

แนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
เรื่อง หมดสิทธิเข้าร่วมเสนอราคา
เพราะว่าหนังสือมอบอำนาจไม่สมบูรณ์
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๓/๒๕๕๗)^๑

สรุปสาระสำคัญคำวินิจฉัยศาลปกครอง

กรณีบริษัทเอกชนมอบอำนาจให้ผู้แทนเป็นผู้ยื่นเอกสารและกระทำการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ต่อการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แต่ในวันเสนอราคาได้แจ้งชื่อบุคคลอื่นเป็นผู้ลงลายมือชื่อเป็นผู้แทนผู้มีสิทธิเสนอราคา โดยส่งหนังสือมอบอำนาจฉบับใหม่ทางโทรสาร แต่ไม่สามารถนำส่งต้นฉบับหนังสือมอบอำนาจได้ทันตามกำหนดเวลาที่คณะกรรมการประกวดราคาแจ้งไว้ ซึ่งความไม่สมบูรณ์ของหนังสือมอบอำนาจดังกล่าวเกิดขึ้นจากความบกพร่องของบริษัทผู้มอบอำนาจเอง การที่หนังสือมอบอำนาจไม่ได้รับระบุให้ผู้ถูกแจ้งชื่อในวันเสนอราคาเป็นผู้มีอำนาจเสนอราคา และไม่ได้นำหนังสือมอบอำนาจฉบับใหม่มายื่นต่อคณะกรรมการฯ กรณีจึงถือไม่ได้ว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้รับมอบอำนาจโดยถูกต้อง และไม่ได้มีการส่งผู้แทนผู้มีสิทธิเสนอราคามาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด คณะกรรมการฯ จึงมีสิทธิยึดหลักประกันของตามหนังสือค้ำประกันของธนาคารได้ตามข้อตกลงในหนังสือ แสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประมูล

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดี (บริษัทเอกชน) มอบอำนาจให้นาย ป. เป็นผู้ยื่นเอกสารประกวดราคาและกระทำการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ของผู้ถูกฟ้องคดี (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) เพื่อจัดซื้อระบบชุมสายโทรศัพท์ IP-PABX with Accessories Equipment พร้อมติดตั้งจำนวน ๑ Schedule ซึ่งคณะกรรมการประกวดราคามีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาและได้แจ้งให้ส่งผู้แทนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามแบบ บก.๐๐๖ โดยในวันเสนอราคาผู้ฟ้องคดีได้แจ้งชื่อนาย ส. และนาย ณ เป็นผู้แทนผู้มีสิทธิเสนอราคาตามหนังสือมอบอำนาจลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ แต่เมื่อเวลา ๑๐.๔๐ น. คณะกรรมการประกวดราคาได้ตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจแล้วเห็นว่าไม่สมบูรณ์ เนื่องจากระบุว่ามีอำนาจให้นาย ป. แต่ผู้ลงลายมือชื่อ คือ นาย ส. และนาย ณ. จึงแจ้งให้จัดทำหนังสือมอบอำนาจฉบับใหม่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้จัดส่งหนังสือมอบอำนาจฉบับใหม่ทางโทรสาร แต่คณะกรรมการประกวดราคามีมติให้ผู้ฟ้องคดีนำต้นฉบับมายื่นภายใน ๑๑.๐๐ น. ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำส่งต้นฉบับหนังสือมอบอำนาจได้ทันตามกำหนดเวลาดังกล่าวได้ คณะกรรมการประกวดราคาจึงตัดสิทธิเสนอราคาและยึดหลักประกันของ

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์การยึดหลักประกันของ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการคำสั่งหรือคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งรับหลักประกันของ โดยเห็นว่าการส่งหนังสือมอบอำนาจใหม่โดยทางโทรสาร คณะกรรมการประกวดราคาได้ตรวจสอบถูกต้องแล้วจึงถือว่าสมบูรณ์ และหลังสิ้นสุดการเสนอราคาก็ได้ส่งมอบต้นฉบับซึ่งควรนำไปแนบกับสำเนาที่ส่งโดยทางโทรสาร

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัย คือ หนังสือมอบอำนาจที่ผู้ฟ้องคดีส่งโดยทางโทรสาร และภายหลังสิ้นสุดการเสนอราคาได้นำต้นฉบับหนังสือมอบอำนาจมอบให้คณะกรรมการประกวดราคา ถือว่ามีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาหรือไม่

^๑ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. หลักกฎหมายจาก บทความสั้นคดีปกครองที่น่าสนใจ เล่ม ๙. หน้า ๕๐ - ๕๗.

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้าว่าจะต้องแจ้งชื่อผู้แทนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามแบบ บก.๐๐๖ และแบบดังกล่าวมีหมายเหตุระบุว่า กรณีเป็นนิติบุคคลผู้มีอำนาจตามหนังสือรับรองจะต้องเป็นผู้ลงนาม แต่หากผู้มีอำนาจตามหนังสือรับรองไม่ใช่ผู้ลงนาม ก็จะต้องมีหนังสือมอบอำนาจแนบมาด้วย เมื่อผู้มีอำนาจตามหนังสือรับรองได้มอบอำนาจให้บุคคลอื่นมาดำเนินการเสนอราคาแทน แต่หนังสือมอบอำนาจไม่สมบูรณ์ เนื่องจากระบุให้นาย ป เป็นผู้รับมอบอำนาจ แต่นาย ส และนาย ณ ได้ลงชื่อเป็นผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งความไม่สมบูรณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีเอง อันเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้เสนอราคาที่ต้องจัดเตรียมเอกสารที่ถูกต้องมาแสดงในวันเสนอราคา เมื่อหนังสือมอบอำนาจไม่ได้ระบุให้นาย ส. และนาย ณ. เป็นผู้มีอำนาจเสนอราคา จึงไม่อาจถือได้ว่านาย ส. และนาย ณ. เป็นผู้รับมอบอำนาจโดยถูกต้อง และการตรวจสอบหลักฐานการมอบอำนาจจะต้องตรวจสอบจากต้นฉบับเอกสารที่มีการปิดอากรแสตมป์ตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อครบกำหนดเวลาลงทะเบียนเสนอราคา ผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำหนังสือมอบอำนาจฉบับที่มอบอำนาจให้นาย ส. และนาย ณ. มายื่นต่อคณะกรรมการประกวดราคา จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งผู้แทนผู้มีสิทธิเสนอราคาลงทะเบียน เพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิยึดหลักประกันของตามหนังสือค้ำประกันของธนาคารได้ตามข้อ ๒.๒.๑ ของหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์และถือเป็นเบี้ยปรับที่ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของผู้ถูกฟ้องคดีทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาก็ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่มากนัก อีกทั้งผู้ฟ้องคดีมิได้ตั้งใจที่จะไม่ส่งผู้แทน เพียงแต่จัดทำหนังสือมอบอำนาจบกพร่องหรือมีข้อความที่อ่านไม่เข้าใจหรือผิดพลาดอันเป็นเหตุให้หนังสือมอบอำนาจไม่สมบูรณ์เท่านั้น

หลักกฎหมายและบรรทัดฐานของคดีนี้

เอกชนซึ่งมีความประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการเสนอราคากับหน่วยงานของรัฐ จำต้องศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ให้เข้าใจ โดยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของประกาศประกวดราคาอย่างเคร่งครัด และครบถ้วนทุกขั้นตอน อาทิเช่น การไปลงทะเบียนให้ทันตามกำหนดเวลา การจัดทำหนังสือมอบอำนาจซึ่งผู้รับมอบอำนาจให้เป็นผู้ยื่นเสนอราคากับผู้ลงลายมือชื่อในวันเสนอราคาจะต้องเป็นบุคคลเดียวกัน และต้องปิดอากรแสตมป์ในต้นฉบับหนังสือมอบอำนาจที่นำมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ด้วย เป็นต้น หากเอกชนผู้เข้าเสนอราคาไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐผู้ประกาศประกวดราคากำหนดไว้ ก็จะถูกตัดสิทธิในการเข้าร่วมเสนอราคาในครั้งนั้นและทำให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจริบหลักประกันของได้ตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาดังกล่าว

.....

สืบค้นและเรียบเรียงโดย

นางสาวดาวใจ ชุมศรี ตำแหน่ง นิติกรปฏิบัติการ

ส่วนพัฒนากฎหมายและให้คำปรึกษา กองกฎหมาย

