

คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ที่ วค ๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๖

ตำแหน่ง และหน่วยงานที่สังกัดของคู่กรณีขณะกระทำความผิด

คู่กรณี เจ้าพนักงานที่ดิน

สังกัด สำนักงานที่ดิน

เรื่อง การจัดเก็บรายได้ของสำนักงานที่ดินไม่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้พิจารณาและมีมติแล้ว เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามอำนาจหน้าที่ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงจากสำนวน บันทึกสรุปสำนวนของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน และรายงานการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า

กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม ได้เวนคืนที่ดินโฉนดเลขที่ ๑xx๕ เลขที่ดิน ๑xx๓ หน้าสำรวจ ๑xx ซึ่งเป็นของบริษัท น. จำกัด เพื่อก่อสร้างทางหลวงหมายเลข ๓๕๑ เป็นเหตุให้ที่ดินดังกล่าวแบ่งแยกเป็น ๒ แปลง และได้มีการจดทะเบียน เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ คือ โฉนดเลขที่ ๑xx๕ เลขที่ดิน ๑xx๓ หน้าสำรวจ ๑xx (แปลงเดิม) เนื้อที่ ๑๗-๓-๑๗ ไร่ และโฉนดเลขที่ ๓xx๓ เลขที่ดิน ๑xx๑ หน้าสำรวจ ๒xxx๙ (แปลงใหม่) เนื้อที่ ๙-๓-๕๗ ไร่ โดยสำนักงานที่ดิน มอบหมายให้นาย ก. เจ้าหน้าที่ผู้จดทะเบียน ประเมินราคาที่ดิน ทั้ง ๒ แปลง เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ในราคาตารางวาละ ๑๒,๐๐๐ บาท ต่อมาในวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๑ บริษัท น. จำกัด เจ้าของที่ดินแปลงเดิม ได้ขอให้สำนักงานที่ดินทบทวนราคาประเมินที่ดินแปลงดังกล่าวใหม่ โดยให้เหตุผลว่าราคาประเมินที่กำหนดไว้สูงเกินควรและไม่เหมาะสมแก่สภาพความเป็นจริง คู่กรณีจึงได้สั่งการด้วยวาจาให้นางสาว จ. นักวิชาการที่ดินชำนาญการ และนาง ศ. นายช่างรังวัดชำนาญงาน ตรวจสอบสภาพที่ดินทั้ง ๒ แปลง และพิจารณากำหนดราคาประเมินใหม่ ต่อมานางสาว จ. และนาง ศ. ได้ทำบันทึกข้อความที่ มท ๐๕๑๐.๑๓/พิเศษ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๑ เสนอต่อคู่กรณีว่า ที่ดินทั้ง ๒ แปลง มีน้ำท่วมขังเต็มพื้นที่ แม้มีถนนทางหลวงตัดผ่านแต่ก็ไม่สามารถใช้เป็นทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะได้ ต้องสัญจรผ่านที่ดินแปลงอื่น เห็นควรกำหนดราคาประเมินเป็นตารางวาละ ๔,๓๐๐ บาท และคู่กรณีเห็นชอบราคาประเมินดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๑ และแจ้งให้บริษัทฯ ทราบ

บริษัท น. จำกัด ได้นำที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑xx๕ (แปลงเดิม) ไปจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมขายเฉพาะส่วนให้แก่บุคคลธรรมดา จำนวน ๖ ราย ระหว่างวันที่ ๙ ถึงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ รวม ๖ ครั้ง ต่อมาบุคคล ทั้ง ๖ ราย ได้นำที่ดินไปจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมขายเฉพาะส่วนให้แก่บริษัท ค. จำกัด ระหว่างวันที่ ๒๔ ถึงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๑ ในการซื้อขายดังกล่าว เจ้าหน้าที่คิดราคาประเมินที่ดินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในราคาตารางวาละ ๔,๓๐๐ บาท โดยสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมและภาษี

ที่ต้องจ่าย ณ วันจดทะเบียนได้ เป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๘๓๑,๔๔๒.๔๑ บาท ต่อมาได้มีประกาศ เรื่อง ปรับปรุงบัญชี กำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ โดยให้ยกเลิกบัญชี กำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔ ในพื้นที่ และให้ใช้บัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน รอบบัญชี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔ (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๕๒) มีผลใช้บังคับในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๒ ซึ่งได้กำหนดราคาประเมิน ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑xx๕ ในราคาตารางวาละ ๑๓,๐๐๐ บาท

เจ้าหน้าที่ตรวจสอบสำนักงานตรวจสอบการบริหารพัสดุและสืบสวน ได้ตรวจสอบสังเกตการณ์สภาพ พื้นที่ที่ดินดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๒ พบว่าบริเวณกลางสะพานมีการสร้างสะพานเชื่อมยื่นไปในที่ดิน โฉนดเลขที่ ๑xx๕ ความยาวประมาณ ๑๒ เมตร ในลักษณะที่สามารถทำถนนขึ้นมาบรรจบเพื่อออกสู่สะพาน ดังกล่าวได้ โดยบริษัท น. จำกัด เป็นผู้ขออนุญาตจากกรมทางหลวงทำทางเชื่อมดังกล่าวและเสียค่าใช้จ่ายเอง เพื่อใช้เป็นทางเข้า - ออกที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑xx๕ ที่ดินดังกล่าวจึงไม่เข้าลักษณะของที่ดินที่ตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับข้ออ้างที่ว่าที่ดินมีสภาพน้ำท่วมขังเต็มพื้นที่และเดิมเป็นบ่อเลี้ยงปลานั้น ไม่ตรงต่อความเป็นจริงทั้งหมด แม้ที่ดินจะมีน้ำท่วมขังเต็มพื้นที่จริงแต่มิใช่บ่อเลี้ยงปลา ถือได้ว่าที่ดินโฉนด เลขที่ ๑xx๕ ไม่ใช่ที่ดินที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยังสามารถใช้ประโยชน์ได้ จึงไม่มีเหตุที่ต้องใช้ ราคาประเมินอัตราต่ำสุดที่ราคาตารางวาละ ๔,๓๐๐ บาท แทนราคาประเมินราคาตารางวาละ ๑๒,๐๐๐ บาท เป็นเหตุให้ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและภาษีที่ต้องชำระ ลดลงจากจำนวนเงินที่ควรจะเป็น คือ ๕,๕๗๗,๗๘๔.๘๐ บาท คงเหลือเป็นเงิน ๑,๘๓๑,๔๔๒.๔๑ บาท ทำให้รัฐสูญเสียรายได้จากการคำนวณ เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและภาษีในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมน้อยกว่าที่ควรจะเป็น เป็นเงิน ๓,๗๔๖,๓๔๒.๓๙ บาท

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้พิเคราะห์ข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวน ประกอบข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า คู่กรณีเป็นเจ้าของที่ดินที่มีหน้าที่ประเมินทุนทรัพย์ หรือรายได้ เพื่อจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือรายได้อื่น ประเมินทุนทรัพย์หรือรายได้นั้น ต่ำกว่า ความเป็นจริงโดยชัดแจ้ง เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่นนั้น มีต้องเสียหรือเสียน้อยกว่า จำนวนที่จะต้องเสีย หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คู่กรณีได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดิน ประเภทอำนวยการ ระดับต้น จึงถือได้ว่าคู่กรณีเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามคำนิยามที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการการตรวจเงิน แผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓ แล้ว

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คู่กรณีเป็นเจ้าของที่ดินที่มีหน้าที่ประเมินทุนทรัพย์หรือรายได้ เพื่อการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือรายได้อื่น หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อกรมทางหลวงได้ทำการเวนคืนที่ดินโฉนดเลขที่ ๑xx๕ เลขที่ดิน ๑xx๓ หน้าสำรวจ ๑xx เนื้อที่ ๓๑-๓-๕๖ ไร่ ของบริษัท น. จำกัด เพื่อทำการก่อสร้างถนนทางหลวงหมายเลข ๓๕๑ ทำให้ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑xx๕ ดังกล่าว ที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานที่ดิน ซึ่งกำหนดราคาประเมินไว้

ในบัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔ ตารางวาละ ๔,๓๐๐ บาท มีการเปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิมโดยที่ดินถูกแบ่งแยกออกเป็น ๒ แปลง คือ โฉนดเลขที่ ๑xx๕ เลขที่ดิน ๑xx๓ หน้าสำรวจ ๑xx (แปลงเดิม) และโฉนดเลขที่ ๓xx๓ เลขที่ดิน ๑xx๑ หน้าสำรวจ ๒xxx๙ (แปลงใหม่) ซึ่งที่ดินทั้งสองแปลงถือเป็นที่ดินแปลงใหม่ซึ่งยังมิได้กำหนดราคาประเมินไว้ในบัญชี ดังนั้น การประเมินราคาทุนทรัพย์ที่ดินดังกล่าวอยู่ในหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดิน ตามประกาศ เรื่อง บัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการประเมินราคาทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม กรณีที่ดินแปลงใดมิได้กำหนดราคาประเมินไว้ในบัญชี ประกอบ ประกาศ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินราคาที่ดินรายแปลงเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในกรณีที่มิได้กำหนดราคาประเมินไว้ในบัญชี ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๘ ถือได้ว่าคู่กรณีเป็นเจ้าของที่มีหน้าที่ในการประเมินทุนทรัพย์ที่ดินแปลงดังกล่าวเพื่อจัดเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมหรือรายได้อื่น ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓๒ แล้ว

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คู่กรณีประเมินทุนทรัพย์หรือรายได้้นั้นต่ำกว่าความเป็นจริงโดยชัดแจ้ง เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือรายได้อื่น มิต้องเสียหรือเสียน้อยกว่าจำนวนที่จะต้องเสีย หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามประกาศ เรื่อง บัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานเขตที่ดิน ตามบัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน รอบบัญชี พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔ แนบท้ายประกาศนี้ ซึ่งตามบัญชีแนบท้ายประกาศดังกล่าวได้กำหนดราคาประเมินที่ดินโฉนดเลขที่ ๑xx๕ เลขที่ดิน ๑xx๓ หน้าสำรวจ ๑xx ราคาตารางวาละ ๔,๓๐๐ บาท ดังนั้น แม้การปรับราคาประเมินของคู่กรณีจากราคาตารางวาละ ๑๒,๐๐๐ บาท ตามที่เจ้าหน้าที่ผู้จดทะเบียนสำนักงานที่ดินได้ทำการประเมินไว้ เป็นราคาตารางวาละ ๔,๓๐๐ บาท จะเป็นเหตุให้ได้รับค่าธรรมเนียมและภาษีที่ต้องจ่ายในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมน้อยลงก็ตาม แต่การที่คู่กรณีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินแปลงดังกล่าวในราคาตารางวาละ ๔,๓๐๐ บาท ก็เป็นกำหนดราคาประเมินเท่ากับราคาตามบัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน รอบบัญชี พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔ ประกอบกับการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑xx๕ ใหม่ ราคาตารางวาละ ๔,๕๐๐ บาท ตามประกาศ เรื่อง การแก้ไขบัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินรายแปลง รอบบัญชี พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔ (ฉบับปรับปรุงมีผลบังคับใช้ พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔) แก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ดังนั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าการที่คู่กรณีประเมินทุนทรัพย์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑xx๖ เลขที่ดิน ๑xx๓ หน้าสำรวจ ๑xx ราคาตารางวาละ ๔,๓๐๐ บาท เป็นการประเมินราคาทุนทรัพย์ต่ำกว่าความเป็นจริงโดยชัดแจ้ง เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร

หรือค่าธรรมเนียมนั้น มิต้องเสียหรือเสียน้อยกว่าจำนวนที่จะต้องเสียแต่อย่างใด การกระทำของคู่กรณีจึงไม่เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓๒

ฉะนั้น อาศัยเหตุดังได้วินิจฉัยมาประกอบอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบข้อ ๓๐ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๑ วรรคสอง และมาตรา ๓๐๒ (๓) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่า การกระทำของคู่กรณีไม่เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓๒ ให้ยุติเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังกับคู่กรณี

นางสาวประไพร์ อังกินันท์

รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาราชการแทน

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน