

คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง
ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ที่ วค ๔/๒๕๕๗ วันที่ ๑๐ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ตำแหน่ง และหน่วยงานที่สังกัดของคู่กรณีขณะกระทำความผิด

คู่กรณีที่ ๑	เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ระดับ ๖	สังกัด สำนักงานที่ดินจังหวัด
คู่กรณีที่ ๒	นักบริหารงานเทศบาล ระดับ ๖ (ปลัดเทศบาล)	สังกัด เทศบาลตำบล
คู่กรณีที่ ๓	นักบริหารงานออกแบบและก่อสร้าง ระดับ ๖	สังกัด เทศบาลตำบล
คู่กรณีที่ ๔	นักบริหารสาธารณสุข ระดับ ๖	สังกัด เทศบาลตำบล
คู่กรณีที่ ๕	นายช่างโยธา ระดับ ๕	สังกัด เทศบาลตำบล
คู่กรณีที่ ๖	เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระดับ ๔	สังกัด เทศบาลตำบล
คู่กรณีที่ ๗	นายช่างโยธา ระดับ ๒	สังกัด เทศบาลตำบล
คู่กรณีที่ ๘	นายกเทศมนตรีตำบล	สังกัด เทศบาลตำบล

เรื่อง เทศบาลตำบลดำเนินการจัดซื้อที่ดินโดยมิชอบ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้พิจารณาและมีมติแล้ว เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามอำนาจหน้าที่ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงจากสำนวน บันทึกสรุปสำนวนของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน และรายงานการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า

คู่กรณีที่ ๘ ขณะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ได้เสนอญัตติด่วนถึงประธานสภาเทศบาลขอเปิดประชุมสภาเทศบาลโดยเร่งด่วนเพื่อพิจารณาโครงการซื้อที่ดินก่อสร้างตลาด และเสนอลักษณะของที่ดิน คือ ที่ดินต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า ๗ ไร่ ต้องติดทางสาธารณประโยชน์ไม่น้อยกว่า ๓ ด้าน ต้องติดถนนสายหลักโดยมีหน้ากว้างไม่น้อยกว่า ๑๐๐ เมตร และต้องอยู่ในเขตเทศบาล ที่ประชุมสภาเทศบาลเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๔ ได้มีมติให้จัดซื้อที่ดินไม่น้อยกว่า ๗ ไร่ ตามที่คู่กรณีที่ ๘ เสนอ ต่อมาในวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๔ คู่กรณีที่ ๘ ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรี และในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๔ คู่กรณีที่ ๘ ได้ประกาศสรรหาที่ดินเพื่อจัดซื้อตามโครงการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาด ให้ผู้สนใจขอรับใบเสนอราคา ตั้งแต่วันที่ ๕ - ๒๔ กันยายน ๒๕๔๔ กำหนดยื่นซองเสนอราคา และเปิดซองพิจารณาในวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๔ โดยคู่กรณีที่ ๘ เป็นผู้ร่างประกาศ และมอบให้เจ้าหน้าที่พัสดุดำเนินการเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ในประกาศสรรหาที่ดินได้กำหนดหลักเกณฑ์ของที่ดินที่จะจัดซื้อว่า เป็นที่ดินไม่น้อยกว่า ๗ ไร่ ติดกับทางสาธารณประโยชน์ไม่น้อยกว่า ๓ ด้าน ติดกับถนนสายหลัก มีหน้ากว้างไม่น้อยกว่า ๑๐๐ เมตร และที่ดินจะต้องอยู่ในเขตเทศบาลตำบล และกำหนดเงื่อนไขในประกาศฯ ข้อ ๑ ว่า “...หากเทศบาลตำบลทำสัญญาซื้อขายและผู้เสนอราคาจะต้องโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองให้เทศบาลตำบลได้โดยไม่มีภาระผูกพันใดๆ ตามระเบียบหรือกฎหมายกำหนดไว้...” และกำหนดให้ผู้สนใจติดต่อขอรับใบเสนอราคา ตั้งแต่วันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๔ กำหนดรับซองและเปิดซองในวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๔ และใบเสนอราคาตามประกาศฉบับนี้ ระบุข้อความใน ข้อ ๒ ว่า “...ข้าพเจ้าขอรับรองว่า ที่ดินที่เสนอตามใบเสนอ

ราคานี้ไม่มีภาระผูกพันใดๆ ทั้งสิ้น” ต่อมาวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๔ คู่กรณีที่ ๘ ทำหนังสือถึง นาง ล. หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ ให้แก้ไขใบเสนอราคาโดยตัดข้อความ “ข้าพเจ้าขอรับรองว่าที่ดิน...ที่เสนอตามใบเสนอราคานี้ไม่มีภาระผูกพันใดๆ ทั้งสิ้น” ออก และเปลี่ยนเป็น “และข้าพเจ้าขอรับรองว่าหากเทศบาลตำบลทำสัญญาซื้อขาย ข้าพเจ้าจะต้องโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองให้เทศบาลตำบลได้โดยไม่มีภาระผูกพันใดๆ ตามระเบียบหรือกฎหมายกำหนดไว้” โดยคู่กรณีที่ ๘ ให้เหตุผลว่า เนื่องจากใบเสนอราคาเดิมมีปัญหาคือขัดกับประกาศของเทศบาล การซื้อที่ดินข้อสำคัญอยู่ที่การโอนกรรมสิทธิ์ในวันทำสัญญาซื้อขาย ขั้นตอนการเสนอราคาไม่ใช่สาระสำคัญ ซึ่งการแก้ไขดังกล่าว นาย ธ. ปลัดเทศบาล เห็นว่าที่ดินของผู้เสนอราคาควรปลอดจากภาระผูกพันใดๆ และเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ จึงได้เสนอให้หารือจังหวัด เนื่องจากเป็นปัญหาข้อกฎหมาย แต่คู่กรณีที่ ๘ ได้สั่งการในวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๔ ว่าไม่ต้องหารือ ให้ปฏิบัติตามที่สั่งและให้ยึดตามประกาศสรรหาที่ดิน

สภาเทศบาลตำบลได้ประชุมพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๔ โดยได้ตั้งงบประมาณโครงการจัดซื้อที่ดินไว้ ๕๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อเป็นค่าสมทบเงินกู้ หรือเงินสะสมจ่ายขาด หรือเงินอุดหนุนฯ ตลอดจนเงินได้ของเทศบาลที่พึงมีในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ เพื่อจัดซื้อที่ดินไว้ก่อสร้างตลาด ตามประกาศเทศบาลตำบล เรื่อง การสรรหาที่ดินเพื่อจัดซื้อที่ดินตามโครงการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาด คู่กรณีที่ ๘ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาที่ดิน ตามคำสั่งเทศบาลตำบลที่ ๑๒๐/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๔ และในวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๔ มีผู้มายื่นของ ๑ ราย คือ นาย จ. เสนอขายที่ดินจำนวน ๑๖ แปลง โฉนดที่ดินเลขที่ ๓๑๕๓๔ - ๓๑๕๔๙ เลขที่ดิน ๑๖๑ - ๑๗๕ เนื้อที่ ๗-๑-๘๖ ไร่ ราคาไร่ละ ๒,๘๐๐,๐๐๐ บาท ตารางวาละ ๗,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๐,๙๐๒,๐๐๐ บาท ตามใบเสนอราคาที่ได้มีการแก้ไขใหม่ โดยมีที่ดิน ๑ แปลง โฉนดเลขที่ ๓๑๕๔๙ เลขที่ดิน ๑๗๕ เนื้อที่ ๓-๑-๘๘ ไร่ ติดภาระผูกพันกับธนาคาร โดยในวันดังกล่าว นาย จ. ได้นำเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับราคาซื้อขายที่ดินที่นาย จ. ขายให้กับบุคคลอื่น และราคาตามหนังสือสัญญาจำนองกับธนาคาร มาให้คณะกรรมการสรรหาที่ดินเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

๑. วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ นส. ๓ ก เลขที่ ๗๓๒๔ (โฉนดเลขที่ ๓๑๔๘๑ เลขที่ดิน ๑๐๙) เนื้อที่ ๗๙ ตารางวา ราคาขาย ๑๐๐,๐๐๐ บาท ราคาตารางวาละประมาณ ๑,๓๓๐ บาท และราคาประเมินของสำนักงานที่ดินฯ ๙๔,๘๐๐ บาท ตารางวาละ ๑,๒๐๐ บาท ราคาจำนอง ๓๐๐,๐๐๐ บาท

๒. วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๓๘ นส. ๓ ก เลขที่ ๗๓๒๑ (โฉนดเลขที่ ๓๑๔๙๒ เลขที่ดิน ๑๒๐) เนื้อที่ ๗๙ ตารางวา ราคาขาย ๑๐๐,๐๐๐ บาท ราคาตารางวาละประมาณ ๑,๓๓๐ บาท และราคาประเมินของสำนักงานที่ดินฯ ๙๔,๐๐๐ บาท ตารางวาละ ๑,๒๐๐ บาท ราคาจำนอง ๓๐๐,๐๐๐ บาท

๓. วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๙ นส. ๓ ก เลขที่ ๗๓๒๓ (โฉนดเลขที่ ๓๑๔๙๑ เลขที่ดิน ๑๑๙) เนื้อที่ ๗๙ ตารางวา ราคาขาย ๑๐๐,๐๐๐ บาท ราคาตารางวาละประมาณ ๑,๒๖๕ บาท และราคาประเมินของสำนักงานที่ดินฯ ๑๓๔,๓๐๐ บาท ตารางวาละ ๑,๗๐๐ บาท ราคาจำนอง ๓๐๐,๐๐๐ บาท

๔. วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ โฉนดเลขที่ ๓๑๔๘๕ เลขที่ดิน ๑๑๓ และโฉนดเลขที่ ๓๑๔๘๗ เลขที่ดิน ๑๑๕ เนื้อที่แปลงละ ๑๐๕ ตารางวา ราคาขายแปลงละ ๘๐,๐๐๐ บาท ราคาตารางวาละประมาณ ๘๐๐ บาท และราคาประเมินแปลงละ ๑๐๕,๐๐๐ บาท และ โฉนดเลขที่ ๓๑๔๘๘ เลขที่ดิน ๑๑๖ เนื้อที่ ๗๙ ตารางวา ขายบ้านพร้อมที่ดินราคา ๓๐๐,๐๐๐ บาท ราคาประเมินบ้านและที่ดิน ๓๕๖,๑๔๐ บาท ราคาประเมินที่ดินของสำนักงานที่ดินฯ ตารางวาละ ๑,๐๐๐ บาท และ ๑,๗๐๐ บาท ราคาจำนอง โฉนดเลขที่ ๓๑๔๘๕, ๓๑๔๘๗ และ ๓๑๔๘๘ รวม ๓ แปลง เป็นจำนวนเงิน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท

๕. วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ โฉนดเลขที่ ๓๑๔๘๘ เลขที่ดิน ๑๑๗ เนื้อที่ ๗๙ ตารางวา ขยายบ้าน พร้อมที่ดินราคา ๓๕๐,๐๐๐ บาท ราคาประเมินบ้านและที่ดิน ๔๓๑,๐๒๐ บาท ราคาประเมินที่ดินของ สำนักงานที่ดินฯ ตารางวาละ ๑,๐๐๐ บาท และ ๑,๗๐๐ บาท ราคาจำนองบ้านพร้อมที่ดิน ๗๓๐,๐๐๐ บาท

คณะกรรมการสรรหาที่ดินได้พิจารณาและต่อรองราคาที่ดินที่นาย จ. เสนอราคาขายเหลือราคา ไร่ละ ๒,๗๒๐,๐๐๐ บาท หรือตารางวาละ ๖,๘๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๐,๓๐๔,๘๐๐ บาท และ รายงานผลการพิจารณาให้คู่กรณีฯ ๘ ทราบ โดยคณะกรรมการสรรหาที่ดินไม่ได้ใช้ราคาประเมินที่ดินของ สำนักงานที่ดินจังหวัด ซึ่งมีราคา ๔,๘๗๑,๙๐๐ บาท เพื่อต่อรอง และนาย จ. ได้ขายที่ดินให้กับบุคคลอื่นๆ ตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๓๘ ถึงวันที่เทศบาลฯ พิจารณาผลการสรรหาที่ดิน มีราคาซื้อขายที่ดินอย่างสูงไม่เกิน ตารางวาละ ๑,๕๐๐ บาท และมีราคาประเมินที่ดินตารางวาละ ๑,๐๐๐ บาท และ ๑,๗๐๐ บาท เท่านั้น ดังนั้น คณะกรรมการสรรหาที่ดินจึงพิจารณาราคาที่ดินสูงกว่าที่ควร รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๕,๔๓๒,๙๐๐ บาท

เทศบาลตำบลได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาดโดยวิธีพิเศษ จำนวน ๖ ครั้ง ดังนี้

การจัดซื้อครั้งที่ ๑ สภาพเทศบาลตำบลประชุมพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี ๒๕๔๔ ในวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ และมีมติเห็นชอบปรับลดเงินงบประมาณสิ่งก่อสร้าง ๑๑ โครงการ จำนวนเงิน ๒,๐๖๒,๐๐๐ บาท ไปเพิ่มในโครงการจัดซื้อที่ดิน จากเดิม ๕๐๐,๐๐๐ บาท เป็น ๒,๕๖๒,๐๐๐ บาท และวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๕ สภาพเทศบาลตำบลประชุม และมีมติเห็นชอบให้เปลี่ยนแปลงข้อความในเทศบัญญัติ จากเดิมว่า “โครงการจัดซื้อที่ดินตั้งไว้ ๒,๕๖๒,๐๐๐ บาท เป็นค่าสมทบเงินกู้ หรือเงินสะสมจ่ายขาด หรือเงินอุดหนุน ตลอดจนเงินรายได้ของเทศบาลที่พึงมีในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ เพื่อจัดซื้อที่ดินไว้สำหรับก่อสร้างตลาด เนื้อที่ไม่น้อยกว่า ๗ ไร่ ตามประกาศสรรหาที่ดินเพื่อจัดซื้อตามโครงการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาด” เป็น “โครงการจัดซื้อที่ดินตั้งไว้ ๒,๕๖๒,๐๐๐ บาท เพื่อจัดซื้อที่ดินไว้สำหรับก่อสร้างตลาด เนื้อที่ไม่น้อยกว่า ๓๗๗ ตารางวา โดยซื้อจากที่ดินที่ได้ดำเนินการสรรหาไว้”

คู่กรณีฯ ๘ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อที่ดิน และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ตามคำสั่ง เทศบาลตำบล ที่ ๑๐/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ แต่ปรากฏว่า นางสาว อ. เพ็งจัดทำรายงานขอซื้อ ที่ดินในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๕ เพื่อดำเนินการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษตามที่ได้สรรหาไว้ และคู่กรณีฯ ๘ ได้ ให้ความเห็นชอบในวันเดียวกัน โดยรายงานขอซื้อได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับราคาประเมินของทางราชการ ในท้องที่นั้น ของสำนักงานที่ดินอำเภอ ไร่ละ ๖๘๐,๐๐๐ บาท หรือตารางวาละ ๑,๗๐๐ บาท ธนารักษ์จังหวัด ไร่ละ ๕,๙๒๗,๔๖๑ บาท หรือตารางวาละ ๑๔,๘๑๘ บาท และราคาซื้อขายที่ดินใกล้เคียงครั้งหลังสุด ๓ ราย คือ ไร่ละ ๓,๕๔๔,๐๐๐ บาท หรือตารางวาละ ๘,๘๖๐ บาท ราคาไร่ละ ๓,๐๓๘,๐๐๐ บาท หรือตารางวาละ ๗,๕๙๕ บาท และราคาไร่ละ ๓,๐๓๘,๐๐๐ บาท หรือตารางวาละ ๗,๕๙๕ บาท โดยในวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๕ คู่กรณีฯ ๘ ได้ทำหนังสือเชิญนาย จ. ผู้เสนอราคาขายที่ดินให้มาพบคณะกรรมการจัดซื้อที่ดิน ในวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๕ และนาย จ. ได้เสนอขายที่ดินให้กับเทศบาล จำนวน ๕ แปลง คือ (๑) ที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๑๕๓๔ เลขที่ดิน ๑๖๑ เนื้อที่ ๐-๑-๓๑ ไร่ ราคาตารางวาละ ๖,๘๐๐ บาท เป็นเงิน ๘๙๐,๘๐๐ บาท ราคาประเมิน ของสำนักงานที่ดินจังหวัด ๒๒๒,๗๐๐ บาท (๒) ที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๑๕๓๕ เลขที่ดิน ๑๖๒ เนื้อที่ ๐-๐-๗๙ ไร่ ราคาตารางวาละ ๖,๘๐๐ บาท เป็นเงิน ๕๓๗,๒๐๐ บาท ราคาประเมินของสำนักงานที่ดินจังหวัด ๑๓๓,๖๐๐ บาท (๓) ที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๑๕๓๖ เลขที่ดิน ๑๖๓ เนื้อที่ ๐-๐-๗๙ ไร่ ราคาตารางวาละ ๖,๘๐๐ บาท เป็นเงิน ๕๓๗,๒๐๐ บาท ราคาประเมินของสำนักงานที่ดินจังหวัด ๑๓๓,๖๐๐ บาท (๔) ที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๑๕๓๗ เลขที่ดิน ๑๖๔ เนื้อที่ ๐-๐-๗๙ ไร่ ราคาตารางวาละ ๖,๘๐๐ บาท เป็นเงิน ๕๓๗,๒๐๐ บาท ราคาประเมินของ สำนักงานที่ดินจังหวัด ๑๓๓,๖๐๐ บาท และ (๕) ที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๑๕๓๘ เลขที่ดิน ๑๖๕ เนื้อที่ ๐-๐-๑๑ ไร่ ราคาตารางวาละ ๖,๘๐๐ บาท เป็นเงิน ๗๔,๘๐๐ บาท ราคาประเมินของสำนักงานที่ดินจังหวัด ๑๘,๖๐๒ บาท

คณะกรรมการจัดซื้อที่ดินได้พิจารณาราคาซื้อขายที่ดินบริเวณข้างเคียงที่มีการซื้อขายครั้ง
หลังสุด จำนวน ๓ ราย คือ ที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๑๕๒๙ เลขที่ดิน ๑๕๖ เนื้อที่ ๐-๐-๗๙ ไร่ ซื้อขายวันที่ ๑๒
ตุลาคม ๒๕๔๔ โดยนาง อ. ขายให้กับนางสาว ว. ภรรยาของน้องชายผู้ขาย โดยมอบอำนาจให้นาง พ. เป็น
ผู้ทำนิติกรรมแทน มีการซื้อขายกันในราคา ๗๐๐,๐๐๐ บาท (เจ็ดแสนบาท) ที่ดินโฉนด
เลขที่ ๓๑๕๓๐ เลขที่ดิน ๑๕๗ เนื้อที่ ๐-๐-๗๙ ไร่ ซื้อขายวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ โดยนาง ฉ. มอบอำนาจให้
นาง อ. ทำนิติกรรมแทน ขายให้กับนาง พ. มีการซื้อขายกันในราคา ๗๐๐,๐๐๐ บาท (เจ็ดแสนบาท) ผู้ซื้อและผู้ขายเป็นลูกพี่ลูกน้องกัน และที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๑๕๔๐ เลขที่ดิน ๑๐๘ เนื้อที่
๐-๐-๗๙ ไร่ ซื้อขายวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๔ โดยนาง ส. ขายให้กับเรือเอก ส. โดยมอบอำนาจให้นาย ส.
เป็นผู้ทำนิติกรรมแทน มีการซื้อขายกันในราคา ๖๐๐,๐๐๐ บาท (หกแสนบาท) เป็นการ
ขายให้กับสามีของลูกสาว ซึ่งการซื้อขายที่ดินดังกล่าวทั้ง ๓ ราย เป็นการซื้อขายระหว่างบุคคลที่มี
ความสัมพันธ์เป็นเครือญาติกัน รวมทั้งพิจารณาราคาประเมินที่ดินของกรมธนารักษ์บริเวณศูนย์ราชการ ที่ดิน
ราชพัสดุแปลงเลขที่ สน. ๒๑๕ น.ส.ด. เลขที่ ๓๒๓/๒๔๙๘ เนื้อที่ ๔๕๖-๓-๓๖ ไร่ ราคาประเมิน
๓,๖๔๘,๗๒๐,๐๐๐ บาท เฉลี่ยตารางวาละ ๑๙,๙๖๗ บาท ซึ่งอยู่ฝั่งตรงข้ามกับที่ดินของนาย จ. ที่เสนอขาย
ให้กับเทศบาล คณะกรรมการจัดซื้อที่ดินได้รายงานผลการพิจารณาต่อที่ประชุมที่ ๘ ตามบันทึกข้อความลงวันที่
๘ มีนาคม ๒๕๔๕ ว่า ได้พิจารณาที่ดินที่นาย จ. เสนอขาย จำนวน ๕ แปลง เนื้อที่ ๓๗๙ ตารางวา ราคา
๒,๕๗๗,๒๐๐ บาท และได้ต่อรองราคาซึ่งผู้ขายได้ลดราคาลงแล้วคงเหลือ เป็นเงิน ๒,๕๕๘,๒๕๐ บาท จึง
เห็นควรจัดซื้อที่ดิน จำนวน ๕ แปลง จากนั้นนาย จ. ซึ่งที่ประชุมที่ ๘ ได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๕
โดยราคาซื้อขายที่ดินครั้งหลังสุด ๓ ราย บริเวณใกล้เคียงกับที่ดินที่เทศบาล จัดซื้อซึ่งนำมาใช้ประกอบการ
พิจารณาราคาซื้อที่ดินดังกล่าว นั้น จากฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรปรากฏว่า กลุ่มบุคคลที่ทำการซื้อขาย ๓ ราย
และผู้รับมอบอำนาจให้ทำการซื้อขายที่ดินระหว่างกันนั้น มีความสัมพันธ์เป็นเครือญาติกับนาย จ. สมาชิก
สภาเทศบาลเสียงข้างมากที่สนับสนุนให้เทศบาลซื้อที่ดินดังกล่าว และเครือญาติของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ก็เป็น
คู่สัญญากับเทศบาล ได้แก่ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศ. มีหุ้นส่วน ๒ คน คือนาย พ. และนาย น. เป็นคู่สัญญา เลขที่
๑๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ก่อสร้างถนน คสล. ซอย พ. และสัญญาเลขที่ ๑๔/๒๕๔๕ ลงวันที่
๒ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ก่อสร้างถนน คสล. ซอย ภ. ห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. มีหุ้นส่วน ๒ คน คือ นาย ส. และนาง ง.
เป็นคู่สัญญาเลขที่ ๒๐/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔ ก่อสร้างถนน คสล. ซอย ม. ห้างหุ้นส่วนจำกัด อ.
มีหุ้นส่วน ๒ คน คือ นาย ม. และนาย ข. เป็นคู่สัญญาเลขที่ ๑๙/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๕ งานปรับปรุง
พื้นที่บริเวณรอบคลอง

การจัดซื้อครั้งที่ ๒ สภาเทศบาลตำบลพิจารณาจ่ายขาดเงินสะสมของเทศบาล เพื่อขออนุมัติ
จ่ายขาดเงินสะสม จำนวน ๒,๕๕๔,๐๐๐ บาท จัดซื้อที่ดินจำนวน ๓๖๘ ตารางวา ต่อมาเมื่อวันที่ ๒
กรกฎาคม ๒๕๔๕ ที่ประชุมที่ ๘ ได้ดำเนินการดังนี้ โดยมีได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่พัสดุทราบ จึงได้มีการจัดทำ
รายงานขอซื้อ

๑. ทำหนังสือเชิญ นาย จ. ผู้เสนอราคาขายที่ดินให้มาพบคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินในวันที่ ๓
กรกฎาคม ๒๕๔๕

๒. แต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อที่ดิน ตามคำสั่งเทศบาลตำบล ที่ ๗๙/๒๕๔๕ และคณะกรรมการ
ตรวจรับพัสดุ

๓. ทำบันทึกแจ้งให้คณะกรรมการจัดซื้อที่ดิน และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุเพื่อทราบและ
ดำเนินการตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕

๔. ลงนามในสัญญาจะซื้อจะขาย ที่ดิน จำนวน ๔ แปลง รวมเนื้อที่ ๓๖๘ ตารางวา เป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๔๘๔,๐๐๐ บาท คือ ที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๐๕๔๕ เลขที่ดิน ๑๗๑ เนื้อที่ ๗๙ ตารางวา ละ ๖,๗๕๐ บาท เป็นเงิน ๕๓๓,๒๕๐ บาท ที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๐๕๔๖ เลขที่ดิน ๑๗๒ เนื้อที่ ๗๙ ตารางวา ละ ๖,๗๕๐ บาท เป็นเงิน ๕๓๓,๒๕๐ บาท ที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๐๕๔๗ เลขที่ดิน ๑๗๓ เนื้อที่ ๗๙ ตารางวา ละ ๖,๗๕๐ บาท เป็นเงิน ๕๓๓,๒๕๐ บาท และที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๐๕๔๘ เลขที่ดิน ๑๗๔ เนื้อที่ ๑ งาน ๓๑ ตารางวา ละ ๖,๗๕๐ บาท เป็นเงิน ๘๘๔,๒๕๐ บาท

คณะกรรมการจัดซื้อที่ดินทำบันทึกรายงานการจัดซื้อเสนอคู่กรณีที่ ๘ ในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ว่าที่ดินที่ผู้ขาย ขายให้แก่เทศบาล ครั้งนี้มีความเหมาะสม ส่วนราคาผู้ขายยังยืนยันราคาเดิมไว้ละ ๒,๗๐๐,๐๐๐ บาท หรือตารางวาละ ๖,๗๕๐ บาท เป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๔๘๔,๐๐๐ บาท ตามที่ได้เสนอไว้ตั้งแต่ขั้นตอนการสรรหา จึงเห็นควรซื้อที่ดินทั้ง ๔ แปลง และในวันเดียวกันนี้ คู่กรณีที่ ๘ ทำหนังสือสัญญาซื้อขายที่ดินและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินทั้ง ๔ แปลงดังกล่าว

การจัดซื้อครั้งที่ ๓ คู่กรณีที่ ๘ ได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินเนื้อที่ไม่น้อยกว่า ๗๖๙ ตารางวา ประมาณ ๕,๑๙๐,๗๕๐ บาท โดยมีได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่พัสดุทราบ จึงได้มีการจัดทำรายงานขอซื้อ และได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินและคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ในวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ ตามคำสั่งเทศบาลตำบล ที่ ๑๑๖/๒๕๔๕ และวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ คู่กรณีที่ ๘ ได้ทำหนังสือเชิญ นาย จ. ผู้เสนอขายที่ดินให้มาพบคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินในวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ และในวันเดียวกันคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินได้ทำบันทึกรายงานเสนอคู่กรณีที่ ๘ เกี่ยวกับการพิจารณาจัดซื้อที่ดิน จำนวน ๗ แปลง รวมเนื้อที่ ๘๘๐ ตารางวา เป็นเงินทั้งสิ้น ๕,๙๔๐,๐๐๐ บาท คู่กรณีที่ ๘ ได้ลงนามในหนังสือสัญญาซื้อขายที่ดินกับนาย จ. และจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินทั้ง ๗ แปลง คือ ที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๑๑๓๘ เลขที่ดิน ๓๙๒ เนื้อที่ ๖๘ ตารางวา ละ ๖,๗๕๐ บาท เป็นเงิน ๔๕๙,๐๐๐ บาท ที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๐๕๓๙ เลขที่ดิน ๑๖๖ เนื้อที่ ๗๙ ตารางวา ละ ๖,๗๕๐ บาท เป็นเงิน ๕๓๓,๒๕๐ บาท ที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๐๕๔๐ เลขที่ดิน ๑๖๗ เนื้อที่ ๗๙ ตารางวา ละ ๖,๗๕๐ บาท เป็นเงิน ๕๓๓,๒๕๐ บาท ที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๐๕๔๑ เลขที่ดิน ๑๗๖ เนื้อที่ ๑ ไร่ ๑๗ ตารางวา ละ ๖,๗๕๐ บาท เป็นเงิน ๒,๘๑๔,๗๕๐ บาท ที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๐๕๔๒ เลขที่ดิน ๑๖๘ เนื้อที่ ๗๙ ตารางวา ละ ๖,๗๕๐ บาท เป็นเงิน ๕๓๓,๒๕๐ บาท ที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๐๕๔๓ เลขที่ดิน ๑๖๙ เนื้อที่ ๗๙ ตารางวา ละ ๖,๗๕๐ บาท เป็นเงิน ๕๓๓,๒๕๐ บาท และที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๐๕๔๔ เลขที่ดิน ๑๗๐ เนื้อที่ ๗๙ ตารางวา ละ ๖,๗๕๐ บาท เป็นเงิน ๕๓๓,๒๕๐ บาท

การจัดซื้อครั้งที่ ๔ จัดซื้อเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ จำนวน ๒ แปลง เนื้อที่รวม ๖๕๓.๕๐ ตารางวา เป็นจำนวนเงิน ๔,๔๐๗,๗๕๐ บาท ได้แก่ โฉนดที่ดินเลขที่ ๕๒๙๖๖ เลขที่ดิน ๓๙๓ เนื้อที่ ๔๕๑ ตารางวา และโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๒๙๖๗ เลขที่ดิน ๓๙๔ เนื้อที่ ๒๐๒.๕๐ ตารางวา โดยตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมฉบับที่ ๓ ประจำปี ๒๕๔๕ จำนวนเงิน ๒,๙๙๐,๒๕๐ บาท และสภาเทศบาลอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสมจำนวนเงิน ๑,๔๑๗,๕๐๐ บาท

การจัดซื้อครั้งที่ ๕ จัดซื้อเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๕ จำนวน ๑ แปลง เนื้อที่ ๓๐๗.๕๐ ตารางวา เป็นจำนวนเงิน ๒,๐๗๒,๒๕๐ บาท (ผู้ขายยินยอมรับเงินตามจำนวนเงินที่เทศบาลฯ ได้ตั้งไว้) ได้แก่ โฉนดที่ดินเลขที่ ๕๔๑๘๙ เลขที่ดิน ๓๙๕ โดยมีการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๔๖ จำนวนเงิน ๙๑๘,๐๐๐ บาท และสภาเทศบาลอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสม จำนวนเงิน ๑,๑๕๔,๒๕๐ บาท

การจัดซื้อครั้งที่ ๖ จัดซื้อเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จำนวน ๑ แปลง เนื้อที่ ๔๔๖ ตารางวา เป็นจำนวนเงิน ๓,๐๑๐,๕๐๐ บาท ได้แก่ โฉนดที่ดินเลขที่ ๓๐๕๔๙ เลขที่ดิน ๑๗๕ โดยจ่ายจากเงินงบประมาณ

อนึ่ง คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ คู่กรณีที่ ๓ คู่กรณีที่ ๔ คู่กรณีที่ ๕ คู่กรณีที่ ๖ และคู่กรณีที่ ๗ ในฐานะคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษ ได้ถูกดำเนินการทางวินัยแล้ว โดยจังหวัดได้ดำเนินการทางวินัยกับคู่กรณีที่ ๑ และยุติเรื่องแล้วเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๙ และเทศบาลตำบลได้ดำเนินการทางวินัยกับคู่กรณีที่ ๒ คู่กรณีที่ ๓ คู่กรณีที่ ๔ คู่กรณีที่ ๕ คู่กรณีที่ ๖ คู่กรณีที่ ๗ และได้ว่ากล่าวตักเตือนคู่กรณีที่ ๓ คู่กรณีที่ ๔ คู่กรณีที่ ๕ คู่กรณีที่ ๖ คู่กรณีที่ ๗ แล้ว ตามหนังสือลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ส่วนคู่กรณีที่ ๒ ให้ลงโทษตัดเงินเดือน ๕ % เป็นเวลา ๓ เดือน แต่เนื่องจากได้ออกจากราชการไปแล้วจึงให้งดโทษเสีย ซึ่งข้อเท็จจริงที่คู่กรณีที่ ๑ ถึงคู่กรณีที่ ๗ ถูกดำเนินการทางวินัยเป็นข้อเท็จจริงเดียวกับที่กล่าวหาว่าคู่กรณีที่ ๑ ถึงคู่กรณีที่ ๗ กระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง จึงถือได้ว่าคู่กรณีที่ ๑ ถึงคู่กรณีที่ ๗ เป็นผู้ถูกดำเนินการทางวินัยในกรณีกระทำความผิดวินัยซึ่งผู้บังคับบัญชาได้สั่งยุติเรื่องหรืองดโทษก่อนหรือในวันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ มีผลใช้บังคับ คู่กรณีที่ ๑ ถึงคู่กรณีที่ ๗ จึงอยู่ในเงื่อนไขได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ มาตรา ๖ ประกอบหลักเกณฑ์การพิจารณาดำเนินการตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ กรณีผู้ที่ได้รับการล้างมลทินในเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ข้อ ๑.๒ ดังนั้น กรณีนี้จึงไม่อาจดำเนินการทางวินัยทางงบประมาณและการคลังในมูลเหตุเดียวกันนี้ได้อีก ซึ่งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทนประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๑ วรรคสอง ได้พิจารณาเห็นชอบให้ยุติเรื่องการดำเนินการทางวินัยทางงบประมาณและการคลังกับคู่กรณีที่ ๑ ถึงคู่กรณีที่ ๗ แล้ว

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้พิเคราะห์ข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนประกอบข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า คู่กรณีที่ ๘ เป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ดำเนินการจัดซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และได้กระทำในฐานะผู้บังคับบัญชา หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คู่กรณีที่ ๘ ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรีตำบล ตามประกาศจังหวัดลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๔ จึงถือได้ว่าคู่กรณีที่ ๘ เป็น “เจ้าหน้าที่” ของหน่วยรับตรวจ ประเภหผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นของหน่วยรับตรวจ ตามคำนิยามที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓ และตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔๘ เตรส กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้คู่กรณีที่ ๘ มีอำนาจอนุมัติให้ซื้อที่ดิน ให้ความเห็นชอบตามรายงานที่เจ้าหน้าที่พัสดุเสนอก่อนที่จะดำเนินการจัดซื้อที่ดิน แต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ รวมทั้งมีอำนาจสั่งซื้อ และลงนามในหนังสือสัญญาซื้อขายที่ดิน จึงถือได้ว่าคู่กรณีที่ ๘ มีหน้าที่ดำเนินการจัดซื้อที่ดินตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓๘ แล้ว

สำหรับประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า คู่กรณีที่ ๘ เป็นผู้บังคับบัญชาหรือไม่นั้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔๘ เตรส กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล รวมทั้งควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย

การพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๕ และข้อ ๕๗ ได้กำหนดว่า การสั่งซื้อสิ่งจ้างทุกวิธีที่ใช้จ่ายจากเงินรายได้ ให้นายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจสั่งซื้อสิ่งจ้างได้โดยไม่จำกัดวงเงิน ดังนั้น จึงถือได้ว่า คู่กรณีที่ ๘ เป็นผู้บังคับบัญชาตามค่านิยมที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๓

มีประเด็นต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คู่กรณีที่ ๘ จงใจปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๑๗ ข้อ ๒๑ และข้อ ๒๒ โดยมีขอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๑๗ ได้กำหนดว่า การซื้อโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ให้กระทำได้เฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้ (๒) เป็นพัสดุที่ต้องซื้อเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือ (๕) เป็นพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง ซึ่งการซื้อที่ดินเฉพาะแห่งนั้น ได้แก่ การจัดซื้อที่ดินซึ่งติดกับที่ดินแปลงเดิม หรือซื้อที่ดินทั้งขยะที่ได้มีการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะต้องซื้อที่ดินบริเวณดังกล่าวซึ่งไม่สามารถใช้ดุลยพินิจเลือกซื้อที่ดินแปลงอื่นได้

แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขณะที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล คู่กรณีที่ ๘ ได้เสนอญัตติด่วนเพื่อขอเปิดประชุมสภาโดยเร่งด่วนเพื่อพิจารณาโครงการซื้อที่ดินก่อสร้างตลาด ตามแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี ๒๕๔๔ และได้เสนอลักษณะของที่ดินที่จะดำเนินการจัดหาด้วย ซึ่งที่ประชุมสภาเทศบาลได้มีมติตามที่คู่กรณีที่ ๘ เสนอ และขณะดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี คู่กรณีที่ ๘ ก็ได้อนุมัติให้ดำเนินการสรรหาที่ดิน และได้ประกาศสรรหาที่ดินเพื่อจัดซื้อที่ดินตามโครงการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาด ตามประกาศเทศบาลลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๔ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่ดินที่จะจัดซื้อว่า เป็นที่ดินไม่น้อยกว่า ๗ ไร่ ที่ดินจะต้องติดกับทางสาธารณประโยชน์ไม่น้อยกว่า ๓ ด้าน ที่ดินจะต้องติดกับถนนสายหลัก มีหน้ากว้างไม่น้อยกว่า ๑๐๐ เมตร และต้องอยู่ในเขตเทศบาลตำบล และได้แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาที่ดินเพื่อทำการสรรหาที่ดินปรากฏว่า มีผู้ยื่นซอง ๑ ราย คือ นาย จ. เสนอขายที่ดิน จำนวน ๑๖ แปลง เนื้อที่ ๗-๑-๘๖ ไร่ ราคาไร่ละ ๒,๘๐๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการสรรหาที่ดินได้ต่อรองราคาลงเหลือไร่ละ ๒,๗๒๐,๐๐๐ บาท (ตารางวาละ ๖,๘๐๐ บาท) รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๐,๓๐๔,๘๐๐ บาท และรายงานให้คู่กรณีที่ ๘ ทราบ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ของที่ดินที่จะจัดซื้อว่า เป็นที่ดินไม่น้อยกว่า ๗ ไร่ ที่ดินจะต้องติดกับทางสาธารณประโยชน์ไม่น้อยกว่า ๓ ด้าน ที่ดินจะต้องติดกับถนนสายหลัก มีหน้ากว้างไม่น้อยกว่า ๑๐๐ เมตร และต้องอยู่ในเขตเทศบาลตำบล นั้น เป็นการกำหนดลักษณะของที่ดินที่ต้องการสรรหาเป็นการทั่วไปโดยมีวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาด จึงมิใช่การจัดซื้อที่ดินเฉพาะแห่ง และมีใช้กรณีจัดซื้อที่ดินโดยเร่งด่วนซึ่งหากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่เทศบาลฯ อันจะดำเนินการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษได้ ซึ่งกรณีนี้ปกติจะต้องดำเนินการจัดซื้อในคราวเดียวกันโดยวิธีประกวดราคาเพื่อให้มีการแข่งขันกันในการเสนอราคา ดังนั้น การที่คู่กรณีที่ ๘ ได้ให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาด จำนวน ๑๖ แปลง เนื้อที่ ๗-๑-๘๖ ไร่ จากนาย จ. ผู้เสนอราคา จำนวน ๖ ครั้ง โดยวิธีพิเศษ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๑๗

ในการจัดซื้อครั้งนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่า การจัดซื้อที่ดินครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ และการจัดซื้อที่ดินครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ เจ้าหน้าที่พัสดุได้จัดทำรายงานขอซื้อเสนอต่อ

คู่กรณีที่ ๘ เพื่อให้ความเห็นชอบ โดยเจ้าหน้าที่พัสดุได้ให้ถ้อยคำกับเจ้าหน้าที่ตรวจสอบว่า เจ้าหน้าที่พัสดุได้ทำบันทึกข้อความลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๕ ซึ่งถือเป็นรายงานขอซื้อที่ดินเนื้อที่ไม่น้อยกว่า ๓๗๗ ตารางวา จำนวนเงิน ๒,๕๖๒,๐๐๐ บาท เป็นการจัดทำเพื่อให้ครบขั้นตอนการดำเนินการขอซื้อ ซึ่งการดำเนินการส่วนใหญ่ได้ดำเนินการไปก่อนแล้ว เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ ส่วนการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างตลาดครั้งที่ ๒ และครั้งที่ ๓ ไม่ได้จัดทำรายงานขอซื้อ เนื่องจากไม่ทราบว่ามีที่ดิน และคู่กรณีที่ ๘ ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนว่า การจัดซื้อที่ดินครั้งที่ ๒ และครั้งที่ ๓ ตนไม่ได้อนุมัติให้จัดซื้อ เนื่องจากเจ้าหน้าที่แจ้งให้ทราบว่าไม่ต้องก็ได้เพราะเคยอนุมัติแล้วและเป็นการซื้อที่ดินแปลงเดิม (ต่อเนื่อง) ดังนั้น การที่คู่กรณีที่ ๘ ดำเนินการจัดซื้อที่ดินทั้งสองครั้งดังกล่าวโดยที่เจ้าหน้าที่พัสดุไม่ได้จัดทำรายงานขอซื้อเสนอต่อผู้สั่งซื้อก่อนดำเนินการซื้อที่ดินต่อไป จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๒๑ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่พัสดุทำรายงานเสนอต่อผู้สั่งซื้อก่อนดำเนินการซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง และข้อ ๒๒ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่พัสดุดำเนินการตามวิธีการซื้อหรือจ้างนั้นต่อไปได้เมื่อผู้สั่งซื้อให้ความเห็นชอบตามรายงานที่เสนอตามข้อ ๒๑ แล้ว

นอกจากนี้การที่คู่กรณีที่ ๘ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาที่ดินและประกาศสรรหาที่ดินที่มีลักษณะตามที่สภาเทศบาลมีมติเห็นชอบ ก็เป็นการกระทำนอกเหนือจากที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้มีการซื้อที่ดินของนาย จ. และในการพิจารณาราคามีการนำราคาซื้อขายที่ดินบริเวณใกล้เคียงจำนวน ๓ ราย ครั้งหลังสุด ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสัมพันธ์เป็นเครือญาติกันและเป็นเครือญาติกับนาย จ. สมาชิกสภาเทศบาลผู้สนับสนุนให้มีการจัดซื้อที่ดินดังกล่าว จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นราคาซื้อขายที่แท้จริงที่จะนำมาใช้อ้างอิงได้ และในระหว่างการสรรหาที่ดิน คู่กรณีที่ ๘ ได้สั่งการให้หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุแก้ไขใบเสนอราคา โดยให้ตัดข้อความ “ข้าพเจ้าขอรับรองว่าที่ดิน...ที่เสนอตามใบเสนอราคานี้ไม่มีภาระผูกพันใดๆ ทั้งสิ้น” และเปลี่ยนเป็น “และข้าพเจ้าขอรับรองว่า หากเทศบาลตำบลทำสัญญาซื้อขาย ข้าพเจ้าจะต้องโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองให้เทศบาลตำบลได้โดยไม่มีภาระผูกพันใดๆ ตามระเบียบหรือกฎหมายกำหนดไว้” โดยไม่ต้องหารือจังหวัดและให้ยึดตามประกาศสรรหาที่ดิน เมื่อถึงวันพิจารณาของคณะกรรมการสรรหาที่ดินก็มีนาย จ. เพียงรายเดียวมาเสนอราคาขายที่ดินจำนวน ๑๖ แปลง รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๐,๙๐๒,๐๐๐ บาท โดยมีที่ดินบางแปลงยังคงติดภาระผูกพันกับธนาคาร และในการต่อรองราคากับผู้ขาย คณะกรรมการสรรหาที่ดินมิได้นำราคาประเมินของสำนักงานที่ดินจังหวัดซึ่งมีราคาประเมินเพียง ๔,๘๗๑,๙๐๐ บาท มาใช้ในการต่อรองราคา ทำให้ราคาที่ดินที่จัดซื้อนั้นสูงกว่าที่ควรจะเป็น จำนวน ๑๕,๔๓๒,๙๐๐ บาท ซึ่งการกระทำดังกล่าวของคู่กรณีที่ ๘ เป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ นาย จ. ผู้ขายให้มีสิทธิเสนอราคาแก่ทางราชการ และเป็นการจงใจปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๑๗ ข้อ ๒๑ และข้อ ๒๒ โดยมีชอบเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และเป็นการกระทำในฐานเป็นผู้บังคับบัญชา จึงเห็นว่าการกระทำของคู่กรณีที่ ๘ เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓๘ ประกอบข้อ ๔๙ และข้อ ๕ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คู่กรณีที่ ๘ จะได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบหลักเกณฑ์การพิจารณาดำเนินการตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ กรณีผู้ที่ได้รับการล้างมลทินในเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ว่า คู่กรณีที่ ๑ ถึงคู่กรณีที่ ๗ ซึ่งได้กระทำความผิดในเรื่องเดียวกันกับคู่กรณีที่ ๘ จะได้รับการล้างมลทินไปแล้วก็ตาม แต่การที่คู่กรณีที่ ๘ ได้อนุมัติให้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษโดยมิชอบนั้น เป็นการกระทำเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น โดยเฉพาะ ซึ่งถือเป็นกรณีผู้บังคับบัญชากระทำความผิด และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คู่กรณีที่ ๘ ได้ถูกดำเนินการทางวินัยหรือการดำเนินการอื่นที่มีผลเป็นอย่างเดียวกันแล้ว ดังนั้น คู่กรณีที่ ๘ จึงไม่ได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ประกอบหลักเกณฑ์การพิจารณาดำเนินการตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ แต่อย่างใด

ฉะนั้น อาศัยเหตุดังได้วินิจฉัยมาประกอบอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๔๒ ประกอบข้อ ๓๐ และข้อ ๓๓ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ.๒๕๔๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๑ วรรคสอง และมาตรา ๓๐๒ (๓) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่า การกระทำของคู่กรณีที่ ๘ เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓๘ ประกอบข้อ ๔๙ และข้อ ๕ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ ซึ่งมีโทษปรับเท่ากับเงินเดือน ๙ เดือน ถึง ๑๒ เดือน แต่เนื่องจากการกระทำของคู่กรณีที่ ๘ มีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์แก่บุคคลภายนอก จึงให้กำหนดโทษปรับทางปกครองในอัตราขั้นสูงสุดโดยปรับเท่ากับเงินเดือน จำนวน ๑๒ เดือน เงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิดเดือนละ ๑๕,๑๕๐ บาท คิดเป็นค่าปรับทางปกครองทั้งสิ้น ๑๘๑,๘๐๐ บาท (หนึ่งแสนแปดหมื่นหนึ่งพันแปดร้อยบาทถ้วน) โดยเรียกให้คู่กรณีที่ ๘ ชำระค่าปรับทั้งจำนวนในคราวเดียวกันเนื่องจากพ้นสถานะเจ้าหน้าที่แล้ว โดยให้นำเงินจำนวนดังกล่าวมาชำระเป็นค่าปรับทางปกครองที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักตรวจสอบพิเศษภาค ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือเรียกให้ชำระเงินค่าปรับทางปกครอง

นางสาวประไพ อังกินันท์

รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาราชการแทน

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน