

ผิดสาระสำคัญหรือผิดพลาดเล็กน้อย ... ! รับราคาที่เสนอ (ไม่) ได้

นางสาวชัชวราภรณ์ คงกล้าปี พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ ทั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาหรือคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาไว้ประการหนึ่งว่า ให้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา แคตตาล็อก พัสดุตัวอย่างเอกสารหลักฐานต่างๆ หรือแบบรูปและรายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคาหรือประกวดราคา และในกรณีที่ผู้เสนอราคา รายใดเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารสอบราคาหรือประกวดราคาในส่วน **ที่มีใช้สาระสำคัญ** และความแตกต่างนั้นไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคารายอื่น **หรือเป็นการผิดพลาดเล็กน้อย** ให้พิจารณาผ่อนปรนให้ผู้เข้าสอบราคาหรือประกวดราคาโดยไม่ตัดรายนั้นออก

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นเรื่องการพิจารณารายละเอียดของเอกสาร ประกอบการเสนอราคาว่า **รายละเอียดที่มีลักษณะอย่างไร ?** ถูกว่า **“เป็นสาระสำคัญหรือมิใช่ สาระสำคัญ”** และรายละเอียดที่มีลักษณะอย่างไร ? ถูกว่า **“เป็นการผิดพลาดเล็กน้อย”** ที่คณะกรรมการ สามารถผ่อนปรนให้กับผู้เสนอราคาได้ ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาหรือคณะกรรมการ พิจารณาผลการประกวดราคา รวมตลอดถึงผู้มีอำนาจในการอนุมัติซื้อหรือจ้างใช้เป็นแนวทางในการวินิจฉัย ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีหรือใช้อำนาจสั่งการใดๆ เพื่อให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

คดีแรก เป็นกรณีที่ผู้เสนอราคาไม่ได้ส่งแคตตาล็อกตามเงื่อนไขที่ประกาศสอบราคา กำหนดไว้ แต่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาพิจารณาเสนอความเห็นให้เป็นผู้ชนะการสอบราคา

ข้อเท็จจริงของคดีนี้ก็คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง) ได้ประกาศ สอบราคาซื้อเต็นท์โครงเหล็กพร้อมผ้าใบ กำหนดเงื่อนไขให้ผู้เสนอราคาต้องส่งแคตตาล็อกพร้อมใบเสนอราคา และตัวอย่างพัสดุเพื่อตรวจสอบด้วย แต่ก็ไม่มีผู้เสนอราคารายใดส่งแคตตาล็อกและตัวอย่างพัสดุ ต่อมา คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้คัดเลือกให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการสอบราคาเนื่องจากเป็นผู้เสนอราคา ต่ำสุดและต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้อันเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ และให้ผู้ฟ้องคดีไปทำสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าทำสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงลงโทษผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่งาน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการมีคำสั่งดังกล่าวเป็นการไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 เพราะตนเองไม่ได้ส่งแคตตาล็อกและตัวอย่างพัสดุตาม เงื่อนไขของประกาศสอบราคา จึงฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนประกาศสอบราคาและเพิกถอนคำสั่ง ลงโทษเป็นผู้ที่งาน

ผู้เสนอราคาไม่ส่งแคตตาล็อก ถือ “เป็นการผิดพลาดเล็กน้อย” หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การไม่ส่งเอกสารแคตตาล็อกหรือตัวอย่างสินค้าพร้อมใบเสนอ ราคาเป็นเพียงข้อบกพร่องเล็กน้อย มิได้มีผลถึงขนาดทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา ไม่ชอบ และไม่ปรากฏว่าผู้เสนอราคารายใดจัดส่งเอกสารดังกล่าวพร้อมใบเสนอราคา กรณีจึงไม่อาจทำให้เกิด

ความได้เปรียบเสียเปรียบกันในระหว่างผู้เสนอราคา การดำเนินการของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงานจึงชอบด้วยระเบียบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 251/2553)

คดีที่สอง เป็นกรณีที่ผู้เสนอราคาไม่ได้ใช้ต้นฉบับเอกสารประกวดราคาจริงที่ซื้อจากหน่วยงานราชการผู้ประกวดราคา แต่ใช้สำเนาเอกสารในใบเสนอราคาแทน

ข้อเท็จจริงของคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลคูคต) ได้ประกาศประกวดราคาจ้างเหมาวางท่อ คสล. พร้อมบ่อพักและรางวี กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องยื่นเสนอราคาตาม “แบบ” ที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น และจะต้องกรอกข้อความให้ถูกต้องครบถ้วนลงลายมือชื่อของผู้เสนอราคาให้ชัดเจน ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด ได้ใช้สำเนาเอกสารใบเสนอราคาไม่ได้ใช้ต้นฉบับจริงที่ซื้อเอกสารประกวดราคาไปจากผู้ถูกฟ้องคดี และไม่สามารถนำเอกสารฉบับจริงมายืนยันได้ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจึงมีความเห็นให้เลือกผู้เสนอราคาในลำดับรองจากผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยและเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่จ้างผู้เสนอราคาในลำดับรอง

ผู้เสนอราคาใช้สำเนาเอกสารในใบเสนอราคาแทนต้นฉบับเอกสารประกวดราคาจริงถือ “เป็นการผิดพลาดเล็กน้อย” หรือ “เป็นสาระสำคัญ” หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำว่า “แบบ” หมายถึง รูปแบบ รายการ และรายละเอียดต่างๆ ที่ระบุไว้ในใบเสนอราคา การที่ผู้ฟ้องคดีได้ถ่ายเอกสารจากใบเสนอราคาตัวจริง รูปแบบต่างๆ จึงมีสาระสำคัญครบถ้วนตรงตามรูปแบบ รายการ และรายละเอียดต่างๆ ที่ระบุไว้ในต้นฉบับใบเสนอราคาทุกประการ และผู้ฟ้องคดีได้กรอกข้อความถูกต้องครบถ้วนตรงตามสาระสำคัญที่ระบุไว้ในต้นฉบับใบเสนอราคา และมีการลงลายมือชื่อของผู้เสนอราคา และจำนวนเงินที่เสนอก็ตรงกันทั้งตัวเลขและตัวอักษร จึงถือว่าไม่ได้มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญของการเสนอราคา เป็นการเสนอราคาโดยผิดพลาดเพียงเล็กน้อยหรือผิดแผกไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ อีกทั้งไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคารายอื่น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจึงต้องเสนอผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อสั่งการให้จ้างผู้ฟ้องคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 358/2553)

คดีที่สาม เป็นกรณีที่ผู้เสนอราคาระบุจำนวนเงินไม่ตรงกันในเอกสารใบเสนอราคาและจำนวนเงินในรายละเอียดแบบแจ้งปริมาณงานที่กำหนดราคาวัสดุ รวมทั้งค่าแรงงานและค่าดำเนินการกำไร

ข้อเท็จจริงของคดีนี้คือ ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลมหาไชย) ได้ประกาศสอบราคาจ้างก่อสร้างระบบประปาหอดึงสูง คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้พิจารณาราคาของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า มีการระบุจำนวนเงินที่เสนอราคาทั้งในใบเสนอราคาและแบบแจ้งปริมาณงานตรงกัน คือ 400,000 บาท แต่เมื่อคำนวณเงินแต่ละรายการที่ระบุไว้ในใบแจ้งปริมาณงานแล้วได้จำนวนเงินสุทธิ 419,920 บาท แตกต่างจากใบเสนอราคา 19,920 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีประกาศผลการพิจารณาการเปิดซองสอบราคาโดยให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. เป็นผู้ได้รับคัดเลือกให้เข้าทำสัญญา

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด และเป็นการบวกลบตัวเลขผิดพลาดเล็กน้อยมิใช่สาระสำคัญ การคัดเลือกผู้เสนอราคารายอื่นทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย

ผู้เสนอราคาระบุจำนวนเงินไม่ตรงกันในเอกสารการสอบราคา “เป็นสาระสำคัญ” ที่ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่ผู้เสนอราคารายอื่นหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากจำนวนเงินที่เสนอไว้ในเอกสารสอบราคา ทำให้ไม่อาจทราบได้ว่าผู้ฟ้องคดีเสนอราคาเท่าใดซึ่งไม่เป็นไปตามเอกสารสอบราคาและในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคาของทางราชการจะพิจารณาคัดเลือกผู้เข้าสอบราคาจากการเสนอราคาที่เป็นจำนวนตัวเลขที่แน่นอนและถือว่าเป็นสาระสำคัญ เมื่อผู้ฟ้องคดีเสนอราคา 400,000 บาท แต่ในแบบแจ้งปริมาณงานกลับปรากฏว่ามีการกำหนดราคาวัสดุ รวมทั้งค่าแรงงานและค่าดำเนินการ กำไรเป็นเงินทั้งสิ้น 419,920 บาท แตกต่างไปจากใบเสนอราคาถึง 19,920 บาท จึงถือว่าเป็นการผิดเงื่อนไขเอกสารสอบราคาเป็นสาระสำคัญหรือมีผลทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่ผู้เสนอราคารายอื่น และกรณีนี้แตกต่างกับการที่ผู้เสนอราคาได้มีหมายเหตุลดราคาไว้ในใบแจ้งปริมาณงานหรือมีหมายเหตุลดราคาไว้ในใบเสนอราคา แต่ได้เสนอเพียงราคาเดียวและแจ้งความประสงค์ว่าจะลดราคาที่เสนอลงได้

ดังนั้น การที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาไม่พิจารณาราคาของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีคำสั่งไม่พิจารณาราคาของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

จากคดีที่ยกมาเป็นตัวอย่างทั้งสามคดีข้างต้น แม้จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการคัดเลือกผู้เสนอราคาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 โดยตรงก็ตาม แต่ก็สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางสำหรับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หรือระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างอื่นๆ ที่กำหนดเงื่อนไขหรืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้มีอำนาจพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาไว้ทำนองเดียวกันได้ นอกจากนี้ถึงแม้การพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคารายใดมีคุณสมบัติครบถ้วนถูกต้องหรือไม่จะเป็นอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาหรือคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาและผู้มีอำนาจอนุมัติซื้อหรือจ้างในขั้นตอนสุดท้ายก็ตาม การใช้อำนาจในขั้นตอนต่างๆ ก็ควรใช้อย่างตรงไปตรงมา พินิจพิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างรอบคอบโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของราชการและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับผู้เสนอราคา โดยเฉพาะความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เสนอราคาด้วยกันเป็นสำคัญ ขณะเดียวกันผู้เสนอราคาเองก็จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามประกาศประกวดราคาหรือประกาศสอบราคาอย่างเคร่งครัดเพื่อมิให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งไม่ว่าเรื่องใดก็ตาม หรือหากมีปัญหาโต้แย้งเกิดขึ้นก็ควรที่จะชี้แจงและทำความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับราชการ ทั้งในแง่งบประมาณที่นำมาใช้และประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน