

คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ที่ วค ๑๗/๒๕๕๗ วันที่ ๑๕ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๗

ตำแหน่ง และหน่วยงานที่สังกัดของคู่กรณีในขณะกระทำความผิด

คู่กรณีที่ ๑	ประธานกรรมการบริหาร	สังกัด องค์การบริหารส่วนตำบล
คู่กรณีที่ ๒	กรรมการบริหาร	สังกัด องค์การบริหารส่วนตำบล
คู่กรณีที่ ๓	กรรมการบริหาร	สังกัด องค์การบริหารส่วนตำบล
คู่กรณีที่ ๔	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล	สังกัด องค์การบริหารส่วนตำบล

เรื่อง การจ้างก่อสร้างโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ชอบด้วยระเบียบของทางราชการ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้พิจารณาและมีมติแล้ว เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามอำนาจหน้าที่ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงจากสำนวน บันทึกสรุปสำนวนของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน และรายงานการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า

องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ปีงบประมาณ ๒๕๔๕ ตามหนังสือที่ ๐๐๑๘/๙๑ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๔ เพื่อดำเนินโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ หมู่ที่ ๒ เป็นเงิน ๒,๐๗๖,๙๐๐ บาท องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการประกวดราคา เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. เสนอราคาเพียงรายเดียว และได้ทำสัญญาจ้างเลขที่ ๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ จำนวนเงิน ๒,๐๗๐,๐๐๐ บาท โดยก่อนทำสัญญาคณะกรรมการตรวจสอบสิ่งล่วงล้ำลำน้ำจังหวัด มีมติเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ เห็นว่าโครงการฯ ข้างต้นมีผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อม จะต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน ต่อมาวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ เจ้าหน้าที่พัสดุได้เสนอความเห็นต่อคู่กรณีที่ ๑ ในฐานะประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ระงับการเรียกผู้เสนอราคา มาทำสัญญาจ้าง แต่คู่กรณีที่ ๑ กลับสั่งการให้เรียกผู้เสนอราคามาทำสัญญาจ้าง และได้มีการจัดทำสัญญาจ้าง เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ โดยที่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างจากกรมเจ้าท่าและก่อนทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และคู่กรณีที่ ๑ มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ ๑๔๔/๒๕๔๕ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลาง ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลางขึ้นใหม่ ประกอบด้วยคู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ โดยที่ไม่มีหัวหน้าส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นกรรมการด้วย คณะกรรมการดังกล่าวได้กำหนดราคางานขุดลอกดินตะกอนทะเล เป็นลูกบาศก์เมตรละ ๓๐ บาท และเพิ่มค่าขนย้ายดินตะกอนทะเล (เดิมที่ไม่มี) เป็นลูกบาศก์เมตรละ ๔๖ บาท รวมงานดินขุดในครั้งนี้อยู่ที่ลูกบาศก์เมตรละ ๗๖ บาท สูงกว่าที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางในครั้งแรกกำหนดลูกบาศก์เมตรละ ๕๖ บาท ประกอบกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคได้ขอความร่วมมือให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเปรียบเทียบผลต่างของปริมาณงานและราคาก่อสร้างตามสัญญาจ้างและบันทึกแก้ไขสัญญาจ้าง ครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒ ปรากฏว่าการประมาณการราคากลางตามแบบท้ายบันทึกแก้ไขสัญญาจ้าง ครั้งที่ ๒ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๖ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด คำนวณเป็นเงิน ๑,๓๖๑,๔๗๕ บาท กำหนดค่างาน

ดินชุด ลูกบาศก์เมตรละ ๒๐ บาท เมื่อเปรียบเทียบกับกำหนดราคากลางขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งกำหนดไว้ ๒,๐๗๐,๐๐๐ บาท โดยอยู่ในความรับผิดชอบของคูกรณีที่ ๑ คูกรณีที่ ๒ และคูกรณีที่ ๓ จึงสูงเกินกว่าความเป็นจริงเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เป็นจำนวนเงิน ๗๐๘,๕๒๕ บาท

คูกรณีที่ ๑ คูกรณีที่ ๓ และคูกรณีที่ ๔ ในฐานะคณะกรรมการตรวจการจ้าง ตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ ๒๒/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๕ ได้ร่วมกันพิจารณาและเสนอความเห็นเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ ให้มีการแก้ไขระยะเวลาการทำงานของผู้รับจ้างจากเดิม ๑๒๐ วัน เป็น ๓๖๐ วัน เนื่องจากเห็นว่าการขุดและขนย้ายดินในทะเล เครื่องจักรกลทำงานด้วยความยากลำบากและมีความเสี่ยงภัยสูง ประกอบกับระดับความสูงต่ำของน้ำทะเลมีผลกับการปฏิบัติงาน ซึ่งไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตลอดเวลา ในการนี้มีพยานผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรมได้ให้ความเห็นว่าระยะเวลาในการก่อสร้างตามแบบแนบบันทึกแก้ไขสัญญาครั้งที่ ๒ ใช้เวลาประมาณ ๑๒๐ - ๑๖๐ วัน เท่านั้น ประกอบกับรายงานผลการปฏิบัติงานโครงการก่อสร้างของผู้ควบคุมงานระบุว่าผู้รับจ้างปฏิบัติงานจริงตามสัญญาเพียง ๑๓๔ วัน การเสนอขอขยายระยะเวลาปฏิบัติงานให้แก่ผู้รับจ้างจาก ๑๒๐ วันเป็น ๓๖๐ วัน โดยไม่ปรากฏหลักฐานใดๆ ว่าผู้รับจ้างได้ร้องขอ จึงไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะขยายระยะเวลาก่อสร้างได้ถึง ๓๖๐ วัน ทั้งนี้ สัญญาจ้าง (ฉบับเดิม) ได้ระบุให้ผู้รับจ้างเริ่มทำงานภายในวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ และต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ (๑๒๐ วัน) การขยายระยะเวลาก่อสร้างหากขยายได้ก็เฉพาะเหตุผลที่ผู้รับจ้างไม่สามารถเข้าทำงานได้ในช่วงที่รอขออนุมัติการแก้ไขแบบรูปการก่อสร้างเท่านั้น คือ ตั้งแต่วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ รวม ๗๐ วัน จึงควรขยายระยะเวลาในการก่อสร้างให้แล้วเสร็จเพียงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลขยายระยะเวลาให้ผู้รับจ้างถึงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ ซึ่งตามบันทึกรายงานผลการปฏิบัติงานโครงการก่อสร้างของผู้ควบคุมงานระบุว่า ผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จสมบูรณ์ในวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ดังนั้นการขยายระยะเวลาก่อสร้างถึงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างได้ตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ รวมระยะเวลา ๑๑๕ วัน อัตราค่าปรับวันละ ๒,๐๗๐ บาท เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐเป็นเงิน ๒๓๘,๐๕๐ บาท

นอกจากนี้ คูกรณีที่ ๑ คูกรณีที่ ๓ และคูกรณีที่ ๔ ในฐานะคณะกรรมการตรวจการจ้าง ได้ร่วมกันพิจารณาและเสนอความเห็นเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ ให้เปลี่ยนแปลงชนิดของดินถมและยกระดับไหล่ทางจากการใช้ดินถมเป็นการขุดดินตะกอนทะเลเพื่อนำไปถมขยายไหล่ทาง และวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เสนอความเห็นให้เปลี่ยนแปลงเป็นขุดดินตะกอนทะเลเพื่อถมขยายไหล่ทางแล้วใช้ดินถม ระยะเวลา ๓๖๐ วัน ไม่เปลี่ยนแปลง ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๕๘ วรรคห้า กำหนดให้การจัดหาเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงหรืองานเทคนิคเฉพาะอย่าง จะต้องได้รับการรับรองจากวิศวกร สถาปนิกและวิศวกร ผู้ชำนาญการ หรือผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งต้องรับผิดชอบหรือสามารถรับรองคุณลักษณะเฉพาะ แบบและรายการของงานก่อสร้าง หรืองานเทคนิคเฉพาะอย่างนั้นแล้วแต่กรณีด้วย โดยในการเสนอขอเปลี่ยนแปลงรายละเอียดตามสัญญาจ้างเป็นการใช้ดินตะกอนทะเลเพื่อถมขยายไหล่ทางมีผลกระทบต่อความมั่นคงแข็งแรง แต่ไม่ได้จัดให้มีการรับรองความมั่นคงแข็งแรงตามระเบียบฯ ที่กำหนดไว้ และเพื่อหลีกเลี่ยงการทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบการขออนุญาตดำเนินโครงการเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐเนื่องจากทำให้งานก่อสร้างมีความมั่นคงแข็งแรงของไหล่ทางน้อยลง

คูกรณีที่ ๑ ในฐานะประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลได้เสนอขออนุมัติแก้ไขสัญญาจ้างโดยขอขยายระยะเวลาปฏิบัติงานจาก ๑๒๐ วันเป็น ๓๖๐ วัน และเปลี่ยนแปลงชนิดของดินถมและยกระดับไหล่ทางจากการใช้ดินถมเป็นการขุดดินตะกอนทะเลเพื่อนำไปถมขยายไหล่ทาง ต่อมา

เปลี่ยนแปลงเป็นชุดดินตะกอนทะเลเพื่อถมขยายไหล่ทางแล้วใช้ดินถม ตามลำดับ โดยได้ลงนามในบันทึกแก้ไขสัญญาจ้าง ครั้งที่ ๑ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ และบันทึกแก้ไขสัญญาจ้าง ครั้งที่ ๒ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๖

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้พิเคราะห์ข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนประกอบข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย รวม ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ คู่กรณีที่ ๑ เป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการทำสัญญาซื้อขายหรือจ้าง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและเป็นผู้บังคับบัญชาบริหารการเงินและการคลังด้วยความเสี่ยงต่อความเสียหายหรือเสียประโยชน์ที่พึงคาดหมายได้ โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือไม่

กรณีมีประเด็นต้องวินิจฉัยแยกเป็น ๒ ประเด็น ดังนี้

๑.๑ คู่กรณีที่ ๑ เป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการทำสัญญาซื้อขายหรือจ้าง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คู่กรณีที่ ๑ ดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จึงถือได้ว่าคู่กรณีที่ ๑ เป็น “เจ้าหน้าที่” ตามคำนิยามที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓ เมื่อเป็นผู้มีอำนาจสั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๙ (๒) และเป็นผู้มีอำนาจลงนามในสัญญา ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๕๔ จึงถือได้ว่าคู่กรณีที่ ๑ มีหน้าที่เกี่ยวกับการทำสัญญาซื้อขายหรือจ้างแล้ว มีประเด็นต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คู่กรณีที่ ๑ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่คู่กรณีที่ ๑ ลงนามตามบันทึกแก้ไขสัญญาจ้าง ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ โดยขยายระยะเวลาก่อสร้างจาก ๑๒๐ วัน เป็น ๓๖๐ วัน เนื่องจากเห็นว่าการขุดและขนย้ายดินในทะเล เครื่องจักรกลทำงานด้วยความยากลำบากและมีความเสี่ยงภัยสูง ประกอบกับระดับความสูงต่ำของน้ำทะเลมีผลกับการปฏิบัติงาน ซึ่งไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตลอดเวลา โดยคู่กรณีที่ ๑ ได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่า ได้แก้ไขรายละเอียดในสัญญาจ้างทำให้ลักษณะหรือประเภทของงานเปลี่ยนแปลงไปจึงกำหนดระยะเวลาให้สัมพันธ์กัน จึงต้องใช้ระยะเวลาเป็นสามเท่าของเวลาเดิม คือ ๓๖๐ วัน ซึ่งหากมีการขยายระยะเวลาก่อสร้างก็ขยายได้เฉพาะเหตุผลที่ทำให้ผู้รับจ้างไม่สามารถเข้าทำงานได้ในช่วงที่รอขออนุมัติการแก้ไขแบบรูปรายการก่อสร้างเท่านั้น คือ ช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ รวม ๗๐ วัน ดังนั้น จึงขยายระยะเวลาออกไปได้เพียงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลขยายระยะเวลาให้ผู้รับจ้างถึงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ ตามบันทึกการปฏิบัติงานประจำของผู้ควบคุมงานระบุว่า ผู้รับจ้างได้ทำงานแล้วเสร็จสมบูรณ์ในวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ดังนั้น เมื่อขยายระยะเวลาก่อสร้างได้เพียงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ แต่คู่กรณีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจขยายระยะเวลาให้ผู้รับจ้างจนถึงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ โดยผู้รับจ้างไม่ได้ร้องขอจึงไม่มีเหตุที่จะขยายระยะเวลาได้ตามที่ระเบียบกำหนด การขยายเวลาให้ผู้รับจ้างข้างต้นจึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างในการก่อสร้างที่เกินกว่าระยะเวลาที่สามารถขยายได้ คือ ตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ รวมระยะเวลา ๑๑๕ วัน อัตราค่าปรับวันละ ๒,๐๗๐ บาท เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐเป็นเงิน ๒๓๘,๐๕๐ บาท

การกระทำของคู่กรณีที่ ๑ จึงเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๖๑ ถือเป็นการปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

กรณีที่คู่กรณีที่ ๑ ลงนามในบันทึกแก้ไขสัญญาจ้างฉบับลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ โดยเปลี่ยนแปลงรายละเอียดแบบรูปารายการจากการถมดินเพื่อขยายไหล่ทางเป็นขุดดินตะกอนทะเลเพื่อนำไปถมขยายไหล่ทาง และฉบับลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๖ เปลี่ยนแปลงรายละเอียดแบบรูปารายการเป็นขุดดินตะกอนทะเลเพื่อถมขยายไหล่ทางแล้วใช้ดินถม ระยะเวลาก่อสร้าง ๓๖๐ วัน ไม่เปลี่ยนแปลง โดยไม่มีการรับรองเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงจากวิศวกร สถาปนิกและวิศวกร ผู้ชำนาญการ หรือผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรับผิดชอบหรือสามารถรับรองคุณลักษณะเฉพาะ แบบและรายงานของงานก่อสร้าง หรืองานเทคนิคเฉพาะอย่าง โดยมีกรมโยธาธิการและผังเมืองและคณะวิศวกรรมศาสตร์ยืนยันว่าการใช้ดินขุดลอกตะกอนทะเลมาถมขยายไหล่ทางควรมีการตรวจสอบเนื่องจากมีผลกระทบต่อความมั่นคงแข็งแรง การกระทำของคู่กรณีที่ ๑ จึงเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๕๘ วรรคห้า และทำให้ความมั่นคงแข็งแรงของไหล่ทางน้อยลงการกระทำดังกล่าวของคู่กรณีที่ ๑ จึงเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

การที่คู่กรณีที่ ๑ ทำสัญญาแก้ไขสัญญาจ้างขยายเวลาให้กับผู้รับจ้างเกินกว่าระยะเวลาที่สามารถขยายได้ทำให้ไม่สามารถเรียกค่าปรับในส่วนเป็นเวลาที่ยาวเกินได้ และการทำสัญญาแก้ไขสัญญาจ้างโดยเปลี่ยนแปลงดินถมเป็นการขุดดินตะกอนทะเลถมขยายไหล่ทางทำให้งานก่อสร้างมีความมั่นคงแข็งแรงน้อยลง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๔๓

๑.๒ คู่กรณีที่ ๑ เป็นผู้บังคับบัญชาบริหารการเงินและการคลังด้วยความเสี่ยงต่อความเสียหายหรือเสียประโยชน์ที่พึงคาดหมายได้โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คู่กรณีที่ ๑ ดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจสั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๙ (๒) และเป็นผู้มีอำนาจลงนามในสัญญาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๕๔ จึงถือได้ว่า คู่กรณีที่ ๑ เป็น “ผู้บังคับบัญชา” ตามคำนิยามที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓ แล้ว

มีประเด็นต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คู่กรณีที่ ๑ บริหารการเงินและการคลังด้วยความเสี่ยงต่อความเสียหายหรือเสียประโยชน์ที่พึงคาดหมายได้ โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่าเมื่อคู่กรณีที่ ๑ ลงนามในสัญญาจ้างเลขที่ ๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ วงเงิน ๒,๐๗๐,๐๐๐ บาท จ้างเหมาปรับปรุงภูมิทัศน์ บริเวณหมู่ที่ ๒ โดยที่ยังไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมเจ้าท่าและอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชให้ใช้พื้นที่ก่อสร้าง เนื่องจากในการขออนุญาตไม่ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นเอกสารประกอบการขออนุญาตตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และกฎกระทรวงฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๒ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) และเรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ทั้งที่คณะกรรมการตรวจสอบสิ่งแวดล้อมจังหวัดพัทลุงแจ้งว่าโครงการฯ มีผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยาและมลภาวะด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อน แต่คู่มือที่ ๑ กลับให้เรียกผู้รับจ้างมาทำสัญญาโดยเร็ว การกระทำของคู่มือที่ ๑ ที่ได้ลงนามในสัญญาจ้างก่อสร้างโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ หมู่ที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ โดยที่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่ก่อสร้างโครงการฯ จากผู้มีอำนาจตามกฎหมาย และได้ตัดสินใจทำสัญญาจ้างก่อนทราบว่าจะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่ แม้ต่อมาคู่มือที่ ๑ แก้ไขสัญญาโดยเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของโครงการเป็นขุดลอกดินตะกอนทะเลทั้งหมดก็เพื่อหลีกเลี่ยงการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงถือเป็นผู้บังคับบัญชาบริหารการเงินและการคลังด้วยความเสี่ยงต่อความเสียหายหรือเสียประโยชน์ที่พึงคาดหมายได้โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ อันเป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณ และการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕๒

ประเด็นที่ ๒ คู่มือที่ ๑ คู่มือที่ ๒ คู่มือที่ ๓ และคู่มือที่ ๔ เป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่จัดทำเอกสารเพื่อประกอบการดำเนินงานหรือโครงการ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คู่มือที่ ๑ ดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล คู่มือที่ ๒ และคู่มือที่ ๓ ดำรงตำแหน่ง กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล จึงถือได้ว่าคู่มือดังกล่าวเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามคำนิยามที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓ เมื่อคู่มือที่ ๑ คู่มือที่ ๒ และคู่มือที่ ๓ ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการกำหนดราคากลางตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ ๑๔๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ ให้มีหน้าที่กำหนดราคากลางงานปรับปรุงภูมิทัศน์ริมทะเลน้อย หมู่ที่ ๒ เพื่อใช้ประกอบ การพิจารณาจัดทำสัญญาโครงการดังกล่าว จึงถือได้ว่าคู่มือดังกล่าวมีหน้าที่จัดทำเอกสารเพื่อประกอบ การดำเนินงานหรือโครงการแล้ว

มีประเด็นต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คู่มือที่ ๑ คู่มือที่ ๒ และคู่มือที่ ๓ และคู่มือที่ ๔ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่คู่มือที่ ๑ คู่มือที่ ๒ และคู่มือที่ ๓ เป็นเจ้าหน้าที่ข้างต้นยอมมีหน้าที่ในการถอดแบบสำรวจปริมาณงานวัสดุและก่อสร้างและประมาณราคาให้ใกล้เคียงความเป็นจริงในขณะที่ประมาณราคาให้มากที่สุด ตามหลักเกณฑ์ในหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๑๙๙ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๔ เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดราคากลางงานก่อสร้าง แล้วนำเสนอหัวหน้าส่วนราชการ ก่อนวันประกาศสอบราคาหรือประกวดราคา แต่ปรากฏว่าคู่มือที่ ๑ คู่มือที่ ๒ และคู่มือที่ ๓ ได้ร่วมกันประมาณราคาก่อสร้างขึ้นใหม่ในวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ โดยกำหนดปริมาณดินตะกอนทะเลที่ใช้ในการถมดินจำนวน ๒๗,๒๗๒ ลูกบาศก์เมตร กำหนดค่าขุดลอกตะกอนทะเล ลูกบาศก์เมตรละ ๓๐ บาท และค่าขนย้ายดินตะกอนทะเล ลูกบาศก์เมตรละ ๔๖ บาท รวมค่าขุดและขนย้ายเป็นเงิน ๒,๐๗๐,๖๗๒ บาท โดยเป็น

การประมาณราคาและเสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการภายหลังที่มีการประกวดราคาและได้ผู้รับจ้างแล้ว จึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำในฐานะคณะกรรมการกำหนดราคากลางตามนัยของหนังสือฉบับดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อคู่มือที่ ๑ คู่มือที่ ๒ และคู่มือที่ ๓ ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ในการถอดแบบสำรวจ ปริมาณงานวัสดุและก่อสร้างพร้อมประมาณราคา คู่มือที่ ๑ คู่มือที่ ๒ และคู่มือที่ ๓ ย่อมต้องปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์ในหนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีข้างต้น แล้วเสนอต่อผู้บังคับบัญชาเป็นลำดับต่อไป การที่คู่มือที่ ๑ คู่มือที่ ๒ และคู่มือที่ ๓ ได้เสนอข้อมูลประมาณราคาต่อประธานกรรมการบริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบลในภายหลังการประกวดราคาก็เพื่อเป็นเอกสารประกอบการแก้ไขสัญญาจ้างปรับปรุงภูมิทัศน์ หมู่ที่ ๒ ให้อยู่ในวงเงินตามสัญญาจ้างเดิมเท่านั้น

การที่คู่มือที่ ๑ คู่มือที่ ๒ และคู่มือที่ ๓ ประมาณราคาก่อสร้างโดยเปลี่ยนแปลง รายละเอียดของโครงการฯ เพื่อให้วงเงินจ้างเท่าเดิมโดยได้เปลี่ยนแปลงราคากลางงานขุดลอกดินตะกอนทะเล เป็นลูกบาศก์เมตรละ ๓๐ บาท และเพิ่มค่าขนย้ายดินตะกอนทะเลเป็นลูกบาศก์เมตรละ ๔๖ บาท รวมงาน ดินขุดในครั้งนี้ลูกบาศก์เมตรละ ๗๖ บาท สูงจากเดิมที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางในครั้งแรก ซึ่งเป็นไปตาม คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ ๒๒/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๕ กำหนดลูกบาศก์เมตรละ ๕๖ บาท ประกอบกับสัญญาจ้างตามโครงการดังกล่าว สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคได้ขอความร่วมมือให้ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด เปรียบเทียบผลต่างของปริมาณงานและราคาก่อสร้างตามแบบ ท้ายบันทึกแก้ไขสัญญาจ้าง ครั้งที่ ๒ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๖ ปรากฏว่า สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ได้กำหนดค่างานดินขุดลูกบาศก์เมตรละ ๒๐ บาท คิดเป็นประมาณการราคากลางตามบันทึกแก้ไขสัญญาจ้าง ครั้งที่ ๒ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๖ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดคำนวณได้ เป็นเงิน ๑,๓๖๑,๔๗๕ บาท ประมาณการราคากลางตามแบบท้ายบันทึกแก้ไขสัญญาจ้าง ครั้งที่ ๒ กำหนดไว้ที่ ๒,๐๗๐,๐๐๐ บาท อยู่ใน ความรับผิดชอบของคู่มือที่ ๑ คู่มือที่ ๒ และคู่มือที่ ๓ ซึ่งกำหนดขึ้นใหม่จึงสูงเกินกว่าความเป็นจริง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เป็นเงิน ๗๐๘,๕๒๕ บาท

การกระทำของคู่มือที่ ๑ คู่มือที่ ๒ และคู่มือที่ ๓ ที่มีได้ถอดแบบสำรวจปริมาณวัสดุและก่อสร้าง แล้วประมาณราคาให้ใกล้เคียงความเป็นจริงในขณะที่ประมาณราคาให้มากที่สุด จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือ สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๑๙๙ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๔ เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนด ราคากลางงานก่อสร้าง แต่ทั้งนี้ ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕๑ วรรคสอง เป็นความผิดที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๗ ส่วนความผิดอื่นซึ่งไม่เข้าลักษณะ เป็นความผิดในส่วนที่ ๑ ถึงส่วนที่ ๖ และคำว่า “การดำเนินงานหรือโครงการ” นั้น หมายถึงการดำเนินการตั้งแต่ เริ่มต้นจนงานแล้วเสร็จ ไม่ว่าในแต่ละขั้นตอนจะต้องมีเอกสารใดเข้ามาเกี่ยวข้องบ้าง โดยกรณีนี้ถือเป็น “โครงการ” ที่ต้องจัดทำเอกสารการประมาณราคาโดยเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ข้างต้นซึ่งได้กำหนดค่างานก่อสร้าง เพื่อให้สอดคล้องกับวงเงินตามสัญญาจ้างและใช้เอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารประกอบการทำสัญญา การกระทำ ของคู่มือที่ ๑ คู่มือที่ ๒ และคู่มือที่ ๓ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยจัดทำเอกสารเพื่อประกอบการดำเนิน โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ เพื่อการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของสัญญาจ้างโดยมิชอบเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย แก่รัฐ อันเป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕๑ วรรคสอง

คู่มือที่ ๔ มิได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการกำหนดราคากลางตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ ๑๔๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ จึงไม่มีหน้าที่ในการประมาณราคาตามหนังสือ สำนักเลขาธิการ คณะกรรมการรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๑๙๙ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๔ เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดราคากลางงาน

ก่อสร้างแต่อย่างใดการกระทำจึงไม่เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕๑ วรรคสอง จึงยุติเรื่อง

ประเด็นที่ ๓ คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๓ และคู่กรณีที่ ๔ มีหน้าที่ตรวจการจ้าง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คู่กรณีที่ ๑ ดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล คู่กรณีที่ ๓ ดำรงตำแหน่ง กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และคู่กรณีที่ ๔ ดำรงตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล จึงถือได้ว่าคู่กรณีดังกล่าวเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามคำนิยามที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓ เมื่อคู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๓ และคู่กรณีที่ ๔ ได้รับคำสั่งแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้างตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ ๒๒/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๕ จึงถือได้ว่าคู่กรณีดังกล่าวมีหน้าที่ตรวจการจ้างแล้ว

มีประเด็นต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๓ และคู่กรณีที่ ๔ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่าคู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๓ และคู่กรณีที่ ๔ ในฐานะคณะกรรมการตรวจการจ้าง มีหน้าที่เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้มีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญา การขยายระยะเวลาทำการตามสัญญา การงดหรือลดค่าปรับในแต่ละครั้งด้วย ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๙๒๒ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๔ เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กพ) ๑๓๐๕/ว ๑๑๔๔๘ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๓ เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

การที่คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๓ และคู่กรณีที่ ๔ ในฐานะคณะกรรมการตรวจการจ้าง ได้ร่วมกันพิจารณาและเสนอความเห็นให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงระยะเวลาปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างเดิม ๑๒๐ วัน เป็น ๓๖๐ วัน โดยสัญญาจ้างฉบับเดิมได้ระบุให้ผู้รับจ้างเริ่มทำงานภายในวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ และต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ ในขณะที่บันทึกแก้ไขสัญญาจ้าง ครั้งที่ ๑ ขยายเวลาให้ผู้รับจ้างทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ (๓๖๐ วัน) โดยกรมโยธาธิการและผังเมือง และคณะวิศวกรรมศาสตร์ คำนวณช่วงระยะเวลาทำงานที่เหมาะสมตามแบบบันทึกแก้ไขสัญญา ครั้งที่ ๒ ควรใช้เวลาเพียง ๑๒๐ - ๑๖๐ วัน ประกอบกับรายงานผลการปฏิบัติงานโครงการก่อสร้างของผู้ควบคุมงานในระหว่างวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ - ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ปรากฏว่า ผู้รับจ้างปฏิบัติงานจริงตามสัญญาเพียง ๑๓๔ วัน ทั้งนี้ หากองค์การบริหารส่วนตำบลจะขยายเวลาการก่อสร้างให้ผู้รับจ้างก็ได้เฉพาะเหตุที่ทำให้ผู้รับจ้างไม่สามารถเข้าทำงานได้ ในช่วงของการรอกอรัณมิติแก้ไขแบบรูปรายการ ซึ่งเป็นเวลาเพียง ๗๐ วันเท่านั้น คือ ขยายเวลาให้ได้เพียงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ดังนั้น การเสนอขอขยายระยะเวลาปฏิบัติงานให้แก่ผู้รับจ้างจาก ๑๒๐ วันเป็น ๓๖๐ วันจนถึงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ โดยผู้รับจ้างมิได้ร้องขอให้ขยายเวลาตามสัญญา จึงเป็นการไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๔๘ วรรคหนึ่ง และข้อ ๖๑ และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๙๒๒ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๔ เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่

แก้ไขเพิ่มเติม เป็นเหตุให้ราชการเสียหายที่ไม่อาจเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างได้ตามจำนวนวันที่ได้ขยายเวลาให้ผู้รับจ้างไปโดยมิชอบ คำนวณเป็นเงินได้ ๒๓๘,๐๕๐ บาท

การกระทำของคู่กรณี ที่ ๑ คู่กรณี ที่ ๓ และคู่กรณี ที่ ๔ ในฐานะคณะกรรมการตรวจการจ้าง ในการเสนอความเห็นขอเปลี่ยนแปลงรายละเอียดตามสัญญาจ้างจากการใช้ดินถมเป็นการขุดดินตะกอนทะเลเพื่อนำไปถมขยายไหล่ทาง และต่อมาเสนอความเห็นขอเปลี่ยนแปลงเป็นขุดดินตะกอนทะเลเพื่อถมขยายไหล่ทางแล้วใช้ดินถม ระยะเวลาก่อสร้าง ๓๖๐ วัน ไม่เปลี่ยนแปลง ซึ่งมีผลทำให้ความมั่นคงแข็งแรงน้อยลง โดยไม่ได้มีการรับรองเรื่องความมั่นคงแข็งแรงของไหล่ทางจากวิศวกร สถาปนิกและวิศวกรผู้ชำนาญการ หรือผู้ทรงคุณวุฒิ มาก่อนแต่อย่างใด จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๕๘ วรรคหนึ่งและวรรคห้า และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๙๒๒ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๔ เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ โดยความมั่นคงแข็งแรงของไหล่ทางน้อยลง

การที่คู่กรณี ที่ ๑ คู่กรณี ที่ ๓ และคู่กรณี ที่ ๔ ได้เสนอความเห็นให้ขยายเวลาให้ผู้รับจ้างเกินกว่าระยะเวลาที่สามารถขยายได้ ทำให้ไม่สามารถเรียกค่าปรับในส่วนของเวลาที่ขยายเกินไปได้ และการเสนอความเห็นให้แก้ไขสัญญาจ้างโดยเปลี่ยนแปลงดินถมเป็นขุดดินตะกอนทะเลมาถมไหล่ทางทำให้งานก่อสร้างมีความมั่นคงแข็งแรงน้อยลงเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอันเป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๔๔ วรรคสอง

สำหรับการที่คู่กรณี ที่ ๑ ในฐานะประธานกรรมการบริหารได้ให้ความเห็นชอบกับความเห็นของคณะกรรมการตรวจการจ้างที่เสนอให้ขยายระยะเวลาเป็น ๓๖๐ วัน และแก้ไขเปลี่ยนแปลงดินถมเป็นดินขุดตะกอนทะเล ตามบันทึกข้อความองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ - ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ เรื่อง การจ้างเหมาปรับปรุงภูมิทัศน์ นั้น เป็นการกระทำในฐานะเป็น “ผู้บังคับบัญชา” กระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดอันเป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๔๔ วรรคสอง ประกอบข้อ ๔๙

ฉะนั้น อาศัยเหตุดังได้วินิจฉัยมาประกอบอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบข้อ ๓๐ และข้อ ๓๓ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นไปตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับต่อไป และฉบับที่ ๗๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ เรื่อง การสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีคำวินิจฉัยชี้ขาด ดังนี้

๑. การกระทำของคู่กรณี ที่ ๑ เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ดังนี้

๑.๑ เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๔๓ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ ซึ่งกำหนดโทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ ๙ เดือน ถึง ๑๒ เดือน แต่เนื่องจากการกระทำของคู่กรณี ที่ ๑ เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระเบียบกำหนดโดยมิชอบเพื่อช่วยเหลือผู้รับจ้าง จึงกำหนดโทษปรับทางปกครองในอัตราขั้นสูงสุดโดยปรับเท่ากับเงินเดือน ๑๒ เดือน

๑.๒ เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณ และการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๔๔ วรรคสอง ประกอบข้อ ๔๔ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ ซึ่งกำหนดโทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ ๙ เดือน ถึง ๑๒ เดือน แต่เนื่องจากการกระทำของคู่กรณีข้อ ๑ เป็นการปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระเบียบกำหนดโดยมิชอบเพื่อช่วยเหลือผู้รับจ้าง จึงกำหนดโทษปรับทางปกครอง ในอัตราขั้นสูงสุด โดยปรับเท่ากับเงินเดือน ๑๒ เดือน

๑.๓ เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณ และการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕๑ วรรคสอง ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๓ ซึ่งกำหนดโทษปรับเท่ากับ เงินเดือนตั้งแต่ ๕ เดือน ถึง ๘ เดือน แต่เนื่องจากการกระทำของคู่กรณีข้อ ๑ เป็นการปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระเบียบกำหนดโดยมิชอบเพื่อช่วยเหลือผู้รับจ้าง จึงกำหนดโทษปรับทางปกครอง ในอัตราขั้นสูงสุด โดยปรับเท่ากับเงินเดือน ๘ เดือน

๑.๔ เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณ และการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕๒ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ ซึ่งกำหนดโทษปรับเท่ากับเงินเดือน ตั้งแต่ ๙ เดือน ถึง ๑๒ เดือน แต่เนื่องจากการกระทำของคู่กรณีข้อ ๑ เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ หน้าที่ตามที่ระเบียบกำหนดโดยมิชอบเพื่อช่วยเหลือผู้รับจ้าง จึงกำหนดโทษปรับทางปกครองในอัตราขั้นสูงสุด โดยปรับเท่ากับเงินเดือน ๑๒ เดือน

คู่กรณีข้อ ๑ กระทำความผิดหลายกรรมต่างกัน ต้องรับโทษปรับทางปกครองตามระเบียบข้อที่ กำหนดว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทุกข้อ ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณ และการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๓ วรรคสอง โดยปรับเท่ากับเงินเดือน รวม ๔๔ เดือน เงินเดือนที่ได้รับ ขณะกระทำความผิดเดือนละ ๕,๐๐๐ บาท คิดเป็นค่าปรับทางปกครองทั้งสิ้น ๒๒๐,๐๐๐ บาท (สองแสน สองหมื่นบาทถ้วน)โดยให้หน่วยงานต้นสังกัดหักเงินเดือนเพื่อชำระค่าปรับเดือนละไม่น้อยกว่า ๙,๑๗๐ บาท (เก้าพันหนึ่งร้อยเจ็ดสิบบาท) จนกว่าจะชำระค่าปรับครบถ้วน เว้นแต่เดือนสุดท้ายให้หักเงินเดือนชำระค่าปรับ เท่าจำนวนที่คงเหลืออยู่

๒. การกระทำของคู่กรณีข้อ ๒ เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัย ทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕๑ วรรคสอง ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๓ ซึ่งกำหนด โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ ๕ เดือน ถึง ๘ เดือน แต่เนื่องจากการกระทำของคู่กรณีข้อ ๒ เป็นการปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระเบียบกำหนดโดยมิชอบเพื่อช่วยเหลือผู้รับจ้าง จึงกำหนดโทษปรับทางปกครอง ในอัตราขั้นสูงสุด โดยปรับเท่ากับเงินเดือน ๘ เดือน เงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิดเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท คิดเป็นค่าปรับทางปกครองทั้งสิ้น ๒๔,๐๐๐ บาท (สองหมื่นสี่พันบาทถ้วน) โดยเรียกให้คู่กรณีข้อ ๒ ชำระ ค่าปรับทั้งจำนวนในคราวเดียวกัน เนื่องจากพ้นสถานะเจ้าหน้าที่แล้ว โดยให้นำเงินจำนวนดังกล่าวมาชำระ ที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักตรวจสอบพิเศษภาค ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับ หนังสือเรียกให้ชำระเงินค่าปรับทางปกครอง

๓. การกระทำของคู่กรณีข้อ ๓ เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัย ทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ดังนี้

๓.๑ เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณ และการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๔๔ วรรคสอง ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ ซึ่งกำหนดโทษปรับเท่ากับ เงินเดือนตั้งแต่ ๙ เดือน ถึง ๑๒ เดือน แต่เนื่องจากการกระทำของคู่กรณีข้อ ๓ เป็นการปฏิบัติหรือละเว้น

การปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระเบียบกำหนดโดยมิชอบเพื่อช่วยเหลือผู้รับจ้าง จึงกำหนดโทษปรับทางปกครอง ในอัตราขั้นสูงสุด โดยปรับเท่ากับเงินเดือน ๑๒ เดือน

๓.๒ เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณ และการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕๑ วรรคสอง ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๓ ซึ่งกำหนดโทษปรับเท่ากับ เงินเดือนตั้งแต่ ๕ เดือน ถึง ๘ เดือน แต่เนื่องจากการกระทำของคู่กรณีที่ ๓ เป็นการปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระเบียบกำหนดโดยมิชอบเพื่อช่วยเหลือผู้รับจ้าง จึงกำหนดโทษปรับทางปกครอง ในอัตราขั้นสูงสุด โดยปรับเท่ากับเงินเดือน ๘ เดือน

คู่กรณีที่ ๓ กระทำความผิดหลายกรรมต่างกัน ต้องรับโทษปรับทางปกครองตามระเบียบ ข้อที่กำหนดว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทุกข้อ ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัย ทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๓ วรรคสอง โดยปรับเท่ากับเงินเดือน รวม ๒๐ เดือน เงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิดเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท คิดเป็นค่าปรับทางปกครองทั้งสิ้น ๖๐,๐๐๐ บาท (หกหมื่นบาทถ้วน)โดยเรียกให้คู่กรณีที่ ๓ ชำระค่าปรับทั้งจำนวนในคราวเดียวกัน เนื่องจากพ้นสถานะ เจ้าหนี้ที่แล้ว โดยให้นำเงินจำนวนดังกล่าวมาชำระที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักตรวจสอบ พิเศษภาค ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือเรียกให้ชำระเงินค่าปรับทางปกครอง

๔. การกระทำของคู่กรณีที่ ๔ เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัย ทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๔๔ วรรคสอง ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ ซึ่งกำหนด โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ ๙ เดือน ถึง ๑๒ เดือนแต่เนื่องจากการกระทำของคู่กรณีที่ ๔ เป็นการปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระเบียบกำหนดโดยมิชอบเพื่อช่วยเหลือผู้รับจ้าง จึงกำหนดโทษปรับทางปกครอง ในอัตราขั้นสูงสุด โดยปรับเท่ากับเงินเดือน ๑๒ เดือน เงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิดเดือนละ ๙,๓๐๐ บาท คิดเป็นค่าปรับทางปกครองทั้งสิ้น ๑๑๑,๖๐๐ บาท (หนึ่งแสนหนึ่งหมื่นหนึ่งพันหกร้อยบาทถ้วน) โดยให้ หน่วยงานต้นสังกัดหักเงินเดือนเพื่อชำระค่าปรับเดือนละไม่น้อยกว่า ๔,๖๕๐ บาท (สี่พันหกร้อยห้าสิบบาทถ้วน) จนกว่าจะชำระค่าปรับครบถ้วน เว้นแต่เดือนสุดท้ายให้หักเงินเดือนชำระค่าปรับเท่าจำนวนที่คงเหลืออยู่

การกระทำของคู่กรณีที่ ๔ ไม่เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัย ทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕๑ วรรคสอง ให้ยุติเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ในประเด็นนี้

นางสาวประไพร์ อังกินนุทน์

รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาราชการแทน

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน