

ดุลพินิจศาล...กับการลดเบี้ยปรับหลักประกันของ

นางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

หลักประกันของ คือ หลักประกันที่ผู้มีสิทธิเสนอราคาได้ยื่นต่อส่วนราชการเพื่อเป็นหลักประกันในการเสนอราคา อันเป็นเงื่อนไขและเป็นเอกสารแนบท้ายประกาศประกวดราคาเพื่อจัดหาพัสดุ ทั้งด้วยวิธีการปกติและวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งผู้มีสิทธิเสนอราคาจะต้องวางหลักประกันของ เช่น เงินสด เชื้อธนาคาร หรือหนังสือค้ำประกันของธนาคาร เป็นต้น ไปพร้อมกับการยื่นซองข้อเสนอทางเทคนิค และเมื่อผ่านข้อเสนอมูลทางด้านเทคนิคแล้วจะต้องเข้าเสนอราคา การวางหลักประกันของจึงเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อนำไปสู่การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง โดยมีเงื่อนไขว่า หากผู้เข้าประกวดราคา ถอนการเสนองานหรือไม่ไปเสนอราคากับทางราชการภายในกำหนด ทางราชการจะยึดหลักประกันของ อันเป็นมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการสมยอมกันในการเสนอราคาหรือกระทำการใดๆ ที่เป็นการขัดขวาง การแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม

กรณีการประกวดราคาซื้อหรือจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์หากผู้มีสิทธิเสนอราคา ไม่ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด หรือผู้มีสิทธิเสนอราคามาลงทะเบียนแล้ว ไม่ LOG IN เข้าสู่ระบบ หรือผู้มีสิทธิเสนอราคา LOG IN แล้ว แต่ไม่มีการเสนอราคาหรือเสนอราคาผิดเงื่อนไขที่กำหนด หรือผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่ลงลายมือชื่อในแบบ ยืนยันราคาสุดท้าย หน่วยงานผู้ประกวดราคาสามารถยึด (ริบ) หลักประกันของของผู้มีสิทธิเสนอราคาได้ เว้นแต่เป็นเหตุสุดวิสัยตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๘ ซึ่งผู้มีสิทธิเสนอราคาสามารถ ยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อไม่ให้หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุยึดหลักประกันของ

คดีที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้เป็นกรณีที่ผู้แทนของผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเดินทางไป ลงทะเบียนได้ทันตามวัน เวลา และสถานที่ตามที่กำหนดไว้เนื่องจากเกิดอุบัติเหตุ แต่หน่วยงานผู้ประกวดราคา ได้ยึดหลักประกันของ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเนื่องจากเห็นว่าอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นเป็น “เหตุสุดวิสัย” โดยมีข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมชลประทาน) ได้ประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์งานจ้าง ก่อสร้างกิจกรรมขุดลอกลำห้วย ๒ โครงการ ผู้ฟ้องคดีได้รับการคัดเลือกให้ผ่านคุณสมบัติเบื้องต้นเป็นผู้มีสิทธิ เสนอราคางานก่อสร้างตามประกาศประกวดราคาดังกล่าว พร้อมทั้งได้วางหลักประกันของเป็นหนังสือ ค้ำประกันของธนาคารกรุงไทย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๕๗๔,๑๐๐ บาท ซึ่งประกาศดังกล่าวได้กำหนดให้มีการ ลงทะเบียนเสนอราคาในวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ระหว่างเวลา ๘.๓๐ ถึง ๙.๐๐ น. ณ สำนักงานบริการ โทรคมนาคม จังหวัดสกลนคร และในวันเดียวกันนั้น นางสาว บ. ซึ่งเป็นผู้เข้าทำการเสนอราคาแทนผู้ฟ้องคดี ได้เดินทางโดยรถยนต์ส่วนบุคคลโดยมีนาย ข. เป็นพนักงานขับรถ แต่ก่อนที่จะไปถึงจุดหมายรถได้เกิด อุบัติเหตุทำให้เดินทางไปถึงสถานที่ลงทะเบียนเมื่อเวลา ๙.๑๕ น. คณะกรรมการดำเนินการประกวดราคา จึงได้ประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้หมดสิทธิในการเสนอราคาและยึดหลักประกันของ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการไป ลงทะเบียนไม่ทันเกิดจากเหตุสุดวิสัย และไม่ทำให้การประกวดราคาดังกล่าวเกิดความเสียหาย จึงขอให้ศาล ออกคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหลักประกันของทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี

อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นถือว่าเป็นเหตุสุดวิสัยหรือไม่ และศาลปกครองมีดุลพินิจในการ ลดเบี้ยปรับได้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ เพียงใด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๒.๑ ของหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้าง โดยการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิยึดหลักประกันของ

กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถยึดหลักประกันของได้ หากผู้ฟ้องคดีหรือผู้แทนของผู้ฟ้องคดีไม่มาเสนอราคา ณ วัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด เมื่อนางสาว บ. เดินทางไปถึงสถานที่ลงทะเบียนในเวลา ๙.๑๕ น. อันเป็นการล่วงพ้นเวลาที่กำหนดให้ลงทะเบียน จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีผิดเงื่อนไขตามสัญญาหลักประกันของและกรณีเมื่อนางสาว บ. ได้ออกเดินทางจากบ้านในเวลา ๓.๐๐ น. โดยในระหว่างการเดินทางมีฝนตก และได้ประสบอุบัติเหตุรถยนต์เมื่อเวลา ๖.๒๐ น. จึงต้องหยุดการเดินทางชั่วคราวเพื่อจัดการคดีและเผ่าทรัพย์สินจนกระทั่งเจ้าหน้าที่ตำรวจเดินทางมาถึงเมื่อเวลา ๗.๕๐ น. แต่หลังจากเสร็จภารกิจด้านคดีแล้ว ได้ว่าจ้างรถยนต์ออกจากสถานที่เกิดเหตุเพื่อเดินทางต่อไปยังสถานที่เสนอราคาโดยเดินทางไปถึงในเวลา ๙.๑๕ น. อันแสดงให้เห็นว่าเมื่อเกิดอุบัติเหตุแล้วก็สามารถเดินทางต่อไปยังจุดหมายปลายทางเพื่อดำเนินการเสนอราคาได้โดยใช้ระยะเวลาประมาณ ๑ ชั่วโมง ๒๕ นาที ดังนั้น เมื่อเกิดอุบัติเหตุเวลา ๖.๒๐ น. หากนางสาว บ. ให้ความสำคัญในเรื่องที่จะต้องไปดำเนินการลงทะเบียนเสนอราคาให้ทันภายในเวลาที่กำหนดย่อมมีเวลาเหลือมากพอแต่กลับรอฟบเจ้าหน้าที่ตำรวจและอ้างว่าต้องอยู่รักษารถยนต์ ทั้งๆ ที่สมควรให้นาย ข. พนักงานขับรถซึ่งเป็นคู่กรณีโดยตรงและมีหน้าที่ในการรักษารถคันดังกล่าวเป็นผู้เผ่าทรัพย์สินและคอยพบเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อจัดการคดีไปพลางก่อน นางสาว บ. ก็จะเดินทางถึงที่หมายได้ทันเวลาเพราะเหลือระยะทางเพียง ๘๐ กิโลเมตร เท่านั้น จึงเป็นการตัดสินใจที่ไม่เหมาะสมถือไม่ได้ว่ามีเหตุสุดวิสัยที่ทำให้ไม่อาจเดินทางไปยังจุดหมายปลายทางได้ทันเวลา ประกอบกับเมื่อพิจารณารายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีระบุว่า อุบัติเหตุเกิดจากความประมาทเลินเล่อของนาย ข. ที่ไม่ใช้ความระมัดระวัง กรณีจึงฟังได้ว่าเหตุดังกล่าวไม่ใช่เหตุสุดวิสัย แต่เป็นเหตุที่เกิดจากความประมาทเลินเล่อของคนขับรถของฝ่ายผู้ฟ้องคดีเอง อย่างไรก็ตาม หลังจากเสร็จภารกิจด้านคดีแล้วได้เดินทางไปยังจุดหมายในเวลา ๙.๑๕ น. และล่วงเลยเวลาไปเพียง ๑๕ นาที ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความตั้งใจที่จะเข้าเสนอราคาแต่ไม่สามารถไปลงทะเบียนได้ทันเนื่องจากรถยนต์ประสบอุบัติเหตุดังกล่าว จึงไม่ใช่กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีความตั้งใจที่จะไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อสมยอมในการเสนอราคาหรือมีลักษณะเป็นการขัดขวางมิให้มีการเสนอราคาเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายแต่อย่างใด

โดยที่สัญญาหลักประกันของเป็นข้อผูกพันที่ผู้ฟ้องคดีตกลงให้ผู้ถูกฟ้องคดียึดหลักประกันที่วางไว้ได้เมื่อไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข จึงมีลักษณะเป็นเบี้ยปรับตามมาตรา ๓๗๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วนศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ โดยพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหน้าที่ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้วสิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไปตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลเดียวกัน เมื่อการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและไม่ปรากฏว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไปลงทะเบียนไม่ทันตามกำหนดเวลาก่อให้เกิดความเสียหายในเชิงทรัพย์สิน หรือมีผลกระทบทำให้มาตรการเพื่อป้องกันการสมยอมในการเสนอราคาตลอดจนการป้องกันการกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการขัดขวางมิให้มีการเสนอราคาเป็นไปด้วยความเรียบร้อยไม่บรรลุผลแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิริบหลักประกันของทั้งหมดจึงสูงเกินส่วน สมควรลดเบี้ยปรับที่จะริบลงกึ่งหนึ่งโดยให้คืนหลักประกันของให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๒๘๗,๐๕๐ บาท จากที่ยึดไว้จำนวน ๕๗๔,๑๐๐ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๕/๒๕๕๕)

จากคำพิพากษาดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดมีหลักการสำคัญเกี่ยวกับการยึดหลักประกันของกรณีผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่เข้าเสนอราคาตามขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ ดังนี้

๑. การที่ผู้มีสิทธิเสนอราคาได้วางหลักประกันของต่อหน่วยงานผู้ประกวดราคาถือได้ว่าผู้มีสิทธิเสนอราคาได้แสดงเจตนาสนองรับคำเสนอของหน่วยงานผู้ประกวดราคาและก่อให้เกิดสัญญาประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นก่อนสัญญาจ้าง เรียกว่า สัญญาหลักประกันของ

๒. กรณีที่ผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการประกวดราคา โดยไม่มาลงทะเบียนเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวันและเวลาที่กำหนด หน่วยงานผู้ประกวดราคามีอำนาจยึดหลักประกันที่วางไว้ได้ และหลักประกันของถือเป็นเบี้ยปรับตามมาตรา ๓๗๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งศาลมีอำนาจลดจำนวนเบี้ยปรับได้ตามที่เห็นสมควรหากเห็นว่าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ซึ่งในการพิจารณาลดจำนวนเบี้ยปรับนั้นนอกจากจะพิจารณาถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ในเชิงทรัพย์สินแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงผลกระทบต่อมาตรการที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาต้องวางหลักประกันของด้วย ซึ่งคดีนี้ศาลพิเคราะห์ทั้งในด้านความเสียหายของหน่วยงานผู้ประกวดราคาและในด้านการแสดงเจตนาของผู้มีสิทธิเสนอราคาประกอบกัน

๓. “เหตุสุดวิสัย” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายความว่า เหตุใดๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดีจะมีผลพิบัติก็ดีเป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้ทั้งบุคคลผู้ประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้น จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น กรณีการเกิดอุบัติเหตุระหว่างการเดินทางไปเข้าร่วมกระบวนการเสนอราคา โดยผู้มีสิทธิเสนอราคายังมีวิธีการจัดการเพื่อให้สามารถเข้าร่วมเสนอราคาได้ทันตามกำหนดเวลา และการเกิดอุบัติเหตุเป็นผลมาจากความประมาทเลินเล่อของฝ่ายผู้มีสิทธิเสนอราคาเอง ถือไม่ได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยที่ผู้มีสิทธิเสนอราคาจะได้รับการยกเว้นการยึดหลักประกันของแต่อย่างใด
