

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ
กรณีผู้มีอำนาจแต่งตั้งเป็นผู้มีส่วนได้เสีย

สำนักงานเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สฎ ๔๒๐๐๘/๓๖๑ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบกรณีผู้มีอำนาจแต่งตั้งเป็นผู้มีส่วนได้เสีย สรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

(๑) เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๒ เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี (ปัจจุบันยกฐานะเป็นเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ตั้งแต่วันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๑) ได้อนุมัติงบประมาณจ่ายขาดเงินสะสมประเภทค่าจัดซื้อที่ดินก้ำจัดขะ จำนวน ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (ห้าสิบล้านบาทถ้วน) เพื่อจัดซื้อที่ดินก้ำจัดขะ เนื้อที่ไม่น้อยกว่า ๗๐ ไร่ ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลบริเวณรอบนอกหรือบางส่วนอยู่นอกเขตเทศบาลซึ่งอยู่ติดกันรวมเป็นผืนเดียวกัน ซึ่งจะดำเนินการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

(๒) นายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานีได้มีคำสั่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีที่ ๕๕๗/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๒ แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการจัดซื้อที่ดินสำหรับก้ำจัดขะมูลฝอย ประกอบด้วย นายยงยุทธ วงศ์เจริญ นายกเทศมนตรี เป็นประธานกรรมการ นายมานิช เพ็ญสุพรรณ (เทศมนตรี) นายโกศล โอทอง (เทศมนตรี) นางสมบุญ สุวรรณบุตร (เทศมนตรี) นายณรงค์ จวบพรหมอินทร์ (สมาชิกสภาเทศบาล) เป็นกรรมการเพื่อสังเกตการณ์ถึงราคาและบริเวณที่ดินที่เหมาะสมสำหรับจัดเป็นที่ทิ้งขะ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาจัดซื้อที่ดิน และได้มีคำสั่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ ๕๕๘/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๒ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ประกอบด้วย นายวิโรจน์ แสงเสมอ (รองปลัดเทศบาล) เป็นประธานกรรมการ นายปิ่น เอื้อตระการวิวัฒน์ (ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม) นายปรีชา ทวีทอง (หัวหน้างานรักษาความสะอาด) และนางยี่สุน อินทร์จันทร์ (นิติกร ๕) เป็นกรรมการ และแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ประกอบด้วย นายดำรง เกิดพิทักษ์ (ปลัดเทศบาล) เป็นประธานกรรมการ นายนิรินธ์ โพธิ์งาม (รองปลัดเทศบาล) นายทวีศรีธรรมยศ (ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม) และนายนิรุต นิลวิเชียร (ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองช่าง) เป็นกรรมการ

(๓) คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษได้มีหนังสือสอบถามราคาประเมินที่ดินที่มี ผู้เสนอขายไปยังหน่วยงานต่างๆ อันได้แก่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาสุราษฎร์ธานี ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) สาขาสุราษฎร์ธานี และสำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งมีนายพิสิทธิ์ วงศ์วิวัฒน์ เป็นเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานีในขณะนั้นและผู้มี

หนังสือแจ้งรับรองราคาประเมินที่ดินต่อเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีสองครั้ง โดยในครั้งหลังระบุราคาประเมินที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๕๑๖๘ สูงกว่าราคาประเมินครั้งแรก จากเดิมตารางวาละ ๒๐๐ บาท เป็นตารางวาละ ๑,๐๐๐ บาท

(๔) ผลการดำเนินการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษ ปรากฏว่า วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๒ นายยงยุทธ วงศ์เจริญ นายกเทศมนตรีได้อนุมัติจัดซื้อที่ดินรายนางวัชรียัสพันธ์ จำนวน ๔ แปลง เนื้อที่รวมทั้งหมด ๗๕-๑-๒๘.๘ ไร่ ในราคา ๔๙,๙๙๐,๐๐๐ บาท โดยมีคณะกรรมการที่ปรึกษาฯ ลงนามในบันทึกการจัดซื้อที่ดิน ยกเว้นนางสมบุรณ์ สุวรรณบุตร (เทศมนตรี) ในฐานะกรรมการไม่ได้ลงนาม ต่อมาในวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๒ คณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ทำการตรวจรับ และ ในวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ นางวัชรียาผู้ขายได้ทำนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ๔ แปลงให้กับเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี

(๕) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๓ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) ได้มีหนังสือ ที่ ตผ ๐๐๑๖ สฎ/๑๒ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี สรุปความได้ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๓ ได้ตรวจสอบสืบสวนตามหนังสือร้องเรียนกล่าวหาว่านายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานีกระทำการจัดซื้อที่ดินเพื่อกำจัดขยะแล้วเห็นว่า มีการประเมินราคาที่ดินสูงกว่าความเป็นจริง ทำให้เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีได้รับความเสียหายเป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๓๘,๑๙๑,๑๖๒.๖๓ บาท และเห็นควรให้เรียกเงินจำนวน ๓๘,๑๙๑,๑๖๒.๖๓ บาท คืนจากบุคคลที่ทำให้เกิดความเสียหาย

(๖) หลังจากนั้นคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่งแต่งตั้งโดยคำสั่งจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ ๒๙๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ ๑๓๕๐/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ได้รายงานการสอบสวน ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ว่า ข้อร้องเรียนมีมูลความจริง โดยคณะเทศมนตรีและพนักงานเทศบาลฯ ผู้เกี่ยวข้องร่วมกันดำเนินการจัดซื้อที่ดินสำหรับกำจัดขยะในราคาสูงกว่าความเป็นจริงและไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งมีผู้ต้องรับผิดชอบต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการที่ปรึกษาการจัดซื้อที่ดินสำหรับกำจัดขยะมูลฝอย ยกเว้นนางสมบุรณ์ สุวรรณบุตร ที่ไม่ได้ร่วมลงนามในบันทึกการจัดซื้อที่ดิน ซึ่งจะต้องชดใช้เงินคืนแก่เทศบาลฯ ๒.๕/๑๐ ของความเสียหายทั้งหมดคนละเท่าๆ กันในลักษณะลูกหนี้ร่วม

๒. คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษซึ่งจะต้องชดใช้เงินคืนแก่เทศบาลฯ จำนวน ๒.๕/๑๐ ของความเสียหายทั้งหมดคนละเท่าๆ กันในลักษณะลูกหนี้ร่วม

๓. คณะกรรมการตรวจรับพัสดุซึ่งจะต้องชดใช้เงินคืนแก่เทศบาลฯ จำนวน ๒.๕/๑๐ ของความเสียหายทั้งหมดคนละเท่าๆ กันในลักษณะลูกหนี้ร่วม

๔. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานีและผู้สนับสนุน (นายนิรินธ์ โพธิ์งาม) ที่ขอให้ออกหนังสือประเมินราคาที่ดินฉบับที่ ๒ ซึ่งจะต้องชดใช้เงินคืนแก่เทศบาลฯ จำนวน ๒.๕/๑๐ ของความเสียหายทั้งหมดคนละเท่าๆ กันในลักษณะลูกหนี้ร่วม

(๗) จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สฎ ๐๐๑๘/๖๑๔ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้นายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานีทราบผลการสอบสวนข้อเท็จจริง

ความรับผิดชอบตาม (๖) ซึ่งจังหวัดฯ ได้พิจารณาเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการฯ และได้รายงานกระทรวงการคลังแล้ว แต่เนื่องจากกระทรวงการคลังยังมิได้แจ้งผลการตรวจสอบมาให้จังหวัดทราบ จึงขอให้นายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานีแจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบ และมีคำสั่งให้ผู้กระทำผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีโดยให้แจ้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองด้วย

(๘) นายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานีได้มีคำสั่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ ๖๐๙/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ ๒๒๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๖ เรียกให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลภายใน ๔๕ วันนับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือ หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วัน

(๙) ต่อมากรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งให้จังหวัดสุราษฎร์ธานีดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบใหม่ เนื่องจากมีเจ้าพนักงานที่ดินร่วมกระทำละเมิดด้วย จึงต้องแต่งตั้งร่วมกับกรมที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามข้อ ๑๐ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๑๐) จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้แจ้งให้เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีซึ่งได้เปลี่ยนนายกเทศมนตรีจากนายยงยุทธาเป็นนางสมบูรณ์ฯแล้วทราบตาม (๙) ซึ่งต่อมาเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีได้ร่วมกับกรมที่ดินมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบที่ ๑๐๒๓/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ กรณีนายพิสิทธิ์ วงศ์วิวัฒน์ อดีตข้าราชการกรมที่ดินถูกกล่าวหาว่าเป็นเจ้าพนักงานทำเอกสารเท็จ กล่าวคือ แจ้งราคาประเมินที่ดินสูงกว่าความเป็นจริง เมื่อคณะกรรมการฯ ได้รายงานการสอบสวนให้ผู้แต่งตั้งทราบและมีความเห็นแล้ว ผู้แต่งตั้งได้รายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งกระทรวงการคลังได้มีหนังสือถึงเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีเพื่อแจ้งให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบที่แต่งตั้งร่วมกันนั้นสอบข้อเท็จจริงใหม่ทั้งสำนวน เพื่อตรวจสอบเกี่ยวกับจำนวนค่าเสียหายและผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายทั้งหมด พร้อมกับจำนวนเงินที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบ ไม่ใช่ตรวจสอบเฉพาะรายนายพิสิทธิ์ฯ เท่านั้น แล้วเสนอความเห็นและส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังอีกครั้งหนึ่ง

(๑๑) อย่างไรก็ตาม กรมที่ดินได้มีข้อสังเกตในหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๕๐๕.๓/๐๐๗ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๑ เกี่ยวกับรายงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดว่า การที่นางสมบูรณ์ฯซึ่งเดิมเป็นกรรมการในคณะกรรมการที่ปรึกษาการจัดซื้อที่ดินสำหรับกำจัดขยะมูลฝอย เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบด้วย น่าจะเป็นการขัดกับมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันจะมีผลทำให้การพิจารณาไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเห็นควรให้เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไรให้ถูกต้องตามกฎหมาย

เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครสุราษฎร์ธานีคนปัจจุบัน (นางสมบุรณ์ สุวรรณบุตร) ซึ่งเมื่อครั้งปฏิบัติหน้าที่เทศมนตรีได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการที่ปรึกษาการจัดซื้อที่ดินสำหรับกำจัดขยะมูลฝอยอันเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อที่ดินเพื่อกำจัดขยะดังกล่าวด้วย แต่มิได้เข้าร่วมพิจารณาหรือลงนามในการดำเนินการใดๆ หากเป็นผู้กระทำคำสั่งทางปกครองและพิจารณาวินิจฉัยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยถือเป็นคู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียจะขัดกับมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ และเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีจะต้องปฏิบัติอย่างไรจึงจะถูกต้องตามกฎหมาย

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนสำนักงานเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เรื่องนี้ได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๕๑-๕๙/๒๕๕๑ พิพากษาให้ คำสั่งจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ ๒๙๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ และ ที่ ๑๓๕๐/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงให้ยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครศรีธรรมราช) และ ให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการพิจารณาในเรื่องพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ แล้วมีคำพิพากษาใหม่ตามรูปคดีต่อไป

จากข้อเท็จจริงข้างต้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นว่า เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของจังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และคณะกรรมการนั้นได้พิจารณากำหนดความรับผิดทางละเมิดสำหรับบุคคลที่ร่วมกระทำทำให้เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีเสียหายแล้ว เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีจึงสมควรยกเลิกคำสั่ง ที่ ๑๐๒๓/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ ที่แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อสอบข้อเท็จจริงขึ้นใหม่ตามความเห็นของกระทรวงการคลังเสีย

สำหรับกรณีที่นางสมบุรณ์ สุวรรณบุตร นายกเทศมนตรี ซึ่งเคยเป็นกรรมการที่ปรึกษาการจัดซื้อที่ดินรายนี้จะเป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดต่อไปได้หรือไม่ นั้น โดยที่ผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดปรากฏว่า ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องและไม่ต้องรับผิดแต่อย่างใด จึงไม่เป็นคู่กรณีผู้มีส่วนได้เสีย และเมื่อในขณะนี้ นางสมบุรณ์ สุวรรณบุตร ดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ที่เสียหายจึงย่อมมีหน้าที่ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อไปอย่างไรก็ตาม เนื่องจากในขณะนี้คดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองนครศรีธรรมราช แม้ว่าการฟ้องคดีจะไม่มีผลเป็นการทุเลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๘๗/๒๕๕๐^๑ ก็ตาม เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีอาจรอการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุดเพื่อให้ทราบข้อยุติที่แน่นอนก่อนก็ได้ แต่จะต้องระมัดระวังมิให้ล่วงเลยระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่เทศบาลออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๑

^๑บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การถอนฟ้องคดีที่มีการออกคำสั่งเรียกให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๘๔ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี