

คดีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ

เรื่องที่ ๑๑ การอุทธรณ์และการร้องเรียนตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ*

ในอดีตที่ผ่านมา การจัดซื้อจัดจ้างหรือการพัสดุภาครัฐในประเทศไทยมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อจัดจ้างไว้ให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม โดยคณะรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจบังคับบัญชาให้มีมติให้ส่วนราชการในราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ซึ่งมีผลใช้บังคับกับส่วนราชการเท่านั้น ไม่มีผลใช้บังคับกับผู้ประกอบการเอกชนโดยตรง ในส่วนของการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอิงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ในส่วนของรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งก็ได้ออกข้อบังคับว่าด้วยการพัสดุนั้นใช้บังคับกับแต่ละรัฐวิสาหกิจ โดยอิงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ เช่นเดียวกัน ซึ่งระเบียบว่าด้วยการพัสดุดังกล่าวได้ใช้บังคับมานานแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยสอดคล้องกับมาตรฐานสากล จนกระทั่งในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ขึ้นใช้บังคับ^๑ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ว่า “เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ มีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” ทั้งนี้ ได้มีการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวรวม ๗ ฉบับ

* พิศารยา เลิศรัฐการ และธันวรัตน์ ธนพิทักษ์ ผู้เรียบเรียง / วิริยะ วัฒนสุชาติ ผู้ตรวจ โดยเผยแพร่ในประเด็นเด็ด เกร็ดคดี ๒๕๖๒ ประจำวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๒

^๑ ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (พิมพ์ครั้งที่ ๓), กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๖๑, หน้า ๕-๖.

และต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๐

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีขอบเขตการบังคับใช้กับ “หน่วยงานของรัฐ”^๒ ทั้งหมดที่ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน หน่วยงานธุรการของรัฐสภา หน่วยธุรการของศาล หน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยให้ยกเลิบทบบัญญัติเกี่ยวกับการพัสดุในกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อบัญญัติ และข้อกำหนดใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ และโดยที่พระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งกฎกระทรวงและระเบียบกระทรวงการคลังได้กำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างรวมถึงการบริหารพัสดุภาครัฐขึ้นใหม่ซึ่งมีสาระสำคัญแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์เดิมเป็นอย่างมาก ประกอบกับการจัดซื้อจัดจ้างนั้นมีการดำเนินการหลายขั้นตอน และเกี่ยวข้องกับกฎหมาย ระเบียบหลักเกณฑ์ต่าง ๆ หลายประการ หน่วยงานของรัฐจึงมีโอกาสในการใช้ดุลพินิจได้ในหลายกรณี ดังนั้น จึงอาจเกิดกรณีโต้แย้งอันเกิดจากการดำเนินการหรือการใช้ดุลพินิจดังกล่าวในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้ง่าย พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุที่ผ่านมาที่ไม่ได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้ ซึ่งหากมีการอุทธรณ์ผลการดำเนินการหรือการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐ หลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ก็จะเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^๓

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์ไว้ในหมวด ๑๔ มาตรา ๑๑๔ ถึงมาตรา ๑๑๙ ดังนี้

หมวด ๑๔ การอุทธรณ์

มาตรา ๑๑๔ ผู้ซึ่งได้ยื่นข้อเสนอเพื่อทำการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับหน่วยงานของรัฐ มีสิทธิอุทธรณ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ในกรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้ตนไม่ได้รับการประกาศผลเป็นผู้ชนะหรือไม่ได้รับการคัดเลือกเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ

^๒ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

^๓ หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค (กวพ) ๐๔๒๑.๓/ว ๔๒๓ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ เรื่อง ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอุทธรณ์ผลการพิจารณาผู้ชนะการเสนอราคาในการจัดหาพัสดุด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Market : e-market) และด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding : e-bidding) กำหนดให้ขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ให้ส่วนราชการถือปฏิบัติตามนัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๑๕ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์จะยื่นอุทธรณ์ในเรื่องดังต่อไปนี้ไม่ได้

(๑) การเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างหรือเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาผลการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัตินี้ของหน่วยงานของรัฐ

(๒) การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรา ๖๗

(๓) การละเว้นการอ้างถึงพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดซื้อจัดจ้างในประกาศ เอกสาร หรือหนังสือเชิญชวนของหน่วยงานของรัฐ

(๔) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๑๖ การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้อุทธรณ์

ในหนังสืออุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ และระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลอันเป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ให้ชัดเจน พร้อมแนบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปด้วย

ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีอาจออกระเบียบกำหนดวิธีการอุทธรณ์เป็นอย่างอื่นหรือรายละเอียดเกี่ยวกับการอุทธรณ์อื่นด้วยก็ได้

มาตรา ๑๑๗ ให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐนั้นภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้างในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง

มาตรา ๑๑๘ ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ก็ให้ดำเนินการตามความเห็นนั้นภายในกำหนดเวลาดังกล่าว

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๑๙ ภายในสามวันทำการนับแต่วันที่ครบกำหนดตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๑๑๙ เมื่อได้รับรายงานจากหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๑๘ ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานดังกล่าว หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้น ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขยายระยะเวลาออกไปได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์และผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือกทราบ

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่าอุทธรณ์ฟังขึ้นและมีผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีนัยสำคัญ ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์สั่งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้มีการจัดซื้อจัดจ้างใหม่หรือเริ่มจากขั้นตอนใดตามที่เห็นสมควร ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่าอุทธรณ์ฟังไม่ขึ้นหรือไม่มีผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีนัยสำคัญ ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐเพื่อทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไป

การวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งแล้ว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ยุติเรื่อง และให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แจ้งผู้อุทธรณ์และผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือกทราบ พร้อมกับแจ้งให้หน่วยงานของรัฐทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไป

ผู้อุทธรณ์ผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ หรือการยุติเรื่องตามวรรคสี่ และเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าเสียหายได้ แต่การฟ้องคดีดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อการจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างนั้นแล้ว

จากบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

๑. ผู้มีสิทธิอุทธรณ์

ผู้ซึ่งได้ยื่นข้อเสนอเพื่อทำการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับหน่วยงานของรัฐมีสิทธิอุทธรณ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ในกรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้ตนไม่ได้รับการประกาศผลเป็นผู้ชนะหรือไม่ได้รับการคัดเลือกเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ (มาตรา ๑๑๔)

๒. เรื่องที่อุทธรณ์ได้

เรื่องที่อุทธรณ์ได้ ได้แก่ การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยนให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ หรือการอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

๓. เรื่องที่อุทธรณ์ไม่ได้

เรื่องที่อุทธรณ์ไม่ได้ (มาตรา ๑๑๕) ได้แก่

- ๑) การเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างหรือเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาผลการจัดซื้อจัดจ้าง
- ๒) การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรา ๖๗^๔ ซึ่งได้แก่กรณี ดังต่อไปนี้

^๔ ศาลปกครองกลางได้มีคำสั่ง คดีหมายเลขแดงที่ ๒๓๕๑/๒๕๖๐ วินิจฉัยว่า กรณีผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมเสนอราคาตามประกาศประกวดราคาซื้อเรือชุดอเนกประสงค์ ขนาด ๓๕๐ แรงม้า จำนวน ๑ ลำ วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป โดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) กับจังหวัดพะเยา แต่ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เห็นว่าประกาศประกวดราคาดังกล่าวอาจเป็นการกีดกันการเสนอราคาของผู้ประกอบการ จึงมีประกาศยกเลิกประกาศประกวดราคาข้างต้น อันเป็นการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมาตรา ๑๑๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติห้ามผู้มีสิทธิอุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประกาศยกเลิกประกาศประกวดราคาพิพาทเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๑ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ ดังนั้น การที่มาตรา ๑๑๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติห้ามผู้มีสิทธิอุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ในเรื่องนี้ ย่อมเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติ

๒.๑) หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณที่จะใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างนั้นต่อไป

๒.๒) มีการกระทำที่เข้าลักษณะผู้ยื่นข้อเสนอที่ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือที่ได้รับการคัดเลือก มีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือมีส่วนได้เสียกับผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่น หรือขัดขวางการแข่งขันอย่างเป็นธรรม หรือสมยอมกันกับผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่นหรือเจ้าหน้าที่ในการเสนอราคา หรือสื่อว่ากระทำการทุจริตอื่นใดในการเสนอราคา ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

๒.๓) การทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

๒.๔) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

เพื่อให้เรื่องที่อยู่กรณีนี้เป็นปัญหาอุปสรรคทำให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างต้องล่าช้า อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ จึงมีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานของรัฐที่ใช้สิทธิอุทธรณ์ไม่ได้ พ.ศ. ๒๕๖๐^๕ เพื่อกำหนดให้เรื่องที่ไม่ควรได้รับการพิจารณาอุทธรณ์เป็นเรื่องที่ใช้สิทธิอุทธรณ์ไม่ได้ อันได้แก่เรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คุณสมบัติของผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่นที่เข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุในครั้งนั้น โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์

(๒) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุจากผู้ประกอบการก่อนจะทำการจัดซื้อจัดจ้าง หากปรากฏว่าผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างในครั้งนั้นมิได้วิจารณ์หรือเสนอแนะร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุ ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ยื่นข้อเสนอในครั้งนั้นจะอุทธรณ์ในเรื่องขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุของหน่วยงานของรัฐนั้นมิได้

๔. แบบอุทธรณ์

การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ โดยหนังสืออุทธรณ์ต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ ระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลอันเป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ให้ชัดเจน พร้อมแนบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง (มาตรา ๑๑๖ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีอาจออกระเบียบกำหนดวิธีการอุทธรณ์เป็นอย่างอื่น หรือกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการอุทธรณ์อื่นด้วยก็ได้ (มาตรา ๑๑๖ วรรคสาม)

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงยังมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ออกคำสั่งตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ ประกอบกับมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง (คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์)

^๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๘๖ ก วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๐

กรณีตามมาตรา ๑๑๖ วรรคสาม ดังกล่าวนี้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และข้อร้องเรียน โดยได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค (กอร) ๐๔๐๕.๒/ว ๑๒๔ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๑ เรื่อง การกำหนดแบบรายงานความเห็นอุทธรณ์ของหน่วยงานของรัฐ (อธ ๑) เพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปด้วยความรอบคอบ รวดเร็ว เป็นธรรม และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งแบบรายงานความเห็นอุทธรณ์ของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- ๑) ชื่อกฎหมายที่ผู้อุทธรณ์โต้แย้ง
- ๒) ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง
- ๓) ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง
- ๔) ข้อมูลการอุทธรณ์
- ๕) การพิจารณาอุทธรณ์ของหน่วยงานของรัฐ (พร้อมเหตุผลประกอบการพิจารณา)

นอกจากนี้ กรมบัญชีกลางในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และข้อร้องเรียนได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๕.๒/๑๘๕ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๑ แจ้งแบบอุทธรณ์ผลการจัดซื้อจัดจ้างของผู้อุทธรณ์ (อธ ๒) เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติต่อไป ทั้งนี้ กรมบัญชีกลางได้แจ้งการปรับปรุงระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) ในส่วนของขั้นตอน “จัดทำและประกาศผู้ชนะการเสนอราคา” โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำแบบแจ้งผลการจัดซื้อจัดจ้างพร้อมระบุเหตุผลประกอบการพิจารณา และเมื่อหน่วยงานของรัฐประกาศผู้ชนะการเสนอราคาในเว็บไซต์ www.gprocurement.go.th แล้ว ระบบ e-GP จะแจ้งผลการจัดซื้อจัดจ้างให้ผู้ยื่นข้อเสนอทุกรายทราบทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์พร้อมแบบ อธ ๒ เพื่อให้ผู้ยื่นข้อเสนอที่ประสงค์จะอุทธรณ์ สามารถดาวน์โหลดแบบ อธ ๒ โดยระบุรายละเอียดให้ครบถ้วนก่อนและยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐต่อไป

หมายเหตุ ในเรื่องแบบอุทธรณ์นี้ ศาลปกครองอุดรธานีได้มีคำสั่งในคดีหมายเลขแดงที่ ๓๑/๒๕๖๑^๖ ว่า หนังสือที่ผู้ฟ้องคดีมีไปถึงนายอำเภอเมืองเลยในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดเลย เพื่อขอให้ชี้แจงรายละเอียด/ระเบียบ/กฎหมาย เป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการประกาศให้ผู้เสนอราคารายอื่นเป็นผู้ชนะการเสนอราคาจ้างก่อสร้างโครงการก่อสร้างลานวัฒนธรรม บริเวณหน้าอาคารพิพิธภัณฑสถานเมืองเลย ด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ซึ่งมีเนื้อหาสาระแต่เพียงเป็นการสอบถามหรือให้หน่วยงานชี้แจงเหตุผลการพิจารณาเลือกผู้ชนะการเสนอราคารายดังกล่าวเท่านั้น โดยไม่ปรากฏเหตุผลข้อโต้แย้งว่าหน่วยงาน (อำเภอเมืองเลย) มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ จนเป็นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการประกาศผลเป็นผู้ชนะ

^๖ คดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์

การเสนอราคาอย่างไร หนังสือดังกล่าวจึงไม่ใช่หนังสืออุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๑๑๖ ประกอบกับมาตรา ๑๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

๕. ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภายใน ๗ วันทำการ นับแต่วันประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้างในระบบ เครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง (มาตรา ๑๑๗)

๖. ผู้มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์

มาตรา ๑๑๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้แล้วเสร็จภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ก็ให้ดำเนินการ ตามความเห็นนั้นภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ส่วนวรรคสอง กำหนดให้กรณีที่หน่วยงานของรัฐ ไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วนให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยัง คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๑๙ ภายในสามวันทำการนับแต่วันที่ครบกำหนด ตามวรรคหนึ่ง

ดังนั้น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงเป็นผู้มีอำนาจ พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ในฐานะเจ้าหน้าที่ชั้นต้นผู้ออกคำสั่ง ซึ่งข้อ ๔ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้ “หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ” หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐ ดังต่อไปนี้

๑) ราชการส่วนกลาง หมายถึง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นนิติบุคคล

๒) ราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด

๓) ราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา หรือผู้ดำรงตำแหน่ง ที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า

๔) รัฐวิสาหกิจ หมายถึง ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการใหญ่ หรือ ผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า

๕) องค์กรมหาชน หมายถึง ผู้อำนวยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น ที่มีฐานะเทียบเท่า

๖) องค์กรอิสระ หมายถึง เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง เลขาธิการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดิน เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๗) องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง อัยการสูงสุด

๘) หน่วยราชการของศาล หมายถึง เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม เลขาธิการ สำนักงานศาลปกครอง เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

๙) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หมายถึง อธิการบดี

๑๐) หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หมายถึง เลขานุการวุฒิสภา เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร เลขานุการสถาบันพระปกเกล้า เลขานุการสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง

๑๑) หน่วยงานอิสระของรัฐ หมายถึง เลขานุการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า

๑๒) หน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หมายถึง ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานนั้น

ส่วนผู้มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์เหนือขึ้นไป คือ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้ หมายถึง “คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน”

๗. ระยะเวลาในการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์

ในการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ แบ่งออกเป็น ๒ ลำดับชั้น ได้แก่

๑) ชั้นการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ของหน่วยงานของรัฐ

๑.๑) กรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๗ วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ (มาตรา ๑๑๘ วรรคหนึ่ง)

๑.๒) กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หน่วยงานของรัฐต้องเร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน ๓ วันทำการ นับแต่วันที่ครบกำหนดตามข้อ ๑) (มาตรา ๑๑๘ วรรคสอง)

๒) ชั้นการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

๒.๑) เมื่อได้รับรายงานจากหน่วยงานของรัฐตามข้อ ๑) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานดังกล่าว (มาตรา ๑๑๙ วรรคหนึ่ง)

๒.๒) กรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ทันกำหนดเวลาตามข้อ ๒.๑) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์สามารถขยายระยะเวลาออกไปได้ไม่เกิน ๒ ครั้ง ครั้งละไม่เกิน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว และจะต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์และผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือกทราบ (มาตรา ๑๑๙ วรรคหนึ่ง)

ทั้งนี้ กรณีที่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ตามข้อ ๒) แล้ว ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องยุติเรื่องและแจ้งให้ผู้อุทธรณ์และผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือกทราบ พร้อมกับแจ้งให้หน่วยงานของรัฐทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไป (มาตรา ๑๑๙ วรรคสี่)

หมายเหตุ ในเรื่องระยะเวลาพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์นี้ ศาลปกครองเชียงใหม่ ได้มีคำสั่งในคดีหมายเลขแดงที่ ๖๘/๒๕๖๑^๗ ว่า การที่ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านเจดีย์แม่ครัว

^๗ คดีถึงที่สุดโดยไม่มีอุทธรณ์

(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีประกาศผู้ชนะการเสนอราคาประกวดราคาจ้างก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์ แบบ สปข. ๒๐๕/๒๖ ด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๐ ผู้ฟ้องคดี จึงมีหนังสืออุทธรณ์ผลการประกวดราคาดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์ภายในเจ็ดวันทำการตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๑๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ หากไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ภายในสามวันทำการนับแต่วันครบกำหนดดังกล่าว และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จอย่างช้าที่สุดภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานข้างต้น หากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยหรือยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงจะมีสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลเพื่อเรียกให้หน่วยงานชดใช้ค่าเสียหายตามมาตรา ๑๑๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับความวินิจฉัยหรือพ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงมีระยะเวลา พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีอย่างรวดเร็วที่สุดภายในเจ็ดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แต่เมื่อนับระยะเวลา ตั้งแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาล เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เป็นระยะเวลาเพียงห้าสิบสามวัน จึงยังไม่พ้นระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย อีกทั้งไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบแต่อย่างใด กรณีจึงยังอยู่ในระยะเวลา ดำเนินการของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการ ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ^๕

๘. ผลการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์

ผลการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ แบ่งออกเป็น ๒ กรณี (มาตรา ๑๑๙ วรรคสอง) ได้แก่

๑) กรณีคำอุทธรณ์ฟังขึ้น และมีผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีนัยสำคัญ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องสั่งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้มีการจัดซื้อจัดจ้างใหม่ หรือเริ่มจากขั้นตอนใดตามที่เห็นสมควร

๒) กรณีคำอุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น หรือไม่มีผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีนัยสำคัญ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องแจ้งให้หน่วยงานของรัฐทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไป

^๕ คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๒๓๕๑/๒๕๖๐ คำสั่งศาลปกครองนครราชสีมา คดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๓/๒๕๖๑ คำสั่งศาลปกครองเพชรบุรี คดีหมายเลขแดงที่ ๕๔/๒๕๖๑ คำสั่งศาลปกครองเพชรบุรี คดีหมายเลขแดงที่ ๑๔๕/๒๕๖๑ และคำสั่งศาลปกครองนครสวรรค์ คดีหมายเลขแดงที่ ๖๕/๒๕๖๒ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

ทั้งนี้ การวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด (มาตรา ๑๑๙ วรรคสาม)

ข้อสังเกต ในการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนี้ เห็นว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ดังนั้น ในกรณีนี้คำสั่งอุทธรณ์ฟังขึ้นตามข้อ ๑) จึงอาจมีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกคำสั่งทางปกครองในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

- ๑) สั่งให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาทบทวนคุณสมบัติของผู้อุทธรณ์ใหม่
- ๒) สั่งยกเลิกคำสั่งไม่รับพิจารณาราคาของผู้อุทธรณ์ และสั่งยกเลิกคำสั่งอนุมัติให้จัดซื้อจัดจ้างกับผู้ยื่นข้อเสนอรายที่ได้รับการคัดเลือก
- ๓) สั่งยกเลิกคำสั่งอนุมัติให้จัดซื้อจัดจ้างกับผู้ยื่นข้อเสนอรายที่ได้รับการคัดเลือก และสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาผลการจัดซื้อจัดจ้างใหม่ทั้งหมด
- ๔) สั่งยกเลิกประกาศจัดซื้อจัดจ้าง

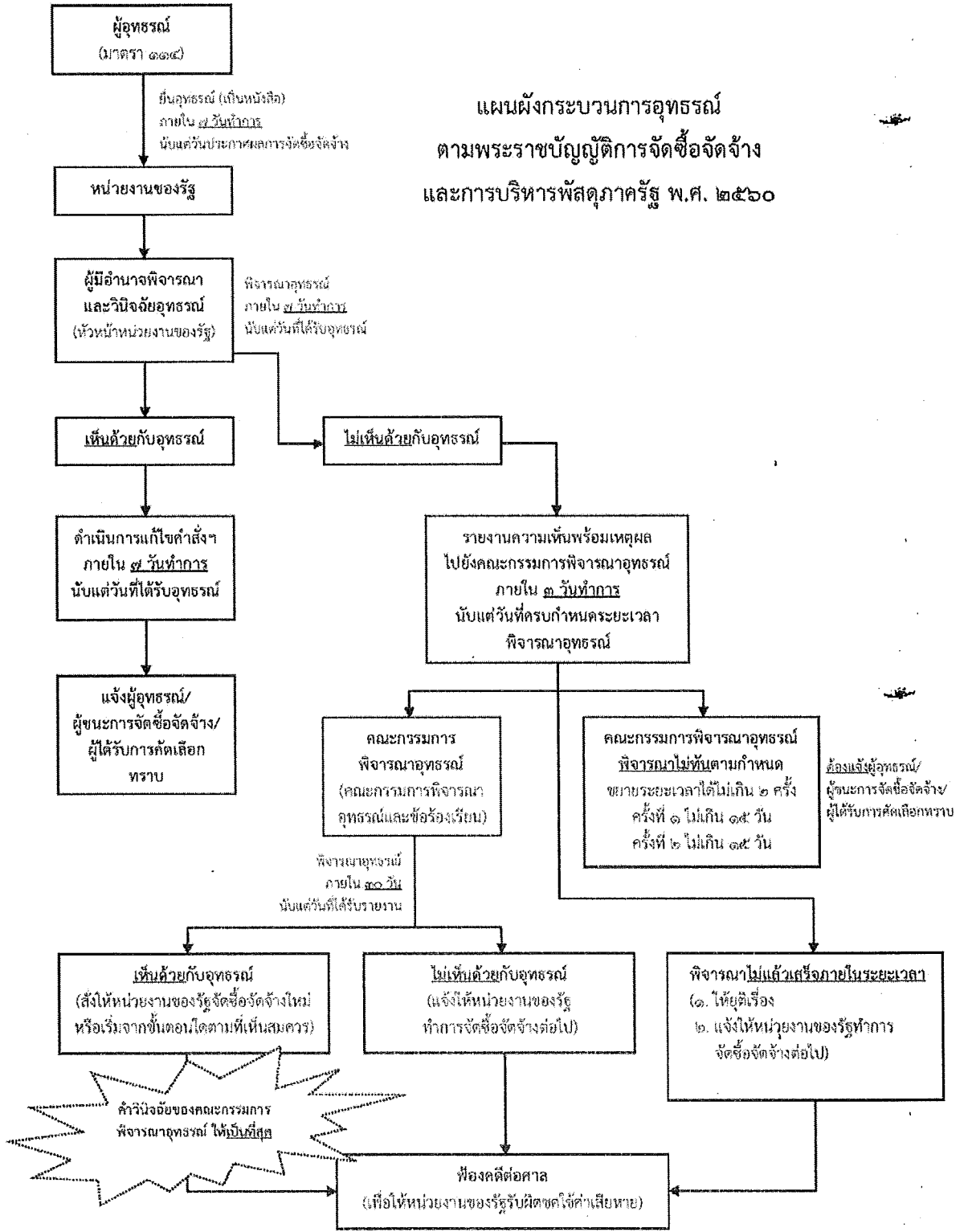
๙. สิทธิฟ้องคดีต่อศาล

ผู้อุทธรณ์ผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือการยุติเรื่อง และเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายได้

ข้อสังเกต เนื่องจากมาตรา ๑๑๔ บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งได้ยื่นข้อเสนอเพื่อทำการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับหน่วยงานของรัฐมีสิทธิอุทธรณ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ...” ดังนั้น หากผู้อุทธรณ์มิใช่ผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานของรัฐ ก็จะไม่ใช่บุคคลผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์หน่วยงานของรัฐและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาและวินิจฉัยคำอุทธรณ์ดังกล่าว แต่ทั้งนี้ กรณีอาจถือเป็นการร้องเรียนตามข้อ ๒๒๐ ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ ดังจะได้อธิบายในลำดับต่อไป

ดังนั้น เมื่อผู้ยื่นอุทธรณ์มิใช่ผู้ยื่นข้อเสนอที่จะมีสิทธิอุทธรณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ จึงเห็นว่า หากผู้ยื่นอุทธรณ์ดังกล่าวไม่พอใจคำวินิจฉัยหรือการยุติเรื่องของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหาย ก็จะไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากสิทธิของตนไม่ถูกระทบ

อย่างไรก็ตาม มีตัวอย่างคดีที่ศาลเห็นว่า การฟ้องคดีไม่ใช่เรื่องของผู้ยุทธรมไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามมาตรา ๑๑๙ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ แต่เป็นการฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของผลการคัดเลือกผู้เสนอราคา โดยผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับหน่วยงานของรัฐ ปรากฏตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ๔๔๓/๒๕๖๑ ดังนี้ ประเด็นข้อหาเกี่ยวกับผลการคัดเลือกผู้เสนอราคา ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกประกาศผลการคัดเลือกตามประกาศประกวดราคาจ้างโครงการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมแบบครบวงจร (Zoning) กิจกรรมจัดหาแหล่งน้ำบาดาลเพื่อการเกษตร เพื่อส่งเสริมและเพิ่มศักยภาพการผลิตด้านการเกษตร ด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) และประกาศประกวดราคาโครงการเสริมสร้างสังคมและพัฒนาคุณภาพชีวิต จังหวัดเลย กิจกรรมจัดหาแหล่งน้ำบาดาลให้กับหมู่บ้านขาดแคลนน้ำสำหรับอุปโภคบริโภคเพื่อประชาชน ด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) แม้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑๔ จะบัญญัติให้ ผู้ซึ่งได้ยื่นข้อเสนอเพื่อทำการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับหน่วยงานของรัฐมีสิทธิอุทธรณ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ในกรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้ตนไม่ได้รับการประกาศผลเป็นผู้ชนะหรือไม่ได้รับการคัดเลือกเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ และถึงแม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ใช่ผู้ซึ่งได้ยื่นข้อเสนอต่อสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเลย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามนัยมาตราดังกล่าวก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีอาชีพเกี่ยวกับงานที่จัดจ้าง และได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ และหนังสือลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ วิचारณ์และเสนอแนะแก้ไขเปลี่ยนแปลง TOR ของทั้งสองโครงการต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัดเลย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ดำเนินการแก้ไขใด ๆ จนกระทั่งต่อมาได้มีการออกประกาศขายเอกสารประกวดราคาที่ประกอบไปด้วย TOR ฉบับเดิมที่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงไม่ได้เข้าร่วมยื่นข้อเสนอ ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตั้งแต่เริ่มต้นแล้ว โดยคำฟ้องนี้เป็นการฟ้องโต้แย้งเริ่มตั้งแต่ประเด็นที่ว่า TOR ทั้งหมดของประกาศประกวดราคาจ้างทั้งสองโครงการไม่ถูกต้อง ไม่โปร่งใส และไม่เป็นธรรม และต่อเนื่องมาจนถึงประเด็นที่ว่า ผู้มีคุณสมบัติตาม TOR ที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ถูกต้องนั้นได้เข้าร่วมเสนอราคาและได้รับการคัดเลือก ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้องเช่นกัน การฟ้องคดีในข้อหานี้จึงไม่ใช่เรื่องของผู้ยุทธรมไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามมาตรา ๑๑๙ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหาย แต่เป็นการฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของผลการคัดเลือกผู้เสนอราคาโดยผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับหน่วยงานของรัฐ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการ



นอกจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ จะได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์ไว้ในหมวด ๑๔ เป็นการเฉพาะแล้ว ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ก็ได้กำหนดเรื่องการร้องเรียนไว้เป็นการเฉพาะเช่นเดียวกัน โดยได้กำหนดไว้ในหมวด ๑๐ ข้อ ๒๒๐ ถึงข้อ ๒๒๓ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

หมวด ๑๐ การร้องเรียน

ข้อ ๒๒๐ ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ มีสิทธิร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐนั้นหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ แล้วแต่กรณีก็ได้

การยื่นข้อร้องเรียนตามวรรคหนึ่ง ต้องดำเนินการภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ว่าหน่วยงานของรัฐนั้นมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

ข้อ ๒๒๑ การร้องเรียนต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียน ในกรณีผู้ร้องเรียนเป็นนิติบุคคลต้องลงลายมือชื่อของกรรมการซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล และประทับตราของนิติบุคคล (ถ้ามี)

หนังสือร้องเรียนตามวรรคหนึ่ง ต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ และระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลอันเป็นเหตุแห่งการร้องเรียนให้ชัดเจน พร้อมแนบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปด้วย

ข้อ ๒๒๒ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับเรื่องร้องเรียนตามข้อ ๒๒๐ ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาข้อร้องเรียนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แล้วแจ้งผลให้ผู้ร้องเรียนทราบโดยไม่ชักช้า พร้อมทั้งแจ้งให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ทราบด้วย

ข้อ ๒๒๓ ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้รับเรื่องร้องเรียนตามข้อ ๒๒๐ ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาข้อร้องเรียนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยให้ดำเนินการตามมาตรา ๔๓ วรรคสี่ แล้วแจ้งผลให้ผู้ร้องเรียนและหน่วยงานของรัฐทราบด้วย

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เป็นที่สุด

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์อาจกำหนดรายละเอียดอื่นเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการ

จากระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการร้องเรียนไว้เป็นการเฉพาะ โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

๑. ความหมายของการร้องเรียน

ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ “การร้องเรียน” เป็นกรณีที่ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ จึงใช้สิทธิร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี (ข้อ ๒๒๐ วรรคหนึ่ง)

๒. ผู้มีสิทธิร้องเรียน

ตามข้อ ๒๒๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้ถ้อยคำว่า “ผู้ใด” ดังนั้น บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล ย่อมมีสิทธิในการร้องเรียนหน่วยงานของรัฐ หากเห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ โดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างดังเช่นกรณีการอุทธรณ์ ตามหมวด ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

๓. แบบการร้องเรียน

ตามข้อ ๒๒๑ ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้การร้องเรียนมีรูปแบบ ดังนี้

- ๑) ทำเป็นหนังสือ
- ๒) ลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียน โดยกรณีผู้ร้องเรียนเป็นนิติบุคคล ต้องลงลายมือชื่อของกรรมการซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลและประทับตราของนิติบุคคล (ถ้ามี)
- ๓) ใช้ถ้อยคำสุภาพ
- ๔) ระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลอันเป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ให้ชัดเจน พร้อมแนบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

๔. ระยะเวลาการยื่นข้อร้องเรียน

ตามข้อ ๒๒๐ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้ผู้ร้องเรียนต้องยื่นข้อร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง

และการบริหารพัสดุภาครัฐ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วย การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

๕. ผู้มีอำนาจพิจารณาข้อร้องเรียน

ตามข้อ ๒๒๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้ผู้ร้องเรียนมีสิทธิร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐ หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาข้อร้องเรียนจึงได้แก่ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และข้อร้องเรียน เช่นเดียวกับผู้มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์กรณีการอุทธรณ์

๖. ระยะเวลาในการพิจารณาข้อร้องเรียน

โดยที่ผู้ร้องเรียนสามารถยื่นข้อร้องเรียนได้ ๒ ช่องทาง ตามที่ข้อ ๒๒๒ ช่องระเบียบ กระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดไว้ ระยะเวลาในการพิจารณาข้อร้องเรียนจึงแบ่งออกเป็น ๒ กรณี ดังนี้

๑) กรณีร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณา ข้อร้องเรียนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แล้วแจ้งผลให้ผู้ร้องเรียนทราบโดยไม่ชักช้า พร้อมทั้งแจ้งให้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ทราบด้วย

๒) กรณีร้องเรียนต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จะต้องพิจารณาข้อร้องเรียนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แล้วแจ้งผลให้ผู้ร้องเรียนและหน่วยงานของรัฐทราบด้วย

หมายเหตุ ในเรื่องระยะเวลาการพิจารณาข้อร้องเรียนให้แล้วเสร็จโดยเร็วนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่ง คดีหมายเลขแดงที่ ๔๔๓/๒๕๖๑ วินิจฉัยวางแนวทางว่า โดยสภาพของเรื่อง กฎหมายประสงค์จะให้มีการพิจารณาให้แล้วเสร็จโดยเร็ว กล่าวคือ จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ระยะเวลาก่อนที่จะเสร็จสิ้นกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อที่จะสามารถสั่งการใด ๆ ตามกฎหมายได้ ดังนั้น นับจากวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๐ ที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จนกระทั่งต่อมาในวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๐ ผู้ว่าราชการจังหวัดเลย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ประกาศผู้ชนะ การเสนอราคาของโครงการแล้ว แต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ยังคงไม่ได้แจ้งผลการพิจารณา ข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือว่าไม่ได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้ มาฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๑ จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอน และวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย และมีได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจึงรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ไว้พิจารณาได้

๗. ผลการพิจารณาข้อร้องเรียน

ในการพิจารณาข้อร้องเรียน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องดำเนินการ ตามมาตรา ๔๓ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กล่าวคือ หากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาข้อร้องเรียนกรณีผู้ร้องเรียนเห็นว่า หน่วยงานของรัฐ

มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ กฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว แล้วรับฟังได้ว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบดังกล่าวตามที่ถูกร้องเรียน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจสั่งระงับการจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนได้ เว้นแต่จะได้ลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างแล้ว โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เป็นที่สิ้นสุด ทั้งนี้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์อาจกำหนดรายละเอียดอื่นเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการ (ข้อ ๒๒๓)

นอกจากนี้ การร้องเรียนไม่มีผลเป็นการหยุดหรือชะลอกระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้างดังเช่นกรณีการอุทธรณ์ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงสามารถดำเนินการกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต่อไปได้แม้จะมีการร้องเรียน รวมถึงการทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือด้วย^{๑๒}

ข้อสังเกต ในเรื่องของการร้องเรียนนี้ แม้ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ จะไม่ได้กำหนดกรณีการให้สิทธิฟ้องคดีไว้ดังเช่นกรณีการอุทธรณ์ก็ตาม แต่จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองพบว่า ผู้ร้องเรียนที่ไม่พอใจผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อโต้แย้งกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่เห็นว่าเป็นการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐได้ และศาลปกครองเห็นว่า การร้องเรียนดังกล่าวเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ผู้ประสงค์จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองจึงต้องดำเนินการร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐผู้จัดให้มีการจัดซื้อจัดจ้างนั้นหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดก่อน ศาลจึงจะรับคำฟ้องไว้พิจารณา ดังตัวอย่างคดีต่อไปนี้

: คำสั่งศาลปกครองอุตรธานี คดีหมายเลขแดงที่ ๑๙/๒๕๖๑^{๑๓} กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งซื้อเอกสารประกวดราคาจ้างโครงการเสริมสร้างสังคมและพัฒนาคุณภาพชีวิต จังหวัดเลย กิจกรรมจัดหาแหล่งน้ำบาดาลให้กับหมู่บ้านขาดแคลนน้ำสำหรับอุปโภคบริโภคเพื่อประชาชน ด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) แต่มีได้ยื่นเสนอราคา เนื่องจากเห็นว่าสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเลย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ว่าราชการจังหวัดเลย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) กำหนดเงื่อนไขในขอบเขตของงานโดยมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์

^{๑๒} สำนักบริหารทรัพย์สิน สำนักงานศาลยุติธรรม, คู่มือแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหรือข้อร้องเรียน, ๒๕๖๑, หน้า ๑๓.

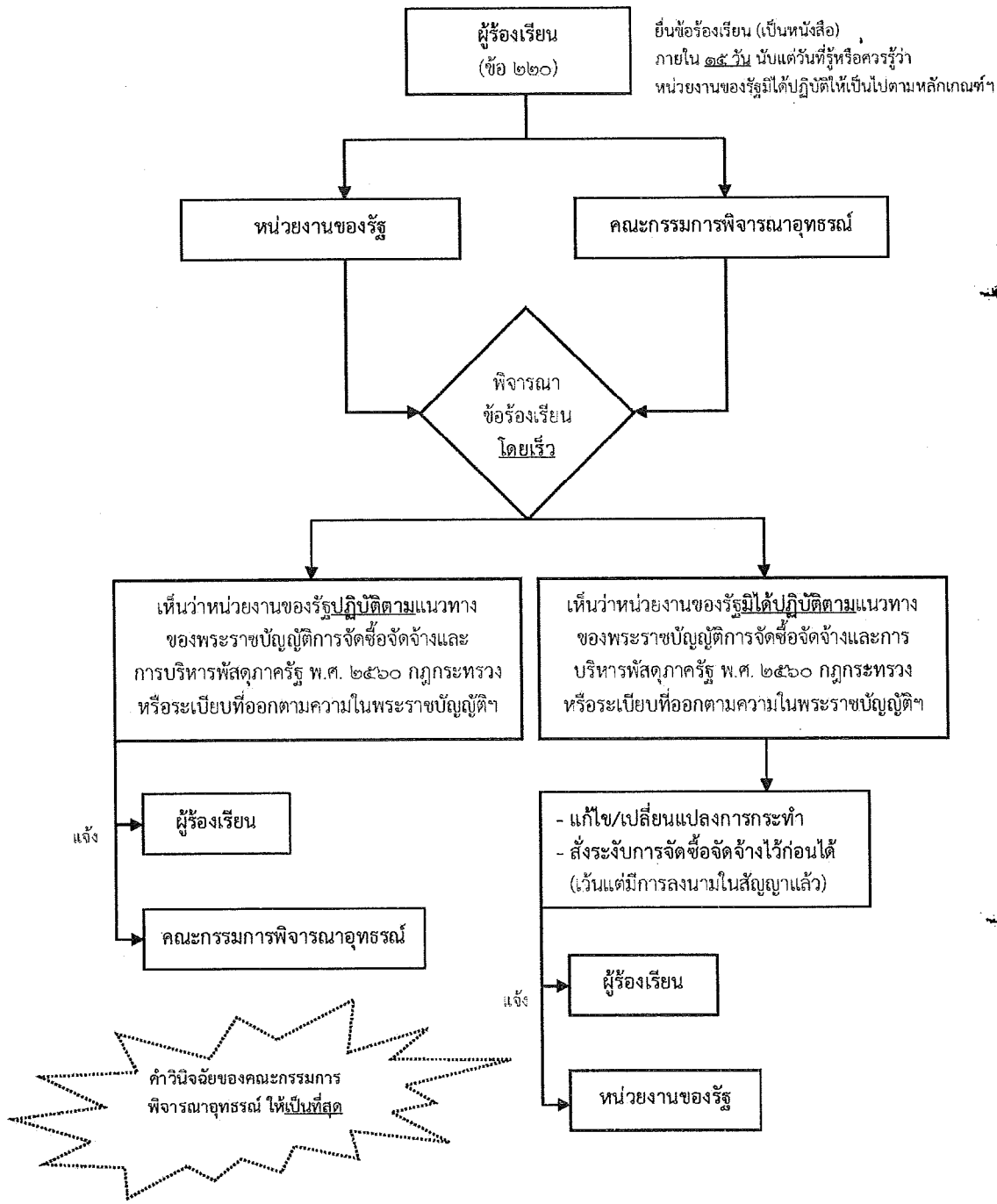
^{๑๓} คดีนี้มีอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยแล้วเป็นคำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ๔๔๓/๒๕๖๑ ซึ่งได้สรุปย่อคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวไว้ในหัวข้อที่เกี่ยวข้องแล้ว

และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ กฎกระทรวงระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศประกวดราคาที่ใช้พิพาท ให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดขอบเขตของงาน และให้ยกเลิกประกาศผู้ชนะการเสนอราคาโครงการดังกล่าว

แม้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่ควรปรับปรุงร่างประกาศและร่างเอกสารจ้างฯ เมื่อใด แต่กรณีถือได้ว่า วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีสามารถขอซื้อเอกสารประกวดราคาฯ ได้เป็นวันสุดท้าย เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ว่าหน่วยงานของรัฐนั้นมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างฯ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐนั้น หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันดังกล่าว แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือร้องเรียนไปยังสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๐ จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ดำเนินการออกประกาศพิพาท หรือร้องเรียนต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ก่อนยื่นฟ้องคดีนี้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ^{๑๔}

^{๑๔} ที่ผ่านมารณียฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศจัดซื้อจัดจ้างนั้น ศาลปกครองสูงสุดมีแนวทางการวินิจฉัยว่า ประกาศจัดซื้อจัดจ้างมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้โดยไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์ก่อน เพียงแต่ศาลยังมีความเห็นแตกต่างกันบ้างในประเด็นว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ยื่นข้อเสนอเข้ามาในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแล้วหรือไม่ หรือเป็นเพียงผู้ซื้อซองหรือเอกสารจัดซื้อจัดจ้างที่เห็นว่าประกาศจัดซื้อจัดจ้างน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้

แผนผังกระบวนการร้องเรียน
ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วย
การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐



บรรณานุกรม

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ. พิมพ์ครั้งที่ ๓.
กรุงเทพฯ : วิญญูชน. ๒๕๖๑.
สำนักบริหารทรัพย์สิน สำนักงานศาลยุติธรรม. คู่มือแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่ง
ทางปกครอง หรือข้อร้องเรียน. ๒๕๖๑.