

(อม.๓๔)

คำพิพากษา



คดีหมายเลขดำที่ อม.อธ. ๑๑/๒๕๖๕

คดีหมายเลขแดงที่ อม.อธ. ๑๒/๒๕๖๖

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลฎีกา

วันที่ ๒๒ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

โจทก์

นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ที่ ๑

พลตำรวจเอก ปทีป ตันประเสริฐ ที่ ๒

พลตำรวจตรี สัจจะ คชหิรัญ ที่ ๓

พันตำรวจโท สุรียา แจ็งสุวรรณ ที่ ๔

บริษัทพีซีซี ดีเวลลอปเม้นท์ แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด ที่ ๕

นายวิศณุ วิเศษสิงห์ ที่ ๖

จำเลย

เรื่อง ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

โจทก์และจำเลยที่ ๒ อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ลงวันที่ ๒๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕ องค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์ รับวันที่ ๙ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

โจทก์ฟ้องและแก้ฟ้องว่า ขณะเกิดเหตุ จำเลยที่ ๑ ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี จำเลยที่ ๒ ดำรงตำแหน่งจเรตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้รับแต่งตั้งให้รักษาราชการแทนในตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จำเลยที่ ๓ ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการสำนักงานส่งเสริมการุณยกิจ จำเลยที่ ๔ ดำรงตำแหน่งสารวัตรฝ่ายโยธาธิการ ๑ กองโยธาธิการ สำนักงานส่งเสริมการุณยกิจ จำเลยที่ ๓ และที่ ๔ ได้รับการแต่งตั้งจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้เป็นคณะกรรมการประกวดราคาโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) จำนวน ๓๙๖ แห่ง วงเงิน ๖,๒๙๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ มีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ จำเลยที่ ๑ จึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย โดยจำเลยที่ ๓ และที่ ๔ เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ จำเลยที่ ๕ เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด มีจำเลยที่ ๖ เป็นกรรมการผู้จัดการ มีอำนาจกระทำการแทนจำเลยที่ ๕ เมื่อระหว่างวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ เวลากลางวันและกลางคืนต่อเนื่องกัน จำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๔ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยมีจำเลยที่ ๕ และที่ ๖ เป็นผู้สนับสนุน กล่าวคือ เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และบริษัทธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด ร่วมกันดำเนินโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดทำและนำรายละเอียดโครงการที่ได้ทำความตกลงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้ง ต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีบันทึกข้อความลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ถึงนายกรัฐมนตรี (นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์) ขออนุมัติดำเนินโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) โดยเสนอว่า หากกระจายการจัดซื้อจัดจ้างไปยังหน่วยงานในสังกัด (ตำรวจภูธรภาคและตำรวจภูธรจังหวัด) ตามพื้นที่ที่จะก่อสร้างสถานีตำรวจต่าง ๆ ได้มากเท่าไร ก็จะทำให้โครงการสำเร็จเป็นรูปธรรมได้เร็วยิ่งขึ้น สำนักงบประมาณมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี แต่คณะรัฐมนตรียังมิได้พิจารณาตามที่เสนอเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล จากนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีบันทึกข้อความ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๒ ถึงนายกรัฐมนตรี

(นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) กล่าวอ้างข้อเท็จจริงตามบันทึกข้อความลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เสนอเป็นข้อพิจารณาผ่านจำเลยที่ ๑ เพื่อนำเข้าคณะรัฐมนตรี จำเลยที่ ๑ อนุมัติเมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๒ ให้เสนอเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ต่อมาในการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๗/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการโครงการดังกล่าว ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ โดยให้ดำเนินการตามความเห็นของสำนักงบประมาณ และให้ยกเว้นการปฏิบัติ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เรื่อง การปรับปรุง แก้ไขมติคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การก่องหน้ผู้กพันงบประมาณในข้อ ๑.๒ และข้อ ๑.๖ ตามหนังสือสำนักงบประมาณ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ทั้งนี้ ได้รับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติที่เห็นว่า เมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ก่อสร้างอาคารใหม่ทดแทนเรียบร้อยแล้ว ควรดำเนินการรื้อถอนอาคารเดิมเพื่อความปลอดภัยในการใช้อาคาร และเพื่อมิให้เป็นภาระแก่ภาครัฐ ในการจัดสรรงบประมาณซ่อมแซมและดูแลรักษาไปพิจารณาดำเนินการด้วย โดยให้กระจายการจัดซื้อจัดจ้าง ไปยังหน่วยงานในสังกัด (ตำรวจภูธรภาคและตำรวจภูธรจังหวัด) เนื่องจากเป็นแนวทางที่เกิดประโยชน์ ต่อราชการสูงสุด ตามข้อพิจารณาที่เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ จำเลยที่ ๑ จึงต้องรู้หรือควรรู้ถึง ข้อเท็จจริงตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอและคณะรัฐมนตรีอนุมัติ ทั้งวงเงินงบประมาณ และแผนการดำเนินการที่ให้กระจายการจัดจ้างไปยังหน่วยงานในสังกัด (ภาค ๑ - ๙) หลังจากนั้น สำนักงานตำรวจชาติมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการดำเนินการจัดจ้างโครงการ ก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) คณะกรรมการดังกล่าวมีมติเห็นควรดำเนินการจัดจ้าง โดยส่วนกลางและแยกการเสนอราคาเป็นรายภาค สำนักงานตำรวจชาติจึงมีบันทึกข้อความลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ถึงนายกรัฐมนตรี ขอความเห็นชอบให้ดำเนินการจัดจ้างโดยส่วนกลาง แยกการเสนอราคาเป็นรายภาค (ภาค ๑ - ๙) จำเลยที่ ๑ เห็นชอบตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เสนอเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ต่อมาผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลาง ซึ่งได้กำหนดราคากลางโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๖,๑๐๐,๕๓๘,๙๐๐ บาท มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างขอบเขตของงานและร่างเอกสารการประกวดราคา ซึ่งได้ลงประกาศในเว็บไซต์ของหน่วยงานและกรมบัญชีกลางระหว่างวันที่ ๒ ถึงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๒ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ย่อมมีผลผูกพันจำเลยที่ ๑ และสำนักงานตำรวจชาติ

ให้ต้องปฏิบัติตาม เว้นแต่จะมีมติคณะรัฐมนตรีแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ การดำเนินการเพื่อจัดการประกวดราคาโครงการดังกล่าวจึงระงับไป ต่อมาจำเลยที่ ๒ มีบันทึกข้อความ ด่วนที่สุด ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงนายกรัฐมนตรี ขออนุมัติหลักการในการดำเนินการประกวดราคาจัดจ้าง โดยเสนอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ยกเลิกแนวทางการจัดจ้างโครงการดังกล่าวด้วยวิธีการจัดจ้างโดยส่วนกลาง แยกการเสนอราคาเป็นรายภาค (ภาค ๑ - ๙) และอนุมัติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการประกวดราคาจัดจ้างโครงการก่อสร้างอาคาร ที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) จำนวน ๓๙๖ แห่ง ภายในวงเงิน ๖,๒๙๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยกองโยธาธิการ สำนักงานส่งกำลังบำรุง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานจัดจ้างก่อสร้างทุกอาคารรวมกันในครั้งเดียว จำเลยที่ ๑ อนุมัติตามเสนอ โดยไม่สั่งการให้นำเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณา การเสนอเปลี่ยนแปลงการจัดจ้างตามจำเลยที่ ๒ เสนอ มีผลกระทบต่อวงเงินงบประมาณ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติไว้ และอาจกระทบต่อกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ราคากลางที่กำหนดขึ้น หรืองบประมาณที่สูงขึ้น และยังอาจทำให้ผู้เสนอราคาที่เข้ามาเสนอราคาเกิดการได้เปรียบ และเสียเปรียบในการแข่งขันราคาเพราะการกระจายการจัดจ้างลงไปในแต่ละพื้นที่ ผู้เสนอราคารายย่อย ที่มีทุนหมุนเวียนไม่สูงมากอาจเข้ามาเสนอราคาได้ แต่หากรวมการจัดจ้างไว้ที่ส่วนกลาง ผู้เสนอราคา ที่มีทุนหมุนเวียนจำนวนมากหรือมีทุนสูงที่จะมีสิทธิเข้ามาเสนอราคาได้เปรียบผู้เสนอราคารายอื่น อันเป็นการปิดโอกาสไม่ให้ผู้เสนอราคารายย่อยมีโอกาสเข้ามาเสนอราคา โดยไม่มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หลักการดังกล่าวเป็นหลักการสำคัญที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้ง หากจำเลยที่ ๑ จะอนุมัติเปลี่ยนแปลงแก้ไข การที่จำเลยที่ ๒ เสนอบันทึกให้จำเลยที่ ๑ อนุมัติโดยไม่ได้ศึกษาผลกระทบต่อ ข้อดีข้อเสียตามที่เคยเสนอมา ไม่เป็นไปตามแนวทางการดำเนินการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และไม่สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีที่ได้ให้ความเห็นชอบไว้ ซึ่งจำเลยที่ ๑ ย่อมรู้หรือควรรู้ว่าข้อเสนอดังกล่าว ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติอีกครั้ง ทั้งจำเลยที่ ๑ เคยพิจารณาเห็นชอบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดำเนินการจัดจ้าง โดยแยกการเสนอราคาเป็นรายภาคมาก่อนแล้ว อันเป็นไปตามแนวทางมติคณะรัฐมนตรีเดิม ทั้งผลการอนุมัติของจำเลยที่ ๑ ตามข้อเสนอของจำเลยที่ ๒ มีผลเปลี่ยนแปลงต่อการกำหนดราคากลาง ทำให้ราคากลางที่มีการพิจารณาต่อมามีวงเงิน จำนวน ๖,๓๘๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งสูงกว่าราคากลางเดิม ที่กำหนดไว้ จำนวน ๖,๑๐๐,๕๓๘,๙๐๐ บาท และทำให้ไม่สามารถคัดเลือกผู้เสนอราคา

เพื่อดำเนินการตามโครงการให้แล้วเสร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ได้ เนื่องจากจำเลยที่ ๕ โดยจำเลยที่ ๖ เสนอราคาต่ำกว่าความเป็นจริง โดยเฉพาะการคำนวณราคาเสาเข็มที่ต่ำกว่าความเป็นจริงมาก เป็นเหตุให้จำเลยที่ ๕ เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและได้รับการคัดเลือก แต่ต่อมาไม่สามารถก่อสร้างอาคาร ได้แล้วเสร็จตามสัญญา การกระทำของจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ เป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยมีเจตนาฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี และเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ระบบราชการ และระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ หลังจากนั้น มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลางชุดใหม่ ซึ่งได้กำหนดราคากลางใหม่เป็นเงิน ๖,๓๘๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมาผู้บัญชาการสำนักงานส่งกำลังบำรุงอนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการ ประกวดราคาโครงการดังกล่าวด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ มีจำเลยที่ ๓ เป็นประธานกรรมการ และจำเลยที่ ๔ เป็นกรรมการและเลขานุการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ประกาศประกวดราคาจ้าง โครงการดังกล่าวด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ วงเงิน ๖,๒๙๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งตามเอกสาร การประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เลขที่ ๑๕/๒๕๕๓ กำหนดสาระสำคัญตามข้อ ๔.๑ ว่า ผู้เสนอราคาต้องยื่นข้อเสนอตามแบบที่กำหนดไว้ในเอกสารการประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น และจะต้องกรอกข้อความให้ถูกต้องครบถ้วนลงลายมือชื่อของผู้เสนอราคาให้ชัดเจน และตามข้อ ๔.๒ ว่า ผู้เสนอราคาต้องกรอกปริมาณวัสดุในบัญชีรายการก่อสร้างให้ครบถ้วน ทั้งนี้ เมื่อสิ้นสุดการประกวดราคาและผู้เสนอราคาได้ยืนยันราคาครั้งสุดท้ายตามข้อ ๔.๗ (๗) แล้ว ผู้เสนอราคาที่ชนะการประกวดราคาจะต้องจัดทำบัญชีแสดงปริมาณวัสดุและราคาตามที่ได้ยืนยันราคาครั้งสุดท้าย ส่งให้คณะกรรมการประกวดราคาภายใน ๓ วัน ต่อมาวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นวันเสนอราคา คณะกรรมการประกวดราคาร่วมกันพิจารณาการเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ปรากฏว่า จำเลยที่ ๕ โดยจำเลยที่ ๖ เป็นผู้เสนอราคาต่ำที่สุด และได้ยืนยันราคาครั้งสุดท้ายในการเสนอราคา จำนวนเงิน ๕,๘๔๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งต่ำกว่าราคากลาง ๕๔๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการประกวดราคา จึงมีมติเห็นสมควรรับการเสนอราคาของจำเลยที่ ๕ เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ คณะกรรมการประกวดราคามีบันทึกถึงผู้บัญชาการสำนักงานส่งกำลังบำรุง รายงานผลการเสนอราคา โครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) โดยเห็นควรรับราคาค่าจ้างก่อสร้างในวงเงิน ๕,๘๔๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท จากจำเลยที่ ๕ ให้เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๓

จำเลยที่ ๕ โดยจำเลยที่ ๖ ยื่นบัญชีแสดงปริมาณวัสดุและราคาในการก่อสร้าง (Bill of Quantities หรือ BOQ) ตามข้อกำหนดในเอกสารการประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ข้อ ๔.๒ ต่อประธานกรรมการประกวดราคา โดยรายการในส่วนของงานฐานราก จำเลยที่ ๕ โดยจำเลยที่ ๖ เสนอราคาของเสาเข็มตอรูปสี่เหลี่ยมตัน ขนาด ๐.๓๐ x ๐.๓๐ x ๒๑ เมตร ราคาต่อหน่วยไว้ หน่วยละ ๒,๕๒๐ บาท ซึ่งต่ำกว่าราคากลางของสำนักงานตำรวจแห่งชาติถึงหน่วยละ ๓,๘๔๐ บาท และต่ำกว่าราคาของกองดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ถึงหน่วยละ ๕,๕๓๐ บาท ทำให้จำเลยที่ ๕ โดยจำเลยที่ ๖ เสนอราคาต่ำสุด และจำเลยที่ ๕ ได้รับการคัดเลือกในการเสนอราคาดังกล่าว คณะกรรมการประกวดราคาต้องพิจารณาบัญชีแสดงปริมาณวัสดุและราคาในการก่อสร้างเพื่อให้จำเลยที่ ๑ พิจารณานุมัติให้จัดจ้างจำเลยที่ ๕ โดยผ่านผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่วันดังกล่าวจำเลยที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้ลงนามรับเอกสารของจำเลยที่ ๕ ไว้ แล้วมอบให้จำเลยที่ ๔ โดยไม่นำเสนอบัญชีปริมาณวัสดุ และราคาในการก่อสร้างต่อคณะกรรมการประกวดราคาเพื่อพิจารณาตามระเบียบ จำเลยที่ ๓ และที่ ๔ ต้องปฏิบัติหน้าที่ดูแลการเสนอราคาทุกขั้นตอนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สุจริตและเป็นธรรม ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๑ (๕) และมีผลต่อการพิจารณาคุณสมบัติของผู้เสนอราคาว่าจำเลยที่ ๕ โดยจำเลยที่ ๖ เสนอราคาต่ำกว่าความเป็นจริงหรือไม่ ทั้งจำเลยที่ ๓ และที่ ๔ มีหน้าที่ต้องตรวจสอบ บัญชีแสดงปริมาณวัสดุและราคาในการก่อสร้างว่าถูกต้องครบถ้วน และราคาที่เสนอมีความเหมาะสมหรือไม่ หากไม่ถูกต้องและครบถ้วนหรือไม่เหมาะสม ประการใด จะได้สั่งให้แก้ไขหรือเจรจาต่อรองราคาต่อไป ตามข้อ ๔.๒ ข้อ ๖.๔ และข้อ ๖.๕ ของเอกสารการประกวดราคาจ้างดังกล่าว เนื่องจาก บัญชีแสดงปริมาณวัสดุและราคาในการก่อสร้างเป็นเอกสารแนบท้ายสัญญาหรือถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา สอดคล้องกับหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กวพ) ๑๐๐๒/ว๖ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒ เรื่อง การประเมินราคาในการประกวดราคาจ้าง แต่จำเลยที่ ๓ และที่ ๔ กลับร่วมกันปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือโดยทุจริต ไม่ตรวจสอบพิจารณา แจ้งหรือนัดหมายคณะกรรมการ ประกวดราคาเพื่อพิจารณาตรวจสอบโดยรอบคอบอีกครั้ง และจำเลยที่ ๔ ประทับตราโล่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และลงลายมือชื่อกำกับไว้ เพื่อใช้ประกอบในการทำสัญญาโดยไม่นำเสนอให้คณะกรรมการประกวดราคาพิจารณา และนำเอกสารบัญชีแสดงปริมาณวัสดุและราคา ที่คณะกรรมการประกวดราคายังมิได้ตรวจสอบ

หรือรับรองไปใช้ในการขออนุมัติจ้างจำเลยที่ ๕ และใช้ประกอบเป็นเอกสารแนบท้ายสัญญา อีกทั้งยังละเว้นไม่ดำเนินการยกเลิกการประกวดราคา นอกจากนี้ การกระทำของจำเลยที่ ๓ และที่ ๔ ดังกล่าว ยังเป็นการมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันเสนอราคาอย่างเป็นธรรมเพื่อเอื้ออำนวยแก่จำเลยที่ ๕ โดยจำเลยที่ ๖ ให้ได้รับการคัดเลือกในการเสนอราคาและเป็นผู้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งการกระทำของจำเลยที่ ๕ โดยจำเลยที่ ๖ ที่เสนอบัญชีแสดงปริมาณวัสดุและราคาในการก่อสร้าง เพื่อให้ได้รับการคัดเลือกในการเสนอราคาครั้งนี้ ทั้งที่รู้อยู่แล้วว่าราคาเสาเข็มที่เสนอต่ำกว่าความเป็นจริง อย่างมีนัยสำคัญและมีใช้ราคาที่ไม่แท้จริงตามท้องตลาด และอาจทำให้ไม่สามารถก่อสร้างตามเงื่อนไขของประกาศประกวดราคาได้นั้น ย่อมทำให้ราคาในการก่อสร้างที่จำเลยที่ ๕ โดยจำเลยที่ ๖ เสนอมา ซึ่งเป็นราคาแบบเหมารวมที่รวมราคาเสาเข็มไว้ด้วยในราคาต่อหน่วยละ ๒,๕๒๐ บาท ต่ำกว่าและเป็นการเอาเปรียบผู้เสนอราคารายอื่นทำให้ไม่อาจเสนอราคาต่ำกว่าราคาที่จำเลยที่ ๕ เสนอได้ โดยมีเจตนามุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันเสนอราคาอย่างเป็นธรรมและเอื้อประโยชน์ในการคิดคำนวณส่วนต่างกรณีมีงานลดหรืองานเพิ่มจากการตอกเสาเข็มได้ครบจำนวนตามแบบของงานก่อสร้างทั้ง ๓๙๖ แห่ง จึงเป็นการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกในการกระทำความผิดของจำเลยที่ ๓ และที่ ๔ ดังกล่าว การกระทำของจำเลยที่ ๓ และที่ ๔ เป็นเหตุให้ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ลงนามเห็นชอบราคาค่าก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) จำนวน ๓๙๖ แห่ง ซึ่งจำเลยที่ ๕ โดยจำเลยที่ ๖ เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด เป็นเงิน ๕,๘๔๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท และจำเลยที่ ๑ ในฐานะรองนายกรัฐมนตรียิ่งกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติลงนามเห็นชอบราคาค่าจ้างก่อสร้างและอนุมัติเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๓ ให้จัดจ้างจำเลยที่ ๕ ดำเนินการก่อสร้าง ต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติทำสัญญาจ้างก่อสร้างโครงการอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) จำนวน ๓๙๖ แห่ง ตามสัญญาเลขที่ ยธ. ๑๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ วงเงิน จำนวน ๕,๘๔๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามที่จำเลยที่ ๑ อนุมัติ ตามข้อเสนอของจำเลยที่ ๒ โดยมีบัญชีแสดงปริมาณวัสดุและราคาในการก่อสร้างเป็นเอกสารแนบท้ายเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา แต่จำเลยที่ ๕ ดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามสัญญา สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงบอกเลิกสัญญาจ้างก่อสร้างแก่จำเลยที่ ๕ การกระทำของจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๖ เป็นเหตุให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและทางราชการได้รับความเสียหาย ส่วนหนึ่งคือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติหักค่าเสาเข็มได้น้อยกว่าราคาที่แท้จริงและทำให้จำเลยที่ ๕ ได้รับประโยชน์จากการถูกหักเงินค่าเสาเข็ม

ที่ตอกไม้ครบถ้วนน้อยกว่าราคาตลาดหรือราคาที่แท้จริง ต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางเรียกค่าเสียหายจากจำเลยที่ ๕ กรณีผิดสัญญาจ้าง เป็นจำนวนเงินรวมทั้งสิ้น ๑,๗๒๘,๖๒๙,๖๐๖ บาท พร้อมดอกเบี้ย เหตุเกิดที่แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร และแขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร เกี่ยวพันกัน ขอให้ลงโทษจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ จำเลยที่ ๓ และที่ ๔ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๑ มาตรา ๑๕๗ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ จำเลยที่ ๕ และที่ ๖ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๑ ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๖ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒ ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๖

จำเลยทั้งหกให้การปฏิเสธ

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาแล้ว พิพากษายกฟ้อง

โจทก์และจำเลยที่ ๒ อุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

องค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์ตรวจสำนวนประชุมปรึกษาแล้ว ข้อเท็จจริงที่คู่ความไม่ได้แย้งกันในชั้นนี้ฟังเป็นยุติได้ว่า ขณะเกิดเหตุ จำเลยที่ ๑ ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่กำกับโดยทั่วไป ซึ่งการบริหารราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำเลยที่ ๒ ดำรงตำแหน่งจเรตำรวจแห่งชาติ และรักษาราชการแทนในตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จำเลยที่ ๓ ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการสำนักงานส่งกำลังบำรุง จำเลยที่ ๔ ดำรงตำแหน่งสารวัตรฝ่ายโยธาธิการ ๑ กองโยธาธิการ สำนักงานส่งกำลังบำรุง จำเลยที่ ๓ และที่ ๔ ได้รับแต่งตั้งจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้เป็นคณะกรรมการประกวดราคาโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) จำนวน ๓๙๖ แห่ง วงเงิน ๖,๒๙๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ จำเลยที่ ๑ จึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และเจ้าพนักงานตามกฎหมาย จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าพนักงาน จำเลยที่ ๓ และที่ ๔ เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ จำเลยที่ ๕ เป็นบริษัทจำกัด มีจำเลยที่ ๖ เป็นกรรมการผู้จัดการ มีอำนาจกระทำการแทน ได้เข้าเป็นคู่สัญญากับสำนักงานตำรวจแห่งชาติในฐานะผู้รับจ้าง ตามสัญญาจ้างก่อสร้างโครงการอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) สัญญาเลขที่ ยธ. ๑๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ จำนวน ๓๙๖ แห่ง เป็นเงิน ๕,๘๔๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐



คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และบริษัทธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด ร่วมกันดำเนินโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดทำและนำรายละเอียดโครงการที่ได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ กรมธนารักษ์ และบริษัทธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้ง ตามเอกสารหมายเลข จ.๖ หน้า ๕๔๕ และ ๕๔๖ ต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีบันทึกข้อความ ที่ ๐๐๐๙.๖/๘๐๙๖ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ถึง นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ขออนุมัติดำเนินโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) ๓๙๖ แห่ง ตามเอกสารหมายเลข จ.๘ โดยสำนักงานประมาณเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือสำนักงานประมาณ ฉบับลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ตามเอกสารหมายเลข จ.๖๗ หน้า ๑๑๒๘ ต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีบันทึกข้อความ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๒ เสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยอ้างถึงข้อเท็จจริงตามบันทึกสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ฉบับลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ จำเลยที่ ๑ ขออนุมัติตามข้อ ๓ เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๒ ตามเอกสารหมายเลข จ.๙ ต่อมาในการประชุม คณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๗/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรีมีมติว่า อนุมัติหลักการโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) อาคารที่พักอาศัย และอาคารผู้ป่วย ให้กับข้าราชการตำรวจ ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ โดยให้ดำเนินการตามความเห็นของสำนักงานประมาณ และให้ยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เรื่อง การปรับปรุง แก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การก่อกั้นผู้กักขังข้ามปีงบประมาณ และมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้อง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การก่อกั้นผู้กักขังงบประมาณในข้อ ๑.๒ และข้อ ๑.๖ ตามหนังสือสำนักงานประมาณ ที่ นร ๐๗๐๔/๐๙๗ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ทั้งนี้ ได้รับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เห็นว่า เมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ก่อสร้างอาคารใหม่ทดแทนเรียบร้อยแล้ว ควรดำเนินการรื้อถอนอาคารเดิม เพื่อความปลอดภัยในการใช้อาคาร และเพื่อมิให้เป็นภาระแก่ภาครัฐในการจัดสรรงบประมาณซ่อมแซม และดูแลรักษาไปพิจารณาดำเนินการด้วย ตามเอกสารหมายเลข จ.๖ หน้า ๕๘๔ ถึงหน้า ๕๙๗ วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒ สำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการดำเนินการจัดจ้างโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) ตามเอกสารหมายเลข จ.๑๕

สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีบันทึกข้อความ ด่วนที่สุด ที่ ๐๐๐๙.๒๔/๐๓๔๒๓ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ถึงนายกรัฐมนตรีว่า เพื่อให้การดำเนินการประกวดราคาเปิดกว้างและเปิดโอกาสผู้รับจ้างในส่วนกลาง และภูมิภาคเข้าร่วมแข่งขันการเสนอราคาด้วยความเป็นธรรม เห็นควรดำเนินการจัดจ้างโดยส่วนกลาง โดยแยกการเสนอราคาเป็นรายภาค (ภาค ๑ - ๙) ส่วนการดำเนินการประกวดราคา การทำสัญญา การบริหารสัญญา และการเบิกจ่ายเงินค่าก่อสร้าง สำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยกองพลาธิการ และสรรพาวุธจะเป็นผู้ดำเนินการ โดยจำเลยที่ ๑ เห็นชอบตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ตามเอกสารหมาย จ.๖ หน้า ๖๐๘ ถึง ๖๑๐ วันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ กองพลาธิการและสรรพาวุธมีบันทึกข้อความเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการ กำหนดราคากลางและคณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขตของงานและร่างเอกสารการประกวดราคา งานก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) ตามเอกสารหมาย จ.๖ หน้า ๖๑๑ ถึง ๖๑๓ ต่อมาคณะกรรมการกำหนดราคากลางกำหนดราคากลางรวมเป็นเงิน ๖,๑๐๐,๕๓๘,๙๐๐ บาท ตามเอกสารหมาย จ.๒๕ แผ่นที่ ๘๔๓ และ ๘๔๔ วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๒ ประธานกรรมการ ร่างขอบเขตของงานและร่างเอกสารการประกวดราคามีบันทึกข้อความเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามเอกสารหมาย จ.๒๔ วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๒ ฝ่ายพลาธิการมีบันทึกถึงผู้บังคับการกองพลาธิการว่า ได้นำร่างขอบเขตของงานและร่างเอกสารการประกวดราคางานก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) ลงประกาศในเว็บไซต์ของหน่วยงานและกรมบัญชีกลางแล้วระหว่างวันที่ ๒ ถึงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๒ ตามเอกสารหมาย จ.๒๘ แผ่นที่ ๘๕๑ ถึง ๘๕๔ วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ พันตำรวจตรี ปัทเมข สุนทรานุกฤตกิจ มีบันทึกข้อความถึงผู้บัญชาการสำนักงานส่งกำลังบำรุง เพื่อขออนุมัติหลักการ ในการดำเนินการประกวดราคาจัดจ้างโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) ภายในวงเงิน ๖,๒๙๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยให้กองโยธาธิการ สำนักงานส่งกำลังบำรุง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานจัดจ้างก่อสร้างทุกอาคารรวมกันในครั้งเดียว ตามเอกสารหมาย จ.๖ แผ่นที่ ๖๔๙ ถึง ๖๕๔ วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ พลตำรวจโท ธีรยุทธ กิติวัฒน์ มีบันทึกข้อความถึงรักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อลงนามในหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี ขออนุมัติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการประกาศประกวดราคาจัดจ้างโดยให้กองโยธาธิการ สำนักงานส่งกำลังบำรุง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานจัดจ้างก่อสร้างทุกอาคารรวมกันในครั้งเดียว

ตามเอกสารหมาย จ.๖ แผ่นที่ ๖๕๕ ถึง ๖๖๑ ในวันเดียวกัน จำเลยที่ ๒ มีบันทึกข้อความที่ ๐๐๐๘.๓๒๒/๖๘๔๗ เสนอนายกรัฐมนตรี ขออนุมัติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการประกวดราคาจัดจ้างโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) จำนวน ๓๙๖ แห่ง โดยขอยกเลิกแนวทางในการจัดจ้างโดยส่วนกลาง โดยแยกการเสนอราคาเป็นรายภาค (ภาค ๑ - ๙) และขออนุมัติให้กองโยธาธิการ สำนักงานส่งกำลังบำรุง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานจัดจ้างก่อสร้างทุกอาคารรวมกันในครั้งเดียว เพื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะได้ดำเนินการประกาศประกวดราคาจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ต่อไป วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ จำเลยที่ ๑ อนุมัติตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอตามเอกสารหมาย จ.๒๙ วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๓ คณะกรรมการกำหนดราคากลางมีบันทึกเสนอว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลางดำเนินการคิดคำนวณราคากลางใหม่เป็นเงิน ๖,๓๘๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามเอกสารหมาย จ.๓๖ ซึ่งสูงกว่าราคากลางเดิมที่กำหนดไว้ ๖,๑๐๐,๕๓๘,๙๐๐ บาท วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๓ สำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการประกวดราคาโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) ๓๙๖ แห่ง วงเงิน ๖,๒๙๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ มีจำเลยที่ ๓ เป็นประธานกรรมการ จำเลยที่ ๔ เป็นกรรมการและเลขานุการ และกรรมการอื่น รวม ๗ คน ตามเอกสารหมาย จ.๔๑ วันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๓ สำนักงานตำรวจแห่งชาติออกประกาศเรื่อง ประกวดราคาจ้างโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) ๓๙๖ แห่ง วงเงิน ๖,๒๙๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ตามเอกสารหมาย จ.๔๒ วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นวันเสนอราคา มีผู้เสนอราคา ๕ ราย จำเลยที่ ๕ โดยจำเลยที่ ๖ เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด และยืนยันราคาครั้งสุดท้ายในการเสนอราคา ๕,๘๔๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งต่ำกว่าราคากลาง ๕๔๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการประกวดราคามีมติเห็นสมควรรับการเสนอราคาของจำเลยที่ ๕ เป็นผู้ดำเนินการ ส่วนอีก ๔ ราย เสนอราคา ๖,๐๙๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ๖,๑๗๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ๖,๒๙๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท และ ๖,๓๘๗,๙๙๙,๙๙๙ บาท ตามเอกสารหมาย จ.๔๖ วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ คณะกรรมการประกวดราคามีบันทึกข้อความเสนอผู้บัญชาการสำนักงานส่งกำลังบำรุง เพื่อรายงานผลการเสนอราคา โดยเห็นควรรับราคาต่ำสุดจัดจ้างในวงเงิน ๕,๘๔๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท จากจำเลยที่ ๕ ให้เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) ตามเอกสารหมาย จ.๔๗ วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๓

จำเลยที่ ๕ โดยจำเลยที่ ๖ ยื่นบัญชีแสดงปริมาณวัสดุและราคาต่อประธานกรรมการประกวดราคา โดยรายการในส่วนของงานฐานราก เสนอราคาเสาเข็มตอกรูปสี่เหลี่ยมตัน ขนาด ๐.๓๐ x ๐.๓๐ x ๒๑ เมตร ราคาหน่วยละ ๒,๕๒๐ บาท ตามเอกสารหมายเลข จ.๑๒๕ ต่ำกว่าราคากลางของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่กำหนดราคาหน่วยละ ๖,๓๖๐ บาท ตามเอกสารหมายเลข จ.๑๒๒ และต่ำกว่าราคาของกองดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ที่กำหนดราคาหน่วยละ ๘,๐๕๐ บาท ตามเอกสารหมายเลข จ.๑๒๑ วันเดียวกัน จำเลยที่ ๓ ลงนามรับเอกสารของจำเลยที่ ๕ โดยจำเลยที่ ๔ เป็นผู้ประทับตราโล่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และลงลายมือชื่อกำกับไว้เพื่อใช้ประกอบในการทำสัญญา แต่ไม่ได้นำเสนอให้คณะกรรมการประกวดราคาพิจารณา วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ พลตำรวจตรี สมาน สุทธิใจ ผู้บังคับการกองโยธาธิการ มีหนังสือถึงผู้บัญชาการ สำนักงานส่งกำลังบำรุง เสนอให้ลงนามในหนังสือขอรับความเห็นชอบราคาและขออนุมัติจ้างก่อสร้างโครงการ เพื่อพิจารณาลงนามในหนังสือถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติและตรวจร่างในหนังสือถึงจำเลยที่ ๑ ตามเอกสารหมายเลข จ.๕๕ วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ลงนามเห็นชอบราคาค่าก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) ๓๙๖ แห่ง ตามรายงานคณะกรรมการ ประกวดราคา ซึ่งจำเลยที่ ๕ โดยจำเลยที่ ๖ เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด ตามเอกสารหมายเลข จ.๕๗ วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๓ จำเลยที่ ๑ ให้ความเห็นชอบราคาค่าจ้างก่อสร้างและอนุมัติให้จัดจ้างจำเลยที่ ๕ ดำเนินการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) ๓๙๖ แห่ง วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ สำนักงานตำรวจแห่งชาติทำสัญญาจ้างจำเลยที่ ๕ ก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) ๓๙๖ แห่ง วงเงิน ๕,๘๔๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท มีบัญชีแสดงปริมาณวัสดุและราคาในการก่อสร้าง ที่ระบุในส่วนของงานฐานรากเสาเข็มตอกรูปสี่เหลี่ยมตัน ขนาด ๐.๓๐ x ๐.๓๐ x ๒๑ เมตร ราคาหน่วยละ ๒,๕๒๐ บาท เป็นเอกสารแนบท้ายสัญญาและเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา ตามเอกสารหมายเลข จ.๕๘ พลตำรวจเอก วัชรพล ประสารราชกิจ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ปฏิบัติราชการแทนผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ พิจารณออนุมัติจัดสรรงบประมาณประจำปี ๒๕๕๒ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) ๓๙๖ แห่ง จำนวน ๓๑๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท เป็นโครงการเดียว วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ บอกลีกสัญญาจ้างก่อสร้างกับจำเลยที่ ๕ ตามเอกสารหมายเลข จ.๘๒ ต่อมาโจทก์แต่งตั้งคณะกรรมการ ไต่สวนข้อเท็จจริง และได้ปรับเปลี่ยนคณะกรรมการไต่สวน โดยให้โจทก์ทั้งคณะเป็นองค์คณะในการไต่สวน

ข้อเท็จจริง แล้วมีมติว่าจำเลยทั้งหกกระทำความผิด จากนั้น โจทก์มีหนังสือถึงอัยการสูงสุด พร้อมรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและเอกสารประกอบ ขอให้ดำเนินคดีอาญาแก่จำเลยทั้งหกต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อัยการสูงสุดแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ต่อโจทก์ว่า ยังไม่มีหลักฐานเพียงพอว่าการกระทำของจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ที่ให้รวมการจัดจ้างก่อสร้างอาคาร ที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) ที่ส่วนกลางเป็นสัญญาเดียวโดยไม่เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นการขัดต่อมติคณะรัฐมนตรี จำเลยที่ ๓ และที่ ๔ ตรวจสอบและพิจารณาราคาที่ผู้ชนะการประกวดราคาได้เสนอไว้โดยไม่ถูกต้อง ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และจำเลยที่ ๕ กับจำเลยที่ ๖ เสนอราคาโดยไม่เป็นธรรม ต่อมา มีการตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างผู้แทนฝ่ายโจทก์และผู้แทนฝ่ายอัยการสูงสุด แต่สุดท้ายไม่อาจหาข้อยุติได้ โจทก์จึงฟ้องเป็นคดีนี้เอง

ปัญหาต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของโจทก์ประการแรกมีว่า จำเลยที่ ๑ กระทำความผิดตามฟ้องหรือไม่ โจทก์อุทธรณ์ว่า มติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เป็นเพียงการอนุมัติ ในหลักการให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและบริษัทธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด ร่วมกันดำเนินโครงการ โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดทำและนำรายละเอียดโครงการที่ได้ทำความตกลงกับหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้ง จึงไม่ใช่เป็นการอนุมัติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สามารถดำเนินการได้เลย โดยไม่จำเป็นต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีอีก ต่อมาในการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๗/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการในโครงการ ก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) และอาคารที่พักอาศัยและอาคารผู้ป่วยให้กับข้าราชการตำรวจ ซึ่งรวมถึงวิธีการจัดจ้าง โดยให้กระจายไปยังหน่วยงานในสังกัดในภูมิภาคด้วย ดังนั้น การที่จำเลยที่ ๑ อนุมัติตามที่จำเลยที่ ๒ เสนอ โดยให้เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดจ้างโดยไม่ได้นำเรื่องดังกล่าว เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติก่อน จึงเป็นการกระทำโดยมีเจตนาฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี ทำให้ราคากลางใหม่มีวงเงินสูงขึ้น และไม่สามารถคัดเลือกผู้เสนอราคาเพื่อดำเนินการให้แล้วเสร็จตามเป้าหมายได้ อันเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ นั้น องค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์ เห็นว่า การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีบันทึกข้อความ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๒ เสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ตามเอกสารหมายเลข จ.๙ ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรี ได้มีมติในการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๗/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ว่า

อนุมัติหลักการโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) อาคารที่พักอาศัย และอาคารผู้ป่วย ให้แก่ข้าราชการตำรวจ ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ โดยให้ดำเนินการตามความเห็นของสำนักงานงบประมาณ และให้ยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เรื่อง การปรับปรุง แก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การก่อสร้างผูกพันข้ามปีงบประมาณ และมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การก่อสร้างผูกพันงบประมาณในข้อ ๑.๒ และข้อ ๑.๖ ตามหนังสือสำนักงานงบประมาณ ที่ นร ๐๗๐๔/๐๙๗ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ทั้งนี้ ให้ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เห็นว่าเมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ก่อสร้างอาคารใหม่ทดแทนเรียบร้อยแล้ว ควรดำเนินการรื้อถอนอาคารเดิมเพื่อความปลอดภัยในการใช้อาคาร และเพื่อมิให้เป็นภาระแก่ภาครัฐในการจัดสรรงบประมาณซ่อมแซม และดูแลรักษาไปพิจารณาดำเนินการด้วย ตามเอกสารหมาย จ.๖ แผ่นที่ ๕๘๔ ถึง ๕๙๗ การที่ต่อมาจำเลยที่ ๑ อนุมัติตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอขอยกเลิกแนวทางในการจัดจ้าง โดยส่วนกลางแบบรวมกันในครั้งเดียว โดยแยกการเสนอราคาเป็นรายภาค (ภาค ๑ - ๙) และอนุมัติให้จัดจ้างก่อสร้างทุกอาคารรวมกันในครั้งเดียว ตามเอกสารหมาย จ.๒๙ โดยมีได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัตินั้น จะถือเป็นการกระทำโดยมิชอบตามที่โจทก์ฟ้องหรือไม่ ย่อมมีประเด็นต้องพิจารณาว่า มติคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๗/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ได้อนุมัติโดยกำหนดถึงวิธีการจัดจ้างที่ให้กระจายการจัดจ้างแยกเป็นรายภาคด้วย อันมีผลผูกพันให้จำเลยที่ ๑ มีหน้าที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดจ้างหรือไม่ ซึ่งในปัญหานี้ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๐ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องกำหนดประเด็นที่ประสงค์จะให้คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีมติในเรื่องใดให้ชัดเจน ถ้าคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีมติในเรื่องที่เสนอ ให้ถือว่ามติคณะรัฐมนตรีมีผลผูกพันเฉพาะหลักการแห่งประเด็นที่เสนอ เว้นแต่มติของคณะรัฐมนตรีจะระบุไว้ชัดเจนถึงรายละเอียดที่อนุมัติ เห็นชอบ หรือมีมติ จากบทบัญญัติดังกล่าว แสดงว่า รายละเอียดข้อใดที่มติคณะรัฐมนตรีไม่ได้ระบุถึงให้ปรากฏไว้ชัดเจนย่อมไม่ถือว่าผลผูกพัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากมติคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๗/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ดังกล่าวแล้ว ไม่มีข้อความระบุอย่างชัดเจนถึงรายละเอียดในเรื่องวิธีการจัดจ้างว่า จะต้องดำเนินการโดยแยกการเสนอราคาเป็นรายภาค (ภาค ๑ - ๙) แต่คงระบุเพียงว่า ให้ดำเนินการตามความเห็นของสำนักงานงบประมาณ

ที่ให้ยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การก่อกำหนดผู้กักขังข้ามปีงบประมาณ และการพิจารณาดำเนินการรื้อถอนอาคารเดิมเท่านั้น ซึ่งได้ความจาก นายสุรชัย ภู่งประเสริฐ อดีตเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและเป็นผู้จัดทำเอกสารสรุปวาระการประชุมเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ และ นายธีระพงษ์ วงศ์ศิวิลาศ อดีตผู้อำนวยการสำนักวิเคราะห์ เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีและอดีตเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ต่างมาเบิกความยืนยันทำนองเดียวกันว่า มติคณะรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๗/๒๕๕๒ ไม่รวมการจัดซื้อจัดจ้าง เพราะการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่ใช่อำนาจของคณะรัฐมนตรี แต่เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ นายธีระพงษ์ ยังเบิกความเพิ่มเติมอีกว่า ที่ผ่านมามีการเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างที่จะต้องแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบว่าการจัดซื้อจัดจ้างเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของคณะรัฐมนตรี เมื่อพยานทั้งสองซึ่งต่างรู้เห็นและมีหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวข้องกับการประชุมคณะรัฐมนตรีมายืนยันพร้อมมีเอกสารประกอบชัดเจน จึงมีน้ำหนักน่าเชื่อถือ ควรแก่การรับฟัง ส่วนข้อความในมติคณะรัฐมนตรีตอนถัดไปที่ว่า “... โดยให้ดำเนินการตามความเห็นของสำนักงบประมาณ ...” นั้น ย่อมหมายถึง ความเห็นของสำนักงบประมาณตามที่ปรากฏอยู่ในสรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๗/๒๕๕๒ วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เอกสารหมายเลข ๖ แผ่นที่ ๕๙๖ ที่ระบุว่า “สำนักงบประมาณยืนยันตามความเห็นเดิมที่เคยแจ้งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบแล้ว ตามหนังสือ สงป. ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๐๗/๐๘๕ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ซึ่งเห็นควรอนุมัติตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ โดยเห็นควรให้ดำเนินการในส่วนที่จำเป็นเร่งด่วน เพื่อทดแทนอาคารสถานีตำรวจที่มีสภาพชำรุดทรุดโทรมและมีอายุการใช้งานมากกว่า ๓๐ ปีขึ้นไป จำนวน ๓๙๖ หลัง...ภายในกรอบวงเงิน ๖,๖๗๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ในลักษณะก่อกำหนดผู้กักขังข้ามปีงบประมาณ ระยะเวลา ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔)” ตามเอกสารหมายเลข ๖ แผ่นที่ ๕๕๗ ถึง ๕๕๙ ข้อความส่วนนี้ จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณอันเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่ของสำนักงบประมาณเท่านั้น อีกทั้งข้อความในเอกสารหมายเลข ๖ แผ่นที่ ๕๕๘ ที่ว่า “ประกอบกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความพร้อม และสามารถดำเนินการได้เอง และหากมีการกระจายการจัดซื้อจัดจ้างไปยังหน่วยงานตามพื้นที่ที่จะดำเนินการ ก็จะทำให้โครงการสำเร็จได้เร็วยิ่งขึ้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงขอยกเลิกแนวทางการลงทุนภาครัฐ ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเดิม โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะเป็นผู้ดำเนินโครงการเองในรูปแบบการลงทุนภาครัฐ ด้วยวิธีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี” นั้น ก็เป็นเพียงการทำความเข้าใจถึงรายละเอียดที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอมา หากใช้เป็นเนื้อหาส่วนที่เป็นความเห็นของสำนักงบประมาณ

ที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีไม่ ดังนั้น ข้อความตามมติคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๗/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ จึงมิได้ระบุไว้ชัดเจนถึงรายละเอียดในเรื่องวิธีการจัดจ้างอันจะถือได้ว่าเป็นข้ออนุมัติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องการจัดจ้างด้วย นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากข้อเสนอของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามบันทึกกราบเรียนนายรัฐมนตรี ฉบับลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๒ ที่ได้อ้างถึงบันทึกฉบับเดิม ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เอกสารหมายเลข จ.๖ แผ่นที่ ๕๕๐ ถึง ๕๕๔ แล้ว แม้ตามบันทึกฉบับเดิมนั้นจะกล่าวว่ามีข้อความตอนหนึ่งระบุถึงความเห็นของคณะทำงานว่า “ทั้งนี้ หากมีการกระจายการจัดซื้อจัดจ้างไปยังหน่วยงานในสังกัด (ตำรวจภูธรภาคและตำรวจภูธรจังหวัด) ตามพื้นที่ที่จะก่อสร้างสถานีตำรวจต่าง ๆ ได้มากเท่าไร ก็จะทำให้โครงการสำเร็จเป็นรูปธรรมได้เร็วยิ่งขึ้น” แต่ข้อนี้ก็เพียงความเห็นในชั้นคณะทำงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเท่านั้น โดยข้อพิจารณาที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาในคดีนี้ ตามบันทึกฉบับลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๒ และฉบับลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ทั้งสองฉบับต่างระบุตรงกันว่า เสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดำเนินการโครงการสถานีตำรวจเพื่อประชาชน (ทดแทน) โดยเป็นโครงการผูกพัน ๓ ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ ถึง ๒๕๕๔ โดยมิได้ขออนุมัติในเรื่องวิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วย แต่อย่างไรก็ดี อันเป็นข้อเสนอที่สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ ที่บัญญัติชัดเจนว่า เรื่องที่จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาได้มีเพียง ๑๓ ข้อ ซึ่งไม่ปรากฏว่ารวมถึงวิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วย ดังนั้น ความเห็นของคณะทำงานดังกล่าวจึงมิใช่ข้อพิจารณาที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ประกอบกับข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า หลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการโครงการดังกล่าวแล้ว สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการดำเนินการจัดจ้างโครงการขึ้นมาพิจารณาเปรียบเทียบผลดีผลเสียในการดำเนินการจัดจ้างแต่ละแนวทาง ซึ่งวิธีการจัดซื้อจัดจ้างในรูปแบบการจัดจ้างโดยส่วนกลางแบบรวมกัน ในครั้งเดียว ก็เป็นหนึ่งในข้อพิจารณาที่คณะกรรมการนำมาพิจารณาด้วย ตามเอกสารหมายเลข จ.๖ แผ่นที่ ๖๐๒ ถึง ๖๐๕ การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ดำเนินการเลือกวิธีการจัดซื้อจัดจ้างเช่นนี้ ย่อมบ่งชี้ว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ได้มีความประสงค์ที่จะขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องวิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยมาก่อน วิธีการจัดซื้อจัดจ้างจึงพึงได้ข้อยุติเป็นครั้งแรกในตอนที่ย้ำเลยที่ ๑ เห็นชอบเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ กรณีรับฟังได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๗/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เป็นการอนุมัติเฉพาะประเด็นเรื่อง งบประมาณ



ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอเท่านั้น ไม่รวมถึงวิธีการจัดจ้างด้วยเพราะเป็นเรื่องรายละเอียดที่คณะรัฐมนตรีมิได้ระบุไว้อย่างชัดเจน ย่อมไม่มีผลผูกพันตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๐ วิธีการจัดซื้อจัดจ้างจึงเป็นรายละเอียดที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องไปดำเนินการเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จำเลยที่ ๑ จึงไม่มีหน้าที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาขออนุมัติเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดซื้อจัดจ้างดังที่โจทก์ฟ้อง ฉะนั้น แม้จำเลยที่ ๑ จะเคยพิจารณาเห็นชอบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการจัดจ้างโดยแยกการเสนอราคาเป็นรายภาค เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ตามเอกสารหมาย จ.๖ แผ่นที่ ๖๐๘ ถึง ๖๑๐ ไปแล้ว แต่ต่อมาเมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีบันทึกฉบับลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เสนอขออนุมัติให้จัดจ้างก่อสร้างทุกอาคารรวมกันในครั้งเดียวตามเอกสารหมาย จ.๒๙ กรณีก็เป็นอำนาจของจำเลยที่ ๑ ที่จะใช้ดุลพินิจหรือตัดสินใจทบทวนและอนุมัติในเรื่องนี้ได้เอง และแม้จำเลยที่ ๑ จะใช้เวลาพิจารณาเพียง ๒ วันก็ตาม แต่พยานหลักฐานจากการไต่สวนประกอบรายการการไต่สวนของโจทก์ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงให้เห็นข้อพิรุธที่ผิดปกติวิสัยอันสื่อแสดงว่า จำเลยที่ ๑ ได้เข้าไปมีส่วนริเริ่มหรือใช้ให้เจ้าพนักงานเสนอความเห็นเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดจ้างกรณีว่าเชื่อว่าที่จำเลยที่ ๑ อนุมัติไปเพราะเชื่อว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติในฐานะส่วนราชการเจ้าของโครงการได้ศึกษาด้วยความรอบคอบมาเป็นอย่างดีแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดจ้างจากเดิมที่แยกการเสนอราคาเป็นรายภาค มาเป็นวิธีการจัดจ้างรวมกันในครั้งเดียวนั้นก็เป็นเรื่อง que choisir ดำเนินการได้เพื่อความเหมาะสม และการจัดจ้างแต่ละวิธีการก็มีขั้นตอนที่ต้องประกาศเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อให้ผู้ประกอบการทั่วไปได้มีโอกาสเข้าแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมได้ กรณีไม่อาจฟังเป็นยุติดังที่โจทก์อ้างว่าการรวมการจัดจ้างครั้งเดียวไว้ที่ส่วนกลางจะทำให้ไม่มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมเสมอไป ส่วนข้อเท็จจริงที่ปรากฏภายหลังตามที่โจทก์อ้างว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลางชุดใหม่ได้กำหนดราคากลางวงเงินจำนวน ๖,๓๘๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งสูงกว่าราคากลางเดิมที่กำหนด จำนวน ๖,๑๐๐,๕๓๘,๙๐๐ บาท ก็ดี หรือผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างตามโครงการให้แล้วเสร็จตามเป้าหมายได้ก็ดี ล้วนแต่เป็นขั้นตอนในการดำเนินการประกวดราคาและการจัดจ้าง ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของจำเลยที่ ๑ อีกทั้งยังเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังโดยที่ไม่ปรากฏว่าจำเลยที่ ๑ ได้เข้าไปรับรู้หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการนั้นด้วย จึงถือไม่ได้ว่าเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำของจำเลยที่ ๑ ดังนั้น การที่จำเลยที่ ๑ ได้อนุมัติตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอขอยกเลิกแนวทางในการจัดจ้าง

โดยแยกการเสนอราคาเป็นรายภาค (ภาค ๑ - ๙) และอนุมัติให้จัดจ้างก่อสร้างทุกอาคารรวมกันในครั้งเดียว โดยมีได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ จึงไม่เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ การกระทำของจำเลยที่ ๑ จึงไม่เป็นความผิดตามฟ้อง อุทธรณ์โจทก์ข้อนี้ฟังไม่ขึ้น

ปัญหาต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของโจทก์ประการต่อไปมีว่า จำเลยที่ ๒ กระทำความผิดตามฟ้องหรือไม่ โจทก์อุทธรณ์ว่า มติคณะรัฐมนตรีผูกพันจำเลยที่ ๒ ให้ต้องปฏิบัติตามแต่จำเลยที่ ๒ กลับเสนอยกเลิกแนวทางการจัดจ้างโดยแยกเป็นรายภาค (ภาค ๑ - ๙) โดยไม่เสนอนายกรัฐมนตรีนำเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และไม่ใช่เป็นการเสนองานตามสายงานบังคับบัญชาจึงเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และมีเจตนาฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ การกระทำของจำเลยที่ ๒ เป็นเหตุให้ราคากลางใหม่มีวงเงินสูงขึ้น และไม่สามารถคัดเลือกผู้เสนอราคาเพื่อดำเนินการให้แล้วเสร็จตามเป้าหมายได้ นั้น องค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์ เห็นว่า เมื่อมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งที่ ๗/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เป็นการอนุมัติเฉพาะประเด็นเรื่องงบประมาณ ไม่รวมถึงวิธีการจัดจ้างด้วย ดังที่ได้วินิจฉัยแล้วข้างต้น การจัดจ้างจึงเป็นหน้าที่ของจำเลยที่ ๒ ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานที่จะต้องดำเนินการไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จำเลยที่ ๒ จึงมิได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ สาเหตุที่จำเลยที่ ๒ มีบันทึกข้อความ ด่วนที่สุด ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงนายกรัฐมนตรี ขออนุมัติหลักการในการดำเนินการประกวดราคาจัดจ้าง โดยเสนอให้ยกเลิกแนวทางการจัดจ้างโครงการด้วยวิธีการจัดจ้างโดยแยกการเสนอราคาเป็นรายภาค (ภาค ๑ - ๙) และอนุมัติให้จัดจ้างก่อสร้างทุกอาคารรวมกันในครั้งเดียว ตามเอกสารหมายเลข จ.๒๙ นั้น ข้อเท็จจริงได้ความว่ามีมูลเหตุสืบเนื่องมาจากวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ พันตำรวจเอก ปัทเมฆ สุนทรานุกฤตกิจ รักรักษาการแทนผู้บังคับการกองโยธาธิการ มีบันทึกข้อความถึงผู้บัญชาการสำนักงานส่งกำลังบำรุง เพื่อขออนุมัติหลักการในการดำเนินการประกวดราคาจัดจ้างโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยให้กองโยธาธิการ สำนักงานส่งกำลังบำรุง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานจัดจ้างก่อสร้างทุกอาคารรวมกันในครั้งเดียว โดยอ้างเหตุผลว่าโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) จำนวน ๓๙๖ แห่ง เป็นโครงการที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีในลักษณะโครงการเดียว และผูกพันงบประมาณปี ๒๕๕๒, ๒๕๕๓ และ ๒๕๕๔ จำนวนทั้งสิ้น

๖,๒๙๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท การดำเนินการจัดจ้างจึงมีความจำเป็นต้องประกาศประกวดราคาจัดจ้างก่อสร้างอาคาร จำนวน ๓๙๖ แห่ง ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ในครั้งเดียว อีกทั้งในการประกาศประกวดราคาจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์จะเป็นวิธีที่เปิดกว้างให้ภาคเอกชนทุกรายสามารถเข้าเสนอราคาและแข่งขันกันได้อย่างเป็นธรรมในคราวเดียวกัน ทำให้ได้ผู้ประกอบการที่มีความพร้อมและความมั่นคงทางการเงิน สามารถเสนอราคาได้ต่ำกว่าวงเงินงบประมาณที่ทางราชการได้กำหนดไว้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติสามารถบริหารจัดการด้านสัญญากับผู้ประกอบการรายเดียวหรือกลุ่มผู้ประกอบการหลายรายที่ได้เสนอราคาร่วมกันในลักษณะกิจการร่วมค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องเร่งรัดดำเนินการประกวดราคาจัดจ้างก่อสร้างอาคาร จำนวน ๓๙๖ แห่ง ให้แล้วเสร็จและแจ้งผลการจัดจ้างให้สำนักงานประมาณพิจารณาให้ความเห็นชอบวงเงินก่อน จึงจะสามารถลงนามผูกพันในสัญญาจ้างได้ ตามเอกสารหมาย จ.๖ แผ่นที่ ๖๔๙ ถึง ๖๕๔ ต่อมาวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ พลตำรวจโท ธีรยุทธ กิติวัฒน์ รักษาการผู้บัญชาการสำนักงานส่งกำลังบำรุง ได้เชิญ พันตำรวจเอก ปัทมเดช และผู้ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงแล้วเห็นพ้องด้วย จึงได้มีบันทึกข้อความถึงรักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเพื่อลงนามในหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีขออนุมัติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการประกาศประกวดราคาจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์โดยจัดจ้างก่อสร้างทุกอาคารรวมกันในครั้งเดียว ตามเอกสารหมาย จ.๖ แผ่นที่ ๖๕๕ ถึง ๖๖๑ ต่อมา พลตำรวจโท พงศพัศ พงษ์เจริญ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติซึ่งเคยเป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการดำเนินการจัดจ้างโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถานีตำรวจ (ทดแทน) ตามเอกสารหมาย จ.๖ แผ่นที่ ๖๐๒ ถึง ๖๐๕ มาแล้วครั้งหนึ่งก็ได้เสนอความเห็นเห็นว่าเห็นควรดำเนินการตามเสนอ คือ ให้จัดจ้างก่อสร้างทุกอาคารรวมกันในครั้งเดียวทั้ง พลตำรวจโท ธีรยุทธ เบิกความว่า พยานเห็นชอบให้เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดจ้างโดยไม่มีใครสั่งการให้ทำพยานนำเรียนแก่จำเลยที่ ๒ ให้ทราบปัญหา พร้อมทั้งนำเจ้าหน้าที่พัสดุไปชี้แจงถึงเหตุผลที่ต้องเปลี่ยนวิธีการจัดจ้าง จนกระทั่งจำเลยที่ ๒ เห็นด้วยว่ามีความจำเป็นตามที่เสนอ อันแสดงให้เห็นว่าการขอเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดจ้างเกิดจากข้อทักท้วงของผู้ปฏิบัติงานเองที่เสนอมาตามขั้นตอนปกติตั้งแต่ก่อนที่จำเลยที่ ๒ จะมีการมอบหมายงานตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๕๗๙/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ แล้ว โดยเฉพาะจำเลยที่ ๒ มิได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการขอเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดจ้างนั้นมาแต่แรก และข้อทักท้วงของเจ้าหน้าที่พัสดุข้อหนึ่งก็สอดคล้องกับที่กรมบัญชีกลางเคยมีหนังสือตอบข้อหารือระบุว่า กรณีที่ได้รับจัดสรรงบประมาณในครั้งเดียวกัน

หากไม่มีเหตุผลประการใดที่ทำให้ส่วนราชการไม่สามารถดำเนินการในครั้งเดียวกันได้แล้ว ส่วนราชการต้องจัดซื้อหรือจัดจ้างในครั้งเดียวกัน ตามเอกสารหมายเลข ๒/๗ และ ๒/๘ และเมื่อพิจารณาต่อไปเห็นได้ว่าการขอเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดจ้างของจำเลยที่ ๒ นั้น ยังคงใช้วิธีการจัดจ้างด้วยการประกวดราคาเช่นเดิม ซึ่งวิธีการประกวดราคานี้จำเลยที่ ๑ ในฐานะรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และในฐานะปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้เคยมีคำสั่งเห็นชอบมาก่อนแล้ว จำเลยที่ ๒ คงเสนอขอเปลี่ยนแปลงการจัดจ้างจากการเสนอราคาเป็นรายภาค (ภาค ๑ - ๙) มาเป็นจัดจ้างก่อสร้างทุกอาคารรวมกันในครั้งเดียวเท่านั้น ซึ่งวิธีการจัดจ้างก่อสร้างทุกอาคารรวมกันในครั้งเดียวก็ได้เคยมีการศึกษาข้อดีข้อเสียกันมาแล้วตั้งแต่ในคราวก่อน ตามเอกสารหมายเลข จ.๗๐ หน้า ๑๑๖๕ ถึง ๑๑๗๔ กรณีจึงมีเหตุผลและข้อมูลที่จำเลยที่ ๒ จะเสนอให้จำเลยที่ ๑ ให้ความเห็นชอบเช่นเดิม การที่จำเลยที่ ๒ มีบันทึกเสนอจำเลยที่ ๑ อนุมัติให้เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดจ้างดังกล่าวภายหลังจากมีการมอบหมายงานเพียง ๑ วัน จึงไม่ใช่ข้อพิรุณดังที่โจทก์อุทธรณ์ นอกจากนั้น แม้จำเลยที่ ๑ จะเห็นชอบแล้วก็ยังต้องมีขั้นตอนการประกาศประกวดราคาต่อไป ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีผู้เสนอราคาแข่งขันกัน ๕ ราย และแข่งขันสุ้ราคากันถึง ๗๓ ครั้ง ฉะนั้น การที่จำเลยที่ ๒ เสนอขอเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดจ้างเพียงอย่างเดียวจึงยังไม่เพียงพอให้รับฟังว่าเพื่อกำหนดตัวผู้รับจ้างล่วงหน้าหรือกีดกันผู้เสนอการรายอื่น เมื่อไม่ปรากฏว่าจำเลยที่ ๒ ได้กระทำการอื่นใดนอกเหนือจากนี้ อีกทั้งพยานหลักฐานจากการไต่สวนไม่ปรากฏว่าจำเลยที่ ๒ มีผลประโยชน์แอบแฝงหรือเอื้อประโยชน์แก่ผู้หนึ่งผู้ใดโดยมิชอบ ส่วนที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลางชุดใหม่ได้กำหนดราคากลางวงเงิน จำนวน ๖,๓๘๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งสูงกว่าราคากลางเดิมที่กำหนด จำนวน ๖,๑๐๐,๕๓๘,๙๐๐ บาท นั้น ก็เป็นการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำหนดราคากลางเอง และได้รับความจากพันตำรวจเอก พรชัย งามทิพย์วัฒนา ผู้กำกับกลุ่มงานวิชาชีพและเชี่ยวชาญ กองโยธาธิการ สำนักงานส่งกำลังบำรุง เบิกความว่า เหตุที่ราคากลางสูงขึ้นเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงแบบแปลนก่อสร้าง ดังนี้ กรณีจึงไม่เกี่ยวข้องกับการเสนอเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดจ้างของจำเลยที่ ๒ โดยเฉพาะในการจัดจ้างตามที่จำเลยที่ ๒ เสนอก็ปรากฏว่า จำเลยที่ ๕ โดยจำเลยที่ ๖ ได้เสนอราคาต่ำสุด เป็นเงิน ๕,๘๔๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามเอกสารหมายเลข จ.๕๗ อันเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคากลางเดิม แม้ราคากลางใหม่จะมีวงเงินสูงขึ้นจากเดิม แต่ก็ไม่ปรากฏหลักฐานใดว่ามีผลกระทบทำให้ราคาจ้างจำเลยที่ ๕ เพิ่มขึ้น ส่วนที่ต่อมาจำเลยที่ ๕ ผู้รับจ้าง ไม่ดำเนินการก่อสร้างโครงการให้แล้วเสร็จตามเป้าหมายนั้น

ก็เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งปัญหานี้อาจเกิดขึ้นได้ไม่ว่าจะเป็นกรณีจัดจ้าง โดยการเสนอราคาเป็นรายภาค (ภาค ๑ - ๙) หรือเป็นกรณีจัดจ้างทุกอาคารรวมกันในครั้งเดียว ยังไม่อาจรับประกันได้แน่ชัดว่าเป็นความเสียหายที่จำเลยที่ ๒ คาดเห็นได้ว่าต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ข้อเท็จจริงฟังไม่ได้ว่าจำเลยที่ ๒ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหาย แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ การกระทำของจำเลยที่ ๒ จึงไม่เป็นความผิดตามฟ้อง อุทธรณ์โจทก์ข้อนี้ฟังไม่ขึ้น

ปัญหาต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของโจทก์ประการต่อไปมีว่า จำเลยที่ ๓ และที่ ๔ กระทำความผิดตามฟ้องหรือไม่ โจทก์อุทธรณ์ว่า จำเลยที่ ๓ และที่ ๔ ได้รับบัญชีแสดงปริมาณวัสดุและราคาในการก่อสร้าง (Bill of Quantities หรือ BOQ) ของจำเลยที่ ๕ แล้วไม่นำเสนอต่อคณะกรรมการประกวดราคาเพื่อพิจารณา เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๑ (๕) มีผลต่อการพิจารณาคูณสมบัติของผู้เสนอราคาว่ามีการเสนอราคาต่ำกว่าความเป็นจริง รวมถึงไม่เป็นไปตามเอกสารประกวดราคาจ้าง ซึ่งหากตรวจสอบก็จะพบว่าราคาเสาเข็มที่จำเลยที่ ๕ โดยจำเลยที่ ๖ เสนอมาต่ำกว่าราคากลางของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่กำหนดราคาไว้หน่วยละ ๖,๓๖๐ บาท และต่ำกว่าราคาของกองดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ที่กำหนดราคาไว้หน่วยละ ๘,๐๕๐ บาท การที่จำเลยที่ ๓ และที่ ๔ นำเอกสารบัญชีแสดงปริมาณวัสดุและราคาในการก่อสร้าง (BOQ) ไปใช้ในการขออนุมัติจ้างจำเลยที่ ๕ และใช้ประกอบเป็นเอกสารแนบท้ายสัญญา ทั้งละเว้นไม่ดำเนินการให้มีการยกเลิกการประกวดราคา จึงเป็นการร่วมกันปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต มุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันเสนอราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนวยแก่จำเลยที่ ๕ โดยจำเลยที่ ๖ ให้ได้รับคัดเลือกและมีสิทธิเข้าทำสัญญากับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ นั้น องค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์เห็นว่า ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กwp) ๑๐๐๒/ว๖ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒ เรื่อง การประเมินราคาในงานประกวดราคาจ้างก่อสร้าง เอกสารหมาย จ.๑๑๖ มิได้มีข้อกำหนดโดยชัดแจ้งให้คณะกรรมการประกวดราคามีหน้าที่ต้องพิจารณารายละเอียดและราคาต่อหน่วยของวัสดุแต่ละรายการที่ปรากฏในบัญชีแสดงปริมาณวัสดุและราคา สำหรับเอกสารประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เลขที่ ๑๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๓ ตามเอกสารหมาย จ.๔๒ ข้อ ๔.๒ กำหนดให้ผู้เสนอราคาจะต้องกรอกปริมาณวัสดุในบัญชีรายการก่อสร้างให้ครบถ้วน

ทั้งนี้ เมื่อสิ้นสุดการประกวดราคาและผู้เสนอราคาได้ยืนยันราคาครั้งสุดท้ายตามข้อ ๔.๗ (๗) แล้ว ผู้เสนอราคาที่จะชนะการประกวดราคาจะต้องจัดทำบัญชีแสดงปริมาณวัสดุและราคาตามที่ได้ยืนยันราคาครั้งสุดท้าย ส่งให้คณะกรรมการประกวดราคาภายใน ๓ วัน ข้อ ๖.๑ กำหนดว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะพิจารณาตัดสินด้วยราคารวม และข้อ ๖.๕ วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้เสนอราคาต่ำสุด เสนอราคาต่ำจนคาดหมายได้ว่าไม่อาจดำเนินงานตามสัญญาได้ คณะกรรมการประกวดราคา หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะให้ผู้เสนอราคานั้นชี้แจงและแสดงหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้เสนอราคา สามารถดำเนินงานตามการประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ให้เสร็จสมบูรณ์ หากคำชี้แจง ไม่เป็นที่รับฟังได้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีสิทธิที่จะไม่รับราคาของผู้เสนอราคารายนั้น ดังนี้ จากเอกสาร ประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ฉบับดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการประกวดราคา จะพิจารณาจากราคารวมเป็นสำคัญ คดีนี้เมื่อพิจารณาจากราคารวมแล้วปรากฏว่า จำเลยที่ ๕ เสนอราคารวม เป็นเงิน ๕,๘๔๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งต่ำกว่าราคากลาง จำนวน ๕๔๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๘.๔๕ อันเป็นกรณีที่ไม่ต้องจัดทำบันทึกคำชี้แจงส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกรณีนี้ ผลการประกวดราคาปรากฏว่า ราคากลางที่กำหนดไว้สูงหรือต่ำกว่าราคาที่ประกวดราคาได้เกินร้อยละ ๑๕ ขึ้นไป ตามมาตรการป้องกันหรือลดโอกาสการสมยอมกันเสนอราคาตามมติคณะรัฐมนตรี เอกสารหมาย ล.๕/๑๖ จึงไม่มีกรณีที่แสดงได้ว่าจำเลยที่ ๕ เสนอราคาต่ำจนถึงขั้นคาดหมายได้ว่าจะไม่อาจดำเนินงานตามสัญญาได้ ตามความในข้อ ๖.๕ วรรคสอง นอกจากนั้น โจทก์คงกล่าวหาว่าบัญชีแสดงปริมาณวัสดุและราคา ในการก่อสร้าง (BOQ) ของจำเลยที่ ๕ มีรายการผิดปกติเพียงรายการเดียวคือ รายการเสาเข็มมีราคาต่ำ โดยจำเลยที่ ๕ ยืนยันปริมาณวัสดุในส่วนของงานฐานรากที่เสนอราคาเสาเข็มตอกรูปสี่เหลี่ยมตัน ขนาด ๐.๓๐ x ๐.๓๐ x ๒๑ เมตร ราคาหน่วยละ ๒,๕๒๐ บาท ตามเอกสารหมาย จ.๑๒๕ ซึ่งเป็นราคาต่ำกว่าราคากลางของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่กำหนดราคาไว้หน่วยละ ๖,๓๖๐ บาท ตามเอกสารหมาย จ.๑๒๒ และต่ำกว่าราคาของกองดัชนีเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ที่กำหนดราคาไว้ หน่วยละ ๘,๐๕๐ บาท ตามเอกสารหมาย จ.๑๒๑ แต่ข้อนี้ได้รับความจาก นายลิขิต อุไรรางกูล นักวิชาการคลังชำนาญการ กรมบัญชีกลาง เบิกความว่า ราคากลางของวัสดุจะมีทุกรายการ แต่ละรายการจะมีการคำนวณราคาสินค้าที่เป็นส่วนเพิ่ม ได้แก่ ต้นทุน พร้อมค่าภาษีที่เกี่ยวข้อง และกำไร ซึ่งกำหนดรวมไว้ในอัตราร้อยละ ๒๐ ถึง ๒๕ ผู้เสนอราคาสามารถลดส่วนกำไรในส่วนนี้เพื่อสามารถ เข้าแข่งขันเสนอราคาได้ ส่วนการพิจารณาความแตกต่างด้านราคาให้ดูภาพรวม มิใช่ดูแต่ละรายการ

และหากมีการเสนอราคาต่ำกว่าราคากลาง ผู้เสนอราคาต้องจัดทำรายการราคาตามลำดับวัสดุเป็นลำดับไป ซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนหรือปรับลดราคาเพื่อให้เกิดความสมดุลและให้ราคารวมตามบัญชีแสดงปริมาณวัสดุ และราคาอยู่ที่ราคาที่ประมูลงานมาได้ แสดงว่าผู้เสนอราคาสามารถปรับลดราคาวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง บางรายการลงได้ตามศักยภาพในการบริหารต้นทุน ราคา และกำไรของผู้เสนอราคา เพียงแต่จะต้องอยู่ ภายในกรอบวงเงินที่เสนอและได้รับการยืนยันราคาครั้งสุดท้าย ซึ่งข้อนี้ปรากฏว่าจำเลยที่ ๕ ประกอบธุรกิจ เกี่ยวกับการผลิตเสาเข็ม จำเลยที่ ๕ จึงมีเหตุที่จะปรับลดราคาในส่วนเสาเข็มตกให้เหลือหน่วยละ ๒,๕๒๐ บาท ได้ อันเป็นวิสัยของการเสนอราคาที่จะต้องแข่งขันกันอย่างเสรีตามความเป็นธรรม และความเหมาะสมแห่งสภาพวัสดุนั้นอีก ทั้งได้ความจากพยานโจทก์ปาก พันตำรวจเอก พรชัย ว่า ค่างานเสาเข็มเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๓๓,๐๘๙,๓๘๗.๕๐ บาท ตามเอกสารหมายเลข จ.๒๒ แผ่นที่ ๒๔๓๗ ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับราคารวมตามสัญญาจ้าง จำนวน ๕,๘๔๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นสัดส่วนเพียงอัตราร้อยละ ๓.๙๘ ยิ่งสนับสนุนให้เห็นว่าลำพังเฉพาะราคาเสาเข็มที่ต่ำรายการเดียว ยังไม่เป็นเหตุเพียงพอที่จำเลยที่ ๓ และที่ ๔ จะต้องเสนอไม่รับราคารวมทั้งหมดของจำเลยที่ ๕ นอกจากนั้น กรณีนี้เป็นเรื่องเสนอราคาต่ำกว่าปกติเพียงรายการเดียว และรายการเสาเข็มก็ไม่ใช่รายการ ที่เป็นหัวข้อใหญ่ตามที่กำหนดไว้ในหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กวพ) ๑๐๐๒/ว๖ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒ เรื่อง การประเมินราคาในงานประกวดราคาจ้างก่อสร้าง เอกสารหมายเลข จ.๑๑๖ จึงไม่ถึงกับเป็นเหตุสำคัญที่คณะกรรมการประกวดราคาจะเรียกจำเลยที่ ๕ มาเจรจา เช่นนี้ แม้จำเลยที่ ๓ ซึ่งเป็นประธานกรรมการประกวดราคา และจำเลยที่ ๔ ซึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ จะมีได้นำเอกสาร บัญชีแสดงปริมาณวัสดุและราคาในการก่อสร้างเสนอให้คณะกรรมการประกวดราคาพิจารณา แต่ก็ไม่มีการพิรุณประการใดๆ จะเป็นการปกปิดเพื่อเอื้อประโยชน์แก่จำเลยที่ ๕ กรณีอาจเป็นเพราะจำเลยที่ ๓ และที่ ๔ เข้าใจว่า ไม่มีเหตุที่คณะกรรมการประกวดราคาจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของราคาเสาเข็ม ข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้ว่าจำเลยที่ ๓ และที่ ๔ กระทำการไปโดยมีเจตนาเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือโดยทุจริต ส่วนที่โจทก์อ้างว่า การกระทำของจำเลยที่ ๓ และที่ ๔ เป็นเหตุให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติหักค่าเสาเข็มได้น้อยกว่าราคาที่แท้จริง เป็นการเอื้อประโยชน์แก่ จำเลยที่ ๕ นั้น เมื่อการหักค่าเสาเข็มเป็นขั้นตอนที่จะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการปฏิบัติผิดสัญญาเท่านั้น อันเป็นเรื่องภายหลังจากการเสนอราคาเสร็จสิ้นไปแล้วซึ่งไม่ใช่สิ่งที่จะต้องเกิดโดยแน่นอน และโดยปกติทั่วไป ผู้ประกอบการจะไม่คำนึงถึงเรื่องนี้เป็นหลักตั้งแต่ในขั้นยื่นเสนอราคา จึงไม่อาจฟังได้ว่าจำเลยที่ ๓

และที่ ๔ มีเจตนาเอื้อประโยชน์แก่จำเลยที่ ๕ นอกจากเรื่องราคาเสาเข็มดังกล่าวแล้ว ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นว่ามีการกำหนดตัวจำเลยที่ ๕ ไว้เป็นผู้รับจ้างล่วงหน้า หรือสมรู้ร่วมคิดกันกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเอื้อประโยชน์แก่จำเลยที่ ๕ ให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญาโดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันอย่างเป็นธรรม หรือสั่งการให้เลือกจำเลยที่ ๕ เป็นผู้ชนะการเสนอราคาโดยเฉพาะเจาะจง อันจะเป็นเหตุให้ต้องยกเลิกการประกวดราคา แต่อย่างไร พยานหลักฐานที่ไต่สวนมาฟังไม่ได้ว่า จำเลยที่ ๓ และที่ ๔ กระทำความผิดตามฟ้อง อุทธรณ์โจทก์ข้อนี้ฟังไม่ขึ้น

ปัญหาต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของโจทก์ประการสุดท้ายมีว่า จำเลยที่ ๕ และที่ ๖ กระทำความผิดตามฟ้องหรือไม่ องค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์เห็นว่า โจทก์ฟ้องกล่าวหาว่า จำเลยที่ ๕ และที่ ๖ เป็นผู้สนับสนุนจำเลยที่ ๓ และที่ ๔ ในกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๑ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒ เมื่อข้อเท็จจริงฟังไม่ได้ว่าจำเลยที่ ๓ และที่ ๔ กระทำความผิดดังกล่าว จำเลยที่ ๕ และที่ ๖ ย่อมไม่อาจเป็นผู้สนับสนุนจำเลยที่ ๓ และที่ ๔ กระทำความผิดตามฟ้องได้ ที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษายกฟ้องมานั้น องค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์เห็นฟ้องด้วยอุทธรณ์ของโจทก์ในข้อนี้ฟังไม่ขึ้นเช่นกัน เมื่อวินิจฉัยดังนี้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ของจำเลยที่ ๒ อีกต่อไป เพราะไม่ทำให้ผลของคดีเปลี่ยนแปลง

พิพากษายืน

นายชัยเจริญ ดุษฎีพร

นายสิทธิศักดิ์ วนะชกิจ

นายประทีป อ่าววิจิตรกุล

นายอุดม วัตตธรรม

นางอโนชา ชีวิทโสภณ

นางสุวิชา นาควัชระ

นายอำพันธ์ สมบัติสถาพรกุล

นายสาคร ตั้งวรรณวิบูลย์

นายจักรกฤษณ์ อนันต์สุชาติกุล