

“ผลประโยชน์ของราชการ ” หัวใจในการจัดซื้อจัดจ้าง !!

เมื่อปลายเดือนสิงหาคม 2559 ที่ผ่านมา ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีที่อดีตนายกรัฐมนตรี คณบดี คณะกรรมการการเลือกตั้ง ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ประธานกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1- ที่ 3) ตามลำดับ เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตัดเงินเดือน 10 % เป็นเวลา 4 เดือน จากกรณีถูกกล่าวหาว่าดำเนินการประกวดราคาจัดซื้อรถยนต์เพื่อใช้ในกิจการเกี่ยวกับเลือกตั้ง โดยไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ

คดีนี้น่าสนใจ...เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย และได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการจัดซื้อพัสดุที่ใช้ประโยชน์ในงานราชการและการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ข้าราชการพลเรือน รวมทั้งการพิจารณาในเรื่องของค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีเรียกมาในคำฟ้อง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ในการเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข้อพิพาทดังกล่าวเกิดขึ้นในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ดำเนินการประกวดราคาจัดซื้อรถยนต์บรรทุกขนาด 1 ตัน (ดีเซล) พร้อมหลังคาไฟเบอร์กลาส จำนวน 75 คัน เพื่อนำไปใช้ในกิจการของสำนักงาน กกต.ประจำจังหวัด ในการประกวดราคาค้างนี้มีผู้เข้าร่วมจำนวน 3 ราย และผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้จัดซื้อรถยนต์จากบริษัท ก. ซึ่งไม่ใช่บริษัทที่เสนอราคาต่ำสุดในการประกวดราคาดังกล่าว (ผู้เสนอราคาต่ำสุดคือบริษัท ข) หากแต่ได้มีการต่อรองราคากันอีกภายหลังจากที่เปิดซองประกวดราคาแล้ว ซึ่งบริษัท ข ยืนยันเสนอราคาตามเดิม แต่บริษัท ก ได้เสนอราคาใหม่ต่ำกว่าที่บริษัท ข เสนอไว้

ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา กรรมการฯ 1 ราย เสนอความเห็นว่าจะควรจัดซื้อรถยนต์จากบริษัท ข ซึ่งได้เสนอราคาถูกต้องตามเอกสารประกวดราคาและเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด ส่วนกรรมการฯ อีก 4 ราย เห็นว่าควรจัดซื้อจากบริษัท ก ซึ่งเสนอราคาในภายหลังต่ำกว่าที่บริษัท ข เสนอไว้ และส่งมอบรถได้เร็วกว่า อันจะเป็นประโยชน์แก่ราชการมากกว่า และอยู่ในอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่จะพิจารณาจัดซื้อได้ แต่ไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาที่จะรับไว้พิจารณาได้ จึงเสนอให้ยกเลิกการประกวดราคาในครั้งนี้

ผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้จัดซื้อรถยนต์และทำสัญญากับบริษัท ก เป็นเงิน 55,500,000 บาท โดยอาศัยอำนาจตามข้อ 10 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2542 และได้อนุมัติให้เปลี่ยนแปลงรายละเอียดเงื่อนไขในการส่งมอบพัสดุ สถานที่ส่งมอบ การจดทะเบียนรถยนต์และงวดการชำระเงิน โดยไม่ได้ยกเลิกการประกวดราคา

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบกรณีดังกล่าวเห็นว่า ขัดต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 กรณีไม่จัดซื้อรถยนต์จากผู้ที่เสนอราคาต่ำสุดซึ่งเสนอราคาโดยชอบตามเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคา อันเป็นการกระทำที่น่าเชื่อว่าเข้าข่ายความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 จึงส่งรายงานการตรวจสอบให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายและทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ในขณะที่เดียวกันก็ได้มี

หนังสือส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) อีกทางหนึ่งด้วย

หลังจากได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าว ประธานกรรมการการเลือกตั้งได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านกรรมการทั้งคณะด้วยเหตุความไม่เป็นกลาง จนนำไปสู่การมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวนบางรายใหม่ โดยในระหว่างการสอบสวน สำนักงาน ป.ป.ช.ได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการการเลือกตั้งแจ้งผลการพิจารณาว่า ไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่รับฟังได้ว่าการใช้อำนาจของผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์หรือเป็นการกระทำโดยวิธีการอื่นใดเป็นเหตุให้บริษัท ข ไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อเอื้ออำนวยแก่ผู้เข้าเสนอราคารายใดให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับสำนักงาน กกต. ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 หรือมีการกระทำความผิดฐานทุจริตหรือกระทำความผิดต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ข้อกล่าวหาจึงไม่มีมูล เห็นควรยุติเรื่อง

คณะกรรมการสอบสวนได้รับทราบผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกรรมการสอบสวนเสียงข้างมาก (2 ราย) มีความเห็นว่าควรยุติเรื่อง เนื่องจากมูลความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยแล้วนั้นเป็นมูลความผิดเดียวกันกับที่คณะกรรมการสอบสวนกำลังทำการพิจารณา ซึ่งเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติอย่างไร ย่อมผูกพันผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา (ตามนัยมาตรา 91 และมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 จึงไม่มีประเด็นที่จะต้องสอบสวนอีก แต่กรรมการสอบสวนเสียงข้างน้อย (1 ราย) เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช.ยังไม่ได้สอบสวนในความผิดตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. 2542 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 จึงควรดำเนินการสอบสวนต่อไป การงดสอบพยานหลักฐานทั้งหมดและยึดถือเอามติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ให้ยุติเรื่อง โดยไม่มีพยานหลักฐานประกอบที่ชัดเจนน่าจะไม่ถูกต้อง

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเห็นชอบตามความเห็นของกรรมการสอบสวนเสียงข้างมากและเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปตามความเห็นของกรรมการสอบสวนเสียงข้างน้อย

ผลการสอบสวนปรากฏว่า คณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายเสียงข้างมาก เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และไม่ได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ตามข้อ 55 วรรคสาม ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542 ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ได้กระทำการฝ่าฝืนข้อ 50(1) และ ข้อ 51 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 แต่ยังไม่เกิดความเสียหายแก่สำนักงาน พฤติการณ์จึงเป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่สำนักงานด้วยความอดุสาหะ เอาใจใส่ และระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของสำนักงาน และฐานไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของสำนักงาน (ข้อ 56 วรรคหนึ่ง และข้อ 62 ของ

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542) เห็นสมควรลงโทษตัดเงินเดือน 10 % เป็นเวลา 4 เดือน ฝ่ายเสียงข้างน้อยเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามข้อ 55 วรรคสาม ของระเบียบเดียวกัน แต่โดยที่ไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดแสดงว่าผู้ฟ้องคดีแสวงหาหรือได้รับประโยชน์ใดจากการกระทำดังกล่าว จึงเห็นควรลงโทษปลดออก

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณามีมติเห็นตามกรรมการสอบสวนเสียงข้างน้อยว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ราชการเกินอำนาจหน้าที่ไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เอื้อประโยชน์ให้บริษัท ก ได้เข้าทำสัญญา ควรปลดออกจากตำแหน่ง ประธานกรรมการการเลือกตั้งจึงมีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเสียงข้างมากพิจารณาแล้วเห็นว่า การลงโทษไม่เหมาะสมกับความผิด จึงมีมติลดโทษตัดเงินเดือน 10 % เป็นเวลา 4 เดือน แต่เนื่องจากในขณะที่มีคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีได้พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งไปแล้วเพราะเหตุครบวาระ จึงให้ลดโทษตัดเงินเดือนดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งปลดออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษปลดออกจากราชการรวมทั้งคำสั่งที่ลดโทษและงดโทษผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดดังกล่าว

โดยที่คำสั่งปลดออกจากราชการได้ถูกแทนที่โดยคำสั่งตัดเงินเดือนซึ่งเป็นคำสั่งใหม่ที่ออกมาภายหลังจากการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว

คดีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การที่ผู้ฟ้องคดีถูกคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน 10 % เป็นเวลา 4 เดือน เป็นการลงโทษตามฐานความผิดและระดับโทษที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

โดยผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษดังกล่าวไว้ 2 ประการ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้เหตุผลไว้ดังนี้

1. ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนเป็นกรรมการสอบสวน ขัดต่อข้อ 3 ของ กฎ ก.พ.ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2540) ออกตามความใน พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา (ใช้บังคับโดยอนุโลมในขณะเกิดข้อพิพาท) ที่กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนต้องมาจากข้าราชการพลเรือน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้ในกรณีระเบียบฯ นี้ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องใด และไม่มีระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดหรือมติของคณะกรรมการกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ ให้ใช้กฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนหรือลูกจ้างในเรื่องนั้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่ง ข้อ 3 ของ กฎ ก.พ.ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2540) กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจากข้าราชการพลเรือนอย่างน้อย 3 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่า ผู้ถูกกล่าวหา และกรรมการอย่างน้อยอีก 2 คน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

ผู้ฟ้องคดีในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่บังคับบัญชาพนักงาน/ลูกจ้าง ควบคุมดูแลงานโดยทั่วไปของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายและมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีเป็นตำแหน่งพนักงานประเภทบริหารระดับสูง ระดับ 11 ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามกฎหมายข้าราชการพลเรือน การนำข้อกฎหมายที่ใช้กับข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้โดยอนุโลม จึงไม่ใช่บทบังคับเด็ดขาดที่จะต้องแต่งตั้งกรรมการสอบสวนจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนเท่านั้น แต่สามารถแต่งตั้งจากข้าราชการหรือบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติและความเหมาะสมมาเป็นกรรมการสอบสวนได้ และการแต่งตั้งประธานกรรมการต้องแต่งตั้งจากผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่าผู้ฟ้องคดี

การที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งแต่งตั้งประธานกรรมการสอบสวนและมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงประธานกรรมการสอบสวนรวมทั้งหมด 3 ราย ได้แก่ เลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งตามกฎหมายข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ตำแหน่งดังกล่าวหมายถึง ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ระดับ 11 แม้ในขณะที่แต่งตั้งเป็นประธานกรรมการสอบสวนจะยังเป็นเพียงรักษาการในตำแหน่งดังกล่าวก็ตาม ก็ต้องถือว่าเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเลขาธิการวุฒิสภา ส่วนการแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งไม่ใช่ข้าราชการฝ่ายพลเรือน แต่เป็นตำแหน่งที่เทียบเท่าหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือทบวง หรือพนักงานประเภทผู้บริหารระดับสูง ระดับ 11 ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และต่อมาได้มีการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นประธานกรรมการสอบสวนนั้น การแต่งตั้งบุคคลทั้งสามเป็นประธานกรรมการสอบสวนจึงชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการแต่งตั้งประธานกรรมการสอบสวนในระดับที่ไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่าผู้ฟ้องคดี ซึ่งไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนเท่านั้น

2. ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนต่อไป ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีมติตามคณะกรรมการสอบสวนเสียงข้างมากที่เห็นควรยุติเรื่องเพราะต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2542 และคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา ตามข้อ 79 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542 ของผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อาจใช้อำนาจพิจารณารายงานการสอบสวนที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งรายงานได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นตรงต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 25 วรรคหนึ่ง มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 และข้อ 6 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542) แม้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542 จะไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับ

ดูแลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งให้ความเห็นชอบในกิจการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ฉะนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดี และข้อ 32 (1) ของกฎ ก.พ.ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา มิได้กำหนดให้การพิจารณาต้องผูกพันตามคณะกรรมการสอบสวนเสียงข้างมาก คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่จำเป็นต้องมีมติตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนเสียงข้างมาก

ประกอบกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการหรือพนักงานเป็นกรณีที่ทางราชการมุ่งควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ เพื่อให้ตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบต่อภารกิจงานราชการ การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นกรณีที่ต้องพิจารณาแยกออกมาจากการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางแพ่ง ทางอาญา ซึ่งรวมถึงการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ด้วย การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณารายงานการสอบสวนโดยเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้พิจารณาไต่สวนในเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับ พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 แต่ยังไม่ได้มีการสอบสวนในความผิดตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพัสดุ พ.ศ.2542 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และมีมติให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนผู้ฟ้องคดีต่อไปนั้น เป็นการดำเนินการทางวินัยตามข้อ 79 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542 อันเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจพิจารณาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีได้ แต่ก็มีประเด็นในเรื่องของการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่สำนักงานด้วยความอุตสาหะ เอาใจใส่ และระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของสำนักงาน และฐานไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของสำนักงาน (ข้อ 56 วรรคหนึ่ง และข้อ 62 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542) ตามที่ผู้มีอำนาจได้มีคำสั่งลงโทษหรือไม่ ?

ประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณา ข้อ 50 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ที่กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาพิจารณาผลโดยคัดเลือกสิ่งของที่ตรวจสอบแล้วถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา ซึ่งมีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการแล้วเสนอให้ซื้อจากผู้เสนอราคาซึ่งเสนอราคาต่ำสุดแล้ว เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้พิจารณาถึงคุณภาพและคุณสมบัติของสิ่งของที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการเป็นสำคัญยิ่งกว่าการพิจารณาจากราคาต่ำสุดแต่เพียงอย่างเดียว

อีกทั้งในประกาศประกวดราคาได้มีข้อกำหนดให้ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่รับราคาต่ำสุด หรือราคาหนึ่งราคาใดหรือราคาที่เสนอทั้งหมดก็ได้ และอาจพิจารณาเลือกซื้อในจำนวนหรือขนาดหรือเฉพาะรายการหนึ่งรายการใด หรืออาจจะยกเลิกการประกวดราคาโดยไม่พิจารณาจะซื้อเลยก็ได้ สุดแต่จะพิจารณา ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของสำนักงานเป็นสำคัญ และให้ถือว่าการตัดสินใจของสำนักงานเป็นเด็ดขาด ผู้เสนอราคาจะเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ มิได้

ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะพิจารณาคัดเลือกสิ่งของที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากที่สุด และมีใช้เป็นการกรณีมีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในรายละเอียดหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคา ซึ่งทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เข้าเสนอราคาด้วยกัน อันเป็นที่เหตุที่จะต้องพิจารณายกเลิกการประกวดราคาตามข้อ 53 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา จำนวน 4 คน จาก 5 คน ได้เสนอให้ยกเลิกการประกวดราคา โดยเห็นว่าการยนต์ของบริษัท ก มีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์แก่สำนักงานมากกว่าของบริษัท ข รวมทั้งสามารถส่งมอบรถได้อย่างรวดเร็ว การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ยกเลิกการประกวดราคา แต่อนุมัติให้จัดซื้อรถยนต์จากบริษัท ก จึงเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศประกวดราคาและเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของสำนักงาน อีกทั้งยังจัดซื้อในราคาที่ต่ำกว่าบริษัท ข จึงไม่เกิดความเสียหายแก่ราชการ การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีความผิดวินัยฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่สำนักงานและความอุตสาหะเอาใจใส่และระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของสำนักงานตามข้อ 56 วรรคหนึ่ง ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542 และฐานไม่ถึงปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของสำนักงาน ตามข้อ 62 ของระเบียบเดียวกัน

คำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีจึงมีประเด็นสุดท้ายที่ต้องพิจารณาว่า **การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ หากเป็นการกระทำละเมิด สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่เพียงใด ?**

ทั้งนี้ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากกรณีมีการลงข่าวที่ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัยเผยแพร่ในสื่อต่างๆ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายต่อชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นดูแคลน ชื่อเสียงวงศ์ตระกูลต้องมัวหมองหมดความเคารพเชื่อถือจากบุคคลทั่วไปและสถาบันการศึกษาที่เคยเชิญผู้ฟ้องคดีไปบรรยาย รวมถึงความเสียหายจากการเสียโอกาสในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกในตำแหน่งต่างๆ เนื่องจากคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครสอบคัดเลือกนั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษปลดออกจากตำแหน่งโดยต่อมาในชั้นอุทธรณ์ได้ลดโทษเป็นตัดเงินเดือนแต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วเพราะเหตุครบวาระ จึงให้ลดโทษเสีย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเสียหายเป็นตัวเงินจากการถูกตัดเงินเดือนดังกล่าว และการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีกรณีนี้เกิดจากได้รับแจ้งจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งการเผยแพร่ข่าวก็ไม่ปรากฏว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่เป็นไปตามปกติทั่วไปที่สื่อมวลชนจะต้องเสนอข่าวการดำเนินการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ระดับสูง โดยเฉพาะตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีที่เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการนำเสนอข่าวก็มีได้เป็นการจงใจกลั่นแกล้งให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อีกทั้งความเสียหายต่อชื่อเสียงที่ผู้ฟ้องคดีอ้างไม่ปรากฏเหตุผลและพยานหลักฐานที่แน่นอนชัดเจน ส่วนความเสียหายจากการเสียโอกาสในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกในตำแหน่งต่างๆ นั้น เป็นตำแหน่งที่ต้องผ่านกระบวนการคัดเลือก จึงเป็นเรื่องในอนาคตที่ไม่มีความแน่นอน

กรณีจึงไม่อาจอ้างความเสียหายจากการเสื่อมเสียชื่อเสียงและเสียโอกาสต่างๆ ในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกได้

ฉะนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ไม่จำเป็นต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี (คดีหมายเลขแดงที่ อ.759/2559)

คดีนี้นับได้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีไว้หลายประการ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ กล่าวคือ

1. บรรทัดฐานการจัดซื้อพัสดุที่ใช้ประโยชน์ในงานราชการ

1.1 มาตรา 50 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 มีจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้พิจารณาคุณภาพและคุณสมบัติของพัสดุที่จะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการเป็นสำคัญ มิใช่พิจารณาจากราคาต่ำสุดเพียงอย่างเดียว

1.2 การที่ประกาศประกวดราคามีข้อกำหนดที่มีสาระให้สำนักงานทรัพย์สินที่จะไม่รับราคาต่ำสุดและให้อำนาจการตัดสินใจของสำนักงานเป็นที่สุด โดยจะยกเลิกหรือไม่ยกเลิกการประกวดราคาก็ได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของสำนักงานเป็นสำคัญ การที่หน่วยงานไม่ทำสัญญากับผู้ซึ่งเสนอราคาต่ำสุดในการประกวดราคา แต่ได้ตกลงทำสัญญากับผู้เสนอราคาที่เสนอพัสดุที่มีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์แก่ราชการมากกว่า แม้จะมีการต่อราคาให้ต่ำกว่าผู้เสนอราคาต่ำสุดโดยไม่ได้ยกเลิกการประกวดราคา ถือเป็น การดำเนินการที่เป็นไปตามเงื่อนไขในประกาศประกวดราคา และไม่ขัดต่อมาตรา 50 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535

2. บรรทัดฐานการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีข้าราชการพลเรือน

2.1 การที่กฎหมายหรือระเบียบของหน่วยงานกำหนดให้สามารถนำกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนหรือลูกจ้างมาใช้บังคับโดยอนุโลม มีผลเป็นการนำหลักเกณฑ์มาใช้บังคับโดยปรับให้เข้ากับสภาพของข้อเท็จจริงของหน่วยงานที่นำมาใช้ เช่น การแต่งตั้งประธานกรรมการสอบสวนจะต้องแต่งตั้งจากผู้ที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา แต่ไม่ได้หมายความว่าต้องแต่งตั้งกรรมการจากข้าราชการพลเรือน

2.2 ผู้ที่รักษาการในตำแหน่งใด ถือว่าเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้น การแต่งตั้งรักษาการเลขาธิการวุฒิสภา เป็นประธานกรรมการสอบสวน จึงถือว่าได้แต่งตั้งเลขาธิการวุฒิสภา เป็นประธานกรรมการสอบสวน

2.3 เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจต้องพิจารณาสั่งการตามความเห็นของกรรมการสอบสวนเสียงข้างมาก ผู้มีอำนาจย่อมมีดุลพินิจในการพิจารณาโดยไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยตามกรรมการสอบสวนเสียงข้างมาก

3. แนวทางการพิจารณากรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

3.1 การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายโดยสุจริต ที่มีใช้การกลั่นแกล้ง แม้ผลการพิจารณาเป็นโทษแก่ผู้ถูกตรวจสอบและต่อมาศาลจะได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเนื่องจากผู้ถูกตรวจสอบมิได้กระทำความผิด ก็ไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่

3.2 การเรียกค่าเสียหายจากการที่ต้องเสื่อมเสียชื่อเสียงและโอกาสในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ จากคำสั่งลงโทษที่ไม่ชอบ ต้องมีเหตุผลและหลักฐานที่ชัดเจน ความเสียหายจากการเสียโอกาสในการเข้ารับการคัดเลือกในตำแหน่งต่างๆ ซึ่งต้องผ่านกระบวนการคัดเลือกถือเป็นเรื่องในอนาคตที่ไม่มีความแน่นอน กรณีจึงไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายได้

คดีนี้... จึงนับว่าเป็นคดีที่ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานและตีความเจตนารมณ์ของกฎหมายที่น่าสนใจศึกษาและเป็นประโยชน์ในการเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ราชการในเรื่องดังกล่าว ประการสำคัญคือได้ชี้ให้เห็นถึงหัวใจของการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งก็คือถือผลประโยชน์ของราชการนั่นเอง
