

“สาระสำคัญ” ที่ (ไม่) รับพิจารณาราคาที่เสนอ

นางสาวชिरารณ คงศิลป์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

กรณีที่เป็น การซื้อหรือการจ้างที่ต้องการเฉพาะผู้ที่มีความสามารถอย่างแท้จริง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง (๑) กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคามีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา เอกสารหลักฐานต่างๆ พัสตุด่วนอย่าง แคตตาล็อก หรือแบบรูปและรายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา ในกรณีที่ผู้เสนอราคายื่นใบเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ และความแตกต่างนั้นไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคายื่นอื่น หรือเป็นการผิดพลาดเล็กน้อย ให้พิจารณาผ่อนปรนให้ผู้เข้าประกวดราคา โดยไม่ตัดผู้เข้าประกวดราคายื่นนั้นออก ดังนั้น การที่ผู้เสนอราคาเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจึงอาจไม่รับพิจารณาราคาของผู้เสนอราคานั้นได้ แต่รายละเอียดของผลงานในลักษณะอย่างใดที่จะถือเป็น “สาระสำคัญ” และหากผู้เสนอราคาเสนอรายละเอียดของผลงานที่ไม่ตรงตามเงื่อนไขแต่มีลักษณะงานใกล้เคียงกัน และเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจะไม่รับพิจารณาผู้เสนอราคายื่นนั้นได้หรือไม่ ปรากฏตามตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๗/๒๕๕๔ ดังต่อไปนี้

ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทรัพยากรน้ำ) ได้ประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างระบบประปาผิวดินขนาดใหญ่ โดยเอกสารประกวดราคา ข้อ ๒.๕ กำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาว่า ต้องเป็นนิติบุคคล มีผลงานประเภทเดียวกันกับงานที่ประกวดราคาหรือก่อสร้างระบบประปาที่มีหอดังสูงคอนกรีตเสริมเหล็ก และมีหนังสือรับรองผลงานจากหน่วยงานคู่สัญญา ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและได้ยื่นหนังสือรับรองผลงานการก่อสร้างฝายทดน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กและระบบท่อส่งน้ำพร้อมอาคารประกอบระบบท่อส่งน้ำ แต่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่าหนังสือรับรองผลงานของผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขข้อ ๒.๕ ของเอกสารประกวดราคา จึงมีมติให้ว่าจ้างผู้เสนอราคายื่นอื่น

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า หนังสือรับรองผลงานของผู้ฟ้องคดีไม่ปรากฏผลงานประเภทเดียวกันกับงานที่ประกวดราคาหรือก่อสร้างระบบประปาที่มีหอดังสูงคอนกรีตเสริมเหล็ก ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามประกาศประกวดราคา การไม่รับพิจารณาราคาดังกล่าวเป็นการถูกต้องแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกีดกันผู้เสนอราคามีให้แข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรม จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่รับพิจารณาราคาของผู้ฟ้องคดี

การเสนอผลงานการก่อสร้างฝายทดน้ำคอนกรีตเสริมเหล็ก และระบบท่อส่งน้ำพร้อมอาคารประกอบระบบท่อส่งน้ำ ซึ่งมีรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคา ถือเป็น “สาระสำคัญ” หรือไม่?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีส่งผลงานก่อสร้างฝายทดน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กและระบบท่อส่งน้ำพร้อมอาคารประกอบระบบท่อส่งน้ำ เป็นงานพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร มีลักษณะงานก่อสร้างเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กขวางแนวลำน้ำเพื่อยกระดับน้ำเข้าสู่

ระบบส่งน้ำ ส่วนงานก่อสร้างระบบประปาผิวดินขนาดใหญ่ เป็นงานพัฒนาน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภค อันมีลักษณะงานก่อสร้างระบบประปาที่มีกระบวนการนำน้ำจากแหล่งผิวดินมาผ่านขั้นตอนการปรับปรุงคุณภาพน้ำ โดยการทำให้น้ำดิบตกตะกอนด้วยกระบวนการทางเคมี จากนั้นจะไหลเข้าสู่การกรองไหลเข้าสู่ถัง เป็นกระบวนการที่อาศัยหลักการของแรงโน้มถ่วงของโลก เมื่อทำการฆ่าเชื้อโรคด้วยสารละลายคลอรีนแล้วสูบน้ำประปาจากถังด้วยเครื่องสูบน้ำขึ้นหอดึง จากนั้นจึงจ่ายประปาจากหอดึงเข้าสู่ท่อจ่ายน้ำประปา เพื่อจ่ายให้แก่ประชาชน เป็นหลักวิชาการที่มีกระบวนการที่นำมาใช้เพื่อประโยชน์ทางราชการและประชาชนที่แตกต่างกัน จึงเป็นการส่งผลงานคนละประเภทกับที่เงื่อนไขข้อ ๒.๕ ของเอกสารประกวดราคากำหนดไว้ ทำให้การเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีมีรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ดังนั้น การที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติไม่ถูกต้อง และไม่อาจรับพิจารณาราคาของผู้ฟ้องคดีได้ จึงเป็นไปโดยชอบตามข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเงื่อนไขข้อ ๒.๕ ของเอกสารประกวดราคา เฉพาะเจาะจงให้ผู้เสนอราคาต้องเป็นนิติบุคคลและมีผลงานประเภทเดียวกันกับงานที่ประกวดราคาหรือก่อสร้างระบบประปาที่มีหอดึงสูงคอนกรีตเสริมเหล็กก็เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่กำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาให้เป็นไปตามข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข่าวการประกวดราคาในเว็บไซต์และทางวิทยุกระจายเสียงให้ผู้สนใจทราบโดยเปิดเผย จึงมิได้เป็นการกีดกัน และได้เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามเงื่อนไขข้อ ๒.๕ ของเอกสารประกวดราคา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคารายอื่นที่ปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขเพื่อเข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดี การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงมิได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

จากคำพิพากษาดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญในการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาเพื่อเข้าทำสัญญากับหน่วยงานทางปกครอง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไว้ ๒ ประการ ดังนี้

๑. กรณีที่หน่วยงานทางปกครองได้กำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกไว้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคา เนื่องจากเป็นการจัดซื้อหรือจัดจ้างที่จำเป็นต้องจำกัดเฉพาะผู้ที่มีความสามารถ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก และประกาศให้ผู้สนใจทราบโดยเปิดเผยเป็นการทั่วไป ย่อมถือไม่ได้ว่าเป็นการกีดกันการแข่งขันราคาอย่าเป็นธรรมตามข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

๒. ในการเสนอราคาผู้เสนอราคาจะต้องเสนอรายละเอียดของผลงานให้ถูกต้องตรงตามเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคา โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของงาน ลักษณะงานที่ต้องดำเนินการและกระบวนการในการทำงานของงานที่ประกวดราคาและงานที่เสนอเป็นผลงาน ถือเป็นสาระสำคัญที่ผู้เสนอราคาจะต้องเสนอรายละเอียดให้ตรงตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ หากผู้เสนอราคาเสนอรายละเอียดของผลงานแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ถือได้ว่าผู้เสนอราคามีคุณสมบัติไม่ถูกต้อง และคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาย่อมไม่รับพิจารณาราคาของผู้เสนอราคารายนั้น แม้ผลงานที่เสนอจะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันและเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดก็ตาม ตามข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕