

เรื่องเสร็จที่ ๑๒๗๔/๒๕๖๕

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การกำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตประกอบการขนส่ง
ประจำทางตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

กรมการขนส่งทางบกได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๔๐๘.๓/๑๑๑๒๑ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา สรุปรวมได้ว่า กระทรวงคมนาคมโดยสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรได้จัดทำโครงการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะกลุ่มจังหวัด ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง เพื่อรองรับการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC Public Transit Master Plan : EPMP) ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกมีมติเห็นชอบผลการศึกษาตามโครงการดังกล่าว และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) พิจารณาผลักดันแผนแม่บทฯ ไปสู่การปฏิบัติต่อไป ซึ่งผลการศึกษาแผนแม่บทฯ กำหนดให้เส้นทางรถโดยสารประจำทาง หมวด ๔ ที่ให้บริการระหว่างจังหวัดกับอำเภอต่าง ๆ ภายในเขตจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง มีการบริการระบบขนส่งรอง (Feeder) เพื่อรองรับผู้ใช้บริการรถไฟความเร็วสูง โดยกำหนดเป็นเส้นทางนำร่อง จำนวน ๓ เส้นทาง และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นผู้จัดการเดินรถในเส้นทางดังกล่าว แต่เส้นทางนำร่องนั้นทับซ้อนกับเส้นทางที่มีผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งอยู่ก่อนแล้ว และใบอนุญาตประกอบการขนส่งของผู้ประกอบการขนส่งที่ถูกทับซ้อนตามแนวเส้นทางนำร่องดังกล่าวจะเริ่มทยอยหมดอายุใบอนุญาตตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๕ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๗๑ ซึ่งในคราวประชุมผลการศึกษาแผนแม่บทการพัฒนาระบบการขนส่งสาธารณะกลุ่มจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง ครั้งที่ ๒/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมได้พิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย กรณีการต่ออายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งแล้ว นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดจะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางก่อนที่ใบอนุญาตดังกล่าวจะสิ้นอายุเจ็ดปีตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อให้ อปท. เป็นผู้ประกอบการขนส่งจัดการเดินรถแทนได้หรือไม่ ซึ่งที่ประชุมมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง กรมการขนส่งทางบกเห็นว่า มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ ได้กำหนดอายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางให้มีอายุเจ็ดปีนับแต่วันออกใบอนุญาต โดยไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจกำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตก่อนที่ใบอนุญาตนั้น ๆ จะสิ้นอายุไว้ ดังนั้น นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบก

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๒๔๘ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประจำจังหวัดจึงต้องกำหนดอายุใบอนุญาตให้มีอายุเจ็ดปีตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่อาจกำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตในลักษณะดังกล่าวได้ เพื่อให้การจัดการเดินรถเป็นไปตามแผนแม่บทฯ สมควรทำความเข้าใจกับผู้ได้รับใบอนุญาตฯ และเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ได้รับใบอนุญาตฯ ในการขอเลิกประกอบการขนส่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ

ฝ่ายที่สอง สกพอ. เห็นว่า ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางนั้น นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางเมื่อทางราชการจำเป็นต้องให้ อปท. เป็นผู้ประกอบการขนส่งจัดการเดินรถแทนได้ก่อนที่ใบอนุญาตดังกล่าวจะสิ้นอายุเจ็ดปีตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ เพื่อให้การจัดการเดินรถเป็นไปตามแผนแม่บทฯ และเพื่อเป็นฐานในการเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยมีต้องจ่ายค่าทดแทนความเสียหายจากการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการขนส่งก่อนครบกำหนดอายุใบอนุญาต สำหรับการขอเลิกประกอบการขนส่งประจำทางตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ นั้น จะต้องเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ได้รับใบอนุญาตโดยแจ้งเป็นหนังสือให้นายทะเบียนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันก่อนวันเลิกประกอบการขนส่ง ซึ่งภาครัฐไม่สามารถบังคับได้ หากไม่กำหนดข้อสงวนสิทธิดังกล่าวไว้ ต่อมาภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการตามแผนแม่บทฯ ก็จะต้องเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๓) (๔) หรือ (๕) แล้วแต่กรณี โดยต้องจ่ายค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๕๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วย

กรมการขนส่งทางบกจึงขอหารือว่า การกำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครองในใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางต้องดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการขนส่งทางบก โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมการขนส่งทางบกและสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า หลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ ในคำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเรื่องการมีผลบังคับของคำสั่งทางปกครอง และเป็นกลไก

^๑ มาตรา ๓๙ การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น

การกำหนดเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในกรณีดังต่อไปนี้ตามความเหมาะสมแก่กรณีด้วย

(๑) การกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง

(๒) การกำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นสุดของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน

(๓) ข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง

(๔) การกำหนดให้ผู้ได้รับประโยชน์ต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการหรือต้องมีภาระหน้าที่หรือยอมรับภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบบางประการ หรือการกำหนดข้อความในการจัดให้มีเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มข้อกำหนดดังกล่าว

หรือเครื่องมืออย่างหนึ่งในชั้นกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองนั้น มีจุดประสงค์เพื่อให้การออกคำสั่งทางปกครองมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงและผลประโยชน์ของประชาชนและรัฐในแต่ละกรณี แต่ฝ่ายปกครองไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขได้ตามอำเภอใจ จำเป็นที่จะต้องมีการจำกัดบางประการ เนื่องจากเงื่อนไขดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลเสียได้ มาตรา ๓๙^๒ วรรคหนึ่งจึงมีกรอบในการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไว้สองประการ คือ ประการที่หนึ่ง เนื้อหาสาระของเงื่อนไขในคำสั่งทางปกครองจะต้องสอดคล้องหรือเกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองนั้น เนื่องจากเนื้อหาสาระในตัวคำสั่งทางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองนั้นก็เป็นไปเพื่อให้วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นบรรลุผลนั่นเอง และประการที่สอง ในกรณีเจ้าหน้าที่มีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขในคำสั่งทางปกครองได้ แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่มีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ย่อมถูกผูกพันในการออกคำสั่งทางปกครองให้เป็นไปตามองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยไม่อาจที่จะกำหนดเงื่อนไขในคำสั่งทางปกครองได้ ทั้งนี้ ตามแนวทางที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้วางไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๓๙/๒๕๔๗^๓

สำหรับการต่ออายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการก่อตั้งสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ได้รับการต่ออายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การกำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางที่เป็นคำสั่งทางปกครองนั้นจึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขในการออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การกำหนดเงื่อนไขในการให้ความเห็นชอบแบบและข้อความของกรมธรรม์ประกันภัยและการออกใบอนุญาตตัวแทนประกันชีวิตตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๒๔๓ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๗ ถึงกรมการประกันภัย

^๔มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

โดยที่มาตรา ๓๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดว่า การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ในการต่ออายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง เพื่อนำไปสู่การยกเลิกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงต้องเป็นเงื่อนไขที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการต่ออายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง ซึ่งวัตถุประสงค์ในการต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าวตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการให้บริการสาธารณะด้านการขนส่งหรือการคมนาคมแก่ประชาชน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกฯ ประจำจังหวัดจะออกคำสั่งทางปกครอง โดยกำหนดเงื่อนไขในการต่ออายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง โดยกำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางก่อนที่ใบอนุญาตดังกล่าวจะสิ้นอายุเจ็ดปีตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง^๗ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ แล้วให้ อปท. เป็นผู้ประกอบการขนส่งจัดการเดินรถแทน ตามโครงการแผนแม่บทการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะกลุ่มจังหวัด ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง โดยกำหนดให้เส้นทางรถโดยสารประจำทางหมวด ๔ ที่ให้บริการระหว่างจังหวัดกับอำเภอต่าง ๆ ภายในเขตจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง มีการบริการระบบขนส่งรอง (Feeder) เพื่อรองรับผู้โดยสารไปใช้บริการรถไฟความเร็วสูง ซึ่งเชื่อมโยงสนามบินหลักของประเทศสามสนามบินในจังหวัดระยอง สมุทรปราการ และกรุงเทพมหานคร และผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจงว่าได้สำรวจความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับเส้นทางดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้ เพื่อรองรับการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EPMP) ในการเชื่อมโยงระบบโครงข่ายคมนาคมในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษที่สำคัญของประเทศ พัฒนาระบบขนส่งสาธารณะให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาเมืองและโครงสร้างพื้นฐาน ก่อให้เกิดการบูรณาการรูปแบบการพัฒนาที่เด่นชัด มีศักยภาพในระดับสูงในการสร้างระบบเศรษฐกิจที่มีความยั่งยืน จึงเป็นการกำหนดเงื่อนไขเพื่อให้ประชาชนมีความสะดวกในการเดินทางไปสู่จุดหมายต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วและหลากหลายขึ้นซึ่งเป็นการบรรลุวัตถุประสงค์ในการให้บริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ และในการต่ออายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง นายทะเบียนมีดุลพินิจในการต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าวด้วยการนำผลการดำเนินการตามเงื่อนไขในใบอนุญาต การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกฯ และข้อมูลสถิติการเกิดอุบัติเหตุในการประกอบการขนส่งที่ผ่านมาของผู้ประกอบการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามข้อ ๖/๑^๘ ประกอบกับข้อ ๓/๑^๙

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗มาตรา ๒๘ ใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางให้มีอายุเจ็ดปีนับแต่วันออกใบอนุญาต
ฯลฯ

^๘ข้อ ๖/๑ ให้นำความในข้อ ๓/๑ มาใช้บังคับแก่การพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งโดยอนุโลม โดยให้นายทะเบียนนำผลการดำเนินการตามเงื่อนไขในใบอนุญาตประกอบการขนส่ง การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกฯ และข้อมูลสถิติการเกิดอุบัติเหตุในการประกอบการขนส่งที่ผ่านมาของผู้ขอต่ออายุใบอนุญาต เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตด้วย

^๙ข้อ ๓/๑ ในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบการขนส่ง หากนายทะเบียนเห็นว่าผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด และได้ยื่นคำขอพร้อมเอกสารและหลักฐานครบถ้วนถูกต้อง รวมทั้งแผนการดำเนินการในการประกอบการขนส่งมีความเหมาะสมและผู้ขอรับใบอนุญาตมีความสามารถในการดำเนินการตามแผนดังกล่าวได้ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(มีต่อหน้าถัดไป)

แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๖๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๓๙^{๑๐} วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในการกำหนดข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางก่อนที่ใบอนุญาตดังกล่าวจะสิ้นอายุตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ ได้ แต่การยกเลิกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง ซึ่งเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายต้องให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคต และต้องไม่เป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้มีผลย้อนหลัง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๓^{๑๒} วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และแม้การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่ต้องใช้ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรา ๕๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๙)

(๑) ในกรณีการขอรับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง ให้นายทะเบียนจัดทำความเห็นและเงื่อนไขใบอนุญาตเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา หากคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติการออกใบอนุญาตและเงื่อนไขใบอนุญาตแล้ว ให้นายทะเบียนกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตและออกใบอนุญาตให้ผู้ขอรับใบอนุญาตนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๒}มาตรา ๕๓ คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั้นเอง

(๒) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

(๓) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๔) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๕) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุตามวรรคสอง (๓) (๔) และ (๕) ผู้ได้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำมาตรา ๕๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

อนึ่ง เพื่อให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกมีความชัดเจนยิ่งขึ้น คณะกรรมการวิปวัฏฏ์ราชการทางปกครองมีข้อสังเกตว่า กรมการขนส่งทางบกควรเสนอให้ คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๒)^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติ การขนส่งทางบกฯ ดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๓๑ (๑๕)^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ โดยเพิ่มเงื่อนไขการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการ ขนส่งประจำทางในอนาคตได้ หากมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดที่กำหนดไว้เกิดขึ้น

(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๖๕

๑๓๑

๒๓๒

๖๓๖

๒๓๒

๒๓๒

๑๓๑