

บันทึก

เรื่องหารือเกี่ยวกับอายุความในการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากมูลละเมิด

สำนักงานเทศบาลนครนครราชสีมาได้มีหนังสือ ที่ นม ๕๒๐๐๗/๑๕๓๓ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า เทศบาลเมืองนครราชสีมา (ขณะนั้น) ได้กู้เงินตามโครงการเงินกู้เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลจากกระทรวงมหาดไทยเพื่อนำไปก่อสร้างเขื่อนเรียงหินยาแนวคูเมืองจำนวน ๓ เขื่อน ต่อมา ปรากฏว่าได้มีการเบิกจ่ายเงินค่าก่อสร้างไปมากกว่าปริมาณงานที่ผู้รับจ้างได้ทำการก่อสร้างไปรวมเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๒,๓๓๒,๗๓๗.๑๔ บาท เทศบาลฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่งซึ่งคณะกรรมการสอบสวนได้สรุปผลการสอบสวนว่า การที่คณะกรรมการตรวจการจ้างไม่ได้ใช้สิทธิที่จะขอแก้ไขลดปริมาณงานและตกลงราคากันใหม่ในขณะนั้นเป็นเหตุให้เทศบาลฯ ต้องสูญเสียเงินจำนวนดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างรวม ๕ คน ตามรายชื่อที่ระบุในรายงานน่าจะต้องร่วมรับผิดชอบ โดยได้เสนอสำนวนการสอบสวนต่อปลัดเทศบาลเมืองนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๓๖ และปลัดเทศบาลฯ ได้ทำบันทึกต่อท้ายรายงานดังกล่าวเสนอต่อนายกเทศมนตรีเมืองนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๓๖ ซึ่งนายกเทศมนตรีฯ ได้มีบันทึกความเห็นถึงปลัดเทศบาลฯ เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๓๖ ว่า "ขอให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่ชี้จุดที่ควรจะได้จัดทำหรือละเลยในคณะกรรมการแต่ละขั้นตอน ตั้งแต่รับ-เปิดซองและอื่น ๆ เพื่อมาพิจารณาอีกครั้ง"

ต่อมา คณะกรรมการสอบสวนฯ ได้ดำเนินการสอบสวนใหม่และได้เสนอรายงานการสอบสวนต่อปลัดเทศบาลฯ เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๓๖ โดยยังคงระบุว่าเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการตรวจการจ้างทั้ง ๕ คน ตามที่ได้เคยรายงานไว้แล้วซึ่งปลัดเทศบาลฯ ได้เสนอรายงานการสอบสวนดังกล่าวต่อนายกเทศมนตรีฯ เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๓๖ และนายกเทศมนตรีฯ ได้ลงนามรับทราบและให้ดำเนินการตามที่เสนอมาได้เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๓๖ เทศบาลฯ ได้ส่งเรื่องให้จังหวัดนครราชสีมาเพื่อขอให้พนักงานอัยการเป็นทนายว่าต่างคดีแพ่งเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๓๗ แต่จังหวัดนครราชสีมาได้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๗ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๐ จังหวัดนครราชสีมาได้มีหนังสือถึงเทศบาลฯ แจ้งว่า พนักงานอัยการโดยสำนักงานอัยการเขต ๓ สำนักงานอัยการสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่าเรื่องดังกล่าวขาดอายุความแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๓๗

เทศบาลฯ จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) ตามข้อเท็จจริงในเรื่องนี้อายุความละเมิดเริ่มนับวันใดและขาดอายุความวันใด

(๒) วันเวลาที่เทศบาลฯ ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ อายุความขาดหรือไม่

(๓) ข้อวินิจฉัยของอธิบดีอัยการเขต ๓ ชอบด้วยกฎหมายและเหตุผลหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักงานเทศบาลนครนครราชสีมาและผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด (สำนักงานอัยการเขต ๓) แล้ว เห็นว่า เรื่องนี้เป็นกรณีที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ จึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง^๑ มาใช้บังคับ กล่าวคือ ผู้ต้องเสียหายจะต้องฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน หรือสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ในกรณีที่ผู้ต้องเสียหายเป็นนิติบุคคลต้องถือเอาวันที่ผู้แทนนิติบุคคลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นวันเริ่มนับอายุความ^๒ ฉะนั้น ปัญหาตามกรณีนี้จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า จะถือเอาวันใดดังต่อไปนี้ เป็นวันที่นายกเทศมนตรีฯรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน

(๑) วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๓๖ ซึ่งเป็นวันที่ปลัดเทศบาลฯได้เสนอรายงานการสอบสวนฉบับแรกต่อนายกเทศมนตรีฯ

(๒) วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๓๖ ซึ่งเป็นวันที่นายกเทศมนตรีฯได้ลงนามสั่งการในรายงานการสอบสวนฉบับแรก

(๓) วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๓๖ ซึ่งเป็นวันที่นายกเทศมนตรีฯได้ลงนามรับทราบรายงานการสอบสวนฉบับหลัง

ในประเด็นดังกล่าวมีแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกา ๒ แนว ดังนี้

(๑) แนวที่หนึ่ง ถือว่าผู้แทนนิติบุคคลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนในวันที่ผู้แทนนิติบุคคลได้ทราบรายงานการสอบสวนที่ระบุตัวผู้ที่จะต้องรับผิด ในกรณีที่ผู้แทนนิติบุคคลได้รับรายงานการสอบสวนระบุตัวผู้ที่จะต้องรับผิดแล้ว แต่ได้สั่งการอย่างอื่นต่อไป เช่น สั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นเรื่องจำนวนเงินที่ผู้ต้องหาจะต้องรับผิด หรือยังมีบุคคลอื่นที่จะต้องร่วมรับผิดด้วยหรือไม่ ศาลฎีกาจะถือว่าผู้แทนนิติบุคคลนั้นได้รู้ตัวผู้ที่จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแล้วในวันที่ได้ลงนามทราบรายงานการสอบสวนดังกล่าว^๓

^๑ มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ เทียบตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๙๕๖/๒๕๓๘ (กองทัพบกเป็นนิติบุคคลมีผู้บัญชาการทหารบกเป็นผู้แทน และเป็นผู้แสดงเจตนาอันเป็นความประสงค์ของนิติบุคคล อายุความจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้บัญชาการทหารบกหรือผู้ทำการแทนทราบเหตุและตัวผู้ต้องรับผิด)

^๓ เทียบตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๔๐/๒๕๓๔ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๔๑/๒๕๓๗ (การที่อธิบดีได้รับรายงานการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดในทางแพ่งที่ระบุตัวผู้ที่จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแล้ว ได้มีคำสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมเกี่ยวกับจำนวนเงินที่จำเลยต้องรับผิดหรือสอบสวนเพิ่มเติมว่ามีบุคคลอื่นจะต้องร่วมรับผิดอีกหรือไม่ แม้ต่อมาจะมีการสอบสวนเพิ่มเติมแต่ผลการ

(๒) แนวที่สอง ถือว่าผู้แทนนิติบุคคลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันที่ผู้แทนนิติบุคคลได้รับรายงานการสอบสวนที่ระบุตัวผู้จะต้องรับผิดชอบไว้แล้ว แม้จะยังไม่ได้พิจารณาเรื่องราวตามรายงานดังกล่าวในวันที่ได้รับรายงานก็ตาม^๔

ตามนัยแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาดังกล่าวประกอบข้อเท็จจริงที่หารือมานี้ จึงมีกรณีที่พิจารณาได้ดังนี้ คือ หากถือตามแนวที่หนึ่ง อายุความจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๓๖ ซึ่งเป็นวันที่นายกเทศมนตรีฯ ได้ลงนามสั่งการในรายงานการสอบสวนฉบับแรก หรือหากถือตามแนวที่สองอายุความจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๓๖ ซึ่งเป็นวันที่ปลัดเทศบาลฯ ได้เสนอรายงานการสอบสวนฉบับแรกต่อนายกเทศมนตรีฯ กรณีที่หารือจึงไม่มีแนวทางที่จะพิจารณาสนับสนุนให้ถือเอาวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๓๖ เป็นวันเริ่มนับอายุความ

ฉะนั้น กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษ)เห็นว่า การที่เทศบาลฯ ส่งเรื่องไปให้พนักงานอัยการผ่านทางจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๓๗ นั้น สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดตามกรณีที่หารือมานี้ได้ขาดอายุความแล้ว

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๑

สอบสวนก็หาได้เปลี่ยนแปลงตัวผู้รับผิดชอบแต่อย่างใดไม่ หากทำให้อายุความในมูลละเมิดหนึ่งปีที่กฎหมายกำหนดไว้ในการเรียกร้องค่าเสียหายขยายตามไม่ เพราะมีฉะนั้นแล้วอายุความดังกล่าวก็จะขยายออกไปได้เรื่อยๆ แล้วแต่ความล่าช้าในการดำเนินการของโจทก์)

^๔ เทียบตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๓๖/๒๕๓๗ (คณะกรรมการสอบสวนได้ทำการสอบสวนและสรุปผลการสอบสวนเสนออธิบดีเมื่อปลายเดือนเมษายน ๒๕๒๘ ต้องถือว่าผู้ต้องเสียหายรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่ปลายเดือนเมษายน ๒๕๒๘ แม้อธิบดีจะยังไม่ได้พิจารณาเรื่องราวตามสำนวนการสอบสวนในวันดังกล่าว การที่อธิบดีลงนามในรายงานการสอบสวนและมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๒๘ หากมีผลทำให้การรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเปลี่ยนแปลงไปไม่)