

องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินได้หรือไม่

มาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และวรรคสอง กำหนดว่า การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สามารถดำเนินการกู้เงินจากสถาบันการเงินต่างๆ ได้

มีกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ได้ดำเนินการกู้เงินธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ จำนวนต้นเงินกู้ ๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นผิดนัดชำระหนี้เงินกู้ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จึงได้ฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นและผู้ค้ำประกันต่อศาลจังหวัด แต่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความและศาลจังหวัดได้พิพากษาตามยอมในวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒

ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งเทศบาลตำบลแห่งนี้จะตั้งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อใช้หนี้เงินกู้ยืมธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้หรือไม่ จังหวัดจึงได้หารือเรื่องดังกล่าวมายังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้หารือเรื่องดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า การที่มาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และการกู้เงินดังกล่าวต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย นั้น หากยังไม่มีออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยขององค์การบริหารส่วนตำบลจะกู้เงินได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า การดำเนินการใด ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลย่อมต้องเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้อำนาจไว้ แม้มาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จะบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินได้ก็ตาม แต่การกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ จะต้องได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย เงื่อนไขดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขบังคับก่อน ซึ่งหากไม่มีการดำเนินการตามเงื่อนไขดังกล่าวอย่างครบถ้วนแล้วย่อมไม่สามารถใช้อำนาจตาม

กฎหมายดังกล่าวนี้ได้ ดังนั้น ตราบใดที่ยังไม่มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำหนดเรื่องการกู้เงินของ องค์การบริหารส่วนตำบลไว้ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงยังไม่อาจกู้เงินได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ให้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๗๖/๒๕๕๑ และเรื่องเสร็จที่ ๖๖๒/๒๕๓๖ เป็นต้น ประกอบกับเมื่อ ได้พิจารณาเทียบเคียงกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว จะเห็นว่า กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวล้วนมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกู้เงินของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ โดยกำหนดเงื่อนไขให้มีการกำกับดูแลในการกู้เงินไว้ โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบ หรืออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงมหาดไทย กรณีจึงเป็นไปไม่ได้ที่องค์การบริหารส่วน ตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีอำนาจกู้เงินได้โดยไม่อยู่ในกำกับดูแลของหน่วยงานอื่นใด การที่ กฎหมายกำหนดให้การกู้เงินต้องเป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่จะวาง กฎเกณฑ์การกำกับดูแลการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงยังไม่มีอำนาจกู้เงินตาม มาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกู้เงินได้ การกระทำของนายกองค์การ บริหารส่วนตำบลแห่งนี้ในการทำสัญญากู้เงินจึงเป็นการกระทำเกินอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลและไม่ผูกพันนิติบุคคล ตามมาตรา ๗๗ และมาตรา ๘๒๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สัญญากู้เงินดังกล่าวจึงไม่ผูกพันองค์การบริหาร ส่วนตำบลแห่งนี้ แต่มีผลผูกพันเฉพาะตัวบุคคลซึ่งทำการแทนและผู้ค้ำประกันสัญญากู้เงินดังกล่าวเป็นการส่วนตัว

นอกจากนี้ การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกับ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีผลเป็นการยอมรับหนี้ตามสัญญากู้เงินนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า สัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวไม่ผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ เนื่องจากเป็นการทำสัญญา ยอมรับหนี้ของบุคคลอื่นมาเป็นหนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีผลอย่างเดียวกับการกู้เงินขึ้นใหม่นั้นเอง การดำเนินการในขณะที่ยังไม่มีระเบียบของกระทรวงมหาดไทยจึงยังไม่อาจกระทำได้

การที่สัญญากู้ยืมเงินกับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ในขั้นต้นและการทำสัญญาประนีประนอม ยอมความในชั้นศาลไม่มีผลผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้แล้ว เมื่อมีการโอนงบประมาณทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้มาเป็นของเทศบาลตำบลแห่งนี้ ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ หนี้ตามสัญญากู้เงินและ สัญญาประนีประนอมยอมความจึงไม่ถูกโอนไปเป็นของเทศบาลตำบลแห่งนี้ เทศบาลตำบลแห่งนี้จึงไม่อาจตราเทศ บัญญัติงบประมาณเพื่อชดใช้หนี้ตามสัญญาดังกล่าวได้ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จ ที่ ๑/๒๕๕๕)