



ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนมติคณะกรรมการคัดเลือกของโครงการพัฒนาศูนย์อู่ตะเภา และเมืองการบินภาคตะวันออก ในส่วนที่ปฏิเสธไม่รับข้อเสนอของที่ ๒ และของที่ ๓ ของกลุ่มซีพี

วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๓ เวลา ๑๐.๐๐ น. ศาลปกครองสูงสุดอ่านคำพิพากษา คดีหมายเลขดำที่ อ. ๓๘๑/๒๕๖๒ หมายเลขแดงที่ อ. ๑/๒๕๖๓ ระหว่าง บริษัท ธนโฮลดิ้ง จำกัด กับพวกรวม ๕ คน (ผู้ฟ้องคดี) กับคณะกรรมการคัดเลือกของโครงการพัฒนาศูนย์อู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก (ผู้ถูกฟ้องคดี) ณ ห้องพิจารณาคดีที่ ๑๒

คดีนี้มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดี ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๒ ที่ไม่รับของข้อเสนอฉบับจริงและฉบับสำเนาช่องที่ ๖ (ข้อเสนอทางเทคนิคและแผนธุรกิจ) และของข้อเสนอฉบับจริงและฉบับสำเนาช่องที่ ๘ (ข้อเสนอด้านราคา) ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า แจ้งตามหนังสือสำนักงานบริหารเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกของกองทัพเรือ ด่วนมาก ที่ กพอ.ทร.๑๘๒/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๒ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายและข้อกำหนด ในเอกสารการคัดเลือกเอกชนเห็นได้ว่า การดำเนินโครงการที่มีการยื่นข้อเสนอในคดีนี้ เป็นการดำเนินการ ในกรอบของโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก และได้มีการดำเนินการสืบเนื่องมา ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยมีลักษณะเป็นการคัดเลือกเอกชนที่จะร่วมลงทุน ซึ่งกฎหมายได้กำหนดหลักการสำคัญในการดำเนินการเอาไว้ ได้แก่ หลักการความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐ กับเอกชน หลักการเปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีมาตรการป้องกันการทุจริตทุกชั้นตอน สำหรับ ในส่วนของข้อกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการยื่นข้อเสนอตามเอกสารการคัดเลือกเอกชนนั้น นอกจากข้อ ๓๑ (๑) ที่กำหนดวันเวลาในการรับและปิดการรับของข้อเสนอ และข้อ ๓๑ (๓) ที่กำหนดว่า คณะกรรมการคัดเลือก ของโครงการพัฒนาศูนย์อู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก และ/หรือบุคคลที่คณะกรรมการ คัดเลือกของโครงการฯ มอบหมายจะไม่รับของเอกสารข้อเสนอที่ยื่นภายหลังกำหนดเวลาการยื่นของ ข้อเสนอตามที่ระบุไว้ในข้อ ๓๑ (๑) แล้ว ตามเอกสารการคัดเลือกเอกชนดังกล่าว ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำข้อเสนอแต่ละส่วน กระบวนการประเมินข้อเสนอ ตามข้อ ๒๖ ซึ่งกำหนดกระบวนการประเมิน ข้อเสนอแต่ละส่วนตามกระบวนการที่เป็นลำดับและในเวลาแตกต่างกันไปทีละขั้นตอน และกำหนด หลักเกณฑ์การประเมินข้อเสนอในแต่ละส่วนเอาไว้ และกำหนดขั้นตอนวันเวลาในการเปิดซองและพิจารณา ซองต่างๆ เอาไว้เป็นลำดับ ซึ่งจากข้อกำหนดต่างๆ ตามเอกสารการคัดเลือกเอกชนเห็นได้ว่า ถึงแม้ กำหนดวัน เวลา และสถานที่เปิดและปิดรับของข้อเสนอ และการที่มีข้อกำหนดว่าจะไม่รับของข้อเสนอที่ยื่น ภายหลังวันเวลาดังกล่าวนั้น จะเป็นหลักเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งในกระบวนการยื่นข้อเสนอก็ตาม แต่ข้อกำหนดข้ออื่นๆ ได้กำหนดให้เห็นถึงกระบวนการยื่นและรับข้อเสนอ รวมถึงการเปิดซองข้อเสนอ ด้วยเช่นกัน ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าได้มีการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดจนเป็นเหตุที่จะ ไม่รับพิจารณาข้อเสนอหรือไม่ จึงต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงของกระบวนการยื่นและรับข้อเสนอที่เกิดขึ้น ในคดีนี้ โดยคำนึงถึงหลักการสำคัญของกฎหมาย

จากข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ในคดีนี้ เห็นได้ว่า ปัญหาอันเป็นที่มาของเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีนี้มีใช่ปัญหาว่า กลุ่มผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่ได้เข้าร่วมการยื่นข้อเสนอ หรือกระทำการใดอันแสดงให้เห็นว่าไม่ประสงค์จะเข้าร่วมการยื่นข้อเสนอ เพราะตามข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่รับฟังได้เป็นที่เห็นโดยประจักษ์ว่า กลุ่มผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้แสดงความประสงค์ที่จะเข้าร่วมในการยื่นข้อเสนอ และได้เข้าร่วมการยื่นข้อเสนอแล้วโดยการลงทะเบียนภายในกำหนดเวลาเช่นเดียวกับผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่น ทั้งยังเห็นได้ว่า ปัญหาในคดีนี้มีใช่ปัญหาว่ากลุ่มผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ยื่นข้อเสนอเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีปิดรับของข้อเสนอแล้ว เพราะเป็นที่เห็นได้โดยประจักษ์เช่นกันว่า ในขณะที่กลุ่มผู้ฟ้องคดีทั้งห้าลงทะเบียนนั้น ได้มีการนำกล่องไม่ปิดผนึก (ซองสุญญ์) จำนวน ๑ กล่อง มาด้วยแล้ว และได้มีการทยอยนำเอกสารของข้อเสนอนับจริงจำนวน ๘ กล่อง ที่ได้มีการกำหนดลำดับเลขที่ของซองเอกสารล่วงหน้าไว้แล้ว ประกอบด้วยกล่องหมายเลข ๑/๑๐, ๒/๑๐, ๓/๑๐, ๔/๑๐, ๕/๑๐, ๗/๑๐, ๘/๑๐ และ ๑๐/๑๐ พร้อมฉบับสำเนาไปยังสถานที่ยื่นข้อเสนอแล้วก่อนเวลา ๑๕ นาฬิกาด้วยแล้ว และหลังจากนั้น จึงมีกระบวนการให้เข้ายื่นและตรวจรับข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอที่ละราย แต่เป็นประเด็นปัญหาว่า ตามข้อเท็จจริงของกระบวนการยื่นและรับข้อเสนอในคดีนี้ การที่ข้อเสนอกกล่องที่ ๖ ของซองที่ ๒ ข้อเสนอด้านเทคนิคและแผนธุรกิจ และกล่องที่ ๙ ของซองที่ ๓ ข้อเสนอด้านราคา ของกลุ่มผู้ฟ้องคดีทั้งห้า มีการขนผ่านจุดลงทะเบียนภายหลังเวลา ๑๕ นาฬิกา จะเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาไม่รับของข้อเสนอดังกล่าวได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ในปัญหานี้ ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์เห็นว่า กระบวนการในการยื่นข้อเสนอในครั้งนี้ที่กำหนดให้กระทำในวันและเวลาดังกล่าว เริ่มจากการลงทะเบียนแสดงตนของผู้ประสงค์เข้าร่วมการยื่นข้อเสนอ หลังจากนั้น ในขั้นตอนการให้ผู้ยื่นข้อเสนอเข้ายื่นข้อเสนอและการตรวจรับของข้อเสนอโดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการดำเนินการโดยให้ผู้ยื่นข้อเสนอเข้ายื่นข้อเสนอและทำการตรวจรับข้อเสนอที่ละรายภายในห้องรับรอง กองบัญชาการกองทัพเรือ ส่วนผู้ประสงค์จะยื่นข้อเสนอรายอื่นให้รอการยื่นและตรวจรับของข้อเสนออยู่ด้านนอก โดยกระบวนการในส่วนนี้เริ่มขึ้นเมื่อเวลาประมาณ ๑๕ นาฬิกา และเสร็จสิ้นรายสุดท้ายในเวลาประมาณ ๑๘ นาฬิกา ซึ่งปรากฏว่าได้มีการดำเนินการยื่นและรับของข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอทุกรายรวมทั้งของกลุ่มผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไว้แล้ว โดยมีเอกสารหลักฐานรับรองอย่างชัดเจน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำแก้อุทธรณ์ว่า ประเด็นเกี่ยวกับเวลาที่ลงในเอกสารดังกล่าว เป็นความเข้าใจคลาดเคลื่อนของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในการลงเวลานั้น เห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติเช่นเดียวกันแก่ผู้ยื่นข้อเสนอทุกราย และตามเอกสารหลักฐานดังกล่าวก็กำหนดให้ลง “เวลาที่มายื่น/ลงทะเบียน” เป็นเวลาสำคัญ อีกทั้งยังเห็นได้ว่า กำหนดเวลาตามที่ระบุไว้ในเอกสารการคัดเลือกเอกชนก็จำเป็นต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับกระบวนการยื่นข้อเสนอตามที่เกิดขึ้นจริง เช่นกรณีกำหนดเวลาเปิดซองที่ ๑ คุณสมบัติทั่วไปตามที่กำหนดไว้เป็นวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๒ เวลา ๑๖ นาฬิกา ตามข้อ ๓๑ (๔) (ก) นั้น ตามข้อเท็จจริงก็จำเป็นต้องมีการให้เลื่อนกำหนดการเปิดซองที่ ๑ ออกไป เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้รายงานว่ามีเอกสารจำนวนมากที่ต้องตรวจสอบ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า ถึงแม้ข้อกำหนดตามเอกสารการคัดเลือกเอกชนได้กำหนดระยะเวลาการดำเนินการต่างๆ เอาไว้ก็ตาม แต่ไม่ได้สอดคล้องกับกระบวนการยื่นและรับข้อเสนอตามที่ปฏิบัติและเกิดขึ้นจริงในวันดังกล่าวแต่อย่างใด สำหรับเอกสารข้อเสนอกกล่องที่ ๖ ของกลุ่มผู้ฟ้องคดีทั้งห้า นั้น เป็นส่วนหนึ่งของเอกสารข้อเสนอซองที่ ๒ ซึ่งมีจำนวน ๔ กล่อง เอกสารข้อเสนอกกล่องที่ ๙ เป็นเอกสารข้อเสนอซองที่ ๓ ซึ่งเอกสารทั้ง ๒ กล่องดังกล่าวเป็นเอกสารส่วนหนึ่งของเอกสารของข้อเสนอนับจริง จำนวน ๑๐ กล่อง (ไม่รวมซองสุญญ์) และเป็นเอกสารที่ได้มีการกำหนดเลขลำดับของกล่องเอาไว้

เป็นการล่วงหน้าอย่างชัดเจนและเฉพาะเจาะจงแล้ว และเอกสารทั้งหมดทุกกล่องนอกเหนือจากเอกสาร ๒ กล่องดังกล่าวได้มีการขนมาถึงก่อนเวลา ๑๕ นาฬิกาทั้งหมดแล้วเช่นกัน นอกจากนี้ ชองข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอแต่ละรายล้วนอยู่ในความครอบครองเก็บรักษาของผู้ยื่นข้อเสนอรายนั้นๆ ตั้งแต่ต้น และต่อมาเมื่อมีการตรวจรับชองข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอแต่ละรายซึ่งกระทำภายในห้องรับรอง กองบัญชาการกองทัพเรือแล้ว เอกสารข้อเสนอของแต่ละรายก็จะอยู่ในความครอบครองของผู้ถูกฟ้องคดี ตลอดจนถึงขั้นตอนการนำไปเก็บรักษาไว้ในห้อง Navy Club อีกทั้งเอกสารข้อเสนอชองที่ ๒ ข้อเสนอด้านเทคนิคและแผนธุรกิจ และชองที่ ๓ ข้อเสนอด้านราคาที่ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่รับพิจารณาในคดีนี้ ก็หาใช่เอกสารที่มีข้อกำหนดให้ต้องทำการเปิดชองในวันและเวลานั้นทันทีแต่อย่างใดไม่ โดยวิสัยและพฤติการณ์เช่นนี้ย่อมไม่มีน้ำหนักที่จะทำให้เป็นข้อสงสัยได้อย่างจริงจังว่า สาเหตุที่ชองเอกสารกล่องที่ ๖ และชองเอกสารกล่องที่ ๙ ล่าเลียงมาถึงจุดลงทะเลเบียดหลังเวลา ๑๕ นาฬิกา นั้น เกิดขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ล่วงรู้ข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่น หรือเกิดขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ประเมินข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่นอันจะเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า หรือเป็นการเอาผิดเอาเปรียบผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่นแต่อย่างใด เพราะในที่สุดแล้ว ผู้ยื่นข้อเสนอรายใดจะเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกย่อมเป็นไปตามเกณฑ์การประเมินซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นผู้พิจารณาและให้คะแนนเป็นสำคัญ สารสำคัญที่แท้จริงของกระบวนการยื่นข้อเสนอในคดีนี้จึงอยู่ที่การแสดงตนเป็นผู้ยื่นข้อเสนอ และหลังจากนั้น จะเป็นการนำข้อเสนอทั้งหมดยื่นและส่งมอบให้แก่ฝ่ายรัฐ เพื่อที่ฝ่ายรัฐจะได้นำเอาข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอแต่ละรายไปพิจารณาในเวลาต่อไป โดยทำการเปิดชองข้อเสนอแต่ละชองของผู้ยื่นข้อเสนอแต่ละรายพร้อมกันในวันเวลาเดียวกันที่จะมีการกำหนดและแจ้งให้ทราบต่อไปอีกครั้งหนึ่ง เป็นลำดับกันไปตามกระบวนการ ดังนั้น การที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เฉพาะเอกสารข้อเสนอ กล่องที่ ๖/๑๐ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของชองที่ ๒ ข้อเสนอด้านเทคนิคและแผนธุรกิจที่มีจำนวน ๔ กล่อง และกล่องที่ ๙/๑๐ ซึ่งเป็นชองที่ ๓ ข้อเสนอด้านราคา ของกลุ่มผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีการขนผ่านจุดลงทะเลเบียด เวลาประมาณ ๑๕.๐๙ นาฬิกา จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นข้อบกพร่องหรือการปฏิบัติไม่ถูกต้องถึงขนาดที่มีผลกระทบต่อ การดำเนินโครงการร่วมลงทุนในครั้งนี้ ในทางที่จะเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรมอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังที่ได้พิเคราะห์มาข้างต้น จึงเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติไม่รับชองที่ ๒ ข้อเสนอด้านเทคนิคและแผนธุรกิจ กล่องที่ ๖ และชองที่ ๓ ข้อเสนอด้านราคา กล่องที่ ๙ ของกลุ่มผู้ฟ้องคดีทั้งห้า โดยเหตุผลเพียงว่า เป็นเอกสารข้อเสนอที่มาถึงจุดลงทะเลเบียดภายหลังกำหนดเวลา ๑๕ นาฬิกา นั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดี แจ้งตามหนังสือสำนักงานบริหารเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกของกองทัพเรือ ต่วนมาก ที่ กพอ.ทร.๑๘๒/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๒ ในส่วนที่ปฏิเสธไม่รับข้อเสนอ ชองที่ ๒ ข้อเสนอด้านเทคนิคและแผนธุรกิจ กล่องที่ ๖ กับฉบับสำเนา และชองที่ ๓ ข้อเสนอด้านราคา กล่องที่ ๙ กับฉบับสำเนา ของผู้ฟ้องคดี และให้คำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้สิ้นผลนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

สำนักงานศาลปกครอง ๑๐ มกราคม ๒๕๖๓



กลุ่มสื่อมวลชนสัมพันธ์ สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานศาลปกครอง



โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ - ๑๑๑๖๕, ๖๗ - ๖๘

อาคารศาลปกครอง เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

