



ที่ พร ๐๐๓๗.๓/ว ๗๑๐

ศาลากลางจังหวัดแพร่
ถนนไชยบูรณ์ พร ๕๕๐๐๐

๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

เรื่อง หารือกรณีภาระหนี้เงินกู้ของเทศบาลตำบลน้ำก่า (องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่า)

เรียน นายอำเภอทุกอำเภอ นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ และ นายกเทศมนตรีเมืองแพร่

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๒๔๙

ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๕

จำนวน ๑ ชุด

ด้วยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แจ้งเรื่องหารือกรณีภาระหนี้เงินกู้ของเทศบาลตำบลน้ำก่า (องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่า) ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้วเห็นว่า ตราบใดที่ยังไม่มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย เพื่อกำหนดเรื่องการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้้องค์การบริหารส่วนตำบลจึงยังไม่อาจกู้เงินได้ กรณีที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลน้ำก่าทำสัญญาเงินกู้ดังกล่าวจึงไม่ผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่า แต่มีผลผูกพันเฉพาะตัวบุคคลซึ่งทำการแทนและผู้ค้ำประกันสัญญาเงินดังกล่าวเป็นการส่วนตัว

นอกจากนี้การที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลน้ำก่า ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่าเป็นการทำสัญญายอมรับหนี้ของบุคคลอื่นมาเป็นหนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่า จึงมีผลอย่างเดียวกับการกู้เงินขึ้นใหม่นั้นเองซึ่งไม่อาจกระทำได้

เมื่อมีการโอนงบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบล และ ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ามาเป็นของเทศบาลตำบลน้ำก่า หนี้ตามสัญญาเงินและสัญญาประนีประนอมยอมความจึงไม่ถูกโอนไปเป็นของเทศบาลตำบลน้ำก่า เทศบาลตำบลน้ำก่าจึงไม่อาจตราเทศบัญญัติงบประมาณเพื่อชดใช้หนี้ตามสัญญาดังกล่าวได้ รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อทราบ สำหรับอำเภอขอให้แจ้งเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายเสรี คำภีร์ธัมโม)

รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน

ผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด

กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น

โทรศัพท์/โทรสาร ๐-๕๕๕๓-๕๑๑๙ ต่อ ๒๑

www : Phraelocal.go.th

กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ
ที่ มท ๐๘๐๘.๓/๒๕๕๕



718
16 ๖๕

กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ
ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๓๐ มกราคม ๒๕๕๕

เรื่อง ทหารือกรณีภาระหนี้เงินกู้ของเทศบาลตำบลน้ำคำ (องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำคำ)

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด ยกเว้นจังหวัดนครพนม

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ที่ มท ๐๘๐๘.๓/๙๖๐๘ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔
- ๒. สำเนาหนังสือกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ที่ มท ๐๘๐๘.๓/๙๕๕๑ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๕

ด้วยจังหวัดนครพนมได้หารือแนวทางปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำคำในขณะนั้น ซึ่งได้กู้เงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เมื่อปีงบประมาณ ๒๕๔๘ จำนวนต้นเงินกู้ ๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่มีการผิดนัดชำระหนี้เงินกู้ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จึงได้ยื่นฟ้อง องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำคำและผู้ค้ำประกันต่อศาลจังหวัดนครพนม แต่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงทำสัญญา ประนีประนอมยอมความและศาลจังหวัดนครพนมได้พิพากษาตามยอมแล้ว จึงได้หารือว่า องค์การบริหารส่วน ตำบลน้ำคำซึ่งได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลน้ำคำจะตั้งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อใช้หนี้เงินกู้ยืม ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้หรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางปฏิบัติเช่นใด ซึ่งกรมส่งเสริมการค้าระหว่าง ประเทศได้แจ้งให้จังหวัดนครพนมทราบแล้ว และจังหวัดนครพนมได้หารือเรื่องดังกล่าวเพิ่มเติมโดยเห็นว่า จากกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนเทศบาลน้ำคำไปทำสัญญาแทนโดยไม่ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย ย่อมมิใช่เป็นการ กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการแทนเทศบาลตำบลน้ำคำจึงต้องรับผิดชอบในการกระทำ เป็นการเฉพาะตัวตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๖ ซึ่งในเรื่องนี้ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศได้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาข้อหารือในเรื่องดังกล่าว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศขอเรียนว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้น ว่า การที่มาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้องค์การ บริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และการกู้เงินดังกล่าวต้องเป็นไป ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย นั้น หากยังไม่มีกรอบระเบียบกระทรวงมหาดไทย องค์การบริหารส่วนตำบล จะกู้เงินได้หรือไม่ สรุปได้ว่า การดำเนินการใดๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลย่อมต้องเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ บัญญัติให้อำนาจไว้ แม้ตามมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลฯ จะบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินได้ก็ตาม แต่การกู้เงินขององค์การ บริหารส่วนตำบลนั้น จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ จะต้องได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล และเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย เงื่อนไขดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขบังคับก่อน ซึ่งหากไม่มีการ ดำเนินการตามเงื่อนไขดังกล่าวอย่างครบถ้วนแล้ว ย่อมไม่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวนั้นได้ ดังนั้น ตราบไต่ที่ยังไม่มีกรอบระเบียบกระทรวงมหาดไทย เพื่อกำหนดเรื่องการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงยังไม่อาจกู้เงินได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความคิดเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ให้ไว้

เรื่องเสร็จที่...

เรื่องเสร็จที่ ๒๗๖/๒๕๕๑ และเรื่องเสร็จที่ ๒๖๒/๒๕๓๖ เป็นต้น ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาเทียบกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว จะเห็นว่า กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวล้วนมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ โดยกำหนดเงื่อนไขให้มีการกำกับดูแลในการกู้เงินไว้ โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงมหาดไทย กรณีจึงเป็นไปได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก จะมีอำนาจกู้เงินได้โดยลำพังโดยไม่อยู่ในกำกับดูแลของหน่วยงานอื่นใด การที่กฎหมายกำหนดให้การกู้เงินต้องเป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่จะวางกฎเกณฑ์การกำกับดูแลการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนั้น เมื่อยังไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดเรื่องการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงยังไม่มีอำนาจกู้เงินตามมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ

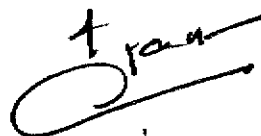
เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ทำไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกู้เงินได้ การกระทำของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลนี้ทำในการทำสัญญากู้เงินจึงเป็นการกระทำเกินอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลและไม่ผูกพันนิติบุคคลตามมาตรา ๗๗ และมาตรา ๘๒๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สัญญากู้เงินดังกล่าวจึงไม่ผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ทำ แต่มีผลผูกพันเฉพาะตัวบุคคลซึ่งทำการแทนและผู้ค้ำประกันสัญญากู้เงินดังกล่าวเป็นการส่วนตัว

นอกจากนี้ การที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลนี้ทำได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีผลเป็นการยอมรับหนี้ตามสัญญากู้เงินนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า สัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวไม่ผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ทำ เนื่องจากเป็นการทำสัญญายอมรับหนี้ของบุคคลอื่นมาเป็นหนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนี้ทำ จึงมีผลอย่างเดียวกับการกู้เงินขึ้นใหม่นั้นเอง การดำเนินการในขณะที่ยังไม่มีระเบียบของกระทรวงมหาดไทยจึงยังไม่อาจกระทำได้

การที่สัญญากู้ยืมเงินกับธนาคารกรุงไทยในชั้นต้นและการทำสัญญาประนีประนอมยอมความในชั้นศาลไม่มีผลผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ทำแล้ว เมื่อมีการโอนงบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลนี้ทำมาเป็นของเทศบาลตำบลนี้ทำ ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ หนี้ตามสัญญากู้เงินและสัญญาประนีประนอมยอมความจึงไม่ถูกโอนไปเป็นของเทศบาลตำบลนี้ทำ เทศบาลตำบลนี้ทำจึงไม่อาจตราเทศบัญญัติงบประมาณเพื่อชดใช้หนี้ตามสัญญาดังกล่าวได้ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดทราบด้วย

ขอแสดงความนับถือ



(นายวิระยุทธ เอี่ยมอำภา)

อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น

ส่วนนโยบายการคลังและพัฒนารายได้

โทร. ๐-๒๒๔๑-๐๗๕๕ โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๔๒



ที่ มท ๐๘๐๘.๓/๕๕๑

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๓๐ มกราคม ๒๕๕๕

เรื่อง ทหารือกรณีภาระหนี้เงินกู้ของเทศบาลตำบลน้ำคำ (องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำคำ)

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดนครพนม

- อ้างถึง ๑. หนังสือจังหวัดนครพนม ที่ นพ ๐๐๓๗.๓/๑๐๘๔๕ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๓
๒. หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๘.๓/๑๑๒๑๔ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๓
๓. หนังสือจังหวัดนครพนม ที่ นพ ๐๐๓๗.๓/๘๔๗๓ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๔

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๐๒ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๕

ตามที่จังหวัดนครพนมได้หารือแนวทางปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำคำในขณะนั้น ซึ่งได้กู้เงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เมื่อปีงบประมาณ ๒๕๔๘ จำนวนต้นเงินกู้ ๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่มีการผิดนัดชำระหนี้เงินกู้ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จึงได้ยื่นฟ้อง องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำคำและผู้ค้ำประกันต่อศาลจังหวัดนครพนม แต่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงทำสัญญา ประนีประนอมยอมความและศาลจังหวัดนครพนมได้พิพากษาตามยอมแล้ว จึงได้หารือว่า องค์การบริหารส่วน ตำบลน้ำคำซึ่งได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลน้ำคำจะตั้งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อใช้หนี้เงินกู้ยืม ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้หรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางปฏิบัติเช่นใด รายละเอียดปรากฏตามหนังสือ ที่อ้างถึง ๑ ซึ่งในเรื่องนี้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้แจ้งให้จังหวัดนครพนมทราบแล้ว สรุปว่า ปัจจุบันยังไม่ มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดแนวทางในเรื่องดังกล่าวตามมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงไม่สามารถกู้เงินได้ แต่เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำคำได้ทำสัญญา กู้เงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ย่อมเป็นสัญญาที่มีผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญา ประกอบกับทั้งสอง ฝ่ายได้ตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความและศาลจังหวัดนครพนมได้พิพากษาตามยอมให้มีการชำระหนี้ ตามที่ตกลงกัน รายละเอียดปรากฏตามหนังสือที่อ้างถึง ๒ อย่างไรก็ตามจังหวัดนครพนมได้หารือเรื่องดังกล่าว เพิ่มเติมซึ่งเห็นว่า จากกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนเทศบาลน้ำคำไปทำสัญญาแทนโดยไม่ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย ย่อมมิใช่เป็นการกระทำการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการแทนเทศบาลตำบลน้ำคำจึงต้องรับผิดชอบ ในการกระทำการเป็นการเฉพาะตัวตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๖ รายละเอียดปรากฏตามหนังสือที่อ้างถึง ๓ นั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ส่งข้อหารือดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือ ดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า การที่มาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินได้เมื่อได้รับอนุญาตจาก

/สภาองค์การ ...

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และการกู้เงินดังกล่าวต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย นั้น หากยังไม่มี การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย องค์การบริหารส่วนตำบลจะกู้เงินได้หรือไม่ สรุปได้ว่า การดำเนินการใดๆ ของ องค์การบริหารส่วนตำบลย่อมต้องเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ บัญญัติ ให้อำนาจไว้ แม้ตามมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ จะบัญญัติให้องค์การ บริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินได้ก็ตาม แต่การกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ กฎหมายกำหนด ได้แก่ จะต้องได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นไปตามระเบียบของ กระทรวงมหาดไทย เงื่อนไขดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขบังคับก่อน ซึ่งหากไม่มีการดำเนินการตามเงื่อนไขดังกล่าว อย่างครบถ้วนแล้ว ย่อมไม่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวนั้นได้ ดังนั้น ตราบใดที่ยังไม่มีการออกระเบียบ กระทรวงมหาดไทย เพื่อกำหนดเรื่องการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงยัง ไม่อาจกู้เงินได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความคิดเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ให้ไว้เรื่องเสรีจที่ ๖๗๖/๒๕๕๑ และเรื่องเสรีจที่ ๖๖๒/๒๕๓๖ เป็นต้น ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาเทียบเคียงกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว จะเห็นว่า กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นดังกล่าวล้วนมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ โดยกำหนดเงื่อนไขให้มีการ กำกับดูแลในการกู้เงินไว้ โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือ กระทรวงมหาดไทย กรณีจึงเป็นไปได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก จะมีอำนาจกู้เงินได้โดยลำพังโดยไม่อยู่ในกำกับดูแลของหน่วยงานอื่นใด การที่กฎหมายกำหนดให้การกู้เงินต้อง เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่จะวางกฎเกณฑ์การกำกับดูแล การกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนั้น เมื่อยังไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดเรื่องการกู้เงิน ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงยังไม่มีอำนาจกู้เงินตามมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ

เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกู้เงินได้ การกระทำของนายก องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำในการทำสัญญากู้เงินจึงเป็นการกระทำเกินอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลและไม่ผูกพัน นิติบุคคลตามมาตรา ๗๗ และมาตรา ๘๒๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สัญญากู้เงินดังกล่าวจึงไม่ ผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ แต่มีผลผูกพันเฉพาะตัวบุคคลซึ่งทำการแทนและผู้ค้ำประกันสัญญากู้เงิน ดังกล่าวเป็นการส่วนตัว

นอกจากนี้ การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความ กับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีผลเป็นการยอมรับหนี้ตามสัญญากู้เงินนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า สัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวไม่ผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ เนื่องจากเป็น การทำสัญญายอมรับหนี้ของบุคคลอื่นมาเป็นหนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ จึงมีผลอย่างเดียวกับการกู้เงิน ขึ้นใหม่นั้นเอง การดำเนินการในขณะที่ยังไม่มีระเบียบของกระทรวงมหาดไทยจึงยังไม่อาจกระทำได้

การที่สัญญากู้ยืมเงินกับธนาคารกรุงไทยในขั้นต้นและการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ในชั้นศาลไม่มีผลผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำแล้ว เมื่อมีการโอนงบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิ เรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำมาเป็นของเทศบาลตำบลน้ำก่ำ ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ หนี้ตามสัญญากู้เงินและสัญญา

ประนีประนอมยอมความจึงไม่ถูกโอนไปเป็นของเทศบาลตำบลน้ำก่ำ เทศบาลตำบลน้ำก่ำจึงไม่อาจตราเทศบัญญัติงบประมาณเพื่อชดใช้หนี้ตามสัญญาดังกล่าวได้ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง และแจ้งให้เทศบาลตำบลน้ำก่ำ และองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นในเขตจังหวัดทราบด้วย

ขอแสดงความนับถือ



(นายวีระยุทธ เอี่ยมอำภา)

อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น
ส่วนนโยบายการคลังและพัฒนารายได้
โทร. ๐-๒๒๔๑-๐๗๕๕
โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๔๒



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
 2499
 - 9 ส.ค. 2555

ที่ นร ๐๙๐๑/ ๐๐๑๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
 ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
 กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

มกราคม ๒๕๕๕

สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น
 เลขรับ 24
 วันที่ ๑๐ ส.ค. ๒๕๕๕
 เวลา

เรื่อง ทารือกรณีภาระหนี้เงินกู้ของเทศบาลตำบลน้ำก่ำ (องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ)

เรียน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑.๑/ป ๗๕๒
 ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

กรมโยธาธิการและผังเมือง
 10 ส.ค. 2555

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ภาระหนี้เงินกู้ของเทศบาลตำบลน้ำก่ำ
 (องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ)

ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการะ
 หนี้เงินกู้ของเทศบาลตำบลน้ำก่ำ (องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ) และสำนักงานคณะกรรมการ
 กฤษฎีกาได้ขอให้กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและจังหวัดนครพนม) แต่งตั้งผู้แทน
 ไปชี้แจงข้อเท็จจริง นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว
 และมีความเห็นปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ส่งมาด้วยนี้ อนึ่ง สำนักงาน
 คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ
 ตามระเบียบด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักอำนวยการ
 ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง
 โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๖๗๖ (นางสาวอิลจนาฯ)
 โทรสาร ๐ ๒๒๒๖ ๕๑๖๒
 www.krisdika.go.th
 www.lawreform.go.th

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ภาระหนี้เงินกู้ของเทศบาลตำบลน้ำก่ำ (องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๘.๓/๔๖๐๘ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยจังหวัดนครพนมได้หารือแนวทางปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำในขณะนั้นซึ่งได้กู้เงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เมื่อปีงบประมาณ ๒๕๔๘ จำนวนต้นเงินกู้ ๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำผิดนัดชำระหนี้เงินกู้ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จึงได้ฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำและผู้ค้ำประกันต่อศาลจังหวัดนครพนม แต่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความและศาลจังหวัดนครพนมได้พิพากษาตามยอมในวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ทั้งนี้ ตามบันทึกข้อตกลงการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ กรณีหนี้ที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว จึงได้หารือเรื่องดังกล่าวว่าองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำซึ่งได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลน้ำก่ำจะตั้งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อใช้หนี้เงินกู้ยืมธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้หรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางปฏิบัติเช่นใด

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือตอบข้อหารือในเรื่องดังกล่าวให้จังหวัดนครพนมเพื่อแจ้งเทศบาลตำบลน้ำก่ำทราบแล้ว อย่างไรก็ตาม จังหวัดนครพนมได้มีหนังสือหารือในประเด็นข้อกฎหมายเพิ่มเติมและเป็นความเห็นที่แตกต่างกัน สรุปได้ดังนี้

๑. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และการกู้เงินนั้นให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย แต่ปัจจุบันยังไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดแนวทางในเรื่องดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่สามารถกู้เงินได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำในขณะนั้นได้มีการทำสัญญากู้เงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) แล้ว การดำเนินการดังกล่าวย่อมเป็นสัญญาที่มีผลสมบูรณ์และผู้พันคู่สัญญา ซึ่งเทียบเคียงตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๗/๒๕๔๔

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๔๐๑/๐๐๐๑ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้ฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบล น้ำก่ำให้ชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวต่อศาลจังหวัดนครพนม แต่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความ และศาลจังหวัดนครพนมได้พิพากษาตามยอมให้มีการชำระหนี้ตามที่ตกลงกัน ซึ่งถือว่ามีผลผูกพันคู่ความตามมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับประเด็นว่า เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำซึ่งได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลน้ำก่ำแล้วจะตั้งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด เห็นว่า มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ กำหนดว่า บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้โอนไปเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้น ดังนั้น เมื่อหนี้เงินกู้มีผลผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ และได้โอนไปเป็นของเทศบาลตำบลน้ำก่ำตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าวข้างต้น เทศบาลตำบลน้ำก่ำจึงสามารถตั้งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวได้ โดยดำเนินการตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกรณีการกู้เงินซึ่งเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยสั่งการให้เทศบาลตำบลน้ำก่ำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อหาผู้ที่จะต้องรับผิดชอบ หรืออาจแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการในกรณีดังกล่าว และพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

๒. จังหวัดนครพนมเห็นว่า ข้อเท็จจริงพิจารณาเป็นที่ยุติแล้วว่าการกู้เงินของเทศบาลตำบลน้ำก่ำเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้ ถึงแม้สัญญาจะมีผลสมบูรณ์และผูกพันกับคู่สัญญา แต่เนื่องจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่กระทำการแทนเทศบาลตำบลน้ำก่ำนั้นเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยระเบียบและกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ จึงเป็นเหตุทำให้ทางราชการเสียหายที่ถูกธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เรียกร้องให้ชดใช้หนี้ตามสัญญา สำหรับกรณีที่สำนักงานธุรกิจสกลนคร ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้แจ้งความประสงค์ให้เทศบาลตำบลน้ำก่ำลงนามในบันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับจำนวนเงินและแนวทางปฏิบัติในการชำระหนี้ดังกล่าวนั้น เห็นว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไปรับสภาพหนี้ที่เกิดจากการก่อหนี้ผูกพันไว้ได้นั้น หนี้้นจะต้องเป็นหนี้ที่เกิดโดยชอบตามกฎหมาย มีระเบียบและกฎหมายรองรับการชำระหนี้้นด้วย ซึ่งกรณีที่เทศบาลตำบลน้ำก่ำทำสัญญากับสำนักงานธุรกิจสกลนคร ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จะเป็นมูลเหตุแห่งหนี้ที่เกิดโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น กรณีดังกล่าวพิเคราะห์ได้ว่า หนี้ที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำตามอำนาจหน้าที่และชอบด้วยกฎหมาย หน่วยงานของรัฐย่อมเป็นผู้รับผิดชอบตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่หากหนี้ที่เกิดขึ้นเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยระเบียบกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้กระทำย่อมรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น จากกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนเทศบาลตำบลน้ำก่ำไปทำสัญญาแทนโดยไม่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย จึงเชื่อได้ว่าเมื่อไม่มีระเบียบและกฎหมายให้อำนาจหน้าที่

กำหนดแนวทางปฏิบัติ หากได้มีการดำเนินการปฏิบัติดังกล่าวก็ย่อมมิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการแทนเทศบาลตำบลน้ำคำจึงต้องรับผิดชอบในการกระทำเป็นการเฉพาะตัวตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

โดยที่ประเด็นความเห็นในกรณีดังกล่าวของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและจังหวัดนครพนมมีความแตกต่างกันและเป็นประเด็นข้อกฎหมายที่มีผลกระทบต่อการทำงานของเทศบาลตำบลน้ำคำ ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวเป็นไปด้วยความรอบคอบ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงหาหรือเรื่องดังกล่าวมาเพื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและจังหวัดนครพนม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า การที่มาตรา ๘๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และการกู้เงินดังกล่าวต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย นั้น หากยังไม่มีกรอบระเบียบกระทรวงมหาดไทย องค์การบริหารส่วนตำบลจะกู้เงินได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่าการดำเนินการใด ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลย่อมต้องเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ บัญญัติให้อำนาจไว้ แม้มาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ จะบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินได้ก็ตาม แต่การกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ จะต้องได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย เงื่อนไขดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขบังคับก่อน ซึ่งหากไม่มีการดำเนินการตามเงื่อนไขดังกล่าวอย่างครบถ้วนแล้ว ย่อมไม่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวนั้นได้ ดังนั้น ปรากฏที่ยังไม่มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำหนดเรื่องการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงยังไม่อาจกู้เงินได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ให้ไว้ในเรื่องเสร็จที่

^๑มาตรา ๘๓ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

๖๗๖/๒๕๕๑^๒ และเรื่องเสร็จที่ ๖๖๒/๒๕๓๖^๓ เป็นต้น ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาเทียบเคียงกับ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐^๔ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖^๕ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมือง พัทธา พ.ศ. ๒๕๔๒^๖ แล้ว จะเห็นว่า กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวล้วนมี บพบัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ โดยกำหนดเงื่อนไขให้มีการกำกับ ดูแลในการกู้เงินไว้ โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์ และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑/๑๐๑๓ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สรุปความได้ว่า โดยที่มาตรา ๓๘ และมาตรา ๕๔ แห่ง พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่าย ภาพยนตร์หรือวีดิทัศน์ต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน เมื่อกระทรวงวัฒนธรรมยังไม่ได้ดำเนินการออก กฎกระทรวงว่าด้วยการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตประกอบกิจการดังกล่าว จึงทำให้ผู้ประสงค์จะ ประกอบกิจการดังกล่าวไม่สามารถประกอบกิจการนั้นได้

บันทึก เรื่อง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการดำเนินกิจการที่จะต้องแจ้งตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๔๓ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สรุปความได้ว่า การที่มาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดค่าธรรมเนียม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น ย่อมแสดงให้เห็นโดยแจ้งชัดแล้วว่า การจัดเก็บค่าธรรมเนียมของราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขึ้นสูงไว้ เสียก่อน ราชการส่วนท้องถิ่นจึงจะมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้แจ้งตามอัตราและ ระยะเวลาที่กำหนดไว้ได้

มาตรา ๗๓ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

(๗) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจาก รัฐมนตรี

มาตรา ๖๖ เทศบาลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

(๖) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ การกู้เงินตาม (๖) เทศบาลจะกระทำได้อันเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติ จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว

มาตรา ๘๘ เมืองพัทยาอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

(๖) เงินกู้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย และตราเป็นข้อบัญญัติแล้ว ถ้าเป็น เงินกู้จากต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังด้วย

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

หรือกระทรวงมหาดไทย กรณีจึงเป็นไปไม่ได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีอำนาจกู้เงินได้โดยลำพังโดยไม่อยู่ในกำกับดูแลของหน่วยงานอื่นใด การที่กฎหมายกำหนดให้การกู้เงินต้องเป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่จะวางกฎเกณฑ์การกำกับดูแลการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนั้น เมื่อยังไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดเรื่องการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงยังไม่มีอำนาจกู้เงินตามมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกู้เงินได้ การกระทำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำในการทำสัญญากู้เงินจึงเป็นการกระทำเกินอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลและไม่ผูกพันนิติบุคคลตามมาตรา ๗๗^๕ และมาตรา ๘๒๓^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สัญญากู้เงินดังกล่าวจึงไม่ผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ แต่มีผลผูกพันเฉพาะตัวบุคคลซึ่งทำการแทนและผู้ค้ำประกันสัญญากู้เงินดังกล่าวเป็นการส่วนตัว

นอกจากนี้ การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีผลเป็นการยอมรับหนี้ตามสัญญากู้เงินนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า สัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวไม่ผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ เนื่องจากเป็นการทำสัญญายอมรับหนี้ของบุคคลอื่นมาเป็นหนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีผลอย่างเดียวกับการกู้เงินขึ้นใหม่นั้นเอง การดำเนินการในขณะที่ยังไม่มีระเบียบของกระทรวงมหาดไทยจึงยังไม่อาจกระทำได้

การที่สัญญากู้ยืมเงินกับธนาคารกรุงไทยในขั้นต้นและการทำสัญญาประนีประนอมยอมความในชั้นศาลไม่มีผลผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำแล้ว เมื่อมีการโอนงบประมาณทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำมาเป็นของเทศบาลตำบลน้ำก่ำตามมาตรา ๔๒^๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร

^๕มาตรา ๗๗ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยตัวแทนแห่งประมวลกฎหมายนี้มาใช้บังคับแก่ความเกี่ยวพันระหว่างนิติบุคคลกับผู้แทนของนิติบุคคล และระหว่างนิติบุคคลหรือผู้แทนของนิติบุคคลกับบุคคลภายนอก โดยอนุโลม

^๖มาตรา ๘๒๓ ถ้าตัวแทนกระทำการอันใดอันหนึ่งโดยปราศจากอำนาจก็ดี หรือทำนอกทำเหนือขอบอำนาจก็ดี ท่านว่าย่อมไม่ผูกพันตัวการ เว้นแต่ตัวการจะให้สัตยาบันแก่การนั้น

ถ้าตัวการไม่ให้สัตยาบัน ท่านว่าตัวแทนย่อมต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกโดยลำพังตนเอง เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าบุคคลภายนอกนั้นได้รู้หรือว่าตนทำการโดยปราศจากอำนาจ หรือทำนอกเหนือขอบอำนาจ

^๗มาตรา ๔๒ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย

องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลตามวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลเป็นต้นไป

บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้โอนไปเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้น

บรรดาข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ใช้บังคับในเรื่องใดอยู่ก่อนแล้วให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะได้มีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นใหม่

ส่วนตำบลฯ หนึ่งตามสัญญากู้เงินและสัญญาประนีประนอมยอมความจึงไม่ถูกโอนไปเป็นของเทศบาล
ตำบลน้ำก่ำ เทศบาลตำบลน้ำก่ำจึงไม่อาจตราเทศบัญญัติงบประมาณเพื่อخذใช้นี้ตามสัญญาดังกล่าวได้

สำหรับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๗/๒๕๕๙
ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอ้างถึงนั้น ข้อเท็จจริงไม่ตรงกับเรื่องที่หารือมานี้ ในคดีดังกล่าว
เป็นเรื่องที่เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอย่างหนึ่ง แต่ในการดำเนินการมิได้กระทำให้ถูกต้อง
ตามวิธีปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดไว้ แต่ในเรื่องนี้เป็นกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
ไปดำเนินการในเรื่องที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำได้ การดำเนินการ
ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงย่อมไม่มีผลผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบล



(นายอชพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๕



ที่ มท ๐๘๐๘.๓/๘๕๔

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

เรื่อง หารือกรณีการหนี้เงินกู้ของเทศบาลตำบลน้ำก่ำ (องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ)

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือจังหวัดนครพนม ที่ นพ ๐๐๓๗.๓/๑๐๘๙๕ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๓
๒. สำเนาหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๘.๓/๑๑๒๑๙ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๓
๓. สำเนาหนังสือจังหวัดนครพนม ที่ นพ ๐๐๓๗.๓/๘๙๗๓ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๔

ด้วยจังหวัดนครพนมได้หารือแนวทางปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำในขณะนั้น ซึ่งได้กู้เงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เมื่อปีงบประมาณ ๒๕๕๘ จำนวนต้นเงินกู้ ๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำผิดนัดชำระหนี้เงินกู้ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จึงได้ยื่นฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ และผู้ค้ำประกันต่อศาลจังหวัดนครพนม แต่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความและศาลจังหวัดนครพนมได้พิพากษาตามยอมในวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ทั้งนี้ ตามบันทึกข้อตกลงการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ กรณีหนี้ที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว จึงได้หารือเรื่องดังกล่าวว่า องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำซึ่งได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลน้ำก่ำจะตั้งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เพื่อใช้หนี้เงินกู้ยืมธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้หรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางปฏิบัติเช่นใด รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ ได้กู้เงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เพื่อดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งต่อมาภายหลังองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลน้ำก่ำแล้วจะตั้งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อใช้หนี้เงินกู้ยืมธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้หรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางปฏิบัติเช่นใด นั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือตอบข้อหารือในเรื่องดังกล่าวแจ้งให้จังหวัดนครพนมเพื่อแจ้งเทศบาลตำบลน้ำก่ำ ทราบแล้ว อย่างไรก็ตามจังหวัดนครพนมได้มีหนังสือหารือเรื่องดังกล่าวในประเด็นข้อกฎหมายเพิ่มเติมและเห็น ความเห็นที่แตกต่างกัน สรุปได้ดังนี้

๑. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเห็นว่า ตามมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และการกู้เงินนั้นให้เป็นไปตาม ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนด แต่ปัจจุบันยังไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดแนวทางในเรื่องดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่สามารถกู้เงินได้ อย่างไรก็ตามเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำในขณะนั้นได้มีการทำสัญญากู้เงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) แล้ว การดำเนินการดังกล่าวย่อมเป็นสัญญาที่มี ผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญา ซึ่งเทียบเคียงตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๕๔ ประกอบกับ

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้ฟ้องร้ององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำให้ชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวต่อศาลจังหวัดนครพนม แต่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความ และศาลจังหวัดนครพนมได้พิพากษาตามยอมให้มีการชำระหนี้ตามที่ตกลงกัน ซึ่งถือว่ามีผลผูกพันคู่ความตามมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับประเด็นว่า เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำซึ่งได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลน้ำก่ำแล้ว จะตั้งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด เห็นว่า ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดว่า บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลให้โอนไปเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้น ดังนั้น เมื่อหนี้เงินกู้มีผลผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ และได้โอนเป็นของเทศบาลตำบลน้ำก่ำตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าวข้างต้น เทศบาลตำบลน้ำก่ำจึงสามารถตั้งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวได้ โดยดำเนินการตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกรณีการกู้เงินซึ่งเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยสั่งการให้เทศบาลตำบลน้ำก่ำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อหาผู้ที่จะต้องรับผิดชอบหรืออาจแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการในกรณีดังกล่าว และพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

๒. จังหวัดนครพนมเห็นว่า กรณีการกู้เงินของเทศบาลตำบลน้ำก่ำ จากข้อเท็จจริงพิจารณาเป็นข้อยุติแล้วว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้ ถึงแม้ผลของสัญญาจะมีผลสมบูรณ์และผูกพันกับคู่สัญญา แต่เนื่องจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่กระทำการแทนเทศบาลตำบลน้ำก่ำ นั้น เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยระเบียบ กฎหมายที่ให้อำนาจไว้ จึงเป็นเหตุทำให้ทางราชการเสียหายที่ถูกธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เรียกร้องให้ชดใช้หนี้ตามสัญญา และกรณีสำนักงานธุรกิจสกลนคร ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้แจ้งความประสงค์ให้เทศบาลตำบลน้ำก่ำลงนามในบันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับจำนวนเงินและแนวทางปฏิบัติในการชำระหนี้ดังกล่าวเห็นว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไปรับสภาพหนี้ที่เกิดจากการก่อหนี้ผูกพันไว้ได้นั้น หนี้นั้นจะต้องเป็นหนี้ที่เกิดโดยชอบตามกฎหมาย มีระเบียบกฎหมายรองรับการชำระหนี้ด้วย และกรณีที่เทศบาลตำบลน้ำก่ำทำสัญญากับสำนักงานธุรกิจสกลนคร ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ย่อมเป็นสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่จะต้องมีความรับผิดชอบซึ่งกันและกัน แต่เนื่องจากมีข้อพิจารณาว่า มูลเหตุแห่งหนี้เกิดโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น กรณีดังกล่าวพิเคราะห์ได้ว่า หนี้ที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำตามอำนาจหน้าที่และชอบด้วยกฎหมาย หน่วยงานของรัฐย่อมเป็นผู้รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ แต่หากหนี้ที่เกิดขึ้นเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยระเบียบกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้กระทำย่อมรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๖ ดังนั้น จากกรณีนี้ที่เจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนเทศบาลตำบลน้ำก่ำไปทำสัญญาแทนโดยไม่ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย จึงเชื่อได้ว่า เมื่อไม่มีระเบียบกฎหมายให้อำนาจหน้าที่กำหนดแนวทางปฏิบัติ หากได้มีการดำเนินการปฏิบัติดังกล่าวก็ย่อมมิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการแทนเทศบาลตำบลน้ำก่ำจึงต้องรับผิดชอบในการกระทำเป็นการเฉพาะตัว ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๖ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓

โดยที่ประเด็นความเห็นในกรณีดังกล่าวของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและจังหวัดนครพนมมีความแตกต่างกันและเป็นประเด็นข้อกฎหมายที่มีผลกระทบต่อการทำงานของเทศบาลตำบลน้ำก่ำ

ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาข้อหาดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยความรอบคอบ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้ส่ง
ข้อหาดังกล่าวมาเพื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป


จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาข้อหาดังกล่าวด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายวุฒิชัย วงศ์นิติกร)
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น
ส่วนนโยบายการคลังและพัฒนารายได้
โทร. ๐-๒๒๕๑-๐๗๕๕
โทรสาร ๐-๒๒๕๑-๙๐๕๒



รองอธิบดี.....
ผอ.สน.คท.....
ผอ.สคร.
ทน.ก./ผ.พิเศษ.....
ทน.ง.
จนท.