

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๑

วันที่ ๒๕ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓) หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพ ของปวงชนชาวไทย โดยมีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดสิทธิของบุคคลและชุมชนในการเข้าถึงข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะของรัฐ การร้องทุกข์และการฟ้องต่อหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำ ทั้งนี้ ความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓) บัญญัติให้บุคคลและชุมชนย่อม มีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

สำหรับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อ จัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์ มาตรฐานกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อ สาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการทำงานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่า ในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้าง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชน มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริต และประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็น

การสร้างเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ทั้งนี้ ความในหมวด ๖ การจัดซื้อจัดจ้าง แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้ก่อนลงนามในสัญญาหน่วยงานของรัฐอาจประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้ใน ๔ กรณี ดังต่อไปนี้

(๑) หน่วยงานของรัฐนั้นไม่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณที่จะใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างนั้นต่อไป

(๒) มีการกระทำที่เข้าลักษณะผู้ยื่นข้อเสนอที่ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือที่ได้รับการคัดเลือกมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือมีส่วนได้เสียกับผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่น หรือขัดขวางการแข่งขันอย่างเป็นธรรม หรือสมยอมกันกับผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่นหรือเจ้าหน้าที่ในการเสนอราคา หรือสื่อว่ากระทำการทุจริตอื่นใดในการเสนอราคา ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

(๓) การทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๔) กรณีอื่นในทำนองเดียวกับ (๑) (๒) หรือ (๓) ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ยังบัญญัติให้การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างตามวรรคหนึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐ ผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกนั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐไม่ได้

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ให้หน่วยงานของรัฐสามารถประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ก่อนมีการลงนามในสัญญาได้ โดยกำหนดเงื่อนไขไว้เพียง ๔ กรณี เท่านั้น อันทำให้การใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐที่จะใช้เอกสิทธิ์เพื่อยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างมีกรอบที่จำกัดหรือต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อันเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ในการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างก่อนลงนามในสัญญาภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว จึงถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองที่สามารถกระทำได้ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ก็เพื่อให้บรรลุตามเหตุผลในการประกาศใช้ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่มุ่งประสงค์ให้มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการทำงาน เป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน และเป็นการรองรับการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานของรัฐที่มีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวม

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓) จะมุ่งหมายให้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคล และชุมชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐไว้ก็ตาม แต่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญก็ได้ บัญญัติไว้ว่า การมีสิทธิเสรีภาพเป็นหลัก การจำกัดสิทธิเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น แต่การใช้สิทธิเสรีภาพ ดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองส่วนรวม ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สิทธิ หน่วยงานของรัฐสามารถยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วก่อนมีการลงนามในสัญญา โดยกำหนดเงื่อนไขไว้เพียง ๔ กรณี เท่านั้น ซึ่งผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกไปนั้น จะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงเป็นกฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ โดยมีได้ให้อำนาจกับหน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ ได้ตามอำเภอใจ แต่เป็นการให้หน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อป้องกันมิให้เกิด ความเสียหายมากไปกว่าหากจะปล่อยให้มีการลงนามในสัญญาต่อไป อีกทั้งยังไม่เป็นการเพิ่มภาระแก่รัฐที่ ต้องรับผิดชอบต่อผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกจากการดำเนินการต่าง ๆ ก่อนสัญญาเกิดขึ้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองส่วนรวมอันเป็นประโยชน์ของรัฐและประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ ของรัฐ นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา ๖๗ วรรคสอง ยังตราขึ้นโดยมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เป็นไปตาม หลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณีตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ จึงไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหาร พักฐุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓)



(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ