

แนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
เรื่อง นำราคาที่เคยเสนอและถูกยกเลิกไปแล้ว มาเปรียบเทียบให้เป็นราคาที่ควรจัดซื้อครั้งนี้ ไม่ได้
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๕๒/๒๕๖๐)^๑

สรุปสาระสำคัญคำวินิจฉัยศาลปกครอง

หน่วยงานมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้อนุมัติจัดซื้อพัสดุ (นมผง) และคณะกรรมการจัดซื้อชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีจัดซื้อนมผงในราคาแพงเกินกว่าที่ทางราชการควรจัดซื้อ แต่เมื่อราคาที่ทางราชการนำมาเปรียบเทียบเป็นราคาที่ผู้เสนอราคาเคยเสนอและถูกยกเลิกไป เนื่องจากตัวอย่างนมผงไม่ผ่านการทดสอบ อีกทั้งเป็นเพียงข้อเสนอที่มีผลผูกพันเฉพาะการเสนอราคาในครั้งนั้น จึงไม่อาจนำเอาราคาดังกล่าวมาเปรียบเทียบว่าเป็นราคาที่ทางราชการควรจัดซื้อได้ และเมื่อราคาที่จัดซื้อยังต่ำกว่าราคาประมาณการของทางราชการ กรณีจึงมิได้เป็นการจัดซื้อในราคาที่แพงเกินกว่าราคาที่ทางราชการควรจัดซื้อได้ ประกอบกับการจัดซื้อนมผงตามที่มีคำสั่งอนุมัติ ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เพราะมีการใช้ประโยชน์จากพัสดุที่จัดซื้อตามวัตถุประสงค์ และการจัดซื้อนี้ก็ให้มีหนังสือเชิญไปยังบริษัทต่าง ๆ ให้มาเสนอราคา อันถือว่าได้จัดให้มีการแข่งขันอย่างแท้จริงและเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐแล้ว จึงไม่ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คดีนี้มีมูลเหตุของข้อพิพาทเกิดจากกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนได้จัดซื้อนมผงให้กับนักเรียนโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ จำนวน ๒ งวด โดยในงวดที่ ๑ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษได้เสนอให้จัดซื้อกับบริษัท ป. ซึ่งเป็นผู้เสนอราคาที่ปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขเพียงรายเดียวในราคา กิโลกรัมละ ๑๐๕.๙๖ บาท และระหว่างการจัดซื้อนมผงงวดที่ ๑ ยังไม่แล้วเสร็จ ได้มีการจัดซื้อนมผงงวดที่ ๒ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเป็นผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนมีคำสั่งอนุมัติให้จัดซื้อกับห้างหุ้นส่วน อ. ซึ่งปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขเพียงรายเดียวในราคา กิโลกรัมละ ๑๑๖.๐๓ บาท และลงนามในสัญญาซื้อขายตามสัญญาเลขที่ ซ. ๑๖/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ ระหว่างจัดซื้อนมผงงวดที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบนมผงในการจัดซื้อนมผงงวดที่ ๑ ว่าตัวอย่างนมผงไม่ผ่านการทดสอบ จึงมีคำสั่งยกเลิกผลการจัดหานมผงงวดที่ ๑ ต่อมากองกำกับการ ๕ กองบังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน แจ้งว่ายังมีความจำเป็นต้องการใช้นมผงอยู่ จึงขออนุมัติซื้อนมผงงวดที่ ๑ โดยวิธีพิเศษภายใต้เงื่อนไขตามสัญญาเลขที่ ซ. ๑๖/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ จากห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. และตั้งคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้อนุมัติตามเสนอ โดยคณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการเจรจากับห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. และได้ราคาถูกลงกว่าเดิม กิโลกรัมละ ๑๑๖ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงอนุมัติให้จัดซื้อนมผงงวดที่ ๑ จากห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. โดยลงนามในสัญญาซื้อขายนมผงเลขที่ ซ. ๒๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕

แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้รายงานว่าเป็นการจัดซื้อนมผงปีงบประมาณ ๒๕๔๕ ในราคาที่แพงเกินกว่าที่ทางราชการควรจัดซื้อได้ ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กระทรวงการคลัง) ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้อนุมัติจัดซื้อนมผงโดยวิธีพิเศษ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ในฐานะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยในการกำหนดค่าเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คำนวณจากราคาที่บริษัท ป. เสนอ โดยให้เหตุผลว่าเป็นราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรมมากที่สุด และเป็นนมผงยี่ห้อเดียวกับที่จัดซื้อได้ถึงแม้ว่าจะไม่มีการจัดซื้อจริงเนื่องจากมีการยกเลิก แต่ก็เป็นการยกเลิกด้วยสาเหตุไม่ผ่าน

^๑ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. หลักกฎหมายจาก บทความสันคดีปกครองที่น่าสนใจ เล่ม ๑๒.

เพราะเรื่องคุณภาพนมผงตามเงื่อนไขในงวดที่ ๑ มีข้อเสนอราคาแต่อย่างใด 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 ราคาดังกล่าวถือว่าเป็นราคาที่ยังคงยืนอยู่ และเป็นราคาที่เหมาะสมเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัย คือ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจนำราคาที่เคยเสนอไว้ครั้งก่อนที่ถูกยกเลิกการดำเนินการจัดซื้อไปแล้วมาเปรียบเทียบกับเป็นราคาที่ควรซื้อในครั้งนี้ได้หรือไม่ และเป็นการจัดซื้อในราคาแพงเกินกว่าที่ทางราชการควรจัดซื้อหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บริษัท ป. ได้เคยมีหนังสือยืนยันเสนอขายนมผงกิโลกรัมละ ๑๐๕.๙๖ บาท ซึ่งเป็นนมผงยี่ห้อเดียวกับที่กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจากห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ในราคากิโลกรัมละ ๑๒๖.๐๓ บาท และในราคากิโลกรัมละ ๑๑๖ บาท ตามสัญญาลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ และลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ แต่ราคาที่บริษัท ป. เคยเสนอขายต่อกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนในการจัดซื้อนมผงงวดที่ ๑ โดยวิธีพิเศษได้ถูกยกเลิกไป เนื่องจากตัวอย่างนมผงไม่ผ่านการทดสอบ ทำให้ต้องยกเลิกการซื้อขาย อีกทั้งราคาดังกล่าวก็เป็นเพียงข้อเสนอที่มีผลผูกพันเฉพาะการเสนอราคาในครั้งนั้น จึงไม่อาจนำเอาราคาที่บริษัท ป. เคยเสนอขายในราคากิโลกรัมละ ๑๐๕.๙๖ บาท มาเปรียบเทียบกับเป็นราคาที่ทางราชการควรจัดซื้อได้

นอกจากนี้ในงบประมาณ ๒๕๔๔ ผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เคยจัดซื้อนมผงจากบริษัท ป. ในราคากิโลกรัมละ ๑๒๑.๗๘ บาท และตามหนังสือของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนระบุว่า การจัดซื้อนมผงชนิดละลายทันทีในงบประมาณ ๒๕๔๕ มีราคาประมาณการของทางราชการกิโลกรัมละ ๑๒๐ บาท และเมื่อพิจารณาถึงราคาที่จัดซื้อนมผงชนิดละลายทันทีงวดที่ ๑ ในราคากิโลกรัมละ ๑๑๖ บาท และงวดที่ ๒ ในราคากิโลกรัมละ ๑๒๖.๐๓ บาท ราคาดังกล่าวยังต่ำกว่าราคาประมาณการของทางราชการ การจัดซื้อนมผงของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนจากห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ในราคากิโลกรัมละ ๑๑๖.๐๓ บาท และ ๑๑๖ บาท จึงมิได้เป็นการจัดซื้อในราคาแพงเกินกว่าราคาที่ทางราชการควรจัดซื้อได้

การจัดซื้อนมผงตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเสนอและอนุมัติ จึงไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการแต่อย่างใด และไม่ได้มีการกระทำใดที่เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อีกทั้งนมผงที่จัดซื้อได้มีอายุการเก็บรักษา ๒ ปี สามารถเก็บสำรองคงคลังเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดซื้อนมผงในภาคเรียนถัดไปได้ แสดงให้เห็นว่าทางราชการได้ใช้ประโยชน์จากพัสดุที่จัดซื้อในครั้งนี้อย่างคุ้มค่าแล้ว จึงไม่ถือว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นกับทางราชการ และการจัดซื้อในงวดที่ ๒ โดยวิธีพิเศษได้มีหนังสือเชิญไปยังบริษัทต่าง ๆ ให้มาเสนอราคา จึงถือได้ว่าได้จัดให้มีการแข่งขันอย่างแท้จริงและเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐแล้ว จึงไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมไม่มีสิทธิเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

หลักกฎหมายและบรรทัดฐานของคดีนี้

การพิจารณาราคาเพื่อจัดซื้อพัสดุของทางราชการนั้น หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุมัติและจัดซื้อพัสดุ ไม่อาจนำราคาที่ถูกยกเลิกการซื้อขายไปแล้วมาเปรียบเทียบกับเป็นราคาที่ทางราชการควรจัดซื้อในครั้งใหม่ได้ และเมื่อการจัดซื้อในครั้งใหม่ได้ราคาต่ำกว่าราคาประมาณการของทางราชการ ประกอบกับทางราชการก็ได้ใช้ประโยชน์จากพัสดุที่จัดซื้อในครั้งใหม่นี้ตามวัตถุประสงค์แล้ว จึงถือไม่ได้ว่า

เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการจัดซื้อและอนุมัติให้จัดซื้อได้จัดซื้อพัสดุในราคาที่สูงเกินกว่าที่ทางราชการควรจัดซื้อได้ และไม่ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอันจะมีผลให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการแต่อย่างใด

.....
สืบค้นและเรียบเรียงโดย

นายสุรียา ดวงจิตร ตำแหน่งนิติกรปฏิบัติการ

ส่วนพัฒนากฎหมายและให้คำปรึกษา กองกฎหมาย