

ย่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง

เรื่องเสร็จที่ สรพ. ๕๗/๒๕๕๖

สำนวนเลขที่ ๕๙/๑๖๗/๒๕๕๖ (มีมติครั้งที่ ๖๒/๒๕๕๖ วันจันทร์ที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๖)

ประเภทสำนวน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ (ด้านพัสดุ)

เรื่อง เทศบาลจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างสำนักงานแห่งใหม่ราคาสูงกว่าความเป็นจริง

สรุปข้อเท็จจริง มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จากการตรวจสอบพบว่าเทศบาลตำบลได้รับความเสียหายจากการจัดซื้อที่ดินในราคาสูงกว่าความเป็นจริงคิดเป็นเงินจำนวน ๖๓๑,๗๒๓ บาท

ความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เห็นว่า นายกององค์การบริหารส่วนในขณะนั้น ได้พิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นรวมทั้งประโยชน์ที่ทางราชการได้รับเป็นสำคัญและการใช้ดุลยพินิจในการจัดซื้อที่ดินดังกล่าวมีความเหมาะสมแล้ว กรณีจึงยังถือมิได้ว่าเทศบาลตำบลได้รับความเสียหาย

คำวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้ง เห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ประเด็นที่พิจารณา มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการหรือไม่ จำนวนเท่าใด

กฎหมายที่พิจารณา ๑. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ตามสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ที่ประชุมได้มีมติให้จ่ายขาดเงินสะสมเพื่อเป็นค่าจัดซื้อที่ดินใช้เป็นสถานที่ก่อสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งใหม่ เนื้อที่ไม่น้อยกว่า ๖ ไร่ บริเวณแหล่งเก็บน้ำแม่ห้อย ทางด้านทิศใต้ในวงเงินอนุมัติไม่เกิน ๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท เนื่องจากอาคารองค์การบริหารส่วนตำบลมีความคับแคบเนื้อที่น้อย ไม่สามารถจะขยายบริเวณได้และไกลถนน ทำให้ไม่สะดวกในการติดต่อราชการของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้นและเพื่อรองรับในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลในอนาคต โดยมีขั้นตอนการดำเนินการสรุปได้ ดังนี้

วันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๑ องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลางที่ดินจังหวัดเพื่อตรวจสอบราคาประเมินที่ดินของทางราชการ ตรวจสอบราคาซื้อขายที่ดิน จังหวัดในโซนที่กำหนดและกำหนดเป็นราคากลางที่ดินในการซื้อขายและสรุปผลนำเสนอคณะผู้บริหาร ซึ่งเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๑ คณะกรรมการกำหนดราคากลางได้ประชุมพิจารณาเพื่อกำหนดราคากลางจากการทำหนังสือขอทราบราคาซื้อขายที่ดิน ณ ปัจจุบัน ของผู้มีที่ดินในบริเวณโซนที่กำหนด ปรากฏว่าราคาที่ดินที่ซื้อขายมีราคาไม่ต่ำกว่า ๓๐๐,๐๐๐ บาท/ไร่ คณะกรรมการกำหนดราคากลางจึงมีมติเป็นเอกฉันท์กำหนดราคากลางสำหรับจัดซื้อที่ดิน ณ ราคาปัจจุบันบริเวณโซนที่กำหนด ไร่ละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท

วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๑ องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีหนังสือไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัดเพื่อสอบถามราคาซื้อขายที่ดินบริเวณ ระยะเวลา ๒ - ๓ ปี ย้อนหลัง เพื่อประกอบการพิจารณาในการจัดซื้อที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งว่าที่ดินในบริเวณดังกล่าวไม่พบว่ามีการซื้อขายกันแต่อย่างใด



วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑ องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีประกาศ เรื่อง จัดซื้อที่ดินให้ผู้มีพื้นที่ตรงตามคุณสมบัติมาเสนอราคาขาย โดยมีผู้เสนอราคาจำนวน ๕ ราย ซึ่งจากการตรวจสอบคุณสมบัติทั่วไปปรากฏว่ามีที่ดินเพียง ๒ ราย เป็นไปตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ คือ

๑. รายนาย ค. ได้ยื่นเสนอขายที่ดิน ๒ แปลง รวมเนื้อที่ ๗ ไร่ ๑ งาน ๒๙ ตารางวา ราคาไร่ละ ๓๕๐,๐๐๐ บาท ราคารวม ๒,๔๕๐,๐๐๐ บาท

๒. รายนาย ท. ได้ยื่นเสนอขายที่ดิน ๑ แปลง เนื้อที่ ๖ ไร่ ๘๗ ตารางวา ราคาไร่ละ ๒๕๐,๐๐๐ บาท ราคารวม ๑,๕๕๐,๐๐๐ บาท (มีหนังสือรับรองของสำนักงานที่ดินจังหวัด แจ้งราคาประเมินที่ดิน นส.๓ เลขที่ aaaa มีราคาประเมินอยู่ในหน่วยราคา ๒ หน่วยคือ หน่วยที่ ๘ เนื้อที่ ๕๕๐ ตารางวา ไร่ละ ๓๕๐ บาท หน่วยที่ ๑๐ เนื้อที่ ๑,๘๓๗ ตารางวา ไร่ละ ๘๐ บาท รวมทั้งแปลงมีราคาประเมิน ๓๔๗,๔๖๐ บาท)

คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเห็นว่าที่ดินทั้ง ๒ แปลง มีพื้นที่ติดกันแต่มีราคาต่างกัน ไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อได้เปรียบเทียบราคาแล้วเห็นว่าที่ดินแปลงที่นาย ท. เสนอขายมีความเหมาะสมที่จะก่อสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งใหม่ แต่จากการตรวจสอบเอกสารสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวยังเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (นส.๓ ก) จำนวนเนื้อที่อาจมีความคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง จึงเห็นควรให้ดำเนินการรังวัดที่ดินแปลงดังกล่าวว่าตรงตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ และจากการตรวจสอบสถานที่ตั้งที่ดินปรากฏว่า เป็นที่นากร้างอยู่ต่ำกว่าระดับถนน ประมาณ ๑.๕๐ เมตร สิ่งสาธารณูปโภค ไฟฟ้า ระยะห่างประมาณ ๒๐๐ เมตร ประปาและคูสายโทรศัพท์มีพร้อม คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเห็นว่าราคายังสูงเกินไปจึงได้ต่อรองราคาที่ดิน ซึ่งนาย ท. ยินยอมลดราคาให้ ๕๐,๐๐๐ บาท คงเหลือราคาขาย ๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท แต่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษยังคงเห็นว่าที่ดินยังคงมีราคาสูงจึงได้เสนอให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณา นาย จ. นายกององค์การบริหารส่วนตำบล จึงได้สั่งการให้มีการรังวัดที่ดินแปลงดังกล่าวและดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป โดยให้ต่อรองราคาอีกครั้งแล้วนำเสนอสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาอนุมัติ

วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษได้รายงานผลการรังวัดที่ดินมีเนื้อที่คงเหลือ ๕ ไร่ ๒ งาน ๑๗ ตารางวา จึงได้มีการปรับลดราคาลงตามส่วน คงเหลือราคา ๑,๓๓๑,๗๒๓ บาท ซึ่งราคาดังกล่าวคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษมีความเห็นว่ายังมีราคาสูง จึงได้เสนอนายกององค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณา นายกององค์การบริหารส่วนตำบลจึงได้สั่งการให้คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษพิจารณาต่อรองราคาตามที่เห็นสมควร และหากเห็นว่าราคายังสูงเกินไปก็ให้เรียกหรือจัดหาที่แห่งใหม่โดยนำเสนอสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณา

ที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ ได้พิจารณากรณีดังกล่าวและมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ปรับลดขนาดเนื้อที่ดินตามผลการรังวัด สำหรับงบประมาณ ในการจัดซื้อจะจ่ายตามความเป็นจริงตัดลดเงินตามเนื้อที่จริง

วันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษรายงานผลการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งนายกององค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวมีคุณสมบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดไว้และได้ดำเนินการจัดซื้อโดยอาศัยราคากลางตามที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางได้ตรวจสอบราคาจากเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ในโซนที่ต้องการจัดซื้อ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลจึงได้อนุมัติให้จัดซื้อที่ดินในราคา ๑,๓๓๑,๗๒๓ บาท ซึ่งต่อมาอดีตนายกององค์การบริหารส่วนตำบลได้มีหนังสือร้องเรียน การจัดซื้อที่ดินดังกล่าวว่ามีราคาสูงกว่าราคาประเมิน

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนในการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานแห่งใหม่ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ตามระเบียบของทางราชการมาโดยตลอดตั้งแต่เริ่มต้นเสนอโครงการโดยได้มีการเสนอเข้าที่ประชุมสภา องค์การบริหาร

ส่วนตำบลเพื่อขอความเห็นชอบในการจัดซื้อที่ดิน ซึ่งที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการจัดซื้อโดยมีการกำหนดราคาที่ดินและโซนที่ต้องการจัดซื้อพร้อมทั้งอนุมัติจ่ายขาดเงินสะสม เมื่อได้รับความเห็นชอบ ฝ่ายพัสดุได้ดำเนินการจัดทำบันทึกขออนุมัติจัดซื้อที่ดิน ซึ่งมีรายการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบครบถ้วน พร้อมทั้งได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ เพื่อทำหน้าที่ในการจัดหาที่ดินเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ในส่วนของขั้นตอนการจัดซื้อที่ดิน คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษได้เรียกให้ผู้ขายเข้ามาเสนอราคาโดยตรงและเมื่อเห็นว่าเป็นที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) เพื่อประโยชน์ของทางราชการก็ได้มีการรังวัดที่ดินใหม่ เมื่อพบว่าที่ดินที่จัดซื้อมีเนื้อที่เพียง ๕ ไร่ ๒ งาน ๑๗ ตารางวา ก็ได้ดำเนินการเสนอเรื่องเข้าที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาปรับลดพื้นที่ให้เป็นไปตามผลการรังวัดและปรับลดจำนวนเงินที่จัดซื้อลงตามส่วนคิดเป็นเงิน ๑,๓๓๑,๗๒๓ บาท และเมื่อคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษรายงานที่ดินยังมีราคาสูง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้สั่งการให้มีการต่อรองราคาและหากเห็นว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวยังคงมีราคาสูงเกินไปก็ให้ดำเนินการจัดหาที่แห่งใหม่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามิได้ต้องการจัดซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นการเฉพาะเจาะจงหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ขายแต่อย่างใด อีกทั้ง ในการดำเนินการแต่ละขั้นตอนของการจัดซื้อได้นำเสนอที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่ออนุมัติโดยมิได้ดำเนินการโดยพลการ สำหรับราคาที่ดินที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดซื้อจำนวน ๕ ไร่ ๒ งาน ๑๗ ตารางวา เป็นเงิน ๑,๓๓๑,๗๒๓ บาท (ไร่ละ ๒๔๐,๒๗๖ บาท หรือตารางวาละ ๖๐๐.๙๖ บาท) แม้ว่าจะมีราคาสูงกว่าราคาประเมินของทางราชการ ซึ่งได้ประเมินราคาที่ดินอยู่ในหน่วยราคา ๒ หน่วย คือ หน่วยที่ ๘ เนื้อที่ ๕๕๐ ตารางวา ละ ๓๕๐ บาท หน่วยที่ ๑๐ เนื้อที่ ๑,๙๓๗ ตารางวา ละ ๘๐ บาทรวมทั้งแปลงมีราคาประเมิน ๓๔๗,๔๖๐ บาท แต่เมื่อเปรียบเทียบกับราคาซื้อขายที่ดินใกล้เคียงตามราคาท้องตลาดซึ่งทางราชการได้มีหนังสือสอบถามข้อมูลการจำนองที่ดินบริเวณถนน ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๑ ไปยังธนาคาร ปรากฏว่า มีการจำนองที่ดินเพื่อเป็นหลักประกันเงินกู้ รายงาน น. โฉนดที่ดินเลขที่ aaaaaa เนื้อที่ ๒ งาน ๐๓ ตารางวา มีราคาซื้อขายในปัจจุบันอย่างสูงไร่ละ ๒๓๐,๐๐๐ บาท อย่างต่ำไร่ละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท และรายงาน น. โฉนดที่ดินเลขที่ ๒ เนื้อที่ ๒ ไร่ ๑ งาน ๗๘ ตารางวา มีราคาซื้อขายในปัจจุบันอย่างสูงไร่ละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท อย่างต่ำไร่ละ ๑๘๐,๐๐๐ บาท จะเห็นได้ว่าราคาซื้อขายที่ดินบริเวณข้างเคียงกับราคาที่ดินซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจัดซื้อมีราคาที่ไม่แตกต่างกันมาก พฤติการณ์จึงถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมิได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ

ผู้ย่อ	นางสาวกนกวัลย์ เตชวันโต	นิติกร
ผู้ตรวจ	๑.นางสาวยิ่งรัก พึ่งเสมา	หัวหน้าฝ่าย
	๒.นางรวิภา ดั่งแดงโชติ	ผู้อำนวยการกลุ่มงาน ตพ.๒

