



นางพิมพ์พัชร อริยะฉานกุล  
นิติกร สำนักกฎหมาย

## คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๕/๒๕๖๒

### วันที่ ๒๕ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๒

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

ระหว่าง ศาลปกครองขอนแก่น ผู้ร้อง  
- ผู้ถูกร้อง

#### ๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

ศาลปกครองขอนแก่นส่งความเห็นในคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๔/๒๕๖๑ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

ห้างหุ้นส่วนจำกัด โกสุ่มก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องโรงเรียนศรีโกสุมวิทยามิตรภาพที่ ๒๐๙ ที่ ๑ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษามหาสารคาม เขต ๓ ที่ ๒ เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองขอนแก่นว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมเสนอราคาตามประกาศโรงเรียนศรีโกสุมวิทยามิตรภาพที่ ๒๐๙ เรื่อง ประกวดราคาจ้างก่อสร้างจ้างเหมาก่อสร้างโรงอาหาร - หอประชุม แบบ ๑๐๑๑๒๗ (พิเศษ) ชั้นบนปรับปรุงเป็นโรงพลศึกษา ด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศผลว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการเสนอราคาและได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปลงนามในสัญญาและให้นำหลักประกันสัญญาไปพร้อมในวันทำสัญญา ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งยกเลิกการประกาศรายชื่อผู้ชนะการเสนอราคาและยกเลิกการแจ้งให้มาลงนามในสัญญา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเสนอรายละเอียดและปริมาณงานไม่ตรงตามรูปแบบรายการในเอกสารประกวดราคาจ้างก่อสร้างด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ซึ่งถือว่าเป็นข้อได้เปรียบเสียเปรียบของผู้เสนอราคารายอื่น และเกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองสามารถพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการเสนอราคาตั้งแต่ขั้นตอนการพิจารณาคุณสมบัติของผู้เสนอราคา และเอกสารการเสนอราคา ปริมาณงานที่ไม่ตรงตามที่ระบบกำหนดไว้ตั้งแต่ต้น ถึงแม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับแจ้งผลให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการเสนอราคาและยังทำหนังสือเรียกผู้ฟ้องคดีมาลงนามในสัญญาก่อสร้าง แสดงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขาดความรอบคอบ



ในการพิจารณาและขาดความรู้ในขั้นตอนของการเสนอราคาด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีเกิดความเสียหาย ขอให้ศาลปกครองขอนแก่นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยนับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

ศาลปกครองขอนแก่นเห็นว่า เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนิติบุคคลใช้สิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓) แม้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง บัญญัติให้การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างตามวรรคหนึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐ ผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกนั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ แต่การมีเอกสิทธิ์ดังกล่าวไม่ได้หมายความว่ารวมถึงการที่รัฐไม่ต้องรับผิดชอบหรือปราศจากความรับผิดชอบ เพราะรัฐยังคงต้องเยียวยาและรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยหากการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างนั้นไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง และเกิดความเสียหายกรณีเช่นนี้ก็ย่อมไม่มีองค์กรใดที่จะมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่เป็นหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีได้เลย ดังนั้น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓) และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

## ๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งความเห็นนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่ศาลปกครองขอนแก่นส่งความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ว่า พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓) ซึ่งศาลปกครองขอนแก่นจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๑ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

## ๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

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



พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดสิทธิของบุคคลและชุมชนในการเข้าถึงข้อมูลและข่าวสารสาธารณะของรัฐ การเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำ ซึ่งมาตรา ๔๑ (๓) บัญญัติให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

สำหรับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ในหมวด ๖ ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง ให้หน่วยงานของรัฐสามารถประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้ โดยผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกนั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ว่า “ก่อนลงนามในสัญญา หน่วยงานของรัฐอาจประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้ ในกรณี ดังต่อไปนี้ (๑) หน่วยงานของรัฐนั้นไม่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณที่จะใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างนั้นต่อไป (๒) มีการกระทำที่เข้าลักษณะผู้ยื่นข้อเสนอที่ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือที่ได้รับการคัดเลือกมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือมีส่วนได้เสียกับผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่นหรือขัดขวางการแข่งขันอย่างเป็นธรรม หรือสมยอมกันกับผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่นหรือเจ้าหน้าที่ในการเสนอราคา หรือถือว่ากระทำการทุจริตอื่นใดในการเสนอราคา ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด (๓) การทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (๔) กรณีอื่นในทำนองเดียวกับ (๑) (๒) หรือ (๓) ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างตามวรรคหนึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐ ผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกนั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

บทบัญญัติมาตรา ๖๗ เป็นบทบัญญัติที่ให้หน่วยงานของรัฐที่ได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างไปแล้ว ก่อนมีการลงนามในสัญญาสามารถประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างได้ โดยกำหนดเงื่อนไขของเอกสิทธิ์ดังกล่าวไว้ ๔ กรณี ซึ่งหมายความว่า ก่อนลงนามในสัญญา การจัดซื้อจัดจ้างใดที่มีลักษณะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๔) หน่วยงานของรัฐสามารถประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้ โดยผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกนั้นไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐได้ การบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ในการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างก่อนลงนามในสัญญาดังกล่าวได้ โดยผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกนั้น จะเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ นั้น จึงไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานของรัฐจะสามารถยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างได้ในทุกกรณี แต่หมายความว่าถึงการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างก่อนลงนามในสัญญา และหน่วยงานของรัฐจะต้องกระทำภายใต้เงื่อนไขและขอบเขตที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) เท่านั้น อันทำให้การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่จะใช้เอกสิทธิ์เพื่อการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างมีขอบเขตที่จำกัดและต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่กำหนดตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

การที่มาตรา ๖๗ วรรคสอง บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ในการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างก่อนลงนามในสัญญาภายใต้เงื่อนไข ๔ กรณีตามมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง โดยผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อ



จัดจ้างที่ถูกยกเลิกนั้นจะเรียกชดเชยค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่มุ่งประสงค์ให้มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญ ซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จึงจำเป็นต้องให้หน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์ยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างก่อนลงนามในสัญญาเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือผู้เกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้นไปกว่าการปล่อยให้มีการลงนามในสัญญาต่อไปแล้วจะก่อให้เกิดผลเสียหายตามมาภายหลัง บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองประโยชน์ของรัฐและประโยชน์ของผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีหลักเกณฑ์และเหตุผลอันชอบธรรม มิได้สร้างภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ แต่จำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติมาตรา ๖๗ เป็นการกำหนดกรอบการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐที่จะยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างก่อนมีการลงนามในสัญญาและเป็นเอกสิทธิ์ที่ผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกยกเลิกนั้นจะเรียกชดเชยค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ก็ตาม แต่หากการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ยื่นข้อเสนอย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจตรวจสอบตามหลักความชอบด้วยกฎหมายได้ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาคำปรารภของรัฐธรรมนุญย่อมเห็นได้ว่าการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองประโยชน์ของรัฐและประโยชน์สาธารณะ อันจะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ แม้จะกระทบสิทธิในการเรียกชดเชยค่าเสียหายของผู้ประกอบการอยู่บ้าง หากแต่เมื่อชั่งน้ำหนักกับประโยชน์ของรัฐและประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนจะได้รับจากการให้บริการสาธารณะยังอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม มิได้สร้างภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ทั้งยังเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓)

#### ๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓)