

เรื่องเสร็จที่ ๑๑๘๑/๒๕๖๓

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดให้มีหรือจัดตั้งสถานียขนส่งตามมาตรา ๑๑๕ แห่งพระราชบัญญัติ
การขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๖๒

กรรมการขนส่งทางบกมีหนังสือ ที่ คค ๐๔๐๘/๘๐๕๒ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า โดยที่มาตรา ๑๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้กรรมการขนส่งทางบกโดยอนุมัติคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางจัดให้มีสถานียขนส่งขึ้นในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครและในเขตท้องที่จังหวัดอื่น ซึ่งปัจจุบันสถานียขนส่งผู้โดยสารที่กรรมการขนส่งทางบกจัดให้มีขึ้นแล้ว จะต้องถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีปัญหาข้อกฎหมายว่า กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์จะดำเนินการก่อสร้างสถานียขนส่งผู้โดยสารโดยใช้งบประมาณของตนเอง โดยขอให้กรรมการขนส่งทางบกพิจารณาความเหมาะสมของการจัดให้มีสถานียขนส่งผู้โดยสารดังกล่าว และนำเสนอคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางอนุมัติกำหนดให้มีสถานียขนส่งผู้โดยสาร เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณก่อสร้างสถานียขนส่งผู้โดยสารบนที่ดินของท้องถิ่นเอง และเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จจึงออกประกาศเป็นสถานียขนส่งผู้โดยสารโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของตนเองต่อไป จะถือเป็นการจัดให้มีสถานียขนส่งผู้โดยสารตามมาตรา ๑๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ หรือไม่ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติราชการในการจัดให้มีหรือจัดตั้งสถานียขนส่งผู้โดยสารเป็นไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย กรรมการขนส่งทางบกจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใน ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. กรรมการขนส่งทางบกจะพิจารณากำหนดให้สถานียขนส่งผู้โดยสารที่สร้างขึ้นโดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถานียขนส่งประเภทจัดให้มีตามมาตรา ๑๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ ได้หรือไม่ และกรณีที่ไม่เป็นสถานียขนส่งประเภทจัดให้มี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถานียขนส่งตามมาตรา ๑๑๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ หรือไม่

๒. การปฏิบัติงานดำเนินการสถานียขนส่งผู้โดยสาร ซึ่งเป็นภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กรรมการขนส่งทางบกยังมีหน้าที่จัดให้มีสถานียขนส่งตามมาตรา ๑๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาข้อหารือของกรรมการขนส่งทางบก โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรรมการขนส่งทางบก) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจง และปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เรื่องหารือนี้ สืบเนื่องมาจากเทศบาลเมืองเบตง จังหวัดยะลา ได้ดำเนินการก่อสร้างสถานียขนส่ง

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๔๐๘/๒๐๐ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ผู้โดยสารขึ้นเพื่อรอรับการขยายตัวของทางขนส่งผู้โดยสารที่จะมีเพิ่มมากขึ้นภายหลังการเปิดใช้สนามบินเบตง โดยการก่อสร้างสถานีขนส่งนั้นได้ใช้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากกระทรวงมหาดไทยและงบประมาณของเทศบาลเมืองเบตงเอง และได้ดำเนินการก่อสร้างไปแล้วกว่าร้อยละเก้าสิบ อีกทั้งในระหว่างการก่อสร้างนั้นได้มีการหารือและประสานงานระหว่างเทศบาลเมืองเบตงกับกรมการขนส่งทางบกมาโดยตลอด ต่อมาเทศบาลเมืองเบตงได้ขอให้กรมการขนส่งทางบกพิจารณากำหนดให้สถานีขนส่งที่กำลังจะก่อสร้างแล้วเสร็จเป็นสถานีขนส่งผู้โดยสารประเภทจัดให้มี แต่กรมการขนส่งทางบกมีข้อสงสัยว่า สถานีขนส่งผู้โดยสารที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างขึ้นโดยใช้งบประมาณของตนเองนั้น กรมการขนส่งทางบกจะพิจารณากำหนดให้เป็นสถานีขนส่งประเภทจัดให้มีตามมาตรา ๑๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ ได้หรือไม่ หากกรณีดังกล่าวไม่ใช่การจัดให้มีสถานีขนส่งของกรมการขนส่งทางบก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องขอรับอนุญาตจัดตั้งสถานีขนส่งต่อนายทะเบียนกลางโดยอนุมัติคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางตามมาตรา ๑๑๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการขนส่งทางบกประกอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ตามมาตรา ๑๑๕^๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกฯ กำหนดให้กรมการขนส่งทางบกโดยอนุมัติคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางจัดให้มีสถานีขนส่งขึ้นในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครและในเขตท้องที่จังหวัดอื่น โดยจะดำเนินการเองหรือจะมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรของรัฐเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ กรณีนี้ย่อมมีความหมายว่า กรมการขนส่งทางบกไม่จำเป็นต้องดำเนินการเองเท่านั้น แต่มีความหมายถึงการดำเนินการด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อให้มีสถานีขนส่งขึ้น รวมถึงจะมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรของรัฐเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ เมื่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้กรมการขนส่งทางบกต้องถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการสถานีขนส่งผู้โดยสารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒)^๒ กรมการขนส่งทางบกจึงต้องมอบหมายการดำเนินการเพื่อจัดให้มีสถานีขนส่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการก่อสร้างสถานีขนส่ง

มาตรา ๑๑๕ ให้กรมการขนส่งทางบกโดยอนุมัติคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางจัดให้มีสถานีขนส่งขึ้นในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครและในเขตท้องที่จังหวัดอื่น โดยจะดำเนินการเองหรือจะมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรของรัฐเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

ให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดค่าบริการในการดำเนินการของสถานีขนส่งไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางกำหนด

บุคคลอื่นใดประสงค์จะจัดตั้งและดำเนินการสถานีขนส่ง ต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนกลางโดยอนุมัติของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางก่อน

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การจัดให้มีหรือจัดตั้งสถานีขนส่งขึ้นที่ใด เมื่อใด ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

^๑คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๑ เห็นชอบร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) โดยได้รายงานต่อรัฐสภาทราบแล้ว และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

ของเทศบาลเมืองเบตงนั้น มีการหารือและประสานงานกับกรมการขนส่งทางบกมาโดยตลอด และกรมการขนส่งทางบกได้เห็นชอบกับแผนผังการก่อสร้างสถานีขนส่งดังกล่าวด้วยแล้ว โดยพุดินัย จึงถือได้ว่ากรมการขนส่งทางบกได้ดำเนินการจัดให้มีสถานีขนส่งขึ้นแล้ว ส่วนการดำเนินการขออนุมัติ คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางหรือดำเนินการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด ย่อมเป็นหน้าที่ของกรมการขนส่งทางบกที่จะต้องไปดำเนินการต่อไป เมื่อได้พิจารณาประเด็นการจัดให้มีสถานีขนส่งตามมาตรา ๑๑๕ วรรคหนึ่ง แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นการขออนุญาต จัดตั้งสถานีขนส่งตามมาตรา ๑๑๕ วรรคสาม อีกต่อไป

ประเด็นที่สอง เห็นว่า แม้จะได้มีการกำหนดให้กรมการขนส่งทางบกต้องถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการสถานีขนส่งผู้โดยสารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ภารกิจของ กรมการขนส่งทางบกในการจัดให้มีสถานีขนส่งตามมาตรา ๑๑๕ วรรคหนึ่ง ก็ยังคงมีอยู่ แต่การดำเนินการของกรมการขนส่งทางบกต้องสอดคล้องกับการกระจายอำนาจดังกล่าว ดังนั้น วิธีการที่กรมการขนส่งทางบกจะจัดให้มีสถานีขนส่งจึงเหลือเพียงวิธีการมอบหมายให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องมีสถานีขนส่งในท้องถิ่นใด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องไม่สามารถดำเนินการได้ภายในเวลาอันสมควร กรมการขนส่งทางบกก็ยังคงมีหน้าที่ต้องจัดให้มีสถานีขนส่งในท้องถิ่นนั้นเพื่ออำนวยความสะดวก และความปลอดภัยแก่ประชาชนตามหน้าที่ของกรมการขนส่งทางบกตามมาตรา ๑๑๕ วรรคหนึ่ง ต่อไป

ในการนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตเกี่ยวกับประเด็นการจัดให้มี หรือจัดตั้งสถานีขนส่งขึ้นตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ว่า การดำเนินการบางเรื่อง มีการกำหนดขั้นตอนโดยไม่จำเป็นซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน สมควรที่จะได้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยไม่ชักช้า และปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม กับสภาพการณ์ปัจจุบันและอนาคตโดยเร็วต่อไป



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๖๓