

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ 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 เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย  
โดยมาตรา ๔๑ (๓) บัญญัติว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐได้รับผิดเนื่องจาก  
การกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ  
เพื่อเป็นการรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนซึ่งได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้น  
การกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะฟ้อง  
ให้หน่วยงานของรัฐรับผิดแก่ตน ทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายและเพิ่มพูนประสิทธิภาพ  
ในการปฏิบัติงานของรัฐ

สำหรับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์  
ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง  
และการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์  
มาตรฐานกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูล  
ต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม  
มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่า  
ในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้าง  
มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชน  
มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริต  
และประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการ

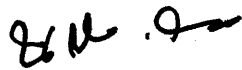
ทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้าง ความเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ซึ่งเมื่อพิจารณาหมวด ๒ ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง มาตรา ๖๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การยกเลิก การจัดซื้อจัดจ้างตามวรรคหนึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐ ผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้าง ที่ถูกยกเลิกนั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐไม่ได้” แล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้ โดยเป็นเอกสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐที่สามารถกระทำได้ตามกฎหมายและผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้าง ที่ถูกยกเลิกนั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าหน่วยงาน ของรัฐมีเอกสิทธิ์ในการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างได้ในทุกกรณีหรือตามอำเภอใจ หากแต่จะต้องเป็นไปตาม เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ก่อนลงนามในสัญญา หน่วยงานของรัฐ อาจประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้ในกรณี ดังต่อไปนี้ (๑) หน่วยงานของรัฐนั้น ไม่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณที่จะใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ไม่เพียงพอที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างนั้นต่อไป (๒) มีการกระทำที่เข้าลักษณะผู้ยื่นข้อเสนอที่ชนะ การจัดซื้อจัดจ้างหรือที่ได้รับการคัดเลือกมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือมีส่วนได้เสียกับผู้ยื่นเสนอรายอื่น หรือขัดขวางการแข่งขันอย่างเป็นธรรม หรือสมยอมกันกับผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่นหรือเจ้าหน้าที่ในการเสนอราคา หรือสื่อว่ากระทำการทุจริตอื่นใดในการเสนอราคา ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด (๓) การทำการจัดซื้อ จัดจ้างต่อไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (๔) กรณีอื่นในทำนองเดียวกับ (๑) (๒) หรือ (๓) ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” กล่าวคือ ตราบใดที่การจัดซื้อจัดจ้างยังมีได้ดำเนินการถึงขั้นลงนามในสัญญาแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีเอกสิทธิ์ ในการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้ หากปรากฏกรณีใดกรณีหนึ่งดังที่มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ โดยผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกนั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ อันทำให้การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่จะใช้เอกสิทธิ์เพื่อยกเลิกการจัดซื้อ จัดจ้างมีกรอบที่จำกัดหรือต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครอง เพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่มุ่งประสงค์ให้มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึง วัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน ทำให้การจัดซื้อจัดจ้าง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเป็นการรองรับการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ ที่มีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นหลัก

โดยที่ฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวมจึงก่อให้เกิดเอกสิทธิ์กับฝ่ายปกครองที่จะมีอำนาจในการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งหากได้มีการทำสัญญาต่อไปย่อมเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ อาจต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายฐานไม่ชำระหนี้เงินให้ถูกต้องครบถ้วนตามสัญญา หรือได้รับความเสียหายเนื่องจากการทุจริตในการเสนอราคาหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การห้ามมิให้เรียกหรือค่าเสียหายด้วยเหตุต่าง ๆ ก่อนสัญญาเกิดขึ้น จึงเป็นไปเพื่อมิให้ก่อให้เกิดภาระแก่รัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกนั้น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐและประโยชน์สาธารณะอันสอดคล้องกับหลักการการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐ คือ คุ่มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้ ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘

แม้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง บัญญัติให้ผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกไม่มีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบในค่าเสียหาย ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบตามที่รัฐธรรมนุญ มาตรา ๔๑ (๓) บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ก็ตาม แต่การจำกัดสิทธิดังกล่าวเป็นไปเพื่อคุ้มครองส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ ดังปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตอนหนึ่งว่า การมีสิทธิเสรีภาพเป็นหลัก การจำกัดตัดสิทธิเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองส่วนรวม โดยในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนุญบัญญัติไว้ ซึ่งหากรัฐธรรมนุญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวจะต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพหรือประโยชน์ที่บุคคลจะต้องสูญเสียไป อันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นตามหลักความได้สัดส่วน ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ อันสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ของผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกที่จะต้องเสียไปเนื่องจากไม่อาจเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบในค่าเสียหายได้แล้ว เห็นว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างย่อมต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้เงินงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าต่อภารกิจของรัฐ และป้องกันปัญหาการทุจริต โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาส

ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ซึ่งหากบุคคลใดมีความประสงค์จะยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้าง ย่อมสามารถตรวจสอบได้ถึงวิธีการจัดซื้อจัดจ้างและรายละเอียดต่าง ๆ ซึ่งปรากฏในประกาศการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ ทำให้ทราบถึงต้นทุนในการที่จะเข้าทำสัญญา รวมถึงต้นทุนหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ตน หากไม่ได้เข้าทำสัญญาหรือเกิดกรณีตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งหากตนเห็นว่าเป็นภาระเกินสมควรแก่เหตุ หรืออาจไม่ได้รับประโยชน์จากการเข้าทำสัญญาก็คงจะไม่ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างนั้นตามหลักเสรีภาพ ในการทำสัญญา ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงบัญญัติขึ้นโดยเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ อันสอดคล้องกับหลักนิติธรรม และมีได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล อีกทั้งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงตามที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓)

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



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ