

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การกำหนดเงื่อนไขในการจดทะเบียนรถและการเพิกถอนการจดทะเบียนรถ

กรรมการขนส่งทางบกได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๔๐๘/๐๖๓ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรรมการขนส่งทางบกพบปัญหาในการควบคุม กำกับดูแลรถที่จดทะเบียนแล้ว โดยเจ้าของรถนำรถที่จดทะเบียนแล้วไปใช้ไม่ตรงตามประเภท ที่จดทะเบียนไว้ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เช่น จดทะเบียนเป็นรถยนต์ส่วนบุคคล แต่นำรถไปใช้รับจ้างบรรทุกทุกคนโดยสาร เกิดผลกระทบต่อการควบคุมและจัดระเบียบ รถโดยสารสาธารณะเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งกรรมการขนส่งทางบกเห็นว่า เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว นอกจากการใช้มาตรการจับกุมและลงโทษผู้กระทำความผิดในทางอาญาแล้ว สมควรใช้มาตรการ เพิกถอนการจดทะเบียนรถซึ่งเป็นมาตรการทางปกครองควบคู่กันไปด้วย จึงมีปัญหาข้อกฎหมายว่า อธิบดีกรมการขนส่งทางบกสามารถออกระเบียบให้นายทะเบียนกำหนดเงื่อนไขในการรับจดทะเบียน ห้ามมิให้เจ้าของรถนำรถส่วนบุคคลไปใช้ทำการรับจ้างหรือยินยอมให้บุคคลอื่นนำไปใช้รับจ้าง และ ในกรณีเจ้าของรถกระทำความผิดเงื่อนไขให้มีอำนาจเพิกถอนการจดทะเบียนรถ โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ฯ และมาตรา ๓๙ วรรคสอง (๓) และมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ ซึ่งกรรมการขนส่งทางบกพิจารณาแล้วมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรกเห็นว่า อธิบดีกรมการขนส่งทางบกสามารถออกระเบียบให้นายทะเบียน กำหนดเงื่อนไขในการรับจดทะเบียนรถห้ามมิให้เจ้าของรถนำรถส่วนบุคคลไปใช้ทำการรับจ้างหรือ ยินยอมให้บุคคลอื่นนำไปใช้รับจ้าง และในกรณีเจ้าของรถกระทำความผิดเงื่อนไขให้นายทะเบียนมีอำนาจ เพิกถอนการจดทะเบียนรถโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ฯ และมาตรา ๓๙ วรรคสอง (๓) และมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ ได้ ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติรถยนต์ฯ จะไม่มีบทบัญญัติกำหนดเรื่องการเพิกถอน การจดทะเบียนรถในกรณีดังกล่าวไว้โดยเฉพาะก็ตาม เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครองดังกล่าวบัญญัติให้กระทำได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ฝ่ายที่สองเห็นว่า อธิบดีกรมการขนส่งทางบกไม่สามารถออกระเบียบให้นายทะเบียน กำหนดเงื่อนไขในการรับจดทะเบียนรถห้ามมิให้เจ้าของรถนำรถส่วนบุคคลไปใช้ทำการรับจ้างหรือ ยินยอมให้บุคคลอื่นนำไปใช้รับจ้างได้และหากมีการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวในกรณีเจ้าของรถกระทำ ผิดเงื่อนไขนายทะเบียนไม่มีอำนาจเพิกถอนการจดทะเบียนรถโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ฯ และมาตรา ๓๙ วรรคสอง (๓) และมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ เนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ฯ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขการขอจดทะเบียนรถเพื่อให้ นายทะเบียนพิจารณาก่อนการรับจดทะเบียนรถ เช่น ต้องมีเอกสารหลักฐานอะไรบ้าง ขั้นตอนและ วิธีการในการรับจดทะเบียนรถ เป็นต้น ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติรถยนต์ฯ บัญญัติให้เพิกถอนการจดทะเบียนรถในกรณีดังกล่าว อธิบดีกรมการขนส่งทางบกจึงไม่สามารถออก ระเบียบในลักษณะดังกล่าวได้

กรรมการขนส่งทางบกพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของฝ่ายแรก เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีเจตนารมณ์เพื่อให้การดำเนินงานทางปกครองเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ และมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะได้ ดังนั้น การออกระเบียบโดยให้นายทะเบียนกำหนดเงื่อนไขในการรับจดทะเบียนรถและให้นายทะเบียนมีอำนาจเพิกถอนการจดทะเบียนรถในลักษณะตามข้อหาหรือ จึงเป็นการออกระเบียบเพื่อให้การจัดระเบียบการใช้รถเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจึงสามารถกระทำได้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกรรมการขนส่งทางบกพิจารณาเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนเจ้าของรถและการดำเนินงานของกรรมการขนส่งทางบก ซึ่งจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว เพื่อจะได้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติที่ถูกต้องต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรรมการขนส่งทางบก) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า วัตถุประสงค์ของการจดทะเบียนรถตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการควบคุมให้รถที่นำมาใช้บนท้องถนนจะต้องมีสภาพมั่นคง แข็งแรง และมีลักษณะ ขนาด ส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ครบถ้วนถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด และเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีประจำปีจากผู้ที่มีชื่อจดทะเบียนเป็นเจ้าของรถเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่กำหนดให้รถที่จะขอจดทะเบียนได้นั้นต้องเป็นรถที่มีส่วนควบและมีเครื่องอุปกรณ์สำหรับรถครบถ้วนถูกต้องตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และต้องผ่านการตรวจสภาพรถจากนายทะเบียนหรือจากสถานตรวจสภาพที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกแล้วในเวลาที่ยื่นขอจดทะเบียน และมาตรา ๓๒^๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่กำหนดให้เจ้าของรถต้องมีหน้าที่เสียภาษีประจำปี

^๑มาตรา ๗ รถที่จะขอจดทะเบียนได้ต้อง

(๑) เป็นรถที่มีส่วนควบและมีเครื่องอุปกรณ์สำหรับรถครบถ้วนถูกต้องตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และ

(๒) ผ่านการตรวจสภาพรถจากนายทะเบียน หรือจากสถานตรวจสภาพที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก ในเวลาที่ขอจดทะเบียนแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๓๒ เจ้าของรถมีหน้าที่เสียภาษีประจำปี

ภาษีประจำปีให้เสียล่วงหน้าคราวละหนึ่งปี ถ้ามิได้เสียภาษีภายในเวลาที่กำหนดให้เจ้าของรถนั้นชำระเงินเพิ่มอีกร้อยละหนึ่งต่อเดือนหรือเศษของเดือนของจำนวนภาษีที่ต้องชำระ

เงินเพิ่มตามมาตรานี้ให้ถือเป็นเงินภาษี

รถที่ได้เสียภาษีประจำปีสำหรับปีใด ถ้าเปลี่ยนเจ้าของรถ เจ้าของใหม่ไม่ต้องเสียภาษีประจำปี

ในปีนั้นอีก

ส่วนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั้นเองตามมาตรา ๕๓^๖ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น ต้องเป็นไปตามมาตรา ๓๙^๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดให้การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใดๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นด้วย ดังนั้นการกำหนดเงื่อนไขใดๆ ในการจดทะเบียนรถ เพื่อนำไปสู่การเพิกถอนการจดทะเบียนรถตามมาตรา ๕๓^๖ วรรคสอง (๑) ประกอบกับมาตรา ๓๙^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงต้องเป็นเงื่อนไขที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจดทะเบียนรถตามพระราชบัญญัติรถยนต์ฯ ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นด้วย แต่โดยที่เงื่อนไขในการจดทะเบียนรถโดยการห้ามเจ้าของรถนำรถส่วนบุคคลไปใช้ทำการรับจ้างหรือยินยอมให้บุคคลอื่นนำไปใช้รับจ้าง ซึ่งจะใช้เป็นเหตุในการเพิกถอนการจดทะเบียนรถตามที่กรมการขนส่งทางบกหาหรือมานี้ เป็นเรื่องของการนำรถที่จดทะเบียนแล้วไปใช้ไม่ตรงตามประเภทที่จดทะเบียนไว้ ไม่ใช่เรื่องสภาพความมั่นคงแข็งแรงหรือส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของตัวรถแต่อย่างใด แม้จะเพิกถอนการจดทะเบียนรถของรถที่นำไปใช้ไม่ตรงตามประเภทที่จดทะเบียนไปแล้ว หากรถคันดังกล่าวยังมีสภาพมั่นคงแข็งแรง มีส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และผ่านการตรวจสอบสภาพรถตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง^๘ แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ฯ แล้ว ก็ยังสามารถนำรถคันดังกล่าวกลับมาจดทะเบียนใหม่อีกได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามไว้ อีกทั้งการเพิกถอนการจดทะเบียนรถของรถที่จดทะเบียนแล้วแต่นำไปใช้ไม่ตรงตามประเภทที่จดทะเบียนไว้นั้น ย่อมมีผลให้รถคันดังกล่าวไม่มีทะเบียนรถ

มาตรา ๕๓ คำสั่งทางปกครองที่ขัดด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่คงต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย

คำสั่งทางปกครองที่ขัดด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั้นเอง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๙ การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น

การกำหนดเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในกรณีดังต่อไปนี้ตามความเหมาะสมแก่กรณีด้วย

(๑) การกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง

(๒) การกำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นสุดของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน

(๓) ข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง

(๔) การกำหนดให้ผู้ได้รับประโยชน์ต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำหรือต้องมีภาระหน้าที่หรือยอมรับภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบบางประการ หรือการกำหนดข้อความในการจัดให้มี เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มข้อกำหนดดังกล่าว

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ที่จะใช้ในการควบคุมรถและไม่อาจเสียภาษีประจำปีได้ จึงเป็นเงื่อนไขที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจดทะเบียนรถตามพระราชบัญญัติรถยนต์ฯ ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขห้ามนำรถที่จดทะเบียนแล้วไปใช้ไม่ตรงตามประเภทเพื่อนำไปสู่การเพิกถอนการจดทะเบียนรถดังกล่าว จึงไม่อาจกระทำได้ตามมาตรา ๓๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพราะไม่ใช่เงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจดทะเบียนรถตามพระราชบัญญัติรถยนต์ฯ

ด้วยเหตุนี้ อธิบดีกรมการขนส่งทางบกจึงไม่สามารถออกระเบียบโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐^๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ฯ กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขในการรับจดทะเบียนรถห้ามมิให้เจ้าของรถนำรถส่วนบุคคลไปใช้ทำการรับจ้างหรือยินยอมให้บุคคลอื่นนำไปใช้รับจ้าง เพื่อเป็นเหตุให้นายทะเบียนมีอำนาจในการเพิกถอนการจดทะเบียนรถตามมาตรา ๓๙^๖ วรรคสอง (๓) ประกอบกับมาตรา ๕๓^๖ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้



(นายดิศทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๘

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๖มาตรา ๑๐ ผู้ใดประสงค์จะขอจดทะเบียนรถ ให้ยื่นคำขออนุญาตนายทะเบียนแห่งท้องที่ที่ตนมีภูมิลำเนา เว้นแต่เจ้าของรถมีความประสงค์จะนำรถไปใช้ในท้องถิ่นอื่น ให้ยื่นคำขออนุญาตนายทะเบียนท้องถิ่นนั้นได้

ในกรณีที่ผู้ขอเป็นคนต่างด้าวและไม่มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักร ให้ยื่นคำขออนุญาตนายทะเบียนแห่งท้องที่ที่ตนมีถิ่นที่อยู่

การจดทะเบียนและการออกใบคู่มือจดทะเบียนรถให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น