

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์
บนทางหลวงและสะพาน (กรณีเอกชนผู้ได้รับสิทธิเป็นผู้ดำเนินการ
ก่อสร้างทางหลวง จะสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์
บนทางหลวงและสะพาน รวมทั้งการจัดเก็บค่าเช่าใช้ที่ดินและหรือ
อาคารใต้ทางหลวงดังกล่าวได้หรือไม่)

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ คค ๐๒๐๖/๔๘๕๙ ลงวันที่ ๒๗
เมษายน ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากมีปัญหาการจราจรคับคั่ง
บนถนนวิภาวดีรังสิต ซึ่งกระทรวงคมนาคมและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้พยายามแก้ไขปัญหา
ดังกล่าวแล้วโดยลำดับทุกวิถีทาง แต่ความสะดวกของการจราจรในช่วงโมงเร่งด่วนก็ยังคงมีปัญหา
อยู่อย่างต่อเนื่อง เพื่อคลี่คลายปัญหานี้ กระทรวงคมนาคมได้มีนโยบายที่จะมอบให้การรถไฟแห่ง
ประเทศไทยดำเนินการก่อสร้างทางรถไฟและทางหลวงต่างระดับในลักษณะเป็นทางคู่ขนาน
โดยเฉพาะทางหลวงจะเริ่มต้นตั้งแต่ช่วงระหว่างดินแดงถึงดอนเมืองบนที่ดินของการรถไฟแห่ง
ประเทศไทย และการดำเนินการดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้เอกชนยื่นข้อเสนอเข้าเป็นผู้ลงทุน
ดำเนินการทั้งหมดโดยได้รับค่าตอบแทน ดังนั้น กรณีจึงมีปัญหาว่า เอกชนผู้ได้รับสิทธิเป็น
ผู้ดำเนินการก่อสร้างทางหลวงที่ว่าจะสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวง
และสะพาน รวมตลอดถึงการจัดเก็บค่าเช่าใช้ที่ดินและหรืออาคารใต้ทางหลวงดังกล่าวที่เอกชนผู้
ได้รับสิทธิเป็นผู้จัดทำขึ้นได้เพียงใดหรือไม่ กระทรวงคมนาคมจึงหารือปัญหาดังกล่าวมายัง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณา
ปัญหาดังกล่าว ประกอบกับรับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง
และกรมทางหลวง) ผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทย และผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย
แล้ว มีความเห็นว่า การที่กระทรวงคมนาคมจะมอบให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการ
ก่อสร้างทางรถไฟและทางหลวงต่างระดับในลักษณะเป็นทางคู่ขนาน โดยการรถไฟแห่งประเทศไทย
จะเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าเป็นผู้ลงทุนดำเนินการทั้งหมดโดยได้รับค่าตอบแทนนั้น ทาง
ดังกล่าวมีลักษณะเป็นทางหลวงประเภทหนึ่งคือ ทางหลวงสัมปทานตามข้อ ๑๑^๑ แห่งประกาศของ
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากมาตรา ๖^๒

^๑ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕

ข้อ ๑๑ ทางหลวงสัมปทาน คือ ทางหลวงที่รัฐบาลได้ให้สัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยทาง
หลวงที่ได้รับสัมปทาน และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงสัมปทาน

^๒พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๑๔

แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๔๔ และมาตรา ๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๐๙ แล้ว จะเห็นได้ว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยมิได้มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ในก่อสร้างทางหลวงแต่อย่างใด ฉะนั้น กระทรวงคมนาคมจึงไม่อาจมอบหมายให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นผู้ก่อสร้างทางหลวงสายนี้โดยให้สัมปทานเอกชนรับไปดำเนินการได้ แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลที่จะเป็นผู้ดำเนินการโดยกำหนดให้ทางหลวงสายนี้เป็นทางหลวงสัมปทานและลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงสัมปทานเสียก่อนตามข้อ ๑๑^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ฯ แล้ว รัฐบาลให้สัมปทานเอกชนรับไปดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทานพุทธศักราช ๒๕๗๓

ส่วนปัญหาที่หารือมาว่า เอกชนผู้ได้รับสิทธิเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างทางหลวงสายนี้ จะสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพานรวมตลอดถึงการจัดเก็บค่าเช่าใช้ที่ดินและหรืออาคารใต้ทางหลวงดังกล่าวได้เพียงใดหรือไม่นั้น หากได้กำหนดให้ทางหลวงสัมปทานสายนี้เป็นทางหลวงที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการใช้ทางตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ.๒๕๔๗ และมีข้อกำหนดไว้ใน

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้นเรียกว่า "การรถไฟแห่งประเทศไทย" มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม

(๒) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

^๓พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๐๙

มาตรา ๙ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการรถไฟ

(๒) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่ายหรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

(๓) กำหนดอัตราค่าภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการรถไฟ และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระเงินค่าภาระดังกล่าว

(๔) จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยการใช้รถไฟ บริการและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการรถไฟ

(๕) กู้ยืมเงิน

(๖) รับส่งเงินทางรถไฟ

(๗) รับขนส่งคนโดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟ

(๘) ดำเนินกิจการโรงแรมและภัตตาคาร รวมตลอดถึงกิจการอื่นอันเป็นอุปกรณ์แก่กิจการโรงแรมหรือภัตตาคาร

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

สัมปทานให้สิทธิเอกชนผู้ได้รับสัมปทานที่จะเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวได้ เอกชนผู้ได้รับสัมปทานก็ย่อมมีสิทธิที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ ส่วนการจัดเก็บค่าเช่าใช้ที่ดินและอาคารใต้ทางหลวงดังกล่าวนี้ จะต้องมิใช่ข้อกำหนดให้สิทธิแก่เอกชนผู้ได้รับสัมปทานไว้ในสัมปทานด้วย

(ลงชื่อ) อมร จันทรสุมบูรณ์
(นายอมร จันทรสุมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๓๐

บันทึก

เรื่อง การนำเงินค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพาน
ตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวง
และสะพาน พ.ศ.๒๔๙๗ ไปใช้ในการสร้างสะพานลอยคนเดินข้าม

กรมทางหลวงได้มีหนังสือ ตัวนมาก ที่ คค ๐๖๑๐.๔.๓/๘๘๘๕ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมทางหลวงมีความประสงค์ที่จะสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามบนทางหลวงสายบางนา-ตราด ระหว่าง กม. ๕+๓๐๐- กม. ๖+๐๘๐ โดยใช้เงินค่าธรรมเนียมผ่านทาง แต่เนื่องด้วยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพาน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติว่า “เงินค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงหรือสะพานที่เก็บได้และเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิดตามความในพระราชบัญญัตินี้ จะนำไปใช้ได้เฉพาะในการบูรณะทางหลวงและสะพานและในงานส่วนที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงหรือสะพาน” กรมทางหลวงจึงขอหารือว่าการนำเงินดังกล่าวไปใช้ในการสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามจะเป็นการขัดต่อมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพานฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมทางหลวงดังกล่าว ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมทางหลวง) แล้ว เห็นว่า มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพาน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า “เงินค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงหรือสะพานที่เก็บได้และเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิดตามความในพระราชบัญญัตินี้จะนำไปใช้ได้เฉพาะในการบูรณะทางหลวงและสะพานและในงานส่วนที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงหรือสะพาน” ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า กรมทางหลวงจะนำเงินค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงหรือสะพานที่เก็บได้และเงินค่าปรับไปใช้ได้มีอยู่เพียง ๒ กรณี คือ นำไปใช้ในการบูรณะทางหลวงและสะพานกรณีหนึ่ง และนำไปใช้ในงานส่วนที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพานอีกกรณีหนึ่ง เท่านั้น

สำหรับกรณีการนำเงินค่าธรรมเนียมและเงินค่าปรับไปใช้เพื่อการบูรณะทางหลวงและสะพานนั้น คำว่า “บูรณะ” ในที่นี้พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมฯ มิได้ให้ความหมายเป็นพิเศษแตกต่างจากความหมายทั่วไปแต่อย่างใด จึงต้องพิจารณาความหมายของ

คำนี้จากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งให้ความหมายว่า “ซ่อมแซมทำให้กลับคืนดีเหมือนเดิม” ฉะนั้น ในพระราชบัญญัตินี้จึงหมายถึงการนำเงินนั้นไปใช้ซ่อมแซมทางหลวงและสะพานให้กลับคืนดีเหมือนเดิม ส่วนกรณีการนำเงินค่าธรรมเนียมและเงินค่าปรับไปใช้ในงานส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับทางหลวงหรือสะพานนั้น จะต้อง มีข้อเท็จจริงที่เห็นได้ว่า งานนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างหนึ่งอย่างใดกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียม

ตามข้อหารือของกรมทางหลวงที่ว่า จะนำเงินค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับทางหลวงและสะพานที่เก็บได้ตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมมาใช้สร้างสะพานลอยคนเดินข้ามได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า เนื่องจากมิได้เป็นการนำเงินไปใช้ซ่อมแซมทำให้ทางหลวงหรือสะพานกลับคืนดีเหมือนเดิมอันจะ ถือว่าเป็นการบูรณะทางหลวงและสะพาน หรือมิได้มีส่วนที่เห็นได้ว่า สะพานลอยคนเดินข้ามนั้น เป็นงานส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับทางหลวงหรือสะพานแต่อย่างใด ดังนั้น จึงเป็นการนำเงินไปใช้ในกิจการอื่นนอกจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมฯ ย่อมจะกระทำมิได้

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนำเงินค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพาน
ไปใช้บูรณะบำรุงรักษาทางหลวง

กรมทางหลวงได้มีหนังสือที่ คค ๐๖๐๖.๔.๔/๘๓๑๖ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ด้วยปรากฏว่าทางหลวงพิเศษหมายเลข ๙ (ถนนวงแหวนรอบนอก กทม.) ตอน กม. ๗๑ + ๕๗๐ (ต่อเขตแขวงฯ ปทุมธานี) - บรรจบสาย ๑ (บางปะอิน), ตอนบางบัวทอง - กม. ๗๑ + ๕๗๐ (ต่อเขตแขวงฯ อโยธยา), ตอน กม. ๓๐ + ๖๐๐ (ต่อเขตจังหวัดกรุงเทพฯ/นนทบุรี) - กม. ๕๑ + ๐๗๐, ตอนพระประแดง - กม. ๓๐ + ๖๐๐ (ต่อเขตจังหวัดกรุงเทพฯ/นนทบุรี) มีความชำรุดเสียหายจำเป็นต้องปรับปรุงให้สายทางดังกล่าวอยู่ในสภาพดี เพื่อให้ประชาชนเดินทางด้วยความสะดวกรวดเร็วปลอดภัย กรมทางหลวงจึงได้จัดทำแผนงานฯ กิจกรรมบำรุงรักษา/ปรับปรุงทางหลวงปี ๒๕๔๙ ขออนุมัติกรมบัญชีกลางขอใช้เงินจากการเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง (MOTORWAY) ในการบำรุงรักษา/ปรับปรุง ซึ่งเป็นเงินค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๕๔๗

โดยกรมทางหลวงมีความเห็นว่าตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพาน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติว่าเงินค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพานที่เก็บได้ และเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ จะนำไปใช้เฉพาะกับทางหลวงและสะพานที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมนั้น มีความหมายรวมถึงทางหลวงและสะพานที่เป็นสายเดียวกับทางหลวงและสะพานที่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียม เมื่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้ทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๖ สายกรุงเทพมหานคร - ระยอง ตอน กรุงเทพมหานคร - เมืองพัทยา รวมทางแยกไปบรรจบทางหลวงหมายเลข ๓๔ (บางบัว) และทางแยกเข้าท่าเรือแหลมฉบัง และทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ สายถนนวงแหวนรอบนอก กรุงเทพมหานคร ตอนบางปะอิน - บางพลี เป็นทางหลวงที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับทางหลวง ซึ่งปัจจุบันตามทะเบียนทางหลวง ทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๖ สาย กรุงเทพมหานคร - ระยอง ตอนกรุงเทพมหานคร - เมืองพัทยา รวมทางแยกไปบรรจบทางหลวง

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๗๙ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

หมายเลข ๓๔ (บางวัว) และทางแยกเข้าท่าเรือแหลมฉบัง คือ ทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ และทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ สายถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ตอนบางปะอิน - บางพลี เป็นตอนหนึ่งของทางหลวงพิเศษหมายเลข ๙ การนำเงินค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับทางหลวงและสะพานที่เก็บได้ซึ่งปัจจุบันเก็บรักษาไว้ที่กรมบัญชีกลางไปใช้เพื่อบูรณะบำรุงรักษาทางหลวงพิเศษหมายเลข ๙ ตอน กม. ๗๑ + ๕๗๐ (ต่อเขตแขวงฯ ปทุมธานี) - บรรจบสาย ๑ (บางปะอิน), ตอนบางบัวทอง - กม. ๗๑ + ๕๗๐ (ต่อเขตแขวงฯ ออยุธยา), ตอน กม. ๓๐ + ๖๐๐ (ต่อเขตจังหวัดกรุงเทพฯ/นนทบุรี) - กม. ๕๑ + ๐๗๐, ตอนพระประแดง - กม. ๓๐ + ๖๐๐ (ต่อเขตจังหวัดกรุงเทพฯ/นนทบุรี) ซึ่งตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องระบบหมายเลขทางหลวงพิเศษ ทางหลวงสัมปทาน และทางหลวงแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นทางหลวงสายเดียวกับทางหลวงพิเศษหมายเลข ๙ ที่มีการเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงเป็นการใช้เงินภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับทางหลวงและสะพาน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๘

อย่างไรก็ตาม กรมบัญชีกลางมีความเห็นปรากฏตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๑๔/๐๓๗๖๑ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๙ ว่ากรมบัญชีกลางได้นำเสนอกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า ถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ด้านตะวันตก ที่กรมทางหลวงขออนุมัติปรับปรุงในครั้งนี้อยู่ไม่อยู่ในเส้นทางตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๕๔๗ เนื่องจากกฎกระทรวงดังกล่าวข้างต้นกำหนดให้เป็นทางหลวงที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับทางหลวงเฉพาะถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ตอนบางปะอิน - บางพลี เท่านั้น ดังนั้น การใช้จ่ายเงินตามที่กรมทางหลวงขออนุมัติจึงเป็นการใช้จ่ายเงินนอกขอบวัตถุประสงค์ของเงินทุนฯ ที่กำหนดไว้ตามนัยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กระทรวงการคลังจึงไม่สามารถอนุมัติได้ และหากกรมทางหลวงเห็นเป็นอย่างอื่นขอให้ดำเนินการหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาต่อไป

กรมทางหลวงจึงหารือในปัญหาข้อกฎหมายว่าในกรณีดังกล่าวข้างต้นจะสามารถนำเงินค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับทางหลวงและสะพานที่เก็บได้ ซึ่งในปัจจุบันเก็บรักษาไว้ที่กรมบัญชีกลาง ไปใช้เพื่อบูรณะบำรุงรักษาทางหลวงพิเศษหมายเลข ๙ ได้หรือไม่ เพราะเหตุใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมทางหลวง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงาน

ปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า โดยที่มาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพาน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดทางสายใด ตอนใด หรือสะพานใด ที่ต้องเสียหรือยกเลิกค่าธรรมเนียม และมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้บุคคลใดใช้นายยนต์บนทางหลวงหรือสะพานที่กำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๓ ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยในข้อ ๑^๓ แห่งกฎกระทรวงฯ ได้กำหนดให้ทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๖ สายกรุงเทพ - ระยอง ตอนกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา รวมทางแยกไปบรรจบทางหลวงหมายเลข ๓๔ (บางวัว) และทางแยกเข้าท่าเรือแหลมฉบัง และทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ สายถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ตอนบางปะอิน - บางพลี เป็นทางหลวงที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวง

สำหรับการใช้จ่ายเงินค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้จากการใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพานนั้น มาตรา ๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทาง

^๑มาตรา ๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้น เพื่อกำหนด

- (๑) ทางสายใด ตอนใด หรือสะพานใด ที่ต้องเสียหรือยกเลิกค่าธรรมเนียม
 - (๒) ประเภทของนายยนต์ที่ต้องเสีย หรือยกเว้นค่าธรรมเนียม
 - (๓) อัตราค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพาน
 - (๔) ระเบียบและวิธีการอื่น ๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๒มาตรา ๕ บุคคลใดใช้นายยนต์บนทางหลวงหรือสะพานที่กำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมตามความในมาตรา ๓ ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๓ข้อ ๑ ให้ทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๖ สายกรุงเทพมหานคร - ระยอง ตอนกรุงเทพมหานคร - เมืองพัทยา รวมทางแยกไปบรรจบทางหลวงหมายเลข ๓๔ (บางวัว) และทางแยกเข้าท่าเรือแหลมฉบังและทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ สายถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ตอนบางปะอิน - บางพลีเป็นทางหลวงที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวง

^๔มาตรา ๖ เงินค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพานที่เก็บได้ และเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ จะนำไปใช้ได้เฉพาะกับทางหลวงและสะพานที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) ในการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษาทางหลวงและสะพาน
- (๒) การจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้ทางหลวงและสะพาน
- (๓) งานส่วนที่เกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียม
- (๔) การชดใช้เงินกู้ในการก่อสร้างและขยายทางหลวงและสะพาน

หลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับนทางหลวงและสะพาน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้บัญญัติให้เงินค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับนทางหลวงและสะพานที่เก็บได้ จะนำไปใช้ได้เฉพาะกับทางหลวงและสะพานที่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ในกรณีต่างๆ ได้แก่ การก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษาทางหลวงและสะพาน การจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก การจัดเก็บค่าธรรมเนียม และการชดใช้เงินกู้ในการก่อสร้างและขยายทางหลวงและสะพาน ดังนั้น การใช้จ่ายเงินค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บให้เป็นไปตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงต้องนำไปใช้เฉพาะกับทางหลวงสายหรือตอนใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมออกกฎกระทรวงกำหนดให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเท่านั้น

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยในข้อ ๑^๕ กำหนดให้ทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ สายถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร เฉพาะตอนบางปะอิน – บางพลี เป็นทางหลวงที่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ซึ่งต่อมา ทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ ได้เปลี่ยนชื่อเป็นทางหลวงพิเศษหมายเลข ๙^๖ แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า ทางหลวงพิเศษหมายเลข ๙ จะรวมถึงตอนอื่น ๆ ด้วย นอกจากตอนบางปะอิน – บางพลีก็ตาม แต่ในตอนอื่นนั้นมิได้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับนทางหลวงและสะพาน ดังนั้น เมื่อข้อ ๑ ของกฎกระทรวงดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์รับนทางหลวงและสะพานในทางหลวงพิเศษหมายเลข ๙ เฉพาะตอนบางปะอิน – บางพลี การใช้เงินที่ได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมนั้น เพื่อนำไปบูรณะบำรุงรักษาทางหลวงและสะพาน จึงใช้สำหรับบูรณะบำรุงรักษาทางหลวงพิเศษหมายเลข ๙ ได้เฉพาะตอนบางปะอิน – บางพลีเท่านั้น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

คุณพรทิพย์ จาละ

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๐

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๖ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงพิเศษ ทางหลวงสัมปทาน และทางหลวงแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม ๑๑๘ ตอนพิเศษ ๑๒๕ ง ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การนำเงินค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพานไปใช้ก่อสร้าง
รั้ว ด้านเก็บเงินค่าธรรมเนียม 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 แต่ในการก่อสร้างดังกล่าวยังไม่มี การก่อสร้างทางขนานไว้ และจากการศึกษาความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจ วิศวกรรม และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายชลบุรี - พัทยา พบว่า โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง สายชลบุรี - พัทยา จะก่อสร้างบนทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๖ เดิม ซึ่งได้เปิดใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ มีใช้เป็นแนวถนนตัดใหม่ โดยชุมชนสองข้างทางได้ใช้เส้นทางดังกล่าวเป็นเส้นทางหลักในการเดินทางและเข้าออก การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เป็นทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองเต็มรูปแบบที่มีการเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง จะเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายให้ผู้ใช้เส้นทางมากขึ้น 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 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๕๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับนทางหลวงและสะพาน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติว่า เงินค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับนทางหลวงและสะพานที่เก็บได้และเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้สามารถนำไปใช้ได้ในปีถัดไปนี้

- (๑) ในการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษาทางหลวงและสะพาน
- (๒) การจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้ทางหลวงและสะพาน
- (๓) งานส่วนที่เกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง
- (๔) การชดใช้เงินกู้ในการก่อสร้างและขยายทางหลวงและสะพาน

กรมทางหลวงมีความเห็นว่า ตามขอบเขตของมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับนทางหลวงและสะพานฯ กรมทางหลวงสามารถนำเงินทุนไปใช้ในการก่อสร้างทางหลวงพิเศษและทางชานาน รื้อและด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง เพื่อให้ทางหลวงพิเศษ ช่วงชลบุรี – พัทยา เป็นระบบโครงข่ายทางหลวงพิเศษที่สมบูรณ์และสามารถเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางได้ กรมทางหลวงจึงขอหารือในปัญหาข้อกฎหมายว่า กรมทางหลวงจะนำเงินค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับนทางหลวงและสะพานที่เก็บได้ และเก็บรักษาไว้ที่กรมบัญชีกลางไปใช้ก่อสร้างทางชานานและก่อสร้างทางหลวงบนถนนสายหลัก รวมทั้งด่านเก็บค่าผ่านทางและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อให้สามารถเก็บค่าผ่านทางตามที่ได้มีการประกาศกฎกระทรวงไว้แล้วได้หรือไม่

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

ประเด็นที่หนึ่ง เงินค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับนทางหลวงและสะพานและเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิด ที่จัดเก็บได้จากทางหลวงพิเศษช่วงที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมได้ จะนำไปใช้เพื่อประโยชน์แก่ทางหลวงพิเศษสายเดียวกัน แต่เป็นช่วงที่ยังไม่สามารถเก็บค่าธรรมเนียมได้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๕๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

^๑ มาตรา ๖ เงินค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์รับนทางหลวงและสะพานที่เก็บได้ และเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ จะนำไปใช้ได้เฉพาะกับทางหลวงและสะพานที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในปีถัดไปนี้

- (๑) ในการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษาทางหลวงและสะพาน
- (๒) การจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้ทางหลวงและสะพาน
- (๓) งานส่วนที่เกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียม
- (๔) การชดใช้เงินกู้ในการก่อสร้างและขยายทางหลวงและสะพาน

พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนตร์บนทางหลวงและสะพาน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติให้เงินค่าธรรมเนียมการใช้นายยนตร์บนทางหลวงและสะพานที่เก็บได้ และเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ จะนำไปใช้ได้เฉพาะกับทางหลวงและสะพานที่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ซึ่งการกำหนดให้ทางหลวงหรือสะพานใดจะเป็นทางหลวงหรือสะพานที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมนั้น บทบัญญัติมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนตร์บนทางหลวงและสะพานฯ กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ทางสายใด ตอนใด หรือสะพานใด ที่ต้องเสียหรือยกเลิกค่าธรรมเนียม เมื่อรัฐมนตรีฯ ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนตร์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้ทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๖ สายกรุงเทพมหานคร – ระยอง ตอนกรุงเทพมหานคร – เมืองพัทยา รวมทางแยกไปบรรจบทางหลวงหมายเลข ๓๔ (บางวัว) และทางแยกเข้าท่าเรือแหลมฉบัง (ต่อมามีประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง ระบบหมายเลขทางหลวงพิเศษ ทางหลวงสัมปทาน และทางหลวงแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔^๓ กำหนดชื่อของทางหลวงพิเศษสาย กรุงเทพมหานคร – บ้านฉาง รวมทางแยกไปบรรจบทางหลวงหมายเลข ๓๔ (บางวัว) และทางแยกเข้าท่าเรือแหลมฉบัง เป็นทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗) เป็นทางหลวงที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ ตอนกรุงเทพมหานคร – เมืองพัทยา จึงเป็นทางหลวงที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนตร์บนทางหลวงและสะพานฯ ไม่ว่าจะข้อเท็จจริงจะมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตลอดเส้นทางหรือไม่ก็ตาม เมื่อทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ ช่วงตั้งแต่ทางแยกต่างระดับบางพระถึงเมืองพัทยาเป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ ตอนกรุงเทพมหานคร – เมืองพัทยา ซึ่งเป็นทางหลวงที่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ดังนั้น เงินค่าธรรมเนียมการใช้นายยนตร์บนทางหลวงและสะพานที่เก็บได้ และเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนตร์บนทางหลวงและสะพานฯ ย่อมสามารถนำไปใช้ก่อสร้างรั้วและด่านเก็บค่าธรรมเนียม เพื่อประโยชน์แก่ทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ ช่วงตั้งแต่ทางแยกต่างระดับบางพระถึงเมืองพัทยาได้

^๒ มาตรา ๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้น เพื่อกำหนด

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

^๓ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม ๑๑๘ ตอนพิเศษ ๑๒๕ ง ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๔

ตามนัยมาตรา ๖^๕ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายนตรีบนทางหลวงและสะพานฯ

ประเด็นที่สอง การก่อสร้างทางขนานของทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ ถือเป็นส่วนหนึ่งของการก่อสร้างทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ หรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายนตรีบนทางหลวงและสะพานฯ กำหนดให้เงินค่าธรรมเนียมการใช้นายนตรีบนทางหลวงและสะพานที่เก็บได้ และเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ จะนำไปใช้ได้เฉพาะกับทางหลวงและสะพานที่ต้องเสียค่าธรรมเนียม เมื่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙^๖ กำหนดให้ทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๖ สายกรุงเทพมหานคร – ระยอง ตอนกรุงเทพมหานคร – เมืองพัทยา รวมทางแยกไปบรรจบทางหลวงหมายเลข ๓๔ (บางวัว) และทางแยกเข้าท่าเรือแหลมฉบัง เป็นทางหลวงที่ต้องเสียค่าธรรมเนียม โดยมีได้กำหนดให้รวมถึงทางขนานของทางหลวงพิเศษดังกล่าวด้วย ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า ทางขนานที่กรมทางหลวงจะก่อสร้างนั้น เป็นทางบริการที่จัดให้มีขึ้นสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของชุมชนสองข้างทางในการสัญจรแทนทางที่มีอยู่เดิมที่ทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ ช่วงตั้งแต่ทางแยกต่างระดับบางพระถึงเมืองพัทธาสรางค์บับ ทางขนานที่กรมทางหลวงจะก่อสร้างดังกล่าวจึงเป็นทางหลวงประเภทอื่นตามนัยมาตรา ๕๓^๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ และมีใช้ทางหลวงที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมที่จะนำเงินค่าธรรมเนียมการใช้นายนตรีบนทางหลวงและสะพานและเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิดไปใช้ได้ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายนตรีบนทางหลวงและสะพานฯ ดังนั้น กรมทางหลวงจึงไม่อาจนำเงินค่าธรรมเนียมการใช้นายนตรีบนทางหลวงและสะพานที่เก็บได้และเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ไปใช้ก่อสร้างทางขนานได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๖ มาตรา ๕๓ ให้อธิบดีกรมทางหลวง มีอำนาจปิดทางหลวงหรือทางอื่นใดที่มีอยู่เดิมที่ทางหลวงพิเศษตัดผ่าน

ในกรณีที่มีการปิดทางหลวงหรือทางอื่นใดตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีกรมทางหลวงจัดให้มีทางบริการขึ้นใช้แทน โดยอาจกำหนด หรือตัดแปลงแก้ไขจากทางหลวง หรือทางอื่นใดที่มีอยู่เดิม หรือจัดให้มีทางขึ้นใหม่เพื่อใช้เป็นทางบริการก็ได้ ไม่ว่าจะอยู่ในเขตทางหลวงพิเศษหรือไม่ก็ตาม

ทางบริการที่เกิดจากการตัดแปลงแก้ไขทางหลวง หรือทางอื่นใดที่มีอยู่เดิมให้เป็นทางหลวง หรือทางอื่นใดประเภทเดิม ทางบริการที่จัดให้มีขึ้นใหม่ให้เป็นทางหลวงแผ่นดิน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม กรณีการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์
บนทางหลวงและสะพานตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้
ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๕๕๗

กรมทางหลวง ได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๖๐๙.๔/๒๐๘๗ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ เห็นชอบในหลักการให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) เป็นหน่วยงานบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ค่าผ่านทาง บำรุงรักษาทาง และงานกู้ภัยบนทางหลวงพิเศษหมายเลข ๙ ถนนสายวงแหวนรอบนอก กรุงเทพมหานคร ที่ กม.๓๑+๒๘๔.๔๖ – กม.๔๕+๙๘๖.๓๑ (ทางหลวงพิเศษหมายเลข ๓๗ เดิม) ให้กรมทางหลวงเพื่อนำเข้าเงินทุนค่าธรรมเนียมผ่านทาง กรมทางหลวง และ กทพ. จึงได้ประชุมหารือร่วมกันเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แต่จากการประชุมหารือ กรมทางหลวงและ กทพ. มีความเห็นแตกต่างกันในประเด็นการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับค่าธรรมเนียมผ่านทางในส่วนของกรมทางหลวง โดยกรมทางหลวงมีความเห็นว่าการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางของกรมทางหลวงนั้นเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยกรมทางหลวงได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๕๕๗ และกฎกระทรวงซึ่งออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าว อันเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ให้นำเงินค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้มาชดเชยเงินกู้และบรรเทาภาระงบประมาณในการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ บำรุงรักษา และจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้ทางหลวงและสะพาน

สำหรับค่าธรรมเนียมผ่านทางที่กรมทางหลวงจัดเก็บอยู่ในปัจจุบันนั้น กรมทางหลวงได้ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ระเบียบกรมทางหลวงว่าด้วยเงินทุนค่าธรรมเนียมผ่านทาง พ.ศ. ๒๕๕๔ และระเบียบกรมทางหลวงว่าด้วยการรับจ่ายและการเก็บรักษาเงินในการบริหารและบำรุงรักษาสะพานข้ามแม่น้ำโขง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งระเบียบเหล่านี้เป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ และกระทรวงการคลังได้ให้ความเห็นชอบแล้ว โดยในส่วนช่องทางหลวงพิเศษหมายเลข ๗ และหมายเลข ๙ นั้น กรมทางหลวงได้นำเงินค่าธรรมเนียมทั้งหมดที่จัดเก็บได้โดยไม่หักค่าใช้จ่ายใด ๆ ฝากไว้กับกระทรวงการคลัง โดยเปิดบัญชีเงินฝากแยกจากบัญชีเงินฝากอื่น ชื่อบัญชี “เงินทุนค่าธรรมเนียมผ่านทาง” และนำส่งทุกวันทำการตามข้อ ๕ และข้อ ๗ ของระเบียบกรมทางหลวงว่าด้วยเงินทุนค่าธรรมเนียมผ่านทางฯ

นอกจากนี้ ในการขอเบิกจ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันเงินทุนค่าธรรมเนียมผ่านทาง กรมทางหลวงจะต้องมีการจัดทำประมาณการรายรับ – รายจ่ายประจำปี เสนอต่อคณะกรรมการบริหารเงินทุนค่าธรรมเนียมผ่านทางเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วจึงขออนุมัติจากกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วอาจไม่อนุมัติรายการใดในประมาณการรายจ่ายที่กรมทางหลวง

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๓/๐๘๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เสนอกี่ก็ได้ แม้ว่ารายการดังกล่าวจะเป็นรายการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพานฯ ก็ตาม

ด้วยเหตุผลดังกล่าว กรมทางหลวงจึงมีความเห็นว่า ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง นั้น กรมทางหลวงไม่มีสถานะเป็นผู้ประกอบการตามประมวลรัษฎากร และแม้ว่า กรมทางหลวงมีสถานะเป็นผู้ประกอบการ กรมทางหลวงยังคงเห็นว่าการเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางของกรมทางหลวงอยู่ในลักษณะที่จะได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา ๘๑ (๑) (ท) แห่งประมวลรัษฎากร เนื่องจากกรมทางหลวงนำเงินค่าธรรมเนียมผ่านทางที่จัดเก็บได้อันเป็นรายรับทั้งจำนวนส่งให้แก่กระทรวงการคลังโดยไม่หักค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด

กทพ. ได้แจ้งต่อกรมทางหลวงว่า ในประเด็นการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางของกรมทางหลวงนั้น กรมสรรพากรได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๓๐๒/พ. ๖๘๕๖ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๔ ตอบข้อหารือของ กทพ. ว่า การที่กรมทางหลวงได้เรียกเก็บค่าผ่านทางจากผู้ใช้งาน ย่อมทำให้กรมทางหลวงมีฐานะเป็นผู้ประกอบการตามมาตรา ๗๗/๑ (๕) แห่งประมวลรัษฎากร และอยู่ในบังคับต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา ๗๗/๒ (๑) แห่งประมวลรัษฎากร และแม้ว่ากรมทางหลวงจะได้นำเงินค่าธรรมเนียมฝากกระทรวงการคลังทั้งหมดโดยมิได้หักค่าใช้จ่ายใด ๆ ทุกวันทำการตามข้อ ๕ และข้อ ๗ ของระเบียบกรมทางหลวงว่าด้วยเงินทุนค่าธรรมเนียมผ่านทางฯ อันมีผลทำให้เงินทุนค่าธรรมเนียมผ่านทางดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของเงินคงคลังตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ ก็ตาม แต่เงินค่าธรรมเนียมผ่านทางดังกล่าวเป็นเงินคงคลังประเภทเงินนอกงบประมาณซึ่งกรมทางหลวงมีสิทธิเบิกถอนคืนได้ตามความจำเป็น และคลังมีข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินดังกล่าวคืนให้แก่กรมทางหลวง เงินค่าธรรมเนียมผ่านทางดังกล่าวจึงมิใช่เงินที่คลังได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์อันจะสามารนำไปใช้จ่ายตามงบประมาณโดยตรงได้ กรณีจึงไม่ถือเป็นการส่งรายรับทั้งสิ้นให้แก่รัฐโดยไม่หักรายจ่ายตามมาตรา ๘๑ (๑) (ท) แห่งประมวลรัษฎากร กรมทางหลวงจึงมีหน้าที่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับเงินได้ค่าธรรมเนียมผ่านทางในฐานะเป็นผู้ประกอบการและมีได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม

ต่อมากรมทางหลวงได้หารือไปยังกรมบัญชีกลางซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลทุนหมุนเวียนถึงแนวปฏิบัติในการจัดเก็บและนำส่งภาษีมูลค่าเพิ่ม กรมบัญชีกลางจึงได้นำประเด็นดังกล่าวหารือต่อไปยังกรมสรรพากร และได้แจ้งผลการพิจารณาของกรมสรรพากรให้กรมทางหลวงทราบตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๗/๔๕๒๑๐ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ ดังนี้

๑. การที่หน่วยงานของรัฐ องค์การของรัฐบาล หรือส่วนราชการ นำเงินรายได้จากการดำเนินกิจการทุนหมุนเวียนทั้งหมดฝากกระทรวงการคลัง เพื่อไว้ใช้จ่ายในกิจการทุนหมุนเวียน โดยไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ มีผลทำให้เงินทุนหมุนเวียนนั้นเป็นส่วนหนึ่งของเงินคงคลังตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ แต่ก็เป็นเงินคงคลังประเภทเงินนอกงบประมาณซึ่งหน่วยงานมีสิทธิเบิกถอนคืนได้ตามความจำเป็น และคลังมีข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินดังกล่าวคืนให้ ดังนั้น เงินทุนหมุนเวียนจึงมิใช่เงินที่คลังได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์อันจะนำไปใช้จ่ายตามงบประมาณโดยตรงได้ จึงไม่ถือเป็นการส่งรายรับทั้งสิ้นให้แก่รัฐโดยไม่หักรายจ่าย อันจะเข้าข่ายได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา ๘๑ (๑) (ท) แห่งประมวลรัษฎากร

๒. สำหรับแนวปฏิบัติในการนำส่งภาษีมูลค่าเพิ่มของกรมทางหลวงนั้น กรมทางหลวงมีหน้าที่ต้องยื่นคำขอจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มูลค่าฐานภาษี (รายได้ค่าธรรมเนียมผ่านทาง) เกิน ๑,๘๐๐,๐๐๐ บาท และยื่นแบบแสดงรายการภาษี และการชำระภาษีเป็นรายเดือน การที่กรมทางหลวงไม่ดำเนินการ จึงมีภาระภาษีตามประมวลรัษฎากร และต้องมีความรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา

อย่างไรก็ดี กรมทางหลวงเห็นว่าประเด็นเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับค่าธรรมเนียมผ่านทางตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพานฯ เป็นประเด็นสำคัญที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังคงมีความเห็นในข้อกฎหมายที่แตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อยุติเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติต่อไป กรมทางหลวงจึงขอหารือดังนี้

๑. การที่กรมทางหลวงอาศัยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพานฯ จัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางแล้วนำส่งกระทรวงการคลัง โดยไม่หักค่าใช้จ่ายใด ๆ จะมีผลให้กรมทางหลวงมีสถานะเป็นผู้ประกอบการอันจะต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรหรือไม่

๒. ในกรณีที่เห็นว่าการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวของกรมทางหลวง มีลักษณะเป็นผู้ประกอบการที่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรแล้ว การที่กรมทางหลวง นำเงินค่าธรรมเนียมผ่านทางที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพานฯ ทั้งจำนวนส่งให้แก่กระทรวงการคลังโดยไม่หักค่าใช้จ่ายนั้นจะมีผลให้เป็นการประกอบกิจการที่จะได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา ๘๑ (๑) (ท) แห่งประมวลรัษฎากรหรือไม่ และในกรณีที่ไม่ว่ามีลักษณะที่ได้รับยกเว้นตามมาตรา ๘๑ (๑) (ท) ดังกล่าวแล้ว กรมทางหลวง จะต้องดำเนินการอย่างไรกับภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับค่าธรรมเนียมผ่านทางที่ได้จัดเก็บไปแล้ว

๓. สำหรับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพานต่อไป ในอนาคต กรมทางหลวงจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพานเพื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมฯ ขึ้นใหม่เพื่อให้ครอบคลุมถึงภาษีมูลค่าเพิ่มด้วยหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมทางหลวง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและกรมสรรพากร) กระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) และการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่กรมทางหลวงอาศัยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๕๙๗ จัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางแล้วนำส่งกระทรวงการคลังโดยไม่หักค่าใช้จ่ายใด ๆ จะมีผลให้กรมทางหลวงมีสถานะเป็นผู้ประกอบการอันจะต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพานฯ แล้ว

จะเห็นได้ว่า มาตรา ๓^๑ และมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้บุคคลที่ใช้ยานยนต์บนทางหลวงหรือสะพานที่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมมีหน้าที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยมาตรา ๔^๓ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นยานยนต์บนทางหลวงและสะพานฯ และให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย อีกทั้งมาตรา ๗^๔ และมาตรา ๘^๕ ก็มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ใช้นยานยนต์ที่มีเจตนาหลีกเลี่ยงไม่เสียค่าธรรมเนียมหรือฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานด้วย การจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางของกรมทางหลวงจึงเป็นการดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นยานยนต์บนทางหลวงและสะพานฯ ได้กำหนดไว้ อีกทั้งยังเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของกรมทางหลวงตามข้อ ๒ (๑)^๖ แห่งกฎกระทรวง

มาตรา ๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้นเพื่อกำหนด

- (๑) ทางสายใด ตอนใด หรือสะพานใด ที่ต้องเสียหรือยกเลิกค่าธรรมเนียม
 - (๒) ประเภทของยานยนต์ที่ต้องเสีย หรือยกเว้นค่าธรรมเนียม
 - (๓) อัตราค่าธรรมเนียมการใช้นยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน
 - (๔) ระเบียบและวิธีการอื่น ๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
- กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๕ บุคคลใดใช้นยานยนต์บนทางหลวงหรือสะพานที่กำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมตามความในมาตรา ๓ ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้น

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ คือ

(๑) เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้นยานยนต์บนทางหลวงและสะพานตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๒) สั่งให้หยุดและตรวจสอบยานยนต์ที่ผ่านหรือจะผ่านทางหลวงและสะพาน เพื่อประโยชน์ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

(๓) ออกคำสั่งให้บุคคลใด ๆ มาชี้แจงหรือแสดงหลักฐานเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงไม่เสียค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๗ บุคคลใดใช้นยานยนต์บนทางหลวงหรือสะพานโดยเจตนาหลีกเลี่ยงไม่เสียค่าธรรมเนียมตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือฝ่าฝืนคำสั่งตามความในมาตรา ๔ (๒) มีความผิดต้องระวางโทษปรับเป็นจำนวนสิบเท่าของอัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๘ ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งตามความในมาตรา ๔ (๓) มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท

ข้อ ๒ ให้กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงให้มีโครงข่ายทางหลวงที่สมบูรณ์ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ และเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(มีต่อหน้าถัดไป)

แบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบกับเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของประมวลรัษฎากรแล้วก็เห็นได้ว่า แม้ว่ามาตรา ๗๗/๑ (๕)^๗ แห่งประมวลรัษฎากรจะกำหนดนิยามของคำว่า “ผู้ประกอบการ” อันจะอยู่ในบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยภาษีมูลค่าเพิ่มไว้อย่างกว้างขวาง โดยให้หมายความถึง บุคคลซึ่งขายสินค้าหรือให้บริการในทางธุรกิจหรือวิชาชีพ ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะได้รับประโยชน์หรือค่าตอบแทนหรือไม่ และไม่ว่าจะได้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มแล้วหรือไม่ อันส่งผลให้หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการบางลักษณะตกเป็นผู้ประกอบการตามความหมายดังกล่าวและอยู่ในบังคับที่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มก็ตาม แต่บุคคลที่จะเป็นผู้ประกอบการตามประมวลรัษฎากรได้นั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าจะต้องขายสินค้าหรือให้บริการทางธุรกิจด้วย แต่เมื่อพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “ธุรกิจ” อันเป็นเงื่อนไขของการให้บริการดังกล่าวแล้ว ไม่ปรากฏว่าประมวลรัษฎากรได้กำหนดนิยามคำว่า “ธุรกิจ” ไว้แต่อย่างใด กรณีจึงต้องพิจารณาถึงความหมายทั่วไปตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ได้ให้ความหมายของคำว่า “ธุรกิจ” ว่าหมายถึง “การงานประจำเกี่ยวกับอาชีพค้าขาย หรือกิจการอย่างอื่นที่สำคัญและไม่ใช่ว่าราชการ” แต่โดยที่ข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่าการดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางของกรมทางหลวงเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายถนนบนทางหลวงและสะพานฯ และเป็นการดำเนินการในฐานะเจ้าพนักงานเรียกเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางจากผู้มีหน้าที่เสียค่าธรรมเนียมตามกฎหมายดังกล่าวอันเป็นงานราชการ ตามความหมายทั่วไป การจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางของกรมทางหลวงจึงมิได้เข้าลักษณะที่จะเป็นธุรกิจอันจะมีผลให้กรมทางหลวงมีสถานะเป็น “ผู้ประกอบการ” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๗/๑ (๕)^๘ แห่งประมวลรัษฎากร

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) จึงเห็นว่าการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายถนนบนทางหลวงและสะพานฯ ของกรมทางหลวงนั้นมิได้ส่งผลให้กรมทางหลวงมีสถานะเป็นผู้ประกอบการตามมาตรา ๗๗/๑ (๕)^๙ แห่งประมวลรัษฎากร อันจะอยู่ในบังคับต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา ๗๗/๒ (๑)^{๑๐} แต่อย่างใด

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๖)

(๑) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับทางหลวงพิเศษทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗มาตรา ๗๗/๑ ในหมวดนี้ เว้นแต่ข้อความจะแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) “ผู้ประกอบการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งขายสินค้าหรือให้บริการในทางธุรกิจหรือวิชาชีพ ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะได้รับประโยชน์ หรือได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ และไม่ว่าจะได้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มแล้วหรือไม่

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ความหมายคำว่า “ราชการ” ไว้ว่า “การงานของรัฐบาลหรือของพระเจ้าแผ่นดิน”

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๑}มาตรา ๗๗/๒ การกระทำกิจการดังต่อไปนี้ในราชอาณาจักร ให้อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามบทบัญญัติในหมวดนี้

(มีต่อหน้าถัดไป)

สำหรับประเด็นที่สองและประเด็นที่สามนั้นเห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าการดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางของกรมทางหลวงตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพานฯ นั้น มิได้ส่งผลให้กรมทางหลวงมีสถานะเป็นผู้ประกอบการตามมาตรา ๗๗/๑ (๕)^{๑๒} แห่งประมวลรัษฎากร อันจะอยู่ในบังคับต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา ๗๗/๒ (๑)^{๑๓} แห่งประมวลรัษฎากรแล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นที่สองและประเด็นที่สามต่อไป

(นายดิศทัต โทตระกิตย์)
รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๕๗

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๑)

(๑) การขายสินค้าหรือการให้บริการโดยผู้ประกอบการ

(๒) การนำเข้าสินค้าโดยผู้นำเข้า

การให้บริการในราชอาณาจักรให้หมายถึง บริการที่ทำในราชอาณาจักร โดยไม่คำนึงว่าผู้ใช้บริการนั้นจะอยู่ในต่างประเทศหรือในราชอาณาจักร

การให้บริการที่ทำในต่างประเทศและได้มีการใช้บริการนั้นในราชอาณาจักร ให้ถือว่าการให้บริการนั้น เป็นการให้บริการในราชอาณาจักร

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑, ข้างต้น