

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์
บนทางหลวงและสะพาน (กรณีเอกชนผู้ได้รับสิทธิเป็นผู้ดำเนินการ
ก่อสร้างทางหลวง จะสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์
บนทางหลวงและสะพาน รวมทั้งการจัดเก็บค่าเช่าใช้ที่ดินและหรือ
อาคารใต้ทางหลวงดังกล่าวได้หรือไม่)

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค ๐๒๐๖/๔๔๕๙ ลงวันที่ ๒๗
เมษายน ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากมีปัญหาการจราจรคับคั่ง
บนถนนวิภาวดีรังสิต ซึ่งกระทรวงคมนาคมและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้วโดยลำดับทุกวิถีทาง แต่ความสะดวกของการจราจรในช่วงโมงเร่งด่วนก็ยังคงมีปัญหาอยู่อย่างต่อเนื่อง เพื่อคลี่คลายปัญหานี้ กระทรวงคมนาคมได้มีนโยบายที่จะมอบให้การรถไฟแห่งประเทศไทยดำเนินการก่อสร้างทางรถไฟและทางหลวงต่างระดับในลักษณะเป็นทางคู่ขนาน โดยเฉพาะทางหลวงจะเริ่มตั้งแต่ช่วงระหว่างดินแดงถึงดอนเมืองบนที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย และการดำเนินการดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้เอกชนยื่นข้อเสนอเข้าเป็นผู้ลงทุนดำเนินการทั้งหมดโดยได้รับคำตอบแทน ดังนั้น กรณีจึงมีปัญหว่า เอกชนผู้ได้รับสิทธิเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างทางหลวงที่ว่าจะสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน รวมตลอดถึงการจัดเก็บค่าเช่าใช้ที่ดินและหรืออาคารใต้ทางหลวงดังกล่าวที่เอกชนผู้ได้รับสิทธิเป็นผู้จัดทำขึ้นได้เพียงใดหรือไม่ กระทรวงคมนาคมจึงหารือปัญหาดังกล่าวมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว ประกอบกับรับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง) ผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทย และผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นว่า การที่กระทรวงคมนาคมจะมอบให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างทางรถไฟและทางหลวงต่างระดับในลักษณะเป็นทางคู่ขนาน โดยการรถไฟแห่งประเทศไทยจะเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าเป็นผู้ลงทุนดำเนินการทั้งหมดโดยได้รับคำตอบแทนนั้น ทางดังกล่าวมีลักษณะเป็นทางหลวงประเภทหนึ่งคือ ทางหลวงสัมปทานตามข้อ ๑๑^๑แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากมาตรา ๖^๒

^๑ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕

ข้อ ๑๑ ทางหลวงสัมปทาน คือ ทางหลวงที่รัฐบาลได้ให้สัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงสัมปทาน

^๒พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๔๙๔

แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๔๔ และมาตรา ๙^๖แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๐๙ แล้ว จะเห็นได้ว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยมิได้มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ในก่อสร้างทางหลวงแต่อย่างใด ฉะนั้น กระทรวงคมนาคมจึงไม่อาจมอบหมายให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นผู้ก่อสร้างทางหลวงสายนี้โดยให้สัมปทานเอกชนรับไปดำเนินการได้ แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลที่จะเป็นผู้ดำเนินการโดยกำหนดให้ทางหลวงสายนี้เป็นทางหลวงสัมปทานและลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงสัมปทานเสียก่อนตามข้อ ๑๑^๖แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕ ๖ แล้ว รัฐบาลให้สัมปทานเอกชนรับไปดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทานพุทธศักราช ๒๔๗๓

ส่วนปัญหาที่หารือมาว่า เอกชนผู้ได้รับสิทธิเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างทางหลวงสายนี้ จะสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพานรวมตลอดถึงการจัดเก็บค่าเช่าใช้ที่ดินและหรืออาคารใต้ทางหลวงดังกล่าวได้เพียงใดหรือไม่นั้น หากได้กำหนดให้ทางหลวงสัมปทานสายนี้เป็นทางหลวงที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการใช้ทางตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ.๒๕๔๗ และมีข้อกำหนดไว้ใน

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้นเรียกว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม

(๒) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

^๖พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๐๙

มาตรา ๙ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการรถไฟ

(๒) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่ายหรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

(๓) กำหนดอัตราค่าภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการรถไฟ และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระเงินค่าภาระดังกล่าว

(๔) จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยการใช้รถไฟ บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการรถไฟ

(๕) กู้ยืมเงิน

(๖) รับส่งเงินทางรถไฟ

(๗) รับขนส่งคนโดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟ

(๘) ดำเนินกิจการโรงแรมและภัตตาคาร รวมตลอดถึงกิจการอื่นอันเป็นอุปกรณ์แก่กิจการโรงแรมหรือภัตตาคาร

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

สัมปทานให้สิทธิเอกชนผู้ได้รับสัมปทานที่จะเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวได้ เอกชนผู้ได้รับสัมปทานก็ย่อมมีสิทธิที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ ส่วนการจัดเก็บค่าเช่าใช้ที่ดินและอาคารใต้ทางหลวงดังกล่าวนั้น จะต้องมิใช่ข้อกำหนดให้สิทธิแก่เอกชนผู้ได้รับสัมปทานไว้ในสัมปทานด้วย

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๐