

จัดซื้อที่ดินในราคาที่ (ไม่) สูงเกินจริง ... ไม่เป็นละเมิด !

จิตติพร ปานไหม*

การจัดซื้อพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอน กระบวนการ หรือวิธีการในการจัดซื้อพัสดุตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุสำหรับการจัดทำภารกิจของหน่วยงานของรัฐ และหากกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจที่จะมอบหมายหรือแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งหรือคณะกรรมการชุดใดชุดหนึ่งให้มีหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบการจัดซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างเป็นการเฉพาะแล้ว เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายหรือแต่งตั้งนั้นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบของทางราชการ และจะต้องจัดซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างด้วยราคาที่ไม่สูงกว่าราคาในท้องตลาดหรือไม่สูงเกินจริง มิฉะนั้นแล้วหน่วยงานของรัฐที่ตนอยู่ในสังกัดอาจเรียกให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดได้ หากการจัดซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทำให้ราชการได้รับความเสียหาย

อย่างไรก็ดี การที่หน่วยงานของรัฐจะใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้นั้น นอกจากจะต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นผิดกฎหมายหรือไม่ และพิจารณาพฤติการณ์หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ว่าได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามนัยมาตรา 8 ประกอบมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว จะต้องพิจารณาด้วยว่า การกระทำความผิดดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือไม่ อันเป็นหลักการพื้นฐานของความผิดทางละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาฝากในคอลัมน์คดีจากศาลปกครองในฉบับนี้ เป็นกรณีเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาตรวจสอบที่ดินที่หน่วยงานต้องการจะจัดซื้อ แต่กลับมิได้ตรวจสอบว่าที่ดินบางแปลงไม่มีทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะ และมีข้อโต้แย้งว่าซื้อที่ดินในราคาสูงเกินจริง

ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (กรุงเทพมหานคร) ได้ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดซื้อ เช่าที่ดิน และอาคารเพื่อประโยชน์ของราชการ กรุงเทพมหานคร (กชช.) และคณะกรรมการตรวจสอบที่ดินหรืออาคารซึ่งกรุงเทพมหานครจัดซื้อหรือเช่าเพื่อประโยชน์ของราชการกรุงเทพมหานคร (คชช.) ใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีการจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นที่จอดรถขยะ จากนาย ส. ผู้เสนอขายที่ดิน รวมจำนวน 17 แปลง โดยปรากฏว่าที่ดินจำนวน 17 แปลงดังกล่าวเป็นที่ดินที่อยู่ในซอย ซึ่งเจ้าของที่ดินแปลงทางจดทะเบียนภาระจำยอมแก่ที่ดินแปลงที่ 1 ถึงแปลงที่ 15 เท่านั้น ส่วนที่ดินแปลงที่ 16 และแปลงที่ 17 ซึ่งอยู่ด้านหลังที่ดินทั้ง 15 แปลงนั้น ไม่มีทางเข้าออก และซื้อในราคาที่สูงเกินจริง ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า คณะกรรมการ กชช. และคณะกรรมการ คชช. ไม่ได้เป็นคณะกรรมการตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2538 หรือเป็นเจ้าหน้าที่พัสดุ จึงไม่มีอำนาจหน้าที่หรือมีส่วนในการพิจารณาเรื่องราคาจัดซื้อที่ดิน มีหน้าที่เพียงพิจารณาความเหมาะสมเบื้องต้นเกี่ยวกับที่ดินที่จะซื้อ อีกทั้งการอนุมัติจัดซื้อเป็นอำนาจของสภากรุงเทพมหานคร จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นต่าง ๆ ไว้อย่างน่าสนใจ 2 ประเด็น

ประเด็นแรก ผู้ฟ้องคดีได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายหรือไม่? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นคณะกรรมการ คชช. และ

* พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

คณะกรรมการ กชช. ตามนัยมาตรา 49 (3) ประกอบมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการ คชช. มีหน้าที่ตรวจสอบสถานที่ ทำเล ความเหมาะสม ในที่ดินหรืออาคาร จึงมีหน้าที่ต้องตรวจสอบว่าราคาประเมินที่ดินและราคาที่มีการซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ของที่ดินที่มีผู้เสนอขายจำนวน 2 ราย เป็นอย่างไร รวมทั้งการเข้าออกสู่ทางสาธารณะกระทำได้โดยสะดวกทุกแปลง หรือไม่ แล้วรายงานคณะกรรมการ กชช. การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่ได้รับมอบหมายในฐานะคณะกรรมการ คชช.

สำหรับในฐานะคณะกรรมการ กชช. ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาตรวจสอบความเหมาะสมของที่ดินและอาคาร ที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะซื้อ รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับการผูกพัน ผู้ฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ต้องพิจารณากันกรองและตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ คชช. อีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น การที่คณะกรรมการ กชช. มีมติเห็นชอบให้จัดซื้อที่ดิน พืพาท โดยมีได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในเรื่องของราคาที่ดิน รวมทั้งการเข้าออกสู่ทางสาธารณะของ ที่ดินทั้ง 17 แปลง เพื่อให้ได้ข้อมูลและข้อสรุปที่ชัดเจนเพียงพอต่อการพิจารณาเสนอต่อคณะผู้บริหาร ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดี ละเลยต่อหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการ กชช. เช่นกัน

ประเด็นที่สอง การละเลยต่อหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ ? ศาลปกครอง สูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อราคาซื้อขายที่ดินทั้ง 17 แปลง เป็นราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามที่สถาบันการเงิน ประเมินไว้ และโดยที่การกำหนดราคาประเมินที่ดินโดยสถาบันการเงินย่อมอยู่บนพื้นฐานการคำนวณความคุ้มค่า เกี่ยวกับสภาพที่ดินและราคาซื้อขายตามสภาพที่แท้จริงของตลาด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำเอาราคาประเมินทุนทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมของกรมที่ดินมาใช้เป็นฐานในการคำนวณราคาที่ดินทั้ง 17 แปลง จึงไม่สอดคล้องกับราคา ตามความเป็นจริงที่ซื้อขายกันในตลาด เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการประเมินราคาที่ดินเพื่อประโยชน์ในการจัดซื้อ ที่ดินของทางราชการนั้น จะต้องเป็นไปเพื่อประกอบการพิจารณาราคาที่เหมาะสมกับความเป็นจริง ซึ่งต้องพิจารณา จากราคาตามกลไกตลาด และปัจจัยสำคัญเกี่ยวกับทำเล ที่ตั้ง สัภาพ ตลอดจนข้อจำกัดของที่ดินแปลงนั้น ๆ ด้วย ซึ่งแตกต่างจากการประเมินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมของกรมที่ดิน

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซื้อที่ดินจำนวน 17 แปลง ในราคาเฉลี่ยตารางวาละ 59,700 บาท โดยสถาบันการเงินได้ประเมินราคาที่ดินทั้ง 17 แปลง ให้ตารางวาละ 60,000 - 62,000 บาท จึงเป็นการจัดซื้อตามราคา ที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดและได้พิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่ เพื่อประโยชน์ของราชการ โดยมีการ พิจารณาเปรียบเทียบราคาจากสถาบันการเงิน และตรวจสอบที่ดินกับสำนักงานที่ดิน ตลอดจนสำรวจตรวจสอบ สถานที่บริเวณที่ดินดังกล่าว จึงไม่เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดตามนัยมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 674/2557)

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดนี้มีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการสำหรับหน่วยงานของรัฐว่า การจัดซื้อสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินการกิจของ หน่วยงานของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดและภายในขอบเขต อำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายไว้อย่างเคร่งครัด โดยการพิจารณาตรวจสอบความเหมาะสมของที่ดินและหรือ สิ่งก่อสร้างที่ต้องการจะซื้อ รวมถึงที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างที่อยู่ใกล้เคียง ทั้งในส่วนของการรายละเอียดเกี่ยวกับ สถานที่ตั้ง ทำเล ข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดิน และความคุ้มค่าในเรื่องของราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด โดยการเปรียบเทียบราคาจากสถาบันการเงินและหน่วยงานภาครัฐอื่น เพื่อให้ได้ราคาที่ซื้อขายกันทั่วไปตามสภาพ

ที่แท้จริงในท้องตลาดและเหมาะสมกับความเป็นจริงในปัจจุบัน และประการสำคัญคือ ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ อย่างไรก็ดี หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตรวจสอบที่ดินและหรือสิ่งปลูกสร้างเพื่อการจัดซื้อโดยมิได้พิจารณาถึงความเหมาะสมของที่ดินและหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างรอบด้าน เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายจากการที่ต้องซื้อที่ดินด้วยราคาที่สูงกว่าราคาตามปกติในท้องตลาดหรือสูงเกินความเป็นจริงแล้ว ย่อมถือเป็นการกระทำละเมิด ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานที่ตนอยู่ในสังกัด
