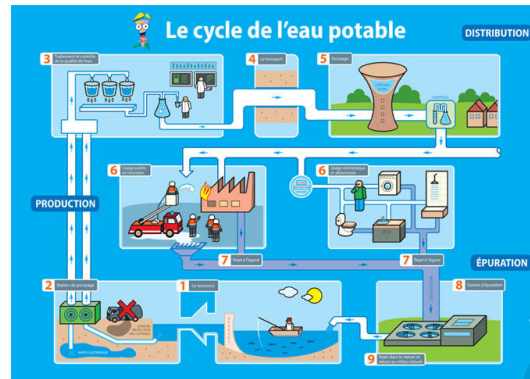


ฝรั่งเศส : หน่วยงานกำหนดระยะเวลาที่สั้นมากให้ผู้เข้าแข่งขันเสนอราคา ได้หรือไม่

ชนิษฐา เต็มตฤชณา*



ภาพประกอบจาก <http://www.eeasm.org/l-eau-a-st-martin/86-categories-fr/l-eau-a-saint-martin.html>,

สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2565

หลักกฎหมายสำคัญ

ตามประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างมีหน้าที่ต้องพิจารณาคุณสมบัติของผู้เข้าแข่งขันในการเสนอราคา โดยพิจารณาเลือกผู้มีความมั่นคงทางอาชีพและทางการเงิน รวมถึงทัศนคติของผู้เข้าแข่งขันที่จะเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะด้วยความมุ่งมั่นและรับประกันที่จะให้บริการสาธารณะด้วยความต่อเนื่องและให้บริการแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ในการนี้ หน่วยงานจะต้องพิจารณาเอกสารของผู้เข้าแข่งขันที่ระบุจำนวนหรือปริมาณและคุณภาพของบริการ และต้องดำเนินการตามขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยประกาศประกวดราคาและจัดให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม เมื่อข้อเท็จจริงในคดีปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้ผู้เข้าแข่งขันยื่นเสนอราคาภายในหนึ่งเดือน ซึ่งเป็นกำหนดระยะเวลาที่สั้นมาก (un délai trop bref) ในขณะที่กำหนดระยะเวลาการยื่นเสนอราคาในกระบวนการคัดเลือกครั้งแรกมีกำหนดสองเดือน ทั้งมีผู้เข้าแข่งขันที่มีคุณสมบัติในการเสนอราคาบางรายเคยเข้าร่วมกระบวนการคัดเลือกของผู้ถูกฟ้องคดีในครั้งแรก ถือเป็นการกระทำที่ทำให้ผู้เข้าแข่งขันบางรายไม่มีโอกาสเสนอราคาได้อย่างเท่าเทียมขัดกับหลักการจัดให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานต้องผูกพัน

* พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (ประเภท : การจัดซื้อจัดจ้าง, สัญญาให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ, กระบวนการคัดเลือก)

รายละเอียดของคดี¹

คดีพิพาทนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการคัดเลือกเอกชนให้เข้ามาผลิตน้ำประปาสำหรับดื่ม (Délégation du service public de l'eau potable) โดยสหการร่วมระหว่างเทศบาลเพื่อผลิตน้ำสำหรับดื่มในเขตเมืองแซ็งท์ มาร์แต็ง อ็อง เร (Syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable de Saint-Martin-en-Ré) (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้จัดให้มีกระบวนการคัดเลือกผู้เข้าทำสัญญากับสหการฯ เพื่อให้บริการน้ำประปาสำหรับดื่ม แต่ศาลปกครองชั้นต้นเมืองปัวติเยร์ (Tribunal administratif de Poitiers)² มีคำสั่งเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ. 2000 ให้ระงับกระบวนการคัดเลือกดังกล่าวและให้ผู้ถูกฟ้องคดีเริ่มกระบวนการคัดเลือกใหม่ภายใต้หลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้าง โดยจัดให้เอกชนสามารถเข้าร่วมยื่นข้อเสนอได้อย่างเท่าเทียมภายหลังจากดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่การประกาศประกวดราคาจนถึงขั้นตอนเสนอราคาตามที่บัญญัติในมาตรา L. 1411-5 แห่งประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผู้ได้รับการพิจารณาว่ามีคุณสมบัติครบตามประกาศประกวดราคาจำนวนสองราย ได้แก่ บริษัทน้ำดื่มเมืองร็วยอง (Compagnie des eaux de Royan) (ผู้ฟ้องคดี) และบริษัทบริหารจัดการชุมชนเมืองและชนบทในแคว้นอากิแต็ง³ (Société AQUITAINE GESTION URBAINE ET RURALE หรือในชื่อย่อว่า A.G.U.R.) (ผู้ถูกฟ้องคดีร่วม) ผู้ถูกฟ้องคดีจึงแจ้งกำหนดระยะเวลาให้ผู้เข้าแข่งขันทั้งหมดยื่นเสนอราคาภายในหนึ่งเดือน ปรากฏว่ามีผู้เข้าแข่งขันเพียงรายเดียวสามารถยื่นเอกสารเสนอราคาต่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ภายในกำหนดระยะเวลา คือผู้ถูกฟ้องคดีร่วม และได้รับการเสนอชื่อต่อคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อมีมติประกาศให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมเป็นผู้ชนะการคัดเลือก ผู้เข้าแข่งขันที่เคยเข้าร่วมการประกวดราคาครั้งแรกที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ระงับกระบวนการคัดเลือก ซึ่งการประกวดราคาครั้งนั้นผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดระยะเวลาให้ยื่นเสนอราคาได้ถึงสองเดือน จึงมีการฟ้องคดีพิพาทต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อขอให้ศาลระงับกระบวนการคัดเลือกที่พิพาทและขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานดำเนินการคัดเลือกใหม่อีกครั้ง

¹ สรุปและเรียบเรียงจากคำพิพากษาศาลแห่งรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 2001 เลขที่ 228856 และ 229824 (CE, 15 juin 2001, Syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable de Saint-Martin-en-Ré, n°s 228856 et 229824 (Contrat de délégation de service public))

² โดยตุลาการคนเดียวเป็นองค์คณะ (Juge unique) ซึ่งเป็นรูปแบบของวิธีพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับผลการคัดเลือกผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือกให้เป็นคู่สัญญากับรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ

³ บริษัทบริหารจัดการชุมชนเมืองและชนบทในแคว้นอากิแต็ง (Société AQUITAINE GESTION URBAINE ET RURALE หรือในชื่อย่อว่า A.G.U.R.) เป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วม เนื่องจากเข้ามาในคดีโดยการร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคดีใหม่กรณี “บุคคลภายนอกหรือบุคคลอื่นคัดค้านคำพิพากษา” (Tierce opposition) เนื่องจากตนไม่ใช่คู่ความในคดีตั้งแต่ต้น แต่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง มาตรา R. 832-1 ที่บัญญัติว่า “บุคคลทุกคนซึ่งสิทธิถูกระงับจากผลแห่งคดี มีสิทธิยื่นคำขอคัดค้านคำพิพากษาที่ได้กระทำขึ้นโดยตนหรือตัวแทนของตนมิได้เข้ามาในคดี หรือมิได้ถูกเรียกเข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี” - ผู้จัดทำ

(ผู้สนใจสามารถศึกษาข้อมูลได้จาก ขนิษฐา เต็มฤทธินา, “การขอให้ศาลปกครองฝรั่งเศสพิจารณาคดีพิพาทคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่”, ในระบบ Intranet (หัวข้อ “งานวิชาการ”) ของสำนักงานศาลปกครอง)

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดระยะเวลาให้ผู้เข้าแข่งขันจัดทำการเสนอราคาเป็นระยะเวลาสั้นจนเกินไป เมื่อผู้เข้าแข่งขันรายหนึ่งได้เคยเข้าร่วมการประกวดราคาครั้งแรกแล้ว ผู้เข้าแข่งขันรายนั้นย่อมรู้ข้อมูลและกระบวนการเกี่ยวกับการประกวดราคา ถือได้ว่าหน่วยงานผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ให้โอกาสแก่ผู้เข้าแข่งขันทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 2000 ให้ระงับกระบวนการคัดเลือกครั้งแรกดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปดำเนินการให้ถูกต้องใหม่ (คดีแรก)

ต่อมา บริษัทบริหารจัดการชุมชนเมืองและชนบทในแคว้นอากิเต้น (ผู้ถูกฟ้องคดีร่วม) ซึ่งเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดี มีคำขอให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ เนื่องจากตนไม่ได้เป็นคู่ความในคดี แต่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งของศาล โดยผู้ถูกฟ้องคดีร่วมมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งยกคำพิพากษาในคดีแรกให้คำพิพากษาไม่มีผลบังคับ (Nul et non avenue) และพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ แต่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งยกคำขอดังกล่าวเมื่อวันที่ 12 มกราคม ค.ศ. 2001 (คดีที่สอง)

คดีพิพาททั้งสองคดีเข้าสู่การพิจารณาของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด⁴ ซึ่งแยกมาคนละคดี และมีคำขอให้พิจารณาเนื้อหาแห่งคดี แต่โดยที่ทั้งสองคดีมีข้อหาอย่างเดียวกัน คือ ความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการคัดเลือกให้เข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานทางปกครอง (สหการร่วมฯ ผู้ถูกฟ้องคดี) สภาแห่งรัฐจึงมีคำสั่งรวมคดีเพื่อพิจารณาพิพากษาและเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาคดีและมีคำวินิจฉัย ดังนี้

(1) เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติให้หน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างมีหน้าที่ต้องพิจารณาคุณสมบัติของผู้เข้าแข่งขันเพื่อเข้ามาเสนอราคา โดยพิจารณาเลือกผู้มีความมั่นคงทางอาชีพและการเงิน (les garanties professionnelles et financières) รวมถึงทัศนคติของผู้เข้าแข่งขันที่จะเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะด้วยความมุ่งมั่นและรับประกันที่จะให้บริการสาธารณะด้วยความต่อเนื่องและให้บริการแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน (Aptitude à assurer la continuité

⁴ การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ในคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐดังกล่าวต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด โดยไม่จำต้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ นั้น เป็นไปตามที่บัญญัติในประมวลกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางปกครองฝรั่งเศส มาตรา L. 551-3 และมาตรา L. 551-8 สำหรับการฟ้องโต้แย้งกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างหรือกระบวนการคัดเลือกให้เข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานทางปกครองก่อนการลงนามในสัญญา (Référé précontractuel) โดยกฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำวินิจฉัยในฐานะ “ศาลชั้นแรกและชั้นที่สุด” (en premier et dernier ressort) ผู้ไม่พอใจผลคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นสามารถฎีกาต่อสภาแห่งรัฐได้ภายในกำหนดระยะเวลา 15 วัน นับแต่วันที่รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล โดยไม่ต้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ - ผู้จัดทำ

(ผู้สนใจสามารถศึกษาข้อมูลได้จาก ขนิษฐา เดิมเทศนา, “ศาลปกครองฝรั่งเศสกับการระงับข้อพิพาทอันเกิดจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง”, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 19 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม-ธันวาคม) 2562, หน้า 103-105.

du service public et l'égalité des usagers devant le service public) ทั้งนี้ หน่วยงานจะต้องพิจารณาเอกสารของผู้เข้าแข่งขันที่ระบุจำนวนหรือปริมาณและคุณภาพของบริการ และต้องดำเนินการตามขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยประกาศประกวดราคาและจัดให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม เมื่อข้อเท็จจริงในคดีปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้ผู้เข้าแข่งขันยื่นเสนอราคาภายในหนึ่งเดือน ซึ่งเป็นกำหนดระยะเวลาที่สั้นมาก (un délai trop bref) และมีผู้เข้าแข่งขันที่มีคุณสมบัติในการเสนอราคาบางรายเคยเข้าร่วมการประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดีในครั้งแรก ถือเป็นการกระทำที่ทำให้ผู้เข้าแข่งขันบางรายไม่มีโอกาสเสนอราคาได้อย่างเท่าเทียม ซึ่งขัดกับหลักการจัดให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานต้องผูกพัน

(2) เมื่อพิจารณาข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีร่วมซึ่งเป็นผู้ชนะการคัดเลือก เห็นว่า แม้บริษัท A.G.U.R. ซึ่งเป็นหนึ่งในบริษัทผู้เข้าแข่งขันทั้งสี่ที่มีคุณสมบัติเข้าร่วมเสนอราคา จะเป็นบริษัทที่มีความเกี่ยวข้องกับบริษัทผู้ฟ้องคดีโดยเป็นกลุ่มบริษัทในเครือเดียวกัน แต่จากข้อเท็จจริงในคดีปรากฏว่า บริษัททั้งสองมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากกัน ทั้งบริษัทหนึ่งเป็นเพียงบริษัทในเครือของบริษัทอีกบริษัทหนึ่ง การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีร่วม จึงชอบแล้ว

คำสั่ง

สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยกคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับการขอให้พิจารณาคดีใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีและของผู้ถูกฟ้องคดีร่วม