

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การลดหรือตัดดอกเบี้ย หรือค่าปรับที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติผิดสัญญา
ของคู่สัญญาที่ได้ทำกับองค์การคลังสินค้า

องค์การคลังสินค้าได้มีหนังสือ ที่ อคส. ๑๐๖๐/๖๖๓๗ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้กำหนดให้คณะกรรมการองค์การคลังสินค้ามีอำนาจและหน้าที่วางนโยบาย และควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การคลังสินค้าและให้อำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ด้วย

- (๑) ดำเนินกิจการตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๗
- (๒) วางข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงาน
- (๓) วางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การตัดเงินเดือน การลดขึ้นเงินเดือน และระเบียบวินัยของพนักงาน ตลอดจนกำหนดอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินอื่น ๆ ของพนักงาน
- (๔) กำหนดอัตราดอกเบี้ย ค่าภาระ ค่าบริการ และค่าดำเนินการธุรกิจต่าง ๆ
- (๕) กำหนดอัตราและดอกเบี้ยเงินสะสมของผู้บริหารและพนักงาน และวางระเบียบการจ่ายเงินสะสม

โดยในแต่ละปี องค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์ ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ให้ดำเนินโครงการช่วยเหลือเกษตรกรในการรับจำนำสินค้าต่าง ๆ ซึ่งงบประมาณค่าใช้จ่าย เพื่อดำเนินโครงการในแต่ละโครงการได้รับจัดสรรจากเงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินกองทุนรวม เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) และในการดำเนินงานตามนโยบายที่ได้รับมอบหมาย องค์การคลังสินค้าต้องจัดทำสัญญากับคู่สัญญาที่ได้รับอนุมัติให้เข้าร่วมโครงการ เช่น (๑) สัญญาฝากเก็บ แปรรูป และจัดจำหน่ายข้าว (๒) สัญญาซื้อขายข้าวสาร และ (๓) สัญญาฝากเก็บรักษาข้าวสาร ซึ่งเงื่อนไขในสัญญาดังกล่าวจะระบุในกรณีคู่สัญญาที่เป็นฝ่ายเอกชนปฏิบัติผิดเงื่อนไขในสัญญา เช่น ไม่ดำเนินการส่งมอบรับมอบข้าวเปลือกข้าวสารหรือสินค้าภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา ต้องชำระค่าเสียหายเป็นค่าปรับในอัตราร้อยละ ๐.๒ ต่อวัน หรืออัตราร้อยละ ๐.๑ ต่อวัน ของมูลค่า สินค้าที่ต้องส่งมอบรับมอบตามเงื่อนไขดังกล่าว ทำให้เกิดค่าปรับที่คู่สัญญาต้องชดเชยค่าเสียหาย ในอัตราที่สูง คู่สัญญาจึงขอผ่อนผันโดยการลดหรือตัดดอกเบี้ย หรือค่าปรับที่เกิดขึ้น

องค์การคลังสินค้าจึงได้หาแนวทางในการระงับข้อพิพาทเพื่อให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ได้ข้อยุติโดยเร็วเพื่อที่จะไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล โดยพิจารณาพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. ๒๕๔๘ ว่าคณะกรรมการองค์การคลังสินค้ามีอำนาจในการผ่อนผันโดยการลดหรือตัดดอกเบี้ย หรือค่าปรับให้กับคู่สัญญาได้หรือไม่ เนื่องจากตามมาตรา ๑๗ (๔) ได้กำหนดให้อำนาจกำหนดอัตรา ดอกเบี้ย ค่าภาระ ค่าบริการ และค่าดำเนินการธุรกิจต่าง ๆ แต่ไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการ องค์การคลังสินค้ามีอำนาจลดหรือตัดดอกเบี้ย หรือค่าปรับ จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในเรื่อง การกำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือค่าปรับ ซึ่งเกิดขึ้นจากการปฏิบัติผิดสัญญาของคู่สัญญาที่ได้ทำกับ

องค์การคลังสินค้า จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยเพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติราชการว่า ตามมาตรา ๑๗ (๔) ดังกล่าวที่กำหนดให้คณะกรรมการองค์การคลังสินค้ามีอำนาจและหน้าที่กำหนด อัตราดอกเบี้ย ค่าภาระ ค่าบริการ และค่าดำเนินการธุรกิจต่าง ๆ นั้น หมายถึง การลดหรือตัดดอกเบี้ย หรือค่าปรับที่กำหนดไว้ในสัญญาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินโครงการของรัฐบาลในแต่ละประเภท ด้วยหรือไม่ เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานนโยบายของรัฐ เพราะคู่สัญญา ส่วนใหญ่เป็นเอกชน ซึ่งเมื่อปฏิบัติผิดสัญญาจะต้องรับผิดชอบชำระดอกเบี้ยหรือค่าปรับให้แก่ องค์การคลังสินค้า ซึ่งดอกเบี้ยหรือค่าปรับมีจำนวนที่สูงมาก และคู่สัญญาบางรายขอให้ลดหรือตัด ดอกเบี้ยหรือค่าปรับ ซึ่งอำนาจที่จะพิจารณาในเรื่องดังกล่าวนี้ ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ คลังสินค้า พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๗ (๔) ได้กำหนดไว้ไม่ชัดเจนว่าคณะกรรมการองค์การคลังสินค้า หรือผู้อำนวยการองค์การคลังสินค้ามีอำนาจพิจารณาลดหรือตัดดอกเบี้ย หรือค่าปรับที่เกิดจาก การปฏิบัติผิดสัญญาของคู่สัญญาได้หรือไม่ องค์การคลังสินค้าจึงขอความอนุเคราะห์คณะกรรมการ กฤษฎีกาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือขององค์การคลังสินค้า โดยมีผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าต่างประเทศ) และผู้แทนองค์การคลังสินค้า เป็นผู้ชี้แจง ข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า กรณีหารือนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาที่ได้มีการจัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการขององค์การคลังสินค้า โดยที่องค์การคลังสินค้าเป็นองค์การ ที่จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล มีวัตถุประสงค์เพื่อทำกิจการทั้งปวงเกี่ยวกับสินค้าเกษตร และสินค้าอุปโภคบริโภค รวมทั้งธุรกิจบริการที่เกี่ยวข้อง และมีอำนาจดำเนินการต่าง ๆ ภายใน ขอบวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น ซื้อ ขาย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม ทำการผลิต การค้า การรับฝากขาย ฯลฯ ตามมาตรา ๖^๑ ประกอบกับมาตรา ๗^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๐ ทั้งนี้ ในการทำกิจการหรือธุรกิจบริการตามขอบวัตถุประสงค์และอำนาจ เช่นว่านั้น ย่อมจะต้องมีการจัดทำนิติกรรมสัญญาหรือข้อตกลงใด ๆ ในทางการค้าซึ่งเป็นรูปแบบ ปฏิบัติอันเป็นปกติระของการดำเนินกิจการทางการค้า ดังนั้น การจัดทำสัญญาหรือข้อตกลง ทางการค้าในเรื่องต่าง ๆ จึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้อำนาจในการดำเนินกิจการขององค์การคลังสินค้า และคณะกรรมการองค์การคลังสินค้า แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๖ และมาตรา ๗ ประกอบกับ

^๑มาตรา ๖ องค์การมีวัตถุประสงค์ทำกิจการทั้งปวงเกี่ยวกับสินค้าเกษตรและสินค้าอุปโภค บริโภค รวมทั้งธุรกิจบริการที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรและสินค้าอุปโภคบริโภค

^๒มาตรา ๗ เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวในมาตรา ๖ ให้องค์การมีอำนาจรวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครองที่ดินและทรัพย์สินอื่น ๆ มีทรัพย์สินต่าง ๆ สร้าง ซื้อ ขาย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม จำนำ รับจำนำ จำนอง รับจำนอง จัดหา จำหน่าย แลกเปลี่ยน โอน และรับโอน ด้วยประการใด ๆ ซึ่งที่ดิน ทรัพย์สินอื่น ๆ หรือสิทธิทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร รับเงินหรือทรัพย์สินที่มี ผู้อุทิศให้ และดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ หรือทรัพย์สินใด ๆ

(๒) ทำการผลิต การค้า การรับฝากขาย การสะสม การรวบรวม และการขนส่งสินค้าเกษตร และสินค้าอุปโภคบริโภค

(๓) ประกอบกิจการคลังสินค้าและกิจการเกี่ยวกับสินค้าเกษตรและสินค้าอุปโภคบริโภค รวมทั้งธุรกิจบริการที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรและสินค้าอุปโภคบริโภค

มาตรา ๑๗^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้าฯ และเมื่อได้มีการใช้อำนาจในการทำสัญญาหรือข้อตกลงกันไว้เป็นประการใดแล้ว การจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขแห่งสัญญาเป็นประการอื่นก็ย่อมอยู่ในอำนาจและดุลพินิจของคู่สัญญาที่จะกระทำได้ตามข้อบังคับหรือระเบียบปฏิบัติขององค์การคลังสินค้า แต่ทั้งนี้ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขแห่งสัญญาเพื่อลดหรือตัดดอกเบี้ยหรือค่าปรับที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติผิดสัญญาของคู่สัญญาที่ได้ทำกับองค์การคลังสินค้า ตามกรณีข้อหานี้ จะต้องคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น ประโยชน์แก่ทางราชการโดยไม่ทำให้ทางราชการเสียเปรียบ และการไม่เลือกปฏิบัติเฉพาะราย รวมตลอดทั้งผลกระทบที่จะได้รับการดำเนินการดังกล่าวด้วย^๔

นอกจากนี้ โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยว่า การจัดทำสัญญาขององค์การคลังสินค้าบางกรณีเป็นการดำเนินการตามโครงการที่ได้รับมอบหมายจากองค์กรที่ดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ หรือเป็นการดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณหรือเงินกองทุนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการอื่น การใช้ดุลพินิจขององค์การคลังสินค้าในการพิจารณาลดหรือตัดดอกเบี้ย หรือค่าปรับตามสัญญาเป็นประการใดนั้น ย่อมจะต้องส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการในภาพรวมหรือกระทบต่อวงเงินงบประมาณในการดำเนินการ ไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้ องค์การคลังสินค้าจึงควรหารือคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือส่วนราชการที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าวเสียก่อน เพื่อให้แนวทางการพิจารณาขององค์การคลังสินค้าเป็นไปโดยสอดคล้องกับนโยบายและเงื่อนไขในการบริหารสัญญาและการใช้จ่ายเงินตามขอบวัตถุประสงค์ของการดำเนินโครงการนั้นต่อไป

(นายดิศทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๘

“มาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการขององค์การ และให้มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) ดำเนินกิจการตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๗

(๒) วางข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงาน

(๓) วางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การตัดเงินเดือน การลดขึ้นเงินเดือน และระเบียบวินัยของพนักงานตลอดจนกำหนดอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่น ๆ ของพนักงาน

(๔) กำหนดอัตราดอกเบี้ย ค่าภาระ ค่าบริการ และค่าดำเนินการธุรกิจต่าง ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

“บันทึก เรื่อง อำนาจในการลดหรือตัดดอกเบี้ย หรือค่าปรับตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๔๒๔ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๓/๒๕๓๑)