

หมดสิทธิเข้าร่วมเสนอราคา ... เพราะว่าหนังสือมอบอำนาจไม่สมบูรณ์

จัดทำโดยนางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การที่บุคคลหนึ่งได้มอบให้ตัวแทนมีอำนาจดำเนินการใด ๆ แทนตน มีผลทางกฎหมายเสมือนว่าบุคคลผู้นั้นกระทำการด้วยตนเองและหากกฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำเป็นหนังสือ การมอบอำนาจเพื่อดำเนินการนั้น ๆ ก็จะต้องทำเป็นหนังสือ แต่ “การมอบอำนาจ” จะมีผลสมบูรณ์ นอกจากจะต้องมีหลักฐานประกอบการมอบอำนาจอย่างครบถ้วนถูกต้อง เช่น เอกสารหลักฐานแสดงถึงผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ หนังสือมอบอำนาจจะต้องระบุรายละเอียดให้ใครเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนตน และผู้รับมอบอำนาจทำกิจการใดได้บ้างแล้ว หนังสือมอบอำนาจจะต้องปิดอากรแสตมป์ตามอัตราที่ประมวลรัษฎากรกำหนดด้วย

คดีปกครองที่นำมาฝากกันในฉบับนี้ เป็นเรื่องการมอบอำนาจของนิติบุคคลเพื่อส่งผู้แทนเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ แต่คณะกรรมการประกวดราคาตัดสิทธิในการเสนอราคาเนื่องจากหนังสือมอบอำนาจไม่สมบูรณ์ และหน่วยงานผู้ประกวดราคาใช้สิทธิยึดหลักประกันของศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือมอบอำนาจไม่สมบูรณ์และหน่วยงานมีอำนาจที่จะยึดหลักประกันของ

คดีนี้จึงมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการจัดทำหนังสือมอบอำนาจให้ผู้แทนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์หรืออาจรวมถึงการทำหนังสือมอบอำนาจเพื่อให้ผู้แทนทำกิจการใด ๆ

ข้อเท็จจริงในคดีนี้คือ ผู้ฟ้องคดี (บริษัท) มอบอำนาจให้นาย ส. เป็นผู้ยื่นเอกสารประกวดราคาและกระทำการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ของผู้ถูกฟ้องคดี (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) เพื่อจัดซื้อระบบชุมสายโทรศัพท์ IP-PABX with Accessories Equipment พร้อมติดตั้งจำนวน ๑ Schedule ซึ่งคณะกรรมการประกวดราคามีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาและได้แจ้งให้ส่งผู้แทนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามแบบ บก.๐๐๖ โดยในวันเสนอราคา ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งชื่อนาย ส. และนาย ณ. เป็นผู้แทนผู้มีสิทธิเสนอราคาตามหนังสือมอบอำนาจลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ แต่เมื่อเวลา ๑๐.๔๐ น. คณะกรรมการประกวดราคาได้ตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจแล้วเห็นว่า ไม่สมบูรณ์ เนื่องจากระบุว่า มอบอำนาจให้นาย ป. แต่ผู้ลงลายมือชื่อคือ นาย ส. และนาย ณ. จึงแจ้งให้จัดทำหนังสือมอบอำนาจฉบับใหม่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้จัดส่งหนังสือมอบอำนาจฉบับใหม่ทางโทรสาร แต่คณะกรรมการประกวดราคามีมติให้ผู้ฟ้องคดีนำต้นฉบับมายื่นภายใน ๑๑ นาฬิกา ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำส่งต้นฉบับหนังสือมอบอำนาจได้ทันตามกำหนดเวลาดังกล่าวได้ คณะกรรมการประกวดราคาจึงตัดสิทธิเสนอราคาและยึดหลักประกันของ

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์การยึดหลักประกันของ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ มีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งริบหลักประกันของ โดยเห็นว่า การส่งหนังสือมอบอำนาจใหม่โดยทางโทรสาร คณะกรรมการประกวดราคาได้ตรวจสอบถูกต้องแล้ว จึงถือว่าสมบูรณ์ และหลังสิ้นสุดการเสนอราคาก็ได้ส่งมอบต้นฉบับซึ่งควรนำไปแนบกับสำเนาที่ส่งโดยทางโทรสาร

หนังสือมอบอำนาจที่ผู้ฟ้องคดีส่งโดยทางโทรสาร และภายหลังสิ้นสุดการเสนอราคาได้นำต้นฉบับหนังสือมอบอำนาจมอบให้คณะกรรมการประกวดราคา ถือว่ามีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้าว่าจะต้องแจ้งชื่อผู้แทนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามแบบ บก.๐๐๖ และแบบดังกล่าวมีหมายเหตุระบุไว้ว่า กรณีเป็นนิติบุคคลผู้มีอำนาจตามหนังสือรับรองจะต้องเป็นผู้ลงนาม แต่หากผู้มีอำนาจตามหนังสือรับรองไม่ใช่ผู้ลงนาม ก็จะต้องมีหนังสือมอบอำนาจแนบมาด้วย เมื่อผู้มีอำนาจตามหนังสือรับรองได้มอบอำนาจให้บุคคลอื่นมาดำเนินการเสนอราคาแทน แต่หนังสือมอบอำนาจไม่สมบูรณ์เนื่องจากระบุให้นาย ป. เป็นผู้รับมอบอำนาจแต่นาย ส. และนาย ณ. ได้ลงชื่อเป็นผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งความไม่สมบูรณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีเอง อันเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้เสนอราคาที่ต้องจัดเตรียมเอกสารที่ถูกต้องมาแสดงในวันเสนอราคา เมื่อหนังสือมอบอำนาจไม่ได้ระบุให้นาย ส. และนาย ณ. เป็นผู้ที่มีอำนาจเสนอราคา จึงไม่อาจถือได้ว่านาย ส. และนาย ณ. เป็นผู้รับมอบอำนาจโดยถูกต้อง และการตรวจสอบหลักฐานการมอบอำนาจจะต้องตรวจสอบจากต้นฉบับเอกสารที่มีการปิดอากรแสตมป์ตามกฎหมาย

ดังนั้น เมื่อครบกำหนดเวลาลงทะเบียนเสนอราคา ผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำหนังสือมอบอำนาจฉบับที่มอบอำนาจให้นาย ส. และนาย ณ. มายื่นต่อคณะกรรมการประกวดราคา จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งผู้แทนผู้มีสิทธิเสนอราคาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิยึดหลักประกันของตามหนังสือค้ำประกันของธนาคารได้ตามข้อ ๒.๒.๑ ของหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์และถือเป็นเบี้ยปรับที่ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของผู้ถูกฟ้องคดีทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาก็ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่มากนัก อีกทั้งผู้ฟ้องคดีมิได้ตั้งใจที่จะไม่ส่งผู้แทน เพียงแต่จัดทำหนังสือมอบอำนาจบกพร่องหรือมีข้อความที่อ่านไม่เข้าใจหรือผิดพลาดอันเป็นเหตุให้หนังสือมอบอำนาจไม่สมบูรณ์เท่านั้น เมื่อเบี้ยปรับที่รับไว้นั้นสูงเกินส่วน จึงสมควรลดเบี้ยปรับลง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๓/๒๕๕๗)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีแก่เอกชนในการจัดเตรียมเอกสารต่าง ๆ สำหรับติดต่อกับหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา ซึ่งหากเอกชนรายใดประสงค์ที่จะเข้าร่วมดำเนินการดังกล่าวจะต้องศึกษาหลักเกณฑ์วิธีการให้เข้าใจและปฏิบัติตามเงื่อนไขของประกาศประกวดราคาอย่างเคร่งครัด ไม่ว่าจะเป็นการไปลงทะเบียนให้ทันตามกำหนดเวลา หรือการจัดทำหนังสือมอบอำนาจซึ่งผู้รับมอบอำนาจกับผู้ลงลายมือชื่อจะต้องเป็นบุคคลเดียวกัน พร้อมทั้งปิดอากรแสตมป์ในต้นฉบับหนังสือมอบอำนาจที่นำมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ด้วย ซึ่งหากไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนด ก็จะถูกตัดสิทธิเข้าร่วมการเสนอราคา และทำให้หน่วยงานราชการผู้ประกวดราคาสามารถใช้สิทธิริบหลักประกันได้ นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายเกี่ยวกับการเกิดขึ้นของสัญญาทางปกครองในกระบวนการเสนอราคาว่า ประกาศประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อจัดซื้อพร้อมติดตั้งระบบชุมสายโทรศัพท์ IP-PABX with Accessories Equipment มีลักษณะเป็นคำเสนอและเมื่อเอกชนผู้ประสงค์จะเข้าเสนอราคาตกลงยินยอมผูกพันตนตามประกาศด้วยการยื่นเอกสารประกวดราคาซื้อและลงนามในหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อการจ้างและวางหลักประกันของเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคาร ถือเป็น การแสดงเจตนาสนองรับคำเสนอและการได้มาซึ่งสัญญาจัดซื้อพร้อมติดตั้งระบบชุมสายโทรศัพท์ดังกล่าว มีลักษณะเป็นข้อตกลงหรือสัญญาที่เป็นเครื่องมือหรือวิธีการที่จะทำให้การดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผลเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ ซึ่งผู้อ่านที่สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาดังกล่าว