

(ไทยโพสต์/คอลัมน์รายงานพิเศษ โดย นางสมฤดี ธัญญศิริ รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง)

“ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” แต่ไม่เกิดความเสียหาย ไม่ต้องขอใช้ฐานละเมิด !

(กรณีอดีตปลัดกรุงเทพมหานคร ประเสริฐ สมะลาภา ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง)

การกล่าวหาว่ามีการกระทำทุจริตโดยร่วมมือวางแผนเป็นกระบวนการตั้งแต่ระดับนักการเมืองไปจนถึงข้าราชการประจำ จนนำไปสู่การฟ้องร้องเป็นคดีความ และบางรายก็ได้รับโทษจำคุกอันเป็นผลมาจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของตนนั้น มิให้เห็นเป็นอุทธรณ์จำนวนไม่น้อย หากแต่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในบ้านเมืองเรายังมีให้เห็นให้ได้ยินกันอยู่เสมอๆ ประชาชนทั่วไปจึงฝากความหวังไว้กับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และการปฏิรูปประเทศ โดยเฉพาะการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะจัดการกับปัญหาดังกล่าวให้ลดลงไปจากสังคมไทยอย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติมิชอบหรือใช้อำนาจโดยทุจริต ศาลปกครองถือว่าเป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย เพื่อยกเลิกเพิกถอนการกระทำดังกล่าว ซึ่งในกรณีที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมและส่วนตัวนั้น ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสุมบุรณ์ ได้กล่าวถึงลักษณะเฉพาะและมิติความลึกของคดีปกครองไว้ว่า คดีปกครองเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากความขัดแย้งในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน (รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง) ซึ่งหากพิจารณาจากภายนอก ดูเหมือนว่าคู่กรณีในการขัดแย้งคดีปกครองจะมีสองฝ่ายเหมือนๆ กับในคดีแพ่ง แต่ตามความเป็นจริงแล้วจะไม่เหมือนกัน

เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่แทนรัฐนั้น จะไม่รักษา “ผลประโยชน์ของรัฐ” เหมือนกับ “ผลประโยชน์ส่วนตัว” ของเจ้าหน้าที่เอง จึงทำให้เกิดการใช้อำนาจรัฐเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ในการพิจารณาคดีปกครอง ผู้พิพากษาหรือตุลาการจึงต้องตัดสินระหว่างผลประโยชน์ 3 ฝ่าย คือ “ประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณะ” ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องรักษา “ประโยชน์ส่วนตัว” ของเอกชนฝ่ายผู้ฟ้องคดี และ “ประโยชน์ส่วนตัว” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจรัฐแทนประชาชนส่วนรวม (บางตอนของบทสัมภาษณ์จากวารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 9 ฉบับที่ 3/กันยายน - ธันวาคม 2552)

จึงเป็นที่มาของการจัดตั้งศาลปกครองด้วยวิธีพิจารณาคดีที่มีลักษณะเฉพาะคือ “ระบบไต่สวน” ซึ่งดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้สอดคล้องและสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของคดีปกครอง อันนำไปสู่การอำนวยความสะดวกทางปกครองที่สัมฤทธิ์ผล

ดังเช่นคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา กรณีการจัดซื้อที่ดินเพื่อเป็นที่จอดรถขยะและรณน้ำของกรุงเทพมหานคร (กทม.) ในเขตบางซื่อ เมื่อปี 2539-2540 ซึ่งศาลปกครองได้แสวงหาข้อเท็จจริงหลายด้านเพื่อประกอบการพิจารณาว่าการจัดซื้อที่ดินเป็นการจัดซื้อในราคาที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์กับราชการหรือไม่ การซื้อนั้นมีการเอื้อประโยชน์ส่วนตัวให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการหรือไม่

คดีนี้เริ่มต้นจากมีผู้ร้องเรียนกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ร่วมมือกันทุจริต รับสินบน โดยซื้อที่ดินในราคาสูงเกินจริง เนื่องจากมีที่ดินบางส่วนเป็นที่ตาบอดคือไม่มีทางเข้า-ออกสาธารณะ เป็นเหตุให้รัฐคือ กทม.ได้รับความเสียหาย คณะกรรมการ ป.ป.ช.จึงมีมติส่งเรื่องให้อัยการยื่นฟ้องผู้ว่าฯ กทม. และ คุณประเสริฐ สมะลาภา ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ปลัด กทม. ในขณะนั้น รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอีกหลายรายต่อศาลอาญา ซึ่งต่อมาศาลอาญาพิพากษายกฟ้อง

ผู้ว่าฯ กทม. และคุณประเสริฐฯ แต่ได้พิพากษาจำคุกเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจำนวน 2 ราย ซึ่งมีหลักฐานการรับสินบน คดียังไม่ถึงที่สุด

ในส่วนที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ก็คือกรณี คุณประเสริฐฯ ฟ้องผู้ว่าฯ กทม.และ กทม. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และ ที่ 2 ตามลำดับ) เพื่อขอความเป็นธรรมจากการที่กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือถึง กทม.ว่าผลจากการซื้อที่ดินดังกล่าวทำให้ราชการเสียหายเป็นเงิน 36,855,070 บาท กทม.จึงมีคำสั่งให้ผู้เกี่ยวข้องชดใช้เงินฐานกระทำละเมิด โดยในส่วนของปลัด กทม.ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนของตน เป็นเงิน 1,842,753.50 บาท โดยให้เหตุผลว่า ขณะที่คุณประเสริฐฯ ทำหน้าที่รองประธานคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดซื้อ ที่ดิน และอาคารเพื่อประโยชน์ของราชการกรุงเทพมหานคร (กชช.) ได้ประมาณเส้นเล่ออย่างร้ายแรง ไม่ตรวจสอบสภาพและราคาที่ดินให้รอบคอบก่อนที่จะเสนอให้ผู้บริหาร กทม.จัดซื้อที่ดินพิพาทด้วยวิธีพิเศษ ทั้งหมด 17 แปลง (เนื้อที่รวม 11 ไร่ 1 งาน 76 ตารางวา) จากเจ้าของเดียวกันคือนายสุพจน์ ซึ่งเสนอขายตารางวาละ 60,000 บาท

โดยที่ดิน 17 แปลงดังกล่าว แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ **กลุ่มที่ 1** (แปลงที่ 1-15 โฉนดเลขที่ 69706-69720) และ**กลุ่มที่ 2** (แปลงที่ 16-17 โฉนดเลขที่ 2835 และ 2852) โดยมีการตรวจสอบราคาประเมินและทางเข้า-ออก สาธารณะในกลุ่มที่ 1 เท่านั้น แต่ไม่ได้ตรวจสอบราคาประเมินและสภาพที่ดินในกลุ่มที่ 2 ซึ่งปรากฏต่อมาว่าไม่มีทางเข้า-ออกสู่สาธารณะ ราคาข้อมต่ำกว่า แต่กลับเสนอให้ซื้อในราคาเดียวกับกลุ่มแรกซึ่งมีถนนซอยเรียงปรีชาจตุรเขียงเป็นภาระจ่ายอ้อมในการใช้ทางเข้า-ออกสาธารณะไว้ และมีการต่อรองราคารวมทั้งหมด 17 แปลงเพียงเล็กน้อย คือจากราคาเสนอขาย 273,187,200 บาท เป็นราคาที่ตกลงซื้อขายกันที่ 270,000,000 บาท โดยเสนอความเห็นต่อผู้บริหาร กทม. ว่าเห็นควรซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวเนื่องจากเจ้าของคือนายสุพจน์ เสนอขายถูกกว่ารายที่สอง ทั้งยังมีสิ่งปลูกสร้างเป็นอาคารสำนักงานและอุปกรณ์ต่างๆ ที่พร้อมใช้งานได้โดยไม่ต้องลงทุนใดๆ อีก กทม. จึงได้ตกลงซื้อที่ดินดังกล่าวเพื่อเป็นที่จอดรถขยะ

คุณประเสริฐฯ เห็นว่าตนได้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตและมีได้มีผลประโยชน์อันใด การคิดคำนวณราคาประเมินที่ดิน สิ่งปลูกสร้างและอุปกรณ์ส่วนควบต่างๆ ของกรมบัญชีกลางไม่ถูกต้องชอบธรรม ไม่มีความชัดเจน โดยเฉพาะการเลือกใช้ราคาจากธนาคารพาณิชย์เพียงแห่งเดียวจากข้อมูลธนาคารสามแห่งซึ่งประเมินราคาสูงกว่า อีกทั้งยังประเมินราคาส่งปลูกสร้างต่ำมาก (12 ล้านบาท) โดยไม่มีเหตุผลที่อธิบายได้ชัดเจน จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งที่ให้ตนชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นเงิน 1,842,753.50 บาท

คดีมีประเด็นน่าสนใจที่ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาคือ คุณประเสริฐฯ ได้กระทำละเมิดต่อ กทม. หรือไม่ ? ซึ่งต้องพิจารณาองค์ประกอบของการกระทำละเมิดตาม มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า **“ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”**

ประกอบกับ มาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 กำหนดว่า **“ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”**

** ฉะนั้น กรณีคุณประเสริฐฯ ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายกรณีกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ก็ต่อเมื่อ มีการกระทำละเมิด ทำให้ กทม.ได้รับความเสียหาย ตามมาตรา

420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และต้องกระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นเห็นพ้องกันว่า **พฤติการณ์ของคุณประเสริฐฯ ถือเป็น การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่ละเอียดยกข้อเท็จจริงที่ควรจะเป็น** เพราะไม่ตรวจสอบราคาประเมินและทางเข้า-ออกสาธารณะในที่ดินทุกแปลงให้รอบคอบก่อนที่จะเสนอผู้บริหาร กทม.จัดซื้อ

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อมาคือ **ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงดังกล่าว ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ กทม.หรือไม่ ?**

ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงจากการที่สำนักงานเขตบางซื่อได้ตรวจสอบราคาประเมินของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครในที่ดินแปลงที่พิพาท กลุ่มที่ 1 ราคาตารางวาละ 42,000 บาท กลุ่มที่ 2 ราคาตารางวาละ 18,000 บาท สำนักประเมินทรัพย์สิน กรมธนารักษ์ ประเมินราคาที่ดินในบริเวณดังกล่าว อยู่ที่ตารางวาละ 41,700 บาท – 60,000 บาท ส่วน ธอส.และธนาคารพาณิชย์อื่นๆ อยู่ที่ราคาตารางวาละ 60,000 บาท - 62,000 บาท โดยประมาณ ซึ่งถือเป็นราคาประเมินในทางธุรกิจ

รวมทั้งปรากฏข้อมูลว่าที่ดินกลุ่มที่ 2 เป็นที่ดินที่ติดกับที่ดินของบุคคลภายนอกซึ่งมีความต้องการซื้อ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือและหมู่บ้านพิบูลย์ จึงไม่ควรคำนวณราคาเป็นที่ดินตาบอด และราคาน่าจะสูงกว่าตลาดทั่วไป และจากการสำรวจยังพบอีกว่าที่ดินแปลงดังกล่าวมีเนื้อที่เพิ่มขึ้นจากเดิมอีกประมาณ 21 ตารางวา ซึ่งที่ดินกลุ่มที่ 2 สามารถใช้ทางเข้า-ออกสาธารณะผ่านที่ดินกลุ่มแรกซึ่งมีเนื้อที่ติดต่อกันได้ โดยที่ดินมีสภาพติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันทั้ง 17 แปลง ผู้ขายจึงยอมประสงค์ขายเป็นแปลงใหญ่ การพิจารณาราคาประเมินของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครแต่เพียงอย่างเดียว ย่อมไม่สอดคล้องกับราคาซื้อขายจริงในท้องตลาด

นอกจากนี้ ที่ดินดังกล่าวยังมีอาคารสิ่งปลูกสร้างที่พร้อมใช้งานพร้อมทั้งอุปกรณ์สำนักงาน ซึ่งเมื่อคำนวณราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างและอุปกรณ์แล้ว มีมูลค่าทรัพย์สินรวมมากกว่าที่ กทม.ได้จ่ายไป อันเป็นราคาที่เหมาะสมกับสภาพที่ตั้งและราคาท้องตลาดแล้ว จึงยังฟังไม่ได้ว่า กทม.ได้รับความเสียหายจากการซื้อที่ดินดังกล่าว ประกอบกับไม่มีพยานหลักฐานฟังได้ว่าการเอื้อประโยชน์ต่อบุคคลใดในการจัดซื้อที่ดินพิพาท กรณีจึงไม่เป็นการกระทำละเมิด ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของ กทม.ที่ให้คุณประเสริฐฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (อ.942/2558)

สรุปว่า แม้คุณประเสริฐฯ จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เมื่อการกระทำดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ กรณีจึงไม่ครบองค์ประกอบการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

คดีนี้ จึงถือเป็นบทเรียนสำคัญสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับประโยชน์ของทางราชการหรือประโยชน์สาธารณะและการใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน ที่ต้องดำเนินการด้วยความละเอียดรอบคอบ เพราะหากความไม่ละเอียดรอบคอบถึงขนาดประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ต้องรับผิดชอบชดใช้ในความเสียหายที่เกิดขึ้นฐานกระทำละเมิด หรือแม้กระทั่งอาจต้องถูกดำเนินคดีอาญาหากเป็นการกระทำที่ทุจริตอีกด้วย

ประการสำคัญ ศาลปกครองยังได้วางหลักในเรื่องการคิดคำนวณราคาประเมินที่ดินและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ที่ผู้มีหน้าที่จะต้องคำนวณโดยเทียบเคียงราคาอย่างรอบด้านจากหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้ง

ราคาที่ซื้อขายกันจริงในท้องตลาด และบริบทอื่นๆ ประกอบด้วย ทั้งนี้เพื่อความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย รัฐมีอาจคิด คำนวณหรือประเมินราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจากข้อมูลที่ไม่ชัดเจนเพียงพอ หรือยึดราคาประเมินจากหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงหน่วยงานเดียวมาเป็นฐานในการคำนวณความเสียหายได้ เพราะจะทำให้ผู้ที่ต้องชดใช้ความเสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรม ทั้งนี้การคำนวณความเสียหายถือเป็นองค์ประกอบหลักในการพิจารณาเรื่องการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ และเป็นตัวบ่งชี้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายฐานกระทำละเมิดหรือไม่ จึงต้องดำเนินการโดยมีหลักเกณฑ์ และเหตุผลรองรับที่ชัดเจน ตลอดจนข้อมูลประกอบการพิจารณาที่รอบด้าน

ศาลปกครองไม่เพียงแต่ปกป้องรักษาลิทธิของประชาชนมิให้ถูกกระทำโดยไม่ชอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทในการให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเองในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอีกด้วย คำพิพากษาของศาลปกครองจึงเป็นการสร้างบรรทัดฐานและวางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและสังคมส่วนรวม
