

รัฐโทรศัพท์ที่ติดตั้งไม่ชอบ ... ต้องแจ้งเตือนก่อนหรือไม่ ?

โดย นายปกครอง

ผู้อ่านพอจำได้ไหมครับว่า ! ท่านหยิบเหรียญหยอดตู้โทรศัพท์สาธารณะครั้งสุดท้ายเมื่อไหร่ ?

ไม่ว่าจะพูดคุยเชิงธุรกิจ การส่งความคิดถึงห่วงใย หรือแม้แต่ประโยคบอกรักที่หลายคนเคยสารภาพกับคนรัก ก็ล้วนเคยเกิดขึ้นในตู้สี่เหลี่ยมแห่งนี้ ยาวนานหลายสิบปีแล้ว ... ที่ตู้โทรศัพท์สาธารณะได้ทำหน้าที่เป็นสื่อให้คนไทยได้ติดต่อสื่อสารกันนับจากวันที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้ทำการติดตั้งตู้โทรศัพท์หยอดเหรียญ ๑๐๐ เครื่องแรกในเขตกรุงเทพมหานคร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๒

ทว่า ... ปัจจุบันภาพตู้โทรศัพท์สาธารณะดังกล่าวได้ค่อย ๆ ลบเลือนไปจากความทรงจำเมื่อโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือ “มือถือ” ได้เข้ามาแทนที่อย่างสมบูรณ์ โดยแทบทุกเพศ ทุกวัย ต่างก็มี “มือถือ” เป็นของตัวเอง ไม่เว้นแม้แต่เด็กนักเรียน จนกลายเป็นปัจจัยที่ ๕ ของชีวิตที่แทบขาดกันไม่ได้ไปเสียแล้ว

แม้ว่าตู้โทรศัพท์สาธารณะจะมีความสำคัญน้อยลง แต่ถ้าคุณตกอยู่ในสถานการณ์ ... ลืมมือถือ ! มือถือหาย ! แบตหมด ! สัญญาณล่ม ! หรือแม้กระทั่งในกรณีคนที่ไม่มีโทรศัพท์มือถือใช้จริง ๆ คุณก็อาจรู้ซึ่งถึงความจำเป็นที่ต้องมีโทรศัพท์สาธารณะไว้บ้าง โดยเฉพาะในสถานที่ที่มีผู้คนผ่านไปมาหรือใช้บริการเป็นจำนวนมาก อาทิ สถานศึกษา โรงพยาบาล สถานีขนส่ง รวมถึงห้างสรรพสินค้าต่าง ๆ

สำหรับคดีที่นำมาพูดคุยกันวันนี้ ... เป็นเรื่องของการติดตั้งตู้โทรศัพท์สาธารณะที่ไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์แนบท้ายหนังสืออนุญาต จนถูกเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจรื้อถอน ซึ่งมีประเด็นน่าสนใจว่าการรื้อถอนตู้โทรศัพท์สาธารณะที่ติดตั้งโดยไม่ชอบดังกล่าว ... เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือแจ้งเตือนเอกชนเจ้าของตู้โทรศัพท์ก่อนดำเนินการหรือไม่ ? เนื่องจากกฎหมายที่ใช้อำนาจรื้อถอนมิได้กำหนดขั้นตอนดังกล่าวไว้ ...

รายละเอียดของคดีมีอยู่ว่า ... ผู้ฟ้องคดี (บริษัทเอกชน) ได้ทำสัญญาทำธุรกิจโฆษณาบนตู้โทรศัพท์สาธารณะกับบริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ จำกัด (มหาชน) และได้ขออนุญาตติดตั้งตู้โทรศัพท์สาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการขออนุญาตติดตั้งตู้โทรศัพท์สาธารณะในที่สาธารณะ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ติดตั้งตู้โทรศัพท์สาธารณะต้องขออนุญาตและดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด คือ มีขนาดและรูปแบบของตู้โทรศัพท์สวยงาม กะทัดรัด โปรงแสง ไม่ขัดกับศีลธรรมอันดี รวมทั้งห้ามปิดหรือติดป้ายโฆษณาที่ตู้โทรศัพท์ ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวได้แนบท้ายหนังสืออนุญาตด้วย

ผู้ฟ้องคดีได้ทำการติดตั้งตู้โทรศัพท์สาธารณะจำนวน ๗๕ ตู้ เมื่อสำนักงานเขตเจ้าของพื้นที่ตรวจพบว่ามีตู้โทรศัพท์สาธารณะจำนวน ๒๕ ตู้ มีการติดป้ายโฆษณา จึงมีคำสั่งให้รื้อถอน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่รื้อถอนสำนักงานเขตจึงให้เจ้าหน้าที่ทำการรื้อถอนตู้โทรศัพท์ของผู้ฟ้องคดีซึ่งดำเนินการรื้อถอนไปแล้ว ๑ ตู้ อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายและนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

คดีมีประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองรื้อถอนตู้โทรศัพท์สาธารณะที่พิพาทชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของตู้โทรศัพท์หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์แนบท้ายหนังสืออนุญาตตามประกาศกรุงเทพมหานครดังกล่าว ผู้อำนวยการเขต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีปลดหรือรื้อถอนตู้โทรศัพท์สาธารณะดังกล่าวออกภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งผู้อำนวยการเขตได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีและบริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ จำกัด (มหาชน) แจ้งว่าได้ตรวจสอบพบการติดตั้งตู้โทรศัพท์สาธารณะโดยมิชอบ ขอให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนและปรับปรุงทางเท้าให้อยู่ในสภาพเดิมภายใน ๗ วัน นับแต่ได้รับหนังสือ หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดจะดำเนินการตามกฎหมายต่อไป อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้กระทำการภายในระยะเวลาที่กำหนด

เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามคำสั่ง ผู้อำนวยการเขตจึงมีอำนาจตามกฎหมายที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (กฎหมายกลางที่เป็นหลักในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่) เมื่อพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดฯ ซึ่งให้อำนาจผู้อำนวยการเขตออกคำสั่งรื้อถอนตู้โทรศัพท์ที่ดำเนินการไม่ถูกต้อง มิได้บัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งคำเตือนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา ๕๙ (ใช้บังคับขณะเกิดข้อพิพาท) ซึ่งกำหนดให้ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จะต้องมีการแจ้งเตือนไปยังผู้ฟ้องคดีอีกครั้ง

เมื่อเจ้าหน้าที่มิได้มีหนังสือแจ้งเตือนก่อน จึงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเข้ารื้อถอนตู้โทรศัพท์สาธารณะดังกล่าวด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนได้ การกระทำของผู้อำนวยการเขตจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นกรกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๑๐/๒๕๖๔)

คดีดังกล่าว ... นับว่าเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเข้ารื้อถอนทรัพย์สินของเอกชนที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ โดยกรณีที่กฎหมายเฉพาะซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งรื้อถอนทรัพย์สินนั้น ไม่ได้กำหนดขั้นตอนการมีหนังสือแจ้งเตือนก่อนทำการรื้อถอนไว้ เจ้าหน้าที่จะต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ ต้องมีหนังสือแจ้งเตือนให้ทราบก่อนที่จะเข้าทำการรื้อถอน ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่มีมาตรฐาน ถูกต้อง และเป็นธรรม ซึ่งปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าว โดยขั้นตอนการแจ้งเตือนจะอยู่ในมาตรา ๖๓/๒๒ ซึ่งคำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้ และคำเตือนนั้นจะต้องระบุมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ รวมทั้งให้ระบุค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนหรือจำนวนค่าปรับบังคับการ แล้วแต่กรณี ... ครับ

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ ... สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕)