

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การส่งจ่ายเงินจากคลังก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย
ตามมาตรา ๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๓๐๔/๑๗๗๐ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สืบเนื่องจากศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๗๑/๒๕๕๔ กรณีการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณสถานีขนส่งหมอชิต (ระหว่างบริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ผู้ฟ้องคดี กรุงเทพมหานคร ผู้ฟ้องคดีร่วม บริษัท บางกอกเทอร์มินอล จำกัด ที่ ๑ กรมธนารักษ์ ที่ ๒ กระทรวงการคลัง ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้กรมธนารักษ์และกระทรวงการคลังร่วมกันหรือแทนกันชำระค่าชดเชยงานก่อสร้างฐานรากโรงจอดและซ่อมบำรุงรถไฟฟ้า จำนวน ๖๔๘,๐๑๗,๕๓๘.๐๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๖๐๗,๒๑๗,๕๑๒.๙๖ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด (คดีถึงที่สุดวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๔ ครอบคลุม ๖๐ วัน ในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔) และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ เห็นชอบในหลักการให้กรมธนารักษ์จ่ายเงินเพื่อชำระหนี้ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ส่วนเรื่องงบประมาณให้กรมธนารักษ์ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อขอผ่อนผันการนำรายได้ของกรมธนารักษ์ส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินและให้นำเงินดังกล่าวชำระหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งกรมธนารักษ์ได้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังในการผ่อนผันการนำรายได้ส่งคลังเพื่อนำเงินไปชำระหนี้ตามคำพิพากษตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว แต่กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า กรมธนารักษ์ไม่สามารถนำเงินรายได้จากการจัดหาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุไปชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้ เนื่องจากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๔ และไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔ วรรคสอง (๒) อีกทั้งไม่สามารถขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อนำเงินคงคลังไปชำระหนี้ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๗ (๑) และ (๒) ได้

กรมธนารักษ์พิจารณาความเห็นของกระทรวงการคลังดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่า กรณีนี้กรมธนารักษ์มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าชดเชยสิ่งก่อสร้างให้บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ตามกฎหมาย แต่กรมธนารักษ์มิได้จ่ายค่าชดเชยดังกล่าว และบริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ได้ฟ้องคดีต่อศาลให้กรมธนารักษ์จ่ายค่าเสียหาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาให้กรมธนารักษ์ชำระค่าชดเชยงานก่อสร้างฐานรากโรงจอดและซ่อมบำรุงรถไฟฟ้าให้แก่บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ซึ่งการที่กรมธนารักษ์ต้องชำระค่าชดเชยดังกล่าวเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงน่าจะอนุมัติ

ให้กรมธนารักษ์ใช้เงินคงคลังชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๗ (๒)

กรมธนารักษ์จึงขอหารือว่า กรณีนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถพิจารณาอนุมัติให้กรมธนารักษ์นำเงินคงคลังไปชำระหนี้ตามคำพิพากษา โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้หรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมธนารักษ์ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์ และกรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การจ่ายเงินแผ่นดินนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติไว้เป็นหลักการต่อเนื่องกันตลอดมาว่า จะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายเท่านั้น^๑ ซึ่งหลักการดังกล่าวยังได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา ๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ โดยบัญญัติให้การส่งจ่ายเงินจากคลังจะกระทำได้แต่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ในกรณีที่จ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือตามพระราชกำหนด ให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมด้วย

อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ จะกำหนดหลักการว่าการจ่ายเงินจากคลังจะกระทำได้แต่เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย แต่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดข้อยกเว้นบางกรณีให้สามารถจ่ายเงินจากคลังได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น กรณีที่เป็นรายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่าย และพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว หรือมีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้อำนาจต้องจ่ายโดยเร็ว

^๑ มาตรา ๑๖๙ การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๖ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๒ การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ ให้กระทำได้แต่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่จ่ายเงินตามมติให้จ่ายเงินไปก่อนหรือตามพระราชกำหนด ให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม

ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือเป็นการจ่ายเงินยืมทรงพระราชการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘^๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

สำหรับการสั่งจ่ายเงินจากคลังเนื่องจากมีกฎหมายที่กระทำให้อำนาจต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็วตามมาตรา ๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ นั้น กฎหมายดังกล่าวจะต้องเป็นกฎหมายที่ได้ตราขึ้นโดยผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา อันเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวที่มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจกำหนด^๕ แต่โดยที่คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ให้ชำระค่าชดเชยงานก่อสร้างฐานรากโรงจอดหรือซ่อมบำรุงรถไฟฟ้านั้น แม้การชำระค่าชดเชยงานก่อสร้างดังกล่าวจะเป็นผลสืบเนื่องจากความรับผิดชอบตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นเพียงกฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดถึงเนื้อหาของสิทธิ หน้าที่ และความสัมพันธ์ หรือควบคุมความประพฤติของบุคคลในสังคมเท่านั้น

^๓ มาตรา ๗ ในกรณีต่อไปนี้ ให้สั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย คือ

(๑) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(๒) มีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้อำนาจต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(๓) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้อำนาจต้องจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(๔) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลังหรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ ตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

(๕) เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น ในสกุลเงินตราที่จะต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ และหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น การนำเงินตราต่างประเทศ ฝากธนาคาร รวมทั้งวิธีปฏิบัติอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

การจ่ายเงินในทำกรณีข้างต้นนี้ เมื่อได้จ่ายแล้วให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือในกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อไป

^๔ มาตรา ๘ เงินต่อไปนี้ ให้สั่งจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ คือ

(๑) เงินยืมทรงพระราชการ

(๒) เงินฝาก

(๓) เงินขายบิล

(๔) เงินที่จำเป็นต้องจ่ายคืนภายในปีงบประมาณที่นำส่งแล้ว เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

^๕ บันทึก เรื่อง การจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ เพื่อใช้ในการปรับอัตราเงินเดือน ค่าจ้างและค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการ ลูกจ้าง กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ลับมาก ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๑๘ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประกอบกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในกรณีนี้ก็เป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นแห่งคดีที่ฟ้องต่อศาลที่มีผลผูกพันคู่กรณีหรือคู่ความให้ต้องปฏิบัติตาม และในกรณีที่คู่กรณีหรือคู่ความฝ่ายที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามที่ศาลปกครองสูงสุดกำหนด พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนที่จะดำเนินการเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้นไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น การมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดให้ชำระค่าชดเชยงานก่อสร้างฐานรากโรงจอดและซ่อมบำรุงรถไฟฟ้าจึงมิใช่กรณีที่มีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้ต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ อันเป็นเงื่อนไขให้ส่งจ่ายเงินจากคลังก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ตามนัยมาตรา ๗^๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๕๕

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น