

ใบแจ้งปริมาณงาน ไม่แสดงราคา ... ไม่ผิดเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญในการคัดเลือกผู้ค้า !

จัดทำโดยนางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ กระทรวงการคลังได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมถึงหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ยึดถือและปฏิบัติตามเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เกิดความคุ้มค่ามีประสิทธิภาพและเพื่อให้การแข่งขันราคาเป็นไปอย่างโปร่งใสและเป็นธรรมในทุกขั้นตอน โดยประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๘ ได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคา ๒ ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ ๑ ขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกเกี่ยวกับคุณสมบัติ ข้อเสนอทางด้านเทคนิค และการมีผลประโยชน์ร่วมกันของผู้ค้า ซึ่งตามข้อ ๑๔ และข้อ ๑๖ ของประกาศดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องแสดงจำนวนเงิน โดยในขั้นตอนนี้คณะกรรมการดำเนินการประมูลจะตรวจสอบและพิจารณาคัดเลือกจากผู้ค้าที่มีมาตรฐานทางเทคนิคครบถ้วนถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา และจะไม่รับพิจารณาข้อเสนอของผู้ค้าที่ยื่นหลักฐานไม่ถูกต้อง เว้นแต่กรณีที่เป็นข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญเฉพาะที่พิจารณาแล้วเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ

ขั้นตอนที่ ๒ ขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกเกี่ยวกับวงเงินการประมูล โดยคณะกรรมการดำเนินการประมูลจะประกาศกำหนดวัน เวลา และสถานที่ พร้อมทั้งเงื่อนไขการประมูล วงเงินการจัดหา และระยะเวลาประมูล

ทั้งนี้ ผู้ที่ผ่านการพิจารณาในขั้นตอนแรกเท่านั้นจึงจะมีสิทธิเข้าเสนอราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

ดังนั้น ขั้นตอนที่ ๑ จึงถือเป็นขั้นตอนสำคัญที่ทั้งหน่วยงานของรัฐผู้ประกวดราคา และผู้เสนอราคาต้องให้ความสนใจในรายละเอียดต่าง ๆ ตามเงื่อนไขที่เอกสารประมูลการจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์กำหนดไว้ เนื่องจากอาจเกิดปัญหาในการวินิจฉัยเกี่ยวกับรายละเอียดของเอกสารที่ผู้เสนอราคาได้ยื่นต่อคณะกรรมการดำเนินการประมูลเพื่อพิจารณาเลือกรับหรือไม่รับข้อเสนอมว่า “กรณีเป็นข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ” หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการฯ จะพิจารณารับข้อเสนอราคาดังกล่าวได้ จำต้องวินิจฉัยจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีไป

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาฝากกันในฉบับนี้ แม้ว่าจะเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แต่ได้ใช้บังคับตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้าง โดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๘ ในขณะที่เกิดข้อพิพาทด้วย จึงถือเป็นตัวอย่างคดีที่มีประโยชน์สำหรับหน่วยงานของรัฐผู้ประกวดราคาที่จะใช้เป็นแนวทางในการวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว

โดยคตินี้ องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกประกาศ เรื่อง ประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โครงการขยายเขตประปาส่วนภูมิภาค ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๐ โดยเอกสารประมูลการจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามประกาศดังกล่าวกำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องเสนอเอกสารเกี่ยวกับ

สถานะของผู้เสนอราคา คุณสมบัติของวิศวกร คุณวุฒิของหัวหน้าผู้ควบคุมงาน บัญชีรายการก่อสร้าง (หรือใบแจ้งปริมาณงาน) ซึ่งจะต้องแสดงรายการวัสดุ อุปกรณ์ ค่าแรงงาน ภาษี รวมทั้งกำไรไว้ด้วย ส่วนการเสนอราคานั้นให้ผู้เสนอราคาต้องยื่นข้อเสนอตามแบบที่กำหนดในเอกสารประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ต้องระบุจำนวนเงินที่เสนอ และต้องกรอกปริมาณวัสดุและราคาในบัญชีรายการก่อสร้างให้ครบถ้วน

อย่างไรก็ตาม ข้อ ๖.๒ ของเอกสารประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามประกาศของผู้กฟผ. กำหนดว่า หากผู้เสนอราคารายใดมีคุณสมบัติ หรือยื่นหลักฐานไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน คณะกรรมการ e-Auction จะไม่รับพิจารณาข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอรายนั้น เว้นแต่เป็นข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีสาระสำคัญ ทั้งนี้ เฉพาะในกรณีที่เห็นว่าจะเป็นการประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อและยื่นข้อเสนอเอกสารประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โครงการขยายเขตประปาส่วนภูมิภาคตามประกาศของผู้กฟผ. แต่เมื่อคณะกรรมการฯ ได้ประกาศรายชื่อผู้ค้าที่ผ่านการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาแล้ว ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการพิจารณา โดยผู้กฟผ. ให้เหตุผลว่า *ผู้ฟ้องคดีมีมาตรฐานทางเทคนิคไม่ครบถ้วน เนื่องจากไม่ได้แสดงรายการวัสดุ อุปกรณ์ ค่าแรงงาน ภาษี รวมทั้งกำไรไว้ในใบแจ้งปริมาณงาน*

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งการประกวดราคาและขอให้คืนเงินมัดจำ

การที่ผู้ค้ามิได้กรอกปริมาณวัสดุและราคาในใบแจ้งปริมาณงาน (หรือบัญชีรายการก่อสร้าง) จะถือเป็นข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคา ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกเกี่ยวกับคุณสมบัติ ข้อเสนอทางด้านเทคนิค และการมีผลประโยชน์ร่วมกันของผู้ค้า ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๘ ที่ใช้บังคับกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในขณะเกิดกรณีพิพาท มิได้กำหนดให้ต้องแสดงจำนวนเงินในขั้นตอนการยื่นเอกสารเบื้องต้น แม้ตามเอกสารประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของผู้กฟผ. จะกำหนดให้ต้องแสดงรายการวัสดุ อุปกรณ์ ค่าแรงงาน ภาษีประเภทต่าง ๆ รวมทั้งกำไร และผู้เสนอราคาต้องกรอกปริมาณวัสดุและราคาในบัญชีรายการก่อสร้างให้ครบถ้วน แต่ตามข้อ ๖.๒ ของเอกสารประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามประกาศของผู้กฟผ. ก็ไม่ได้กำหนดให้ไม่รับพิจารณาข้อเสนอของผู้ยื่นหลักฐานไม่ถูกต้องในทุกกรณี โดยกรณีที่เป็นข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีสาระสำคัญ เฉพาะในกรณีที่พิจารณาเห็นว่าจะเป็นการประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลให้รับพิจารณาข้อเสนอได้

สำหรับ รายการปริมาณและราคาวัสดุที่ผู้ฟ้องคดีไม่กรอกในบัญชีรายการก่อสร้างนั้น มีสาระสำคัญที่จะทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้ค้าด้วยกัน และไม่มีผลต่อการพิจารณาให้ผู้ใดเป็นผู้ชนะการประมูลแต่อย่างใด เนื่องจากผู้ผ่านการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาได้แล้ว จึงจะผ่านเข้าไปเสนอเงินการประมูลต่อไป คำสั่งของผู้กฟผ. ที่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีในการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการไม่มีสิทธิเข้าประมูล อันเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงให้ผู้กฟผ. คืนเงินมัดจำคืนให้ผู้ฟ้องคดีในส่วนที่เป็นค่าซื้อแบบเอกสารการประมูล และค่าเสียหาย

และค่าเดินทาง อันเป็นค่าเสียหายที่เชื่อได้ว่าเป็นความเสียหายที่แท้จริงจากการดำเนินการเกี่ยวกับการประมูลดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๕๐/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางในการวินิจฉัยหลักเกณฑ์การรับพิจารณาข้อเสนอของผู้ที่ยื่นหลักฐานไม่ถูกต้อง “กรณีที่เป็นข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ” ตามที่ข้อ ๑๔ และข้อ ๑๖ ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๘ โดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาจาก (๑) ประโยชน์ที่หน่วยงานนั้นจะได้รับจากการเสนอราคา (๒) ข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดนั้น มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้ค้าหรือผู้เสนอราคาด้วยกันหรือไม่ และ (๓) ข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดนั้น จะส่งผลต่อการพิจารณาให้ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้ชนะการประมูลหรือไม่ ซึ่งหากเป็นประโยชน์ต่อทางราชการและไม่มีผลในลักษณะดังกล่าว ย่อมถือว่า **ข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคานั้น เป็นส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ** ที่หน่วยงานของรัฐผู้ประกวดราคาต้องรับพิจารณาข้อเสนอของผู้เสนอราคาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในส่วนของผู้เสนอราคาเองจำเป็นต้องอย่างยั้งที่จะต้องเสนอเอกสารหลักฐานให้ถูกต้องตรงตามเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคา ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาเป็นข้อพิพาทดังเช่นคดีนี้ เป็นต้น
