

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติ

การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560¹

สร้อย นามไสย²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอุทธรณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า การพิจารณาอุทธรณ์เป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ เนื่องจากการพิจารณาอุทธรณ์เป็นกระบวนการที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างเกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ และสอดคล้องกับหลักการที่สำคัญของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ นั่นก็คือ หลักความคุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และหลักการตรวจสอบได้ โดยผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่สำคัญจะมี 2 องค์การ คือ หน่วยงานของรัฐที่ทำการจัดซื้อจัดจ้าง และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน โดยหน่วยงานของรัฐที่ทำการจัดซื้อจัดจ้างจะเป็นผู้ที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในขั้นแรก ซึ่งการให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์เสนอเรื่องอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐก่อนนั้นเป็นการให้โอกาสแก่หน่วยงานของรัฐได้ทำการทบทวนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของตนเอง ส่วนคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนเป็นองค์กรต่อมาที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ต่อจากหน่วยงานของรัฐในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนั้นไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้มีสิทธิอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งหน่วยงานของรัฐก็จะส่งความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์อีกชั้นหนึ่ง โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนก็จะมีความอำนาจในการสั่งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้มี

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จตุพร วงศ์ทองสรรค์ และ รองศาสตราจารย์ประเทือง ชนิยพล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดพังงา) คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

การจัดซื้อจัดจ้างใหม่ หรือเริ่มจากขั้นตอนใดตามที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน เห็นสมควรก็ได้ และในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนเห็นว่าการอุทธรณ์นั้นฟังไม่ขึ้นหรือไม่มีผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีนัยสำคัญก็ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐเพื่อทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไป ทั้งนี้ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์จะไม่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์โดยตรงต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การพิจารณาอุทธรณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ทำให้การนำกฎหมายดังกล่าวไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการตรากฎหมาย โดยมีปัญหาทางกฎหมายซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาแรก ปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน ตามมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งได้มีการบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนยุติเรื่องอุทธรณ์เมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ได้ ซึ่งการยุติเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าวนี้มีสภาพบังคับเป็นผลร้ายกับผู้อุทธรณ์ เนื่องจากทำให้เรื่องที่มีการยื่นอุทธรณ์ไม่ได้รับการพิจารณาวินิจฉัยจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน ส่งผลให้การกระทำของหน่วยงานของรัฐก็ไม่ถูกควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย แต่กลับเสมือนว่าได้รับการยอมรับว่าการกระทำนั้นมีความชอบด้วยกฎหมายไปโดยปริยาย เพราะเมื่อยุติเรื่องอุทธรณ์แล้วมีผลทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไปได้ ซึ่งโดยปกติแล้วการกำหนดระยะเวลาบังคับการพิจารณาในเรื่องใด ๆ จะเป็นการบังคับให้องค์กรของรัฐต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ทันต่อเวลา เพื่อเป็นหลักประสิทธิผลภาพของบุคคลจากการใช้อำนาจขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยถ้าหากพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้วผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นก็จะ เป็นผลร้ายแก่องค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณา เช่น องค์กรนั้นก็จะถูกตัดอำนาจโดยจะไม่มีอำนาจในการพิจารณา เรื่องนั้น ๆ ต่อไป หรือถือว่าการพิจารณาที่ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาบังคับนั้นเป็นการเห็นชอบ โดยปริยายกับเรื่องนั้น ๆ จึงอาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 119 มีปัญหาในเรื่องของความไม่มีประสิทธิภาพ ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากการกำหนด ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 119 ไม่สามารถเร่งรัดให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อ ร้องเรียนวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม แก่ผู้อุทธรณ์

อีกทั้ง บทบัญญัติมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ก็ได้มีการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนไว้ ซึ่ง

ประกอบด้วย (1) ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ (2) กรรมการโดยตำแหน่ง (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งคณะกรรมการส่วนใหญ่เหล่านี้ล้วนเป็นข้าราชการประจำ มีหน้าที่อื่นที่จะต้องปฏิบัติ ไม่ได้รับผิดชอบเฉพาะเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์การจัดซื้อจัดจ้างเท่านั้น ดังนั้น การให้อำนาจคณะกรรมการดังกล่าวควบคุมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของทุกหน่วยงานของรัฐย่อมทำให้เรื่องที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีจำนวนมาก ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 มีผู้ยื่นอุทธรณ์มากถึง 2,046 เรื่องและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปี ซึ่งก็จะส่งผลให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ ทำให้เรื่องที่มีการอุทธรณ์ก็ไม่ได้รับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ดังนั้น การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ให้ทันภายในกำหนด

นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา 119 ก็ได้มีการบัญญัติให้ผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนเป็นที่สุด รวมทั้งบัญญัติให้ผู้อุทธรณ์ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน หรือการยุติเรื่องอุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนมีลักษณะเป็นองค์กรที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายประเภทหนึ่ง เช่นเดียวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายอื่น โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายอื่นนั้นล้วนอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองอีกชั้นหนึ่ง ไม่มีบทจำกัดอำนาจของศาลปกครองแต่อย่างใด ดังนั้น การกำหนดให้ผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนเป็นที่สุดจึงส่งผลให้ระบบการอุทธรณ์ของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนที่มีอำนาจสูงสุดในการพิจารณา หรือวินิจฉัยตัดสินในเรื่องที่มีการอุทธรณ์ ซึ่งไม่สามารถสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ได้ โดยแม้ว่าจะมีการกำหนดให้ผู้อุทธรณ์ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ หรือการยุติเรื่องมีสิทธิฟ้องคดีได้แต่ในการฟ้องคดียังผู้อุทธรณ์มีสิทธิเพียงการฟ้องเพื่อเรียกให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเท่านั้น เนื่องจากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า การฟ้องคดีจะต้องไม่มีผลกระทบต่อการจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ลงนามในสัญญาแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ไม่สอดคล้องกับมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ในการพิพาทคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งโดยสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณี

ที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การกำหนดให้ในการฟ้องคดีจะต้องไม่มีผลกระทบต่อสัญญาจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ลงนามแล้ว จึงเปรียบเสมือนว่าศาลปกครองถูกจำกัดอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากแม้ว่าศาลปกครองจะพิพากษาว่าการกระทำในการจัดซื้อจัดจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ศาลปกครองก็ไม่มีอำนาจในการสั่งให้เพิกถอนการกระทำของหน่วยงานของรัฐ ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องเพิกถอนการกระทำการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายแต่อย่างใด

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาการห้ามอุทธรณ์การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้าง ตามมาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องห้ามผู้มีสิทธิอุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ไว้หลายกรณี โดยในที่นี้ผู้ศึกษาจะกล่าวเฉพาะกรณีตามมาตรา 115 (2) คือการห้ามอุทธรณ์การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรา 67 ซึ่งตามมาตรา 67 ก็ได้มีการบัญญัติให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้ว โดยการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวจะต้องกระทำก่อนที่หน่วยงานของรัฐได้มีการลงนามในสัญญานั้น และตามมาตรา 67 วรรคสองก็ได้มีการกำหนดให้การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างเป็นเอกสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐ ผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกนั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ กล่าวคือ ตามมาตรา 115 (2) ประกอบมาตรา 67 หมายความว่า ผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างจะอุทธรณ์การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้าง และเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ซึ่งก็จะทำให้การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างในครั้งนั้นไม่อาจถูกตรวจสอบหรือโต้แย้งได้เลย ซึ่งจากการศึกษาคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดพบว่า ศาลปกครองสูงสุดไม่ได้ให้เอกสิทธิ์แก่หน่วยงานของรัฐในการประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างแต่เพียงฝ่ายเดียว กล่าวคือในการเข้าเสนอราคาจะต้องมีค่าใช้จ่ายย่อนนำไปสู่การได้ราคาที่จะเสนอ ค่าใช้จ่ายเหล่านั้นเรียกรวม ๆ ว่าเป็นค่าอำนวยความสะดวก เช่น ค่าซื้อเอกสารประกวดราคา ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของกรรมการผู้จัดการและพนักงานในการติดต่อกัน และค่าจัดเตรียมหลักสูตรเพื่อนำเสนอราคา หน่วยงานของรัฐไม่อาจอ้างเหตุเรื่องข้อจำกัดทางงบประมาณเพื่อใช้ในการยกเลิกการประกวดราคา และไม่อาจอ้างได้ว่าเป็นเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ โดยไม่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ยื่นข้อเสนอที่เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ดังนั้น การกำหนดให้การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างเป็นเอกสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งทำให้ผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างไม่สามารถอุทธรณ์ และเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐได้ เป็นการขัดต่อหลักการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งของการตรา

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและการประพฤติมิชอบ อีกทั้งยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ยื่นข้อเสนอที่กระทำการโดยสุจริตและได้รับความเสียหายจากการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้าง และขัดต่อหลักการรับฟังข้อเท็จจริงที่จะต้องให้คู่กรณีได้มีโอกาสโต้แย้งคัดค้านกัน

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐไว้ว่า “ให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐนั้นภายใน 7 วันทำการนับแต่วันประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้างในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง” ซึ่งจากการศึกษาเกี่ยวกับขั้นตอนการอุทธรณ์การจัดซื้อจัดจ้างพบว่า ในการยื่นอุทธรณ์ผู้ซึ่งได้ยื่นข้อเสนอเพื่อทำการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับหน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะอุทธรณ์ต้องทำตามแบบ อธ 2 โดยระบุรายละเอียดให้ครบถ้วนก่อนจึงจะยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐต่อไปได้ ซึ่งตามแบบ อธ 2 ได้กำหนดให้ต้องส่งเอกสารประกอบการพิจารณาชี้แจงเหตุผลข้อเท็จจริงและเหตุผลอันเป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ว่าไม่ได้รับการประกาศผลเป็นผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างด้วยเหตุผลใด พร้อมทั้งแนบสำเนาหนังสือต่าง ๆ ของนิติบุคคลด้วย ทั้งนี้ ระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์มีความสำคัญต่อการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น การกำหนดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ไว้เพียง 7 วันทำการจึงเป็นการจำกัดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ไว้ในระยะเวลาที่สั้นจนเกินไป ซึ่งส่งผลกระทบต่อเตรียมพยานหลักฐานของผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ทำให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ไม่มีระยะเวลาในการเตรียมพยานหลักฐานอย่างเพียงพอในการโต้แย้งกับหน่วยงานของรัฐ และระยะเวลาดังกล่าวนั้นก็ไม่เพียงพอต่อการกลับมาทบทวนและสร้างความเข้าใจในการเขียนอธิบายเหตุผลประกอบการยื่นอุทธรณ์ โดยถ้าหากเปรียบเทียบกับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายอื่น เช่น มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งได้บัญญัติให้คู่กรณียื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่ง มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติให้ผู้เสียภาษียื่นอุทธรณ์ต่อผู้บริหารท้องถิ่นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งหนังสือ มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้ผู้ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การกำหนดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ตามกฎหมายอื่น ๆ นั้นจะให้ความสำคัญกับประโยชน์ของผู้อุทธรณ์ในการเตรียมพยานหลักฐานมากกว่าระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

นอกจากนี้ ตามแบบ อธ 2 ยังได้กำหนดไว้อีกว่า ผู้อุทธรณ์ต้องส่งหนังสืออุทธรณ์มาถึงหน่วยงานของรัฐภายใน 7 วันทำการนับถัดจากวันที่มีการประกาศผลผู้ชนะหรือผู้ได้รับการคัดเลือกในระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ โดยการพิจารณาวันที่หนังสืออุทธรณ์ไปถึงหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์โดยวิธีอื่น เช่น การยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ซึ่งผู้อุทธรณ์ได้ส่งหนังสืออุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ แต่หนังสืออุทธรณ์ได้ไปถึงหน่วยงานของรัฐเมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์แล้ว ซึ่งทำให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะไม่รับพิจารณาอุทธรณ์นั้น โดยในเรื่องของการนับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับถ้าเทียบเคียงกับการนับระยะเวลาการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดยึดวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเป็นวันที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ไม่ใช่นับวันที่คำฟ้องมาถึงศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น การที่แบบ อธ 2 กำหนดให้ผู้อุทธรณ์ต้องส่งหนังสืออุทธรณ์มาถึงหน่วยงานของรัฐภายใน 7 วันทำการ โดยพิจารณาวันที่หนังสืออุทธรณ์ไปถึงหน่วยงานของรัฐนั้น ย่อมทำให้ระยะเวลาการจัดทำคำอุทธรณ์ลดน้อยลงไปอีก ทั้งการนับระยะเวลานับแต่เมื่อไปรษณีย์ได้รับหนังสือจนถึงระยะเวลาที่ไปรษณีย์ได้นำส่งหนังสืออุทธรณ์ให้หน่วยงานของรัฐรวมเป็นระยะเวลาภายในกำหนด 7 วันทำการด้วยนั้น ระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่วิญญูชนไม่อาจพึงคาดหมายได้ว่าทางไปรษณีย์จะนำส่งโดยใช้ระยะเวลาจำนวนกี่วัน การนับระยะเวลาเช่นนี้จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้อุทธรณ์

จากการที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาเรื่องดังกล่าว โดยการยกเลิกและปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในแต่ละประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาแรก ปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน ผู้ศึกษาเห็นควรมีการแก้ไขมาตรา 41 และมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ดังนี้

จากเดิมมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน ประกอบด้วย (1) ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ (2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และ

ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คนแต่ไม่เกิน 7 คน ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งจากสภาวิศวกร สภาสถาปนิก สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย แห่งละหนึ่งคน ในส่วนที่เหลือให้แต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านวิศวกรรม สถาปัตยกรรม การเงิน การคลัง การบริหารจัดการ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี หรือด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

ให้อธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมายข้าราชการของกรมบัญชีกลางคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ และอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 41 โดยการแก้ไขของคํ่าประกอบของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนให้เป็นข้าราชการที่อยู่ในจังหวัดที่ทำการจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากข้าราชการในจังหวัดที่ทำการจัดซื้อจัดจ้างเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับการจัดซื้อจัดจ้างมากกว่าข้าราชการส่วนกลาง อีกทั้ง ยังเป็นการกระจายอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้สอดคล้องกับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 41 เป็นดังนี้ “ให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนประกอบด้วย (1) คลังจังหวัด เป็นประธานกรรมการ (2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช.จังหวัด ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด ผู้แทนสำนักงานอัยการจังหวัด ผู้แทนสำนักงานจังหวัด ผู้แทนสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด ผู้แทนสำนักงานสรรพากรจังหวัด ผู้แทนสำนักงานทางหลวงจังหวัด และผู้แทนสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด (3) กรรมการทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คนแต่ไม่เกิน 7 คน ซึ่งคลังจังหวัดแต่งตั้งจากสภาหอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด และสภานายความจังหวัด แห่งละหนึ่งคน ในส่วนที่เหลือให้แต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านวิศวกรรม สถาปัตยกรรม การเงิน การคลัง การบริหารจัดการ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี หรือด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

ให้คลังจังหวัดมอบหมายให้ข้าราชการสังกัดคลังจังหวัดคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ และอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ”

จากเดิมมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า “การวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งแล้ว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ยุติเรื่อง และให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แจ้งผู้อุทธรณ์และผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือกทราบ พร้อมกับแจ้งให้หน่วยงานของรัฐทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไป

ผู้อุทธรณ์ผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ หรือการยุติเรื่องตามวรรคสี่ และเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าเสียหายได้ แต่การฟ้องคดีดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อการจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างนั้นแล้ว”

ควรยกเลิกความในมาตรา 119 ที่กำหนดให้ผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นที่สุด และแก้ไขไม่ให้อำนาจในการยุติเรื่องอุทธรณ์แก่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน เพื่อให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองอีกชั้นหนึ่ง รวมทั้งกำหนดให้ผู้อุทธรณ์ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน หรือการยุติเรื่องอุทธรณ์ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้เพิกถอนการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจในการกำหนดคำบังคับของศาลปกครองตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และตรงตามเจตนารมณ์ของผู้มีสิทธิอุทธรณ์ โดยแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 119 เป็นดังนี้ “ในกรณีที่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งแล้ว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ จะส่งผลให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างนั้นได้จนกว่าจะพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาล ทั้งนี้ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง

ผู้อุทธรณ์ผู้ใดไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์”

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาการห้ามอุทธรณ์การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้าง ควรมีการแก้ไขมาตรา 67 และมาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ดังนี้

จากเดิมมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า “การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างตามวรรคหนึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐ ผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกนั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 67 โดยการไม่ให้เอกสิทธิ์แก่หน่วยงานของรัฐในการประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างแต่เพียงฝ่ายเดียว เนื่องจากในการเข้าเสนอราคานั้นผู้ยื่นข้อเสนอจะต้องเสียค่าใช้จ่ายอันนำไปสู่การได้

ราคาที่จะเสนอ หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ยื่นข้อเสนอที่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ทั้งนี้ แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 67 เป็นต้นนี้ “การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างตามวรรคหนึ่ง ถ้าหากทำให้ผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกนั้นเสียหาย ให้หน่วยงานของรัฐค่าใช้จ่ายให้แก่อำนาจผู้ยื่นข้อเสนอตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง”

จากเดิมมาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิอุทธรณ์จะยื่นอุทธรณ์ในเรื่องดังต่อไปนี้ไม่ได้ (1) การเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างหรือเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาผลการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัตินี้ของหน่วยงานของรัฐ (2) การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรา 67 (3) การละเว้นการอ้างถึงพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดซื้อจัดจ้างในประกาศ เอกสาร หรือหนังสือเชิญชวนของหน่วยงานของรัฐ (4) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ยกเลิกความในมาตรา 115 (2) ที่บัญญัติห้ามอุทธรณ์การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรา 67 เพื่อให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์สามารถอุทธรณ์การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างได้ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรา 67 ต่อหน่วยงานของรัฐได้โดยตรงก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อันเป็นการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐ ควรมีการแก้ไขมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ดังนี้

จากเดิมมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า “ให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐนั้นภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้างในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง”

แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 117 โดยกำหนดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐให้เพียงพอต่อการเตรียมพยานหลักฐานของผู้มีสิทธิอุทธรณ์ และกำหนดการนับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ลงทะเบียน โดยให้ยึดวันที่ยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเป็นวันที่มีการยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 117 เป็นต้นนี้ “ให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐนั้นภายในสิบห้าวันทำการนับแต่วันประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้างในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง

การยื่นอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง หากเป็นการยื่นอุทธรณ์โดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้ถือวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางประทับตรารับบนซองหนังสืออุทธรณ์เป็นวันยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐ”

เอกสารอ้างอิง

- ปรีชา จำปารัตน์. “ความหมายและความสำคัญของการบริหารงานพัสดุ.” ใน **คู่มือปฏิบัติงานการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ** (มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2551).
- ปวิศร เลิศธรรมเทวี. **หลักนิติธรรม**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2565.
- พัฒนา เรือนใจดี. **กฎหมายธรรมชาติและกฎหมายส่วนบัญญัติ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มานิตย์ จุมปา. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- สุรศักดิ์ บุญญานุภักดิ์. **รายงานการควบคุมตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างก่อนการทำสัญญาตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560**. กองทุนส่งเสริมงานวิจัยคณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2564.