

คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง
ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ที่ วค ๒/๒๕๖๐ วันที่ ๙ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๐

ตำแหน่ง และหน่วยงานที่สังกัดของคู่กรณีในขณะกระทำความผิด

คู่กรณีที่ ๑ นายช่างโยธาปฏิบัติงาน	สังกัด สำนักงานบำรุงทาง
คู่กรณีที่ ๒ รองผู้อำนวยการสำนักงานบำรุงทางฝ่ายปฏิบัติการ	สังกัด สำนักงานบำรุงทาง
คู่กรณีที่ ๓ รองผู้อำนวยการสำนักงานบำรุงทางฝ่ายวิศวกรรม	สังกัด สำนักงานบำรุงทาง
คู่กรณีที่ ๔ ผู้อำนวยการสำนักงานบำรุงทาง	สังกัด สำนักงานบำรุงทาง

เรื่อง โครงการจ้างปลูกต้นไม้และปรับปรุงภูมิทัศน์ทางหลวงของสำนักงานบำรุงทาง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้พิจารณาและมีมติแล้ว เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามอำนาจหน้าที่ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงจากสำนวน บันทึกสรุปสำนวนของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน และรายงานการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๐ จังหวัดอนุมัติโครงการของสำนักงานบำรุงทาง จำนวน ๑ โครงการ ได้แก่ โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ชุมชนริมทางหลวงในเขตอำเภอเมืองถึงอำเภอ ต. วงเงินงบประมาณ ๕,๔๘๕,๖๐๐ บาท คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการพิจารณาราคากลางในงานจัดซื้อจัดจ้างของสำนักงานบำรุงทาง ตามคำสั่งสำนักงานบำรุงทาง ที่ ๑๕๔/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๙ ได้พิจารณากำหนดราคากลางงานปรับปรุงภูมิทัศน์ในทางหลวง ระยะทางดำเนินการ ๒๗.๕๗๖ กิโลเมตร ในวงเงิน ๕,๔๘๕,๕๗๘ บาท โดยกำหนดราคาต้นไม้ตัดแต่งทรงพุ่มความสูงไม่น้อยกว่า ๒ เมตร (ต้นไทรคอมแพค) ตามข้อมูลที่ได้จากการสืบราคา ในราคาต้นละ ๒,๕๕๐ บาท (รวมค่าขนส่ง) จำนวน ๒๖๐ ต้น คิดเป็นเงิน ๖๖๓,๐๐๐ บาท กำหนดราคาดินผสมปลูก บรรจุถุง ๆ ละ ๑๕ กิโลกรัม ราคาถุงละ ๒๓ บาท (รวมค่าขนส่ง) จำนวน ๖๓,๙๓๐ ถุง คิดเป็นเงิน ๑,๔๗๐,๓๙๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒,๑๓๓,๓๙๐ บาท ซึ่งเป็นการกำหนดราคากลางตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ แจ้งตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๖/๒๓๖๒ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เรื่อง หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ที่กำหนดว่า ราคาวัสดุก่อสร้างให้ใช้ราคาปัจจุบัน ในขณะที่คำนวณราคากลางงานก่อสร้าง และกรณีการก่อสร้างในส่วนภูมิภาคให้ใช้ราคาตามที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดกำหนด หากเป็นวัสดุก่อสร้างที่สำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้าหรือสำนักงานพาณิชย์จังหวัด

มิได้กำหนดราคาไว้ ให้ผู้มีหน้าที่คำนวณราคากลางสืบราคาเอง พร้อมทั้งจัดทำบันทึกแสดงรายละเอียดของการสืบราคาและการกำหนดราคาไว้เป็นหลักฐานด้วย

แต่ในการพิจารณากำหนดราคากลางนั้น สำนักงานวิศวกรใหญ่ด้านบำรุงรักษามีหนังสือที่ คค ๐๖๔๒/๐๑๕ เรื่อง ข้อมูลราคากลาง ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๗ แจ้งเวียนให้สำนักงานบำรุงทางใช้ข้อมูลราคากลางงานภูมิทัศน์เกี่ยวกับราคาต้นไม้ยืนต้นและไม้ดอก ไม้ประดับที่สำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร ปี ๒๕๔๗ กำหนด เป็นฐานราคากลาง ซึ่งได้กำหนดราคาต้นไม้ไทรคอมแพค ราคาต้นละ ๒,๐๐๐ บาท (รวมค่าขนส่ง) และกำหนดราคาในรายการดินผสมปลูก บรรจุถุงละ ๑๕ กิโลกรัม ราคาถุงละ ๑๘ บาท (รวมค่าขนส่ง) หากกำหนดราคากลางทั้ง ๒ รายการ ตามราคาของสำนักงานสวนสาธารณะฯ แล้ว รายการต้นไม้ไทรคอมแพค จำนวน ๒๖๐ ต้น คิดเป็นเงิน ๕๒๐,๐๐๐ บาท และรายการดินผสมปลูก จำนวน ๖๓,๙๓๐ ถุง คิดเป็นเงิน เป็นเงิน ๑,๑๕๐,๗๔๐ บาท รวม ๒ รายการ เป็นเงิน ๑,๖๗๐,๗๔๐ บาท

นอกจากนี้ คณะกรรมการพิจารณาราคากลางได้ใช้ค่า Factor F เท่ากับ ๑.๓๐๐๐ ซึ่งต่ำกว่าค่า Factor F ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ที่กำหนดว่า กรณีมูลค่างานต้นทุนไม่เกิน ๕ ล้านบาท ให้ใช้ค่า Factor F เท่ากับ ๑.๓๗๔๐

คู่กรณีที่ ๔ ในฐานะผู้อำนวยการสำนักงานบำรุงทาง อนุมัติวงเงินราคากลางตามมติคณะกรรมการพิจารณาราคากลางกำหนด ตามบันทึกสำนักงานบำรุงทาง ที่ ๖๒๘๑/๔๔๒ เรื่อง ขออนุมัติดำเนินการจ้างเหมาทำการปลูกต้นไม้และปรับปรุงภูมิทัศน์ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๐ ต่อมาสำนักงานบำรุงทางตกลงจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ล. ผู้รับจ้าง ตามสัญญาเลขที่ ๒๔/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๐ ให้ทำการปลูกต้นไม้และปรับปรุงภูมิทัศน์ในทางหลวง ระหว่าง กม. ๕ – กม. ๓๒ ระยะทางดำเนินการ ๒๗.๕๗๖ กิโลเมตร ปริมาณงาน ๑๖๐,๕๙๙ ต้น ค่าจ้างเป็นเงิน ๕,๔๘๓,๒๙๓ บาท

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้พิเคราะห์ข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนประกอบข้อกฎหมายแล้วมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย รวม ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ เป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่กำหนดราคากลางปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ ซึ่งมีผลเป็นการกีดกันหรือเอื้อประโยชน์แก่ผู้มีอาชีพรับจ้างรายใดรายหนึ่ง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือไม่

กรณีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยประการแรกว่า คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ เป็นเจ้าหน้าที่ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓ กำหนดว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นของหน่วยรับตรวจ แต่ไม่รวมถึงข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ดังนั้น เมื่อคู่กรณีที่ ๑ ดำรงตำแหน่ง นายช่างโยธา คู่กรณีที่ ๒ ดำรงตำแหน่ง รองผู้อำนวยการสำนักงานบำรุงทางฝ่ายปฏิบัติการ และคู่กรณีที่ ๓ ดำรงตำแหน่ง รองผู้อำนวยการสำนักงานบำรุงทางฝ่ายวิศวกรรม ถือได้ว่า คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ เป็นเจ้าหน้าที่ตามระเบียบฯ ดังกล่าวแล้ว

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ มีหน้าที่กำหนดราคากลางหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการพิจารณาราคากลางในงานจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน ตามคำสั่งสำนักงานบำรุงทาง ที่ ๑๕๔/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๙ จึงถือได้ว่า คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ มีหน้าที่กำหนดราคากลาง ตามระเบียบ ฯ ข้อ ๓๙ แล้ว

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ ซึ่งมีผลเป็นการกีดกันหรือเอื้อประโยชน์แก่ผู้มีอาชีพรับจ้างรายใดรายหนึ่ง หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เห็นชอบหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ซึ่งตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดประกอบการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างที่ต้องนำมาคำนวณหาต้นทุน (Direct Cost) ไว้ว่า ราคาวัสดุก่อสร้างให้ใช้ราคาปัจจุบันในขณะที่คำนวณราคากลางงานก่อสร้างนั้น โดยการก่อสร้างในส่วนภูมิภาคให้ใช้ราคาตามที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดกำหนด หากเป็นวัสดุก่อสร้างที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดมิได้กำหนดราคาไว้ ให้ผู้มีหน้าที่คำนวณราคากลางสืบราคาเอง พร้อมทั้งจัดทำบันทึกแสดงรายละเอียดของการสืบราคาและการกำหนดราคาไว้เป็นหลักฐานด้วย สำหรับค่า Factor F ของงานก่อสร้างทาง กรณีค่างานต้นทุนไม่เกิน ๕ ล้านบาท ได้กำหนดค่า Factor F ไว้เท่ากับ ๑.๓๗๙๐

เมื่อสำนักงานบำรุงทางได้รับแจ้งจากจังหวัดว่า โครงการจ้างปลูกต้นไม้และปรับปรุงภูมิทัศน์ในทางหลวงของสำนักงานบำรุงทางได้รับอนุมัติให้ดำเนินการเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ ได้กำหนดราคากลางงานจ้างเหมาฯ โดยกำหนดราคาต้นไทรคอมแพค ต้นละ ๒,๕๐๐ บาท และกำหนดราคาดินผสมปลูก ถุงละ ๒๓ บาท จากการสืบราคาในท้องตลาดเอง เนื่องจากสำนักงานพาณิชย์จังหวัดไม่ได้กำหนดราคาไว้ แต่ไม่ได้ทำบันทึกเป็นหลักฐานการสืบราคาไว้ และได้ใช้ค่า Factor F เท่ากับ ๑.๓๐๐๐ ของค่างานต้นทุน รวม ๔,๒๘๒,๙๗๘.๐๓ บาท ซึ่งการกำหนดราคากลางดังกล่าวเป็นการดำเนินการหลังจากที่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับแล้ว (ตั้งแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป) ดังนั้น วิธีการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างดังกล่าวจึงต้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีข้างต้น แม้สำนักงานวิศวกรใหญ่ด้านบำรุงรักษา จะมีหนังสือ คค ๐๖๔๒/๐๑๕ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๗ แจ้งให้สำนักงานบำรุงทางนำข้อมูลราคากลางงานภูมิทัศน์เกี่ยวกับราคาไม้ยืนต้นและไม้ดอกไม้ประดับที่สำนักงานสวนสาธารณะฯ กำหนดขึ้นในปี ๒๕๔๗ เป็นฐานราคากลางไว้พิจารณาดำเนินการต่อไป และสำนักทางหลวงยืนยันว่า สำนักงานบำรุงทางใช้ข้อมูลราคากลางงานปลูกต้นไม้และปรับปรุงภูมิทัศน์ตามหนังสือของสำนักงานวิศวกรใหญ่ด้านบำรุงรักษาก็ตาม แต่เมื่อมติคณะรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว การกำหนดราคากลางจึงต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นระเบียบแบบแผนของทางราชการที่ใช้บังคับกับหน่วยงาน

นอกจากนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดว่า “งานก่อสร้างทาง” หมายความว่ารวมถึงการบำรุงรักษาถนนและพืชพันธุ์ไม้ ดังนั้น โครงการบำรุงรักษาทางหลวงโดยการจ้างปลูกต้นไม้และปรับปรุงภูมิทัศน์ของทางหลวงของสำนักงานบำรุงทาง จึงเป็น “งานก่อสร้างทาง” ซึ่งต้องใช้หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางประเภทงานก่อสร้างทาง โดยการกำหนดราคาต้นทุนไทรคอมแพคและราคาดินผสมปลูกต้องใช้ราคาปัจจุบันในระหว่างการคำนวณราคากลางเป็นเกณฑ์ จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า โครงการปลูกต้นไม้และปรับปรุงภูมิทัศน์ของทางหลวงของสำนักงานบำรุงทางเป็นการก่อสร้างในส่วนภูมิภาค จึงต้องใช้ราคาวัสดุตามที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดกำหนด เมื่อสำนักงานพาณิชย์จังหวัดไม่กำหนดราคาต้นทุนไทรคอมแพคและราคาดินผสมปลูกไว้ คณะกรรมการพิจารณาราคากลางจึงต้องใช้วิธีสืบราคาพร้อมจัดทำบันทึกเป็นหลักฐานด้วย

คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ ชี้แจงว่า ช่วงเวลาที่กำหนดราคากลาง คือ เดือนสิงหาคม ๒๕๕๐ จึงต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีฉบับล่าสุด เมื่อสำนักงานพาณิชย์จังหวัดไม่ได้กำหนดราคาต้นทุนไทรคอมแพคและดินผสมปลูกไว้ จึงได้สืบราคาตามท้องตลาด และราคากลางที่สำนักงานสวนสาธารณะฯ ซึ่งเป็นข้อมูลปี ๒๕๔๗ เป็นราคาที่ผ่านมามากหลายปีและไม่เป็นปัจจุบัน จึงใช้ราคาที่สืบมาซึ่งเป็นราคาในปัจจุบันเป็นเกณฑ์ ส่วนราคาของสำนักงานสวนสาธารณะฯ ปี ๒๕๕๐ มิได้ใช้ เนื่องจากขณะคำนวณราคากลางไม่ได้รับแจ้งข้อมูลราคา นั้น เห็นว่า รับฟังได้ เนื่องจากสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี และคู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ ไม่ผูกพันที่จะต้องกำหนดราคากลางตามราคาของสำนักงานสวนสาธารณะฯ ทั้งในปี ๒๕๔๗ และในปี ๒๕๕๐ แต่ในการสืบราคา นั้น คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ ไม่ได้จัดทำบันทึกแสดงรายละเอียดของการสืบราคาไว้เป็นหลักฐาน

สำหรับการใช้ค่า Factor F นั้น ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เรื่อง หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ได้กำหนดว่า กรณีค่างานต้นทุนไม่เกิน ๕ ล้านบาท ให้ใช้ค่า Factor F เท่ากับ ๑.๓๗๙๐ จากข้อเท็จจริงปรากฏตามเอกสารกำหนดราคากลางว่า ได้มีการกำหนดค่างานต้นทุนไว้เป็นเงิน ๔,๒๘๒,๙๗๘.๐๓ บาท จึงต้องใช้ค่า Factor F เท่ากับ ๑.๓๗๙๐ แต่คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ ใช้ค่า Factor F เท่ากับ ๑.๓๐๐ ส่วนที่คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ ชี้แจงว่า การใช้ค่า Factor F ที่ต่ำกว่า เพื่อลดงบประมาณของทางราชการและเป็นประโยชน์ของทางราชการ นั้น ไม่อาจรับฟังได้

การที่คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ กำหนดราคากลางโดยไม่ได้ทำบันทึกแสดงรายละเอียดการสืบราคาและการกำหนดราคาไว้เป็นหลักฐาน และใช้ค่า Factor F ไม่ถูกต้อง จึงเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐

นอกจากนี้ จากการสอบถามวิศวกรสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้รับการชี้แจงว่า วิธีการคำนวณราคาต้นทุนงานทั้งราคาต้นทุนไทรคอมแพคและราคาดินผสมปลูกของคู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ เป็นไปอย่างถูกต้องตามที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้น จึงรับฟังได้ว่า คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ สืบราคาตามท้องตลาดจริง แม้ไม่ได้ทำหลักฐานการสืบราคาไว้ และใช้ค่า Factor F ไม่ถูกต้องตามมติคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการกระทำดังกล่าวของคู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ เป็นการจงใจปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ ซึ่งมีผลเป็นการกีดกันหรือเอื้อประโยชน์ให้กับผู้มีอาชีพรับจ้างรายใดรายหนึ่งแต่อย่างใด

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า การกระทำของคู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า หากนำข้อมูลราคากลางงานภูมิทัศน์เกี่ยวกับราคาไม้ยืนต้นและไม้ดอกไม้ประดับที่สำนักงานสวนสาธารณะฯ ที่กำหนดขึ้นในปี ๒๕๔๗ มาคำนวณเปรียบเทียบกับราคากลางที่คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ กำหนดจากการสืบราคาเองในปี ๒๕๕๐ พบว่า มีความแตกต่างกัน ดังนี้

๑) การคำนวณราคาต้นไม้ไทรคอมแพค ๒๖๐ ต้น ราคาที่สำนักงานสวนสาธารณะฯ กำหนดต้นละ ๒,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงิน ๕๒๐,๐๐๐ บาท ส่วนราคาที่คู่กรณีกำหนด ต้นละ ๒,๕๕๐ บาท คิดเป็นเงิน ๖๖๓,๐๐๐ บาท ดังนั้น ราคาต้นไม้ไทรคอมแพคที่คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ กำหนด จึงสูงกว่าราคาที่สำนักงานสวนสาธารณะฯ กำหนด เป็นเงิน ๑๔๓,๐๐๐ บาท

๒) การคำนวณราคาดินผสมปลูก จำนวน ๖๓,๙๓๐ ถุง ราคาที่สำนักงานสวนสาธารณะฯ กำหนดถุงละ ๓๖.๔๕ บาท คิดเป็นเงิน ๒,๓๓๐,๒๔๘.๕ บาท ส่วนราคาที่คู่กรณีกำหนด ถุงละ ๒๓ บาท คิดเป็นเงิน ๑,๔๗๐,๓๙๐ บาท ดังนั้น ราคาดินผสมปลูกที่คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ กำหนด จึงต่ำกว่าราคาที่สำนักงานสวนสาธารณะฯ กำหนด คิดเป็นเงิน ๘๕๙,๘๕๘.๕๐ บาท

เมื่อคิดคำนวณต้นทุนรวมทั้งโครงการแล้ว ราคากลางที่คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ กำหนด จะต่ำกว่าการคำนวณตามราคากลางของสำนักงานสวนสาธารณะฯ และทำให้ประหยัดงบประมาณถึง ๗๑๖,๘๕๘.๕๐ บาท (๘๕๙,๘๕๘.๕๐ - ๑๔๓,๐๐๐) เมื่อการคำนวณราคาต้นทุนรวมของคู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ ที่ได้จากการสืบราคาเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี และไม่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ แม้คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ จะใช้ค่า Factor F เท่ากับ ๑.๓๐๐๐ ในการกำหนดราคากลาง ซึ่งไม่ถูกต้องตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้ใช้ค่า Factor F เท่ากับ ๑.๓๗๙๐ กรณีคำนวณต้นทุนไม่เกิน ๕ ล้านบาท ก็ตาม แต่ราคากลางที่คู่กรณีกำหนดก็ยังคงต่ำกว่าราคากลางที่คำนวณตามมติคณะรัฐมนตรี และไม่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ ดังนี้

๑) ค่างานปลูกต้นไม้ไทรและค่างานดินผสมปลูก ที่คู่กรณีกำหนดราคากลาง โดยใช้ค่า Factor F เท่ากับ ๑.๓๐๐๐ คิดเป็นเงิน ๒,๗๕๕,๑๓๐ บาท

๒) ค่างานปลูกต้นไม้ไทรและค่างานดินผสมปลูกที่คำนวณตามมติคณะรัฐมนตรี โดยใช้ค่า Factor F เท่ากับ ๑.๓๗๙๐ คิดเป็นเงิน ๒,๙๘๓,๔๐๙.๓ บาท

ราคากลางรวมที่คู่กรณีกำหนดจึงต่ำกว่าราคากลางที่คำนวณตามมติคณะรัฐมนตรี คิดเป็นเงิน ๒๒๘,๒๗๙.๓๐ บาท (๒,๙๘๓,๔๐๙.๓ - ๒,๗๕๕,๑๓๐)

ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในสำนวนแล้วเห็นว่าการกระทำของคู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ ไม่ครบองค์ประกอบความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่กำหนดราคากลาง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้กับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ ซึ่งมีผลเป็นการกีดกันหรือเอื้อประโยชน์แก่ผู้มีอาชีพรับจ้างรายใดรายหนึ่ง และเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓๙

ประเด็นที่ ๒ คู่กรณีที่ ๔ เป็นผู้บังคับบัญชา กระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดกับคู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คู่กรณีที่ ๔ ผู้อำนวยการสำนักงานบำรุงทาง ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา แต่งตั้งให้คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ เป็นคณะกรรมการพิจารณาราคากลาง ตามคำสั่งสำนักงานบำรุงทาง ที่ ๑๕๔/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๙ จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการคำนวณราคากลาง นั้น เป็นหน้าที่ของคู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ โดยคู่กรณีที่ ๔ ไม่มีหน้าที่คำนวณราคากลางแต่อย่างใด เพียงสอบถามคู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ และรับทราบว่าได้กำหนดราคากลางตามมติ คณะรัฐมนตรีแล้ว และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นว่า คู่กรณีที่ ๔ ได้ใช้อำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชา กระทำหรือมีส่วนร่วมกระทำโดยมิชอบให้คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ กำหนดราคากลาง เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้มีอาชีพรับจ้างรายใดรายหนึ่ง เมื่อการกระทำของคู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ ยังรับฟังไม่ได้ว่า เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ โดยมิชอบ ซึ่งมีผลเป็นการกีดกันหรือเอื้อประโยชน์แก่ผู้มีอาชีพรับจ้างรายใดรายหนึ่ง และเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ตามระเบียบฯ ข้อ ๓๙ คู่กรณีที่ ๔ ในฐานะผู้บังคับบัญชาจึงไม่อาจมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดกับคู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ ตามฐานความผิดดังกล่าวได้

ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในสำนวนแล้วเห็นว่าการกระทำของคู่กรณีที่ ๔ ไม่ครบองค์ประกอบความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓๙

ฉะนั้น อาศัยเหตุดังได้วินิจฉัยมาประกอบอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบข้อ ๓๐ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่า การกระทำของคู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ คู่กรณีที่ ๓ และคู่กรณีที่ ๔ ไม่เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงยุติเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังกับคู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ คู่กรณีที่ ๓ และคู่กรณีที่ ๔

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์	ตราชูธรรม	ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
นายปิยะพันธุ์	นิมมานเหมินท์	กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
นางอุไร	ร่มโพธิ์หยก	กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
นางจิรพร	มีหลี่สวัสต์	กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
นายกรพจน์	อัศวินวิจิตร	กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน