

คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ที่ วค ๖/๒๕๕๗

วันที่ ๑๙ เดือนกุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๗

ตำแหน่ง และหน่วยงานที่สังกัดของคู่กรณีในขณะกระทำความผิด

คู่กรณีที่ ๑ นายกองค้การบริหารส่วนตำบล	สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล
คู่กรณีที่ ๒ รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล	สังกัด องค์การบริหารส่วนตำบล
คู่กรณีที่ ๓ นักบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ๖	สังกัด องค์การบริหารส่วนตำบล
คู่กรณีที่ ๔ นักบริหารงานคลัง ๖	สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล

เรื่อง การจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียและลานอเนกประสงค์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้พิจารณาและมีมติแล้ว เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามอำนาจหน้าที่ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงจากสำนวน บันทึกสรุปสำนวนของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน และรายงานการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า

องค์การบริหารส่วนตำบล ได้จัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๒) โดยมีการจัดทำโครงการซื้อที่ดินหลังองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่ที่ ๒ เพื่อก่อสร้างลานอเนกประสงค์ในเบื้องต้นได้ตั้งงบประมาณไว้ที่ ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมาคู่กรณีที่ ๑ ในฐานะนายกองค้การบริหารส่วนตำบลได้ขออนุมัติเปลี่ยนแปลงเป็นโครงการซื้อที่ดินหลังองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่ที่ ๒ เพื่อก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียและลานอเนกประสงค์ โดยขอเพิ่มวงเงินงบประมาณเป็น ๑๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท และได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการประชุมสมัยวิสามัญ สมัยที่ ๒ ประจำปี ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๐

หลังจากได้รับอนุมัติวงเงินงบประมาณเพิ่มเติมแล้ว คู่กรณีที่ ๑ ได้ติดต่อกับนาง ฝ. เจ้าของที่ดิน น.ส. ๓ ก เลขที่ ๕๑๘ และมอบหมายให้นาย ส. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประสานติดต่อกับนาย ป. เจ้าของที่ดิน น.ส. ๓ เลขที่ ๙๕ และนาย ข. ผู้จัดการมรดกของนาง ม. เจ้าของที่ดิน น.ส.๓ ก เลขที่ ๕๑๐ โดยได้สอบถามและตกลงราคากับเจ้าของที่ดินทั้งสามแปลงได้ราคารวมเป็นเงิน ๑๗,๐๖๙,๕๐๐ บาท ต่อมาในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสมัยวิสามัญ สมัยที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๐ คู่กรณีที่ ๑ ได้เสนอขอความเห็นชอบจ่ายขาดเงินสะสมในการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างลานอเนกประสงค์และบ่อบำบัดน้ำเสียเป็นเงิน ๑๗,๐๖๙,๕๐๐ บาท แต่ที่ประชุมสภาฯ มีมติเห็นชอบให้จ่ายขาดเงินสะสมเป็นเงิน ๑๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท

ก่อนการดำเนินการจัดซื้อนางสาว ก. เจ้าหน้าที่พัสดุได้รายงานเสนอคู่กรณีที่ ๑ เพื่อขอให้แจ้งที่ดินอำเภอประเมินราคาที่ดินที่จะจัดซื้อพร้อมขอสำเนาหลักฐานการซื้อขายที่ดินที่เคยมีการซื้อขายจริง และขอให้ทำหนังสือขอทราบราคาประเมินจากธนาคารพาณิชย์ ๓ แห่ง ต่อมาในวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ องค์การบริหารส่วนตำบลโดยคู่กรณีที่ ๑ ในฐานะนายกองค้การบริหารส่วนตำบล ได้มีหนังสือถึงเจ้าพนักงานที่ดินอำเภอขอให้ประเมินราคาที่ดิน น.ส. ๓ ก เลขที่ ๕๑๐ น.ส.๓ ก เลขที่ ๕๑๘ น.ส.๓ เลขที่ ๙๕ และขอสำเนาสัญญาซื้อขายที่ดินในเขตตำบลบริเวณหลังที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่ที่ ๒ พร้อมกับมีหนังสือ

ถึงผู้จัดการธนาคารไทยพาณิชย์ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้จัดการธนาคารกรุงไทย ผู้จัดการธนาคารออมสิน และผู้จัดการธนาคารกรุงศรีอยุธยา เพื่อขอทราบราคาประเมินซื้อขายที่ดิน น.ส.๓ ก เลขที่ ๕๑๐ น.ส.๓ ก เลขที่ ๕๑๘ และ น.ส.๓ เลขที่ ๙๕

องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับแจ้งราคาประเมินที่ดินทั้งสามแปลงดังกล่าวจากสำนักงานที่ดินอำเภอว่าที่ดินไม่มีด้านใดติดถนนตามบัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ราคาประเมินตารางวาละ ๑,๐๐๐ บาท และแจ้งว่าสัญญาซื้อขายที่ดินบริเวณหลังองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถตรวจสอบได้ ในส่วนของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร แจ้งราคาประเมินไร่ละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท (ตารางวาละ ๕๐๐ บาท) และธนาคารออมสิน แจ้งราคาประเมินที่ดินรวม ๙,๑๔๗,๐๐๐ บาท (ตารางวาละ ๓,๐๐๐ บาท)

การดำเนินการจัดซื้อ ในวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐ คู่กรณีที่ ๑ ในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีคำสั่งที่ ๑๘๘/๒๕๕๐ แต่งตั้งคู่กรณีที่ ๒ คู่กรณีที่ ๓ คู่กรณีที่ ๔ และนาง ฉ. กับนาย ส. ผู้แทนฝ่ายประชาชน หมู่ที่ ๒ เป็นคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ เพื่อดำเนินการจัดซื้อที่ดินหลังที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลโดยวิธีพิเศษ และในวันเดียวกันคู่กรณีที่ ๑ ได้ลงนามในหนังสือเชิญนาง ผ. นาย ป. และผู้จัดการกองมรดกของนาง ม. เจ้าของที่ดินที่จะจัดซื้อทั้งสามแปลงให้เสนอราคา ต่อมาในวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ได้มีการยื่นซองใบเสนอราคาที่ห้องทำงานของคู่กรณีที่ ๑ โดยนาง ผ. เสนอราคาที่ดิน น.ส.๓ ก เลขที่ ๕๑๘ เนื้อที่ ๓ ไร่ ๓ งาน ๑๓ ตารางวา เป็นเงิน ๘,๖๒๑,๕๐๐ บาท (ตารางวาละ ๕,๖๘๘.๒๘ บาท) นาย ป. เสนอราคาที่ดิน น.ส.๓ เลขที่ ๙๕ เนื้อที่ ๑ ไร่ ๑ งาน ๒๑ ตารางวา เป็นเงิน ๒,๘๗๖,๕๐๐ บาท (ตารางวาละ ๕,๕๒๑.๑๑ บาท) และนาย ข. ผู้จัดการมรดกของนาง ม. เสนอราคาที่ดิน น.ส.๓ ก เลขที่ ๕๑๐ เนื้อที่ ๒ ไร่ ๒ งาน ๑๓ ตารางวา เป็นเงิน ๕,๕๓๑,๕๐๐ บาท (ตารางวาละ ๕,๕๐๐ บาท) รวมเป็นเงินที่ผู้เสนอราคาทั้งสามรายเสนอจำนวน ๑๗,๐๖๙,๕๐๐ บาท ซึ่งเท่ากับราคาที่คู่กรณีที่ ๑ และนาย ส. ได้เคยติดต่อตกลงราคากับเจ้าของที่ดินทั้งสามแปลงไว้แล้ว และเท่ากับวงเงินที่คู่กรณีที่ ๑ เสนอขอความเห็นชอบจ่ายขาดเงินสะสมต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในการประชุมสมัยวิสามัญ สมัยที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๐

การดำเนินการของคู่กรณีที่ ๒ คู่กรณีที่ ๓ คู่กรณีที่ ๔ นาง ฉ. และนาย ส. ในฐานะคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษรับฟังได้ว่า ในวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ มีการประชุมพิจารณาราคาต่อรองราคาที่ห้องทำงานของคู่กรณีที่ ๑ โดยมีคู่กรณีที่ ๑ และนาย ส. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ด้วยในการประชุมพิจารณาราคาที่ดินที่เสนอขาย ได้นำราคาประเมินของสำนักงานที่ดินอำเภอ ราคาประเมินของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และราคาประเมินของธนาคารออมสิน ที่ได้รับแจ้งมาประกอบการพิจารณา ในส่วนของราคาซื้อขายที่ดินใกล้เคียงเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ใช้ราคาตามสัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน น.ส. ๓ ก เลขที่ ๕๐๔ เนื้อที่ ๑ ไร่ ๒ งาน ๘๗ ตารางวา เป็นที่ดินที่ติดกับทางสาธารณะและเป็นที่ดินที่อยู่ในโฉนดบล็อกเดียวกันกับที่ดินทั้งสามแปลงที่จัดซื้อซึ่งนาย ส. ได้ซื้อมาจากนาย ณ. ในราคา ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท (ตารางวาละ ๔,๓๖๖.๘๑ บาท) ตามสัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน ฉบับลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๙ โดยไม่ได้ตรวจสอบราคาที่แท้จริงที่ได้จดทะเบียนซื้อขายที่สำนักงานที่ดินว่ามีการซื้อขายจริง หรือไม่ ซึ่งปรากฏว่ามีการทำสัญญาซื้อขายที่ดินดังกล่าว ณ สำนักงานที่ดินอำเภอ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ และจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ราคา ๑,๖๐๐,๐๐๐ บาท (ตารางวาละ ๒,๓๒๙ บาท) และได้ทำการเจรจาต่อรองราคากับผู้เสนอราคาทั้งสามราย ซึ่งผู้เสนอราคาทั้งสามรายขอขึ้นราคาเดิมตามที่เสนอราคาไว้รวมเป็นเงิน ๑๗,๐๖๙,๕๐๐ บาท ซึ่งเป็นราคาตามที่คู่กรณีที่ ๑ ได้ตกลงราคาไว้ก่อนแล้ว คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษพิจารณาราคาดังกล่าวแล้วเห็นว่า เป็นราคาตามที่คู่กรณีที่ ๑ ได้ตกลงไว้กับผู้ขายทั้งสามรายไว้ก่อนแล้ว ประกอบกับคู่กรณีที่ ๑ ได้สั่งการให้

พิจารณาซื้อที่ดินทั้งสามแปลงจึงรับราคาที่เสนอ โดยได้จัดทำบันทึกหลักฐานการต่อรองราคากับผู้เสนอราคาไว้เป็นหลักฐานและได้จัดทำบันทึกคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ รายงานผลการดำเนินการจัดซื้อต่อคณะกรรมการที่ ๑ เสนอให้ซื้อที่ดินทั้ง ๓ แปลง จากผู้เสนอราคาทั้งสามรายโดยให้เหตุผลประกอบการเสนอความเห็นว่าเป็นที่ดินเป็นพื้นที่ติดต่อกันเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งที่ราคาที่ดินที่เสนอให้จัดซื้อสูงกว่าวงเงินงบประมาณที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลอนุมัติจ่ายขาดเงินสะสมไว้ จำนวน ๑๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท และมีราคาที่สูงกว่าราคาประเมินและราคาตามสัญญาจะซื้อขายที่ดิน น.ส. ๓ ก เลขที่ ๕๐๔ ตามที่ใช้อ้างอิงในการพิจารณาราคา

กรณีที่ ๑ ในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ลงนามอนุมัติตามที่กรณีที่ ๒ กรณีที่ ๓ กรณีที่ ๔ นาง ฉ. และนาย ส. เสนอ ต่อมาในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๐ กรณีที่ ๑ ได้มีหนังสือถึงนาย ป. แจ้งให้ไปทำสัญญาซื้อขายที่ดิน น.ส. ๓ เลขที่ ๕๔ ในราคา ๒,๘๗๖,๕๐๐ บาท มีหนังสือถึงนาง ฝ. แจ้งให้ไปทำสัญญาซื้อขายที่ดิน น.ส. ๓ ก เลขที่ ๕๑๘ ในราคา ๘,๖๒๑,๕๐๐ บาท และมีหนังสือถึงนาย ช. แจ้งให้ไปทำสัญญาซื้อขายที่ดิน น.ส. ๓ ก เลขที่ ๕๑๐ ในราคา ๕,๕๑๑,๕๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๗,๐๐๘,๕๐๐ บาท

วันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๐ นางสาว ก. นักวิชาการพัสดุ ๕ ในฐานะเจ้าหน้าที่พัสดุ ได้จัดทำบันทึกรายงานต่อกรณีที่ ๑ ว่าผู้ขายที่ดินทั้งสามแปลงได้ลงนามสัญญาซื้อขายที่ดินในฐานะผู้ขายตามที่แจ้งแล้ว โดยเสนอต่อกรณีที่ ๑ ลงนามสัญญาซื้อขายดังกล่าวในฐานะผู้ซื้อต่อไป กรณีที่ ๑ ในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ลงนามในสัญญาซื้อขายที่ดิน ๓ ฉบับ ดังนี้

๑. สัญญาเลขที่ ๒/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๐ กับนายชัยยันต์ สักวาล ซื้อขายที่ดิน น.ส.๓ ก เลขที่ ๕๑๐ เลขที่ดิน ๒๖๗ เนื้อที่ ๒ ไร่ ๒ งาน ๑๓ ตารางวา ราคา ๕,๕๑๑,๕๐๐ บาท

๒. สัญญาเลขที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๐ กับนาง ฝ. ซื้อขายที่ดิน น.ส.๓ ก เลขที่ ๕๑๘ เลขที่ดิน ๒๗๕ เนื้อที่ ๓ ไร่ ๓ งาน ๑๓ ตารางวา ราคา ๘,๕๕๒,๐๐๐ บาท โดยลดราคาลงเป็นเงิน ๖๙,๕๐๐ บาท ในการลดราคาที่ดินดังกล่าวปรากฏว่ามีการแก้ไขบันทึกหลักฐานการต่อรองราคาจากเดิมที่นาง ฝ. ขอยื่นราคาเดิมที่ราคา ๘,๖๒๑,๕๐๐ บาท เป็นยินยอมลดราคาลงเหลือ ๘,๕๕๒,๐๐๐ บาท

๓. สัญญาเลขที่ ๔/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๐ กับนาย ป. ซื้อขายที่ดิน น.ส.๓ เลขที่ ๕๔ เนื้อที่ ๑ ไร่ ๑ งาน ๒๑ ตารางวา ราคา ๒,๘๗๖,๕๐๐ บาท

รวมเนื้อที่ดินที่จัดซื้อทั้ง ๓ แปลง จำนวน ๗ ไร่ ๒ งาน ๔๗ ตารางวา (๓,๐๔๗ ตารางวา) เป็นเงิน ๑๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท (ตารางวาละ ๕,๕๗๘.๒๖ บาท) มีการจดทะเบียนโอนสิทธิในที่ดินที่สำนักงานที่ดินอำเภอและเบิกจ่ายเงินค่าที่ดินให้กับผู้ขายที่ดินทั้งสามรายแล้ว เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ รวมเป็นเงิน ๑๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบการซื้อขายที่ดินบริเวณใกล้เคียงที่ดิน ๓ แปลง พบว่า

๑. มีการทำสัญญาซื้อขายที่ดิน ๒ ราย ดังนี้

๑.๑ สัญญาซื้อขายที่ดิน ระหว่างนาย ส. ผู้ขาย กับนาย ส. ผู้ซื้อ ซื้อขายที่ดิน น.ส. ๓ ก เลขที่ ๕๑๔ เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๙ เนื้อที่ ๑ ไร่ ๕๐ ตารางวา ราคา ๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท (ตารางวาละ ๓,๓๓๓.๓๓ บาท)

๑.๒ สัญญาซื้อขายที่ดิน ระหว่าง ๑. นาง ล. ๒. นาย ส. ผู้ขาย กับนาย ส. ผู้ซื้อ ซื้อขายที่ดิน น.ส. ๓ ก เลขที่ ๕๒๓ เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๗ เนื้อที่ ๒ ไร่ ๗ ตารางวา ราคา ๘๕๐,๐๐๐ บาท (ตารางวาละ ๑,๐๕๓.๒๘ บาท)

๒. ที่ดิน น.ส. ๓ ก เลขที่ ๕๐๔ ที่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษใช้เปรียบเทียบราคาอยู่ในโซนบล็อกเดียวกันกับที่ดินที่จัดซื้อทั้งสามแปลง

วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๖ เจ้าพนักงานที่ดินอำเภอ ได้มีหนังสือถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งผลการรังวัดตรวจสอบแนวเขตที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ เลขที่ ๙๕ น.ส. ๓ ก เลขที่ ๕๑๐ และน.ส. ๓ ก เลขที่ ๕๑๘ ปรากฏว่ามีเนื้อที่รวม ๙ ไร่ ๑ งาน ๕๘ ตารางวา

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้พิเคราะห์ข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในส่วนประกอบข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย รวม ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ คู่กรณีที่ ๓ และคู่กรณีที่ ๔ เป็นเจ้าหน้าที่ มีหน้าที่ดำเนินการจัดซื้อที่ดินปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือไม่และเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นให้ซื้อที่ดินไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คู่กรณีที่ ๒ ดำรงตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล คู่กรณีที่ ๓ เป็นข้าราชการตำแหน่งนักบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับ ๖ และคู่กรณีที่ ๔ เป็นข้าราชการตำแหน่งนักบริหารงานคลัง ระดับ ๖ คู่กรณีที่ ๒ คู่กรณีที่ ๓ และคู่กรณีที่ ๔ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ตามความในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓ และเมื่อได้รับแต่งตั้งจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ ๑๘๘/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ให้เป็นคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ เพื่อดำเนินการจัดซื้อที่ดินหลังที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียและลานอเนกประสงค์ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดำเนินการจัดซื้อที่ดินและเสนอความเห็นให้ซื้อที่ดินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๒๐ และข้อ ๔๐ วรรคแรก (๕) และวรรคสอง ซึ่งในการพิจารณาและเจรจาต่อรองราคาของคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องมีราคาประเมินของทางราชการและราคาที่เคยมีการซื้อขายจริงมาเปรียบเทียบด้วย และถ้าเห็นว่าราคาที่เสนอนั้นยังสูงกว่าราคาในท้องตลาดหรือราคาที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้ต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้เพื่อให้ได้ราคาที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ

จากข้อเท็จจริง ในวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ มีการยื่นขอใบเสนอราคาที่ดินที่จะจัดซื้อโดยนาง ฝ. ได้เสนอราคาที่ดิน น.ส. ๓ ก เลขที่ ๕๑๘ เนื้อที่ ๓ ไร่ ๓ งาน ๑๓ ตารางวา เป็นเงิน ๘,๖๒๑,๕๐๐ บาท คิดเป็นตารางวาละ ๕,๖๙๘.๒๘ บาท นาย ป. เสนอราคาที่ดิน น.ส. ๓ เลขที่ ๙๕ เนื้อที่ ๑ ไร่ ๑ งาน ๒๑ ตารางวา เป็นเงิน ๒,๘๗๖,๕๐๐ บาท คิดเป็นตารางวาละ ๕,๕๒๑.๑๑ บาท และนาย ช. ได้เสนอราคาที่ดิน น.ส. ๓ ก เลขที่ ๕๑๐ เนื้อที่ ๒ ไร่ ๒ งาน ๑๓ ตารางวา เป็นเงิน ๕,๕๗๑,๕๐๐ บาท คิดเป็นตารางวาละ ๕,๕๐๐ บาท โดยในการพิจารณาและต่อรองราคาที่ดินดังกล่าวคู่กรณีที่ ๒ คู่กรณีที่ ๓ และคู่กรณีที่ ๔ ในฐานะคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ได้มีการนำราคาประเมินของสำนักงานที่ดินอำเภอ ตารางวาละ ๑,๐๐๐ บาท และราคาที่ดินใกล้เคียงตามสัญญาจะซื้อขายที่ดิน น.ส. ๓ ก เลขที่ ๕๐๔ ซึ่งเป็นที่ดินติดกับทางสาธารณะ เนื้อที่ ๑ ไร่ ๒ งาน ๘๗ ตารางวา ในราคา ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นตารางวาละ ๔,๓๖๖.๘๑ บาท มาประกอบการพิจารณา โดยมีได้ตรวจสอบการซื้อขายที่ดินดังกล่าวต่อสำนักงานที่ดินทั้งที่อยู่ในวิสัยที่จะตรวจสอบได้ซึ่งถ้าตรวจสอบก็จะพบที่มีการจดทะเบียนซื้อขายที่ดินดังกล่าวจริงในราคา ๑,๖๐๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นตารางวาละ ๒,๓๒๙ บาท ซึ่งคู่กรณีที่ ๒ คู่กรณีที่ ๓ และคู่กรณีที่ ๔ สามารถนำมาเปรียบเทียบราคาและต่อรองราคากับผู้ขายที่ดินทั้งสามรายได้ แต่กลับพิจารณาและต่อรองราคาที่ดินที่จัดซื้อเพื่อให้เป็นไปตามที่

คู่กรณีที่ ๑ และนาย ส. ได้ติดต่อและตกลงราคากับผู้เสนอราคาทั้งสามรายไว้ก่อนแล้ว ทั้งที่ราคาที่เสนอให้จัดซื้อมีราคาที่สูงกว่าราคาประเมินของทางราชการและราคาที่ดินใกล้เคียงตามที่นำมาเปรียบเทียบโดยมิได้พิจารณาถึงความเหมาะสมของราคาที่ดินเมื่อเปรียบเทียบถึงสภาพทำเลที่ตั้งของที่ดินที่มีความแตกต่างกันของที่ดินที่นำมาเปรียบเทียบและราคาที่เคยมีการซื้อขายจริงหรือราคาในท้องตลาดที่เป็นอยู่จริงในช่วงเวลานั้น แต่กลับจงใจเสนอให้คู่กรณีที่ ๑ จัดซื้อที่ดินทั้งสามแปลงดังกล่าวข้างต้นในราคารวม ๑๗,๐๖๙,๕๐๐ บาท หรือเฉลี่ยตารางวาละ ๕,๖๐๒.๐๗ บาท ทั้งที่ดินสามแปลงดังกล่าวไม่มีด้านใดติดถนน จึงเป็นการเสนอให้จัดซื้อที่ดินโดยไม่มีราคาที่เคยมีการซื้อขายจริงมาเปรียบเทียบ และเป็นการเสนอให้จัดซื้อในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริง ถือได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวของคู่กรณีที่ ๒ คู่กรณีที่ ๓ และคู่กรณีที่ ๔ เป็นการจงใจฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๒๐ ข้อ ๔๐ วรรคแรก (๕) และวรรคสอง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓๘ และข้อ ๔๒ ประกอบข้อ ๕ เป็นการกระทำความผิดเป็นความผิดตามระเบียบนี้หลายข้อ ซึ่งตามระเบียบฯ ข้อ ๑๓ กำหนดให้ใช้ระเบียบข้อที่มีโทษปรับทางปกครองชั้นสูงสุด จึงต้องกำหนดโทษปรับทางปกครองตามระเบียบฯ ข้อ ๓๘

ประเด็นที่ ๒ คู่กรณีที่ ๑ ในฐานะผู้บังคับบัญชาเป็นผู้กระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดกับคู่กรณีที่ ๒ คู่กรณีที่ ๓ และคู่กรณีที่ ๔ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่าคู่กรณีที่ ๑ เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ (๒) และมาตรา ๖๐ วรรคแรก บัญญัติให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการสั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล คู่กรณีที่ ๑ จึงเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามนัยของ “ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น” และเป็น “ผู้บังคับบัญชา” ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓ การที่คู่กรณีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งคู่กรณีที่ ๒ คู่กรณีที่ ๓ และคู่กรณีที่ ๔ เป็นคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเพื่อดำเนินการจัดซื้อที่ดินหลังองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่ที่ ๒ เพื่อก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียและลานอเนกประสงค์ แต่คู่กรณีที่ ๑ กลับเป็นผู้ติดต่อผู้เสนอราคาที่ดินทั้งสามรายให้มาเสนอราคาทั้งที่เป็นหน้าที่โดยตรงของคู่กรณีที่ ๒ คู่กรณีที่ ๓ และคู่กรณีที่ ๔ ในฐานะคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ และในการพิจารณาต่อรองราคาที่ดินที่จัดซื้อคู่กรณีที่ ๑ ได้มีส่วนร่วมอยู่ด้วยโดยเป็นการเจรจาต่อรองราคากับผู้เสนอราคาในหน่วยงานของคู่กรณีที่ ๑ โดยในระหว่างพิจารณาของคู่กรณีที่ ๒ คู่กรณีที่ ๓ และคู่กรณีที่ ๔ คู่กรณีที่ ๑ ได้สั่งการให้พิจารณาซื้อที่ดินทั้งสามแปลงในราคา ๑๗,๐๖๙,๕๐๐ บาท ตามที่คู่กรณีที่ ๑ ได้ตกลงราคากับผู้เสนอราคาขายที่ดินทั้งสามรายไว้ก่อนแล้วและคู่กรณีที่ ๑ ในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ใช้อำนาจอนุมัติให้จัดซื้อที่ดินทั้งสามแปลง ในราคา ๑๗,๐๖๙,๕๐๐ บาท ตามที่คู่กรณีที่ ๒ คู่กรณีที่ ๓ และคู่กรณีที่ ๔ เสนอให้จัดซื้อโดยมิชอบด้วยระเบียบมีผลทำให้ราคาที่ดินที่จัดซื้อสูงกว่าความเป็นจริงและเป็นการอนุมัติให้จัดซื้อในราคาที่สูงเกินวงเงินตามโครงการที่ได้รับอนุมัติจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พฤติการณ์ดังกล่าวจึงถือได้ว่าคู่กรณีที่ ๑ ในฐานะผู้บังคับบัญชาจงใจกระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดในการจัดซื้อที่ดินดังกล่าว ถือว่าเป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓๘ และข้อ ๔๔ ประกอบข้อ ๕

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) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีคำวินิจฉัยชี้ขาด ดังนี้

๑. การกระทำของคู่กรณี ที่ ๑ เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓๘ และข้อ ๔๙ ประกอบข้อ ๕ ซึ่งกำหนดโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ มีโทษปรับเท่ากับเงินเดือน ๙ เดือน ถึง ๑๒ เดือน แต่เนื่องจากการกระทำของคู่กรณี ที่ ๑ มีพฤติการณ์ซึ่งมีลักษณะเป็นผู้สั่งการในการกระทำความผิด จึงกำหนดโทษปรับทางปกครองในอัตราขั้นสูงสุดโดยปรับเท่ากับเงินเดือน ๑๒ เดือน เงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิดเดือนละ ๘,๕๐๐ บาท คิดเป็นค่าปรับทางปกครองทั้งสิ้น ๑๐๒,๐๐๐ บาท (หนึ่งแสนสองพันบาทถ้วน) โดยให้หน่วยงานต้นสังกัดหักเงินเดือนเพื่อชำระค่าปรับเดือนละไม่น้อยกว่า ๔,๒๕๐ บาท (สี่พันสองร้อยห้าสิบบาทถ้วน) จนกว่าจะชำระค่าปรับครบถ้วน เว้นแต่เดือนสุดท้ายให้หักเงินเดือนชำระค่าปรับเท่าจำนวนที่คงเหลืออยู่

๒. การกระทำของคู่กรณี ที่ ๒ เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓๘ และข้อ ๔๒ ประกอบข้อ ๕ เป็นการกระทำความผิดเป็นความผิดตามระเบียบนี้หลายข้อ ซึ่งตามระเบียบฯ ข้อ ๑๓ กำหนดให้ใช้ระเบียบข้อที่มีโทษปรับทางปกครองชั้นสูงสุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด จึงต้องกำหนดโทษปรับทางปกครองตามระเบียบฯ ข้อ ๓๘ ซึ่งกำหนดโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ มีโทษปรับเท่ากับเงินเดือน ๙ เดือน ถึง ๑๒ เดือน จึงกำหนดโทษปรับทางปกครองในอัตราขั้นสูงสุดโดยปรับเท่ากับเงินเดือน ๑๒ เดือน เงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิด เดือนละ ๔,๖๕๐ บาท คิดเป็นค่าปรับทางปกครองทั้งสิ้น ๕๕,๘๐๐ บาท (ห้าหมื่นห้าพันแปดร้อยบาทถ้วน) โดยให้หน่วยงานต้นสังกัดหักเงินเดือนเพื่อชำระค่าปรับเดือนละไม่น้อยกว่า ๒,๓๒๕ บาท (สองพันสามร้อยยี่สิบบาทถ้วน) จนกว่าจะชำระค่าปรับครบถ้วน เว้นแต่เดือนสุดท้ายให้หักเงินเดือนชำระค่าปรับเท่าจำนวนที่คงเหลืออยู่

๓. การกระทำของคู่กรณี ที่ ๓ เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓๘ และข้อ ๔๒ ประกอบข้อ ๕ เป็นการกระทำความผิดเป็นความผิดตามระเบียบนี้หลายข้อ ซึ่งตามระเบียบฯ ข้อ ๑๓ กำหนดให้ใช้ระเบียบข้อที่มีโทษปรับทางปกครองชั้นสูงสุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด จึงต้องกำหนดโทษปรับทางปกครองตามระเบียบฯ ข้อ ๓๘ ซึ่งกำหนดโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ มีโทษปรับเท่ากับเงินเดือน ๙ เดือน ถึง ๑๒ เดือน แต่เนื่องจากคู่กรณี ที่ ๓ ได้ให้ถ้อยคำเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการพิจารณา มีเหตุอันควรปราณี จึงกำหนดโทษปรับทางปกครองเท่ากับเงินเดือน ๑๐ เดือน เงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิด เดือนละ ๑๕,๑๗๐ บาท คิดเป็นค่าปรับทางปกครองทั้งสิ้น ๑๕๑,๗๐๐ บาท (หนึ่งแสนห้าหมื่นหนึ่งพันเจ็ดร้อยบาทถ้วน) โดยให้หน่วยงานต้นสังกัดหักเงินเดือนเพื่อชำระค่าปรับเดือนละไม่น้อยกว่า ๖,๓๒๑ บาท (หกพันสามร้อยยี่สิบเอ็ดบาทถ้วน) จนกว่าจะชำระค่าปรับครบถ้วน เว้นแต่เดือนสุดท้ายให้หักเงินเดือนชำระค่าปรับเท่าจำนวนที่คงเหลืออยู่

๔. การกระทำของคู่กรณี ที่ ๔ เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓๘ และข้อ ๔๒ ประกอบข้อ ๕ เป็นการกระทำความผิดเป็นความผิดตามระเบียบนี้หลายข้อ ซึ่งตามระเบียบฯ ข้อ ๑๓ กำหนดให้ใช้ระเบียบข้อที่มีโทษปรับทางปกครองชั้นสูงสุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด จึงต้องกำหนดโทษปรับทางปกครองตามระเบียบฯ ข้อ ๓๘ ซึ่งกำหนดโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ มีโทษปรับเท่ากับเงินเดือน ๙ เดือน ถึง ๑๒ เดือน แต่เนื่องจากคู่กรณี ที่ ๔

ได้ให้ถ้อยคำเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการพิจารณามีเหตุอันควรปราณี จึงกำหนดโทษปรับทางปกครองเท่ากับเงินเดือน ๑๐ เดือน เงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิด เดือนละ ๑๗,๒๒๐ บาท คิดเป็นค่าปรับทางปกครองทั้งสิ้น ๑๗๒,๒๐๐ บาท (หนึ่งแสนเจ็ดหมื่นสองพันสองร้อยบาทถ้วน) โดยให้หน่วยงานต้นสังกัดหักเงินเดือนเพื่อชำระค่าปรับเดือนละไม่น้อยกว่า ๗,๑๗๕ บาท (เจ็ดพันหนึ่งร้อยเจ็ดสิบห้าบาทถ้วน) จนกว่าจะชำระค่าปรับครบถ้วน เว้นแต่เดือนสุดท้ายให้หักเงินเดือนชำระค่าปรับเท่าจำนวนที่คงเหลืออยู่

นางสาวประไพร์ อังกนันท์

รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาราชการแทน

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน