

บันทึก

เรื่อง การยกเลิกการประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุในส่วนภูมิภาค
(กรณีที่ราชพัสดุ จังหวัดราชบุรี)

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๒๐๑/๓๕๙๓๒ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการวินิจฉัยเรื่องที่มีผู้ร้องทุกข์เกี่ยวกับการประมูลก่อสร้างอาคารในที่ราชพัสดุจังหวัดตราด ซึ่งคณะกรรมการเปิดซองที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเห็นว่าควรให้ผู้ประมูลรายหนึ่งเป็นผู้ประมูลได้ แต่กรมธนารักษ์ได้วินิจฉัยให้ผู้ประมูลอีกรายหนึ่งเป็นผู้ประมูลได้ ผู้ร้องทุกข์จึงขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาว่าการกระทำของกรมธนารักษ์เป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และอำนาจในการชี้ขาดฐานะของผู้ประมูลนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเปิดซองประมูลหรือของกรมธนารักษ์ซึ่งในที่สุดคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า “ตามหลักทั่วไปนั้น ผู้มีอำนาจทำสัญญาจะเป็นผู้ชี้ขาดว่า ตนเห็นว่าผู้ใดมีคุณสมบัติถูกต้องและควรทำสัญญากับผู้ใด ในการประมูลครั้งนี้ อำนาจในการพิจารณาผลการประมูลรวมทั้งฐานะของผู้เข้าประมูลเป็นเรื่องของกรมธนารักษ์ มิใช่ของคณะกรรมการเปิดซองแต่อย่างใด กรมธนารักษ์จึงเป็นผู้มีอำนาจที่พิจารณาให้ความเห็นชอบ” และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาพฤติการณ์ในการดำเนินการประมูลและตัดสินแล้วได้วินิจฉัยให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ร้องเสีย นั้น

บัดนี้ได้เกิดมีปัญหาข้อกฎหมายกรณีการประมูลโครงการก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุแปลงหนึ่งในจังหวัดราชบุรี ซึ่งมีข้อเท็จจริงและประเด็นข้อกฎหมายที่จะขอรับคำปรึกษา ดังนี้

๑. กรมธนารักษ์และจังหวัดราชบุรีเปิดประมูลโครงการก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังในที่ดินราชพัสดุแปลงหนึ่งในจังหวัดราชบุรี ซึ่งมีผู้ยื่นซองประมูล ๓ ราย คณะกรรมการพิจารณาผลการประมูลที่จังหวัดราชบุรีแต่งตั้งขึ้นพิจารณาเห็นว่า บริษัทธุรกิจ วิ.เอ็น.บี. จำกัด เป็นผู้เสนอถูกต้องตามเงื่อนไขเพียงรายเดียวและสมควรเป็นผู้ชนะการประมูล ผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรีจึงส่งให้กรมธนารักษ์พิจารณาตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุพ.ศ.๒๕๓๒ ระหว่างนั้นมีผู้เข้าร่วมประมูลอีกรายหนึ่งที่เสนอผิดเงื่อนไข ทำหนังสือต่ออธิบดีกรมธนารักษ์ขอความเป็นธรรม ใจความว่า ตนได้เสนอโครงการที่ดีกว่าให้ผลประโยชน์ตอบแทนต่อทางราชการมากกว่า และยื่นประมูลถูกต้องตามความต้องการของทางราชการแล้ว ขอให้ตนได้รับการพิจารณา และบริษัทธุรกิจ วิ.เอ็น.บี. จำกัดก็ได้มีหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรมถึงอธิบดีกรมธนารักษ์ ปลัดกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง สรุปใจความได้ว่า บริษัทฯเสนอถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไข มิได้สมยอมกับผู้ใด และสมประโยชน์ความต้องการของทางราชการจึงควรเป็นผู้ชนะการประมูลครั้งนี้

กรมธนารักษ์พิจารณาการดำเนินการประมูลให้เช่าที่ราชพัสดุแปลงนี้แล้วเห็นว่าเงื่อนไขการประมูลของทางราชการยังไม่เหมาะสม และข้อเสนอของบริษัทธุรกิจวี.เอ็น.บี. จำกัด ยังไม่สมประโยชน์ต่อทางราชการ จึงพิจารณาให้ยกเลิกการประมูลและแจ้งให้จังหวัดราชบุรีดำเนินการต่อไป จังหวัดได้แจ้งให้ผู้เข้าประมูลทุกรายทราบ และผู้เข้าประมูลทั้ง ๓ ราย ได้รับหลักประกันของคืนเรียบร้อยแล้ว ในวันที่ ๑๘, ๒๔ และ ๒๕ กันยายน ๒๕๓๕

๒. เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้รายงานในเรื่องนี้ว่า บริษัทธุรกิจ วี.เอ็น.บี. จำกัด ได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังได้สั่งให้กรมธนารักษ์ชี้แจงความเป็นมาและแนวทางแก้ไข ปรากฏว่าหลายฝ่ายมีความคิดเห็นหลากหลาย กระทรวงการคลังจึงได้เชิญผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ มาประชุมปรึกษา คือ ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนจังหวัดราชบุรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร (ดร.ปรีชา สุวรรณทัต) และ ดร.โกเมศ ขวัญเมือง ที่ปรึกษาด้านกฎหมายของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายบุญชู ตรีทอง) โดยประชุมกันเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ และวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๖ ที่ประชุมสรุปความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่า การดำเนินการประมูลพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงนี้ จังหวัดราชบุรีได้ดำเนินการถูกต้องตามระเบียบของทางราชการทุกประการ การที่กรมธนารักษ์สั่งยกเลิกการประมูลนั้นยังเป็นปัญหาทางปฏิบัติ ซึ่งที่ประชุมเห็นว่ากระทรวงการคลังมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดและพิจารณาสั่งการตามระเบียบ กระทรวงการคลังว่าด้วยการประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๒ ข้อ ๖ ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงเสนอว่ากระทรวงการคลังมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดให้บริษัทฯ เป็นผู้ประมูลได้ เพราะได้ปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขการประมูลและเสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ทางราชการถูกต้องตามเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนด และผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรียังมิได้พิจารณายกเลิกการประมูล ความผูกพันยังคงมีอยู่ เห็นควรสั่งการให้กรมธนารักษ์แจ้งจังหวัดราชบุรีเรียกบริษัทฯ เข้าทำสัญญาพัฒนาที่ราชพัสดุตามเงื่อนไขการประมูลและตามข้อเสนอที่ให้ไว้ต่อทางราชการ

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายบุญชู ตรีทอง) เห็นชอบด้วยและเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุมัติ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้อนุมัติเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๓๖ ให้กรมธนารักษ์แจ้งจังหวัดราชบุรีเรียกบริษัทฯ เข้าทำสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุตามเงื่อนไขการประมูลและตามข้อเสนอที่ให้ไว้ต่อทางราชการตามที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังเสนอ

๓. กรมธนารักษ์มีความเห็นโต้แย้งว่า กรมธนารักษ์เป็นผู้มีอำนาจยกเลิกการประมูลโดยอาศัยเงื่อนไขประกาศจังหวัดราชบุรี ซึ่งสงวนสิทธิ์ในข้อ ๙ ว่าทางราชการมีอำนาจยกเลิกการประมูลโดยเหตุต่าง ๆ ที่ระบุไว้ การยกเลิกการประมูลของกรมธนารักษ์ไม่จำเป็นต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา เมื่อกรมธนารักษ์แจ้งให้จังหวัดราชบุรีทราบและดำเนินการ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งยกเลิกการประมูลและผู้ยื่นซองทุกรายได้ขอรับหลักประกันของคืนจากจังหวัดราชบุรีเรียบร้อยแล้วก็เป็นการสิ้นสุดการประมูลอย่างชัดเจน ทางราชการจึงไม่มีข้อ

ผูกพันกับบริษัทอีกต่อไป ทั้งนี้กรมธนารักษ์ได้อ้างหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงกรมธนารักษ์ ที่ นร ๐๖๐๑/ร.๙๕๑ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๑ และหนังสือตอบหารือของสำนักงานอัยการสูงสุดด้วย นอกจากนี้ กรมธนารักษ์ยังเห็นว่าระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีประมูลจัดให้เข้าที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๒ ข้อ ๒๑ วรรค ๒ กำหนดเรื่องอำนาจการจัดให้เข้าไว้ชัดเจนแล้วคือ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประมูลคัดเลือกผู้เสนอราคาใดเป็นผู้ประมูลได้แล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งความเห็นพร้อมทั้งส่งเอกสารที่คณะกรรมการเสนอไว้ทั้งหมดให้กรมธนารักษ์พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน จึงจะดำเนินการจัดให้เข้าตามวรรคแรกได้” กรมธนารักษ์จึงเห็นว่ากรณีที่เกิดขึ้นนี้ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติและมีใช้กรณีที่มีได้กำหนดไว้ในระเบียบซึ่งกระทรวงการคลังจะมีอำนาจชี้ขาดตามระเบียบดังกล่าว ข้อ ๖ ตามบันทึกของกรมธนารักษ์ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๓

๔. ข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงทำให้เกิดปัญหาในการวินิจฉัยตีความบังคับใช้กฎหมายของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องแตกต่างกัน ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นปัญหา ดังนี้

๔.๑ ในการประมูลครั้งนี้อำนาจการยกเลิกเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีกรมธนารักษ์ เนื่องจากกรมธนารักษ์ผู้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีประมูลจัดให้เข้าที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๒ เห็นว่า กรมธนารักษ์เป็นผู้มีอำนาจในการยกเลิกการประมูลการจัดให้เข้าที่ราชพัสดุในส่วนภูมิภาค แต่กระทรวงการคลังมีความเห็นว่าอำนาจในการยกเลิกการประมูลเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ ตามข้อ ๒๐ ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีประมูลจัดให้เข้าที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งตามระเบียบดังกล่าว ข้อ ๕ ให้คำจำกัดความว่า หัวหน้าส่วนราชการ หมายถึงอธิบดีกรมธนารักษ์หรือผู้ว่าราชการจังหวัด และในกรณีนี้เป็นการประมูลให้เข้าที่ราชพัสดุในจังหวัดอื่นมิใช่กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้มีอำนาจในการยกเลิกการประมูล

๔.๒ ความผูกพันระหว่างทางราชการกับบริษัท ผู้ประมูลสิ้นสุดหรือไม่ ประเด็นนี้กรมธนารักษ์มีความเห็นว่า ทางราชการไม่มีข้อผูกพันกับบริษัท อีกต่อไป จึงไม่สามารถเรียกบริษัท ผู้ประมูลได้เข้าทำสัญญาได้ ส่วนกระทรวงการคลังมีความเห็นว่า ความผูกพันระหว่างทางราชการกับบริษัท ผู้ประมูลได้ยังคงมีอยู่ และทางราชการสามารถเรียกผู้ประมูลได้เข้าทำสัญญาได้ เพราะจังหวัดราชบุรียังมิได้พิจารณายกเลิกผลการประมูล ประกอบกับบริษัท ผู้ประมูลก็ได้มีหนังสือร้องเรียนอย่างต่อเนื่องไปทางกรมธนารักษ์และกระทรวงการคลัง ทั้งก่อนและหลังที่กรมธนารักษ์จะมีหนังสือแจ้งยกเลิกการประมูล

๔.๓ ในกรณีดังต่อไปนี้จะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ หรือเป็นปัญหาเนื่องจากไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีประมูลจัดให้เข้าที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งเป็นเหตุให้กระทรวงการคลังใช้อำนาจตาม ข้อ ๖ แห่งระเบียบดังกล่าววินิจฉัยชี้ขาดได้หรือไม่

๔.๓.๑ การที่กรมธนารักษ์มีความเห็นโต้แย้งกับจังหวัดราชบุรีและกระทรวงการคลังในเรื่องอำนาจยกเลิก และความผูกพันตามข้อ ๔.๑ และ ๔.๒ ดังกล่าวข้างต้น

๔.๓.๒ การที่กรมธนารักษ์มีความเห็นโต้แย้งกับผู้เข้าประมูลจังหวัด

ราชบุรีและกระทรวงการคลังในเรื่องการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการประมูลครั้งนี้ว่าชอบด้วยเหตุผลและความเป็นธรรมหรือไม่

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาดังที่สรุปไว้ข้างต้นนี้ แตกต่างจากเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยไว้ และที่กรมธนารักษ์ได้หารือสำนักงานอัยการสูงสุดดังกล่าวแล้ว สมควรหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ได้ข้อยุติและเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) พิจารณาเรื่องนี้ โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของที่ปรึกษากฎหมายรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวงการคลังและกรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (จังหวัดราชบุรี) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว มีความเห็นดังนี้

ปัญหาที่ ๑ กรณีการประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุในจังหวัดอื่นมิใช่กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีกรมธนารักษ์เป็นผู้มีอำนาจในการยกเลิกการประมูลนั้น เห็นว่า ข้อ ๑๙^๑ ของกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ กำหนดให้การดำเนินการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุในกรุงเทพมหานครเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์ที่จะดำเนินการเอง ส่วนในจังหวัดอื่นกรมธนารักษ์ไม่สามารถดำเนินการได้เอง จึงกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นการให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง ต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมธนารักษ์ก่อน และข้อ ๒๑^๒ ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๒ ก็กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแจ้งความเห็นพร้อมทั้งส่งเอกสารทั้งหมดให้กรมธนารักษ์พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน จึงจะดำเนินการจัดให้

^๑ข้อ ๑๙ ในกรุงเทพมหานคร การดำเนินการจัดให้เช่าให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์ ในจังหวัดอื่น การดำเนินการจัดให้เช่าเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าอยู่อาศัย หรือการให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบการเกษตรที่มีกำหนดเวลาเกินสามปี การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลังหรือการให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น ต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมธนารักษ์ก่อน

^๒ข้อ ๒๑ เมื่อหัวหน้าส่วนราชการได้รับความเห็นและเอกสารจากคณะกรรมการพิจารณาผลการประมูลตามข้อ ๑๒ (๓) แล้ว ให้พิจารณาจัดให้เช่าที่ราชพัสดุได้โดยปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ

การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุในส่วนภูมิภาคที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมธนารักษ์ตามกฎหมายกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ข้อ ๑๙ วรรคสอง เมื่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประมูลคัดเลือกผู้เสนออาคารรายใดเป็นผู้ประมูลได้แล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งความเห็นพร้อมทั้งส่งเอกสารที่คณะกรรมการเสนอไว้ทั้งหมดให้กรมธนารักษ์พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน จึงจะดำเนินการจัดให้เช่าตามวรรคแรกได้

เข้าได้

จากข้อกำหนดในกฎกระทรวงและระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวกรณีของ จังหวัดราชบุรีตามปัญหาที่หารือนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า จังหวัดราชบุรีได้มีหนังสือ ที่ รบ ๐๐๐๓/๑๓๖๖๑ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๕ แจ้งความเห็นพร้อมทั้งส่งเอกสารที่คณะกรรมการ พิจารณาผลการประมูลเสนอไว้ทั้งหมดให้กรมธนารักษ์พิจารณาให้ความเห็นชอบ และกรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖/๒๕๓๐ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๓๕ แจ้งให้จังหวัดราชบุรีทราบว่า กรมธนารักษ์พิจารณาแล้ว ให้ยกเลิกการประมูลโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุในกรณีนี้โดยอาศัย อำนาจตามข้อสงวนสิทธิ์ ข้อ ๙^๓ของเงื่อนไขการประมูลตามประกาศจังหวัดราชบุรี เรื่อง การ ประมูลลงทุนโครงการก่อสร้างอาคารในที่ดินราชพัสดุ ฉบับลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๓๕ ซึ่ง เท่ากับว่ากรมธนารักษ์มิได้ให้ความเห็นชอบ และจังหวัดราชบุรีก็ได้มีหนังสือที่ รบ ๐๐๐๓/ ๒๐๑๔๖ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๕ แจ้งให้บริษัทธุรกิจ วิ.เอ็น.บี จำกัด ทราบคำสั่งของกรมธนารักษ์ โดยให้บริษัทดังกล่าวขอรับหนังสือคำประกันคืนที่สำนักงานราชพัสดุจังหวัดราชบุรี ซึ่งบริษัท าก็ได้ขอรับหนังสือคำประกันคืนเรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๓๕ ดังนั้น การ ดำเนินการต่าง ๆ ในเรื่องนี้จึงมีผลเป็นการยกเลิกการประมูลแล้วและกรณีจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่า ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจในการยกเลิกการประมูล

ปัญหาที่ ๒ กรณีจังหวัดราชบุรีได้มีหนังสือแจ้งให้บริษัทธุรกิจ วิ.เอ็น.บี จำกัด ทราบว่า กรมธนารักษ์ให้ยกเลิกการประมูล โดยจังหวัดราชบุรีมิได้พิจารณายกเลิกการประมูล ความผูกพันระหว่างทางราชการกับบริษัทฯ ผู้ประมูลสิ้นสุดหรือไม่นั้น เห็นว่าเมื่อได้วินิจฉัยปัญหา ที่ ๑ แล้วว่า ข้อเท็จจริงในการประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุในกรณีที่หารือนี้กรมธนารักษ์ได้มี หนังสือแจ้งให้จังหวัดราชบุรีทราบว่า กรมธนารักษ์ให้ยกเลิกการประมูล และจังหวัดราชบุรีได้มี หนังสือแจ้งให้บริษัทธุรกิจ วิ.เอ็น.บี. จำกัด ทราบคำสั่งของกรมธนารักษ์ โดยให้บริษัทฯ ขอรับ

^๓๙. ข้อสงวนสิทธิ์

ทางราชการทรงไว้ซึ่งสิทธิ์ที่จะเลือกผู้เข้าประมูลรายหนึ่งรายใดให้เป็นผู้ชนะการประมูล โดย ไม่จำเป็นต้องเลือกผู้เสนอผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุดเสมอไปรวมทั้งมีอำนาจพิจารณายกเลิกการประมูล หาก มีเหตุซึ่งเชื่อได้ว่า การดำเนินการประมูลกระทำไปโดยไม่สุจริตหรือมีการสมยอมกันในการเสนอผลประโยชน์ ตอบแทนหรือมีผู้เสนอผลประโยชน์ตอบแทนมาเพียงรายเดียว หรือผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ชนะการประมูล เสนอมานั้นยังไม่เหมาะสมกับมูลค่าของที่ดิน หรือเหตุอื่นใดตามที่ทางราชการเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ของทาง ราชการ

กรณีที่มีผู้เสนอผลประโยชน์ตอบแทนมาเพียงรายเดียว ถ้าทางราชการเห็นว่า มีเหตุผล สมควรจะไม่ยกเลิกการประมูลก็ได้

หลังจากการประมูลแล้ว แต่ยังไม่ได้ทำสัญญาหรือตกลงกับผู้เข้าประมูลรายใด ถ้ามีความ จำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ เป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในรายละเอียด หรือเงื่อนไขที่ กำหนดไว้ในประกาศประมูล ซึ่งทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เข้าประมูลด้วยกัน ทางราชการ สงวนสิทธิ์ที่จะพิจารณายกเลิกการประมูลครั้งนี้

ทั้งนี้ การยกเลิกการประมูลดังกล่าวข้างต้น ผู้เข้าประมูลไม่มีสิทธิ์ที่จะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ ทั้งสิ้นกับทางราชการ

หนังสือค้ำประกันคืน ซึ่งบริษัทฯ ก็ได้ขอรับหนังสือค้ำประกันคืนแล้ว ดังนั้น การดำเนินการต่าง ๆ ในการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุในครั้งนี้จึงเป็นอันสิ้นสุดความผูกพันกันไปนับแต่วันที่บริษัทธุรกิจ วิ.เอ็น.บี.จำกัด ได้รับหนังสือค้ำประกันคืนไปเรียบร้อยแล้ว

ปัญหาที่ ๓ การที่กรมธนารักษ์มีความเห็นโต้แย้งกับจังหวัดราชบุรีและกระทรวงการคลังในเรื่องอำนาจในการยกเลิกการประมูลและความผูกพันระหว่างทางราชการกับบริษัทธุรกิจ วิ.เอ็น.บี.จำกัด ถือว่าเป็นปัญหาในทางปฏิบัติหรือเป็นปัญหาเนื่องจากไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๒ ซึ่งเป็นเหตุให้กระทรวงการคลังใช้อำนาจตามข้อ ๖ ของระเบียบดังกล่าววินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการตั้งแต่จังหวัดราชบุรีได้ประกาศประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ รบ.๒๔๕ ตำบลหน้าเมือง อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี จนถึงจังหวัดราชบุรีได้มีหนังสือแจ้งการยกเลิกการประมูลให้ผู้เช่าประมูลทราบ จังหวัดราชบุรีและกรมธนารักษ์มิได้โต้แย้งกันจนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแต่อย่างใดกรมธนารักษ์ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๒ ข้อ ๔^๔ ก็เห็นว่าไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ เมื่อหน่วยงานทั้งสองดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๒ จึงถือไม่ได้ว่า กรณีนี้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติหรือเป็นปัญหาเนื่องจากไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบฯ ซึ่งจะเหตุให้กระทรวงการคลังใช้อำนาจตามข้อ ๖^๕ ของระเบียบฯวินิจฉัยชี้ขาด เพราะกรณีนี้กำหนดไว้ในระเบียบฯชัดเจนแล้ว

ปัญหาที่ ๔ กรณีที่กรมธนารักษ์มีความเห็นโต้แย้งกับผู้เช่าประมูล จังหวัดราชบุรีและกระทรวงการคลังในเรื่องการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการประมูลครั้งนี้ว่าชอบด้วยเหตุผลและความเป็นธรรมหรือไม่ ถือว่าเป็นปัญหาในทางปฏิบัติหรือเป็นปัญหาเนื่องจากไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยวิธีประมูลจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๒ ซึ่งเป็นเหตุให้กระทรวงการคลังใช้อำนาจตามข้อ ๖ ของระเบียบดังกล่าววินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยปัญหาที่ ๓ แล้วว่า กรมธนารักษ์และจังหวัดราชบุรีมิได้มีปัญหาคัดแย้งกันแต่อย่างใด และในการจัดประมูลครั้งนี้ เมื่อจังหวัดราชบุรีแจ้งให้ผู้เช่าประมูลรับเงินหรือหนังสือค้ำประกันคืนผู้เช่าประมูลก็ได้ขอรับเงินหรือหนังสือค้ำประกันคืนจากจังหวัดราชบุรีเรียบร้อยแล้วโดยกรมธนารักษ์มิได้มีความเห็นโต้แย้งกับผู้เช่าประมูล จึงถือไม่ได้ว่า กรณีนี้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติหรือเป็นปัญหาเนื่องจากไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว ซึ่งจะเป็นเหตุให้กระทรวงการคลังใช้อำนาจตามข้อ ๖ ของระเบียบฯวินิจฉัยชี้ขาดเช่นกัน

(ลงชื่อ) ม. ต้นเต็มทรัพย์

^๔ข้อ ๔ ให้อธิบดีกรมธนารักษ์รักษาการตามระเบียบนี้

^๕ข้อ ๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้กระทรวงการคลังวินิจฉัยชี้ขาดหรือพิจารณาสั่งการ

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)
เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๓๘