

คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ที่วค ๙/๒๕๖๐

วันที่ ๓๐ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๐

ตำแหน่ง และหน่วยงานที่สังกัดของคู่กรณีในขณะกระทำความผิด

คู่กรณี นายกเทศมนตรี

สังกัด เทศบาลตำบล

เรื่อง การเบิกจ่ายเงินค่าจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าวของเทศบาลตำบลไม่ถูกต้องตามระเบียบ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้พิจารณาและมีมติแล้ว เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามอำนาจหน้าที่ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงจากสำนวน บันทึกสรุปสำนวนของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน และรายงานการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า

เทศบาลตำบลโดยคู่กรณี นายกเทศมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ แจ้งให้ผู้ใหญ่บ้านคัดเลือกเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในพื้นที่ จำนวน ๓ คน มาประชุมเรื่อง การรับเมล็ดพันธุ์ข้าว ต่อมา มีการประชาสัมพันธ์ให้เกษตรกรในพื้นที่ได้ทราบว่า จะดำเนินการสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ข้าวในวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๒ ภายหลังมีหนังสือขอเลื่อนวันที่จะสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ข้าวเป็นวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งถัดจากวันที่เทศบาลทำสัญญาซื้อขายเลขที่ ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานด้านเอกสาร แต่ตามภาพถ่ายที่แนบหนังสือร้องเรียนที่ได้รับเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๒ ปรากฏว่า มีกองกระสอบเมล็ดพันธุ์ข้าวที่นาย พ. ตำแหน่ง เจ้าพนักงานเกษตรชำนาญงาน ผู้ขาย ได้ส่งมอบให้ก่อนหน้านั้นแล้ว และก่อนวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันที่เทศบาลจัดทำเอกสารขออนุมัติจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าว จำนวน ๓ รายการ และจากถ้อยคำพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องยืนยันว่า มีการส่งมอบเมล็ดพันธุ์ข้าวไว้ที่โรงจอบรถดับเพลิงก่อนที่จะมีการดำเนินการจัดซื้อและทำสัญญาซื้อขาย ภายหลังเทศบาลจึงได้มีการดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

๑. คู่กรณีได้สั่งการให้จัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าวโดยวิธีพิเศษ เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ โดยเจ้าหน้าที่พัสดุได้จัดทำบันทึกลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ขออนุมัติดำเนินการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าว จำนวน ๓ รายการ ดังนี้

(๑) เมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิ ๑๐๕ (รวมค่าขนส่ง) จำนวน ๑๐,๔๕๐ กิโลกรัม ราคากลาง กิโลกรัมละ ๒๓ บาท ในวงเงิน ๒๔๐,๓๕๐ บาท

(๒) เมล็ดพันธุ์ข้าว กข ๖ (รวมค่าขนส่ง) จำนวน ๕,๙๐๐ กิโลกรัม ราคากลางกิโลกรัมละ ๑๖ บาท ในวงเงิน ๙๔,๔๐๐ บาท

(๓) เมล็ดพันธุ์ข้าวสันป่าตอง ๑ (รวมค่าขนส่ง) จำนวน ๑,๙๒๕ กิโลกรัม ราคากลางกิโลกรัมละ ๑๖ บาท ในวงเงิน ๓๐,๘๐๐ บาท

พร้อมเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าวผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ ซึ่งคู่กรณีได้อนุมัติให้ดำเนินการในวันเดียวกัน

๒. คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ สอบถามราคา เมล็ดพันธุ์ข้าวจากศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว และมีหนังสือเชิญสหกรณ์การเกษตร ส. จำกัด สหกรณ์การเกษตร เพื่อการตลาดลูกค้า ช. จำกัด และสหกรณ์การเกษตรเพื่อการตลาดลูกค้า ส. จำกัด มายื่นเสนอราคา แต่ในวันเดียวกันคู่กรณีมีหนังสือสั่งการให้คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเปิดซองเสนอราคาในวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ มีนาย พ. มายื่นซองเสนอราคาเพียงรายเดียว โดยนาย พ. ยอมรับว่า ได้ตกลงกับคู่กรณีแล้ว และคู่กรณีสั่งการให้เขียนราคาในใบเสนอราคา

คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษพิจารณาแล้วเห็นว่า เมล็ดพันธุ์ข้าวสันป่าตอง ๑ จัดซื้อได้ ส่วนเมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิ ๑๐๕ และเมล็ดพันธุ์ข้าว กข ๖ ไม่ควรจัดซื้อเพราะราคาสูงกว่าราคามาตรฐาน หรือราคากลาง แต่คู่กรณีได้สั่งการให้จัดซื้อทั้ง ๓ รายการ โดยให้เหตุผลว่ามีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียว ประกอบกับเมล็ดพันธุ์ข้าวขาดแคลนและเกษตรกรต้องการเร่งด่วน ในขณะที่เรียกนาย พ. ผู้ขาย มาทำสัญญา ซื้อขายเมล็ดพันธุ์ข้าว เจ้าหน้าที่ได้สอบถามผู้ขายว่าจะส่งมอบพัสดุเมื่อใด ก็ได้รับแจ้งว่าได้ส่งมอบแล้ว โดยนำมากองไว้ที่บริเวณอาคารโรงจอดรถดับเพลิง

๓. เทศบาลได้ทำสัญญาซื้อขายกับนาย พ. ตามสัญญาซื้อขาย เลขที่ ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ โดยจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าว จำนวน ๓ รายการ ดังนี้

(๑) ข้าวหอมมะลิ ๑๐๕ จำนวน ๑๐,๔๕๐ กิโลกรัม ๆ ละ ๒๕ บาท เป็นเงิน ๒๖๑,๒๕๐ บาท

(๒) ข้าว กข ๖ จำนวน ๕,๙๐๐ กิโลกรัม ๆ ละ ๒๕ บาท เป็นเงิน ๑๔๗,๕๐๐ บาท

(๓) ข้าวสันป่าตอง ๑ จำนวน ๑,๙๒๕ กิโลกรัม ๆ ละ ๑๖ บาท เป็นเงิน ๓๐,๘๐๐ บาท

๔. คณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ทำการตรวจรับเมล็ดพันธุ์ข้าว จำนวน ๓ รายการ ตามใบตรวจรับพัสดุ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ เสนอต่อคู่กรณี โดยมีความเห็นว่า เมล็ดพันธุ์ข้าวที่ส่งมอบ มีรายละเอียดไม่เป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญาซื้อขาย ดังนี้

(๑) เมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิ ๑๐๕ บรรจุในกระสอบไนลอน ตรวจนับได้ ๘,๓๗๕ กิโลกรัม ขาดไป ๒,๐๗๕ กิโลกรัม

(๒) เมล็ดพันธุ์ข้าว กข ๖ บรรจุในกระสอบไนลอน (กระสอบละ ๒๕ กิโลกรัม) ตรวจนับได้ ๕,๙๐๐ กิโลกรัม ครบถ้วนตามสัญญาซื้อขาย

(๓) เมล็ดพันธุ์ข้าวสันป่าตอง ๑ บรรจุในกระสอบไนลอน ตรวจนับได้ ๑,๘๒๕ กิโลกรัม ขาดไป ๑๐๐ กิโลกรัม

(๔) ตามสัญญาซื้อขาย เลขที่ ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ ข้อ ๑ ระบุว่า ในกรณี ที่เป็นการซื้อสิ่งของซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบทดลอง ผู้ขายรับรองว่าเมื่อตรวจสอบทดลองและต้องมียุณภูมิ และคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ด้วย และเมล็ดพันธุ์ข้าวที่ส่งมอบจะต้องบรรจุในบรรจุภัณฑ์ที่สะอาด ไม่ร่วนซุย ไม่เสียรูปทรงและเป็นไปตามระเบียบกรมการข้าวว่าด้วยมาตรฐานคุณภาพเมล็ดพันธุ์ข้าว พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น คณะกรรมการตรวจรับพัสดุมีความเห็นว่า ควรสุ่มตรวจตัวอย่างเมล็ดพันธุ์ข้าว จำนวน ๓ รายการ ข้างต้น

ประกอบด้วยเมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิ ๑๐๕ เมล็ดพันธุ์ข้าว กข ๖ และเมล็ดพันธุ์ข้าวสันป่าตอง ๑ ไปทดสอบ ที่ศูนย์วิจัยพันธุ์ข้าวก่อนตรวจรับพัสดุ

แต่คู่กรณีมีความเห็นว่า พัส্তুที่ผู้ขายส่งมอบตามที่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุรายงานให้ถือว่า ผู้ขายส่งมอบถูกต้องตามสัญญา โดยไม่ต้องส่งตัวอย่างเมล็ดพันธุ์ข้าวไปทดสอบ ณ ศูนย์วิจัยพันธุ์ข้าว และแจ้งผู้ขายส่งมอบพัสดุในส่วนที่ขาดให้ครบถ้วนตามสัญญาซื้อขายภายใน ๗ วัน ต่อมาผู้ขายมีหนังสือ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๒ ขอส่งมอบเมล็ดพันธุ์ข้าวที่ยังไม่ครบถ้วนตามสัญญาซื้อขาย และคู่กรณีแจ้งให้ กรรมการตรวจรับพัสดุไปตรวจรับเมล็ดพันธุ์ข้าวที่ยังส่งมอบไม่ครบถ้วนตามสัญญา ในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๒

๕. คณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้รายงานต่อคู่กรณี ตามบันทึกข้อความที่ ๒๐๑/๒๐๖ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๒ ว่า คณะกรรมการตรวจรับพัสดุมิมีมติยืนยันตามใบตรวจรับพัสดุ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งได้ยึดถือแนวปฏิบัติตามสัญญาซื้อขายเลขที่ ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ ข้อ ๑ และนาย อ. ปลัดเทศบาลตำบล มีความเห็นว่า เนื่องจากสิ่งของที่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ตรวจรับนี้บางรายการ ที่ตรวจแล้วไม่ถูกต้องทั้งหมด จึงตรวจรับเฉพาะรายการที่ถูกต้อง สำหรับรายการที่ไม่ได้ดำเนินการตามสัญญา ตามระเบียบงานพัสดุ หรือหากมีเอกสารที่ระบุว่าปฏิบัติตามระเบียบงานพัสดุแล้วก็เป็นดุลยพินิจของผู้บริหาร หากเห็นว่าไม่ถูกต้องไม่สมควรเบิกจ่ายต่อไป แต่คู่กรณีได้สั่งการเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ ว่า “ให้ดำเนินการ ตามรายงานการตรวจรับในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๒ และตามสัญญา สมควรจ่ายค่าเมล็ดข้าวตามที่เสนอ”

๖. นางสาว อ. หัวหน้ากองคลัง ได้เสนอความเห็นต่อคู่กรณีตามบันทึกข้อความ ที่ ๒๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ ว่า คณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ออกใบตรวจรับพัสดุเฉพาะจำนวนที่ถูกต้อง เป็นไปตามสัญญาแต่พัสดุยังมีจำนวนไม่ครบถ้วนตามสัญญา ดังนั้น จึงไม่สามารถชำระเงินในส่วนของพัสดุ ที่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุดังกล่าวได้ เนื่องจากตามสัญญา ข้อ ๕ ระบุว่า จะชำระเงินให้แก่ ผู้ขายได้เมื่อผู้ซื้อได้รับมอบสิ่งของไว้โดยครบถ้วนแล้ว ซึ่งนาย อ. ปลัดเทศบาล มีความเห็นว่า ควรดำเนินการ ตามระเบียบพัสดุฯ/สัญญาซื้อขายให้ครบถ้วนจึงเบิกจ่ายได้ แต่คู่กรณีเห็นควร ให้จ่ายค่าเมล็ดพันธุ์ข้าว ทั้ง ๓ รายการ ให้แก่ผู้ขายได้

๗. นางสาว อ. หัวหน้ากองคลัง ได้เสนอความเห็นต่อคู่กรณีตามบันทึกข้อความ ที่ ๒๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ ว่า ไม่สามารถเบิกจ่ายค่าเมล็ดพันธุ์ข้าว จำนวน ๔๓๙,๕๕๐ บาท ให้แก่ผู้ขายได้ เนื่องจากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการชำระเงินตามสัญญาซื้อขายดังกล่าว จึงขอให้พิจารณาทบทวนความเห็น ในการสั่งจ่ายค่าจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าวดังกล่าว ซึ่งนาย อ. ปลัดเทศบาล มีความเห็นว่า เนื่องจากการดำเนินการ ไม่เป็นไปตามสัญญาจึงเห็นควรไม่เบิกจ่าย แต่คู่กรณีอนุมัติให้จ่ายเงินค่าเมล็ดพันธุ์ข้าว จำนวน ๔๓๙,๕๕๐ บาท ตามสัญญาซื้อขายเลขที่ ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ ให้แก่ผู้ขาย

๘. นาย ป. นักบริหารงานสาธารณสุข รักษาการหัวหน้าสำนักปลัด ผู้เบิก ได้เสนอความเห็น ต่อคู่กรณีตามบันทึกข้อความ ที่ ๓๓๙/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ ว่า การจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าว ตามสัญญาซื้อขาย เลขที่ ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ จำนวนเงิน ๔๓๙,๕๕๐ บาท จากนาย พ. นั้น ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการชำระเงินตามสัญญาซื้อขายดังกล่าว จึงเห็นควรไม่เบิกจ่ายเงินค่าจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าว ให้แก่ผู้ขาย แต่คู่กรณีกลับอนุมัติให้เบิกจ่ายและลงนามอนุมัติให้เบิกจ่ายเงิน จำนวน ๔๓๙,๕๕๐ บาท ตามฎีกา

เบิกเงินตามงบประมาณรายจ่าย เลขที่คลังรับ ๘๔๓/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ รวมทั้งได้ลงนามสั่งจ่ายเช็คธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เลขที่เช็ค ๑๑๓๔๓๐๔ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ จำนวน ๔๓๕,๑๕๔.๕๐ บาท (หกภาษี ณ ที่จ่าย ๔,๓๙๕.๕๐ บาท) และนาย พ. ได้รับเงินจำนวนดังกล่าวแล้วตามใบเสร็จรับเงิน (ไม่มีเล่มที่ เลขที่) ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้พิเคราะห์ข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนประกอบข้อกฎหมายแล้วมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า คู่กรณีเป็นเจ้าของหน้าที่ มีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงิน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีขอบ และเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือไม่

กรณีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยประการแรกว่า คู่กรณีเป็นเจ้าของหน้าที่ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓ ที่กำหนดว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นของหน่วยรับตรวจ แต่ไม่รวมถึงข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า คู่กรณี ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี สังกัดเทศบาลตำบล ซึ่งถือเป็นผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นของหน่วยรับตรวจ และตำแหน่งดังกล่าวไม่ใช่ข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง จึงถือได้ว่า คู่กรณีเป็นเจ้าหน้าที่ตามระเบียบฯ ข้อดังกล่าวแล้ว

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คู่กรณีมีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงิน หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คู่กรณี ในฐานะนายกเทศมนตรี เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้บริหารท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงินฯ ข้อ ๖๒ และข้อ ๖๓ นอกจากนี้ คู่กรณียังเป็นผู้มีอำนาจลงนามสั่งจ่ายเงินในการถอนเงินฝากธนาคารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบดังกล่าว ข้อ ๓๗ ด้วย จึงถือได้ว่า คู่กรณีมีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงินตามระเบียบฯ ข้อ ๒๔ แล้ว

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คู่กรณีปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีขอบ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงินฯ ข้อ ๔๘ กำหนดว่าการเบิกเงินเพื่อจ่ายเป็นค่าซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของให้มีเอกสารประกอบฎีกา อันได้แก่ สัญญาซื้อขายทรัพย์สิน ใบแจ้งหนี้หรือใบส่งมอบทรัพย์สินหรือมอบงาน และเอกสารแสดงการตรวจรับทรัพย์สิน ข้อ ๕๒ กำหนดว่า การเบิกเงินในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ให้ทำการเบิกจ่ายได้ตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ และให้มีหลักฐานแสดงว่าเงินจำนวนที่ขอเบิกนี้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์และเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ข้อ ๖๒ กำหนดว่า ฎีกาที่ตรวจถูกต้องแล้วให้หัวหน้า

หน่วยงานคลัง หรือเจ้าหน้าที่การเงินที่ได้รับมอบหมายนำเสนอผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายเป็นผู้อนุมัติ ข้อ ๖๓ กำหนดว่า การอนุมัติฎีกาจะกระทำได้เมื่อสาระสำคัญถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๖๐ และข้อ ๖๗ กำหนดว่า องค์รบกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงินหรือก่องหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะที่กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้

จากข้อระบียบดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คู่กรณีในฐานะนายกเทศมนตรีตำบลจะจ่ายเงินหรือก่องหนี้ผูกพันในการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าว จำนวน ๓ รายการ ได้แก่ เมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิ ๑๐๕ จำนวน ๑๐,๔๕๐ กิโลกรัม เมล็ดพันธุ์ข้าว กข ๖ จำนวน ๕,๙๐๐ กิโลกรัม และเมล็ดพันธุ์ข้าวสันป่าตอง ๑ จำนวน ๑,๙๒๕ กิโลกรัม ได้แต่เฉพาะที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทย กำหนดไว้ และการเบิกเงินในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ จะต้องหลักฐานแสดงว่าเงินจำนวนที่ขอเบิกนี้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์และเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย กรณีนี้เป็นการจัดหาพัสดุโดยวิธีพิเศษ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้ ตั้งแต่การจัดทำรายงานขอซื้อ เมื่อผู้สั่งซื้อให้ความเห็นชอบตามรายงานที่เสนอแล้ว ให้เจ้าหน้าที่พัสดุดำเนินการตามวิธีการซื้อ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษที่นายกเทศมนตรีแต่งตั้งเชิญผู้มีอาชีพขายพัสดุนั้นมาเสนอราคา พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อผู้สั่งซื้อเพื่ออนุมัติ และดำเนินการทำข้อตกลงเป็นหนังสือหรือสัญญาตามลำดับ

แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า คู่กรณีได้ทำการตกลงซื้อขายเมล็ดพันธุ์ข้าว จำนวน ๓ รายการ กับนาย พ. และได้มีการส่งมอบเมล็ดพันธุ์ข้าวดังกล่าวให้แก่เทศบาลตำบลก่อนที่จะมีการสั่งการให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการทางเอกสารการขออนุมัติจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ในวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ และก่อนทำสัญญาซื้อขาย เลขที่ ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งปรากฏตามถ้อยคำเจ้าหน้าที่ของเทศบาลประกอบด้วย นาง ณ. นักพัฒนาชุมชน ผู้เขียนโครงการ นางสาว ส. เจ้าหน้าที่พัสดุ นาง อ. หัวหน้ากองคลัง ในฐานะหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ และนางสาว ณ. นักวิชาการการเงินและบัญชี ๔ ต่างให้ถ้อยคำยืนยันว่า มีการส่งมอบเมล็ดพันธุ์ข้าวไว้ที่โรงจวดระดับเพลิงก่อนที่จะมีการดำเนินการอนุมัติจัดซื้อและทำสัญญาซื้อขายตามระเบียบพัสดุ และนางสาว ส. เจ้าหน้าที่พัสดุ ได้สอบถามนาย พ. ผู้ขาย ในวันทำสัญญาซื้อขายว่า จะนำเมล็ดพันธุ์ข้าวมาส่งมอบให้เทศบาลได้เมื่อใด ก็ได้รับแจ้งว่าได้นำมาส่งมอบให้แล้วโดยได้นำมากองไว้ที่โรงจวดระดับเพลิงบริเวณหลังอาคารสำนักงานหลังเดิมซึ่งสอดคล้องกับถ้อยคำของเจ้าหน้าที่ข้างต้น นาย อ. ปลัดเทศบาล ได้ให้ถ้อยคำยืนยันว่า คู่กรณีได้ตกลงซื้อขายเมล็ดพันธุ์ข้าว จำนวน ๓ รายการ กับนาย พ. ก่อนแล้ว และนาย พ. ได้นำเมล็ดพันธุ์ข้าวมาส่งมอบให้แก่เทศบาลก่อนที่จะมีการดำเนินการขออนุมัติจัดซื้อโดยวิธีพิเศษในวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ และก่อนทำสัญญาซื้อขาย เลขที่ ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ ประกอบกับนาย พ. ผู้ขาย ได้ให้ถ้อยคำสอดคล้องกับถ้อยคำของเจ้าหน้าที่ของเทศบาลว่า ได้นำเมล็ดพันธุ์ข้าวมาส่งให้เทศบาลก่อนที่จะเข้าไปลงนามในสัญญาซื้อขาย โดยครั้งแรกส่งมอบเมล็ดพันธุ์ข้าวสันป่าตอง ๑ และเมล็ดพันธุ์ กข ๖ บางส่วน ครั้งที่สอง ส่งมอบเมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิ ๑๐๕

เมื่อพิจารณาพยานหลักฐานตามบันทึกถ้อยคำของผู้ขายและเจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องในการดำเนินการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าวซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของคู่กรณีแล้วเห็นว่า คู่กรณีได้ดำเนินการจัดหาเมล็ดพันธุ์ข้าว

และก่อนนี้ผูกพันก่อนที่เจ้าหน้าที่พัสดุจะจัดทำรายงานเสนอผู้สั่งซื้อเพื่อขออนุมัติจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าว และก่อนการทำสัญญา อันเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามขั้นตอนการจัดหาที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุฯ ได้กำหนดไว้ และหลังจากที่ได้ตกลงซื้อขายเมล็ดพันธุ์ข้าวกับนาย พ. ผู้ขายแล้ว คู่กรณี ก็ได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าวโดยวิธีพิเศษ โดยเจ้าหน้าที่พัสดุได้จัดทำ บันทึกลับลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ขออนุมัติดำเนินการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าว จำนวน ๓ รายการ โดยคู่กรณีได้อนุมัติรายงานจัดซื้อจัดจ้างในวันเดียวกัน รวมทั้งได้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อ เมล็ดพันธุ์ข้าวโดยวิธีพิเศษ ตามคำสั่งเทศบาลตำบล ที่ ๒๘๙/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ คู่กรณี ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ เชิญสหกรณ์การเกษตรในจังหวัด จำนวน ๓ ราย มาเสนอราคา ในวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ และได้สั่งการให้คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเปิดซองเสนอราคาในวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งมีผู้มายื่นซองเสนอราคาเพียงรายเดียว คือ นาย พ. ทั้งที่เทศบาลไม่ได้มีหนังสือ เชิญให้มาเสนอราคา คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เมล็ดพันธุ์ข้าวสันป่าตอง ๑ จัดซื้อได้ ส่วนเมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิ ๑๐๕ และเมล็ดพันธุ์ข้าว กข ๖ ไม่ควรจัดซื้อเพราะราคาสูงกว่าราคารา มาตรฐานหรือราคากลาง แต่คู่กรณีได้สั่งการให้จัดซื้อทั้ง ๓ รายการ โดยให้เหตุผลว่า มีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียว ประกอบกับเมล็ดพันธุ์ข้าวขาดแคลนและเกษตรกรต้องการเร่งด่วน และมีการทำสัญญาซื้อขายเมล็ดพันธุ์ข้าว ๓ รายการ ตามสัญญาซื้อขาย เลขที่ ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ เป็นเงิน ๔๓๙,๕๕๐ บาท

สำหรับการตรวจรับเมล็ดพันธุ์ข้าว จำนวน ๓ รายการ นั้น คณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ทำ การตรวจรับเมล็ดพันธุ์ข้าวแล้ว ปรากฏว่า ผู้ขายส่งมอบเมล็ดพันธุ์ข้าวไม่ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขาย เลขที่ ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ โดยส่งมอบเมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิ ๑๐๕ ขาดไป ๒,๐๗๕ กิโลกรัม และเมล็ดพันธุ์ข้าวสันป่าตอง ๑ ขาดไป ๑๐๐ กิโลกรัม คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ จึงมีความเห็นว่า ควรสุ่ม ตัวอย่างเมล็ดพันธุ์ข้าว จำนวน ๓ รายการ ไปทดสอบที่ศูนย์วิจัยพันธุ์ข้าวก่อนการตรวจรับพัสดุ ตามเงื่อนไข ของสัญญาซื้อขาย ข้อ ๑ ที่ระบุว่า ในกรณีที่เป็นการซื้อสิ่งของซึ่งต้องมีการตรวจทดลอง ผู้ขายรับรองว่า เมื่อตรวจสอบทดลองแล้วต้องมีคุณภาพและคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ และเมล็ดพันธุ์ข้าวที่ส่งมอบ จะต้องบรรจุในบรรจุภัณฑ์ที่สะอาด ไม่รั่วซึม ไม่เสียรูปทรง และเป็นไปตามระเบียบกรมการข้าวว่าด้วย มาตรฐานคุณภาพเมล็ดพันธุ์ข้าว พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่คู่กรณีได้ทำความเห็นท้ายใบตรวจรับว่า พักอยู่ที่ผู้ขายส่งมอบ ตามที่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุรายงานให้ถือว่าผู้ขายส่งมอบถูกต้องตามสัญญา โดยไม่ต้องส่งตัวอย่าง เมล็ดพันธุ์ข้าวทั้ง ๓ รายการ ไปทดสอบ และแจ้งผู้ขายส่งมอบพัสดุในส่วนที่ขาดให้ครบถ้วนตามสัญญา ปรากฏ ตามใบตรวจรับพัสดุ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒

ต่อมาผู้ขายได้มีหนังสือขอส่งมอบเมล็ดพันธุ์ข้าวที่ยังส่งไม่ครบถ้วน ตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๒ ตามที่เทศบาลมีหนังสือแจ้งให้ผู้ขายส่งมอบสิ่งของที่ยังไม่ครบถ้วนตามสัญญาซื้อขาย โดยขอส่งมอบเมล็ดพันธุ์ข้าวที่ยังไม่ครบถ้วนตามสัญญาซื้อขาย ดังนี้ ๑. เมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิ ๑๐๕ จำนวน ๒,๐๗๕ กิโลกรัม และ ๒. เมล็ดพันธุ์ข้าวสันป่าตอง ๑ จำนวน ๑๐๐ กิโลกรัม คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ได้ทำการตรวจรับตามบันทึกข้อความ ที่ ๒๐๑/๒๐๖ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๒ โดยยืนยันการตรวจรับ ตามใบตรวจรับพัสดุ ฉบับลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ เนื่องจากในวันดังกล่าวไม่มีเมล็ดพันธุ์ข้าวให้ตรวจรับ

แต่คู่กรณีได้สั่งการว่า “ให้ดำเนินการตามรายงานการตรวจรับในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๒ และตามสัญญา และทำความเข้าใจว่า สมควรจ่ายค่าเมล็ดพันธุ์ข้าวตามที่เสนอ” ซึ่งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุต่างให้ถ้อยคำยืนยันกับเจ้าหน้าที่ตรวจสอบว่า ในวันตรวจรับผู้ขายไม่ได้ส่งมอบเมล็ดพันธุ์ข้าวเพิ่มเติมตามหนังสือดังกล่าวแต่อย่างใด ประกอบกับผู้ขายได้ให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบยืนยันว่า ได้ส่งมอบเมล็ดพันธุ์ข้าว ทั้ง ๓ รายการ ให้แก่เทศบาลก่อนที่จะทำสัญญาซื้อขายเท่านั้น หลังจากทำสัญญาแล้วไม่ได้ดำเนินการส่งมอบเมล็ดพันธุ์ข้าวให้กับทางเทศบาลอีก

หัวหน้าส่วนกองคลังและปลัดเทศบาลตำบลได้เสนอความเห็นตามบันทึกข้อความกองคลังเทศบาลตำบล ที่ ๒๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ ถึงคู่กรณีซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาลว่า ไม่สามารถเบิกจ่ายเงินค่าเมล็ดพันธุ์ข้าวให้กับผู้ขายได้เนื่องจากการดำเนินการไม่เป็นไปตามสัญญา ประกอบกับรักษาราชการหัวหน้าสำนักปลัดฯ ในฐานะหน่วยงานผู้เบิก ได้ทำความเข้าใจตามบันทึกข้อความกองคลัง เทศบาลตำบล ที่ ๓๓๙/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ ว่า การเบิกจ่ายเงินงบประมาณโครงการอบรมส่งเสริมอาชีพเกษตรกรแบบทดลองปลูกข้าว จำนวน ๔๓๙,๕๕๐ บาท เห็นควรไม่เบิกจ่ายค่าจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าวให้กับผู้ขายเนื่องจากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการชำระเงินตามสัญญาซื้อขาย เลขที่ ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ แต่คู่กรณีกลับอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ขาย

การที่คู่กรณีชี้แจงแถลงด้วยวาจาต่อกรรมการไต่สวนและทำหนังสือชี้แจงเพิ่มเติมว่า ได้ดำเนินการจัดหาพัสดุเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุฯ นั้น เห็นว่า ข้ออ้างดังกล่าวไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่จะมาสนับสนุนให้เชื่อได้ว่าคู่กรณีดำเนินการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าวตามขั้นตอนของระเบียบพัสดุ อีกทั้งในวันไต่สวนคู่กรณีได้ขอเวลากรรมการไต่สวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานมาพิสูจน์หักล้างตามข้อกล่าวหาเป็นเวลา ๑ เดือน โดยจะนำคำชี้แจงของพยานบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าวดังกล่าว และเกษตรกรที่มารับเมล็ดพันธุ์ข้าวจากทางเทศบาล และพยานเอกสารอื่นเพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่าผู้ขายได้ส่งมอบเมล็ดพันธุ์ข้าวให้กับเทศบาลถูกต้องครบถ้วนตามที่ระบุไว้ในสัญญา แต่เมื่อถึงกำหนดเวลาคู่กรณีส่งเพียงคำชี้แจงปฏิเสธข้อกล่าวหาพร้อมเอกสารแนบ จำนวน ๓ ฉบับ เท่านั้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าคำชี้แจงและเอกสารแนบดังกล่าวก็ไม่ได้ชี้ให้เห็นว่าคู่กรณีดำเนินการถูกต้องเป็นไปตามระเบียบของทางราชการแต่อย่างใด จึงไม่อาจรับฟังเพื่อหักล้างพยานหลักฐานที่มีในสำนวนได้

ส่วนที่คู่กรณีกล่าวอ้างว่า ผู้ขายได้ส่งมอบเมล็ดพันธุ์ข้าวให้กับเทศบาลตำบลครบถ้วนถูกต้องเป็นไปตามที่กำหนดในสัญญา โดยเมล็ดพันธุ์ข้าวที่จัดส่งนั้นบรรจุมาในกระสอบสีขาว (กระสอบไนลอน) และกระสอบสีน้ำตาล (กระสอบปาน) มีปริมาณและน้ำหนักตามที่จัดซื้อจัดจ้าง แต่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ทำการตรวจรับเฉพาะพันธุ์ข้าวที่บรรจุในกระสอบสีขาว (กระสอบไนลอน) โดยไม่ได้ตรวจรับเมล็ดพันธุ์ข้าวที่บรรจุในกระสอบสีน้ำตาล (กระสอบปาน) โดยอ้างว่าไม่ถูกสเปค ซึ่งข้อเท็จจริงนั้นเมล็ดพันธุ์ข้าวที่บรรจุอยู่ภายในเป็นเมล็ดพันธุ์ข้าวชนิดเดียวกัน จึงทำให้ข้าวที่ตรวจรับขาดไปไม่ครบตามที่ระบุไว้ในสัญญา นั้น เห็นว่าการที่ผู้ขายส่งมอบเมล็ดพันธุ์ข้าวที่บรรจุมาในกระสอบสีน้ำตาลซึ่งไม่มีรายละเอียดที่แสดงให้เห็นว่า เมล็ดพันธุ์ข้าวที่ส่งมอบเป็นชนิดใดและน้ำหนักต่อกระสอบเท่าใด ทำให้ไม่อาจทราบได้ว่าเมล็ดพันธุ์ข้าวที่ส่งมอบถูกต้อง

ตามสัญญาหรือไม่ ซึ่งแตกต่างไปจากเมล็ดพันธุ์ข้าวที่บรรจุในกระสอบสีขาวที่มีรายละเอียดชัดเจน ดังนั้น ข้ออ้างดังกล่าวของคู่กรณีจึงไม่อาจรับฟังได้

การที่คู่กรณี ในฐานะนายกเทศมนตรี ซึ่งมีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงิน ได้อนุมัติให้เบิกจ่ายเงิน จำนวน ๔๓๙,๕๕๐ บาท ตามฎีกาเบิกเงินงบประมาณรายจ่าย เลขที่ ๕๙๗/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ ให้แก่นาย พ. ผู้ขาย ทั้งที่การจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าว จำนวน ๓ รายการ ไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุฯ โดยคู่กรณีได้ทำการตกลงซื้อขายกับผู้ขายก่อนที่จะอนุมัติให้ดำเนินการจัดซื้อและทำสัญญาซื้อขาย แล้วสั่งให้เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องจัดทำเอกสารการดำเนินการจัดซื้อ เพื่อนำมาใช้เป็นเอกสารหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายเงินในภายหลัง และได้อนุมัติให้จ่ายเงินค่าจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าวตามสัญญา ตามฎีกาเบิกเงินดังกล่าวทั้งที่ผู้ขายส่งมอบพัสดุไม่ครบถ้วนตามที่ระบุไว้ในสัญญา ปรากฏตามใบตรวจรับพัสดุ ฉบับลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ และตามบันทึกข้อความ ที่ ๒๐๑/๑๐๖ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นเอกสารประกอบฎีกา ประกอบกับนาย ป. นักบริหารงานสาธารณสุข รักษาการหัวหน้าสำนักปลัด ได้ทำความเห็นตามบันทึกข้อความ ที่ ๓๓๙/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ เรื่อง การเบิกจ่ายเงินงบประมาณว่า การจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าวตามสัญญาซื้อขายเลขที่ ๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ นั้น ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการชำระเงินตามสัญญาซื้อขาย จึงเห็นควรไม่เบิกจ่ายค่าเมล็ดพันธุ์ข้าวให้ผู้ขาย และได้รับรองในใบรับรองผู้เบิก ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ ว่า “การเบิกเงินหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ประเภทค่าใช้จ่าย “โครงการอบรมส่งเสริมอาชีพเกษตรกรแบบทดลองปลูกข้าว” รวม ๑ ประเภท เป็นเงิน ๔๓๙,๕๕๐ บาท ตามฎีกาเบิกเงินเลขที่คลังรับ ๕๙๗/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ ไม่ได้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ” นอกจากนี้ คู่กรณีไม่ทำการปรับเงินผู้ขาย ในกรณีที่ส่งมอบเมล็ดพันธุ์ข้าวล่าช้า (กำหนดส่งมอบภายใน ๑๕ วัน นับถัดจากวันลงนามในสัญญา) ตามข้อกำหนดในสัญญาซื้อขาย ข้อ ๙ รวมทั้งได้ลงนามสั่งจ่ายเงินตามเช็คธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร เลขที่เช็ค ๑๑๓๔๓๐๔ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ จำนวน ๔๓๕,๑๕๔.๕๐ บาท ให้แก่ผู้ขาย การกระทำดังกล่าวของคู่กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงินฯ ข้อ ๔๘ ข้อ ๕๒ ข้อ ๖๒ ข้อ ๖๓ และข้อ ๖๗ โดยมีขอบ และได้กระทำในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาและผู้สั่งจ่าย

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า การกระทำของคู่กรณี เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คู่กรณีได้อนุมัติให้สั่งซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าว จำนวน ๓ รายการ โดยเมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิ ๑๐๕ และเมล็ดพันธุ์ข้าวสันป่าตอง ๑ ที่จัดซื้อ มีราคาสูงกว่าราคากลางและราคามาตรฐาน นั้น ทำให้เทศบาลได้รับความเสียหาย เป็นเงิน ๗๔,๐๐๐ บาท แม้คู่กรณีกล่าวอ้างว่าเมล็ดพันธุ์ข้าวที่จัดซื้อเป็นพันธุ์หลักและพันธุ์ขยายจึงมีราคาแพงกว่าพันธุ์จำหน่าย นั้น เห็นว่า คำชี้แจงดังกล่าวของคู่กรณีขัดแย้งกับใบตรวจรับพัสดุ ฉบับลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ อันเป็นเอกสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้จัดทำขึ้นซึ่งปรากฏภาพถ่ายกองกระสอบข้าวที่ทำการตรวจรับ โดยมีการระบุประเภทของเมล็ดพันธุ์ข้าวไว้ที่กระสอบว่า เมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิ ๑๐๕ และเมล็ดพันธุ์ข้าว กข ๖ เป็นเมล็ดพันธุ์ข้าวจำหน่าย ส่วนเมล็ดพันธุ์ข้าวสันป่าตอง ๑ เป็นพันธุ์ขยาย ดังนั้น ข้ออ้างดังกล่าวของคู่กรณีจึงไม่อาจรับฟังได้

อีกทั้งการที่คู่กรณีอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ขาย จำนวน ๔๓๙,๕๕๐ บาท ทั้งที่ผู้ขายส่งมอบ เมล็ดพันธุ์ข้าวไม่เป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญาซื้อขาย นั้น ทำให้เทศบาลได้รับความเสียหาย เป็นเงิน ๕๓,๔๗๕ บาท รวมทั้งไม่ได้ทำการปรับผู้ขายกรณีส่งมอบเมล็ดพันธุ์ข้าวล่าช้านับแต่วันครบกำหนดตามสัญญา แม้คู่กรณีกล่าวอ้างว่า ผู้ขายได้ส่งมอบของให้กับเทศบาลถูกต้องครบถ้วนตามที่ระบุไว้ในสัญญา แต่ก็ไม่มี พยานหลักฐานมาสนับสนุนแต่อย่างใด มีเพียงภาพถ่ายประกอบการชี้แจงที่แนบมาซึ่งเป็นภาพถ่ายเมล็ดพันธุ์ข้าว ที่บรรจุในกระสอบสีน้ำตาลเท่านั้น และที่คู่กรณีกล่าวอ้างว่า คณะกรรมการตรวจรับพัสดุตรวจรับเฉพาะ เมล็ดพันธุ์ข้าวที่บรรจุในกระสอบสีขาว (กระสอบในลอน) แต่ไม่ตรวจรับเมล็ดพันธุ์ข้าวที่บรรจุในกระสอบ สีน้ำตาล (กระสอบปาน) ซึ่งข้อเท็จจริงเมล็ดพันธุ์ข้าวที่บรรจุอยู่ข้างในเป็นเมล็ดพันธุ์ข้าวชนิดเดียวกัน นั้น เห็นว่า เอกสารและภาพถ่ายประกอบการชี้แจงที่คู่กรณีส่งมาให้นั้น ไม่ใช่เอกสารที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้น แต่เป็นเอกสารที่คู่กรณีได้จัดทำขึ้นหรือจัดทำมาด้วยตนเองซึ่งไม่อาจรับฟังได้ ดังนั้น การกระทำดังกล่าว ของคู่กรณีจึงเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐแล้ว

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คู่กรณี กระทำโดยจงใจ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คู่กรณี ในฐานะนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย สั่งอนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้าง ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔๘ เตรส และมาตรา ๔๘ สัตรส และมีอำนาจหน้าที่อนุมัติฎีกาในฐานะผู้บริหารท้องถิ่นตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงินฯ และได้ให้ถ้อยคำต่อกรรมการไต่สวนว่า ได้ดำเนินการจัดหาพัสดุ มาหลายโครงการแล้ว ดังนั้น คู่กรณี ในฐานะนายกเทศมนตรี ซึ่งมีหน้าที่อนุมัติให้เบิกจ่ายเงิน ย่อมทราบดีว่า การที่เทศบาลจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้ก็แต่เฉพาะ ที่กฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการที่ กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ แต่คู่กรณีกลับอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินและสั่งจ่ายเงินให้ผู้ขาย ทั้งที่เจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องได้เสนอความเห็น ว่า ไม่สามารถเบิกจ่ายเงินค่าจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าวได้ เนื่องจากผู้ขายส่งมอบพัสดุ ไม่เป็นไปตามสัญญา และการจัดซื้อไม่ได้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุฯ แต่คู่กรณี ยังอนุมัติให้เบิกจ่ายได้ กรณีดังกล่าวถือได้ว่า คู่กรณีได้กระทำโดยจงใจแล้ว

ดังนั้น การกระทำของคู่กรณีจึงเป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๔ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔

ฉะนั้น อาศัยเหตุดังได้วินิจฉัยมาประกอบอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ มาตรา ๒๓ และ มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบข้อ ๓๐ และข้อ ๓๓ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณ และการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่า การกระทำของคู่กรณีเป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณ

และการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๔ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ฐานเป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงิน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และได้กระทำในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาและผู้สั่งจ่าย ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ ซึ่งกำหนดโทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ ๙ เดือน ถึง ๑๒ เดือน เมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์และเหตุปัจจัยในการกระทำความผิดแล้วเห็นว่า คู่กรณีมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าทุจริตและไม่มีการบรรเทาความเสียหายของทางราชการ จึงกำหนดโทษปรับทางปกครองเท่ากับเงินเดือน ๑๒ เดือน เงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิด เดือนละ ๓๑,๐๐๐ บาท คิดเป็นค่าปรับทางปกครองทั้งสิ้น ๓๗๒,๐๐๐ บาท (สามแสนเจ็ดหมื่นสองพันบาท) โดยเรียกให้คู่กรณีชำระค่าปรับทั้งจำนวนในคราวเดียวกัน เนื่องจากพ้นสถานะเจ้าหน้าที่แล้ว โดยให้ชำระที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักตรวจสอบพิเศษภาค ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครอง

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์	ตราชูธรรม	ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
นายปิยะพันธุ์	นิมมานเหมินท์	กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
นางอุไร	ร่มโพธิ์หยก	กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
นางจิรพร	มีหลีสวัสดิ์	กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน