

ระเบียบกำหนดเงื่อนไขไว้ ... เหตุใด? ไม่ต่อรองราคา

นางสาวเบญญาภา ไชยคำมี พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร สำนักวิจัยและวิชาการ
สำนักงานศาลปกครอง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๖ (๗) วรรคสอง (ข) ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับขั้นตอนในการพิจารณารับข้อเสนอด้านราคา **ประการแรก** ถ้าผู้เสนอราคาต่ำสุด เสนอราคาพัสดุที่ไม่ได้แสดงเครื่องหมายมาตรฐานหรือเสนอพัสดุที่ผู้ผลิตไม่ได้รับการรับรองระบบคุณภาพ จะต้องเรียกผู้เสนอราคาพัสดุที่แสดงเครื่องหมายมาตรฐานหรือผู้เสนอราคา **ที่พัสดุผลิตจากโรงงานที่ได้รับการรับรองระบบคุณภาพ** รายที่เสนอราคาสูงกว่าราคาต่ำสุดไม่เกินร้อยละเจ็ดมาต่อรองราคา **และประการต่อมา** หากต่อรองราคาแล้ว ได้ราคาที่สูงกว่าราคาต่ำสุดไม่เกินร้อยละห้าหรืออัตราที่ กวพ. (คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ) กำหนด จึงจะสามารถซื้อจากผู้เสนอราคา **ที่แสดงเครื่องหมายมาตรฐานหรือผู้เสนอราคา** ที่พัสดุผลิตจากโรงงานที่ได้รับการรับรองคุณภาพนั้นได้

กรณีที่หน่วยงานผู้ประกวดราคาไม่ดำเนินการตามขั้นตอนต่อรองราคา แต่มีคำสั่งอนุมัติให้จัดซื้อพัสดุจากผู้เสนอราคา **ที่เสนอพัสดุที่มีเครื่องหมายรับรองคุณภาพ** จะถือว่าเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และต้องชดใช้ค่าเสียหายหรือไม่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๙/๒๕๕๓ ได้วินิจฉัยเรื่องนี้ไว้ ดังนี้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมราชทัณฑ์) ประกาศประกวดราคาซื้อเครื่องใช้ส่วนตัวผู้ต้องขัง ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและมีคุณสมบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขของประกาศ แต่ไม่ได้รับการอนุมัติให้จัดซื้อเนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่าผู้เสนอราคาต่ำลำดับที่สอง คือ บริษัท อ. เสนอผลิตภัณฑ์สบู่ที่ได้รับการรับรองเครื่องหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) ต่างกับสบู่ของผู้ฟ้องคดีที่ไม่มี มอก. การบรรจุหีบห่อ ตรายี่ห้อ เนื้อสบู่และกลิ่นก็ไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งสามารถสัมผัสเห็นได้ด้วยตา และเมื่อให้ผู้ต้องขังทดลองใช้สบู่ตัวอย่างแล้ว ส่วนใหญ่พึงพอใจสบู่ของบริษัท อ. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงอนุมัติให้จัดซื้อผลิตภัณฑ์จากบริษัทนี้ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รองปลัดกระทรวงยุติธรรม) ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งอนุมัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีเหตุผลที่จะไม่ต้องกำหนดในรายละเอียดเกี่ยวกับพัสดุที่ต้องได้รับการรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมก็ตาม แต่การดำเนินการพิจารณาข้อเสนอด้านราคาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อ ๑๖ (๗) วรรคสอง (ข) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งคดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นเงิน ๓๙,๕๕๕,๕๕๕ บาท และเสนอสบู่ยี่ห้อที่ผลิตโดยไม่มีการรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) ส่วนบริษัท อ. เป็นผู้เสนอราคาต่ำลำดับสองเป็นเงิน ๔๐,๙๕๐,๐๐๐ บาท โดยเสนอผลิตภัณฑ์สบู่ยี่ห้อที่ผลิตโดยมีการรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) จึงถือว่าเป็นผู้เสนอราคาสูงกว่าราคาของผู้ฟ้องคดีเสนอ ไม่เกินร้อยละเจ็ด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ต้องเรียกให้บริษัทฯ มาต่อรองราคาตามเงื่อนไขของระเบียบดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นมาเพื่อให้การจัดซื้อและจัดจ้างของทางราชการมีเอกภาพในการดำเนินการ เปิดเผย โปร่งใส และให้ความเป็นธรรมแก่เอกชนผู้เสนอราคาอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งมีหลักการให้ส่วนราชการพิจารณาคัดเลือกสิ่งของหรืองานจ้างที่มีคุณภาพและเป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากที่สุด ซึ่งหมายความว่า ส่วนราชการจะต้องพิจารณาคัดเลือกสิ่งของหรืองานจ้างที่มีคุณภาพในราคาที่มีการเสนอต่ำสุด อีกทั้งให้ผู้เสนอราคาที่สูงกว่าแต่เสนอพัสดุที่ได้มีการแสดงเครื่องหมายรับรองระบบ

คุณภาพให้บทวนปรับลดราคาให้ต่ำลงเพื่อประโยชน์ของทางราชการ เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยไม่เรียกบริษัท มาต่อรองราคาและมีคำสั่งอนุมัติให้จัดซื้อเครื่องใช้ส่วนตัวผู้ต้องขังจากบริษัท จึงเป็นการกระทำที่ไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ นอกจากนี้ การทดสอบคุณภาพมาตรฐานของสบู่ ที่ผู้ฟ้องคดีเสนอ เป็นเพียงการสัมผัสและพิจารณาด้วยสายตาของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวด ราคาซึ่งมิใช่ผู้เชี่ยวชาญในการตรวจวิเคราะห์คุณสมบัติของสบู่และไม่ได้พิสูจน์ในทางวิทยาศาสตร์ใดๆ ที่แสดงให้เห็นว่าสบู่ที่ผู้ฟ้องคดีนำเสนอไม่มีคุณภาพมาตรฐานอย่างไร จึงไม่ถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่จะ ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสนอราคาอย่างเท่าเทียมกันได้ ทั้งการนำตัวอย่างสบู่ให้ผู้ต้องขังทดลองใช้ เพื่อสำรวจความพึงพอใจ มิได้เป็นเงื่อนไขของการประกวดราคาและไม่มีหลักประกันที่แสดงให้เห็นถึง ความเป็นกลางของผู้สำรวจแต่อย่างใด คำสั่งอนุมัติให้จัดซื้อพัสดุจากบริษัท อ. จึงเป็นการออกคำสั่ง โดยไม่ชอบด้วยข้อ ๑๖ (๗) วรรคสอง (ข) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากคำสั่ง ทางปกครองที่จะพึงเรียกร้องค่าเสียหายกันได้ ซึ่งต้องเป็นความเสียหายตามความเป็นจริงที่มีผลเสียหาย ให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ฐานะเดิมและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงจาก การกระทำละเมิดด้วย กล่าวคือ ค่าขาดประโยชน์จากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียโอกาสในการเข้าทำ สัญญา ค่าพาหนะในการติดต่อกับทางราชการและค่าจัดทำเอกสารประกวดราคา แม้เป็นความเสียหาย ที่เกิดขึ้นจริง แต่เมื่อไม่สามารถพิสูจน์ได้ ศาลจึงกำหนดค่าเสียหายให้ได้ตามสมควรตาม มาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการขาดกำไรเป็นเพียงความเสียหายที่คาดว่าจะจะได้ เมื่อเข้าทำสัญญา และค่าติดตามผลการประกวดราคา ค่าที่ปรึกษากฎหมาย ค่าเสียเวลาในการจัดหาสินค้า ค่าเสียชื่อเสียงนั้น ถือเป็นความเสียหายที่มีผลโดยตรงจากการกระทำละเมิด

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีว่า ฝ่ายปกครอง ต้องเคารพต่อกฎเกณฑ์ที่ตนกำหนดขึ้นตราบใดที่กฎเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับยังไม่ได้ยกเลิกหรือยังมี การบังคับใช้อยู่ ทั้งนี้ เนื่องจากกฎเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นเป็นทั้งแหล่งที่มา ของอำนาจและเป็นข้อจำกัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ เมื่อกฎเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับกำหนดให้เจ้าหน้าที่ ดำเนินการในเรื่องนั้นๆ อย่างไร โดยวิธีใดหรือโดยมีเงื่อนไขอย่างไร ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ หรือระเบียบข้อบังคับนั้น ดังเช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๖ (๗) วรรคสอง (ข) ได้กำหนดเงื่อนไขอันถือเป็นขั้นตอนสำคัญในการพิจารณารับข้อเสนอราคาไว้ หน่วยงาน ผู้ประกาศประกวดราคาจึงมีหน้าที่จะต้องเรียกผู้เสนอราคามาต่อรองราคาเพื่อให้ส่วนราชการได้คัดเลือก สิ่งของที่มีคุณภาพมากที่สุดในราคาที่เสนอต่ำที่สุด การที่หน่วยงานผู้ประกวดราคาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ที่ระบียบดังกล่าวกำหนด จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้น