

## ๑๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีประเภทสัญญาทางปกครอง

๑๒.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับระยะเวลาในการแจ้งวัน เวลาและสถานที่เสนอราคา ให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทราบ เพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐/๒๕๖๓)

แม้ตามข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุดังกล่าวต้องแจ้งให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทราบก่อนวันเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นระยะเวลาเท่าใดก็ตาม แต่การใช้สิทธิของหน่วยงานทางปกครองในการแจ้งให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทราบวันเสนอราคาดังกล่าวจะต้องให้ระยะเวลาพอสมควรตามวิสัยและพฤติการณ์ เพื่อให้ผู้มีสิทธิเสนอราคามีเวลาเตรียมตัวเพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : กระทรวงคมนาคม

กรมทางหลวงชนบท

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : อธิบดีกรมทางหลวงชนบท

ตัวบทกฎหมาย : ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ (ข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง)

สรุปคดี : ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมทางหลวงชนบท) ได้มีประกาศจ้างเหมาก่อสร้างถนนสายบ้านหนองกุลา – บ้านบึงบอน ตำบลหนองกุลา อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ผู้ฟ้องคดีจึงได้เข้ายื่นซองประกวดราคาและเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคา แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มาลงทะเบียนตามกำหนด เนื่องจากมีการบอกกล่าวแจ้งกำหนดระยะเวลาให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้าเพียง ๘ ชั่วโมง ต่อมา สำนัก

ทางหลวงชนบทที่ ๙ (อุตรดิตถ์) จึงมีคำสั่งยึดหลักประกันของของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๕๖๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กระทรวงคมนาคม) พิจารณาแล้วให้ยกคำอุทธรณ์ และสำนักทางหลวงชนบทที่ ๙ (อุตรดิตถ์) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีนำส่งเงินหลักประกันของ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งยึดหลักประกันของหรือให้ผู้ฟ้องคดีนำส่งหลักประกันของ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ตามข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙<sup>๖๓</sup> ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุต้องแจ้งให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทราบก่อนวันเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นระยะเวลาเท่าใดก็ตาม แต่การใช้สิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในการแจ้งผู้มีสิทธิเสนอราคาทราบดังกล่าว ต้องให้ระยะเวลาพอสมควรตามวิสัยและพฤติการณ์เพื่อให้ผู้มีสิทธิเสนอราคามีเวลาเตรียมตัวเพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาดังกล่าว เพราะในการดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา ย่อมต้องมีการจัดเตรียมเอกสารเพื่อเสนอต่อหน่วยงาน หรือจัดหาบุคคลเพื่อมอบอำนาจให้ดำเนินการแทน ตลอดทั้งระยะเวลาเพื่อใช้เดินทางไปยังสถานที่เสนอราคา ส่วนระยะเวลาเท่าใดที่จะถือว่าเป็นระยะเวลาพอสมควรนั้นขอที่จะพิจารณาพฤติการณ์เป็นกรณีไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภูมิลำเนาผู้ฟ้องคดีอยู่ห่างกับสถานที่เสนอราคาประมาณ ๓๙๐ กิโลเมตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จัดส่งหนังสือแจ้งให้ผู้มีสิทธิเสนอราคารวมทั้งผู้ฟ้องคดีรวม ๑๑ ราย ทางไปรษณีย์ด้วยพิเศษเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ในวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เวลา ๐๘.๐๐ นาฬิกา ณ สถานที่เสนอราคา ทั้งนี้ จะลงทะเบียน เริ่มตั้งแต่เวลา ๐๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๐๘.๓๐ นาฬิกา และตามแบบแจ้งชื่อผู้แทนผู้มีสิทธิเสนอราคาเข้าสู่กระบวนการเสนอราคากำหนดให้แนบเอกสาร ได้แก่ หนังสือรับรองการจดทะเบียนสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน พร้อมทั้งรับรองสำเนาถูกต้อง และหนังสือมอบอำนาจ และมีหมายเหตุว่า กรณีเป็นนิติบุคคลผู้ลงนามต้องเป็นผู้มีอำนาจตามหนังสือรับรอง และกรณีผู้ลงนามไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจตามหนังสือรับรอง ต้องมีหนังสือมอบอำนาจมาด้วย ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๔๕ นาฬิกา ผู้ฟ้องคดีจึงมีระยะเวลาเตรียมตัวเพื่อเสนอราคา นับแต่ได้รับหนังสือแจ้งจนถึงระยะเวลาลงทะเบียนไม่ถึง ๑ วัน อีกทั้ง กรรมการผู้จัดการของผู้ฟ้องคดีไปทำธุระที่จังหวัดนครสวรรค์ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ทราบกำหนดเวลาตามหนังสือแจ้งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเพิ่งทราบกำหนดเวลาตามหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ในช่วงเวลาประมาณ ๑๑.๐๐ นาฬิกา ซึ่งล่วงเลยระยะเวลากำหนดระยะเวลาลงทะเบียนไปแล้ว และปรากฏว่า ผู้มีสิทธิเสนอราคารายอื่นๆ รวม ๑๐ ราย ได้รับแจ้งหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ผู้มีสิทธิเสนอราคาทั้ง ๑๐ ราย ต่างเข้าเสนอราคาทุกรายยกเว้นผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องจัดเตรียมเอกสารเพื่อเสนอต่อหน่วยงาน รวมทั้งจัดหาบุคคลเพื่อมอบอำนาจให้ดำเนินการเสนอราคาแทน ตลอดทั้งระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้เดินทางไปยังสถานที่เสนอราคาต้องใช้เวลาไม่เกิน ๒๔ ชั่วโมง เมื่อเทียบกับผู้มีสิทธิเสนอราคารายอื่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือส่งไปถึงล่วงหน้า ๓ วัน ก่อนวันเสนอราคาแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงวัน เวลา และสถานที่เสนอราคา โดยมีระยะเวลาให้ผู้ฟ้องคดีเตรียมตัวเพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาไม่ถึง ๑ วัน แม้จะเป็นการแจ้งก่อนเวลาเสนอราคาก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นการแจ้งที่ไม่ให้เวลาอันสมควรแก่การเตรียมตัวเพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา จึงเป็นการแจ้งที่ไม่ชอบตามข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว เมื่อเป็นการแจ้งที่ไม่ชอบแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดี

<sup>๖๓</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๑๐ การเสนอราคา เมื่อพิจารณาคัดเลือกเบื้องต้นตามข้อ 9 และได้รับแจ้งวัน เวลา และสถานที่เสนอราคาจากอธิบดีกรมบัญชีกลางแล้ว ให้หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุแจ้งวัน เวลาและสถานที่เสนอราคาให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทุกรายทราบเพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ดังนี้

มิได้เข้ามาเสนอราคาภายในระยะเวลาตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดไว้ จึงถือไม่ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดสัญญา  
 เข้าประกวดราคาตามข้อ ๒.๑ (๑) ของหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบ  
 อิเล็กทรอนิกส์ และเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำผิดสัญญาดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีสิทธิยึดหลักประกันของ  
 และเรียกให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดในฐานะผู้ค้ำประกันร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒  
**แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :**

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับระยะเวลาในการแจ้งวัน  
 เวลาและสถานที่เสนอราคาให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทราบ เพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาด้วยวิธีการ  
 ทางอิเล็กทรอนิกส์ในประการที่สำคัญ คือ แม้ตามข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย  
 การพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุดังกล่าว  
 ให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทราบก่อนวันเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นระยะเวลาเท่าใดก็ตาม  
 แต่การใช้สิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการแจ้งผู้มีสิทธิเสนอราคาทราบดังกล่าว ต้องให้ระยะเวลาพอสมควร  
 ตามวิสัยและพฤติการณ์เพื่อให้ผู้มีสิทธิเสนอราคามีเวลาเตรียมตัวเพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา  
 ดังกล่าว เพราะในการดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา ย่อมต้องมีการจัดเตรียมเอกสารเพื่อเสนอ  
 ต่อหน่วยงาน หรือจัดหาบุคคลเพื่อมอบอำนาจให้ดำเนินการแทน ตลอดทั้งระยะเวลาเพื่อใช้เดินทางไปยัง  
 สถานที่เสนอราคา ส่วนระยะเวลาเท่าใดที่จะถือว่าเป็นระยะเวลาพอสมควรนั้นชอบที่จะพิจารณาพฤติการณ์  
 เป็นกรณีไป อย่างในคดีนี้ระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้เดินทางไปยังสถานที่เสนอราคาต้องใช้เวลามากกว่า  
 เอกสารที่ต้องจัดเตรียมก็มีมาก กลับมีระยะเวลาเตรียมตัวเพื่อเสนอราคานับแต่ได้รับหนังสือแจ้งจนถึง  
 ระยะเวลาลงทะเบียนไม่ถึง ๑ วัน เมื่อเทียบกับผู้มีสิทธิเสนอการรายอื่นที่หนังสือส่งไปถึงล่วงหน้า ๓ วัน  
 ก่อนวันเสนอราคาแล้ว แม้จะเป็นการแจ้งก่อนเวลาเสนอรากก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นการแจ้งที่ไม่ให้เวลา  
 อันสมควรแก่การเตรียมตัวเพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา จึงเป็นการแจ้งที่ไม่ชอบตามข้อ ๑๐  
 วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว จึงพอสรุปได้ว่า การแจ้งผู้มีสิทธิเสนอราคา นั้น ต้องมีระยะเวลาพอสมควร  
 ตามวิสัยและพฤติการณ์เพื่อให้ผู้มีสิทธิเสนอราคามีเวลาเตรียมตัวเพื่อดำเนินการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา  
 โดยในคดีนี้สิ่งที่ศาลนำมาพิจารณาถึงระยะเวลาที่สมควรก็คือ ระยะเวลาในการเดินทางมาเสนอราคา  
 โดยพิจารณาตั้งแต่ระยะเวลาลงทะเบียน พิจารณาเวลาในการจัดทำเอกสาร จัดหาบุคคลเพื่อมอบอำนาจ  
 ให้ดำเนินการเสนอราคาแทนทั้งยังได้นำไปเปรียบเทียบกับผู้มีสิทธิเสนอการรายอื่นที่ได้มาเข้าร่วมเสนอราคา  
 จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานจะจัดหาพัสดุจะต้องนำปัจจัยดังกล่าวมาพิจารณาในแต่ละกรณีของตน  
 อันสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

**๑๒.๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการต่อสัญญาจ้างพนักงานกรณีมีการเปลี่ยนชื่อ  
 ตำแหน่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๒๕/๒๕๖๓)**

*เมื่อตามแผนพนักงานจ้างได้มีการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งไป หน่วยงานไม่อาจเลิกสัญญาจ้าง  
 โดยอ้างเหตุว่ายุบตำแหน่งได้ โดยทำให้ผู้นั้นเสียสิทธิในการได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงาน  
 และได้รับการต่อสัญญา*

**หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง :** หลักความชอบด้วยกฎหมาย

**หน่วยงานทางปกครอง :** องค์การบริหารส่วนตำบลวัดดาว

**สรุปคดี :** ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลวัดดาว) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างทั่วไป  
 ตำแหน่งภารโรงศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดดาว กำหนดเวลาจ้าง ๑ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ จนถึงวันที่ ๓๐  
 กันยายน ๒๕๕๓ แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาจ้างแล้ว ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลวัดดาว