

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ภาระหนี้เงินกู้ของเทศบาลตำบลน้ำก่ำ (องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๘.๓/๙๖๐๘ 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 การดำเนินการดังกล่าวย่อมเป็นสัญญาที่มีผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญา ซึ่งเทียบเคียงตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๗/๒๕๔๙

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๐๑ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้ฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำให้ชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวต่อศาลจังหวัดนครพนม แต่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความ และศาลจังหวัดนครพนมได้พิพากษตามยอมให้มีการชำระหนี้ตามที่ตกลงกัน ซึ่งถือว่าผลผูกพันคู่ความตามมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับประเด็นว่าเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำซึ่งได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลน้ำก่ำแล้วจะตั้งเทศบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด เห็นว่า มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ กำหนดว่า บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้โอนไปเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้น ดังนั้น เมื่อหนี้เงินกู้มีผลผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ และได้โอนไปเป็นของเทศบาลตำบลน้ำก่ำตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าวข้างต้น เทศบาลตำบลน้ำก่ำจึงสามารถตั้งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวได้ โดยดำเนินการตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกรณีการกู้เงินซึ่งเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้ว่าราชการจังหวัดยอมนมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยสั่งการให้เทศบาลตำบลน้ำก่ำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อหาผู้ที่จะต้องรับผิดชอบ หรืออาจแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการในกรณีดังกล่าว และพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

๒. จังหวัดนครพนมเห็นว่า ข้อเท็จจริงพิจารณาเป็นที่ยุติแล้วว่าการกู้เงินของเทศบาลตำบลน้ำก่ำเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้ ถึงแม้สัญญาจะมีผลสมบูรณ์และผูกพันกับคู่สัญญา แต่เนื่องจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่กระทำการแทนเทศบาลตำบลน้ำก่ำนั้นเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยระเบียบและกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ จึงเป็นเหตุทำให้ทางราชการเสียหายที่ถูกธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เรียกร้องให้ชดใช้หนี้ตามสัญญา สำหรับกรณีที่สำนักงานธุรกิจสกนกร ธนาการกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้แจ้งความประสงค์ให้เทศบาลตำบลน้ำก่ำลงนามในบันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับจำนวนเงินและแนวทางปฏิบัติในการชำระหนี้ดังกล่าวขึ้น เห็นว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไปปรับสภาพหนี้ที่เกิดจากการก่อหนี้ผูกพันไว้ได้นั้น หนี้จะต้องเป็นหนี้ที่เกิดโดยชอบตามกฎหมาย มีระเบียบและกฎหมายรองรับการชำระหนี้ด้วย ซึ่งกรณีที่เทศบาลตำบลน้ำก่ำทำสัญญากับสำนักงานธุรกิจสกนกร ธนาการกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จะเป็นมูลเหตุแห่งหนี้ที่เกิดโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น กรณีดังกล่าวพิเคราะห์ได้ว่า หนี้ที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำตามอำนาจหน้าที่และชอบด้วยกฎหมาย หน่วยงานของรัฐย่อมเป็นผู้รับผิดชอบตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่หากหนี้ที่เกิดขึ้นเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยระเบียบกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้กระทำย่อมรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น จากกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนเทศบาลตำบลน้ำก่ำไปทำสัญญาแทนโดยไม่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย จึงเชื่อได้ว่าเมื่อไม่มีระเบียบและกฎหมายให้อำนาจหน้าที่กำหนดแนวทางปฏิบัติ หากได้มีการดำเนินการปฏิบัติดังกล่าวก็ย่อมมิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการแทนเทศบาลตำบลน้ำก่ำจึงต้องรับผิดชอบในการกระทำการเป็นการเฉพาะตัวตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

โดยที่ประเด็นความเห็นในกรณีดังกล่าวของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและจังหวัดนครพนมมีความแตกต่างกันและเป็นประเด็นข้อกฎหมายที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลน้ำก่ำ ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาข้อหาดังกล่าวเป็นไปด้วยความรอบคอบ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงหารือเรื่องดังกล่าวมาเพื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

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 トラบใดที่ยังไม่มีการออกกรอบระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำหนดเรื่องการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงยังไม่อาจกู้เงินได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ให้ไว้ในเรื่องเสร็จที่

๖๗๖/๒๕๕๑^๒ และเรื่องเสร็จที่ ๖๖๒/๒๕๓๖^๓ เป็นต้น ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาเทียบเคียงกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

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

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

^๒บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๐๑๓ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สรุปความได้ว่า โดยที่มาตรา ๓๘ และมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่าย ภาพยนตร์หรือวีดิทัศน์ต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน เมื่อกระทรวงวัฒนธรรมยังไม่ได้ดำเนินการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตประกอบกิจการดังกล่าว จึงทำให้ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการดังกล่าวไม่สามารถประกอบกิจการนั้นได้

^๓บันทึก เรื่อง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการดำเนินกิจการที่จะต้องแจ้งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๙๓ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สรุปความได้ว่า การที่มาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดค่าธรรมเนียมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น ย่อมแสดงให้เห็นโดยชัดแจ้งว่าการจัดเก็บค่าธรรมเนียมของราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขึ้นสูงไว้เสียก่อน ราชการส่วนท้องถิ่นจึงจะมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้แจ้งตามอัตราและระยะเวลาที่กำหนดไว้ได้

พ.ศ. ๒๕๔๐^๔ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖^๕ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒^๖ แล้ว จะเห็นว่า กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวล้วนมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ โดยกำหนดเงื่อนไขให้มีการกำกับดูแลในการกู้เงินไว้ โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงมหาดไทย กรณีจึงเป็นไปไม่ได้ที่องค์กรบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีอำนาจกู้เงินได้โดยลำพังโดยไม่อยู่ในกำกับดูแลของหน่วยงานอื่นใด การที่กฎหมายกำหนดให้การกู้เงินต้องเป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่จะวางกฎเกณฑ์การกำกับดูแลการกู้เงินขององค์กรบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนั้น เมื่อยังไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดเรื่องการกู้เงินขององค์กรบริหารส่วนตำบลไว้ องค์กรบริหารส่วนตำบลจึงยังไม่มีอำนาจกู้เงินตามมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ

เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกู้เงินได้ การกระทำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำในการทำสัญญากู้เงินจึงเป็นการกระทำเกินอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลและไม่ผูกพันนิติบุคคลตามมาตรา ๗๗^๗ และมาตรา ๘๒๓^๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สัญญากู้เงินดังกล่าวจึงไม่ผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ แต่มีผลผูกพันเฉพาะตัวบุคคลซึ่งทำการแทนและผู้ค้ำประกันสัญญากู้เงินดังกล่าวเป็นการส่วนตัว

นอกจากนี้ การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีผลเป็นการยอมรับหนี้ตามสัญญากู้เงินนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า สัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวไม่ผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ เนื่องจากการทำสัญญายอมรับหนี้ของบุคคลอื่นมาเป็นหนี้ขององค์การ

^๔ มาตรา ๗๓ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้ 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.

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.

(๓) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

^๕ 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.

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 องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ

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.

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.

การกู้เงินตาม (๖) เทศบาลจะกระทำต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว

^๖ มาตรา ๘๙ 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.

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 ถ้าเป็นเงินกู้จากต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังด้วย

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.

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 มาตรา ๗๗ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยตัวแทนแห่งประมวลกฎหมายนี้มาใช้บังคับแก่ความเกี่ยวพันระหว่างนิติบุคคลกับผู้แทนของนิติบุคคล และระหว่างนิติบุคคลหรือผู้แทนของนิติบุคคลกับบุคคลภายนอก โดยอนุโลม

^๘ มาตรา ๘๒๓ ถ้าตัวแทนกระทำการอันใดอันหนึ่งโดยปราศจากอำนาจก็ดี หรือทำนอกทำเหนือขอบอำนาจก็ดี ท่านว่าย่อมไม่ผูกพันตัวการ เว้นแต่ตัวการจะให้สัตยาบันแก่การนั้น

ถ้าตัวการไม่ให้สัตยาบัน ท่านว่าตัวแทนย่อมต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอกโดยลำพังตนเอง เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าบุคคลภายนอกนั้นได้รู้ว่าย่นทำการโดยปราศจากอำนาจ หรือทำนอกเหนือขอบอำนาจ

บริหารส่วนตำบล จึงมีผลอย่างเดียวกับการกู้เงินขึ้นใหม่นั้นเอง การดำเนินการในขณะที่ยังไม่มีระเบียบของกระทรวงมหาดไทยจึงยังไม่อาจกระทำได้

การที่สัญญากู้ยืมเงินกับธนาคารกรุงไทยในขั้นต้นและการทำสัญญาประนีประนอมยอมความในชั้นศาลไม่มีผลผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำแล้ว เมื่อมีการโอนงบประมาณทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำมาเป็นของเทศบาลตำบลน้ำก่ำตามมาตรา ๔๒^๙ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ หนี้ตามสัญญากู้เงินและสัญญาประนีประนอมยอมความจึงไม่ถูกโอนไปเป็นของเทศบาลตำบลน้ำก่ำ เทศบาลตำบลน้ำก่ำจึงไม่อาจตราเทศบัญญัติงบประมาณเพื่อชดใช้หนี้ตามสัญญาดังกล่าวได้

สำหรับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๗/๒๕๔๙ ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอ้างถึงนั้น ข้อเท็จจริงไม่ตรงกับเรื่องที่หารือมานี้ ในคดีดังกล่าวเป็นเรื่องที่เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอย่างหนึ่ง แต่ในการดำเนินการมิได้กระทำให้ถูกต้องตามวิธีปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดไว้ แต่ในเรื่องนี้เป็นกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไปดำเนินการในเรื่องที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำได้ การดำเนินการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงย่อมไม่มีผลผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบล

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๕

^๙มาตรา ๔๒ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย

องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลตามวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลเป็นต้นไป

บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้โอนไปเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้น

บรรดาข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ใช้บังคับในเรื่องใดอยู่ก่อนแล้วให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นใหม่