

ย่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง

เรื่องเสร็จที่ สรพ. ๒๒ /๒๕๕๖

สำนวนเลขที่ ๘/๒๓/๒๕๕๖ (มีมติครั้งที่ ๘/๒๕๕๖ วันอังคารที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๖)

ประเภทสำนวน เหตุอื่น ๆ

เรื่อง เทศบาลอนุญาตให้เอกชนเช่าใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาคดีระหว่าง นาย อ. ที่ ๑ กับพวกรวม ๖ คน ผู้ฟ้องคดี และนายกเทศมนตรี ที่ ๑ กับพวกรวม ๓ คน ผู้ถูกฟ้องคดี กรณี เทศบาลอนุญาตให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ก่อสร้างอาคารพาณิชย์บนที่ดินบริเวณโรงเรียนเทศบาล ซึ่งเป็นการ ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรม มิใช่เพื่อการศึกษาหรือเกี่ยวข้องกับการศึกษา สถาบันราชการ หรือ สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด อันเป็นการใช้ที่ดินผิดไปจากเจตนารมณ์ที่รับโอนมาจากกระทรวงศึกษาธิการ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ พิพากษาให้นาย ส. นายกเทศมนตรี ดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง อาคารพาณิชย์ในบริเวณพื้นที่ของโรงเรียนซึ่งเป็นบริเวณที่พิพาท และปรับพื้นที่ให้กลับคืนสู่สภาพเดิม และ ให้มีการก่อสร้างรั้วโรงเรียนด้านที่ถูกรื้อถอนโดยเร็ว ซึ่งเทศบาลดำเนินการตามคำพิพากษาแล้ว โดยได้อนุมัติ ใช้จ่ายเงินสะสมของเทศบาลเพื่อใช้ในการดำเนินการเป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหายเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๑๗,๐๐๐ บาท

ความเห็นของพนักงานสอบสวน -

ความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เห็นว่า นาย ส. ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย จำนวน ๗๑๗,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับตั้งแต่วันที่เทศบาล ได้จ่ายเงินค่ารื้อถอนอาคารดังกล่าวไปจนถึงวันที่ได้มีการชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยครบถ้วน

คำวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้ง เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิด

ประเด็นที่พิจารณา มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการหรือไม่ จำนวนเท่าใด

กฎหมายที่พิจารณา ๑.พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒.พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

๓.กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๙๕ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ตามสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ เทศบาลได้ทำสัญญาเช่าที่ดินส่วนจำกัด จ. เพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์ ๒ ชั้น จำนวน ๔๕ คูหา (ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. เป็นผู้รับผิดชอบ) โดยกำหนดเงื่อนไขให้เช่า ที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีลักษณะถาวร ซึ่งผู้เช่าจะได้รับสิทธิเช่าอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง มีกำหนดไม่เกิน ๓๐ ปี เมื่อครบสัญญาแล้วอาคารพาณิชย์ดังกล่าวให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเทศบาล อาคารพาณิชย์ ที่จะก่อสร้างมีเนื้อที่ ๑ ไร่ ๒ งาน ๓๗.๕ ตารางวา เป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งของโรงเรียนเทศบาล ซึ่งที่ดินดังกล่าว เป็นของกระทรวงศึกษาธิการมอบให้เทศบาลเพื่อปลูกสร้างโรงเรียนเทศบาล มีเนื้อที่ ๒๔ ไร่ ๒ งาน ๗๙ ตารางวา



โดยกฎกระทรวงฉบับที่ ๓๙๕ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นสีเขียวมรกตเป็นที่ดินประเภทสถาบันการศึกษาให้ใช้ประโยชน์เพื่อการศึกษาหรือเกี่ยวข้องกับการศึกษา สถาบันราชการหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวให้ใช้บังคับได้มีกำหนด ๕ ปี และขยายระยะเวลาการใช้บังคับจำนวน ๒ ครั้ง ตามกฎกระทรวงกำหนดการขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๔๘ สิ้นสุดการใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๘ ขณะก่อสร้างอาคารพาณิชย์อยู่ระหว่างการปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ใหม่ ต่อมาประชาชนจำนวน ๖ ราย เห็นว่าการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงได้ยื่นฟ้องคดีนาย ส. นายกเทศมนตรี ที่ ๑ ผู้อำนวยการโรงเรียน ที่ ๒ และห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ที่ ๓ ต่อศาลปกครอง ซึ่งเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๑ ศาลปกครองพิพากษาสรุปได้ว่า การอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารพาณิชย์ของเทศบาลไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและปรับพื้นที่ทั้งหมด ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์

ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาสรุปได้ว่า การที่นาย ส. นายกเทศมนตรี อนุญาตให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ก่อสร้างอาคารพาณิชย์ ๔๕ คูหา บนที่ดินพิพาทเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรมมิใช่เพื่อการศึกษาหรือเกี่ยวข้องกับการศึกษา สถาบันราชการหรือสาธารณประโยชน์แต่อย่างใด อันเป็นการใช้ที่ดินผิดไปจากวัตถุประสงค์ที่รับโอนมาจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ จึงให้นาย ส. นายกเทศมนตรี ดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ในบริเวณพื้นที่ของโรงเรียนเทศบาลซึ่งเป็นบริเวณที่พิพาท และปรับพื้นที่ทางเข้าซอย ๒ ด้านที่ดำเนินการไปแล้วให้กลับคืนสู่สภาพเดิม และให้จัดให้มีการก่อสร้างรั้วโรงเรียนด้านที่ถูกรื้อถอนโดยเร็ว ซึ่งเทศบาลดำเนินการตามคำพิพากษาแล้ว โดยได้อนุมัติใช้จ่ายเงินสะสมของเทศบาล เพื่อจ่ายเป็นค่าก่อสร้างรั้วคอนกรีตเสริมเหล็ก ก่ออิฐบล็อก ยาว ๒๒๕ เมตร สูง ๑.๘๐ เมตร ก่อสร้างคันหินคอนกรีตเสริมเหล็ก และทางเท้าคอนกรีตเสริมเหล็กรื้อถอนโครงสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก ๒ ชั้น เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหาย คิดเป็นเงิน ๗๗๗,๐๐๐ บาท ซึ่งพิจารณาการกระทำและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

๑. สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งพิจารณาให้ความเห็นชอบในกรณีเทศบาลดำเนินการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของสมาชิกสภาเทศบาล เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ส. นายกเทศมนตรีได้เสนอญัตติต่อสภาเทศบาลสมัยสามัญ สมัยที่ ๒ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ขออนุมัติให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. เช่าที่ดินด้านทิศเหนือของโรงเรียน เพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์ ๒ ชั้น จำนวน ๔๕ คูหา ยกกรรมสิทธิ์ให้เทศบาลเป็นเวลา ๓๐ ปี โดยไม่ต้องดำเนินการประมูล เป็นอำนาจอนุมัติของสภาเทศบาลซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ดำเนินการตามโครงการดังกล่าว และเทศบาลได้ทำสัญญาเช่ากับห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ ต่อมาได้มีประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๐ ระหว่างคดีอยู่ในการพิจารณาในชั้นศาล นาย ส. นายกเทศมนตรีได้เสนอญัตติต่อสภาเทศบาลสมัยสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เพื่อยืนยันมติสนับสนุนการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ในพื้นที่ดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งสภาเทศบาลมีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบในการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ในพื้นที่ดังกล่าวโดยแยกพิจารณาการกระทำและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

๑.๑ การประชุมสภาเทศบาล สมัยสามัญ สมัยที่ ๒ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ สมาชิกสภาเทศบาล ประกอบด้วย นาย ธ. นาย ร. นาย พ. นาย ฒ. นาย ว. นาย ก. นาย ต. นาย ค. นาย ฮ. นาย น. นาย ด. นาย ท. นาย ล. นาย ม. นาย บ. และนาย ศ. มีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบในกรณีที่เทศบาลดำเนินการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สิน โดยการให้เช่ามีกำหนดเกิน ๓๐ ปี

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการประชุมสภาเทศบาล สมัยสามัญ สมัยที่ ๒ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ นาย ส. นายกเทศมนตรีได้เสนอญัตติเรื่อง ขออนุมัติให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. เข้าที่ดินด้านทิศเหนือของโรงเรียน เพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์ ๒ ชั้น จำนวน ๔๕ คูหา ยกกรรมสิทธิ์ให้เทศบาลเป็นเวลา ๓๐ ปี โดยไม่ต้องดำเนินการประมูล เป็นอำนาจอนุมัติของสภาเทศบาลซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลรับทราบรายละเอียดในที่ประชุมว่า ที่ดินบริเวณที่จะก่อสร้างอาคารพาณิชย์อยู่ในเขตโรงเรียน ใช้บังคับตามกฎหมายฉบับที่ ๓๙๕ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ (ผังเมืองรวม) กำหนดให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นสีเขียวมรกตเป็นที่ดินประเภทสถาบันการศึกษาให้ใช้ประโยชน์เพื่อการศึกษาหรือเกี่ยวข้องกับการศึกษา สถาบันราชการหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวให้ใช้บังคับได้มีกำหนด ๕ ปี และขยายระยะเวลาการใช้บังคับจำนวน ๒ ครั้ง ตามกฎหมายกำหนดการขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๔๘ สิ้นสุดการใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๘ การใช้ประโยชน์ในที่ดินจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว แต่ไม่ได้ตรวจสอบถึงข้อเท็จจริงว่าที่ดินของโรงเรียนที่เทศบาลเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์นั้น ได้รับโอนการครอบครองและจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ซึ่งตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายต้องใช้พื้นที่ของโรงเรียนในการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการศึกษา ดังนั้น การที่สภาเทศบาลเมืองเมืองพลมีมติเป็นเอกฉันท์อนุมัติตามที่นาย ส. เสนอ เป็นเหตุให้เทศบาลทำสัญญากับห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ การก่อสร้างอาคารพาณิชย์ดังกล่าวเพื่อใช้สิทธิทำการค้าบนที่ดินพิพาท เป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรม มิใช่เพื่อการศึกษาหรือเกี่ยวข้องกับการศึกษา สถาบันราชการ หรือสาธารณประโยชน์แต่อย่างใด อันเป็นการใช้ที่ดินผิดไปจากวัตถุประสงค์ที่รับโอนมาโดยมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนในข้อเท็จจริงว่าการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ดังกล่าวสามารถกระทำได้ พฤติการณ์ถือเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ แต่ยังไม่ถึงขั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ

๑.๒ การประชุมสภาเทศบาลเมืองเมืองพล สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑

เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑ สมาชิกสภาเทศบาล ประกอบด้วย นาย พ. นาย ก. นาย ข. นาง จ. นาง ณ. นาย น. นาย ฮ. นาย ฐ. นาย ต. นาย ณ. นาย พ. นาย บ. นาย ด. นาย ล. นาย ม. นาย ผ. และนาย ศ. มีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบในกรณีที่เทศบาลดำเนินการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สิน โดยการให้เช่ามีกำหนดเกิน ๓๐ ปี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ส. นายกเทศมนตรีได้เสนอญัตติต่อสภาเทศบาลสมัยสามัญ สมัยที่ ๒ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ขออนุมัติให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. เข้าที่ดินด้านทิศเหนือของโรงเรียน เพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์ ๒ ชั้น จำนวน ๔๕ คูหา ยกกรรมสิทธิ์ให้เทศบาลเป็นเวลา ๓๐ ปี โดยไม่ต้องดำเนินการประมูล เป็นอำนาจอนุมัติของสภาเทศบาลซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ดำเนินการตามโครงการดังกล่าว และเทศบาลได้ทำสัญญากับห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ ต่อมาได้มีประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๐ ระหว่างคดีอยู่ในการพิจารณาในชั้นศาล นาย ส. นายกเทศมนตรีได้เสนอญัตติต่อสภาเทศบาลสมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑ อีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้สภาเทศบาลชุดใหม่ยืนยันมติสนับสนุนในการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว ซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลรับทราบรายละเอียดในที่ประชุมว่า ที่ดินบริเวณที่จะก่อสร้างอาคารพาณิชย์อยู่ในเขตโรงเรียนใช้บังคับตามกฎหมายฉบับที่ ๓๙๕ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความ

ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ (ผังเมืองรวม) กำหนดให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นสีเขียวมะกอก เป็นที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการศึกษาหรือเกี่ยวข้องกับการศึกษา สถาบันราชการ หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวให้ใช้บังคับได้มีกำหนด ๕ ปี และขยายระยะเวลา การใช้บังคับจำนวน ๒ ครั้ง ตามกฎกระทรวงกำหนดการขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๔๘ สิ้นสุดการใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๘ และอยู่ในระหว่างการร่างกฎกระทรวงฉบับใหม่ และได้รับสำเนาหนังสือกรมโยธาธิการและผังเมือง ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ ตอบข้อหารือในกรณีดังกล่าวสรุปได้ว่า เมื่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๙๕ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความใน พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ สิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับแล้ว เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๘ ดังนั้น การใช้ประโยชน์ในที่ดินในขณะนี้จึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามจะต้อง ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และเทศบาลควรแนะนำแก่ผู้อนุญาตด้วยว่าผังเมืองรวม ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงขึ้นใหม่และประกาศ ให้มีผลใช้บังคับต่อไป หากหลักการของผังเมืองรวมฉบับใหม่ไม่เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญไปมากนัก แม้กฎกระทรวงผังเมืองรวมจะไม่มีผลย้อนหลังกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้ใช้ประโยชน์มาก่อน ตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ตาม แต่หากจะมีการดำเนินการ เพิ่มเติมในภายหลังเมื่อกฎกระทรวงได้ประกาศใช้บังคับแล้ว ก็อาจจะมีผลกระทบหรือทำให้ไม่สามารถ ดำเนินการได้ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว สมาชิกสภาเทศบาลจึงควรใช้ความระมัดระวังโดยตรวจสอบข้อกำหนด ตามที่กรมโยธาธิการและผังเมืองตอบข้อหารือไว้ให้ชัดเจนก่อนว่า การก่อสร้างอาคารพาณิชย์ในพื้นที่ดังกล่าว ตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการสามารถกระทำได้หรือไม่ และจะทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายหรือไม่ แต่สมาชิกสภาเทศบาลมิได้ใช้ความระมัดระวังตรวจสอบถึงข้อเท็จจริงว่าที่ดินของ โรงเรียนเทศบาลที่เทศบาลเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์นั้น ได้รับโอนการครอบครองและจัดการศึกษามาจาก กระทรวงศึกษาธิการเมื่อปี ๒๕๐๖ ซึ่งตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายต้องใช้พื้นที่ของโรงเรียนในการจัดทำ บริการสาธารณะด้านการศึกษา ดังนั้น การก่อสร้างอาคารพาณิชย์ดังกล่าวเพื่อใช้สิทธิทำการค้าบนที่ดินพิพาท เป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรม มิใช่เพื่อการศึกษาหรือเกี่ยวข้องกับการศึกษา สถาบันราชการ หรือสาธารณประโยชน์แต่อย่างใด อันเป็นการใช้ที่ดินผิดไปจากวัตถุประสงค์ที่รับโอนมา แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในช่วงระยะเวลาที่นายกเทศมนตรีนำเรื่องเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณา ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวจากการที่เทศบาลอนุญาตให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ใช้ที่ดินและ อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารพาณิชย์ตามใบอนุญาต ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และรวมทั้งให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ระงับการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ในพื้นที่บริเวณโรงเรียนและบริเวณซอยไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวจนกว่า ศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. จึงได้ระงับการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ ดังกล่าว ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้นายกเทศมนตรีดำเนินการรื้อถอน สิ่งปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ในบริเวณพื้นที่ของโรงเรียนซึ่งเป็นบริเวณที่พิพาท และปรับพื้นที่ทางเข้าซอย ด้านที่ดำเนินการไปแล้วให้กลับคืนสู่สภาพเดิม และให้จัดให้มีการก่อสร้างรั้วโรงเรียนด้านที่ถูกรื้อถอนโดยเร็ว ซึ่งเทศบาลดำเนินการตามคำพิพากษาแล้ว โดยได้อนุมัติใช้จ่ายเงินสะสมของเทศบาล เพื่อจ่ายเป็นค่าก่อสร้าง รั้วคอนกรีตเสริมเหล็กก่ออิฐบล็อกยาว ๒๒๕ เมตร สูง ๑.๘๐ เมตร ก่อสร้างคันทินคอนกรีตเสริมเหล็ก และ ทางเท้าคอนกรีตเสริมเหล็กก่ออิฐก่อคอนกรีตเสริมเหล็ก ๒ ชั้น เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหาย ดังนั้น การยืนยันมติของสมาชิกสภาเทศบาลจึงไม่ได้เป็นผลโดยตรงที่ทำให้เทศบาลได้รับความเสียหาย จึงไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ

๒. นาย ง. ปลัดเทศบาลและเลขานุการสภาเทศบาล ในขณะนั้น มีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง กลั่นกรองและตรวจสอบความถูกต้องก่อนนำเรื่องเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงนามให้ความเห็นชอบ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าปี พ.ศ. ๒๕๐๖ กระทรวงศึกษาธิการได้อนุญาตให้โรงเรียนเทศบาลให้เทศบาลเพื่อใช้สำหรับการศึกษา ซึ่งได้มีการขออนุญาตที่ดินในนามเทศบาลในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ เทศบาลอนุญาตให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. เช่าที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์ ๔๕ คูหา ยกกรรมสิทธิ์ให้เทศบาล ซึ่งเป็นการก่อสร้างอาคารพาณิชย์บนที่ดินโรงเรียนเทศบาลใช้บังคับตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ ๓๙๕ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ (ผังเมืองรวมเมืองพล) กำหนดให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นสีเขียวมะกอกเป็นที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการศึกษาหรือเกี่ยวข้องกับการศึกษา สถาบันราชการหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวให้ใช้บังคับได้มีกำหนด ๕ ปี และขยายระยะเวลาการใช้บังคับจำนวน ๒ ครั้ง ตามกฎกระทรวงกำหนดการขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๔๘ สิ้นสุดการใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๘ และอยู่ในระหว่างการยกร่างกฎกระทรวงฉบับใหม่ นาย ง. จึงได้มอบหมายให้กองคลังทำบันทึกถึงกองช่างและงานนิติการว่าการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ทำได้หรือไม่อย่างไร ซึ่งงานนิติการมีบันทึกความเห็นว่าเป็น “ผู้ที่ให้ที่ดินมีวัตถุประสงค์ให้ใช้เพื่อการศึกษา” และกองช่างได้มีบันทึกความเห็นว่าการก่อสร้างได้หนังสือ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ หรือไปยังกรมโยธาธิการและผังเมืองว่าสามารถดำเนินการก่อสร้างได้หรือไม่ ต่อมากรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ ตอบข้อหารือ สรุปได้ว่า เมื่อกฎกระทรวงฉบับที่ ๓๙๕ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ สิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับแล้ว เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๘ ดังนั้น การใช้ประโยชน์ในที่ดินในขณะนี้จึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และเทศบาลควรแนะนำแก่ผู้อนุญาตด้วยว่า ผังเมืองรวมเมืองซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงขึ้นใหม่และประกาศให้มีผลใช้บังคับต่อไป หากหลักการของผังเมืองรวมฉบับใหม่ไม่เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญไปมากนัก แม้กฎกระทรวงผังเมืองรวมจะไม่มีผลย้อนหลังกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้ใช้ประโยชน์มาก่อนตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ตาม แต่หากจะมีการดำเนินการเพิ่มเติมในภายหลังเมื่อกฎกระทรวงได้ประกาศใช้บังคับแล้ว ก็อาจจะมีผลกระทบหรือทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว นาย ง. ในฐานะปลัดเทศบาลต้องใช้ความระมัดระวังตรวจสอบข้อกฎหมายตามที่กรมโยธาธิการและผังเมืองตอบข้อหารือไว้ให้ชัดเจนก่อนว่าการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ในพื้นที่ดังกล่าวตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการสามารถทำได้หรือไม่ และจะทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายหรือไม่ แต่นาย ง. มิได้ใช้ความระมัดระวังดังกล่าว กลับเสนอความเห็นต่อนายกเทศมนตรีให้อนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์ในพื้นที่ดังกล่าว ทั้งที่ยังไม่มีความชัดเจนว่าการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ในพื้นที่ดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อใช้สิทธิทำการค้าบนที่ดินพิพาทเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรม มิใช่เพื่อการศึกษาหรือเกี่ยวข้องกับการศึกษา สถาบันราชการ หรือสาธารณประโยชน์แต่อย่างใด อันเป็นการใช้ที่ดินผิดไปจากวัตถุประสงค์ที่รับโอนมา พฤติการณ์ถือได้ว่านาย ง. กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหาย จึงให้นาย ง. รับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๑๐ ของความเสียหายจำนวน ๗๑๗,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงิน ๗๑,๗๐๐ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙



๓. นาย ส. นายกเทศมนตรี ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของเทศบาล มีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแล การบริหารราชการของเทศบาลและการปฏิบัติราชการของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และในฐานะผู้อนุมัติให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ก่อสร้างอาคารพาณิชย์ในพื้นที่โรงเรียน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าปี พ.ศ. ๒๕๐๖ กระทรวงศึกษาธิการได้อนุญาตที่ดินโรงเรียนเทศบาลให้เทศบาลเพื่อใช้สำหรับการศึกษา ซึ่งได้มีการขออนุญาตที่ดินในนามเทศบาลในปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ซึ่งเทศบาลได้มีโครงการก่อสร้างอาคารพาณิชย์บริเวณจะก่อสร้างอาคารพาณิชย์อยู่ในเขตโรงเรียน ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ เทศบาลอนุญาตให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. เช่าที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์ ๔๕ คูหา ยกกรรมสิทธิ์ให้เทศบาล ซึ่งเป็นการก่อสร้างอาคารพาณิชย์บนที่ดินโรงเรียน ซึ่งโรงเรียนใช้บังคับตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ ๓๙๕ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นสีเขียวมะกอกเป็นที่ดินประเภทสถานบันการศึกษา ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการศึกษาหรือเกี่ยวข้องกับการศึกษา สถาบันราชการหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวให้ใช้บังคับได้มีกำหนด ๕ ปี และขยายระยะเวลาการใช้บังคับจำนวน ๒ ครั้ง ตามกฎกระทรวงกำหนดการขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๔๘ สิ้นสุดการใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๘ แม้กฎกระทรวงฉบับเดิมหมดวาระการใช้บังคับ และกำลังยกร่างกฎกระทรวงฉบับใหม่ ก็มีได้มีความหมายให้ที่ดินพิพาทพ้นจากสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์การศึกษาโดยเฉพาะ จากการหารือไปยังกรมโยธาธิการและผังเมืองว่า จะสามารถดำเนินการก่อสร้างได้หรือไม่ ซึ่งนาย ส. เป็นผู้ลงนามในหนังสือหรือฉบับดังกล่าว และกรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ ตอบข้อหารือสรุปได้ว่า เมื่อกฎกระทรวงฉบับที่ ๓๙๕ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ สิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับแล้ว เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๘ ดังนั้น การใช้ประโยชน์ในที่ดินในขณะนั้นจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และเทศบาลแนะนำแก่ผู้อนุญาตด้วยว่า ผังเมืองรวมเมือง ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงขึ้นใหม่และประกาศให้มีผลใช้บังคับต่อไป หากหลักการของผังเมืองรวมฉบับใหม่ ไม่เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญไปมากนัก แม้กฎกระทรวงผังเมืองรวมจะไม่มีผลย้อนหลังกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้ใช้ประโยชน์มาก่อนตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ตาม แต่หากจะมีการดำเนินการเพิ่มเติมในภายหลังเมื่อกฎกระทรวงได้ประกาศใช้บังคับแล้ว ก็อาจจะมีผลกระทบหรือทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ ดังนั้น นาย ส. ในฐานะนายกเทศมนตรี มีภาระหน้าที่ต้องใช้และบำรุงรักษาให้คงสภาพเป็นที่ดินสาธารณะของแผ่นดินและใช้ที่ดินพิพาทเพื่อการศึกษาและเป็นที่จัดตั้งโรงเรียนตามภาระหน้าที่ที่ได้รับโอนมาเท่านั้น การที่นาย ส. นายกเทศมนตรี อนุญาตให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ก่อสร้างอาคารพาณิชย์เพื่อใช้สิทธิทำการค้าบนที่ดินพิพาท เป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรมมิใช่เพื่อการศึกษาหรือเกี่ยวข้องกับการศึกษา สถาบันราชการ หรือสาธารณประโยชน์แต่อย่างใด อันเป็นการใช้ที่ดินผิดไปจากวัตถุประสงค์ที่ได้รับโอนมา เป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๓๙๕ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เป็นการไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยใช้ความระมัดระวังเพื่อรักษาประโยชน์ของเทศบาลอย่างสมควรจะกระทำ การก่อสร้างอาคารพาณิชย์ดังกล่าวจึงขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายผังเมือง ประกอบกับการที่นาย ส. ได้อนุมัติให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ทำการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ดังกล่าวเพื่อใช้สิทธิทำการค้าบนที่ดินพิพาท เป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรม มิใช่เพื่อการศึกษาหรือเกี่ยวข้องกับการศึกษา สถาบันราชการ หรือสาธารณประโยชน์แต่อย่างใด อันเป็นการใช้ที่ดินผิดไปจากวัตถุประสงค์ที่ได้รับโอนมา พฤติการณ์ถือได้ว่า นาย ส. เป็นการกระทำการ

โดยประมาณเล็กน้อยอย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหาย จึงให้นาย ส. รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๖๐ ของเงินจำนวน ๗๑๗,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงิน ๔๓๐,๒๐๐ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ย่อ	นางสาวอรนุช	ฤทธิพิศ	นิติกร
ผู้ตรวจ	๑. นางสาวสุธาทิพย์	โพธิ์ศรี	หัวหน้าฝ่าย
	๒. นางสาวสุวรรณา	อิศรางกูร ณ อยุธยา	ผู้อำนวยการกลุ่มงาน ตพ. ๑

