

# การกำหนดคุณสมบัติ ของผู้เช่าประกวดราคาเกี่ยวกับ การเป็นเจ้าของโรงงานแอสฟัลต์ติกคอนกรีต

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด  
คดีหมายเลขแดงที่ อ.180/2552

## 1. ประเด็นพิพาท

ผู้ฟ้องคดี (บริษัท ว. จำกัด) ฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลนครเชียงใหม่) มีคำสั่งไม่รับคำเสนอราคาของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขการประกวดราคา เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้คำพิพากษายกเลิกสัญญาจ้าง เลขที่ จ.14/2543 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2542 ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับบริษัท อ. จำกัด และให้ผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นคู่สัญญาจ้างเหมาปรับปรุงผิวจราจรถนนกับผู้ถูกฟ้องคดีแทน เพื่อป้องกันบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น

## 2. ข้อเท็จจริง

2.1 ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศเทศบาลนครเชียงใหม่ เรื่อง เรียกประกวดราคาจ้างเหมาปรับปรุงผิวจราจรถนนจำนวน 79 โครงการ ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2542 ซึ่งเอกสารประกวดราคาจ้าง เลขที่ 1/2543 แนบท้ายประกาศประกวดราคา ข้อ 3 หลักฐานการเสนอราคา กำหนดให้ผู้เสนอราคาจะต้องเสนอเอกสารหลักฐานแนบมาพร้อมกับซองเสนอราคาดังนี้ ข้อ 3.10 หลักฐานการเป็นเจ้าของโรงงาน PLANT ASPHALT และข้อ 13 กำหนดด้านเครื่องจักรและด้านเงินทุน 13.1 กำหนดให้มี PLANT ASPHALT ขนาด 110 ตันต่อชั่วโมง โดยต้องเป็น PLANT ของตนเองที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ และต้องแสดงหลักฐานกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเสนอราคา

2.2 ผู้ฟ้องคดีได้เข้ายื่นซองเสนอราคาตามประกาศประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว โดยเสนอราคาเป็นเงิน 51,520,758.50 บาท ทั้งนี้ได้แนบเอกสารจำนวน 4 รายการ ได้แก่ (1) หนังสือรับรองของบริษัท พี จำกัด ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2542 มีข้อความระบุว่า บริษัท พี จำกัด ให้คำรับรองว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือหุ้นและมีกรรมสิทธิ์ในโรงงานผลิตแอสฟัลต์ติกคอนกรีตของบริษัท พี จำกัด ซึ่งตั้งอยู่ที่อำเภอฝายสะแกแก้ว จังหวัดเชียงใหม่ และบริษัท พี จำกัด ขอรับผิดชอบและเข้าร่วมผูกพันตนหรือรับผิดชอบลูกหนี้ร่วมในการที่ผู้ฟ้องคดีเข้ายื่นซองประกวดราคากับผู้ถูกฟ้องคดี (2) คำชี้แจงของนายรัก ลงวันที่ 1

พฤศจิกายน 2542 วิศวกรประจำโรงงานของบริษัท พี จำกัด ว่าโรงงานมีกำลังการผลิต 120 ตันต่อชั่วโมง (3) สำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นของบริษัท พี จำกัด โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือหุ้นจำนวน 1,500 หุ้น (4) สำเนาใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแอสฟัลต์ติกคอนกรีต ที่ พ.(สค.2) 006/2542 ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2542

2.3 คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาพิจารณาแล้วเห็นว่า มีผู้สนใจเสนอราคารวม 4 ราย คือ บริษัท ช. จำกัด เสนอราคา 55,305,000 บาท บริษัท อ. จำกัด เสนอราคา 55,250,000 บาท บริษัท น. จำกัด เสนอราคา 55,365,000 บาท และผู้ฟ้องคดีเสนอราคา 51,520,758.50 บาท และได้คัดเลือกผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขของประกาศประกวดราคาจำนวน 2 ราย คือ บริษัท ช. จำกัด และบริษัท อ. จำกัด เนื่องจากมี PLANT ASPHALT เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง และมีกำลังการผลิตเป็นไปตามเงื่อนไข ส่วนผู้ฟ้องคดีและบริษัท น. จำกัด มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามเงื่อนไข เนื่องจากหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีเสนอนั้นแสดงให้เห็นว่า PLANT ASPHALT เป็นของบริษัท พี จำกัด โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทฯ มิได้เป็นเจ้าของ PLANT ASPHALT ส่วนบริษัท น. จำกัด ก็มีได้เป็นเจ้าของ PLANT ASPHALT ที่เสนอมาเช่นเดียวกัน

2.4 คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจึงเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า เพื่อประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดี ควรยกเลิกการประกวดราคาและประกาศประกวดราคาใหม่ หรือหากไม่ยกเลิกการประกวดราคาก็ควรเรียกผู้เสนอราคารายที่ถูกตัดและต่ำสุด มาต่อรองราคาที่เหมาะสมต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาความเห็นของคณะกรรมการฯ แล้ว ได้เรียกบริษัท อ. จำกัด มาทำการต่อรองราคา ซึ่งบริษัท อ. จำกัด ยินยอมลดราคาลงมาเป็นเงิน 54,200,000 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2542 อนุมัติให้ส่งจ้างบริษัท อ. จำกัด และได้ทำสัญญาจ้างกับบริษัท อ. จำกัด ตามสัญญาจ้าง เลขที่ จ. 14/2543 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2542

### 3. คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น

3.1 ข้อกำหนดด้านเครื่องจักรกลและด้านเงินทุน ตามเอกสารประกวดราคาจ้าง เลขที่ 1/2543 มิใช่เป็นการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นตามข้อ 24 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 เพราะมิได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนด ในข้อ 23 ถึงข้อ 26 ของระเบียบดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ยื่นซองเสนอราคาต้อง เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในโรงงานผลิตแอสฟัลต์ติดคอนกรีต (PLANT ASPHALT) ซึ่งตั้งอยู่ในเขตจังหวัดเชียงใหม่ และมีกำลังผลิต 110 ตันต่อชั่วโมง เป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้เสนอราคาเกินสมควร และมีลักษณะเป็นการกีดกันไม่ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ทั้งไม่ได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์แท้จริงที่ต้องการให้ผู้รับจ้างต้องมีแอสฟัลต์ติดคอนกรีตเพียงพอสำหรับ ทำงานจ้างให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 60 วัน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3.2 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัท พี จำกัด กรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีย่อมมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์ใด ๆ ที่จะเกิดจากผลการจัดการทรัพย์สินและผลประโยชน์ของบริษัท พี จำกัด ด้วย นอกจากนี้ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเสนอเอกสารหรือมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา ในประการอื่น ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและต่ำกว่าราคากลางถึง 3,895,041.50 บาท โดยข้อ 43 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเสนอจากผู้เสนอราคารายที่เลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุมัติสั่งจ้างบริษัท อ. จำกัด โดยไม่คัดเลือกผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอนการอนุมัติสั่งจ้างดังกล่าว โดยมีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 12 พฤศจิกายน 2542 เป็นต้นไป ส่วนคำขออื่นให้ยก

### 4. ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า

4.1 การจัดซื้อจัดจ้างในคดีนี้เป็นการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 37 ถึงข้อ 46 มิใช่ข้อ 23 ถึงข้อ 26 เนื่องจากการดำเนินการตามข้อ 23 ถึงข้อ 26 เป็นกรณีการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการซื้อหรือจ้างก่อนจะมีการประกาศประกวดราคา หรือขั้นตอนของการขึ้นทะเบียนเป็นผู้รับเหมาของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทำนองเดียวกันกับการ

ขึ้นทะเบียนเป็นผู้รับเหมาชั้น 1 ของกรมทางหลวง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเคยเริ่มดำเนินการจัดทำเมื่อปี พ.ศ. 2543 แต่ไม่อาจทำได้และมีการยกเลิกในภายหลัง นอกจากนี้ข้อกำหนดด้านเครื่องจักรและด้านเงินทุน ตามเอกสารประกวดราคา เลขที่ 1/2543 ก็มีใช้เป็นการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นตามระเบียบดังกล่าว แต่เป็นข้อกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของโครงการ

4.2 กรณีผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามเงื่อนไข ในเอกสารประกวดราคา และไม่นำหลักฐานมาแสดงในวันพิจารณาด้วยการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คัดเลือกผู้ฟ้องคดี ย่อมเป็นการชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 43 (1) ผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นเพียงผู้ถือหุ้นในบริษัท พี จำกัด เพียง 1,500 หุ้น และมีสิทธิหน้าที่เท่าที่มีอยู่ในฐานะผู้ถือหุ้นเท่านั้น แม้มีหนังสือจากบริษัท พี จำกัด ให้การสนับสนุนในการยื่นซองเสนอราคาก็ห้ามมิให้ผู้ถือหุ้นกลายเป็นเจ้าของบริษัท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอนุมัติสั่งจ้างบริษัท อ. จำกัด ให้ทำการ ปรับปรุงผิวถนน 79 โครงการ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา กลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และพิพากษายกฟ้อง

### 5. คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

5.1 กรณีที่อุทธรณ์ว่าการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างมิได้เป็นการดำเนินการ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 23 ถึงข้อ 26 และข้อกำหนดด้านเครื่องจักร และด้านเงินทุนตามเอกสารประกวดราคา เลขที่ 1/2543 มิใช่เป็นข้อกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นตามระเบียบดังกล่าว แต่เป็นข้อกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของโครงการ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีโดยสำนักงานช่างเป็นผู้กำหนดไว้เช่นเดียวกับการกำหนดมาตรฐานฝีมือช่างเป็นคำอุทธรณ์ที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีให้การแก้คำฟ้องในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นว่า ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาตามประกาศประกวดราคา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 24 ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ข้อกำหนดด้านเครื่องจักรและด้านเงินทุนตามเอกสารการประกวดราคา มิใช่เป็นการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นตามความในข้อ 24 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว เพราะมิได้ดำเนินการตามขั้นตอน

ที่กำหนดในข้อ 23 ถึงข้อ 26 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเป็นการดำเนินการตามข้อ 37 ถึงข้อ 46 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับเดียวกัน มิได้เป็นการดำเนินการตามข้อ 23 ถึงข้อ 26 อุทธรณ์ในข้อนี้มีได้แสดงข้อคัดค้าน คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น กรณีจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับไว้พิจารณา

5.2 ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน ตามประกาศประกวดราคา และเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 หรือไม่ และหากใช้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติสั่งจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่

#### ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า

(1) ผู้มีสิทธิได้รับเลือกเป็นคู่สัญญาจะต้องเป็นผู้ที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ได้คัดเลือกและเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งจ้างเท่านั้น เมื่อข้อ 3.10 ของข้อกำหนดตามเอกสารประกวดราคาจ้างเลขที่ 1/2543 แนบท้ายประกาศประกวดราคา กำหนดให้ผู้เสนอราคาจะต้องเสนอเอกสารหลักฐานแนบมาพร้อมกับซองประกวดราคา ได้แก่ หลักฐานการเป็นเจ้าของโรงงาน PLANT ASPHALT และข้อ 13.1 กำหนดให้มี PLANT ASPHALT ขนาด 110 ตันต่อชั่วโมง โดยต้องเป็น PLANT ของตนเองและสถานที่ตั้งอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ และต้องแสดงหลักฐานกรรมสิทธิ์ในวันยื่นซอง

(2) กรณีผู้ฟ้องคดียื่นซองเสนอราคาโดยแนบเอกสารหลักฐานหนังสือรับรองของบริษัท พี. จำกัด ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2542 มีข้อความระบุว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือหุ้นและมีกรรมสิทธิ์ในโรงงานผลิตแอสฟัลท์ดีคคอนกรีตของบริษัท พี. จำกัด นั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1015 บัญญัติให้บริษัทเมื่อได้จดทะเบียนแล้วจัดว่าเป็นนิติบุคคลต่างหากจากผู้ถือหุ้นทั้งหลายและผู้ถือหุ้นนั้นมีความเกี่ยวพันกับบริษัทในแง่ความรับผิดชอบในมูลค่าหุ้นที่ตนยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าของหุ้นที่ตนถือตามมาตรา 1096 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว และมีสิทธิต่อบริษัทในเรื่องการเข้าประชุมและออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมผู้ถือหุ้น การเรียกให้ส่งมอบสำเนาสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้น รวมทั้งการขอเปลี่ยนแปลงหุ้นชนิดที่ออกให้แก่ผู้ถือเป็นใบหุ้นชนิดระบุชื่อเท่านั้น ผู้ถือหุ้นไม่มีสิทธิในทรัพย์สินของบริษัทแต่อย่างใด

(3) ดังนั้น เอกสารหนังสือรับรองของบริษัท พี. จำกัด ไม่ใช่หลักฐานแสดงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในโรงงาน PLANT ASPHALT ดังกล่าว และไม่ปรากฏพยานหลักฐานอื่นที่แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ถือหุ้น เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในโรงงาน PLANT ASPHALT ของบริษัท พี. จำกัด อย่างไร จำนวนหุ้นที่ผู้ฟ้องคดีถืออยู่ในบริษัท พี. จำกัด ไม่ว่าจะกี่เท่าใด มากหรือน้อย ก็ห้ามผลต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบริษัท พี. จำกัด การที่ผู้ฟ้องคดีเสนอหลักฐานการเป็นเจ้าของโรงงานผลิตแอสฟัลท์ดีคคอนกรีตของบริษัท พี. จำกัด เป็นหลักฐานการเสนอราคา ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้เสนอหลักฐานการเป็นเจ้าของโรงงานของตนเองเป็นหลักฐานในการเสนอราคา จึงเป็นการเสนอเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคาจ้าง และมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศประกวดราคา โดยเป็นการเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนด ในเอกสารประกวดราคา ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ และมีผลทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคารายอื่นตามข้อ 43 (1) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535

(4) การที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ได้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคาทั้ง 4 ราย แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติและเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้อง ครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศประกวดราคา จึงไม่คัดเลือกผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติสั่งจ้างผู้ฟ้องคดีตามความเห็นของ คณะกรรมการฯ จึงชอบด้วยระเบียบดังกล่าวแล้วและไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

(5) กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเงื่อนไขให้ผู้เสนอราคาต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในโรงงาน ผลิตแอสฟัลท์ดีคคอนกรีต เป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้เสนอราคาเกินสมควร มีลักษณะเป็นการกีดกันไม่ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และไม่ได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้ผู้รับจ้างต้องมีแอสฟัลท์ดีคคอนกรีตอย่างเพียงพอสำหรับทำงานจ้างให้แล้วเสร็จภายในกำหนด จึงเป็นการไม่ชอบ และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนและเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด จะต้องได้รับเลือกเป็นคู่สัญญา จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งอนุมัติสั่งจ้างบริษัท อ. จำกัด นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดี