

บันทึก

เรื่อง การจัดตั้งสหการรถตู้โดยสารขนาดเล็กตามพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กท ๐๓๐๐/๔๗๔๓ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยกรุงเทพมหานครมีนโยบายที่จะจัดระเบียบการเดินรถตู้โดยสารขนาดเล็กในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งในปัจจุบันนี้เป็นการประกอบกิจการที่ผิดกฎหมายโดยกรุงเทพมหานครได้หารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ กระทรวงคมนาคมกรมการขนส่งทางบก และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวและได้ข้อสรุปร่วมกันว่า กรุงเทพมหานครและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจะร่วมกันจัดตั้งสหการรถตู้โดยสารขนาดเล็กเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการขนส่งส่วนบุคคลซึ่งเป็นกิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบของทั้งสองหน่วยงาน โดยได้ทำบันทึกข้อตกลงจัดตั้งสหการรถตู้โดยสารขนาดเล็กระหว่างกรุงเทพมหานครกับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๐ ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งสหการรถตู้โดยสารขนาดเล็กตามข้อเสนอของกรุงเทพมหานคร และได้มีหนังสือ ที่ มท ๑๐๐/สพว.๙๓๓ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสหการรถตู้โดยสารขนาดเล็ก พ.ศ.ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๔/๑๓๘๑ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ขอทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่า การจัดตั้งสหการรถตู้โดยสารขนาดเล็กได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครหรือไม่ โดยกรุงเทพมหานครได้มีบันทึกข้อความ ด่วนมาก ที่ กท ๐๓๐๐/๑๕๒๒ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ชี้แจงข้อเท็จจริงไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่า กรุงเทพมหานครไม่ได้ขอความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร เนื่องจากกรุงเทพมหานครเห็นว่าการจัดตั้งสหการรถตู้โดยสารขนาดเล็กเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ โดยเฉพาะโดยไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ต้องขอความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครเสียก่อน ส่วนการดำเนินการกิจการของสหการรถตู้โดยสารขนาดเล็กแม้จะมีบางส่วนอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานครก็เป็นการดำเนินการตามขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสหการฯและถือเป็นการดำเนินการกิจการของสหการโดยตรง ไม่ใช่กรณีที่กรุงเทพมหานครไปดำเนินการกิจการนอกเขตกรุงเทพมหานคร ตามนัยมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ แต่อย่างใด และกองนิติการสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้มีบันทึกข้อความ ด่วนมาก ที่ มท ๐๒๐๙.๑/๕๖๐ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๑ เสนอความเห็นว่าการจัดตั้งสหการรถตู้โดยสารขนาดเล็ก เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ ซึ่ง

กรุงเทพมหานครสามารถกระทำได้โดยร่วมกับหน่วยงานอื่น สหการที่จัดตั้งขึ้นจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกการบริหารต่างหากจากกรุงเทพมหานครและหน่วยงานที่ร่วมดำเนินการ มีการดำเนินการภายใต้วัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ มิใช่เป็นการดำเนินการของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ จึงเป็นกรณีที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ การดำเนินกิจการของสหการจึงไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร ดังนั้น จึงเห็นควรดำเนินการตามที่กรุงเทพมหานครเสนอ ต่อมาที่ปรึกษาด้านกฎหมาย สำนักงานที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีบันทึกข้อความ ด่วนมาก ที่ สปช. - /๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๑ เสนอความเห็น ว่า กิจการรถตู้โดยสารขนาดเล็กเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตกรุงเทพมหานครและเป็นกิจการที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร แต่เป็นกิจการที่ต้องดำเนินการบางส่วนนอกเขตกรุงเทพมหานคร จึงเป็นกิจการที่กรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการได้ โดยกรุงเทพมหานครต้องดำเนินการขอความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครตามมาตรา ๙๓ (๒) และต้องได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัดและราชการส่วนท้องถิ่น หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๙๓ (๓) ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสหการฯและสำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้มีบันทึกข้อความที่ ๐๒๒๐/๒๐๘ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เสนอความเห็น ว่า มาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจกรุงเทพมหานครดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครร่วมกันส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้ โดยจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่าสหการ แต่เมื่อการดำเนินการของสหการดังกล่าวอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานครด้วย กรุงเทพมหานครจึงต้องดำเนินการตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘

กรุงเทพมหานครจึงขอหารือว่า การที่กรุงเทพมหานครและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครได้ร่วมกันจัดตั้งสหการรถตู้โดยสารขนาดเล็กตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ เพื่อดำเนินการให้มีระบบขนส่งบุคคลโดยรถตู้โดยสารขนาดเล็กในเขตกรุงเทพมหานคร และระหว่างกรุงเทพมหานครกับจังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดใกล้เคียง จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัด ราชการส่วนท้องถิ่น หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ ด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงาน

ปลัดกระทรวง) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร แล้วเห็นว่า มาตรา ๙๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ ได้บัญญัติให้ให้กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อดำเนินกิจการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ได้ โดยจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่าสหการ และกิจการที่จะเข้าร่วมกับหน่วยงานดังกล่าวได้นั้นจะต้องเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่จะดำเนินการได้เท่านั้น ซึ่งกิจการที่กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้นั้นก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๙^๒ และมาตรา ๙๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ โดยมาตรา ๘๙ ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ได้ภายในเขตกรุงเทพมหานคร รวม ๒๗ ประการ และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการนอกเขตกรุงเทพมหานครได้เฉพาะเมื่อกิจการนั้นเข้าลักษณะและเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๓ กล่าวคือ เมื่อการนั้นเป็นการจำเป็นต้องกระทำ และเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครหรือ

^๑ มาตรา ๙๕ ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้โดยจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า สหการมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี

การจัดตั้งสหการจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้กำหนดชื่ออำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินงาน เมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุนิติจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย

^๒ มาตรา ๘๙ ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(๒) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

(๓) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๔) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(๕) การผังเมือง

(๖) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(๗) การวิศวกรรมจราจร

(๘) การขนส่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๙๓ กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนอกเขตกรุงเทพมหานครได้ เมื่อ

(๑) การนั้นจำเป็นต้องกระทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร หรือเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในกรุงเทพมหานคร และ

(๒) ได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และ

(๓) ได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัด ราชการส่วนท้องถิ่น หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี

เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในกรุงเทพมหานครโดยกรุงเทพมหานครจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครและได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัด ราชการส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

จากข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า กรุงเทพมหานครจะร่วมกับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจัดตั้งสหการรถตู้โดยสารขนาดเล็กเพื่อดำเนินกิจการขนส่งผู้โดยสารในเขตกรุงเทพมหานคร และระหว่างกรุงเทพมหานครกับจังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดใกล้เคียง ฉะนั้น แม้ว่าการดำเนินการกิจการขนส่งจะเป็นกิจการที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้ตามมาตรา ๘๙ (๘)^๔ แต่โดยเหตุที่การดำเนินการกิจการขนส่งนั้นมีการดำเนินการบางส่วนนอกเขตกรุงเทพมหานครและมีความเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในกรุงเทพมหานครด้วย กรณีจึงเข้าลักษณะเป็นการดำเนินการนอกเขตกรุงเทพมหานครซึ่งกรุงเทพมหานครจะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้เฉพาะแต่เมื่อได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ ก่อนเท่านั้นและเมื่อกรุงเทพมหานครได้ปฏิบัติตามมาตรา ๙๓ โดยครบถ้วนแล้ว การดำเนินการกิจการดังกล่าวจึงจะเข้าลักษณะเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่จะดำเนินการได้ และสามารถเข้าร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น จัดตั้งเป็นสหการเพื่อดำเนินการนั้นได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗) จึงเห็นว่า การดำเนินการกิจการขนส่งของกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๘๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ ไม่ว่ากรุงเทพมหานครจะดำเนินการเองหรือดำเนินการร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ในรูปขององค์การที่เรียกว่า “สหการ” ก็ตาม ถ้ากิจการที่กระทำนั้นมีลักษณะที่จะต้องดำเนินการกิจการนอกเขตกรุงเทพมหานครด้วย กรุงเทพมหานครก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครและได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัด ราชการส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก่อนตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒) ข้างต้น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓) ข้างต้น

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑) ข้างต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๔๑