

เผาทำลายเอกสารลามไหม้สวนยาง

จัดทำโดย นางสาวนิตา บุญยรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้เสียหาย แต่หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ หากเจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

อย่างไรก็ตาม การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ จะเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป

คดีพิพาทที่นำมาเป็นเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นคณะกรรมการทำลายเอกสารได้ทำการเผาทำลายเอกสาร ซึ่งเป็นกระดาษ จำนวน ๒๐ กล่อง บริเวณสถานที่ทิ้งขยะของเทศบาล แต่ไฟลามไหม้ไปยังสวนยางของประชาชน ซึ่งอยู่ข้างเคียงได้รับความเสียหาย ประมาณ ๑๐ ไร่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของคณะกรรมการทำลายเอกสาร จึงได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ต่อมาได้มีคำสั่งให้คณะกรรมการทำลายเอกสาร ซึ่งมีทั้งหมด ๕ คนรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายดังกล่าวตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง

หลังจากอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแต่ถูกยกอุทธรณ์ กรรมการทำลายเอกสาร จำนวน ๕ คนดังกล่าว (ผู้ฟ้องคดี) จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยฟ้องธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และกรมบัญชีกลางเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ารับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย การดำเนินการทำลายเอกสารจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่เมื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

พฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ เป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

โดยมีข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังได้ว่า ในวันเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ดิดการกิจปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่ธนาคาร และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาให้ลาพักผ่อน จึงไม่ได้ร่วมในการทำลายเอกสารดังกล่าว ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เป็นผู้ควบคุมการทำลายเอกสาร ได้เลือกจุดเผาทำลายเอกสารในบริเวณที่ห่างจากกองขยะ มีคูน้ำคั่นระหว่างบริเวณที่เผาเอกสารกับบริเวณที่สวนยางของเกษตรกร และเตรียมถังบรรจุน้ำสองถัง ไม้ตีไฟสำหรับใช้ป้องกันการลุกลามของไฟ เตรียมวิทยุสื่อสาร โทรศัพท์ สำหรับแจ้งขอความช่วยเหลือกรณีมีเหตุฉุกเฉิน และได้เลือกใช้วิธีการเผาทำลายเอกสาร จำนวน ๒๐ กล่องพร้อมกัน โดยใช้น้ำมันเบนซิลเทราดกองเอกสาร เมื่อเผาเอกสารไปสักครู่เกิดลมพัดแรงมากทำให้เกิดไฟไหม้ลุกลามไปยังสวนยางของเกษตรกร

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เผาทำลายเอกสาร จำนวน ๒๐ กล่อง ซึ่งเป็นปริมาณมากในคราวเดียวกันในที่โล่ง โดยใช้น้ำมันราด เป็นเหตุให้เกิดกองไฟขนาดใหญ่ เมื่อมีลมแรงพัดเข้าสู่กองไฟ จึงทำให้เอกสารที่ติดไฟปลิวไปตามลมลุกลามไหม้กองขยะ

ใกล้เคียงและสวยงามของประชาชนในบริเวณนั้น เหตุการณ์ดังกล่าวบุคคลในวิสัยและพฤติการณ์เดียวกันกับผู้ฟ้องคดีย่อมรู้ได้ว่าอาจเกิดขึ้นได้ การเผาทำลายเอกสารจำนวนมาก จึงต้องใช้ความระมัดระวังโดยไม่สมควรใช้วิธีการดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีกลับเลือกใช้วิธีการดังกล่าวในการเผาทำลายเอกสาร จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การที่ไฟลุกลามออกไปพื้นที่บริเวณใกล้เคียงเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่สวนยางของประชาชน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งการละเมิดให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ได้ร่วมในการกระทำละเมิดด้วย จึงไม่ต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเผาทำลายเอกสารครั้งนี้ ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการหรือคู่มือในการดำเนินการไว้โดยเฉพาะ รวมทั้งไม่มีมาตรการใด ๆ เช่น การอบรมแนะนำหรือฝึกซ้อมเพื่อป้องกันอันตรายจากการเผาทำลายเอกสารและวัสดุที่มีปริมาณมาก ทั้งที่มีการเผาทำลายเอกสารประจำทุกปี แต่กลับให้เจ้าหน้าที่หาสถานที่เผาทำลายด้วยตนเอง จึงถือว่าความเสียหายส่วนหนึ่งเกิดขึ้นมาจากความบกพร่องของระบบและวิธีบริหารจัดการในเรื่องการทำลายเอกสารในสาขาต่างจังหวัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงหักส่วนรับผิดชอบด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๑๕/๒๕๕๙)

คดีนี้ถือเป็นแนวบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐและอุทยานที่ดีแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐว่า การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต้องพิจารณาข้อเท็จจริง ทั้งจากภาวะวิสัยและพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นรายกรณี โดยเปรียบเทียบกับวิสัยและพฤติการณ์เดียวกัน นอกจากนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ มีวิธีการปฏิบัติที่ถูกต้องหน่วยงานของรัฐก็สมควรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการหรือคู่มือในการดำเนินการหรือมาตรการใด ๆ เพื่อป้องกันอันตรายจากการเผาทำลายเอกสารและวัสดุในปริมาณมาก ๆ ด้วย