



แนวทางป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดและทางวินัย
เกี่ยวกับการพัสดุและบริหารสัญญา

กลุ่มงานวินัยและเสริมสร้างคุณธรรม
กองการเจ้าหน้าที่ กรมการขนส่งทางบก

สารบัญ

หน้า

๑. การกำหนดคุณสมบัติผู้เสนอราคา, เงื่อนไขและการประกาศ จัดซื้อจัดจ้าง

- การกำหนดคุณสมบัติผู้เสนอราคาที่ชอบด้วยกฎหมาย ๕
- การกำหนดคุณสมบัติผู้เสนอราคาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ๖
- การกำหนดคุณสมบัติให้ทีมงานประเภทที่มีลักษณะ
แตกต่างกันไว้ในการสอบราคาคราวเดียวกัน ๗
- การกำหนดเงื่อนไขตัดสิทธิไม่ให้ผู้เข้าประกวดราคาเสนอ
ราคาในครั้งต่อไป ๘
- การเผยแพร่เอกสารประกวดราคาที่ชอบด้วยกฎหมาย ๘

๒. การพิจารณาของคณะกรรมการเปิดสอบราคา, คณะกรรมการ ประกวดราคา

- กรณีเสนอคุณลักษณะของพัสดุที่มีข้อแตกต่างจาก
สาระสำคัญ ๑๐
- กรณีเสนอคุณลักษณะของพัสดุที่มีข้อแตกต่างแต่ไม่ใช่
สาระสำคัญ ๑๑
- กรณีผู้เสนอราคามีได้จัดส่งแค่ตาสีและตัวอย่างสินค้า
พร้อมใบเสนอราคา ๑๒
- กรณียื่นซองประกวดราคาโดยใช้สำเนาเอกสารใบเสนอราคา
ไม่ใช่ต้นฉบับจริง ๑๒
- กรณีเสนอราคาจ้างแต่ระบุจำนวนเงินสองราคา ๑๓
- กรณีเสนอราคาจ้างแต่ไม่ได้ระบุจำนวนภาษีมูลค่าเพิ่ม ๑๔
- กรณีคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาล่าช้า ๑๕

๓. การพิจารณาเกี่ยวกับหลักประกันของ, หลักประกันสัญญา

- ระยะเวลาที่หลักประกันของมีผลบังคับ ๑๖
- กรณีคืนหลักประกันของล่าช้า ๑๗
- กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับหลักประกันของที่เป็นสัญญาทางปกครอง ๑๘
- การคืนหลักประกันสัญญา ๒๐

๔. การยกเลิกการประกวดราคา

- การยกเลิกการประกวดราคาโดยเป็นการเลือกปฏิบัติ ๒๒
- การยกเลิกการสอบราคาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ๒๓
- การยกเลิกประกวดราคาไม่มีเหตุผล ๒๕
- การยกเลิกประกวดราคาไม่แจ้งเหตุผลในคำสั่ง ๒๕
- การยกเลิกประกวดราคาที่มีเหตุผล ๒๖
- การยกเลิกการประกวดราคา เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรายการก่อสร้างตามที่กำหนดไว้เดิม ๒๗

๕. คณะกรรมการตรวจรับพัสดุและคณะกรรมการตรวจการจ้าง

- การตรวจรับพัสดุไม่เป็นที่กำหนดไว้ในสัญญา ๓๐
- การส่งมอบงานที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบต้องแจ้งสิทธิสงวนค่าปรับ ๓๑
- การตรวจการจ้างที่บกพร่อง ๓๑
- การตรวจการจ้างที่เป็นไปตามระเบียบ ๓๒
- การไม่ตรวจรับงานโดยอ้างเหตุอื่นนอกสัญญา ๓๔

๖. การผ่อนผันการปฏิบัติตามสัญญาจ้างสัญญาซื้อขาย

๓๕

๗. การขอขยายเวลาตามสัญญา

- การขยายเวลาที่ชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมาย ๓๗

๘. การบอกเลิกสัญญา

- การเลิกสัญญาต้องสุจริต ๔๐
- การเลิกสัญญาโดยชอบด้วยกฎหมาย ๔๑
- การเลิกสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ๔๑
- การเลิกสัญญาโดยปริยาย ๔๒
- สิทธิของผู้ว่าจ้างภายหลังบอกเลิกสัญญา ๔๔

๙. การจ่ายค่าจ้างตามสัญญาไม่ถูกต้อง

- การจ่ายเงินกรณีผู้รับจ้างโอนสิทธิเรียกร้องค่าจ้างให้ผู้อื่น ๔๖
- การจ่ายเงินค่าจ้างล่าช้า ๔๗
- การไม่จ่ายค่าจ้างโดยอ้างว่าเงินตรงไม่ถูกต้องตามระเบียบ ๔๘

๑๐. ค่าปรับและการเรียกค่าเสียหายจากการผิดสัญญา

- การแจ้งสงวนสิทธิการปรับไว้ในเวลารับชำระหนี้ ๔๙
- การคิดค่าปรับ ๔๙
- การปรับตามสัญญาจ้างทำของ ๕๐
- การกำหนดค่าปรับที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ๕๐
- ผู้รับจ้างไม่ต้องรับผิดชำระค่าปรับเพราะเหตุความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ ๕๒
- การหักเงินค่าปรับโดยมิชอบต้องเสียดอกเบี้ย ๕๕
- การเรียกค่าเสียหายจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ ๕๕

๑๑. อายุความการดำเนินคดี

- กำหนดระยะเวลาฟ้องคดีสัญญาทางแพ่ง ๕๖
- กำหนดระยะเวลาฟ้องคดีสัญญาทางปกครอง ๕๖

**๑๒. แนวปฏิบัติเรื่องการดูแล บำรุงรักษา และตรวจสอบ
ความชำรุดบกพร่อง, ความชำรุดบกพร่องก่อนคืนหลักประกัน ๖๑**

๑๓. การพิจารณาคู่สัญญาเป็นผู้ใช้งาน ๖๒



แนวทางป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดและทางวินัย เกี่ยวกับการพัสดุและบริหารสัญญา

หลักการและเหตุผล

โดยที่ผู้เสนองานได้ปฏิบัติหน้าที่ที่กลุ่มงานนิติกรรมสัญญาและคดีสำนักกฎหมาย, กลุ่มงานวินัยและเสริมสร้างคุณธรรม กองการเจ้าหน้าที่ กรมการขนส่งทางบก ทำหน้าที่เป็นกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง กรรมการสอบสวนทางวินัย, กรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด, กรรมการร่างขอบเขตงาน (TOR) และกรรมการประกวดราคา รวมทั้งเป็นผู้ประสานงานทั้งคดีแพ่ง คดีปกครองและคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง โดยการทำหน้าที่ดังกล่าวต้องพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ แล้วเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละขั้นตอนตั้งแต่การประกาศจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาขึ้นตอนก่อนการเปิดซองที่ต้องพิจารณาว่าต้องรับซองเสนอราคาหรือไม่ ขั้นตอนการพิจารณาผลการประกวดราคา ขั้นตอนอนุมัติสั่งซื้อ สั่งจ้าง ได้แก่การยกเลิกกระบวนการดำเนินการจัดหาพัสดุ และขั้นตอนการบริหารสัญญาซึ่งต้องควบคุม ตรวจสอบ ติดตามการปฏิบัติงาน และการเบิกจ่ายเงินให้เป็นไปตามเงื่อนไขและข้อกำหนดในสัญญา รวมทั้งการบอกเลิกสัญญาและการลงโทษผู้ทำงาน เป็นต้น การพิจารณาดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในแต่ละขั้นตอนดังกล่าว เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมีผลกระทบต่อผู้เสนอราคาหรือคู่สัญญาและมีผลต่อการดำเนินคดีของส่วนราชการ

จึงมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบและมีเหตุผลประกอบการพิจารณาอย่างชัดเจน หากเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจแล้วปฏิบัติไม่ถูกต้องในขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์และวิธีการ กระทำการเกินขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนด ใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือไม่ดำเนินการตามสัญญาให้คู่สัญญาปฏิบัติตามเงื่อนไขและข้อกำหนดในสัญญา ซึ่งการที่ดำเนินการด้านพัสดุที่ผิดขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญอาจทำให้ส่วนราชการแพ้คดีและต้องชดใช้ค่าเสียหายได้ และเจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจต้องรับผิดชอบวินัยและทางละเมิดได้

ผู้เสนอผลงานเห็นว่า แนวทางที่จะแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานในเรื่องนี้ได้ จำเป็นต้องให้เจ้าหน้าที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนและระเบียบต่างๆ จึงได้จัดทำคู่มือแนวทางป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่กระทำผิดกรณีปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการพัสดุและการบริหารสัญญา เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ศึกษาทำความเข้าใจแล้วนำไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการสนับสนุนส่งเสริมการทำงานของกลุ่มนวินัยและเสริมสร้างคุณธรรม กองการเจ้าหน้าที่ และเป็นไปตามภารกิจที่ต้องการเสริมสร้างพัฒนาและป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่กระทำผิดวินัยหรือต้องรับผิดชอบละเมิด การพัฒนาบุคลากรของกรมการขนส่งทางบกให้มีประสิทธิภาพในการทำงานและการดำเนินงานเป็นไปด้วยดี มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจรัฐตามพระราชกฤษฎีกาว่าหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และตามยุทธศาสตร์ที่ ๔ ของกรมการขนส่งทางบก เรื่องการเสริมสร้างองค์กรให้มีสมรรถนะสูงและบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

วัตถุประสงค์และเป้าหมาย

๑) ทำให้เจ้าหน้าที่มีความรู้ความเข้าใจงานด้านการพัสดุ การบริหารสัญญาและนำไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่เกิดประโยชน์ต่อทางราชการเจ้าหน้าที่มีขวัญและกำลังใจ

๒) ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง สอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิดหรือสอบสวนทางวินัยเกี่ยวกับเรื่องการพัสดุหรือการบริหารสัญญา สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในกำหนดประเด็นการสืบสวนสอบสวนได้และทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพถูกต้องรวดเร็วและเป็นธรรม

๓) เพื่อเป็นการพัฒนาและเสริมสร้างให้ความรู้ ป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่กระทำความผิดละเมิดหรือทางวินัย

๔) เป็นประโยชน์ต่อทางราชการในการดำเนินคดี

บทวิเคราะห์/แนวความคิด/ข้อเสนอ

ผู้เสนอผลงานได้ศึกษารวบรวมข้อมูลจากการที่ได้ปฏิบัติงานในหน้าที่คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง สอบสวนทางวินัย สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ศึกษากฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ระเบียบกระทรวงการคลัง และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ตลอดจนทั้งหนังสือตอบข้อหารือของส่วนราชการ ค้นคว้าเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องแล้วมาวิเคราะห์กระบวนการที่เกี่ยวข้อง การดำเนินการเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารสัญญาทั้งหมดที่เคยเป็นข้อพิพาททางคดีระหว่างผู้เสนอราคาหรือคู่สัญญากับส่วนราชการ โดยผู้เสนอผลงานได้แสดงให้เห็นตัวอย่างในแต่ละขั้นตอนที่เห็นว่ามีความเสี่ยงและควรหาทางป้องกัน หรือในกรณีที่เกิดข้อพิพาทหรือ

ผิดสัญญาแล้ว เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานจะต้องดำเนินการอย่างไร เนื่องจากเป็นผู้ที่ทราบข้อเท็จจริงเบื้องต้นดีที่สุดหรือเมื่อคู่สัญญาเข้าใจไม่ถูกต้องควรหาวิธีการลดข้อพิพาทโดยอธิบายให้คู่สัญญามีความเข้าใจและปฏิบัติที่ถูกต้อง การเร่งรัดดำเนินคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความ ซึ่งหากมีการนำแนวทางปฏิบัติไปเผยแพร่ให้ความรู้ความเข้าใจทำให้เกิดประโยชน์แก่ราชการรวมทั้งสามารถนำไปเป็นแนวทางในการทำงานของนิติกรได้

ผู้เสนอผลงานเห็นว่าการดำเนินการของส่วนราชการในขั้นตอนที่มีผลกระทบสิทธิตั้งแต่การจัดทำเอกสารประกวดราคาและการประกาศจัดซื้อจัดจ้าง การพิจารณาของคณะกรรมการเปิดและรับซอง คณะกรรมการประกวดราคา หลักเกณฑ์และการพิจารณาหลักประกันของ หลักประกันสัญญา หนังสือค้ำประกันสัญญาและการคืนหลักประกันของ การคืนหลักประกันสัญญา การยกเลิกการประกวดราคา การตรวจรับพัสดุ การผ่อนผันการปฏิบัติตามสัญญา การจ่ายค่าจ้างไม่ถูกต้อง การขอขยายเวลา การบอกเลิกสัญญา การเรียกค่าเสียหายจากการผิดสัญญา การคิดค่าปรับตามสัญญา อายุความการดำเนินคดีและแนวปฏิบัติเรื่องการดูแล บำรุงรักษา และตรวจสอบความชำรุดบกพร่องซึ่งมีแนวทางคำพิพากษาของศาลและสามารถนำมาใช้เป็นแนวปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพ ถูกต้องโปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบได้ มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันมากมาย เพื่อให้ราชการได้ประโยชน์สูงสุดจากการแข่งขันราคาทำให้ได้ราคาที่ยุติธรรมและคุ้มค่า ดังนี้

๑. การกำหนดคุณสมบัติผู้เสนอราคา, เงื่อนไขและการประกาศจัดซื้อจัดจ้าง

หน่วยงานของรัฐมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ราชการได้มาซึ่งพัสดุที่มีคุณภาพและตรงตามความต้องการของหน่วยงานนั้นๆ เจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่คณะกรรมการกำหนดขอบเขตงาน (TOR) จึงต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาเพื่อเป็นเงื่อนไขในการประกวดราคาให้ชอบด้วยกฎหมาย มีความโปร่งใสหากมีการกำหนดคุณสมบัติจำกัดสิทธิผู้เสนอราคาโดยมิชอบ อาจทำให้เกิดข้อโต้แย้งและทำให้ส่วนราชการได้รับความเสียหายต้องยกเลิกการประกวดราคาและต้องประกวดราคาใหม่ ซึ่งมีกรณีตัวอย่างที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยพิพากษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ ดังนี้

๑.๑) การกำหนดคุณสมบัติผู้เสนอราคาที่ชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานของรัฐได้ประกวดราคาโครงการจ้างเหมาปรับปรุงระบบน้ำเสีย (ติดตั้งอุปกรณ์ DMA) และได้กำหนดคุณสมบัติว่าต้องมีประสบการณ์ในงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำเสียในช่วงเวลาที่ผ่านมาโดยไม่ได้กำหนดวงเงินและจำนวนของผลงานที่ผ่านมา จึงถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐได้กำหนดคุณสมบัติทั่วไปที่ประสงค์จะได้ผู้รับจ้างที่มีประสบการณ์เข้ามาแข่งขันและมีผู้รับจ้างหลายรายที่ทำงานนี้ได้ และมีหลายจังหวัดที่ได้ติดตั้งอุปกรณ์ DMA แล้ว ทั้งมีผู้รับจ้างที่สามารถติดตั้งอุปกรณ์ DMA ได้มากกว่า ๑๐ ราย การกำหนดคุณสมบัติผู้เสนอราคาดังกล่าว จึงสอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ (ข้อ ๓๐, ๓๑, ๓๓ ทวิ) และไม่อาจถือว่าเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้อื่นเข้าร่วมประมูลงาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ ๒๔๓/๒๕๕๒)

๑.๒) การกำหนดคุณสมบัติผู้เสนอราคาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การประกวดราคาจัดซื้อของหน่วยงานของรัฐมีการกำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องมีผลงานขายพันธุ์ปลาและสัตว์น้ำให้กับทางราชการโดยผู้เสนอราคาต้องเป็นผู้ที่เคยมีผลงานขายพันธุ์ปลากับหน่วยราชการไม่เกิน ๑ ปี นับหลังจากการส่งมอบงาน ต่อมาหน่วยงานของรัฐได้ตัดสินใจให้ผู้เสนอรายหนึ่ง เนื่องจากมีผลงานเกินกว่า ๑ ปี จึงไม่เปิดซองสอบราคา ผู้เสนอราคาจึงฟ้องว่าการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว จึงเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับบางราย ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่าตามข้อ ๑๕ ทวิ ข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ส่วนราชการที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการจำกัดคุณสมบัติของ ผู้เสนอราคาเพื่อให้ได้พัสดุที่มีคุณภาพตรงตามความต้องการในการซื้อจ้าง แต่ดุลพินิจต้องสุจริตเปิดเผย โปร่งใสเพื่อให้ราชการได้ประโยชน์สูงสุดจากการแข่งขันราคา ซึ่งการประกวดราคาดังกล่าวเป็นการซื้อพัสดุที่มีการผลิตสำเร็จไว้แล้วเพื่อจำหน่ายผู้ชนะในการเสนอราคามีหน้าที่ส่งมอบรายการวัสดุที่ซื้อให้ตรงตามสัญญาเท่านั้น ผู้ประกอบการทั่วไปก็สามารถส่งมอบได้ การได้มาขึ้นอยู่กับแหล่งผลิตที่รับรองคุณภาพมาตรฐานแต่หน่วยงานของรัฐไม่ได้กำหนดการได้มาของวัสดุว่าขึ้นอยู่กับแหล่งผลิต กรณีดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดคุณสมบัติเกินความจำเป็นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ (ข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง ๓๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง) จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ประกอบการรายอื่นสูญเสียโอกาสในการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ ๒๓๓/๒๕๕๕)

๑.๓) การกำหนดคุณสมบัติให้ทีมงานประเภทที่มีลักษณะแตกต่างกันไว้ในการสอบราคาคราวเดียวกัน

หน่วยงานของรัฐได้ประกาศสอบราคาจ้างงานรวมสามประเภท ได้แก่ งานรักษาความปลอดภัย งานทำความสะอาด และงานดูแลสนามหญ้าสวนหย่อม ไว้ในประกาศสอบราคาคราวเดียวกัน เป็นเหตุให้ผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติเฉพาะในบางงานและได้ยื่นซองสอบราคาเฉพาะงานใดงานหนึ่ง ไม่ได้รับการพิจารณาการเสนอราคาทำให้ผู้เสนอราคาเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะประกาศดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกีดกันผู้ประกอบการขนาดเล็ก และไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากระเบียบดังกล่าวไม่ได้มีวัตถุประสงค์ให้จ้างงานหลายงานที่มีลักษณะแตกต่างกันรวมกัน ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาว่า กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ประกาศสอบราคาดังกล่าวและมีเหตุผลว่าเนื่องจากเป็นงานที่มีเวลาการทำงานเหลื่อมซ้อนกันอยู่ หากให้เอกชนต่างรายเป็นผู้รับจ้างงานแต่ละงานแล้วอาจก่อให้เกิดปัญหาในการรักษาความปลอดภัยของอาคารสถานที่และทรัพย์สินของทางราชการขึ้นได้ ทั้งยังอาจก่อให้เกิดปัญหาในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้รับจ้างกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นกับทรัพย์สินดังกล่าว เพราะเป็นการยากที่จะพิสูจน์ได้ว่าเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้รับจ้างรายใด เป็นกำหนดคุณสมบัติของงานจ้างเพื่อประโยชน์ของทางราชการจึงชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ (ข้อ ๔๒ (๓))

แต่อย่างไรก็ตามหากการดำเนินการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หรือก่อให้เกิดการผูกขาดในการเสนอราคาจ้างหรือเจาะจงเพื่อคัดเลือกผู้เสนอการารายหนึ่งรายใดหรือมุ่งประสงค์ในประการที่ไม่เป็นประโยชน์แก่

ทางราชการการประกาศสอบราคานั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๕๙/๒๕๔๘)

๑.๔) การกำหนดเงื่อนไขตัดสิทธิไม่ให้ผู้เข้าประกวดราคา เสนอราคาในครั้งต่อไป

การที่หน่วยงานของรัฐตัดสิทธิมิให้ผู้ฟ้องคดีเข้าเสนอราคา รับจ้างงานก่อสร้างกับหน่วยงานของรัฐด้วยเหตุที่ผู้ฟ้องคดีเคยก่อสร้างล่าช้ากว่าแผนงานตามสัญญาเกินกว่าร้อยละ ๑๐ อันเป็นการห้ามมิให้ ผู้เสนอราคา หรือผู้รับจ้างที่เคยมีประวัติการรับจ้างงานก่อสร้างบกพร่องอย่างหนึ่งอย่างใด มาก่อนเข้าเสนอราคากับส่วนราชการ ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่าไม่มี บทบัญญัติใดของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติให้อำนาจหน่วยงานของรัฐกระทำการในลักษณะดังกล่าวได้ การประกาศ ตัดสิทธิดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจและขัดต่อเจตนารมณ์ ตามข้อ ๑๕ ทวิ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดไว้ ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ไม่โปร่งใส และไม่เปิดโอกาสให้มีการ แข่งขันอย่างเป็นธรรม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้หน่วยงาน ของรัฐสามารถกำหนดไว้ในข้อสัญญาให้ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบจากการไม่ปฏิบัติ ตามสัญญา หรือการปฏิบัติงานล่าช้าและบังคับตามข้อสัญญานั้นได้อยู่แล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๒๑/๒๕๔๘)

๑.๕) การเผยแพร่เอกสารประกวดราคาที่ชอบด้วยกฎหมาย

การประกาศเชิญชวนตามเอกสารประกวดราคาตามข้อ ๑๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หน่วยงาน ของรัฐ สามารถกระทำได้ดังนี้ ๑) ปิดประกาศไว้ที่เปิดเผย ๒) ประกาศทาง สื่อสารมวลชน เช่น ประกาศหนังสือพิมพ์หรือประกาศทางวิทยุกระจายเสียง

๓) ส่งประกาศไปยังสมาคมวิชาชีพสถาปัตยกรรมหรือวิศวกรรมหรือสำนักงานที่ประกอบธุรกิจดังกล่าว ซึ่งมีกรณีตัวอย่างที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยพิพากษาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องนี้ไว้ ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงหน่วยงานของรัฐทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเพื่อขอทราบและขอซื้อเอกสารแบบแปลนการจัดซื้อจัดจ้าง หากหน่วยงานของรัฐดำเนินการเมื่อใดกรุณาแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เป็นการขอทราบข้อมูลข่าวสารเรื่องการดำเนินการสอบราคา ประเมินราคา ซื้อหรือจ้างของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งข้อความตามหนังสือของผู้ฟ้องคดียังมิอาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงความจำนงเป็นลายลักษณ์อักษรว่ามีความประสงค์จะเข้าสอบราคา ในโครงการดังกล่าวของหน่วยงานของรัฐหรือไม่ ประกอบกับหน่วยงานของรัฐได้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์การสอบราคาโครงการดังกล่าว โดยได้ปิดประกาศสอบราคา ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐ และได้ส่งประกาศไปยังศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารรวมทั้งได้จัดส่งประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพรับจ้างจำนวน ๘ ราย อันถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติตามที่ระเบียบที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่า ๕ ราย โดยชอบแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่า การที่หน่วยงานของรัฐมิได้ดำเนินการจัดส่งประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาโครงการดังกล่าวไปยังผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่การใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบที่จะทำให้การดำเนินการสอบราคาจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วยแต่อย่างใด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้มีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดส่งประกาศสอบราคาหรือเอกสารสอบราคาให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งหากผู้มีอาชีพรายใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้จัดส่งประกาศสอบราคาไปให้ก็สามารถขอเอกสารดังกล่าวได้ ณ ที่ทำการส่วนราชการนั้นๆ ได้และการที่มีได้ดำเนินการ จัดส่งประกาศสอบราคาและ

เอกสารสอบราคาอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความสะดวกตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี และการที่หน่วยงานของรัฐมิได้จัดส่งประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาให้แก่ผู้มีอาชีพรายได้รายหนึ่งก็มิใช่การกระทำที่เป็นการกีดกันการมีส่วนร่วมในการเสนอราคา กรณีดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติตามที่ระเบียบกำหนดไว้แต่อย่างใดจึงพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๖๕/๒๕๕๓)

๒. การพิจารณาของคณะกรรมการเปิดสอบราคา, คณะกรรมการประกวดราคา

กรณีที่ผู้เสนอราคาได้เสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญและความแตกต่างกันนั้นไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคารายอื่น หรือเป็นการกีดกันผู้เสนอราคารายอื่น ให้พิจารณาผ่อนปรนให้ผู้เข้าประกวดราคา โดยไม่ตัดสิทธิผู้เสนอราคารายนั้นนอกจากการประกวดราคาและในการพิจารณา คณะกรรมการอาจสอบถามข้อเท็จจริงจากผู้เสนอราคารายใดก็ได้ แต่จะให้ผู้เสนอราคารายใดเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญที่เสนอไว้แล้วมิได้ ซึ่งมีกรณีตัวอย่างที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยพิพากษาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องนี้ไว้ ดังนี้

๒.๑) กรณีเสนอคุณลักษณะของพัสดุที่มีข้อแตกต่างจากสาระสำคัญ

ผู้ฟ้องคดีและผู้ยื่นซองประกวดราคารายอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้ที่ได้รับเลือกให้เข้าทำสัญญา ยื่นซองประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างประตูระบายน้ำและสถานีสูบน้ำป้องกันน้ำท่วมไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคา โดยไม่ได้เสนอข้อมูลในส่วนเครื่องสูบน้ำเพื่อเปรียบเทียบข้อกำหนดของ

เครื่องสูบน้ำที่แนบท้ายเอกสารประกวดราคาให้ครบถ้วน ถือเป็นข้อผิดพลาดในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ เนื่องจากมีผลทำให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาไม่อาจที่จะตรวจสอบได้ว่าเครื่องสูบน้ำที่เสนอราคาดังกล่าวมีประสิทธิภาพและคุณภาพเป็นไปตามคุณลักษณะเฉพาะตามที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาหรือไม่ ดังนั้นการที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาตัดสินผู้ฟ้องคดีและผู้ยื่นซองประกวดราคา จึงเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๐๐/๒๕๔๗)

๒.๒) กรณีเสนอคุณลักษณะของพัสดุที่มีข้อแตกต่างแต่ไม่ใช่สาระสำคัญ

กรณีผู้เสนอราคารายที่ได้รับเลือกให้เข้าทำสัญญา แต่ยื่นซองประกวดราคาไม่ถูกต้อง เนื่องจากระบุคุณลักษณะเฉพาะของระบบสตาร์ทมอเตอร์ของเครื่องสูบน้ำเป็นระบบอื่นแทนระบบตามที่ระบุไว้ในเอกสารประกวดราคา เมื่อปรากฏว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีความเชี่ยวชาญและเป็นผู้ออกแบบงานก่อสร้างที่ประกวดราคา รวมทั้งเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติของเครื่องสูบน้ำได้ให้ความเห็นว่า ระบบที่ผู้เสนอราคาดังกล่าวเสนอเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด อีกทั้งยังมีสมรรถนะประสิทธิภาพและคุณภาพสูงกว่าระบบที่ระบุไว้ในเอกสารประกวดราคา จึงถือได้ว่าระบบที่ผู้เสนอราคาดังกล่าวเสนอมีข้อแตกต่างเพียงเล็กน้อยไปจากรายละเอียดในคุณลักษณะเฉพาะ ที่ระบุในเอกสารประกวดราคาเป็นความแตกต่างที่มีใช้สาระสำคัญแต่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการการที่คณะกรรมการ พิจารณาผลการประกวดราคาไม่เสนอให้มีการยกเลิกการประกวดราคา จึงเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๐๐/๒๕๔๗)

๒.๓) กรณีผู้เสนอราคามีได้จัดส่งแค่ตลิ่งและตัวอย่างสินค้าพร้อมใบเสนอราคา

หน่วยงานรัฐได้ประกาศสอบราคากำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องจัดส่งแค่ตลิ่งและตัวอย่างสินค้าพร้อมใบเสนอราคานั้น เป็นเพียงการเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาคัดเลือกของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา โดยใช้พิจารณาประกอบกับเอกสารหลักฐานอื่นของผู้เสนอราคา การที่ผู้เข้าเสนอราคามีได้จัดส่งแค่ตลิ่งและตัวอย่างสินค้าพร้อมใบเสนอราคาเป็นเพียงข้อบกพร่องเล็กน้อยมิได้มีผลทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาไม่ชอบแต่อย่างใด หากคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเห็นว่าเอกสารดังกล่าว มีความสำคัญในการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาก็ย่อมเรียกให้ผู้เข้าเสนอราคาจัดส่งแค่ตลิ่งและตัวอย่างสินค้าให้คณะกรรมการได้อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้เสนอราคายื่นได้จัดส่งแค่ตลิ่งและตัวอย่างสินค้าพร้อมใบเสนอราคา กรณีจึงไม่อาจทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกัน ในระหว่างผู้เสนอราคา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๕๑/๒๕๕๓)

๒.๔) กรณียื่นซองประกวดราคาโดยใช้สำเนาเอกสารใบเสนอราคาไม่ใช่ต้นฉบับจริง

หน่วยงานของรัฐได้ออกประกาศประกวดราคาจ้างเหมาวางท่อคอนกรีตเสริมเหล็กต่อมาคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้ตรวจสอบคุณสมบัติและเอกสารหลักฐานต่างๆ ของผู้เข้าประกวดราคา ปรากฏว่ามีผู้ที่มีคุณสมบัติและยื่นเอกสารหลักฐานถูกต้องตามเงื่อนไขในประกาศประกวดราคาและเอกสารประกวดการรวม ๑๕ ราย ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด แต่ขาดคุณสมบัติ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีใช้สำเนาเอกสารใบเสนอราคา โดยไม่ใช่ต้นฉบับจริงที่ซื้อไปจากหน่วยงานของรัฐ การที่ผู้

ฟ้องคดีได้ถ่ายเอกสารจากใบเสนอราคาตัวจริง รูปแบบต่างๆ จึงมีสาระสำคัญครบถ้วนตรงที่ระบุไว้ในต้นฉบับใบเสนอราคาทุกประการและสำเนาใบเสนอราคาก็ปรากฏรอยประทับตราของหน่วยงานของรัฐ อันแสดงให้เห็นว่าใบเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีถ่ายสำเนามาจาก ใบเสนอราคาของหน่วยงานของรัฐและผู้ฟ้องคดีได้กรอกข้อความถูกต้องครบถ้วนตรงตามสาระสำคัญที่ระบุไว้ในต้นฉบับ รวมทั้งได้ลงลายมือชื่อของผู้เสนอราคา และจำนวนเงินที่เสนอก็ได้ระบุตรงกันทั้งตัวเลขและตัวอักษร ถือว่ามีได้มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญของการเสนอราคา เป็นการเสนอราคาที่ต้องปฏิบัติตามแบบที่กำหนดไว้ จึงถือได้ว่าเป็นการเสนอราคาโดยผิดพลาดเพียงเล็กน้อยมิใช่สาระสำคัญ ไม่มีผลทำให้เกิดการโต้แย้งเปรียบเปรียบต่อผู้เสนอราคารายอื่น และการรับใบเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด คณะกรรมการฯ จึงต้องเสนอผู้มีอำนาจสั่งจ้างเพื่อสั่งการให้จ้างผู้ฟ้องคดีต่อไป ดังนั้นการที่เสนอให้ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีออกและให้จ้างผู้เสนอราคารายอื่นแทนและหน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งอนุมัติ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๕๘/๒๕๕๓)

๒.๕) กรณีเสนอราคาจ้างแต่ระบุจำนวนเงินสองราคา

หน่วยงานของรัฐได้ประกาศสอบราคาจ้างก่อสร้างถนน ซึ่งมีผู้เสนอราคา ๒ ราย โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเสนอราคาจ้างที่มีตัวเลขและตัวหนังสือไม่ตรงกัน และเขียนข้อความด้วยลายมือระบุต่อท้ายใบเสนอราคาว่ายินดีปรับลดราคาลงเหลือ ๑,๓๒๐,๐๐๐ บาท ลงลายมือชื่อหุ้นส่วนผู้จัดการและประทับตราห้างกำกับไว้ หลังจากที่มีการต่อรองราคาแล้วผู้ฟ้องคดีได้ยืนยันราคาตามที่ปรับลดโดยให้ถือตัวหนังสือเป็นสำคัญคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา มีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการพิจารณา แต่หน่วยงานของรัฐกลับเรียกผู้เสนอราคารายอื่นเข้าทำสัญญา โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดียื่นใบเสนอราคา

จำนวนสองราคาที่มีตัวเลขและตัวหนังสือไม่ตรงกัน ถือว่าไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของเอกสารสอบราคาจ้าง ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเสนอราคาสองราคาอันเป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์ที่กำหนด การที่หน่วยงานของรัฐไม่เรียกผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาจ้างจึงมิได้กระทำความผิด สัญญาสอบราคาดังกล่าวแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๗๕๓/๒๕๕๕)

๒.๖) กรณีเสนอราคาจ้างแต่ไม่ได้ระบุจำนวนภาษีมูลค่าเพิ่ม

การที่ผู้เสนอราคาได้กรอกข้อความในใบเสนอราคาโดยระบุจำนวนเงินบาทเป็นตัวเลขในส่วนช่องราคาต่อหน่วย โดยไม่ได้ระบุจำนวนภาษีมูลค่าเพิ่มในส่วนช่องภาษีมูลค่าเพิ่ม (ถ้ามี) และได้กรอกข้อความจำนวนเงินเป็นตัวหนังสือตามจำนวนเงินที่ระบุเป็นตัวเลขดังกล่าว โดยตามแบบใบเสนอราคามีข้อความต่อท้ายว่าเป็นราคาที่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มรวมทั้งภาษีอากรอื่นและค่าใช้จ่ายทั้งปวงไว้ด้วยแล้ว นั้นกรณีถือว่าผู้เสนอราคาได้เสนอราคาเป็นเงินบาทและเสนอเพียงราคาเดียว และราคาที่เสนอตรงกันทั้งตัวเลขและตัวอักษรตามเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารสอบราคา และไม่ทำให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเข้าใจผิดในสาระสำคัญ รวมทั้งไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคารายอื่น ดังนั้นใบเสนอราคาของผู้เสนอราคาที่ไม่ได้ระบุจำนวนภาษีมูลค่าเพิ่ม จึงไม่ถือเป็นความผิดพลาดในส่วนที่เป็นสาระสำคัญแต่ถือเป็นข้อผิดพลาดเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ไม่ถึงกับทำให้การยื่นใบเสนอราคาของผู้เสนอราคาต้องเสียไปแต่อย่างใด การที่หน่วยงานของรัฐไม่รับใบเสนอราคาของผู้เสนอราคาโดยอาศัยเหตุข้างต้น จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเงื่อนไขในเอกสารสอบราคาและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เสนอราคาดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๕๕๐/๒๕๕๔)

๒.๗) กรณีคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาล่าช้า

หน่วยงานของรัฐไม่ได้พิจารณาผลการประกวดราคาจ้างเหมาบริการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดยื่นราคา ๑๒๐ วัน ตามที่กำหนดไว้ในแบบใบเสนอราคา โดยหน่วยงานของรัฐได้ขอขยายระยะเวลาการยื่นราคาออกไปอีก ๒ ครั้ง โดยอ้างว่ามีความจำเป็นต้องใช้เวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อกล่าวอ้างที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลเพราะการตรวจสอบเอกสารเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาตามข้อ ๕๐ (๑) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และเอกสารหลักฐานของผู้ฟ้องคดีได้ผ่านการตรวจสอบของคณะกรรมการมาแล้ว อีกทั้งการที่ผู้ฟ้องคดียินยอมขยายเวลาการยื่นราคาออกไปตามที่หน่วยงานของรัฐขอก็มีได้หมายความว่าผู้ฟ้องคดียินยอมหรือเห็นชอบให้ขยายเวลาการพิจารณาผลการประกวดราคาล่าช้าออกไปด้วย

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่าเมื่อเหตุแห่งการพิจารณาผลการประกวดราคาล่าช้าไม่ได้เกิดจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๕๐ (๒) วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาผลการประกวดราคาล่าช้าเกินสมควร ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ถัดจากวันครบกำหนดยื่นราคาตามใบเสนอราคาจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งให้ไปลงนามในสัญญาครั้งที่ ๒ ซึ่งเป็นเวลามากกว่า ๖ เดือน การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๖๓/๒๕๔๖)

๓. การพิจารณาเกี่ยวกับหลักประกันของ, หลักประกันสัญญา

หลักประกันของ คือ หลักประกันที่ผู้เสนอราคาได้ยื่นต่อส่วนราชการ เพื่อเป็นหลักประกันในการเสนอราคา โดยปกติผู้เสนอราคาต้องเสนอเอกสารหลักฐานที่กำหนดไว้ในการประกวดราคาพร้อมกับหลักประกันของเพื่อเป็นหลักประกันให้กับทางราชการ หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิยึดหลักประกันของได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานได้มีคำสั่งอนุมัติให้เอกชนผู้เสนอราคารายหนึ่งเป็นผู้ชนะการสอบราคาแล้ว แต่ผู้ชนะการสอบราคาไม่เข้าทำสัญญา แตกต่างจากในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งผู้ประสงค์จะเข้าเสนอราคาในการประกวดราคาจะต้องยื่นของข้อเสนอมายังเทคนิคพร้อมกับยื่นหลักประกันของและหนังสือแสดงเจตนาของการซื้อและการจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และในกรณีที่ผู้ที่มีสิทธิเสนอราคารายใดไม่เข้าเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไว้ในหนังสือดังกล่าว หน่วยงานมีสิทธิยึดหลักประกันของได้ สัญญาหลักประกันของมีทั้งสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครองการพิจารณาว่าเข้าข่ายลักษณะของสัญญาใดต้องพิจารณาจากตัวสัญญาประธานเป็นหลักว่าเป็นสัญญาทางแพ่งหรือปกครอง หากเอกชนไม่เห็นด้วยกับการยึดหลักประกันของสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ มีกรณีศึกษา ดังนี้

๓.๑) ระยะเวลาที่หลักประกันของมีผลบังคับ

หลักประกันของจะต้องมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ยื่นของและสิ้นสุดในวันสิ้นสุดการยื่นราคามีใช้มีผลบังคับในวันที่ประมูลเพราะไม่สามารถใช้ได้ตามสภาพบังคับหลักประกัน ดังนั้นการวางหลักประกันของที่มีผลบังคับในวันที่ทำการประมูลจึงไม่เป็นตามหลักการและวัตถุประสงค์ของการวางหลักประกันของ จึงถือว่าเป็นสาระสำคัญในการพิจารณา หากผู้ยื่นของประมูลมีพฤติการณ์

กระทำความผิดเงื่อนไขตามใบเสนอเอกสารหรือประกาศประมูลงานจ้าง อาจทำให้นาครผู้ค้าประกันใช้เป็นข้ออ้างเพื่อไม่ต้องรับผิดชอบได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๗๕/๒๕๕๓)

๓.๒) กรณีคืนหลักประกันของล่าช้า

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๔๔ ได้กำหนดให้ส่วนราชการคืนหลักประกันให้แก่ผู้เสนอราคา คู่สัญญาหรือผู้ค้าประกัน ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้พิจารณาในเบื้องต้นเรียบร้อยแล้ว เว้นแต่ผู้เสนอราคารายที่คัดเลือกไว้ซึ่งเสนอราคาต่ำสุดไม่เกิน ๓ ราย ให้คืนได้ต่อเมื่อได้ทำสัญญาหรือข้อตกลงหรือผู้เสนอราคาได้พ้นจากข้อผูกพันแล้วโดยมีกรณีศึกษา ดังนี้

๓.๒.๑) กรณีที่ผู้เสนอราคาหลุดพ้นความรับผิดชอบตามสัญญาหลักประกันของแล้วหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องรับคืนหลักประกันของให้ผู้เสนอราคา หากเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่คืนหลักประกันของละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าไม่คืนหลักประกันของภายในระยะเวลาดังกล่าวทำให้ผู้เสนอราคาเสียหาย หรือเมื่อสิ้นสุดระยะเวลารับผิดชอบตามสัญญาหลักประกันของแล้วหน่วยงานของรัฐไม่ได้ร้องขอต่อให้ผู้เสนอราคายึดระยะเวลาหลักประกันของออกไปจากกำหนดการยื่นราคา และผู้เสนอราคาไม่ได้สนองรับคำร้องขอหน่วยงานของรัฐและเมื่อหน่วยงานของรัฐใช้ค่าเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดีแล้วเจ้าหน้าที่ที่คืนหลักประกันล่าช้าอาจต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย (ศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดง ที่ อ.๑๗๓/๒๕๕๒)

๓.๒.๒) ผู้ฟ้องคดีเสนอราคาโดยยื่นราคาไว้ ๙๐ วัน นับแต่วันเปิดซองประกวดราคาเมื่อพ้นกำหนดการยื่นราคา ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิไม่เข้าทำสัญญาและไม่ต้องรับผิดชอบในราคาที่เสนอไว้และถือว่าพ้นจากข้อผูกพันแล้ว หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องคืนเงินหลักประกันของให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่

วันถัดจากวันกำหนดการยื่นราคาการที่คืนเงินหลักประกันของลำข้าวเป็นเวลาถึง ๕๘ วัน หน่วยงานของรัฐจึงต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีจากการขาดประโยชน์อันควรได้รับจากเงินหลักประกันของเท่ากับดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของเงินหลักประกันของ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๕๘/๒๕๕๑)

๓.๔) กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับหลักประกัน ของที่เป็นสัญญาทางปกครอง

ประกาศเรื่องการประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์มีลักษณะเป็นคำเชื้อเชิญให้ผู้มีอาชีพรับจ้างก่อสร้างทำคำเสนอขอเข้าทำสัญญาจ้างและมีลักษณะเป็นคำเสนอให้ผู้ที่จะเข้าเสนอราคาปฏิบัติตามเงื่อนไขของการเสนอราคาตามที่กำหนดด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีตกลงยินยอมผูกพันตนตามประกาศของหน่วยงานของรัฐด้วยการเข้าเสนอราคาจัดทำหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์และยื่นหลักประกันของ จึงถือว่าได้แสดงเจตนาสนองรับคำเสนอของหน่วยงานของรัฐและก่อให้เกิดสัญญาประเภทหนึ่งขึ้น ซึ่งเรียกว่า “สัญญาหลักประกันของ” โดยที่มีคู่สัญญาซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีเอกสิทธิ์ในการเลือกคู่สัญญา ควบคุมการปฏิบัติตามสัญญา แก้ไขสัญญา และเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอำนาจของคู่สัญญาฝ่ายปกครองที่มีเหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชนอันเป็นลักษณะพิเศษของสัญญาทางปกครองที่ไม่ค่อยพบในสัญญาทางแพ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งคู่สัญญาที่จะเข้าร่วมดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นความมุ่งหมายให้การดำเนินกิจการทางปกครองหรือการบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาหลักประกันของดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อคดีนี้มีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการยึดหลักประกันของ

ซึ่งเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาหลักประกันของ จึงเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งมีอายุความ ๕ ปี นับตั้งแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ และเมื่อคณะกรรมการประมุขทางอิเล็กทรอนิกส์ได้สั่งการให้ยึดหลักประกันของวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดี วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๕๘/๒๕๕๑ และที่ ๖๕๙/๒๕๕๑)

๓.๕) หลักประกันสัญญา

หลักประกันสัญญาคือหลักประกันที่คู่สัญญานำมามอบให้กับส่วนราชการในวันทำสัญญาเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ขาย/ผู้รับจ้าง จะปฏิบัติตามสัญญา ในกรณีที่ผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญา ผู้ว่าจ้างมีสิทธิรับหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาทั้งหมดหรือบางส่วนตามแต่จะเห็นสมควรในบางกรณี คู่สัญญาได้นำหลักประกันสัญญาเป็นหนังสือค้ำประกันมาใช้ในการทำสัญญา โดยที่หนังสือค้ำประกันดังกล่าวไม่เป็นตามรูปแบบที่กำหนดตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบแบบหนังสือค้ำประกันทางเว็บไซต์ของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือสามารถโทรศัพท์สอบถามข้อมูลเบื้องต้นกับเจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย หากกรณีดังกล่าวไม่มีการตรวจสอบและทำให้หลักประกันสัญญาไม่สามารถบังคับได้หากผิดสัญญาอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการได้

๓.๖) การคืนหลักประกันสัญญา

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการคืนหลักประกันสัญญา กำหนดว่า ผู้ประกอบการซึ่งเป็นคู่สัญญากับทางราชการจะต้องวางหลักประกันสัญญาด้วยและส่วนใหญ่จะเป็นหนังสือค้ำประกัน เมื่อหนังสือค้ำประกันพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญาแล้ว การรอให้ผู้ประกอบการมาขอคืนหนังสือค้ำประกันทำให้เกิดความล่าช้าหรือบางกรณีต้องใช้เวลาในการค้นหาหนังสือค้ำประกัน ทำให้คู่สัญญาไม่สามารถนำหนังสือค้ำประกันไปคืนให้แก่ผู้ค้ำประกัน ซึ่งอาจจะมีผลทำให้คู่สัญญาต้องเสียค่าธรรมเนียมอายุหนังสือค้ำประกันหรือเกิดปัญหาไม่สามารถขอหนังสือค้ำประกันใหม่ได้โดยไม่เป็นธรรม

ดังนั้นเมื่อคู่สัญญาพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญาแล้ว ให้ส่วนราชการคืนหลักประกันสัญญานั้นให้แก่คู่สัญญา หรือผู้ค้ำประกันโดยเร็วอย่างช้าต้องไม่เกิน ๑๕ วัน นับแต่วันที่คู่สัญญาพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญาแล้ว ตามหลักเกณฑ์ของระเบียบฯ ข้อ ๑๔๔ (๒) โดยไม่ต้องรอให้มีการร้องขอคืนจากคู่สัญญาก่อนและในกรณีที่หลักประกันสัญญาเป็นหนังสือค้ำประกันของสถาบันการเงิน และคู่สัญญาไม่มารับภายในกำหนดเวลาตามระเบียบฯ ข้อ ๑๔๔ (๒) ให้ส่วนราชการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของระเบียบฯ ข้อ ๑๔๔ วรรคท้าย ต่อไป พร้อมกับให้มีหนังสือรับรองต่อผู้ค้ำประกันกำกับไปด้วยว่า หลักประกันสัญญาดังกล่าวหมดระยะเวลาการค้ำประกันเมื่อวัน เดือน ปีใด และทั้งส่งสำเนาหนังสือค้ำประกันสัญญาดังกล่าว (ถ้ามี) ไปด้วย ทั้งนี้ เพื่อมิให้คู่สัญญาต้องเสียค่าธรรมเนียมการต่ออายุหนังสือค้ำประกันนับจากวันที่คู่สัญญาพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญาจนถึงวันที่นำหนังสือค้ำประกันไปคืนให้ผู้ค้ำประกันโดยไม่จำเป็น กรณีดังกล่าวเห็นว่าเจ้าหน้าที่คืนหลักประกันสัญญาล่าช้านับแต่วันที่คู่สัญญาพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญาแล้วเจ้าหน้าที่

ผู้นั้นผู้รับผิดชอบต้องเช่นเดียวกับเรื่องการคืนหลักประกันของ (คำพิพากษา ศาลปกครอง ๖๕๙/๒๕๕๑)

๔. การยกเลิกการประกวดราคา

กรณีที่มีการประกวดราคาแล้วหากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราชการ หน่วยงานของรัฐในฐานะผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างมีอำนาจพิจารณายกเลิกการประกวดราคานั้นได้แต่ถ้าการยกเลิกการประกวดราคาก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสนอราคา หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติอย่างไร และผู้เสนอราคามีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือไม่ โดยมีกรณีศึกษา ดังนี้ หน่วยงานของรัฐเรียกผู้ซื้อเอกสารประกวดราคา มาประชุมเพื่อชี้แจงถึงการยกเลิกประกวดราคาโดยไม่ได้จัดทำประกาศยกเลิกการประกวดราคา และมีได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ซื้อเอกสารประกวดราคาทราบ เป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามระเบียบ จึงถือไม่ได้ว่ามีการยกเลิกการประกวดราคา การยื่นซองเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีจึงถูกต้องตามระเบียบดังกล่าวแม้ต่อมา หน่วยงานของรัฐได้มีประกาศยกเลิกการประกวดราคา โดยอ้างว่ามีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวตามข้อ ๔๔ ของระเบียบดังกล่าว แต่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นสมควรดำเนินการต่อไป จึงเป็นการล่วงพ้นเหตุที่จะยกเรื่องผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวเพื่อยกเลิกการประกวดราคา หน่วยงานของรัฐจึงมีอำนาจประกาศยกเลิกประกวดราคาพิพาทได้ตามข้อ ๔๖ ของระเบียบเดียวกัน แต่การประกาศเชิญชวนเรียกประกวดราคาถือเป็นข้อเสนอเมื่อผู้ยื่นซอง เสนอราคาถูกต้องอันเป็นคำสนองข้อเสนอนั้นแล้ว ย่อมเกิดเป็นสัญญาผูกพันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับหน่วยงานของรัฐ การยกเลิกการประกวดราคาโดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดด้วยจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ การให้คู่กรณีกลับคืนสู่ฐานะเดิม โดยให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินที่ลงทุนไปในการเข้าเสนอราคาคืนทั้งหมด

ได้แก่ ค่าซื้อเอกสารประกวดราคา ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของกรรมการผู้จัดการและพนักงานในการติดต่อกัน และค่าจัดเตรียมหลักสูตรเพื่อนำเสนอในการประกวดราคา ซึ่งเป็นค่าอำนวยการ โดยกำหนดให้ร้อยละ ๑.๕ ของราคาค่าจ้างที่ผู้ฟ้องคดีเสนอส่วนค่าเสียหายอื่นๆ ได้แก่ กำไรร้อยละ ๑๕ ของมูลค่างานที่ประกวดราคาได้ค่าภาษีมูลค่าเพิ่มของกำไร เมื่อยังไม่มี การดำเนินงานจึงยังไม่มีค่าเสียหายเกิดขึ้น ส่วนค่าเสียหายทางจิตใจและศักดิ์ศรีความเป็นประชาชน ที่ควรได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม เป็นค่าเสียหายทางจิตใจ ไม่อาจคำนวณราคาให้ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๐๑/๒๕๕๓)

๔.๑) การยกเลิกการประกวดราคาโดยเป็นการเลือกปฏิบัติ

หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องผูกพันต่อการใช้ดุลพินิจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามการใช้ดุลพินิจดังกล่าวมิได้หมายความว่าฝ่ายปกครองจะสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ หากแต่การใช้ดุลพินิจนั้นต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหมายถึงหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริงและต้องใช้โดยชอบด้วยเหตุผลเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามกฎหมาย หากไม่เป็นเช่นนั้นย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีกรณีศึกษา ดังนี้

หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาเนื่องจากผู้เสนอราคาผิดเงื่อนไขตามเอกสารประกวดราคาในเรื่องการแนบสำเนาใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของกระทรวงอุตสาหกรรมไม่ครบถ้วน ซึ่งผู้เสนอราคาได้ยื่นใบอนุญาตประกอบด้วยเอกสาร ๑๐ ลำดับ ไม่ครบทุกลำดับ แม้ประกาศประกวดราคาจะกำหนดให้ผู้เสนอราคาที่มีแหล่งกำเนิดหรือผลิตในประเทศไทยต้องแนบสำเนาใบอนุญาตดังกล่าว แต่ในการประกวดราคาลหลายครั้งที่ผ่านมา หน่วยงานของรัฐได้เคยใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าการยื่นใบอนุญาตดังกล่าว

ไม่ครบทุกลำดับ มิใช่การผิดเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ และการประกวดราคาค้างนี้กับครั้งที่ผ่านมามีข้อเท็จจริงไม่แตกต่างกัน หน่วยงานของรัฐจึงต้องผูกพันกับการใช้ดุลพินิจดังกล่าว เว้นแต่จะได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าผู้เสนอราคาจะต้องยื่นใบอนุญาตและมีเอกสารครบทั้ง ๑๐ ลำดับ แม้การประกวดราคาในแต่ละครั้งจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเป็นครั้งๆ ไปและอาจมีความเห็นแตกต่างกันก็ตาม แต่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการออกประกาศประกวดราคาและการพิจารณาสั่งการของคณะกรรมการพิจารณาผลเป็นเพียงเจ้าหน้าที่เตรียมการและดำเนินการเพื่อเสนอความเห็นต่อหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

การยกเลิกการประกวดราคาเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่นำใบอนุญาตยื่นประกอบการเสนอราคาทุกลำดับ ซึ่งบางลำดับที่ไม่ได้ยื่นนั้นหน่วยงานของรัฐสามารถตรวจสอบรายละเอียดได้จากเอกสารในลำดับที่มีการยื่นหรือสอบถามจากผู้เสนอราคาได้ จึงเป็นการยกเลิกการประกวดราคาที่ไม่เป็นเหตุผลอันควร เป็นการเลือกปฏิบัติต่อกรณีที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมเรียกร้องค่าเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากคำสั่งทางปกครองข้างต้นได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๕๔/๒๕๔๗)

๔.๒) การยกเลิกการสอบราคาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

หน่วยงานของรัฐประกาศสอบราคาก่อนจะสร้างครุข่ายน้ำ โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาเพียงรายเดียว ซึ่งคณะกรรมการการเปิดซองสอบราคาได้เปรียบเทียบราคากับราคากลางและได้ต่อรองราคาจากผู้เสนอราคาลดราคาต่ำกว่าราคากลางและงบประมาณที่ตั้งไว้แล้ว เห็นว่าเป็นราคาที่เหมาะสม

จึงเสนอความเห็น สมควรสั่งจ้างผู้เสนอราคา แต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าวและได้มีคำสั่งยกเลิกการสอบราคาโดยให้เหตุผลว่าเป็นเพราะมีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบราคาได้

ดังนั้นเมื่อระเบียบกำหนดว่าในกรณีที่มีผู้เสนอราคารายเดียวให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาดำเนินการเช่นเดียวกับกรณีที่ มีผู้ยื่นซองสอบราคาหลายราย โดยมีได้กำหนดให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาต้องเสนอต่อผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างให้ยกเลิกการสอบราคา ซึ่งหากระเบียบดังกล่าวประสงค์จะให้มีการยกเลิกการสอบราคาในกรณีที่ มีผู้ยื่นซองสอบราคาเพียงรายเดียวย่อมต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ตั้งแต่ขั้นของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงได้จากวิธีประกวดราคาของระเบียบซึ่งกำหนดว่าในกรณีที่มีผู้เสนอราคารายเดียวโดยปกติให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาต้องเสนอผู้สั่งซื้อสั่งจ้างเพื่อยกเลิกการประกวดราคา ดังนั้น การยกเลิกการสอบราคาโดยให้เหตุผลว่ามีผู้ยื่นเสนอราคารายเดียวทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบราคาได้จึงเป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์ของการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา และเมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามระเบียบดังกล่าวแล้ว การที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งยกเลิกการสอบราคาจึงต้องมีเหตุผลเพียงพอและต้องสามารถชี้แจงได้ว่าความเห็นของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาไม่ชอบอย่างไร เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างและสามารถตรวจสอบได้ เมื่อไม่ปรากฏว่ามีเหตุผลเพียงพอที่จะลบล้างความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว กรณีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ คำสั่งยกเลิกการสอบราคาจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๓/๒๕๔๖)

๔.๓) ยกเลิกประกวดราคาไม่มีเหตุผล

หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการยกเลิกการประกวดราคาได้ตามระเบียบและเอกสารประกวดราคาก็ตามแต่การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าวจะต้องมีเหตุผล ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาไว้ด้วยเมื่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต่างก็มีความเห็นสอดคล้องและเสนอเพื่อให้หน่วยงานของรัฐอนุมัติการจัดจ้างและให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งประสงค์ให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างและสามารถตรวจสอบได้ คำสั่งยกเลิกการประกวดราคาของหน่วยงานของรัฐจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยอำเภอใจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งขัดต่อหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๕๖/๒๕๕๓)

๔.๔) ยกเลิกประกวดราคาไม่แจ้งเหตุผลในคำสั่ง

หน่วยงานของรัฐประกาศยกเลิกการประกวดราคาเป็นการสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามความในวรรคสอง ข้อ ๑ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดซึ่งคณะกรรมการเปิดซองประกวดราคาได้ทำรายงานเสนอความเห็นต่อหน่วยงานของรัฐว่าสมควรเลือกผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับจ้าง จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้เข้าทำสัญญาจ้างตามประกาศประกวดราคาดังกล่าว แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐได้มีประกาศยกเลิกการประกวดราคา จึงถือว่าสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะได้เข้าทำสัญญาดังกล่าวได้รับผลกระทบ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคู่กรณีในการที่หน่วยงานของรัฐ

จะประกาศยกเลิกการประกวดราคาตามนัยมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อประกาศยกเลิกการประกวดราคาเป็นคำสั่งทางปกครอง การพิณารณยกเลิกการประกวดราคาอันเป็นการกระทำที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี หน่วยงานของรัฐจะต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาให้ผู้ฟ้องคดีทราบอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามความในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐมีประกาศยกเลิกการประกวดราคาโดยอาศัยเพียงรายงานในทางลับของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ไปสังเกตการณ์การยื่นซองประกวดราคาและพบว่ามีกรกระทำในลักษณะเป็นการสมยอมในการเสนอราคามาเป็นเหตุผลในการสั่งยกเลิกการประกวดราคา โดยมีได้มีการสอบสวนพยานบุคคลอื่นๆ ที่อยู่ใกล้ชิดเหตุการณ์เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการกรณิจึงถือว่าประกาศยกเลิกการประกวดราคาโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้สำหรับการกรทำนั้น จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๖๑/๒๕๕๒)

๔.๕) การยกเลิกประกวดราคาที่มีเหตุผล

หน่วยงานของรัฐประกาศประมูลงานจ้างเหมาก่อสร้างงานด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาว่าต้องเป็นผู้รับจ้างที่มีผลงานเกี่ยวกับงานวางท่อประปาและมีประสบการณ์ในงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำสูญเสียหรือการสำรวจหาท่อรั่ว โดยมีเครื่องมือสำรวจหาท่อรั่วในระบบท่อจ่ายน้ำไม่น้อยกว่า ๓ ปี ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหนังสือรับรองผลงานที่บริษัท ออกให้แก่ผู้เสนอราคาตามเอกสารประกอบใบยื่นขอเสนอการประมูลจ้าง เห็นได้ว่าผู้เสนอราคาเป็นผู้รับจ้างช่วงในการก่อสร้างโดยไม่ปรากฏผลงานหรือประสบการณ์ในงานที่เกี่ยวข้อง การที่คณะกรรมการ

ดำเนินการประมูล อ้างเพียงว่าผู้เสนอราคามีผลงานติดตั้งมาตรวัดน้ำจึงไม่มีน้ำหนักเพียงพอให้ศาลเชื่อได้ว่า ผู้เสนอราคาเป็นผู้มีประสบการณ์ในงานบริหารจัดการน้ำสูญเสีย จึงขาดคุณสมบัติการเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาตามประกาศดังกล่าว การที่หน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งให้ยกเลิกการประมูล เนื่องจากเห็นว่าผู้เสนอราคาขาดคุณสมบัติ แม้การดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างจากคณะกรรมการดำเนินการประมูล แต่เมื่อเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีเหตุผลประกอบเพียงพอ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๔๗/๒๕๕๒)

๔.๖) การยกเลิกการประกวดราคาเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรายการก่อสร้างตามที่กำหนดไว้เดิม

หน่วยงานของรัฐได้กำหนดแบบเอกสารใบเสนอราคาโดยให้ผู้เข้าเสนอราคากรอรายการค่าก่อสร้างเป็นค่าวัสดุก่อสร้างและค่าแรงงานในแต่ละรายการแล้วรวมค่าก่อสร้างและค่าแรงงานทุกรายการมาคำนวณเป็นค่าอำนวยการ กำไร ภาษี ค่าความผันผวนและค่าดอกเบี้ย โดยไม่ได้แยกรายการที่อยู่นอกเหนือจากค่าวัสดุก่อสร้างและค่าแรงงานไว้อย่างชัดเจน ซึ่งผู้เสนอราคาแต่ละรายมีหลักเกณฑ์เฉพาะในการคำนวณรายการที่อยู่นอกเหนือจากค่าวัสดุก่อสร้างและค่าแรงงานแตกต่างกัน หน่วยงานของรัฐไม่อาจล่วงรู้หลักเกณฑ์ในการคำนวณนั้นได้ ดังนั้นการเสนอราคาในลักษณะข้างต้นจึงเป็นกรณีที่ไม่สามารถนำราคาที่มีการปรับลดรายการก่อสร้างมาปรับลดราคาค่าก่อสร้างที่มีการเสนอไว้ในใบเสนอราคาได้ ซึ่งการปรับลดรายการก่อสร้างดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในรายละเอียดหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาอันทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เข้าเสนอราคากันเพื่อประโยชน์ของทางราชการจึงเป็นกรณีที่อยู่ในหลักเกณฑ์หน่วยงานของรัฐมีอำนาจที่จะพิจารณายกเลิกการประกวดได้ตามข้อ ๕๓ ของระเบียบ

สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๕ - อ.๖/๒๕๕๖)

๕. คณะกรรมการตรวจรับพัสดุและคณะกรรมการตรวจการจ้าง

คณะกรรมการตรวจรับพัสดุจะทำหน้าที่ในการตรวจรับงานซื้อหรืองานจ้างทั่วไปที่มีในงานจ้างก่อสร้าง คณะกรรมการต้องตรวจรับพัสดุให้ถูกต้องตามเงื่อนไขสัญญา มิฉะนั้นต้องรับผิดชอบวินัยหรือทางละเมิดสำหรับหน้าที่ของกรรมการตรวจรับพัสดุดังนี้

๑. ศึกษาเงื่อนไขข้อกำหนดในสัญญารายการคุณลักษณะเฉพาะ เค็ดतालोकให้เข้าใจก่อนทำการตรวจรับ

๒. ตรวจรับตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามระเบียบข้อ ๗๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ

๓. ตรวจรับให้แล้วเสร็จโดยเร็วที่สุดไม่ควรเกินระยะเวลาตามระเบียบกำหนด (๕ วันทำการนับแต่ผู้ขายนำพัสดุมาส่ง)

๔. ลงนามในบันทึกการตรวจรับพัสดุและใบแจ้งสงวนสิทธิการปรับตามสัญญาซื้อหรือจ้าง (กรณีมีการปรับ)

๕. กรณีมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาหรือข้อตกลงหรือขยายระยะเวลาตามสัญญาหรือการงดหรือลดค่าปรับ จะต้องเป็นผู้เสนอให้ความเห็นในแต่ละกรณีเพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการ (หรือผู้ได้รับมอบอำนาจ) ใช้ประกอบในการพิจารณาสั่งการในแต่ละครั้งด้วย

๖. การตรวจรับคณะกรรมการฯ ต้องมาไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง มติของคณะกรรมการฯ ต้องเป็นเอกฉันท์ กรณีมีความเห็นแย้งให้บันทึกความเห็นไว้เพื่อเสนอให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาสั่งการและเมื่อสั่งการอย่างไรก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น (หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรีที่ นร (กวพ.) ๑๓๐๕/ว ๑๑๙๔๘ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๓)

คณะกรรมการตรวจการจ้างจะทำหน้าที่ในการตรวจรับงานจ้างก่อสร้างเท่านั้นโดยมีหน้าที่ดังนี้

๑. ศึกษาเงื่อนไข ข้อกำหนดในสัญญา แบบรูปรายละเอียดการก่อสร้าง เอกสารแนบท้ายสัญญาให้เข้าใจก่อนทำการตรวจการจ้าง เช่นมีเอกสารแนบท้ายสัญญาอะไรบ้างเพราะถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา หากข้อความในเอกสารแนบท้ายสัญญาขัดกับในสัญญาให้ใช้ข้อความตามสัญญากรณีข้อความเอกสารแนบท้ายสัญญาขัดกันเอง ผู้รับจ้างต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ว่าจ้าง เงื่อนไขการจ่ายเงินการจ่ายเงินล่วงหน้า การหักเงินประกัน ผลงานการปรับในสัญญากำหนดไว้อย่างไร

๒. ทำการตรวจการจ้างตามหน้าที่ที่กำหนดตามระเบียบพัสดุฯ ข้อ ๗๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ

๓. ทำการตรวจการจ้างให้แล้วเสร็จโดยเร็วที่สุดไม่เกินระยะเวลาตามที่ระเบียบฯ กำหนด

๔. ลงนามในใบรับรองผลการปฏิบัติงาน (Payment) และใบแจ้งสงวนสิทธิการปรับตามสัญญาจ้าง ข้อ ๑๗ (กรณีมีการปรับ)

๕. จะต้องเป็นผู้ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหัวหน้าส่วนราชการ กรณีมีการแก้ไขสัญญา หรือ ขยายระยะเวลาทำการ หรือการงดหรือลดค่าปรับ

๖. การตรวจการจ้างคณะกรรมการฯ ต้องมาไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งมติของคณะกรรมการฯ ต้องเป็นเอกฉันท์ กรณีมีกรรมการบางคนมีความเห็นแย้งให้บันทึกความเห็นเสนอหัวหน้าส่วนหน่วยงานเจ้าของสัญญาพิจารณาสั่งการเมื่อมีการสั่งการมาอย่างไรให้ดำเนินการตามนั้น (หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กพ.) ๑๓๐๕/ว ๑๑๔๔๘ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๓) ซึ่งมีกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาไว้ดังนี้

๕.๑) การตรวจรับพัสดุไม่เป็นที่กำหนดไว้ในสัญญา

๕.๑.๑ กรณีหน่วยงานของรัฐฟ้องเรียกเงินค่าจ้างที่ผู้รับจ้างรับเงินไปต่างๆ ที่งานยังไม่เสร็จตามสัญญาแม้ว่าตามใบตรวจพัสดุจะระบุว่ามีการก่อสร้างตามสัญญาครบถ้วนแล้ว แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างไม่เสร็จตามสัญญาจึงเป็นข้อเท็จจริงที่ยืนยันว่า คณะกรรมการตรวจรับไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามสัญญา จึงไม่อาจถือว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานครบถ้วน อันมีผลต่อการรับค่าจ้าง หน่วยงานของรัฐจึงมีสิทธิจะเรียกเงินค่าจ้างในส่วนที่ยังดำเนินการไม่เสร็จคืนจากผู้รับจ้างได้ ส่วนกรณีที่หน่วยงานของรัฐผู้ควบคุมงาน และคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ปฏิบัติหน้าที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น ผู้รับจ้างไม่อาจยกความประมาทเลินเล่อร้ายแรงมาเป็นประโยชน์ได้ เห็นว่าความรับผิดของเจ้าหน้าที่นั้นต้องแยกความรับผิดอันเกิดจากการผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามสัญญา ผู้รับจ้างต้องรับผิดตามสัญญา จึงพิพากษาเป็นให้ผู้รับจ้างชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยให้แก่หน่วยงานของรัฐ (คดีหมายเลขแดง ที่ อ.๒๓๓/๒๕๕๓)

๕.๑.๒ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติให้ซื้อสินค้าและจ่ายสินค้าได้ให้จ่ายสินค้าทั้งที่หลักฐานประกอบการขออนุมัติเบิกจ่ายมีพิรุณ เช่น ใบอนุมัติซื้อสินค้ามีการใช้น้ำยาลบคำผิด ลบวันเดือนปี และลงวันที่ใหม่ ใบส่งของลงลายมือชื่อคณะกรรมการตรวจรับสินค้าไม่ครบถ้วน การตรวจสอบเอกสารของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวถือว่าเป็นการกลั่นกรองการทำงานของเจ้าหน้าที่ทุกขั้นตอน แต่ขาดความระมัดระวังไม่ตรวจสอบให้รอบคอบต่างๆ ที่สามารถตรวจสอบได้ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๓๘-๓๓๙/๒๕๔๙)

๕.๒) การส่งมอบงานที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบต้องแจ้งสิทธิ สงวนค่าปรับ

กรณีที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานภายในกำหนดสัญญาแต่งานที่ส่งมอบไม่ได้เป็นตามรูปแบบของสัญญา เมื่อคณะกรรมการตรวจการจ้างแจ้งให้ผู้รับจ้างแก้ไขแสดงว่าการส่งมอบงานครั้งนั้นไม่สมบูรณ์ ผู้รับจ้างย่อมไม่ได้ประโยชน์ในระยะเวลาที่ส่งมอบงานดังกล่าวหน่วยงานของรัฐต้องแจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับเช่นเดียวกัน ซึ่งต้องทำในเวลาที่ได้ทราบว่า การส่งมอบงานไม่ถูกต้องตามสัญญา มิฉะนั้นไม่สามารถเรียกค่าปรับได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๐๙๓/๒๕๕๑)

๕.๓) การตรวจการจ้างที่บกพร่อง

เมื่อข้อเท็จจริงเป็นที่รับกันว่าในขณะที่ผู้รับจ้างกำลังปฏิบัติงานตามสัญญาคณะกรรมการตรวจการจ้างไม่ได้ออกไปตรวจงานจ้างเพราะได้พิจารณารายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานแล้วเห็นว่า ไม่มีประเด็นข้อสงสัยตามระเบียบ แต่จากรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานไม่มี การจดบันทึกเพื่อรายงานการปฏิบัติงานว่าในวันที่ผู้รับจ้างเข้าดำเนินการตามสัญญาจ้างมีรถบรรทุกขนดินเข้ามาจำนวนกี่คัน แต่ละคันบรรทุกดินจำนวน กี่ลูกบาศก์เมตร เพราะการจดบันทึกและรายงานผลการปฏิบัติงานอย่างละเอียด ย่อมทำให้รับทราบผลการปฏิบัติงานในแต่ละวันได้ว่าขณะนี้ได้ถมดินไปแล้ว กี่ลูกบาศก์เมตร อันจะเป็นพยานหลักฐานอ้างอิงเพื่อทำการตรวจสอบจำนวนดิน ในเบื้องต้นได้ว่า การดำเนินงานของผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างคืบหน้าและเป็นไป ตามข้อกำหนดในสัญญาหรือไม่ ซึ่งหากคณะกรรมการตรวจการจ้างใช้ความ ระมัดระวังในการตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานก็จะเห็นข้อ สงสัยและออกไปตรวจงานจ้างเพื่อดูว่าการดำเนินงานเป็นไปตามแบบรูปรายการ

และข้อกำหนดในสัญญาหรือไม่ การตรวจรับการจ้างของคณะกรรมการตรวจการจ้างจึงไม่เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว เนื่องจากการตรวจรับการจ้างที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในสัญญาและหากคณะกรรมการตรวจการจ้างเห็นว่าไม่สามารถยืนยันปริมาณดินที่ถมถูกต้องตามสัญญา โดยหน้าที่แล้วก็ควรที่จะดำเนินการแจ้งให้ผู้เชี่ยวชาญเข้าตรวจสอบในการตรวจรับงานจ้างร่วมได้ เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่รัฐแต่คณะกรรมการตรวจการจ้างมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด พฤติการณ์ของคณะกรรมการตรวจการจ้าง จึงเป็นการกระทำที่ขาดความระมัดระวังและขาดการตรวจสอบที่ถูกต้องตามวิสัยและพฤติการณ์ของบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตรวจการจ้างที่จะต้องใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ ววรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้นการที่หน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งแจ้งให้คณะกรรมการตรวจการจ้างชดใช้ค่าเสียหายจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๕๘๓-๕๘๔/๒๕๕๔)

๕.๔) การตรวจการจ้างที่เป็นไปตามระเบียบ

ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างงานพิพาทโดยอาศัยแบบแปลนก่อสร้างจำนวน ๑ แผ่น คือ แผ่นที่ ๑/๒ ที่ได้รับมาพร้อมกับเอกสารสอบราคา โดยมีได้ตรวจสอบความถูกต้องของแบบแปลนว่ามีความถูกต้องหรือสอดคล้องกับแบบแปลนแนบท้ายสัญญาหรือไม่ จนกระทั่งขอส่งมอบงานก่อสร้างพิพาทซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างของหน่วยงานของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบแล้วเห็นว่างานที่ขอส่งมอบยังไม่แล้วเสร็จสมบูรณ์ตามสัญญา เห็นได้ว่าการดำเนินการ

ของคณะกรรมการตรวจการจ้างดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่กำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างโดยตรวจสอบกับแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาและให้มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนงานจ้างได้ตามที่เห็นสมควรและตามหลักวิชาการช่าง เพื่อให้เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา เมื่อเอกสารแนบท้ายสัญญาในส่วนแบบแปลนโครงการก่อสร้างเป็นเอกสารอันเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง จึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้างที่ต้องยึดถือแบบแปลนตามสัญญาเป็นหลักในการตรวจรับมอบงานก่อสร้าง มิใช่แบบแปลนแนบท้ายเอกสารสอบราคาดังที่ผู้ฟ้องคดีได้ยึดถือปฏิบัติมา ดังนั้นการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ก่อสร้างถนนตามแบบแปลนแนบท้ายสัญญา แต่ได้ก่อสร้างตามแบบแปลนแนบท้ายเอกสารสอบราคา โดยเข้าใจว่าแบบแปลนดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกันนั้น ถือเป็นความเข้าใจผิดของผู้ฟ้องคดีเอง อีกทั้งผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ประกอบการวิชาชีพก่อสร้างย่อมต้องทราบวิธีปฏิบัติของการก่อสร้างเป็นอย่างดีว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ลงนามในสัญญาที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดทำเป็นชุดไว้เรียบร้อยแล้ว โดยไม่มีการตรวจสัญญาว่ามีแบบแปลนจำนวนกี่แผ่น หลังจากลงนามในสัญญาแล้วผู้ฟ้องคดีก็ได้นำสัญญาที่ลงนามแล้วกลับไป เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำตราสำคัญมาประทับ และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งคณะกรรมการตรวจการจ้างว่าพร้อมที่จะเข้าดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาแล้ว จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความเร่งรีบลงมือก่อสร้างงานตามสัญญาจนผิดกติกาเป็นเหตุให้ละเลยมิได้ตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของสัญญาและแบบแปลนแนบท้ายสัญญา ความบกพร่องจึงเกิดจากผู้ฟ้องคดีเอง มิใช่เหตุที่จะนำมาปฏิเสธเพื่อไม่ต้องรับผิดชอบตามสัญญาเพราะวิธีการหรือขั้นตอนการทำสัญญาถือว่าเป็นขั้นตอนสำคัญการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ตรวจสอบความถูกต้องของสัญญาหรือ

แบบแปลนแนบท้ายสัญญาก่อนลงนามผูกพันในสัญญาถือเป็นความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดีเอง อีกทั้งหากผู้ฟ้องคดีใช้ความสังเกตเช่นวิญญูชนทั่วไป ก็จะต้องตรวจพบว่าแบบแปลนก่อสร้าง แผ่นที่ ๑/๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับมาจากการซื้อเอกสารสอบราคาจำนวน ๑ แผ่น น่าจะมีส่วนที่ขาดหายไป เพราะย่อมแสดงว่าเอกสารแบบแปลนดังกล่าวน่าจะมีจำนวน ๒ แผ่น ซึ่งตรงกับแบบแปลนแนบท้ายสัญญา โดยส่วนที่ขาดหายไปคือ แผ่นที่ ๒/๒ จึงสมควรที่ผู้ฟ้องคดีจะได้แจ้งให้หน่วยงานของรัฐทราบเพื่อแก้ไขก่อนลงนามในสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีกลับลงชื่อในแบบแปลนแนบท้ายสัญญาทั้งสองแผ่นด้วยตนเอง กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรับทราบในวันทำสัญญาแล้วว่าแบบแปลนแนบท้ายสัญญามีจำนวน ๒ แผ่น มิใช่เพียงแผ่นเดียวตามแบบแปลนก่อสร้างแนบท้ายเอกสารสอบราคาที่ผู้ฟ้องคดีซื้อมา ส่วนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบแปลนแนบท้ายสัญญาแม้จะแตกต่างจากแบบแปลนที่ผู้ฟ้องคดีซื้อมาจากการสอบราคาก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่อำนาจแก้ไขในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ จึงไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนลงนามในสัญญาแต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงงานก่อสร้างให้ถูกต้องครบถ้วนตามแบบแปลนก่อสร้างตามสัญญาตามที่คณะกรรมการตรวจการจ้างแจ้งให้แก้ไข ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิปฏิเสธไม่ตรวจรับมอบงานของผู้ฟ้องคดีและไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินค่าก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนกว่าผู้ฟ้องคดีจะปฏิบัติตามสัญญาให้ถูกต้องครบถ้วนเสียก่อน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๔๗/๒๕๕๔)

๕.๕) การไม่ตรวจรับงานโดยอ้างเหตุอื่นนอกสัญญา

หน่วยงานของรัฐไม่รับมอบงานและบอกเลิกสัญญาจ้างกับเอกชนผู้รับจ้าง โดยอ้างว่าผู้รับจ้างใช้ท่อเหล็กกล้าที่มีความหนาและน้ำหนักน้อยกว่าท่อเหล็กกล้าซึ่งผู้รับจ้างรายอื่นนำมาใช้ในสัญญาจ้างประเภทเดียวกัน เมื่อในสัญญาจ้างไม่ได้ระบุความหนาและน้ำหนักของท่อเหล็กกล้าที่มีผู้รับจ้างจะต้อง

นำมาใช้ในการวางท่อขยายเขตประปา กรณีจึงต้องพิจารณาตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) ท่อเหล็กกล้าโดยทั่วไปเมื่อปรากฏว่าผู้รับจ้างนำท่อเหล็กกล้าตามที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงอุตสาหกรรมให้ใช้ได้ตามมาตรฐาน มอก. มาใช้ในการวางท่อขยายเขตประปา จึงเป็นการปฏิบัติโดยถูกต้องตามสัญญาแล้ว การที่หน่วยงานของรัฐนำคุณสมบัติของท่อประปาที่ผู้รับจ้างรายอื่นใช้ในการขยายเขตประปาให้แก่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีน้ำหนักและความหนาแน่นมากกว่ามาเปรียบเทียบกับท่อเหล็กกล้าที่ผู้รับจ้างนำมาใช้แล้วไม่รับมอบงาน เป็นการตรวจสอบที่อยู่นอกเหนือและเกินจากข้อกำหนดในสัญญาจ้าง เมื่อหน่วยงานของรัฐบอกเลิกสัญญาจ้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๗๖/๒๕๔๘)

๖. การผ่อนผันการปฏิบัติตามสัญญาจ้างสัญญาซื้อขาย

การผ่อนผันแก่ผู้ปฏิบัติผิดสัญญาซื้อขายและสัญญาจ้างให้ยึดหลักปฏิบัติตามสัญญาที่ทำไว้โดยเคร่งครัดโดยไม่มีการผ่อนผันใดๆ เป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากสัญญานอกจากจะมีเหตุสุดวิสัยซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้จริงๆ และเป็นเรื่องที่ไม่อาจคาดหมายได้ เพราะการที่มีการผ่อนผันนอกเหนือไปจากสัญญาที่ทำไว้นั้นทำให้สัญญาที่ทำไว้ไร้ประโยชน์และหมดความหมายข้ออ้างของผู้ผิดสัญญาหรือเหตุผลที่ให้พิจารณาผ่อนผันให้แก่ผู้ผิดสัญญานั้นบางครั้งไม่ชอบด้วยเหตุผลดังตัวอย่างเช่น

๑. ข้ออ้างเกี่ยวกับฤดูกาล ดินฟ้าอากาศ หรือภูมิประเทศที่เป็นอยู่ตามธรรมชาติเป็นปกติของท้องที่ เช่น อ้างว่าทำงานในฤดูฝนไม่สะดวกทำให้งานล่าช้า หรืออ้างความกันดารของท้องถื่นเป็นต้น อุปสรรคเหล่านี้คู่สัญญาจะต้องรับรู้หรือคาดหมายได้ล่วงหน้าก่อนที่จะเข้าทำสัญญา

๒. ข้ออ้างอันเนื่องมาจากกิจการในหน้าที่หรือส่วนได้เสียหรือเนื่องจากความบกพร่องของคู่สัญญา เช่น มีการหาเครื่องมืออุปกรณ์ไม่ได้ ราคาวัสดุในตลาดสูงขึ้น หรือไม่มีกรรมกรทำงาน สิ่งของที่ผลิตลดหรือผิดคุณภาพต้องหามาเปลี่ยนทำให้เกิดกำหนดอายุสัญญา

๓. ผ่อนผันให้เพราะมีความเห็นอกเห็นใจคู่สัญญา

๔. ผ่อนผันให้โดยอ้างว่าไม่ทำให้งานเสียหรือราชการไม่เสียหาย ซึ่งที่จริงสัญญาที่ทำไว้ย่อมเป็นหลักที่คู่สัญญาต้องปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปทุกประการ มิได้เกี่ยวกับการเสียหายหรือไม่เสียหายแก่ราชการและถ้าหากการผิดสัญญานั้นก่อให้เกิดการเสียหายแก่ราชการด้วยแล้วก็ย่อมจะเรียกร้องให้คู่สัญญาชดเชยค่าเสียหายได้อีกส่วนหนึ่งต่างหาก

๕. ผ่อนผันเพราะเห็นว่าค่าปรับเป็นเงินเล็กน้อยหรือเกินกำหนดอายุสัญญาเพียงไม่กี่วัน

๖. ผ่อนผันเพราะเห็นว่าคู่สัญญาไม่มีเจตนาบิดพลิ้วเพราะเป็นคนไทยหรือเพราะไม่เคยทำผิดข้ออ้างการผ่อนผันต่อสัญญาเพราะเหตุอุปสรรคอันเป็นเหตุสุดวิสัยที่สมควรอ้างได้ เช่น เรือบรรทุกสินค้าถูกพายุ หรือกรรมกรนัดหยุดงาน เป็นต้น ควรต้องมีหลักฐานมาแสดงประกอบและผ่อนผันให้เฉพาะวันและเวลาที่ต้องเสียไปเพราะอุปสรรคที่กล่าวนั้นเท่านั้น การให้คู่สัญญากระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใดเพิ่มเติมจากสัญญาแทนเงินค่าปรับที่ผิดสัญญาเป็นสิ่งที่ไม่พึงกระทำ (หนังสือกองสารบรรณ คณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ นว ๑๖๕/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๐๐)

๗. การขอขยายเวลาตามสัญญา

การจัดทำสัญญาขึ้นไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด คู่สัญญามีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาซึ่งหากคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้ อาจต้องเสียค่าปรับ ถูกบอกเลิกสัญญาหรืออาจถูกลงโทษตามข้อกำหนดที่ได้ตกลงไว้ในสัญญาโดยเฉพาะคู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้างในสัญญาทางปกครองต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด เนื่องจากการทำสัญญากับทางราชการมีกฎหมายกำหนด ระเบียบ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีการที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งไม่สามารถปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ตกลงกันไว้ อาจไม่ได้เกิดขึ้นจากคู่สัญญาฝ่ายนั้นแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่อาจเกิดขึ้นจากเหตุสุดวิสัยบางประการ ซึ่งในกรณีที่เกิดเหตุสุดวิสัยขึ้นกฎหมายได้กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจที่จะพิจารณาอนุญาตขยายระยะเวลา การงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญาให้อยู่ในอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะพิจารณาได้ตามจำนวนวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริงเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้ตามนัยข้อ ๑๓๙ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

๑. เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ

๒. เหตุสุดวิสัย

๓. เหตุเกิดจากเหตุการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายให้ส่วนราชการระบุไว้ในสัญญากำหนดให้คู่สัญญาต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้ส่วนราชการทราบภายใน ๑๕ วัน นับแต่เหตุนั้นได้สิ้นสุดลง หากมิได้แจ้งภายในเวลาที่กำหนด คู่สัญญาจะยกมากล่าวอ้างเพื่อขอลดหรืองดค่าปรับหรือขอขยายเวลาในภายหลังมิได้ เว้นแต่กรณีตาม (๑) ซึ่งมีหลักฐานชัดเจนหรือส่วนราชการทราบติดอยู่แล้วตั้งแต่ต้น

๗.๑) การไม่ขยายเวลาที่มีขอบด้วยกฎหมาย

๑. กรณีเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นมีความรุนแรงจนเป็นเหตุให้ผู้รับจ้างประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่จะเข้าทำงานในพื้นที่ก่อสร้างจริงและเหตุการณ์ดังกล่าวผู้รับจ้างไม่อาจป้องกันได้ แม้จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัย เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งเหตุสุดวิสัยดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐและขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างตามสัญญาจ้าง หน่วยงานของรัฐขอที่จะพิจารณาขยายระยะเวลาให้แก่ผู้ฟ้องคดี การที่หน่วยงานของรัฐไม่พิจารณาขยายระยะเวลาและบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี รวมทั้งริบเงินหลักประกันจากธนาคารผู้ค้ำประกัน จึงเป็นการไม่ชอบตามระเบียบเนื่องจากผู้รับจ้างไม่ได้ประพฤติดัดสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๖๐/๒๕๕๒)

๒. กรณีที่ช่างผู้ควบคุมงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างของหน่วยงานของรัฐรายงานว่ามีเหตุน้ำท่วมบริเวณที่ก่อสร้างจนเอกชนผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานได้จริง ถือเป็นข้อเท็จจริงที่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือเนื่องจากมาจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างเอง และเมื่อเหตุดังกล่าวก่อให้เกิดผลพิบัติอันไม่อาจป้องกันได้ จึงถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาออกไปให้แก่เอกชนผู้รับจ้างและเมื่อเหตุน้ำท่วมดังกล่าวทำให้อุปกรณ์และเครื่องมือในการก่อสร้างของเอกชนผู้รับจ้างเสียหายบางส่วน เป็นเหตุให้ต้องใช้เวลาในการเตรียมการทำงานภายหลังจากน้ำลดและทำให้เอกชนผู้รับจ้างไม่สามารถวางแผนการทำงานและไม่สามารถทำงานได้ต่อเนื่องกันส่งผลให้การดำเนินงานต้องล่าช้าลง ดังนั้นเวลาในการเตรียมการทำงานและเวลาจากความไม่ต่อเนื่องในการทำงานดังกล่าว จึงถือเป็นพฤติการณ์ที่เอกชนผู้รับจ้าง

ไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องขยายระยะเวลา
ก่อสร้างตามสัญญาออกไปให้แก่เอกชนผู้รับจ้างตามจำนวนวันที่เกิดเหตุ
ดังกล่าวด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๐/๒๕๕๕)

๘. การบอกเลิกสัญญา

การเลิกสัญญานั้นเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้สัญญาระงับหรือสิ้นไป
การบอกเลิกสัญญานั้นต้องปรากฏว่านิติสัมพันธ์ตามสัญญายังมีอยู่และ
สมบูรณ์ซึ่งตาม ข้อ ๑๓๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ
พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้ว่าให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา
หรือข้อตกลงในกรณีที่มีเหตุอันเชื่อได้ว่า ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จ
ภายในระยะเวลาที่กำหนด และข้อ ๑๓๘ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติ
ตามสัญญาหรือข้อตกลงได้และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น
หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้างให้
ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญา
จะได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้า
ส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น

สำหรับการเลิกสัญญาทางแพ่งมี ๓ วิธี ได้แก่

๑. คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงเลิกสัญญา
๒. คู่สัญญาเห็นว่าสัญญาไม่อาจดำเนินการต่อไปได้จึงมีข้อเสนอ
บอกเลิกสัญญาไปยังคู่สัญญาและมีการสนองบอกเลิกสัญญากลับมา
๓. คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งบอกเลิกสัญญา ตามสิทธิที่ตกลงในสัญญา
หรือตามบทบัญญัติกฎหมาย เช่น คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งไม่ชำระหนี้ตามมาตรา
๓๘๗ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากมีการเลิกสัญญาโดยไม่ชอบ
ด้วยกฎหมายอาจทำให้คู่สัญญาได้รับความเสียหายและมีการฟ้องร้องทำให้
ราชการได้รับความเสียหายได้

สำหรับการเลิกสัญญาทางปกครองยังมีหลักเกณฑ์เพิ่มเติม ดังนี้

๑. ถ้าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนเป็นฝ่ายผิดสัญญาอย่างร้ายแรง คู่สัญญาฝ่ายปกครองมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้

๒. คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ได้ผิดสัญญาสัญญาฝ่ายปกครองมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ถ้าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะแต่ต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่เอกชน

๘.๑) การเลิกสัญญาต้องสุจริต

หน่วยงานของรัฐได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟุ้งคดีให้ทำงานก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก โดยกำหนดให้ใช้ฐานรากแบบตอกเสาเข็มผู้ฟุ้งคดีได้ทำการทดสอบชั้นดินด้วยวิธีใช้แท่งเหล็กตอกลงไปในดินบริเวณที่จะก่อสร้างและพบว่าไม่สามารถตอกได้ จึงมีหนังสือขออนุมัติเปลี่ยนแปลงฐานรากจากแบบตอกเสาเข็มเป็นแบบฐานแผ่ ขอยุติงานและขอขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญา แต่หน่วยงานของรัฐไม่อนุมัติให้เปลี่ยนแปลงแบบฐานราก ผู้ฟุ้งคดีขอให้มีการทบทวนโดยมิได้เข้าทำงานที่จ้างให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดในสัญญา หน่วยงานของรัฐจึงใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาและจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ การที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการทดสอบกำลังรับน้ำหนักบรรทุกทุกของดินให้แน่ใจตามที่ผู้ฟุ้งคดีมีคำขอว่าความจริงเป็นเช่นนั้นหรือไม่ แต่ได้บายเบี่ยงไม่อนุมัติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบฐานรากตามคำขอของผู้ฟุ้งคดี และไม่ดำเนินการตรวจสอบสถานที่ก่อสร้างก่อนดำเนินการสอบราคาจ้างว่าเหมาะสมที่จะใช้ฐานรากแบบใด แต่ได้กำหนดไว้ในประกาศสอบราคาจ้างและสัญญาจ้างว่าให้ก่อสร้างเป็นแบบตอกเสาเข็ม ประกอบกับได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างโดยอ้างเหตุว่าผู้ฟุ้งคดีไม่ได้เข้าทำงานที่จ้างให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา และจ้างผู้รับเหมารายใหม่ ย่อมถือได้แล้วว่าเป็นการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญากับผู้ฟุ้งคดีโดยไม่สุจริต ตามนัยมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๘.๒) การเลิกสัญญาโดยชอบด้วยกฎหมาย

กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่เอกชนผู้รับจ้างได้ จึงต่ออายุสัญญาออกไปและแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจนสามารถให้เอกชนผู้รับจ้างเข้าดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาได้แล้ว แต่เอกชนผู้รับจ้างรวมทั้งผู้รับจ้างช่วงไม่ได้เข้าปฏิบัติงานตามกำหนดเวลาในสัญญาจนกระทั่งเหลือระยะเวลาก่อสร้างอีกเพียง ๔ เดือน แต่ยังคงมีงานก่อสร้างที่ต้องดำเนินการอีกประมาณร้อยละ ๗๐ ของปริมาณงานทั้งหมด ถือเป็นกรณีมีเหตุอันเชื่อได้ว่าเอกชนผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา เข้าลักษณะเป็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และแม้จะปรากฏว่าเอกชนผู้รับจ้างได้ว่าจ้างผู้รับจ้างช่วงโดยความยินยอมของหน่วยงานของรัฐ ก็หาไม่ผลทำให้ผู้รับจ้างหลุดพ้นความรับผิดชอบตามสัญญาไป หน่วยงานของรัฐจึงมีสิทธิบอกเลิกสัญญาและมีอำนาจออกคำสั่งลงโทษให้เอกชนผู้รับจ้างเป็นผู้ทำงานได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๖๘๓/๒๕๕๔)

๘.๓) การเลิกสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการประกาศจ้างเหมาก่อสร้าง จะต้องดำเนินการสำรวจและทดสอบสภาพพื้นที่ที่จะก่อสร้างให้แน่ชัดเสียก่อนว่าพัสดุที่เหมาะสมสำหรับการก่อสร้างในพื้นที่ดังกล่าวควรมีลักษณะเช่นไร เพื่อให้การดำเนินงานจ้างเหมาก่อสร้างวางอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลทางวิศวกรรมที่ถูกต้องและรอบด้านมาตั้งแต่ต้นและในกรณีที่มิมีเหตุอันควรสงสัยในความเหมาะสมของพัสดุที่จะนำมาใช้ในงานที่จ้างหน่วยงานของรัฐชอบที่จะมอบหมายให้ผู้ควบคุมงานคณะกรรมการตรวจการจ้างบริษัทที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญอื่นใดที่ตนเชื่อถือและไว้วางใจตรวจสอบความเหมาะสม

ของพัสดุดังกล่าวเสียก่อนว่าสามารถนำมาใช้ในงานที่จ้างได้จริงหรือไม่ และหากผลการตรวจสอบปรากฏว่าพัสดุซึ่งได้กำหนดไว้ตามสัญญาดังกล่าวไม่สามารถนำมาใช้ในงานที่จ้างได้จริง หน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการนำพัสดุดังกล่าวมาใช้ได้ เนื่องจากเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างเอง ทั้งนี้ หากการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้นทำให้จำเป็นต้องเพิ่มหรือลดวงเงินหรือเพิ่มหรือลดระยะเวลาในการทำงาน หน่วยงานของรัฐสามารถตกลงกับเอกชนผู้รับจ้างได้โดยไม่ต้องรอให้เอกชนผู้รับจ้างเป็นผู้เสนอขอเพิ่มหรือลดวงเงินหรือขอเพิ่มหรือลดระยะเวลาในการทำงานแต่อย่างใด ดังนั้นกรณีที่หน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างมิได้ดำเนินการให้มีการสำรวจสภาพดินและทดสอบกำลังรับน้ำหนักบรรทุกของดินบริเวณที่จะก่อสร้างว่าเหมาะสมที่จะใช้ฐานรากของสิ่งก่อสร้างเป็นแบบใด และเมื่อได้รับคำขอของเอกชนผู้รับจ้างที่ขออนุมัติเปลี่ยนแปลงแบบฐานรากดังกล่าว พร้อมทั้งได้รับทราบผลการทดสอบของหน่วยงานซึ่งมีความเห็นเช่นเดียวกับเอกชนผู้รับจ้าง ก็มิได้ดำเนินการทดสอบให้แน่ใจว่าความจริงเป็นเช่นนั้นหรือไม่ แต่กลับใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้าง ย่อมถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาโดยไม่สุจริตอันเป็นการบอกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๗๓๓/๒๕๕๔)

๘.๔) การเลิกสัญญาโดยปริยาย

กรณีที่หน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างเอกชนให้ทำการก่อสร้างสวนสุขภาพ โดยข้อตกลงตามสัญญาจ้างไม่ได้ระบุงานหรือถอนต้นไม้ใหญ่ที่ปลูกในบริเวณที่ก่อสร้างซึ่งเป็นอุปสรรคในการก่อสร้างไว้ จึงเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างที่จะต้องแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการก่อสร้างดังกล่าวให้แก่ผู้รับจ้างประกอบกับกรณีไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับแบบรูปและรายการละเอียดคลาดเคลื่อนไปจากหลักการทางวิศวกรรมหรือทางเทคนิคที่หน่วยงาน

ของรัฐจะใช้อำนาจตามสัญญาสั่งให้เอกชนผู้รับจ้างแก้ไขปัญหาการก่อสร้างตามวิธีการที่กำหนดได้ จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติการชำระหนี้ไม่ถูกต้อง เอกชนผู้รับจ้างจะไม่ยอมชำระหนี้โดยการเข้าทำงานตามสัญญาจนกว่าจะชำระหนี้ให้ถูกต้องเสียได้ ตามมาตรา ๓๖๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจอ้างเหตุที่เอกชนผู้รับจ้างไม่สามารถก่อสร้างงานให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดในสัญญาและไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าจ้างในการเร่งรัดให้ดำเนินการก่อสร้างตามสัญญา มาเป็นเหตุบอกเลิกสัญญาจ้างได้ การบอกเลิกสัญญาจ้างของหน่วยงานของรัฐจึงเป็นการบอกเลิกสัญญาจ้างที่ไม่ชอบด้วยข้อสัญญาและกฎหมายอย่างใดก็ตามวัตถุประสงค์ในการทำสัญญาจ้างคือ สวนสุขภาพเพื่อเป็นสถานที่สำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยข้อตกลงในสัญญานั้นมิได้มีการระบุใดที่กำหนดให้ฝ่ายเอกชนผู้รับจ้างสามารถบอกเลิกสัญญาแต่ฝ่ายเดียวได้ ทั้งนี้เนื่องจากสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะ เอกสิทธิในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาจึงเป็นของคู่สัญญาฝ่ายรัฐ ดังนั้น แม้หน่วยงานของรัฐจะมีส่วนผิดก็ตามแต่เอกชนผู้รับจ้างก็ชอบที่จะปฏิบัติงานตามสัญญาให้แล้วเสร็จโดยสามารถขอขยายระยะเวลาการทำงานและจำนวนเงินค่าจ้างเพิ่มขึ้นได้การที่เอกชนผู้รับจ้างไม่ทำงานตามสัญญาให้แล้วเสร็จแม้จะอยู่ในวิสัยที่จะทำได้ จึงถือว่าเอกชนผู้รับจ้างมีส่วนต้องรับผิดชอบอยู่ด้วยจึงเห็นได้ว่าข้อบกพร่องของหน่วยงานของรัฐยังไม่ถึงขนาดหรือมีเหตุอันจะทำให้เอกชนผู้รับจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างได้ ดังนั้น เมื่อต่างฝ่ายต่างยังไม่มีสิทธิโดยชอบที่จะบอกเลิกสัญญาจ้างการที่ทั้งสองฝ่ายต่างใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาซึ่งกันและกันแสดงว่าทั้งสองฝ่ายต่างสมควรใจที่จะให้สัญญาจ้างเลิกแล้วต่อกันสัญญาจึงเลิกกันโดยปริยาย คู่สัญญาต่างฝ่ายต้องให้อีกฝ่ายกลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม โดยที่ต่างฝ่ายต่างเรียกร้องความเสียหายจากอีกฝ่ายหนึ่งไม่ได้ตาม

มาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๖๙/๒๕๕๔)

๘.๕) สิทธิของผู้ว่าจ้างภายหลังบอกเลิกสัญญา

โดยปกติในสัญญาจ้างทำของจะกำหนดสิทธิของผู้จ้างภายหลังบอกเลิกสัญญาเมื่อผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาแล้ว ผู้ว่าจ้างมีสิทธิดังนี้ ๑) ผู้ว่าจ้างอาจทำงานนั้นเองหรือว่าจ้างผู้อื่น ให้ทำงานนั้นต่อจนแล้วเสร็จได้ ๒) ผู้ว่าจ้างมีสิทธิใช้เครื่องใช้ในการก่อสร้างสิ่งที่สร้างขึ้นชั่วคราวสำหรับงานก่อสร้างและวัสดุต่างๆ ซึ่งเห็นว่าจะต้องสงวนเอาไว้เพื่อการปฏิบัติงานตามสัญญาตามที่จะเห็นสมควร ๓) ผู้ว่าจ้างมีสิทธิริบหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาและเรียกร้องเอาค่าปรับเป็นรายวันนับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดตามสัญญาจนถึงวันบอกเลิกสัญญา ๔) ผู้ว่าจ้างมีสิทธิฟ้องผู้รับจ้างจะต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้น ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการทำงานนั้นต่อให้แล้วเสร็จตามสัญญาและค่าใช้จ่ายในการควบคุมงานเพิ่ม ซึ่งผู้ว่าจ้างจะหักเอาจากเงินประกันผลงานหรือจำนวนเงินใดๆ ที่จะจ่ายให้แก่ผู้รับจ้างก็ได้ (หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กวพ) ๑๒๐๔/๒๓ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๓๗

ตามสัญญากำหนดให้สิทธิผู้ว่าจ้างที่จะใช้เครื่องใช้ในการก่อสร้างสิ่งที่สร้างขึ้นชั่วคราวสำหรับงานก่อสร้างและวัสดุต่างๆ ซึ่งเห็นว่าจะต้องสงวนเอาไว้เพื่อการปฏิบัติงานตามสัญญาหน่วยงานของรัฐก็ออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้รับจ้างขนย้ายเครื่องใช้และวัสดุอุปกรณ์ดังกล่าวได้แต่ก็ต้องมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะดูแลรักษาทรัพย์สินนั้นตามสมควร เช่นจะพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะเช่นนั้น สำหรับเครื่องใช้ในการก่อสร้างสิ่งที่จำเป็นต้องใช้เพื่อให้งานก่อสร้างแล้วเสร็จ เช่น เครื่องเชื่อมโลหะ เครื่องผสมคอนกรีตสิ่งที่สร้างขึ้นชั่วคราวสำหรับงานก่อสร้างตามสัญญาจ้าง หมายถึง สิ่งก่อสร้างขึ้นเป็นการชั่วคราวเพื่อประโยชน์ในการทำงานก่อสร้างให้แล้วเสร็จและจะต้อง

รื้อถอนออกไปภายหลังงานก่อสร้างแล้วเสร็จ เช่น บ้านพักคนงานก่อสร้าง วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่ใช้ในการก่อสร้างนั้งร้าน

เว้นแต่วัสดุต่างๆ ที่ได้ใช้ในการก่อสร้างไปแล้ว ย่อมสิ้นเปลืองหมดไปในการก่อสร้างและตกเป็นกรรมสิทธิ์แก่หน่วยงานของรัฐก็ต้องชำระค่าวัสดุดังกล่าวชดใช้คืนแก่ผู้รับจ้างในราคาท้องตลาดในขณะที่ไปใช้ด้วย สำหรับวัสดุต่างๆ หมายถึง วัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างซึ่งจะประกอบเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเนื่งงานก่อสร้าง เช่น ไม้ อิฐ หิน ปูน หวาย ตะปู เหล็กเส้น กระเบื้อง สังกะสี และสี เป็นต้น ส่วนวัสดุหรืออุปกรณ์ต่างๆ ที่ผู้รับจ้างนำเข้ามาเพื่อการก่อสร้าง ถ้าเป็นวัสดุที่ใช้แล้วสิ้นเปลืองหมดไป ผู้ว่าจ้างย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องชำระค่าวัสดุนั้นชดใช้คืนให้แก่ผู้รับจ้างเดิมตามราคาตลาดของวัสดุขณะที้นำไปใช้ด้วย

นอกจากนี้สิ่งของที่เป็นเครื่องใช้ในการก่อสร้าง สิ่งทีสร้างขึ้นชั่วคราวสำหรับการก่อสร้างและวัสดุต่างๆ ที่ผู้ว่าจ้างมิได้สงวนไว้เพื่อการปฏิบัติตามสัญญาหรือไม่จำเป็นที่จะต้องใช้อีก หากผู้รับจ้างไม่ขนย้ายออกไป ผู้ว่าจ้างชอบทีจะต้องแจ้งให้ผู้รับจ้างจัดการขนย้ายออกโดยกำหนดระยะเวลาพอสมควรและหากผู้รับจ้างไม่ยอมขนย้ายสิ่งของออกไปภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ ผู้ว่าจ้างย่อมมีสิทธิขนย้ายสิ่งของต่างๆ นั้น และหากต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขนย้ายผู้ว่าจ้างมีสิทธิเรียกค่าทดแทนได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๖ และมาตรา ๑๓๓๗ (คำวินิจฉัยตามข้อหารือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ ๕/๒๕๓๙ และที่ ๙๕/๒๕๓๙)

๙. การจ่ายค่าจ้างตามสัญญาไม่ถูกต้อง

การทำสัญญาทั้งสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครอง โดยปกติมีบุคคลมาเกี่ยวข้อง ๒ ฝ่าย แต่บางกรณีอาจมีมากกว่า ๒ ฝ่าย เช่นกรณีทีมีการโอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกรณีทีผู้รับจ้างทีมีสิทธิได้รับเงินค่าจ้างตามสัญญาได้โอนสิทธิเรียกร้องทีตนเอง

มีตามสัญญาให้กับผู้อื่น (ผู้รับโอนสิทธิ) ดังนั้นเมื่อมีการโอนสิทธิเรียกร้องสมบูรณ์แล้วย่อมผูกพันทั้งผู้โอน ผู้รับโอน และส่วนราชการ ผู้จ่ายเงินตามสัญญาจ้าง ซึ่งมีกรณีที่เคยเกิดข้อพิพาทและควรศึกษาไว้เป็นแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

๙.๑) การจ่ายเงินกรณีผู้รับจ้างโอนสิทธิเรียกร้องค่าจ้างให้ผู้อื่น

๑. กรณีที่ผู้รับจ้างโอนสิทธิเรียกร้องในการรับเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้างที่ทำกับหน่วยงานของรัฐให้แก่ผู้รับโอนโดยชอบด้วย มาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว แม้อันต่อมาผู้รับจ้างจะมีหนังสือแจ้งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าได้ยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวแล้วและขอรับเงินค่าจ้างด้วยตนเองก็ตาม แต่เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ให้ความยินยอมในการยกเลิกดังกล่าว หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงชอบที่จะปฏิเสธการจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้าง เนื่องจากการโอนสิทธิเรียกร้องยังมีผลตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๓/๒๕๕๐)

๒. การโอนสิทธิเรียกร้องต้องทำเป็นหนังสือจึงจะสมบูรณ์ และการโอนสิทธิเรียกร้องจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ของลูกหนี้หรือบุคคล ภายนอกได้ แต่เมื่อได้บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้หรือลูกหนี้ยินยอมด้วยในการโอนนั้น โดยได้ทำคำบอกกล่าวหรือความยินยอมโดยคำบอกกล่าวหรือความยินยอมเป็นหนังสือโดยไม่จำเป็นต้องลงลายมือชื่อของผู้โอนกับผู้รับโอนสิทธิเรียกร้อง ดังนั้นการโอนสิทธิเรียกร้องที่ได้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้โอนฝ่ายเดียว จึงสมบูรณ์หาต้องลงลายมือชื่อผู้รับโอนด้วย

๓. การโอนสิทธิเรียกร้องในการรับเงินค่าจ้างระหว่างผู้รับจ้างกับผู้ฟ้องคดี ได้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการโอนสิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยได้มีการทำหนังสือสัญญาโอนสิทธิเรียกร้อง รวมทั้งได้บอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวเป็นหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐได้รับทราบการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวแล้ว การโอนสิทธิเรียกร้องจึงมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายและผู้ฟ้องคดีสามารถยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับหน่วยงานของรัฐได้ ทั้งยังมีผลทำให้สิทธิที่ผู้รับจ้างมีอยู่เดิมทั้งหมดตกไปเป็นของผู้ฟ้องคดีด้วย ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าจ้างตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมด การที่หน่วยงานของรัฐชำระเงินค่าจ้างบางส่วนให้แก่ผู้รับจ้างจึงเป็นการกระทำผิดสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๒๑/๒๕๕๒)

๙.๒) การจ่ายเงินค่าจ้างล่าช้า

กรณีหน่วยงานของรัฐจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้า โดยอ้างว่าอยู่ในขั้นตอนการทำหนังสือหรือหน่วยงานของรัฐเป็นขั้นตอนการปฏิบัติภายในหน่วยงานด้วยตนเอง จึงนำเหตุผลดังกล่าวมาปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาต่อบุคคลภายนอกซึ่งเป็นคู่สัญญาหาได้ไม่ หน่วยงานของรัฐมีภาระหน้าที่ตามสัญญาต้องชำระเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่คณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับงาน เมื่อหน่วยงานของรัฐชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้าจึงถือได้ว่าเป็นการผิดนัดชำระหนี้ หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยในกรณีผิดนัดการชำระหนี้ดังกล่าวจึงชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดง ที่ อ. ๑๔๘/๒๕๕๔)

๙.๓) การไม่จ่ายค่าจ้างโดยอ้างว่าเงินตรองไม่ถูกต้องตามระเบียบ

หน่วยงานของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีได้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำการซ่อมแซมถนนภายในกำหนดและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ทำการตรวจรับไว้แล้วหน่วยงานของรัฐจึงต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๐๒ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และแม้ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐได้อุทธรณ์ว่า มีการอนุมัติใช้เงินตรองราชการโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงการคลัง จึงไม่อนุมัติให้เบิกจ่าย เงินได้นั้น เห็นว่าระเบียบดังกล่าวเป็นเรื่องการบริหารงานภายในหน่วยงานของรัฐ การที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐจะต้องไปว่ากล่าวกันเองหน่วยงานของรัฐไม่อาจยกระเบียบดังกล่าวขึ้นอ้างทำให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้รับผลกระทบทั้งการทำงานที่จ้างให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการก็สำเร็จตามวัตถุประสงค์ จึงไม่มีเหตุผลที่จะได้รับการงานที่ว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีทำไปโดยไม่ต้องเสียค่าจ้างอันเป็นค่าตอบแทนหน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจยกระเบียบกระทรวงการคลังขึ้นเป็นข้อต่อสู้เพื่อตัดสิทธิตามสัญญาอุทธรณ์ของหน่วยงานของรัฐ จึงฟังไม่ขึ้นที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชำระเงินพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของเงินต้นนั้นชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดง ที่ ๓๘๔/๒๕๕๒)

๑๐. ค่าปรับและการเรียกค่าเสียหายจากการผิดสัญญา

การกำหนดให้มีการเรียกค่าเสียหายจากการผิดสัญญาเป็นความมุ่งหมายเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วจากการที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ถูกต้องซึ่งเป็นเรื่องที่ศาลเป็นผู้กำหนดให้ตามดุลพินิจหน่วยงาน

ของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการผิดสัญญาจึงต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการผิดสัญญา หากไม่สามารถพิสูจน์ความเสียหายได้ ศาลอาจไม่กำหนดค่าเสียหายตามที่ร้องขอได้ ค่าเสียหายมีทั้งส่วนที่เป็นการกำหนดล่วงหน้าในสัญญา เช่น ค่าปรับซึ่งหากศาลเห็นว่าสูงเกินส่วนศาลสามารถปรับลดได้ตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ค่าเสียหายอื่นๆ ศาลจะเป็นผู้กำหนดให้จึงไม่มีเรื่องการปรับลด

๑๐.๑) การแจ้งสงวนสิทธิการปรับไว้ในเวลารับชำระหนี้

เมื่อครบกำหนดส่งมอบของหรือครบกำหนดตามสัญญาและหน่วยงานของรัฐมีสิทธิปรับผู้ขายหรือผู้รับจ้าง โดยให้หน่วยงานของรัฐแจ้งคู่สัญญากรณีที่ไม่ส่งมอบของหรือส่งมอบงานโดยเร็วไว้ชั้นหนึ่งก่อนเมื่อผู้รับจ้างส่งมอบงานจ้กล่าช้ากว่ากำหนดตามสัญญาและหน่วยงานของรัฐประสงค์จะใช้สิทธิปรับผู้รับจ้าง หน่วยงานของรัฐจะเรียกเอาเบี้ยปรับดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อได้บอกสงวนสิทธิไว้ในเวลารับชำระหนี้ ตามนัยแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่หน่วยงานของรัฐได้ตรวจรับงานไว้ถูกต้องครบถ้วนแล้วโดยที่มีได้บอกสงวนสิทธิการปรับไว้ในเวลารับชำระหนี้ การละเลยมิได้บอกสงวนสิทธิทำให้หน่วยงานของรัฐต้องเสียสิทธิเรียกค่าปรับจะต้องมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในทางแพ่งต่อหน่วยงานของรัฐ (ตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กพ) ๑๐๐๒/ว๒๓ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๒)

๑๐.๒) การคิดค่าปรับ

การกำหนดค่าปรับตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๔ กำหนดว่าการทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ นอกจากการจ้างที่ปรึกษาให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตราตายตัวระหว่างร้อยละ ๐.๐๑ - ๐.๒๐ ของราคาพัสดุที่ยังไม่ได้รับมอบเว้นแต่การจ้างซึ่งต้องการ

ผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกันให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ - ๐.๑๐ ของราคางานจ้างนั้น แต่จะต้องไม่ต่ำกว่าวันละ ๑๐๐ บาท สำหรับงานก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อการจราจรให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้างนั้น แต่อาจจะกำหนดขึ้นสูงสุดของการปรับก็ได้ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่ กวพ. กำหนด

ในการทำสัญญาจ้างที่ปรึกษา หากส่วนราชการเห็นว่าถ้าไม่กำหนดค่าปรับไว้ในสัญญาจะเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ให้ส่วนราชการผู้จัดทำสัญญากำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตราหรือจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ - ๐.๑๐ ของราคางานจ้างนั้นได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น

๑๐.๓) การปรับตามสัญญาจ้างทำของ

การกำหนดงวดการจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้างทำของเป็นเพียงข้อกำหนดในการเบิกเงินค่าจ้างแบ่งเป็นงวดๆ โดยกำหนดงานเป็นจำนวนสิ่งของและเวลาที่จะส่งมอบงานตามสัดส่วนกับจำนวนเงินค่าจ้างที่จะขอเบิกในงวดนั้นๆ ซึ่งหากผู้รับจ้างไม่ส่งมอบงานตามระยะเวลาที่กำหนดก็เป็นเพียงไม่สามารถรับเงินค่าจ้างในงวดนั้นๆ ได้เท่านั้น หน่วยงานของรัฐยังไม่มีสิทธิปรับผู้รับจ้างจะปรับได้เมื่อครบกำหนดตามสัญญาจนถึงวันที่บอกเลิกสัญญาเท่านั้น (หนังสือกรมอัยการ ที่ มท ๑๒๐๒/๘๓๗๐ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๓) ซึ่งมีแนวทางที่ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาเรื่องค่าปรับไว้ดังนี้

๑๐.๔) การกำหนดค่าปรับที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานของรัฐได้ว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้าง โดยในสัญญากำหนดค่าปรับไว้ว่าหากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลา

ที่กำหนดต้องชำระค่าปรับในอัตราวันละ ๐.๔ ของราคาค่าจ้าง ต่อมาผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้ากว่าที่กำหนดในสัญญา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตามสัญญาเป็นการกำหนดค่าปรับในสัญญากรณีจ้างทำของเกินกว่าค่าปรับตาม ข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้คิดค่าปรับในอัตราวันละไม่เกิน ๐.๑ ของราคางานจ้าง ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง แม้ในการจัดทำสัญญาจะใช้หลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องสัญญาทางแพ่งเช่น หลักเจตนาในการทำสัญญาและหลักการเกิดขึ้นของสัญญาก็ตามแต่เมื่อสัญญาดังกล่าวเป็นการจัดทำสัญญาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยที่ระเบียบดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎเกณฑ์ของฝ่ายปกครองที่มุ่งให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีเอกภาพในการดำเนินการเปิดเผย โปร่งใส และให้ความเป็นธรรมแก่เอกชนอย่างเท่าเทียมกัน หน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่ต้องผูกพันต่อระเบียบดังกล่าวอย่างเคร่งครัด แม้ระเบียบจะให้หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจในบางกรณีแต่ต้องใช้ดุลพินิจได้เฉพาะในกรอบกฎหมายที่กำหนดไม่อาจใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจได้ ดังนั้นเมื่อ ข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนด ให้การจ้างงานซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกันให้กำหนดค่าปรับเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราวันละ ๐.๐๑ - ๐.๑ ของราคางานจ้าง แต่หน่วยงานของรัฐได้กำหนดค่าปรับในสัญญาในอัตราวันละ ๐.๔ ของราคางานจ้าง จึงเป็นการกำหนดค่าปรับสูงกว่าระเบียบจึงไม่ชอบหน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่ต้องคืนเงินค่าปรับในส่วนที่ปรับไว้เกิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๔๕/๒๕๕๐)

๑๐.๕) ผู้รับจ้างไม่ต้องรับผิดชอบค่าปรับเพราะเหตุ

ความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ

๑. หน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างย่อมมีหน้าที่ต้องจัดเตรียมพื้นที่ให้พร้อมสำหรับส่งมอบพื้นที่ให้แก่ผู้รับจ้าง เพื่อดำเนินการก่อสร้างแม้ว่าในสัญญาจะไม่ได้กำหนดหน้าที่ก็ตาม และในกรณีที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้ากว่าที่กำหนดในสัญญา โดยมีสาเหตุมาจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐในการส่งมอบพื้นที่ล่าช้า หากหน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างอันเนื่องมาจากการส่งมอบพื้นที่ล่าช้า หน่วยงานต้องนำระยะเวลาในส่วนที่ทำให้เกิดความล่าช้ามาพิจารณาขยายเวลาการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้รับจ้างด้วย จึงพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐคืนเงินค่าปรับที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้าเนื่องจากหน่วยงานของรัฐส่งมอบพื้นที่ไม่ทัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ ๗๙/๒๕๔๘๔๕)

๒. กรณีความบกพร่องของหน่วยงานอันเนื่องมาจากการส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างล่าช้า ซึ่งหน่วยงานของรัฐควรจะมีความพร้อมในการปฏิบัติตามสัญญาให้ถูกต้องก่อนแล้วจึงให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนและเป็นคู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญาได้ และหากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการตามข้อสัญญาได้อย่างแน่แท้และเป็นเหตุเนื่องจากความผิดของฝ่ายหน่วยงานของรัฐเองก็ชอบที่จะบอกเลิกสัญญาตามระเบียบแต่ก็มีได้ดำเนินการ ประกอบกับผู้รับจ้างมิได้ยินยอมที่จะเสียค่าปรับให้แก่หน่วยงานของรัฐโดยไม่มีเงื่อนไข ดังนั้นเมื่อความล่าช้าเกิดขึ้นเพราะความผิดของฝ่ายหน่วยงานของรัฐรวมอยู่ด้วยและมิได้มีการบอกเลิกสัญญา จึงต้องถือว่าสัญญาดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไป เมื่อความล่าช้าเป็นความผิดของหน่วยงานของรัฐอยู่ด้วยและเป็นการผิดหรือความบกพร่องที่เกิดขึ้นเพราะสภาพแห่งงานที่จ้าง หน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่ตามสัญญาที่จะ ต้องขยายกำหนดเวลาการก่อสร้างให้แก่

ผู้รับจ้าง การที่หน่วยงานของรัฐไม่ขยายระยะเวลาให้แก่ผู้รับจ้างจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการปรับผู้รับจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐลดค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๔๑๓/๒๕๕๕)

๓. กรณีเป็นความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ การที่หน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างจะใช้ดุลพินิจขยายหรือไม่ขยายเวลาทำงานตามสัญญาออกไปเนื่องจากผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดในสัญญาได้นั้น จะต้องพิจารณาให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์ของทางราชการในการทำให้บริการสาธารณะบรรลุผลกับความเสียหายของผู้รับจ้าง ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่จะต้องแบกรับภาระจากเงินค่าปรับ โดยจะต้องพิจารณาถึงส่วนได้เสียทุกทางของทั้งสองฝ่ายเป็นสำคัญรวมทั้งความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการประกอบด้วย ทั้งนี้เพื่อให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายเกินสมควร ดังนั้นในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเร่งรัดให้เอกชนผู้รับจ้างรีบดำเนินงานตามสัญญาให้แล้วเสร็จก่อนวันสิ้นสุดในสัญญา เพื่อที่จะได้ไม่ต้องเสียค่าปรับให้แก่เอกชนผู้ร่วมลงทุนในอีกสัญญาหนึ่งซึ่งต่อเนื่องกัน เป็นเหตุให้เอกชนผู้รับจ้างต้องเปลี่ยนแปลงพัสดุบางรายการที่กำหนดไว้ตามสัญญาซึ่งต้องใช้เวลาในการจัดซื้อจากต่างประเทศ โดยหน่วยงานของรัฐยินยอมให้เอกชนผู้รับจ้างดำเนินการดังกล่าวได้และหน่วยงานของรัฐได้รับประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงรายการพัสดุดังกล่าวในการจัดทำบริการสาธารณะ ความล่าช้าในการส่งมอบงานตามสัญญาซึ่งมีสาเหตุมาจากการจัดซื้อพัสดุจากต่างประเทศข้างต้น จึงเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐพิจารณาให้ขยายเวลาส่งมอบงานตามสัญญาเพียงเท่าที่ใช้เวลาในการพิจารณาข้อมูลทางเทคนิคของรายการพัสดุที่เปลี่ยนแปลงตามข้อเสนอของเอกชนผู้รับจ้าง จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสม

แก่กรณีสำหรับหนังสือยินยอมชำระค่าปรับ เนื่องจากการก่อสร้างล่าช้าโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ของเอกชนผู้รับจ้างนั้น เป็นเพียงการแสดงเจตนาของผู้รับจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญา เพื่อให้หน่วยงานของรัฐให้ความยินยอมในการดำเนินงานตามสัญญาต่อไปเมื่อในสัญญาทางปกครองหน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างมีเอกสิทธิในข้อกำหนดของสัญญายิ่งกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชน การให้ข้อเสนอหรือความยินยอมดังกล่าวมีผลบังคับได้ย่อมเป็นช่องทางให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจเหนือกว่าบังคับแก่คู่สัญญา เพื่อใช้เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาขยายหรือไม่ขยายเวลาดำเนินงานตามสัญญา ซึ่งอาจไม่เป็นธรรมแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจยกหนังสือยินยอมชำระค่าปรับข้างต้นมาเป็นเหตุในการเรียกค่าปรับจากเอกชนผู้รับจ้างได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๓/๒๕๕๔)

๔. ในการดำเนินงานก่อสร้างตามสัญญาแม้เอกชนผู้รับจ้างควรจะมีเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินงานตามสมควรก็ตามแต่หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าเอกชนผู้รับจ้างสามารถดำเนินงานก่อสร้างได้ภายในกำหนดเวลาตามสัญญาในทุกงวดงานที่หน่วยงานของรัฐจ่ายเงินค่าจ้างครบถ้วนและตรงเวลา เฉพาะแต่งวดงานที่หน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างจ่ายเงินค่าจ้างล่าช้าเท่านั้นที่เอกชนผู้รับจ้างไม่สามารถก่อสร้างได้ภายในกำหนดเวลา จึงเห็นได้ว่าการจ่ายค่าจ้างล่าช้าดังกล่าวส่งผลกระทบต่อแผนงานและระยะเวลาในการดำเนินงานก่อสร้างของเอกชนผู้รับจ้างเพราะเอกชนผู้รับจ้างจำเป็นต้องใช้เงินค่าจ้างดังกล่าวเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินงานก่อสร้างในงวดงานต่อไป การจ่ายเงินค่าจ้างล่าช้าจึงเป็นความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างที่ทราบอยู่แล้วตั้งแต่ต้น หน่วยงานของรัฐจึงไม่มีสิทธิปรับเอกชนผู้รับจ้างด้วยเหตุส่งมอบงานล่าช้าดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๗/๒๕๕๔)

๑๐.๕) การหักเงินค่าปรับโดยมิชอบต้องเสียดอกเบี้ย

หน่วยงานของรัฐหักเงินค่าปรับซึ่งเป็นต้นเงินจากค่าจ้างที่หน่วยงานของรัฐต้องจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบ จึงมีผลเป็นการผิดนัดไม่ชำระเงินค่าจ้างแก่ผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่หน่วยงานของรัฐหักไว้โดยไม่ชอบให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับแต่วันผิดนัด โดยต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีในหนี้เงินตาม มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ ๒๓๗/๒๕๕๒)

๑๐.๖) การเรียกค่าเสียหายจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่

กรณีที่ผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญาจนเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐบอกเลิกสัญญาและจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เข้ามาทำงานต่อในส่วนที่เหลือให้แล้วเสร็จ ค่าเสียหายในส่วนนี้จึงได้แก่ค่าใช้จ่ายที่ต้องเพิ่มขึ้นเนื่องจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ให้ทำงานส่วนที่เหลือจนแล้วเสร็จ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยเรื่องนี้ไว้ว่าในส่วนของจำนวนเงินที่ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบจากการที่หน่วยงานของรัฐจ้างผู้รับจ้างรายใหม่แม้ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐได้รับเงินค่าหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาจำนวนหนึ่งจากธนาคารผู้ค้ำประกันภายหลังจากการทำสัญญากับผู้รับจ้างรายใหม่แต่ปรากฏว่ามูลหนี้ดังกล่าวเป็นมูลหนี้ที่เกิดขึ้นก่อนจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ ดังนั้น เงินค่าหลักประกันสัญญาดังกล่าวต้องนำไปหักในส่วนค่าปรับและค่าควบคุมงานตามสัญญาเดิมจึงไม่อาจนำมาหักออกจากค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ซึ่งเป็นมูลหนี้ที่เกิดขึ้นภายหลังได้ ผู้รับจ้างจึงต้องรับผิดชอบค่าชำระที่เพิ่มขึ้นจากการที่หน่วยงานของรัฐจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เต็มจำนวน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๒๓/๒๕๔๙)

๑๑. อายุความการดำเนินคดี

กรณีที่คู่สัญญาผิดสัญญาทำให้ราชการได้รับความเสียหายหากมีการหักเงินประกันแล้วยังมีความเสียหายเกิดขึ้นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายให้ทันภายในกำหนดอายุความด้วย

๑๑.๑) กำหนดระยะเวลาฟ้องคดีสัญญาทางแพ่ง

สัญญาทางแพ่งหมายถึง การตกลงกันระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป เป็นการแสดงเจตนาเพื่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๙ “นิติกรรมหมายความว่า การใดๆ อันทำลงโดยชอบด้วยกฎหมายและด้วยใจสมัครมุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ ขึ้นระหว่างบุคคล เพื่อจะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิอายุความในการฟ้องคดีโดยทั่วถ้ากฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ ซึ่งมีอายุความฟ้องคดี ๑๐ ปี ตามนัยมาตรา ๑๙๓/๓๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

๑๑.๒) กำหนดระยะเวลาฟ้องคดีสัญญาทางปกครอง

สัญญาทางปกครองหมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาที่จัดให้ทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ได้กำหนดให้การฟ้องคดีตามสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐมักจะนำ

ข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครองมาขึ้นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อได้ล่วงเลยกำหนดระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้วโดยสาเหตุแห่งการฟ้องคดีล่าช้า ซึ่งที่ผ่านมาส่วนใหญ่หน่วยงานของรัฐมักจะทำอ้างเหตุจำเป็นอย่างๆ ที่ทำให้การฟ้องคดีล่าช้าซึ่งไม่สามารถรับฟังได้ ดังนี้

๑. กรณีสัญญาทางปกครองที่กำหนดสิทธิให้หน่วยงานของรัฐบังคับชำระหนี้ได้นับแต่วันที่มีการผิดสัญญาโดยไม่ต้องทวงถามก่อนแต่หน่วยงานของรัฐกลับทำหนังสือทวงถามไปยังคู่สัญญา (ลูกหนี้) ตามมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และได้ถือสิทธิเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่คู่สัญญา (ลูกหนี้) ไม่ปฏิบัติตามหนังสือทวงถาม

๒. เนื่องจากต้องรอผลการพิจารณาเกี่ยวกับจำนวนหนี้หรือแนวทางในการชำระหนี้จากกรมบัญชีกลางก่อน เมื่อได้รับแจ้งผลเป็นระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้องแล้ว

๓. กรณีการนำสิทธิเรียกร้องในคดีแพ่งมาใช้ปนกับคดีปกครอง โดยหน่วยงานของรัฐนำหลักฐานอันเป็นสิทธิเรียกร้องตามหนังสือหรือโดยการให้หลักประกันที่เกิดจากลูกหนี้รับสภาพความรับผิดชอบตามมาตรา ๑๙๓/๓๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นมูลหนี้ที่เลยระยะเวลาฟ้องคดีปกครองแล้วมาฟ้องคดี

๔. อ้างเหตุฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมเนื่องจากการใช้สิทธิเรียกร้องในลักษณะดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐ ผู้ฟ้องคดีโดยตรงจึงไม่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวมแต่ประการใด

๕. อ้างสิทธิเหตุอายุความสะดุดหยุดลง เมื่อหน่วยงานของรัฐแจ้งสิทธิตามสัญญาทางปกครองแล้วฝ่ายคู่สัญญาได้มีหนังสือแจ้งยินยอม

ชดใช้เงิน หรือขอผ่อนชำระเงินคืนแก่ทางราชการ หน่วยงานของรัฐได้ถือสิทธิในเหตุดังกล่าวเป็นการรับสภาพหนี้ของคู่สัญญาและเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง ตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงนำข้อพิพาทตามสัญญาดังกล่าวมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาแล้ว

กรมบัญชีกลางจึงมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการเกี่ยวกับใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาทางปกครองโดยให้ถือปฏิบัติ ดังนี้

เมื่อคู่สัญญาหรือคู่กรณีตามสัญญาทางปกครองหรือทางแพ่ง กระทำผิดหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขของสัญญาไม่ว่าข้อหนึ่งข้อใดเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐเกิดสิทธิเรียกร้องอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นรับดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องให้คู่สัญญาหรือคู่กรณีดำเนินการจัดการแก้ไขให้เป็นไปตามสัญญาหรือชดใช้ความเสียหายให้ถูกต้องและเสร็จสิ้นโดยเร็วอย่างช้า ไม่ควรเกิน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีการกระทำผิดหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขตามสัญญาดังกล่าว

หากคู่สัญญาหรือคู่กรณีปฏิเสธ บิดพลิ้ว หรือไม่รับจัดการแก้ไข หรือชดใช้ความเสียหายตามสัญญาให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้จัดการแก้ไข หรือชดใช้ความเสียหาย ไม่ว่าด้วยเหตุหรือกรณีใด ให้หน่วยงานของรัฐนำข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครองนั้นฟ้องต่อศาลปกครองอย่างช้า ไม่ควรเกิน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาที่ให้คู่สัญญาหรือคู่กรณีจัดการแก้ไข หรือชดใช้ความเสียหาย อย่างไรก็ตามแล้วไม่ควรเกิน ๙๐ วัน สำหรับหน่วยงานของรัฐที่ใช้สิทธิเรียกร้องไม่ทันตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเป็นเหตุให้คดีขาดอายุความทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายนั้น กรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่าการใช้สิทธิเรียกร้องไม่ทันและเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

แห่งนั้น จึงให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด เพื่อพิจารณาหาตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดและจำนวน ค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชดใช้ตามนัย ข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป (หนังสือกรมบัญชีกลางที่ กค ๐๔๐๖.๗/ว๒๑ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๐) ซึ่งมีกรณีที่ศาลเคยพิพากษาไว้เป็นแนวทาง ดังนี้

๑. การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครอง หน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องคดีภายในกำหนดเวลา ๕ ปี นับแต่รู้ว่าการทำผิด เจื่อนไขในสัญญาข้อหนึ่งข้อใดและไม่อาจนำเอาสภาพความรับผิดในหนี้ ค้างชำระที่เกิดขึ้นภายหลังจากระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วมาอ้างเป็นเหตุ ในการขยายเวลาการฟ้องคดีออกไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๙๖๖/๒๕๔๘)

๒. การไม่ยื่นฟ้องคดีตามเงื่อนไขแห่งสิทธิที่กำหนดไว้ในข้อสัญญา เป็นเหตุให้พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีที่สัญญาทางปกครอง มีข้อกำหนดให้สิทธิหน่วยงานทางปกครองบังคับชำระหนี้ได้นับแต่วันที่มีการผิดสัญญาโดยไม่ต้องทวงถามก่อน หน่วยงานทางปกครองจะต้องฟ้องคดี เพื่อเรียกให้ชำระหนี้ตามสัญญาดังกล่าวภายในกำหนดเวลา ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นับแต่วันที่มีการทำผิดสัญญาไม่ใช่ นับแต่วันที่คู่สัญญาไม่ปฏิบัติตามหนังสือทวงถาม ตามมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๙๓๘/๒๕๔๘)

๓. การฟ้องคดีเพื่อขอให้คู่สัญญาชำระหนี้ตามสัญญาทางปกครอง หน่วยงานของรัฐไม่อาจกล่าวอ้างกรณีที่ต้องรอผลการพิจารณาเกี่ยวกับ จำนวนหนี้หรือแนวทางการชำระหนี้จากกรมบัญชีกลางซึ่งเป็นการดำเนินการ ภายในของฝ่ายปกครองมาเป็นเหตุเพื่อให้สามารถฟ้องคดีได้เมื่อพ้นระยะเวลา ฟ้องคดีแล้วได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๙๖๕/๒๕๔๘)

๔. การฟ้องเรียกค่าปรับ ค่าความคุมงาน กรณีที่ผู้รับจ้างตามสัญญาทางปกครองทำงานไม่แล้วเสร็จตามตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาต้องฟ้องภายใน ๕ ปี นับแต่วันที่บอกเลิกสัญญา เนื่องจากถือว่าหน่วยงานของรัฐรัฐหรือมีเหตุอันควรรู้ตั้งแต่วันดังกล่าว ส่วนการฟ้องเรียกค่าเสียหายเนื่องจากต้องจากผู้รับจ้างรายใหม่แทนรายที่ถูกบอกเลิกสัญญาในวงเงินค่าจ้างที่สูงขึ้นกว่าเดิม ต้องนับเวลาฟ้องตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐทำสัญญาทางปกครองกับผู้รับจ้างรายใหม่ เนื่องจากวันดังกล่าวถือว่าเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐรัฐหรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๒๓/๒๕๔๙)

๕. การฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากความชำรุดบกพร่องของงานจ้างนั้น หน่วยงานของรัฐต้องฟ้องภายในเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจผู้ว่าจ้างรู้ถึงความชำรุดบกพร่องหรืออย่างช้าในวันที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้รับจ้างเข้าดำเนินการซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘/๒๕๕๑)

๖. ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานที่เกิดขึ้นภายในระยะเวลารับประกันความชำรุดบกพร่องที่กำหนดในสัญญา และต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับการแก้ไขซ่อมแซม หากผู้รับจ้างไม่ยอมออกค่าใช้จ่ายผู้ว่าจ้างสามารถบังคับจากหลักประกันสัญญาได้ตามสัญญาจ้างประกอบหนังสือค้ำประกัน และเป็นกรณีที่สัญญาจ้างกำหนดความรับผิดชอบของผู้รับจ้างไว้โดยเฉพาะ จึงไม่อยู่ในบังคับอายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่การชำรุดบกพร่องได้ปรากฏขึ้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๐๑ หากแต่เป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติอายุความไว้โดยเฉพาะ ซึ่งหากกรณีเป็นสัญญาทั่วไปจึงมีกำหนดอายุความ ๑๐ ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและ

พาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓๐ แต่หากสัญญาจ้างเข้าลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ผู้ว่าจ้างจึงจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน ๕ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

๑๒. แนวปฏิบัติเรื่องการดูแล บำรุงรักษา และตรวจสอบความชำรุดบกพร่อง, ความชำรุดบกพร่องก่อนคืนหลักประกัน

แนวทางปฏิบัติเรื่องการดูแล บำรุงรักษา และตรวจสอบความชำรุดบกพร่องของพัสดุที่อยู่ในระหว่างการรับประกันก่อนการคืนหลักประกัน สัญญา ให้หัวหน้าหน่วยงานผู้ครอบครองพัสดุ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีหน้าที่รับผิดชอบ ดูแลบำรุงรักษาและตรวจสอบความชำรุดบกพร่องของพัสดุ ในกรณีที่ปรากฏความชำรุดบกพร่องของสิ่งของหรืองานจ้างภายในระยะเวลาของการประกันความชำรุดบกพร่องตามสัญญา ให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ รวบรวมรายงานหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อแจ้งให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างดำเนินการแก้ไขซ่อมแซมทันที พร้อมกับแจ้งให้ผู้ค้าประกัน (ถ้ามี) ทราบด้วยก่อนสิ้นสุดระยะเวลาของการประกันความชำรุดบกพร่องภายใน ๑๕ วัน

สำหรับหลักประกันสัญญาที่มีระยะเวลาของการประกันไม่เกิน ๖ เดือน หรือภายใน ๓๐ วัน สำหรับหลักประกันสัญญาที่มีระยะเวลาของการประกัน ตั้งแต่ ๖ เดือนขึ้นไป ให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตรวจสอบความชำรุดบกพร่องของพัสดุ และรายงานให้หัวหน้าส่วนราชการทราบอีกครั้งหนึ่งหากปรากฏว่ามีความชำรุดบกพร่อง ให้รีบแจ้งให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างมาดำเนินการแก้ไข หรือซ่อมแซมก่อนสิ้นสุดระยะเวลาของการประกันความชำรุดบกพร่องตามหลักประกันสัญญา พร้อมกับแจ้งให้ผู้ค้าประกันทราบด้วย ทั้งนี้ให้เจ้าหน้าที่พัสดุแจ้งกำหนดระยะเวลาการประกันความชำรุดบกพร่องตามหลักประกันสัญญา ให้หัวหน้าหน่วยงานหรือหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุทราบพร้อมกับการส่ง

มอบพัสดุทุกครั้ง (หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กwp) ๑๐๐๒/ว ๔๒ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๒)

๑๓. การพิจารณาคู่สัญญาเป็นผู้ทำงาน

การดำเนินการดังกล่าวเป็นมาตรการลงโทษที่กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายของส่วนราชการจากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลมีนิติสัมพันธ์กับส่วนราชการแล้วกระทำการ ดังนี้

๑) ผู้ได้รับการคัดเลือกแล้ว ไม่ยอมไปทำสัญญาในเวลาที่ยังราชการกำหนด

๒) คู่สัญญา ผู้รับจ้างช่วงที่ได้รับอนุญาตให้ช่วงงานได้ไม่ปฏิบัติตามสัญญา

๓) คู่สัญญาไม่แก้ไขความชำรุดบกพร่องหรือพัสดุที่ใช้ไม่ได้มาตรฐาน ไม่ครบถ้วน ทำให้งานเสียหายอย่างร้ายแรง

๔) งานก่อสร้างสาธารณูปโภค/ผลิตผล/ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

๕) ที่ปรึกษาที่มีผลงานบกพร่อง/ผลิตผล/ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

๖) ผู้กระทำการขัดขวางการแข่งขันราคา/กระทำการโดยไม่สุจริตในการเสนอราคา

การแจ้งชื่อผู้ทำงานต้องพิจารณาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๑๔๕ - ข้อ ๑๔๕ สัตต โดยห้ามส่วนราชการก่อนนิติสัมพันธ์กับผู้ทำงานที่ถูกแจ้งเวียนชื่อแล้ว ซึ่งมีกรณีพิพาทเคยพิพากษาไว้เป็นแนวทาง ดังนี้

หน่วยงานของรัฐได้มีประกาศสอบราคาซื้อเต็นท์โครงเหล็กพร้อมผ้าใบ โดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้เสนอราคาต้องส่งแค็ตตาล็อกพร้อมใบเสนอราคา และตัวอย่างพัสดุเพื่อตรวจสอบด้วย แต่ในการเสนอราคา ผู้เสนอราคารวมทั้งผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งแค็ตตาล็อกและตัวอย่างพัสดุแต่อย่างใด คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการสอบราคาและเสนอให้หน่วยงานของรัฐอนุมัติและได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปลงนามในสัญญาซื้อขาย ๓ ครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉยหน่วยงานของรัฐจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงานและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์แต่มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าแม้ในการยื่นเสนอราคาประกอบกับประกาศของหน่วยงานของรัฐกำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องจัดส่งแค็ตตาล็อกและตัวอย่างสินค้าพร้อมใบเสนอราคา แต่ก็เป็นการเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาคัดเลือกของกรรมการเปิดซองสอบราคาโดยใช้พิจารณาประกอบกับเอกสารหลักฐานอื่นๆ ของผู้เสนอราคาการที่ผู้เข้าเสนอราคามีได้จัดส่งเอกสารแค็ตตาล็อกหรือตัวอย่างสินค้าพร้อมใบเสนอราคาเป็นเพียงข้อบกพร่องเล็กน้อยมิได้มีผลถึงขนาดทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาไม่ชอบแต่อย่างใด หากคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเห็นว่าเอกสารดังกล่าวมีความสำคัญในการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาก็ย่อมสามารถเรียกให้ผู้เสนอราคาจัดส่งแค็ตตาล็อกหรือตัวอย่างสินค้าให้แก่คณะกรรมการได้อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้เสนอราคารายใดจัดส่งเอกสารดังกล่าวพร้อมใบเสนอราคา กรณีจึงไม่อาจทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันระหว่างผู้เสนอราคา ดังนั้นการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐจึงชอบแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ทำสัญญาโดยปราศจากเหตุอันควร ผู้ถูกฟ้องคดีจึงสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงานจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๕๑/๒๕๕๓)

