

บันทึก

เรื่อง การจ่ายเงินของเทศบาลเพื่อชำระหนี้ค่าทดแทนการเวนคืน

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่จะเวนคืนแทนเทศบาล

เทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น ได้มีหนังสือที่ ขก ๕๒๐๖/๒๐๒๗ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่นางสาวจุฑา พูลนิติพร เป็นโจทก์ ฟ้องคดีแพ่งต่อศาลจังหวัดขอนแก่น โดยที่กระทรวงมหาดไทยเป็นจำเลยที่ ๑ จังหวัดขอนแก่นเป็นจำเลยที่ ๒ เทศบาลเมืองขอนแก่น (เมื่อครั้งมีฐานะเป็นเทศบาลเมือง) เป็นจำเลยที่ ๓ เรียกเงินชดเชยค่าที่ดินจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นจำนวนเงิน ๒,๒๗๕,๕๖๘ บาท ซึ่งต่อมาศาลฎีกามีคำพิพากษาให้จังหวัดขอนแก่นจำเลยที่ ๒ ในคดีดังกล่าวชำระเงินค่าทดแทนจำนวน ๕๘๐,๗๖๘ บาท พร้อมชำระอัตราดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินค่าทดแทนที่จำเลยที่ ๒ ต้องชำระเพิ่มขึ้นแต่ไม่เกินอัตราร้อย ๑๐ ต่อปี นับแต่วันที่ ๓ กันยายน ๒๕๓๔ จนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์ และโจทก์ได้ส่งคำบังคับให้จำเลยทราบและปฏิบัติตามชำระหนี้ตามคำพิพากษาศาลฎีกาแล้ว เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๓๙

เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๓๙ จังหวัดขอนแก่นแจ้งให้เทศบาลฯ ทราบว่า โครงการเวนคืนที่ดินตามฟ้องดังกล่าวเป็นโครงการของเทศบาลฯ ซึ่งเทศบาลฯ ได้รับประโยชน์จากผลของโครงการโดยตรง จังหวัดฯ เป็นเพียงเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินเท่านั้นและจังหวัดไม่มีเงินงบประมาณใดที่จะนำไปเป็นค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินดังกล่าว จังหวัดฯ จึงได้ขอทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้เทศบาลนครขอนแก่นชำระเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินตามคำพิพากษาแทนจังหวัดฯ ซึ่งหากได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยแล้วจะแจ้งให้ทราบต่อไป

เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๐ จังหวัดขอนแก่นแจ้งเทศบาลฯ ว่าได้รับแจ้งจากกระทรวงมหาดไทยให้เทศบาลฯ เบิกจ่ายเงิน เพื่อชำระค่าทดแทนการเวนคืนตามคำพิพากษาแทนจังหวัดขอนแก่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินเทศบาลและเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๓๔ ข้อ ๔ และอนึ่ง หากศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จังหวัดขอนแก่นชำระค่าเวนคืนในกรณีเช่นนี้อีก ให้เทศบาลนครจ่ายค่าเวนคืนที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ๒ คดี ในวงเงินประมาณสี่ล้านบาทเศษ

เทศบาลนครขอนแก่น จึงหาหรือว่าการที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยอนุมัติให้เทศบาลฯ เบิกจ่ายเงินเพื่อชำระค่าทดแทนการเวนคืนตามคำพิพากษาของศาลแทนจังหวัดขอนแก่นดังกล่าวข้างต้น จะเป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่ และการอนุมัติดังกล่าวเป็นการชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินเทศบาลและเมืองพัทยา พ.ศ.

๒๕๓๘ ข้อ ๔ หรือไม่ ตลอดจนในกรณีดังกล่าวข้างต้นเทศบาลจะจ่ายเงินของเทศบาลฯ แทนจังหวัดขอนแก่นตามคำพิพากษาได้หรือไม่ ซึ่งเทศบาลเห็นว่าไม่มีความเป็นธรรมและไม่มีความเหมาะสมเพื่อการดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาเรื่องหรือดังกล่าว โดยฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (จังหวัดขอนแก่นและเทศบาลนครขอนแก่น) ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ กำหนดโครงการพัฒนาเมืองหลักจำนวน ๔ เมืองประกอบด้วย เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองขอนแก่น เทศบาลเมืองนครราชสีมา และเทศบาลเมืองสงขลา โดยในการดำเนินงานตามโครงการนี้รัฐบาลจะให้การสนับสนุนในอัตราส่วนร้อยละ ๗๓.๕ ของค่าใช้จ่ายของโครงการ ส่วนเทศบาลจะต้องรับภาระร้อยละ ๒๖.๕ สำหรับโครงการของเทศบาลนครขอนแก่นเป็นเงินงบประมาณ ๕๗ ล้านบาท แยกเป็นค่าเวนคืนที่ดิน ๑๐,๖๑๐,๐๐๐ บาท ซึ่งรัฐบาลได้ส่งเงินในส่วนที่รัฐบาลให้การสนับสนุนมาให้เทศบาลนครขอนแก่นทั้งหมดแล้ว และในขณะนี้คงมีเงินค่าเวนคืนที่ดินเหลืออยู่อีกจำนวน ๑,๓๕๓,๓๐๙ บาท ซึ่งเทศบาลนครขอนแก่นได้ขอขยายเวลาในการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวมาโดยตลอด โครงการปรับปรุงคลองร่องเหมืองซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงระบบระบายน้ำภายในเทศบาลนครขอนแก่นนี้ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาเมืองหลักดังกล่าว เมื่อก่อสร้างเสร็จแล้วเทศบาลนครขอนแก่นจะเป็นผู้ดูแลรักษาต่อไปในฐานะที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินเทศบาลและเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นระเบียบที่กำหนดวิธีปฏิบัติในการเบิกจ่ายเงิน ฯลฯ ความในข้อ ๔^๑ ของระเบียบดังกล่าวที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตีความวินิจฉัยปัญหา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ ตลอดจนการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ เป็นเรื่องเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวเท่านั้น มิได้หมายความว่า เป็นการให้อำนาจที่จะสั่งจ่ายเงินของเทศบาลได้ กรณีจะเป็นประการใดก็ตามเมื่อศาลฎีกาได้มีคำพิพากษา^๒ ให้จังหวัดขอนแก่นชำระเงินค่าทดแทนจำนวน ๕๘๐,๗๖๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน แต่ไม่เกินอัตราร้อยละสิบต่อไป จนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน จังหวัดขอนแก่นจึงมีหน้าที่ต้องชำระเงินให้แก่โจทก์ตามคำพิพากษา มิฉะนั้นอาจถูกบังคับคดีตามมาตรา ๒๗๑^๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ

^๑ ข้อ ๔ ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้ และให้อำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ ในกรณีมีเหตุจำเป็นกระทรวงมหาดไทยอาจยกเว้นการปฏิบัติตามความในระเบียบนี้เป็นกรณีๆ ได้

^๒ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๓๙๘๕/๒๕๓๙

^๓ มาตรา ๒๗๑ ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพคดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตาม

แพ่งได้ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การเวนคืนที่ดินเพื่อปรับปรุงคลองร่องเหมืองนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ระบายน้ำและเป็นโครงการของเทศบาลฯเป็นผู้ดำเนินการทั้งยังเป็นหน้าที่ที่เทศบาลฯ จะต้องทำตามมาตรา ๕๓ (๕)^๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๗ การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนตามพระราชกฤษฎีกา^๕ อันเป็นมูลเหตุให้ศาลฎีกาวินิจฉัยให้จังหวัดขอนแก่นชำระเงินค่าทดแทนนั้นก็เป็นการกำหนดให้ทำหน้าที่แทนและเพื่อประโยชน์ของเทศบาลนครขอนแก่นโดยตรงดังนั้น เมื่อจังหวัดขอนแก่นได้ชำระเงินไปตามคำพิพากษาของศาลแล้วก็ย่อมมีสิทธิที่จะเรียกเอาจากเทศบาลนครขอนแก่นได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นสมควรกล่าวไว้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเรื่องนี้ด้วยว่า แม้ว่าต่างฝ่ายต่างมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันและกัน แต่เมื่อคำนึงถึงว่าจังหวัดขอนแก่นและเทศบาลนครขอนแก่นต่างฝ่ายต่างเป็นหน่วยงานราชการด้วยกัน จึงไม่สมควรดำเนินการในลักษณะเป็นคดีต่อกัน อันจะเป็นการสอดคล้องกับมติรัฐมนตรี^๖ เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๐ ดังนั้น เมื่อเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายในการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในโครงการพัฒนาเมืองหลักนี้ยังคงมีเหลืออยู่ที่เทศบาลนครขอนแก่นอีกเป็นจำนวน ๑,๓๕๓,๓๐๙ บาท ซึ่งมีทั้งเงินจากส่วนกลางและเงินของเทศบาลรวมกันอยู่ เทศบาลนครขอนแก่นจึงสมควรเบิกจ่ายเงินในส่วนนี้มาเพื่อให้จังหวัดขอนแก่นจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา อันเป็นการใช้จ่ายเงินตรงกับวัตถุประสงค์ของการตั้งงบประมาณ และไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่จังหวัดขอนแก่นที่จะต้องหาเงินมาจ่ายเพราะเป็นกรณีนอกเหนือจากงบประมาณปกติที่ได้ตั้งไว้ สำหรับการจ่ายเงินให้แก่โจทก์รายอื่นในกรณีเวนคืนที่ดินทำนองเดียวกัน เมื่อได้จ่ายเงินในส่วนที่ยังคงเหลืออยู่นี้จนหมดแล้วก็เป็นที่ของกระทรวงมหาดไทยที่จะหาเงินมาจ่ายในอัตราส่วนร้อยละ ๗๓.๕ และเทศบาลนครขอนแก่นจ่ายเงินของเทศบาลร้อยละ ๒๖.๕ ตามอัตราส่วนที่รัฐมนตรีกำหนดไว้แต่เดิม จนกว่าจะดำเนินการเสร็จสิ้นโครงการ

คำพิพากษา) ขอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

^๔ มาตรา ๕๓ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๕) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

๑.ล๑

๑.ล๑

^๕ มาตรา ๓ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานี้

^๖ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๐ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการ และในกรณีที่ส่วนราชการมีความเห็นหรือข้อขัดแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่ง เมื่ออัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดแล้วเสนอรัฐมนตรีต่อไป

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน
(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๔๐