

บทที่ 4

เปรียบเทียบนโยบายและมาตรการทางกฎหมายและวิเคราะห์ปัญหา ทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าร่วมโครงการของรัฐสำหรับการ การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด - 19

ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอการเปรียบเทียบนโยบายและมาตรการทางกฎหมายและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเข้าร่วมโครงการของรัฐสำหรับการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ซึ่งประกอบด้วยปัญหาสำคัญ 3 ประการด้วยกัน ได้แก่ ประการแรก ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนนิติกรรมในสัญญาซื้อขายจากเงินที่ได้รับจากโครงการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมของผู้ประกอบที่เข้าร่วมโครงการของรัฐสำหรับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 และประการที่สาม ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีที่เกี่ยวข้องกับโครงการของรัฐสำหรับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

4.1 เปรียบเทียบนโยบายและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2562 ซึ่งในขณะนั้นถือเป็นโรคอุบัติใหม่ของโลก องค์การอนามัยโลก และหน่วยงานด้านสาธารณสุขทั่วโลกต่างตื่นตัวที่จะศึกษาค้นคว้าในการผลิตวัคซีนป้องกันและลดความรุนแรงของโลก ซึ่งนำไปสู่ความสำเร็จทั่วโลก ในการควบคุมและรักษาโรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ และหลายประเทศทั่วโลกได้ปรับระดับการควบคุมโรคจากโรคติดต่ออันตรายร้ายแรงมาเป็นโรคประจำถิ่นในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี พ.ศ. 2563 เป็นช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 รุนแรงทั่วโลกนั้น ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน และส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอย่างยิ่ง กล่าวคือ การจับจ่ายซื้อขายสินค้า การออกไปใช้ชีวิตนอกเคหสถานของประชาชน รวมถึงการเดินทางสัญจรทำไม่ได้ตามปกติ เนื่องจากมาตรการการควบคุมพื้นที่ของรัฐบาลทั่วโลก ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจที่ต้องขับเคลื่อนด้วยการบริโภคของประชาชนเป็นหลักต้อง

หยุดชะงักลง รัฐบาลในหลายประเทศทั่วโลกได้ออกมาตรการด้านกฎหมายเพื่อบรรเทาผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ซึ่งในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้ศึกษามาตรการของสหรัฐอเมริกา ราชอาณาจักรสวีเดน และสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งมีมาตรการที่สำคัญ ดังนี้

สหรัฐอเมริกา ได้ออกมาตรการด้านเศรษฐกิจและการเงินมารับมือและฟื้นฟูเมืองจากวิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เช่น การออกกฤษฎีกา Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act, HR 6074 เพื่อตั้งกองทุนเงินสำหรับตั้งต้นและสนับสนุนการพัฒนาวัคซีนป้องกันและลดความรุนแรงของโรคโควิด-19 การออกกฤษฎีกา Families First Coronavirus Response Act, (FFCRA Act), HR 6201 เพื่อให้มีกฎหมายสนับสนุนการลาป่วยแบบได้ค่าจ้าง (Paid sick leave) การช่วยเหลือผู้ว่างงาน (unemployment) และการสนับสนุนด้านอาหารแก่ผู้ด้อยโอกาสในสังคม การออกกฤษฎีกา Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act, (CARES Act), HR 748 เพื่ออัดฉีดเงินเข้าไปในระบบเศรษฐกิจในการกระตุ้นเศรษฐกิจ และช่วยเหลือลูกหนี้แก่บุคคลและธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง รวมถึงออกกฤษฎีกา Paycheck Protection Program Flexibility Act of 2020 (PPPFA) เพื่อผ่อนปรนเงื่อนไขการชำระหนี้ให้แก่ธุรกิจขนาดเล็กที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

ในส่วนของ ราชอาณาจักรสวีเดน ได้ออกมาตรการทางเศรษฐกิจและสังคมในการช่วยเหลือประชากรและภาคธุรกิจในประเทศหลากหลายมาตรการเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก โดยการออกพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐบาลดำเนิน โครงการเพื่ออัดฉีดเงินให้กับภาคธุรกิจที่ได้รับผลกระทบ เช่น ธุรกิจสายการบิน รัฐวิสาหกิจสนามบิน เพิ่มวงเงินสินเชื่อ และวงเงินการลงทุนกับสถาบันการเงินภาครัฐเพื่อกระตุ้นการลงทุน ขยายวงเงินการประกันการส่งออกและวงเงินสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือผู้ส่งออก การเพิ่มวงเงินช่วยเหลือประกันสังคม และการผ่อนคลายนโยบายการรับความช่วยเหลือ การให้เงินชดเชยตั้งแต่วันที่ต้องหยุดงาน

นอกจากนี้ ในส่วนของสาธารณรัฐสาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้ตราบัญญัติมาตรการบรรเทาผลกระทบโรคโควิด-19 ค.ศ. 2020 (COVID-19 Temporary Measures Act 2020) เพื่อกำหนดมาตรการผ่อนผัน หรือบรรเทาทุกข์ชั่วคราวให้แก่ประชาชน และภาคธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 โดยมีการกำหนดมาตรการผ่อนผันและบรรเทาทุกข์ที่สำคัญอยู่ 6 ด้าน ได้แก่ (1) การบรรเทาชั่วคราวจากการไม่สามารถปฏิบัติตามข้อผูกพันตามสัญญา (2) กรอบการบรรเทาการเข้าสำหรับ SMEs และ NPO (3) การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวสำหรับบุคคลและธุรกิจที่มีปัญหาทางการเงิน (4) การจัดการทางเลือกอื่นสำหรับการประชุม (5) การบรรเทาทุกข์สำหรับสัญญาที่ได้รับผลกระทบจากความล่าช้าในการก่อสร้างและ (6) สัมปทานสำหรับขั้นตอนการขายรวม

จากที่กล่าวมาแล้วนั้น ผู้เขียนจึงนำนโยบายและมาตรการการช่วยเหลือที่มีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่งคือ มาตรการโครงการเราชนะซึ่งเป็นมาตรการการช่วยเหลือแก้ไขเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ของประเทศไทยมาเปรียบเทียบกับมาตรการของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งออกมาตรการช่วยเหลือค่าอาหารกลางวันของกลุ่มนักเรียนนักศึกษา ในการช่วยเหลือกลุ่มนักเรียนในเรื่องของค่าครองชีพ โดยมาตรการดังกล่าวได้จำกัดการใช้จ่ายอย่างชัดเจน กล่าวคือ กำหนดว่าจะสแกนชำระเงินเฉพาะเวลาอยู่ในสถานศึกษาของนักเรียนและชำระได้เฉพาะค่าอาหารกลางวันหรือบางกลุ่มอาหารเท่านั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนที่สุด อันมีความแตกต่างกับนโยบายโครงการเราชนะของประเทศไทย ซึ่งยังกำหนดการชำระเงินไม่ชัดเจนเท่าที่ควร ผู้เขียนจึงนำมาเปรียบเทียบเพื่อให้มีการศึกษาการกำหนดการชำระเงินที่ชัดเจนขึ้น เพื่อเป็นมาตรฐานการดำเนินโครงการอื่นต่อไป

ทั้งนี้ สำหรับประเทศไทยนั้น ได้กำหนดมาตรการทางนโยบายและออกกฎหมายทั้งระดับพระราชกำหนด และกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ เพื่อบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ผู้ประกอบการและประชาชนจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในช่วงปี พ.ศ. 2563 จนถึง พ.ศ. 2564 ประกอบไปด้วยมาตรการด้านการเงินเพื่อดูแลและเยียวยาผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ได้แก่ มาตรการเสริมสภาพคล่อง ด้านสินเชื่อและค้ำประกันสินเชื่อ และมาตรการด้านบรรเทาภาระหนี้สิน โดยพักชำระหนี้แก่ประชาชนและภาคธุรกิจ ได้แก่ มาตรการลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (มาตรการลดภาษีที่ดิน) มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมต่อประชาชนและผู้ประกอบการที่เป็นผู้เสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เนื่องจากไม่สามารถประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ตามปกติ อันเนื่องมาจากผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 และมาตรการลดค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสำหรับที่อยู่อาศัย (มาตรการลดค่าธรรมเนียม) ซึ่งวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนและบรรเทาภาระให้แก่ประชาชนที่ต้องการซื้อที่อยู่อาศัยใหม่เป็นของตนเอง รวมถึงช่วยรักษาระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภาคอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเชื่อมโยงกับการจ้างงานและธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับภาคอสังหาริมทรัพย์ ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

นอกจากนี้ สำหรับประเทศไทย ยังมีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาและชดเชยให้แก่ประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจจนถึงระดับฐานราก โดยการลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนในส่วนของค่าอาหาร เครื่องดื่มและสินค้าทั่วไป อันจะเป็นการเพิ่มอุปสงค์การบริโภคภายในประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ประกอบการรายย่อย โดยเฉพาะกลุ่มหาบเร่ แผงลอย ให้มีรายได้จากการขายสินค้า ซึ่งดำเนินการผ่านโครงการของรัฐหลายโครงการ ได้แก่ โครงการคนละครึ่ง

โครงการเราชนะ โครงการเราเที่ยวด้วยกัน โครงการยิ่งใช้ยิ่งได้ โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เมื่อเปรียบเทียบมาตรการทางนโยบายและมาตรการทางกฎหมายเพื่อขับเคลื่อนนโยบายช่วยเหลือประชาชนในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 จะพบว่า ในต่างประเทศได้แก่ สหรัฐอเมริกา ราชอาณาจักรสวีเดน และสาธารณรัฐสิงคโปร์ จะเน้นการช่วยเหลือในภาพรวม หรือในภาคธุรกิจมหภาค ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนประเทศเป็นสำคัญ แต่ในส่วนของประเทศไทยนั้น จะกำหนดมาตรการที่ครอบคลุมทุกภาคส่วนและรอบด้านมากกว่า กล่าวคือ มีการจัดมาตรการช่วยเหลือและเยียวยาทั้งในภาคธุรกิจขนาดใหญ่ เช่น มาตรการด้านสินเชื่อ มาตรการด้านภาษี มาตรการด้านที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และมีการจัดมาตรการช่วยเหลือเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภาพรวมผ่านการอัดฉีดเงินเข้าระบบ โดยให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์ด้วย ผ่านมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการให้เงินช่วยเหลือแก่ประชาชนผ่านโครงการคนละครึ่ง โครงการเราชนะ โครงการเราเที่ยวด้วยกัน และโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นต้น ซึ่งเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับจุลภาค ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจและช่วยเหลือประชาชนในระดับจุลภาคในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ที่ครอบคลุมกลุ่มคนในประเทศและมีประสิทธิภาพไม่น้อยไปกว่าประเทศชั้นนำต่าง ๆ ของโลก

4.2 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าร่วมโครงการของรัฐสำหรับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนนิติกรรมในสัญญาซื้อขายจากเงินที่ได้รับจากโครงการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

ในช่วงเดือน มีนาคม พ.ศ. 2564 สศค. ออกรายงานข่าวขอความร่วมมือประชาชนและผู้ประกอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขในโครงการเราชนะและโครงการคนละครึ่งของกระทรวงการคลัง เนื่องจากพบว่า มีพฤติกรรมการใช้จ่ายวงเงินสิทธิไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ เช่น การแลกวงเงินสิทธิเป็นเงินสด การขึ้นราคาสินค้าอย่างไม่เป็นธรรม เป็นต้น¹ และต่อมาในช่วงเดือน ตุลาคม พ.ศ. 2564 ที่ผ่านมามีรายงานข่าวจากผู้สื่อข่าวและสำนักงานข่าวหลายสำนัก รายงานว่า มีพ่อค้าแม่ค้าจำนวนหนึ่งที่เข้าร่วมโครงการเราชนะ ได้แชร์ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ โดยเป็นภาพ

¹ ข่าวกระทรวงการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง กลุ่มงานนิเทศการคลัง ฉบับที่ 67/2564 วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2564

หนังสือเรียกคืนเงินจาก สศค. ที่ระบุว่า พ่อค้าแม่ค้าเหล่านี้มีพฤติการณ์ที่เข้าข่ายไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของโครงการเราชนะ และไม่ได้จัดส่งเอกสารชี้แจงได้แย้งมาภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในโครงการดังกล่าวนี้ พ่อค้าแม่ค้าได้ให้ความยินยอมไว้ตั้งแต่ขณะเข้าร่วมโครงการ สศค. จึงขอให้พ่อค้าแม่ค้าดำเนินการคืนเงินที่ท่านได้รับจากโครงการ ให้ สศค. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือฉบับดังกล่าว ซึ่งจำนวนเงินที่ สศค. เรียกให้คืนนั้น มีจำนวนเล็กน้อยไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่พ่อค้าแม่ค้าได้รับจากลูกค้าในโครงการ แต่มีบางรายที่ สศค. เรียกให้ชำระเงินสูงถึง 17 ล้านบาท ซึ่งพ่อค้าแม่ค้าหลายรายตั้งคำถามว่า เป็นยอดเงินที่สูงเกินกว่าความเป็นจริงที่ได้รับจากการใช้จ่ายของลูกค้าในโครงการ และมีพ่อค้าแม่ค้าบางราย ให้ข้อมูลว่า ตนไม่ได้มีการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในโครงการแต่อย่างใด แต่กลับได้รับหนังสือเรียกให้ชำระเงินจาก สศค. ดังนั้นพ่อค้าแม่ค้าที่ได้รับหนังสือเรียกให้คืนเงินในโครงการเราชนะ จึงตั้งข้อสังเกตว่าระบบตรวจสอบการกระทำฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในโครงการเราชนะมีความเป็นธรรมหรือไม่

สำหรับโครงการเราชนะดังกล่าวนี้ เป็นโครงการที่ สศค. ดูแลรับผิดชอบ มีวัตถุประสงค์ช่วยลดภาระค่าครองชีพให้แก่ประชาชน และมีส่วนช่วยกระตุ้นการใช้จ่ายของภาคครัวเรือนและผู้ประกอบการรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ระลอกใหม่ ภายใต้แผนงานเยียวยาตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 วงเงินรวม 555,000 ล้านบาท² และต่อเนื่องมาจนถึงปี พ.ศ. 2564 วงเงินรวม 300,000 ล้านบาท³ ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564

ต่อมา คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2564 เห็นชอบเปลี่ยนแปลงโครงการ “เราชนะ” ขยายกลุ่มเป้าหมายและกรอบวงเงิน จากกลุ่มเป้าหมายจำนวนประมาณ 31.1 ล้านคน กรอบวงเงินไม่เกิน 210,200 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2563 เป็นกลุ่มเป้าหมายจำนวนประมาณ 33.5 ล้านคน กรอบวงเงินไม่เกิน 213,242 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2564 ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นจากปีก่อนจำนวน 3,042 ล้านบาท และขยายระยะเวลาใช้จ่ายในโครงการ ไม่เกินวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2564 อย่างไรก็ตาม วันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2564 กรม มีมติเห็นชอบมาตรการบรรเทาผลกระทบจาก

² บัญชีท้ายพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563

³ บัญชีท้ายพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564

สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ระลอกเดือนเมษายน เพิ่มวงเงินให้ประชาชนผู้มีสิทธิในโครงการ “เราชนะ” และ “ม.33 เรารักกัน” อีกคนละ 2,000 บาท โดยแบ่งจ่าย 2 งวด งวดละ 1,000 บาท สำหรับผู้เข้าร่วมโครงการเราชนะมีจำนวน 32.9 ล้านคน และโครงการ ม.33 เรารักกันมีจำนวน 9.27 ล้านคน โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้นกว่า 85,500 ล้านบาท⁴ ทั้งนี้ภายหลังจากสิ้นสุดโครงการ เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2564 สศค. เปิดเผยว่าการดำเนินโครงการเราชนะเพื่อให้ความช่วยเหลือด้วยการลดภาระค่าครองชีพให้แก่ประชาชนในการใช้จ่ายสำหรับการอุปโภคบริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายสาธารณสุขที่จำเป็นและค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทางซึ่งก่อให้เกิดการหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยมียอดใช้จ่ายทำให้มีเม็ดเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งสิ้น 273,475 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างดำเนินโครงการ สศค. ได้เปิดเผยความคืบหน้าของโครงการเราชนะ เมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2564⁵ ว่ากระทรวงการคลังได้รับเบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตของผู้ประกอบการร้านค้า ผู้ให้บริการที่เข้าร่วมโครงการเราชนะรวมถึงประชาชนที่มีพฤติกรรมการใช้จ่ายวงเงินไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการเราชนะ เช่น การแลกวงเงินเป็นเงินสด การขึ้นราคาสินค้าอย่างไม่เป็นธรรม เป็นต้น ซึ่งกระทรวงการคลังได้เร่งรัดดำเนินการติดตามและตรวจสอบการกระทำทุจริตในกรณีต่าง ๆ รวมถึงประสานขอความร่วมมือกระทรวงพาณิชย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการดังกล่าว โดยหากตรวจสอบพบว่ามีกรณีการกระทำผิดเงื่อนไขจริง จะระงับการใช้เครื่องรูดบัตรอิเล็กทรอนิกส์ (เครื่อง EDC) หรือแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” ของร้านค้า และดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2565⁶ สศค. เปิดเผยความคืบหน้าของโครงการเราชนะว่า ได้ตรวจพบธุรกรรมที่เข้าข่ายฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของโครงการ จึงได้ทำการระงับสิทธิชั่วคราวการเข้าร่วมโครงการของผู้ประกอบการจำนวน 2,912 ราย เนื่องจากตรวจพบธุรกรรมที่เข้าข่ายมีความผิดปกติหรือเข้าข่ายผิดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของโครงการเราชนะ เช่น การรับแลกวงเงินเป็นเงินสด โดยผู้ประกอบการที่ถูกระงับสิทธิชั่วคราวการเข้าร่วมโครงการเราชนะ กระทรวงการคลังขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริงมายัง สศค. ภายในวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2564 ตามข้อความแนะนำที่ปรากฏขึ้นใน

⁴ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0505/ว 3068 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2564 เรื่อง ผลการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองการใช้จ่ายเงินกู้ ในคราวประชุมครั้งที่ 15/2564

⁵ ข่าวกระทรวงการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง กลุ่มงานนิเทศการคลัง ฉบับที่ 76/2564 วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2564

⁶ ข่าวกระทรวงการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง กลุ่มงานนิเทศการคลัง ฉบับที่ 106/2564 วันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2564

แอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว กระทรวงการคลังจะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงและเรื่องร้องเรียนสำหรับโครงการเราชนะต่อไป

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในช่วงปลายเดือน เมษายน พ.ศ. 2565 จนถึงกลางเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2565 ผู้ประกอบการ ร้านค้า ที่เข้าร่วมโครงการเราชนะ ต่างถูกระงับการใช้งานแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” มีจำนวนมากถึง 2,500 ราย ซึ่งเมื่อผู้ประกอบการจะเข้าใช้งานแอปพลิเคชันดังกล่าวเพื่อรับชำระค่าสินค้าและบริการจากประชาชนที่ได้รับสิทธิในโครงการเราชนะ กลับพบข้อความแจ้งเตือนว่า “ร้านถูกระงับเข้าร่วมโครงการชั่วคราวฯ เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขโครงการเราชนะ หากท่านมีข้อสงสัยเพิ่มเติม กรุณาติดต่อ 02-1111-1122 หรือ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ” ทั้งนี้ ผู้ประกอบการหลายราย ได้โทรศัพท์ติดต่อไปตามเบอร์โทรศัพท์ดังกล่าว กลับพบว่า เป็นเบอร์โทรศัพท์ของศูนย์ช่วยเหลือผู้เข้าร่วมโครงการภาครัฐ ของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งจากการสอบถามพูดคุยกับเจ้าหน้าที่ธนาคารกรุงไทย ซึ่งเป็นผู้บริหารแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” และแอปพลิเคชัน “เป่าดัง” ก็ได้รับข้อมูลมาว่า สศค. ได้แจ้งขอให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้ให้บริการแอปพลิเคชัน ทำการระงับสิทธิการเข้าร่วมโครงการเราชนะของผู้ประกอบการหลายราย เนื่องจากมีการตรวจพบว่ามีธุรกรรมที่ผิดปกติเงื่อนไขโครงการเราชนะและทาง สศค. ในฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการ จะได้หนังสือแจ้งไปยังผู้ประกอบการเพื่อเรียกให้ผู้ประกอบการคืนเงินที่ได้รับจากโครงการคืนกลับมายัง สศค. อีกครั้ง

ซึ่งต่อมา เมื่อช่วงปลายเดือน กันยายน พ.ศ. 2564 จนถึงปลายเดือนธันวาคม พ.ศ. 2564 ผู้ประกอบการ ร้านค้ากว่า 2,500 รายก็ได้รับจดหมายทางไปรษณีย์ ซึ่งเป็นหนังสือประทับตราของ สศค. ที่ กค 1004/สนค./ว 398 ลงวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2564 สรุปความได้ว่า สศค. ในฐานะผู้รับผิดชอบโครงการเราชนะ เห็นว่า “เนื่องจากผู้ประกอบการมีพฤติกรรมที่เข้าข่ายไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของโครงการเราชนะ และไม่ได้จัดส่งเอกสารชี้แจงโต้แย้งมาภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้นเพื่อเป็นไปตามความยินยอมที่ท่านได้ให้ไว้ขณะเข้าร่วมโครงการ จึงขอให้ผู้ประกอบการดำเนินการคืนเงินที่ผู้ประกอบการได้รับจากโครงการเราชนะ ให้แก่ สศค. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือและหากผู้ประกอบการรายใดไม่เห็นด้วยกับคำสั่ง สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อผู้อำนวยการ สศค. ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือทางไปรษณีย์ลงทะเบียนหรือทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ โดยส่งไปที่ wewin@fpo.go.th ทั้งนี้ในหนังสือดังกล่าวยังกำหนดช่องทางคืนเงิน หลายวิธี เช่น ชำระคืนผ่าน Mobile Banking หรือ Internet Banking หรือ ATM ของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) หรือติดต่อสาขาของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ทั่วประเทศ โดยนำ Bill payment ไปแจ้งขอคืนเงินตามโครงการเราชนะ พร้อมแจ้งเลขประจำตัวผู้เสียภาษีหรือ

บัตรประจำตัวประชาชน และหมายเลขโทรศัพท์ที่ใช้ลงทะเบียน ซึ่งจำนวนเงินที่เรียกคืนของผู้ประกอบการแต่ละราย ก็แตกต่างกันออกไป โดยเริ่มตั้งแต่ 50,000 บาท ไปจนถึง 17 ล้านบาท หรือบางราย 24 ล้านบาท

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่ สศค. มีคำสั่งเรียกให้ผู้ประกอบการนำเงินที่ได้รับในโครงการเราชนะทั้งหมด คืนให้แก่ สศค. นั้น ซึ่งอ้างในคำสั่งว่า “ผู้ประกอบการมีพฤติการณ์ที่เข้าข่ายไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของโครงการเราชนะ และไม่ได้จัดส่งเอกสารชี้แจงโต้แย้งมาภายในระยะเวลาที่กำหนดและสั่งให้ผู้ประกอบการดำเนินการคืนเงินที่ผู้ประกอบการได้รับจากโครงการเราชนะ คืนแก่ สศค.” โดยจำนวนเงินแตกต่างกันออกไปตามจำนวนเงินที่ประชาชนผู้ได้รับสิทธิในโครงการเราชนะ ได้มาใช้จ่ายซื้อสินค้าหรือบริการและชำระผ่านแอปพลิเคชัน “เป๋าตัง” ซึ่ง จำนวนเงินที่ สศค. เรียกให้ผู้ประกอบการชำระนั้น เป็นยอดเงินทั้งหมดที่มีการจ่ายเข้ามา ซึ่งประกอบไปด้วยต้นทุนในการสั่งซื้อสินค้ามาจำหน่ายและประกอบไปด้วยกำไรจากการขายสินค้าที่ผู้ประกอบการได้รับจากการจำหน่ายสินค้าในร้านของผู้ประกอบการเอง โดยเป็นการรับชำระ G-wallet ผ่านแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” โดยประชาชนผู้มีสิทธิในโครงการเราชนะหรือโครงการอื่น ๆ อาทิ โครงการคนละครึ่ง โครงการ ม.33 โครงการเราเที่ยวด้วยกันได้ชำระราคาสินค้าผ่านแอปพลิเคชัน “เป๋าตัง” และประชาชนหรือลูกค้าเหล่านั้นได้รับสินค้าและบริการไปโดยถูกต้องครบถ้วน

อย่างไรก็ตามการที่ สศค. กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องคืนเงินที่ได้รับจากโครงการเราชนะ ทั้งหมดคืนให้แก่ สศค. ในกรณีพบว่ามีกรณีการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้าร่วมโครงการ โดยเงินที่เรียกคืนนั้น พบว่าเป็นเงินทั้งหมดในโครงการซึ่งเป็นเงินของประชาชนผู้ได้รับสิทธิ และเงินของผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งต้องพิจารณาบนพื้นฐานที่ว่า แม้ว่าเงินที่ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการเราชนะได้รับไปนั้นจะเป็นเงินของรัฐก็ตาม แต่เมื่อรัฐมีวัตถุประสงค์ที่จะมอบเงินนั้นให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐกำหนดแล้วเมื่อประชาชนได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐ เงินนั้นจึงกลายเป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชนผู้มีสิทธิในโครงการแล้ว ในกรณีนี้รัฐไม่อาจก้าวล่วงไปควบคุมอำนาจการตัดสินใจการใช้จ่ายเงินของประชาชนที่ได้รับสิทธิได้ เนื่องจากจะเป็นการก้าวล่วงและละเมิดสิทธิในการใช้ชีวิตและสิทธิในทางเศรษฐกิจของประชาชนเกินสมควร เพราะจะถือเป็นการทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 37⁷ ได้

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 37 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” และวรรคสอง บัญญัติว่า ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ การที่ สศค. เรียกเงินที่ผู้ประกอบการที่ได้รับเงินผ่านแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” คืนทั้งหมด โดยไม่พิจารณาแยกส่วนว่า เงินส่วนใดเป็นเงินของประชาชนผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการที่ได้ซื้อขายและชำระราคากันถูกต้องครบถ้วน กับส่วนใดเป็นเงินที่ สศค. อ้างว่าเกิดจากพฤติกรรมที่เข้าข่ายไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของโครงการเราชนะ เพื่อนำส่วนที่อ้างว่าเกิดจากพฤติกรรมที่เข้าข่ายไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของโครงการเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบต่อไปนั้น ถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่เรียกเงินเกินความเป็นจริง มีลักษณะเป็นการก้าวมองเงินจากยอดทั้งหมดที่มีการรับชำระสินค้าผ่านแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” ซึ่งในข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีค่าสินค้าหรือบริการอื่น ที่ประชาชนหรือลูกค้าชำระผ่านแอปพลิเคชัน “เป่าตั้ง” และผู้ประกอบการรับชำระผ่านแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” แต่เงินดังกล่าว ไม่ใช่เงินที่ได้รับจากโครงการเราชนะ แต่เป็นเงินสดที่ประชาชนเดิมเข้าไปใน G-wallet สำหรับใช้จ่ายให้เกิดความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณานโยบายทางกฎหมายในต่างประเทศ จะพบว่าในต่างประเทศมีมาตรการบรรเทา หรือช่วยเหลือประชาชนในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค โควิด-19 โดยเมื่อเปรียบเทียบมาตรการของต่างประเทศกับมาตรการในโครงการของรัฐสำหรับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรค โควิด-19 ในประเทศไทย โดยเฉพาะโครงการเราชนะ จะพบว่าในต่างประเทศ มุ่งเน้นมาตรการช่วยเหลือด้านภาษี มากกว่าการอุดหนุนเป็นเม็ดเงิน โดยตรงไปให้ประชาชน โดยในสาธารณรัฐสิงคโปร์มีมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวสำหรับบุคคลและธุรกิจที่มีปัญหาทางการเงิน มีมาตรการที่สำคัญคือ การเพิ่มส่วนคืนภาษีโรงเรือน สำหรับที่ที่ไม่ใช่ที่อยู่อาศัยตามประเภทของทรัพย์สิน เพื่อช่วยเหลือบรรเทาผลกระทบให้แก่ภาคธุรกิจจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค โควิด-19 รวมถึงมีมาตรการบรรเทาทุกข์และช่วยเหลือประชาชนในการผ่อนปรนระยะเวลาในการชำระภาษี หรือการปฏิบัติตามสัญญาต่าง ๆ ที่อาจมีปัญหาล่าช้าจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค โควิด-19 เช่น มาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวจากการไม่สามารถปฏิบัติตามข้อผูกพันตามสัญญา การผ่อนปรนเช่าสำหรับ SMEs และ NPO การผ่อนปรนมาตรการทางภาษีสำหรับบุคคลและธุรกิจที่มีปัญหาทางการเงิน หรือจากความล่าช้าในการก่อสร้าง หรือสัมปทานสำหรับขั้นตอนการขายรวม ซึ่งมาตรการทางภาษีเหล่านี้เป็นมาตรการแทรกแซงพิเศษ โดยไม่มีการเรียกเก็บหรือเรียกคืนย้อนหลัง หรือเรียกเก็บภาษีหรือเงินเพิ่มเติมภายหลังจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค โควิด-19 คลี่คลาย

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริง นโยบายของต่างประเทศ และหลักการทางกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่า การเรียกเงินคืนของ สศค. ดังกล่าวข้างต้น ไม่มีหลักเกณฑ์ในการเรียกคืนที่ถูกต้องชัดเจน เป็นธรรม นอกจากนี้คำสั่งดังกล่าวไม่สามารถแสดงให้เห็นว่า สศค. ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องที่เกิดขึ้นอย่างไร หรือได้ตรวจสอบรายละเอียดหรือสอบถามจากผู้ประกอบการว่าได้กระทำ

หรือมีพฤติการณ์อย่างไร และจากการที่ สศค. ไม่มีหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจ ส่งผลให้การใช้ดุลพินิจมีลักษณะที่นำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ และเมื่อมีคำสั่งเรียกให้ผู้ประกอบการชำระเงินทั้งหมดที่ได้รับในโครงการเราชนะผ่านแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” คืนแก่ สศค. คำสั่งดังกล่าวจึงส่งผลทำให้ผู้ประกอบการต้องสูญเสียเงินทั้งหมดที่ได้นำไปลงทุนซื้อสินค้ามาจำหน่ายและได้จำหน่ายสินค้าไปแล้ว รวมถึงสูญเสียรายได้และกำไรจากการจำหน่ายสินค้าทั้งหมดคำสั่งของ สศค. จึงเป็นการทำลายหรือเพิกถอนนิติกรรมสัญญาของเอกชนซึ่งเกิดขึ้นโดยสุจริตและชอบด้วยกฎหมายแล้วเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ประกอบการและประชาชนโดยทั่วไปที่เป็นผู้จำหน่ายซื้อขายสินค้า รวมถึงยังถือเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจของประชาชนซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชน เป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชน และเป็นการทำลายระบบทางเศรษฐกิจของประชาชนอย่างยิ่ง มีลักษณะเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 40⁸ อย่างเห็นได้ชัด

นอกจากนี้ เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขการดำเนินการหรือขั้นตอนการดำเนินการออกคำสั่งเรียกให้ผู้ประกอบการชำระเงินทั้งหมด หรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่องไว้ ส่งผลให้ผู้อำนวยการ สศค. และ สศค. ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานทางปกครอง ไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิของผู้ประกอบการได้ เพราะหากยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ ใช้ดุลพินิจโดยกว้างขวางโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจแล้ว ก็อาจนำไปสู่การกระทำที่มีโอกาสที่จะกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและอาจนำไปสู่การทุจริตประพฤติมิชอบด้วย

ดังนั้น การที่ สศค. ออกหลักเกณฑ์หรือคำสั่งกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องคืนเงินที่ได้รับจากโครงการเราชนะทั้งหมดให้กระทรวงการคลัง ในกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการเข้าร่วมโครงการนั้นจึงไม่อาจเรียกคืนในส่วนที่ประชาชนผู้ได้รับสิทธิ ได้ใช้

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 40 บัญญัติว่า

บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพื่งเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา

สิทธิซื้อสินค้าหรือบริการไปแล้วได้ เนื่องจากการทำนิติกรรมสัญญาซื้อขายหรือชำระสินค้าและบริการของประชาชนได้สำเร็จเสร็จสิ้นไปแล้ว มีการชำระหนี้ตามกฎหมายระหว่างกันของผู้ประกอบการกับประชาชนผู้ได้รับสิทธิตามช่องทางหรือในแอปพลิเคชัน “เป๋าตัง” ซึ่งเป็นระบบใช้จ่ายกระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ (e-Money) ที่รัฐกำหนดแล้ว⁹ ฉะนั้น การที่ สศค. เรียกเงินในโครงการเราชนะทั้งหมดคืน โดยไม่พิจารณาแยกส่วนระหว่างเงินของประชาชนผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการกับเงินหรือประโยชน์ที่ได้จากการที่ผู้ประกอบการได้รับจากการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการเข้าร่วมโครงการของผู้ประกอบการ จึงก่อให้เกิดการกระทำที่เป็นการทำลายหรือเพิกถอนนิติกรรมสัญญาของเอกชนซึ่งชอบด้วยกฎหมายแล้ว¹⁰ และเป็นการกระทำที่ก้าวล่วงไปกระทบกระเทือนสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน และกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพในทางเศรษฐกิจของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองอย่างเห็นได้ชัด

4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมของผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการของรัฐสำหรับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

เมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2564 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและอนุมัติโครงการ “เราชนะ” ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาโครงการใช้จ่ายเงินกู้ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2564 เสนอโดยมอบหมายให้ สศค. กระทรวงการคลังและเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการ นอกจากนี้ ในการประชุมคณะรัฐมนตรีคราวดังกล่าวยังมีมติเห็นชอบให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง มีอำนาจกำหนดคุณสมบัติ แนวทาง หลักเกณฑ์ และวิธีการอื่น ๆ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ออกหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับประชาชนในโครงการเราชนะ ซึ่งกำหนดคุณสมบัติผู้ได้รับสิทธิเข้าร่วมโครงการเราชนะไว้ด้วยโดย สศค. จะพิจารณาจากความสามารถด้านรายได้ การมีระบบคุ้มครองทางสังคมและความช่วยเหลือจากภาครัฐที่ได้รับไปแล้วเป็นสำคัญ ซึ่งความช่วยเหลือจะครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มอาชีพ เช่น ผู้ประกอบอาชีพอิสระ หาบเร่ แผงลอย รับจ้าง เกษตรกร เป็นต้น โดยผู้ได้รับสิทธิ อย่างน้อยจะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้คือ (1) เป็นผู้มีสัญชาติไทย อายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป (2) ไม่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม (3) ไม่เป็นข้าราชการ พนักงานราชการ พนักงาน ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นใดในหน่วยงานของรัฐที่ได้รับค่าตอบแทนจากหน่วยงานของรัฐ

⁹ หนังสือคณะกรรมการกฤษฎีกาโครงการใช้จ่ายเงินกู้ สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ นร 1106/(คก.) 014 ลงวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2564 เรื่อง ผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาโครงการใช้จ่ายเงินกู้ในคราวประชุมครั้งที่ 2/2564

¹⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 6 บัญญัติว่า ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า บุคคลทุกคนกระทำการโดยสุจริต

โดยตรง (4) ไม่เป็นผู้รับบำนาญปกติหรือเบี้ยหวัดจากส่วนราชการ (5) ไม่เป็นผู้มีเงินได้พึงประเมินเกิน 300,000 บาท ตามฐานข้อมูลที่มีล่าสุด และ (6) ไม่มีเงินฝากรวมกันทุกบัญชีเกิน 500,000 บาท ตามฐานข้อมูลที่มีล่าสุด ซึ่งหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับประชาชนที่เข้าร่วมโครงการเราชนะดังกล่าว ทาง สศค. ได้เผยแพร่ไว้ในเว็บไซต์ www.เราชนะ.com

นอกจากนี้ สศค. ยังได้ออกหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับผู้ประกอบการในโครงการเราชนะ ซึ่งกำหนดคุณสมบัติผู้ประกอบการที่มีสิทธิเข้าร่วมโครงการเราชนะไว้ด้วย โดย สศค. กำหนดคุณสมบัติผู้ได้รับสิทธิเข้าร่วมโครงการเราชนะ ไว้ดังต่อไปนี้คือ (1) เป็นผู้ประกอบการร้านค้าฟู้ดพาร์ค หรือ เป็นผู้ประกอบการประเภทร้านค้าในโครงการคนละครึ่ง หรือเป็นผู้ประกอบการประเภทบริการสัญชาติไทยที่ไม่ใช่นิติบุคคล หรือเป็นผู้ประกอบการของกองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชน หรือเป็นผู้ประกอบการของวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน (2) มีสถานประกอบการเป็นหลักแหล่งและตรวจสอบได้ หรือเป็นผู้ให้บริการประเภทรถที่ตรวจสอบได้ เช่น รถสามล้อถีบ เป็นต้น (3) ลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการเราชนะผ่านเว็บไซต์ www.เราชนะ.com ตั้งแต่วันที่ 29 มกราคม ถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2564 (4) ไม่เป็นผู้ที่ถูกระงับสิทธิหรือถูกเรียกเงินคืนในมาตรการต่าง ๆ ของรัฐ (5) ไม่เป็นผู้ที่ฝ่าฝืนเงื่อนไขของมาตรการต่าง ๆ ของรัฐหรือฝ่าฝืนมาตรการใด ๆ ของรัฐเกี่ยวกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

ทั้งนี้ สำหรับเงื่อนไขในการเข้าร่วมโครงการสำหรับผู้ประกอบการ สศค. ได้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้ คือ (1) เป็นผู้ประกอบการที่ผ่านคุณสมบัติที่ สศค. กำหนด (2) เปิดใช้งานผ่านกระบวนการยืนยันตัวตนในแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” และกดยืนยันรับสิทธิตาม โครงการเราชนะผ่านแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” (3) ผู้ประกอบการประเภทบริการต้องผ่านการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของธนาคารกรุงไทย แล้วแต่กรณี (4) ผู้ประกอบการประเภทร้านค้าในโครงการคนละครึ่งต้องให้ความยินยอมตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการเราชนะ ผ่านแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” (5) ผู้ประกอบการสามารถรับชำระค่าสินค้าและหรือบริการจากผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ผู้มี “เป๋าดัง” ผู้ลงทะเบียนและผู้ต้องการความช่วยเหลือฯ ได้ผ่านแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” หรือเครื่อง EDC (6) ต้องเป็นการรับชำระค่าสินค้าและหรือบริการโดยตรงจากประชาชนตามราคาสุทธิ ของสินค้าหรือบริการนั้น ๆ และมีการซื้อขายสินค้าหรือรับบริการกันจริง ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นการดำเนินการผ่านคนกลางไม่ว่าด้วยวิธีการใด (7) ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามสาระสำคัญของโครงการเราชนะ รวมถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของโครงการ (8) ห้ามผู้ประกอบการปฏิเสธการใช้สิทธิตามโครงการเราชนะ ของลูกค้า เว้นแต่เป็นความผิดของลูกค้าหรือเป็นเหตุสุดวิสัยอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (9) ห้ามผู้ประกอบการที่เข้าร่วม

โครงการ มาตรการใด ๆ ที่สร้างความเข้าใจผิดต่อมาตรการและหรือโครงการของรัฐ หรือก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการราชการ หรือมาตรการอื่น ๆ ของรัฐ (10) ในกรณีที่มีการจ่ายเงินตามโครงการ ให้แก่ผู้ไม่มีสิทธิได้รับอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของผู้ประกอบการ ผู้ประกอบการจะต้องจ่ายเงินคืนให้แก่รัฐภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งถึงการจ่ายเงินผิดพลาดดังกล่าวโดยจ่ายเงินคืนผ่านช่องทางที่กระทรวงการคลังกำหนดและ (11) หากผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของโครงการ ผู้ประกอบการจะต้องจ่ายเงินที่ได้รับจากโครงการราชการ คืนให้แก่รัฐภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งถึงการกระทำดังกล่าวโดยจ่ายเงินคืนผ่านช่องทางที่กระทรวงการคลังกำหนดซึ่งหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการราชการดังกล่าว ทาง สศค. ได้เผยแพร่ไว้ในเว็บไซต์ www.เราชนะ.com ด้วยเช่นกันอย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการหลายรายที่ถูก สศค. เรียกเงินที่ได้รับจากโครงการราชการคืนทั้งหมดนั้น ถูกระบุว่า กระทำผิดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการราชการซึ่งผู้ประกอบการที่ถูกเรียกเงินคืนนั้น นอกจากได้ดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเรียกเงินคืนแล้ว ยังฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการราชการอีกด้วย

ผู้เขียน จึงมีความเห็นว่า หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการราชการ ของ สศค. นั้น เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน เงื่อนไข ซึ่งมีลักษณะใช้บังคับเป็นการทั่วไป และเป็นกำหนดโดยการใช้อำนาจของรัฐ ฝ่ายเดียวในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการทำได้เพียงแต่ยอมรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวเท่านั้น เพราะหากไม่ยอมรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขก็จะไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้ ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการไม่มีทางเลือกอื่นใดอีก นอกจากยอมรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวโดยไม่สามารถแก้ไข เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขอย่างใด ๆ ได้ จึงทำให้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้าร่วมโครงการสำหรับประกอบการดังกล่าว มีสภาพเป็น “กฎ” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹¹ และ

¹¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ให้คำนิยามของคำว่า “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹² โดย หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการเรชนะของ สศค. นั้น แม้ไม่มีสภาพเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ แต่ก็มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นและประกาศใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะดังนั้น หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการเรชนะของ สศค. จึงมีสภาพเป็น “กฎ” ตามนิยามของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังกล่าวข้างต้น

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริง นโยบายของต่างประเทศ และหลักการทางกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่า ในต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ราชอาณาจักรสวีเดน และสาธารณรัฐสิงคโปร์ ล้วนมีนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจและสังคมในการช่วยเหลือภาคประชาชนและภาคธุรกิจในประเทศ อาทิ การอัดฉีดเงินให้กับภาคธุรกิจที่ได้รับผลกระทบ เช่น ธุรกิจสายการบิน รัฐวิสาหกิจ สนามบิน เพิ่มวงเงินสินเชื่อ และวงเงินการลงทุนกับสถาบันการเงินภาครัฐเพื่อกระตุ้นการลงทุน ขยายวงเงินการประกันการส่งออกและวงเงินสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือผู้ส่งออก เพิ่มวงเงินช่วยเหลือประกันสังคม และการผ่อนคลายกฎเกณฑ์การรับความช่วยเหลือจากรัฐให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการรับบริการจากรัฐได้สะดวกและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การจัดตั้งกองทุนตั้งต้นและสนับสนุนการพัฒนาวัคซีน การผ่อนปรนเงื่อนไขการชำระหนี้ให้แก่ธุรกิจขนาดเล็ก การให้เงินช่วยเหลือผู้ว่างงาน หรือสนับสนุนด้านอาหารแก่ประชาชน ซึ่งถือเป็นการดำเนินงานของรัฐบาลโดยใช้มาตรการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ อันมีลักษณะเป็นการกระทำทางนโยบายของรัฐบาล หรือการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียวเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากการระบาดของโรคโควิด-19

จากความจำเป็นและมาตรการของต่างประเทศดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐมีหน้าที่ต้องเข้ามา มีบทบาทในทางเศรษฐกิจ เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของระบบกลไกตลาด มุ่งแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจ หรือแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจในภาวะวิกฤตหรือภาวะโรคระบาดที่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ผ่านการตรากฎหมาย หรือกำหนดกฎเกณฑ์และดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่าย โดยหลักการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐ มีรากฐานนโยบายมาจากหลักแห่งประโยชน์ (principle of Utility) ที่ว่า “การกระทำที่ดีที่สุดคือการกระทำที่ก่อให้เกิดความสุขของคนจำนวนมากที่สุด เสรีภาพเป็นวิธีการให้ได้ประโยชน์

¹² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ให้คำนิยามของคำว่า “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

สูงสุด และถ้าประโยชน์สูงสุดจะถูกกระทบกระเทือนก็อาจจำกัดเสรีภาพได้”¹³ ฉะนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐจึงสามารถกระทำจำกัดเสรีภาพของปัจเจกชนโดยการแทรกแซงในทางเศรษฐกิจได้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกคนในสังคม ทั้งนี้จะต้องเป็นไปโดยความยินยอมของคนในสังคมโดยผ่านสัญญาประชาคมหรือรัฐธรรมนูญนั้นๆ ซึ่งการแทรกแซงเหล่านี้จะพบได้โดยการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้รัฐธรรมนูญ หรือการตรากฎหมายเร่งด่วนโดยรัฐสภา

เมื่อพิจารณามาตรการของต่างประเทศ กฎหมายของต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ราชอาณาจักรสวีเดน และสาธารณรัฐสิงคโปร์แล้ว จะพบว่า มีรูปแบบการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่หนึ่ง การผูกขาดการดำเนินการทางเศรษฐกิจบางประเภท โดยการกฎหมายห้ามมิให้เอกชนดำเนินการกิจการประเภทนั้น ๆ เว้นแต่โดยได้รับอนุญาตโดยชัดเจนจากรัฐ ซึ่งปกติจะเป็นกิจการที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประชาชนหรือต่อเศรษฐกิจชาติ

รูปแบบที่สอง การให้ความสนับสนุนแก่การดำเนินงานทางเศรษฐกิจของเอกชน รัฐอาจเล็งเห็นว่าการประกอบการทางเศรษฐกิจบางลักษณะอาจก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติได้ ดังนั้นรัฐจึงอาจออกกฎหมายให้การสนับสนุนแก่การประกอบกิจการนั้น ๆ

รูปแบบที่สาม การวางหลักเกณฑ์ในการประกอบอาชีพบางประเภทรัฐอาจเล็งเห็นว่าวิชาชีพบางประเภทอาจมีผลกระทบต่อประชาชน จึงอาจมีการวางหลักเกณฑ์ควบคุมมาตรฐานและควบคุมการประกอบวิชาชีพนั้น ๆ ให้แตกต่างจากวิชาชีพอื่น ๆ

รูปแบบที่สี่ การห้ามประกอบอาชีพทางเศรษฐกิจบางลักษณะรัฐอาจออกกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไปขึ้น เพื่อใช้กับการประกอบการทุกประเภท เพื่อห้ามการประกอบการในลักษณะที่เป็นการเอาเปรียบสังคม หรือการค้ำกำไรเกินควรจนทำให้สังคมเดือดร้อน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณา พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ในมาตรา 3 จะพบว่า กฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์สำคัญหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ คือ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด-19 ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศ หรือออกตราสารหนี้ ในนามรัฐบาลแห่ง

¹³ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2551). *ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 90-93.

ราชอาณาจักรไทย¹⁴ ดังนั้น หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการเราชนะ ซึ่งเป็นโครงการที่มุ่งแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจให้แก่ประชาชน โดยมุ่งเน้นมาตรการช่วยเหลือโดยจ่ายเงินอุดหนุนในลักษณะให้เปล่า เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้จ่ายเงินที่รัฐบาลอุดหนุนให้ นำไปใช้จ่ายซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในภาวะโรคระบาดดังกล่าว ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากรูปแบบของมาตรการช่วยเหลือประชาชนในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ตามกฎหมายของต่างประเทศ เปรียบเทียบกับกฎหมายของไทยแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการเราชนะ ของ สศค. มีเนื้อหาบางประการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ด้วยกันหลายประการ ดังนี้

ประการแรก หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการเราชนะ ในข้อ 1.8 (6) ซึ่งกำหนดว่า “ต้องเป็นการรับชำระค่าสินค้าและ/หรือ บริการโดยตรงจากประชาชนตามราคาสุทธิของสินค้าและ/หรือบริการนั้น ๆ และมีการซื้อ-ขายสินค้าหรือรับบริการกันจริง ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นดำเนินการผ่านคนกลาง ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด” นั้น ผู้เขียนเห็นว่าเนื้อหาของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขไม่มีความชัดเจน เพียงพอที่จะให้บุคคลที่จะอยู่ในบังคับของกฎสามารถกระทำหรืองดเว้นการกระทำได้ กล่าวคือ หากจะกำหนดให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการห้ามกระทำการใช้จ่ายเงินสิทธิไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ เช่น การเปลี่ยนสิทธิเงินในโครงการเราชนะซึ่งเป็นเงินอิเล็กทรอนิกส์ G-wallet เป็นเงินสด ก็ควรจะระบุไว้ในกฎให้ชัดเจนเพียงพอ และใกล้เคียงกับข้อเท็จจริงมากที่สุด ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจและปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้องและเพื่อป้องกันการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่แปลความหมายของกฎไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน และแม้กฎไม่มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่การออกกฎใด ๆ ก็ควรนำมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดว่า คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือโดยสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ และมาตรา 46 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่บัญญัติให้บรรดากระบวนพิจารณาเกี่ยวกับพิจารณาและตัดสินคดีให้ทำเป็นภาษาไทยมาเทียบเคียงด้วย

ดังนั้น หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการเราชนะ ในข้อ 1.8 (6) ที่ไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่บุคคลจะเข้าใจและปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้องจึงเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

¹⁴ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563. มาตรา 3.

ประการที่สอง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการเราชนะ ในข้อ 2 ข้อย่อย 2.4 ที่ว่า “ในกรณีที่มีการจ่ายเงินตามโครงการเราชนะให้แก่ผู้ไม่มีสิทธิได้รับอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของผู้ประกอบการ ผู้ประกอบการจะต้องจ่ายเงินคืนให้แก่รัฐภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งถึงการจ่ายเงินผิดพลาดดังกล่าวโดยจ่ายเงินคืนผ่านช่องทางที่กระทรวงการคลังกำหนด” และในข้อย่อย 2.5 ที่ว่า “หากผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของโครงการเราชนะ ผู้ประกอบการจะต้องจ่ายเงินที่ได้รับจากโครงการเราชนะ คืนให้แก่รัฐภายใน 30 วันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งถึงการกระทำดังกล่าวโดยจ่ายเงินคืนผ่านช่องทางที่กระทรวงการคลังกำหนด” นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ในการออกกฎของหน่วยงานของรัฐ จะต้องคำนึงว่า กฎที่ตราออกมานั้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ไม่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ หรือไม่ก่อให้เกิดการสร้างภาระเกินสมควรแก่ประชาชน การที่ สศค. ออกคำสั่งให้คืนเงินที่ได้รับจากโครงการเราชนะที่ผู้ประกอบการได้รับไปทั้งหมดคืนแก่ สศค. โดยไม่ได้แยกประเภทของเงินว่าส่วนใดเป็นต้นทุนของร้านค้า ส่วนใดเป็นกำไร หรือส่วนใดเป็นการใช้เงินผิดเงื่อนไขกฎดังกล่าวจึงมีเนื้อหาส่งผลทำให้ผู้ประกอบการต้องสูญเสียเงินทั้งหมดที่ได้นำไปลงทุนซื้อสินค้ามาจำหน่ายและได้จำหน่ายสินค้าไปแล้ว รวมถึงสูญเสียรายได้และกำไรจากการจำหน่ายสินค้าทั้งหมด หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับผู้ประกอบการ ซึ่งมีสภาพเป็นกฎที่ สศค. ในฐานะหน่วยงานทางปกครองตราขึ้นนั้น เป็นการทำลายหรือเพิกถอนนิติกรรมสัญญาของเอกชนซึ่งชอบด้วยกฎหมาย เป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ประกอบการและประชาชนโดยทั่วไปที่เป็นผู้จำหน่ายซื้อขายสินค้า เป็นการกระทำที่ไม่มีกฎหมายรองรับในการกระทำความผิด รวมถึงยังถือเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจของประชาชน ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชน เป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพในทางเศรษฐกิจของประชาชนอย่างยิ่ง และขัดต่อมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ดังนั้น หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการเราชนะ ข้อ 2 ข้อย่อย 2.4 และข้อย่อย 2.5 ของ สศค. จึงเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประการที่สาม ตามที่คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2564 โดยเห็นชอบและอนุมัติโครงการเราชนะ และมอบหมายให้ สศค. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบนั้น ในโครงการดังกล่าวที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติกลับบรรยายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของประชาชน ผู้ได้รับสิทธิ คุณสมบัติของผู้ประกอบการ เงื่อนไขการได้รับสิทธิ และรูปแบบการใช้บริการผ่านแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” และ “เป่าตัง” ไว้โดยครบถ้วน ไม่แตกต่างจาก หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการเราชนะ ที่ สศค. กำหนดและเผยแพร่ในเว็บไซต์

www.เราชนะ.com ซึ่งจะเห็นได้ว่า สศค. ได้นำคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในโครงการเราชนะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและอนุมัติโครงการ มาออกเป็นกฎสำหรับผู้ประกอบการแต่อย่างไรก็ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กลับไม่ได้ระบุหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขหรือมาตรการในการเรียกเงินคืนจากประชาชนผู้ได้รับสิทธิ หรือจากผู้ประกอบการในกรณีที่ขาดคุณสมบัติหรือกระทำผิดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในโครงการแต่อย่างใด ดังนั้นการที่ สศค. กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการเราชนะ ในข้อ 2 ข้อย่อย 2.4 ที่ว่า “ในกรณีที่มีการจ่ายเงินตามโครงการเราชนะ ให้แก่ผู้ไม่มีสิทธิได้รับอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของผู้ประกอบการ ผู้ประกอบการจะต้องจ่ายเงินคืนให้แก่รัฐภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งถึงการจ่ายเงินผิดพลาดดังกล่าว โดยจ่ายเงินคืนผ่านช่องทางที่กระทรวงการคลังกำหนด” และในข้อย่อย 2.5 ที่ว่า “หากผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของโครงการเราชนะ ผู้ประกอบการจะต้องจ่ายเงินที่ได้รับจากโครงการเราชนะ คืนให้แก่รัฐภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งถึงการกระทำดังกล่าว โดยจ่ายเงินคืนผ่านช่องทางที่กระทรวงการคลังกำหนด” จึงเป็นการออกกฎที่ไม่ถูกต้องและเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี รวมถึงเป็นกฎที่มีลักษณะที่ไม่เป็นธรรมและสร้างภาระเกินความจำเป็นต่อประชาชน เป็นการออกกฎที่ไม่มีอำนาจ และนอกเหนืออำนาจ เป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายขัดหลักนิติธรรมและขัดต่อมาตรา 3 และมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ดังนั้น หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการเราชนะ จึงเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4.2.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีที่เกี่ยวข้องกับโครงการของรัฐ สำหรับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

ภายหลังจากที่ สศค. ได้มีหนังสือประทับตรา ที่ กค 1004/สนค./ว 398 ลงวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2564 เรียกให้ผู้ประกอบการคืนเงินที่ได้รับทั้งหมดจากโครงการเราชนะคืนให้แก่ สศค. ซึ่งผู้ประกอบการจำนวนมาก ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งเรียกเงินคืนดังกล่าว ไปยังผู้อำนวยการ สศค. เพื่อพิจารณาทบทวนการเรียกเงินคืนอีกครั้ง ซึ่งในเรื่องนี้ สศค. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับโครงการเราชนะ ขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และโดยมากก็จะยกอุทธรณ์ของผู้ประกอบการที่ยื่นอุทธรณ์ไป ซึ่งก็หมายความว่าผู้ประกอบการยังคงต้องคืนตามหนังสือประทับตราที่ ที่ กค 1004/สนค./ว 398 ลงวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2564 และภายหลังจากนั้น ผู้อำนวยการ สศค. ก็ได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์กลับไปยังผู้ประกอบการ โดยในท้ายหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ก็แจ้งสิทธิแก่ผู้ประกอบการที่ไม่เห็นด้วยหรือไม่พอใจกับผลพิจารณา

อุทธรณ์ ให้สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้¹⁵ ซึ่งถือเป็นการแจ้งสิทธิให้ผู้ประกอบการทราบถึงการใช้สิทธิในการตรวจสอบคำสั่งของผู้อำนวยการ สศค. โดยศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ประกอบการจำนวนมาก ซึ่งมีสถานประกอบการและภูมิลำเนากระจายอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ และในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ เมื่อได้รับผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้อำนวยการ สศค. ก็ได้ดำเนินการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งมีเขตอำนาจในท้องที่จังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนา เพื่อขอให้ศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนหนังสือประทับตราของ สศค. ที่ กค 1004/สนค./ว 398 ลงวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2564 และหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ โดยส่วนมากอ้างว่า เป็นการออกคำสั่งที่ไม่ได้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือชี้แจงรายละเอียด หรือให้โอกาสผู้ประกอบการพิสูจน์ถึงที่มาของเงิน หรือเรียกเงินจากนิติกรรมสัญญาที่ครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว จึงส่งผลให้คำสั่งเรียกเงินคืนของ สศค. ตามหนังสือประทับตราที่ กค 1004/สนค./ว 398 ลงวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2564 เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นในแต่ละแห่งก็มีการรับคดีแตกต่างกันออกไป ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้น เห็นว่า เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) คือคดี พิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ โดยในกรณีนี้ มีศาลปกครองกลาง ที่รับเป็นคดีปกครอง เช่น ในคดีหมายเลขคำที่ 110/2565 คดีหมายเลขคำที่ 124/2565 คดีหมายเลขคำที่ 306/2565 คดีหมายเลขคำที่ 426/2565 คดีหมายเลขคำที่ 427/2565 คดีหมายเลขคำที่ 467/2565 คดีหมายเลขคำที่ 468/2565 คดีหมายเลขคำที่ 474/2565 คดีหมายเลขคำที่ 487/2565 คดีหมายเลขคำที่ 502/2565 คดีหมายเลขคำที่ 505/2565 คดีหมายเลขคำที่ 704/2565 คดีหมายเลขคำที่ 708/2565 คดีหมายเลขคำที่ 738/2565 คดีหมายเลขคำที่ 802/2565 คดีหมายเลขคำที่ 913/2565 คดีหมายเลขคำที่ 938/2565 และคดีหมายเลขคำที่ 1199/2565

กรณีที่สอง กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้น เห็นว่า เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) คือ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยในกรณี ได้แก่

¹⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 50 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระงับวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

ศาลปกครองพิษณุโลก ในคดีหมายเลขคำที่ 8/2565 คดีหมายเลขคำที่ 23/2565 คดีหมายเลขคำที่ 28/2565 ศาลปกครองสุพรรณบุรี ในคดีหมายเลขคำที่ 209/2565 ศาลปกครองอุบลราชธานี ในคดีหมายเลขคำที่ 460/2564 คดีหมายเลขคำที่ 461/2564 คดีหมายเลขคำที่ 42/2565 คดีหมายเลขคำที่ 67/2565 และ คดีหมายเลขคำที่ 78/2565 ศาลปกครองขอนแก่น ในคดีหมายเลขคำที่ 7/2565 และคดีหมายเลขคำที่ 15/2565 ศาลปกครองอุดรธานี ในคดีหมายเลขคำที่ 254/2564 คดีหมายเลขคำที่ 6/2565 และ คดีหมายเลขคำที่ 7/2565

กรณีที่สาม กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้น เห็นว่าไม่เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาได้ ได้แก่ ศาลปกครองระยอง ศาลปกครองภูเก็ต ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ศาลปกครองเชียงใหม่ ศาลปกครองนครราชสีมา ศาลปกครองนครสวรรค์ และศาลปกครองสงขลา ซึ่งในกรณีนี้ ศาลปกครองระยอง เป็นศาลปกครองชั้นต้นศาลแรกที่ได้อ้างหลักการไม่รับคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอน หนังสือประทับตราของ สศค. ที่ กค 1004/สนค./ว 398 ลงวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2564 ไว้พิจารณา ซึ่งปรากฏในคดีหมายเลขคำที่ 8/2565 คดีหมายเลขแดงที่ 26/2565 และถือเป็นแนวคำวินิจฉัยให้ศาลปกครองชั้นต้นแห่งอื่น ๆ ดังที่กล่าวมาใช้เป็นแนวในการออกคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ในการฟ้องคดีที่มีการดำเนินการในฝ่ายปกครองอย่างเดียวกัน มีมูลเหตุและรูปแบบการออกคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในลักษณะเดียวกัน แต่เมื่อมีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งหรือฟ้องเพิกถอนหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ในศาลปกครองชั้นต้นในภูมิภาคซึ่งแตกต่างกัน กลับมีคำสั่งรับคำฟ้อง และไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงเห็นว่า การวิเคราะห์ลักษณะทางคดี จะเป็นประโยชน์ต่อการแบ่งแยกคดีในเรื่องนี้ ว่าเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง แต่ถ้าหากไม่เป็นคดีปกครองแล้ว ย่อมอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาและวินิจฉัยของศาลยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีทั้งปวง ที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น¹⁶ ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้เขียนจะหยิบยกคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ในคดีหมายเลขคำที่ 8/2565 คดีหมายเลขแดงที่ 26/2565 ของศาลปกครองระยอง มาวิเคราะห์ ซึ่งในคดีดังกล่าว ศาลได้วินิจฉัยสรุปได้ว่า “การที่ สศค. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) มีหนังสือประทับตรา ที่ กค 1004/สนค./ว 398 ลงวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2564 เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับจากโครงการเราชนะ เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของโครงการนั้น เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเอาแก่ผู้ฟ้องคดีในฐานะของเอกชนคนหนึ่ง มิได้เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวตามกฎหมายออกคำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับแก่ผู้ฟ้องคดี ตามนัยมาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติวิธี

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 194 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อพิพาทตามคำฟ้องจึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542”

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ ผู้เขียนมีความเห็นที่แตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองระยอง โดยเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากมาตรา 6 และมาตรา 8 แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลั่งกู้เงิน เพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลั่งกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรี และ สศค. ในการดำเนินโครงการราชการจะพบว่า เป็นการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และกลุ่มคนที่ได้รับผลจากการดำเนินการดังกล่าว เป็นประชาชนทั่วไป ทั้งที่ เป็นผู้ประกอบการ และประชาชนที่ได้รับสิทธิในโครงการ ดังนั้น หากมีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากโครงการราชการแล้ว ในเบื้องต้น ลักษณะทางคดีย่อมเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บัญญัติค่านิยมคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับ

ประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบจะเห็นได้ว่า คำสั่งทางปกครองจะต้องมีสาระสำคัญห้าประการคือ (1) เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ (2) เป็นการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมาย (3) เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย (4) เกิดผลเฉพาะกรณี และ (5) มีผลภายนอกโดยตรงนั้น เห็นได้ว่า สศค. ในฐานะเจ้าหน้าที่ตามนิยามในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ “เราชนะ” ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 6 และมาตรา 8 แห่งพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ในการดำเนินการกิจและดำเนินการอื่น ๆ เกี่ยวข้องกับโครงการเราชนะ การที่ สศค. มีหนังสือประทับตรามาถึงผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการ โดยอ้างว่าผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของโครงการเราชนะ และสั่งให้ผู้ประกอบการชำระเงินที่ได้รับจากโครงการไปคืนให้แก่ สศค. นั้นจะเห็นได้ว่า การกระทำของ สศค. ในฐานะหน่วยงานทางปกครอง ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายโดยมีความมุ่งหมายกำหนดสถานะทางกฎหมายอันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้ประกอบการกับ สศค. เป็นการเฉพาะกรณีเฉพาะราย อันเป็นการแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด และเมื่อ สศค. ได้แจ้งคำสั่งตามหนังสือประทับตรา ให้ผู้ประกอบการทราบ ส่งผลให้คำสั่งดังกล่าวมีผลทางกฎหมายออกไปสู่ภายนอกในอันที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ประกอบการแต่ละรายแล้ว กรณีดังกล่าว จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล โดยเจตนาฝ่ายเดียวของ สศค. ในฐานะหน่วยงานทางปกครองโดยผู้ประกอบการแต่ละรายมีจำต้องให้ความยินยอมแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า การให้สิทธิประโยชน์ในการเป็นผู้ประกอบการในโครงการเราชนะแก่ผู้ประกอบการ ภายหลังจากที่ผู้ประกอบการได้สมัครเข้าร่วมโครงการกับธนาคารกรุงไทยจำกัด (มหาชน) แล้วนั้น ถือเป็นคำสั่งทางปกครองอนุมัติให้ผู้ประกอบการได้รับสิทธิประโยชน์บางประการภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่ สศค. กำหนด ดังนั้นการที่ สศค. มีคำสั่งตามหนังสือประทับตรา ที่ กค 1004/สนค./ว 398 ลงวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2564 มาถึงผู้ประกอบการ อ้างว่าผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของโครงการเราชนะ และสั่งให้ผู้ประกอบการชำระเงินที่ได้รับจากโครงการทั้งหมดคืนนั้น จึงเป็นการเพิกถอนสิทธิประโยชน์ของคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ที่เป็นเงินแก่ผู้ประกอบการแล้ว ส่งผลทำให้การเรียกให้คืนเงินดังกล่าว มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินคืน และเป็นการเพิกถอน

คำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ที่เป็นเงินแก่ผู้ประกอบการโดยปริยายด้วยเช่นกัน ประกอบการที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้การสั่งรับ หรือไม่รับคำเสนอให้สิทธิประโยชน์ และการอนุมัติให้สิทธิประโยชน์ รวมถึงยกเลิกกระบวนการหรือยกเลิกการดำเนินการอื่นใดในลักษณะของการให้สิทธิประโยชน์ เป็นคำสั่งทางปกครองด้วย

นอกจากนี้ กฎกระทรวง กำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน และกำหนดอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีให้เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงาน ของรัฐ พ.ศ. 2565 ได้กำหนดคำนิยาม “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน” หมายความว่า คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้บุคคลชำระเงินแก่หน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นค่าภาษีอากร ค่าปรับบังคับการ เงินเพิ่ม ค่าสินไหมทดแทน หรือหนี้เงินอื่นที่ต้องชำระตาม มาตรการบังคับทางปกครอง ดังนั้น หนังสือฉบับพิพาทในคดีนี้จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดให้ชำระเงินตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งหากผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามนัยหนังสือ ข้างต้น เจ้าหน้าที่หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐก็มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในการยึด อายัด ขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ประกอบการ ได้ ตามความในหมวด 2/1 ของกฎกระทรวงฉบับ ดังกล่าวข้างต้นได้

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า คำสั่งของ สศค. ตามหนังสือประทับตรา ที่ กค 1004/สนค./ว 398 ลงวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2564 มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเมื่อผู้ประกอบการ ร้านค้า ที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ฟ้องว่า สศค. และผู้อำนวยการ สศค. ออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีดังกล่าวจึง เป็นคดีเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองหรือกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม ในคดีหมายเลขดำที่ 8/2565 คดีหมายเลขแดงที่ 26/2565 ของศาลปกครอง ระยองนั้น ผู้ประกอบการที่ไปฟ้องคดี ยังฟ้องขอให้เพิกถอน หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอม สำหรับผู้ประกอบการในโครงการเราชนะ ซึ่ง สศค. ถือว่าเป็นสัญญาที่ผู้ประกอบการตกลงยินยอม ด้วยการลงลายมือชื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” ซึ่งมีข้อกำหนดในข้อ 2 ข้อย่อย 2.4 ว่า “ในกรณีที่มีการจ่ายเงินตามโครงการเราชนะ ให้แก่ผู้ไม่มีสิทธิได้รับอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของผู้ประกอบการ ผู้ประกอบการจะต้องจ่ายเงินคืนให้แก่ รัฐภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับความแจ้งถึงการจ่ายเงินผิดพลาดดังกล่าว โดยจ่ายเงินคืนผ่านช่องทางที่ กระทรวงการคลังกำหนด” และในข้อย่อย 2.5 ที่ว่า “หากผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืน

หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของโครงการเราชนะ ผู้ประกอบการจะต้องจ่ายเงินที่ได้รับจากโครงการเราชนะ คืนให้แก่รัฐภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งถึงการกระทำดังกล่าว โดยจ่ายเงินคืนผ่านช่องทางที่กระทรวงการคลังกำหนด” ซึ่งผู้ประกอบการที่ไปฟ้องคดี เห็นว่า มีลักษณะเป็นกฎ ซึ่งเป็นการออกกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเห็นว่าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในโครงการเราชนะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและอนุมัติโครงการ ไม่ได้ระบุหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข หรือมาตรการในการเรียกเงินคืนจากประชาชนผู้ได้รับสิทธิ หรือจากผู้ประกอบการในกรณีที่ขาดคุณสมบัติหรือกระทำผิดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในโครงการแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ สศค. มีกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับผู้ประกอบการในโครงการ โดยกำหนดให้มีการเรียกเงินคืนจากผู้ประกอบการได้นั้น เป็นการออกกฎที่ไม่ถูกต้องและเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี รวมถึงเป็นกฎที่มีลักษณะที่ไม่เป็นธรรมและสร้างภาระเกินความจำเป็นต่อประชาชน เป็นการออกกฎที่ไม่มีอำนาจ และนอกเหนืออำนาจ เป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย ขัดหลักนิติธรรมและขัดต่อมาตรา 3 และมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ทั้งนี้ ศาลปกครองระยอง ได้มีคำสั่งในคดีหมายเลขดำที่ 8/2565 คดีหมายเลขแดงที่ 26/2565 ไม่รับคำฟ้องในประเด็นดังกล่าวไว้พิจารณา โดยสรุปได้ว่า “..หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในโครงการเราชนะที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งประกอบอาชีพค้าขายสามารถรับชำระค่าสินค้าจากประชาชนผ่านแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” ตามราคาสุทธิของสินค้าหรือบริการนั้น ๆ เป็นเพียงการเพิ่มช่องทางรับชำระค่าสินค้าจากการจำหน่ายสินค้าตามปกติของผู้ฟ้องคดี ไม่ได้มีลักษณะเป็นการให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงหรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผลอันจะถือว่าเป็นสัญญาทางปกครอง จึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ”

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ ผู้เขียนมีความเห็นที่แตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองระยอง โดยเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 บัญญัตินิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นรัฐวิสาหกิจที่ดั่งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญา

สัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และมาตรา 9 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ทั้งนี้ ในคดีที่มีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกเงินคืน และฟ้องเพิกถอนหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมสำหรับผู้ประกอบการในโครงการเราชนะนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีคือ สศค. ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรม ดังนั้น สศค. จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีผู้อำนวยการ สศค. เป็นผู้บังคับบัญชาและหัวหน้าส่วนราชการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล บริหาร ราชการให้เกิดความเรียบร้อยและเป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ ดังนั้น สศค. และผู้อำนวยการ สศค. จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวข้างต้น

ทั้งนี้ เมื่อโครงการเราชนะ เป็นการดำเนินโครงการ โดยรับการจัดสรรงบประมาณ ดำเนินโครงการตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 ซึ่งพระราชกำหนดดังกล่าว มีศักดิ์และฐานะเทียบเท่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ดังนั้นการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการเราชนะ จึงเป็นการดำเนินการภายใต้กฎหมายปกครอง หาใช่การดำเนินการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่

ฉะนั้นการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในโครงการเราชนะนั้น สศค. จะต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้การดำเนินการตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 อันเป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือการแก้ไขปัญหา เยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 อันเป็นสถานการณ์ที่ร้ายแรงที่เกิดขึ้นกะทันหัน กล่าวคือ เกิดการระบาดของโรคโควิด-19 ซึ่งเป็นโรคอุบัติใหม่ที่เกิดขึ้นและระบาดใหญ่ไปทั่วโลก รวมถึงในประเทศไทยด้วย ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม ธุรกิจ การสาธารณสุข ภาคการศึกษา จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาล โดยคณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานทางปกครองทุกหน่วยงานจะต้องให้ความสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาให้สถานการณ์คลี่คลายโดยเร็ว

จึงเห็นได้ว่า การดำเนินโครงการเราชนะ เป็นการดำเนินแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐโดยตรง ซึ่งเอกชนไม่สามารถที่จะดำเนินการดังกล่าวแทนรัฐได้เลย อันเป็นการดำเนินการกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะของ

รัฐโดยแท้ และเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2564 รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและอนุมัติให้ดำเนินโครงการเราชนะ ซึ่งเสนอโดย สศค. และรัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ สศค. เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ ซึ่งโครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยลดค่าครองชีพให้กับประชาชนและกระตุ้นการใช้จ่ายภาคครัวเรือนและผู้ประกอบการรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19

การดำเนินโครงการดังกล่าวของ สศค. จึงจำเป็นต้องดำเนินการโครงการให้เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตามที่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 กำหนด อีกทั้งยังต้องดำเนินการภายใต้กรอบหลักการที่มติคณะรัฐมนตรีที่ได้ให้ความเห็นชอบอนุมัติโครงการไว้ นอกจากนี้ยังต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบ กำกับดูแล ควบคุมจากรัฐบาล โดยคณะรัฐมนตรีผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอย่างเคร่งครัดอันเป็นไปตามหลักการจัดทำบริการสาธารณะ หลักความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริการสาธารณะอยู่เสมอ

ดังนั้น โครงการเราชนะจึงเป็นคำเสนอที่ให้ประชาชนผู้เข้าร่วมโครงการผู้ประกอบการหรือร้านค้าต่าง ๆ เข้าร่วมโครงการ ภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และความยินยอมที่ สศค. กำหนดไว้ เมื่อผู้ประกอบการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการดังกล่าว จึงถือเป็นคำสนอง เมื่อคำเสนอและคำสนองต้องกัน สัญญาจึงเกิดขึ้นโดยสมบูรณ์ และมีผลผูกพันระหว่างผู้ประกอบการกับ สศค. และเมื่อสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพให้กับประชาชนและกระตุ้นการใช้จ่ายภาคครัวเรือนและผู้ประกอบการรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 อันเป็นลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะ

อีกทั้งโครงการดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีลักษณะเป็นการดำเนินการหรือกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวมทั้งประเทศจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะตามโครงการเราชนะของ สศค. บรรลุผล และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในโครงการ อีกทั้งเงื่อนไข ข้อกำหนด หลักเกณฑ์ การสมัครเข้าร่วมโครงการ ก็เกิดจากการที่ สศค. เป็นผู้กำหนดรายละเอียดในสัญญาเพียงฝ่ายเดียว และกำหนดให้ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะสมัครเข้าร่วมโครงการเข้ามามีส่วนร่วมใกล้ชิดโดยตรงในลักษณะที่เป็นกลไกหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ภายใต้โครงการเราชนะ ประกอบด้วยเงื่อนไข ข้อกำหนด และหลักเกณฑ์การเข้าร่วมโครงการที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกลักษณ์ของรัฐในการกำหนด บังคับ เพิกถอน หรือสั่งการ

ฝ่ายเดียว อันเป็นลักษณะพิเศษในการใช้อำนาจเหนือของฝ่ายปกครองที่มีเอกสิทธิ์ยิ่งกว่าฝ่ายเอกชน และฝ่ายเอกชนไม่มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญาได้เลยแต่ประการใด และไม่ปรากฏข้อสัญญาในลักษณะเช่นนี้ในสัญญาทางแพ่งทั่วไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในโครงการ “เราชนะ” ซึ่ง สศค. อ้างว่าผู้ประกอบการกระทำการไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในโครงการเราชนะ และมีคำสั่งเรียกเงินคืนนั้น จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาว่าได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในโครงการหรือไม่ หรือมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขดังกล่าวไว้ในโครงการหรือไม่ จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากข้อพิพาทเกี่ยวกับเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในทางแพ่งตามที่ศาลปกครองระยอง ได้มีคำวินิจฉัยไว้ในคดีหมายเลขดำที่ 8/2565 คดีหมายเลขแดงที่ 26/2565 กรณีข้อพิพาทดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง