

○ คำแถลงการณ์



(ต. ๒๕)

คดีหมายเลขดำที่ อ.๑๑๓/๒๕๕๘

ศาลปกครองสูงสุด

คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี (อุทธรณ์คำพิพากษา)

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

วันที่ ๖ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๘

ผู้ฟ้องคดี ห้างหุ้นส่วนจำกัด สุจรรยา

ผู้ถูกฟ้องคดี องค์การบริหารส่วนตำบลนามน ที่ ๑

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนามน (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลนามน เดิม) ที่ ๒

นายวิรุฬห์ โพธิ์ไทย ที่ ๓

นายกิตขจร ชันโอพาร ที่ ๔

ผู้อุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดี

ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ ๓๘/๒๕๕๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๔๗๖/๒๕๕๗ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

เสนอต่อ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด องค์คณะที่ ๔

ตุลาการผู้แถลงคดี (นายไชยเดช ดันติเวสส) ได้พิจารณาสำนวนคดีนี้พร้อมทั้งบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว ขอเสนอคำแถลงการณ์ต่อองค์คณะเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

๑. ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์และมีคำขอซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) ที่พิพากษายกฟ้อง ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้ดำเนินการจัดจ้างเหมาก่อสร้างถนน

ลูกรังและจ้างเหมาซ่อมแซมถนนลูกรัง ในเขตพื้นที่ตำบลนามน โดยเปลี่ยนวิธีการจ้างจากวิธี
 สอบราคาเป็นวิธีตกลงราคาสำหรับโครงการดังกล่าวรวม ๑๙ โครงการ วงเงินจ้างทั้งสิ้น
 ๑,๐๙๙,๘๓๑ บาท ทั้งที่หลายโครงการเป็นลักษณะงานเดียวกัน จัดจ้างในห้วงเวลาเดียวกัน
 และในเขตพื้นที่ตำบลนามนเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นการจัดจ้างโดยลดวงเงินที่จะจ้างในครั้งเดียวกัน
 แบ่งเป็นหลายโครงการเพื่อให้วงเงินต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด ทำให้อำนาจกำหนดวิธี
 การจ้างเปลี่ยนไป จึงเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย หรือกระทำการโดยมี
 เจตนาทุจริต หรือโดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ทำให้ผู้ฟ้องคดี
 เสียโอกาสที่จะเข้าทำการแข่งขันเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐโดยเสรีอย่างเป็นธรรม
 โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่วินิจฉัยว่าการจะนำโครงการแต่ละ
 โครงการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่มีลักษณะคล้ายกันมารวมเป็นโครงการเดียว ไม่สามารถ
 กระทำได้ในเชิงการบริหารโครงการ นั้น เป็นการวินิจฉัยที่เบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ของ
 กฎหมาย เนื่องจากหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๘/ว ๒๒๕๒ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ เรื่อง
 ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหาร
 ส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ระบุอย่างชัดเจนว่า กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งงบประมาณ
 เป็นโครงการที่มีลักษณะพัสดุประเภทเดียวกันหลายโครงการ โดยแต่ละโครงการมีวงเงิน
 ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท แล้วทำการจัดซื้อหรือจ้างโดยวิธีตกลงราคาเต็มวงเงินตามที่ได้ตั้ง
 งบประมาณไว้หรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อให้วิธีการซื้อ/จ้าง หรืออำนาจสั่งซื้อ/จ้าง
 เปลี่ยนแปลงไป เป็นสาเหตุให้การซื้อหรือจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่โปร่งใส
 หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความต้องการใช้พัสดุประเภทเดียวกัน ควรดำเนินการจัดซื้อ
 หรือจ้างในคราวเดียวกัน โดยกำหนดเงื่อนไขการพิจารณาตัดสินด้วยราคาต่อรายการหรือ
 พิจารณาตัดสินเป็นรายโครงการ แล้วแต่กรณี นั่นคือ ให้รวมวงเงินเป็นการจัดจ้างพร้อมกัน
 แต่สามารถพิจารณาราคาโดยแยกย่อยเป็นรายโครงการหรือรวมราคาก็ได้ ซึ่งก็ปรากฏว่า
 มีองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งอื่นได้จัดทำโครงการหลายโครงการแต่ได้นำมารวมกันโดยใช้
 วิธีสอบราคาโดยพิจารณาราคารวมและทำสัญญาเดียว เหตุที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกัน
 แบ่งจ้างเพื่อลดวงเงินให้เปลี่ยนจากวิธีสอบราคาเป็นตกลงราคา คือ การจัดจ้างด้วยวิธีตกลง
 ราคาเป็นอำนาจเต็มของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะตกลงราคากับผู้ขายหรือ
 ผู้รับจ้างภายใต้วงเงินที่กำหนด ซึ่งมักจะมีการเรียกและรับเงินสินบนไปด้วยเป็นจำนวนสูง
 ถึงร้อยละ ๓๐ ถึง ๓๕ ของวงเงินงบประมาณ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่
 ไม่สอดคล้องกับเจตนาของระเบียบ กฎหมาย และขั้นตอนการปฏิบัติราชการ อาจทำให้
 กระบวนการในการบริหารราชการแผ่นดินเบี่ยงเบน เป็นการส่งเสริมในทางอ้อมให้เจ้าหน้าที่
 ของรัฐไม่เกรงกลัวที่จะทำผิดกฎหมายฉ้อราษฎร์บังหลวง เนื่องจากไม่มีบทลงโทษและ

จะกลายเป็นบรรทัดฐานในการทุจริตแบ่งขอยางานเพื่อลดวงเงินการซื้อหรือการจ้างของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มาใช้วิธีตกลงราคากันอย่างแพร่หลาย

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งหรือคำพิพากษาดังต่อไปนี้

(๑) ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้การจัดจ้างของ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งจัดจ้างในพื้นที่ตำบลเดียวกัน งบประมาณเดียวกัน เป็นพัสดุลักษณะงาน
ประเภทเดียวกัน และจัดจ้างในวันเดียวกันถึง ๑๔ โครงการ โดยวิธีตกลงราคา เป็นการแบ่ง
ซื้อหรือแบ่งจ้างโดยลดวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกัน เพื่อให้วงเงินต่ำกว่าที่กำหนดไว้
โดยวิธีใดวิธีหนึ่ง ขัดต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหาร
ส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๘ , ข้อ ๑๖ และหนังสือสั่งการ ที่ มท
๐๓๑๘/ว ๒๒๕๒ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ เรื่อง ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติตามระเบียบ
กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๕

(๒) ขอให้ศาลปกครองสูงสุด มีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
จัดจ้างใหม่ โดยรวมโครงการที่มีลักษณะงานคล้ายกันแล้วจัดจ้างโดยวิธีสอบราคาให้ถูกต้อง
ตามเจตนารมณ์ของระเบียบ ก.ฎหมาย

๒. ตุลาการผู้แถลงคดีได้ตรวจพิจารณาเอกสารดังต่อไปนี้

(๑) คำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖

(๒) คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖

(๓) คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๖

(๔) คำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖

(๕) คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๔๘

(๖) คำแก้อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๘

รวมทั้งเอกสารอื่นๆ ในสำนวนคดีด้วยแล้ว

๓. ตุลาการผู้แถลงคดีได้ตรวจพิจารณาบทกฎหมายและกฎที่สำคัญดังต่อไปนี้
ประกอบด้วยแล้ว

(๑) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธี
พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

(๓) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วน
ตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

๔. เมื่อพิจารณาคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ และเอกสารอื่นในสำนวนคดีแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีฟังข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลประเภทห้างหุ้นส่วนจำกัด โดยมีอาชีพประกอบกิจการรับเหมาก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในเขตท้องที่ตำบลนามน อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้มีอำนาจทำการแทน เมื่อเดือนกันยายนถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับการร้องเรียนจากผู้ใหญ่บ้านและราษฎร ในเขตพื้นที่ตำบลนามนว่าได้รับความเดือดร้อนในการเดินทางสัญจรและขนส่งผลผลิตทางการเกษตร เนื่องจากถนนหลายสายในท้องที่ตำบลนามนได้รับความเสียหายจากอุทกภัยและฝนที่ตกหนักมาตั้งแต่เดือนกันยายน ๒๕๔๕ โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าไปทำการซ่อมแซมแก้ไขถนนที่ชำรุดเสียหายเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มอบหมายให้หัวหน้าส่วนโยธาออกไปสำรวจความเสียหายตามที่ได้มีการร้องเรียน ซึ่งปรากฏว่ามีถนนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนามนชำรุดเสียหายจริง รวม ๑๙ สาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้จัดทำโครงการก่อสร้างและซ่อมแซมถนนจำนวน ๑๙ โครงการ ต้องใช้งบประมาณทั้งสิ้น ๑,๐๙๙,๘๓๑ บาท เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ตั้งงบประมาณเพื่อการนี้ไว้ จึงได้เสนอโครงการดังกล่าวต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนามนเพื่อขออนุมัติจ่ายขาดจากเงินสะสม และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนามนได้มีมติเป็นเอกฉันท์ อนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสมได้ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสนอ ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนามน สมัยวิสามัญ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เร่งรัดดำเนินการตามที่ได้รับอนุมัติ โดยการแยกจ้างเหมาก่อสร้างและซ่อมแซมถนน ๑๙ สาย เป็น ๑๙ สัญญา และได้ทำบันทึกตกลงการจ้างกับห้างหุ้นส่วนจำกัด เชียน ส. วิศวกรรม ห้างหุ้นส่วนจำกัด ประณตรี ก่อสร้าง ร้านเบ๊งค์ (หรือเบ๊งค์) และร้านรณชัย เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ และวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ โดยแต่ละโครงการมีวงเงินจ้างเหมาไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท และมีรายละเอียดของแต่ละโครงการดังนี้

๑. โครงการซ่อมแซมถนนลูกรังสายถนนลาดยาง รพช. - ที่กิ่งขะ ระยะทาง ๒ กิโลเมตร กว้าง ๔ เมตร ปริมาณลูกรัง ๙๐๐ ลูกบาศก์เมตร ๗ ละ ๖๕ บาท รวมเป็นเงิน ๖๔,๓๕๐ บาท

๒. โครงการซ่อมแซมถนนลูกรังสายหมู่ ๘ (นอกเขตเทศบาล) – เขตติดต่อ ตำบลยอดแกง ระยะทาง ๑,๕๐๐ เมตร กว้าง ๔ เมตร ปริมาณลูกรัง ๑,๑๕๔ ลูกบาศก์เมตร ๗ ละ ๖๕ บาท รวมเป็นเงิน ๗๕,๐๑๐ บาท

๓. โครงการซ่อมแซมถนนลูกรังสายหน้า อบต. นามน – บ้านคำยั้งหมี่ หมู่ ๔ ระยะทาง ๑,๔๐๐ เมตร กว้าง ๔ เมตร ปริมาณลูกรัง ๘๔๐ ลูกบาศก์เมตร ๗ ละ ๖๕ บาท พร้อมปรับเกลี่ยให้เรียบร้อย รวมเป็นเงิน ๕๔,๖๐๐ บาท

๔. โครงการก่อสร้างถนนสายบ้านนาสมบุรณ์ หมู่ ๑๓ – สามแยกหนองหว้า หมู่ ๕ ระยะทาง ๑,๗๐๐ เมตร โดยทำการยกทรงพื้นดิน กว้าง ๖ เมตร สูงเฉลี่ย ๐.๓๐ เมตร ปริมาณดิน ๒,๗๐๐ ลูกบาศก์เมตร ๗ ละ ๒๕ บาท พร้อมวางท่อ คสล. ขนาด ๑.๐๐ x ๑.๐๐ เมตร จำนวน ๒ แถว ๑๖ ท่อน พร้อมปรับเกลี่ยอัดแน่น รวมเป็นเงิน ๘๗,๒๕๒ บาท

๕. โครงการซ่อมแซมถนนลูกรังสายบ้านคำยั้งหมี่ หมู่ ๔ – ห้วยโปร่งไฟ ระยะทาง ๙๐๐ เมตร กว้าง ๔ เมตร ปริมาณลูกรัง ๗๒๐ ลูกบาศก์เมตร ๗ ละ ๖๕ บาท พร้อมปรับเกลี่ยให้เรียบร้อย รวมเป็นเงิน ๔๖,๘๐๐ บาท

๖. โครงการซ่อมแซมถนนลูกรังสายสามแยกหนองหว้า – วัดอ่ามโนราห์ ระยะทาง ๑,๕๐๐ เมตร กว้าง ๔ เมตร หนาเฉลี่ย ๐.๒๐ เมตร ปริมาณลูกรัง ๖๑๖ ลูกบาศก์เมตร ๗ ละ ๖๕ บาท พร้อมปรับเกลี่ยให้เรียบร้อย รวมเป็นเงิน ๔๐,๐๐๐ บาท

๗. โครงการก่อสร้างถนนสายแยกจากถนนสายใหม่ดงสยามไปเขตติดต่อ ตำบลนาจำปา โดยทำการยกทรงพื้นดิน กว้าง ๖ เมตร สูงเฉลี่ย ๐.๓๐ เมตร ยาว ๑,๐๐๐ เมตร พร้อมลงลูกรังผิวจราจร กว้าง ๔ เมตร หนาเฉลี่ย ๐.๑๕ เมตร ยาว ๑,๐๐๐ เมตร พร้อมวางท่อ คสล. ขนาด ๑.๐๐ x ๑.๐๐ เมตร จำนวน ๘ ท่อน ปริมาณดิน ๑,๘๐๐ ลูกบาศก์เมตร ๗ ละ ๒๕ บาท ปริมาณลูกรัง ๖๐๐ ลูกบาศก์เมตร ๗ ละ ๖๕ บาท พร้อมปรับเกลี่ยอัดแน่น รวมเป็นเงิน ๙๓,๘๕๖ บาท

๘. โครงการก่อสร้างถนนลูกรังสายภูจันทร์แดง หมู่ ๑๔ ไปเขตติดต่อ ตำบลนาจำปา โดยทำการยกทรงพื้นดิน กว้าง ๖ เมตร สูงเฉลี่ย ๐.๓๐ เมตร ยาว ๑,๐๐๐ เมตร พร้อมลงลูกรังผิวจราจร กว้าง ๔ เมตร หนาเฉลี่ย ๐.๑๕ เมตร ยาว ๑,๐๐๐ เมตร พร้อมปรับเกลี่ยอัดแน่นได้ปริมาณดิน ๑,๘๐๐ ลูกบาศก์เมตร ๗ ละ ๒๕ บาท ปริมาณลูกรัง ๖๐๐ ลูกบาศก์เมตร ๗ ละ ๖๕ บาท รวมเป็นเงิน ๘๔,๐๐๐ บาท

๙. โครงการซ่อมแซมถนนลูกรังสายสี่แยกศาลาแดงบ้านดงสยาม หมู่ ๑๔ ไปสามแยกเข้าวัดอ่ามโนราห์ ยาว ๘๐๐ เมตร โดยซ่อมแซมในส่วนที่ชำรุดเสียหาย ปริมาณลูกรัง ๕๓๔ ลูกบาศก์เมตร ๗ ละ ๖๕ บาท รวมเป็นเงิน ๓๔,๐๐๐ บาท

๑๐. โครงการซ่อมแซมถนนลูกรังสายสามแยกวัดดงสยามไปสามแยกหนองหัว ระยะทาง ๒,๖๐๐ เมตร ปริมาณลูกรัง ๘๔๘ ลูกบาศก์เมตรๆ ละ ๖๕ บาท โดยซ่อมแซมในส่วนที่ชำรุดเสียหายพร้อมวางท่อ คสล. ขนาด ๑.๐๐ x ๑.๐๐ เมตร จำนวน ๑ แถว ๘ ท่อน รวมเป็นเงิน ๖๕,๐๐๐ บาท

๑๑. โครงการซ่อมแซมถนนลูกรังสายวัดเย็นสยามบูรพาราม - สามแยกโรงเรียนเย็นสยาม ระยะทาง ๓๐๐ เมตร ปริมาณลูกรัง ๒๔๐ ลูกบาศก์เมตรๆ ละ ๖๕ บาท โดยซ่อมแซมในส่วนที่ชำรุดเสียหาย พร้อมวางท่อ คสล. ขนาด ๐.๔๐ x ๑.๐๐ เมตร จำนวน ๑ แถว ๘ ท่อน รวมเป็นเงิน ๑๘,๖๔๘ บาท

๑๒. โครงการซ่อมแซมถนนลูกรังสายบ้านคำยั้งหมี - หมู่ ๑๕ (นอกเขตเทศบาล) ระยะทาง ๗๐๐ เมตร โดยซ่อมแซมในส่วนที่ชำรุดเสียหาย ปริมาณลูกรัง ๕๓๙ ลูกบาศก์เมตรๆ ละ ๖๕ บาท พร้อมปรับเกลี่ยอัดแน่นให้เรียบร้อย รวมเป็นเงิน ๓๕,๐๐๐ บาท

๑๓. โครงการก่อสร้างถนนดินสายตำบลบาง - ไปเขตตำบลนาจำปา ระยะทาง ๑,๕๒๐ เมตร โดยทำการยกร่องพูนดิน กว้าง ๖ เมตร สูงเฉลี่ย ๐.๓๐ เมตร ปริมาณดิน ๒,๗๓๖ ลูกบาศก์เมตรๆ ละ ๒๕ บาท พร้อมปรับเกลี่ยให้เรียบร้อย รวมเป็นเงิน ๖๘,๔๐๐ บาท

๑๔. โครงการก่อสร้างถนนลูกรังสายบ้านนาสมบุญไปถนนมีชาชาวหลักเหลี่ยม หมู่ ๑๓ ระยะทาง ๗๐๐ เมตร โดยทำการยกร่องพูนดินกว้าง ๖ เมตร สูงเฉลี่ย ๐.๓๐ เมตร พร้อมลงลูกรังผิวจราจรและหลังท่อ กว้าง ๔ เมตร หนาเฉลี่ย ๐.๑๕ เมตร พร้อมปรับเกลี่ยอัดแน่นและวางท่อ คสล. ขนาด ๐.๘๐ x ๑.๐๐ เมตร จำนวน ๓ แถว ๒๑ ท่อน ปริมาณดิน ๑,๒๖๐ ลูกบาศก์เมตร ปริมาณลูกรัง ๕๘๖ ลูกบาศก์เมตร รวมเป็นเงิน ๙๐,๗๕๐ บาท

๑๕. โครงการซ่อมแซมถนนลูกรังสายภายในหมู่บ้านดงสยาม หมู่ ๑๔ ระยะทาง ๔๐๐ เมตร ซ่อมแซมเป็น ๒ ช่วง โดยซ่อมแซมในส่วนที่ชำรุดเสียหาย ปริมาณลูกรัง ๓๒๐ ลูกบาศก์เมตรๆ ละ ๖๕ บาท พร้อมปรับเกลี่ยให้เรียบร้อย รวมเป็นเงิน ๒๐,๘๐๐ บาท

๑๖. โครงการซ่อมแซมถนนลูกรังสายจากบ้านคำยั้งหมี - วัดป่าคำยั้งหมี ระยะทาง ๖๘๐ เมตร ปริมาณลูกรัง ๕๔๔ ลูกบาศก์เมตรๆ ละ ๖๕ บาท พร้อมปรับเกลี่ยอัดแน่น รวมเป็นเงิน ๓๕,๓๖๐ บาท

๑๗. โครงการลงลูกรังถนนดินสายจากโรงเรียนเย็นสยาม - สระน้ำหมู่บ้าน หมู่ ๑๔ โดยทำการลงลูกรังผิวจราจร กว้าง ๔ เมตร หนาเฉลี่ย ๐.๒๐ เมตร ยาว ๗๐๐ เมตร ปริมาณลูกรัง ๕๖๐ ลูกบาศก์เมตรๆ ละ ๖๕ บาท พร้อมปรับเกลี่ยอัดแน่น รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๖,๔๐๐ บาท

๑๘. โครงการก่อสร้างถนนดินสายคำภู - ด่านแต่ หมู่ ๔ - หมู่ ๑๔ โดยทำการยกরণพื้นดิน กว้าง ๖ เมตร สูง ๐.๓๐ เมตร ยาว ๒,๑๔๕ เมตร ปริมาณดิน ๓,๘๖๑ ลูกบาศก์เมตรๆ ละ ๒๕ บาท พร้อมปรับเกลียดยัดแน่น รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๙๖,๕๒๕ บาท

๑๙. โครงการซ่อมแซมถนนลูกรังสายหมู่ ๘ (บ้านโนนเที่ยงนอกเขตเทศบาล) ไปเขตตำบลยอดแกลงโดยทำการลงลูกรังผิวจราจร กว้าง ๔ เมตร ยาว ๑,๐๐๐ เมตร หนาเฉลี่ย ๐.๒๐ เมตร ปริมาณลูกรัง ๘๐๐ ลูกบาศก์เมตรๆ ละ ๖๕ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๕๒,๐๐๐ บาท

ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้เข้าไปติดต่อสอบถามเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างและซ่อมแซมถนนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ว่ายังไม่มีการดำเนินการ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้ไปติดต่อขอข้อมูลจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีกครั้ง จึงทราบว่าได้มีการตกลงราคาจ้างเหมาก่อสร้างโครงการดังกล่าวไปแล้วบางส่วน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่เดียวกันร้องเรียนไปยังนายอำเภอนามนขอให้สอบสวนข้อเท็จจริงกรณีที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จ้างเหมาก่อสร้างและซ่อมแซมถนนจากการจ่ายขาดเงินสะสมจำนวน ๑๘ โครงการ (ที่ถูกต้องคือ ๑๙ โครงการ) โดยแยกเป็นแต่ละโครงการและทั้งหมดจัดจ้างโดยวิธีตกลงราคา เป็นการแบ่งจ้างโดยลงดวงเงินที่จะจ้างในครั้งเดียวกันเพื่อให้วงเงินต่ำกว่าที่กำหนดไว้โดยวิธีใดวิธีหนึ่ง เพื่อให้อำนาจสั่งจ้างเปลี่ยนไป ขัดต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๔ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสในการเข้าแข่งขันเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งนายอำเภอนามนได้ตรวจสอบกรณีดังกล่าวโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้แจงและได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อผู้ฟ้องคดีว่า การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นการเร่งด่วน ซึ่งได้เสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาเห็นชอบตามความจำเป็นของแต่ละโครงการ และการจัดซื้อจัดจ้างก็ได้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ แล้ว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ขอให้สอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวอีกครั้ง แต่จนกระทั่งถึงวันฟ้องคดีก็มิได้รับแจ้งผลการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์แต่อย่างใด สำหรับโครงการก่อสร้างและซ่อมแซมถนนทั้ง ๑๙ โครงการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ปรากฏว่า ได้ดำเนินการแล้วเสร็จ โดยได้ตรวจรับงานและเบิกจ่ายเงินค่าจ้างเรียบร้อยแล้วตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้ว

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น) โดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ ซึ่งต่อมา ศาลปกครองชั้นต้น ได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ พิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาดังกล่าวจึงยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๔๘ เพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษาต่อไป

๕. ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า คดีนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผลในการวินิจฉัยในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

(๑) ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาลและเงื่อนไขในการอุทธรณ์

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้เปลี่ยนวิธีจ้างจากวิธีสอบราคาเป็นวิธีตกลงราคาสำหรับโครงการก่อสร้างและซ่อมแซมถนนจำนวน ๑๙ โครงการ ทั้งที่หลายโครงการมีลักษณะงานเดียวกัน จัดจ้างในช่วงเวลาเดียวกันและในพื้นที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งเป็นการจัดจ้างโดยลดวงเงินที่จะจ้างในครั้งเดียวกันเพื่อให้วงเงินต่ำกว่าที่กำหนดไว้โดยวิธีใดวิธีหนึ่ง เพื่อให้อำนาจการจ้างเปลี่ยนไป ขัดต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๔ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสที่จะเข้าทำการแข่งขันเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งก็เห็นว่า การที่จะจ้างโดยวิธีใดนั้น เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เดิม) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ้าง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่จะพิจารณาดำเนินการ การที่ผู้มีอำนาจสั่งจ้างเลือกใช้วิธีตกลงราคาในการจ้างก่อสร้างและซ่อมแซมถนนในคดีนี้ จึงเป็นการใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย (ระเบียบ) แต่เพียงฝ่ายเดียวกระทำการอันจะก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่แก่ผู้เกี่ยวข้องต่อไป การตัดสินใจจัดจ้างของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลนามในขณะนั้นจึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ของตนในการที่จะดำเนินการตามกระบวนการของการตกลงราคาต่อไปเท่านั้น แต่มิใช่คำสั่งทางปกครองต่อผู้รับจ้างที่ประสงค์จะเข้าเสนอราคาซึ่งยังคงเป็นบุคคลภายนอก ดังนั้น คดีพิพาทในลักษณะนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยการออกคำสั่ง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีแล้ว จะเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้

ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนการจัดจ้างโดยวิธีตกลงราคาของผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ และให้มีการจัดจ้างใหม่โดยให้รวมโครงการที่มีลักษณะงานเดียวกันแล้วจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา ซึ่งคำขอดังกล่าวเป็นคำขอที่ศาลปกครองสามารถกำหนดคำบังคับได้เฉพาะในส่วนที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ใช้วิธีตกลงราคาในการจ้างดังกล่าว ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันเท่านั้น แต่กรณีที่ขอให้ศาลมีคำสั่งให้มีการจัดจ้างใหม่โดยวิธีสอบราคา นั้น กรณีดังกล่าวเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองโดยแท้ที่จะตัดสินใจให้มีการจัดจ้างใหม่หรือไม่ ศาลมีอาจก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจในเรื่องนี้แทนฝ่ายปกครองได้ ศาลจึงไม่อาจกำหนดคำบังคับในส่วนนี้ตามความประสงค์ของผู้ผูกฟ้องคดีได้ และในกรณีเช่นนี้ ไม่มีบทกฎหมายเฉพาะใดกำหนดให้ผู้ผูกฟ้องคดีซึ่งมิใช่คู่กรณีในคำสั่งต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อนตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ผู้ผูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิผูกฟ้องคดีนี้ได้

โดยที่คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ ผู้ผูกฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาดังกล่าวจึงยื่นคำอุทธรณ์คัดค้านต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๔๘ จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็น การยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษามาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อีกทั้งคำอุทธรณ์ของผู้ผูกฟ้องคดีเป็นคำอุทธรณ์ที่มีรายการครบถ้วนตามข้อ ๑๐๑ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลปกครองสูงสุดจึงอาจรับคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้

(๒) ประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคำอุทธรณ์

คดีนี้ผู้ผูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของระเบียบ กฎหมาย และขั้นตอนการปฏิบัติราชการและเป็นการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตโดยการแบ่งซอยงานเพื่อลดวงเงินในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง เพื่อใช้วิธีตกลงราคาแทนวิธีการอื่น จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าอุทธรณ์ของผู้ผูกฟ้องคดีรับฟังได้หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๓ กำหนดว่า การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีตกลงราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ข้อ ๑๔ กำหนดว่า การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคา

ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่ง ซึ่งมีราคาเกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท และข้อ ๑๖ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า การซื้อหรือการจ้างตามข้อ ๑๓ และข้อ ๑๔ ถ้าผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างเห็นสมควร จะสั่งให้กระทำโดยวิธีที่กำหนดไว้สำหรับวงเงินที่สูงกว่าก็ได้ วรรคสอง กำหนดว่า การแบ่งซื้อหรือแบ่งจ้างโดยลดวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกันเพื่อให้วงเงินต่ำกว่าที่กำหนดโดยวิธีหนึ่งวิธีใด เพื่อให้อำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างเปลี่ยนไปจะกระทำมิได้ และวรรคสาม กำหนดว่า เว้นแต่การแบ่งซื้อหรือแบ่งจ้างวัสดุที่ง่ายต่อการเน่าเสียหรือโดยสภาพไม่อาจดำเนินการซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกันทั้งจำนวนเงิน โดยอนุโลมให้แบ่งซื้อหรือแบ่งจ้างได้ตามที่เห็นสมควร นอกจากนั้น กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๘/ว ๒๒๕๒ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ เรื่อง ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่มีถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ข้อ ๕ ระบุว่า กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งงบประมาณเป็นโครงการที่มีลักษณะพัสดุประเภทเดียวกันหลายโครงการ โดยแต่ละโครงการมีวงเงินไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท แล้วทำการจัดซื้อหรือจ้างโดยวิธีตกลงราคาเต็มวงเงินตามที่ได้ตั้งงบประมาณไว้หรือการดำเนินการอื่นใด เพื่อให้วิธีการซื้อ/จ้าง หรืออำนาจสั่งซื้อ/จ้างเปลี่ยนแปลงไปเป็นเหตุให้การซื้อหรือจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่โปร่งใส ดังนั้น หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความต้องการใช้พัสดุประเภทเดียวกันในระยะเวลาเดียวกัน ควรดำเนินการจัดซื้อหรือจ้างในคราวเดียวกัน โดยกำหนดเงื่อนไขการพิจารณาตัดสินด้วยราคาต่อรายการหรือพิจารณาตัดสินเป็นรายโครงการ แล้วแต่กรณี จะเห็นได้ว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยข้างต้นและหนังสือชักซ้อมแนวทางปฏิบัติดังกล่าวต่างก็มีเจตนารมณ์ตรงกันที่จะกำหนดกรอบในการปฏิบัติเพื่อให้การซื้อหรือจ้างเป็นไปอย่างโปร่งใส มิให้มีการแบ่งซื้อหรือแบ่งจ้างพัสดุที่สามารถซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวออกเป็นหลายโครงการ เพื่อให้วิธีการซื้อหรือจ้างเปลี่ยนไป หรืออำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเปลี่ยนไป เว้นแต่เป็นกรณีวัสดุที่ง่ายต่อการเน่าเสีย หรือโดยสภาพไม่อาจซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวทั้งจำนวนได้ จึงจะอนุโลมให้แบ่งซื้อหรือแบ่งจ้างได้ ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่า การซื้อหรือจ้างจะใช้วิธีใดนั้นได้มีการกำหนดตามวงเงินในการซื้อหรือจ้าง ในกรณีที่มิมีวงเงินการซื้อหรือจ้างสูง ระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวก็ได้กำหนดให้ใช้วิธีที่มีมาตรฐานในการดำเนินการสูงกว่าการซื้อหรือจ้างที่มีวงเงินต่ำกว่า ดังจะเห็นได้ว่าวิธีการซื้อหรือจ้างในคดีนี้ซึ่งใช้วิธีตกลงราคาจะมีวิธีดำเนินการโดยให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (ปัจจุบัน คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ตกลงราคากับผู้ขายหรือผู้รับจ้างแล้วจัดซื้อหรือจ้างได้ภายในวงเงินที่ได้รับความเห็นชอบจากประธานกรรมการบริหารฯ ตามข้อ ๒๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเท่านั้น ในขณะที่วิธีสอบราคาซึ่งใช้กับการซื้อหรือจ้างที่มีวงเงิน

สูงกว่า จะต้องมีการประกาศสอบราคา จัดทำและเผยแพร่เอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ มีการยื่นซองสอบราคา และมีการเปิดซองสอบราคาตลอดจนพิจารณาคัดเลือกโดยคณะกรรมการเพื่อให้ได้ผู้เสนอราคาต่ำสุดที่เสนอราคาถูกต้องรวมทั้งมีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเข้าทำสัญญาต่อไป ตามข้อ ๒๖ ข้อ ๒๗ ข้อ ๒๘ และข้อ ๒๙ ของระเบียบฉบับเดียวกันย่อมเห็นได้ว่า วิธีตกลงราคามีมาตรฐานในการดำเนินการต่ำกว่าวิธีสอบราคา เนื่องจากวิธีตกลงราคานั้นมีวิธีดำเนินการที่ง่าย รวดเร็ว และให้อำนาจแก่ประธานกรรมการบริหารฯ แต่เพียงผู้เดียวที่จะพิจารณาดำเนินการได้โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการดังเช่นกรณีวิธีสอบราคา อันจะเป็นช่องทางให้เกิดความบกพร่อง ไม่รอบคอบ และเกิดการทุจริตได้มากและด้วยเหตุดังกล่าวที่กล่าวมา ข้อ ๑๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ จึงกำหนดให้ผู้สั่งซื้อหรือสั่งจ้างอาจเห็นสมควรสั่งให้มีการซื้อหรือจ้างด้วยวิธีที่กำหนดใช้สำหรับวงเงินที่สูงกว่า ซึ่งมีมาตรฐานที่สูงกว่าดังที่ได้กล่าวมาแล้วได้ โดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อยกเว้นใดๆ ทั้งสิ้น ดังนั้น การพิจารณาว่าจะดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้างโดยวิธีใด จึงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์และข้อยกเว้นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ได้พัสดุหรืองานที่มีคุณภาพดีเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นและประหยัดงบประมาณในการจัดซื้อหรือจ้างที่มาจากเงินภาษีอากรของประชาชน เปิดโอกาสให้มีการทุจริตได้ยาก และในขณะเดียวกันก็ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานในการเข้ามาเสนอราคาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ กรณีจึงต้องพิจารณาว่า โครงการก่อสร้างและซ่อมแซมถนนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้ง ๑๙ โครงการ ซึ่งมีวงเงินในแต่ละโครงการไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท และดำเนินการจัดจ้างโดยวิธีตกลงราคา มิได้รวมโครงการทั้งหมดเป็นโครงการเดียวหรือหลายโครงการที่มีลักษณะเดียวกันแล้วจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา นั้น เป็นการจัดจ้างโดยไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ และหนังสือกระทรวงมหาดไทยข้างต้น หรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้ว่าโดยทั่วไปถนนตามโครงการก่อสร้างและซ่อมแซมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้ง ๑๙ โครงการ ซึ่งเป็นการจัดจ้างในคราวเดียวกันในคดีนี้จะตั้งอยู่กระจายกันตามหมู่บ้านต่างๆ ในท้องที่ตำบลนามน ดังปรากฏตามแผนที่สังเขปแนบท้ายโครงการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๒๑ แผ่น (เอกสารในสำนวนของศาลปกครองสูงสุด ลำดับที่ ๑๓/๓ - ๑๓/๔๔) แต่หากนำแผนที่สังเขปเหล่านั้นมาวางเรียงกันเพื่อทราบถึงความสัมพันธ์ของตำแหน่งที่ตั้งของถนนตามโครงการต่างๆ แล้ว จะพบว่ามีถนนในโครงการอย่างน้อย ๖ โครงการที่เชื่อมต่อในลักษณะของการจับคู่กัน กล่าวคือ (๑) ถนนตามโครงการลำดับที่ ๔ เชื่อมต่อกับลำดับที่ ๑๔ (๒) ลำดับที่ ๖ เชื่อมต่อกับลำดับที่ ๙ และ (๓) ลำดับที่ ๑๒ เชื่อมต่อกับลำดับที่ ๑๖ ซึ่งแม้วงเงินจัดจ้างของแต่ละโครงการที่เชื่อมต่อกันเหล่านั้นส่วนใหญ่รวมกันเองแล้ว

จะยังไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ก็ตาม แต่การที่ถนนเหล่านั้นเชื่อมต่อกันอย่างชัดเจนก็ย่อมไม่มีเหตุผลที่จะแบ่งจ้างออกเป็นหลายโครงการ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าถนนในกรณีที่ (๑) รวมกันแล้วมีวงเงินเกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท (ถนนลำดับที่ ๔ วงเงิน ๘๗,๒๕๒ บาท และลำดับที่ ๑๔ วงเงิน ๙๐,๗๙๐ บาท รวมแล้วเท่ากับ ๑๘๘,๐๔๒ บาท) ก็ยิ่งแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่จะแบ่งจ้างเพื่อให้อำนาจสั่งจ้างเปลี่ยนแปลงไปได้อย่างชัดเจน ส่วนถนนสายอื่นอีก ๑๓ โครงการนั้น เมื่อพิจารณาจากการนำแผนที่ส่งเขามาเรียงกันดังที่กล่าวมา ก็จะพบเช่นกันว่ายังมีถนนอีกหลายสายที่น่าเชื่อว่าตั้งอยู่ไม่ไกลจากกันมาก ที่สำคัญก็คือการก่อสร้างหรือซ่อมแซมถนนทั้ง ๑๔ โครงการนี้ มีลักษณะงานที่ไม่แตกต่างกันมากนัก โดยเป็นการถมลูกรังเสียเป็นส่วนใหญ่ บางสายเท่านั้นที่เป็นการถมดิน และวางท่อระบายน้ำ ซึ่งอยู่ในวิธีที่จะดำเนินการจัดจ้างโดยรวมมูลค่างานทั้งหมดเป็นโครงการเดียว หรือในกรณีที่จำเป็นก็อาจจัดแบ่งออกเป็นหลายโครงการโดยรวมโครงการที่อยู่ใกล้เคียงกันไว้ในกลุ่มเดียวกัน แล้วใช้วิธีสอบราคาซึ่งมีมาตรฐานในการดำเนินการที่สูงกว่าวิธีตกลงราคาซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบและหนังสือชักชวนแนวทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้น และน่าจะไม่ก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการมากนัก ด้วยเหตุที่ผู้รับจ้างที่ได้รับการคัดเลือกก็ต้องวางแผนในการทำงานให้เป็นระบบทั้งในการขนถ่ายอุปกรณ์และวัสดุก่อสร้างที่ไม่แตกต่างกัน รวมทั้งเตรียมคนงานซึ่งอาจใช้สิ่งต่างๆ รวมทั้งคนเหล่านั้นร่วมกันได้ กรณีย่อมไม่เข้าข้อยกเว้นตามข้อ ๑๖ วรรคสาม ที่ยอมให้มีการแบ่งจ้างได้เนื่องจากโดยสภาพไม่อาจดำเนินการจ้างในครั้งเดียวกันทั้งจำนวนเงิน เพราะเป็นเรื่องที่อาจดำเนินการจ้างในครั้งเดียวกันได้ทั้งจำนวนเงินดังที่กล่าวมาแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ อ้างว่ากรณีจำเป็นต้องพิจารณาแยกโครงการดังกล่าวออกเป็น ๑๔ โครงการ ด้วยเหตุผลของความเร่งด่วนในการก่อสร้างและซ่อมแซมถนนเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน จึงไม่อาจรับฟังได้ และแม้กรณีเช่นนี้จะพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เป็นผู้สั่งจ้างว่าเห็นสมควรจะจ้างโดยวิธีใดที่จะสามารถดำเนินโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่ราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนได้ดีที่สุดและรวดเร็วที่สุด ก็มีได้หมายความว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะสามารถดำเนินการโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์และข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยรวมทั้งหนังสือชักชวนความเข้าใจดังกล่าวได้ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏดังที่ได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลก็อาจเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการเลือกวิธีจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ ด้วยเหตุที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ จัดจ้างโครงการก่อสร้างและซ่อมแซมถนนในท้องที่ตำบลนามนจำนวน ๑๔ โครงการ โดยวิธีตกลงราคา จึงเป็นการขัดต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๓)

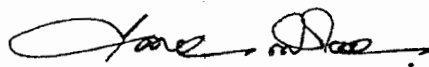
พ.ศ. ๒๕๕๕ และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๘/ว ๒๒๕๒ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ ขอล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีในอุทธรณ์ที่ว่าคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของระเบียบ กฎหมาย และขั้นตอนการปฏิบัติราชการจึงฟังขึ้น

โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าโครงการก่อสร้างและซ่อมแซมถนนทั้ง ๑๙ โครงการในคดีนี้ได้ดำเนินการจนเสร็จสิ้น โดยประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากถนนดังกล่าวแล้ว แม้จะได้วินิจฉัยว่าการจัดจ้างในโครงการตามที่กล่าวเป็นไปโดยไม่ชอบ แต่การพิพากษาให้เพิกถอนการจัดจ้างที่ได้กระทำเสร็จสิ้นไปแล้ว โดยที่ศาลไม่อาจพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ และที่ ๒ จัดจ้างใหม่ตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอตั้งที่ได้วินิจฉัยมาข้างต้น อีกทั้งการเพิกถอน คำสั่งดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์จากถนนที่ได้รับการก่อสร้างและ ปรับปรุงซ่อมแซมของประชาชนโดยทั่วไป จึงเป็นเหตุให้ไม่จำเป็นต้องเพิกถอนการจัดจ้าง ดังกล่าว

อนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานทางปกครองเจ้าของโครงการจ้าง ก่อสร้างและซ่อมแซมถนนในคดีนี้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจ ดำเนินการเพื่อจัดจ้างตามโครงการดังกล่าวเท่านั้นที่จะต้องรับผิดชอบในฐานะผู้ถูกฟ้องคดี ในคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นเพียงเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ได้

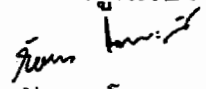
๖. โดยสรุป ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่าคดีนี้ควรพิพากษาแก้คำพิพากษาของ ศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดี เป็นไม่ยกฟ้องคดีสำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ แต่ไม่ต้องเพิกถอนการจัดจ้างก่อสร้างและซ่อมแซมถนนทั้ง ๑๙ โครงการโดยวิธีตกลงราคา ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒

นายไชยเดช ดันติเวสส
ตุลาการศาลปกครองกลาง



ตุลาการผู้แถลงคดี

สำเนาถูกต้อง


(นายภักพล โลหะกุลวิห)
พนักงานคดีปกครอง พ.ว