

## บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

## เรื่อง การเรียกเก็บเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกเข้าบัญชีเงินหมุนเวียนกรมท่าอากาศยาน

กรมท่าอากาศยานได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๕๐๓/๔๘๗๘ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงคมนาคมได้มีบันทึกที่ ว ๙๕๒๑/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ แจ้งกรมท่าอากาศยานเพื่อทราบนโยบายและข้อสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในข้อสั่งการข้อ ๔.๒ ระบุเกี่ยวกับการพิจารณาทบทวนระเบียบเกี่ยวกับเงินหมุนเวียนกรมท่าอากาศยานว่ามีแนวทางใดบ้างที่บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) สามารถเข้ามาสนับสนุนงบประมาณเงินหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาท่าอากาศยานในสังกัดกรมท่าอากาศยานให้มีศักยภาพในการดำเนินงานและบริการประชาชน พร้อมรับการเดินทางทางอากาศที่มีแนวโน้มเติบโตเพิ่มสูงขึ้นในปัจจุบันและในอนาคต

กรมท่าอากาศยานได้นำข้อมูลเบื้องต้นเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเพื่อทราบเกี่ยวกับมาตรา ๖๐/๔๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่มีช่องทางตามกฎหมาย กล่าวคือ เพื่อประโยชน์ในการบริหารสนามบินที่ใช้เพื่อสาธารณะเป็นการทั่วไป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตนำเงินที่ได้จากการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกในอัตราไม่เกินร้อยละสิบเข้าบัญชีเงินหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๔ ซึ่งต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมสั่งการให้กรมท่าอากาศยานหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมสามารถกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตนำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกจากสนามบินในความรับผิดชอบในอัตราไม่เกินร้อยละสิบส่งเข้าบัญชีเงินหมุนเวียนกรมท่าอากาศยานตามนัยมาตรา ๖๐/๔๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้หรือไม่ อย่างไร

กรมท่าอากาศยานจึงขอหารือดังนี้

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมสามารถกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตซึ่งมิใช่สนามบินของกรมท่าอากาศยาน นำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกจากสนามบินในความรับผิดชอบของแต่ละสนามบินนั้นในอัตราไม่เกินร้อยละสิบส่งเข้าบัญชีเงินหมุนเวียนกรมท่าอากาศยานตามนัยมาตรา ๖๐/๔๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้หรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ กรมท่าอากาศยานเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมสามารถกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตบางรายหรืออาจจะระบุเฉพาะสนามบินอนุญาตบางแห่งนำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกดังกล่าวเข้าบัญชีเงินหมุนเวียนกรมท่าอากาศยานได้ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเห็นว่า การบังคับใช้ตามมาตรานี้ น่าจะหมายถึงเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตทุกรายและทุกแห่งนำส่งเป็นการทั่วไป ดังนั้น กรมท่าอากาศยานจึงขอหารือการตีความมาตรา ๖๐/๔๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ ในประเด็นดังกล่าว

๒. เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๖๐/๔๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ ไม่ได้กำหนดรูปแบบและวิธีการของการดำเนินการไว้ ดังนั้น หากสามารถดำเนินการตาม ๑. ได้จะต้องทำในรูปแบบใด (เช่น ประกาศ คำสั่ง) นอกจากนี้ การกำหนดกระบวนการ วิธีการ หรือรายละเอียดของการปฏิบัติ (เช่น รอบระยะเวลาในการนำส่งเงิน และวิธีการนำส่ง) เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม หรืออาจมอบอำนาจให้ผู้อื่นดำเนินการแทนได้หรือไม่ อย่างไร

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)** ได้พิจารณาข้อหารือของกรมท่าอากาศยาน โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมท่าอากาศยาน) และผู้แทนสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** การใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต นำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกเข้าบัญชีเงินทูลหมุณเวียนกรมท่าอากาศยานตามมาตรา ๖๐/๔๓ จะสามารถเรียกจากเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตโดยระบุเฉพาะบางรายหรือสนามบินอนุญาตบางแห่ง หรือสามารถเรียกจากเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตทุกรายและทุกแห่งให้นำส่งเป็นการทั่วไป นั้น เห็นว่า มาตรา ๖๐/๔๓<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๘๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตนำเงินที่ได้จากการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกในอัตราไม่เกินร้อยละสิบเข้าบัญชีเงินทูลหมุณเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๔ เพื่อประโยชน์ในการบริหารสนามบินที่ใช้เพื่อสาธารณะเป็นการทั่วไป ประกอบกับมาตรา ๖๐/๔๔ วรรคสาม (๔)<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๘๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้เงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามมาตรา ๖๐/๔๓ เป็นเงินที่ต้องนำส่งเข้าบัญชีเงินทูลหมุณเวียนกรมท่าอากาศยาน ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงสามารถกำหนดให้เจ้าของหรือ

<sup>๑</sup>มาตรา ๖๐/๔๓ เพื่อประโยชน์ในการบริหารสนามบินที่ใช้เพื่อสาธารณะเป็นการทั่วไป ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตนำเงินที่ได้จากการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกในอัตราไม่เกินร้อยละสิบเข้าบัญชีเงินทูลหมุณเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๔

<sup>๒</sup>มาตรา ๖๐/๔๔ ให้จัดตั้งเงินทูลหมุณเวียนขึ้นทุนหนึ่งในกรมท่าอากาศยาน เรียกว่า “เงินทูลหมุณเวียนกรมท่าอากาศยาน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายเกี่ยวกับการปรับปรุงและพัฒนาด้านความปลอดภัยหรือการรักษาความปลอดภัยของผู้โดยสาร จัดหาและปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินอนุญาตสำหรับผู้โดยสาร การรักษาสิ่งแวดล้อมและลดมลพิษที่เกิดจากสนามบิน และสนับสนุนกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกัน เพื่อประโยชน์ของผู้โดยสาร รวมทั้งเพื่อใช้จ่ายในการบริหารจัดการท่าอากาศยานหรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้นำส่งเงินหรือทรัพย์สินดังต่อไปนี้ เข้าบัญชีเงินทูลหมุณเวียนตามวรรคหนึ่ง

(๑) เงินค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นของสนามบินอนุญาตที่ดำเนินงานโดยกรมท่าอากาศยานเรียกเก็บตามมาตรา ๕๖ (๒) (๓) (๔) และ (๕)

(๒) เงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกของสนามบินอนุญาตที่ดำเนินงานโดยกรมท่าอากาศยานเรียกเก็บตามมาตรา ๖๐/๓๗ วรรคสอง

(๓) เงินเพิ่มตามมาตรา ๖๐/๔๑ วรรคสาม

(๔) เงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามมาตรา ๖๐/๔๓

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตซึ่งเรียกเก็บเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออก (ที่มีใช้สนามบินอนุญาตที่ดำเนินงานโดยกรมท่าอากาศยานที่มีหน้าที่ตามมาตรา ๖๐/๔๔ วรรคสาม (๒)<sup>๓</sup> ต้องส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกทั้งหมดเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนกรมท่าอากาศยานอยู่แล้ว) นำส่งเงินดังกล่าวเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนกรมท่าอากาศยานในอัตราไม่เกินร้อยละสิบได้ ในการใช้อำนาจดังกล่าว แม้กฎหมายจะมีได้ระบุดังกล่าวให้เรียกเก็บเป็นการเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไป แต่การเรียกเก็บเงินดังกล่าวต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการบริหารสนามบินที่ใช้เพื่อสาธารณะเป็นการทั่วไป และต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาค เป็นธรรม และการไม่เลือกปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญด้วย อย่างไรก็ตาม ใดที่รัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์ รายละเอียด หรืออัตราการนำส่งเงินโดยพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น จำนวนผู้โดยสารที่ใช้บริการสนามบิน รายได้จากค่าบริการผู้โดยสารขาออก หรือต้นทุนการให้บริการของสนามบิน เป็นเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการเรียกให้นำส่งเงิน เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตมีรายได้เพียงพอสำหรับการให้บริการผู้โดยสารตามวัตถุประสงค์ของการเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามมาตรา ๖๐/๓๗<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

**ประเด็นที่สอง** การใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตซึ่งมีใช้สนามบินของกรมท่าอากาศยานนำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนกรมท่าอากาศยานจะต้องทำในรูปแบบใดนั้น เห็นว่า มาตรา ๖๐/๔๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้กำหนดรูปแบบการใช้อำนาจของรัฐมนตรีไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ในการใช้อำนาจดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงสามารถกระทำได้ตามรูปแบบที่เห็นว่าเหมาะสม

สำหรับรายละเอียดการกำหนดระยะเวลาในการนำส่งเงิน และการกำหนดวิธีการนำส่งเงินเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนกรมท่าอากาศยาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะมอบอำนาจให้ผู้อื่นดำเนินการแทนได้หรือไม่นั้น เห็นว่า การกำหนดระยะเวลาในการนำส่งเงิน และการกำหนดวิธีการนำส่งเงินเป็นการปฏิบัติราชการทั่วไป มิใช่การใช้อำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา ๖๐/๔๓ และไม่ใช่วิธีการข้อยกเว้น แต่เป็นการบริหารจัดการในการนำส่งเงินเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนกรมท่าอากาศยานที่กรมท่าอากาศยานสามารถบริหารจัดการได้เอง

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
มีนาคม ๒๕๖๓

<sup>๓</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

<sup>๔</sup>มาตรา ๖๐/๓๗ ค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้เรียกเก็บได้เพื่อใช้ในวัตถุประสงค์เกี่ยวกับความปลอดภัยและการบำรุงรักษาสนามบิน การจัดหาและปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินสำหรับผู้โดยสาร ตลอดจนการรักษาสิ่งแวดล้อมและลดมลพิษที่เกิดจากการใช้สนามบิน