

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง หรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติ
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ กทพ ๐๙/๓๖๓๕ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า ในกรณีที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ได้จัดทำทางหรือถนนเพื่อเชื่อมระหว่างทางพิเศษกับทางสาธารณะอื่น ผู้ใดจะสร้างทางหรือถนนหรือสิ่งอื่นใดเพื่อเชื่อมต่อกับทางหรือถนนนั้นหรือลอดหรือข้ามทางหรือถนนนั้น ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก กทพ. ตามเงื่อนไขที่ กทพ. กำหนด และเมื่อมีความจำเป็นแห่งกิจการทางพิเศษ กทพ. จะเพิกถอนเสียก็ได้ แต่ในการกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการอนุญาตเพื่อเชื่อมต่อกับทางหรือถนนของ กทพ. มีปัญหาข้อกฎหมายว่า กทพ. จะเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือค่าเช่าจากผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างทางหรือถนนหรือสิ่งอื่นใดเพื่อเชื่อมต่อกับทางหรือถนนที่ กทพ. จัดทำขึ้น ได้หรือไม่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงเห็นชอบให้ กทพ. นำกรณีดังกล่าวหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ในการนี้ กทพ. ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

๑. กทพ. เห็นควรกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนี้

๑.๑ เป็นทางหรือถนนที่ กทพ. ได้จัดทำขึ้นโดยตรงเท่านั้น ส่วนกรณีทางหรือถนนที่ กทพ. อนุญาตให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำขึ้นเป็นถนนและเส้นทางลัดนั้น ไม่อยู่ในความหมายของทางหรือถนนตามมาตรา ๓๖

๑.๒ ต้องเป็นเจ้าของที่ดินที่อยู่ติดทางหรือถนนที่ กทพ. จัดทำขึ้น จึงจะมีสิทธิร้องขอเชื่อมต่อได้

๑.๓ การอนุญาตให้เชื่อมต่อกับทางหรือถนนที่ กทพ. จัดทำขึ้นตามมาตรา ๓๖ จะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๕๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

๑.๔ การเรียกเก็บค่าตอบแทน กทพ. มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย กล่าวคือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า กรณีที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการอันมีผลกระทบต่อประชาชน จะต้องมิให้กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดเจน แต่กรณีมาตรา ๓๖ มิได้บัญญัติให้ กทพ. มีอำนาจเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือค่าเช่าจากบุคคลที่เข้ามาสร้างทางหรือถนนเพื่อเชื่อมต่อ

กับทางหรือถนนที่ กทพ. ได้สร้างขึ้นเพื่อเชื่อมระหว่างทางพิเศษกับทางสาธารณะอื่น ซึ่งแตกต่างกับมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้ กทพ. มีอำนาจเรียกเก็บค่าเช่าจากหน่วยงานของรัฐในกรณีที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการก่อสร้างทางหรือถนนหรือสิ่งอื่นใดเพื่อเชื่อมต่อกับทางหรือถนนที่ กทพ. ได้จัดสร้างขึ้นตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนั้น การที่ กทพ. จะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเพื่อเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือค่าเช่าในการอนุญาตตามมาตรา ๓๖ ดังกล่าว จึงไม่สามารถกระทำได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการอนุญาตตามมาตรา ๓๖ กทพ. สามารถนำมาตรา ๑๐ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งบัญญัติให้ กทพ. มีอำนาจก่อตั้งสิทธิหรือนิติกรรมใดๆ และมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้และรักษาทรัพย์สิน การให้บริการและการอำนวยความสะดวกต่างๆ ในเขตทางพิเศษ เพื่อพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือค่าเช่ามาใช้บังคับได้ ดังนั้น การที่ กทพ. จะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเพื่อเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือค่าเช่าในการอนุญาตตามมาตรา ๓๖ ดังกล่าว จึงสามารถกระทำได้

๒. กทพ. ได้นำประเด็นการเรียกเก็บค่าตอบแทนที่ กทพ. มีความเห็นแตกต่างตามข้อ ๑.๔ เข้าหารือคณะกรรมการด้านกฎหมายของ กทพ. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะหรือให้ความเห็นทางกฎหมายแก่คณะกรรมการ กทพ. โดยคณะกรรมการฯ ฝ่ายเสียงข้างมาก เห็นว่า กทพ. สามารถเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือค่าเช่าจากการอนุญาตให้ผู้ใดที่สร้างทางหรือถนนหรือสิ่งอื่นใดเพื่อเชื่อมต่อกับทางหรือถนนที่ กทพ. ได้จัดสร้างขึ้นตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ และเพื่อให้เกิดความรอบคอบ รวมทั้งเป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานของ กทพ. จึงเห็นควรให้ กทพ. ทหาหรือปัญหาดังกล่าวต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป

๓. กทพ. ได้มีบันทึก ที่ กทพ. ๐๙/๒๑๙๘ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ถึง ปลัดกระทรวงคมนาคม ว่า กทพ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ผู้ใดสร้างทางหรือถนนหรือสิ่งอื่นใดเพื่อเชื่อมต่อกับทางหรือถนนที่ กทพ. จัดทำขึ้นเพื่อเชื่อมระหว่างทางพิเศษกับทางสาธารณะอื่น ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ กทพ. ยังมีปัญหาข้อกฎหมายว่า การอนุญาตให้ผู้ใดสร้างทางหรือถนนหรือสิ่งอื่นใดเพื่อเชื่อมต่อกับทางหรือถนนที่ กทพ. ได้จัดทำขึ้นตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กทพ. สามารถเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือค่าเช่า ได้หรือไม่ ซึ่ง กทพ. เห็นควรนำเรื่องหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาต่อไป แต่เนื่องจากความในข้อ ๔ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ ต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการปรึกษาทหาหรือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว กรณีนี้จึงรายงานกระทรวงคมนาคมเพื่อขอความเห็นชอบก่อน

๔. กระทรวงคมนาคมได้มีบันทึก ที่ คค ๐๒๐๕/สกม ๖๘๑ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ ว่า สำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมได้นำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม โดยมีความเห็นว่า แม้มาตรา ๑๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่ง

ประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ จะบัญญัติให้ กทพ. มีอำนาจในการเรียกเก็บค่าผ่านทางพิเศษหรือค่าบริการอื่น ตลอดจนค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพย์สิน การให้บริการและการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในเขตทางพิเศษ แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ชัดเจนว่า การเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือค่าเช่ากับผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างทางหรือถนนหรือสิ่งอื่นใดเพื่อเชื่อมต่อกับทางหรือถนนที่ กทพ. สร้างขึ้นนั้นจะสามารถกระทำได้หรือไม่ อีกทั้งการดำเนินการดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อเอกชน และกรณีนี้ยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อยุติและเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป จึงเห็นควรให้ กทพ. นำเรื่องดังกล่าวหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้พิจารณาแล้วเห็นชอบให้ กทพ. นำเรื่องดังกล่าวหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป

กทพ. จึงหารือว่า กรณีที่ กทพ. อนุญาตให้ผู้ใดสร้างทางหรือถนนหรือสิ่งอื่นใดเพื่อเชื่อมต่อกับทางหรือถนนที่ กทพ. ได้จัดทำขึ้นตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กทพ. จะสามารถกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเพื่อเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือค่าเช่า ได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๓๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้อำนาจแก่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยในการอำนวยความสะดวกในการจราจร และกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยหรือป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ทางพิเศษ ตลอดจนผู้ใช้ทางหรือถนนที่ กทพ. ได้จัดทำขึ้นเพื่อเชื่อมระหว่างทางพิเศษกับทางสาธารณะนั้น จึงกำหนดให้ผู้ใดประสงค์จะสร้างทางหรือถนนหรือสิ่งอื่นใดเพื่อเชื่อมต่อ ลอด หรือข้ามทางหรือถนนที่ กทพ. ได้จัดทำขึ้นเพื่อเชื่อมระหว่างทางพิเศษกับทางสาธารณะอื่น ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก กทพ. แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้ให้อำนาจ กทพ. ที่จะเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือค่าเช่าจากผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างทาง

^๑มาตรา ๓๖ ในกรณีที่ กทพ. ได้จัดทำทางหรือถนนเพื่อเชื่อมระหว่างทางพิเศษกับทางสาธารณะอื่น ผู้ใดจะสร้างทางหรือถนนหรือสิ่งอื่นใดเพื่อเชื่อมต่อกับทางหรือถนนนั้นหรือลอดหรือข้ามทางหรือถนนนั้น ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก กทพ.

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ กทพ. กำหนด และเมื่อมีความจำเป็นแห่งกิจการทางพิเศษ กทพ. จะเพิกถอนเสียก็ได้

ทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดที่สร้างขึ้นโดยฝ่าฝืนวรรคหนึ่ง ให้ กทพ. มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองดำเนินการรื้อถอนทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าหกสิบวันนับแต่วันที่ได้อ่านหนังสือแจ้ง ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด ให้ กทพ. มีอำนาจดำเนินการเช่นนั้นได้เอง โดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองซึ่งทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดนั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

หรือถนนหรือสิ่งอื่นใดเพื่อเชื่อมต่อ ลอด หรือข้ามทางหรือถนนที่ กทพ. ได้จัดทำขึ้น กทพ. จึงไม่มีอำนาจเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือค่าเช่าจากผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างทางหรือถนนหรือสิ่งอื่นใดเพื่อเชื่อมต่อกับทางหรือถนนที่ กทพ. ได้จัดทำขึ้นตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ ซึ่งแตกต่างจากกรณีตามมาตรา ๓๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้ กทพ. มีอำนาจเรียกเก็บค่าเช่าจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอันเป็นสาธารณูปโภคที่มีความจำเป็นต้องปกเสापาดสาย หรือวางท่อในเขตทางพิเศษ หรือเพื่อข้ามหรือลอดทางพิเศษ หากหน่วยงานของรัฐนั้นทำความตกลงกับ กทพ. แล้ว ดังนั้นเมื่อ กทพ. ไม่มีอำนาจเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือค่าเช่าจากผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างทางหรือถนนหรือสิ่งอื่นใดเพื่อเชื่อมต่อกับทางหรือถนนที่ กทพ. ได้จัดทำขึ้นตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปว่า กทพ. จะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเพื่อเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือค่าเช่า ได้หรือไม่

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๓

^๒มาตรา ๓๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๓๖ ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นใดหรือปลูกต้นไม้หรือพืชผลอย่างใด ๆ ในทางพิเศษ หรือเพื่อเชื่อมต่อกับทางพิเศษ เว้นแต่กรณีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอันเป็นสาธารณูปโภคมีความจำเป็นต้องปกเสापาดสาย หรือวางท่อในเขตทางพิเศษ หรือเพื่อข้ามหรือลอดทางพิเศษ ให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำความตกลงกับ กทพ. ก่อน และถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ ในเหตุลักษณะของงานหรือในเรื่องค่าเช่า ให้เสนอรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ในกรณีการดำเนินการอันเป็นสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่ง ได้กระทำโดยเอกชนที่ได้รับสัมปทาน กทพ. อาจเรียกเก็บค่าตอบแทนในการใช้พื้นที่ดังกล่าวได้

โรงเรือนหรือสิ่งอื่นใดที่สร้างขึ้น หรือต้นไม้หรือพืชผลที่ปลูกขึ้นโดยฝ่าฝืนวรรคหนึ่ง ให้ กทพ. มีอำนาจรื้อถอนหรือทำลายตามควรแก่กรณี ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๓๖ วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม