

บันทึก

เรื่อง ทารือปัญหาการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่ง
ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒

กรมการขนส่งทางบกได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค ๐๓๐๒/๐๔๗๕๖ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๒๖ ความว่า ในการประชุมคณะกรรมการขนส่งทางบกกลาง ซึ่งเป็นคณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก ได้ประสบปัญหาในการตีความตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ คือ

๑. ปัญหาในการตีความมาตรา ๓๐ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๓๐ ให้นายทะเบียนกลางเป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งในกรุงเทพมหานคร การขนส่งระหว่างจังหวัด และการขนส่งระหว่างประเทศ และให้นายทะเบียนประจำจังหวัดเป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งในจังหวัดของตน

ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ”

๑.๑ ประเด็นเกี่ยวกับผู้มีอำนาจหน้าที่ในการนำเสนอขออนุมัติการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางระหว่างจังหวัด กล่าวคือ

ความเห็นแรก เห็นว่า เมื่อนายทะเบียนกลางเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางระหว่างจังหวัด โดยจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ฉะนั้น นายทะเบียนกลางจึงต้องเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอรายใดแล้วนำเสนอขออนุมัติต่อคณะกรรมการ ฯ

ความเห็นที่สอง เห็นว่า เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๑๖ กำหนดให้อธิบดีกรมการขนส่งทางบกเป็นเลขานุการของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง ฉะนั้น อธิบดีจึงเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณานำเสนอต่อคณะกรรมการว่าสมควรอนุมัติให้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอรายใด และเมื่อคณะกรรมการ ฯ อนุมัติแล้วจึงเป็นหน้าที่ของนายทะเบียนกลางที่จะต้องดำเนินการต่อไป

๑.๒ ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจอนุมัติการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางหรือคณะกรรมการควบคุมการขนส่งประจำจังหวัดแล้วแต่กรณี กล่าวคือ

ความเห็นแรก เห็นว่า แม้จะมีผู้ยื่นคำขอรายใดแต่เมื่อมีการเสนอเพื่อขออนุมัติออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอรายใดแล้ว คณะกรรมการ ฯ ก็มีเพียงอำนาจหน้าที่ที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติสำหรับผู้ยื่นคำขอรายที่มีการเสนอว่าควรอนุมัติเท่านั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพิจารณาอนุมัติให้แก่ผู้ยื่นคำขอรายอื่นนอกเหนือจากนี้ เพราะอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งเป็นของนายทะเบียนโดยเด็ดขาด เพียงแต่เฉพาะการออกใบอนุญาต

ประกอบการขนส่งประจำทางเท่านั้นที่ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ฯ ก่อน คณะกรรมการ ฯ ไม่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาว่าควรออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ใด เพราะมีฉะนั้นอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตก็จะเป็นของคณะกรรมการ ฯ ซึ่งผิดเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ความเห็นที่สอง เห็นว่า แม้จะมีการเสนอว่าควรอนุมัติให้แก่ผู้ยื่นคำขอรายใด แต่หากคณะกรรมการ ฯ เห็นสมควรอนุมัติให้แก่ผู้ยื่นคำขอรายอื่น ก็มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำได้ เพราะการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนโดยเด็ดขาดแต่นายทะเบียนจะต้องออกให้แก่ผู้ที่ได้รับอนุมัติจาก คณะกรรมการ ฯ เท่านั้น คณะกรรมการ ฯ จึงย่อมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาได้ว่าเมื่อไม่สมควรอนุมัติให้แก่ผู้ยื่นคำขอรายที่ได้รับการเสนอให้อนุมัติแล้ว สมควรจะอนุมัติออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ใด เพราะมีฉะนั้นแล้ว หากนายทะเบียนยืนยันที่จะเสนอขออนุมัติให้ออกใบอนุญาตให้แก่รายใดตลอดโดยไม่เปลี่ยนความเห็น ในขณะเดียวกัน คณะกรรมการ ฯ ก็ยื่นความเห็นไม่อนุมัติให้แก่รายนั้นตลอดไปแต่ไม่มีความเห็นอนุมัติให้แก่รายอื่น ก็เกิดความเสียหายแก่การปฏิบัติราชการและประชาชนซึ่งจะได้รับความเดือดร้อนจากการที่ไม่มีรถประจำทางบริการในเส้นทางนั้น ฯ

๒. ปัญหาเกี่ยวกับการตีความมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๖ ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นนายทะเบียนกลาง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการขนส่งระหว่างจังหวัดและการขนส่งระหว่างประเทศ”

ความเห็นแรก เห็นว่า คำว่า “อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นนายทะเบียนกลาง” นั้น หมายถึง “อธิบดี” หรือ “ผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย” คนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียวเท่านั้น เป็น “นายทะเบียนกลาง” หากอธิบดีมิได้มอบหมายให้ผู้ใดเป็นนายทะเบียนกลาง อธิบดีก็ย่อมเป็นนายทะเบียนกลางเองโดยผลของกฎหมาย และนายทะเบียนกลางเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่งระหว่างจังหวัดและการขนส่งระหว่างประเทศ ฉะนั้น หากอธิบดีมอบหมายให้ผู้ใดเป็นนายทะเบียนกลางแล้ว อธิบดีจะไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่งระหว่างจังหวัดและการขนส่งระหว่างประเทศอีกต่อไป

ความเห็นที่สอง เห็นว่า คำว่า “อธิบดี” หรือ “ผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นนายทะเบียนกลาง” นั้น หมายถึง ทั้งอธิบดีเองและผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายให้เป็นนายทะเบียนกลางต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการขนส่งระหว่างจังหวัดและการขนส่งระหว่างประเทศ ทั้งนี้แล้วแต่ว่าบทบัญญัติมาตราอื่น ๆ จะระบุว่ากรณีใดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีหรือนายทะเบียนกลาง

กรมการขนส่งทางบกพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงได้หารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยเป็นแนวทางในการถือปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม แล้วปรากฏว่า ผู้แทนกรมการขนส่งทางบกขอถอนข้อหาข้อ ๑. เพราะเห็นว่าเป็นเรื่อง

ในทางปฏิบัติที่กรรมการขนส่งทางบกสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ แต่ต้องการให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยในปัญหาข้อ ๒.ที่ว่าเมื่ออธิบดีกรรมการขนส่งทางบกมอบหมายให้บุคคลอื่นเป็นนายทะเบียนกลางแล้ว อธิบดีจะยังมีอำนาจเป็นนายทะเบียนกลางอยู่หรือไม่ ในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ แล้ว จะเห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ว่า ความในมาตรา ๖ นั้นหมายความว่า อธิบดีเป็นนายทะเบียนกลางโดยกฎหมายให้อำนาจ ส่วนคำว่าผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายนั้นหมายความว่าผู้ใช้อำนาจของอธิบดีในฐานะนายทะเบียนกลาง จึงเห็นได้ว่า อธิบดีคงมีอำนาจเป็นนายทะเบียนกลางอยู่ตลอดไป ซึ่งอาจมอบหมายหรือถอนการมอบหมายเสียเมื่อใดก็ได้ และอาจมอบหมายให้ผู้รับมอบอำนาจหลายคนก็ได้ ถ้ากิจการของนายทะเบียนกลางอาจแยกเป็นราชการส่วนต่าง ๆ ได้และการมอบหมายให้กระทำการที่กฎหมายให้อำนาจนั้น ผู้รับมอบอำนาจย่อมอยู่ในฐานะตัวแทนซึ่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งแสดงออกชัดหรือโดยปริยายของตัวการ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๘๐๗^๒ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) จึงเห็นว่า แม้อธิบดีจะมอบหมายให้บุคคลใดเป็นนายทะเบียนกลางไปแล้ว อธิบดีก็ยังคงมีฐานะเป็นนายทะเบียนกลางตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้อยู่ตลอดไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๒๗

๑มาตรา ๖ ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นนายทะเบียนกลางมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการขนส่งระหว่างจังหวัดและการขนส่งระหว่างประเทศ

ให้นายทะเบียนกลางเป็นนายทะเบียนประจำกรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ภายในเขตกรุงเทพมหานคร

ให้ขนส่งจังหวัดเป็นนายทะเบียนประจำจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ภายในเขตจังหวัดของตน

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนกลางมีอำนาจมอบหมายกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำแทนได้

การมอบหมายตามวรรคสี่ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๒มาตรา ๘๐๗ ตัวแทนต้องทำการตามคำสั่งแสดงออกชัดหรือโดยปริยายของตัวการ เมื่อไม่มีคำสั่งเช่นนั้น ก็ต้องดำเนินการตามที่เคยทำกันมาในกิจการค้าขายอันเขาให้ตนทำอยู่นั้น

อนึ่ง บทบัญญัติมาตรา ๖๕๙ ว่าด้วยการฝากทรัพย์สินนั้น ท่านให้นำมาใช้ด้วยโดยอนุโลมตามควร