

นำราคาที่เคยเสนอและถูกยกเลิกไปแล้ว...มาเปรียบเทียบให้เป็นราคาที่ควรจัดซื้อครั้งนี้...ไม่ได้!!

โดย นางสาวจิตาภา มุสิกธนะเสฏฐ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อพัสดุของทางราชการ มีหน้าที่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายว่าด้วยการพัสดุกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดและด้วยความระมัดระวังไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เช่น การซื้อพัสดุจะต้องซื้อในราคาที่ไม่สูงกว่าที่ทางราชการกำหนดหรือไม่สูงกว่าราคาประมาณการของทางราชการ เป็นต้น เพราะหากการปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติของราชการโดย**จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง**ทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีปกครองที่นำมาฝากในฉบับนี้...เป็นเรื่องเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้อนุมัติจัดซื้อพัสดุและคณะกรรมการจัดซื้อพัสดุได้จัดซื้อพัสดุเพื่อใช้ในราชการ แต่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังว่า เป็นการ “จัดซื้อในราคาที่แพงเกินกว่าที่ทางราชการควรจัดซื้อได้” เป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

เจ้าหน้าที่ดังกล่าว ได้แย้งว่า การที่หน่วยงานของรัฐนำราคาของผู้เสนอราคาเคยเสนอไว้ครั้งก่อนที่ได้ถูกยกเลิกการดำเนินการการจัดซื้อไปแล้วและไม่ได้มีการจัดซื้อเลย มาเปรียบเทียบว่าเป็นราคาที่ควรจัดซื้อในครั้งนี้ เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

มูลเหตุของข้อพิพาท เกิดจากกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนได้จัดซื้อนมผงให้กับนักเรียนโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕ จำนวน ๒ งวด โดยในงวดที่ ๑ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษได้เสนอให้จัดซื้อกับบริษัท ป. ซึ่งเป็นผู้เสนอราคาที่ปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขเพียงรายเดียว ใน**ราคาภิโกลรัมละ ๑๐๕.๙๖ บาท** และระหว่างการจัดซื้อนมผงงวดที่ ๑ ยังไม่แล้วเสร็จได้มีการจัดซื้อนมผงงวดที่ ๒ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเป็นผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนมีคำสั่งอนุมัติให้จัดซื้อกับห้างหุ้นส่วน อ. ซึ่งปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขเพียงรายเดียว ใน**ราคาภิโกลรัมละ ๑๑๖.๐๓ บาท** และลงนามในสัญญาซื้อขายสัญญาเลขที่ ช. ๑๖/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕

ระหว่างจัดซื้อนมผงงวดที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบนมผงในการจัดซื้อนมผงงวดที่ ๑ ว่า ตัวอย่างนมผงไม่ผ่านการทดสอบ จึงมีคำสั่งยกเลิกผลการจัดหานมผงงวดที่ ๑

ต่อมา กองกำกับการ ๕ กองบังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนแจ้งว่ายังมีความจำเป็นต้องการใช้นมผงอยู่ จึงขออนุมัติซื้อนมผงงวดที่ ๑ โดยวิธีพิเศษภายใต้เงื่อนไขตามสัญญาเลขที่ ช. ๑๖/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ จากห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. และตั้งคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้อนุมัติตามเสนอ โดยคณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการเจรจากับห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ได้ราคาถูกลงกว่าเดิม **ภิโกลรัมละ ๑๑๖ บาท** ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงอนุมัติให้จัดซื้อนมผงงวดที่ ๑ จากห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. โดยลงนามในสัญญาซื้อขายนมผงเลขที่ ช. ๒๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕

แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้รายงาน ว่า จัดซื้อนมผงปีงบประมาณ ๒๕๔๕ ในราคาแพงเกินกว่าที่ทางราชการควรจัดซื้อได้ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

(สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กระทรวงการคลัง) ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้อนุมัติจัดซื้อนมผงโดยวิธีพิเศษ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ในฐานะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

โดยในการกำหนดค่าเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คำนวณจากราคาที่บริษัท ป. เสนอ โดยให้เหตุผลว่า เป็นราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรมมากที่สุดและเป็นนมผงยี่ห้อเดียวกับที่จัดซื้อได้ ถึงแม้ว่าจะไม่มีการจัดซื้อจริงเนื่องจากมีการยกเลิก แต่ก็เป็นการยกเลิกด้วยสาเหตุไม่ผ่านเพราะเรื่องคุณภาพนมผงตามเงื่อนไขในงวดที่ ๑ มิใช่เรื่องราคาแต่อย่างใด ประกอบกับบริษัท ป. ได้มีคำเสนอว่าจะยื่นราคาดังกล่าวเป็นเวลา ๑๕๐ วัน ซึ่งหากนับตั้งแต่วันที่บริษัท ป. มีหนังสือลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ เสนอลดราคานมผงเหลือราคาประมาณกิโลกรัมละ ๑๐๕.๙๖ บาท จนถึงวันทำสัญญาซื้อขายนมผงในงวดที่ ๒ วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ และงวดที่ ๑ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ ราคาดังกล่าวถือว่าเป็นราคาที่ยังคงยืนอยู่และเป็นราคาที่เหมาะสมเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ

ปัญหาว่า หน่วยงานของรัฐมีอำนาจนำราคาที่เคยเสนอไว้ครั้งก่อนที่ถูกลยกเลิกการดำเนินการการจัดซื้อไปแล้ว มาเปรียบเทียบกับว่าเป็นราคาที่ควรซื้อในครั้งนี้ได้หรือไม่ และเป็นการจัดซื้อในราคาแพงเกินกว่าที่ทางราชการควรจัดซื้อหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บริษัท ป. ได้เคยมีหนังสือยืนยันเสนอขายนมผงกิโลกรัมละ ๑๐๕.๙๖ บาท ซึ่งเป็นนมผงยี่ห้อเดียวกับที่กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจากห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ในราคากิโลกรัมละ ๑๑๖.๐๓ บาท และในราคากิโลกรัมละ ๑๑๖ บาท ตามสัญญาลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ และ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ แต่ราคาที่บริษัท ป. เคยเสนอขายต่อกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนในการจัดซื้อนมผงงวดที่ ๑ โดยวิธีพิเศษ ได้ถูกลยกเลิกไปเนื่องจากตัวอย่างนมผงไม่ผ่านการทดสอบทำให้ต้องยกเลิกการซื้อขาย อีกทั้ง ราคาดังกล่าวก็เป็นเพียงข้อเสนอที่มีผลผูกพันเฉพาะการเสนอราคาในครั้งนั้น จึงไม่อาจนำเอาราคาที่บริษัท ป. เคยเสนอขายในราคากิโลกรัมละ ๑๐๕.๙๖ บาท มาเปรียบเทียบกับว่าเป็นราคาที่ราชการควรจัดซื้อได้

นอกจากนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เคยจัดซื้อนมผงจากบริษัท ป. ในราคากิโลกรัมละ ๑๒๑.๗๘ บาท และตามหนังสือของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนระบุว่า การจัดซื้อนมผงชนิดละลายทันทีในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕ มีราคาประมาณการของทางราชการ กิโลกรัมละ ๑๒๐ บาท และเมื่อพิจารณาถึงราคาที่จัดซื้อนมผงชนิดละลายทันทีงวดที่ ๑ ในราคากิโลกรัมละ ๑๑๖ บาท และงวดที่ ๒ ในราคากิโลกรัมละ ๑๑๖.๐๓ บาท ราคาดังกล่าวยังต่ำกว่าราคาประมาณการของทางราชการ การจัดซื้อนมผงของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนจากห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ในราคากิโลกรัมละ ๑๑๖.๐๓ บาท และ ๑๑๖ บาท จึงมิได้เป็นการจัดซื้อในราคาที่แพงเกินกว่าราคาที่ทางราชการควรจัดซื้อได้

การจัดซื้อนมผงตามที่ถูกฟ้องคดีทั้งห้าเสนอและอนุมัติ จึงไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการแต่อย่างใด และไม่ได้มีการกระทำใดที่เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อีกทั้งนมผงที่จัดซื้อได้มีอายุการเก็บรักษา ๒ ปี สามารถเก็บสำรองคงคลังเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดซื้อนมผงในภาคเรียนถัดไปได้ แสดงให้เห็นว่าทางราชการได้ใช้ประโยชน์จากพัสดุที่จัดซื้อในครั้งนี้อย่างคุ้มค่าแล้ว จึงไม่ถือว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นกับทางราชการ และการจัดซื้อในงวดที่ ๒ โดยวิธีพิเศษได้มีหนังสือเชิญไปยังบริษัท

ต่าง ๆ ให้มาเสนอราคา จึงถือได้ว่าได้จัดให้มีการแข่งขันอย่างแท้จริงและเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐแล้ว จึงไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมไม่มีสิทธิเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การพิจารณาราคาในการจัดซื้อพัสดุว่าเป็นการจัดซื้อที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่นั้น หน่วยงานของรัฐไม่อาจนำราคาที่ถูกยกเลิกการซื้อขายไปแล้วมาเปรียบเทียบว่าเป็นราคาที่ทางราชการควรจัดซื้อในครั้งใหม่ได้ และเมื่อเป็นการจัดซื้อในราคาที่ต่ำกว่าราคาประมาณการของทางราชการและทางราชการได้ใช้ประโยชน์จากพัสดุที่จัดซื้อในครั้งนั้นตามวัตถุประสงค์แล้ว จึงไม่อาจถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการจัดซื้อพัสดุได้จัดซื้อพัสดุในราคาที่แพงเกินกว่าที่ทางราชการควรจัดซื้อได้ และถือไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ผู้สนใจสามารถอ่านได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๕๒/๒๕๖๐ *ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admircourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง*)
