออกไป โดยระยะเวลาที่ล่าช้าในส่วนนี้เท่ากับระยะเวลาที่เทศบาลได้ใช้ไปในการแก้ไขเหตุขัดข้องเพื่อให้สามารถส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างได้ ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของเทศบาล ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้รับจ้างได้แจ้งเหตุขัดข้องเพื่อให้เทศบาลแก้ไข รวมทั้งขอขยายระยะเวลาการปฏิบัติตามสัญญาจ้างโดยเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยข้างต้น และเป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญาจ้างแล้ว จึงเป็นกรณีที่เทศบาลต้องขยายระยะเวลาในการ

ก่อสร้างให้กับผู้รับจ้างตามระยะเวลาที่เป็นความบกพร่องของเทศบาล ฉะนั้น การปรับผู้รับจ้างกรณีส่งมอบงานล่าช้าโดยไม่ได้หักจำนวนวันที่เทศบาลต้องขยายเวลาก่อสร้างให้กับผู้รับจ้างออกจากจำนวนวันที่ส่งมอบงานล่าช้าทั้งหมดจึงไม่ชอบ เทศบาลจึงต้องคืนค่าปรับในส่วนของวันดังกล่าวให้กับผู้รับจ้าง ศาลพิพากษาให้เทศบาลคืนค่าปรับในส่วนที่ต้องขยายเวลาก่อสร้างให้แก่ผู้รับจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๙/๒๕๔๘)

(๔) การฟ้องคดีในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาท

ในกรณีที่มีการเสนอข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครอง เพื่อให้อนุญาโตตุลาการพิจารณาชี้ขาดนั้น หน่วยงานทางปกครองในฐานะผู้ว่าจ้าง ย่อมไม่มีสิทธิที่จะฟ้องผู้ค้าประกันการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวของคู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้างให้ต้องรับผิดชอบชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกันจนกว่ากระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการจะเสร็จสิ้น และได้ขอยุติว่าผู้รับจ้างเป็นผู้กระทำผิดสัญญาจ้างและต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่องค์กรทางปกครอง โดยหน่วยงานทางปกครองไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าเป็นกรณีที่จะต้องรีบฟ้องคดีให้ทันกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากการเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการย่อมมีผลทำให้อายุความของสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์สะดุดหยุดลงตามนัยมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๔)^{๑๗} ประกอบกับมาตรา ๖๙๒^{๑๘} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกับอายุความของสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นสัญญาหลัก

ในคดีที่กรมทางหลวงในฐานะผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างถนนได้เสนอข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวเพื่อให้อนุญาโตตุลาการพิจารณาชี้ขาดตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในสัญญา แต่ต่อมาในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ กรมทางหลวงได้บอกเลิกสัญญาจ้างและฟ้องคดีเรียกให้ผู้ค้าประกันการปฏิบัติตามสัญญาของคู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้างชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกัน โดยเห็นว่าค่าชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

^{๑๖} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕๑ การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี

^{๑๗-๑๘} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๙๓/๑๔ อายุความย่อมสะดุดหยุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

๑. ลข

๑. ลข

(๔) เจ้าหนี้ได้มอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการพิจารณา

๑. ลข

๑. ลข

มาตรา ๖๙๒ อายุความสะดุดหยุดลงเป็นโทษแก่ลูกหนี้ นั้น ย่อมเป็นโทษแก่ผู้ค้าประกันด้วย

ไม่มีผลผูกพันถึงผู้ค้าประกัน และเป็นกรณีที่ต้องฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากการเสนอข้อพิพาทต่อ อนุญาตโตตุลาการไม่ทำให้อายุความในส่วนของผู้สัญญาผู้ค้าประกันสะดุดหยุดลง นั้น ศาลปกครอง สูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาจ้างก่อสร้างถนนเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองมอบหมายให้ เอกชนเข้าจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามนัย มาตรา ๓^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และสัญญาผู้ค้าประกันการปฏิบัติตามสัญญา ดังกล่าวเป็นสัญญาอุปกรณ์ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นเช่นเดียวกับสัญญาจ้างก่อสร้างถนนซึ่งเป็นสัญญา หลัก และโดยที่ข้อกำหนดแห่งสัญญาหลักกำหนดให้เสนอข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาต่อ อนุญาตโตตุลาการเพื่อพิจารณาชี้ขาด โดยคำชี้ขาดมีผลถึงที่สุดและผูกพันคู่สัญญาที่จะต้องปฏิบัติตาม อันรวมถึงมีผลผูกพันผู้ค้าประกันการปฏิบัติตามสัญญาหลักด้วย ดังนั้น เมื่อปรากฏว่ากรมทางหลวง ได้เสนอข้อพิพาทต่ออนุญาตโตตุลาการเพื่อพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ใน สัญญาดังกล่าว โดยกระบวนการพิจารณาของอนุญาตโตตุลาการยังไม่เสร็จสิ้นและยังไม่เป็นที่ยุติว่า ผู้รับจ้างเป็นผู้ผิดสัญญาและต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่กรมทางหลวงหรือไม่ ผู้รับจ้าง จึงยังไม่เป็นผู้ผิดสัญญาหรือตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้ที่กรมทางหลวงจะเรียกให้ผู้ค้าประกันข้างต้น ชำระหนี้ตามสัญญาผู้ค้าประกันได้ กรณีจึงไม่มีข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือสัญญาผู้ค้าประกันที่กรมทางหลวงจะต้องใช้สิทธิทางศาล กรมทางหลวงจึงไม่ใช่ผู้ที่ได้รับ

^{๑๙-๒๐} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

๑๙

๑๙

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงาน ทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการ สาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

๑๙

๑๙

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑๙

๑๙

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๑๙

๑๙

ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับการมอบข้อพิพาทที่เกิดขึ้นให้อนุญาตตุลาการพิจารณาชี้ขาดนั้น ทำให้อายุความในการฟ้องคดีตามสัญญาหลักสะดุดหยุดลงอันมีผลรวมไปถึง การฟ้องผู้ค้าประกันให้ชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกันด้วย ซึ่งเป็นไปตามนัยมาตรา ๖๙๒ ประกอบกับ มาตรา ๑๙๓/๑๔ (๔) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่กรมทางหลวง กล่าวอ้างว่าการฟ้องผู้ค้าประกันเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลา การฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงไม่อาจรับฟังได้ ศาลไม่รับ คำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖๗/๒๕๔๘)

(๕) กรณีเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญา ทางปกครอง

การใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาทางปกครองโดยการฟ้องคดี หน่วยงาน ทางปกครองจะต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันมีเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๑^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด วางหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการนับระยะเวลาในการ ฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ ไว้ ดังนี้

(๕.๑) การฟ้องคดีในกรณีที่มีการรับสภาพความรับผิดชอบในหน้าที่ค้างชำระ

การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองจะต้องฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ตั้งแต่วันที่รู้ว่ามีภาระกระทำผิดเงื่อนไขในสัญญา

^{๒๑} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจ หลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนด ในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๒} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๖ หน้า ๑๗

ไม่ว่าข้อหนึ่งข้อใด และไม่อาจนำเอาการรับสภาพความรับผิดชอบในหน้าที่ค้างชำระที่เกิดขึ้นภายหลังจากพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วมาอ้างเป็นเหตุในการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีออกไปอีก

ในคดีที่สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติในฐานะคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฟ้องเรียกค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเพิ่มจากเอกชนซึ่งเป็นผู้สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งในสัญญาให้เช่าใช้เครื่องวิทยุคมนาคมและอนุญาตให้ใช้ความถี่วิทยุ อันเนื่องมาจากเอกชนดังกล่าวไม่ชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุรายปีภายในเวลาที่กำหนดไว้ตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดให้ผู้ที่ใช้ความถี่วิทยุต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ ฉบับลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๓๙ จึงต้องชำระค่าตอบแทนฯ เพิ่มอีกในอัตราร้อยละ ๑ ต่อวันของค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุรายปีที่ชำระล่าช้านับถัดจากวันครบกำหนดชำระ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาพิพาทเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองอนุญาตให้เอกชนคู่สัญญาใช้ความถี่วิทยุอันมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และกรณีตามคำฟ้องเป็นข้อพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีฯ ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อปรากฏว่าเอกชนซึ่งเป็นผู้สัญญาข้างต้นชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุรายปีไม่ตรงตามกำหนดเวลาตามประกาศของกระทรวงคมนาคมฯ โดยได้นำเงินดังกล่าวรวมทั้งเงินค่าตอบแทนฯ เพิ่มบางส่วนมาชำระพร้อมกันในภายหลัง กรณีถือว่ามีเจตนาชำระเป็นวันที่สำนักงานฯ ได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องเรียกให้ชำระค่าตอบแทนฯ เพิ่มในส่วนที่ยังไม่ครบถ้วนแล้ว เมื่อมีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายหลังจากระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่นำเงินมาชำระ จึงยอมเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาในการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ ข้างต้น ทั้งนี้ แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าภายหลังจากพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว เอกชนซึ่งเป็นผู้สัญญาได้ยื่นแบบคำขอลดหรือลดเงินค่าตอบแทนฯ เพิ่มอันมีผลเป็นการรับสภาพความรับผิดชอบในหน้าที่ค้างชำระต่อสำนักงานฯ เป็นเหตุให้สำนักงานฯ เกิดสิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๑๙๓/๒๘^{๒๓} และมาตรา ๑๙๓/๓๕^{๒๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง

^{๒๓-๒๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๙๓/๒๘ การชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องซึ่งขาดอายุความแล้วนั้นไม่ว่ามากน้อยเพียงใด จะเรียกคืนไม่ได้ แม้ว่าผู้ชำระหนี้จะไม่รู้ว่าสิทธิเรียกร้องขาดอายุความแล้วก็ตาม

บทบัญญัติในวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับแก่การที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ หรือโดยการให้ประกันด้วย แต่จะอ้างความข้อนี้ขึ้นเป็นโทษแก่ผู้ค้ำประกันเดิมไม่ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

(มีต่อหน้าถัดไป)

และพาณิชย์ก็ตาม ก็ไม่เป็นเหตุทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีซึ่งสิ้นสุดแล้วขยายออกไป เนื่องจากเมื่อสำนักงานฯ ได้รู้ว่าคู่สัญญากระทำผิดข้อสัญญาไม่ว่าข้อหนึ่งข้อใดเมื่อใด ก็ชอบที่จะต้องนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖๖/๒๕๔๘)

(๕.๒) การฟ้องคดีในกรณีที่มีข้อกำหนดในสัญญาให้บังคับชำระหนี้ได้โดยไม่ต้องทวงถาม

ในกรณีที่สัญญาทางปกครองมีข้อกำหนดให้สิทธิหน่วยงานทางปกครองบังคับชำระหนี้ได้นับแต่วันที่มีการผิดสัญญาโดยไม่ต้องทวงถามก่อน หน่วยงานทางปกครองจะต้องฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ชำระหนี้ตามสัญญาดังกล่าวภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นับแต่วันที่มีการทำผิดสัญญา ไม่ใช่ นับแต่วันที่คู่สัญญาไม่ปฏิบัติตามหนังสือทวงถามตามมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง^{๒๕} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในคดีที่มหาวิทยาลัยของรัฐฟ้องข้าราชการซึ่งลาไปศึกษาต่อแต่กลับมาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดเวลาตามที่ระบุไว้ในสัญญารับทุนจากมหาวิทยาลัย เพื่อให้ข้าราชการดังกล่าวชดใช้เงินที่ได้รับไปตามสัญญาข้างต้นคืน โดยในข้อสัญญาฯ มีข้อกำหนดระบุว่าผู้รับทุนจะชดใช้เงินทุนคืนทันทีที่ผิดสัญญาโดยไม่ต้องทวงถามก่อน นั้น **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** สัญญาพิพาทเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการชดใช้เงินทุนคืนตามสัญญาพิพาทจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ซึ่งต้องยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีฯ ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น และกรณีที่ตามข้อสัญญาฯระบุว่าผู้รับทุนจะชำระเงินทุนคืนทันทีที่ผิดสัญญาโดยไม่ต้องทวงถามนั้น เป็นข้อตกลงที่ให้สิทธิแก่มหาวิทยาลัยในอันที่จะใช้สิทธิบังคับ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒๓-๒๔ หน้า ๒๐)

มาตรา ๑๙๓/๓๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๙๓/๒๗ สิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือโดยการให้ประกันตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ได้รับสภาพความรับผิดหรือให้ประกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๕} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๐๔ ถ้าหนี้ถึงกำหนดชำระแล้ว และภายหลังแต่นั้นเจ้าหนี้ได้ให้คำเตือนลูกหนี้แล้ว ลูกหนี้ยังไม่ชำระหนี้ไซ้ ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดเพราะเขาเตือนแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

ชำระหนี้ได้นับแต่วันที่มีการผิดสัญญาโดยไม่ต้องทวงถามเสียก่อน ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงสามารถใช้สิทธิบังคับให้ผู้รับทุนชดใช้เงินทุนได้ตั้งแต่วันที่การลาออกจากราชการของผู้รับทุนมีผล ซึ่งถือว่าเป็นวันที่ผู้รับทุนผิดสัญญาพิพาทโดยไม่รับราชการชดใช้ทุนให้ครบกำหนดตามสัญญา อันทำให้ระยะเวลาในการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ดังกล่าว โดยถือว่าเป็นวันที่มหาวิทยาลัยรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อปรากฏว่ามหาวิทยาลัยนำคดีมาฟ้องภายหลังจากเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ดังกล่าว จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น โดยมหาวิทยาลัยไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าเป็นกรณีที่ต้องเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีหลังจากที่ต้องมีการทวงถามเป็นหนังสือตามมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสียก่อน เนื่องจากมาตราดังกล่าวไม่ได้เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีหรือการเริ่มนับระยะเวลาในการฟ้องคดี ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓๘/๒๕๔๘)

(๕.๓) การฟ้องคดีในกรณีที่มีการกล่าวอ้างว่าต้องรอผลการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองก่อน

การฟ้องคดีเพื่อขอให้คู่สัญญาชำระหนี้ตามสัญญาทางปกครองหน่วยงานทางปกครองไม่อาจกล่าวอ้างกรณีที่ต้องรอผลการพิจารณาเกี่ยวกับจำนวนหนี้หรือแนวทางในการชำระหนี้จากกรมบัญชีกลางซึ่งเป็นการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองมาเป็นเหตุเพื่อให้อาจฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้วได้

ในคดีที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิกถอนทุนตามสัญญาวิทยารัฐบาลเพื่อศึกษาในต่างประเทศเนื่องจากผู้รับทุนผิดสัญญาไม่สามารถเดินทางไปศึกษาได้ และต่อมาได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ผู้รับทุนชดใช้เงินที่เบิกไปแล้วพร้อมเบี้ยปรับ แต่ไม่ได้ฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่เพิกถอนทุน โดยให้เหตุผลว่าเป็นเพราะต้องรอผลการพิจารณาข้อหาหรือกรณีผู้รับทุนขอยกเว้นเบี้ยปรับจากกรมบัญชีกลางก่อน นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาพิพาทมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีฯ ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งในคดีนี้วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีได้แก่วันที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เพิกถอนทุน จึงถือว่ากระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่ดังกล่าว ส่วนกรณีที่ต้องรอผลการพิจารณาหรือเกี่ยวกับการขอยกเว้นเบี้ยปรับจากกรมบัญชีกลางนั้น เนื่องจากการตอบข้อหาหรือเป็นเพียงการพิจารณาภายในของฝ่ายปกครองว่าสมควรลดหย่อนเบี้ยปรับให้ได้หรือไม่เท่านั้น

จึงไม่ได้เป็นเหตุอันจะถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีขึ้นใหม่นับแต่วันที่ได้รับหนังสือตอบข้อหารือ และไม่ถือว่าเป็นเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง^{๒๖} แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น เพราะไม่ใช่เหตุอันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่ไม่ใช่เหตุอันจะโทษผู้ฟ้องคดีได้ ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖๕/๒๕๔๘)

^{๒๖} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕๒ การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

สรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุและสัญญาทางปกครอง

ที่ปรึกษา

นางสาวพรทิพย์ ทองดี เลขานุการสำนักงานศาลปกครอง

ประธานคณะทำงาน

นางสมฤดี ธีบุญศิริ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง

คณะทำงาน

| | | | |
|----------------|------------|------------------|---------------|
| นายสมชัย | จารุจินดา | นางสาวปัทมา | วชิรเมธาวัชต์ |
| นางสาวสุธาสิณี | เข็ญชัยงาม | นางสาวธันว์รัตน์ | ธนพิทักษ์ |
| นางสาวกรรณก | นวมงาม | นางสาวฐิติมา | แซ่หลิม |
| นางสาวชาวีน่า | ต่วนเพ็ง | | |

ผู้รวบรวม เรียบเรียง

นายสมชัย จารุจินดา

ผู้พิมพ์

นางสุกัญญา สวัสดิ์ดวง