

ความเห็นส่วนตัว

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา 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

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะก่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ว่า “ก่อนลงนามในสัญญา หน่วยงานของรัฐอาจประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้ในกรณี ดังต่อไปนี้ (๑) หน่วยงานของรัฐนั้นไม่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณที่จะใช้ในการจัดซื้อจัดจ้าง หรือเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างนั้นต่อไป (๒) มีการกระทำที่เข้าลักษณะผู้ยื่นข้อเสนอที่ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือที่ได้รับการคัดเลือกมีผลประโยชน์ร่วมกัน


หรือมีส่วนได้เสียกับผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่น หรือขัดขวางการแข่งขันอย่างเป็นธรรม หรือสมยอมกันกับผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่นหรือเจ้าหน้าที่ในการเสนอราคา หรือสื่อว่ากระทำการทุจริตอื่นใดในการเสนอราคา ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด (๓) การทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไป อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (๔) กรณีอื่นในทำนองเดียวกับ (๑) (๒) หรือ (๓) ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างตามวรรคหนึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐ ผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกนั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้หน่วยงานของรัฐสามารถประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วก่อนมีการลงนามในสัญญาได้ โดยกำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ กรณี ซึ่งหมายความว่า การจัดซื้อจัดจ้างใดที่มีลักษณะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ก่อนลงนามในสัญญา หน่วยงานของรัฐสามารถประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้ แต่หากมิได้มีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจะประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วก่อนลงนามในสัญญามีได้ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ในการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างก่อนลงนามในสัญญาดังกล่าว จึงไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ในการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างในทุกกรณี แต่หมายความถึงการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างก่อนลงนามในสัญญาของหน่วยงานของรัฐสามารถกระทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง เท่านั้น อันทำให้การใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองที่จะใช้เอกสิทธิ์เพื่อการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างมีกรอบที่จำกัดหรือต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่กำหนดตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังนั้น การที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ในการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างก่อนลงนามในสัญญาภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว จึงถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองที่สามารถกระทำได้ตามกฎหมาย เพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่มุ่งประสงค์ให้มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญ ซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน และเป็นการรองรับการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองที่มีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งในการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวม โดยผลของหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว จึงก่อให้เกิดเอกสิทธิ์กับฝ่ายปกครองในการทำสัญญา

ทางปกครองหรือสัญญาก่อนสัญญาทางปกครองที่จะมีอำนาจเหนือประโยชน์ของปัจเจกบุคคลเสมอ
บทบัญญัติของมาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงกำหนดว่า การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นเอกสิทธิ์
ของหน่วยงานของรัฐ ผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกนั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ
จากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ดังนั้น การห้ามมิให้เรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐด้วยเหตุต่าง ๆ ก่อนสัญญา
เกิดขึ้น จึงไม่ก่อให้เกิดภาระแก่รัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิก
ทั้งยังเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐและประโยชน์สาธารณะอีกด้วย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓) มุ่งหมายให้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคล
และชุมชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของ
ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐไว้ก็ตาม แต่คำปรารภของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ได้ระบุว่า การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่
ภายใต้กฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองส่วนรวม ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง
และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติให้เอกสิทธิ์หน่วยงานของรัฐในการยกเลิก
การจัดซื้อจัดจ้างที่กำหนดเงื่อนไขไว้เพียง ๔ กรณีตามมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง โดยผู้ยื่นข้อเสนอ
ในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกไปนั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ตามมาตรา
๖๗ วรรคสอง จึงเป็นกฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะตามเจตนารมณ์
ของรัฐธรรมนูญ โดยมีได้ให้อำนาจกับหน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ได้ตามอำเภอใจ แต่เป็นการให้
หน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ
หรือผู้เกี่ยวข้องมากเกินไปกว่าหากจะปล่อยให้มีการลงนามในสัญญาต่อไปแล้วจะก่อให้เกิดผลเสียหาย
ตามมาภายหลัง อีกทั้งยังไม่เป็นการเพิ่มภาระแก่รัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อ
จัดจ้างที่ถูกยกเลิกจากการดำเนินการต่าง ๆ ของตนก่อนสัญญาเกิดขึ้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็น
บทบัญญัติที่คุ้มครองประโยชน์ของรัฐและประโยชน์สาธารณะ อันจะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณ
ของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ นอกจากนี้
บทบัญญัติมาตรา ๖๗ วรรคสอง ยังตราขึ้นเพื่อมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้
บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน
พอเหมาะพอควรแก่กรณีตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๔๑ (๓)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง
และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๔๑ (๓)



(นายบุญส่ง กุลบุปผา)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ