

สิทธิเรียกร้องค่าใช้จ่ายในชั้นประกวดราคาของเอกชน เมื่อถูกหน่วยงานรัฐบอกเลิกสัญญาทางปกครอง

เอกชนจะฟ้องหน่วยงานของรัฐ ให้ชดใช้ค่าซื้อของประมูล ค่าธรรมเนียมในการประกวดราคา รวมทั้งค่าขอหนังสือคำประกันจากธนาคาร ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่เอกชนได้เสียไปในการประกวดราคา ได้หรือไม่ ?

อุทาหรณ์จากคดีปกครอง ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๓/๒๕๖๒ สาระสำคัญ

เทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีประกาศ เรื่อง ประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งพังและปรับปรุงภูมิทัศน์ถนน ผลปรากฏว่า ผู้รับจ้าง (ผู้ฟ้องคดี) เป็นผู้ชนะการประกวดราคา โดยผู้รับจ้างได้มอบหนังสือคำประกันของธนาคารเพื่อเป็นประกันการปฏิบัติตามสัญญา ต่อมา เทศบาลมีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างด้วยเหตุว่าผู้รับจ้างไม่ดำเนินการก่อสร้างให้เป็นไปตามสัญญา และแจ้งรับหลักประกัน

ผู้รับจ้างเห็นว่าการบอกเลิกสัญญาไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการบอกเลิกสัญญาพิพาท โดยที่การบอกเลิกสัญญาพิพาทเป็นการใช้สิทธิของหน่วยงานของรัฐในฐานะคู่สัญญา เมื่อมีการบอกเลิกสัญญาโดยทำเป็นหนังสือแล้วจึงไม่อาจถอนการแสดงเจตนาดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๓๘๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งคู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังเดิม และแม้การก่อสร้างจะอยู่ในขั้นเตรียมการหล่อเสาเข็ม โดยเทศบาลปฏิเสธไม่ชำระค่าใช้จ่ายในการหล่อเสาเข็มที่เพิ่มขึ้น เพราะเห็นว่ามียารละเอียดยไม่ตรงกับรูปแบบในสัญญาจ้าง ผู้รับจ้างก็ยังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานตามสัญญา การที่ผู้รับจ้างไม่ดำเนินการก่อสร้างต่อไปจึงถือเป็นฝ่ายประพฤติดิตสัญญาที่เทศบาลมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้โดยชอบ และมีสิทธิรับหลักประกันตามสัญญา ส่วนค่าซื้อของประมูล ค่าธรรมเนียมในการประกวดราคา และค่าขอหนังสือคำประกันนั้น แม้จะเป็นค่าใช้จ่ายที่ผู้รับจ้างได้เสียไปจริงก็ตาม แต่ถือเป็นค่าใช้จ่ายที่ผู้เข้าประกวดราคาทุกรายต้องเสียเป็นปกติอยู่แล้วในการเข้าร่วม โดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ถูกบอกเลิกสัญญามีสิทธิเพียงเรียกให้ผู้บอกเลิกสัญญาชดใช้ค่าเสียหายเท่านั้น ไม่อาจฟ้องเพิกถอนการบอกเลิกสัญญาได้

การที่เอกชนมีคำขอให้ศาลเพิกถอนการบอกเลิกสัญญา โดยมีได้มีคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหาย จึงถือเป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจออกคำสั่งบังคับได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. กรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเนื่องจากเอกชนคู่สัญญากระทำความผิดสัญญา และหน่วยงานของรัฐได้แสดงเจตนาโดยทำเป็นหนังสือบอกเลิกสัญญาแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งแล้ว คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจำต้องกลับคืนสู่สถานะดังที่เป็นอยู่เดิม ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๓๘๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยคู่สัญญาฝ่ายที่ถูกบอกเลิกสัญญามีสิทธิเพียงเรียกให้หน่วยงานผู้บอกเลิกสัญญาชดใช้ค่าเสียหายเท่านั้น ไม่อาจฟ้องเพิกถอนการบอกเลิกสัญญาได้
๒. การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพื่เพิกถอนการบอกเลิกสัญญา เป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจออกคำสั่งบังคับได้ตาม มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และหากคู่สัญญาฝ่ายที่ถูกบอกเลิกสัญญาไม่ได้มีคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายจากการเลิกสัญญา ศาลปกครองก็ไม่อาจมีคำพิพากษาเกินไปกว่าค่าขอของคู่สัญญาฝ่ายที่ถูกบอกเลิกสัญญาได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล
๓. กรณีที่เอกชนผู้ชนะการประกวดราคามีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายที่เสียไปในการประกวดราคาคืน คือ กรณีหน่วยงานของรัฐยกเลิกการประกวดราคาโดยที่เอกชนไม่มีความผิด (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๑/๒๕๕๓)