

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายเจริญ ภัคธีธนากุล 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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓) บัญญัติว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐ
ให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงาน
ของรัฐ

สำหรับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมาย
ที่ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบ
การปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ
ทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิด
ความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม อันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้กับ
สาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีแก่การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อให้
การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่ามากขึ้น
โดยหมวด ๖ ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างมีบทบัญญัติกำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถประกาศยกเลิก
การจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้ก่อนที่จะลงนามในสัญญาซื้อขายหรือสัญญาจ้าง ทั้งนี้
ผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกนั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐไม่ได้
โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ว่า “ก่อนลงนามในสัญญา หน่วยงานของรัฐอาจประกาศยกเลิก
การจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้ในกรณี ดังต่อไปนี้ (๑) หน่วยงานของรัฐนั้นไม่ได้รับการจัดสรร
เงินงบประมาณที่จะใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอที่จะทำ
การจัดซื้อจัดจ้างนั้นต่อไป (๒) มีการกระทำที่เข้าลักษณะผู้ยื่นข้อเสนอที่ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือที่ได้รับ
การคัดเลือกมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือมีส่วนได้เสียกับผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่น หรือขัดขวางการแข่งขัน
อย่างเป็นธรรม หรือสมยอมกันกับผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่นหรือเจ้าหน้าที่ในการเสนอราคา หรือถือว่ากระทำ

การทุจริตอื่นใดในการเสนอราคา ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด (๓) การทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (๔) กรณีอื่นในทำนองเดียวกับ (๑) (๒) หรือ (๓) ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างตามวรรคหนึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐ ผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกนั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้หน่วยงานของรัฐสามารถประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วก่อนมีการลงนามในสัญญาได้ โดยกำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ กรณี ซึ่งหมายความว่า การจัดซื้อจัดจ้างใดที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๔) ก่อนลงนามในสัญญา หน่วยงานของรัฐสามารถประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้ แต่หากมิได้มีลักษณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจะประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วก่อนลงนามในสัญญามีได้ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ในการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างก่อนลงนามในสัญญาดังกล่าว จึงไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ในการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างในทุกกรณี แต่หมายความถึงการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานของรัฐสามารถกระทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) เท่านั้น อันทำให้การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่จะใช้เอกสิทธิ์เพื่อการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้าง มีขอบเขตที่จำกัดและต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังนั้น การที่มาตรา ๖๗ วรรคสอง บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ในการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างก่อนลงนามในสัญญาภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว จึงถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองที่สามารถกระทำได้ตามกฎหมาย เพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่มุ่งประสงค์ให้มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญ ซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน และเป็นการรองรับการใช้อำนาจทางปกครองที่มีหลักเกณฑ์และเหตุผลอันชอบธรรมของหน่วยงานทางปกครองที่มีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกบุคคลให้เหมาะสมได้สัดส่วนกับประโยชน์ส่วนรวม โดยผลของหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว จึงจำเป็นต้องให้เอกสิทธิ์แก่ฝ่ายปกครองในการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างได้ก่อนการลงนามผูกพันกันในสัญญาทางปกครอง บทบัญญัติของมาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงบัญญัติให้เป็นเอกสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐที่จะยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่มีลักษณะตามมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ได้ก่อนลงนามในสัญญา ผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้าง

ที่ถูกยกเลิกนั้นจะเรียกrogateเสียหายใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ดังนั้น การห้ามมิให้เรียกrogateเสียหายจากรัฐด้วยเหตุต่าง ๆ ก่อนสัญญาเกิดขึ้นจึงจำเป็นต้องมี เพื่อมิให้เกิดภาระแก่รัฐที่ต้องรับผิดชอบผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว

แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓) มุ่งหมายให้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐไว้ก็ตาม แต่คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ได้ระบุไว้ว่า การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมด้วย ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติให้สิทธิหน่วยงานของรัฐในการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่กำหนดเงื่อนไขและขอบเขตไว้เพียง ๔ กรณีตามมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง โดยผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกไปนั้นจะเรียกrogateเสียหายใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงเป็นกฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยมีได้ให้อำนาจกับหน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ได้ตามอำเภอใจ แต่เป็นการให้หน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือผู้เกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้นไปกว่าการปล่อยให้มีการลงนามในสัญญาต่อไปแล้วจะก่อให้เกิดผลเสียหายตามมาภายหลัง บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองประโยชน์ของรัฐและประโยชน์ของผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีหลักเกณฑ์และเหตุผลอันชอบธรรมมิได้สร้างภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ แต่จำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา ๖๗ วรรคสอง ยังตราขึ้นเพื่อมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณีตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓)



(นายจรูญ ภัคดีธนากุล)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ