

บันทึก

เรื่อง คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางจะอนุมัติให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางซึ่งได้รับใบอนุญาตหลายฉบับ นำรถที่ใช้ในการประกอบการขนส่งประจำทางในเส้นทางหนึ่งไปใช้ในอีกเส้นทางหนึ่งหมุนเวียนกันได้หรือไม่

กรรมการขนส่งทางบกได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ คค ๐๓๐๒/๐๐๔๕๒ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรรมการขนส่งทางบกมีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง เรื่อง จำนวนรถที่ต้องใช้ในการประกอบการขนส่งตามมาตรา ๓๑ (๑)^๑ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า กรรมการขนส่งทางบกได้ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางให้แก่ผู้ขออนุญาตรายหนึ่งไปสองฉบับในสองเส้นทาง และกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนรถไว้ในใบอนุญาตว่า ใบอนุญาตประกอบการขนส่งในเส้นทางสายหนึ่งให้ใช้รถทำการขนส่ง ๒๐ คัน ส่วนใบอนุญาตประกอบการขนส่งในเส้นทางอีกสายหนึ่งให้ใช้รถ ๒๕ คัน หลังจากผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวประกอบการขนส่งไประยะหนึ่ง ได้แจ้งความประสงค์ต่อนาย

มาตรา ๓๑ ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางให้นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตเกี่ยวกับ

(๑) จำนวนรถที่ต้องใช้ในการประกอบการขนส่งตามเส้นทางที่ใช้ในการประกอบการขนส่ง
(๒) สิทธิในรถที่ใช้ประกอบการขนส่งของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่ง
(๓) ลักษณะ ชนิด ขนาดและสีของรถ และเครื่องหมายของผู้ประกอบการขนส่งที่ต้องให้ปรากฏประจำรถทุกคัน

(๔) จำนวนที่นั่ง เกณฑ์น้ำหนักบรรทุก และวิธีการบรรทุก

(๕) จำนวนผู้ประจำรถ

(๖) เส้นทางที่ใช้ในการประกอบการขนส่ง

(๗) อัตราค่าขนส่งและค่าบริการอย่างอื่นในการขนส่ง

(๘) สถานที่หยุดและจอดเพื่อขนถ่ายคน สัตว์ หรือสิ่งของ

(๙) ที่ที่รถจะต้องหยุดในระหว่างเส้นทาง

(๑๐) มาตรฐานบริการในการประกอบการขนส่ง

(๑๑) เวลาและจำนวนเที่ยวของการเดินรถ

(๑๒) เวลาทำงานประจำวันในการประกอบการขนส่ง

(๑๓) สถานที่เก็บ ช่อม และบำรุงรักษารถ

(๑๔) การประกอบกิจการอื่นนอกจากการประกอบการขนส่งประจำทาง

(๑๕) เงื่อนไขอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางต้องจัดให้มีประกาศเงื่อนไขตาม (๖) (๗)

(๘) (๙) และ (๑๑) ณ ที่ซึ่งอธิบดีกำหนด

ทะเบียนกลางขอปรับปรุงเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนรถในใบอนุญาตทั้งสองฉบับเสียใหม่ โดยขอจำนวนรถที่กำหนดไว้ให้ใช้ทำการขนส่งในเส้นทางสายหนึ่ง ไปใช้ทำการขนส่งในเส้นทางอีกสายหนึ่งหมุนเวียนกัน นายทะเบียนกลางเห็นว่า กรณีดังกล่าวสามารถดำเนินการได้ เนื่องจากมาตรา ๓๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ บัญญัติให้นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนรถที่ต้องใช้ในการประกอบการขนส่งตามเส้นทางที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น มิได้มุ่งหมายให้กำหนดเจาะจงลงไปว่ารถคันใดจะต้องนำมาใช้ทำการขนส่งในเส้นทางสายใดที่ได้รับอนุญาตโดยเฉพาะ ในทางปฏิบัติ เมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตได้รับอนุมัติจำนวนรถจากคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางแล้ว จึงจะแจ้งต่อนายทะเบียนกลางว่าจะใช้รถคันใดบ้างทำการขนส่งในเส้นทางที่ได้รับอนุญาต ทั้งนี้ นายทะเบียนกลางจะจัดทำบัญชีจำนวนรถ (ขส.บ.๑๑) แนบไว้กับใบอนุญาต ต่อจากนั้นผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องนำรถไปดำเนินการในทางทะเบียนและภาษีให้เสร็จสิ้น แล้วจึงนำรถไปใช้ทำการขนส่งในเส้นทางที่ได้รับอนุญาต

เมื่อนายทะเบียนกลางเสนอเรื่องนี้ให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางพิจารณาอนุมัติ คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางมีความเห็นเป็นสามฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรก ไม่เห็นด้วยที่จะให้ผู้ได้รับใบอนุญาตจัดเดินรถหมุนเวียนเพราะรถที่นำมาขึ้นบัญชีเพื่อใช้ในการประกอบการขนส่งในเส้นทางสายใดจะต้องใช้ทำการขนส่งในเส้นทางสายนั้นเท่านั้น ทั้งนี้ เห็นได้จากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ซึ่งห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตใช้รถที่ได้รับอนุญาตทำการขนส่งนอกเส้นทาง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมาย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางกำหนด และข้อยกเว้นดังกล่าวหมายถึงการนำรถออกนอกเส้นทางในบางกรณีเป็นการชั่วคราวเท่านั้นมิใช่การเดินรถหมุนเวียนต่างเส้นทางเป็นการถาวร

ฝ่ายที่สองเห็นว่า ควรอนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตนำรถที่ได้รับอนุญาตใช้ทำการขนส่งหมุนเวียนกันได้ เนื่องจากจะทำให้รถแต่ละคันสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ได้รับใบอนุญาตที่มีรถร่วมจะเป็นการกระจายรายได้ และก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของรถร่วมทุกคัน สำหรับการปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ เกี่ยวกับจำนวนรถ ลักษณะรถ เวลา และจำนวนเที่ยวของการเดินรถในแต่ละเส้นทางนั้น ยังเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตแต่ละฉบับทุกประการ

ฝ่ายที่สามเห็นว่า แม้ถ้อยคำของกฎหมายไม่บัญญัติไว้ชัดแจ้ง แต่โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกในการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ในการอนุญาตตามมาตรา ๓๑

^๒มาตรา ๓๙ ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งไม่ประจำทาง ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งโดยรถขนาดเล็ก หรือผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งส่วนบุคคล ใช้หรือยอมให้บุคคลอื่นใช้รถที่ได้รับอนุญาตทำการขนส่งนอกเส้นทาง หรือนอกท้องที่ที่ได้รับอนุญาตแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมาย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางกำหนด

ประกอบกับทางปฏิบัติที่กรมการขนส่งทางบกจัดให้มีบัญชีเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนรถ (ขส.บ.๑๑) หรือบทบัญญัติมาตรา ๓๙ กี่ดี มีความมุ่งหมายให้รถที่ได้รับอนุญาตต้องใช้ทำการขนส่งในเส้นทางหนึ่งเส้นทางใดที่ได้รับอนุญาตโดยเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการควบคุมการใช้รถให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาต อย่างไรก็ตาม หากจะมีหลักการให้มีการเดินรถหมุนเวียนกันได้อาจมีทางดำเนินการโดยออกกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขตามมาตรา ๓๑ (๑๕) หรืออาจพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการโดยอาศัยมาตรา ๓๙

ในที่สุดที่ประชุมฝ่ายข้างมากเห็นสมควรขอให้กรมการขนส่งทางบกหาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาที่ว่า ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางรายหนึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางหลายฉบับหลายเส้นทาง และขออนุญาตนำรถที่ใช้ทำการขนส่งในเส้นทางสายหนึ่งไปใช้ทำการขนส่งในเส้นทางอีกสายหนึ่งหมุนเวียนกัน คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางมีอำนาจที่จะอนุมัติให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งรายนั้นจัดการเดินรถหมุนเวียนได้หรือไม่เพียงใด กรมการขนส่งทางบกจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการขนส่งทางบก) แล้ว มีความเห็นดังนี้

พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบการขนส่งประจำทางไว้ว่า ผู้ประสงค์จะประกอบการขนส่งประจำทางจะต้องขอรับใบอนุญาตต่อนายทะเบียน (มาตรา ๒๓ และมาตรา ๓๐)^๓ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง ให้นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง กำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตเกี่ยวกับจำนวนรถที่ต้องใช้ในการประกอบการขนส่งตามเส้นทางที่ใช้ในการประกอบการขนส่ง ฯลฯ (มาตรา ๓๑)^๔ ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตใช้หรือยอมให้บุคคลอื่นใช้รถที่ได้รับอนุญาตทำการขนส่งนอกเส้นทางที่ได้รับอนุญาต เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมาย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางกำหนด (มาตรา ๓๙)^๕ ผู้ได้รับใบอนุญาตซึ่งไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขในมาตรา ๓๑ อาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้ (มาตรา

^๓มาตรา ๒๓ ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบการขนส่งประจำทาง การขนส่งไม่ประจำทาง การขนส่งโดยรถขนาดเล็ก หรือการขนส่งส่วนบุคคล เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๐ ให้นายทะเบียนกลางเป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งในกรุงเทพมหานคร การขนส่งระหว่างจังหวัด และการขนส่งระหว่างประเทศ และให้นายทะเบียนประจำจังหวัดเป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งในจังหวัดของตน

ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ

๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

๕โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

๔๖)^๖ และยังมีโทษทางอาญาอีกด้วย (มาตรา ๑๒๙ และมาตรา ๑๓๑)^๗ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา ๓๑ (๑) คือมีรถไม่ครบตามจำนวนที่นายทะเบียนกำหนดต้องระวางโทษปรับตามจำนวนรถที่ขาดคันละไม่เกินห้าพันบาทต่อหนึ่งวันจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง (มาตรา ๑๒๙)^๘ และผู้ได้รับใบอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๙ คือใช้หรือยอมให้บุคคลอื่นใช้รถที่ได้รับอนุญาตทำการขนส่งนอกเส้นทางที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษปรับตามจำนวนรถที่ใช้ทำการขนส่งนอกเส้นทางที่ได้รับอนุญาตคันละไม่เกินห้าพันบาทต่อหนึ่งวันจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง (มาตรา ๑๓๗)^๙

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วจึงทำให้เห็นเจตนารมณ์ได้ว่ากฎหมายมุ่งหมายให้รถที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประกอบการขนส่งในเส้นทางสายใดจะต้องใช้เฉพาะในเส้นทางสายนั้นเท่านั้น ดังจะเห็นได้ชัดจากบทบัญญัติมาตรา ๓๙^{๑๐} ว่ารถที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ทำการขนส่งในเส้นทางสายหนึ่งนั้น จะนำไปใช้ทำการขนส่งนอกเส้นทางที่ได้รับอนุญาตไม่ได้ หากฝ่าฝืนจะต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนด และในเรื่องการกำหนดจำนวนรถตามมาตรา ๓๑

^๖มาตรา ๔๖ เมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่ง

(๑) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๒๔

(๒) ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขในมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ หรือมาตรา ๓๔ หรือไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามข้อกำหนดว่าด้วยความปลอดภัยของผู้โดยสารตามมาตรา ๓๖ หรือไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติในหมวด ๔ ว่าด้วยการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากการขนส่ง

ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งนั้นปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือจัดการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งไม่ปฏิบัติหรือไม่แก้ไขให้ถูกต้อง หรือเป็นที่เห็นได้ว่าผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งไม่สามารถจะดำเนินการตามเงื่อนไขหรือข้อกำหนดนั้น หรือการดำเนินการนั้นน่าจะเป็นเหตุให้เกิดภัยอันตรายหรือเสื่อมประโยชน์ต่อประชาชนให้นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการขนส่งได้ แต่ถ้าเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางที่จะพิจารณานุมัติ

^๗มาตรา ๑๒๙ ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางผู้ใดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา ๓๑ (๑) ต้องระวางโทษปรับตามจำนวนรถที่ขาดคันละไม่เกินห้าพันบาทต่อหนึ่งวันจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง

มาตรา ๑๓๑ ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งผู้ใดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา ๓๑ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐)(๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๔) หรือ (๑๕) หรือในอนุมาตราหนึ่งอนุมาตราใดตามมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ หรือมาตรา ๓๔ หรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๓๖ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ (๗)

^๙มาตรา ๑๓๗ ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๙ ต้องระวางโทษปรับตามจำนวนรถที่ใช้ทำการขนส่งนอกเส้นทางหรือนอกท้องที่ที่ได้รับอนุญาตคันละไม่เกินห้าพันบาทต่อหนึ่งวันจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

(๑)^{๑๑} นั้นเอง กฎหมายก็ประสงค์จะควบคุมอย่างเข้มงวดว่าผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องจัดการมาให้ครบตามจำนวนที่นายทะเบียนกำหนด มิฉะนั้นจะต้องโทษปรับตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หากตีความว่าผู้ได้รับใบอนุญาตสามารถนำรถที่ตนได้รับอนุญาตให้ใช้ทำการขนส่งในเส้นทางสายหนึ่งไปใช้ทำการขนส่งในเส้นทางอีกสายหนึ่งหมุนเวียนกันได้ ก็เท่ากับเป็นการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามเงื่อนไขตามมาตรา ๓๑ (๑) นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาเงื่อนไขอื่น ๆ ในมาตรา ๓๑ (๒) - (๑๔)^{๑๒} เช่น การกำหนดลักษณะ ชนิด ขนาดและสีของรถเวลาและจำนวนเที่ยวของการเดินรถ เป็นต้น ก็ทำให้เห็นได้ว่ากฎหมายมุ่งหมายจะให้มีการควบคุมการใช้รถที่ใช้ทำการขนส่งในเส้นทางที่ได้รับอนุญาตให้เป็นไปตามเงื่อนไขอย่างเคร่งครัด ไม่เปิดโอกาสให้นำรถไปใช้ทำการขนส่งในเส้นทางอื่นหรือนำรถในเส้นทางอื่นมาใช้ทำการขนส่งในเส้นทางนั้นได้ อีกประการหนึ่งตามทางปฏิบัติของกรมการขนส่งทางบกขณะนี้ที่มีการจัดทำบัญชีรายละเอียดของรถที่ใช้ในการขนส่งในเส้นทางที่ได้รับอนุญาต (ขส.บ.๑๑) แนบไว้กับใบอนุญาต ย่อมเป็นการยืนยันว่าได้มีการระบุตัวรถที่จะใช้ทำการขนส่งในเส้นทางที่ได้รับอนุญาตแน่นอนแล้ว

ดังนั้น คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางจึงไม่อาจอนุมัติให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางซึ่งได้รับใบอนุญาตหลายฉบับนำรถที่ใช้ในการประกอบการขนส่งเส้นทางหนึ่งไปใช้ในอีกเส้นทางหนึ่งหมุนเวียนกันเป็นการประจำได้

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๒๘

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)