

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดมศักดิ์ นิตินมนตรี 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 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการได้รับทราบและเข้าถึง
ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานรัฐ หรือเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐ
และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยเร็ว รวมทั้งฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำ
หรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมาตรา ๔๑ (๓)
บัญญัติว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้น
การกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

สำหรับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมาย
ที่ตราขึ้นโดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ตามที่ระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า เพื่อให้การดำเนินการ
จัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนด
เกณฑ์มาตรฐานกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผย
ข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม
มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการทำงานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่า
ในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้าง
มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้
ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหา
การทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง

ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ และโดยที่หมวด ๖ ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างมีบทบัญญัติ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้ ทั้งนี้ ผู้ยื่นข้อเสนอ ในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกนั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ โดยบัญญัติไว้ใน มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ก่อนลงนามในสัญญา หน่วยงานของรัฐอาจประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้าง ที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้ในกรณี ดังต่อไปนี้ (๑) หน่วยงานของรัฐนั้นไม่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณ ที่จะใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ต่อไป (๒) มีการกระทำที่เข้าลักษณะผู้ยื่นข้อเสนอที่ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือที่ได้รับการคัดเลือก มีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือมีส่วนได้เสียกับผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่น หรือขัดขวางการแข่งขันอย่างเป็นธรรม หรือสมยอมกันกับผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่นหรือเจ้าหน้าที่ในการเสนอราคา หรือสื่อว่ากระทำการทุจริตอื่นใด ในการเสนอราคา ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด (๓) การทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไปอาจก่อให้เกิด ความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (๔) กรณีอื่นในทำนองเดียวกับ (๑) (๒) หรือ (๓) ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การยกเลิกการจัดซื้อ จัดจ้างตามวรรคหนึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐ ผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกนั้น จะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

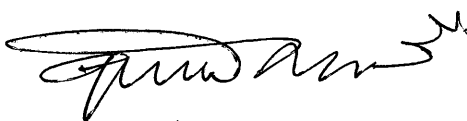
บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้หน่วยงานของรัฐสามารถประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้าง ที่ได้ดำเนินการไปแล้วก่อนมีการลงนามในสัญญาได้ โดยกำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ กรณี ซึ่งหมายความว่า การจัดซื้อจัดจ้างใดที่มีลักษณะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ก่อนลงนามในสัญญา หน่วยงานของรัฐสามารถประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้ แต่หากมิได้มีลักษณะ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจะประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้าง ที่ได้ดำเนินการไปแล้วก่อนลงนามในสัญญามีได้ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ในการยกเลิก การจัดซื้อจัดจ้างก่อนลงนามในสัญญาดังกล่าว จึงไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ ในการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างในทุกกรณี แต่หมายความถึงการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างก่อนลงนาม ในสัญญาของหน่วยงานของรัฐสามารถกระทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง เท่านั้น อันทำให้การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่จะใช้เอกสิทธิ์เพื่อการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้าง มีกรอบที่จำกัดหรือต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่กำหนดตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ

ทางปกครอง ดังนั้น การที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ในการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างก่อนลงนามในสัญญาภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว จึงถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองที่สามารถกระทำได้ตามกฎหมาย เพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่มุ่งประสงค์ให้มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญ ซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน และเป็นการรองรับการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองที่มีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งในการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวม โดยผลของหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว จึงก่อให้เกิดเอกสิทธิ์กับฝ่ายปกครองในการทำสัญญาทางปกครองหรือสัญญาก่อนสัญญาทางปกครองที่จะมีอำนาจเหนือประโยชน์ของปัจเจกบุคคลเสมอ บทบัญญัติของมาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงบัญญัติให้การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นเอกสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐ ผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกนั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ดังนั้น การห้ามมิให้เรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐด้วยเหตุต่าง ๆ ก่อนสัญญาเกิดขึ้นเป็นไปเพื่อมิให้ก่อให้เกิดภาระแก่รัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิก ทั้งยังเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของรัฐและประโยชน์สาธารณะอีกด้วย

แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓) มุ่งหมายให้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐไว้ก็ตาม แต่คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ได้ระบุไว้ว่า การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองส่วนรวม ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติให้สิทธิหน่วยงานของรัฐในการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่กำหนดเงื่อนไขไว้เพียง ๔ กรณีตามมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง โดยผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกไปนั้น จะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงเป็นกฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยมีได้ให้อำนาจกับหน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ได้ตามอำเภอใจ แต่เป็นการให้หน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือผู้เกี่ยวข้องมากเกินไปกว่าหากจะปล่อยให้มีการลงนามในสัญญาต่อไปแล้วจะก่อให้เกิดผลเสียหายตามมาภายหลัง อีกทั้งยังไม่เป็นการเพิ่มภาระแก่รัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกจากการดำเนินการต่าง ๆ ของตนก่อนสัญญาเกิดขึ้น บทบัญญัติ

ดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองประโยชน์ของรัฐและประโยชน์สาธารณะ อันจะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ นอกจากนี้บทบัญญัติมาตรา ๖๗ วรรคสอง ยังตราขึ้นเพื่อมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณีตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓)

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



(นายอูดมศักดิ์ นิตินันท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ