

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การนำเงินค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพานไปใช้ก่อสร้าง  
รั้ว ด่านเก็บเงินค่าธรรมเนียม และทางขนาน ของทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗

กรมทางหลวงได้มีหนังสือที่ คค ๐๖๓๗/บ./๖๕๙ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า กรมทางหลวงได้ดำเนินการก่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ ตอนชลบุรี - พัทยา ระหว่าง กม. ๔+๐๐๐ - ๔๑+๕๕๙ รวมระยะทาง ๓๗.๕๕๙ กม. แล้วเสร็จเกือบตลอดสาย และจะต้องเตรียมการเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๓๒ แต่ในการก่อสร้างดังกล่าวยังไม่มีก่อสร้างทางขนานไว้ และจากการศึกษาความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจ วิศวกรรม และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายชลบุรี - พัทยา พบว่า โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายชลบุรี - พัทยา จะก่อสร้างบนทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๖ เดิม ซึ่งได้เปิดใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ มีใช้เป็นแนวถนนตัดใหม่ โดยชุมชนสองข้างทางได้ใช้เส้นทางดังกล่าวเป็นเส้นทางหลักในการเดินทางและเข้าออก การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เป็นทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองเต็มรูปแบบที่มีการเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง จะเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายให้ผู้ใช้งานมากขึ้น และทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้ใช้เส้นทางเป็นประจำรวมทั้งชุมชนสองข้างทาง เนื่องจากไม่สามารถเข้าออกจากทางหลวงพิเศษได้เช่นปัจจุบัน

ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑ กำหนดว่า “ให้ทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๖ สายกรุงเทพมหานคร - ระยอง ตอนกรุงเทพมหานคร - เมืองพัทยา รวมทางแยกไปบรรจบทางหลวงหมายเลข ๓๔ (บางวัว) และทางแยกเข้าท่าเรือแหลมฉบัง และทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ สายถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ตอนบางปะอิน - บางพลี เป็นทางหลวงที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวง” ซึ่งกรมทางหลวงมีความเห็นว่า ทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๖ สายกรุงเทพมหานคร - ระยอง ตอน กรุงเทพมหานคร - เมืองพัทยา ปัจจุบันเป็นทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ ได้มีการเก็บค่าผ่านทางจากกรุงเทพมหานคร - ทางแยกต่างระดับบางพระ ส่วนช่วงจากทางแยกต่างระดับบางพระถึงเมืองพัทยายังไม่สามารถเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางได้ เนื่องจากควรก่อสร้างทางขนานเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จก่อน รวมทั้งก่อสร้างรั้วกันสองข้างของทางหลวงพิเศษเพื่อป้องกันไม่ให้คนและสัตว์ผ่าน และจะต้องก่อสร้างด่านเก็บค่าผ่านทางเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางกับผู้ใช้ทางหลวงพิเศษช่วงดังกล่าวด้วย

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๘๔ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายนยตร์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายนยตร์บนทางหลวงและสะพาน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติว่า เงินค่าธรรมเนียมการใช้นายนยตร์บนทางหลวงและสะพานที่เก็บได้และเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้สามารถนำไปใช้ได้ในปีถัดไป

(๑) ในการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษาทางหลวงและสะพาน

(๒) การจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้ทางหลวงและสะพาน

(๓) งานส่วนที่เกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง

(๔) การชดใช้เงินกู้ในการก่อสร้างและขยายทางหลวงและสะพาน

กรมทางหลวงมีความเห็นว่า ตามขอบเขตของมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายนยตร์บนทางหลวงและสะพานฯ กรมทางหลวงสามารถนำเงินทุนไปใช้ในการก่อสร้างทางหลวงพิเศษและทางชานาน รื้อและด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง เพื่อให้ทางหลวงพิเศษ ช่วงชลบุรี – พัทยา เป็นระบบโครงข่ายทางหลวงพิเศษที่สมบูรณ์และสามารถเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางได้ กรมทางหลวงจึงขอหารือในปัญหาข้อกฎหมายว่า กรมทางหลวงจะนำเงินค่าธรรมเนียมการใช้นายนยตร์บนทางหลวงและสะพานที่เก็บได้ และเก็บรักษาไว้ที่กรมบัญชีกลางไปใช้ก่อสร้างทางชานานและก่อสร้างทางหลวงบนถนนสายหลัก รวมทั้งด่านเก็บค่าผ่านทางและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อให้สามารถเก็บค่าผ่านทางตามที่ได้มีการประกาศกฎกระทรวงไว้แล้วได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมทางหลวง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมทางหลวง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือของกรมทางหลวง มีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาสองประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง เงินค่าธรรมเนียมการใช้นายนยตร์บนทางหลวงและสะพานและเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิด ที่จัดเก็บได้จากทางหลวงพิเศษช่วงที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมได้ จะนำไปใช้เพื่อประโยชน์แก่ทางหลวงพิเศษสายเดียวกัน แต่เป็นช่วงที่ยังไม่สามารถเก็บค่าธรรมเนียมได้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๖<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายนยตร์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

<sup>๑</sup> มาตรา ๖ เงินค่าธรรมเนียมการใช้นายนยตร์บนทางหลวงและสะพานที่เก็บได้ และเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ จะนำไปใช้ได้เฉพาะกับทางหลวงและสะพานที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในปีถัดไป

(๑) ในการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษาทางหลวงและสะพาน

(๒) การจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้ทางหลวงและสะพาน

(๓) งานส่วนที่เกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียม

(๔) การชดใช้เงินกู้ในการก่อสร้างและขยายทางหลวงและสะพาน

พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพาน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติให้เงินค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพานที่เก็บได้ และเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ จะนำไปใช้ได้เฉพาะกับทางหลวงและสะพานที่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ซึ่งการกำหนดให้ทางหลวงหรือสะพานใดจะเป็นทางหลวงหรือสะพานที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมนั้น บทบัญญัติมาตรา ๓<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพานฯ กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ทางสายใด ตอนใด หรือสะพานใด ที่ต้องเสียหรือยกเลิกค่าธรรมเนียม เมื่อรัฐมนตรีฯ ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้ทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๖ สายกรุงเทพมหานคร – ระยอง ตอนกรุงเทพมหานคร – เมืองพัทยา รวมทางแยกไปบรรจบทางหลวงหมายเลข ๓๔ (บางวัว) และทางแยกเข้าท่าเรือแหลมฉบัง (ต่อมามีประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงพิเศษ ทางหลวงสัมปทาน และทางหลวงแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔<sup>๓</sup> กำหนดชื่อของทางหลวงพิเศษสาย กรุงเทพมหานคร – บ้านฉาง รวมทางแยกไปบรรจบทางหลวงหมายเลข ๓๔ (บางวัว) และทางแยกเข้าท่าเรือแหลมฉบัง เป็นทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗) เป็นทางหลวงที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ ตอนกรุงเทพมหานคร – เมืองพัทยา จึงเป็นทางหลวงที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพานฯ ไม่ว่าจะข้อเท็จจริงจะมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตลอดเส้นทางหรือไม่ก็ตาม เมื่อทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ ช่วงตั้งแต่ทางแยกต่างระดับบางพระถึงเมืองพัทยาเป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ ตอนกรุงเทพมหานคร – เมืองพัทยา ซึ่งเป็นทางหลวงที่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ดังนั้น เงินค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพานที่เก็บได้ และเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพานฯ ย่อมสามารถนำไปใช้ก่อสร้างรั้วและด่านเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อประโยชน์แก่ทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ ช่วงตั้งแต่ทางแยกต่างระดับบางพระถึงเมืองพัทยาได้

<sup>๒</sup> มาตรา ๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้น เพื่อกำหนด

- (๑) ทางสายใด ตอนใด หรือสะพานใด ที่ต้องเสียหรือยกเลิกค่าธรรมเนียม
  - (๒) ประเภทของยานยนต์ที่ต้องเสีย หรือยกเว้นค่าธรรมเนียม
  - (๓) อัตราค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพาน
  - (๔) ระเบียบและวิธีการอื่นๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

<sup>๓</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม ๑๑๘ ตอนพิเศษ ๑๒๕ ง ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๔

ตามนัยมาตรา ๖<sup>๔</sup> (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับทางหลวงและสะพานฯ

ประเด็นที่สอง การก่อสร้างทางขนานของทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ ถือเป็นส่วนหนึ่งของการก่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ หรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๖<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับทางหลวงและสะพานฯ กำหนดให้เงินค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับทางหลวงและสะพานที่เก็บได้ และเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ จะนำไปใช้ได้เฉพาะกับทางหลวงและสะพานที่ต้องเสียค่าธรรมเนียม เมื่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙<sup>๕</sup> กำหนดให้ทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๖ สายกรุงเทพมหานคร – ระยอง ตอนกรุงเทพมหานคร – เมืองพัทยา รวมทางแยกไปบรรจบทางหลวงหมายเลข ๓๔ (บางวัว) และทางแยกเข้าท่าเรือแหลมฉบัง เป็นทางหลวงที่ต้องเสียค่าธรรมเนียม โดยมีได้กำหนดให้รวมถึงทางขนานของทางหลวงพิเศษดังกล่าวด้วย ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า ทางขนานที่กรมทางหลวงจะก่อสร้างนั้น เป็นทางบริการที่จัดให้มีขึ้นสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของชุมชนสองข้างทางในการสัญจรแทนทางที่มีอยู่เดิมที่ทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ ช่วงตั้งแต่ทางแยกต่างระดับบางพระถึงเมืองพัทยาส่งทับ ทางขนานที่กรมทางหลวงจะก่อสร้างดังกล่าวจึงเป็นทางหลวงประเภทอื่นตามนัยมาตรา ๕๓<sup>๖</sup> วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ และมีใช้ทางหลวงที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมที่จะนำเงินค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับทางหลวงและสะพานและเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิดไปใช้ได้ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับทางหลวงและสะพานฯ ดังนั้น กรมทางหลวงจึงไม่อาจนำเงินค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับทางหลวงและสะพานที่เก็บได้และเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ไปใช้ก่อสร้างทางขนานได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

<sup>๕</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

<sup>๖</sup> มาตรา ๕๓ ให้อธิบดีกรมทางหลวง มีอำนาจปิดทางหลวงหรือทางอื่นใดที่มีอยู่เดิมที่ทางหลวงพิเศษตัดผ่าน

ในกรณีที่มีการปิดทางหลวงหรือทางอื่นใดตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีกรมทางหลวงจัดให้มีทางบริการขึ้นใช้แทน โดยอาจกำหนด หรือดัดแปลงแก้ไขจากทางหลวง หรือทางอื่นใดที่มีอยู่เดิม หรือจัดให้มีทางขึ้นใหม่เพื่อใช้เป็นทางบริการก็ได้ ไม่ว่าจะอยู่ในเขตทางหลวงพิเศษหรือไม่ก็ตาม

ทางบริการที่เกิดจากการดัดแปลงแก้ไขทางหลวง หรือทางอื่นใดที่มีอยู่เดิมให้เป็นทางหลวง หรือทางอื่นใดประเภทเดิม ทางบริการที่จัดให้มีขึ้นใหม่ให้เป็นทางหลวงแผ่นดิน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เมษายน ๒๕๕๑