

“โครงการรับจำนำข้าว” กับการฟ้องคดีปกครอง



กรณีโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลซึ่งค้างการจ่ายเงินค่าข้าวแก่ชาวนาที่มีใบประทวน ชาวนาต้องรวมตัวกันเข้ากรุงเพื่อทวงค่าข้าว และมีชาวนาบางรายตัดสินใจผูกคอตาย จนเป็นปัญหาวิกฤตชาวนาไทยอยู่ในขณะนี้ ที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าผู้ซึ่งน่าเห็นใจที่สุดก็คือชาวนา...กระดูกสันหลังของชาติ

โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลนั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการช่วยเหลือชาวนาให้มีรายได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากรัฐจะรับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนาในราคาที่สูงกว่าราคาท้องตลาด โดยมีองค์การคลังสินค้า (อคส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ร่วมดำเนินการตามโครงการฯ ในการทำหน้าที่รับฝากข้าวเปลือกจากชาวนา รวมทั้งตรวจสอบปริมาณและคุณภาพข้าว แล้วออกใบประทวนให้ชาวนาเพื่อนำไปจำนำและรับเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

ส่วนข้าวที่รัฐรับจำนำไว้นั้น หน่วยงานดังกล่าวจะจัดหาและทำสัญญากับโรงสีที่เข้าร่วมโครงการฯ เพื่อให้จัดเก็บรักษา ตรวจสอบและดูแลรักษาคุณภาพข้าวให้ได้มาตรฐาน ในส่วนข้าวที่ไม่มีการไถ่ถอนคืนก็จะทำการแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร แล้วดำเนินการจัดจำหน่ายในราคาที่เหมาะสมต่อไป ซึ่งในความเป็นจริงก็คงไม่มีชาวนาคนใดประสงค์จะไถ่ถอนข้าวคืนเนื่องจากราคาที่จำนำเป็นราคาที่สูงกว่าท้องตลาด

สำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวในอดีต ซึ่งเคยมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง เช่นกรณีโรงสีซึ่งเข้าร่วมโครงการฯ ได้จัดเก็บข้าวไว้ในโกดังแล้วข้าวขาดหายไป หรือโรงสีทำผิดสัญญาไม่ส่งมอบข้าวให้ครบตามจำนวน องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อการเกษตร จึงยื่นฟ้องโรงสีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ส่งมอบข้าวให้ครบถ้วนตามสัญญาหรือชดเชยเงินพร้อมดอกเบี้ย

เมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล ประเด็นแรกที่ต้องพิจารณาก็คือเรื่องของอำนาจศาล โดยต้องวินิจฉัยให้มีความก่อนว่า สัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าว ที่องค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อการเกษตรทำกับโรงสีที่เข้าร่วมโครงการฯ นั้น ถือเป็นสัญญาทางปกครองหรือเป็นสัญญาทางแพ่ง เพราะหากเป็นสัญญาทาง

ปกครองก็จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง แต่หากเป็นสัญญาทางแพ่งก็จะอยู่ในอำนาจของศาลแพ่ง ซึ่งกรณีเช่นนี้ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานเอาไว้แล้ว ลองมาดูรายละเอียดและเหตุผลของศาล ในคดีที่หยิบยกมาฝากกันครับ

คดีแรก องค์การตลาดเพื่อการเกษตร (ผู้ฟ้องคดี) ได้รับฝากข้าวเปลือกจากชาวนาแล้วออกใบประทวนสินค้าให้แก่ชาวนาเพื่อนำไปทำสัญญาและรับเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ส่วนข้าวที่รับฝากไว้ที่องค์การตลาดเพื่อการเกษตรได้ทำสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าวไว้กับโรงสีวิกิจ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งโรงสีวิกิจจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในสัญญา โดยมีธนาคารกสิกรไทยผูกพันตนเป็นคู่ค้าประกันในการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว

ต่อมาองค์การตลาดเพื่อการเกษตรได้สั่งให้โรงสีทำการแปรสภาพข้าวเปลือกที่ฝากไว้เป็นข้าวสารเพื่อส่งมอบตามสัญญา ครั้นเมื่อถึงกำหนดวันส่งมอบ โรงสีวิกิจกลับส่งมอบข้าวไม่ครบตามจำนวน องค์การตลาดเพื่อการเกษตรจึงมีหนังสือทวงถามเพื่อให้โรงสีส่งมอบข้าวส่วนที่เหลือ พร้อมทั้งมีหนังสือให้ธนาคารผู้ค้าประกันชดเชยเงินตามสัญญาคู่ประกัน ต่อมาธนาคารกสิกรไทยได้ชำระเงินตามสัญญาคู่ประกันแล้ว แต่โรงสีวิกิจยังคงเพิกเฉย องค์การตลาดเพื่อการเกษตรจึงยื่นฟ้องโรงสีวิกิจต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้โรงสีส่งมอบข้าวส่วนที่เหลือให้ครบถ้วน หรือชดเชยเงินพร้อมดอกเบี้ย

กรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า สัญญาทางปกครอง หมายความว่า **สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐที่มีอยู่เหนือเอกชนคู่สัญญา ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการกิจการทางปกครองซึ่งก็คือบริการสาธารณะบรรลุผล** (มาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด)

และโดยที่องค์การตลาดเพื่อการเกษตรเป็นหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกา อันมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ในการผลิต การจำหน่าย การตลาด การขนส่ง ซึ่งผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร รวมทั้งปัจจัยในการผลิต โดยสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าว ระหว่างองค์การตลาดเพื่อการเกษตรกับโรงสีวิกิจนั้นถือเป็นขั้นตอนหนึ่งของมาตรการรับจำนำข้าว อันเป็นโครงการที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการนโยบายข้าวเพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรคือชาวนา

สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะที่ให้โรงสีซึ่งเป็นเอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะคือรับจำนำข้าวเปลือกตามอำนาจหน้าที่ขององค์การตลาดเพื่อการเกษตร นอกจากนี้สัญญาดังกล่าวยังมีข้อกำหนดให้องค์การตลาดเพื่อการเกษตรมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา โดยโรงสีคู่สัญญาไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายใดๆ อันมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล กรณีจึงถือว่า**สัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าวเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง** และสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาหลักจึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองด้วยเช่นกัน

เมื่อข้อเท็จจริงในคดีพิพาทนี้ องค์การตลาดเพื่อการเกษตรได้มีหนังสือลงวันที่ 7 เมษายน 2548 แจ้งให้โรงสีวิกิจส่งมอบข้าวที่ขาดจำนวน 2 ล้านกิโลกรัม หรือชดใช้เงินจำนวน 29 ล้านบาท ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นการผิดสัญญา และให้ถือว่าหนังสือฉบับนี้เป็นหนังสือบอกเลิกสัญญา ดังนั้นเมื่อโรงสีวิกิจได้รับหนังสือในวันที่ 25 เมษายน 2548 จึงต้องส่งมอบข้าวสารหรือชดใช้เงินภายในวันที่ 2 พฤษภาคม 2548 แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด กรณีจึงต้องถือว่าโรงสีวิกิจได้กระทำความผิดสัญญาตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม 2548 และถือว่าองค์การตลาดเพื่อการเกษตรได้บอกเลิกสัญญาในวันดังกล่าวกับโรงสี รวมทั้งมีสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายตามสัญญา องค์การตลาดเพื่อการเกษตรจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือนับแต่วันที่ 3 พฤษภาคม 2548 ตามมาตรา 51 แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 (แต่ปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยขยายระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจากเดิมภายใน 1 ปี เป็นภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ตามมาตรา 51 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551) (เทียบเคียงจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 611/2549)

คดีต่อมา...ซึ่งเป็นข้อพิพาทในทำนองเดียวกัน กล่าวคือองค์การคลังสินค้า (ผู้ฟ้องคดี) ได้ตกลงทำสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าว กับโรงสีรวงข้าว (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยมีธนาคารทหารไทยเข้าทำสัญญาค้ำประกัน ต่อมาโรงสีรวงข้าวได้ส่งมอบข้าวสารไม่ครบตามจำนวนที่กำหนด ขาดอีกกว่าสี่แสนกิโลกรัม เมื่อครบกำหนดวันส่งมอบข้าวสารจำนวนที่เหลือ เจ้าหน้าที่ขององค์การคลังสินค้าจึงได้เข้าตรวจสอบข้าวสารและข้าวเปลือกที่ฝากเก็บไว้ ปรากฏว่าไม่มีข้าวสารและข้าวเปลือกหลงเหลืออยู่ในโกดังโรงสีเลย สุดท้ายโรงสีรวงข้าวจึงยอมรับว่าได้ขายข้าวเปลือกออกไปและยินยอมชำระค่าปรับและรับผิดชอบทุกประการ

องค์การคลังสินค้าเห็นว่า โรงสีรวงข้าวผิดสัญญา จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ธนาคารทหารไทยชำระเงินตามสัญญาค้ำประกัน และแจ้งให้โรงสีรวงข้าวนำเงินค่าข้าวที่ค้างส่งมอบมาชำระพร้อมดอกเบี้ย ต่อมาธนาคารทหารไทยได้ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันแล้ว แต่โรงสีรวงข้าวยังคงเพิกเฉย องค์การคลังสินค้าจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้โรงสีรวงข้าวชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ย

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในทำนองเดียวกันกับคดีแรกว่า โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลเป็นมาตรการหนึ่งของรัฐบาลที่ให้ความช่วยเหลือชาวนา โดยให้องค์การคลังสินค้าซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง เป็นผู้รับฝากข้าวเปลือกเข้าเก็บไว้ในโกดังสินค้าของโรงสีที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งโครงการดังกล่าวมิได้ให้ประโยชน์แก่ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นการเฉพาะ แต่เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่เกษตรกรที่ทำนาปลูกข้าวโดยทั่วไป ให้มีสิทธิได้รับประโยชน์อย่างเสมอภาค ลดความเดือดร้อนของเกษตรกรอันเนื่องมาจากราคาผลผลิตตกต่ำ

กรณีจึงถือว่าโครงการรับจำนำข้าวดังกล่าวมีลักษณะเป็นการดำเนินการบริการสาธารณะทางด้านเกษตรกรรมและพาณิชย์กรรมของรัฐ ดังนั้นเมื่อโรงสีรวงข้าวได้เข้าร่วมโครงการฯ และเข้าทำสัญญากับองค์การคลังสินค้า ซึ่งข้อตกลงในสัญญามีวัตถุประสงค์เป็นการให้โรงสีเข้าร่วมในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกับองค์การคลังสินค้า **จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง** (เทียบเคียงจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 714/2550)

เป็นที่ชัดเจนครับว่า... สัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าว ระหว่างองค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.) และองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ซึ่งทำกับโรงสีที่เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าว นั้น ถือเป็นสัญญาทางปกครอง เพราะมีลักษณะเป็นการร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับรัฐคือการรับจำนำข้าว ซึ่งอยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครองครับ

นอกจากนี้... ล่าสุดได้มีชาวนายื่นฟ้องกระทรวงพาณิชย์ต่อศาลปกครองกลาง กรณีได้เข้าร่วมโครงการรับจำนำข้าวกับรัฐบาลจนได้ไปประทวนสินค้ามาแล้ว แต่กลับไม่ได้รับชำระเงินค่าจำนำข้าวจากโครงการดังกล่าว ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงพาณิชย์ จึงฟ้องว่ากระทรวงพาณิชย์กระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่จนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นชาวนาได้รับความเดือดร้อนเสียหาย โดยคดีนี้ศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้วเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2557 ที่ผ่านมา... ซึ่งถือเป็นคดีที่น่าสนใจทีเดียวครับ



ครองธรรม ธรรมรัฐ

