

ถอดบทเรียนคดีละเมิด
กรณีศึกษา การยกเลิกโครงการประกวดราคาจ้างกำจัดมูลฝอย
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๖๐๗/๒๕๖๕

นายอัครวุฒ ไรกรสิทธิ์ ตำแหน่งนิติกรปฏิบัติการ
นางรัตมา สังข์แสง ตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานความรับผิดชอบทางละเมิด ส่วนคดีและความรับผิดชอบทางละเมิด
สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

สรุปข้อเท็จจริง

๑. กรุงเทพมหานครออกประกาศประกวดราคาจ้างกำจัดมูลฝอย ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๐ เพื่อหาผู้รับจ้างกำจัดมูลฝอยบริเวณพื้นที่กำจัดมูลฝอย บริษัท ว. ผู้ฟ้องคดี ได้เข้าร่วมเสนอราคาจ้างเหมากำจัดมูลฝอย และได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ดำเนินการกำจัดมูลฝอย โดยมูลค่าของโครงการเป็นเงินจำนวน ๓,๕๑๒,๘๗๔,๐๐๐ บาท ซึ่งกรุงเทพมหานครมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้ผ่านขั้นตอนการประเมินโครงการแล้ว แต่ยังมีได้มีการลงนามสัญญาแต่อย่างใด

๒. ต่อมา กรุงเทพมหานครมีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งยกเลิกการประกวดราคาโครงการกำจัดมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร โดยให้เหตุผลว่า การดำเนินการโครงการต่อไปจะขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากโครงการดังกล่าววงเงินเกินกว่าหนึ่งพันล้านบาท หากอนุมัติจ้างจะเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย และเมื่อทำสัญญาจะทำให้เป็นสัญญาที่ขัดต่อกฎหมายและเป็นกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทำให้สัญญาเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้สัญญาไม่มีผลบังคับ อาจเกิดความเสียหายต่อกรุงเทพมหานครและบริษัทที่จะเป็นผู้รับจ้าง เนื่องจากมีการตอบข้อหารือจากคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วว่าโครงการนี้เข้าข่ายจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

๓. บริษัท ว. จึงยื่นฟ้องกรุงเทพมหานครต่อศาลปกครองกลางว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาจ้างกำจัดมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร เป็นการกระทำที่ละเลยล่าช้า และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการเตรียมการเพื่อดำเนินโครงการฯ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีชนะการประกวดราคาย่อมเข้าใจโดยสุจริตว่าจะได้เข้าทำสัญญา ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑,๒๗๕,๔๗๒,๖๑๙.๖๕ บาท

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยสรุปได้ว่า

ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยกเลิกการประกวดราคาจ้างกำจัดมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร บริเวณโรงงานมูลฝอยหนองแขม โดยอ้างเหตุผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ถือว่าเป็นเหตุผลอันสมควรและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดี เพราะหากไม่มีการยกเลิกการประกวดราคาโดยทำสัญญาจ้างไปแล้วต้องมาบอกเลิกสัญญาในภายหลัง ถือว่า

เป็นการฝ่าฝืนหรือขัดต่อกฎหมาย ย่อมจะเกิดผลเสียต่อผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฝ่าย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างเหตุดังกล่าวในการยกเลิกการประกวดราคา จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมีเหตุอันสมควร เป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ และทำให้คำสั่งยกเลิกการประกวดราคาเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เนื่องจากโครงการประกวดราคาจ้างกำจัดมูลฝอยมีวงเงินเกินกว่าหนึ่งพันล้านบาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้ต้องเสนอผลการศึกษาและการวิเคราะห์โครงการผ่านกระทรวงเจ้าสังกัดและได้รับความเห็นชอบโครงการจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพร้อมทั้งขออนุมัติในหลักการจากคณะรัฐมนตรีก่อนดำเนินการ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีสามารถดำเนินการได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน อันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศประกวดราคาจ้างกำจัดมูลฝอยเพื่อให้นิติบุคคลเข้าเสนอราคา ทั้งที่ยังมิได้ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำการแข่งขันประกวดราคาโดยสุจริตใจและเชื่อว่าเป็นประกาศประกวดราคาโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีชนะการประกวดราคาก็เข้าใจโดยสุจริตว่าจะได้เข้าทำสัญญา เมื่อไม่ได้ทำสัญญา จึงทำให้เกิดความเสียหาย จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ซึ่งส่งผลโดยตรงทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ชนะการประกวดราคาได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจอ้างการกระทำที่บกพร่องผิดพลาดต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีที่สุจริตและได้รับความเสียหาย จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

พิพากษาให้กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดี ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน ๒๘,๔๙๓,๔๗๖.๐๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย จนกว่าจะชำระเสร็จ

วิเคราะห์คำพิพากษา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้น เป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับการอธิบายหลักกฎหมายสำคัญ คือ หลักความคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจ (The principle of the protection of legitimate expectation)^๑ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีเหตุผลในการคุ้มครองสถานะในกฎหมายของปัจเจกบุคคลจากการถูกล่วงละเมิดโดยอำนาจรัฐ กล่าวคือ รัฐต้องไม่ใช้อำนาจในรูปแบบต่างๆ เช่น การตรากฎหมายให้มีผลย้อนหลังหรือใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองล่วงละเมิดประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของความเชื่อถือและความไว้วางใจต่อกฎหมาย กฎเกณฑ์ คำสั่งทางปกครองหรือการใช้อำนาจต่างๆ ของรัฐ อย่างไรก็ตาม หลักนี้ได้รับการยกเว้นให้รัฐสามารถใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวได้หากประโยชน์สาธารณะที่ได้รับจากการใช้อำนาจนั้นมีอยู่เหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่ต้องเสียหายจากการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรของรัฐสามารถเพิกถอนกฎเกณฑ์หรือออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลังหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้

ตัวอย่าง หลักความคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจในกฎหมายปกครองของไทย ได้แก่ มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งวางหลักว่า

^๑ นิตา บุญยรัตน์, “การคุ้มครองความเชื่อถือโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย,” กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสารสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เข้าถึงจาก <https://shorturl.asia/MYq1n>

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ความเชื่อโดยสุจริตจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ดังนั้น กรณีตามคำพิพากษาปกครองสูงสุดข้างต้น เห็นได้ว่า การที่กรุงเทพมหานครออกประกาศประกวดราคาเป็นการเชิญชวนให้ผู้มีคุณสมบัติตามประกาศประกวดราคาเข้าเสนอราคา ผู้เสนอราคาที่เข้าทำการแข่งขันประกวดราคาโดยสุจริตใจและเชื่อว่าเป็นประกาศประกวดราคาโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น หากต่อมา มีการยกเลิกประกวดราคาเนื่องจากมีเหตุอันสมควรและเพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยที่ผู้ยื่นซองเสนอราคาไม่มีความผิด ผู้ยื่นซองเสนอราคาที่สุดจิดและได้รับความเสียหาย จึงได้รับความคุ้มครองตามหลักความคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจข้างต้น และย่อมมีสิทธิได้รับเงินที่ลงทุนไปในการเสนอราคาคืนตามสมควร ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่เสียไปอันเนื่องจากการเข้าเสนอราคา เช่น ค่าซื้อเอกสารการประกวดราคา ค่าธรรมเนียมหนังสือคำประกัน ค่าบริการการจัดเตรียมการเพื่อเสนอราคา เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นได้ว่า แม้กรุงเทพมหานครอ้างเหตุในการยกเลิกการประกวดราคา โดยมีเหตุอันสมควร และเพื่อประโยชน์ของกรุงเทพมหานครอันเป็นการดำเนินการตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๔๙ ซึ่งกำหนดไว้ว่า “...หลังจากการประกวดราคาแล้วแต่ยังไม่ได้ทำสัญญาหรือตกลงซื้อหรือจ้างกับผู้เสนอราคารายใด ถ้ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของกรุงเทพมหานครเป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในรายการละเอียดหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาซึ่งทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เข้าเสนอราคาด้วยกัน ให้ผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างพิจารณายกเลิกการประกวดราคานั้น ...” แต่หากมูลเหตุแห่งการยกเลิกโครงการประกวดราคาที่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น เกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ เป็นเหตุให้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ชนะการประกวดราคาที่เข้าใจโดยสุจริตว่าจะได้เข้าทำสัญญา จึงเป็นกรกระทำละเมิดต่อผู้ชนะการประกวดราคา

ถอดบทเรียนทางกฎหมาย

จากคดีดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักปฏิบัติราชการที่ดีของหน่วยงานของรัฐ ไว้ดังนี้

๑. ในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุ เพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุหรือการบริการสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ กฎหมายและระเบียบได้กำหนด รูปแบบ ขั้นตอนในการดำเนินการต่างๆไว้ กรุงเทพมหานครและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจักต้องศึกษากฎหมายและระเบียบ รูปแบบ ขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญต่างๆ ให้ถูกต้องและครบถ้วนทุกขั้นตอน

๒. การที่กรุงเทพมหานครได้ออกประกาศประกวดราคาจ้างกำจัดมูลฝอยเพื่อให้นิติบุคคลเข้าเสนอราคา ทั้งที่ยังมิได้ดำเนินการตามรูปแบบขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ ถือว่ามีเหตุอันสมควรให้ใช้ดุลพินิจในการยกเลิกการประกวดราคา เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ เพราะหากไม่มีการยกเลิกการประกวดราคาโดยทำสัญญาจ้างไปแล้วต้องมาบอกเลิกสัญญาในภายหลัง เนื่องจากเป็นการฝ่าฝืนหรือขัดต่อกฎหมาย ย่อมจะเกิดผลเสียต่อกรุงเทพมหานครและผู้ทำสัญญาทั้งสองฝ่าย

๓. แม้การยกเลิกการประกวดราคาจ้าง จะเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมีเหตุอันสมควร เป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบและทำให้คำสั่งยกเลิกการประกวดราคาเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามหากข้อเท็จจริงปรากฏว่า มูลเหตุแห่งการยกเลิกการประกวดราคาเกิดจากการกระทำที่บกพร่องผิดพลาดต่อหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบ รูปแบบ ขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญต่างๆ ให้ถูกต้องและครบถ้วน อันเกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเอง จนเป็นเหตุให้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสนอราคาที่เข้าทำการแข่งขันประกวดราคาโดยสุจริตใจและเชื่อว่าเป็นประกาศประกวดราคา โดยชอบด้วยกฎหมาย หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจอ้างการกระทำที่บกพร่องผิดพลาดต่อหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบต่อผู้ชนะการประกวดราคาที่สุดจริตและได้รับความเสียหายได้ จึงเป็นการกระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

๔. แม้กรุงเทพมหานครมีอำนาจพิจารณายกเลิกการประกวดราคาได้โดยชอบด้วยกฎหมาย หากมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของกรุงเทพมหานครก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามการพิจารณายกเลิกคำสั่งประกวดราคา โดยชอบด้วยกฎหมาย นั้น กรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ นอกจากจะคำนึงถึงความเหมาะสม และความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการแล้ว กรุงเทพมหานครยังต้องมีหน้าที่คำนึงถึงการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจ (The principle of the protection of legitimate expectation) ของผู้เสนอราคาที่เข้าทำการแข่งขันประกวดราคาโดยสุจริตใจและเชื่อว่าเป็นประกาศประกวดราคาโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังกล่าวด้วย
