

บันทึก

เรื่อง การกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสาร
ออกจากสนามบินเพื่อเดินทางภายในประเทศ

กรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค ๐๔๐๑/๕๗๗๗ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ตามที่กระทรวงคมนาคมได้แก้ไขหลักการในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมในรูปภาษี และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขั้นสูงสำหรับค่าธรรมเนียมในรูปค่าบริการ (มาตรา ๖) และให้อำนาจคณะกรรมการการบินพลเรือนออกข้อบังคับกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในรูปค่าบริการ (มาตรา ๕๖) นั้น กรมการบินพาณิชย์มีปัญหาข้อกฎหมายในทางปฏิบัติ ดังนี้

(๑) ตาม (ข) ของมาตรา ๖ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินเพื่อเดินทางภายในประเทศต่างหากจากค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินเพื่อเดินทางไปต่างประเทศตามมาตรา ๖๐ ตรี ได้หรือไม่

(๒) หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจออกกฎกระทรวงตาม (๑) คณะกรรมการการบินพลเรือนจะออกข้อบังคับกำหนดค่าธรรมเนียม รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บและส่งค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินเพื่อเดินทางภายในประเทศ ได้หรือไม่

(๓) หากสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินเพื่อเดินทางภายในประเทศได้ เงินที่เรียกเก็บได้จะนำส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามวรรคหกของมาตรา ๖๐ ตรี ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมการบินพาณิชย์) และผู้แทนบริษัทเดินอากาศไทย จำกัด แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ปัญหาประการแรกที่ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินเพื่อเดินทางภายในประเทศต่างหากจากค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินเพื่อเดินทางไปต่างประเทศได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) มีความเห็นว่า มาตรา ๖^{*} แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

^{*} มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มี

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๕ นั้น ได้แก้ไขหลักการเดิมซึ่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมได้ไม่เกินอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ เป็นให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราขึ้นสูงสำหรับค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๕๖^๒ และให้คณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจออกข้อบังคับกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง จากการแก้ไขหลักการดังกล่าวนี้ เมื่อพิจารณาหลักการเหตุผลความมุ่งหมายในการแก้ไขพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๕ แล้ว เห็นว่ามีความมุ่งหมาย ๒ ประการ คือ ประการหนึ่ง เพื่อให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่เป็นรูปภาษี และค่าธรรมเนียมในรูปค่าบริการ และอีกประการหนึ่ง เพื่อให้มีการยืดหยุ่นในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมโดยมีจำต้องแก้ไขกฎหมาย โดยให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติมีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม และให้คณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจออกข้อบังคับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในรูปค่าบริการได้ไม่เกินอัตราที่รัฐมนตรีกำหนดในกฎกระทรวง จึงเห็นได้ชัดว่าตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๕ นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ นั้นทุกกรณีเมื่อมาตรา ๖ (ข) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกำหนดอัตราขึ้นสูงสำหรับค่าธรรมเนียมตาม

อำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับมีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม

๑. ใบสำคัญการจดทะเบียนอากาศยาน

๒. ใบสำคัญสมควรเดินอากาศ

(๑) สำหรับอากาศยานต้นแบบที่สร้างในราชอาณาจักร

(๒) สำหรับอากาศยานที่สร้างในราชอาณาจักรตามต้นแบบ

(๓) สำหรับอากาศยานที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร

๓. ใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่หรือการรับรองใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ซึ่งออกโดยรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาหรือรัฐที่ได้ทำความตกลงกับประเทศไทย

๔. ใบอนุญาตจัดตั้งสนามบิน

๕. ใบอนุญาตจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ

๖. ใบอนุญาตจัดตั้งที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน

๗. ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการให้บริการในลานจอดอากาศยาน

๘. ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบการให้บริการช่างอากาศ

๙. ใบแทนใบสำคัญหรือใบอนุญาต

(ข) กำหนดอัตราขึ้นสูงสำหรับค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๕๖

(ค) ยกเว้นค่าธรรมเนียมตาม (ก) หรือ (ข)

(ง) กำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

^๒ มาตรา ๕๖ ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยาน และค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ให้เก็บได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๕๖ ได้ดังกล่าวแล้ว ปัญหาที่จะพิจารณาว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะมีอำนาจกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินเพื่อเดินทางภายในประเทศ ต่างหากจากค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินเพื่อเดินทางไปต่างประเทศตามมาตรา ๖๐ ตรี ได้หรือไม่ นั้น เมื่อได้พิจารณามาตรา ๖๐ ตรี^๓ แล้ว ก็เห็นได้ชัดว่าเป็นการบัญญัติบังคับให้เจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานหรือตัวแทนเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินจากผู้โดยสารที่จะเดินทางไปต่างประเทศ ทั้งนี้ เพราะความในวรรคสองและวรรคสามของมาตรา ๖๐ ตรี นั้นเอง ได้บัญญัติไว้ชัดว่าค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินที่เจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานหรือตัวแทนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เก็บตามวรรคหนึ่งให้ส่งแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นนายท่าอากาศยานพร้อมด้วยบัญชีผู้โดยสารอากาศยานซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองรับรองแล้ว จึงเห็นได้ว่ามาตรา ๖๐ ตรี ได้บัญญัติเฉพาะค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินสำหรับผู้โดยสารซึ่งจะเดินทางไปต่างประเทศเท่านั้น ส่วนมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้กำหนดเพิ่มความค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินขึ้นโดยมิได้กำหนดให้เห็นได้ชัดว่าเป็นค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินสำหรับผู้โดยสารที่เดินทางภายในประเทศหรือเดินทางไปต่างประเทศ ก็ต้องหมายความว่า เป็นบทบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินโดยทั่วไปไม่ว่าเป็นผู้โดยสารซึ่งจะเดินทางภายในประเทศและไปต่างประเทศด้วย หากกฎหมายไม่ประสงค์จะให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินภายในประเทศแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๖ ก็มิจำเป็นต้อง

^๓ มาตรา ๖๐ ตรี ให้เจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานหรือตัวแทนเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินจากผู้โดยสารซึ่งจะโดยสารอากาศยานที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองหรือตัวแทนได้ ถ้าเจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานหรือตัวแทนไม่อยู่ในราชอาณาจักร ให้ผู้ควบคุมอากาศยานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ในการนี้เป็นผู้เก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน

ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินที่เจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานหรือตัวแทนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เก็บตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นนายท่าอากาศยาน พร้อมด้วยบัญชีผู้โดยสารอากาศยานซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองรับรองแล้ว ทั้งนี้ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้โดยสารอากาศยานนั้นออกจากสนามบิน

ในกรณีที่ผู้ควบคุมอากาศยานเป็นผู้เก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งค่าธรรมเนียมนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นนายท่าอากาศยานพร้อมด้วยบัญชีผู้โดยสารอากาศยานซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองรับรองแล้วก่อนที่อากาศยานนั้นออกเดินทาง

เจ้าของหรือผู้มีสิทธิครอบครองอากาศยานหรือตัวแทนหรือผู้ควบคุมอากาศยานผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรานี้ต้องรับผิดชอบชดใช้เป็นเงินจำนวนสามเท่าของค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินที่ตนมีหน้าที่ต้องเก็บ

ให้จัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนขึ้นทุนหนึ่งตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

เงินที่เรียกเก็บได้ตามมาตรานี้ให้นำส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามวรรคห้า การใช้จ่ายเงินจากบัญชีเงินทุนหมุนเวียนให้กระทำได้เฉพาะเพื่อกิจการที่เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้โดยสารภายในสนามบินที่เก็บค่าธรรมเนียม ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

เพิ่มเติมข้อความดังกล่าวแล้วลงในมาตรา ๕๖ อีก เพราะมาตรา ๖๐ ตรี ได้บัญญัติให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินสำหรับผู้โดยสารซึ่งจะเดินทางไปต่างประเทศไว้แล้ว และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมก็สามารถออกกฎกระทรวงเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๖๐ ตรี ได้อยู่แล้วโดยอาศัยมาตรา ๖ นั้นเอง จึงเห็นได้ชัดว่าการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะกำหนดอัตราขึ้นสูงสำหรับค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินเพื่อเดินทางภายในประเทศต่างหากจากมาตรา ๖๐ ตรี นั้น ย่อมมีอำนาจกระทำได้ตามมาตรา ๖ (ข) ดังกล่าวแล้ว

๒. ปัญหาประการที่สองที่ว่า คณะกรรมการการบินพลเรือนจะออกข้อบังคับกำหนดค่าธรรมเนียมรวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บและนำส่งค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินเพื่อเดินทางภายในประเทศได้หรือไม่ นั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า เมื่อได้มีความเห็นในปัญหาประการแรกแล้วว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจออกกฎกระทรวงโดยอาศัยมาตรา ๖ (ข) ได้ และในมาตรา ๕๖ ซึ่งรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ (ข) แล้ว ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการบินพลเรือนออกข้อบังคับกำหนดค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้ไม่เกินอัตราขึ้นสูงซึ่งกำหนดในกฎกระทรวงนั้น ฉะนั้น คณะกรรมการการบินพลเรือนย่อมออกข้อบังคับกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินได้แต่อย่างไรก็ดี มาตรา ๕๖ นี้มิได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการการบินพลเรือนออกข้อบังคับวางหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บและการนำส่งค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินเพื่อเดินทางภายในประเทศไว้ และมาตรา ๕๖ นี้เองก็ได้บัญญัติถึงวิธีการจัดเก็บค่าธรรมเนียม หน้าที่ของผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ตลอดจนการปรับในกรณีไม่ส่งค่าธรรมเนียมและวิธีการส่งเงินไว้อย่างที่มีอยู่ในบทบัญญัติมาตรา ๖๐ ตรี ฉะนั้น คณะกรรมการการบินพลเรือนจึงจะออกข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บและการนำส่งค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินเพื่อเดินทางภายในประเทศโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๖ มิได้

๓. ปัญหาประการที่สามที่ว่า เงินที่เรียกเก็บได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินเพื่อเดินทางภายในประเทศจะนำส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามวรรคหกของมาตรา ๖๐ ตรี ได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) มีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาความในวรรคสองและวรรคสามของมาตรา ๖๐ ตรี แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๒๑ อันเป็นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับผู้โดยสารซึ่งจะเดินทางไปต่างประเทศดังกล่าวในปัญหาประการแรกแล้ว เงินที่เรียกเก็บได้ที่จะต้องนำส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามวรรคหกของมาตรา ๖๐ ตรี จึงหมายถึงเงินค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินที่จะเดินทางไปต่างประเทศเท่านั้น ดังนั้น เงินที่เรียกเก็บได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบินเพื่อเดินทางภายในประเทศจึงนำส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐ ตรี ไม่ได้

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์
(นายอมร จันทสมบุรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๕