

○ คำพิพากษา  
(อุทธรณ์)



คดีหมายเลขดำที่ อ. ๖๙๓ - ๖๙๔/๒๕๕๘  
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๙๗๗ - ๙๗๘/๒๕๖๕

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๗ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๖๙๓/๒๕๕๘

คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๙๗๗/๒๕๖๕

ระหว่าง

นางสุดารัตน์ บุญญา ที่ ๑  
นายวุฒิวัฒน์ จรรย์ยานนท์ ที่ ๒  
นายสิชล พานิชโยทัย ที่ ๓  
นางสว่างจิต วิจิตรรา ที่ ๔  
นายบุญเฮียง ผลผาเลิศ ที่ ๕  
นายวรุฒ วรณโกษิตย์ โดยนางวาสนา วรณโกษิตย์  
ผู้เข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย ที่ ๖

ผู้ฟ้องคดี

ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ ๑  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย



/คดีหมายเลขดำ...

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๖๙๔/๒๕๕๘  
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๗๗๗ /๒๕๖๕

{	ระหว่าง	นางปทุม ท้อนสุวรรณ	ผู้ฟ้องคดี
		ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๒๒๒๑/๒๕๕๔ หมายเลขแดงที่ ๘๖๒/๒๕๕๘ และคดีหมายเลขดำที่ ๕๗๗/๒๕๕๕ หมายเลขแดงที่ ๘๖๓/๒๕๕๘ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นสั่งรวมคดีทั้งสองสำนวนเข้าด้วยกัน โดยกำหนดให้สำนวนคดีหมายเลขดำที่ ๒๒๒๑/๒๕๕๔ หมายเลขแดงที่ ๘๖๒/๒๕๕๘ เป็นสำนวนคดีหลัก และให้เรียกผู้ฟ้องคดีทั้งหก ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๒๒๑/๒๕๕๔ หมายเลขแดงที่ ๘๖๒/๒๕๕๘ ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ตามลำดับ เรียกผู้ฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ ๕๗๗/๒๕๕๕ หมายเลขแดงที่ ๘๖๓/๒๕๕๘ ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และเรียกผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในคดีทั้งสองสำนวนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามลำดับ

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ฟ้องว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคที่ ๔ (จังหวัดนครราชสีมา) แจ้งว่าการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาดสดแห่งใหม่ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ ดำเนินการไม่ถูกระเบียบและทุจริต ทำให้เทศบาลได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๑๔,๕๐๐,๐๐๐ บาท จึงให้เทศบาลดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กับคณะกรรมการจัดซื้อ โดยวิธีพิเศษ เทศบาลจึงมีคำสั่งที่ ๓๑๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คณะกรรมการดังกล่าวตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ไม่มีพฤติการณ์จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงไม่ต้องรับผิด และได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังพิจารณา กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า เทศบาลได้รับความเสียหายจากการจัดซื้อที่ดิน ในราคาที่สูงกว่าที่ควรจะเป็นเป็นเงินจำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ



/และรักษา...

และรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ ถือได้ว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เทศบาลเสียหาย จึงให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่พัสดุ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๖๓๕,๒๐๙.๕๐ บาท และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ในฐานะคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท เป็นเงินจำนวน ๓,๑๗๖,๐๔๗.๕๐ บาท โดยให้รับผิดชอบจำนวนเท่าๆ กัน เป็นเงินคนละจำนวน ๖๓๕,๒๐๙.๕๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาล ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาอุทธรณ์แล้วมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ เห็นว่าการดำเนินการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ เป็นการดำเนินการตามนโยบายของเทศบาล โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้ สภาเทศบาล ในการประชุมสภาเทศบาลสมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๑ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ คณะเทศมนตรีได้เสนอญัตติ เรื่อง ขอรับอนุญาตในการกู้เงินกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) เพื่อจัดซื้อที่ดินสำหรับก่อสร้างตลาด เนื่องจากตลาดสดเดิมไม่เหมาะสมหลายประการแต่ไม่มีงบประมาณเพียงพอจะจัดซื้อได้ จึงต้องกู้เงินจาก ก.ส.ท. โดยขออนุมัติจากสภาเทศบาลขอกู้เงินในวงเงินจำนวน ๘๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อจัดซื้อที่ดิน โดยมีพื้นที่ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่อยู่ในเขตเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๕ ไร่ สภาเทศบาลมีมติเป็นเอกฉันท์อนุญาตให้เทศบาลดำเนินการดังกล่าวได้ เทศบาลจึงมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ บร ๕๒๐๐๖/๓๕๙ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ และหนังสือที่ บร ๕๒๐๐๖/๑๓๕๙ วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ ขออนุมัติกู้เงิน ก.ส.ท. เพื่อการดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๖๖ ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๕๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ โดยได้ระบุที่ดินที่จะจัดซื้อจำนวน ๒ แปลง เป็นของนางนันทนา จาตนิลพันธ์ ตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ เลขที่ที่ดิน ๑๐๐ เนื้อที่ ๑๔ ไร่ (แบ่งขายให้เทศบาล เนื้อที่ ๙ ไร่) และที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ เลขที่ที่ดิน ๓๐๙๗ เนื้อที่ ๑๖ ไร่ ๓ งาน ๕๔.๔๐ ตารางวา ทั้งแปลง โดยมีนายธนา กิรติมาศ เป็นผู้เสนอขายที่ดินดังกล่าวอย่างไม่เป็นทางการตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในราคา ๘๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และเทศบาลจะใช้วิธีจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ เนื่องจากสภาพและทำเลมีความเหมาะสมที่จะใช้เป็นที่ก่อสร้างตลาดแห่งใหม่ ภายหลังเทศบาลได้ขอเปลี่ยนแปลงจำนวนเนื้อที่ที่จะจัดซื้อ จากไม่น้อยกว่า ๒๕ ไร่ เป็นไม่น้อยกว่า ๒๐ ไร่ และลดวงเงินที่ขอกู้จากจำนวน ๘๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท คงเหลือจำนวน ๕๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยเทศบาลจะจัดหางบประมาณสมทบอีกจำนวน ๙,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมา เทศบาลมีหนังสือลงวันที่ ๑๒



/กัญยาน...

กันยายน ๒๕๔๓ ถึงกรมการปกครอง เพื่อส่งข้อมูลเพิ่มเติมประกอบการขอกู้เงิน โดยชี้แจงว่า ที่ดินที่จะจัดซื้ออยู่ในเขตเทศบาลทั้งแปลง อยู่ห่างจากย่านธุรกิจการค้าทางด้านทิศเหนือ ทิศตะวันออก และทิศตะวันตกเป็นระยะทางเฉลี่ยประมาณ ๔๐๐ เมตร ถึง ๕๐๐ เมตร อยู่ห่างจาก ตลาดสดเดิมประมาณ ๘๐๐ เมตร ถึง ๙๐๐ เมตร และอยู่ห่างจากสำนักงานเทศบาลประมาณ ๓๐๐ เมตร ถึง ๔๐๐ เมตร อยู่ห่างจากถนนหลัก (ถนนจิระ) ๑๒๐ เมตร มีทางเข้าออกที่ดิน โดยทางสาธารณะ ๒ ทาง คือ ทิศเหนือเป็นเส้นทางหลักเชื่อมถนนจิระความกว้างเฉลี่ย ๑๒ เมตร และเส้นทางรองด้านทิศตะวันตกผ่านหมู่บ้านจิระนครไปบรรจบทางหลวงสายบุรีรัมย์ - ประโคนชัย ความประมาณ ๘ เมตร และเปลี่ยนแปลงที่ดินที่จะซื้อ จากเดิมที่จะซื้อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ ทั้งแปลง และแบ่งซื้อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ เนื้อที่ ๔ ไร่ เป็นซื้อที่ดินตามโฉนดที่ดิน เลขที่ ๗๖๙๑๑ ทั้งแปลง เนื้อที่ ๑๔ ไร่ และแบ่งซื้อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ ส่วนที่ติดกัน เนื้อที่ ๖ ไร่ พร้อมแนบแผนผังที่ตั้งที่ดิน ผังการจัดตลาด ประมาณราคาก่อสร้างตลาด ราคาซื้อขาย ที่ดินใกล้เคียง การคาดการณ์รายได้จากการก่อสร้างตลาด สำนักงานเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล มีหนังสือที่ มท ๐๓๑๓.๔/๑๕๑๕๕ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๓ แจ้งให้เทศบาลทบทวนวงเงินกู้ จำนวน ๕๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท เนื่องจากวงเงินกู้ดังกล่าวต้องชำระหนี้ปีละจำนวน ๗,๔๙๙,๔๓๔.๘๐ บาท ซึ่งเกินหลักเกณฑ์ที่ ก.ส.ท. กำหนดให้วงเงินชำระหนี้แต่ละปีต้องไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของงบประมาณ กล่าวคือ เทศบาลสามารถกู้ได้ในวงเงินจำนวน ๔๗,๑๕๖,๖๙๔.๓๓ บาท โดยให้ต่อรองราคาที่ดิน ให้ลดลงอีกหรือจัดสรรงบประมาณของเทศบาลเพื่อสมทบการจัดซื้อที่ดินดังกล่าว เทศบาลจึงมี หนังสือที่ บร ๕๒๐๐๖/๒๓๘๕ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ ชี้แจงว่า ได้ทบทวนและเจรจาต่อรอง ราคาจากเจ้าของที่ดินในเบื้องต้นว่ายินยอมขายที่ดินให้เทศบาลในราคา ๕๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท จึงขอลดวงเงินที่ขอกู้จากจำนวน ๕๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นจำนวน ๔๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยเทศบาลจ่ายขาดเงินสะสมสมทบอีกจำนวน ๙,๐๐๐,๐๐๐ บาท เนื้อที่ดินไม่น้อยกว่า ๒๐ ไร่ คงเดิม สำนักงานเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลมีหนังสือที่ มท ๐๓๑๓.๔/๑๖๑๘๓ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ แจ้งว่าวงเงินที่ขอกู้สูงเกินกว่าหลักเกณฑ์ จึงให้เทศบาลทบทวนวงเงินและความเหมาะสมของโครงการใหม่ เทศบาลมีหนังสือที่ บร ๕๒๐๐๖/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ หนังสือที่ บร ๕๒๐๐๖/๒๖๘๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๓ และหนังสือ ที่ บร ๕๒๐๐๖/๒๗๑๙ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๓ ชี้แจงโดยสรุปว่าได้มีการทบทวนและปรับลด วงเงินกู้แล้ว หนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ จึงคลาดเคลื่อน จากนั้น สำนักงานเงินทุน ส่งเสริมกิจการเทศบาลมีหนังสือที่ มท ๐๓๑๓.๔/๑๑๔๕ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๔ อนุมัติ เงินให้เทศบาลกู้ในวงเงินจำนวน ๔๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับสมทบจัดซื้อที่ดินก่อสร้างตลาดสด โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗ ต่อปี ส่งชำระหนี้ภายใน ๑๐ ปี เทศบาลมีคำสั่งที่ ๔๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดหาและจัดเตรียมที่ดินสำหรับก่อสร้าง



/ตลาดสด...

ตลาดสด (แห่งใหม่) คณะกรรมการมีมติให้จัดหาและจัดเตรียมที่ดิน ดังนี้ (๑) เป็นที่ดินแปลงเดียว หรือหลายแปลงติดต่อกัน เนื้อที่รวมไม่น้อยกว่า ๒๐ ไร่ (๒) เป็นที่ดินที่มีโฉนดที่ดินตามกฎหมาย จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ได้ ปลอดภัยจากภาระติดพัน ภาระจำยอมหรือสิทธิอื่นใด (๓) เนื้อที่ทั้งหมด หรือส่วนใหญ่อยู่ในเขตเทศบาลและส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาลนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตรับผิดชอบให้เทศบาลใช้เป็นพื้นที่ก่อสร้างตลาด หรือสิ่งปลูกสร้างที่เกี่ยวข้องกันได้ (๔) ที่ตั้งของที่ดินอยู่ห่างจากตลาดสดเทศบาลเดิมซึ่งถือเป็น จุดศูนย์กลางของย่านธุรกิจหลักและจุดผ่อนผันให้ตั้งวางขายสินค้าบนพื้นผิวจราจรเดิม (ตลาดวัดกลาง และตลาดไนท์บาซาร์) รัศมีไม่เกิน ๑ กิโลเมตร (๕) อยู่ติดกับทางสาธารณะประโยชน์หรือมีทางสาธารณะ ให้ยานพาหนะเข้าออกโดยสะดวก (๖) สามารถใช้เพื่อการก่อสร้างตลาดสดได้โดยไม่ขัดต่อ กฎหมายผังเมือง และ (๗) รายละเอียดและหรือเงื่อนไขที่เทศบาลเห็นสมควรกำหนด เพื่อประโยชน์ของทางราชการ คณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่า ที่ดินที่เทศบาลเคยเสนอเป็นข้อมูล ประกอบการอนุมัติเงินกู้ของ ก.ส.ท. ก่อนหน้านี้ คือ ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ เนื้อที่ ๑๔ ไร่ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ แบ่งซื้อเนื้อที่ ๖ ไร่ เนื้อที่รวม ๒๐ ไร่ มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนด งานพัสดุและทรัพย์สิน กองคลัง จึงมีบันทึกข้อความ ที่ บร ๕๒๐๐๒/๖๑ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ขออนุมัติจัดซื้อที่ดินสำหรับก่อสร้างตลาดสด เทศบาล (แห่งใหม่) นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์เห็นชอบให้จัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษ เนื่องจาก คณะกรรมการจัดซื้อและจัดเตรียมที่ดินได้กำหนดสถานที่ที่สมควรจะจัดซื้อไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงแล้ว ซึ่งสอดคล้องกับโครงการที่ขออนุมัติเงิน ก.ส.ท. โดยให้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๕๙ ค. (๑) (ค) งานพัสดุ และทรัพย์สิน กองคลัง จึงมีหนังสือที่ บร ๕๒๐๐๒/๖๔๐ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๔ ขออนุมัติ จัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษ พร้อมขอแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้มี อำนาจอนุมัติให้จัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือที่ บร ๐๐๑๘/๔๖๙๑ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๔ อนุมัติให้จัดซื้อโดยวิธีพิเศษ และแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการ เทศบาล มีคำสั่งที่ ๑๑๓/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๔ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินสำหรับ ก่อสร้างตลาดสดเทศบาล (แห่งใหม่) โดยวิธีพิเศษ ประกอบด้วย ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นประธาน กรรมการ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ เป็นกรรมการ คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้ดำเนินการ ดังนี้ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และครั้งที่ ๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ นายธิตัท กิรติมาศ แจ้งว่าเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ และที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ โดยได้ยื่นสำเนาสัญญาซื้อขายและสำเนาใบเสร็จรับเงินภาษี การซื้อขายที่ดินประกอบการพิจารณา ทั้งได้เสนอราคาขายที่ดินในราคา ๕๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยรับเป็นผู้ชำระค่าภาษีอากรและค่าธรรมเนียมทั้งหมด คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้ต่อรองราคา



/นายธิตัท...

นายธีทัตลดราคาเหลือ ๕๖,๕๐๐,๐๐๐ บาท แต่คณะกรรมการจัดซื้อฯ เห็นว่าราคายังสูง นายธีทัตจึงขอเลื่อนการต่อรองราคา ต่อมา ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ นายธีทัตได้ลดราคาเหลือ ๕๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมเสียภาษีและค่าธรรมเนียมการโอน คณะกรรมการจัดซื้อฯ ต่อดูราคาของอีกแต่ยังตกลงราคาไม่ได้ และในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ มีการต่อดูราคาของอีก นายธีทัตยินยอมลดราคาเหลือ ๕๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท รวมค่าภาษีและค่าธรรมเนียมจากการขายที่ดิน และชี้แจงว่าได้พัฒนาที่ดิน โดยถมดินให้สูงขึ้น ๒ เมตร จึงไม่อาจลดราคาได้อีก คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้มีบันทึกข้อความ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ เสนอนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ รายงานการดำเนินการจัดซื้อที่ดิน และเสนอความเห็นควรพิจารณาจัดซื้อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ รวมเนื้อที่ ๒๐ ไร่ ราคา ๕๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท หรือเห็นควรเป็นประการอื่นใดโปรดสั่งการ ต่อมา เทศบาลได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ ขอทราบราคา ซื้อขายที่ดินใกล้เคียงที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ และที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ ครั้งหลังสุด จำนวน ๓ ราย เพื่อนำมาพิจารณาประกอบการจัดซื้อที่ดินของเทศบาล สำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๔ รับรองราคาซื้อขายที่ดินตามที่สอบถาม จากนั้น ปลัดเทศบาล เมืองบุรีรัมย์ได้มีบันทึกข้อความ ที่ พิเศษ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๔ เห็นสมควรจัดซื้อที่ดิน ดังกล่าว โดยให้เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณานุมัติตามระเบียบต่อไป เทศบาลจึงมีหนังสือ ที่ บร ๕๒๐๐๒/๒๖๕๐ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๔ ขออนุมัติจัดซื้อที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และขอให้จังหวัดบุรีรัมย์รายงานผลการดำเนินการไปยังสำนักงานเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล เพื่อจัดทำสัญญากู้เงินต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือที่ บร ๐๐๑๘/๑๔๘๔๐ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๔ มอบอำนาจให้นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ดำเนินการจัดซื้อที่ดิน ปลัดเทศบาล จึงได้มีบันทึกข้อความ ที่ ๕๒๐๐๑/ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ เสนอว่า (๑) ส่งเรื่องให้คณะกรรมการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หรือ (๒) เชิญเจ้าของ ที่ดินมาพบคณะกรรมการจัดซื้อฯ ปลัดเทศบาล และนายกเทศมนตรี เพื่อต่อรองราคาในคราวเดียวกัน ซึ่งนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ให้ดำเนินการตามข้อ (๒) ในวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ คณะกรรมการจัดซื้อฯ ปลัดเทศบาล และนายกเทศมนตรี ได้ต่อรองราคากับนายธีทัต ผู้จะขาย นายธีทัตยินดีลดราคาให้อีก ๕,๕๐๐,๐๐๐ บาท เหลือราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท ส่วนข้อเสนออื่นคงเดิม วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ จึงได้ตกลงทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินดังกล่าว ในราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมา เทศบาลได้มีหนังสือที่ บร ๕๒๐๐๒/๒๘๒๒ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ รายงานผลการจัดซื้อที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายธีทัตได้จัดทำบันทึกส่งมอบที่ดิน ให้กับเทศบาล นั้น เห็นได้ว่า การดำเนินการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เกิดขึ้นภายหลัง จากการดำเนินการจัดหาที่ดินที่เหมาะสมโดยผ่านขั้นตอนต่างๆ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้



/ร่วมพิจารณา...

ร่วมพิจารณาและไม่เคยทักท้วงว่ามีการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ก็ได้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ทุกประการ โดยบันทึกเสนอผู้บังคับบัญชาให้ความเห็นชอบ เชิญเจ้าของที่ดินโดยตรงมาเสนอราคา มีการประชุมคณะกรรมการเพื่อต่อรองราคารวมถึงประชุมร่วมกับผู้บังคับบัญชาและเจ้าของที่ดิน เป็นการปฏิบัติตามระเบียบด้วยความเหมาะสมและจำเป็น มิใช่พฤติการณ์ที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้เทศบาลเสียหาย คณะกรรมการจัดซื้อที่ดินมีหน้าที่เพียงเสนอความเห็น ซึ่งไม่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลได้ เพราะไม่มีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีอำนาจอนุมัติซื้อที่ดิน ประกอบกับเทศบาลก็ยอมรับว่าไม่มีความเสียหายเกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้เทศบาล นอกจากนี้ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดบุรีรัมย์เห็นว่าไม่ปรากฏพยานหลักฐานชัดเจนที่พิสูจน์ได้ว่ามีพฤติการณ์กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันเนื่องจากการจัดซื้อที่ดินครั้งนี้ จึงเห็นชอบให้ยุติเรื่องการดำเนินการทางวินัย นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เคยถูกตั้งคณะกรรมการสอบในเรื่องนี้ แม้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๔ (จังหวัดนครราชสีมา) ก็ได้ชี้มูลความผิด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเต็มที่ อีกทั้งการดำเนินการในเรื่องนี้ทุกขั้นตอนได้ผ่านการพิจารณาและตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลและผู้อนุมัติโครงการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจที่จะสั่งให้ทบทวนการจัดซื้อที่ดิน แต่ไม่ได้สั่งการ ถือได้ว่าเห็นชอบด้วยการดำเนินการมาโดยตลอด หากมีความเสียหายแก่เทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเจ้าหน้าที่ของจังหวัดบุรีรัมย์ที่มีหน้าที่พิจารณาเรื่องนี้เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย ความเห็นของกระทรวงการคลังจึงมาจากการพิจารณาที่ไม่สมบูรณ์และไม่เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นความเห็นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีผลให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ชดใช้ค่าเสียหายไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ แนวทางการพิจารณาจัดซื้อที่ดินที่กระทรวงการคลังและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้พิจารณาเป็นแนวทางเดียวกับการจัดซื้อที่ดินโดยทั่วไปที่ใช้วิธีการจัดซื้อโดยวิธีการสอบราคาหรือประกวดราคาเท่านั้น มีการพิจารณาเฉพาะเรื่องราคาที่ดินเป็นเกณฑ์เพียงอย่างเดียว คือ พิจารณาเฉพาะเรื่องราคาประเมิน ราคาการซื้อขายล่าสุด แล้วนำมาหักลบกัน จึงเป็นแนวทางที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม เนื่องจากการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาดเทศบาลแห่งใหม่ของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์เป็นการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษจากเอกชน โดยเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจบังคับซื้อได้เหมือนการเวนคืนที่ดิน เทศบาลมีเหตุผลความจำเป็นในการพิจารณาจัดซื้อ และได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดหาและจัดเตรียมที่ดิน ซึ่งเป็นการซื้อที่ดินเฉพาะแห่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง (๖)



/และวรรคสอง...

และวรรคสอง แสดงให้เห็นว่าระเบียบดังกล่าวมีเจตนาใช้บังคับกับการซื้อขายกรณีพิเศษซึ่งเป็นการซื้อที่ดินเฉพาะแห่ง จึงมิได้บังคับให้ต้องจัดซื้อที่ดินโดยพิจารณาด้านราคาเพียงด้านเดียว รวมทั้งมิได้บังคับให้ต้องจัดซื้อที่ดินตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (ซึ่งโดยปกติราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ จะต่ำกว่าราคาซื้อขายในท้องตลาดมาก) คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้ต่อรองราคาลงมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และได้นำความเห็นตามเหตุผลความจำเป็นที่ต้องจัดซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวจากความเห็นของคณะกรรมการจัดหาและจัดเตรียมที่ดินที่เทศบาลได้แต่งตั้งขึ้นมาพิจารณากำหนดแปลงที่ดินที่จะต้องจัดซื้อไว้ก่อนแล้ว หลังจากซื้อที่ดิน เทศบาลได้ประโยชน์จากการที่นำที่ดินไปจัดทำโครงการก่อสร้างตลาดสดแห่งใหม่ โดยมีค่าทรัพย์สินและผลประโยชน์ที่ได้รวมจำนวน ๖๘,๐๗๕,๖๐๓ บาท และยังมีรายได้จากการจัดเก็บค่าเช่าที่ ค่ารักษาความสะอาด ค่าไฟฟ้า ปีละจำนวน ๔,๑๐๒,๘๐๐ บาท รวมทั้งค่าธรรมเนียมต่อสัญญาเช่าที่ในตลาดไนท์บาซาร์ทุก ๓ ปี จำนวน ๒,๙๔๑,๐๐๐ บาท อีกด้วย และการจัดซื้อที่ดินก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อเทศบาล พ่อค้าแม่ค้า และประชาชนทั่วไป อันเป็นประโยชน์ที่ไม่อาจคำนวณเป็นทรัพย์สินได้ กรณีที่กระทรวงการคลังคำนวณค่าตอบแทนทางธุรกิจเพียงร้อยละ ๕ นั้น เป็นการพิจารณาที่รับฟังข้อเท็จจริงไม่สมบูรณ์ เพราะขัดกับความเป็นจริงในท้องตลาด ซึ่งแม้ผู้ขายพัสดุดูกรัถย์ให้กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ในปัจจุบัน ก็ไม่น่าจะใช้อัตรานี้ในการคำนวณเป็นยอดกำไรของการขาย ประกอบกับหากพิจารณาถึงความเหมาะสมของที่ตั้งของที่ดินที่มีอยู่แปลงเดียว เทศบาลเมืองบุรีรัมย์จึงจำเป็นที่จะต้องซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว การกำหนดค่าตอบแทนทางธุรกิจของผู้ลงทุนซื้อที่ดินและนำมาขายจะได้ค่าตอบแทนในอัตราดังกล่าวจึงไม่ถูกต้อง อีกทั้งหากเจ้าของที่ดินไม่ยอมขายที่ดินให้กับเทศบาล หรือเทศบาลไม่อาจซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวได้ ประโยชน์ที่เทศบาลจะได้รับดังกล่าวข้างต้นก็จะไม่เกิดขึ้น ซึ่งกระทรวงการคลังมิได้นำข้อเท็จจริงในส่วนนี้มาพิจารณา จึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่เทศบาล จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเทศบาลได้รับความเสียหายจากการจัดซื้อที่ดินในราคาที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งกรมบัญชีกลางเห็นว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ มีหน้าที่กลั่นกรองและให้ความเห็นตามสายงาน ต้องใช้ความระมัดระวังในการพิจารณาความเหมาะสมของราคาที่ดินที่จะจัดซื้อเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวัง เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๖,๓๕๒,๐๘๕ บาท พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๖,๓๕๒,๐๘๕ บาท เป็นเงินจำนวน ๑,๒๗๐,๔๑๙ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๗



/มีหนังสือ...



มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๔ อุตสาหกรรมคำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา จังหวัดบุรีรัมย์ มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุตสาหกรรมว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความเห็นให้ยกอุตสาหกรรม ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้ปฏิบัติหน้าที่กั้นกรองให้ความเห็นตามลำดับสายงาน และควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาในการจัดซื้อที่ดินด้วยความระมัดระวังและถูกต้องแล้ว ทั้งมีความเหมาะสมและจำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายสำเร็จลุล่วงไป มิได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงกระทำผิดระเบียบเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ จึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่เทศบาลแต่อย่างใด จึงนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และคำวินิจฉัยอุตสาหกรรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือจังหวัดบุรีรัมย์ ลับมาก ต่วนที่สุด ที่ บร ๐๐๓๗.๔/ว ๗๒ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด ชดใช้เงินให้แก่เทศบาลเมืองบุรีรัมย์

ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดมีคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดไว้พิจารณา

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๔ (จังหวัดนครราชสีมา) แจ้งว่าการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาดแห่งใหม่ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ ของสำนักงานเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ ไม่ถูกต้องตามระเบียบ และทุจริต ทำให้เทศบาลได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๑๔,๕๐๐,๐๐๐ บาท ผลการตรวจสอบสรุปได้ ดังนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ เทศบาลได้จัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาดสดแห่งใหม่ จำนวน ๒๐ ไร่ จากนายธีทัต กิรติมาศ โดยวิธีพิเศษ มูลค่ารวมตามสัญญา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท เป็นที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ เนื้อที่ ๑๔ ไร่ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ เนื้อที่ ๖ ไร่ ที่ดินตั้งอยู่ในเขตเทศบาล จดทะเบียนซื้อขายเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ในการซื้อที่ดินดังกล่าวเริ่มจากนายธนา กิรติมาศ ได้ติดต่อเสนอขายที่ดินของนางนันทนา จาตนิลพันธ์ ต่อนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์โดยตรงอย่างไม่เป็นทางการตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ในราคา ๘๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท เทศบาลจึงขอกู้เงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) เพื่อซื้อที่ดินดังกล่าว โดยแสดงข้อมูลของที่ดินว่า ที่ดินที่จะซื้ออยู่ห่างจากถนนหลักของตัวเมืองบุรีรัมย์คือถนนจรัสประมาณ ๑๒๐ เมตร มีทางสาธารณะเข้าสู่ที่ดิน ๒ ทาง คือ ด้านทิศเหนือเป็นเส้นทางหลักเชื่อมถนนจรัส ความกว้างเฉลี่ย ๑๒ เมตร และเส้นทางรองด้านทิศตะวันตกผ่านหมู่บ้านจรัสนครไปบรรจบทางหลวงสายบุรีรัมย์ - ประโคนชัย ความกว้างประมาณ ๘ เมตร โดยซื้อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ ทั้งแปลง เนื้อที่ ๑๔ ไร่ และแบ่งซื้อจากที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ ส่วนที่ดินติดต่อกัน



/เนื้อที่...

เนื้อที่ ๖ ไร่ ก.ส.ท. ได้อนุมัติเงินกู้จำนวน ๔๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท และสภาเทศบาลได้อนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสมสมทบอีกเป็นเงินจำนวน ๙,๐๐๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการจัดหาและจัดเตรียมที่ดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินบริเวณด้านทิศตะวันออกของหมู่บ้านจิระนครแปลงที่เทศบาลเคยเสนอเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ของ ก.ส.ท. เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดดังกล่าว คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษได้รายงานผลการดำเนินการว่าไม่สามารถติดต่อบริษัทเจ้าของที่ดินให้มาเจรจาเรื่องราคาที่ดินได้ ต่อมา นายธิตต์ได้มาแสดงตัวเป็นเจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าวพร้อมนำเสนอโฉนดที่ดิน สัญญาซื้อขายที่ดินจากนางนันทนาในราคา ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท มาแสดง แต่อ้างต่อคณะกรรมการจัดซื้อฯ ว่าซื้อจริงในราคา ๔๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท เนื้อที่ ๒๐ ไร่ ที่ดินดังกล่าวเมื่อแบ่งแยกจากแปลงใหญ่แล้วทำให้ที่ดินบริเวณด้านตะวันตกไม่ติดทางสาธารณประโยชน์ตามที่กำหนดคุณสมบัติไว้ในเบื้องต้น และได้มีการต่อรองราคาจาก ๕๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นราคา ๕๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยนายธิตต์ยินดีเสียค่าใช้จ่ายในการโอนและจะถมดินให้ความสูงโดยเฉลี่ยประมาณ ๒ เมตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือมอบอำนาจให้นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์เป็นผู้มีอำนาจสั่งซื้อโดยวิธีพิเศษในครั้งนี้อีก ต่อมา นายธิตต์ได้ลดราคาลงอีกเหลือราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท ข้อเสนออื่นคงเดิม จากนั้นเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ นางนันทนาได้ทำหนังสือยินยอมให้ใช้ที่ดินของตนบริเวณด้านทิศตะวันตกติดกับหมู่บ้านจิระนครเป็นทางสาธารณประโยชน์ แต่มีเงื่อนไขว่าหนังสือฉบับนี้จะมีผลก็ต่อเมื่อนายธิตต์ได้ถมดินบริเวณดังกล่าวและได้ชำระค่าที่ดินส่วนที่เหลือเป็นเงินจำนวน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่นางสาวผาณิตดาเรียบร้อยแล้ว นายธิตต์ได้ส่งมอบที่ดินแปลงที่จัดซื้อเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ในขณะที่ยังไม่สามารถถมดินให้เสร็จเรียบร้อยแล้ว คงเหลือเนื้อที่ประมาณร้อยละ ๒๐ แต่ยินยอมให้เทศบาลยึดเงินจำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท จากค่าที่ดินเป็นหลักประกันสัญญาการถมดิน คณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ตรวจรับเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ในวันเดียวกันนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ได้ทำสัญญาการถมดินโดยหักค่าซื้อที่ดินเป็นเงินจำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท กำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๔ นายธิตต์ได้ทำสัญญาซื้อขายที่ดินให้เทศบาลเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และได้รับเงินค่าที่ดิน (หักภาษี ณ ที่จ่าย หักเงินรับฝากค่าถมดิน) จำนวน ๔๕,๐๒๕,๐๐๐ บาท เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ เทศบาลได้จัดทำฎีกาเบิกเงินงบประมาณรับเข้าเป็นเงินรับฝากเงินค่าถมดินจำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท และได้ความจากนายธิตต์ว่าได้จ่ายเงินส่วนที่เหลืออีกจำนวน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้นางสาวผาณิตดาแล้ว และนางสาวผาณิตดาก็ให้ถ้อยคำว่าได้รับเงินจำนวน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท แล้วในวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ รวมรับเงินทั้งสิ้นจำนวน ๔๗,๐๒๕,๐๐๐ บาท กรณีที่นายธิตต์ได้แสดงตัวต่อคณะกรรมการจัดซื้อฯ ว่าตนเป็นเจ้าของที่ดินที่เทศบาลต้องการซื้อ โดยที่พิจารณาโฉนดที่ดินจะเห็นว่า เมื่อมีการ



/แบ่งแยก...

แบ่งแยกโฉนดที่ดินจะทำให้ที่ดินด้านทิศตะวันตกไม่ติดทางสาธารณประโยชน์ อันผิดเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ แต่คณะกรรมการจัดซื้อฯ หาได้นำมาเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาคงดำเนินการเจรจาต่อรองราคา การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามนัยข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง (๖) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ นอกจากนี้ คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้กระทำเพื่อให้เทศบาลได้จัดซื้อที่ดินจากนายธีทัตเท่านั้น ซึ่งเกิดประโยชน์แก่นายธีทัต ถือได้ว่าเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่จัดการหรือดูแลการซื้อที่ดินให้เทศบาลเข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการดังกล่าว สำหรับคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ในการส่งมอบพัสดุนายธีทัตได้ส่งมอบที่ดินในขณะที่ยังถมดินไม่เสร็จเรียบร้อย ไม่ได้นำโฉนดที่ดินฉบับจริงให้ตรวจสอบ คงส่งมอบเฉพาะสำเนาโฉนดที่ดินเท่านั้น คณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ตรวจรับโดยตรวจสอบจากสำเนาโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองผลการรังวัดสอบเขตที่ดิน แล้วเห็นว่าเป็นที่ดินที่ตกลงซื้อขายมีเนื้อที่ถูกต้องครบถ้วน จึงลงลายมือชื่อตรวจรับ ส่วนเรื่องการถมดิน คณะกรรมการตรวจรับพัสดุให้เหตุผลว่าไม่ได้ระบุไว้ในสัญญาจะซื้อจะขาย กรณีที่ดินไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจัดหาและจัดเตรียมที่ดินที่กำหนดไว้ กล่าวคือ บริเวณด้านทิศตะวันตกติดหมู่บ้านจิระนครไม่ติดทางสาธารณประโยชน์นั้น ได้มีหนังสือยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อเป็นทางสาธารณประโยชน์แล้ว ซึ่งหนังสือดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขให้นายธีทัตต้องถมดินให้เสร็จเรียบร้อย แต่ในขณะที่ตรวจรับยังถมดินไม่เสร็จเรียบร้อย จึงขัดต่อเงื่อนไขที่หนังสือยินยอมดังกล่าวได้กำหนดไว้ สำหรับค่าที่ดินส่วนที่เหลือ จำนวน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท แม้นางสาวผาณิตดาจะมีหนังสือลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ยืนยันว่าได้รับเงินจำนวนดังกล่าวครบถ้วนแล้ว ก็สามารถพิจารณาได้ว่าหนังสือดังกล่าวเป็นเอกสารเท็จ เนื่องจากนายธีทัตและนางสาวผาณิตดาต่างให้ถ้อยคำตรงกันว่า ได้รับจ่ายเงินจำนวนดังกล่าวหลังจากที่เทศบาลได้จ่ายเงินค่าที่ดินให้นายธีทัตแล้ว นอกจากนี้ นายธีทัตยังไม่สามารถนำโฉนดที่ดินฉบับจริงมาส่งมอบต่อคณะกรรมการตรวจรับพัสดุในวันจ่ายเงินได้ เนื่องจากนางสาวผาณิตดาได้ยึดถือไว้เป็นหลักประกันค่าที่ดินส่วนที่เหลือซึ่งได้ทำเป็นสัญญากู้เงินกันไว้ หากคณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้เรียกตรวจสอบโฉนดที่ดินฉบับจริงและสอบถามนางสาวผาณิตดาและนางนันทนา ก็จะได้ความชัดเจนว่านายธีทัตยังคงค้างค่าที่ดินส่วนที่เหลือเป็นเงินจำนวน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท อันมีผลทำให้ที่ดินดังกล่าวไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ พฤติการณ์ของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุเป็นการไม่ปฏิบัติตามนัยข้อ ๖๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

กรณีปัญหาว่าที่ดินที่จัดซื้อมีความเหมาะสม และมีราคาสูงกว่าความเป็นจริงหรือไม่ ปรากฏว่านายธีทัตได้ซื้อที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวจากนางนันทนาเมื่อวันที่ ๒๐



/กรกฎาคม...

กรกฎาคม ๒๕๔๔ ในสัญญาขายที่ดินระบุงราคา ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ขณะที่ราคาประเมิน  
 ทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมจำนวน ๒๙,๑๙๐,๐๐๐ บาท  
 นางนันทนา ผู้ชาย และนางสาวผาณิตดาให้ถ้อยคำตรงกันว่าได้ขายที่ดินให้นายอิทัตในราคา  
 ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยนางนันทนาได้รับชำระค่าที่ดินเป็นเงินจำนวน ๑๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท  
 นางสาวผาณิตดายังไม่ได้รับชำระเงิน ปรากฏตามสัญญากู้เงิน สัญญาค้ำประกัน และหนังสือ  
 ยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อเป็นทางสาธารณประโยชน์ว่า นายอิทัตยังค้างชำระค่าที่ดินอีกเป็นเงิน  
 ๒๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท จึงทำสัญญากู้เงินจำนวนจำนวน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมมอบโฉนดที่ดิน  
 ทั้งสองแปลงให้นางสาวผาณิตดาถือไว้เป็นประกัน กำหนดชำระภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันทำสัญญา  
 ส่วนเงินอีกจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท หักเป็นค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ แต่นายอิทัต  
 อ้างต่อคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ และให้ถ้อยคำว่าได้ซื้อมาในราคา ๔๐,๐๐๐,๐๐๐ บาทเศษ  
 เมื่อรวมภาษีเป็นเงิน ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาทเศษ นั้น เป็นการบิดเบือนความจริง เนื่องจากการเรียก  
 เก็บค่าธรรมเนียมและภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่ายซึ่งให้เรียกเก็บตามราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ  
 ที่คำนวณได้ กรณีนี้ คือ ราคา ๒๙,๑๙๐,๐๐๐ บาท หากนายอิทัตต้องการนำที่ดินไปขายต่อ  
 เพื่อหากำไรก็ควรระบุงราคาให้สูงขึ้นเพื่อจะได้เป็นหลักฐานแสดงว่าได้ซื้อมาในราคาที่สูงจริง  
 จึงฟังได้ว่า ได้มีการซื้อขายกันในราคา ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท จริง จะเห็นได้ว่าราคาที่เทศบาล  
 ซื้อมีราคาสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ จำนวน ๑๘,๓๑๐,๐๐๐ บาท และสูงกว่าราคา  
 ที่นายอิทัตซื้อมา จำนวน ๑๔,๕๐๐,๐๐๐ บาท การซื้อขายที่ดินจึงเป็นราคาที่สูงกว่าความเป็นจริง  
 อย่างมาก กรณีจึงฟังได้ว่า เทศบาลซื้อที่ดินจากนายอิทัตในราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท สูงกว่า  
 ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ จำนวน ๑๘,๓๑๐,๐๐๐ บาท และสูงกว่าราคาที่นายอิทัตซื้อมาจำนวน  
 ๑๔,๕๐๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นความเสียหายที่เทศบาลได้รับ โดยคิดจากราคาที่นายอิทัตซื้อมา  
 เป็นเงินจำนวน ๑๔,๕๐๐,๐๐๐ บาท อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ  
 คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ และนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์

เทศบาลได้รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่  
 สรุปลงได้ดังนี้ (๑) คณะกรรมการตรวจรับพัสดุไม่มีพฤติการณ์กระทำด้วยความจงใจหรือประมาท  
 เลินเล่ออย่างร้ายแรง ทั้งไม่ปรากฏหลักฐานชี้ชัดได้ว่าคณะกรรมการตรวจรับพัสดุมิมีส่วนได้เสีย  
 เพื่อประโยชน์ตนเองและผู้อื่น หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ยิ่งไปกว่านั้นราคาซื้อขาย  
 ที่ดินพิพาทยังต่ำกว่าราคาซื้อขายในท้องตลาดเป็นอย่างมาก เทศบาลจึงไม่ได้รับความเสียหาย  
 จากการซื้อที่ดิน คณะกรรมการตรวจรับพัสดุจึงไม่ต้องรับผิด (๒) กรณีนายปริญญา สมานประธาน  
 อดีตนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ ได้กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง  
 โดยเคร่งครัด และไม่ปรากฏหลักฐานชี้ชัดว่านายปริญญามีส่วนได้เสียในการซื้อขายที่ดิน  
 เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือได้แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย  
 สำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือได้ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายในส่วนไหนอย่างไร



/มิได้กระทำ...

มิได้กระทำหรือคว้งกระทำการใดเพียงเพื่อให้เทศบาลได้จัดซื้อที่ดินจากผู้เสนอขายเท่านั้น หากแต่เป็นการกระทำเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางราชการเป็นสำคัญ ทั้งยังมีเอกสารระบุชัดว่า ราคาที่ดินนี้ต่ำกว่าราคาซื้อขายในท้องตลาดเป็นอย่างมาก นายปริญญญาจึงไม่มีพฤติการณ์กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแต่อย่างใด นายปริญญญาจึงไม่ต้องรับผิดชอบบัญชีกลางได้มีหนังสือที่ กค ๐๔๑๐.๓/๒๑๐๐๒ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แจ้งให้เทศบาลทราบว่า กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีที่ดินที่เทศบาลจัดซื้อที่ดินจำนวน ๒๐ ไร่ โดยวิธีพิเศษ เป็นเงินจำนวน ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท มีการดำเนินการ ดังนี้ เมื่อคณะกรรมการจัดหาและจัดเตรียมที่ดินมีความเห็นสมควรจัดซื้อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ ที่เทศบาลเคยใช้เป็นข้อมูลในการกู้เงินจาก ก.ส.ท. ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่พัสดุ ได้จัดทำบันทึกเสนอวิธีการจัดซื้อที่ดินว่าสามารถดำเนินการได้ ๒ วิธี คือ ประกวดราคาและวิธีพิเศษ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ตำแหน่งปลัดเทศบาลขณะนั้น พิจารณาแล้วเห็นควรให้จัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ซึ่งนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์เห็นชอบให้ดำเนินการ เทศบาลจึงมีคำสั่งที่ ๑๑๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๔ แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อที่ดินสำหรับก่อสร้างตลาดสดเทศบาล (แห่งใหม่) โดยวิธีพิเศษ ๒ คณะ คือ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๔ เทศบาลได้มีหนังสือถึงเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อสอบถามราคาซื้อขายที่ดินครั้งหลังสุดในบริเวณใกล้เคียง คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ได้ประชุมรวม ๙ ครั้ง สรุปรายงานว่าไม่สามารถติดต่อให้เจ้าของที่ดินเดิม (นางนันทนา) มาเจรจาเรื่องราคาที่ดินได้ จนกระทั่งนายธีทัตมาแสดงตัวเป็นเจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าวพร้อมสำเนาโฉนดที่ดินทั้งสองแปลง รวมเนื้อที่ ๒๐ ไร่ ในราคา ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้ต่อรองราคาจากนายธีทัตเสนอขายครั้งล่าสุด ๕๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท นายธีทัตยอมลดราคาให้ ๕,๕๐๐,๐๐๐ บาท คงเหลือราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท โดยจะเป็นผู้ถมดินพื้นที่ ๒๐ ไร่ ให้สูงขึ้นอีกประมาณ ๒ เมตร และจะเป็นผู้เสียภาษีอากรทั้งหมด ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อทางราชการและอยู่ในวงเงินงบประมาณที่เทศบาลเตรียมไว้ คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้ตรวจสอบเอกสารและสภาพที่ดินเห็นว่า มีเนื้อที่และทำเลอยู่ในบริเวณที่เทศบาลต้องการซื้อ และในบริเวณดังกล่าวไม่มีที่ดินแปลงอื่นที่มีพื้นที่และทำเลเท่าขนาดที่เทศบาลต้องการซื้อ จึงได้เสนอความเห็นของคณะกรรมการจัดซื้อฯ ต่อนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ผ่านหัวหน้างานพัสดุ เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๔ เจ้าหน้าที่พัสดุได้เสนอต่อปลัดเทศบาล ปลัดเทศบาลเสนอความเห็นต่อนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ ต่อมา นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์เห็นชอบให้จัดซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวตามความเห็นของคณะกรรมการจัดซื้อฯ พร้อมขออนุมัติจังหวัดบุรีรัมย์เพื่อดำเนินการจัดซื้อ เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ เทศบาลได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวในราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท นายธีทัตได้ส่งมอบที่ดินเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ โดยเทศบาลได้ยึดเงินจำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท จากค่าที่ดินเป็นหลักประกันสัญญาการถมดิน และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ตรวจรับ



/เมื่อวันที่...

เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ว่าที่ดินมีจำนวนเนื้อที่ถูกต้องครบถ้วนตามสัญญาซื้อขายที่ดินทุกประการ ซึ่งในขณะที่ตรวจรับยังถมดินไม่แล้วเสร็จ ในวันเดียวกันนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ได้ทำสัญญาการถมดินโดยหักค่าซื้อที่ดินจำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท กำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๔ นายธิตัดได้ทำสัญญาซื้อขายที่ดินให้แก่เทศบาลเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และได้รับเงินค่าที่ดิน (หักภาษี ณ ที่จ่าย หักเงินรับฝากค่าถมดิน) เป็นเงินจำนวน ๔๕,๐๒๕,๐๐๐ บาท เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ เทศบาลได้ทำฎีกาเบิกเงินงบประมาณรับเข้าเป็นเงินฝากเงินค่าถมดิน จำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ที่ดินที่เทศบาลจัดซื้อมีราคาสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ของทางราชการเป็นเงินจำนวน ๑๘,๓๑๐,๐๐๐ บาท (๔๗,๕๐๐,๐๐๐ ลบด้วย ๒๙,๑๙๐,๐๐๐) และมีราคาสูงกว่าราคาขายครั้งสุดท้ายของที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวประมาณร้อยละ ๔๓ (๔๗,๕๐๐,๐๐๐ คูณด้วย ๑๐๐ หารด้วย ๓๓,๐๐๐,๐๐๐) ทั้งที่ระยะเวลาการซื้อขายห่างกันประมาณ ๓ เดือนเศษ ที่ดินทั้งสองแปลงเนื้อที่รวม ๒๐ ไร่ เป็นที่ดินของนางนันทนาขายให้แก่นายธิตัดเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ในราคา ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่เทศบาลได้ทำสัญญาซื้อขายกับนายธิตัดในวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ในราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท สูงกว่าราคาที่นายธิตัดซื้อมาเป็นเงินจำนวน ๑๔,๕๐๐,๐๐๐ บาท เห็นควรกำหนดความเสียหายจากการจัดซื้อที่ดินในราคาสูงกว่าความเป็นจริง โดยพิจารณาจากการที่นายธิตัดได้ซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวจากนางนันทนา และจากการที่นายธิตัดขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้เทศบาล แต่เมื่อพิจารณาถึงความเป็นธรรมแล้ว การที่นายธิตัดเป็นผู้นำที่ดินมาเสนอขายยอมแสวงหาผลกำไรในทางธุรกิจ ประกอบกับที่นายธิตัดเป็นผู้ออกค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินและถมดินเพื่อพัฒนาที่ดินซึ่งทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น จึงเห็นควรให้นำค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินเป็นเงินจำนวน ๑,๐๕๑,๕๐๕ บาท ค่าถมดินเป็นเงินประมาณ ๕,๔๔๖,๔๐๐ บาท และค่าตอบแทนทางธุรกิจที่ควรจะได้รับคิดเป็นร้อยละ ๕ ของเงินจำนวน ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นเงินจำนวน ๑,๖๕๐,๐๐๐ บาท เมื่อรวมกับราคาที่ดินที่นายธิตัดซื้อจำนวน ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นเงินจำนวน ๔๑,๑๔๗,๙๐๕ บาท (๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บวกด้วย ๑,๐๕๑,๕๐๕ บวกด้วย ๕,๔๔๖,๔๐๐ บวกด้วย ๑,๖๕๐,๐๐๐) ถือเป็นราคาที่ดินที่เหมาะสมที่เทศบาลควรจัดซื้อในขณะนั้น ดังนั้น เทศบาลจึงได้รับความเสียหายจากการจัดซื้อที่ดินในราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็นเป็นเงินจำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท (๔๗,๕๐๐,๐๐๐ ลบด้วย ๔๑,๑๔๗,๙๐๕) (๑) คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษประกอบด้วยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ตำแหน่งประธานกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ตำแหน่งผู้อำนวยการกองคลัง ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ตำแหน่งผู้อำนวยการกองช่างสุขาภิบาล ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ตำแหน่งนักวิชาการสุขาภิบาล ๕ และผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ตำแหน่งนายช่างโยธา ๓ มีหน้าที่ตามข้อ ๕๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการจัดซื้อฯ ไม่สามารถติดต่อให้เจ้าของที่ดินเดิมมาเจรจาเรื่องราคาที่ดินได้ จนกระทั่ง



/นายธิตัด...

นายธิตต์ได้มาแสดงตัวเป็นเจ้าของที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวรวมเนื้อที่ ๒๐ ไร่ พร้อมแสดงสัญญาซื้อขายที่ดินจากนางนันทนาในราคา ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งที่ดินได้แบ่งแยกมาจากที่ดินของนางนันทนา เนื้อที่ ๓๐ ไร่เศษ แม้คณะกรรมการจัดซื้อฯ ต่อรองราคาจาก ๘๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท จนเหลือราคา ๕๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยนายธิตต์ยินยอมเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการโอนและจะถมดินให้สูงโดยเฉลี่ยประมาณ ๒ เมตร ต่อมา นายธิตต์ได้แสดงความจำนงลดราคากลางอีก เหลือราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท การที่คณะกรรมการจัดซื้อฯ เสนอให้จัดซื้อที่ดินของนายธิตต์ ซึ่งมีราคาสูงกว่าราคาขายครั้งสุดท้ายของที่ดินแปลงดังกล่าว ประมาณร้อยละ ๔๓ ทั้งที่ระยะเวลาการซื้อขายห่างกันเพียง ๓ เดือนเศษ พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหายจากการจัดซื้อที่ดินในราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น เป็นเงินจำนวน ๖,๓๕๒,๐๘๕ บาท จึงให้คณะกรรมการจัดซื้อฯ โดยวิธีพิเศษรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของเงินจำนวน ๖,๓๕๒,๐๘๕ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๓,๑๗๖,๐๔๒.๕๐ บาท โดยให้รับผิดชอบเป็นจำนวนเท่าๆ กัน คิดเป็นเงินจำนวนคนละ ๑,๕๘๘,๐๒๑.๒๕ บาท (๒) ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่พัสดุ มีหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดให้ก่อนดำเนินการซื้อที่ดินให้เจ้าหน้าที่พัสดุทำรายงานเสนอผู้สั่งซื้อเพื่อขออนุมัติโดยเสนอราคาประเมินของทางราชการและราคาซื้อขายที่ดินใกล้เคียงบริเวณที่จะซื้อขายครั้งสุดท้ายประมาณ ๓ ราย เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดทำบันทึกเสนอนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ว่า ตามที่คณะกรรมการจัดหาและจัดเตรียมที่ดินและคณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้พิจารณาให้จัดซื้อที่ดินของนายธิตต์ว่า เป็นราคาที่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักเกณฑ์และระเบียบ และพิจารณาจากราคาซื้อไม่สูงกว่าราคาซื้อจริงบริเวณเขตเทศบาล (ราคาท้องถิ่น) ซึ่งเจ้าหน้าที่พัสดุได้ตรวจสอบแล้วว่าได้ดำเนินการตามระเบียบทุกประการรวมทั้งได้สอบถามไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ให้ตรวจสอบโฉนดที่ดินที่ใกล้เคียงครั้งสุดท้ายซึ่งสำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ได้มีหนังสือแจ้งเทศบาลให้ทราบถึงโฉนดที่ดินใกล้เคียง จำนวน ๗ ราย ปรากฏว่าที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ และโฉนดเลขที่ ๖๔๓ เป็นที่ดินแปลงที่นางนันทนาขายให้กับนายธิตต์เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ในราคาเพียง ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท และเป็นแปลงเดียวกันกับที่ทางเทศบาลจะจัดซื้อ การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำรายงานเสนอนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ให้จัดซื้อที่ดินของนายธิตต์ ซึ่งมีราคาสูงกว่าราคาครั้งสุดท้ายของที่ดินแปลงดังกล่าว ประมาณร้อยละ ๔๓ ทั้งที่ระยะเวลาของการซื้อขายห่างกันเพียง ๓ เดือนเศษ กรณีเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบและรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหาย จึงให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหาย คำนวณเป็นเงินจำนวน ๖๓๕,๒๐๘.๕๐ บาท (๓) ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ตำแหน่งปลัดเทศบาล ในฐานะผู้บังคับบัญชาในชั้นต้น มีหน้าที่กลั่นกรองให้ความเห็นตามลำดับสายงาน และควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของ



/ผู้โต้แย้ง...

ผู้ได้บังคับบัญชา ได้ลงนามในเอกสารบันทึกรายงานผลการพิจารณาจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษของ คณะกรรมการจัดซื้อฯ เสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาให้ดำเนินการตามความเห็นของ คณะกรรมการจัดซื้อฯ ต่อไป แม้ในทางปฏิบัติ ขั้นตอนในการจัดซื้อที่ดินไม่ว่าจะเป็นการสรรหาที่ดิน จัดเตรียมที่ดิน หรือการเชิญเจ้าของที่ดินโดยตรงมาเสนอราคาและต่อรองราคาจะเป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการจัดหาและจัดเตรียมที่ดิน และคณะกรรมการจัดซื้อฯ ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ซึ่งทำหน้าที่พิจารณากันกรองและให้ความเห็นตามลำดับสายงานก็ยังคงต้องใช้ความระมัดระวัง ในการพิจารณาความเหมาะสมของราคาที่ดินที่จะจัดซื้อเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ เมื่อเจ้าพนักงานพัสดุได้มีบันทึกรายงานเสนอผู้ฟ้องคดีที่ ๗ หากผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้ใช้ ความระมัดระวังในการตรวจสอบเอกสารรายการจดทะเบียนทำโฉนดที่ดินทั้งสองแปลง ย่อมทราบ ข้อเท็จจริงว่าที่ดินแปลงพิพาทมีการซื้อขายกันก่อนนำมาขายให้เทศบาลเพียงประมาณ ๓ เดือนเศษ และสำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์แจ้งราคาซื้อขายให้เทศบาลทราบแล้ว ซึ่งราคาที่ดินที่เทศบาล จะจัดซื้อมีราคาซื้อขายสูงกว่าประมาณร้อยละ ๔๓ ซึ่งสามารถสั่งการให้ต่อรองราคาอีกครั้งหนึ่ง หรือยกเลิกการจัดซื้อที่ดินได้ การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ลงนามอนุมัติให้จัดซื้อที่ดินตามราคา ที่นายอีพัตเสนอขาย จึงทำให้เทศบาลได้รับความเสียหาย ผลติการณืถือได้ว่าเป็นการกระทำ ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหาย จำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท คำนวณเป็นเงินจำนวน ๑,๒๗๐,๔๑๙ บาท (๔) นายปริญญา สมานประธาน ตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ต้องรับผิดชอบ ใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท คำนวณเป็นเงินจำนวน ๑,๒๗๐,๔๑๙ บาท

เทศบาลได้มีหนังสือที่ บร ๕๒๐๐๖/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้วินิจฉัยผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณี เทศบาลมีความเห็นแย้งความเห็นของกับกระทรวงการคลัง โดยมีเหตุผลประกอบ ดังนี้ (๑) การที่ เทศบาลต่อรองราคาจนเจ้าของที่ดินเห็นว่าสมควรขายแล้ว จึงถือว่าได้ใช้ความระมัดระวังในการ รักษาประโยชน์ของทางราชการอย่างรอบคอบ ความเหมาะสมของพื้นที่ ความคุ้มค่า มูลค่าของทรัพย์สิน และผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งในปัจจุบันบริเวณดังกล่าวเป็นศูนย์กลางการค้าขายของ คนในชุมชน อาคารซึ่งเทศบาลได้ประกาศประมูลก่อสร้างแล้วยกกรรมสิทธิ์ให้เทศบาลมีมูลค่า การก่อสร้าง ๕๖,๗๕๐,๖๐๓ บาท ค่าตอบแทนจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นเงินจำนวน ๒,๓๙๐,๐๐๐ บาท ค่าเช่าที่ดินระหว่างก่อสร้างเป็นเงินจำนวน ๖๘๐,๐๐๐ บาท ประมูลแผง จำหน่ายสินค้าในตลาดไนท์บาซาร์ที่เหลือจากการจัดสรรให้ผู้ประกอบการค้าเดิม จำนวน ๔๕ แผง เป็นเงินจำนวน ๘,๒๕๕,๐๐๐ บาท รวมมูลค่าทรัพย์สินและผลประโยชน์ที่ได้จากการก่อสร้าง ตลาดสดแห่งใหม่เป็นเงินจำนวน ๖๘,๐๗๕,๖๐๓ บาท จัดเก็บค่าเช่าและรายได้อื่นประมาณ เดือนละ ๓๔๑,๙๐๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๔,๑๐๒,๘๐๐ บาท ต่อปี มีรายได้จากค่าธรรมเนียม



/ต่อสัญญา...



ต่อสัญญา ๓ ปี จากการเช่าแผง ๒๕๘ แผง เป็นเงินจำนวน ๒๙๑,๐๐๐ บาท เทศบาลจึงไม่ได้รับความเสียหายแต่อย่างใด (๒) เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องได้ใช้ความระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการอย่างเพียงพอแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นควรแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากลับกรองความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ต่อมา คณะกรรมการพิจารณากลับกรองความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีความเห็นในแนวทางเดียวกับที่กรมบัญชีกลางมีความเห็น คณะกรรมการฯ จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ไม่เห็นชอบตามความเห็นของเทศบาล และเห็นควรให้เทศบาลออกคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวข้างต้นรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงวินิจฉัยไม่เห็นชอบตามความเห็นของเทศบาล ขอให้เทศบาลออกคำสั่งให้บุคคลต่างๆ รับผิดชอบใช้เงิน เทศบาลจึงได้มีคำสั่งที่ ๓๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๔ เรื่อง ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับทางราชการ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องที่ ๑ เห็นว่า กรณีนายปริญญา อิตตินายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ (คู่สมรส นางปาลีรัตน์ สมานประธาน นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ ในขณะนั้น โดยปัจจุบันอ้างว่าได้จดทะเบียนหย่าแล้ว) เป็นผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดด้วย ถือได้ว่าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองเป็นคู่กรณีเอง นางปาลีรัตน์จึงไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้ตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เทศบาลจึงต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะได้มีคำสั่งต่อไป ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่นางปาลีรัตน์มีคำสั่งที่ ๓๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๔ เรียกให้นายปริญญา และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ให้นางปาลีรัตน์เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และเมื่อได้เพิกถอนคำสั่งแล้วให้แจ้งการเพิกถอนคำสั่งให้ผู้รับคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบด้วย และรายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อจะได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป เทศบาลจึงได้มีคำสั่งที่ ๒๐๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ เรื่อง เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับทางราชการ ตามข้อสั่งการของจังหวัดบุรีรัมย์

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณากรณีดังกล่าวแล้วเห็นว่า คำชี้แจงของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดไม่อาจเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยให้เป็นอย่างอื่นได้ จึงมีคำสั่งจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาล พร้อมแจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสืออุทธรณ์ของผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายรวมเจ็ดราย พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำวินิจฉัยไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด พร้อมจัดส่งสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องรายงานความเห็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาอุทธรณ์ ต่อมา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๘๔๔๙



/ลงวันที่...

ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด และให้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์พร้อมทั้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดทราบตามหนังสือที่ พร ๐๐๓๗.๔/ว ๗๒ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๔

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ คัดค้านคำให้การว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวน ตามรายงานการสอบสวนลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ ในฐานะเป็นพยานเท่านั้น การที่คณะกรรมการสอบสวนไม่ได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเจ้าหน้าที่อื่นที่เป็นผู้จัดทำความเห็นเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดินพิพาทต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผลให้คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่าเทศบาลอาจจัดหาที่ดินซึ่งตั้งอยู่นอกเขตปกครองของเทศบาลเพื่อก่อสร้างตลาดสดย่อมเป็นผลดีต่อเทศบาลนั้น การพิจารณาประเด็นดังกล่าวไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ทั้งราคาที่จัดซื้อยังเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาซื้อขายที่ดินในบริเวณใกล้เคียงในท้องตลาดที่มีการซื้อขายในราคาตารางวาละ ๒๐,๐๐๐ บาท ถึง ๔๐,๐๐๐ บาท แต่ที่ดินพิพาทซื้อขายเพียงราคาตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท

ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ คัดค้านคำให้การว่า คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฉบับลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ เป็นการยื่นคำให้การแก้คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๗ เมื่อพ้นระยะเวลาที่ศาลกำหนด จึงรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้จัดทำคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานยื่นต่อศาล ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ตามข้อ ๔๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ การที่ศาลมีคำสั่งรับคำให้การครั้งที่ ๒ ในประเด็นแก้คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๗ เท่ากับว่าศาลขยายระยะเวลาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำคำให้การเมื่อพ้นระยะเวลาที่ศาลกำหนด จึงเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีที่ ๗ เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้รับบันทึกของคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ และกองคลังได้เสนอเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้มีบันทึกข้อความ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๔ เสนอนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ เพื่อพิจารณาจัดซื้อที่ดินสรุปได้ว่า คณะกรรมการจัดซื้อฯ มีการประชุม ๙ ครั้ง ซึ่งการประชุมครั้งที่ ๙ ประชุมร่วมกับนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ ปลัดเทศบาล และเจ้าของที่ดิน ได้อธิบายวิธีการดำเนินงาน และต่อรองราคาที่ดินจากที่เสนอขายครั้งแรกราคา ๕๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท คงเหลือราคา ๕๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท และได้พิจารณาจากความเห็นของคณะกรรมการจัดหาและจัดเตรียมที่ดินสำหรับก่อสร้างตลาดสดเทศบาลแห่งใหม่ ประกอบกับที่ดินที่จะจัดซื้อ มีลักษณะตามความเห็นของคณะกรรมการจัดหาและจัดเตรียมที่ดินที่ดินแปลงดังกล่าวมีการเปลี่ยนมือโดยการซื้อขายจากนางนันทนาเป็นนายธิตต์โดยไม่ทราบสาเหตุ ทั้งที่เทศบาลได้เชิญนางนันทนามาพบคณะกรรมการหลายครั้ง โดยนายธิตต์ได้จัดซื้อที่ดินมาจาก



/นางนันทนา...

นางนนทนาในราคา ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และเสนอขายเทศบาล ในราคา ๕๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นราคาที่สูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับราคาของผู้ขายได้ซื้อ มา แต่ได้พิจารณา เห็นว่าที่ดินที่จัดซื้อเพื่อมาก่อสร้างตลาดสด เป็นการนำมาประกอบการค้าซึ่งจะมีรายได้แก่เทศบาล ต่อไป การก่อสร้างตลาดสดเทศบาลแห่งใหม่เป็นการรวบรวมผู้ขายและผู้ซื้อที่อยู่กระจัดกระจาย ทั้งบนทางเท้าและบนผิวจราจร ตลอดจนการค้าส่งไว้ในที่แห่งเดียวกัน มีทำเลที่เหมาะสม สะดวกในการควบคุม และประโยชน์ที่เทศบาลจะได้รับนอกจากประชาชนในเขตเทศบาล จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นซึ่งมีอรรถค่าเป็นตัวเงินได้แล้ว เทศบาลยังมีรายได้และทรัพย์สินเพิ่มขึ้น อีกมากมาย ตามหนังสือของสำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ถึงนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ หนังสือรับรองราคาซื้อขายที่ดินให้เทศบาล ๑ รายการ ตามสัญญาซื้อขายฉบับลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ โฉนดที่ดินเลขที่ ๓๐๐๑ ตำบลอิสาน เนื้อที่ ๒ งาน ๑๓.๐๑ ตารางวา ซื้อขาย ในราคา ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อเทียบราคากับที่ดินที่เทศบาลจัดซื้อแล้วยังมีราคาต่ำกว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและเอกสารการจดทะเบียน ทำยโฉนดที่ดินทั้งสองแปลง ทำให้ทราบราคาซื้อขายที่ดินและได้รายงานให้นายกเทศมนตรี เมืองบุรีรัมย์ทราบ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ จึงไม่ได้กระทำการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่อย่างใด นอกจากนั้น คณะกรรมการจัดหาและจัดเตรียมที่ดินสำหรับก่อสร้างตลาดสดเทศบาล แห่งใหม่ มีมติกำหนดให้เนื้อที่ที่ดินทั้งหมดหรือเนื้อที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตเทศบาล และส่วนที่ อยู่นอกเขตเทศบาลนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในเขต รับผิดชอบให้เทศบาลใช้เป็นพื้นที่ก่อสร้างตลาดหรือสิ่งปลูกสร้างที่เกี่ยวข้องกันได้ ที่ตั้งของที่ดิน อยู่ห่างจากตลาดสดเทศบาลเดิมรัศมีไม่เกิน ๑ กิโลเมตร อยู่ติดกับทางสาธารณประโยชน์ หรือมีทางสาธารณะให้ยานพาหนะเข้าออกได้โดยสะดวก เป็นที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลง ติดต่อกันเนื้อที่มีรวมกันไม่น้อยกว่า ๒๐ ไร่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าหากเทศบาล ดำเนินการก่อสร้างตลาดสดในเขตรอบนอกเทศบาลเพื่อขยายความเจริญหรือเป็นการลดความแออัด และหนาแน่นของชุมชนเมืองได้ และเป็นการประหยัดงบประมาณ จึงรับฟังไม่ได้ เพราะเทศบาล มีหน้าที่ตามกฎหมายให้ดำเนินกิจการของเทศบาลภายในเขตเทศบาล และอาจต้องรับผิดชอบ หากเทศบาลดำเนินกิจการนอกเขตเทศบาล อีกทั้งปัจจุบันจังหวัดบุรีรัมย์มีสนามฟุตบอล ระดับประเทศ มีผู้เข้าชมการแข่งขันฟุตบอลแต่ละครั้งนับหมื่นคน ประชาชนในพื้นที่ และนักท่องเที่ยวได้ใช้ประโยชน์จากตลาดสดแห่งใหม่นี้ เกิดการสร้างงาน สร้างอาชีพ ประชาชน มีรายได้ มีความสะดวกสบาย มีคุณภาพชีวิตที่ดี เกิดประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจและสังคมตามที่คาดหวัง เทศบาลจึงไม่ได้รับความเสียหายจากการซื้อที่ดินแต่อย่างใด ส่วนข้ออ้างประเด็นผลตอบแทน ทางการค้า นั้น อัตราดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี เป็นอัตราที่ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์กำหนดใช้บังคับการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินต่างๆ ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่า ร้อยละ ๑๕ ต่อปี ซึ่งเป็นไปตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย อย่างไรก็ตาม



ในการ...

ในการประกอบธุรกิจมีความเสี่ยงในการลงทุน ผู้ประกอบธุรกิจต้องมุ่งหวังกำไรและพยายามแสวงหากำไรให้คุ้มกับการลงทุน คุ้มกับความเสี่ยง ในการซื้อขายที่ดินแปลงนี้ก็เช่นกัน หากผู้ขายเห็นว่าได้กำไรไม่คุ้มค่ากับความเสี่ยผู้ขายย่อมไม่ขายที่ดิน โดยจะถือครองที่ดินไว้จนกว่าจะได้ราคาเป็นที่พอใจจึงจะขายที่ดิน ซึ่งการซื้อขายที่ดินครั้งนี้อำนาจต่อรองเป็นของผู้ขาย เนื่องจากเทศบาลไม่อาจหาที่ดินที่มีความเหมาะสมและก่อให้เกิดประโยชน์ได้เท่ากับที่ดินแปลงนี้ได้ การที่กรมบัญชีกลางกำหนดค่าตอบแทนธุรกิจร้อยละ ๕ โดยคำนวณจากอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕ ต่อปี และถือครองที่ดินเพียง ๓ เดือน จึงไม่ถูกต้อง อีกทั้งหนังสือกระทรวงการคลังด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้ให้ความเห็นผ่านข้อเสนอของเจ้าหน้าที่พัสดุรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๑๐ ของความเสียหายคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคที่ ๔ (จังหวัดนครราชสีมา) ได้ตรวจสอบสืบสวนโครงการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาดสดแห่งใหม่ งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ ของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ พบว่า คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ดำเนินการจัดซื้อที่ดิน ตรวจรับพัสดุ ไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ เทศบาลจึงได้มีคำสั่งที่ ๓๑๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบและคณะกรรมการดังกล่าวได้สอบสวนเสร็จสิ้นแล้วได้เสนอสำนวนสอบสวนให้นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ผู้สั่งแต่งตั้งลงนามรับทราบผลการสอบสวนไว้ทำรายงานสอบสวนดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ซึ่งต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทน เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้กับเทศบาลเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งพ้นกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน สิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนกรณีดังกล่าวจึงสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเมื่อพ้นอายุความใช้สิทธิเรียกร้องแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การเพิ่มเติมว่า อัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินสามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี โดยไม่ผิดกฎหมาย ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงสุดของธนาคารพาณิชย์ที่อัตราร้อยละ ๑๑.๕๐ บาท ถึงร้อยละ ๑๒.๒๕ บาท ต่อปี ดอกเบี้ยเงินให้กู้สูงสุดของบริษัทเงินทุนที่อัตราร้อยละ ๑๕ บาท ถึงร้อยละ ๑๗ บาท ต่อปี และในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ธนาคารแห่งประเทศไทย



/กำหนด...

กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงสุดของธนาคารพาณิชย์ที่อัตราร้อยละ ๒๒.๐๕ บาท ถึงร้อยละ ๒๓.๑๐ บาท ต่อปี ดอกเบี้ยเงินให้กู้สูงสุดของบริษัทเงินทุนที่อัตราร้อยละ ๘.๒๕ บาท ถึงร้อยละ ๑๐.๒๕ บาท ต่อปี อัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้สูงสุดของสถาบันการเงินจึงควรอยู่ที่อัตราร้อยละ ๑๑.๐๕ บาท ถึงร้อยละ ๑๗ บาท ต่อปี หรือเฉลี่ย ๐.๙๕๘ บาท ถึงร้อยละ ๑.๔๑๖ บาท ต่อเดือน หากกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเป็นเวลา ๓ เดือน อัตราดอกเบี้ยจึงควรมีอัตราร้อยละ ๒.๘๗๕ บาท ถึงร้อยละ ๔.๒๕ บาท การที่กรมบัญชีกลางกำหนดค่าตอบแทนธุรกิจในอัตราร้อยละ ๕ จากการถือครองที่ดินเพียง ๓ เดือน จึงสมควรแก่กรณีแล้ว นอกจากค่าให้การเพิ่มเติมแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขอยืนยันตามคำให้การทุกประการ

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามคำสั่งเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ ที่ ๓๑๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่พัสดุ ในการจัดซื้อที่ดินพิพาท ปรากฏตามรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการฯ ที่เสนอต่อ นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ และเป็นรายงานฉบับเดียวกับที่เทศบาลได้จัดส่งให้กระทรวงการคลัง พิจารณา เมื่อพิจารณาเนื้อหาที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ ซึ่งเป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่พัสดุที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อที่ดินพิพาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีโอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อป้องกันตนเองเพียงพอสอดและเป็นธรรมแก่เรื่องแล้ว ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ว่า คณะกรรมการฯ ไม่ได้สอบข้อเท็จจริงจากเจ้าหน้าที่ที่ได้เสนอความเห็นต่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการอนุมัติจัดซื้อที่ดินพิพาทเป็นเหตุให้การสอบสวนไม่ชอบนั้น ไม่มีเหตุผลที่จะรับฟังได้

สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานพัสดุตามข้อ ๒๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยกรพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ต้องรายงานข้อเท็จจริงในการจะจัดซื้อที่ดินให้ครบถ้วน เช่น ข้อเท็จจริงของที่ดินที่จะจัดซื้อ ราคาประเมินของทางราชการในท้องที่นั้น ราคาซื้อขายที่ดิน ในบริเวณใกล้เคียงครั้งหลังสุดประมาณ ๓ ราย ต่อผู้มีอำนาจสั่งซื้อ เพื่อที่ผู้มีอำนาจสั่งซื้อ จะได้พิจารณาอย่างรอบคอบรอบด้าน ส่วนที่อ้างว่าเจ้าหน้าที่พัสดุไม่มีหน้าที่ที่จะโต้แย้ง การขอจัดซื้อที่ดินหรือพัสดุนั้น เมื่อพิจารณาบันทึกข้อความของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามบันทึกข้อความ ที่ บร ๕๒๐๐๒/๓๕๕ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดิน แปลงพิพาทที่จัดซื้อเฉพาะในส่วนที่เป็นด้านดีแต่เพียงด้านเดียว โดยสรุปแต่เพียงว่าผู้ขายได้เสนอ ราคาขายในขั้นต้นราคา ๕๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท แล้วลดลงเหลือราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท ทั้งที่ ข้อเท็จจริงด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนี้น่าเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทราบมาโดยตลอด เนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อที่ดินพิพาทมาตั้งแต่ต้น อย่างน้อยตั้งแต่



/ชั้นจัดทำ...

ชั้นจัดทำบันทึกข้อความ ที่ บร ๕๒๐๐๒/๖๑ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดทำรายงานในบันทึกข้อความดังกล่าว เพียงแค่ระบุข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลักษณะของที่ดินที่จะจัดซื้อ ตามที่คณะกรรมการจัดหาและจัดเตรียมที่ดินสำหรับก่อสร้างตลาดสดเทศบาล (แห่งใหม่) กำหนดไว้เท่านั้น ต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จัดทำบันทึกข้อความ ที่ บร ๕๒๐๐๒/๓๕๕ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มิได้เสนอข้อเท็จจริงตามที่ข้อ ๒๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ดังกล่าว กำหนดไว้ เช่น ราคาประเมินที่ดินของทางราชการในท้องที่นั้น ราคาซื้อขายที่ดินในบริเวณที่ใกล้เคียงครั้งสุดท้ายสุดประมาณ ๓ ราย แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กลับระบุข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับเมื่อจัดซื้อที่ดินแปลงพิพาท ซึ่งไม่ใช่สาระสำคัญที่จำเป็นต้องเสนอ การเสนอข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นไปตามที่ข้อ ๒๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว กำหนดไว้ ทั้งเป็นข้อเท็จจริงที่มีลักษณะโน้มน้าวให้ผู้บังคับบัญชาตามสายการบังคับบัญชาเข้าใจว่าสมควรจะจัดซื้อที่ดินแปลงพิพาท จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดทำบันทึกข้อความเพื่อเสนอผู้มีอำนาจสั่งซื้อไม่ครบถ้วนเพียงพอที่จะให้ผู้มีอำนาจได้พิจารณาได้อย่างรอบคอบรอบด้าน การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งดำรงตำแหน่งรักษาการหัวหน้างานพัสดุ ไม่เอาใจใส่ที่จะจัดทำบันทึกเสนอขออนุมัติจัดซื้อที่ดินพิพาทโดยเสนอข้อเท็จจริงตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว จนนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์อนุมัติให้จัดซื้อที่ดินพิพาทจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งปฏิบัติงานมานาน ย่อมมีหน้าที่จัดทำบันทึกขออนุมัติจัดซื้อที่ดินให้รอบคอบ และเป็นประโยชน์ในการพิจารณาของผู้บังคับบัญชา การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จัดทำบันทึกขออนุมัติจัดซื้อที่ดินพิพาทในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่รักษาการหัวหน้างานพัสดุด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เทศบาลตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กรณีผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ในฐานะกรรมการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษ เสนอให้เทศบาลจัดซื้อที่ดินพิพาทเป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหายหรือไม่นั้น ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ได้จัดทำรายงานการดำเนินการจัดซื้อที่ดินสำหรับก่อสร้างตลาด ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ เสนอต่อนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ โดยสรุปผลการดำเนินการว่า คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้มีมติให้เชิญเจ้าของที่ดิน คือ นางนันทนา จาดนิลพันธุ์ มาพบคณะกรรมการจัดซื้อฯ เพื่อต่อรองราคาในวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ แต่นางนันทนาไม่มา จึงได้มีการเชิญให้นางนันทนาไปเจรจาต่อรองราคาอีกครั้ง แต่ในวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ กลับแจ้งที่ประชุมคณะกรรมการจัดซื้อฯ ว่านายธีทัต กิรติมาศ มาพบผู้ฟ้องคดีที่ ๒ โดยแจ้งว่าเป็นเจ้าของที่ดินแปลงพิพาทที่เทศบาลประสงค์จะซื้อ โดยนายธีทัตชี้แจงว่าตนเองได้ซื้อที่ดินจากนางนันทนาในราคา ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่ซื้อขายจริงราคา ๔๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท เสนอขายให้



/เทศบาล...

เทศบาลในราคา ๕๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้ต่อรองราคาลงเหลือ ๕๖,๕๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมา ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ นายธิตต์อ้างว่าต้องถมที่ดินสูง ๒ เมตร จึงเสนอขายในราคา ๕๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้เสนอนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ เพื่ออนุมัติจัดซื้อที่ดินพิพาทในราคา ๕๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยรวมค่าถมดิน ค่าธรรมเนียมการโอน และภาษี ต่อมา สำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อเทศบาลว่า ที่ดินแปลงพิพาท ตามเนื้อที่ที่เทศบาลประสงค์จัดซื้อ นางนันทนาได้จดทะเบียนขายให้นายธิตต์เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ในราคา ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่ในวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ นายธิตต์ได้มาพบผู้ฟ้องคดีที่ ๒ โดยแจ้งว่านายธิตต์ได้ซื้อที่ดินแปลงพิพาทมาจากนางนันทนาในราคา ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่ซื้อขายจริงราคา ๔๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท และเสนอขายเทศบาลในราคา ๕๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการจัดซื้อฯ ต่อร้องราคาอีก ๒ ครั้ง ครั้งหลังสุดเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ ยังคงเสนอขายในราคา ๕๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งสูงกว่าราคาที่นายธิตต์ซื้อมา ในราคา ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมา นายธิตต์ได้ไปพบนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์เพื่อลดราคาลงเหลือ ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท จำนวนตัวเลขที่นายธิตต์เสนอขายในราคา ๕๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการจัดซื้อฯ ต่อร้องครั้งแรกขอให้ลดลงเหลือ ๕๖,๕๐๐,๐๐๐ บาท นายธิตต์ยืนยันเสนอราคา ๕๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ครั้งหลังสุดลดเหลือราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท ตัวเลขเหล่านี้ สอดคล้องกับจำนวนตัวเลขที่เทศบาลดำเนินการขอกู้เงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล ในจำนวน ๘๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมา ปรับลดวงเงินกู้เหลือจำนวน ๕๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท ครั้งหลังสุดลดวงเงินกู้เหลือจำนวน ๔๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท ทั้งปรากฏข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ เคยให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๔ โดยสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๖ เป็นผู้มีหน้าที่ติดต่อกับนางนันทนาซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน แต่ไม่สามารถติดต่อกับได้ โดยทำหนังสือเชิญ ๒ ครั้ง ครั้งแรกจัดส่งไปยังบ้านเลขที่ ๑๔ ถนนปลัดเมือง ตำบลในเมือง อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งเป็นที่อยู่ของนางสาวผาณิตดา นภวงศ์ ณ อยุธยาญาติของนางนันทนา ทั้งเป็นผู้ขายที่ดินให้นายธิตต์ก่อนที่นายธิตต์จะขายให้เทศบาล การจัดส่งหนังสือเชิญครั้งที่ ๒ ได้ส่งหนังสือเชิญให้นางสาวผาณิตดาเพื่อช่วยส่งให้นางนันทนา แต่นางนันทนา ไม่ได้ไปพบคณะกรรมการจัดซื้อฯ นางนันทนาให้ถ้อยคำว่าได้ทราบจากนางสาวผาณิตดาหลังวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้กำหนดให้นางนันทนาไปเจรจาเพื่อต่อรองราคา ต่อมา เมื่อเทศบาลได้ทำสัญญาซื้อขายที่ดินแปลงพิพาทจากนายธิตต์แล้ว นางนันทนาได้จัดทำหนังสือลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ยินยอมให้เทศบาลใช้ที่ดินบางส่วนตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๗๘๘๓ ตามที่กำหนดเป็นทางเข้าและออกทางพิพาท โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๗ เป็นผู้ไปพบ นางนันทนาที่บ้านพักในกรุงเทพมหานคร ทั้งที่เหตุการณ์เกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ไม่ห่างกันนานนัก จึงเป็นสิ่งพึงชี้ว่า การที่คณะกรรมการจัดซื้อฯ ไม่สามารถติดต่อกับนางนันทนาให้มาต่อรองราคาได้



/ทั้งที่...

ทั้งที่เมื่อเทศบาลประสงค์จะให้นางนันทนายินยอมให้ใช้ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๗๘๘๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ สามารถติดต่อนางนันทนาได้ การติดต่อนางนันทนาของคณะกรรมการจัดซื้อฯ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่พยายามที่จะให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการให้ได้มากที่สุด ประกอบกับ ปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่า สิบเอก สุรศักดิ์ คราวจันทิก กรรมการจัดหาและจัดเตรียมที่ดินได้เคย ขอให้สำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ประเมินราคาทุนทรัพย์ฯ ของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ เนื้อที่ ๑๖ ไร่ ๓ งาน ๕๔.๔ ตารางวา ได้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ จำนวน ๒๘,๔๖๒,๒๐๐ บาท เฉลี่ยตารางวาละ ๔,๒๑๔ บาท ส่วนที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ จำนวน ๑๔ ไร่ ได้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ๑๙,๘๐๐,๐๐๐ บาท เฉลี่ยตารางวาละ ๓,๕๓๕ บาท หากนำราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ทั้งสองแปลงมาหาค่าเฉลี่ยจะได้ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ เฉลี่ยตารางวาละ ๓,๘๗๔.๕๐ บาท (๓,๕๓๕ บาท บวกด้วย ๔,๒๑๔ บาท ทหารด้วย ๒) นายธิต์ตซื้อที่ดินในราคา ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท จำนวน ๒๐ ไร่ ราคาเฉลี่ยตารางวาละ ๔,๑๒๕ บาท นายธิต์ตได้เสนอขาย ให้เทศบาลในราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท ราคาเฉลี่ยตารางวาละ ๕,๙๓๗.๕๐ บาท ราคาที่เทศบาลซื้อที่ดินแปลงพิพาทจึงมีราคาสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ เฉลี่ยตารางวาละ ๒,๐๖๓ บาท ที่ดินเนื้อที่ ๒๐ ไร่ จึงมีราคาสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ เฉลี่ยจำนวน ๑๖,๕๐๔,๐๐๐ บาท การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ในฐานะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ได้ดำเนินการเสนอให้ซื้อที่ดินพิพาท แต่ไม่ได้พยายามติดต่อเจ้าของที่ดินโดยตรงให้ไปพบ คณะกรรมการจัดซื้อฯ เพื่อต่อรองราคา ทั้งที่ข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง (๖) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้ชัดเจนว่า ให้คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเชิญเจ้าของที่ดินโดยตรงมาเสนอราคา แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ กลับไม่ใช้ความพยายามที่จะเชิญเจ้าของที่ดินโดยตรงมาพบ เพียงแต่เชิญ ๑ ครั้ง ถึง ๒ ครั้ง แล้วไม่มาพบ แต่เมื่อมีบุคคลอื่นมาแสดงตนเป็นเจ้าของที่ดินโดยซื้อที่ดินจากเจ้าของ คนเดิมแล้วมาเสนอขายให้เทศบาลในขั้นต่ำสูงกว่าราคาซื้อมาเป็นเงินจำนวน ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท (๕๘,๐๐๐,๐๐๐ ลบด้วย ๓๓,๐๐๐,๐๐๐) ซึ่งเป็นการเสนอราคาที่ผิดปกติ ทั้งที่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เป็นเหตุการณ์ในช่วงเวลารวม ๓ เดือน การที่คณะกรรมการจัดซื้อฯ ไม่พยายามติดต่อ เจ้าของที่ดินคนเดิมให้ได้ แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ สามารถติดต่อกับเจ้าของที่ดินคนเดิมได้ การปฏิบัติหน้าที่ ในลักษณะเช่นนั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ เทศบาลได้รับความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ต้องรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้เทศบาลตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนกรณีของผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ ซึ่งเป็น ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่กลั่นกรองและให้ความเห็นตามสายการบังคับบัญชา ต้องใช้ความระมัดระวัง



/ในการพิจารณา...



ในการพิจารณาความเหมาะสมของราคาที่ดินที่จะซื้อเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ  
 ข้อเท็จจริงในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ ๗ รับฟังได้ว่า เมื่อคณะกรรมการจัดซื้อฯ จัดทำบันทึกข้อความ  
 ที่ บร ๕๒๐๐๑ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ เสนอนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ ผ่านหัวหน้า  
 เจ้าหน้าที่พัสดุ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ในฐานะปลัดเทศบาลได้จัดทำบันทึกข้อความ ที่ พิเศษ ลงวันที่ ๑๔  
 กันยายน ๒๕๔๔ โดยสรุปความเป็นมาของการจัดซื้อที่ดินและผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ  
 และเสนอความเห็นว่าจะสมควรจัดซื้อที่ดินพิพาท นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์อนุมัติตามเสนอ  
 ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๔ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุมัติให้นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์  
 เป็นผู้มีอำนาจจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ จึงมีบันทึกข้อความ ที่ บร ๕๒๐๐๑ ลงวันที่ ๒  
 ตุลาคม ๒๕๔๔ เสนอนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ว่าสมควรให้มีการทบทวนการดำเนินการ  
 ในจุดใดบ้าง โดยเสนอทางเลือก ๒ ทาง คือ ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษพิจารณา  
 อีกครั้งหนึ่ง หรือเชิญเจ้าของที่ดินมาพบคณะกรรมการจัดซื้อฯ นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์  
 และผู้ฟ้องคดีที่ ๗ เพื่อเจรจาต่อรองราคา ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้สั่งการผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งขณะนั้น  
 ดำรงตำแหน่งรองปลัดเทศบาล ให้เชิญเจ้าของที่ดินมาพบเพื่อเจรจา จึงนำไปสู่การจัดทำบันทึก  
 การต่อรองราคา ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ โดยนายธิต์ได้ลดราคาลงอีก ๕,๕๐๐,๐๐๐ บาท  
 คงเหลือราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดทำบันทึกขอรายงานการจัดซื้อที่ดินพิพาท  
 ในราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้ลงชื่อเสนอนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ ให้จัดซื้อ  
 ที่ดินในราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท จากข้อเท็จจริงในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ในฐานะ  
 ปลัดเทศบาล ซึ่งได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเป็นมาของการจัดซื้อที่ดินที่คณะกรรมการจัดซื้อฯ  
 เสนอบันทึกข้อความ ที่ บร ๕๒๐๐๑ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ ที่รายงานข้อเท็จจริงทั้งหมด  
 จนกระทั่งมีการจัดซื้อที่ดินพิพาทในราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท โดยเฉพาะเมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๗  
 ได้จัดทำบันทึกข้อความ ที่ พิเศษ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๔ เสนอนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์  
 ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ยังได้แสดงความคิดเห็นว่า การที่นางนันทนาขายที่ดินให้นายธิต์ก่อนที่นายธิต์  
 จะเสนอขายให้เทศบาลโดยไม่ทราบสาเหตุ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ยังมีความสงสัยว่าเหตุใดจึงมีการโอนขาย  
 ที่ดินจากนางนันทนาเป็นของนายธิต์ ทั้งที่ในช่วงเวลานั้น คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้พยายาม  
 ติดต่อกับนางนันทนา แต่ยังไม่สามารถติดต่อได้ เมื่อพิจารณาจากการดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล  
 ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ย่อมต้องมีความระมัดระวังในการพิจารณาเสนอความเห็นต่อนายกเทศมนตรี  
 เมืองบุรีรัมย์ในแนวทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการได้มากกว่า อีกทั้งในช่วงเดือนพฤศจิกายน  
 ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ สามารถติดต่อและไปพบนางนันทนาได้ ซึ่งระยะเวลาห่างกันเพียง ๘ เดือน  
 ถึง ๙ เดือน การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ เพียงแต่มีบันทึกข้อความ ที่ บร ๕๒๐๐๑ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔  
 เสนอนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ว่าให้เชิญนายธิต์มาเจรจาอีกครั้ง แม้จะเป็นประโยชน์  
 แก่ทางราชการ แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ น่าจะเสนอความเห็นที่จะตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าเหตุใด



/จึงมีการ...

จึงมีการโอนขายที่ดินจากนางนันทนามายังนายสีหัต ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ได้มากกว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ จึงกระทำละเมิดต่อเทศบาล และต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาล

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้เงินในอัตราร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท คำนวณเป็นเงินจำนวน ๖๓๕,๒๐๙.๕๐ บาท เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ รับผิดชอบใช้เงินในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท คำนวณเป็นเงินจำนวน ๓,๑๗๖,๐๔๗.๕๐ บาท โดยให้รับผิดชอบคนละเท่ากันๆ คิดเป็นเงินจำนวนคนละ ๖๓๕,๒๐๙.๕๐ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ รับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท คำนวณเป็นเงินจำนวน ๑,๒๗๐,๔๑๙ บาท เหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ มีปัญหาที่ต้องพิจารณาก่อนว่า เทศบาลได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดเป็นจำนวนเท่าใด เห็นว่า ในการกำหนดจำนวนความเสียหายกรณีเช่นนี้อาจกำหนดได้หลายวิธีและผลที่ได้รับย่อมแตกต่างกัน เป็นต้นว่า อาจกำหนดจากราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ของที่ดินแปลงที่จัดซื้อ แล้วคำนวณจากราคาที่จดทะเบียนซื้อขาย ราคาส่วนต่างก็เป็นความเสียหายที่ทางราชการได้รับ แต่การกำหนดวิธีการคำนวณเช่นนั้นย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งเป็นการขัดต่อความเป็นจริง โดยเฉพาะในกรณีตามข้อเท็จจริงมีบุคคลภายนอก คือ นายสีหัตมาอั่งตัวเป็นเจ้าของที่ดินที่ซื้อจากเจ้าของที่ดินเดิม ในเวลาที่มีการจัดซื้อที่ดิน ผู้ซื้อย่อมหวังผลกำไรจากการประกอบธุรกิจตามสมควร การที่กระทรวงการคลังได้กำหนดจำนวนความเสียหายโดยคำนึงถึงการคาดหวังกำไรของนายสีหัต ทั้งให้นำค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และค่าถมดิน ที่นายสีหัตเป็นผู้ชำระ พร้อมกำหนดค่าตอบแทนทางธุรกิจในอัตราร้อยละ ๕ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีเหตุผลสมควรที่รับฟังได้ ความเสียหายที่กระทรวงการคลังกำหนดที่จำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท เป็นจำนวนที่รับฟังได้ สำหรับสัดส่วนความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดต้องรับผิดชอบ นั้น เมื่อคำนึงถึงความรับผิดชอบในหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่รักษาการหัวหน้างานพัสดุ ซึ่งสมควรเสนอข้อมูลที่รอบคอบรอบด้าน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชามีข้อมูลเพียงพอในการตัดสินใจ การที่ต้องรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหาย จึงเหมาะสมกับภาระหน้าที่แล้ว ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่จัดซื้อที่ดิน ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการให้ได้มากที่สุด ความรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหายจึงเหมาะสมแล้ว ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ปฏิบัติหน้าที่ปลัดเทศบาล ซึ่งมีหน้าที่กลั่นกรองข้อมูลในการจัดซื้อที่ดินให้นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์พิจารณา ผู้ฟ้องคดีที่ ๗



ได้ทราบถึง...

ได้ทราบถึงความเป็นมาของที่ดินและความผิดปกติแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ก็ยังไม่ได้เสนอความเห็น  
 ให้นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ได้พิจารณาโดยรอบคอบ สัดส่วนความรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๒๐  
 ของค่าเสียหายจึงเหมาะสมกับภาระหน้าที่แล้วเช่นกัน

เมื่อคำสั่งจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔  
 ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้เงินจำนวน ๖๓๕,๒๐๙.๕๐ บาท เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒  
 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ รับผิดชอบใช้เงินจำนวนคนละ ๖๓๕,๒๐๙.๕๐ บาท และเรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๗  
 รับผิดชอบใช้เงินจำนวน ๑,๒๗๐,๔๑๙ บาท ขอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัย  
 ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดจึงชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

กรณีและผู้ฟ้องคดีที่ ๗ อ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งจังหวัดบุรีรัมย์  
 ที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหม  
 ทดแทน เป็นการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินเมื่อพ้นกำหนดเวลาสองปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง  
 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เห็นว่า กรณีนี้  
 เมื่อเทศบาลจัดส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังพิจารณา  
 กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบใช้เงิน  
 โดยกรมบัญชีกลางมีหนังสือที่ กค ๐๔๐๑.๓/๒๑๐๐๒ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แจ้งผล  
 การพิจารณาให้เทศบาลทราบ เทศบาลลงทะเบียนรับเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๓ โดยจังหวัดบุรีรัมย์  
 แจ้งให้เทศบาลมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ต่อมา เทศบาลจึงได้มีคำสั่งที่ ๓๑/๒๕๕๔  
 ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๔ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดชดใช้เงิน แต่ภายหลังจังหวัดบุรีรัมย์  
 มีหนังสือแจ้งว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ดำเนินการเพิกถอน เทศบาลจึงมีคำสั่ง  
 ที่ ๒๐๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และจังหวัดบุรีรัมย์ได้มีคำสั่ง  
 ที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดชดใช้เงิน กรณีจึงต้อง  
 ด้วยความในตอนที่ท้ายของมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ  
 เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อเทศบาลมีคำสั่งที่ ๓๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๔ เรียกให้  
 ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดชดใช้เงิน จึงยังคงอยู่ในอายุความหนึ่งปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ  
 ดังกล่าว แม้คำสั่งที่ ๓๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๔ จะถูกยกเลิกไป คำสั่งจังหวัดบุรีรัมย์  
 ที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ก็ยังอยู่ในระยะเวลาหนึ่งปีดังกล่าว ข้ออ้าง  
 ของผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ไม่อาจรับฟังได้

กรณีและผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดอ้างว่าการจัดซื้อที่ดินพิพาทไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย  
 แก่เทศบาล เนื่องจากที่ดินดังกล่าวได้รับการพัฒนาและมีราคาเพิ่มขึ้นในปัจจุบัน เห็นว่า  
 การจัดหาที่ดินของเทศบาลเป็นการจัดหาที่ดินเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในหน้าที่ มิใช่เป็น



/การดำเนิน...

การดำเนินธุรกิจที่คำนึงถึงผลกำไรที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดจากการจัดซื้อที่ดินในราคาที่สูงกว่าควรจะเป็น ซึ่งเป็นความเสียหายจากการกระทำนั้น อีกทั้งไม่ใช่เป็นกรณีที่จะยืนยันได้ว่าที่ดินที่เทศบาลจัดซื้อจะมีราคาสูงขึ้น อาจมีการดำเนินการที่ประสบปัญหาขาดทุนได้เช่นกัน ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดไม่อาจรับฟังได้

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ อุทธรณ์โดยขอถือเอาคำฟ้อง คำคัดค้านคำให้การ และเอกสารประกอบคำฟ้องเป็นส่วนหนึ่งของคำอุทธรณ์ และเพิ่มเติมว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เคยถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนในเรื่องการจัดซื้อที่ดินก่อสร้างตลาดสดแห่งใหม่ และรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๔ (จังหวัดนครราชสีมา) ก็ได้ชี้มูลความผิดผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างไรก็ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานอย่างเต็มที่ อันเป็นการออกคำสั่งที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญของการออกคำสั่งทางปกครองและเป็นการพิจารณาที่ไม่สมบูรณ์ ตามนัยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๒๖/๒๕๕๗ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาดสดเทศบาล (แห่งใหม่) โดยวิธีพิเศษ ตามคำสั่งที่ ๑๑๓/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๔ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้จัดซื้อจัดจ้าง ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ปฏิบัติหน้าที่โดยได้จัดทำรายงานเสนอต่อผู้สั่งซื้อตามข้อ ๒๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามบันทึกความเห็นของคณะกรรมการจัดหาและจัดเตรียมที่ดินสำหรับก่อสร้างตลาดสดเทศบาล (แห่งใหม่) ของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ซึ่งได้กำหนดแปลงที่ดินที่คณะกรรมการพิจารณาว่ามีความเหมาะสม และเป็นไปตามนโยบายของเทศบาล ซึ่งได้รับอนุมัติเงินกู้จากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ จึงได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินโดยจัดประชุมรวม ๘ ครั้ง ดังนี้ ประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๔ มีมติให้เชิญเจ้าของที่ดินมาตกลงเสนอราคาต่อคณะกรรมการในวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ เวลา ๑๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมสภาเทศบาลประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ ปรากฏว่าเจ้าของที่ดินไม่สามารถมาพบได้ ประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ มีมติให้ทำหนังสือเชิญเจ้าของที่ดินโดยตรงมาตกลงราคาอีกครั้งหนึ่ง ประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ นายอิทัต กีรติมาศ ได้มาพบประธานกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ โดยแจ้งว่าเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ ซึ่งเป็นที่ดินที่เทศบาลจะจัดซื้อและได้นำเอกสารมาเสนอคณะกรรมการจัดซื้อฯ พร้อมใบเสนอราคา แต่เนื่องจากคณะกรรมการจัดซื้อฯ



/ต้องการ...

ต้องการเอกสารเพิ่มเติม ประกอบด้วยสำเนาใบสัญญาซื้อขาย และสำเนาใบเสียภาษีการซื้อขายที่ดิน จึงเลื่อนการพิจารณาออกไปเป็นวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ ต่อมา ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ นายธีทัตได้ส่งเอกสารแก่คณะกรรมการจัดซื้อฯ ประกอบ การพิจารณา และเสนอราคาซื้อขายที่ดินจำนวน ๕๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยยินดีจะเสียค่าภาษีอากร และค่าธรรมเนียมทั้งหมด คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้ต่อรองราคา นายธีทัตยอมลดราคาเหลือ ๕๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่คณะกรรมการจัดซื้อฯ เห็นว่าราคายังสูงอยู่ นายธีทัตจึงขอเลื่อนการต่อรองราคา ไปก่อน แต่ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ นายธีทัตแจ้งว่าติดธุระด่วน คณะกรรมการจัดซื้อฯ จึงเลื่อนการประชุม ในประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ นายธีทัตยินดีลดราคาที่ดินเหลือ ๕๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมจ่ายภาษีค่าธรรมเนียมการโอน คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้ต่อรองราคาลงอีก แต่นายธีทัตแจ้งว่าลดกว่านี้ไม่ได้ หากขายไม่ได้จะนำไป สร้างบ้านจัดสรร และในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้เชิญนายธีทัตมาต่อรองราคาลงอีก นายธีทัตยินยอมลดราคาเหลือ ๕๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท รวมจ่ายค่าภาษีและค่าธรรมเนียมจากการขายที่ดิน และชี้แจงว่าได้พัฒนาที่ดินและถมดินขึ้น ๒ เมตร จึงไม่อาจลดราคาได้อีก คณะกรรมการจัดซื้อฯ จึงได้จัดทำบันทึกข้อความ ที่ บร ๕๒๐๐๑ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ รายงานการดำเนินการจัดซื้อที่ดินสำหรับก่อสร้างตลาดต่อนายกเทศมนตรี เมืองบุรีรัมย์ผ่านหัวหน้างานเจ้าหน้าที่พัสดุ โดยได้รายงานขั้นตอนการจัดซื้อที่ดินจำนวน ๘ ครั้ง และเห็นว่าควรจัดซื้อที่ดินโดยยึดแนวทางการดำเนินงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง (๖) ประกอบกับเหตุผลความจำเป็นที่เทศบาลต้องจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาดสดแห่งใหม่ ตามความเห็นของคณะกรรมการจัดหาและจัดเตรียมที่ดินฯ ตามบันทึกข้อความ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ต่อมา งานพัสดุและทรัพย์สิน กองคลัง ได้จัดทำหนังสือขอทราบราคา ประเมินที่ดิน ราคาซื้อขายที่ดินใกล้เคียงครั้งหลังสุดของที่ดินที่จะจัดซื้อจากสำนักงานที่ดิน จังหวัดบุรีรัมย์เพื่อนำมาพิจารณาประกอบการจัดซื้อตามหนังสือที่ บร ๕๒๐๐๒/๒๓๗๔ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ และได้รับหนังสือที่ บร ๐๐๒๒/๑๒๑๑๗ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๔ จากสำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ รับรองราคาซื้อขายที่ดินที่ใกล้เคียงกับโฉนดที่ดิน ที่จะจัดซื้อ จำนวน ๓ ราย

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้จัดทำบันทึกข้อความ ที่ พิเศษ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๔ ถึงนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ เห็นสมควรจัดซื้อที่ดินดังกล่าว และเทศบาลได้มีหนังสือ ที่ บร ๕๒๐๐๒/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๔ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขออนุมัติจัดซื้อที่ดินสำหรับ ก่อสร้างตลาดสดเทศบาลแห่งใหม่ แต่โดยที่จังหวัดบุรีรัมย์ได้มอบอำนาจให้นายกเทศมนตรี เมืองบุรีรัมย์ดำเนินการจัดซื้อที่ดินสำหรับก่อสร้างตลาดสดเทศบาลแห่งใหม่ ตามหนังสือ



ที่ บร ๐๐๑๘/๑๔๘๔๐ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ จึงได้จัดทำบันทึกข้อความ  
 ที่ บร ๕๒๐๐๑/ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ โดยเสนอให้ส่งเรื่องให้  
 คณะกรรมการจัดซื้อฯ นำเรื่องไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หรือเชิญเจ้าของที่ดินมาพบเพื่อมาต่อรองราคา  
 ในคราวเดียวกัน ซึ่งนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ให้เชิญเจ้าของที่ดินมาพบเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔  
 และคณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้ต่อรองราคา โดยนายธีทัตยอมลดราคาให้อีก ๕,๕๐๐,๐๐๐ บาท  
 จึงคงเหลือราคาเสนอขาย ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท และคงขอเสนอตามบันทึกต่อรองราคาซื้อที่ดิน  
 ฉบับลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ ไว้ตามเดิม การดำเนินการจัดซื้อที่ดินดังกล่าวได้กระทำ  
 โดยผ่านขั้นตอนต่างๆ ซึ่งมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร่วมพิจารณาและไม่เคยทักท้วงว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
 ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ จึงปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย มิใช่พฤติการณ์ที่จงใจ  
 หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้เทศบาลได้รับความเสียหายตามความเห็นของกระทรวงการคลัง  
 โดยกรมบัญชีกลางแต่อย่างใด อีกทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจัดซื้อฯ มีหน้าที่เพียง  
 เสนอความเห็นอันเป็นการพิจารณาทางปกครอง การกระทำของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖  
 จึงไม่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเทศบาลได้ เพราะไม่มีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีอำนาจ  
 อนุมัติซื้อที่ดินในโครงการนี้แต่อย่างใด ประกอบกับเทศบาลยอมรับว่าได้รับประโยชน์จากโครงการ  
 ดังกล่าวและไม่มี ความเสียหายเกิดขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ที่มีอำนาจตามระเบียบพัสดุฯ  
 และในฐานะผู้กำกับดูแลที่จะสั่งให้แก้ไขบทวนการจัดซื้อที่ดินพิพาทในครั้งนี้ แต่ไม่ได้สั่งการ  
 ให้มีการแก้ไขบทวน ย่อมแสดงให้เห็นว่าเห็นชอบด้วยกับการดำเนินการมาโดยตลอด ดังนั้น  
 หากมีความเสียหายเกิดขึ้นดังที่กระทรวงการคลังวินิจฉัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีอำนาจออกคำสั่ง  
 ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่เทศบาล นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
 และเจ้าหน้าที่ของจังหวัดบุรีรัมย์ที่มีหน้าที่พิจารณาเรื่องนี้เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ต้องร่วมรับผิดชอบ  
 ในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย แต่ไม่ปรากฏว่ามีการสอบสวนข้อเท็จจริงและพิจารณาข้อกฎหมาย  
 ในเรื่องนี้แต่อย่างใด ความเห็นของกระทรวงการคลังจึงมาจากการพิจารณาที่ไม่สมบูรณ์  
 และไม่เป็นที่ชอบด้วยกฎหมายกับเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นความเห็นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลให้  
 คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ชดใช้ค่าเสียหายเป็นคำสั่ง  
 ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ถึงวรรคสาม  
 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๒๙  
 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

กรณีศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ไม่ได้ใช้  
 ความพยายามติดต่อเจ้าของที่ดินโดยตรงให้มาพบเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น  
 ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ เห็นว่าเหตุผลดังกล่าวเป็นเหตุผลที่ศาลปกครองชั้นต้น  
 ยกขึ้นมาใหม่ มิใช่เหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖



/ต้องชดใช้...

ต้องชดใช้เงินแก่เทศบาล เท่ากับว่าศาลปกครองชั้นต้นยอมรับว่าเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้เงินแก่เทศบาลนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งข้อเท็จจริงตามรายงานการประชุมคณะกรรมการจัดซื้อที่ดิน ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ ปรากฏว่านางนันทนาซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินแจ้งว่าไม่สามารถมาพบคณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้ หากพร้อมจะมาพบในภายหลัง เห็นได้ว่า นางนันทนาได้ทราบการเชิญของคณะกรรมการจัดซื้อฯ แล้ว มิใช่ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ใช้ความพยายามติดต่อเจ้าของที่ดินโดยตรงให้มาพบ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงดังที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยแต่อย่างใด ส่วนกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ให้แก่เทศบาลตามความเห็นของกรมบัญชีกลางเหมาะสมและเป็นธรรมนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และประชาชนรวมทั้งเทศบาลได้รับประโยชน์จากการดำเนินการโครงการจัดสร้างตลาดแห่งใหม่อันเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการจัดซื้อที่ดินในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้กับเทศบาล นอกจากนี้กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง และผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ได้ใช้แนวทางการพิจารณาจัดซื้อที่ดินเช่นเดียวกับการจัดซื้อที่ดินโดยทั่วไป คือ การสอบราคาหรือประกวดราคา ดังจะเห็นได้จากการพิจารณาเฉพาะเรื่องราคาที่ดินเป็นเกณฑ์เพียงอย่างเดียว กล่าวคือ พิจารณาเฉพาะเรื่องราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ราคาการซื้อขายล่าสุด แล้วนำมาหักกลับกัน จึงเป็นแนวทางการพิจารณาที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม เนื่องจากการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาดสดเทศบาลแห่งใหม่ของเทศบาลเป็นการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษจากเอกชน เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจในการบังคับซื้อได้เหมือนกับการเวนคืนที่ดิน เมื่อเทศบาลมีเหตุผลความจำเป็นในการพิจารณาจัดซื้อ ซึ่งเป็นการซื้อที่ดินเฉพาะแห่งตามที่ระเบียบพัสดุฯ กำหนดไว้ว่า หากเห็นว่าราคาที่เสนอนั้นยังสูงกว่าราคาในท้องตลาดหรือราคาที่คณะกรรมการเห็นสมควร ให้ต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้... แสดงให้เห็นว่า ระเบียบดังกล่าวมีเจตนาใช้บังคับกับการซื้อขายกรณีพิเศษซึ่งเป็นการซื้อขายที่ดินเฉพาะแห่ง จึงมิได้บังคับให้ต้องจัดซื้อที่ดินโดยพิจารณาเพียงด้านราคาเพียงด้านเดียว รวมทั้งมิได้กำหนดให้ต้องจัดซื้อที่ดินตามราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ (ซึ่งโดยปกติจะต่ำกว่าราคาซื้อขายในท้องตลาด) แต่ให้คณะกรรมการจัดซื้อฯ ต่อรองราคาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แล้วเสนอผู้สั่งซื้อเพื่อสั่งการ ทั้งนี้ ก็เพราะว่าเป็นการซื้อที่ดินที่มีความจำเป็นต้องใช้เฉพาะแห่งจากเอกชน โดยเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการบังคับซื้อได้ เมื่อคณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้ต่อรองราคาลงมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และได้นำความเห็นตามเหตุผลความจำเป็นที่ต้องจัดซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวตามความเห็นของคณะกรรมการจัดหาและจัดเตรียมที่ดินมาพิจารณา ประกอบกับการเสนอความเห็นของคณะกรรมการจัดซื้อฯ เป็นการพิจารณา



/ทางปกครอง...

ทางปกครอง ซึ่งไม่มีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าต้องเห็นด้วย การพิจารณาของกระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลาง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่พิจารณาการซื้อขายที่ดินด้านราคาเพียงอย่างเดียว จึงเป็นการรับฟังข้อเท็จจริงที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน โดยมีข้อเท็จจริงว่า เทศบาลได้ประโยชน์จากการนำที่ดินไปจัดทำโครงการสร้างตลาดสดแห่งใหม่ โดยการประมูลก่อสร้างอาคารตลาดสดแห่งใหม่ และยกกรรมสิทธิ์ให้เทศบาล มีมูลค่าการก่อสร้างจำนวน ๕๖,๗๕๐,๖๐๓ บาท โดยเทศบาลไม่มีค่าใช้จ่ายใดๆ ค่าตอบแทนจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินจำนวน ๒,๓๙๐,๐๐๐ บาท ค่าเช่าที่ดินระหว่างการก่อสร้างจำนวน ๖๘๐,๐๐๐ บาท ค่าประมูลแผงค้าในตลาดไนท์บาซาร์จำนวน ๘,๒๕๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นค่าทรัพย์สินและผลประโยชน์ที่ได้จำนวน ๗๘,๐๗๕,๖๐๓ บาท นอกจากนั้น เทศบาลยังมีรายได้จากการจัดเก็บค่าเช่าแผงค้า ค่ารักษาความสะอาด และค่าไฟฟ้าจำนวน ๔,๑๐๒,๘๐๐ บาท ต่อปี และค่าธรรมเนียมต่อสัญญาเช่าแผงค้าในตลาดไนท์บาซาร์ ๓ ปี จำนวน ๒,๙๔๑,๐๐๐ บาท

กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การจัดซื้อที่ดินพิพาทเป็นการจัดทำบริการสาธารณะในหน้าที่มิใช่เป็นการดำเนินธุรกิจที่คำนึงถึงผลกำไรที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อีกทั้งมิใช่กรณีที่จะยืนยันได้ว่าที่ดินที่เทศบาลจัดซื้อจะมีราคาสูงขึ้น อาจมีการดำเนินการที่ประสบปัญหาขาดทุนได้นั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ เห็นว่า ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๓ (ที่ถูกคือ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๑) กำหนดอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลอาจทำ คือ (๑) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม และ (๑๒) เทศพาณิชย์ ซึ่งการที่เทศบาลก่อสร้างตลาดมิใช่จัดทำบริการสาธารณะเพียงอย่างเดียว แต่จะต้องจัดหารายได้จากกิจการตามอำนาจหน้าที่หรือเทศพาณิชย์เพื่อนำรายได้มาบริหารเทศบาล และหากพิจารณารายละเอียดตามวัตถุประสงค์ เหตุผลการขอกู้เงิน เพื่อก่อสร้างตลาดแห่งใหม่ และบันทึกของคณะกรรมการจัดหาและจัดเตรียมที่ดิน ก็สามารถคาดหมายได้ว่าที่ดินที่ดำเนินการก่อสร้างตลาดจะมีมูลค่าสูงขึ้นและไม่ประสบปัญหาขาดทุนอย่างแน่นอน เนื่องจากเป็นที่ดินแปลงขนาดใหญ่อยู่ในย่านธุรกิจ ห่างจากตลาดเดิมเพียง ๔๐๐ เมตร ถึง ๕๐๐ เมตร และจะมีการย้ายแม่ค้าที่ล้นออกมาจากตลาดเดิมบริเวณถนนข้างวัดกลาง ประมาณ ๗๐๐ ราย ถึง ๘๐๐ ราย แม่ค้าตลาดไนท์บาซาร์ที่ปิดถนนสาธารณะประมาณ ๔๐๐ ราย แม่ค้าจากตลาดนัดหน้าอำเภอเมือง ประมาณ ๒๐๐ ราย เข้าไปขายในตลาดแห่งใหม่นี้ จึงมีผู้ทำการค้าขายจำนวนแน่นอน และปัจจุบันก็เป็นที่พิสูจน์ได้ว่าเทศบาลไม่ได้รับความเสียหายและเกิดประโยชน์ต่อเทศบาลและประชาชน นอกจากนั้น ความเห็นของกระทรวงการคลังที่คิดค่าตอบแทนทางธุรกิจเพียงอัตราร้อยละ ๕ นั้น เป็นการพิจารณาที่รับฟังข้อเท็จจริงไม่รอบด้าน ไม่สมบูรณ์ และไม่ชอบธรรม เพราะความเห็นดังกล่าวขัดกับอัตราตามความเป็นจริงในท้องตลาด ซึ่งแม้ผู้ขายพัสดุครุภัณฑ์ให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ในปัจจุบัน ก็ไม่น่าจะใช้อัตรานี้ในการคำนวณเป็นยอดกำไรของการขาย



/ประกอบกับ...



ประกอบกับหากพิจารณาถึงความเหมาะสมของที่ตั้งของที่ดินที่มีอยู่แปลงเดียวของจังหวัด เทศบาลจึงจำเป็นที่จะต้องซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว อีกทั้งหากเจ้าของที่ดินไม่ยอมขายที่ดินให้กับเทศบาล หรือเทศบาลไม่อาจซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวได้ ประโยชน์ที่เทศบาลจะได้รับดังกล่าวก็จะไม่เกิดขึ้น ซึ่งข้อเท็จจริงในส่วนนี้กระทรวงการคลังกลับมิได้นำมาพิจารณา ความเห็นของกระทรวงการคลัง ในข้อนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ถึงวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ความเห็นของกรมบัญชีกลางที่คิดค่าตอบแทนทางธุรกิจเพียงอัตราร้อยละ ๕ เหมาะสม และเป็นธรรมแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ จึงไม่อาจเห็นฟ้องด้วย

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือจังหวัดบุรีรัมย์ ลับมาก ด่วนที่สุด ที่ บร ๐๐๓๗.๔/ว ๗๒ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ชดใช้เงินให้เทศบาลเมืองบุรีรัมย์

ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ อุทธรณ์ในทำนองเดียวกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ และเพิ่มเติมว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้ปฏิบัติหน้าที่กลั่นกรองให้ความเห็นตามลำดับ รายงานและควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชา ได้พิจารณาบันทึกรายงานของ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจากรายงานการประชุมจำนวน ๘ ครั้ง ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริง ถึงการได้มาที่ดินของนายธีทัต กิรติมาศ ว่าได้จดทะเบียนซื้อขายในราคา ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ประมาณ ๓ เดือนเศษ ก่อนจะขายให้เทศบาลเมืองบุรีรัมย์และสำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ ได้แจ้งราคาซื้อขายดังกล่าวให้เทศบาลทราบ แต่นายธีทัตเจ้าของที่ดินได้ยืนยันขายที่ดิน ในราคา ๕๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ จึงได้จัดทำบันทึกข้อความ ที่ พิเศษ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๔ เสนอนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ พร้อมเหตุผลความจำเป็นและประโยชน์ ที่เทศบาลจะได้รับ และแจ้งราคาซื้อขายที่ดินเดิมที่นายธีทัตได้ซื้อที่ดินมาจากนางนันทนา จาตนิลพันธุ์ เจ้าของที่ดินเดิมในราคา ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบเอกสาร การจดทะเบียนทำโฉนดที่ดินทั้งสองแปลง ทำให้ไม่ทราบราคาซื้อขายที่ดินก่อนนำมาขายให้ เทศบาลจึงไม่ถูกต้อง ซึ่งต่อมานายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ได้เสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุมัติ ซื้อที่ดิน อีกทั้งผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้พิจารณาเห็นว่าควรมีการทบทวนการจัดซื้อที่ดินจึงได้มีบันทึก ข้อความ ที่ บร ๕๒๐๐๑/ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ เสนอนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ทบทวน โดยวิธีที่หนึ่ง คือ ส่งเรื่องให้คณะกรรมการจัดซื้อฯ นำเรื่องพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หรือวิธีที่สอง คือ



/เชิญเจ้าของ...

เชิญเจ้าของที่ดินมาพบคณะกรรมการจัดซื้อฯ ปลัดเทศบาล และนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ มาต่อรองราคาในคราวเดียวกัน ซึ่งนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ได้มีคำสั่งให้ดำเนินการโดยเชิญตัวเจ้าของที่ดินมาพบ และได้มีบันทึกตกลงการต่อรองราคา ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ โดยนายธิต ได้ลดราคาที่ดินจาก ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท เหลือราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท โดยกำหนดยื่นราคา ๓๐ วัน และต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีบันทึกข้อความ ที่ บร ๕๒๐๐๒/๓๕๕ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ รายงานการจัดซื้อที่ดินสำหรับการก่อสร้างตลาดสด (แห่งใหม่) เสนอต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๗ เห็นควรให้จัดซื้อ ในราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นราคาที่ได้มีการตกลงกัน มาแล้ว หลังจากที่ได้เสนอให้นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์พิจารณาทบทวน และได้เชิญเจ้าของที่ดิน มาต่อรองราคาแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นในการต่อรองราคาอีก พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๗ จึงไม่เป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแต่อย่างใด

การจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาดสดแห่งใหม่นี้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้พิจารณา ถึงความเหมาะสมและความจำเป็นในการจัดซื้อที่ดิน โดยเห็นว่าเป็นการจัดซื้อเพื่อนำมาก่อสร้าง ตลาดสด จัดเป็นสถานที่ค้าหาบเร่แผงลอยตลาดไนท์บาร์ซาร์ เป็นการรวบรวมผู้ซื้อขายสินค้า ที่อยู่บนผิวจราจรทั้งหมดไว้ในที่แห่งเดียวกัน ซึ่งจะเกิดสะดวกในการควบคุม จัดระเบียบต่างๆ ให้ถูกหลักสุขาภิบาล เป็นการจัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้แก่ประชาชน เพราะเป็นการคืนผิวจราจร ให้ประชาชนทั่วไปใช้สัญจรไปมา และประโยชน์ที่ประชาชนในเขตเทศบาลได้รับเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต อันมีอรรถค่าเป็นตัวเงินได้ เมื่อมีการก่อสร้างตลาดเทศบาลได้รับประโยชน์จากการให้เช่าแผง การให้เช่าสถานที่ทำการค้าและได้รับรายได้จากการปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ เพราะในการก่อสร้าง เทศบาลจะให้เอกชนประมูลรับดำเนินการก่อสร้างโดยไม่ต้องใช้งบประมาณของเทศบาล ดังนั้น เทศบาลย่อมไม่เสียประโยชน์ นอกจากนี้ เป็นที่ทราบอยู่ว่าที่ดินบางแปลงสามารถขายได้ ในราคาสูงกว่าที่ดินซึ่งอยู่ไม่ห่างกันนัก และเวลาซื้อขายก็ใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ เป็นเพราะเทศบาล พิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินที่จะจัดซื้อนี้มีความเหมาะสม คุ่มค่ากับการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นที่ดินซึ่งมีเนื้อที่จำนวนมากติดต่อกันในเขตเทศบาล และสำหรับราคาซื้อขายตามสัญญา จำนวน ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท นั้น เห็นว่าเป็นราคาที่เหมาะสมเพราะจากการซื้อขายที่ดินบริเวณ ใกล้เคียงตามหนังสือรับรองราคาซื้อขายที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ บร ๐๐๒๒/๑๐๗๔๗ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ และหนังสือรับรองราคาซื้อขายที่ดิน ที่ บร ๐๐๒๒/๑๒๑๑๗ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๔ ประกอบกับที่ดินที่จัดซื้อมีลักษณะติดต่อกันเป็นแปลงใหญ่ถึง ๒๐ ไร่ และนายธิตยินดีที่จะเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมในการโอน และผู้ขาย กำลังถมที่ดินความสูงเฉลี่ยประมาณ ๒ เมตร ซึ่งจากการประมาณราคาถมที่ดินของกองช่างต้องใช้ งบประมาณในการถมดินเป็นเงินจำนวน ๖,๓๓๔,๐๐๐ บาท จึงเห็นว่า ราคาซื้อที่ดินดังกล่าวเป็นราคา ที่เหมาะสมแล้ว ประกอบกับที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวมีทำเลและที่ตั้งที่เหมาะสมอย่างยิ่งในการ



/ก่อสร้าง...

ก่อสร้างตลาดสดแห่งใหม่ เพราะเป็นที่ดินที่ติดต่อกันเป็นแปลงใหญ่ซึ่งหาได้ยากในเขตเทศบาล เป็นที่อยู่ใจกลางเมือง ห่างจากย่านธุรกิจการค้าประมาณ ๘๐๐ เมตร ถึง ๙๐๐ เมตร ห่างจาก สำนักงานเทศบาลประมาณ ๓๐๐ เมตร ถึง ๔๐๐ เมตร และห่างจากถนนจิระซึ่งเป็นถนนสายหลัก ของเมืองบุรีรัมย์ ประมาณ ๑๒๐ เมตร อยู่ติดกับทางสาธารณประโยชน์ มีทางออกสะดวก ทั้งทางด้านถนนจิระ ซึ่งถนนมีความกว้าง ๑๒ เมตร และทางเข้าออกหมู่บ้านจิระนครมีความกว้าง ๘ เมตร ซึ่งทำให้ที่ดินดังกล่าวเกิดการพัฒนาที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ต่อประชาชน ในท้องถิ่น

กรณีผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและกรมบัญชีกลางนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ เห็นว่า เนื่องจากทั้งสองหน่วยงานมีหน้าที่ควบคุมการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของ หน่วยงานของรัฐ การตรวจสอบจึงมุ่งเน้นจำนวนตัวเงินเป็นหลัก จึงพิจารณาถึงความถูกต้อง เพียงมิติเดียว มิได้พิจารณาถึงปัญหาท้องถิ่นหรือชุมชน ความจำเป็นและประโยชน์ที่ท้องถิ่น หรือชุมชนจะได้รับแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ หน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีหน้าที่ในการรักษาความสงบ เรียบร้อยของประชาชน รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล และจัดให้มีตลาด ในการดำเนินกิจการของเทศบาลจึงให้ความสำคัญต่อการพัฒนา การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นหรือชุมชน พิจารณาถึงความจำเป็นและประโยชน์ที่ท้องถิ่นหรือชุมชน จะได้รับ ซึ่งปัจจุบันเขตเทศบาลมีอัตราการเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็ว มีจำนวนประชากร และประชากรแฝงมากขึ้น ปัจจุบันมีนักท่องเที่ยวและผู้ชมฟุตบอลจำนวนกว่า ๒๐,๐๐๐ คน ในทุกวันเสาร์และวันอาทิตย์ที่เดินทางมาในเขตเทศบาลและใช้บริการตลาดเทศบาลแห่งใหม่ หากเทศบาลไม่ดำเนินการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาดก็จะประสบปัญหาต่อการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นปัญหาต่อการพัฒนาและความเป็นอยู่ของประชาชน ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า ภายหลัง การก่อสร้างตลาดแห่งใหม่แล้วเสร็จ เทศบาลได้ดำเนินการจัดให้ผู้ประกอบการค้าบริเวณถนนอิสาน หน้าวัดกลางจำนวน ๕๓๘ ราย และถนนพิทักษ์ หน้าสำนักงานเทศบาลจำนวน ๒๑๓ ราย ขายสินค้าในตลาด และยังได้จัดสรรแผงค้าที่เหลือให้แก่ผู้ที่ไม่มีแผงค้าขายและมีฐานะยากจน มีสิทธิเข้าสินค้าในตลาดแห่งใหม่ จำนวน ๑๐๔ ราย รวมผู้ค้าขายทั้งสิ้นจำนวน ๘๕๕ ราย เป็นผลให้ การจรรยาบรรณบริเวณถนนหน้าเทศบาลและถนนหน้าวัดกลางไม่ติดขัดเหมือนเมื่อก่อน และส่งผลให้ การจรรยาบรรณในเขตเทศบาลเกิดความสะดวก รวดเร็ว เมืองสะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงาม นอกจากนั้น ยังสร้างงานให้กับประชาชนที่ว่างงานโดยการจ้างเหมาแรงงานทำความสะอาด ตลาดสดแห่งใหม่จำนวน ๒๐ ราย จ้างเหมาตำรวจบ้านในการจัดระเบียบจราจรภายในตลาดแห่งใหม่ จำนวน ๔๗ ราย ซึ่งทำให้ประชาชนทั้งในจังหวัดบุรีรัมย์และจังหวัดใกล้เคียงมีรายได้จาก



/การได้ทำงาน...

การได้ทำงานปีละประมาณ ๑,๖๑๖,๘๑๐ บาท และยังเกิดประโยชน์จากรายรับที่ได้จากการก่อสร้างตลาดแห่งใหม่ โดยเทศบาลได้ดำเนินการประกาศประมูลก่อสร้างอาคารตลาดสดแห่งใหม่ และยกกรรมสิทธิ์ให้เทศบาล ซึ่งมีมูลค่าการก่อสร้างถึง ๕๖,๗๕๐,๖๐๓ บาท ประกอบด้วยอาคารและสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น อาคารพาณิชย์ ๒ ชั้น ๘๕ คูหา อาคารตลาดไนท์บาร์ซาร์ ๑ หลัง อาคารห้องน้ำสาธารณะ ๓ หลัง ถนนคอนกรีต ระบบระบายน้ำ ลานคอนกรีตสำหรับจอดรถ ระบบไฟฟ้า แสงสว่าง ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบจำหน่ายน้ำประปา และอื่นๆ และยังได้ค่าตอบแทนจากการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เป็นเงินจำนวน ๒,๓๙๐,๐๐๐ บาท ค่าเช่าที่ดินระหว่างก่อสร้างเป็นเงินจำนวนจำนวน ๖๘๐,๐๐๐ บาท พร้อมให้ดำเนินการประมูลแผงค้าตลาดไนท์บาร์ซาร์ที่เหลือจากการจัดสรรให้ผู้ประกอบการค้าเดิมแล้วจำนวน ๔๕ แผง ประมูลได้เป็นเงินจำนวน ๘,๒๕๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นมูลค่าทรัพย์สินและผลประโยชน์ที่ได้รับการก่อสร้างตลาดแห่งใหม่เป็นเงินจำนวน ๖๘,๐๗๕,๖๐๓ บาท สำหรับรายรับต่อเดือนและต่อปีที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างตลาดแห่งใหม่ สามารถจัดเก็บค่าแผงค้า ค่ารักษาความสะอาด ค่าไฟฟ้า ประมาณ ๓๔๑,๐๐๐ บาท ต่อเดือน คิดเป็นรายได้ ๔,๑๐๒,๘๐๐ บาท ต่อปี นอกจากนั้น ในทุกระยะ ๓ ปี ยังมีรายได้ที่เกิดจากค่าธรรมเนียมการต่อสัญญา ๓ ปี ในการเช่าแผงค้าตลาดไนท์บาร์ซาร์จำนวน ๒๕๘ แผง เป็นเงินจำนวน ๒,๙๔๑,๐๐๐ บาท

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ที่ดินแปลงที่เทศบาลจัดซื้อก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อเทศบาลและประชาชน เศรษฐกิจในท้องถิ่นทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้ใช้ความระมัดระวังตรวจสอบติดตามรักษาผลประโยชน์ของเทศบาล เช่น การจัดให้มีการทำบันทึกแบ่งทางสาธารณประโยชน์ หรือการหักทวงให้มีการตกลงราคากันลงมาอีก เทศบาลจึงไม่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการจัดซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว อีกทั้งผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ในฐานะปลัดเทศบาลก็ไม่ได้เป็นผู้ตกลงราคาซื้อขาย ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ มีหน้าที่เพียงตรวจสอบข้อเท็จจริงและเสนอต่อนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์และตรวจสอบให้เป็นไปตามหลักฐานที่ตกลงกันไว้ ซึ่งที่ดินที่ตรวจรับก็มีเนื้อที่ครบ ๒๐ ไร่ เป็นไปตามสัญญาแล้ว และการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ไม่ได้เอื้อประโยชน์ให้ผู้ใด แต่ได้พยายามรักษาผลประโยชน์ของเทศบาลเป็นสำคัญ เมื่อพิจารณาว่าตลาดที่ดำเนินการก่อสร้างสามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ ก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชนทั่วไปและผู้ใช้บริการ การที่เทศบาลจัดซื้อที่ดินดังกล่าวจึงเป็นราคาที่เหมาะสม ไม่ใช่เป็นการจัดซื้อในราคาที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น ไม่เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหายแต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้ฟ้องเพิกถอนคำสั่งจังหวัดบุรีรัมย์ที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ที่ให้เหตุผลในการออกคำสั่งว่า หากผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจเอกสารรายการจดทะเบียนทำโฉนดที่ดินทั้งสองแปลง ย่อมทราบข้อเท็จจริงว่าที่ดินแปลงที่เทศบาลจะจัดซื้อมีราคาสูงกว่าประมาณร้อยละ ๔๓ ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๗



/ได้โต้แย้ง...

ได้โต้แย้งว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้ใช้ความระมัดระวังตรวจสอบข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้ทราบราคาซื้อขายที่ดินดังกล่าวและได้รายงานให้นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์เพื่อพิจารณา การที่นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ได้เสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุมัติซื้อที่ดิน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น แต่ศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าว กลับวินิจฉัยว่าเมื่อพิจารณาจากการดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ย่อมมีความระมัดระวังในการพิจารณาเสนอความเห็นต่อนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ในแนวทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการได้มากกว่า แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ น่าจะเสนอความเห็นที่จะตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าเหตุใดจึงมีการโอนขายที่ดินจากนางนันทนามายังนายอิทธิตซึ่งอาจเป็นประโยชน์ได้มากกว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจึงเป็นการวินิจฉัยคนละประเด็นกับประเด็นการตรวจเอกสารรายการจดทะเบียนท้ายโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงและทราบราคาซื้อขาย อันเป็นข้อพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจเอกสารรายการจดทะเบียนท้ายโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงหรือไม่ ซึ่งเป็นเหตุผลในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจึงเป็นการวินิจฉัยนอกประเด็นและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้ทราบถึงความเป็นมาของที่ดินกับทั้งความผิดปกติกแล้ว แต่ก็ไม่ได้เสนอความเห็นให้นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ได้พิจารณาโดยรอบคอบ สัดส่วนความรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๒๐ จึงเหมาะสมกับภาระหน้าที่แล้วเช่นกันนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ เห็นว่า การกำหนดความเสียหายจากการซื้อที่ดิน โดยกำหนดค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมจำนวน ๑,๐๕๑,๐๕๐ บาท ค่าถมดินจำนวน ๕,๔๔๖,๔๐๐ บาท และค่าตอบแทนทางธุรกิจที่ควรได้รับในอัตราร้อยละ ๕ ของเงินจำนวน ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ที่นายอิทธิตซื้อมาเป็นเงินจำนวน ๑,๖๕๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นความเสียหายจำนวน ๖,๓๕๒,๐๕๕ บาท ไม่ถูกต้อง เพราะในทางปกติของการประกอบธุรกิจย่อมต้องแสวงหาผลกำไรในอัตราร้อยละ ๒๐ ของต้นทุน เป็นอย่างต่ำ ซึ่งควรกำหนดค่าตอบแทนทางธุรกิจในอัตราร้อยละ ๒๐ ของราคาที่ดินจำนวน ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นเงินจำนวน ๖,๖๐๐,๐๐๐ บาท ค่าถมดินตามที่เทศบาลประมาณการจำนวน ๖,๓๓๙,๐๐๐ บาท ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและเสียภาษีเป็นเงินจำนวน ๑,๐๕๑,๕๐๕ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๑๓,๙๙๐,๕๐๕ บาท เมื่อรวมกับราคาที่ดินที่นายอิทธิตซื้อจำนวน ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นเงินจำนวน ๔๖,๙๘๐,๕๐๕ บาท (๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาทบวกด้วย ๖,๖๐๐,๐๐๐ บาทบวกด้วย ๑,๐๕๑,๕๐๕ บาทบวกด้วย ๖,๓๓๙,๐๐๐ บาท) ดังนั้น หากเทศบาลจะได้รับความเสียหายจากการจัดซื้อที่ดินเพียง ๕๐๙,๙๕๐ บาท (ที่ถูกคือ ๕๐๙,๔๙๕ บาท) (๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาทลบด้วย ๔๖,๙๙๐,๕๐๕ บาท) และการให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน



ในอัตรา...

ในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหาย ไม่ถูกต้อง เพราะผู้ฟ้องคดีที่ ๗ เป็นผู้บังคับบัญชาให้ความเห็นผ่านข้อเสนอของเจ้าหน้าที่พัสดุ หากจะต้องรับผิดชอบก็เพียงในอัตราร้อยละ ๑๐ ของความเสียหาย ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ ที่กำหนดลักษณะความเสียหายของกรณีจัดซื้อราคาแพงที่ไม่ถูกต้องไว้ โดยกำหนดให้ตั้งแต่ระดับคณะกรรมการพิจารณาผลต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในสัดส่วนร้อยละ ๖๐ ผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเสนอความเห็น ได้แก่ ฝ่ายพัสดุต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในสัดส่วนร้อยละ ๒๐ และระดับผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ผ่านงานจากฝ่ายพัสดุต้องรับผิดชอบในสัดส่วนร้อยละ ๑๐ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ เป็นผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่ผ่านความเห็นจากฝ่ายพัสดุ หากจะต้องรับผิดชอบก็เพียงร้อยละ ๑๐ ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับสัดส่วนความรับผิดชอบดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้กล่าวอ้างไว้ในคำฟ้องแล้ว แต่ศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าว เพียงแต่วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้ทราบถึงความเป็นมาของที่ดินกับทั้งความผิดปกติกแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ก็ยังไม่ได้เสนอความเห็นให้นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ได้พิจารณาโดยรอบคอบ สัดส่วนความรับผิดชอบร้อยละ ๒๐ จึงเหมาะสมกับภาระหน้าที่แล้ว จึงเป็นการวินิจฉัยการใช้ดุลพินิจในการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบร้อยละ ๒๐ ว่าเหมาะสม โดยมีได้วินิจฉัยว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อย่างไร คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่ถูกต้อง

กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยว่า คำสั่งจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ยังอยู่ในระยะเวลาหนึ่งปี นั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ เห็นว่า เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๔ (จังหวัดนครราชสีมา) ได้ตรวจสอบสืบสวนโครงการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาดสดแห่งใหม่ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ ของเทศบาลพบว่าคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษและคณะกรรมการตรวจรับพัสดุดำเนินการจัดซื้อที่ดินและตรวจรับพัสดุไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ เทศบาลจึงได้มีคำสั่งที่ ๓๑๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และคณะกรรมการได้สอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ได้เสนอสำนวนการสอบสวนให้นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ผู้สั่งแต่งตั้งลงนามรับทราบผลการสอบสวนไว้ท้ายรายงานสอบสวนดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ซึ่งต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๒ (๑๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับเทศบาล เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งพันกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐ



/รู้ถึง...

รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน กรณีดังกล่าวจึงสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นอายุความใช้สิทธิเรียกร้องแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามนัยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๘/๒๕๔๙

กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การจัดหาที่ดินของเทศบาลเป็นการจัดหาที่ดินเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในหน้าที่ มิใช่เป็นการดำเนินธุรกิจที่คำนึงถึงผลกำไรที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดจากการจัดซื้อที่ดินในราคาที่สูงกว่าควรจะเป็น อีกทั้งไม่ใช่เป็นกรณีที่จะยืนยันได้ว่าที่ดินที่เทศบาลจัดซื้อจะมีราคาสูงขึ้น อาจมีการดำเนินการที่ประสบปัญหาขาดทุนได้เช่นกัน นั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ เห็นว่า เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ โดยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และจัดให้มีตลาด อีกทั้งส่งเสริมการพาณิชย์และการลงทุน ในการดำเนินกิจการของเทศบาลจึงให้ความสำคัญต่อการพัฒนา การแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นหรือชุมชน พิจารณาถึงความจำเป็นและประโยชน์ที่ท้องถิ่นหรือชุมชนจะได้รับ ซึ่งนับวันในเขตเทศบาลมีอัตราการเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็ว เมื่อเทศบาลจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวให้บรรลุผล เทศบาลจึงจำเป็นที่จะต้องจัดหาที่ดินที่มีความเหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหาคความสะอาด ความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง มิได้มุ่งเน้นคำนึงถึงผลกำไร แต่เป็นการประเมินเพื่อประกอบการพิจารณาในการจัดซื้อที่ดินเท่านั้น โดยเทศบาลได้พิจารณาประโยชน์ที่จะได้รับ ดังนี้ ๑. การลดปัญหาการจราจรแออัดในย่านธุรกิจการค้าใจกลางเมือง ๒. เพื่อความสะอาดและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ๓. ส่งเสริมให้ประชาชนได้ประกอบอาชีพ มีรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตจากการมีโอกาสและสถานที่ประกอบอาชีพค้าขายในตลาดแห่งใหม่ ตลอดจนส่งผลให้สภาวะเศรษฐกิจในท้องถิ่นดีขึ้น ๔. เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้บริโภคในการจับจ่ายซื้อสินค้าที่จำเป็นต่อการอุปโภคบริโภค ๕. ส่งเสริมการจำหน่ายสินค้าหรือผลิตผลทางการเกษตร ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในท้องถิ่น ๖. ส่งเสริมการท่องเที่ยว ๗. เสริมสร้างให้เกิดความเจริญแก่ท้องถิ่น ๘. ในระยะยาวจะเป็นแหล่งที่มาของรายได้ที่สำคัญของเทศบาลสำหรับการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น จากการคาดการณ์อนาคตเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดินจึงเป็นการคาดการณ์ที่ถูกต้องถึงมูลค่าของทำเลที่ดิน ที่สร้างทั้งรายรับและรายได้ให้กับเทศบาลและประชาชนภายในเขตเทศบาล ประกอบกับตามพระราชบัญญัติเทศบาล



/พ.ศ. ๒๕๙๖...

พ.ศ. ๒๕๙๖ มาตรา ๖๖ ยังได้บัญญัติให้เทศบาลอาจมีรายได้จาก ... (๒) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ (๓) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล ลำพัง การช่วยเหลือจากรัฐบาลในรูปของการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับเทศบาลไม่เพียงพอต่อภารกิจที่มีอยู่ เทศบาลจึงมีภาระหน้าที่ในการหารายได้ด้วยตนเอง และผลของการจัดซื้อที่ดินดังกล่าวได้สร้าง รายได้อีกทางหนึ่งให้กับเทศบาล ซึ่งรายได้เหล่านี้มีส่วนสำคัญและเป็นส่วนหนึ่งในการนำมา บริหารจัดการด้านบริการสาธารณะและพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า ประชาชนมีความเป็นอยู่ และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นต่อไป

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ เพิกถอนคำสั่งจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแก้อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒ โดยขอถือ เอาคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น คำให้การ คำชี้แจง และเอกสารหลักฐานต่างๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นส่วนหนึ่งของคำแก้อุทธรณ์ และเพิ่มเติมว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่า ไม่เคยเป็นผู้ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทำให้ไม่เคยได้รับสิทธิและโอกาสโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐาน นั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้เคยแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามคำสั่งที่ ๓๑๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ โดยปรากฏตามรายงานการสอบสวน ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ จึงเป็น การเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยชอบแล้ว คดีนี้ที่ดินที่เทศบาลเมืองบุรีรัมย์จัดซื้อมีราคาสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของทางราชการเป็นเงินจำนวน ๑๘,๓๑๐,๐๐๐ บาท และมีราคาสูงกว่าราคาขายครั้งสุดท้ายสุดของที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าว ประมาณร้อยละ ๔๓ ทั้งที่ระยะเวลาของการซื้อขายห่างกันประมาณ ๓ เดือนเศษ แต่เทศบาล ได้ทำสัญญาซื้อขายกับนายธีทัต กิรติมาศ ในวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เป็นราคาถึง ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท สูงกว่าราคาที่ดินนายธีทัตซื้อมาเป็นเงิน ๑๔,๕๐๐,๐๐๐ บาท ราคาซื้อขายท้ายสุด ดังกล่าวจึงเป็นเกณฑ์ที่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษควรนำมาประกอบการพิจารณาด้วย ดังนั้น การที่คณะกรรมการจัดซื้อฯ ไม่ตรวจสอบรายการจดทะเบียนท้ายโฉนดที่ดินทั้งสองแปลง ดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้ใช้ความระมัดระวัง อย่างเพียงพอและเป็นการไม่รักษาผลประโยชน์ของทางราชการ พฤติการณ์เป็นการกระทำ โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหายจากการจัดซื้อที่ดิน ในราคาสูงกว่าความเป็นจริง และกรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า การดำเนินการ



ในชั้นตอน...



ในขั้นตอนต่างๆ ผ่านการพิจารณาและตรวจสอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้กำกับดูแล ดังนั้น หากมีความเสียหายเกิดขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็ต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยนั้น เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้กำกับดูแลได้พิจารณาและอนุมัติให้เทศบาลกู้เงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลในการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาดสดแห่งใหม่ และอนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษและคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ การทำสัญญากู้เงินของเทศบาลเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยระเบียบและกฎหมายแล้ว ในส่วนการจัดซื้อจัดจ้างได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องไว้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ พร้อมทั้งได้กำหนดความรับผิดชอบและบทกำหนดโทษไว้ในข้อ ๘ ของระเบียบดังกล่าว ดังนั้น ความเห็นของกระทรวงการคลังในคดีดังกล่าวจึงเป็นไปตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ววรรคหนึ่งถึงวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยชอบแล้ว

กรณีผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ อุทธรณ์ว่า ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ไม่ได้ใช้ความพยายามติดต่อเจ้าของที่ดินโดยตรงให้มาพบเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง นั้น เป็นเหตุผลที่ยกขึ้นมาใหม่ มิใช่เหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ในการออกคำสั่ง จึงเท่ากับว่าศาลปกครองชั้นต้นยอมรับว่าเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งนั้นฟังไม่ขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ในฐานะคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ตามคำสั่งที่ ๑๑๓/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๔ มีหน้าที่ตามข้อ ๕๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ปรากฏว่า คณะกรรมการจัดซื้อฯ ไม่สามารถติดต่อให้เจ้าของที่ดินเดิม คือ นางนันทนา จาตนิลพันธุ์ มาเจรจาเรื่องราคาที่ดินได้ โดยในการติดต่อนางนันทนาได้ทำหนังสือเชิญ ๒ ครั้ง แต่ต่อมา เมื่อเทศบาลได้ทำสัญญาซื้อขายที่ดินแปลงพิพาทจากนายธีทัตแล้ว นางนันทนาได้จัดทำหนังสือลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ยินยอมให้ใช้ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๗๘๘๓ เลขที่ดิน ๘ ที่กันไว้เป็นทางออกทางสาธารณะ และปิดกั้นที่ดินที่เทศบาลจะจัดซื้อออกสู่ทางสาธารณะอีกทางหนึ่ง ให้เทศบาลใช้บริเวณดังกล่าวเป็นทางสาธารณประโยชน์ เพื่อที่จะทำให้ที่ดินที่จะจัดซื้อติดต่อกับทางสาธารณะ การติดต่อนางนันทนาของคณะกรรมการจัดซื้อฯ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่พยายามที่จะให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการให้ได้มากที่สุด ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่า นายธีทัตได้มาแสดงตัวเป็นเจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าว ซึ่งที่ดินดังกล่าวได้แบ่งแยกมาจากที่ดินของนางนันทนาจำนวน ๓๐ ไร่เศษ แม้คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้มีการต่อรองราคาจาก ๘๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท จนเหลือ ๕๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยนายธีทัตยินยอมเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการโอนและจะถมดินให้สูงขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณ ๒ เมตร และต่อมา



/นายธีทัต...

นายธีทัตได้แสดงความจำนงลดราคากลางอีกเหลือ ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท ข้อเสนออื่นคงเดิม ซึ่งตัวเลขเหล่านี้สอดคล้องกับจำนวนตัวเลขที่เทศบาลดำเนินการขอกู้เงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลในจำนวน ๘๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมา ปรับลดวงเงินกู้เหลือ ๕๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท ครั้งหลังสุดลดวงเงินกู้เหลือ ๔๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท การที่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเสนอให้จัดซื้อที่ดินของนายธีทัตซึ่งมีราคาสูงกว่าราคาขายครั้งหลังสุดของที่ดินแปลงดังกล่าว ประมาณร้อยละ ๔๓ ทั้งที่ระยะเวลาการซื้อขายห่างกันเพียง ๓ เดือนเศษ กรณีเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบและรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ อ้างว่าที่ดินแปลงที่เทศบาลดำเนินการจัดซื้อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเทศบาล พ่อค้า แม่ค้า และประชาชนทั่วไป ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของท้องถิ่น อันเป็นประโยชน์ที่ไม่อาจคำนวณเป็นทรัพย์สินได้ เทศบาลจึงไม่เสียหายแต่ประการใด นั้น เห็นว่า เป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากไม่ใช่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้ ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะโดยชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย มิได้มุ่งหวังให้ต้องจัดทำเทศพาณิชย์เพื่อจัดหารายได้ ตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้นำมาเป็นรายได้ตามที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ อ้างในอุทธรณ์แต่อย่างใด ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ เห็นว่า ความเห็นของกระทรวงการคลังที่คิดค่าตอบแทนทางธุรกิจเพียงร้อยละ ๕ เป็นการพิจารณาที่รับฟังข้อเท็จจริงไม่รอบด้าน และไม่เป็นธรรม เพราะความเห็นดังกล่าวขัดกับอัตราตามความเป็นจริงในท้องตลาด นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าการกำหนดดอกเบี้ยเงินกู้ไม่ควรกำหนดเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด คือ ในอัตราร้อยละ ๑๕ บาท ต่อปี เพราะถ้าหากฝ่าฝืนแล้วจะต้องถูกดำเนินคดีฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราและทำให้ดอกเบี้ยนั้นตกเป็นโมฆะ หากเป็นการคิดดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงินสามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงกว่าร้อยละ ๑๕ บาท ต่อปี ก็ได้ โดยไม่ผิดกฎหมาย ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ คดีนี้มีมูลเหตุเกิดจากการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาดสดแห่งใหม่ของเทศบาล ธนาการแห่งประเทศไทยกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงสุดของธนาการพาณิชย์ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่อัตราร้อยละ ๑๑.๕๐ ถึงร้อยละ ๑๒.๒๕ บาท ต่อปี กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้สูงสุดของบริษัทเงินทุนในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่อัตราร้อยละ ๑๕ ถึงร้อยละ ๑๗ บาท ต่อปี และกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สูงสุดของธนาการพาณิชย์ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่อัตราร้อยละ ๒๒.๐๕ ถึงร้อยละ ๒๓.๑๐ บาท ต่อปี กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้สูงสุดของบริษัทเงินทุน



/ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔...

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่อัตราร้อยละ ๘.๒๕ ถึงร้อยละ ๑๐.๒๕ บาทต่อปี ดังนั้น อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของสถาบันการเงินจึงควรอยู่ที่อัตราร้อยละ ๑๑.๕๐ ถึงร้อยละ ๑๗ บาท ต่อปี หรือเฉลี่ยร้อยละ ๐.๙๕๘ ถึงร้อยละ ๑.๔๑๖ บาท ต่อเดือน หากกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน ๓ เดือน อัตราดอกเบี้ยจึงควรอยู่ที่ร้อยละ ๒.๘๗๕ ถึงร้อยละ ๔.๒๕ บาท การที่กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางกำหนดค่าตอบแทนธุรกิจในอัตราร้อยละ ๕ จากการถือครองที่ดินเพียง ๓ เดือน จึงสมควรแก่กรณีแล้ว ประกอบกับโดยข้อเท็จจริง การจัดซื้อที่ดินเพื่อแสวงหากำไรเป็นการลงทุนและเป็นการเก็งกำไร ซึ่งมีความเสี่ยงในการประกอบธุรกิจการลงทุนด้วยเช่นกัน และไม่อาจรับประกันได้ว่าในการประกอบธุรกิจการลงทุนนั้นจะได้ผลกำไรมากกว่าร้อยละ ๕ ของเงินทุนที่ได้ลงทุนในการจัดซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว ค่าอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ตามอุทธรณ์ดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแก้อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ในทำนองเดียวกันกับคำแก้อุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ และเพิ่มเติมว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ในฐานะผู้บังคับบัญชาในชั้นต้นมีหน้าที่กลั่นกรองให้ความเห็นตามลำดับสายงาน และควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ได้ลงนามในเอกสารบันทึกรายงานผลการพิจารณาจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษของคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ เสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาให้ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษต่อไป แม้ในทางปฏิบัติขั้นตอนในการจัดซื้อที่ดินไม่ว่าจะเป็นการสรรหาที่ดินหรือการเชิญเจ้าของที่ดินโดยตรงมาเสนอราคาและต่อรองราคาจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการจัดหาและจัดเตรียมที่ดินและคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ซึ่งทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรองและให้ความเห็นตามลำดับสายงานก็ยังคงต้องใช้ความระมัดระวังในการพิจารณาความเหมาะสมของราคาที่ดินที่จะจัดซื้อเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีบันทึกรายงานเสนอผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อทราบและพิจารณาว่าคณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินแปลงของนายธิตตซึ่งเสนอขายในราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท เป็นราคาที่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักเกณฑ์และระเบียบ หากผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบเอกสารรายการจดทะเบียนทำโฉนดที่ดินทั้งสองแปลง ย่อมทราบข้อเท็จจริงว่าที่ดินแปลงที่เทศบาลจะจัดซื้อมีการซื้อขายกันก่อนนำมาขายให้เทศบาลเพียงประมาณ ๓ เดือนเศษ และสำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์แจ้งราคาซื้อขายให้เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ทราบแล้ว ซึ่งปรากฏว่าราคาที่เทศบาลจะจัดซื้อมีราคาซื้อขายสูงกว่าประมาณร้อยละ ๔๓ ซึ่งสามารถจะสั่งการให้มีการต่อรองราคาอีกครั้งหนึ่งหรือยกเลิกการจัดซื้อที่ดินดังกล่าวได้ อีกทั้งพฤติการณ์การลดราคาของนายธิตตสอดคล้องกับ



/จำนวน...

จำนวนตัวเลขที่เทศบาลดำเนินการขอกู้เงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลในจำนวน ๘๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการหักทวง มีความเห็นหรือข้อเสนอแนะแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ลงนามเสนอผ่านให้มีการอนุมัติให้จัดซื้อที่ดินตามราคาทีนายอีทัต เจ้าของที่ดินเสนอขาย คือ ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยไม่เป็นไปตามมาตรา ๔๘ เอกุณวิสติ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงทำให้เทศบาลจัดซื้อที่ดินในราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๖,๓๕๒,๐๘๕ บาท พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงสมควรต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามความเห็นของกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง

กรณีผู้ฟ้องคดีที่ ๗ อุทธรณ์ว่า การวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหาย เป็นการไม่ถูกต้องตามนัยหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ เรื่อง แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สรุปลงความได้ว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๘ มิให้นำหลักเรื่อง ลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับกับกรณีการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนและเจ้าหน้าที่แต่ละคน ต้องรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น แต่ปรากฏว่าหลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๑๒๑ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ ที่ส่วนราชการต่างๆ ถือปฏิบัติอยู่ ยังมีได้มีการกำหนดแนวทาง แบ่งสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ละรายไว้ ทำให้การกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานยังคงเกิดความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรม และเกิดความไม่เสมอภาคแก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนของแต่ละหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีบรรทัดฐานในการกำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันและเพื่อเกิดความเป็นธรรมและเสมอภาคกับเจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงาน จึงเห็นควรกำหนดแนวทางในการเรียกค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำให้เกิดความเสียหายที่เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ โดยได้แบ่งตามลักษณะของความเสียหาย และกำหนดสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกลุ่มหรือแต่ละราย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้ประกอบเป็นแนวทางในการพิจารณาสำนวนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อไป เมื่อข้อเท็จจริงคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานพัสดุ ได้มีบันทึกรายงานเสนอผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อทราบและพิจารณาว่า คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าที่ดินแปลงของนายอีทัตซึ่งเสนอขายในราคา



/๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท...

๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท เป็นราคาที่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักเกณฑ์และระเบียบ หากผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบเอกสารรายการจดทะเบียนท้ายโฉนดที่ดินทั้งสองแปลง ย่อมทราบข้อเท็จจริงว่าที่ดินแปลงที่เทศบาลจะจัดซื้อมีการซื้อขายกันก่อนนำมาขายให้เทศบาล เพียงประมาณ ๓ เดือนเศษ และสำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์แจ้งราคาซื้อขายให้เทศบาลทราบแล้ว โดยปรากฏว่าราคาที่ดินที่เทศบาลจะจัดซื้อมีราคาซื้อขายสูงกว่าประมาณร้อยละ ๔๓ ซึ่งสามารถจะสั่งการให้มีการต่อรองราคาอีกครั้งหนึ่งหรือยกเลิกการจัดซื้อที่ดินดังกล่าวได้ การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ลงนามอนุมัติ ให้จัดซื้อที่ดินตามราคาที่ยานีทัดเจ้าของที่ดินเสนอขาย คือ ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท จึงทำให้เทศบาลจัดซื้อที่ดินในราคาที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหายเป็นเงิน จำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง จึงให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๑,๒๗๐,๔๑๙ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงเป็นการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ เรื่อง แนวทางการกำหนดสัดส่วน ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ กรณีที่ ๑ การจัดจ้าง/จัดซื้อ ราคาแพง ข้อ ๑.๑ วิธีการจัดซื้อ/จัดจ้างไม่ถูกต้อง ซึ่งกำหนดสัดส่วนความรับผิด ของเจ้าหน้าที่ (ร้อยละ) ได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาผล สัดส่วนร้อยละ ๖๐ ผู้เกี่ยวข้อง (ตรวจสอบ/เสนอความเห็น) สัดส่วนร้อยละ ๒๐ ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น - กลาง/ผู้ผ่านงาน สัดส่วน ร้อยละ ๑๐ และชั้นสูง/ผู้อนุมัติ สัดส่วนร้อยละ ๑๐ โดยมีคำอธิบายเพิ่มเติมในข้อ ๓ ว่า แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นี้เป็นเพียงแนวทางการประกอบ การพิจารณาในเบื้องต้นเท่านั้น หากมีกรณีนอกเหนือจากแนวทางดังกล่าว ให้ดำเนินการดังนี้ ... ๓.๒ กรณีมีข้อเท็จจริง/กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้บังคับบัญชาแตกต่างไปจากแนวทาง ข้างต้น ให้ปรับเปลี่ยนสัดส่วนใหม่ได้ตามความเหมาะสม ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากการกำหนด สัดส่วนความรับผิดตามความเห็นของกรมบัญชีกลางที่ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ ตรวจสอบคุณสมบัติ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของเงินจำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๓,๑๗๖,๐๔๗.๕๐ บาท โดยให้รับผิดชอบเป็นจำนวนเท่าๆ กัน คิดเป็นเงินจำนวนคนละ ๖๓๕,๒๐๙.๕๐ บาท (คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ จำนวน ๕ คน แต่ละคนจึงรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๑๐ ของเงินจำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท) ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เจ้าหน้าที่พัสดุ ในฐานะเป็นผู้ตรวจสอบ/เสนอความเห็น รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน



ในอัตรา...

ในอัตราร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๖๓๕,๒๐๙.๕๐ บาท ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้มีหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุร่วมด้วย ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้น - ชั้นกลาง/ผู้ผ่านงาน รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๑,๒๗๐,๔๑๙ บาท และให้นายปริญญา สมานประธาน นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ ผู้อนุมัติ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๑,๒๗๐,๔๑๙ บาท ในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการโดยคลังกรมบัญชีกลาง โดยในกรณีดังกล่าวจึงเป็นการพิจารณาโดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีที่เหมาะสมตามพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่แต่ละราย เนื่องจากคณะกรรมการจัดซื้อฯ และเจ้าหน้าที่พัสดุเป็นผู้มีหน้าที่ในชั้นต้นในการตรวจสอบและเสนอความเห็น แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และนายปริญญาเป็นผู้ซึ่งมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งซื้อสั่งจ้าง จึงเป็นไปตามแนวทางการกำหนดสัดส่วนดังกล่าวแล้ว

กรณีที่อ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นอายุความสองปี จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ และเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงคดีนี้เทศบาลได้มีคำสั่งที่ ๓๑๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ ตามหนังสือที่ บร ๕๒๐๐๖/๖๙ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ ต่อมา กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือที่ กค ๐๔๑๐.๓/๒๑๐๐๒ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แจ้งผลการพิจารณาให้เทศบาลทราบ เทศบาลพิจารณาแล้วมีหนังสือที่ บร ๕๒๐๐๖/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้วินิจฉัยผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีเทศบาลมีความเห็นแย้งกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วไม่เห็นชอบตามความเห็นของเทศบาล และเห็นควรให้ดำเนินการออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เทศบาลจึงมีคำสั่งที่ ๓๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๔ ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับทางราชการ และรายงานให้จังหวัดบุรีรัมย์ทราบ จังหวัดบุรีรัมย์พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า กรณีดังกล่าวกระทรวงการคลัง มีความเห็นให้นายปริญญา สมานประธาน อดีตนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ เป็นผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดด้วย ดังนั้น นางปาลีรัตน์ สมานประธาน นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ คู่สมรสของนายปริญญา จึงไม่สามารถทำการพิจารณาคำสั่งทางปกครองได้ตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เทศบาล จึงต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน



/เพื่อให้...

เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งมีคำสั่งต่อไป ซึ่งหมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ตามข้อ ๒ (๑๐) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยอนุโลม เทียบเคียงได้ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ ๔๗๑/๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ให้เพิกถอนคำสั่งที่ ๓๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๔ และได้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบผลการวินิจฉัยของกรมบัญชีกลาง ตามนัยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามหนังสือ ลับมาก ด่วนมาก ที่ พร ๐๐๓๗.๔/ว ๒๑ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๔ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือชี้แจงจากผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่เทศบาลแล้วเห็นว่า ไม่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงที่แตกต่างจากเดิมและไม่มีเหตุผลพิเศษเป็นอย่างอื่นเพื่อประกอบการพิจารณาข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นยุติแล้วนั้น เปลี่ยนไปในสาระสำคัญ จึงไม่อาจเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยให้เป็นอย่างอื่นได้ จึงได้มีคำสั่งจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้เทศบาล และได้รับหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวจากผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่เทศบาล รวม ๗ ราย แล้วได้รายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าว ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๒ (๑๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ทั้ง ๗ ราย ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๒ (๑๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับเทศบาลตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบกับ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับ บัญชีคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๖๓๙/๒๕๔๓ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด สรุปได้ความว่า กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิด ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่มีกำหนดสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ถึงตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่า ต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐ มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามความในมาตรา ๑๐ วรรคสอง



/แห่งพระราชบัญญัติ...

แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีดังกล่าว เป็นการออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกรณีที่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ดังนั้น คำสั่งจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งยังอยู่ในอายุความหนึ่งปีในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ในประเด็นนี้ จึงไม่อาจรับฟังได้

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ อุทธรณ์ว่า การจัดซื้อที่ดินพิพาทมิใช่การจัดทำบริการสาธารณะเพียงอย่างเดียว แต่จะต้องจัดหารายได้จากกิจการตามอำนาจหน้าที่หรือเทศพาณิชย์ เพื่อนำรายได้มาบริหารเทศบาล นั้น เห็นว่า ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะโดยชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย มิได้มุ่งหวังให้ต้องจัดทำเทศพาณิชย์เพื่อจัดหารายได้นำมาเป็นรายได้ตามคำอุทธรณ์แต่อย่างใด ตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ในฐานะเป็นปลัดเทศบาลจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๘ เถกุนวิสติ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ เห็นว่า ที่ดินแปลงที่เทศบาลดำเนินการจัดซื้อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเทศบาล พ่อค้า แม่ค้า และประชาชนทั่วไป ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของท้องถิ่น อันเป็นประโยชน์ที่ไม่อาจคำนวณเป็นทรัพย์สินได้ เทศบาลจึงไม่เสียหาย นั้น เห็นว่า เป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่อาจรับฟังได้เนื่องจากไม่เกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อศาลปกครองสูงสุดว่า คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏในสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ และรายงานการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ของสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งมีอยู่ในสำนวนนี้แล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติให้จัดซื้อ และการดำเนินการของเทศบาลทั้งก่อนและหลังการอนุมัติให้มีการจัดซื้อที่ดิน ก็ได้ผ่านการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีอำนาจทั้งอนุมัติให้จัดซื้อ ทั้งในฐานะผู้กำกับดูแล



/อีกทั้ง...



อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ใช่ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเทศบาล และมีใช้หัวหน้าส่วนราชการที่เสียหาย จึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ใช้เงินให้แก่เทศบาลตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏจากรายงานของคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ของสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งมีอยู่ในสำนวนนี้แล้วว่า นางนันทนา จาตนิลพันธุ์ ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินคนเดิม ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการฯ ว่า ได้รับทราบการเชิญของคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ซึ่งมีผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นประธานแล้ว แต่เนื่องจากไม่ประสงค์จะขายที่ดินให้แก่เทศบาลจึงไม่ไปพบคณะกรรมการจัดซื้อฯ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖) การที่เจ้าของที่ดินคนเดิมได้ทราบการเชิญแล้วไม่มาพบคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินฯ จึงเกิดจากความตั้งใจของนางนันทนาเอง มิได้เกิดจากการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ดังนั้นที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ในฐานะกรรมการจัดซื้อฯ ไม่ได้พยายามติดต่อเจ้าของที่ดินโดยตรงให้ไปพบคณะกรรมการจัดซื้อฯ เพื่อต่อรองราคา ทั้งที่ข้อ ๕๐ (๖) วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้ชัดเจนว่า ให้คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเชิญเจ้าของที่ดินโดยตรงมาเสนอราคา แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ สามารถติดต่อเจ้าของที่ดินคนเดิมในปีเดียวกันได้ การปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะเช่นนั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น จึงขัดกับข้อเท็จจริงข้างต้น และไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีที่ ๒

โดยที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง (๖) กำหนดว่า ในกรณีพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง ซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง ให้เชิญเจ้าของที่ดินโดยตรงมาเสนอราคา หากเห็นว่าราคาที่เสนอนั้นยังสูงกว่าราคาในท้องตลาดหรือราคาที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้ต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้ และวรรคสอง กำหนดว่า ให้คณะกรรมการรายงานผลการพิจารณาและความคิดเห็นพร้อมเอกสารที่ได้รับไว้ทั้งหมดต่อผู้สั่งซื้อเพื่อสั่งการ โดยเสนอผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ และหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คำสั่งรับค่าเสนอราคาหรือคำสั่งซื้อที่ดินแปลงพิพาทในคดีนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งก่อให้เกิดสิทธิแก่เจ้าของที่ดินที่เสนอขายและเกิดหน้าที่ของเทศบาลในฐานะผู้ซื้อ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



/มีอำนาจ...

มีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าวเนื่องจากวงเงินงบประมาณเกินอำนาจนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ ดังนี้ หากเทศบาลจะเสียหายก็มีผลโดยตรงมาจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่มีคำสั่งให้ซื้อที่ดิน แปลงพิพาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งดังกล่าว คงมีอำนาจเพียงต่อรองราคา เท่าที่ทำได้แล้วเสนอความเห็นให้ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการต่อไป กรณีจึงเห็นได้ว่า หากมีความเสียหายเกิดแก่เทศบาล การกระทำของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ก็มีไขผลโดยตรงที่ก่อให้เกิด ความเสียหาย เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๒๑/๒๕๕๗ และคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๗๙/๒๕๕๙ สำหรับกรณีปัญหาว่า การจัดซื้อที่ดินในคดีนี้ มีราคาสูงเกินไปทำให้เทศบาลเสียหายหรือไม่นั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า เนื่องจากไม่มีกฎหมาย หรือระเบียบกำหนดแนวทางการพิจารณาเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ ราคาในการจัดซื้อที่ดินในคดีนี้ จึงต้องใช้ดุลพินิจโดยคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อ ราคาที่ดิน ตามกลไกตลาด และปัจจัยเกี่ยวกับทำเล ที่ตั้ง ศักยภาพของที่ดิน ตลอดจนงบประมาณซึ่งได้รับ อนุมัติจากผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา ซึ่งแตกต่างจากราคาที่ดินอันเกิดจากการประเมิน เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมของกรรมที่ดิน ซึ่งมีเหตุผลทางด้านนโยบายและค่าธรรมเนียม ด้านภาษีอากรเป็นสำคัญ ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของ การจัดซื้อที่ดิน ตั้งแต่โครงการจัดซื้อที่ดินเพื่อสร้างตลาดสดแห่งใหม่นี้ สภาเทศบาลให้ความเห็นชอบ ในการดำเนินการตามโครงการ มีการจัดเตรียมงบประมาณสำหรับการจัดซื้อที่ดินด้วยการกู้เงิน จากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล จำนวน ๔๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท และจ่ายขาดเงินสะสม เพื่อสมทบอีก จำนวน ๙,๐๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๕๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยระบุเหตุผล ความจำเป็นและประโยชน์ที่เทศบาลจะได้รับ พร้อมทั้งแนบแผนผังที่ตั้งที่ดิน ผังการจัดตลาด งบประมาณราคาก่อสร้างตลาด ราคาซื้อขายที่ดินใกล้เคียง การคาดการณ์รายได้จากการก่อสร้างตลาด ตามหนังสือที่ บร ๕๒๐๐๖/๒๑๖๘ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๓ โดยได้ระบุที่ดิน แปลงที่จะจัดซื้อไว้แล้วโดยเปิดเผยต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอธิบดีกรมการปกครอง ตั้งแต่ยังมีได้ เริ่มกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยคณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้ทำการต่อรองราคาจากผู้เสนอขาย จำนวนทั้งหมด ๔ ครั้ง จนกระทั่งเจ้าของที่ดินยอมขายที่ดินให้แก่เทศบาลในราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมทั้งพัฒนาที่ดินทั้งพื้นที่ ๒๐ ไร่ โดยถมที่ดินให้สูงขึ้นเฉลี่ยประมาณ ๒ เมตร (มูลค่าไม่ต่ำกว่า ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท เนื่องจากสภาพที่ดินเดิมเป็นที่นาและหนองน้ำ แต่อยู่กลางเมือง ค่าใช้จ่าย ในการปรับปรุงที่ดินจึงสูงมาก) รวมทั้งเป็นผู้รับผิดชอบในการชำระภาษีและค่าธรรมเนียมการโอน ที่ดินอีกด้วย เทศบาลจึงไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการพัฒนาที่ดิน และไม่ต้องรับผิดชอบในการชำระภาษี รวมทั้งค่าธรรมเนียมการโอนที่ดิน (รวมเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่า ๑๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท) ซึ่งถือเป็นประโยชน์ ที่ราชการได้รับแม้ว่าจะไม่ได้มีการลดลงเป็นจำนวนเงินก็ตาม นอกจากนั้น ข้อเท็จจริงที่รู้ เป็นการทั่วไปว่า โดยปกติที่ดินซึ่งอยู่กลางเมืองได้รับการพัฒนาแล้วย่อมมีมูลค่าสูงขึ้นไม่น้อยกว่า



/ร้อยละ ๑๕...

ร้อยละ ๑๕ ถึงร้อยละ ๒๐ ของราคาที่ดินเดิมรวมกับค่าใช้จ่ายในการพัฒนาที่ดิน ซึ่งกรมบัญชีกลาง และศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้พิจารณาในส่วนนี้ อีกทั้งจำนวนเงินที่จัดซื้อยังไม่เกินวงเงิน ๕๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามที่เทศบาลได้รับอนุมัติให้กู้เงิน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการกู้เงินเพื่อจัดซื้อที่ดิน การแก้ไขปัญหาพ่อค้าแม่ค้าที่ขายของบนถนน และประโยชน์ต่อเทศบาลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ต้องทำในการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ตามมาตรา ๕๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และการจัดให้มีตลาด ให้มีการสาธารณสุข การจัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่นและการทำกิจการเทศาภิบาล ที่เทศบาลอาจทำได้ตามมาตรา ๕๔ (๑) (๖) (๗) (๑๑) และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งเป็นประโยชน์ที่ไม่อาจคำนวณได้ โดยปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคดีแล้วว่า เทศบาลได้รับประโยชน์จากการใช้ดินตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินเพื่อซื้อที่ดิน คือ การประมูลก่อสร้างอาคารตลาดสดแห่งใหม่และยกกรรมสิทธิ์ให้เทศบาล มีมูลค่าการก่อสร้างจำนวน ๕๖,๗๕๐,๖๐๓ บาท โดยเทศบาลไม่มีค่าใช้จ่ายใดๆ ค่าตอบแทนจากการใช้ประโยชน์ที่ดินจำนวน ๒,๓๙๐,๐๐๐ บาท ค่าเช่าที่ดินระหว่างก่อสร้างจำนวน ๖๘๐,๐๐๐ บาท ค่าประมูลแผงค้าตลาดไนท์บาร์ซาร์จำนวน ๘,๒๕๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นค่าทรัพย์สินและผลประโยชน์ที่ได้จำนวน ๖๘,๐๗๕,๖๐๓ บาท นอกจากนี้ เทศบาลยังมีรายได้จากการเก็บค่าเช่าแผงค้า ค่ารักษาความสะอาด ค่าไฟฟ้า จำนวน ๔,๑๐๒,๘๐๐ บาท ต่อปี ค่าธรรมเนียมต่อสัญญาเช่าแผงค้าในตลาดไนท์บาร์ซาร์ ทุก ๓ ปี เป็นเงินจำนวน ๒,๙๔๑,๐๐๐ บาท ดังนั้น ราคาที่ซื้อที่ดินในคดีนี้จึงเหมาะสมและไม่ทำให้เทศบาลเสียหายแต่อย่างใด ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยในทำนองว่าเทศบาลไม่มีอำนาจดำเนินการดังกล่าว หรือเทศบาลไม่อาจดำเนินการโดยคำนึงถึงประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวจึงไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องตามระเบียบและไม่มีพฤติการณ์ทุจริตเรียกรับเงินในการปฏิบัติหน้าที่ และประโยชน์ที่เทศบาลได้รับจากการใช้ที่ดินที่กู้เงินมาซื้อ จึงไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ต้องชดใช้เงินจำนวนมากให้แก่เทศบาลซึ่งยืนยันตลอดมาว่าไม่เสียหายจากการดำเนินการโครงการดังกล่าว และยังมีรายได้และมูลค่าทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา และมีมูลค่ามากกว่าเงินกู้ที่ต้องชำระเพียง ๑๐ ปี จนไม่อาจคำนวณได้

ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อศาลปกครองสูงสุด ทำนองเดียวกับคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และเพิ่มเติมว่า โดยที่ราคาซื้อขายที่ดินบริเวณใกล้เคียงมีราคาต่อตารางวาที่แตกต่างกัน โดยที่ดินบางแปลงมีราคาตารางวาละ ๒,๐๐๐ บาท ถึง ๓,๐๐๐ บาท ขณะที่บางแปลงมีราคาตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท ถึง ๔๐,๐๐๐ บาท แต่ปรากฏว่านางนันทนา จาตนิลพันธุ์ เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ และนางสาวผาณิตดา นภวงศ์



/ณ อยู่ธยา...

ณ อยุธา เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ ให้การว่า นางนันทนาขายที่ดินจำนวน ๖ ไร่ ให้แก่นายธีทัต กิริติมาศ ในราคาไร่ละ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท (ตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท) ส่วนนางสาวผาณิตดาให้การว่ารับราชการครู รู้จักกับนายธีทัตเนื่องจากเป็นผู้อุปถัมภ์ในการทำกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียน ซึ่งเดิมตนเสนอขายให้นายธีทัตในราคาไร่ละ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่ได้ลดให้เหลือราคาไร่ละ ๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท ทั้งที่ดินของนางสาวผาณิตตามีเนื้อที่ ๑๔ ไร่ มีทำเลที่ตั้งดีกว่าที่ดินของนางนันทนา เพราะหน้าที่ดินด้านที่ติดถนนสาธารณะมีความกว้างมากกว่าและอยู่ใกล้ถนนจรซึ่งเป็นถนนสายหลักมากกว่า ดังนั้น จึงน่าเชื่อว่าที่ดินดังกล่าวมีราคาตามท้องตลาดไร่ละ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่หากจะถือว่าถ้อยคำของนางสาวผาณิตดาเป็นจริง คือ ขายที่ดินราคาไร่ละ ๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท มิใช่ขายราคาไร่ละ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ดังที่นายธีทัตให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น ก็เป็นราคาขายที่นางสาวผาณิตดาลดให้เนื่องจากความสัมพันธ์ส่วนตัว จึงมีอาจถือได้ว่าราคาที่ดินไร่ละ ๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท เป็นราคาที่ดินในท้องตลาด ดังนั้น จึงถือว่าราคาที่ดินไร่ละ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นราคาในท้องตลาด เพราะตรงกับราคาที่ดินของนางนันทนา ซึ่งหากนางสาวผาณิตดาขายให้บุคคลอื่นหรือเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ก็น่าจะขายในราคาไร่ละ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท เช่นเดียวกัน ดังนั้น หากนางนันทนาและนางสาวผาณิตดาขายที่ดินทั้งสองแปลงให้เทศบาลยอมขายในราคาไร่ละ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท (ตารางวาละ ๕,๐๐๐ บาท) รวมราคาที่ดินทั้งสองแปลงตามราคาท้องตลาดที่ยังไม่รวมค่าถมดินจึงน่าจะมีราคาประมาณ ๔๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยค่าถมที่ดินอีกประมาณ ๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท ถึง ๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท ราคาที่ดินที่เทศบาลจัดซื้อจึงไม่แพงกว่าความเป็นจริงแต่อย่างใด

ส่วนกรณีความเห็นของกรมบัญชีกลางที่คิดค่าประมาณราคาถมที่ดินกว่า ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งน้อยกว่าการประมาณการของเจ้าหน้าที่กองช่างของเทศบาล (ประมาณ ๖,๓๓๙,๐๐๐ บาท) นั้น ความเห็นของเจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลางเป็นความเห็นที่เกิดขึ้นภายหลังจากเกิดเหตุหลายปี โดยมีได้การสำรวจออกแบบในสภาพที่ดินที่แท้จริงในขณะที่มีการซื้อขาย ซึ่งเป็นที่ลุ่ม มีน้ำท่วมขัง อยู่ใจกลางเมือง มีความยุ่งยากในการถม จึงคลาดเคลื่อนกับข้อเท็จจริงการรับฟังข้อเท็จจริงนี้ในลักษณะที่เป็นผลร้ายจึงไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงจากคำให้การของนางสาวผาณิตดาต่อศาลว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวหากจะถมจะมีราคาถมไม่ต่ำกว่าไร่ละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท ราคาดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นราคาถมดินในท้องตลาดในขณะที่มีการซื้อขายที่ดิน นอกจากนั้น ข้อเท็จจริงที่รู้เป็นการทั่วไปโดยปกติที่ดินซึ่งอยู่กลางเมืองได้รับการพัฒนาแล้วย่อมมีมูลค่าสูงขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๕ ถึงร้อยละ ๒๐ ของราคาที่ดินเดิมรวมกับค่าใช้จ่ายในการพัฒนาที่ดิน (ซึ่งกรมบัญชีกลางและศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้พิจารณาในส่วนนี้) อีกทั้งจำนวนเงินที่จัดซื้อยังไม่เกินวงเงิน ๕๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท



/ตามที่...

ตามที่เทศบาลได้รับอนุมัติให้กู้เงิน นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาถึงการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการกู้เงินเพื่อจัดซื้อที่ดิน การแก้ไขปัญหาพ่อค้า แม่ค้าขายของบนถนน และประโยชน์ต่อเทศบาลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ต้องทำในการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ตามมาตรา ๕๐ (๓) ประกอบกับมาตรา ๕๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และการจัดให้มีตลาด จัดให้มีการสาธารณสุข การจัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น และการทำกิจการเทศพาณิชย์ที่เทศบาลอาจทำได้ตามมาตรา ๕๔ (๑) (๖) (๗) (๑๑) และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งเป็นประโยชน์ที่ไม่อาจคำนวณได้ โดยปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคดีแล้วว่า เทศบาลได้รับประโยชน์จากการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินเพื่อการซื้อที่ดิน คือ การประมูลก่อสร้างอาคารตลาดสดแห่งใหม่และยกกรรมสิทธิ์ให้เทศบาล ซึ่งมีมูลค่าการก่อสร้างจำนวน ๕๖,๗๕๐,๖๐๓ บาท โดยเทศบาลไม่มีค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น ค่าตอบแทนจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินจำนวน ๒,๓๙๐,๐๐๐ บาท ค่าเช่าที่ดินระหว่างก่อสร้างจำนวน ๖๘๐,๐๐๐ บาท ค่าประมูลแผงค้าตลาดไนท์บาร์ซาร์จำนวน ๘,๒๕๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นค่าทรัพย์สินและผลประโยชน์ที่ได้จำนวน ๖๘,๐๗๕,๖๐๓ บาท นอกจากนั้น เทศบาลยังมีรายได้จากการเก็บค่าเช่าแผงค้า ค่ารักษาความสะอาด ค่าไฟฟ้า จำนวน ๔,๑๐๒,๘๐๐ บาท ต่อปี ค่าธรรมเนียมต่อสัญญาเช่าแผงค้าในตลาดไนท์บาร์ซาร์ ทุก ๓ ปี เป็นเงินจำนวน ๒,๙๔๑,๐๐๐ บาท ดังนั้น ราคาที่ซื้อที่ดินในคดีนี้จึงเหมาะสมและไม่ทำให้เทศบาลเสียหายแต่อย่างใด ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยในทำนองว่า เทศบาลไม่มีอำนาจดำเนินการดังกล่าวหรือเทศบาลไม่อาจดำเนินการโดยคำนึงถึงประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวจึงไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ เมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ที่เทศบาลได้รับจากการใช้ที่ดินที่กู้เงินมาซื้อ (ซึ่งมีมูลค่ามากกว่าเงินกู้ที่ต้องชำระเพียง ๑๐ ปี คือ กู้เงินจำนวน ๔๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท เกิดผลประโยชน์ที่ได้จำนวน ๖๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท) อีกทั้งผู้ประกอบการค้าและประชาชนทั่วไปยังได้ใช้ประโยชน์จากตลาดสดเป็นสถานที่สำหรับประกอบอาชีพค้าขาย ทั้งยังก่อให้เกิดประโยชน์ในแง่เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นประโยชน์ที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ การที่ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ต้องชดใช้เงินจำนวนมากให้แก่เทศบาลที่ไม่เสียหายจากการดำเนินการโครงการจัดซื้อที่ดิน โดยได้รายงานต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิด จึงไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖

ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๔ ส่งสำเนาคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๓๘/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๔ (อ่านคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๔) โดยสรุปว่า ในมูลคดีเดียวกันกับคดีนี้พนักงานอัยการได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคดีอาญา ในฐานความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งคดีถึงที่สุดแล้ว โดยศาลฎีกามีคำพิพากษายกฟ้อง



/ผู้ฟ้องคดีที่ ๑...

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ยื่นคำชี้แจงเพิ่มเติมเป็นหนังสือลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๔ และลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๕ โดยมีข้อความทำนองเดียวกับคำอุทธรณ์และคำชี้แจงที่ได้เคยยื่นต่อศาลปกครองสูงสุด พร้อมกับส่งสำเนาคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๓๘/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๔ เพื่อประกอบการพิจารณา

ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ยื่นคำชี้แจงเพิ่มเติมเป็นหนังสือลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๔ โดยมีข้อความทำนองเดียวกับคำอุทธรณ์ พร้อมกับส่งสำเนาคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๓๘/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๔ เพื่อประกอบการพิจารณา

ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายวรุต วรรณโกษิตย์ ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ถึงแก่ความตาย นางวาสนา วรรณโกษิตย์ ในฐานะผู้จัดการมรดกของนายวรุต ยื่นคำร้องขอเข้าแทนที่นายวรุต ผู้ถึงแก่ความตาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว มีคำสั่งอนุญาตตามคำขอ

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดไม่จัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีไม่ได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือและไม่ได้แจ้งความประสงค์ให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาพยานหลักฐานในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์แล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อประมาณต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๓ มีนายหน้าเสนอขายที่ดินของนางนันทนา จาตนิลพันธ์ุ จำนวนสองแปลง คือ ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ เลขที่ดิน ๑๐๐ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ เนื้อที่ ๑๔ ไร่ และที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ เลขที่ดิน ๓๐๙๗ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ เนื้อที่ ๑๖ ไร่ ๓ งาน ๕๕๔ ตารางวา ในราคา ๘๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้กับเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ โดยติดต่อผ่านทางนายปริญญา สมานประธาน นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ในขณะนั้น เป็นการส่วนตัว ต่อมา ในการประชุมสภาเทศบาลวิสามัญสมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๑ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๓ เทศบาลได้จัดทำโครงการแผนพัฒนาเทศบาล พร้อมกับเสนอขออนุญาตกู้เงินกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) ต่อสภาเทศบาล วงเงินที่ขอกู้ ๘๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยระบุในญัตติดังกล่าวว่าเพื่อขอซื้อที่ดินไม่น้อยกว่า ๒๕ ไร่ ซึ่งที่ดินดังกล่าวเป็นของนางนันทนา ตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ โดยได้ตรวจสอบราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินจากสำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์แล้วว่า ที่ดินแปลงโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ ทั้งแปลง ราคาประเมิน ๑๙,๘๐๐,๐๐๐ บาท และที่ดินแปลงโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ ราคาประเมิน



/๒๘,๔๖๒,๒๐๐ บาท...

๒๘,๔๖๒,๒๐๐ บาท รวมทั้งสองแปลงมีราคาประเมินทุนทรัพย์ ๔๘,๒๖๒,๒๐๐ บาท และราคาซื้อขายที่ดินใกล้เคียงตามท้องตลาด จากราคาซื้อขายครั้งหลังสุดของที่ดินข้างเคียง คือ ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๐๐๑ ตำบลอิสาน อำเภอเมืองบุรีรัมย์ เนื้อที่ ๒ งาน ๑๓.๐๑ ตารางวา ซื้อขาย ณ วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ราคา ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท หรือคิดเป็นไร่ละประมาณ ๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท และบัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ พื้นที่ โชน ๐๓ บล็อก G ที่ดินส่วนที่ติดถนน ซอย ทาง ระยะ ๔๐ เมตร ราคาประเมินตารางวาละ ๖,๐๐๐ บาท และส่วนที่ไม่ติดถนน ซอย ทาง ตารางวาละ ๓,๐๐๐ บาท สภาเทศบาลพิจารณาแล้วให้ความเห็นชอบอนุมัติให้เทศบาลกู้เงินจาก ก.ส.ท. หลังจากนั้น เทศบาลได้ขอปรับลดวงเงินกู้เหลือ ๕๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท และลดเนื้อที่ดินที่จะจัดซื้อเหลือไม่น้อยกว่า ๒๐ ไร่ โดยปรับเปลี่ยนการจัดซื้อที่ดินเป็นซื้อที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ ทั้งแปลง จำนวน ๑๔ ไร่ และแบ่งซื้อที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ (ส่วนที่ติดกัน) จำนวน ๖ ไร่ โดยที่เทศบาลจะจัดสรรงบประมาณสมทบให้จำนวน ๙,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมา สำนักงานเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลมีหนังสือแจ้งเทศบาลว่าการขอกู้เงินตามจำนวนดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เทศบาลจึงปรับลดวงเงินกู้ลงเหลือจำนวน ๔๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยเทศบาลจัดสรรงบประมาณสมทบจำนวน ๙,๐๐๐,๐๐๐ บาท จากนั้น สำนักงานเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๔ อนุมัติให้เทศบาลกู้เงินจำนวน ๔๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท เทศบาลจึงได้มีคำสั่งที่ ๔๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดหาและจัดเตรียมที่ดินสำหรับก่อสร้างตลาดสดเทศบาล (แห่งใหม่) คณะกรรมการจัดหาและจัดเตรียมที่ดินฯ ได้มีบันทึกข้อความ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ แจ้งผู้ฟ้องคดีที่ ๗ โดยมีมติว่าที่ดินที่จะจัดซื้อต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้ (๑) เป็นที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงติดต่อกันเนื้อที่รวมไม่น้อยกว่า ๒๐ ไร่ (๒) เป็นที่ดินมีเอกสารสิทธิ สามารถจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ได้ตามกฎหมาย (๓) เนื้อที่ที่ดินทั้งหมดหรือส่วนใหญ่อยู่ในเขตเทศบาล หากมีส่วนที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้เทศบาลใช้พื้นที่ก่อสร้างตลาดหรือสิ่งปลูกสร้างได้ (๔) ที่ตั้งของที่ดินตั้งอยู่ห่างจากที่ตั้งของตลาดสดแห่งเก่า รัศมีไม่เกิน ๑ กิโลเมตร (๕) อยู่ติดทางสาธารณประโยชน์ หรือมีทางสาธารณประโยชน์ให้ยานพาหนะเข้าออกได้โดยสะดวก เป็นต้น และเสนอความเห็นต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลว่า ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ เนื้อที่ ๑๔ ไร่ และที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ แบ่งซื้อ ๖ ไร่ รวม ๒๐ ไร่ ที่เทศบาลใช้เป็นข้อมูลประกอบการขอกู้เงินจาก ก.ส.ท. เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่พัสดุ รักษาการในตำแหน่งหัวหน้างานพัสดุ จึงได้จัดทำบันทึกข้อความที่ บร ๕๒๐๐๒/๖๑ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ขออนุมัติจัดซื้อที่ดินสำหรับก่อสร้างตลาดสดเทศบาล (แห่งใหม่) เสนอต่อผู้อำนวยการกองคลังและผู้ฟ้องคดีที่ ๗ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เสนอความเห็นเห็นว่า



/การจัดซื้อ...

การจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาดสามารถดำเนินการจัดซื้อได้ ๒ วิธี คือ วิธีประกวดราคาหรือวิธีพิเศษ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากคณะกรรมการจัดหาและจัดเตรียมที่ดินฯ ได้กำหนดสถานที่ที่สมควรจะจัดซื้อไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงซึ่งสอดคล้องกับโครงการที่อนุมัติกู้เงิน ก.ส.ท. จึงเห็นสมควรจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ซึ่งนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์เห็นชอบด้วยกับความเห็นดังกล่าว และได้เสนอเรื่องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขออนุมัติจัดซื้อ พร้อมทั้งขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษและคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ตามหนังสือที่ บร ๕๒๐๐๒/๖๔๐ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๔ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอนุมัติเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๔ หลังจากนั้นเทศบาลได้มีคำสั่งที่ ๑๑๓/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๔ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินสำหรับก่อสร้างตลาดสดเทศบาล (แห่งใหม่) โดยวิธีพิเศษ ประกอบด้วยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ โดยมีผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษได้จัดการประชุมเพื่อพิจารณาจัดซื้อที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ ดังนี้ การประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๔ มีมติให้เชิญนางนันทนามาต่อรองราคาในวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ การประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ นางนันทนาแจ้งว่าไม่สามารถมาพบคณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้ตามหนังสือเชิญ หากพร้อมเมื่อไหร่จะแจ้งให้คณะกรรมการจัดซื้อฯ ทราบ การประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ คณะกรรมการจัดซื้อฯ มีมติว่า นางนันทนายังไม่มาพบ จึงให้มีหนังสือแจ้งนางนันทนาให้มาเจรจาต่อรองราคาอีกครั้ง การประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งต่อที่ประชุมว่า นายธีทัต กิรติมาศ ได้มาพบผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และอ้างว่าเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ และที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ ที่ประชุมคณะกรรมการจัดซื้อฯ จึงมีมติให้นายธีทัตเข้าชี้แจง นายธีทัตอ้างว่าได้ซื้อที่ดินจากนางนันทนาในราคา ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่ซื้อขายจริงในราคา ๔๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการจัดซื้อฯ มีมติให้รอการพิจารณาเนื่องจากรอหลักฐานเพิ่มเติมจากนายธีทัต โดยคณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้ขอให้นายธีทัตนำหลักฐานสำเนาใบซื้อขาย สำเนาใบเสียภาษีในการซื้อขายมาแสดง ต่อมา ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ นายธีทัตได้เสนอราคาขายที่ดินในราคา ๕๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมเป็นฝ่ายเสียค่าภาษีอากรและค่าธรรมเนียมทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าราคา ๓๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นราคาที่เหมาะสม ขอให้ลดราคา นายธีทัตลดราคาเหลือ ๕๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ขอให้ลดราคาอีก นายธีทัตลดราคาเหลือ ๕๖,๕๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าราคายังสูง แต่นายธีทัตขอเลื่อนการต่อรองราคาออกไปเพื่อปรึกษาญาติ ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ นายธีทัตแจ้งติดธุระ จึงขอเลื่อนการประชุม และในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ นายธีทัตเสนอราคา ลดเหลือ ๕๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เห็นว่าราคายังสูงมาก ผู้ฟ้องคดีที่ ๔



/ขอให้...



ขอให้ลดราคา ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๖ เสนอราคาที่ ๓๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่นายธีทัตไม่ตกลง ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เสนอราคาที่ ๓๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท นายธีทัตไม่ตกลง โดยอ้างว่าจะนำไปสร้างบ้าน จัดสรรถ้าขายไม่ได้ ในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าราคา ๕๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท ที่นายธีทัตเสนอไว้เป็นราคาที่สูง ขอให้ลดลงอีก นายธีทัตอ้างว่า เนื่องจากได้ถมที่ดินแล้วความสูงประมาณ ๒ เมตร จึงขายให้ได้ในราคา ๕๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ลดอีก แต่นายธีทัตไม่ตกลง ต่อมา คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้มีมติเสนอให้ เทศบาลจัดซื้อที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ และที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ ในราคา ๕๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งรวมค่าถมดิน ค่าธรรมเนียมการโอนและภาษีแล้ว ตามบันทึกข้อความ ที่ บร ๕๒๐๐๑ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ จากนั้นเทศบาลได้มีหนังสือถึงสำนักงานที่ดิน จังหวัดบุรีรัมย์ สอบถามราคาประเมินที่ดินใกล้เคียงครั้งสุดท้ายที่สุดของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ โดยสำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์มีหนังสือที่ บร ๐๐๒๒/๑๒๑๑๗ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๔ แจ้งตรวจสอบการซื้อขายที่ดินใกล้เคียงต่อเทศบาล ดังนี้ (๑) ที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ ๖๕๓๒๘ ตำบลในเมือง เนื้อที่ ๒๑.๕ ตารางวา ซื้อขายในราคา ๖๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญาซื้อขายลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๖ (๒) ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๓๔๔๘ ตำบลในเมือง เนื้อที่ ๕๐ ตารางวา ซื้อขายในราคา ๑๕๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญาซื้อขายลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๓๘ (๓) ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๐๒๖๘ เนื้อที่ ๙๒.๗ ตารางวา ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๕๗ เนื้อที่ ๘๐.๔ ตารางวา ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๐๒๖๐ เนื้อที่ ๖๖.๑ ตารางวา ที่ดินโฉนดที่ดิน เลขที่ ๖๐๒๖๗ เนื้อที่ ๙๔.๖ ตารางวา ตำบลในเมือง ซื้อขายในราคา ๒๐๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญา ซื้อขายฉบับลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๓๔ (๔) ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๕๘๔๙ ตำบลในเมือง เนื้อที่ ๔ ไร่ ๑ งาน ๓๐.๑ ตารางวา ซื้อขายในราคา ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญาซื้อขาย ฉบับลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๓๘ (๕) ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ เนื้อที่ ๑๔ ไร่ ที่ดินโฉนดที่ดิน เลขที่ ๖๔๓ เนื้อที่ ๖ ไร่ ตำบลในเมือง ซื้อขายในราคา ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญาซื้อขาย ฉบับลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ (๖) ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๔๗ ตำบลในเมือง เนื้อที่ ๑๙.๘ ตารางวา ซื้อขายในราคา ๙๐๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญาซื้อขายฉบับลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๘ และ (๗) ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๐๐๑ ตำบลในเมือง เนื้อที่ ๑ งาน ๔๘.๔ ตารางวา ซื้อขายในราคา ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญาขายฝากที่ดินฉบับลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ภายหลังจาก มีการตรวจสอบการซื้อขายโฉนดที่ดินใกล้เคียง ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ มีบันทึกข้อความ ที่ พิเศษ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๔ เสนอนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ ว่า ที่ดินที่จะจัดซื้อทั้งสองแปลง มีการเปลี่ยนมือเจ้าของที่ดินโดยไม่ทราบสาเหตุ มีการซื้อขายในราคา ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แต่เสนอขายเทศบาลในราคา ๕๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยมีการถมที่ดิน สูงขึ้นจากเดิมประมาณ ๒ เมตร ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ เห็นว่า ผู้ขายเสนอขายในราคาสูง แต่เป็นการคุ้มค่า



/หากเห็นสมควร...

หากเห็นสมควรจัดซื้อ ขอให้เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณาอนุมัติ นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์พิจารณาแล้วให้ความเห็นชอบ และเสนอเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาต่อมา จังหวัดบุรีรัมย์มีหนังสือที่ บร ๐๐๑๘/๑๔๘๔๐ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๔ มอบอำนาจดำเนินการตาม ข้อ ๕๙ ค (๒) (ข) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการสั่งซื้อสั่งจ้างโดยวิธีพิเศษ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้มีบันทึกข้อความ ที่ บร ๕๒๐๐๑ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ เห็นควรทบทวนการจัดซื้อที่ผ่านมา ดังนี้ (๑) ส่งเรื่องให้คณะกรรมการจัดซื้อฯ นำเรื่องไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หรือ (๒) เชิญเจ้าของที่ดินมาพบคณะกรรมการจัดซื้อฯ ปลัดเทศบาล และนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ เพื่อต่อรองราคาในคราวเดียวกัน นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์พิจารณาแล้วสั่งการในวันดังกล่าว โดยให้ดำเนินการเชิญเจ้าของที่ดินมาพบเพื่อต่อรองราคา จากนั้น คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษได้จัดการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ปรากฏตามทำบันทึกตกลงการต่อรองราคาลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ว่า คณะกรรมการจัดซื้อฯ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ ได้ต่อรองราคากับนายอิทัต ผู้จะขาย นายอิทัตยินยอมลดราคาที่ดินที่เสนอขายลงเหลือ ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท ส่วนข้อเสนออื่นคงเดิม จากนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีบันทึกข้อความ ที่ บร ๕๒๐๐๒/๓๕๕ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ ผ่านผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ขออนุมัติการจัดซื้อที่ดินพิพาทในราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์พิจารณาแล้วมีคำสั่งอนุมัติตามเสนอ และในวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ นายอิทัตได้ทำสัญญาซื้อขายกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่เทศบาล และรับเงินค่าที่ดินจำนวน ๔๕,๐๒๕,๐๐๐ บาท (หักกษาณ ที่จ่าย และหักเงินค่าถมที่ดิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท)

ต่อมา มีการร้องเรียนต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๔ (จังหวัดนครราชสีมา) ว่าโครงการก่อสร้างตลาดสดแห่งใหม่ของเทศบาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินฯ ได้ตรวจสอบสืบสวนและมีหนังสือที่ ตผ ๐๐๓๒ นม/๓๗๒ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๐ ถึงนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ รายงานการว่าการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาดแห่งใหม่ไม่ถูกต้องตามระเบียบเป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๑๔,๕๐๐,๐๐๐ บาท ขอให้เทศบาลดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และดำเนินการทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กับคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ และนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ (นายปริญญา สมานประธาน) จากนั้นเทศบาลได้มีคำสั่งที่ ๓๑๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีดังกล่าว และคณะกรรมการฯ ได้รายงานผลการสอบสวน ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม



๒๕๕๑ ว่า คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ และนายปริญญา นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ในขณะนั้น ไม่มีพฤติการณ์กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงจึงไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ โดยนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ มีคำสั่งเห็นชอบกับความเห็นของคณะกรรมการฯ ในวันเดียวกัน ต่อมา เทศบาลได้ส่งสำนวน การสอบสวนให้กระทรวงการคลังพิจารณา และกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๑๐.๓/๒๑๐๐๒ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แจ้งผลการพิจารณาว่า เทศบาลซื้อที่ดิน มีราคาสูงกว่าราคาประเมินฯ เป็นเงินจำนวน ๑๘,๓๑๐,๐๐๐ บาท (๔๗,๕๐๐,๐๐๐ ลบด้วย ๒๙,๑๙๐,๐๐๐) และมีราคาสูงกว่าราคาขายครั้งหลังสุดประมาณร้อยละ ๔๓ ทั้งที่ซื้อขาย ที่ดินแปลงเดียวกันในระยะเวลาเพียง ๓ เดือน การซื้อขายที่ดินผู้ขายย่อมต้องประสงค์ผลกำไร และนายธิตต์เป็นผู้ออกค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและถมดิน จึงสมควร นำเอาค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินจำนวน ๑,๐๕๑,๕๐๕ บาท ค่าถมดิน จำนวน ๕,๔๔๖,๔๐๐ บาท และค่าตอบแทนทางธุรกิจที่นายธิตต์สมควรจะได้รับในอัตราร้อยละ ๕ ของเงินที่ซื้อมาก่อนขายให้เทศบาล จำนวน ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นราคาที่ดินที่สมควร จะเป็น เป็นเงินจำนวน ๔๑,๑๔๗,๙๐๕ บาท (๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บวกด้วย ๑,๐๕๑,๕๐๕ บวกด้วย ๕,๔๔๖,๔๐๐ บวกด้วย ๑,๖๕๐,๐๐๐) ความเสียหายที่เทศบาลได้รับจึงเป็นเงินจำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท (๔๗,๕๐๐,๐๐๐ ลบด้วย ๔๑,๑๔๗,๙๐๕) จึงให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่พัสดุ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท เป็นเงินจำนวน ๖๓๕,๒๐๙.๕๐ บาท และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ในฐานะคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท เป็นเงินจำนวน ๓,๑๗๖,๐๔๗.๕๐ บาท โดยให้รับผิดชอบ จำนวนเท่าๆ กัน เป็นเงินจำนวนคนละ ๖๓๕,๒๐๙.๕๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ตำแหน่งปลัดเทศบาล รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท เป็นเงินจำนวน ๑,๒๗๐,๔๑๙ บาท และนายปริญญา อดีตนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ รับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท เป็นเงินจำนวน ๑,๒๗๐,๔๑๙ บาท ซึ่งเทศบาลมีคำสั่งที่ ๓๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๔ เรียกให้ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้เงินแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือที่ บร ๐๐๓๗.๔/๑๓ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๔ แจ้งเทศบาลว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ใช้อำนาจออกคำสั่งเป็นคู่สมรสของอดีตนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ ผู้ที่จะต้องชดใช้เงินด้วย เทศบาลจึงมีคำสั่งที่ ๒๐๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ เพิกถอน คำสั่งที่ ๓๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๔ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่ง จังหวัดบุรีรัมย์ ที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด



/รวมทั้ง...

รวมทั้งนายปริญญา อติตนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ ชดใช้เงินตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง ผู้ฟ้องคดีที่ทั้งเจ็ดมีหนังสืออุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งให้ชดใช้เงิน ส่วนนายปริญญาไม่อุทธรณ์คำสั่ง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ทั้งเจ็ด ผู้ฟ้องคดีที่ทั้งเจ็ดจึงนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ทั้งเจ็ดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือจังหวัดบุรีรัมย์ ลับมาก ด่วนที่สุด ที่ บร ๐๐๓๗.๔/ว ๗๒ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีที่ทั้งเจ็ด ไม่เห็นฟ้องด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยแล้ว

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์ว่า คำสั่งจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นเงินจำนวนคนละ ๖๓๕,๒๐๙.๕๐ บาท และเรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นเงินจำนวน ๑,๒๗๐,๔๑๙ บาท เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ทั้งเจ็ด ตามหนังสือจังหวัดบุรีรัมย์ ลับมาก ด่วนที่สุด ที่ บร ๐๐๓๗.๔/ว ๗๒ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คดีมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ก่อนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นอายุความใช้สิทธิเรียกร้องหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๔ (จังหวัดนครราชสีมา) ได้ตรวจสอบการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาดสดแห่งใหม่ งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ ของเทศบาลเมืองบุรีรัมย์แล้วเห็นว่า การจัดซื้อที่ดินดังกล่าวเป็นการดำเนินการ ไม่ถูกต้องตามระเบียบและทุจริตทำให้เทศบาลได้รับความเสียหาย เทศบาลจึงได้มีคำสั่ง ที่ ๓๑๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีดังกล่าว ต่อมา คณะกรรมการฯ ได้เสนอรายงานผลการสอบสวน ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ ต่อนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ ว่า คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ



/และคณะกรรมการ...

และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุไม่มีพฤติการณ์จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เทศบาลไม่ได้รับความเสียหายจากการจัดซื้อที่ดิน จึงไม่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งนายกเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ เห็นชอบด้วยกับความเห็นดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ หลังจากนั้น เทศบาลได้ส่ง สำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้กระทรวงการคลังพิจารณา แต่กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วมีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามหนังสือที่ กค ๐๔๑๐.๓/๒๑๐๐๒ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้ว เห็นว่าต้องรับผิดชอบ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลาง ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นกรณีที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นอายุความ ใช้สิทธิเรียกร้อง นั้น จึงไม่อาจรับฟังได้

คดีมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ต่อไปว่า คำสั่งจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นเงินจำนวนคนละ ๖๓๕,๒๐๙.๕๐ บาท และเรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นเงินจำนวน ๑,๒๗๐,๔๑๙ บาท เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยมีประเด็นต้องวินิจฉัย ก่อนว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ บัญญัติว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหาย ถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น และพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐ มีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้อง



/ค่าสินไหม...

ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่ การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ ผู้คนได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงาน ของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๗ กำหนดว่า การซื้อโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ให้กระทำได้เฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้ ... (๕) เป็นพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง ซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง ข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า การซื้อโดยวิธีพิเศษ ให้หัวหน้า ฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษขึ้น เพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้ ... (๖) ในกรณีพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งจำเป็นต้องซื้อ เฉพาะแห่ง ให้เชิญเจ้าของที่ดินโดยตรงมาเสนอราคา หากเห็นว่าราคาที่เสนอนั้นยังสูงกว่าราคา ในท้องตลาดหรือราคาที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้ต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้ วรรคสอง กำหนดว่า ให้คณะกรรมการรายงานผลการพิจารณาและความเห็นพร้อมด้วยเอกสาร ที่ได้รับไว้ทั้งหมดต่อผู้สั่งซื้อเพื่อสั่งการ โดยเสนอผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ และหัวหน้า ฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จากระเบียบดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ภายหลัง ต่อรองราคากับเจ้าของที่ดินโดยตรงจนถึงที่สุดแล้ว แม้ราคาที่ดินที่ตกลงซื้อจะมีราคาสูงกว่าราคา ในท้องตลาดก็ตาม แต่หากคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเห็นว่า เมื่อคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ รวมทั้งเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องจัดซื้อในราคาดังกล่าวโดยเห็นว่าเป็นราคาที่เหมาะสม ก็สามารทำได้ โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวไม่ได้มีข้อจำกัดว่าหากราคาที่ดินที่ตกลงซื้อ โดยวิธีพิเศษมีราคาสูงกว่าในท้องตลาดก็ไม่สมควรซื้อหรือให้งดการจัดซื้อแต่อย่างใด

คดีนี้ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ภายหลังจากที่เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ได้มีคำสั่ง ที่ ๑๑๓/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๔ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินสำหรับก่อสร้าง ตลาดสดเทศบาล (แห่งใหม่) โดยวิธีพิเศษ ประกอบด้วย ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ โดยมีผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้จัดการประชุมเพื่อพิจารณา จัดซื้อที่ดิน ดังนี้ การประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๔ มีมติให้เชิญ นางนันทนา จาตนิลพันธุ์ มาต่อรองราคาในวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ แต่ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ นางนันทนาแจ้งว่าไม่สามารถมาพบคณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้ตามหนังสือเชิญ หากพร้อมเมื่อไหร่จะแจ้งให้คณะกรรมการจัดซื้อฯ ทราบ การประชุม ครั้งที่ ๓/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ คณะกรรมการจัดซื้อฯ มีมติว่า นางนันทนา



/ยังไม่มา...

ยังไม่มาพบ จึงให้มีหนังสือแจ้งนางนันทนาให้มาเจรจาต่อรองราคาอีกครั้ง การประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งต่อที่ประชุมว่า นายอิทัต กิริติมาศ ได้มาพบผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และอ้างว่าเป็นเจ้าของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ และที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ ที่ประชุมให้นายอิทัตเข้าชี้แจง นายอิทัตอ้างว่าได้ซื้อที่ดินจากนางนันทนาในราคา ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่ซื้อขายจริงในราคา ๔๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการจัดซื้อฯ มีมติให้รอการพิจารณาเนื่องจากรอหลักฐานเพิ่มเติมจากนายอิทัต โดยคณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้ขอหลักฐานสำเนาใบซื้อขาย สำเนาใบเสียภาษีในการซื้อขายจากนายอิทัต การประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ นายอิทัตได้เสนอราคาขายที่ดินในราคา ๕๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมเป็นฝ่ายเสียค่าภาษีอากรและค่าธรรมเนียมทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าราคา ๓๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นราคาที่เหมาะสม ขอให้ลดราคา นายอิทัตลดราคาเหลือ ๕๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ขอให้ลดราคาอีก นายอิทัตลดราคาเหลือ ๕๖,๕๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าราคายังสูง แต่นายอิทัตขอเลื่อนการต่อรองราคาออกไปเพื่อปรึกษาญาติ การประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ นายอิทัตแจ้งติดธุระ จึงขอเลื่อนการประชุม การประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ นายอิทัตเสนอราคาลดเหลือ ๕๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เห็นว่าราคายังสูงมาก ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ขอให้ลดราคา ผู้ฟ้องคดีที่ ๖ เสนอราคา ๓๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท นายอิทัตไม่ตกลง ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เสนอราคา ๓๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท นายอิทัตไม่ตกลงโดยอ้างว่าจะนำไปสร้างบ้านจัดสรรถ้าขายไม่ได้ การประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าราคา ๕๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท ที่นายอิทัตเสนอไว้เป็นราคาที่สูง ขอให้ลดลงอีก นายอิทัตอ้างว่าเนื่องจากได้ถมที่ดินแล้วความสูงประมาณ ๒ เมตร จึงขายให้ได้ในราคา ๕๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ลดอีก นายอิทัตไม่ตกลง จากนั้น คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้มีบันทึกข้อความ ที่ บร ๕๒๐๐๑ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ รายงานผลการดำเนินการต่อนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ โดยเสนอให้เทศบาลจัดซื้อที่ดินพิพาทในราคา ๕๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งรวมค่าถมดิน ค่าธรรมเนียมการโอนและภาษีแล้ว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ มีบันทึกข้อความ ที่ บร ๕๒๐๐๑ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ ทักท้วงเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดินพิพาทโดยขอให้มีการทบทวนการจัดซื้อที่ผ่านมา นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์พิจารณาแล้วสั่งการในวันเดียวกันให้ดำเนินการเชิญเจ้าของที่ดินมาพบคณะกรรมการจัดซื้อฯ ปลัดเทศบาล นายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ เพื่อต่อรองราคาในคราวเดียวกัน จากนั้น คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้จัดการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ปรากฏตามบันทึกตกลงการต่อรองราคาลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ว่า คณะกรรมการจัดซื้อฯ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ ได้ต่อรองราคากับนายอิทัต ผู้จะขาย นายอิทัตยินยอมลดราคาที่ดินที่เสนอขาย



/ลงเหลือ...

ลงเหลือ ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท ส่วนข้อเสนออื่นคงเดิม จากนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีบันทึกข้อความที่ บร ๕๒๐๐๒/๓๕๕ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ ผ่านผู้ฟ้องคดีที่ ๗ รายงานการจัดซื้อที่ดินพิพาทในราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท และขออนุมัติการจัดซื้อที่ดินนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์พิจารณาแล้วมีคำสั่งอนุมัติตามเสนอ ต่อมา ในวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ นายธิตัดได้ทำสัญญาซื้อขายและโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่เทศบาล และรับเงินค่าที่ดินจำนวน ๔๕,๐๒๕,๐๐๐ บาท (หักภาษี ณ ที่จ่าย และหักเงินค่าถมที่ดินจำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท) จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นได้ว่า คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้ทำการต่อรองราคาโดยเริ่มจากการเชิญนางนันทนาซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินพิพาทอยู่ในขณะนั้นมาเสนอราคา แต่นางนันทนาไม่มาพบเนื่องจากในระหว่างนั้นมีการเปลี่ยนแปลงตัวเจ้าของที่ดินที่พิพาท จากนางนันทนาเป็นนายธิตัดซึ่งภายหลังคณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้ตรวจสอบเอกสารการเป็นเจ้าของที่ดินตามสัญญาซื้อขายที่ดินที่พิพาทแล้วเห็นว่านายธิตัดได้ซื้อที่ดินจากนางนันทนาผู้เป็นเจ้าของที่ดินเดิมจริง ดังนั้นเมื่อปรากฏว่านายธิตัดเป็นเจ้าของที่ดินที่พิพาทถูกต้องตามกฎหมาย คณะกรรมการจัดซื้อฯ จึงได้เชิญนายธิตัดเสนอราคาที่ดินและคณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้ต่อรองราคาจากนายธิตัดจึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้เชิญเจ้าของที่ดินโดยตรงมาต่อรองราคาตามที่ข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง (๖) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดแล้ว

มีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า การที่คณะกรรมการจัดซื้อฯ เสนอต่อนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ให้จัดซื้อที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ และที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ เนื้อที่รวม ๒๐ ไร่ ในราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท ตามที่ต่อรองราคาจากนายธิตัดเจ้าของที่ดิน เป็นราคาที่สูงเกินไปทำให้เทศบาลได้รับความเสียหายหรือไม่ นั้น เห็นว่า คำสั่งจังหวัดบุรีรัมย์ที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนออกตามความเห็นของกรมบัญชีกลางโดยอ้างเหตุผลว่า การจัดซื้อที่ดินแปลงที่พิพาทมีราคาสูงกว่าราคาขายครั้งหลังสุดประมาณร้อยละ ๔๓ ทั้งที่เวลาห่างกันสามเดือนเศษ โดยที่ข้ออ้างดังกล่าวเกิดจากการคำนวณโดยใช้ส่วนต่างของราคาซื้อขาย ระหว่างราคาที่นายธิตัดขายที่ดินให้กับเทศบาล หักลบด้วยราคาที่นายธิตัดซื้อที่ดินจากนางนันทนา แล้วนำมาคำนวณเป็นร้อยละ (๔๗,๕๐๐,๐๐๐ ลบด้วย ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ เท่ากับ ๑๔,๕๐๐,๐๐๐ คูณด้วย ๑๐๐หารด้วย ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ เท่ากับ ร้อยละ ๔๓.๙๓) ตัวเลขในชุดคำนวณนี้จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงส่วนต่างของราคาที่เพิ่มขึ้นระหว่างการซื้อขายทั้งสองครั้งเท่านั้น หาใช่ตัวเลขที่แสดงถึงรายละเอียดหรือข้อเท็จจริงในการจัดซื้อที่ดินแปลงพิพาทว่า ราคาที่เทศบาลซื้อจากนายธิตัดเป็นราคาที่ไม่เหมาะสมอย่างไร ที่จะถือว่าการตกลงซื้อที่ดินแปลงที่พิพาทมีราคาสูงทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย นอกจากนี้การที่กรมบัญชีกลางเห็นว่าการที่นายธิตัดซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวจากนางนันทนาและนายธิตัด



ได้ขาย...



ได้ขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้เทศบาล ย่อมเป็นการแสวงหาผลกำไรในทางธุรกิจ ประกอบกับการที่นายธิตต์เป็นผู้ออกค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินและถมที่ดินเพื่อพัฒนาที่ดิน ซึ่งทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น จึงเห็นควรให้นำค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินจำนวน ๑,๐๕๑,๕๐๕ บาท ค่าถมที่ดินประมาณ ๕,๔๔๖,๔๐๐ บาท และค่าตอบแทนทางธุรกิจที่ควรจะได้รับคิดเป็นอัตราร้อยละ ๕ ของเงินจำนวน ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นเงินจำนวน ๑,๖๕๐,๐๐๐ บาท เมื่อรวมกับราคาที่ดินที่นายธิตต์ซื้อจำนวน ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๔๑,๑๔๗,๙๐๕ บาท (๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บวกด้วย ๑,๐๕๑,๕๐๕ บวกด้วย ๕,๔๔๖,๔๐๐ บวกด้วย ๑,๖๕๐,๐๐๐) ถือเป็นราคาที่ดินที่เหมาะสมที่เทศบาลควรจัดซื้อในขณะนั้น ดังนั้น เทศบาลจึงได้รับความเสียหายจากการจัดซื้อที่ดินในราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็นเป็นเงินจำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท (๔๗,๕๐๐,๐๐๐ ลบด้วย ๔๑,๑๔๗,๙๐๕) นั้น เห็นว่า การที่กรมบัญชีกลางคิดค่าตอบแทนทางธุรกิจให้แก่นายธิตต์ในอัตราร้อยละ ๕ ของเงินจำนวน ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นราคาที่นายธิตต์ซื้อมาจากนางนันทนาดังกล่าว เป็นการนำวิธีการคำนวณค่าตอบแทนทางธุรกิจกับคู่สัญญาของทางราชการในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างทั่วไป ซึ่งไม่อาจนำมาใช้กับกรณีการจัดซื้อที่ดินได้ เพราะการจัดซื้อที่ดินย่อมขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้ขายว่าจะขายในราคาเท่าใด และหากผู้ซื้อเห็นว่าเป็นราคาที่เหมาะสมและยอมรับได้ก็จะมีการตกลงจัดซื้อ ดังนั้น ค่าตอบแทนทางธุรกิจที่ผู้ขายจะได้รับจึงไม่แน่นอนและไม่อาจคาดหมายได้ จึงไม่อาจนำค่าตอบแทนทางธุรกิจที่กรมบัญชีกลางคิดคำนวณให้แก่นายธิตต์ในอัตราร้อยละ ๕ ของราคาที่ดินที่นายธิตต์ซื้อ มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาราคาที่เหมาะสมในการซื้อขายที่ดินแปลงพิพาทดังกล่าวได้

ในการพิจารณาว่า เทศบาลตกลงซื้อที่ดินแปลงที่พิพาทจากนายธิตต์ในราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท เป็นราคาที่เหมาะสมหรือไม่ นั้น จำเป็นต้องพิจารณาจากราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และราคาซื้อขายกันในท้องตลาดของที่ดินในบริเวณเดียวกันในเวลาใกล้เคียงกัน รวมทั้งสภาพของที่ดิน และวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อประกอบการพิจารณาเพื่อหาราคาที่เหมาะสม โดยอาจเทียบเคียงกับหลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่ดินให้กับเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน อันเนื่องจากรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค... หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น ที่กำหนดให้การกำหนดค่าทดแทนต้องคำนึงถึง ๑. ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ๒. ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ๓. ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บ



/ค่าธรรมเนียม...

ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ๔. สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ ๕. เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เทศบาลได้เสนอเรื่องเพื่อขออนุมัติจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาดสด (แห่งใหม่) ต่อสภาเทศบาล โดยมีเอกสารประกอบการพิจารณา ประกอบด้วย หนังสือรับรองราคาประเมินที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งตั้งอยู่ในโฉน ๐๓ บล็อกจี หน่วยที่ ๓ ราคาตารางวาละ ๖,๐๐๐ บาท และหน่วยที่ ๔ ราคาตารางวาละ ๓,๐๐๐ บาท รวมราคาประเมินทั้งสิ้นจำนวน ๒๘,๕๖๒,๒๐๐ บาท ปรากฏตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ บร ๐๐๒๒/๑๐๘๐๓ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ และที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งตั้งอยู่ในโฉน ๐๓ บล็อกจี หน่วยที่ ๓ ราคาตารางวาละ ๖,๐๐๐ บาท และหน่วยที่ ๔ ราคาตารางวาละ ๓,๐๐๐ บาท รวมราคาประเมินทั้งสิ้นจำนวน ๑๙,๘๐๐,๐๐๐ บาท ปรากฏตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ บร ๐๐๒๒/๑๐๘๐๔ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ ตามลำดับ และได้รับรองราคาซื้อขายที่ดินที่ใกล้เคียงกับที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ ตำบลในเมือง มีการซื้อขายที่ดินบริเวณใกล้เคียงจำนวน ๓ ราย ดังนี้ (๑) ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๖๐๐๐ ตำบลในเมือง เนื้อที่ ๒๒.๐๑ ตารางวา ซื้อขายในราคา ๒๒,๐๐๐ บาท ตามสัญญาซื้อขายฉบับลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๓๗ (๒) ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๐๐๑ ตำบลอิสาน เนื้อที่ ๒ งาน ๑๓.๐๑ ตารางวา ซื้อขายในราคา ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญาซื้อขายฉบับลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ และ (๓) ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๕๓๒๑ ตำบลอิสาน เนื้อที่ ๑๘.๐๕ ตารางวา ซื้อขายในราคา ๖๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญาซื้อขายฉบับลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๓๖ ปรากฏตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ บร ๐๐๒๒/๑๐๗๔๗ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๓

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า เทศบาลได้นำราคาประเมินทุนทรัพย์ของที่ดินแปลงที่พิพาทและราคาซื้อขายที่ดินแปลงใกล้เคียงเพื่อขออนุมัติจัดซื้อที่ดินแปลงที่พิพาท และภายหลังจากการที่คณะกรรมการจัดซื้อฯ ตามคำสั่งที่ ๑๑๓/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๔ ได้ต่อรองราคากับเจ้าของที่ดินแปลงพิพาทแล้ว เทศบาลก็ยังได้มีหนังสือขอให้สำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ออกหนังสือรับรองการซื้อขายที่ดินที่ใกล้เคียงกับที่ดินแปลงที่พิพาทเพื่อประกอบการพิจารณาอีกครั้ง ซึ่งสำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ได้มีหนังสือที่ บร ๐๐๒๒/๑๒๑๑๗ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๔ รับรองการซื้อขายที่ดินที่ใกล้เคียงกับที่ดินแปลงพิพาทและการซื้อขายที่ดินแปลงพิพาท ดังนี้ (๑) ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๕๓๒๘ ตำบลในเมือง เนื้อที่ ๒๑.๕ ตารางวา ซื้อขายในราคา ๖๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญาซื้อขายฉบับลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๖ (๒) ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๓๔๔๘ ตำบลในเมือง เนื้อที่ ๕๐ ตารางวา ซื้อขายในราคา ๑๕๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญาซื้อขายฉบับลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๓๘ (๓) ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๐๒๖๘ เนื้อที่ ๙๒.๗ ตารางวา ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๕๗ เนื้อที่ ๘๐.๔ ตารางวา โฉนดที่ดินเลขที่ ๖๐๒๖๐ เนื้อที่ ๖๖.๑ ตารางวา ที่ดินโฉนดที่ดิน



/เลขที่ ๖๐๒๖๗...

เลขที่ ๖๐๒๖๗ เนื้อที่ ๙๔.๖ ตารางวา ตำบลในเมือง ซื้อขายในราคา ๒๐๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญาซื้อขาย  
 ซื้อขายฉบับลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๓๔ (๔) ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๕๘๔๙ ตำบลในเมือง  
 เนื้อที่ ๔ ไร่ ๑ งาน ๓๐.๑ ตารางวา ซื้อขายในราคา ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญาซื้อขาย  
 ฉบับลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๓๘ (๕) ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ เนื้อที่ ๑๔ ไร่ ที่ดินโฉนดที่ดิน  
 เลขที่ ๖๔๓ เนื้อที่ ๖ ไร่ ตำบลในเมือง ซื้อขายในราคา ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญาซื้อขาย  
 ฉบับลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ (๖) ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๔๗ ตำบลในเมือง เนื้อที่ ๑๙.๘ ตารางวา  
 ซื้อขายในราคา ๙๐๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญาซื้อขายฉบับลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๘ และ  
 (๗) ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๐๐๑ ตำบลในเมือง เนื้อที่ ๑ งาน ๔๘.๔ ตารางวา ซื้อขายในราคา  
 ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญาขายฝากที่ดินฉบับลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ กรณีจะเห็นได้ว่า  
 ที่ดินที่มีการซื้อขายและตั้งอยู่ใกล้เคียงกับที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ และที่ดินโฉนดที่ดิน  
 เลขที่ ๖๔๓ ซึ่งเป็นแปลงที่พิพาทในคดีนี้ นั้น ส่วนใหญ่จะซื้อขายกันในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๖  
 ถึง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ก็ไม่อาจนำมาใช้เป็นราคาซื้อขายในท้องตลาดขณะที่เทศบาลจัดซื้อในปี  
 พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้ เนื่องจากมีการซื้อขายห่างจากที่เทศบาลจัดซื้อเป็นระยะเวลาเกินกว่า ๕ ปี  
 เกือบทุกแปลง ประกอบกับราคาซื้อขายที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ จำนวน ๑๔ ไร่ และที่ดิน  
 โฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ จำนวน ๖ ไร่ ซึ่งมีการซื้อขายเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ในราคา  
 ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ก็ไม่ถือว่าเป็นราคาของที่ดินแปลงใกล้เคียงตามหนังสือรับรองของ  
 สำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ กรณีจึงเห็นได้ว่า ไม่มีราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาดที่ใกล้เคียง  
 เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับที่ดินแปลงที่พิพาทได้แต่อย่างใด เมื่อที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑  
 มีราคาประเมินตารางวาละ ๓,๕๓๕.๗๑ บาท ตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์  
 ที่ บร ๐๐๒๒/๑๐๘๐๔ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ และที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ มีราคาประเมิน  
 ตารางวาละ ๔,๒๑๓.๘๗ บาท ตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ บร ๐๐๒๒/๑๐๘๐๓  
 ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ เฉลี่ยทั้งสองแปลงมีราคาประเมินตารางวาละ ๓,๘๗๔.๗๙ บาท  
 ซึ่งจะเห็นได้ว่า มีราคาใกล้เคียงกับราคาที่ดินที่นายธิต์ซื้อมาจากนางนันทนาที่มีราคาเฉลี่ยตารางวาละ  
 ๔,๑๒๕ บาท แต่เมื่อเทศบาลได้ตกลงซื้อที่ดินแปลงพิพาทจากนายธิต์เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔  
 ในราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งมีราคาเฉลี่ยตารางวาละ ๕,๙๓๗.๕ บาท จึงเป็นการซื้อขาย  
 ที่มีราคาสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม  
 ของที่ดินทั้งสองแปลง และสูงกว่าราคาซื้อขายระหว่างนางนันทนากับนายธิต์ซึ่งมีระยะเวลา  
 ห่างกันเพียง ๓ เดือน

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปมีว่า ราคาที่ดินแปลงพิพาทที่เทศบาลตกลงซื้อ  
 จากนายธิต์เป็นราคาที่เหมาะสมหรือไม่ เห็นว่า เดิมก่อนที่เทศบาลตกลงซื้อที่ดินแปลงพิพาท  
 จากนายธิต์ ที่ดินแปลงพิพาททั้งสองแปลงยังไม่มีกรรมดิน และมีทางเข้าออกถนนสาธารณะ



/ทางด้าน...

ทางด้านทิศตะวันออกของที่ดินทั้งสองแปลงเพียงด้านเดียว แต่ในขณะที่มีการส่งมอบที่ดินแปลงพิพาททั้งสองแปลงระหว่างนายธิตต์กับเทศบาล นายธิตต์ได้ทำการถมดินในที่ดินแปลงที่พิพาททั้งสองแปลงมีความสูง ๒ เมตร และนางนันทนาได้ยินยอมให้ใช้ที่ดินของนางนันทนาส่วนที่เหลือจากที่แบ่งขายให้กับนายธิตต์ทางด้านทิศตะวันตกเป็นทางออกสู่ถนนสาธารณะที่ติดกับหมู่บ้านจิริระ จึงทำให้ที่ดินแปลงพิพาททั้งสองแปลงได้รับการพัฒนาและสามารถเข้าออกสู่ถนนสาธารณะได้สองด้าน ที่ดินแปลงพิพาททั้งสองแปลงจึงย่อมมีราคาสูงขึ้น โดยมีราคาแตกต่างจากที่นายธิตต์ซื้อจากนางนันทนาในราคา ๓๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท อย่างเห็นได้ชัดเจน นอกจากนี้ เทศบาลซื้อที่ดินที่พิพาทก็เพื่อนำมาก่อสร้างตลาดสด (แห่งใหม่) จึงต้องคำนึงถึงศักยภาพของที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งเมื่อพิจารณาสภาพและที่ตั้งของที่ดินแปลงพิพาททั้งสองแปลงจะพบว่า เป็นที่ดินขนาดใหญ่ที่อยู่ใจกลางเมืองในเขตเทศบาล มีระยะห่างจากตลาดเดิมมีประมาณ ๔๐๐ เมตร ถึง ๕๐๐ เมตร ห่างจากย่านธุรกิจการค้าประมาณ ๘๐๐ เมตร ถึง ๙๐๐ เมตร ห่างจากสำนักงานเทศบาลประมาณ ๓๐๐ เมตร ถึง ๔๐๐ เมตร และห่างจากถนนจิริระซึ่งเป็นถนนสายหลักของเมืองบุรีรัมย์ประมาณ ๑๒๐ เมตร ส่วนบริเวณด้านทิศตะวันตกติดกับหมู่บ้านจิริระนครเป็นทางสาธารณประโยชน์ มีทางออกทางด้านถนนจิริระความกว้างประมาณ ๑๒ เมตร และทางเข้าออกหมู่บ้านจิริระนครความกว้างประมาณ ๘ เมตร และเหตุผลความจำเป็นของการจัดซื้อที่ดินแปลงพิพาทเป็นการเฉพาะเจาะจงนั้น ด้วยเหตุที่เทศบาลต้องการก่อสร้างตลาดสดเทศบาล (แห่งใหม่) ในเขตเทศบาลเมือง เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้บริโภค การจัดการรักษาความสะอาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยโดยจัดให้พ่อค้าแม่ค้าที่วางของขายตามพื้นผิวจราจรของถนน ทางเท้า หรือจุดผ่อนผันให้วางสินค้าจำหน่ายในเขตเทศบาล ได้เข้ามาประกอบการค้าขายในตลาดที่ก่อสร้างใหม่ ส่งเสริมให้ประชาชนได้ประกอบอาชีพและมีรายได้ ซึ่งส่งผลให้สภาวะเศรษฐกิจในท้องถิ่นดีขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมการจำหน่ายสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในท้องถิ่น ส่งเสริมการท่องเที่ยวและเสริมสร้างความเจริญของท้องถิ่นมากขึ้น และในระยะยาวจะเป็นแหล่งที่มาของรายได้ที่สำคัญของเทศบาลสำหรับใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาถึงสภาพทำเลและที่ตั้งของที่ดินซึ่งมีอยู่แปลงเดียวที่มีขนาดใหญ่อยู่ในเขตเทศบาล เหตุผลและความจำเป็นในการจัดซื้อที่ดินแปลงพิพาท ประกอบกับเมื่อเทศบาลมีความประสงค์จะซื้อที่ดินแปลงพิพาทเป็นการเฉพาะเจาะจงเพื่อก่อสร้างตลาดสดเทศบาล (แห่งใหม่) การกำหนดราคาขายจึงขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้ขายเป็นสำคัญ เทศบาลผู้ซื้อทำได้เพียงต่อรองราคาลงมาเท่าที่ทำได้และเห็นว่าเป็นราคาที่เหมาะสมสมควรซื้อ แม้ว่าราคาที่ตกลงซื้อจะมีราคาสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ หรือราคาที่นายธิตต์ซื้อมาจากนางนันทนาก็ตาม นอกจากนี้ ย่อมเห็นได้ว่าเมื่อมีการก่อสร้างตลาดแล้วเสร็จ ย่อมทำให้ที่ดินมูลค่ามีสูงขึ้นไปอีก



/และเทศบาล...

และเทศบาลยังมีรายได้อื่น เช่น ค่าตอบแทนจากการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การประมูลแผงจำหน่ายสินค้าในตลาด และการเก็บค่าเช่า เป็นต้น ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องปกติทั่วไปที่สามารถเข้าใจได้ คณะกรรมการจัดซื้อฯ และเทศบาลจึงสามารถนำมาประกอบการพิจารณาเพื่อคำนวณราคา และตัดสินใจที่จะจัดซื้อที่ดินพิพาททั้งสองแปลงได้เช่นกัน ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดที่ว่า กรมบัญชีกลางคิดราคาค่าตอบแทนทางธุรกิจเพียงราคาที่ดินเกณฑ์เดียว โดยไม่คำนึงถึงปัจจัยอื่น เช่น ความเหมาะสม จำเป็น การจัดระเบียบ คุณภาพชีวิต ตลอดจนประโยชน์ที่ประชาชน และเทศบาลได้รับ จึงรับฟังได้ ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์โดยละเอียดแล้ว จึงเห็นว่า ราคาที่ดินแปลงพิพาทที่เทศบาลตกลงซื้อจากนายธิตัท แม้จะมีราคาสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ และสูงกว่าราคาซื้อขายระหว่างนางนันทนาและนายธิตัทที่มีระยะเวลาห่างกันเพียง ๓ เดือน ตามความเห็นของกรมบัญชีกลางก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นราคาที่เหมาะสมแล้ว อีกทั้งไม่ปรากฏว่าในการจัดซื้อที่ดินของคณะกรรมการจัดซื้อฯ ได้กระทำการทุจริตหรือจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กระทำให้เทศบาลได้รับความเสียหายแต่อย่างใด จากเหตุผลที่ได้กล่าวมาข้างต้น การที่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเสนอความเห็นต่อนายกเทศมนตรีเมืองบุรีรัมย์ให้อนุมัติจัดซื้อที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ และที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ รวมเนื้อที่ ๒๐ ไร่ ในราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ คำสั่งจังหวัดบุรีรัมย์ที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ในฐานะคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท โดยให้รับผิดชอบเป็นจำนวนเท่าๆ กัน คิดเป็นเงินจำนวนคนละ ๖๓๕,๒๐๙.๕๐ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อการจัดซื้อที่ดินของคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ การเสนอรายงานให้จัดซื้อของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าหน้าที่พัสดุ ซึ่งได้เสนอให้มีการจัดซื้อที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๙๑๑ และที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๔๓ รวมเนื้อที่ ๒๐ ไร่ ในราคา ๔๗,๕๐๐,๐๐๐ บาท ตามความเห็นของคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ในฐานะปลัดเทศบาล และเป็นผู้บังคับบัญชาระดับต้นของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ซึ่งให้ความเห็นชอบตามความเห็นดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๖๓๕,๒๐๙.๕๐ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๖,๓๕๒,๐๙๕ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๑,๒๗๐,๔๑๙ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน



/เมื่อได้วินิจฉัย...

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า คำสั่งจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ กรณีจัดซื้อที่ดินในราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในส่วนที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดยอมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกัน

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ ๑๓๓๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลเมืองบุรีรัมย์ และให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด ตามหนังสือจังหวัดบุรีรัมย์ ลับมาก ด่วนที่สุด ที่ พร ๐๐๓๗.๔/ว ๗๒ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่มีคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นต้นไป

นายประนัย วณิชชานนท์  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

*๒๗.๑๐๖๖๖๖๖๖*

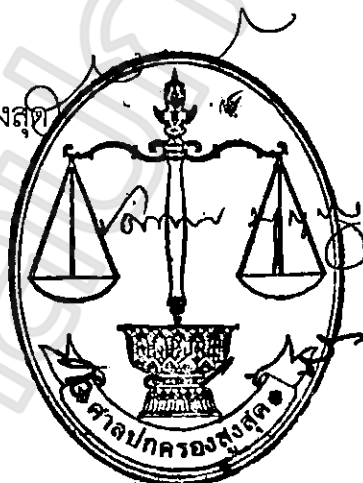
ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายประสาท พงษ์สุวรรณ  
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายโสภณ บุญกุล  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายชัยโรจน์ เกตุกำเนิด  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายรังสิกร อุปพงศ์  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



*๒๗.๑๐๖๖๖๖๖๖*

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายสมศักดิ์ ตันนกุลเสนา

