

ย่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง

เรื่องเสร็จที่ สรพ.๑๗๐ /๒๕๕๕

สำนวนเลขที่ ๕๓/๑๔๕/๒๕๕๕ (มีมติครั้งที่ ๑๐๑/๒๕๕๕ วันอังคารที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๕)

ประเภทสำนวน ทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สิน

เรื่อง เทศบาลทำการจัดซื้อที่ดินเพื่อสร้างอาคารไม่เหมาะสม

สรุปข้อเท็จจริง เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๘ เทศบาลได้จัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษเพื่อสร้างอาคาร จำนวน ๒ แปลง รวม ๕ - ๓ - ๖๗.๕/๑๐ ไร่ ราคา ๑๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่ปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์และไม่มีความเหมาะสม กล่าวคือโฉนดที่ดินแปลงที่ ๑ ถูกรอนสิทธิ โดยมีถนนดินทรายเป็นทางภาระจำยอมผ่านด้านทิศเหนือและทางด้านทิศใต้ รวมเนื้อที่ ๐-๒-๕๐.๔ ไร่ และโฉนดที่ดินแปลงที่ ๒ มีสายไฟฟ้าแรงสูงแนวสาย ๒๓๐,๐๐๐ โวลต์ พาดผ่านเป็นบางส่วนเหนือที่ดิน จึงทำให้ที่ดินบางส่วนถูกจำกัดสิทธิการใช้ตามกฎหมาย ตามข้อบังคับของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายคิดเป็นเงินจำนวน ๕,๘๑๗,๗๘๔.๙๙ บาท

ความเห็นของพนักงานสอบสวน -

ความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เห็นว่า มีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนดังนี้

๑. นาย อ. นายกเทศมนตรี
๒. นาย จ. ในฐานะคณะเทศมนตรี
๓. นาย ว. ปลัดเทศบาล
๔. นาย ล. ตำแหน่ง นายช่างโยธา
๕. นาย ส. ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
๖. นาง ท. ตำแหน่ง เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี

คำวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้ง เห็นว่า ราชการได้รับความเสียหายทั้งหมดจำนวนเงิน ๕,๘๑๗,๗๘๔.๙๙ บาท มีผู้ต้องรับผิดชอบดังนี้

๑. นาย อ. ตำแหน่งนายกเทศมนตรี จงใจกระทำความผิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ ๔๐ เปอร์เซนต์ ของจำนวนความเสียหายทั้งหมด คิดเป็นเงินจำนวน ๒,๓๒๗,๑๑๔ บาท

๒. นาย จ. ตำแหน่งเทศมนตรี จงใจกระทำความผิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ ๑๕ เปอร์เซนต์ของจำนวนความเสียหายทั้งหมด คิดเป็นเงินจำนวน ๘๗๒,๖๖๘ บาท

๓. นาย ป. ตำแหน่งเทศมนตรี ไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่เทศบาล

๔. นาย ว. ตำแหน่งปลัดเทศบาล จงใจกระทำความผิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ ๓๐ เปอร์เซนต์ของจำนวนความเสียหายทั้งหมด คิดเป็นเงินจำนวน ๑,๗๔๕,๓๓๖ บาท

๕. นาย ล. ตำแหน่งนักบริหารงาน จงใจกระทำความผิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ ๕ เปอร์เซนต์ของจำนวนความเสียหายทั้งหมด คิดเป็นเงินจำนวน ๒๙๐,๘๙๐ บาท



๖. นาย ส. ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จงใจกระทำความผิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ ๕ เปอร์เซ็นต์ ของจำนวนความเสียหายทั้งหมด คิดเป็นเงินจำนวน ๒๙๐,๘๙๐ บาท

๗. นาย ร. ตำแหน่ง ผู้แทนชุมชนไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่เทศบาล

๘. นาย ก. ตำแหน่งผู้แทนชุมชน ไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่เทศบาล

๙. นาง ท. ตำแหน่งเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี จงใจกระทำความผิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ ๕ เปอร์เซ็นต์ ของจำนวนความเสียหายทั้งหมด คิดเป็นเงินจำนวน ๒๙๐,๘๙๐ บาท

ประเด็นที่พิจารณา มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการหรือไม่ จำนวนเท่าใด
กฎหมายที่พิจารณา ๑.พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒.ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ตามสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๘ เทศบาลได้จัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษเพื่อสร้างอาคาร จำนวน ๒ แปลง รวม ๕ - ๓ - ๖๗.๕/๑๐ ไร่ ราคา ๑๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่ปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์และไม่มีความเหมาะสม กล่าวคือ ที่ดินบางส่วนมีสายไฟฟ้าแรงสูงแนวสาย ๒๓๐,๐๐๐ โวลต์ พาดผ่านเหนือที่ดิน จึงทำให้ที่ดินบางส่วนถูกรอนสิทธิจำนวน ๑-๑-๑๔.๘ ไร่ ตามข้อบังคับของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ต่อมาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ได้ตรวจสอบสืบสวนกรณีการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคาร พบว่า การจัดซื้อที่ดิน เพื่อก่อสร้างอาคารโดยวิธีพิเศษ จำนวน ๑๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นที่ดินที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ และไม่มีความเหมาะสม การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ คณะเทศมนตรี และนายกเทศมนตรี เป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหาย ต่อมาได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธร และพนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า การกระทำของนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี มีมูลความผิดทางอาญา ในฐานะเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ ซื่อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์ใดๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริตอันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาล หรือเจ้าของทรัพย์นั้น และในฐานะเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๑ มาตรา ๑๕๗ และการกระทำของคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษมีมูลความผิดอาญาในฐานะเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ เทศบาลจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดขึ้น ผลการสอบสวนปรากฏว่า เทศบาลมีการจัดซื้อที่ดินโดยไม่ถูกต้องจริง ซึ่งแยกพิจารณาแต่ละประเด็น ดังนี้

๑. ประเด็นค่าเสียหาย ข้อเท็จจริงปรากฏจากการตรวจสอบเอกสารหลักฐานพบว่าเทศบาลจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารแห่งใหม่โดยวิธีพิเศษ จำนวน ๒ แปลง ในราคา ๑๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นตารางละ ๗,๖๐๒.๙๖ บาท ดังนี้

๑.๑ โฉนดที่ดินแปลงที่ ๑ เนื้อที่ ๔-๐-๕๐ ๕/๑๐ ไร่ มีนาง ย. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ เนื่องจากที่ดินโฉนดที่ดินแปลงที่ ๑ ถูกรอนสิทธิ โดยมีถนนดินทรายเป็นทางภาระจำยอมที่เกิดขึ้น โดยการใช้สอยของประชาชนเดินทางด้านทิศเหนือของที่ดิน จำนวน ๐-๑-๑๘.๑ ไร่ และทางด้านทิศใต้ของที่ดิน จำนวน ๐-๑-๓๒.๓ ไร่ รวมพื้นที่ถนนภาระจำยอมทั้งสองด้านมีเนื้อที่รวม ๐-๒-๕๐.๔ ไร่ ถือว่าทางราชการได้ซื้อที่ดินที่มีภาระผูกพันทางกฎหมายบางส่วน ในราคาที่สูงกว่าราคาประเมินของทางราชการ ไม่เหมาะสมและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของเทศบาล เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงเห็นควรคิดคำนวณค่าเสียหายโดยนำจำนวนเนื้อที่ในส่วนที่ถูกรอนสิทธิโดยทางภาระจำยอม รวมเนื้อที่ ๐-๒-๕๐.๔ ไร่ (๒๕๐.๔ ตารางวา) คูณด้วยราคาซื้อขายตารางวาละ ๗,๖๐๒.๙๖ บาท คิดเป็นค่าเสียหายที่ทางราชการได้รับเป็นเงิน ๑,๙๐๓,๗๘๑.๑๘ บาท (๒๕๐.๔ × ๗,๖๐๒.๙๖)

๑.๒ โฉนดที่ดินแปลงที่ ๒ เนื้อที่ ๑-๓-๑๗ ไร่ มีนาย น. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ เนื่องจากที่ดินแปลงที่ ๒ ถูกรอนสิทธิ โดยมีสายไฟฟ้าแรงสูงขนาด ๒๓๐ กิโลโวลต์ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พาดผ่านเหนือที่ดินบางส่วนจำนวน ๑-๐-๓๙.๖ ไร่ มากกว่าครึ่งหนึ่งของเนื้อที่คงเหลือ ซึ่งตามประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า ฉบับที่ กฟผ.๙๓๖๐๒/๒๖๕๓๘ และ ฉบับที่ กฟผ.๙๓๖๐๒/๒๖๕๔๓ และคำชี้แจงเรื่อง การจัดการสิทธิที่ดินและการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูง ฉบับที่ ๑๔/๒๕๓๙ ได้กำหนดเขตเพื่อความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้าด้านละ ๒๕ เมตร รวมทั้งสองด้านกว้าง ๕๐ เมตร ตลอดแนวสายส่งไฟฟ้าห้ามปลูกสร้างอาคาร บ้านเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นทุกชนิดและปรากฏบันทึกข้อความของคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษฉบับลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๘ แจ้งว่าสำนักงานที่ดินจังหวัด แจ้งว่าราคาประเมินเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่ดินโฉนดที่ดินแปลงที่ ๑ และโฉนดที่ดินแปลงที่ ๒ มีราคาประเมินทั้งสิ้น ๒,๐๗๓,๔๕๐ บาท (คิดเป็นตารางวาละ ๘๗๕.๘๐ บาท) การที่เทศบาลจัดซื้อที่ดินโฉนดแปลงที่ ๒ เป็นที่ดินที่ถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ตามกฎหมาย เนื่องจากมีสายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่านเหนือที่ดินมากกว่าครึ่งหนึ่ง ซึ่งเป็นการจัดซื้อที่ดินที่ไม่อาจใช้เป็นสถานที่ก่อสร้างอาคารได้อย่างเหมาะสม และเป็นการจัดซื้อในราคาที่สูงกว่าราคาที่ควรเป็น โดยที่ดินมีลักษณะถูกจำกัดสิทธิการใช้ที่ดิน ราคาซื้อขายย่อมถูกกว่าที่ดินแปลงอื่น และราคาที่ดินแปลงที่จัดซื้อไม่ควรเกินกว่าราคาประเมินที่ใช้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม แต่เทศบาลจัดซื้อที่ดินในราคาตารางวาละ ๗,๖๐๒.๙๖ บาท สูงกว่าราคาประเมิน เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงเห็นควรคิดคำนวณค่าเสียหายโดยนำเอาจำนวนเนื้อที่ที่ดินแปลงที่ ๒ ทั้งแปลงรวมเนื้อที่ ๑-๓-๑๗ ไร่ (๗๑๗ ตารางวา) คูณด้วยราคาที่เทศบาลซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวตารางวาละ ๗,๖๐๒.๙๖ บาท (๗๑๗ × ๗,๖๐๒.๙๖) = ๕,๔๕๑,๓๒๒.๓๒ บาท หักกลับด้วยราคาประเมินของทางราชการที่ตารางวาละ ๘๗๕.๘๐ บาท (๗๑๗ × ๘๗๕.๘๐) = ๖๒๗,๙๔๘.๖๐ บาท (๕,๔๕๑,๓๒๒.๓๒ - ๖๒๗,๙๔๘.๖๐) จะได้ค่าเสียหายที่ทางราชการได้รับเป็นเงิน ๔,๘๒๓,๓๗๓.๗๒ บาท

ดังนั้น ความเสียหายที่เทศบาลได้รับควรจะเป็นเงินจำนวน ๖,๗๒๗,๑๕๔.๙๐ บาท (๑,๙๐๓,๗๘๑.๑๘ + ๔,๘๒๓,๓๗๓.๗๒)

๒. ประเด็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

๒.๑ คณะเทศมนตรี ประกอบด้วย นาย อ. นาย จ. และนาย ป. ได้ร่วมกันพิจารณาและอนุมัติให้จัดซื้อที่ดินของนาง ย. เจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินแปลงที่ ๑ และที่ดินนาย น. เจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินแปลงที่ ๒ โดยในขั้นตอนการพิจารณาจัดซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว คณะเทศมนตรีไม่มีข้อมูลประกอบการพิจารณาที่เพียงพอ เนื่องจากบันทึกของคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ยังมีความเห็นว่า ควรจัดซื้อหรือไม่ควรจัดซื้อแต่อย่างใด และสภาพที่ดินทั้งสองแปลงที่เทศบาลจะจัดซื้อมีภาระผูกพันตามกฎหมาย กล่าวคือ โฉนดที่ดินแปลงที่ ๑ มีทางภาระจำยอมด้านทิศเหนือและด้านทิศใต้ในโฉนดที่ดิน ซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพการใช้เดินสัญจรของประชาชนในพื้นที่ยังมีโฉนดที่ดินอีก ๔ แปลง ซึ่งเป็นที่ดินตาบอดตั้งอยู่ภายในที่ดิน

แปลงดังกล่าวด้วย และโฉนดที่ดินแปลงที่ ๒ ถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ตามกฎหมายเนื่องจากมีสายไฟฟ้าแรงสูงขนาด ๒๓๐ กิโลโวลต์ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยพาดผ่านเหนือที่ดินบางส่วน จำนวน ๑-๐-๓๙.๖ ไร่ มากกว่าครึ่งหนึ่งของเนื้อที่คงเหลือ ซึ่งตามประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า ฉบับที่ กพผ.๙๓๖๐๒/๒๖๕๓๘ และฉบับที่ กพผ.๙๓๖๐๒/๒๖๕๔๓ และคำชี้แจงเรื่องการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินและการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูง ฉบับที่ ๑๔/๒๕๓๙ ได้กำหนดเขตเพื่อความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า ด้านละ ๒๕ เมตร รวมทั้งสองด้านกว้าง ๕๐ เมตร ตลอดแนวสายส่งไฟฟ้า ห้ามปลูกสร้างอาคาร บ้านเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นทุกชนิด ประกอบกับถ้อยคำของ นาย จ. เทศมนตรี ที่ระบุว่า เหตุที่ไม่ได้ทักท้วงที่ดินแปลงที่จะจัดซื้อว่ามีสายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่าน เนื่องจากเข้าใจว่า เนื้อที่ส่วนนั้นแม้จะสร้างอาคารไม่ได้ก็ยังใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ เช่น ปลูกผลอาสิน เป็นที่จอดรถ สวนหย่อม ลานกีฬา เป็นต้น อีกทั้ง นาย อ. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจลงนามในสัญญาซื้อขายเป็นคนในพื้นที่ย่อมจะทราบดีว่าที่ดินทั้งสองแปลงตามรายงานที่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเสนอมาเพื่อพิจารณานั้น เป็นที่ดินที่ถูกรอนสิทธิและถูกจำกัดสิทธิในการใช้ที่ดินตามกฎหมาย ที่ดินย่อมมีราคาสูงกว่าที่ดินปกติทั่วไป ดังนั้น การที่คณะเทศมนตรีใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุมัติให้จัดซื้อที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าว ในราคา ๑๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยเห็นอยู่แล้วว่าสภาพทำเลที่ตั้งไม่เหมาะสมที่จะซื้อเพื่อสร้างอาคาร และราคาที่จัดซื้อสูงกว่าราคาที่ควรเป็น พฤติการณ์ถือเป็นการอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นการจงใจกระทำความผิดเป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหายแก่ทางราชการ จึงให้คณะเทศมนตรีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

๒.๒ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ประกอบด้วย นาย ว. ปลัดเทศบาล ประธานกรรมการ นาย ล. กรรมการ นาย ส. กรรมการ นาย ร. ผู้แทนชุมชน กรรมการ และนาย ก. ผู้แทนชุมชน กรรมการ มีหน้าที่รายงานผลการพิจารณา และเสนอความเห็นพร้อมด้วยเอกสารที่ได้รับไว้ทั้งหมดต่อผู้สั่งซื้อเพื่อสั่งการ โดยเสนอผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุและหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ตามนัย ข้อ ๕๐ วรรคสอง แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการได้พิจารณาที่ดินของนาง ย. เจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินแปลงที่ ๑ และที่ดินของนาย น. เจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินแปลงที่ ๒ โดยนาง ย. เป็นผู้รับมอบอำนาจจากนาย น. ให้ดำเนินการขายที่ดินแทน ซึ่งสภาพที่ดินทั้งสองแปลงที่เทศบาลจะจัดซื้อมีภาระผูกพันทางกฎหมาย กล่าวคือ โฉนดที่ดินแปลงที่ ๑ มีถนนดินทรายภาระจำยอมด้านทิศเหนือ และทางด้านทิศใต้ในโฉนดที่ดิน ซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพการใช้เดินสัญจรของประชาชน และที่ดินโฉนดแปลงที่ ๑ ยังมีที่ดินอีก ๔ แปลงซึ่งเป็นที่ดินตบอดตั้งอยู่ในที่ดินแปลงดังกล่าวด้วย และโฉนดที่ดินแปลงที่ ๒ ถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ตามกฎหมายเนื่องจากมีสายไฟฟ้าแรงสูงขนาด ๒๓๐ กิโลโวลต์ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยพาดผ่านเหนือที่ดินบางส่วนเหนือที่ดิน ตามประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า ฉบับที่ กพผ.๙๓๖๐๒/๒๖๕๓๘ และฉบับที่ กพผ.๙๓๖๐๒/๒๖๕๔๓ และคำชี้แจงเรื่องการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินและการก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูง ฉบับที่ ๑๔/๒๕๓๙ ได้กำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าไว้กว้าง ๕๐ เมตร (ด้านละ ๒๕ เมตร) ซึ่งคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษได้ออกไปตรวจสอบที่ดินทั้งสองแปลง และพิจารณาต่อรองราคาที่ดินกับนาง ย. ตามอำนาจหน้าที่แล้ว แต่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษได้ร่วมกันลงนามในรายงานผลการพิจารณาต่อผู้มีอำนาจสั่งซื้อเพื่อพิจารณาสั่งการ ตามบันทึกรายงานผลการพิจารณาการซื้อที่ดินเพื่อสร้างอาคารโดยวิธีพิเศษ ฉบับลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และฉบับลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๘ แต่บันทึกข้อความฉบับลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๘ ไม่ได้เสนอต่อนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาล แต่กลับเสนอต่อหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ และในบันทึกรายงานทั้งสองฉบับคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษไม่ปรากฏว่าได้รายงานถึงสภาพที่ดินแปลงที่ ๒ ที่ถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ตามกฎหมายเนื่องจากมีสายไฟฟ้าแรงสูงขนาด ๒๓๐ กิโลโวลต์ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พาดผ่านที่ดินบางส่วน

เหนือที่ดิน และไม่ได้เสนอความเห็นที่ดินดังกล่าวมีความเหมาะสมในการก่อสร้างอาคาร หรือควรจัดซื้อหรือไม่ กรณีจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามนัยข้อ ๕๐ วรรคสอง แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๑ อีกทั้ง การที่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษได้ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินแล้ว ย่อมเห็นสภาพที่ดินและรู้ถึงการถูกจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ แต่กลับไม่รายงานข้อเท็จจริงดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาทราบ ซึ่งความเห็นของคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษเกี่ยวกับราคาและสภาพความเหมาะสมของที่ดินที่จะก่อสร้างอาคาร ถือว่าเป็นสาระสำคัญต่อการพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งซื้อว่าจะซื้อที่ดินทั้งสองแปลงหรือไม่ การที่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษไม่เสนอความเห็นตามนัยข้อ ๕๐ วรรคสอง แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ย่อมเป็นผลให้ผู้มีอำนาจสั่งซื้อที่มีข้อมูลไม่ถูกต้องครบถ้วนในการตัดสินใจสั่งการในเรื่องต่างๆ ได้ และนาย ว. ประธานคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ได้นำเอาบันทึกข้อความทั้งสองฉบับดังกล่าวที่ไม่มีความเห็นของคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ เสนอต่อที่ประชุมคณะเทศมนตรี และในที่สุดได้มีการจัดซื้อที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าว ที่ไม่มีความเหมาะสมและยังมีราคาสูงกว่าราคาประเมินของทางราชการ พฤติการณ์ถือเป็นการอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นการจงใจกระทำความผิด เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับตามความเสียหายคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

สำหรับในส่วนของค่าสินไหมทดแทนที่ คณะเทศมนตรี และคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ต้องรับผิดชอบ นั้น เมื่อพิจารณาจากพฤติการณ์การกระทำของแต่ละกลุ่มบุคคลแล้วเห็นว่า กลุ่มคณะเทศมนตรีและกลุ่มคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ มีลักษณะของการกระทำที่เอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยร่วมกันดำเนินการเพียงเพื่อให้การจัดซื้อที่ดินดังกล่าวสำเร็จลุล่วงไปตามขั้นตอนและระเบียบของทางราชการเท่านั้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละกลุ่มบุคคล รวมทั้งพฤติการณ์การกระทำที่ไม่สามารถแบ่งแยกได้ว่าบุคคลใดทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการมากกว่า จึงให้คณะเทศมนตรี ประกอบด้วย นาย อ. นาย จ. และ นาย ป. และคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ประกอบด้วยนาย ว. นาย ล. นาย ส. รับผิดชอบจำนวนความเสียหาย ๖,๗๒๗,๑๕๔.๙๐ บาท โดยให้รับผิดชอบในอัตราส่วนคนละเท่าๆ กัน คิดเป็นเงินคนละ ๑,๑๖๑,๑๙๒.๔๘ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับ นาย ร. และนาย ก. กรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษฝ่ายผู้แทนชุมชน บุคคลทั้งสองไม่ได้รับทราบและไม่เคยเห็นคำสั่งแต่งตั้งเป็นกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษมาก่อน สำหรับกรณีที่บุคคลทั้งสองลงลายมือชื่อชื่องกรรมการผู้แทนชุมชน ในรายงานการพิจารณาการซื้อที่ดินเพื่อสร้างอาคารโดยวิธีพิเศษ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และรายงานพิจารณาการซื้อที่ดินเพื่อสร้างอาคารโดยวิธีพิเศษ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๘ บุคคลทั้งสองให้ถ้อยคำสอดคล้องต้องกัน โดยนาย ก. ให้ถ้อยคำว่ามีเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเรียกให้ตนมาลงชื่อไม่ทราบว่าลงชื่อเพื่ออะไร และเจ้าหน้าที่บอกเพียงว่าลงชื่อเป็น “กรรมการชุมชน” ซึ่งก่อนลงชื่อไม่มีการประชุมกัน ไม่ได้พูดคุยกัน และตอนลงนามไม่มีกรรมการที่รู้จักกัน และก่อนลงนามเห็นมีการลงนามโดยนาย ว. ก่อนแล้ว ส่วนนาย ร. ลงลายมือชื่อที่ชื่องกรรมการ เนื่องจากนาย อ. นายกเทศมนตรีบอกให้ตนช่วยลงชื่อให้หน่อย แต่ไม่ทราบว่าเพื่ออะไร ตนเข้าใจว่าเป็นกรรมการชุมชน แต่ไม่รู้ว่าเป็นการจัดซื้อที่ดิน โดยมีผู้หญิงไม่พอม ไม่อ้วน อายุประมาณ ๔๐ ปี ไม่พูดอะไร นำเอกสารมาเปิดและชี้ให้ลงชื่อ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่บุคคลทั้งสองยอมลงลายมือชื่อในรายงานการพิจารณาการซื้อที่ดินเพื่อสร้างอาคารในชื่องกรรมการ ผู้แทนชุมชน เป็นการลงลายมือชื่อโดยไม่ทราบข้อเท็จจริงว่าเป็นการลงลายมือชื่อในฐานะเป็นกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ดังนั้น รายงานทั้งสองฉบับที่ปรากฏลายมือชื่อของกรรมการ

จัดซื้อโดยวิธีพิเศษฝ่ายผู้แทนชุมชน ก็เป็นเพียงเพื่อให้การจัดทำเอกสารการจัดซื้อที่ดินของเทศบาลสมบูรณ์ตามระเบียบของทางราชการเท่านั้น โดยบุคคลทั้งสองก็ไม่เคยร่วมประชุมพิจารณาในคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษ และไม่ปรากฏว่าบุคคลทั้งสองมีส่วนรู้เห็นในการดำเนินการที่ไม่ถูกต้อง จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

๒.๓ นาง ท. ตำแหน่ง เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ในฐานะเจ้าหน้าที่พัสดุ มีหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และ ที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดว่าก่อนดำเนินการซื้อที่ดินให้เจ้าหน้าที่พัสดุทำรายงานเสนอผู้สั่งแต่งตั้งขออนุมัติโดยเสนอราคาประเมินของทางราชการและเสนอราคาซื้อขายที่ดินที่ใกล้เคียงบริเวณที่จะซื้อจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาง ท. จัดทำรายงานขอซื้อที่ดินเพื่อสร้างสำนักงานเทศบาลโดยวิธีพิเศษ โดยได้บันทึกรายงานขอซื้อที่ดินผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ แต่เนื่องจากหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุเห็นว่าเรื่องนี้ยังไม่ชัดเจน จึงไม่สนใจแฟ้มที่เสนอ แต่ปลัดเทศบาลได้ติดตามเร่งรัดตลอดเวลา นาง ท. จึงได้รายงานว่าแฟ้มยังอยู่บนโต๊ะหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ และปลัดเทศบาลได้สั่งการว่าเนื่องจากเรื่องนี้เป็นเรื่องเร่งด่วน ไม่ต้องผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ ให้นำเสนอปลัดเทศบาลโดยตรง หลังจากนั้นเรื่องจัดซื้อที่ดินก็ได้นำเสนอผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุอีกเลย จะเห็นได้ว่านาง ท. ได้พยายามที่จะเสนองานตามขั้นตอนที่กฎหมายและระเบียบของทางราชการกำหนดแล้ว แต่ถูกผู้บังคับบัญชาเหนือตนสั่งการให้นำเสนองานผ่านปลัดเทศบาลโดยตรงพฤติการณ์ถือได้ว่านาง ท. มิได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

ผู้ย่อ	นายสุรเชษฐ	สุขจิตร	นิติกรปฏิบัติการ
ผู้ตรวจ	๑. นางณัฐ์เนตร	เศวตอริยพงศ์	หัวหน้าฝ่าย
	๒. นางสาวสายฝน	โซชัย	นิติกรชำนาญการ ปฏิบัติการในฐานะ ผู้อำนวยการกลุ่มงาน ตพ.๔