

ย่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง

เรื่องเสร็จที่ สรพ. ๙๕/๒๕๕๖

สำนวนเลขที่ ๘๑/๒๓๙/๒๕๕๕ (มีมติครั้งที่ ๖๐/๒๕๕๖ วันอังคารที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๖)

ประเภทสำนวน ทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สิน

เรื่อง เทศบาลจัดซื้อที่ดินเพื่อเป็นที่ทิ้งขยะแพงกว่าความเป็นจริง

สรุปข้อเท็จจริง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคตรวจพบว่า ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ นาย ส. ตำแหน่งนายกเทศมนตรี เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตนำที่ดินของตนเองมาขายให้เทศบาล โดยเสนอขายที่ดิน ในราคาที่แพงเกินความเป็นจริง ทำให้เทศบาลได้รับความเสียหายเป็นจริงเงินจำนวน ๙๙๐,๐๐๐ บาท

ความเห็นพนักงานสอบสวน -

ความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เห็นว่า เทศบาลมิได้ซื้อที่ดิน แพงเกินความเป็นจริงเพราะราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์ของปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ของกรมที่ดินนั้น เป็นราคาที่ตั้งขึ้นเพื่อใช้คำนวณการเสียภาษีที่ดิน มิใช่ราคาซื้อขายตามความเป็นจริงในท้องตลาด และระเบียบกฎหมายก็ได้กำหนดให้การจัดซื้อที่ดินต้องซื้อใน ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์แต่อย่างใด ทั้งคณะกรรมการตรวจการจ้างการจัดซื้อที่ดินเป็นที่ทิ้งขยะ ได้ตรวจสอบที่ดินแล้วถูกต้องตามเงื่อนไขที่เทศบาลกำหนดไว้ ในการดำเนินการทำสัญญาและเบิกจ่ายเงินก่อนได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเพียงความบกพร่อง ทางธุรการซึ่งไม่ได้สร้างความเสียหายร้ายแรงให้กับเทศบาล เพราะว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุมัติให้ทำการนอกเขต ในเวลาต่อมา ซึ่งทำให้มีผลสมบูรณ์ตามประกาศ ประกอบกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเมื่อพบความผิดพลาดก็ได้ ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องแล้ว กรณีจึงไม่เกิดความเสียหายกับเทศบาล จึงไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้ง เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ประเด็นที่พิจารณา มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการหรือไม่ จำนวนเท่าใด

กฎหมายที่พิจารณา ๑. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานบริหารราชการส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ตามสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคตรวจพบว่าปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ นาย ส. นายกเทศมนตรี นำที่ดินของตนเองมาขายให้กับเทศบาลโดยเสนอขายที่ดินในราคาแพงเกินความเป็นจริง ทำให้เทศบาล ได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๙๙๐,๐๐๐ บาท ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

๑. ประเด็นค่าเสียหาย

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ นาย ส. นายกเทศมนตรี ได้นำที่ดินของตนเองขายให้กับนาง ย. เป็นเงินจำนวน ๒,๗๐๐,๐๐๐ บาท จากนั้นนาง ย. ได้นำที่ดินแปลง ดังกล่าวมาเสนอขายให้กับเทศบาล เทศบาลตกลงซื้อในราคา ๒,๙๗๐,๐๐๐ บาท และเบิกจ่ายเงินค่าซื้อที่ดิน แปลงดังกล่าวให้กับนาง ย. ไปเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานที่ดินจังหวัดได้ประเมินราคาที่ดิน ปรากฏว่าที่ดินมีราคาประเมิน ๑,๙๙๘,๙๐๐ บาท แต่เนื่องจากราคาประเมินของสำนักงานที่ดินจังหวัดดังกล่าว นั้น เป็นราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินเพื่อใช้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม มิใช่ราคาซื้อขายที่ดิน ตามความเป็นจริงในท้องตลาด แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่านาย ส. ได้ขายที่ดินดังกล่าวให้กับนาง ย. ก่อนที่จะ



มีการขายที่ดินให้กับเทศบาลในระยะเวลาเพียง ๔๒ วัน ซึ่งที่ดินแปลงดังกล่าวไม่ได้มีการพัฒนาและไม่มีทางออกสู่ทางสาธารณะ ดังนั้น ราคาซื้อขายที่ดินแปลงดังกล่าวจึงไม่ควรเกินราคาที่นาย ส. ขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้กับนาง ย. ที่เทศบาลจัดซื้อที่ดินในราคา ๒,๙๗๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นการซื้อที่ดินแพงกว่าความเป็นจริง คิดเป็นเงิน ๒๗๐,๐๐๐ บาท (๒,๙๗๐,๐๐๐-๒,๗๐๐,๐๐๐)

๒. ประเด็นความรับผิดชอบสามารถพิจารณาการกระทำและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

(๑) นาย ส. นายกเทศมนตรี มีหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารงานทุกอย่างของเทศบาล ตลอดจนมีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการทำงานของข้าราชการ และลูกจ้างให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายและการอนุมัติจัดซื้อจัดจ้าง ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ นาย ส. ได้นำที่ดินของตนเอง ขายให้กับนาง ย. เป็นเงินจำนวน ๒,๗๐๐,๐๐๐ บาท จากนั้นนาย ส. อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายกเทศมนตรี สั่งการให้ฝ่ายพัสดุเสนอเรื่องจัดซื้อที่ดินเป็นที่ตั้งขยะและได้เสนอให้สภาเทศบาลพิจารณาอนุมัติการจัดซื้อที่ดิน ซึ่งที่ประชุมสภาสมัยสามัญ ได้อนุมัติให้จัดซื้อเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๖ เทศบาลจึงดำเนินการประกวดราคาเพื่อจัดซื้อที่ดินและได้มีการประกาศประกวดราคาในวันเดียวกัน ต่อมาวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๖ เทศบาลมีหนังสือสอบถามราคาประเมินที่ดินไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัด ในวันเดียวกันเทศบาลได้มีการรับซองประกวดราคา คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาพิจารณาแล้วมีความเห็นควรจัดซื้อที่ดินของนาง ย. และแจ้งให้นาง ย. มาทำสัญญา จากนั้นวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๖ นาง ย. ได้ขายที่ดินดังกล่าวให้กับเทศบาล ในราคา ๒,๙๗๐,๐๐๐ บาท โดยมีการเบิกจ่ายเงินให้กับนาง ย. ไปเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๖ กรณีดังกล่าวแม้ว่า นาย ส. จะไม่ได้ขายที่ดินดังกล่าวให้แก่เทศบาลโดยตรงแต่การขายที่ดินระหว่างนาย ส. ให้กับนาง ย. และได้ขายต่อให้กับเทศบาล มีระยะเวลากระชั้นชิดเป็นอย่างมาก รวมทั้งขั้นตอนต่างๆ มีการดำเนินการอย่างเร่งรีบย่อมเป็นการผิดวิสัยในการซื้อขายตามปกติ พฤติการณ์เชื่อได้ว่า การซื้อขายที่ดินระหว่างนาย ส. กับนาง ย. ดังกล่าวนาย ส. มีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการขายที่ดินให้แก่เทศบาลโดยตรงอันเป็นการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔๘ จตุทศ ที่ระบุไว้ว่า นายกเทศมนตรีต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ “(๓) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาฯ” พฤติการณ์ของนาย ส. ถือได้ว่าเป็นการอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เป็นการจงใจกระทำละเมิดเป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหาย จึงให้นาย ส. รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน ๒๗๐,๐๐๐ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๒) นาง ก. ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายแผนงานและงบประมาณ ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่พัสดุมีหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๒๑ ที่กำหนดว่า ก่อนดำเนินการซื้อที่ดินให้เจ้าหน้าที่พัสดุทำรายงานเสนอผู้สั่งแต่งตั้งขออนุมัติโดยเสนอราคาประเมินของทางราชการและเสนอราคาซื้อขายที่ดินที่ใกล้เคียงบริเวณที่จะซื้อ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาง ก. มีหน้าที่ในการให้เอกสารและรับเอกสารของการเสนอราคา เป็นผู้ทำเอกสารเสนอความเห็นบันทึกของคณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาและให้คณะกรรมการลงลายมือชื่อและเมื่อคณะกรรมการมีการบันทึกถึงนายกเทศมนตรีเพื่อรายงานผลการประกวดราคาได้รายงานว่าอำนาจในการพิจารณาเป็นอำนาจของคณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคาซึ่งตนเองก็เป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วย โดยระบุว่าคณะกรรมการฯ พิจารณาเห็นว่านาง ย. เสนอราคา ๒,๙๗๐,๐๐๐ บาท จึงเห็นควรซื้อที่ดินของนาง ย.

เงินงบประมาณเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการ กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ตรวจสอบเอกสารการรับจ่ายเงิน การขอเบิกเงินและการก่อหนี้ผูกพัน ตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๓๓ ซึ่งตามเอกสารประกวดราคากำหนดให้ที่ดินมีขนาดประมาณ ๘๐ - ๑๐๐ ไร่ อยู่ห่างจากเขตเทศบาล ไม่เกิน ๑๐ กิโลเมตร ต้องมีทางเข้า - ออก และต้องอยู่ห่างจากแหล่งน้ำธรรมชาติไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ เมตร เจ้าของที่ดินไม่ติดภาระด้านนิติกรรม การจำนอง การขายฝาก กับสถาบันการเงินหรือบุคคลอื่น ไม่เป็นผู้มีผลประโยชน์ แต่ในการดำเนินการจัดซื้อที่ดินของเทศบาลปรากฏว่า มีผู้มายื่นเสนอราคาเพียง ๒ ราย และมีคุณสมบัติตามประกาศเพียงรายเดียวคือ นาง ย. ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๔๔ กำหนดให้ยกเลิกการประกวด ราคาในกรณีมีผู้เสนอราคารายเดียวหรือมีผู้เสนอราคาหลายรายแต่ถูกต้องตรงตามรายการละเอียดและ เงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาเพียงรายเดียว นอกจากนี้ยังปรากฏว่า ตามหลังโฉนดปรากฏชื่อ นาย ส. นายกเทศมนตรี เป็นเจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าวก่อนที่นาง ย. จะนำที่ดินมาขายให้กับเทศบาลไม่ถึง ๓ เดือน ย่อมแสดงถึงความผิดปกติวิสัยทั่วไป รวมทั้งหากตรวจสอบราคาการซื้อขายที่ดินแปลงดังกล่าว ก็น่าจะทำให้เทศบาลไม่จำเป็นต้องซื้อที่ดินในราคาที่แพงเกินควรได้ ประกอบกับที่ดินที่เทศบาลจัดซื้อไม่ได้ทำ ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่จัดซื้อมา พฤติการณ์การกระทำของนาย ผ. ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหาย จึงให้นาย ผ. รับผิดชอบใช้ค่าสินไหม ทดแทนในอัตราร้อยละ ๒๐ ของความเสียหายจำนวน ๒๗๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๕๔,๐๐๐ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

เนื่องจากสำนวนการสอบสวนในเรื่องนี้มีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายหลายคนและ จากการตรวจสอบเบื้องต้น ปรากฏว่ายังมีได้มีการสอบปากคำและให้โอกาสเจ้าหน้าที่บางคนได้ชี้แจง ข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เช่น นาย ว. นาย ร. นาย ช. นาย ญ. นาย อ. เป็นต้น จึงขอให้ เทศบาลตรวจสอบและให้โอกาสเจ้าหน้าที่ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและ เป็นธรรมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและหากปรากฏข้อเท็จจริงหรือ พยานหลักฐานใดที่จะทำให้ความเห็นของกระทรวงการคลังเปลี่ยนแปลงไปก็ให้ส่งเรื่องให้กระทรวงการคลัง พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

หากเทศบาลได้รับเงินชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากนาย ส. เมื่อนำมารวมกับจำนวนเงินที่ นาง ก. นาย ว. นาย ร. นาย ช. นาย ญ. นาย อ. และนาย ผ. ได้ชดใช้ไว้เกินจำนวนความเสียหายก็ให้คืนเงิน ส่วนที่ได้รับไว้เกินแก่บุคคลดังกล่าวตามสัดส่วนแห่งความรับผิดและที่ได้รับชำระไว้ของแต่ละคนต่อไป

ผู้ย่อ	นายไพบูลย์	เจียรอุทัยธารัง	นิติกร
ผู้ตรวจ	นางสาวสายฝน	โซชัย	นิติกรชำนาญปฏิบัติราชการในฐานะ ผู้อำนวยการ ตพ.๔.