

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง หลักเกณฑ์ในการยกเว้น ลดหย่อน และผ่อนชำระค่าชลประทานและเงินเพิ่ม
ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง

กรมชลประทานได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๓๐๓/๓๓๖๐ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรมชลประทานมีปัญหาข้อกฎหมายในทางปฏิบัติเกี่ยวกับเงินค้ำชำระค่าชลประทานและเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง มาตรา ๘ (๕) และมาตรา ๓๖ วรรคสอง กับผู้ค้างชำระหนี้ ซึ่งข้อเท็จจริงปัจจุบันปรากฏว่า มีผู้ค้างชำระค่าชลประทานและเงินเพิ่มตามกฎหมาย จำนวน ๗ ราย คือ การประปานครหลวง เทศบาลตำบลก้งแอน เทศบาลนครนครปฐม เทศบาลเมืองหัวหิน เทศบาลนครนครราชสีมา เทศบาลตำบลโคกกรวด และการประปาสีคิ้ว รวมหนี้ค่าชลประทานจำนวน ๓๙๘,๑๙๙,๕๗๕.๔๒ บาท (สามร้อยเก้าสิบแปดล้านหนึ่งแสนเก้าหมื่นเก้าพันห้าร้อยเจ็ดสิบห้าบาทสี่สิบสองสตางค์) และเงินเพิ่มจำนวนหนึ่งเท่าของค่าชลประทานที่ค้างชำระจำนวน ๓๙๘,๑๙๙,๕๗๕.๔๒ บาท (สามร้อยเก้าสิบแปดล้านหนึ่งแสนเก้าหมื่นเก้าพันห้าร้อยเจ็ดสิบห้าบาทสี่สิบสองสตางค์) โดยหนี้ดังกล่าวเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ จนถึงปัจจุบัน ซึ่งกรมชลประทานได้มีการดำเนินการกับผู้ค้างชำระหนี้ และได้มีการส่งเรื่องผู้ค้างชำระหนี้บางรายให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินคดีตามกฎหมาย สำหรับผลของคดีนั้น คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ชี้ขาดให้ผู้ค้างชำระหนี้ชำระหนี้ให้กรมชลประทาน ปัจจุบันอยู่ระหว่างการบังคับคดีโดยจะให้ผ่อนชำระหนี้ ส่วนผู้ค้างชำระหนี้รายที่ยังไม่ได้ส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุด ได้มีการตกลงจะผ่อนชำระหนี้ แต่กรมชลประทานยังไม่ได้ให้ผ่อนชำระหนี้เพราะผู้ค้างชำระหนี้ขอยกเว้น ลดหย่อนเงินเพิ่มตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง โดยเหตุที่ขอยกเว้น ลดหย่อนเพราะมาตรา ๓๖ วรรคสอง กำหนดไว้ว่า ถ้าผู้ค้างชำระหนี้ไม่นำค่าชลประทานที่ค้างชำระมาชำระในกำหนดเวลาที่เจ้าพนักงานได้กำหนดให้ชำระ ผู้ค้างชำระหนี้จะต้องชำระเงินเพิ่มจำนวนหนึ่งเท่าของค่าชลประทานที่ค้างชำระ และหากไม่ชำระจะต้องถูกดำเนินคดีอาญาตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง จึงอยู่ในระหว่างการระงับข้อพิพาท

เมื่อข้อเท็จจริงเป็นดังที่กล่าว กรมชลประทานมีปัญหาเกี่ยวกับประเด็นการบังคับคดี กรณีที่คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้ขาดให้ผู้ค้างชำระหนี้ชำระหนี้ให้กรมชลประทาน และประเด็นการระงับข้อพิพาทก่อนส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการตามกฎหมาย อันมีปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ มาตรา ๘ (๕) ทั้งประเด็นการผ่อนชำระหนี้ค่าชลประทาน และประเด็นการยกเว้น ลดหย่อน ผ่อน

ชำระเงินเพิ่ม กรมชลประทานจะต้องดำเนินการตามกฎหมายโดยออกเป็นกฎกระทรวงกำหนด ซึ่งปัจจุบันกรมชลประทานจะดำเนินการขออนุญาตกฎกระทรวง โดยให้อำนาจกรมชลประทานกำหนดหลักเกณฑ์ หรือระเบียบ ในการลดหย่อนและวิธีการผ่อนชำระกับผู้ใช้น้ำที่ค้างชำระค่าชลประทาน หรือเงินเพิ่มตามกฎหมาย แต่มีปัญหาในการตีความข้อกฎหมายว่าจะกระทำได้อหรือไม่ เพียงใด จึงขอหารือข้อกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง มาตรา ๘ (๕) และมาตรา ๓๖ วรรคสอง ดังต่อไปนี้

๑. กรณีที่คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้ขาดให้ผู้ค้างชำระหนี้ชำระหนี้ให้กรมชลประทาน หรือถ้าเป็นกรณีที่กรมชลประทานจะระงับข้อพิพาทก่อนส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการตามกฎหมาย กรมชลประทานในฐานะเจ้าหนี้มีอำนาจให้ผ่อนชำระหนี้ได้โดยตรงโดยไม่ต้องอาศัยอำนาจการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ (๕) ได้หรือไม่ อย่างไร

๒. หากผลตามข้อ ๑ กรมชลประทานไม่มีอำนาจในการให้ผ่อนชำระหนี้ กรมชลประทานจำต้องปฏิบัติโดยการออกเป็นกฎกระทรวงกำหนดตามมาตรา ๘ (๕) จึงมีปัญหาในข้อกฎหมายว่าตามมาตรา ๘ (๕) ได้ระบุอำนาจการออกกฎกระทรวงในเรื่องการยกเว้น ลดหย่อน ผ่อนชำระ เฉพาะค่าชลประทานแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่รวมถึงเงินเพิ่มตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง ใช่หรือไม่

๓. หากผลตามข้อ ๒ ไม่รวมถึงเงินเพิ่มตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง อำนาจในการยกเว้น ลดหย่อน ผ่อนชำระเงินเพิ่มดังกล่าวเป็นอำนาจของบุคคลใด

๔. กฎกระทรวงที่กรมชลประทานจะดำเนินการนี้ จะออกไว้เพื่อรองรับบังคับใช้กับผู้ค้างชำระหนี้ที่อาจจะเกิดขึ้นในภายหน้า ทั้งจะใช้บังคับกับผู้ค้างชำระหนี้ทั้ง ๗ รายดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมชลประทาน โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมชลประทาน) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า กรณีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า กรมชลประทานมีอำนาจกำหนดให้มีการผ่อนชำระค่าชลประทานที่ค้างชำระและเงินเพิ่มตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงฯ หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่า การที่มาตรา ๘ (๕)^๑ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

^๑ มาตรา ๘ รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกเก็บค่าชลประทานจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตชลประทานหรือจากผู้ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทาน ไม่ว่าผู้ใช้น้ำจะอยู่ในหรือนอกเขตชลประทานโดยออกเป็นกฎกระทรวงกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) หลักเกณฑ์ ระเบียบและวิธีการในการจัดเก็บหรือชำระค่าชลประทานตลอดจนการยกเว้น ลดหย่อน หรือวิธีการผ่อนชำระค่าชลประทาน

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบ และวิธีการในการจัดเก็บหรือชำระค่าชลประทาน ตลอดจนการยกเว้น ลดหย่อน หรือวิธีการผ่อนชำระค่าชลประทานได้นั้น กรณีจะต้องเป็นการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการยกเว้น ลดหย่อน หรือผ่อนชำระค่าชลประทานที่ผู้ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานต้องชำระตามปกติ มิใช่ค่าชลประทานที่ค้างชำระ เพราะหากเป็นกรณีการค้างชำระค่าชลประทาน ผู้ค้างชำระค่าชลประทานจะต้องนำเงินค่าชลประทานที่ค้างชำระและเงินเพิ่มอีกหนึ่งเท่าของค่าชลประทานดังกล่าวมาชำระแก่เจ้าพนักงานภายในเวลาที่เจ้าพนักงานกำหนด โดยต้องเป็นการชำระค่าชลประทานที่ค้างชำระและเงินเพิ่มเติมจำนวนเท่านั้น จึงจะมีผลเป็นการยกเว้นโทษทางอาญาให้แก่ผู้ค้างชำระค่าชลประทานได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง^๒ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงฯ และในขณะเดียวกัน หากผู้ค้างชำระค่าชลประทานไม่ดำเนินการชำระค่าชลประทานที่ค้างชำระและเงินเพิ่มภายในเวลาที่เจ้าพนักงานกำหนด กรมชลประทานย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงฯ กับผู้ค้างชำระค่าชลประทานต่อไป โดยไม่อาจนำหลักการบังคับทางแพ่งมาใช้บังคับกับกรณีการค้างชำระค่าชลประทานได้ ดังนั้น กรณีตามที่หารือมานี้ กรมชลประทานจึงไม่มีอำนาจกำหนดให้มีการผ่อนชำระค่าชลประทานที่ค้างชำระและเงินเพิ่มตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงฯ ได้แต่ประการใด

อย่างไรก็ดี เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นตามข้อหารือนี้เกิดจากการที่มีได้มีแนวปฏิบัติในการดำเนินการตามกฎหมายที่ชัดเจนมาตั้งแต่ต้น จึงสมควรที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะได้หารือร่วมกันเพื่อพิจารณาและกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการชำระค่าชลประทานที่ค้างชำระนี้ให้เป็นที่ยุติอย่างเหมาะสมต่อไป นอกจากนี้ โดยที่พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว สมควรที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายจะได้พิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าวให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๒ มาตรา ๓๖ ผู้ใดไม่ชำระค่าชลประทานตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ออกตามความในมาตรา ๘ (๓) หรือ (๔) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสิบเท่าของค่าชลประทานที่ค้างชำระ

เมื่อผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งได้นำค่าชลประทานที่ค้างชำระ และเงินเพิ่มอีกหนึ่งเท่าของค่าชลประทานดังกล่าวมาชำระแก่เจ้าพนักงานภายในเวลาที่เจ้าพนักงานกำหนดให้แล้ว ให้ยกเว้นโทษในคดีนั้นเสีย

^๓ โปรตดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๑