

การใช้ดุลพินิจในการกำหนดอัตราค่าปรับทางปกครอง ในกิจการโทรคมนาคม

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้บัญญัติให้เลขาธิการ กสทช. มีอำนาจกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองในกรณีที่น่าเชื่อว่า ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

โดยให้เลขาธิการ กสทช. มีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไขปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งผู้รับใบอนุญาตสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งของเลขาธิการ กสทช. ดังกล่าวต่อ กสทช. ได้ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ตามมาตรา 65

และหากต่อมาผู้รับใบอนุญาตยังคงฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง และพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ หรือ กสทช. วินิจฉัย อุทธรณ์โดยยื่นตามคำสั่งของเลขาธิการ กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ได้มีหนังสือ

เตือนให้ปฏิบัติตามคำสั่งแล้ว มาตรา 66 ได้ ให้อำนาจเลขาธิการ กสทช. พิจารณา กำหนดค่าปรับทางปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่า 20,000 บาทต่อวัน เพื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้รับใบอนุญาต

ปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาวินิจฉัยว่า หลักการใช้ดุลพินิจ ในการกำหนดค่าปรับทางปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคม ไว้ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง กรณีการจัดให้มีบริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่แก่ผู้ใช้บริการ

โดยสรุปสาระสำคัญของคำพิพากษาได้ว่า “การกำหนดค่าปรับทางปกครองให้ผู้รับใบอนุญาตต้องชำระ นั้น ต้องได้สัดส่วนกับผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ที่ผู้รับใบอนุญาตอาจได้รับจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการบังคับให้ผู้รับใบอนุญาต

ต้องปฏิบัติตามกฎหมายต่อไปเป็นสำคัญ การกำหนดค่าปรับทางปกครองจึงเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้วในคำเตือน

สมเหตุสมผล และเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย”

โดยคดีพิพาทกรณีนี้เลขาธิการ กสทช. ได้กำหนดค่าปรับทางปกครองแก่ผู้รับใบอนุญาตที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทุกรายได้อัตราที่เท่ากัน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นด้วย โดยให้เหตุผลว่า ผู้รับใบอนุญาตรายเล็กย่อมต้องมีส่วนแบ่งตลาดแตกต่างจากผู้รับใบอนุญาตรายใหญ่ ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ที่ควรจะได้รับจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับใบอนุญาตรายเล็กจึงไม่ควรเท่ากับผู้รับใบอนุญาตรายใหญ่ที่มีผู้ใช้บริการจำนวนมาก การกำหนดจำนวนค่าปรับที่เท่ากันจึงไม่เหมาะสมและเป็นธรรม

ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษาให้ยกฟ้องในส่วนของผู้รับใบอนุญาตรายใหญ่ แต่ให้เพิกถอนคำสั่งกำหนดค่าปรับทางปกครองในส่วนของผู้รับใบอนุญาตรายเล็ก และให้ลดค่าปรับทางปกครองแก่ผู้รับใบอนุญาตรายเล็กลงตามจำนวนที่ศาลกำหนด

โดยสรุปแล้ว ในการใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณากำหนดค่าปรับทางปกครองในกรณีผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายต่อไปในอนาคต หลักการสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจ คือ หลักความ ได้สัดส่วนระหว่างจำนวนค่าปรับทางปกครองที่ต้องสัมพันธ์กับผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ที่ผู้รับใบอนุญาตอาจได้รับจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง

โดยคำสั่งที่ออกนั้นจะต้องมีความเหมาะสมกับทั้งกรณีที่เกิดขึ้นและตัวผู้รับใบอนุญาตแต่ละราย โดยเป็นไปเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับใบอนุญาตเกินสมควร ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับทางปกครองของเลขาธิการ กสทช. เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายต่อไป

โดย พรพักตร์ สถิตเวโรจน์
ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายโทรคมนาคม
กสทช.