

บันทึก

เรื่อง การออกกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขการใช้รถที่ได้รับอนุญาต
ให้ประกอบการขนส่งประจำทาง ไปทำการขนส่งนอกเส้นทาง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๓/๑๙๒๑๑ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมพิจารณาร่างกฎกระทรวง ฉบับที่.. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ (กำหนดเงื่อนไขอื่นเพื่อให้ยานพาหนะเป็นโดยอนุมัติของคณะกรรมการกำหนดไว้ในใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง) ซึ่งกระทรวงคมนาคมเป็นผู้เสนอ เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๒๘ และได้ลงมติว่า ให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาก่อนว่าการออกกฎกระทรวงนี้จะขัดต่อกฎหมายแม่บทหรือไม่ หากไม่ขัดก็ขอให้ตรวจแก้ด้วย แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรีต่อไป

ในชั้นแรกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอร่างกฎกระทรวงดังกล่าวให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) พิจารณา ซึ่งปรากฏว่ากรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ได้มีความเห็นว่า ในเมื่อข้อเท็จจริงเรื่องนี้ได้ความว่าหลักการของร่างกฎกระทรวงดังกล่าวเป็นการออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๑ (๑๕)^๑

^๑ มาตรา ๓๑ ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง ให้นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตเกี่ยวกับ

(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 และบำรุงรักษา

(๑๔) การประกอบกิจการอื่นนอกจากการประกอบการขนส่งประจำทาง

แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ เพื่อกำหนดให้นายทะเบียนโดยอนุมัติคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง เกี่ยวกับการอนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางซึ่งได้รับอนุญาตให้ประกอบการขนส่งประจำทางหลายฉบับหลายเส้นทาง สามารถนำรถที่ได้รับอนุญาตให้ทำการขนส่งในเส้นทางหนึ่ง ไปใช้ทำการขนส่งในอีกเส้นทางหนึ่งหมุนเวียนกันได้ด้วย โดยรายละเอียดของเงื่อนไขที่นายทะเบียนจะกำหนดนั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางได้กำหนดขึ้น ปัญหาที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้จึงมีอยู่ว่า การออกกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขอื่นในใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางตามมาตรา ๓๑ (๑๕) แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ นั้น จะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการนำรถที่ได้รับอนุญาตให้ทำการขนส่งในเส้นทางหนึ่งไปใช้ทำการขนส่งหมุนเวียนในเส้นทางอื่นได้หรือไม่

ในปัญหาดังกล่าวกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าเป็นความในตอนต้นของมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนแล้วว่า การกำหนดเงื่อนไขตามมาตรานี้เป็นการกำหนดขึ้นในขณะออกใบอนุญาตให้ประกอบการขนส่งประจำทาง ฉะนั้น ความประสงค์ของกฎหมายในเรื่องนี้จึงมุ่งหมายเพียงแต่ต้องการให้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่แน่นอนไว้ในใบอนุญาตแต่ละฉบับสำหรับแต่ละเส้นทางที่ได้อนุญาตไว้เพื่อควบคุมให้ผู้ได้รับใบอนุญาตดำเนินกิจการขนส่งประจำทางในเส้นทางของตนอย่างเหมาะสม และเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตอย่างแท้จริงเท่านั้น ซึ่งความประสงค์ดังกล่าวได้แสดงไว้อย่างชัดเจนตามเงื่อนไขที่ได้ระบุไว้แล้วในมาตรา ๓๑ นี้ตั้งแต่ (๑) ถึง (๑๔) เมื่อหลักการของกฎหมายเป็นเช่นนี้ แม้ว่ามาตรา ๓๑ (๑๕) จะบัญญัติไว้ในลักษณะเป็นบททั่วไปว่า ให้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขอื่น เพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้โดยเจพาะนั้นแล้วได้อีกก็ตาม แต่ก็ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า การออกกฎกระทรวงในกรณีนี้จะต้องจำกัดอยู่ในขอบเขตของมาตรา ๓๑ นั้นด้วย กล่าวคือ จะต้องเป็นเงื่อนไขที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินกิจการขนส่งประจำทางในเส้นทางที่ได้รับอนุญาตไว้ทำนองเดียวกับเงื่อนไขตามมาตรา ๓๑ (๑) ถึง (๑๔) เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การที่กระทรวงคมนาคมจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๑ (๑๕) ออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการนำรถที่ได้รับอนุญาตในเส้นทางหนึ่งไปใช้ในอีกเส้นทางหนึ่งเป็นการหมุนเวียนกันซึ่งเป็นเรื่องที่นอกเหนือไปจากการดำเนินกิจการโดยปกติในเส้นทางที่ใบอนุญาตกำหนดไว้เช่นนี้ จึงเป็นการออกกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขที่ไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายของบทบัญญัติดังกล่าว และเมื่อปรากฏด้วยว่า การที่จะให้นำรถไปใช้หมุนเวียนกันในเส้นทางอื่นนั้นเป็นเรื่องเดียวกับการนำรถไปใช้นอกเส้นทางที่ได้รับอนุญาต ซึ่งมาตรา ๓๙^๒

(๑๕) เงื่อนไขอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางต้องจัดให้มีประกาศเงื่อนไขตาม (๖) (๗)

(๘) (๙) และ (๑๑) ณ ที่ซึ่งอธิบดีกำหนด

^๒ มาตรา ๓๙ ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งไม่ประจำทาง ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งโดยรถขนาดเล็ก หรือผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งส่วนบุคคลใช้หรือยอมให้บุคคลอื่นใช้รถที่ได้รับอนุญาตทำการขนส่งนอกเส้นทาง หรือนอก

แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติเป็นอีกกรณีหนึ่งโดยเฉพาะแล้วว่า จะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน และหลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตนั้นคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางจะเป็นผู้กำหนดขึ้น โดยมีได้กำหนดให้มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องนี้อีกแต่อย่างใด ฉะนั้น การออกกฎกระทรวงในลักษณะดังกล่าว นอกจากจะไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายของมาตรา ๓๑ ดังกล่าวแล้ว ยังเป็นการออกกฎกระทรวงในเรื่องที่กฎหมายแม่บทได้บัญญัติไว้โดยตรงแล้วด้วย ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่าการออกกฎกระทรวงของกระทรวงคมนาคมในเรื่องนี้เป็นการออกกฎกระทรวงเกินเจตนารมณ์ของกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ เห็นสมควรกล่าวไว้ด้วยว่า แม้ว่าการออกกฎกระทรวงนี้จะกระทำมิได้ก็ตาม แต่ก็มิใช่ว่าในหลักการที่กระทรวงคมนาคมประสงค์จะให้ผู้ประกอบการขนส่งประจำทางนำรถของตนไปใช้หมุนเวียนกันได้หลายเส้นทางเพื่อเป็นการบริการประชาชนนั้นจะกระทำมิได้เสียเลย เพราะดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าการดำเนินการในกรณีเช่นนี้เป็นเรื่องเดียวกันกับการนำรถไปใช้นอกเส้นทางตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้จำกัดกรณีที่อนุญาตให้นำรถไปใช้นอกเส้นทางไว้ทั้งยังมิได้บัญญัติว่าให้อนุญาตได้เพียงครั้งคราวดังเช่นที่บัญญัติในมาตรา ๒๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด ฉะนั้น นายทะเบียนจึงอาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๙ อนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางนำรถไปใช้นอกเส้นทางในลักษณะเป็นรถประจำทางได้ แต่ทั้งนี้ การอนุญาตดังกล่าวจะกระทำได้โดยมีขอบเขตเพียงใดจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางจะกำหนดขึ้นต่อไปด้วย

หลังจากที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ได้พิจารณาเสร็จแล้ว เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีบันทึกลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๒๙ ถึงประธานกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ มีใจความว่า ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ดังกล่าวได้แก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติของกระทรวงคมนาคมได้แล้ว เพราะแม้จะไม่มี การออกกฎกระทรวงระบุเงื่อนไขให้ผู้รับสัมปทานใช้รถหมุนเวียนในเส้นทางอื่นได้ แต่ทางราชการก็อาจอนุญาตให้กระทำเช่นนั้นได้โดยอาศัยมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ ดังนั้น ความจำเป็นในการ

ท้องถิ่นที่ได้รับอนุญาตแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมาย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางกำหนด

^๓ มาตรา ๒๗ ใบอนุญาตประกอบการขนส่งมีสี่ประเภท คือ

- (๑) ใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง
- (๒) ใบอนุญาตประกอบการขนส่งไม่ประจำทาง
- (๓) ใบอนุญาตประกอบการขนส่งโดยรถขนาดเล็ก
- (๔) ใบอนุญาตประกอบการขนส่งส่วนบุคคล

ใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง ใบอนุญาตประกอบการขนส่งไม่ประจำทาง หรือ ใบอนุญาตประกอบการขนส่งโดยรถขนาดเล็กให้ใช้เป็นใบอนุญาตประกอบการขนส่งส่วนบุคคลได้

ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งใช้รถผิดประเภทตามที่ระบุไว้ข้างต้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายทะเบียนเป็นครั้งคราว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางกำหนด

ออกกฎกระทรวงจึงไม่มี แต่เนื่องจากข้อวินิจฉัยดังกล่าวของกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖ มีความเกี่ยวเนื่องกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ซึ่งได้เคยให้ไว้ในการวินิจฉัยข้อหารือของกรรมการขนส่งทางบกฯ ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ กฎหมายมุ่งหมายจะให้รถที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประกอบการขนส่งในเส้นทางสายใดจะต้องใช้ในเส้นทางสายนั้นเท่านั้น และมุ่งหมายให้มีการควบคุมการใช้รถที่ใช้ทำการขนส่งในเส้นทางที่ได้รับอนุญาตให้เป็นไปตามเงื่อนไขอย่างเคร่งครัด ไม่เปิดโอกาสให้นารถไปใช้ทำการขนส่งในเส้นทางอื่น หรือนารถในเส้นทางอื่นมาใช้ทำการขนส่งในเส้นทางนั้นได้ ดังนั้น คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางจึงไม่อาจอนุมัติให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางซึ่งได้รับใบอนุญาตหลายฉบับ นารถที่ใช้ในการประกอบการขนส่งในเส้นทางหนึ่งไปใช้ในอีกเส้นทางหนึ่งหมุนเวียนกันเป็นการประจำได้^๔ เลขาธิการฯ จึงได้เสนอความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ให้กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ พิจารณาว่า สาระของความเห็นทั้งสองมีข้อขัดแย้งกันหรือไม่

ต่อมา ประธานกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ได้มีบันทึกลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๒๙ ถึงเลขาธิการฯ ความว่า กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ได้พิจารณาความเห็นดังกล่าวแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ที่ว่า การออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๑ (๑๕) แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ เพื่อกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการนารถที่ได้รับอนุญาตในเส้นทางหนึ่งไปใช้ในอีกเส้นทางหนึ่งเป็นการหมุนเวียนกันเป็นการเกินเจตนารมณ์ของกฎหมาย นั้น สอดคล้องกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕

๒. ส่วนความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ที่ว่า แม้การออกกฎกระทรวงจะกระทำมิได้ แต่หลักการที่กระทรวงคมนาคมประสงค์จะให้ผู้ประกอบการขนส่งประจำทางนารถของตนไปใช้หมุนเวียนกันได้หลายเส้นทางนั้น เป็นเรื่องเดียวกันกับการนารถไปใช้นอกเส้นทางตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้จำกัดกรณีที่อนุญาตให้นารถไปใช้นอกเส้นทางไว้ ทั้งยังมีได้บัญญัติว่าให้อนุญาตได้เพียงครั้งคราว ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด ฉะนั้น นายทะเบียนจึงอาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๙ อนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางนารถไปใช้นอกเส้นทางในลักษณะเป็นรถประจำทางได้ แต่การอนุญาตดังกล่าวจะกระทำได้โดยมีขอบเขตเพียงใดจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางจะกำหนดขึ้นต่อไปด้วย นั้น มีสาระแตกต่างกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ กล่าวคือ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ มีความเห็นว่า การอนุญาตให้นารถ

^๔ บันทึก เรื่อง คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางจะอนุมัติให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางซึ่งได้รับใบอนุญาตหลายฉบับ นารถที่ใช้ในการประกอบการขนส่งประจำทางในเส้นทางหนึ่งไปใช้ในอีกเส้นทางหนึ่งหมุนเวียนกันได้หรือไม่ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๑/๘๑๐ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๒๘

ที่ใช้ในการประกอบการขนส่งในเส้นทางหนึ่งไปใช้อีกเส้นทางหนึ่ง หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการอนุญาตให้นำรถไปใช้ทำการขนส่งนอกเส้นทางที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๓๙ นั้น จะอนุญาตได้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น แต่จะอนุญาตเป็นการประจำไม่ได้ ทั้งนี้ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ มีเหตุผลในการตีความมาตรา ๓๙ ตามที่กล่าวมา ดังนี้

๒.๑ ในการอนุญาตให้ผู้ใดประกอบการขนส่งประจำทางนั้น นายทะเบียน โดยอนุมัติของคณะกรรมการจะกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ ซึ่งผู้ได้รับใบอนุญาตฯ ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นอย่างเคร่งครัดและการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในมาตรา ๓๑ ในหลายกรณี เช่น เรื่องจำนวนรถที่ต้องใช้ในการประกอบการขนส่งตามเส้นทางที่ใช้ในการประกอบการขนส่ง ลักษณะ ชนิด ขนาด และสีของรถ และเครื่องหมายของผู้ประกอบการขนส่งที่ต้องให้ปรากฏประจำรถทุกคัน และเส้นทางที่ใช้ในการประกอบการขนส่ง เป็นต้น สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๓๙ ที่ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางใช้หรือยอมให้บุคคลอื่นใช้รถที่ได้รับอนุญาตทำการขนส่งนอกเส้นทางที่ได้รับอนุญาต เพราะหากนำรถที่มีลักษณะ ชนิด ขนาดและสีของรถซึ่งได้รับอนุญาตให้ใช้ประกอบการขนส่งในเส้นทางหนึ่ง ไปใช้ประกอบการขนส่งในเส้นทางที่ได้รับอนุญาตอีกเส้นทางหนึ่งเป็นการประจำ ก็อาจจะขัดต่อเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะ ชนิด ขนาดและสีของรถที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประกอบการขนส่งในอีกเส้นทางหนึ่งนั้นได้ หากตีความว่า การอนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางใช้รถที่ได้รับอนุญาตทำการขนส่งนอกเส้นทางที่ได้รับอนุญาตได้ตามมาตรา ๓๙ สามารถอนุญาตได้เป็นการประจำแล้ว ก็เท่ากับเป็นการตีความให้ผู้ได้รับใบอนุญาตฯ นั้นได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย (มาตรา ๓๑)เป็นการประจำด้วย

๒.๒ การตีความว่าการอนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางใช้รถที่ได้รับอนุญาตทำการขนส่งนอกเส้นทางที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๓๙ สามารถอนุญาตได้เป็นการประจำ จะมีผลเท่ากับเป็นการอนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตฯ นั้นใช้รถประจำทางทำการขนส่งโดยไม่ประจำทาง ซึ่งน่าจะไม่ตรงตามที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบการขนส่งประจำทาง และจะทำให้หลักเกณฑ์ของมาตรา ๓๙ ที่ว่า“ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางใช้หรือยอมให้บุคคลอื่นใช้รถที่ได้รับอนุญาตทำการขนส่งนอกเส้นทางที่ได้รับอนุญาต” ไม่มีผลใช้บังคับ

๒.๓ โดยหลักการตีความ เมื่อมาตรา ๓๙ วางหลักไว้ว่า“ห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางใช้หรือยอมให้บุคคลอื่นใช้รถที่ได้รับอนุญาตทำการขนส่งนอกเส้นทางที่ได้รับอนุญาต” และมีข้อยกเว้นว่า“เว้นแต่จะได้รับอนุญาต ฯลฯ” การตีความข้อยกเว้นก็ต้องไม่ตีความให้มีผลเป็นการลบล้างหลักที่วางไว้ ในกรณีของมาตรา ๓๙ นี้ ถ้าตีความว่าการอนุญาตตามข้อยกเว้นคือให้ใช้รถทำการขนส่งนอกเส้นทางที่ได้รับอนุญาตเป็นการอนุญาตได้เป็นการประจำแล้ว ก็จะมีผลทำให้เป็นการอนุญาตซ้อนกัน กล่าวคือ เป็นการอนุญาตให้ประกอบการขนส่งประจำทางและอนุญาตให้ประกอบการขนส่งไม่ประจำทางพร้อมกัน และจะมีผลเป็นการลบล้างหลักที่ห้ามมิให้ใช้รถทำการขนส่งนอกเส้นทางที่ได้รับอนุญาตไปทั้งหมด

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ เห็นว่า การยกเว้นให้ใช้รถทำการขนส่งนอกเส้นทางที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๓๙ นั้น จะอนุญาตเป็นการประจำเสมือนหนึ่งเป็นการออกใบอนุญาตครั้งแรกไม่ได้ เพราะถ้าการอนุญาตดังกล่าวสามารถกระทำได้เป็นการประจำก็เท่ากับเป็นการออกใบอนุญาตที่มีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับเส้นทางที่ใช้ในการประกอบการขนส่งตามมาตรา ๓๙ ได้ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับเส้นทางที่ใช้ในการประกอบการขนส่งตามมาตรา ๓๑ และด้วยเหตุผลที่กล่าวมานี้ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ จึงมีความเห็นต่อไปว่า ความในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งใช้รถผิดประเภทตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาต เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายทะเบียนเป็นครั้งคราว นั้น ถ้าหากไม่ได้บัญญัติว่าให้อนุญาตได้เป็นครั้งคราวก็จะตีความว่าจะอนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตฯ ใช้รถผิดประเภทตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาตเป็นการประจำเสมือนเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งอีกประเภทหนึ่งไม่ได้เช่นกัน

เมื่อเลขาธิการฯ ได้พิจารณาความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ และของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ได้มีความเห็นว่า กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ มีความเห็นสอดคล้องกันว่า กระทรวงคมนาคมไม่อาจออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๑ (๑๕) แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ เพื่อให้อำนาจแก่นายทะเบียนที่จะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตฯ สามารถใช้รถที่ได้รับอนุญาตให้ทำการขนส่งในเส้นทางหนึ่งไปใช้ทำการขนส่งในอีกเส้นทางหนึ่งหมุนเวียนกันได้ เนื่องจากเกินเจตนารมณ์ของกฎหมาย และกรรมการร่างกฎหมายทั้งสองคณะดังกล่าวเห็นว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตฯ อาจใช้รถที่ได้รับอนุญาตประจำเส้นทางหนึ่งไปใช้ในอีกเส้นทางหนึ่งได้โดยได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ แต่อย่างไรก็ตาม กรรมการร่างกฎหมายทั้งสองคณะก็ยังคงมีความเห็นที่แตกต่างกันในประเด็นการตีความมาตรา ๓๙ นี้ว่า การอนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางหลายฉบับใช้รถที่ได้รับอนุญาตประจำทางเส้นทางหนึ่งไปใช้อีกเส้นทางหนึ่งที่ตนได้รับอนุญาตในลักษณะหมุนเวียนเป็นการประจำ จะกระทำได้หรือไม่ โดยกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ เห็นว่า การอนุญาตให้ใช้รถประจำทางนอกเส้นทางหมุนเวียนกันเป็นการประจำไม่อาจกระทำได้ ส่วนกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ เห็นว่า การอนุญาตให้ใช้รถประจำทางนอกเส้นทางหมุนเวียนกันเป็นการประจำสามารถทำได้

เลขาธิการฯ เห็นว่าปัญหาข้อขัดแย้งกันในประเด็นการตีความมาตรา ๓๙ ดังกล่าวนี้น่าเป็นปัญหาที่สำคัญ เพราะถ้าหากสามารถแก้ไขปัญหานี้ในทางปฏิบัติของกรมการขนส่งทางบกโดยการตีความประเด็นตามมาตรา ๓๙ ดังกล่าวนี้นี้ได้แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องออกกฎกระทรวงและไม่จำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ เพื่อให้ทางราชการมีอำนาจอนุญาตในเรื่องดังกล่าว เลขาธิการฯ จึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๑) และ (๔)^๕ แห่งระเบียบคณะกรรมการ

^๕ ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งแตกต่างไปจากความเห็นของ

กฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นโดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมการขนส่งทางบก) แล้ว เห็นว่าสำหรับปัญหาที่ว่า การออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๑ (๑๕) แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ เพื่อกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางซึ่งได้รับใบอนุญาตให้ประกอบการขนส่งประจำทางหลายเส้นทางใช้เงื่อนไขเกี่ยวกับรถที่ได้รับอนุญาตให้ทำการขนส่งในเส้นทางหนึ่งเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับรถของอีกเส้นทางหนึ่งได้ นั้น เมื่อกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ มีความเห็นสอดคล้องกันว่า การออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวเป็นการเกินเจตนารมณ์ของกฎหมายในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ กระทรวงคมนาคมจะออกกฎกระทรวงในลักษณะเช่นนั้นไม่ได้ กรณีจึงไม่เป็นประเด็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จะต้องพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าวอีกแต่อย่างใด

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้คงมีแต่เพียงว่า นายทะเบียนจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ อนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางหลายฉบับนำรถที่ได้รับอนุญาตในเส้นทางสายหนึ่งไปใช้ในอีกเส้นทางหนึ่งที่ตนได้รับอนุญาตในลักษณะหมุนเวียนเป็นการประจำ จะกระทำได้หรือไม่

ในปัญหาดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มีความเห็นว่า เมื่อมาตรา ๓๑ (๑) และ (๖)^๖ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง ให้นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตเกี่ยวกับจำนวนรถที่ต้องใช้ในการประกอบกิจการขนส่งตามเส้นทางที่ใช้ในการประกอบการขนส่ง และเส้นทางที่ใช้ในการประกอบการขนส่งได้ โดยในการนี้หากผู้ได้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดไว้นั้น นอกจากจะมีความผิดตามมาตรา ๑๒๙^๗ และมาตรา

กรรมการร่างกฎหมายคณะอื่น หรือคำวินิจฉัยของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่เคยมีมาแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๗ มาตรา ๑๒๙ ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางผู้ใดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา ๓๑ (๑) ต้องระวางโทษปรับตามจำนวนรถที่ขาดคันละไม่เกินห้าพันบาทต่อหนึ่งวันจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง

๑๓๑^๔ แล้ว ยังอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตอีกด้วย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๖^๕ กรณีจึงแสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ นี้ได้ว่า การอนุญาตให้ประกอบการขนส่งประจำทางนั้นกฎหมายต้องการควบคุมให้ผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวประกอบการขนส่งประจำทางได้แต่เฉพาะในเส้นทางที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ ยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๙^๖ว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งตามพระราชบัญญัตินี้จะใช้หรือยอมให้ผู้อื่นใช้รถที่ได้รับอนุญาตไปทำการขนส่งนอกเส้นทางที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตไม่ได้ ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนก็จะมีผลตามมาตรา ๑๓๗^๗ อีกด้วย

โดยที่เจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นดังที่กล่าวข้างต้น การที่มาตรา ๓๙ บัญญัติเป็นบทผ่อนผันในตอนท้ายว่า การนำรถไปใช้นอกเส้นทางจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนนั้น จึงย่อมต้องเข้าใจว่าเป็นเพียงข้อยกเว้นจากหลักเกณฑ์ปกติซึ่งกฎหมายได้คำนึงถึงสภาพการณ์ที่เป็นจริงอันอาจเกิดขึ้นได้ในบางครั้งที่การใช้รถในเส้นทางที่ได้รับอนุญาตนั้นมีเหตุที่ไม่อาจกระทำได้อีก หรือมีความจำเป็นต้องนำรถไปใช้ในเส้นทางอื่นชั่วระยะเวลาหนึ่ง ฉะนั้น การที่นายทะเบียนจะใช้อำนาจตามมาตรา ๓๙ อนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งนำรถไปใช้นอกเส้นทางนั้น จึงอนุญาตได้แต่เฉพาะการใช้รถนอกเส้นทางเพียงเพื่อแก้ไขอุปสรรคในเหตุการณ์หนึ่ง หรือเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งที่นายทะเบียนได้พิจารณาเห็นว่าจำเป็น

^๔ 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 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท

^๕ มาตรา ๔๖ เมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่ง

(๑) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๒๔

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

ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งนั้นปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือจัดการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งไม่ปฏิบัติหรือไม่แก้ไขให้ถูกต้อง หรือเป็นที่เห็นได้ว่าผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งไม่สามารถจะดำเนินการตามเงื่อนไขหรือข้อกำหนดนั้น หรือการดำเนินการนั้นน่าจะเป็นเหตุให้เกิดภัยอันตรายหรือเสื่อมประโยชน์ต่อประชาชน ให้นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการขนส่งได้ แต่ถ้าเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางที่จะพิจารณาอนุมัติ

^๖ โปรตดูเชิงบรรทัดที่ (๒)

^๗ มาตรา ๑๓๗ ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๙ ต้องระวางโทษปรับตามจำนวนรถที่ใช้ทำการขนส่งนอกเส้นทางหรือนอกท้องที่ที่ได้รับอนุญาตคันละไม่เกินห้าพันบาทต่อหนึ่งวันจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง

ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางกำหนดขึ้นเท่านั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงมีความเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ว่า การอนุญาตของนายทะเบียนจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.๒๕๒๒ อนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางหลายฉบับนำรถที่ได้รับอนุญาตในเส้นทางหนึ่งไปใช้ในอีกเส้นทางหนึ่งที่ตนได้รับอนุญาตในลักษณะหมุนเวียนเป็นการประจำไม่ได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๖๙