

บันทึก

เรื่อง วันใช้บังคับกฎกระทรวง (กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๒๓)
ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒)

กรมการขนส่งทางบกได้มีหนังสือ ลับมาก ด่วนมาก ที่ คค ๐๓๐๒/๐๑๔ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมการขนส่งทางบกมี ปัญหาเกี่ยวกับวันใช้บังคับและการจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๒๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ โดยมี ข้อเท็จจริงว่า กรมการขนส่งทางบกได้พิจารณากร่างกฎกระทรวงออกตามความใน พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ กำหนดค่าธรรมเนียมในการดำเนินการเกี่ยวกับการ ขนส่งทางบกเมื่อ พ.ศ.๒๕๒๓ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้ลงนามเมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ เป็นกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๒๓) และกระทรวงคมนาคมได้ส่งไปยัง กองประกาศิต สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป เมื่อ วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๒๓ กรมการขนส่งทางบกได้ตรวจสอบกับกองประกาศิต สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีเพื่อขอทราบว่าได้มีการประกาศกฎกระทรวงดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา แล้ว หรือไม่ เมื่อได้ทราบว่าได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แต่ยังไม่ทราบวันที่ประกาศและ รายละเอียดอื่น ๆ กรมการขนส่งทางบกได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๒๓ สั่งการไปยัง สำนักงานขนส่งจังหวัดทั่วประเทศให้เริ่มดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามอัตราในกฎกระทรวง ฉบับนี้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๓ เป็นต้นไป แต่ต่อมาเมื่อกรมการขนส่งทางบกได้รับราช กิจจานุเบกษาฉบับนั้นมาแล้ว จึงได้ทราบว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๒๓) ได้ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๗ ตอนที่ ๒๑ วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓

ต่อมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ ตผ ๐๐๐๖/๑๒๔ลง วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๒๗ แจ้งไปยังกรมการขนส่งทางบกขอให้พิจารณาเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ในส่วนที่ต้องเรียกเก็บเพิ่มระหว่างวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๒๓ (๔๗ วัน) ให้ครบถ้วน เนื่องจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบพบว่า กฎกระทรวง ฉบับ ที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๒๓) ซึ่งกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการขนส่งทางบกใหม่ ได้ประกาศในราช กิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ แต่กรมการขนส่งทางบกเริ่มจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามอัตราใหม่เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๓ อัน เป็นระยะเวลาห่างจากวันที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวใช้บังคับ ๔๗ วัน และระหว่าง ๔๗ วันนั้น ยัง จัดเก็บค่าธรรมเนียมตามอัตราเดิม จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๓)

ในเรื่องนี้กรมการขนส่งทางบกเห็นว่า หากจะดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียม เพิ่มเติมให้ครบถ้วนตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๒๓) ในช่วงเวลา

ตั้งแต่วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๓ จะประสบปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีบุคคลหลายฝ่ายไปติดต่อขอดำเนินการเกี่ยวกับการขนส่งทางบกในขณะนั้นและบางรายเลิกประกอบการขนส่งไปแล้ว บางรายโยกย้ายที่อยู่หรือไปประกอบอาชีพในท้องถิ่นอื่นหรือในต่างประเทศ และเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ รถที่ใช้ในการขนส่งส่วนบุคคลที่มีน้ำหนักไม่เกิน ๑,๖๐๐ กิโลกรัม ซึ่งเคยอยู่ในความควบคุมของกรมการขนส่งทางบก ก็ได้โอนไปอยู่ในความควบคุมของกรมตำรวจ บุคคลที่เกี่ยวข้องในการขนส่งส่วนบุคคลดังกล่าวมิได้มาติดต่อกับกรมการขนส่งทางบกอีกเลย กรมการขนส่งทางบกจึงไม่สามารถติดตามเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มจากบุคคลเหล่านั้นได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าว กรมการขนส่งทางบกจึงขอหารือว่า ถ้าจะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๖๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๖๒ โดยกำหนดวันใช้บังคับของกฎกระทรวงดังกล่าวเสียใหม่ให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๓ จะสามารถกระทำได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการขนส่งทางบกและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมการขนส่งทางบก) ผู้แทนสำนักงานรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) และผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน แล้ว มีความเห็นว่า ในเรื่องนี้ไม่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับปัญหาว่าวันใช้บังคับของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๖๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๖๒ คือวันใด ข้อเท็จจริงเป็นที่ยอมรับกันว่ากฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้นำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๗ ตอนที่ ๒๑ วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ดังนั้น จึงมีผลใช้บังคับในวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วตามมาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๖๒

ปัญหาของกรมการขนส่งทางบกคงมีเพียงว่า เนื่องจากในวันที่ประกาศกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๖๓) ในราชกิจจานุเบกษา กรมการขนส่งทางบกมิได้ทราบถึงความข้อนี้จึงได้มีคำสั่งให้สำนักงานขนส่งจังหวัดทั่วประเทศเริ่มดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามอัตราใหม่ซึ่งกำหนดในกฎกระทรวงฉบับนี้(เดิมจัดเก็บตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ.๒๕๔๗ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖๔^๒ แห่ง

^๑มาตรา ๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ตรวจการและพนักงานตรวจสภาพกับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

^๒มาตรา ๑๖๔ ในระหว่างที่ยังมิได้มีกฎกระทรวง ข้อกำหนด หรือระเบียบตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กฎกระทรวง ข้อกำหนด ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศใด ๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการขนส่ง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติการขนส่ง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๕๑ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ซึ่งไม่ขัดหรือแย้ง

พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒) ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๓ ซึ่งเป็นวันหลังจากวันที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๒๓) มีผลใช้บังคับแล้ว ทำให้ได้รับการหักทวงจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราใหม่ตั้งแต่วันใช้บังคับกฎกระทรวง อันมีผลให้ต้องมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มสำหรับระยะเวลาดังกล่าว แต่เนื่องจากระยะเวลาได้ล่วงเลยมานานแล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องบางรายไม่สามารถติดต่อได้ และได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกแยกการควบคุมการขนส่งส่วนบุคคลบางส่วนไปให้กรมตำรวจ กรมการขนส่งทางบกมีข้อขัดข้องในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มจึงประสงค์จะแก้ไขวันใช้บังคับของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๒๓) เพื่อให้กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๓ ซึ่งเป็นวันที่กรมการขนส่งทางบกเริ่มดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการขนส่งทางบกตามอัตราใหม่

ปัญหาการออกกฎกระทรวงแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๒๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งกฎกระทรวงฉบับนี้ได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๗ ตอนที่ ๒๑ วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ โดยมีสาระสำคัญว่า ให้กฎกระทรวงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๓ จะกระทำได้อหรือไม่เพียงใด นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า การตรากฎกระทรวงขึ้นใช้บังคับเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะกระทำได้ตามที่กฎหมายมอบให้อำนาจไว้ และในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าธรรมเนียมในเรื่องนี้ มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ได้ สำหรับวันใช้บังคับของกฎหมายนั้น ถ้ามิได้ระบุไว้ในกฎหมายว่าให้ใช้บังคับเมื่อใด ต้องถือว่าเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วย่อมใช้บังคับได้ทันที แต่ถ้าระบุวันใช้บังคับไว้ในกฎหมาย กำหนดวันเริ่มใช้บังคับย่อมเป็นไปตามที่ระบุ นั้น ดังนั้น ในกรณีของกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ถ้าไม่ระบุวันใช้บังคับไว้ ย่อมมีผลใช้บังคับเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แต่ถ้าจะระบุวันใช้บังคับไว้ในกฎกระทรวงก็สามารถทำได้ และวันใช้บังคับย่อมเป็นไปตามที่ระบุในกฎกระทรวง ถ้าจะให้ผลบังคับย้อนหลังโดยไม่ทำให้บุคคลใดต้องรับผิดทางอาญาหรือไม่เป็น การจำกัดตัดสิทธิบุคคลใดแล้ว ก็สามารถทำได้เช่นกันตามหลักกฎหมายทั่วไป

สำหรับการระบุวันใช้บังคับกฎกระทรวงตามข้อหารือของกรมการขนส่งทางบก นั้นเห็นได้ว่า กรมการขนส่งทางบกมีความประสงค์จะแก้ไขหรือลบล้างข้อหักทวงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ในกรณีที่กฎกระทรวงได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับไปแล้ว ภายหลังประสงค์จะเลื่อนวันใช้บังคับออกไป ก็สามารถทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงตัวอย่างที่เคยปฏิบัติในทำนองนี้มาแล้ว เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมท่อพีวีซีแข็งสำหรับใช้

เป็นท่อน้ำดื่มต้องเป็นไปตามมาตรฐาน พ.ศ.๒๕๒๔^๓ได้กำหนดวันใช้บังคับในวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ.๒๕๒๕ ต่อมาเนื่องจากไม่สามารถปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมท่อพีวีซีแข็งสำหรับใช้เป็นท่อน้ำดื่มต้องเป็นไปตามมาตรฐาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๒๖^๔ เลื่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไปเป็นวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ.๒๕๒๗ เป็นต้นไป ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทกฎหมายที่มีกำหนดวันใช้บังคับแน่นอนแล้วให้มีผลใช้บังคับแตกต่างไปโดยเลื่อนวันใช้บังคับไปเป็นวันอื่น ดังนั้น การตรากฎกระทรวงแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๒๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ เพื่อเลื่อนวันใช้บังคับกฎกระทรวงจากวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ ซึ่งเป็นวันที่ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๓ ย่อมสามารถกระทำได้อย่างไรก็ตาม ปัญหาว่าสมควรมีกฎหมายใดหรือไม่อย่างไรนั้นเป็นเรื่องนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น การจะสมควรตรากฎกระทรวงให้เป็นไปตามความประสงค์ของกรมการขนส่งทางบกหรือไม่ และในเรื่องนี้จะมีผู้สมควรรับผิดชอบหรือไม่ ย่อมเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้วินิจฉัย

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๒๗

^๓ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๘ ตอนที่ ๑๕๓ วันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๒๔

^๔ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๐ ตอนที่ ๒๘ วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๒๖