

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๔๕๖/๒๕๖๖

คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๗๘๙/๒๕๖๗

คำสั่งที่ ๑๑/๑๒๓

ระหว่าง นายสมศักดิ์ รักชาติ ที่ ๑ กับพวกรวม ๓ คน ผู้ฟ้องคดี
กรมการปกครอง ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดี

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๖ ขอให้ศาลมีคำสั่งหรือพิพากษาเพิกถอนประกาศกรมการปกครอง เรื่อง การจัดซื้อจัดจ้างระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ และขอให้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างใหม่ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

ข้อเท็จจริงแห่งคดี

ข้อเท็จจริงจากการรวบรวมพยานหลักฐาน คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และเอกสารประกอบการพิจารณา ฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศเชิญชวนข้อเสนอโครงการพัฒนาและปรับปรุงระบบฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรดิจิทัล วงเงินงบประมาณ ๑๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยกำหนดวิธีคัดเลือกแบบประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ โดยกำหนดวันยื่นข้อเสนอในวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๕

ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งเป็นนิติบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนด ได้เข้าร่วมการประกวดราคาดังกล่าว แต่ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๖๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะประธานคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ได้มีหนังสือแจ้งผลการคัดเลือก ปรากฏว่านิติบุคคลอื่นเป็นผู้ชนะการประกวดราคา

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า การพิจารณาคัดเลือกของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เป็นธรรมและมีการกำหนดเงื่อนไขรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ (TOR) ที่มีลักษณะล็อกสเปก เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ชนะการประกวดราคา ซึ่งขัดต่อหลักการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา และได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาดำเนินขั้นตอนของกฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้ เสนอ พยานหลักฐาน และแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่

การพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นไปตามกรอบอำนาจหน้าที่และวิชาชีพทางเทคนิค ซึ่งมุ่งหมายให้ได้ระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสุดแก่ทางราชการ พยานหลัก

ฐานของผู้ฟ้องคดีทั้งสามยังไม่พอฟังได้ว่าการตัดแปลงหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ใดโดยเฉพาะ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่พอใจคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด ภายในกำหนดเวลาตามกฎหมาย พร้อมทั้งยื่นคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา ขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามสัญญาจ้างโครงการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว

ข้อพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์พยานหลักฐานในคำฟ้อง คำอุทธรณ์ คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี และเอกสารทั้งหมดในสารบบคดีแล้ว มีปัญหาที่ต้องพิจารณาในชั้นนี้รวม ๓ ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นอุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ศาลเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น และข้อหาที่อุทธรณ์เป็นข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงที่มีสาระสำคัญแก่การพิจารณา อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงอยู่ในอำนาจที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับไว้พิจารณาได้

ประการที่สอง การกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ (TOR) ในเอกสารประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การกำหนดรายละเอียดทางเทคนิคของระบบสารสนเทศ เป็นดุลพินิจทางเทคนิคของหน่วยงานของรัฐผู้ใช้อุปกรณ์ ซึ่งย่อมมีความเข้าใจในความต้องการและลักษณะการใช้งานจริง

เมื่อพิเคราะห์จากคุณลักษณะเฉพาะตามข้อกำหนด พบว่าการกำหนดให้ระบบต้องรองรับการประมวลผลข้อมูลไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ รายการต่อวินาที และต้องได้รับการรับรองมาตรฐานความปลอดภัย ISO/IEC 27001 นั้น แม้จะเป็นคุณสมบัติที่สูง แต่องค์กรหรือบริษัทผู้ประกอบธุรกิจด้านสารสนเทศขนาดใหญ่ในประเทศไทยหลายแห่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีก็สามารถจัดหาหรือดำเนินการให้มีได้ มิได้เป็นการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะที่เจาะจงถึงยี่ห้อ หรือตัดแปลงเพื่อให้ผู้เสนอราคาคงใดคนหนึ่งได้เปรียบหรือเสียเปรียบอย่างไม่เป็นธรรม

ดังนั้น ข้อกำหนด TOR ดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคเพื่อประโยชน์แก่การใช้งานของทางราชการและความมั่นคงของระบบข้อมูลทะเบียนราษฎร ซึ่งเป็นข้อมูลความมั่นคงระดับประเทศ หาใช่การกระทำที่มุ่งเอื้อประโยชน์แก่ผู้เสนอราคารายใดรายหนึ่งตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามกล่าวอ้างไม่

ประการที่สาม สำหรับคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามสัญญาจ้างไว้เป็นการชั่วคราวนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เจื่อนไขในการที่ศาลจะสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งปกครอง ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบกับข้อ ๗๒ แห่งข้อบังคับของประธานศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น จะต้องเข้าหลักเกณฑ์สามประการ คือ

(๑) กฎ หรือคำสั่งปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๒) การให้กฎ หรือคำสั่งปกครองดังกล่าวมีผลบังคับใช้ต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง และ

(๓) การทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ

เมื่อศาลพิจารณาในประเด็นแรกแล้วเห็นว่า กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการทำสัญญาจ้างระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับผู้ชนะการประกวดราคา ในเบื้องต้นยังไม่มีข้อชี้ชัดว่าน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งโครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการปรับปรุงระบบฐานข้อมูล registration เพื่อรองรับการให้บริการประชาชนทั่วประเทศ หากศาลมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามสัญญา ย่อมส่งผลกระทบต่อการให้บริการสาธารณะและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง

ข้ออ้างตามคำร้องขอทุเลาการบังคับของผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงฟังไม่ขึ้น ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจอนุญาตให้ทุเลาการบังคับตามสัญญาตามคำร้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้

สรุปการวิเคราะห์และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๕ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับข้อบังคับของประธานศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาโดยถี่ถ้วนแล้วพิเคราะห์ว่า คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้องผู้ฟ้องคดีทั้งสามนั้น เป็นคำพิพากษาที่ชอบด้วยกฎหมายและข้อเท็จจริงแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

คำสั่ง

จึงมีคำสั่งยืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และให้ยกคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม

ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม

คำสั่ง ณ วันที่ ๑๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๙

(นายประเสริฐ ยุติธรรม)
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

(นายวิชัย ธรรมรักษ์)
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

(นางสาวนภา สุจริต)
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด