

ค่าเสียหาย ... กับการยกเลิกการประกวดราคา

จัดทำโดย นางสาวชิราภรณ์ คงกลปี พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุของส่วนราชการเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุหรือการบริการสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะกฎหมายและระเบียบได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการต่าง ๆ ไว้ ในที่นี้จะขอกล่าวถึงขั้นตอนภายหลังจากที่มีการเสนอราคา คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจะมีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา และเอกสารต่าง ๆ แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา แต่หากมีผู้เสนอราคารายเดียว หากเป็นกรณีที่ที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราชการ ผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างมีอำนาจพิจารณายกเลิกการประกวดราคาครั้งนั้นได้ แต่ถ้ายกเลิกการประกวดราคาก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสนอราคา หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติอย่างไรและผู้เสนอราคามีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือไม่ หากตอบได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๑/๒๕๕๓ ต่อไปนี้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลนครหาดใหญ่) ได้มีประกาศประกวดราคาจ้างเหมาโรงเรียนหรือหน่วยงานที่ดำเนินการสอนคอมพิวเตอร์เพื่อการศึกษาและวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกำหนดยื่นซองประกวดราคาในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ มีผู้ซื้อเอกสารประกวดราคา ๓ ราย รวมทั้งผู้ฟ้องคดี ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่) ได้ชะลอโครงการเพื่อปรับลดเนื้อหาโครงการใหม่และเรียกผู้ซื้อเอกสารประกวดราคามาหารือเพื่อหาแนวทางในการประมูลใหม่ และได้มีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (รองนายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่) กับผู้ซื้อเอกสารประกวดราคาโดยผู้ฟ้องคดีมิได้เข้าร่วมประชุมด้วย ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นซองเสนอราคาตามวันเวลาที่กำหนดเพียงรายเดียว คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วนถูกต้องตามเงื่อนไขในประกาศประกวดราคา และเสนอราคาต่ำกว่าวงเงินงบประมาณและราคากลางที่ตั้งไว้ มีเหตุอันสมควรที่จะดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องยกเลิกการประมูลราคา จึงเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศยกเลิกการประกวดราคาโครงการดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่ามีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวและเพื่อให้การจัดสอนตามหลักสูตรเกิดประโยชน์ต่อผู้เรียนและเป็นการประหยัดงบประมาณค่าสอนให้น้อยลง อีกทั้งการให้หน่วยงานภายนอกจัดสอนต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูงขึ้นทุกครั้ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เรียกผู้ซื้อเอกสารประกวดราคามาประชุมเพื่อชี้แจงถึงการยกเลิกประกวดราคาโดยไม่ได้จัดทำประกาศยกเลิกการประกวดราคา และมีได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ซื้อเอกสารประกวดราคาทราบ เป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามข้อ ๔๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงถือไม่ได้ว่ามีการยกเลิกการประกวดราคา การยื่นซองเสนอราคาของ

ผู้ฟ้องคดีจึงถูกต้องตามระเบียบดังกล่าว แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศยกเลิกการประกวดราคา โดยอ้างว่ามีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวตามข้อ ๔๔ ของระเบียบดังกล่าว แต่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นสมควรดำเนินการต่อไป จึงเป็นการลวงพินเหตุที่จะยกเรื่องผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวเพื่อยกเลิกการประกวดราคา แต่เหตุเพื่อให้การจัดสอนตามหลักสูตรเกิดประโยชน์ต่อผู้เรียนและเป็นการประหยัดงบประมาณค่าสอนให้น้อยลง อีกทั้งการให้หน่วยงานภายนอกจัดสอนต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูงขึ้นทุกครั้ง จึงเป็นเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจประกาศยกเลิกประกวดราคาพิพาทได้ตามข้อ ๔๖ ของระเบียบเดียวกัน แต่การประกาศเชิญชวนเรียกประกวดราคาถือเป็นข้อเสนอเมื่อผู้ยื่นซองเสนอราคาถูกต้องอันเป็นคำสนองข้อเสนอนั้นแล้ว ย่อมเกิดเป็นสัญญาผูกพันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี การยกเลิกการประกวดราคาโดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดด้วยจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ การให้คู่กรณีกลับคืนสู่ฐานะเดิม โดยให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินที่ลงทุนไปในการเข้าเสนอราคาคืนทั้งหมด ได้แก่ ค่าซื้อเอกสารประกวดราคา ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของกรรมการผู้จัดการและพนักงานในการติดต่อกัน และค่าจัดเตรียมหลักสูตรเพื่อนำเสนอในการประกวดราคา ซึ่งเป็นค่าอำนาจการ โดยกำหนดให้ร้อยละ ๑.๕ ของราคาค่าจ้างที่ผู้ฟ้องคดีเสนอ ส่วนค่าเสียหายอื่นๆ ได้แก่ ค่าไรร้อยละ ๑๕ ของมูลค่างานที่ประกวดราคาได้ ค่าภาษีมูลค่าเพิ่มของกำไร เมื่อยังไม่มีงานดำเนินจึงยังไม่มีค่าเสียหายเกิดขึ้น ส่วนค่าเสียหายทางจิตใจและศักดิ์ศรีความเป็นประชาชนที่ควรได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม เป็นค่าเสียหายทางจิตใจไม่อาจคำนวณราคาให้ได้

จากคดีดังกล่าวศาลปกครองได้วางหลักปฏิบัติในการยกเลิกการประกวดราคาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ไว้ ๒ ประการ คือ

๑. ถึงแม้ว่าผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างจะมีอำนาจยกเลิกการประกวดราคากรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ทางราชการก็ตาม การยกเลิกการประกวดราคาก็จะต้องจัดทำประกาศยกเลิกการประกวดราคา และการที่หน่วยงานได้แต่เพียงจัดให้มีการประชุมชี้แจงเพื่อหาแนวทางในการประมูลใหม่โดยมิได้เรียกผู้ซื้อเอกสารประกวดราคาร่วมประชุมด้วย ถือไม่ได้ว่าเป็นการยกเลิกประกาศประกวดราคา

๒. การที่หน่วยงานออกประกาศประกวดราคาเป็นการเชิญชวนให้ผู้มีคุณสมบัติตามประกาศประกวดราคาเข้าเสนอราคาอันถือเป็น “คำเสนอ” ของหน่วยงานผู้ประกาศประกวดราคา และการยื่นซองเสนอราคาถือเป็น “คำสนอง” ข้อเสนอของหน่วยงานนั้น เมื่อผู้ยื่นซองเสนอราคาถูกต้องตามระเบียบจึงก่อให้เกิดเป็นสัญญาผูกพันระหว่างผู้ยื่นซองกับหน่วยงาน ดังนั้น เมื่อมีการยกเลิกประกวดราคาโดยผู้ยื่นซองเสนอราคาไม่มีความผิดจึงทำให้สัญญานั้นสิ้นสุดลง และเป็นผลให้ผู้ยื่นซองกลับคืนสู่ฐานะเดิมตามมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยให้ผู้ยื่นซองเสนอราคาได้รับเงินที่ลงทุนไปในการเข้าเสนอราคาคืนทั้งหมด ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่เสียไปอันเนื่องจากการเข้าเสนอราคา เช่น ค่าซื้อเอกสารการประกวดราคา ค่าใช้จ่ายในการเตรียมการเพื่อเสนอราคา เป็นต้น