

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามนัยกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก
(การตีความคำว่า “การขนส่งส่วนบุคคล”)

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค.๐๒๐๖/๘๒๖ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๒ กรณีมีผู้ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อขอให้พิจารณายกเลิกการให้ผู้มีรถบรรทุกเล็กส่วนบุคคลและผู้ที่มีใบอนุญาตขับขี่และมีทะเบียนจากกรมตำรวจแล้วต้องไปทำใบอนุญาตขับขี่ของกรมการขนส่งทางบกอีก และมีมติให้กระทรวงคมนาคมรับไปพิจารณาแก้ไขโดยด่วน ซึ่งในเรื่องนี้กรมการขนส่งทางบก (กระทรวงคมนาคม) มีความเห็นว่า รถยนต์บรรทุกส่วนบุคคลทุกขนาดน้ำหนักและรถนั่งส่วนบุคคลเกินเจ็ดคนไม่ว่าจะนำมาใช้ในการขนส่งเพื่อการค้าหรือธุรกิจของตนเองหรือนำมาใช้ส่วนตัว ต้องอยู่ในข่ายควบคุมของพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๖๒

กระทรวงคมนาคมมีความเห็นว่า รถยนต์บรรทุกส่วนบุคคลทุกขนาดน้ำหนักและรถนั่งส่วนบุคคลเกินเจ็ดคน เฉพาะที่นำมาใช้ในการค้าหรือธุรกิจของตนเอง ถือว่าเป็นการขนส่งส่วนบุคคลที่ต้องอยู่ในข่ายควบคุมตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๖๒ ซึ่งในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งส่วนบุคคลดังกล่าวจะต้องกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ตามมาตรา ๓๔ วรรคด้วยโดยมีข้อยกเว้นในกรณีการขนส่งส่วนบุคคลซึ่งส่วนราชการหรือสถาบันอื่นตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๙ เป็นผู้ประกอบการขนส่ง และในกรณีการขนส่งส่วนบุคคลโดยรถที่มีน้ำหนักไม่เกินหนึ่งพันสองร้อยกิโลกรัม แต่ทั้งนี้ผู้ประกอบการขนส่งก็ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติอื่นในกฎหมายเสมือนเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งส่วนบุคคลด้วยเช่นกัน นอกจากนี้เมื่อพิจารณามาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.๒๕๖๒ แล้ว กระทรวงคมนาคมเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวแยกรถยนต์บรรทุกส่วนบุคคลที่ใช้ส่วนตัวโดยแท้จริงและมิได้ใช้ประกอบการขนส่งส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกออกจาก โดยถือเป็น “รถยนต์ส่วนบุคคล” ซึ่งอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ดังนั้น จึงได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตประกอบการขนส่งส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก

กระทรวงคมนาคมเห็นว่า การแก้ไขปัญหาดังที่คณะรัฐมนตรีส่งเรื่องให้พิจารณา จำเป็นต้องกำหนดให้รถยนต์บรรทุกส่วนบุคคลทุกขนาดน้ำหนักและรถนั่งส่วนบุคคลเกินเจ็ดคนไม่ว่าจะนำมาใช้ในการขนส่งเพื่อการค้าหรือธุรกิจของตนเองหรือนำมาใช้ส่วนตัว ต้องอยู่ในข่ายควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก หรือกฎหมายว่าด้วยรถยนต์เพียงฉบับเดียว ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงขึ้นอยู่กับการตีความคำว่า “การขนส่งส่วนบุคคล” ตามมาตรา ๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๖๒ ว่าควรจะตีความอย่างกว้างครอบคลุมไปถึงกิจการส่วนตัวภายในครอบครัวด้วยหรือไม่ และเนื่องจากการตีความในลักษณะนี้จะไม่ตรงกับ

เจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่าการเห็นของกรรมการขนส่งทางบกที่ว่า “รถยนต์บรรทุกส่วนบุคคลทุกขนาดน้ำหนักและรอน้ำหนักส่วนบุคคลเกินเจ็ดคนไม่ว่าจะนำมาใช้ในการขนส่งเพื่อการค้าหรือธุรกิจของตนเองหรือนำมาใช้ส่วนตัวต้องอยู่ในข่ายควบคุมของพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒” นั้น ถูกต้องหรือไม่ เพียงใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม(สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมและกรรมการขนส่งทางบก) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมตำรวจ) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี(สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) แล้ว มีความเห็นว่า รถยนต์ในความหมายของคำว่า “รถยนต์ส่วนบุคคล”^๑ ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มี ๓ ประเภท คือรถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกินเจ็ดคน รถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกินเจ็ดคน และรถยนต์บรรทุกส่วนบุคคลซึ่งมิได้ใช้ประกอบการขนส่งส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก ส่วนการขนส่งประเภทที่จัดเป็นการขนส่งส่วนบุคคล^๒ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้แก่การขนส่งเพื่อการค้าหรือธุรกิจของตนเอง ดังนั้น รถยนต์ส่วนบุคคลที่นำไปใช้ในการกิจการอื่นซึ่งมิใช่การขนส่งเพื่อการค้าหรือธุรกิจของตนเอง จึงไม่อยู่ในข่ายบังคับของพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

โดยที่พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติยกเว้นไว้ในมาตรา ๕ (๒)^๓ อย่างชัดเจนว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่รถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกินเจ็ดคน ดังนั้น จึงไม่มีปัญหาในเรื่องที่จะนำรถยนต์ประเภทดังกล่าวไปใช้ในการขนส่ง แต่สำหรับรถยนต์

๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

“รถยนต์ส่วนบุคคล” หมายความว่า รถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกินเจ็ดคน รถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกินเจ็ดคน หรือรถยนต์บรรทุกส่วนบุคคลซึ่งมิได้ใช้ประกอบการขนส่งส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก

๑ล๑

๑ล๑

๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

(๕) “การขนส่งส่วนบุคคล” หมายความว่า การขนส่งเพื่อการค้าหรือธุรกิจของตนเอง

๑ล๑

๑ล๑

๓ มาตรา ๕ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

๑ล๑

๑ล๑

(๒) การขนส่งโดยรถยนต์รับจ้างที่บรรทุกผู้โดยสารไม่เกินเจ็ดคน รถยนต์รับจ้างระหว่างจังหวัดที่บรรทุกผู้โดยสารไม่เกินเจ็ดคน รถยนต์บริการที่บรรทุกผู้โดยสารไม่เกินเจ็ดคน รถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกินเจ็ดคน รถยนต์สามล้อ รถจักรยานยนต์และรถแทรกเตอร์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์

๑ล๑

๑ล๑

นั่งส่วนบุคคลเกินเจ็ดคนและรถยนต์บรรทุกส่วนบุคคลนั้น กฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกไม่ได้บัญญัติยกเว้นไว้ ฉะนั้น ถ้ามีการนำรถยนต์ทั้งสองประเภทไปใช้ประกอบการขนส่งตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษด้วย

พิจารณาจากวิเคราะห์ศัพท์ คำว่า “รถยนต์ส่วนบุคคล” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.๒๕๒๒ แล้วเห็นว่า กฎหมายว่าด้วยรถยนต์มีเจตนารมณ์ที่จะแยกการขนส่งที่มีใช้การขนส่งส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก ออกมาเป็นอีกประเภทหนึ่งต่างหาก ซึ่งน่าจะได้แก่ประเภทที่นำไปใช้ในกิจการส่วนตัวโดยแท้จริง เช่นการนำไปใช้ในการรับส่งสมาชิกในครอบครัว เป็นต้น นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งส่วนบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ แล้ว จะเห็นว่าวิธีการออกใบอนุญาตนั้น นายทะเบียนจะต้องกำหนดในเรื่องจำนวนรถ เครื่องหมายของผู้ประกอบการขนส่ง ท้องที่ที่ทำการขนส่ง และสถานที่เก็บรักษาและซ่อมบำรุง อันมีลักษณะบ่งชี้ให้เห็นว่าการขนส่งจะต้องเกี่ยวเนื่องกับการประกอบการค้าหรือกิจการอื่นทำนองเดียวกัน เพราะกฎหมายบังคับถึงขนาดว่ารถที่ใช้ในกิจการนั้นทุกคันต้องมีเครื่องหมายหรือยี่ห้อของผู้ประกอบการขนส่งที่ใช่นั้น ๆ และมีการกำหนดท้องที่ที่ทำการขนส่งไว้แน่นอนด้วย ซึ่งจะยิ่งทำให้เห็นชัดเจนมากขึ้นว่า กฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกคงไม่มุ่งหมายจะควบคุมรถยนต์ส่วนบุคคลประเภทรถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกินเจ็ดคนและรถยนต์บรรทุกส่วนบุคคลในกรณีที่นำไปใช้ในกิจการที่เป็นการส่วนตัวโดยแท้ แต่คงมุ่งหมายจะควบคุมการนำรถยนต์ส่วนบุคคลประเภทดังกล่าวไปใช้เฉพาะการขนส่งเพื่อการค้าหรือธุรกิจ และคำว่า “ธุรกิจ” ในที่นี้น่าจะหมายถึงการประกอบกิจการในลักษณะของการแสวงหากำไรหรือกิจการในทำนองเดียวกัน ยิ่งกว่าจะหมายถึงกิจการทุกประเภทโดยไม่จำกัด

ดังนั้น การจะตีความคำว่า “การขนส่งเพื่อธุรกิจของตนเอง” อย่างกว้าง โดยให้รวมไปถึงการนำรถยนต์ส่วนบุคคลประเภทรถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกินเจ็ดคนและรถยนต์บรรทุกส่วนบุคคลไปใช้ในกิจการส่วนตัวด้วย จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ และไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งยังบัญญัติควบคุมการตรวจสภาพ จดทะเบียน และรับชำระภาษีรถยนต์ส่วนบุคคล

^๔ มาตรา ๓๔ ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งส่วนบุคคล ให้นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตเกี่ยวกับ

(๑) จำนวนรถที่ต้องใช้ในการประกอบการขนส่งตามท้องที่ที่ทำการขนส่ง

(๒) ลักษณะ ชนิด และขนาดของรถและเครื่องหมายของผู้ประกอบการขนส่งที่ต้องให้ปรากฏประจำรถทุกคัน

(๓) ท้องที่ที่ทำการขนส่ง

(๔) สถานที่เก็บ ซ่อม และบำรุงรักษารถ

ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งส่วนบุคคลต้องจัดให้มีประกาศเงื่อนไขตาม (๓) ณ ที่ซึ่งอธิบดีกำหนด

ประเภทดังกล่าวที่มีได้ใช้ประกอบการขนส่งส่วนบุคคลอยู่ ความเห็นของกรรมการขนส่งทางบก
ที่ว่า รถยนต์บรรทุกส่วนบุคคลทุกขนาดน้ำหนักและรถนั่งส่วนบุคคลเกินเจ็ดคน ไม่ว่าจะนำมาใช้
ในการขนส่งเพื่อการค้าหรือธุรกิจของตนเองหรือนำมาใช้ส่วนตัว ต้องอยู่ในข่ายควบคุมของ
พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ จึงไม่ถูกต้อง

อนึ่ง กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ มีความเห็นเพิ่มเติมด้วยว่า การให้
ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเรื่องนี้จะไม่เป็นการแก้ปัญหในทางปฏิบัติของกรรมการขนส่งทาง
บกและกรมตำรวจแต่อย่างใด ฉะนั้น ถ้าหากจะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทั้งสองฉบับเพื่อ
แก้ไขปัญหานี้ต่อไปในภายหน้า ก็ควรจะได้มีการประชุมปรึกษาร่วมกันระหว่างกระทรวงคมนาคม
และกระทรวงมหาดไทยเพื่อที่จะได้แก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกันไปในคราวเดียวกันและเพื่อ
ความรวดเร็วในการดำเนินการด้วย

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓