

เจตนาดี...แต่ไม่มีอำนาจ

คดีที่นำมาฝากกันวันนี้ น่าสนใจทีเดียวโดยเฉพาะผู้ประกอบอาชีพรับจ้างรับส่งนักเรียน และยังเป็นอุทาหรณ์ที่สำคัญให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องการใช้อำนาจทางปกครองด้วย

ผู้ฟ้องคดีมีอาชีพค้าขายและรับจ้างรับส่งนักเรียน โดยใช้รถตู้ ซึ่งได้รับอนุญาตจากสำนักงานขนส่งจังหวัด เพื่อรับส่งนักเรียนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านไปยังสถานศึกษาในเขตพื้นที่ ต่อมาได้รับแจ้งจากสำนักงานขนส่งจังหวัดให้ไปยื่นขออนุญาตใช้รถในการรับส่งนักเรียน ตามระเบียบกรมการขนส่งทางบก ว่าด้วยการขออนุญาตและการอนุญาตให้ใช้รถในการรับจ้างรับส่งนักเรียน พ.ศ. 2547

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจกรมการขนส่งทางบกในการออกระเบียบดังกล่าว อีกทั้งการปฏิบัติตามระเบียบยังเป็นการสร้างภาระแก่ผู้ฟ้องคดีเกินความจำเป็น โดยเฉพาะข้อที่กำหนดให้ต้องมีผู้ควบคุมดูแลนักเรียนซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ประจำอยู่ในรถตลอดเวลา อันเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีรายได้น้อยอยู่แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนระเบียบดังกล่าว

อธิบดีกรมการขนส่งทางบก (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ชี้แจงต่อศาลปกครองว่า การออกระเบียบกรมการขนส่งทางบก ว่าด้วยการขออนุญาตและการอนุญาตให้ใช้รถในการรับจ้างรับส่งนักเรียน พ.ศ. 2547 ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 และเห็นว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ขออนุญาตใช้รถในการรับจ้างรับส่งนักเรียนต่อนายทะเบียนตามที่ระเบียบนี้กำหนด จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ประเด็นที่ศาลปกครองพิจารณามี 2 ประเด็น คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ ? และระเบียบกรมการขนส่งทางบก ว่าด้วยการขออนุญาตและการอนุญาตให้ใช้รถในการรับจ้างรับส่งนักเรียน พ.ศ. 2547 เป็นระเบียบที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีอาชีพใช้รถตู้รับส่งนักเรียนในเขตอำเภอเมือง แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ยื่นขออนุญาตใช้รถรับส่งนักเรียนต่อสำนักงานขนส่งจังหวัดและนายทะเบียนยังไม่ได้อนุญาตตามหลักเกณฑ์ในระเบียบดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อระเบียบนี้มีผลใช้บังคับกับบุคคลทั่วไปที่ประกอบอาชีพรับจ้างรับส่งนักเรียน ดังนั้นผู้ฟ้องคดีซึ่งประกอบอาชีพใช้รถรับจ้างรับส่งนักเรียนจึงย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียและอาจได้รับผลกระทบจากระเบียบดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกระเบียบดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 โดยวรรคหนึ่ง กำหนดว่า ห้ามมิให้ผู้ใดใช้รถยนต์อื่นนอกจากรถยนต์โดยสารประจำทางรับจ้างรับคนโดยสาร ซึ่งเสียค่าโดยสารเป็นรายตัวตามรายการในทางที่ได้รับอนุญาตให้มีรถยนต์โดยสารประจำทางหรือในเขตจากทางนั้น ไม่เกิน 100 เมตร และวรรคสอง กำหนดว่า ความในวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับในกรณีที่เป็นารับจ้างรับส่งนักเรียน คนงาน นักท่องเที่ยว หรือการรับส่งผู้โดยสารเป็นครั้งคราว ซึ่งได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากนายทะเบียน

ซึ่งบทบัญญัติตามมาตรา 22 วรรคสองดังกล่าวเพียงแต่กำหนดให้นายทะเบียนมีหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตรถยนต์ใช้เป็นรถรับจ้างรับส่งนักเรียนเท่านั้น หากได้มีอำนาจออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตและการอนุญาตให้ใช้รถในการรับจ้างรับส่งนักเรียนแต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อพิจารณาข้อกำหนดในระเบียบดังกล่าวก็เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเครื่องอุปกรณ์สำหรับรถและการใช้เครื่องอุปกรณ์สำหรับรถ และข้อกำหนดว่าด้วยความปลอดภัยในการรับจ้างบรรทุกคนโดยสาร อันเป็นข้อกำหนดในเรื่องต่างๆ ที่มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 กำหนดไว้ชัดเจนว่าให้เป็นอำนาจ

ของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงคมนาคมที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ที่จะต้องออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว

และถึงแม้หลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบจะเป็นประโยชน์และเพื่อความปลอดภัยของนักเรียนที่อาศัยรถรับจ้างรับส่งนักเรียนก็ตาม แต่เมื่อกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจที่จะออกระเบียบดังกล่าวได้ ระเบียบกรมการขนส่งทางบก ว่าด้วยการขออนุญาตและการอนุญาตให้ใช้รถในการรับจ้างรับส่งนักเรียน พ.ศ. 2547 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.422/2553)

บทสรุปที่ได้จากคดีนี้คือ การดำเนินการใดๆ ของฝ่ายปกครอง นอกจากจะกระทำด้วยเจตนาที่ดีเพื่อประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชนแล้ว ยังต้องคำนึงด้วยว่ามีกฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่ ? เพราะฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการใดๆ อันเป็นการบังคับประชาชนให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยไม่สมควรได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้นครับ !

นายปกครอง