

การยึดหลักประกันซอง

อ.เชิดชัย มีคำ

นิติกร 9 ชช กรมบัญชีกลาง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดเกี่ยวกับหลักประกันไว้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ หลักประกันซองและหลักประกันสัญญา ซึ่งกำหนดให้ใช้อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

1. เงินสด
2. เช็คที่ธนาคารเซ็นสั่งจ่ายซึ่งเป็นเช็คลงวันที่ใช้เช็คนั้นชำระต่อเจ้าหน้าที่หรือก่อนวันนั้นไม่เกินสามวันทำการ
3. หนังสือค้ำประกันของธนาคารภายในประเทศ ตามตัวอย่างที่ กวพ.กำหนด
4. หนังสือค้ำประกันของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย บริษัทเงินทุน หรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์

ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเงินทุนเพื่อการพาณิชย์และประกอบธุรกิจค้ำประกันตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ตามรายชื่อบริษัทเงินทุนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยแจ้งเวียนให้ส่วนราชการต่างๆ ทราบแล้ว โดยอนุโลมให้ใช้ตามตัวอย่างหนังสือค้ำประกันของธนาคารที่ กวพ.กำหนด

5. พันธบัตรรัฐบาลไทย

สำหรับการประกวดราคานานาชาติ ให้ใช้หนังสือค้ำประกันของธนาคารในต่างประเทศที่มีหลักฐานดี และหัวหน้าส่วนราชการเชื่อถือเป็นหลักประกันซองได้อีกประการหนึ่ง

การกำหนดมูลค่าของหลักประกัน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้กำหนดมูลค่าเป็นจำนวนเต็มในอัตราร้อยละ 5 ของวงเงินหรือราคาที่จะจัดหาพัสดุในครั้งนั้น แล้วแต่กรณี เว้นแต่การจัดหาพัสดุที่หัวหน้าส่วนราชการเห็นว่ามีความสำคัญเป็นพิเศษ จะกำหนดอัตราสูงกว่าร้อยละ 5 แต่ไม่เกิน ร้อยละ 10 ก็ได้ และการกำหนดหลักประกันดังกล่าว จะต้องระบุไว้เป็นเงื่อนไขในเอกสารสอบราคาหรือเอกสารประกวดราคา และหรือในสัญญาด้วย สำหรับกรณีที่ผู้เสนอราคาหรือผู้สัญญาวางหลักประกันที่มีมูลค่าสูงกว่าที่กำหนดดังกล่าวข้างต้น ให้อนุโลมรับได้ แต่ถ้าวางราคาหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้เสนอราคาหรือเป็นผู้สัญญา ไม่ต้องวางหลักประกัน

ในการจัดหาพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ กำหนดให้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ควบคู่ไปด้วย ดังนั้นผู้ที่จะเสนอราคาในการจัดหาพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์จึงต้องวางหลักประกันซองเช่นเดียวกัน

ในการวางหลักประกันซองเสนอราคาสำหรับการจัดหาพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และผู้ที่จะเสนอราคา ปฏิบัติผิดเงื่อนไขตามที่ระบุไว้ในเอกสารประกวดราคาชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ เอกสารประกวดราคาจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ และหนังสือเงื่อนไขในสัญญา 3 ฝ่าย จะถูกยึดหลักประกันซองตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนด

การยึดหลักประกันซอง คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2549 ได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการยึดหลักประกันซองโดยให้กรมบัญชีกลางแจ้งเวียนแนวทางปฏิบัติตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค 0408.3/ว 302 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2549 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1. ผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด
2. ผู้มีสิทธิเสนอราคาที่มาลงทะเบียนแล้ว ไม่ LOG IN เข้าสู่ระบบ

3. ผู้มีสิทธิเสนอราคา LOG IN แล้ว แต่ไม่มีการเสนอราคา หรือเสนอราคาผิดเงื่อนไขที่กำหนดโดยการเสนอราคาสูงกว่า หรือเท่ากับราคาเริ่มต้นการประมูล

4. ผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่ลงลายมือชื่อในแบบ บก. 008 แบบยื่นยื่นราคาสุดท้ายในการเสนอราคา

ทั้งนี้เงื่อนไขการยึดหลักประกันซอง ให้กำหนดเงื่อนไขไว้ในเอกสารประกวดราคาซื้อทางอิเล็กทรอนิกส์ เอกสารประกวดราคาจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ และหนังสือเงื่อนไขในสัญญา 3 ฝ่าย ให้ชัดเจน

นับแต่ประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2549 เป็นต้นไป มีหน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุได้หาหรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึดหลักประกันซองไปยังกรมบัญชีกลางเป็นจำนวนมาก จึงเห็นว่า หากจะนำแนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ที่ให้ความเห็นไว้ จะเป็นการช่วยให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้เข้าใจแนวทางการปฏิบัติได้ดียิ่งขึ้น และสามารถที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เรื่อง การยึดหลักประกันซอง

ข้อหารือ

ผู้มีสิทธิเสนอราคา เดินทางไปลงทะเบียนไม่ทันตามกำหนดเวลาที่ทางราชการกำหนด จะถูกยึด หลักประกันซอง หรือไม่

ข้อเท็จจริง

หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุ ได้ดำเนินการประกวดราคาซื้อพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ตามประกาศลงวันที่ 24 มีนาคม 2549 คณะกรรมการประกวดราคาได้ดำเนินการคัดเลือกเบื้องต้นได้ผู้มีสิทธิเสนอราคา ซึ่งผ่านการพิจารณาทางด้านเทคนิค จำนวน 5 ราย และหน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุ ได้แจ้งนัดหมายวัน เวลา และสถานที่เสนอราคา การประมูลในวันที่ 20 มิถุนายน 2549 ณ สถานที่เสนอราคาของผู้ให้บริการตลาดกลาง ตามแบบที่กำหนด และกำหนดลงทะเบียนเวลา 9.00 – 9.30 น. พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทุกรายทราบแล้วว่า ผู้มีสิทธิเสนอราคาต้องแจ้งชื่อผู้แทนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาให้กรรมการตรวจสอบก่อนการลงทะเบียน หากผู้มีสิทธิเสนอราคา มาลงทะเบียนไม่ทันจะถูกยึดหลักประกันซองตามระเบียบของทางราชการ ปรากฏว่า บริษัท ก. ไม่ได้มาลงทะเบียนตามวันเวลาที่หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุกำหนด และมีหนังสือลงวันที่ 20 มิถุนายน 2549 แจ้งว่า บริษัท ก. ไม่ได้รับเอกสารการแจ้งนัดหมาย ซึ่งผู้ที่ลงทะเบียนรับเอกสารในใบตอบรับมีชื่อพนักงานของบริษัท ก. แต่เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายประชาสัมพันธ์ของบริษัท ข. ทำให้ไม่สามารถรับทราบเอกสารและเข้าร่วมการเสนอราคาดังกล่าวได้ตามกำหนดนัดหมาย

ข้อหารือ

หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุ จึงขอหารือว่า กรณีดังกล่าว หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุจะยึดหลักประกันซองตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค 0408.3/ว 59 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2549 เรื่อง แนวทางการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ได้หรือไม่

ความเห็น

คณะกรรมการกถันกรองปัญหาการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (อกพ.อ.) มีความเห็นว่าข้อเท็จจริง หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุได้ส่งหนังสือ แจ้งวัน เวลา และสถานที่เสนอราคาการประมูลซื้อพัสดุ พร้อมแบบแบบแจ้งวัน เวลา และสถานที่เสนอราคา เพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา (บก.005) ให้แก่บริษัท ก. ตามที่อยู่หรือภูมิลำเนาที่บริษัทฯมอบให้ไว้ ซึ่งเป็นที่อยู่ที่ได้จดทะเบียนไว้กับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ และตรงกับที่อยู่ที่ปรากฏบนหัวจดหมายของบริษัทฯ เมื่อมีการลงทะเบียนรับเอกสารดังกล่าวในไปรษณีย์ตอบรับ จึงถือว่า หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุได้ดำเนินการโดยชอบแล้ว และถือว่าบริษัทฯ ได้รับแจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่เสนอราคาแล้วตั้งแต่ในขณะที่ยังไม่ได้ลงทะเบียน

การที่บริษัทฯ กล่าวอ้างว่า ผู้ที่ลงชื่อรับเอกสารในใบตอบรับมิใช่พนักงานของบริษัทฯ แต่เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายประชาสัมพันธ์ของบริษัท ข. นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การส่งเอกสารแจ้งวัน เวลา สถานที่เสนอราคาฉบับดังกล่าว หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุได้ดำเนินการโดยวิธีการเช่นเดียวกันกับการส่งเอกสารในครั้งก่อนๆ ประกอบกับบริษัท ก. เป็นบริษัทในเครือของบริษัท ข. โดยมีสถานที่ทำการตั้งอยู่ในอาคารเดียวกัน ซึ่งเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ของบริษัท ข. เป็นเจ้าหน้าที่ส่วนกลางที่ปฏิบัติงานให้แก่ทุกบริษัทในอาคารของบริษัท ข. รวมถึงการรับเอกสารจากทางไปรษณีย์ให้กับทุกบริษัท ที่อยู่ในอาคารของบริษัท ข. และจัดส่งต่อไปเพื่อทำการคัดแยกเอกสาร และส่งให้เจ้าหน้าที่ของบริษัทต่างๆมารับไป ประกอบกับ เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ที่ลงชื่อในใบตอบรับ ได้ระบุความเกี่ยวข้องกับบริษัท ก. ว่าเป็นพนักงาน ดังนั้น การที่บริษัท ก. อ้างเหตุดังกล่าวว่า บริษัทฯ ไม่สามารถรับทราบเอกสารและเข้าร่วมการเสนอราคาได้ตามกำหนดนัดหมาย จึงถือเป็นความบกพร่องในการบริหารงานของบริษัทฯ ทั้งนี้ เมื่อหน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุ ได้แจ้งเงื่อนไขไว้ในเอกสารแจ้งวัน เวลา และสถานที่เสนอราคา ด้วยแล้วว่า หากบริษัทฯ มาลงทะเบียนไม่ทันจะถูกยึดหลักประกันซองตามระเบียบ ดังนั้น เมื่อบริษัท ก. ไม่มาเข้าร่วมการเสนอราคาตามกำหนดนัดหมาย หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุ สามารถยึดหลักประกันซองของบริษัท ก. ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 10 (1) ประกอบแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค 0408.3/ว 59 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2549 ข้อ 14.4 (2)

เรื่อง การยึดหลักประกันซอง

ขอหารือ

ตามที่กรมบัญชีกลางได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการยึดหลักประกันซองเพิ่มเติม จากที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2549 ตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค 0408.3/ว 302 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2549 ดังนี้

1. ผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด
2. ผู้มีสิทธิเสนอราคาที่มาลงทะเบียนแล้ว ไม่ LOG IN เข้าสู่ระบบ
3. ผู้มีสิทธิเสนอราคา LOG IN แล้ว แต่ไม่มีการเสนอราคา หรือเสนอราคาผิดเงื่อนไขที่กำหนดโดยการเสนอราคาสูงกว่า หรือเท่ากับราคาเริ่มต้นการประมูล
4. ผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่ลงลายมือชื่อในแบบ บก. 008 แบบยื่นยื่นราคาสุดท้ายในการเสนอราคา

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว กรมฯ ขอหารือว่า เมื่อการเสนอราคาเสร็จสิ้นลงแล้ว กรมฯ จะสามารถยึดหลักประกันซองของผู้เสนอราคารายต่ำถัดไปได้หรือไม่ ถ้ายึดได้ จะต้องยึดไว้กี่ราย กรณีที่กรมฯ ได้ยึดหลักประกันซองของผู้มีสิทธิเสนอราคาแล้ว ผู้มีสิทธิเสนอราคาจะขอคืนหลักประกันซองได้ในกรณีใดบ้าง และอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการประกวดราคาที่จะตัดสินใจให้คืนได้หรือไม่ และกรมฯ จะคืนให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาในกรณีใดบ้าง โดยสามารถคืนได้เลยใช้หรือไม่

ความเห็น

คณะกรรมการกลั่นกรองปัญหาการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (อกพ.อ.) มีความเห็นว่า

1. เมื่อกระบวนการเสนอราคาสิ้นสุดลง หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุจะสามารถยึดหลักประกันซองของผู้เสนอราคารายต่ำถัดไปได้หรือไม่ ถ้ายึดได้ จะต้องยึดไว้กี่ราย นั้น เห็นว่า ตามเงื่อนไขเอกสารประกวดราคา ข้อ 5 วรรคสอง ได้กำหนดเงื่อนไขในการคืนหลักประกันซองไว้ว่า “กรมฯ จะคืนให้ผู้เสนอราคาหรือผู้ค้ำประกันภายใน 15 วัน นับถัดจากวันที่ได้พิจารณาใบเบื้องต้นเรียบร้อยแล้ว เว้นแต่ผู้เสนอราคารายที่คัดเลือกไว้ ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด จะคืนให้ต่อเมื่อได้ทำสัญญาหรือข้อตกลงหรือเมื่อผู้เสนอราคาได้พินจากขอผูกพันแล้ว” ซึ่งตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ชี้ให้เห็นเจตนารมณ์ของการประมูล

ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ว่า ประสงค์ให้มีผลผูกพันเฉพาะผู้เสนออราคารายต่ำสุดเท่านั้น ดังนั้น เมื่อเสร็จสิ้นการเสนอราคา กรมฯจะต้องดำเนินการคืนหลักประกันของผู้เสนออราคารายต่ำถัดไปได้วางไว้ เว้นแต่ หลักประกันของผู้เสนออราคารายต่ำสุด กรมฯจะต้องยึดถือไว้เพื่อเป็นประกัน จนกว่าจะได้มีการทำสัญญาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

2. สำหรับประเด็นข้อหาหรือที่ว่า เมื่อกรมฯได้ยึดหลักประกันของผู้มีสิทธิเสนอราคาตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งเวียนของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (กพ.อ.) ตามนัยหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค 0408.3/ว 302 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2549 แล้ว ผู้มีสิทธิเสนอราคาจะขอคืนหลักประกันของได้ในกรณีใดบ้าง และคณะกรรมการประกวดราคาหรือกรมฯ มีอำนาจที่จะพิจารณาให้คืนหลักประกันของได้หรือไม่ และจะสามารถคืนได้เลย ใช่หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อกรมฯ ได้ยึดหลักประกันของผู้มีสิทธิเสนอราคารายใดตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามนัยหนังสือแจ้งเวียนของ กพ.อ. ดังกล่าวข้างต้นแล้ว หากผู้มีสิทธิเสนอราคารายนั้นเห็นว่า ตนไม่สมควรผูกมัดหลักประกันของด้วยเหตุประการใด ก็สามารถยกเป็นข้อกล่าวอ้างเพื่อขอคืนหลักประกันของต่อหน่วยงานที่จัดหาพัสดุได้ ซึ่งหากข้อเท็จจริงปรากฏว่า เหตุที่ยกขึ้นกล่าวอ้างนั้น เป็นเหตุสุดวิสัยตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 8 หรือ เป็นเหตุพ้นวิสัย คณะกรรมการประกวดราคาก็อาจพิจารณาเสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อผ่อนผันคืนหลักประกันของให้แก่ผู้มีสิทธิเสนอราคาได้ ทั้งนี้ หากกรมฯ ประสงค์ที่จะขอให้ กพ.อ. เป็นผู้วินิจฉัยก็สามารถทำได้ โดยในเบื้องต้น กรมฯ จะต้องเป็นผู้พิจารณาด้วยว่า เหตุที่ผู้เสนอราคาซึ่งถูกยึดหลักประกันของยกขึ้นกล่าวอ้างนั้น เป็นเหตุสุดวิสัยหรือเป็นเหตุพ้นวิสัยอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาของ กพ.อ. ต่อไป

เรื่อง การขอยกเว้นไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549

ข้อหาหรือ

หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุได้ดำเนินการประกวดราคาจัดซื้อพัสดุ ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ในวงเงินงบประมาณ 6,575,000 บาท ตามประกาศของหน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุ ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2549 โดยมีผู้ที่ผ่านการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคา จำนวน 2 ราย คือ บริษัท ก. และ บริษัท ข. ซึ่งการจัดซื้อดังกล่าวกำหนดให้มีการเสนอราคาในวันที่ 29 สิงหาคม 2549 และผลปรากฏว่า บริษัท ก. เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด ในวงเงิน 5,800,000 บาท แต่เนื่องจากหลังจากการเสนอราคาเสร็จสิ้น กรมฯ ตรวจสอบพบว่า การกำหนดราคาเริ่มต้นของการเสนอราคามีข้อคลาดเคลื่อน กล่าวคือ วงเงินงบประมาณที่ได้รับ จำนวน 6,575,000 บาท แต่ข้อมูลที่ส่งให้ผู้ให้บริการตลาดกลาง เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2549 ตามแบบ บก.021 เป็นวงเงิน จำนวน 6,579,600 บาท สูงกว่าวงเงินงบประมาณที่ได้รับจริงจำนวน 4,600 บาท และในขณะที่มีการเสนอราคาของผู้เสนอราคาทั้ง 2 ราย ก็ไม่มีผู้ใดทักท้วงแต่ประการใด แต่เนื่องจากตามแนวทางการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 13 กำหนดราคาเริ่มต้นในการเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ว่า การจัดซื้อพัสดุ ให้ใช้วงเงินงบประมาณที่มีอยู่เป็นราคาเริ่มต้นในการประมูล ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าว จึงไม่เป็นไปตามระเบียบฯ กำหนด กรณีเช่นนี้ หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุจะต้องดำเนินการอย่างไร

ความเห็น

ตามข้อหาดังกล่าว หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุจะต้องขออนุมัติผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบต่อ กพ.อ. โดยชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น

เรื่อง การเคาะราคาผิด

1. ข้อเท็จจริง

1.1 หน่วยงานที่จัดหาพัสดุประกาศประกวดราคาซื้อพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยกำหนดราคาเริ่มต้น 10,604,000 บาท (สิบล้านหกแสนสี่พันบาทถ้วน)

1.2 ผลการเสนอราคาปรากฏว่า ผู้เสนอราคาต่ำสุดเสนอราคา 750,900 บาท และได้ลงชื่อยืนยันการเสนอราคาสุดท้ายในแบบ บก.008 โดยชี้แจงว่า ได้เสนอราคาผิดพลาดในระบบอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งตกเลข 0 ไปหนึ่งตัว และได้แจ้งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ไปประจำห้องเคาะเสนอราคาทั้งหมดเวลาด้วยแล้ว ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงตามรายละเอียดของการเสนอราคาแต่ละครั้ง (Log File) ตามหลักฐานของผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ ราคาดังกล่าวจึงไม่สามารถเข้าทำสัญญาได้และขอสละสิทธิ์

2. ข้อหาหรือ

หน่วยงานที่จัดหาพัสดุล้างข้อหาหรือ ดังนี้

(1) หน่วยงานที่จัดหาพัสดุควรพิจารณาเลือกราคาของผู้เสนอราคาต่ำสุดหรือไม่

(2) หากหน่วยงานที่จัดหาพัสดุไม่สามารถพิจารณาราคาได้ จะยกเลิกการประกวดราคาในครั้งนี้ จะถือว่าผู้เสนอราคาต่ำสุดรายนั้นเป็นผู้ทิ้งงานหรือไม่ และสามารถจะดำเนินการประกวดราคาหาผู้รายใหม่ได้เลยหรือไม่

(3) หากผู้เสนอราคาต่ำสุดรายนั้นไม่ใช่ผู้ทิ้งงาน จะสามารถเข้าเสนอราคาในครั้งต่อไปได้อีกหรือไม่

3. ข้อกฎหมายและคำพิพากษาฎีกาที่เกี่ยวข้อง

แนวทางการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 14.4 ว่าด้วยการปฏิบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคา ข้อ 8.1 กำหนดว่า “กรณีไม่มีกรขายเวลาการเสนอราคาให้ยืนยันการ เสนอราคาตามแบบ บก.008... โดยราคาที่เสนอในแบบ บก.008 กับราคาสุดท้ายที่เสนอด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ต้องเป็นจำนวนที่เท่ากันหากไม่เท่ากันถือว่า การเสนอราคาของผู้มีสิทธิเสนอการารายนั้นเป็นโมฆะ”

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 154 บัญญัติว่า “การแสดงเจตนาใดแม้ในใจจริงผู้แสดงเจตนาจะมีได้เจตนาให้ตนต้องผูกพันตามที่ได้แสดงออกมาก็ตาม หากเป็นมูลเหตุให้การแสดงเจตนาเป็นโมฆะไม่ว่าแต่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจะรู้ถึงเจตนาอันซ่อนอยู่ในใจของผู้แสดงนั้น”

คำพิพากษาฎีกาที่ 527/2506 วินิจฉัยว่า “จำเลยเสนอขายของตามใบประกวดราคาแก่โจทก์โดยคำนวณราคาผิดพลาด ทั้งที่ในใจจริงของจำเลยหาได้ต้องการผูกพันตนตามราคาที่แสดงออกไม่ และโจทก์ก็รู้ความผิดพลาดของจำเลยดีอยู่แล้วเช่นนี้ การแสดงเจตนาของจำเลยตกเป็นโมฆะ จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบที่ได้เสนอราคาไปนั้น”

หมายเหตุ คดีนี้ การไฟฟ้าแห่งประเทศไทย โจทก์ฟ้องบริษัท ทองไทย (1956) จำกัด เป็นจำเลยว่า โจทก์เรียกประกวดราคาซื้อแม่แรงและใบเลื่อยตัดเหล็ก จำเลยยื่นใบประกวดราคาเสนอขายแม่แรงราคาตัวละ 214 บาท รวม 48 ตัว เป็นเงิน 10,272 บาท และจำเลยเสนอขายใบเลื่อยตัดเหล็กอันละ 2.89 บาท 200 อัน และ 2.19 บาท 300 อัน โจทก์ตอบสนองรับซื้อโดยให้จำเลยทำสัญญาซื้อขายใน 3 วัน จำเลยไม่มา โจทก์จึงริบมัดจำและเรียกประกวดราคาใหม่ ต้องซื้อของแพงไปรวม 92,342 บาท จึงขอให้บังคับจำเลยชำระค่าเสียหายกับดอกเบี้ย ซึ่งศาลฎีกาเห็นว่า กรณีที่จำเลยแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดเช่นนี้ และโจทก์ก็ได้ทราบความสำคัญผิดนั้นดีแล้ว คดีต้องด้วย ป.พ. มาตรา 117 (เดิม) ปัจจุบันคือมาตรา 154 กรณีนี้ จำเลยแสดงเจตนาออกมาโดยการคำนวณผิดพลาดในใจจริงของจำเลยหาได้ต้องการผูกพันตนตามราคาที่แสดงออกมานั้นไม่ ทั้งโจทก์ก็รู้ความผิดพลาดของจำเลยดีอยู่แล้ว โจทก์ไม่มีสิทธิที่จะฉวยโอกาสถือเอาประโยชน์จากการแสดงเจตนาโดยผิดพลาดของจำเลย ทั้งที่รู้ดีอยู่แล้วว่า จำเลยแสดงเจตนาโดยมิได้มุ่งจะผูกพันตามที่ได้แสดงออกมานั้น การแสดงเจตนาของจำเลยเป็นโมฆะ จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบที่โจทก์ฟ้อง

4. ข้อพิจารณา ออกพ.อ. พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

(1) กรณีที่หารือตามข้อ 1 มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า หางง่จ้่าตองผูกพันตนตามราคาที่ยืนยันในแบบ บก.008 หรือไม่

ออกพ.อ เห็นว่า กรณีที่ผู้มีสิทธิเสนอราคาได้ยืนยันราคาสุดท้ายตามแบบ บก.008 โดยมีจำนวนเงินเท่ากับราคาสุดท้ายที่เสนอด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์นั้น ผู้มีสิทธิเสนอราคาจ้่าตองผูกพันตนตามราคาที่ยืนยันก็ต่อเมื่อผู้มีสิทธิเสนอราคาสมัครใจหรือต้องการผูกพันตนตามราคาที่ยืนยันที่ได้แสดงออกไป มิได้มีความบกพร่องในการแสดงเจตนากรณีนี้ เมื่อพิจารณารายละเอียดของการเสนอราคาแต่ละครั้ง (Log File) ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการประมูลโครงการดังกล่าว มีราคาเริ่มต้น 10,604,000 บาท ซึ่งในการเสนอราคาแต่ละครั้ง ผู้เสนอราคาแต่ละรายได้ลดจำนวนเงินลงเป็นลำดับโดยไม่มีคามผิดปกติจนกระทั่งเวลา 13 นาฬิกา 58 นาที 21 วินาที หางง่จ้่าตองเสนอราคา 750,900 บาท และได้เคาะเสนอราคาในเวลาต่อมาอีก 2 ครั้ง โดยมียอดเงินเพิ่มขึ้น คือ เสนอราคา 7,209,000 บาท ในเวลา 13 นาฬิกา 58 นาที 38 วินาที และเสนอราคา 6,909,000 บาท ในเวลา 13 นาฬิกา 58 นาที 48 วินาที โดยในการเสนอราคาครั้งสุดท้ายนี้ หางง่จ้่าตองได้แจ้งขอผิดพลาดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบหมาย ให้ไปประจำห้องเคาะเสนอราคาทราบก่อนหมดเวลาไม่ถึง 30 วินาที การที่ หางง่จ้่าตองได้ยืนยันราคาสุดท้ายตามแบบ บก.008 ในวงเงิน 750,900 บาท เท่ากับราคาที่เสนอในระบบ ก็เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด แต่เมื่อ หางง่จ้่าตองได้เขียนบันทึกไว้ด้านล่างเอกสารว่า หางง่จ้่าตองได้เคาะราคาในระบบอิเล็กทรอนิกส์ตลเลข 0 ไปหนึ่งตัว ราคาดังกล่าวไม่สามารถทำได้ และขอสงลละสิทธิ นั้น กรณีจึงเป็นที่แจ้งชัดว่า การเสนอราคาของ หางง่จ้่าตองเป็นไปด้วยความผิดพลาดมิได้เป็นไปโดยเจตนา ซึ่งในใจจริงของ หางง่จ้่าตอง หาได้ต้องการผูกพันตนตามราคาที่ยืนยันที่ได้แสดงออกไปไม่เนื่องจากราคาที่เสนอในระบบและราคาที่ยืนยันในแบบ บก.008 ต่ำกว่าราคาเริ่มประมูลกว่า 10 เท่า ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุ ก็รู้ถึงความผิดพลาดของ หางง่จ้่าตอง ดีอยู่แล้ว โดยปรากฏจากการที่ หางง่จ้่าตองได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ประจำห้องเคาะเสนอราคาทราบก่อนการเสนอราคาเสร็จสิ้น การแสดงเจตนาของ หางง่จ้่าตอง จึงตกเป็นโมฆะ และ หางง่จ้่าตอง ไม่จ้่าตองผูกพันตนตามราคาสุดท้ายที่ยืนยันไว้ในแบบ บก.008 ดังนั้น หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุ จึงไม่สามารถถือเอาประโยชน์จากการเสนอราคาผิดพลาดของ หางง่จ้่าตอง ได้

(2) กรณีที่หารือตามข้อ 2 และ 3 ที่ประชุมเห็นว่า ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 11 (6) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้สรุปได้ว่า กรณีที่กระบวนเสนอราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ประสบข้อขัดข้องจนไม่อาจดำเนินต่อไปได้ให้คณะกรรมการประกวดราคาสั่งพักกระบวนเสนอราคาเมื่อแก้ไขข้อขัดข้องเสร็จแล้ว ก็ให้ดำเนินกระบวนเสนอราคาต่อไปจากขั้นตอนที่ค้างอยู่ เว้นแต่ คณะกรรมการเห็นว่ากระบวนเสนอราคาจะไม่แล้วเสร็จได้โดยง่าย หรือข้อขัดข้องจนไม่อาจแก้ไขได้ ก็ให้ประธานคณะกรรมการประกวดราคาสั่งยกเลิกกระบวนเสนอราคา และกำหนดวัน เวลา และสถานที่เพื่อเริ่มต้นกระบวนเสนอราคาใหม่ กรณีนี้หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้แทนของ หางง่จ้่าตองได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ประจำห้องเคาะเสนอราคาทราบถึงความผิดพลาดก่อนที่จะสิ้นสุดเวลาเสนอราคาประมาณ 30 วินาทีเป็นผลให้คณะกรรมการประกวดราคาไม่สามารถสั่งพักกระบวนเสนอราคา และแก้ไขข้อขัดข้องได้ทันทวงที จนล่วงพ้นระยะเวลาการเสนอราคาแล้ว กรณีจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ข้างต้น ประกอบกับการแสดงเจตนาโดยผิดพลาดของ หางง่จ้่าตอง ถือเป็นโมฆะเฉพาะราคา 750,900 บาท เท่านั้น เมื่อปรากฏว่าในเวลาต่อมา หางง่จ้่าตอง ยังคงเสนอราคาในระบบอีก 2 ครั้ง โดยราคาครั้งล่าสุดที่ปรากฏในระบบอิเล็กทรอนิกส์คือ 6,909,000 บาท ถือว่าเป็นการแสดงเจตนาทำคำเสนอโดยสมบูรณ์ แมวาระบบจะแสดงผลว่า "Reject" ก็เป็นเพียงวิธีการประมวลผลของระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อป้องกันมิให้ผู้เสนอราคาขายใดเสนอราคาสูงกว่าราคาที่ได้แสดงเจตนาโดยสมบูรณ์ไปแล้ว และมีให้คณะกรรมการประกวดราคาพิจารณาราคาที่ยืนยันในครั้งหลัง แต่ในกรณีที่การเสนอราคาครั้งใดเป็นโมฆะย่อมไม่ส่งผลต่อการเสนอราคาอันเกิดจากการแสดงเจตนาโดยสมบูรณ์ในครั้งถัดมาแต่อย่างใด อีกทั้งการประกวดราคาในแต่ละครั้งต้องใช้งบประมาณและระยะเวลาในการเตรียมการอย่างมาก การยกเลิกการประกวดราคาอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการได้ ดังนั้น คณะกรรมการจึงสามารถเสนอรับราคา 6,909,000 บาท และดำเนินการในขั้นตอนต่อไปได้โดยไม่จำเป็นต้องยกเลิกการประกวดราคาในครั้งนี้แต่อย่างใด