

เรื่องเสร็จที่ ๑๓๗๓/๒๕๖๒

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การจัดเก็บค่าใช้เขตทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

กรมทางหลวงชนบทได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๗๐๕/๗๕๗๒ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า เนื่องจากมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ บัญญัติให้ผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงหรือรูกล้ำเข้าไปในเขตทางหลวง และผู้ได้รับอนุญาตให้ปักเสา พาดสาย วางท่อ หรือกระทำการใด ๆ ในเขตทางหลวง ต้องชำระค่าใช้เขตทางหลวงตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ในขณะนี้ยังไม่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าใช้เขตทางหลวงมาบังคับใช้ ทำให้รัฐไม่สามารถจัดเก็บค่าใช้เขตทางหลวงจากผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม ปรากฏข้อเท็จจริงในปัจจุบันว่า กรมทางหลวงยังคงจัดเก็บค่าเช่าเขตทางหลวงจากผู้ได้รับอนุญาต ตามอัตราที่กรมทางหลวงกำหนด โดยอาศัยอำนาจเดิมตามบทบัญญัติมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ และโดยที่ในปัจจุบันมีผู้มาขออนุญาตติดตั้งป้าย ปักเสา พาดสาย และวางท่อในเขตทางหลวงชนบทเป็นจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อให้รัฐสามารถจัดเก็บค่าใช้เขตทางหลวงหรือค่าเช่าเขตทางหลวงอันเป็นรายได้ของแผ่นดินโดยเร็ว อันเป็นการป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ส่วนตนโดยไม่เสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐ กรมทางหลวงชนบทจึงขอหารือว่า ในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าใช้เขตทางหลวงมาบังคับใช้ กรมทางหลวงชนบทจะขอจัดเก็บเป็นค่าเช่าเขตทางหลวงตามอัตราและแนวปฏิบัติที่กรมทางหลวงจัดเก็บอยู่ในปัจจุบันได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมทางหลวงชนบท โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการชี้แจงของผู้แทนกรมทางหลวงในเรื่องแนวทางปฏิบัติที่กรมทางหลวงจัดเก็บค่าเช่าเขตทางหลวงว่า ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยทางหลวง โดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ นั้น ในการอนุญาตให้ดำเนินการใด ๆ ในเขตทางหลวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทางหลวง จะมีการจัดเก็บค่าเช่าเขตทางหลวงจากผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวใน ๒ กรณี ได้แก่

กรณีที่หนึ่ง การติดตั้งป้ายแนะนำสถานที่ราชการและเอกชน และป้ายแนะนำทางเข้าสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ในเขตทางหลวง โดยอัตราค่าเช่าเขตทางหลวงเป็นไปตามคำสั่งกรมทางหลวง ที่ ๓๓/๒๕๓๒ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๓๒ และหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการติดตั้งป้ายแนะนำเข้าสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๔๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๑๕

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๙/๑๔๔ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กรณีที่สอง การวางท่อในเขตทางหลวง โดยอัตราค่าเช่าเขตทางหลวงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของคำสั่งกรมทางหลวง ที่ คค ๐๖๑๑/๑๕๗/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๔ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

ต่อมาภายหลังที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยทางหลวง โดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ในการจัดเก็บค่าใช้เขตทางหลวงกรณีที่ได้อนุญาตไว้แล้ว กรมทางหลวงยังคงจัดเก็บค่าเช่าเขตทางหลวงต่อไป เนื่องจากเห็นว่าเป็นการอนุญาตตามกฎหมายเดิม ส่วนกรณีการอนุญาตใหม่ในกิจกรรมเดียวกันก็จะจัดเก็บค่าใช้เขตทางหลวงในรูปแบบของค่าเช่าตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการอนุญาตตามกฎหมายเดิมด้วย เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์ของทางราชการและเป็นการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน

สำหรับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าใช้เขตทางหลวงนั้น ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมได้ชี้แจงว่า ที่ผ่านมากระทรวงคมนาคมได้สั่งการให้กรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบทร่วมกันพิจารณาดำเนินการเสนอร่างกฎกระทรวงฯ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และได้มีการเร่งรัดการดำเนินการอยู่เป็นระยะ โดยครั้งล่าสุดในการประชุมที่กระทรวงคมนาคม เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ที่ประชุมมีมติเร่งรัดให้กรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบทเสนอร่างกฎกระทรวงฯ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเองมายังกระทรวงคมนาคมเพื่อดำเนินการต่อไป

นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากบันทึกชี้แจงของกรมทางหลวงชนบทว่า กรมทางหลวงชนบทได้มีการเสนอเรื่องเพื่อขอให้กระทรวงคมนาคมดำเนินการขับเคลื่อนการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าใช้เขตทางหลวงฯ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้สั่งการให้กรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบทร่วมกันดำเนินการ โดยให้กรมทางหลวงเป็นเจ้าภาพ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกรมทางหลวงได้จ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาหาอัตราค่าใช้เขตทางหลวงที่เหมาะสม ซึ่งจนถึงปัจจุบันก็ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ กรมทางหลวงชนบทจึงได้เสนอร่างกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าใช้เขตทางหลวง.. และทางหลวงชนบท พ.ศ.มายังกระทรวงคมนาคม แต่โดยที่หลักการของร่างกฎกระทรวงดังกล่าวเกี่ยวกับทางหลวงในความรับผิดชอบของกรมทางหลวงด้วย กระทรวงคมนาคมจึงส่งเรื่องให้กรมทางหลวงทำความเข้าใจประกอบ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๒ กรมทางหลวงได้มีหนังสือแจ้งว่า ในขณะนี้ กรมทางหลวงอยู่ระหว่างการทบทวนผลการศึกษาและอัตราที่เหมาะสมกับทางหลวงในความรับผิดชอบของกรมทางหลวง หากกรมทางหลวงชนบทจะดำเนินการออกกฎกระทรวงเฉพาะในความรับผิดชอบของกรมทางหลวงชนบท กรมทางหลวงก็ไม่มีข้อขัดข้องแต่ประการใด ด้วยเหตุนี้ กรมทางหลวงชนบทจึงได้มีหนังสือหารือกระทรวงคมนาคมขอความเห็นชอบในการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าใช้เขตทางสำหรับทางหลวงชนบทและแนวทางการจัดเก็บค่าใช้เขตทางในระหว่างที่กฎกระทรวงฯ ยังไม่มีผลใช้บังคับ รวมทั้งได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

ในส่วนกรมทางหลวงมีบันทึกชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สืบเนื่องจากสภาพปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงในด้านเทคโนโลยีอย่างมาก ส่งผลให้กิจกรรมที่มาขออนุญาตใช้เขตทางหลวงมีรูปแบบหลากหลายและซับซ้อน เช่น ระบบการสื่อสาร จากเดิมที่ขออนุญาตปักเสาพาดสายได้เปลี่ยนมาเป็นการขอตัดตั้งอุปกรณ์ส่งสัญญาณขนาดเล็กตามเสาไฟส่องสว่าง จึงต้องมีการศึกษาอัตราค่าใช้เขตทางหลวงที่เหมาะสมและเป็นธรรม โดยกรมทางหลวงได้ว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อ

ดำเนินการศึกษาเรื่องดังกล่าว และขณะนี้อยู่ในระหว่างการศึกษาทบทวนผลการศึกษาเพื่อจัดทำร่างกฎกระทรวงต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) พิจารณาข้อหาหรือประกอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว เห็นว่า เดิม มาตรา ๔๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง โดยในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ รวมทั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการในการจัดการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม การป้องกันอุบัติเหตุ และการติดขัดของการจราจร กำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าเช่าก็ได้ และมาตรา ๔๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ผู้ซึ่งดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคที่มีความจำเป็นต้องปัสเสาะพาดสาย วางท่อ หรือกระทำการใด ๆ ในเขตทางหลวง ให้ทำความตกลงกับผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงเสียก่อน เมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงแล้ว จึงจะกระทำการนั้นได้ โดยในการอนุญาตดังกล่าว ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไข กำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าเช่าก็ได้ แต่ต่อมา

^๑ มาตรา ๔๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ รวมทั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการในการจัดการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม การป้องกันอุบัติเหตุ และการติดขัดของการจราจร กำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าเช่าก็ได้

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีความจำเป็นแก่งานทางหรือเมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตได้กระทำความผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะเพิกถอนเสียก็ได้

สิ่งที่ปลูกสร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดให้นำมาตรา ๓๗ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๒ มาตรา ๔๘ ผู้ซึ่งดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค เมื่อมีความจำเป็นต้องปัสเสาะพาดสาย วางท่อ หรือกระทำการใด ๆ ในเขตทางหลวง ให้ทำความตกลงกับผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงเสียก่อน เมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงแล้ว จึงจะกระทำการนั้นได้

ในการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไข กำหนดอัตรา และวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าเช่าก็ได้ ถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องค่าเช่า ให้เสนอรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่มีการกระทำตามวรรคหนึ่งได้กระทำโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือกระทำความผิดข้อตกลงให้นำมาตรา ๓๗ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๒๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยกำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๔๗ หรือมาตรา ๔๘ ต้องชำระค่าใช้เซตทางหลวงตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ในพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ไม่มีบทเฉพาะกาลรองรับในเรื่องการจัดเก็บค่าเช่าเซตทางหลวงในระหว่างที่ยังไม่ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าใช้เซตทางหลวงตามหลักการใหม่ และไม่ได้รองรับกฎหมายลำดับรองตามหลักการเดิมแต่อย่างใด ซึ่งการจะนำหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกไปแล้ว โดยนำกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวให้ยังมีผลใช้บังคับต่อไปได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยวางแนวทางในเรื่องเสร็จที่ ๙๐๙/๒๕๕๐^๔ และเรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๕๒^๕ ไว้แล้วว่า จะต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือตราขึ้นใหม่ได้บัญญัติในหลักการเดิมหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักการเดิมเสียใหม่ ถ้าปรากฏว่าไม่ได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักการเดิม บรรดากฎหมายลำดับรองที่ได้ใช้อยู่แล้วนั้นก็ยังมีผลใช้ได้ต่อไป

^๓ มาตรา ๒๑ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๔๗ ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเซตทางหลวง หรือรुक้าเข้าไปในเซตทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ รวมทั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการในการจัดการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม การป้องกันอุบัติเหตุ และการตัดขาดของการจราจรด้วย

ผู้ได้รับอนุญาตตามวรรคหนึ่งต้องชำระค่าใช้เซตทางหลวงตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีความจำเป็นแก่งานทางหรือเมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตได้กระทำความผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะเพิกถอนเสียก็ได้

อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่สร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ให้นำมาตรา ๓๗ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๔๘ ผู้ใดมีความจำเป็นต้องปักเสา พาดสาย วางท่อ หรือกระทำการใด ๆ ในเซตทางหลวง จะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงเสียก่อน

ในการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ และผู้ได้รับอนุญาตต้องชำระค่าใช้เซตทางหลวงตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีการกระทำตามวรรคหนึ่งได้กระทำโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือกระทำความผิดเงื่อนไข ให้นำมาตรา ๓๗ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

^๔ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผลใช้บังคับ การแก้ไขเพิ่มเติม และการปรับปรุง กฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๒๐๕๙ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๕ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอรื้อกรณีผลบังคับของอนุบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในกฎกระทรวงที่ถูกยกเลิกไปแล้ว และการดำเนินการตามประกาศคณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ เรื่อง มาตรฐานการรับรองเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยทางรังสี ออกตามความในพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พ.ศ. ๒๕๔๙ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๓๙๕ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

แต่ถ้าหากว่าได้บัญญัติเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิ่มเติมหลักการเดิมเสียใหม่ บรรดากฎหมายลำดับรองที่ได้ออกหรือตราขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติมาตราเดิมนั้นเป็นอันใช้ไม่ได้ และจำเป็นต้องออกหรือตรากฎหมายลำดับรองขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติกฎหมายที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม

เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้ค่าใช้เขตทางหลวงเป็นไปตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว ดังนั้น หลักเกณฑ์เดิมที่กำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกทางหลวงมีอำนาจกำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าเช่าเขตทางหลวงได้เอง จึงเป็นอันใช้ไม่ได้อีกต่อไป และจำเป็นต้องมีการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าใช้เขตทางหลวงตามหลักการใหม่เสียก่อน ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจึงจะมีอำนาจจัดเก็บค่าใช้เขตทางหลวงจากผู้ได้รับอนุญาตสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวง หรือรุกล้ำเข้าไปในเขตทางหลวง หรือปักเสา พาดสาย วางท่อ หรือกระทำการใด ๆ ในเขตทางหลวงได้ และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าในขณะนี้ยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าใช้เขตทางหลวงมาใช้บังคับ อธิบดีกรมทางหลวงและอธิบดีกรมทางหลวงชนบทในฐานะผู้อำนวยการทางหลวงจึงไม่สามารถจัดเก็บค่าใช้เขตทางหลวงดังกล่าวได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายทำนองเดียวกันนี้เป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๖๖๒/๒๕๓๖^๖ และเรื่องเสร็จที่ ๖๐๘/๒๕๕๕^๗

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า โดยที่มาตรา ๔๗^๘ และมาตรา ๔๘^๙ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้บัญญัติให้ค่าใช้เขตทางหลวงเป็นไปตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่กระทรวงคมนาคมยังไม่ได้ออกกฎกระทรวงดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้งที่กฎหมายได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ อีกทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในปัจจุบันกรมทางหลวงได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๔๒^{๑๐} แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน

^๖-บันทึก เรื่อง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการดำเนินกิจการที่จะต้องแจ้งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๙๓ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๗-บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจของกรุงเทพมหานครในการอนุญาตให้เอกชนใช้ที่สาธารณะตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๙๑๘ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๐} ข้อ ๔๒ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไข กำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าเช่าก็ได้

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีความจำเป็นแก่งานทางหรือเมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตได้กระทำความผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะเพิกถอนเสียก็ได้

สิ่งที่ปลูกสร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ให้น้ำข้อ ๓๓ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

พุทธศักราช ๒๕๑๕ และมาตรา ๔๗^{๑๑} และมาตรา ๔๘^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ มาใช้ในการจัดเก็บค่าเช่าเขตทางหลวงจากผู้ได้รับอนุญาตฯ ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยไม่มีฐานอำนาจ เนื่องจากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับอีกต่อไปแล้ว ดังนั้น เพื่อให้รัฐสามารถจัดเก็บค่าใช้เขตทางหลวงจากผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวง หรือรुक้าเข้าไปในเขตทางหลวง หรือปักเสา พาดสาย วางท่อ หรือกระทำการใด ๆ ในเขตทางหลวงได้ กระทรวงคมนาคมจึงควรเร่งรัดการดำเนินการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าใช้เขตทางหลวง โดยเร็ว ประกอบกับในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้นใช้บังคับ^{๑๓} โดยมาตรา ๒๒ วรรคสอง^{๑๔} ประกอบกับมาตรา ๓๙ (๑)^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้กรณีกฎหมายที่ต้องมีการออกกฎเพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามได้ หากมิได้มีการออกกฎภายในระยะเวลาที่กำหนดและบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชนแล้ว ให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันสิ้นผลบังคับด้วยเหตุนี้ กระทรวงคมนาคมจึงต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าใช้เขตทางหลวงให้ทันกรอบระยะเวลาดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ หากกรณีการศึกษาเพื่อกำหนดอัตราค่าใช้เขตทางหลวงที่เหมาะสมมีประเด็นที่ยังไม่เป็นที่ยุติ ในการออกกฎกระทรวงดังกล่าวจึงอาจกำหนดอัตราค่าใช้เขตทางหลวง โดยเทียบเคียงจากหลักเกณฑ์เดิมและนำมาปรับปรุงเสียใหม่ให้เหมาะสมเพื่อใช้ไปก่อนก็ได้

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๓} ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖/ตอนที่ ๗๒ ก/หน้า ๑/๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ โดยให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (กฎหมายจะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๒)

^{๑๔} มาตรา ๒๒ การจัดทำร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาตหรืออนุญาต หรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข ที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลัง ในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัตินั้นในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว

กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัตินั้นมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๕} มาตรา ๓๙ ในวาระเริ่มแรก

(๑) ระยะเวลาสองปีตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้นับแต่เมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

ฯลฯ

ฯลฯ

และโดยที่มาตรา ๓/๑ วรรคหนึ่ง^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนราชการต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ปลัดกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงควรมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงถึงเหตุล่าช้าในการดำเนินการเสนอร่างกฎกระทรวงดังกล่าวของกรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบทต่อไป

นพช.สวท

(นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๒

^{๑๖} มาตรา ๓/๑ การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและการยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๗} มาตรา ๒๑ ในกระทรวงให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

(๒) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี

(๓) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ