

บันทึก

เรื่อง อำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
เกี่ยวกับการสั่งยกเลิกการประกวดราคาตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
เรื่อง การพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๙ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ปกปิด ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๐๑/๘๗๙ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยมีปัญหาการตีความข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๙ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ เนื่องจากบริษัท พีแอนด์ซี วุสท์แอลพาย จอยเวนเจอร์ จำกัด ได้ร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการประกวดราคาของกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับงบประมาณประจำปี ๒๕๓๑ โครงการจัดซื้อเครื่องจักรและอาคารโรงงานทำลายมูลฝอยพร้อมติดตั้งที่โรงงานกำจัดมูลฝอยอ่อนนุช งบประมาณ ๓๗๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สามร้อยเจ็ดสิบล้านบาท) โดยได้ดำเนินการประกวดราคาตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุฯ และประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ประกวดราคาซื้อเครื่องจักรโรงงานกำจัดขยะมูลฝอยขนาดวันละ ๑,๐๐๐ ตัน/วัน ต่อการทำงาน ๒๐ ชั่วโมง ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๓๑ ซึ่งบริษัท พีแอนด์ซีฯ เป็นผู้เสนอถูกต้องตามเงื่อนไขที่กรุงเทพมหานครกำหนดทุกประการ โดยเสนอราคาต่ำสุด ๓๕๘,๙๐๐,๐๐๐ บาท (สามร้อยห้าสิบล้านเก้าแสนบาท) และยังมีมูลราคาลงมาอีก ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท (หนึ่งล้านสองแสนบาท) ซึ่งต่ำกว่าราคากลางที่กรุงเทพมหานครกำหนดไว้ คณะกรรมการเปิดซองประกวดราคาได้พิจารณาตรวจสอบคัดเลือกอย่างละเอียดรอบคอบแล้วมีความเห็นว่า สมควรจัดซื้อเครื่องจักรและอาคารโรงงานทำลายมูลฝอยจากบริษัท พีแอนด์ซีฯ ที่ชนะการประกวดราคา จึงถือได้ว่าการประกวดราคครั้งนี้เป็นไปโดยถูกต้องตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุฯทุกประการ ซึ่งตามระเบียบและวิธีปฏิบัติในเรื่องนี้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้สั่งซื้อหรือสั่งจ้างจะต้องสั่งให้ดำเนินการทำสัญญากับบริษัทที่ชนะการประกวดราคาตามความเห็นของคณะกรรมการเปิดซองประกวดราคา

ต่อมาคณะผู้บริหารของกรุงเทพมหานครได้มีมติให้ยกเลิกการประกวดราคาโดยอ้างเหตุผลในเรื่องต่างๆ เช่น บริษัทฯ ไม่ได้เสนอการตอกเสาเข็ม ฐานะการเงินของบริษัทฯ ไม่ดี บริษัทฯ มีปัญหาในการรับมอบโรงงานกำจัดขยะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาหรับเอมิเรตส์ และบริษัทฯ ควรจะลดราคาลงได้อีกเพราะราคาที่บริษัทฯ ลดให้แล้วยังสูงเกินไป โดยอ้างเงื่อนไขตามประกาศประกวดราคาข้อ ๑๘^๑ ซึ่งกรุงเทพมหานครสงวนสิทธิที่จะเลือกรับราคาของผู้หนึ่งผู้ใดหรือไม่รับ

^๑ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ประกวดราคาซื้อเครื่องจักรโรงงานกำจัดขยะมูลฝอยขนาดวันละ ๑,๐๐๐ ตัน/วัน ต่อการทำงาน ๒๐ ชั่วโมง ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๓๑

ราคาของผู้ใดก็ได้ หรือจะยกเลิกการประกวดราคาเสียก็ได้ กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวไม่มีข้อมูลและเหตุผลที่ชัดเจนเพียงพอที่จะยกเป็นเหตุผลในการสั่งยกเลิกการประกวดราคาค้างนี้ได้

เพื่อให้การวินิจฉัยสั่งการเป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอให้ตีความข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. ในกรณีที่มีการประกวดราคาได้ดำเนินการไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย (ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๙) ทุกประการแล้ว ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งยกเลิกการประกวดราคานั้นได้หรือไม่ อย่างไร

๒. ตามกรณีในข้อ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๙ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๓^๒แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๖ ได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงาน ปลัดกระทรวง) ผู้แทนกรุงเทพมหานคร และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) แล้ว มีความเห็นดังนี้

สำหรับข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยในประเด็นที่หนึ่งที่ว่า ในกรณีที่มีการประกวดราคาได้ดำเนินการไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย (ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่อง การพัสดุฯ) ทุกประการแล้ว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งยกเลิกการประกวดราคา

ข้อ ๑๘ กรุงเทพมหานครสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะคัดเลือกกว่าผู้ยื่นซองประกวดราคาหรือผู้เสนอราคา รายใดเสนอเอกสารต่าง ๆ ถูกต้องตามข้อกำหนดและรายใดที่เสนอเอกสารไม่ถูกต้องตามข้อกำหนด ซึ่ง จะไม่ได้รับการพิจารณาคัดเลือกการพิจารณาตัดสินของกรุงเทพมหานครถือเป็นที่สุดและเด็ดขาด

กรุงเทพมหานครสงวนสิทธิจะเลือกรับราคาของผู้หนึ่งผู้ใดหรือไม่รับราคาของผู้ใดก็ได้ หรือจะยกเลิกการประกวดราคารายนี้เสียก็ได้แล้วดำเนินการประกวดราคาใหม่ หรือดำเนินการประการอื่น ๆ ตามแต่ จะเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ทั้งนี้โดยไม่จำเป็นต้องซื้อจากผู้เสนอราคาต่ำสุดหรือผู้เสนอราคา ถูกต้องตามเงื่อนไขเสมอไป และผู้ยื่นซองประกวดราคาหรือผู้เสนอราคาไม่มีสิทธิเรียกร้องเอาค่าทดแทนหรือ ค่าเสียหายใด ๆ จากการนี้แต่ประการใดทั้งสิ้น

^๒พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๖

มาตรา ๑๒๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการ ปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร เพื่อการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวน ข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของ กรุงเทพมหานคร ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรี หรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของ กรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรก็ได้

ดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่๘) เห็นว่า ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการจัดหาพัสดุไว้ โดยให้มีคณะกรรมการต่าง ๆ เช่นคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา คณะกรรมการรับซองประกวดราคา คณะกรรมการเปิดซองประกวดราคา ฯลฯ เป็นผู้ปฏิบัติการตามข้อบัญญัติดังกล่าว สำหรับคณะกรรมการเปิดซองประกวดราคา ข้อ ๔๐^๓ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุได้กำหนดหน้าที่ไว้ กล่าวคือ มีหน้าที่เปิดซองประกวดราคา ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาที่ถูกต้อง และเมื่อดำเนินการไปแล้วได้ผลประการใดให้เสนอความเห็นพร้อมด้วยเอกสารที่ได้รับไว้ทั้งหมดต่อผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างเพื่อสั่งการ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการเปิดซองประกวดราคาเป็นเพียงผู้มีหน้าที่เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งซื้อหรือสั่งจ้างของผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเท่านั้น คณะกรรมการเปิดซองประกวดราคาไม่มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างแต่อย่างใด เพราะในกรณีนี้ผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างได้แก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามข้อ ๕๐^๔ ของข้อบัญญัติ

^๓ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๙

ข้อ ๔๐ คณะกรรมการเปิดซองประกวดราคา มีหน้าที่ดังนี้

(๑) เปิดซองประกวดราคาโดยเปิดเผยต่อหน้าผู้เข้าประกวดราคา หรือผู้แทนซึ่งมีอยู่ในขณะถึงเวลาเปิดซอง แล้วตรวจราคาจากใบเสนอราคาทุกฉบับลงไว้ในบัญชีเปรียบเทียบราคาและให้กรรมการทุกคนลงลายมือชื่อกำกับไว้ในใบเสนอราคาบัญชีเปรียบเทียบราคา และเอกสารประกอบใบเสนอราคาที่เป็นเอกสารสำคัญ

(๒) ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา แคตตาล็อกหรือแบบรูป และรายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องทำตามเงื่อนไขในประกาศประกวดราคา

(๓) พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาที่ต้องทำตาม(๒) ที่มีคุณภาพและคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อกรุงเทพมหานคร แล้วเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากรายที่คัดเลือกไว้แล้วซึ่งเสนอราคาต่ำสุด และอยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการที่จะต่อรองราคาหรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงราคาที่เจ้าหน้าที่พัสดุเสนอตามข้อ ๒๑ หรือข้อ ๒๒ เป็นเครื่องประกอบการพิจารณา

ถ้ามีผู้เสนอราคาเท่ากันหลายราย ให้เรียกผู้เสนอราคาดังกล่าวมาขอให้เสนอราคาใหม่พร้อมกันด้วยวิธียื่นซองเสนอราคา หรือโดยวาจา

ถ้าปรากฏว่าราคาของผู้เสนอราคารายที่คณะกรรมการเห็นสมควรซื้อหรือจ้างสูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง ให้คณะกรรมการเปิดซองประกวดราคาดำเนินการตามข้อ ๓๒ โดยอนุโลม

(๔) เพื่อดำเนินการไปแล้วได้ผลประการใด ให้เสนอความเห็นพร้อมด้วยเอกสารที่ได้รับไว้ทั้งหมดต่อผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างเพื่อสั่งการ โดยเสนอผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุเจ้าหน้าที่พัสดุ

^๔ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๙

ข้อ ๕๐ การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างครั้งหนึ่งนอกจากวิธีพิเศษและวิธีกรณีพิเศษให้เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งและภายในวงเงินดังต่อไปนี้

(๑) ผู้อำนวยการเขต ผู้อำนวยการวิทยาลัยพยาบาล เลขาธิการสภากรุงเทพมหานคร เลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ไม่เกิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท

(๒) ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ไม่เกิน ๖๐๐,๐๐๐ บาท

กรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุฯ เนื่องจากการเป็นคำสั่งซื้อหรือสั่งจ้างในวงเงินเกินกว่า ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สิบล้านบาท) ดังนั้น การที่จะตกลงทำสัญญากันหรือไม่ นั้น ย่อมอยู่ที่ผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างที่จะใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันตามความเห็นของคณะกรรมการเปิดซองประกวดราคา เพราะคณะกรรมการเปิดซองประกวดราคาเพียงแต่มีหน้าที่เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาดังกล่าวมาข้างต้น ซึ่งในประเด็นนี้ คณะกรรมการวินิจัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๒) โดยวินิจัยว่า“.... ตามหลักทั่วไปนั้น ผู้มีอำนาจทำสัญญาจะเป็นผู้ชี้ขาดว่าผู้ใดมีคุณสมบัติถูกต้องและ

อนึ่ง ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุฯ ข้อ ๔๐ (๓)^๖นั้น คณะกรรมการเปิดซองประกวดราคามีหน้าที่พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตาม (๒) ที่มีคุณภาพและคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อกรุงเทพมหานคร แล้วเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากรายที่คัดเลือกไว้แล้วซึ่งเสนอราคาต่ำสุดและอยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการที่จะต่อรองราคาหรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงราคาที่เจ้าหน้าที่พัสดุเสนอตามข้อ ๒๑ หรือข้อ ๒๒ เป็นเครื่องประกอบการพิจารณา แต่สำหรับกรุงเทพมหานครเองนั้นมีอำนาจพิจารณาวินิจัยเรื่องนี้กว้างขวางกว่าคณะกรรมการเปิดซองประกวดราคาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ประกวดราคาซื้อเครื่องจักรโรงงานกำจัดขยะมูลฝอย ฯ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๓๑ ก็ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ในข้อ ๑๘^๗ ว่า กรุงเทพมหานครสงวนสิทธิที่จะเลือกรับราคาของผู้หนึ่งผู้ใดหรือไม่รับราคาของผู้ใดก็ได้ หรือจะยกเลิกการประกวดราคาเสียก็ได้ ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงสามารถอ้างเงื่อนไขตามข้อ ๑๘ ของประกาศกรุงเทพมหานครดังกล่าวเพื่อยกเลิกการประกวดราคาครั้งนี้ได้ ซึ่งศาลฎีกาก็เคยมีคำพิพากษา^๘ในเรื่องทำนองเดียวกันนี้ว่า “จำเลยประกาศแจ้งการประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารของจำเลย โจทก์ยื่นซองประกวดราคาโดยเสนอราคาต่ำกว่ารายอื่น เมื่อปรากฏตามประกาศแจ้งการประกวดราคาของจำเลย ดังกล่าวว่า จำเลยทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะเลือกจ้างผู้ประกวดราคารายใดก็ได้ หากจำต้องว่าจ้างผู้เสนอราคาต่ำสุดเสมอไปไม่ ประกอบกับการที่ต่อมาโจทก์กับจำเลยได้เจรจา แต่ตกลงกันไม่ได้ในรายละเอียดการก่อสร้างและกำหนดการจ่ายค่าจ้าง จึงยังมีได้ทำสัญญากัน ดังนั้น จึงหาผล

(๓) ผู้อำนวยการสำนัก ไม่เกิน ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท

(๔) ปลัดกรุงเทพมหานคร ไม่เกิน ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท

(๕) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เกินกว่า ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท

^๖ คำวินิจัยคณะกรรมการวินิจัยร้องทุกข์ ที่ ๑๘/๒๕๓๑ ระหว่างนางยุพา ลับไพร ผู้ร้องทุกข์กับกรมธนารักษ์

“หน่วยงานที่รับผิดชอบควรทำสัญญากับผู้ใด บรรดาคณะกรรมการเปิดซองที่แต่งตั้งกันนั้น เป็นผู้เสนอความเห็นเพื่อช่วยให้การงานเป็นไปโดยรอบคอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจทำสัญญา โดยวิธีการแสดงเหตุผลเท่านั้น”

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๘ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๙๙/๒๕๒๒ ระหว่างห้างหุ้นส่วนจำกัดนิวยอร์กก่อสร้าง โจทก์ กับบริษัทคลองตันสัตว์ปีก จำกัด จำเลย

ผูกพันให้จำเลยต้องยอมให้โจทก์เข้าทำการก่อสร้างอาคารโดยไม่ต้องทำสัญญากันไม่และจะถือว่าจำเลยผิดสัญญาหาได้ไม่”

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่า การประกวดราคารายนี้ได้ดำเนินการไปโดยถูกต้องตามขั้นตอนของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุฯ แล้วทุกประการ และได้วินิจฉัยไว้แล้วว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจในอันที่จะเลือกรับหรือไม่รับราคาของผู้ยื่นซองประกวดราคาหรือผู้เสนอราคารายใดก็ได้ ซึ่งต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะผู้บริหารของกรุงเทพมหานครได้มีมติให้ยกเลิกการประกวดราคารายนี้ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ได้สั่งยกเลิกการประกวดราคารายนี้แล้ว มาบัดนี้กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ข้อกล่าวอ้างในการยกเลิกการประกวดราคารายนี้ของคณะผู้บริหารของกรุงเทพมหานครรวมสี่ประการคือ บริษัทฯ ไม่ได้เสนอการต่อกเสาเข็ม ฐานการเงินของบริษัทฯ ไม่ดี บริษัทฯ มีปัญหาในการรับมอบโรงงานกำจัดขยะมูลฝอยที่ประเทศสหรัฐอเมริกาบริบทเอมิเรตส์ และบริษัทฯ ควรจะลดราคาลงได้อีกเพราะราคาที่บริษัทฯ ลดให้แล้วยังสูงเกินไปนั้น ไม่มีข้อมูลและเหตุผลที่ชัดเจนเพียงพอที่จะยกเป็นเหตุผลในการสั่งยกเลิกการประกวดราคาครั้งนี้ได้ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปจึงมีว่า ในกรณีนี้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งยกเลิกการประกวดราคาได้หรือไม่ เพียงใด

เหตุผลประกอบข้อมูลทั้งสี่ประการนี้เป็นเรื่องของความเห็นในการวินิจฉัยของคณะผู้บริหารของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นปัญหาข้อเท็จจริงอันเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ผู้เดียวที่ เป็นผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยตามข้อ ๕๐^๙ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุฯ ทั้งนี้แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะไม่เห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยนั้นก็ตาม การรับฟังข้อเท็จจริงหรือใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไปในทางใดก็ตาม อันต่างไปจากความเห็นของกระทรวงมหาดไทยนั้น จะถือว่าเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายมิได้ (ตายนัยแห่งคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๔๖-๖๔๗/๒๕๑๐ ระหว่างนายจิว แซ่ฉิม กับพวกโจทก์กับเทศบาลนครกรุงเทพกับพวกจำเลย) กรณีจะถือเป็นเรื่องมิชอบด้วยกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า การใช้ดุลพินิจดังกล่าวไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุน หรือมิได้เป็นไปโดยสุจริตเท่านั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักกฎหมายอันเป็นเนื้อแท้แห่งความยุติธรรม (The principles of natural justice)

เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอื่นใดนอกจากที่กล่าวมาแล้ว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งจ้างครั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุฯ ข้อ ๕๐ ย่อมมีอำนาจสั่งยกเลิกการประกวดราคารายนี้ได้ตามข้อ ๑๘ ของประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ประกวดราคาซื้อเครื่องจักรโรงงานกำจัดขยะมูลฝอยฯ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๓๑ แม้ว่าการประกวดราคาดังกล่าวจะได้ดำเนินไปตามขั้นตอนที่ถูกต้องตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุฯ แล้วก็ตาม

ส่วนประเด็นที่สองที่ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุฯ โดย

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ ได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า เนื่องจากบทบัญญัติมาตรานี้เมื่อพิจารณาเบื้องต้นดูเสมือนจะให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไว้อย่างกว้างขวางโดยไม่มีขอบเขตหรือข้อจำกัดใด ๆ จึงเป็นการจำเป็นต้องแสวงหาเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๑๒๓ นี้ให้ได้ว่ามีประการใด

เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลแห่งการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ ดังที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่าเพื่อให้การบริหารราชการกรุงเทพมหานครมีความเหมาะสมและคล่องตัว สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้โดยสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพและเพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับ พ.ศ.๒๕๖๑) มาตรา ๑๘๐ ซึ่งบัญญัติว่า” การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ย่อมแสดงให้เห็นได้แจ้งชัดถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ว่ามุ่งประสงค์จะให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเอง มีอิสระในการที่จะวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นด้วยตนเอง บทบัญญัติมาตรา ๑๒๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ นั้น ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไว้เพื่อควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครโดยทั่วไปเท่านั้น การควบคุมดูแลดังกล่าวแบ่งออกได้เป็นสองกรณี กล่าวคือ

กรณีที่หนึ่ง เพื่อการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจง แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการกรุงเทพมหานคร ดังเช่นในกรณีการยกเลิกการประกวดราคาจัดซื้อเครื่องจักรและอาคารโรงงานทำลายมูลฝอยรายนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจง แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ แม้ว่าจะไม่ปรากฏแจ้งชัดว่ามีกรณีปฏิบัติราชการมิชอบแต่ประการใดก็ตาม (บทบัญญัติตอนต้นของมาตรานี้)

กรณีที่สอง ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรี หรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรก็ได้ (บทบัญญัติตอนท้ายของมาตรานี้) การจะสั่งการตามที่เห็นสมควรนั้น ต้องพิจารณาพฤติการณ์แห่งกรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป เป็นต้นว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย และรัฐมนตรีไม่อาจแก้ไขด้วยประการใดได้เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ก็อาจสั่งให้ยุติเรื่องโดยให้ผู้ร้องทุกข์ไปฟ้องร้องดำเนินคดีเอง เพราะกรณีที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลฎีกาได้เคย

วินิจฉัยไว้แล้วว่าผู้เสียหายอาจฟ้องศาลให้เพิกถอนคำสั่งนั้นได้^{๙๐} แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจที่จะก้าวล่วงไปสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งของตนเป็นประการอื่น ทั้งนี้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๑๒๓ ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีวินิจฉัยในทำนองการวินิจฉัยอุทธรณ์ในเรื่องนี้ ดังที่ปรากฏในกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๐๓ (มาตรา ๑๒)^{๙๑} และพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๕๗๘ (มาตรา ๒๒)^{๙๒} ซึ่ง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๑๖/๒๕๐๐ ระหว่างนายเชียงมั่ง แซ่โค้ว โจทก์ กับเทศบาลนครธนบุรี โดยนายจิตร ทั้งบุตร นายเทศมนตรี จำเลยฟ้องเทศบาลที่ไม่อนุญาตให้โจทก์ปลูกอาคาร โดยเทศบาลอ้างว่าที่ดินที่ปลูกสร้างอยู่ในเขตกฎหมายให้ระงับการก่อสร้างเด็ดขาด ซึ่งเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะที่ดินยังไม่ถูกเวนคืนทำให้โจทก์เสียหาย ขอให้เพิกถอนคำสั่งศาลรับวินิจฉัยให้ แต่ฟังว่าคำสั่งนั้นชอบแล้ว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๕๐/๒๕๐๙ ระหว่างนายสมพร พุ่มดอกไม้ โจทก์ กับเทศบาลนครกรุงเทพกับพวก จำเลย

ตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๔๗๙ มาตรา ๑๑ ทวิ ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการอย่างอื่น เช่น ให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขอาคารโดยไม่ต้องรื้อก็ได้ จึงไม่ใช่นโยบายของกฎหมายว่าเพียงแต่ไม่ขออนุญาตก็ต้องสั่งให้รื้อโดยไม่คำนึงว่าอาคารนั้นผิดวัตถุประสงค์หรือไม่ ถ้าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสั่งให้รื้อถอนอาคารของโจทก์โดยไม่ปรากฏว่าได้ก่อสร้างผิดวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ก็อาจเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขต ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนคำสั่งนั้นเสียได้ และเมื่อโจทก์บรรยายมาในฟ้องแล้วว่าคำสั่งของจำเลยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะสั่งให้รื้ออาคารของโจทก์โดยไม่พิจารณาตรวจคำขออนุญาตปลูกอาคารของโจทก์ หรือให้เหตุผลว่าอาคารของโจทก์ปลูกสร้างขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามข้อกำหนดของกฎหมายอย่างใด จึงเป็นฟ้องที่ต้องรับไว้พิจารณา

๙๐พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๐๓

มาตรา ๑๒ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าอาคารใดซึ่งตั้งอยู่ริมถนนที่มีขนาดกว้างไม่ต่ำกว่าแปดเมตร ชำรุดทรุดโทรมหรืออยู่ในสภาพอันเป็นที่น่ารังเกียจและไม่อาจแก้ไขได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตั้งกรรมการไม่น้อยกว่าเจ็ดคน โดยให้มีนายช่างผู้มีความรู้ในการก่อสร้างไม่ต่ำกว่าชั้นปริญญาตรีรวมอยู่ด้วยเป็นผู้พิจารณาถ้ากรรมการไม่น้อยกว่าห้าคนเห็นว่าอาคารนั้นไม่อาจแก้ไขได้ และบุคคลซึ่งอยู่อาศัยในสถานที่นั้นมีที่อยู่อาศัยในสถานที่แห่งอื่น หรือถ้าไม่มี เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายสามารถจะจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ที่อยู่อาศัยในสถานที่นั้นในสภาพและความเป็นอยู่ใกล้เคียงกับสภาพและความเป็นอยู่เดิม เป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาอันสมควร แต่ต้องไม่เกินหนึ่งปีและเห็นสมควรให้รื้อถอน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจัดการรื้อถอนให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ถ้าไม่สามารถแจ้งคำสั่งให้ผู้เป็นเจ้าของดำเนินการดังกล่าวได้ ก็ให้แจ้งคำสั่งให้ผู้ครอบครองดำเนินการแทน ในกรณีที่ปรากฏตัวผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ก็ให้ปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารนั้น และให้ถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารได้ทราบคำสั่งนั้นแล้วตั้งแต่วันที่ปิดคำสั่งนั้น

เจ้าของหรือผู้ครอบครองซึ่งจะต้องปฏิบัติตามความในวรรคก่อนมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยภายในสิบห้าวันนับแต่วันทราบคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ในกรณีที่รัฐมนตรีวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจัดการรื้อถอน

บัญญัติให้มีการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานต่อรัฐมนตรีได้และคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการรักษาการราชการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒

อาคารให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สิ้นสุด

^{๑๒}พระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๕๓๘

มาตรา ๒๒ ถ้าเจ้าสำนัก

(๑) ละเลยไม่รักษาความสะอาดหรือช่องอากาศของโรงแรมให้เรียบร้อยแม้ได้รับคำตักเตือนเป็นหนังสือจากนายทะเบียนโดยมีความเห็นพ้องต้องกันกับเจ้าพนักงานสาธารณสุขแล้ว

(๒) โดยรู้อยู่แล้วยินยอมให้บุคคลใด ๆ หลบซ่อนหรือมั่วสุมในเขตโรงแรมกับบุคคลอื่นอย่างน้อยสองคน ในลักษณะอันควรเชื่อได้ว่าจะก่อความไม่สงบขึ้นในบ้านเมือง

เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดเห็นชอบด้วยแล้ว นายทะเบียนมีอำนาจยึดใบอนุญาตได้ไม่เกินสิบห้าวัน แต่ในจังหวัดพระนครและธนบุรีอำนาจเช่นนี้ให้เป็นของอธิบดีกรมตำรวจ

ในกรณีเช่นนี้ให้อุทธรณ์ไปยังรัฐมนตรีได้ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สิ้นสุด