

ถูกรัฐบอกเลิกสัญญา : ขอค่าใช้จ่ายในการประกวดราคาคืนได้ไหม ?

โดย นายปกครอง

สัญญาจ้างก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งพังและปรับภูมิทัศน์...ระหว่างเทศบาลกับเอกชนผู้ชนะการประกวดราคา มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ที่หน่วยงานของรัฐให้เอกชนเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะคือการสร้างเขื่อนเพื่อป้องกันตลิ่งพัง

หากต่อมาหน่วยงานของรัฐได้บอกเลิกสัญญากับเอกชนดังกล่าว เนื่องจากเอกชนไม่ก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญาโดยอ้างว่ามีค่าใช้จ่ายเพิ่ม

เช่นนี้...มีประเด็นน่าสนใจว่า เอกชนจะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้...ค่าซื้อของประมูล ค่าธรรมเนียมในการประกวดราคา รวมทั้งค่าขอหนังสือคำประกันจากธนาคาร ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่เอกชนได้เสียไปในการประกวดราคาได้หรือไม่ ? วันนี้นายปกครองมีคำตอบ ครับ...

เรื่องมีอยู่ว่า... เทศบาลได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ชนะการประกวดราคาก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งพังและปรับภูมิทัศน์ ถนนเลียบบแม่น้ำ โดยผู้ฟ้องคดีได้มอบหนังสือคำประกันของธนาคารเพื่อประกันการปฏิบัติตามสัญญา ต่อมา แบบเสาเข็มที่ผู้ฟ้องคดีขออนุมัตินั้น คณะกรรมการตรวจการจ้างเห็นว่ามียาละเอียดไม่ตรงกับรูปแบบในสัญญาจ้าง ส่วนเสาเข็มตามแบบที่เทศบาลอนุมัติให้ใช้ได้นั้นมีค่าใช้จ่ายต้นทุนในการหล่อเสาเข็มที่สูงขึ้น และเทศบาลปฏิเสธที่จะชำระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ดำเนินการก่อสร้าง

เทศบาลโดยนายกเทศมนตรีจึงได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้าง ด้วยเหตุว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการก่อสร้างให้เป็นไปตามสัญญาและแผนการก่อสร้างตามสัญญาจ้าง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าแบบก่อสร้างของตนเป็นไปตามที่กำหนดในแบบเสนอราคาก่อสร้างแล้ว การบอกเลิกสัญญาจ้างดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งบอกเลิกสัญญาจ้าง และให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างต่อไปตามสัญญาจ้างโดยเพิ่มค่าเสาเข็ม หรือมีฉะนั้นให้เทศบาลชำระค่าดำเนินการรื้อถอนและปรับพื้นที่ดินที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และให้คืนค่าซื้อของประมูล ค่าธรรมเนียมในการประกวดราคา ค่าขอหนังสือคำประกัน รวมทั้งคืนหนังสือคำประกันของธนาคารด้วย

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เทศบาลชดใช้ค่าแห่งการงานที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการรื้อถอนและปรับสภาพพื้นที่บริเวณก่อสร้างที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ส่วนคำขออื่น ๆ ให้ยก ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้เทศบาลชำระค่าใช้จ่ายในส่วนอื่น ๆ ตามคำขอ

คดีจึงมีประเด็นปัญหาที่พิจารณา คือ การที่เทศบาลบอกเลิกสัญญาจ้างที่ทำกับผู้ฟ้องคดี เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเข้าปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างโดยการเตรียมพื้นที่เพียง ๑ วัน ส่วนงานงวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๖ เป็นงานหล่อเสาเข็ม ผู้ฟ้องคดีอยู่ในขั้นเตรียมการหล่อเสาเข็มแต่ยังไม่ลงมือดำเนินการใด ๆ แม้จะอ้างว่าเทศบาลปฏิเสธไม่จ่ายค่าใช้จ่ายในการหล่อเสาเข็มที่เพิ่มขึ้นก็ตาม ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ตามสัญญาที่ต้องปฏิบัติงาน จึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายประพฤติดิตสัญญาเทศบาลจึงใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้โดยชอบแล้ว และมีสิทธิรับหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาของผู้ฟ้องคดีได้ตามข้อ ๑๘ ของสัญญาจ้าง ส่วนค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ผู้ฟ้องคดีต้องไปใช้สิทธิทางศาลในการเรียกให้เทศบาลเพิ่มค่างานในส่วนนี้ได้หากาคาว่าเป็นสิทธิโดยชอบ โดยผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิที่จะไม่ปฏิบัติตามสัญญาโดยอ้างว่าเทศบาลไม่ชำระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

ในส่วน...คำซื้อของประมุข ค่าธรรมเนียมในการประกวดราคา ค่าขอหนังสือค้ำประกัน ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการประกวดราคานั้น ศาลเห็นว่า แม้ค่าใช้จ่ายดังกล่าวผู้ฟ้องคดีจะได้เสียไปจริงก็ตาม แต่ก็ เป็นค่าใช้จ่ายที่ผู้เข้าประกวดราคาทุกรายจะต้องเสียเป็นปกติอยู่แล้วในการที่จะเข้าร่วมประกวดราคา ไม่ว่าจะในท้ายที่สุดจะเป็นผู้ชนะการประกวดราคาหรือไม่ ก็จะต้องเสียค่าใช้จ่ายดังกล่าวเช่นเดียวกันทุกราย ดังนั้น ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จึงมิใช่ค่าเสียหายที่เป็นผลโดยตรงอันเกิดขึ้นจากการบอกเลิกสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีจะนำมาเรียกร้องได้ **ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเสียหายในส่วนดังกล่าว** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๓/๒๕๖๒)

อุทธรณ์จากคดีปกครองเรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับการเลิกสัญญาทางปกครองว่า (๑) ในสัญญาทางปกครองคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีหน้าที่ปฏิบัติตามสัญญา หากไม่ปฏิบัติตามสัญญา คู่สัญญาฝ่ายรัฐมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ และริบหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งหากเอกชนคู่สัญญาเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการบอกเลิกสัญญา ก็สามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ได้รับชดใช้ค่าเสียหายได้ (๒) การเลิกสัญญาโดยชอบด้วยกฎหมาย คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่มีสิทธิที่จะได้รับการชดใช้ค่าเสียหายในส่วนที่เกิดขึ้นในชั้นของการประกวดราคา เพราะถือเป็นค่าใช้จ่ายที่โดยปกติย่อมเกิดอยู่แล้วในการเข้าประกวดราคา อย่างไรก็ตาม มีกรณีที่เอกชนผู้ที่ชนะการประกวดราคามีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายที่เสียไปในการประกวดราคาคืน คือกรณีหน่วยงานของรัฐยกเลิกการประกวดราคา โดยที่เอกชนไม่มีความผิดครับ ! (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๑/๒๕๕๓)

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)
