

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองชุมแสงซึ่งได้จัดซื้อที่ดินโดยมิชอบ

กรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๖.๖/๙๔๒๖ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองชุมแสงซึ่งได้จัดซื้อที่ดินในราคาสูงกว่าราคาประเมิน และสภาพพื้นที่ไม่เหมาะสมที่จะเป็นที่ดินสำหรับทั้งขยะ สรุปความได้ว่า กรมบัญชีกลางได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง ให้พิจารณากรณีการจัดซื้อที่ดินสำหรับทั้งขยะของเทศบาลเมืองชุมแสงซึ่งได้จัดซื้อที่ดินในราคาสูงกว่าราคาประเมินของสำนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์ และสภาพพื้นที่ไม่เหมาะสมที่จะเป็นที่ดินสำหรับทั้งขยะ ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๑ จังหวัดนครสวรรค์ ได้รายงานเรื่องการจัดซื้อที่ดินสำหรับทั้งขยะของเทศบาลเมืองชุมแสงว่า นายกเทศมนตรี คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุมีพฤติการณ์น่าเชื่อได้ว่าได้กระทำการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือกระทำโดยทุจริตทำให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์เกินกว่าที่ควรจะได้ ซึ่งกรมบัญชีกลางได้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งในคราวประชุม ครั้งที่ ๘/๒๕๔๘ วันอังคารที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า มีปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นสาระสำคัญต่อการพิจารณาของคณะกรรมการฯ เกี่ยวกับค่าเสียหายที่ไม่อาจนำที่ดินแปลงดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในการจัดทำเป็นที่ทั้งขยะของเทศบาลเมืองชุมแสงได้ โดยกรรมการฯ มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าจำนวนค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดกรณีนี้จะเกินกว่าความเป็นจริงไม่ได้ เพราะขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน การพิจารณาให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนเท่าใด จึงต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ โดยเห็นควรให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเฉพาะส่วนต่างที่เกิดขึ้นจากการจ่ายเงินค่าซื้อที่ดินที่แพงกว่าราคาประเมินของสำนักงานที่ดิน เนื่องจากสำนักงานเทศบาลเมืองชุมแสงได้จดทะเบียนรับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงพิพาทไว้ในครอบครองแล้ว แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินแปลงที่จัดซื้อดังกล่าวมีคุณลักษณะที่ไม่สมประโยชน์ เพราะไม่สามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการจัดทำเป็นที่ทั้งขยะได้ตามวัตถุประสงค์ ค่าเสียหายที่แท้จริงจึงควรหมายถึงจำนวนเงินที่ได้จ่ายไปเพื่อการจัดซื้อที่ดินทั้งจำนวน โดยไม่อาจแบ่งแยกได้ เพราะเป็นการดำเนินการที่ผิดวัตถุประสงค์มาตั้งแต่ต้น จึงมีมติให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นปัญหาต่างๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง ดังนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๔๑๖ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(๑) การที่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเสนอให้จัดซื้อที่ดินที่เห็นว่าเหมาะสมและเทศบาลได้จัดซื้อที่ดินดังกล่าวตามข้อเสนอของคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษแล้ว แต่ปรากฏภายหลังว่า ที่ดินที่จัดซื้อนั้นมีคุณลักษณะไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดและไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานและเจ้าหน้าที่นั้น เทศบาลเมืองชุมแสงจะต้องยอมรับผลแห่งการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่ เพียงใด

(๒) การจัดซื้อที่ดินดังกล่าวตามข้อ (๑) เมื่อมีการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กับเทศบาลเมืองชุมแสงแล้ว กรณีเช่นนี้ เทศบาลเมืองชุมแสงจะมีวิธีการจัดการเพื่อที่จะแก้ปัญหาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างไร

(๓) กรณีเช่นนี้จะถือว่า ความเสียหายแท้จริงที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการเต็มจำนวนเงินที่ทางราชการได้จ่ายไปทั้งหมด หรือชดเชยค่าเสียหายเฉพาะจำนวนเงินที่จ่ายเพื่อการจัดซื้อที่ดินทั้งหมด หักด้วยจำนวนมูลค่าที่ดินที่เทศบาลได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ได้ความเพิ่มเติมว่าในประเด็นที่สองประสงค์จะหารือว่า จะมีวิธีการจัดการที่ดินที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์มาแล้วอย่างไร เมื่อไม่อาจใช้ที่ดินนั้นเป็นที่ดินสำหรับทั้งขยะได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๔๘ เตรส^๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดใน (๑) และ (๒) ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่สั่ง อนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล ดังนั้นนายกเทศมนตรีจึงเป็นผู้แทนของเทศบาลในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๕๔ (๑๑)^๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ที่กำหนดให้เทศบาลมี

^๑มาตรา ๔๘ เตรส นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย

(๒) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

(๓) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี

(๔) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(๕) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

^๒มาตรา ๕๔ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น การที่นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองชุมแสงดำเนินการจัดซื้อที่ดินสำหรับเป็นที่ทิ้งขยะของเทศบาลเมืองชุมแสง จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่บริหารราชการของเทศบาล และย่อมผูกพันเทศบาลเมืองชุมแสง

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินมาแล้ว แต่ที่ดินดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นที่ดินสำหรับทิ้งขยะ เทศบาลเมืองชุมแสงอาจพิจารณาหาทางใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าวในทางอื่น หากจำเป็นก็อาจแลกเปลี่ยนหรือจำหน่ายได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ประเด็นที่สาม เห็นว่า ในการกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนนั้น จะต้องนำมาตรา ๘วรรคสองและวรรคสาม^๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมาใช้พิจารณากำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนด้วย กล่าวคือ (๑) จะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี และ (๒) หากเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย ดังนั้น จึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป โดยกรมบัญชีกลางอาจพิจารณาจากราคาที่ดินที่ซื้อมาหักด้วยมูลค่าของที่ดินดังกล่าวเพื่อคำนวณเป็นค่าสินไหมทดแทน

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๔๘

ฯลฯ	ฯลฯ
(๑๑) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น	
ฯลฯ	ฯลฯ
^๓ มาตรา ๘	ฯลฯ
สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้	
ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย	
ฯลฯ	ฯลฯ