

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง วันเริ่มนับอายุความสิบปีตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์ และการส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ
ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ

องค์การบริหารส่วนตำบลกลมาได้มีหนังสือ ที่ ภก ๗๑๐๐๑/๗๖ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลกลมาเชื่อว่าตนได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ ด้วยเหตุสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๑๓ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) ได้ตรวจสอบสืบสวนโครงการก่อสร้างเขื่อนและบึงถนนแอสฟัลต์ติกคอนกรีต หมู่ ๓ ขององค์การบริหารส่วนตำบลกลมา และได้ส่งสำนวนการตรวจสอบสืบสวนให้องค์การบริหารส่วนตำบลกลมาทราบตามหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ฉบับที่ ตผ ๐๐๔๑ สฎ/๒๕๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๑ โดยหนังสือดังกล่าวได้มีข้อเสนอให้เรียกเงินจำนวนทั้งสิ้น ๑๓,๐๔๘,๙๐๔ บาท อำเภอกะทู้มีคำสั่งที่ ๑๔๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบเพื่อดำเนินการพิจารณาทางปกครองในเรื่องดังกล่าว และองค์การบริหารส่วนตำบลกลมาได้มีหนังสือแจ้งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อทราบถึงความคืบหน้าในการสอบข้อเท็จจริง อีกทั้งยังแจ้งเป็นข้อพิจารณาให้ทราบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลกลมาจะดำเนินการไปแล้วเสร็จภายในไม่เกินกำหนดระยะเวลา ๑๐ ปีตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยหน่วยงานจะถือเอาวันที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่งหนังสือสำนวนการตรวจสอบสืบสวนมาเพื่อให้ทราบและดำเนินการทางละเมิดกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีเรื่องอายุความที่หน่วยงานกล่าวอ้างนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่เห็นด้วย โดยมีเหตุผลว่าวันที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือแจ้งและเสนอให้เรียกเงินคืนนั้นไม่ใช่วันทำละเมิด อีกทั้งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือถึงองค์การบริหารส่วนตำบลกลมาขอเอกสารในสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ โดยอ้างอำนาจตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งข้อเท็จจริงนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลกลมาทราบว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) พิจารณาแล้ว และเอกสารในสำนวนดังกล่าวองค์การบริหารส่วนตำบลกลมาเห็นว่าไม่ใช่เอกสารในความครอบครองของหน่วยรับตรวจและการส่งสำนวนให้กรมบัญชีกลางพิจารณานั้นต้องด้วยข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่อำเภอกะทู้ในฐานะผู้แต่งตั้งไม่จำเป็นต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลกลมาทราบแต่ประการใด จนกว่ากระทรวงการคลังจะพิจารณาและมีคำวินิจฉัย ซึ่งอำเภอกะทู้จะได้แจ้งให้ทราบในลำดับถัดไป

ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลกลาจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาดังต่อไปนี้

๑. การนับระยะเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ ในกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ชี้มูลความผิดหรือมีข้อเสนอแนะนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลกลาจะนับตั้งแต่วันที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบสืบสวนนั้นถูกต้องหรือไม่ หากไม่ถูกต้องควรจะนับตั้งแต่วันที่ใด

๒. กรณีที่สำนวนการสอบข้อเท็จจริงเมื่อผู้แต่งตั้งได้วินิจฉัยแล้วได้จัดส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังพิจารณานั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบเอกสารดังกล่าวได้อีกหรือไม่ และการที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการใช้อำนาจที่ถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบลกลา โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลกลา เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๑๓ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) ได้มีหนังสือถึงองค์การบริหารส่วนตำบลกลาเพื่อขอเอกสารในสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบในหลายกรณี โดยกรณีที่ปรากฏในหนังสือหารือขององค์การบริหารส่วนตำบลกลาในประเด็นที่สองนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลกลาได้จัดส่งเอกสารในสำนวนดังกล่าวให้กับสำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๑๓ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) แล้ว ตามหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลกลา ที่ ภก ๗๑๐๐๑/๑๕๘๖ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๘

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การนับระยะเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ชี้มูลความผิดหรือมีข้อเสนอแนะนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลกลาจะนับตั้งแต่วันที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบสืบสวนนั้นถูกต้องหรือไม่ หากไม่ถูกต้องควรจะนับตั้งแต่วันที่ใด นั้น เห็นว่า วันทำละเมิดซึ่งเป็นวันเริ่มต้นการนับอายุความสิบปีตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ได้กระทำการหรือเจตนากระทำการอันเป็นมูลเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๐๒๔/๒๕๕๐^๒ เมื่อหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบ

^๑มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่ง นับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๐๒๔/๒๕๕๐ ศาลฎีกาวินิจฉัยโดยสรุปว่า บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดอายุความสิทธิเรียกร้องอันเกิดแต่มูลละเมิดไว้ ๒ กรณี คือ กรณีแรกมีอายุความหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีที่สองมีอายุความสิบปีนับตั้งแต่วันทำละเมิด ซึ่งหากเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งดังกล่าวก็ถือว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวขาดอายุความ บทบัญญัติดังกล่าวที่ให้นับอายุความสิบปีนับจากวันทำละเมิดนั้น วันทำละเมิดย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ได้กระทำการหรือเจตนากระทำการอันเป็นมูลเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น ส่วนผลของการกระทำละเมิดจะเกิดขึ้นเมื่อใด ย่อมเป็นอีกเรื่องหนึ่ง วันทำละเมิดกับวันที่ผลของการกระทำละเมิดเกิดขึ้นจึงแตกต่างกัน

ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นเพียงการแจ้งให้ผู้รับตรวจทราบถึงพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำความผิดเว้นการกระทำอันเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เพื่อที่ผู้รับตรวจจะได้ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งพฤติการณ์เช่นว่านั้นย่อมต้องเกิดขึ้นก่อนที่จะได้มีการตรวจสอบและแจ้งผลการตรวจสอบให้กับผู้รับตรวจทราบ ดังนั้น วันที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบมายังองค์การบริหารส่วนตำบลกลมา จึงมิใช่วันเดียวกับวันที่ทำละเมิดซึ่งเป็นวันเริ่มต้นการนับอายุความสิบปีตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลกลมาในประเด็นนี้จึงยังไม่ถูกต้อง ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลกลมาจะต้องถือเอาวันที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำความผิดเว้นการกระทำอันเป็นมูลเหตุให้เกิดความเสียหาย เป็นวันเริ่มนับอายุความสิบปีตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประเด็นที่สอง กรณีที่สำนวนการสอบข้อเท็จจริงเมื่อผู้แต่งตั้งได้วินิจฉัยแล้ว ได้จัดส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังพิจารณานั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบเอกสารดังกล่าวได้อีกหรือไม่ และการที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการใช้อำนาจที่ถูกต้องหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลกลมาได้จัดส่งเอกสารในสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดในกรณีดังกล่าวให้กับสำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๑๓ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) แล้ว จึงไม่มีปัญหาต้องวินิจฉัยอีก

(นายดิศทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๙

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น