

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการนำเงิน “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ที่เรียกเก็บเกินอัตรา
ส่งเข้าเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ
พ.ศ. ๒๔๙๗

กรรมการบินพลเรือน (กรมท่าอากาศยาน ในปัจจุบัน)^๑ ได้มีหนังสือ ด่วนมาก
ที่ คค ๐๕๐๓/๕๒๒๘ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อ
ข้อกฎหมายตามมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗

หนังสือดังกล่าวได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและความเห็นของกรรมการบินพลเรือน ไว้เป็น
๒ ประการ คือ ที่มาของประเด็น และประเด็นหารือ ซึ่งอาจสรุปสาระได้ดังนี้

๑. ที่มาของประเด็น

๑.๑ ตามที่มีการชุมนุมประท้วงปิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและท่าอากาศยาน
ดอนเมือง ระหว่างวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ ทำให้เกิดปัญหาผู้โดยสาร
ตกค้างเป็นจำนวนมาก จึงได้มีการใช้ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทคเป็นสถานที่ให้บริการเช็คอิน
ผู้โดยสารชั่วคราว โดยขนส่งผู้โดยสารขึ้นที่สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) แทน เป็นผลให้
การเก็บอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออก (Passenger Service Charge : PSC) จากสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา
(ระยอง - พัทยา) ตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๖๖ ว่าด้วยค่าธรรมเนียม

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๘/๑๓๘ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม
โดยในการแก้ไขนี้ กรรมการบินพลเรือน กระทรวงคมนาคม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง
ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๑ (๕) (“กรรมการบินพลเรือน” เดิมชื่อ “กรรมการขนส่งทางอากาศ” แต่ได้ถูกเปลี่ยนชื่อ
เป็น “กรรมการบินพลเรือน” ตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อกรรมการขนส่งทางอากาศ เป็นกรรมการบินพลเรือน
พ.ศ. ๒๕๕๒) ได้ถูกยุบเลิก และอำนาจหน้าที่ของกรรมการบินพลเรือน (เดิม) ได้ถูกแยกออกเป็น ๓ ส่วน ดังต่อไปนี้
(๑) ได้มีการจัดตั้ง “กรมท่าอากาศยาน” กระทรวงคมนาคม และได้โอนอำนาจหน้าที่ของ “กรรมการบินพลเรือน”
เฉพาะงานเกี่ยวกับท่าอากาศยานและสำนักพัฒนาท่าอากาศยาน ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมท่าอากาศยาน
(พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๓
และมาตรา ๕ ตามลำดับ) (๒) โอนอำนาจหน้าที่ของ “กรรมการบินพลเรือน” เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับงานค้นหาและ
ช่วยเหลืออากาศยาน และงานนิรภัยการบินและสอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุ ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของ
สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม (พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง
กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๗) และ (๓) ได้มีการจัดตั้ง “สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย”
โดยมีวัตถุประสงค์ และมีอำนาจหน้าที่กำกับ ดูแล ควบคุม ส่งเสริมและพัฒนากิจการการบินพลเรือนให้เป็นไปตาม
กฎหมายและมาตรฐานสากล ฯลฯ (พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๗ และ
มาตรา ๘ ตามลำดับ)

ดังนั้น ตามกฎหมายในปัจจุบัน กรมท่าอากาศยาน จึงเป็นส่วนราชการที่เข้ามาดำเนินการเรื่อง
การขอหารือของกรรมการบินพลเรือน (เดิม) ต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บเงิน
“ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ของสนามบิน (ผู้ดำเนินการสนามบิน) ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ต่อไป

การใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยานและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาต หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน เกิดมีเงินส่วนต่างที่เรียกเก็บเกินไปจำนวน ๓๐๐ บาทต่อผู้โดยสารหนึ่งคน

๑.๒ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีจดหมายถึงอธิบดีกรมการบินพลเรือนแจ้งว่า การย้ายโอนผู้โดยสารไปใช้บริการ ณ สนามบินนานาชาติอุตะเถา (ระยอง - พัทยา) ดังกล่าว ถือเป็นการเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกไว้เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด และไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้มีการยกเว้นให้ผู้มีหน้าที่จัดเก็บค่าบริการเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดได้ ดังนั้น อธิบดีกรมการบินพลเรือนจึงมีหน้าที่สั่งให้ผู้มีหน้าที่จัดเก็บนำเงินเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งกฎหมายประสงฆ์ให้มีผลบังคับเป็นคำสั่งทางปกครอง การที่กรมการบินพลเรือนกล่าวอ้างว่า เงินดังกล่าวเป็นลากมิกควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๐๖ จึงไม่มีหน้าที่ติดตามเงินดังกล่าวจากผู้จัดเก็บค่าบริการแทนเจ้าของได้ อันเป็นการไม่ได้พิจารณาในข้อกฎหมายโดยละเอียด และเป็นการนำกฎหมายเอกชนมายกเว้นกฎหมายมหาชน

๒. ประเด็นหารือ

กรมการบินพลเรือนพิจารณาแล้ว เห็นว่า ปัญหานี้เป็นปัญหาของมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีเพื่อเรียกเก็บเงินส่วนต่างเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนว่าทำได้เพียงใด และต้องมีเจตนาในการเรียกเก็บหรือไม่

โดยเบื้องต้น กรมการบินพลเรือนเห็นว่า มีข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะต้องพิจารณาดังต่อไปนี้ คือ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ บทบัญญัติมาตรา ๕๖^๒

^๒ มาตรา ๕๖ เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะ จะเรียกเก็บเงินเพื่อการใช้สนามบินอนุญาตที่ให้บริการแก่สาธารณะไม่ได้ เว้นแต่ค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดดังต่อไปนี้

- (๑) ค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามหมวด ๖ ทวิ
- (๒) ค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยาน
- (๓) ค่าบริการที่เก็บอากาศยาน
- (๔) ค่าบริการในลานจอดอากาศยาน
- (๕) ค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

ค่าบริการตาม (๒) และ (๓) ให้เรียกเก็บได้ไม่เกินอัตราที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดตาม (๔) และ (๕) ให้เป็นไปตามเงื่อนไขและอัตราตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการบินพลเรือนอนุมัติ ทั้งนี้ ในการอนุมัติของคณะกรรมการการบินพลเรือน ให้คำนึงถึงความเป็นธรรมของผู้บริโภคและความสามารถในการแข่งขันของสนามบินนั้น

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับแก่ที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะด้วย

มาตรา ๖๐/๔๔^๓ และมาตรา ๖๐/๔๕^๔ และข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๖๖ ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยานและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาต หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๙ ข้อ ๒^๕ (การกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารขาออก) จากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าว กรรมการบินพลเรือน เห็นว่า ในขณะที่สายการบินเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกคิดจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นจำนวนเงิน ๗๐๐ บาทนั้น เนื่องจากมีเหตุสุดวิสัยเพราะท่าอากาศยานสุวรรณภูมิถูกบุกรุก สายการบินจึงเปิดทำการเช็คอินที่ศูนย์นิทรรศการ

มาตรา ๖๐/๔๔ ให้กรรมการบินพลเรือนจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนขึ้นทุนหนึ่งตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

ในกรณีที่สนามบินอนุญาตตามหมวดนี้ ดำเนินงานโดยกรรมการบินพลเรือนให้นำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่กรรมการบินพลเรือนจัดเก็บได้ตามมาตรา ๖๐/๓๗ วรรคสอง เข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามวรรคหนึ่ง การใช้จ่ายเงินจากบัญชีเงินทุนหมุนเวียนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการใช้จ่ายเงินตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง และให้อธิบดีจัดทำรายงานการเงินเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่ได้รับตามวรรคสอง ยื่นต่อรัฐมนตรีทุกหกเดือน

มาตรา ๖๐/๔๕ ในกรณีที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศ เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน เจ้าของหรือผู้ดำเนินการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ หรือผู้ประกอบการให้บริการในลานจอดอากาศยาน เรียกเก็บค่าโดยสาร ค่าระวาง ค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการ เกินอัตราที่กำหนดตามมาตรา ๒๐ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๐/๓๗ วรรคสอง หรือมาตรา ๖๐ ฉ แล้วแต่กรณี ให้อธิบดีสั่งให้นำเงินส่วนที่เกินส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๔ ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่เกินกว่าสิบห้าวัน และในกรณีที่ไม่นำส่ง ให้คิดเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปี

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร อธิบดีอาจอนุมัติให้ขยายกำหนดเวลาในการนำส่งเงินส่วนที่เกินและหรือเงินเพิ่ม ทั้งนี้ โดยให้ชำระดอกเบี้ยตามอัตรดอกเบี้ยเงินกู้เฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปตามระเบียบที่ปลัดกระทรวงคมนาคมกำหนด

ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๒ ให้กำหนดค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ตามอัตราดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อเดินทางไปต่างประเทศ

(ก) สำหรับสนามบินที่อยู่ในความรับผิดชอบของบริษัท ท่าอากาศยานไทย

จำกัด (มหาชน) ครั้งละไม่เกิน ๗๐๐.- บาท

(ข) สำหรับสนามบินสมุย และสนามบินสุโขทัย ครั้งละไม่เกิน ๕๐๐.- บาท

(ค) สำหรับสนามบินที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการขนส่งทางอากาศ และสนามบินอื่นนอกจาก (ก) และ (ข) ครั้งละไม่เกิน ๔๐๐.- บาท

(๒) เพื่อเดินทางภายในประเทศ

(ก) สำหรับสนามบินสมุย และสนามบินสุโขทัย ครั้งละไม่เกิน ๔๐๐.- บาท

(ข) สำหรับสนามบินตราด ครั้งละไม่เกิน ๒๐๐.- บาท

(ค) สำหรับสนามบินที่อยู่ในความรับผิดชอบของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ครั้งละไม่เกิน ๑๐๐.- บาท

(ง) สำหรับสนามบินที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการขนส่งทางอากาศ และสนามบินอื่นนอกจาก (ก) (ข) และ (ค) ครั้งละไม่เกิน ๕๐.- บาท

และการประชุมไบเทคแทน และได้จัดรถบริการของสายการบินนำผู้โดยสารไปขึ้นเครื่องบินนานาชาติอยู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) ซึ่งมีค่าบริการผู้โดยสารขาออกคนละ ๔๐๐ บาท

ดังนั้น เพื่อให้เกิดการพิจารณาในข้อกฎหมายโดยละเอียดรอบคอบ กรรมการบินพลเรือนจึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า อธิบดีกรมการบินพลเรือนจะใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ สั่งให้นำเงินที่เรียกเก็บคนละ ๓๐๐ บาท ส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๔ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาที่กรรมการบินพลเรือน (กรมท่าอากาศยานในปัจจุบัน) ได้ขอหารือมาใน ๒ ระดับ คือ ในชั้นแรก ได้พิจารณาโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ซึ่งปรากฏว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย ดังนั้น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^๓ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันของคณะกรรมการกฤษฎีกา ๒ คณะ คือ คณะที่ ๔ และคณะที่ ๑๒ เพื่อวินิจฉัยปัญหานี้ อีกชั้นหนึ่ง ดังความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ทั้งสองฝ่าย มีรายละเอียดต่อไปนี้

(ก) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๔

ในการพิจารณาปัญหาข้อหารือของกรรมการบินพลเรือน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เป็นผู้พิจารณา โดยได้รับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนกรรมการบินพลเรือน (กรมท่าอากาศยานในปัจจุบัน) ผู้แทนการทำอากาศยานอยู่ตะเภา ผู้แทนบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และผู้แทนบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) และพิจารณาเอกสารเพิ่มเติมของกรรมการบินพลเรือน และบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) แล้วมีความเห็นและจัดทำบันทึกความเห็นไว้ ดังต่อไปนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เห็นว่า โดยที่ปัญหาเรื่องนี้ เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงต่าง ๆ จำนวนมาก และกรรมการบินพลเรือน (กรมท่าอากาศยานในปัจจุบัน) กับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่างก็ได้มีการพิจารณาและมีการโต้แย้งกันหลายครั้ง ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) จึงได้แยกสาระของบันทึกความเห็นออกเป็น ๒ ส่วน โดยในส่วนที่หนึ่ง ว่าด้วยการสรุปข้อเท็จจริง และส่วนที่สอง ว่าด้วยความเห็นและประเด็นวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔)

^๓ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษได้

ส่วนที่ ๑ : ข้อเท็จจริง

๑.๑ ข้อเท็จจริงอันเป็นที่มาของปัญหา

เหตุการณ์ที่เป็นปัญหาในกรณีนี้เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาระหว่างวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ โดยกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) ได้นำมวลชนปิดล้อมทางเข้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เป็นเหตุให้ผู้โดยสารไม่สามารถเดินทางเข้าสู่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิได้ และผู้อำนวยการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิได้ประกาศงดให้บริการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นการชั่วคราว เป็นเหตุให้เที่ยวบินทุกเที่ยวบินที่จะเดินทางเข้า - ออก ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิต้องหยุดให้บริการ และมีผู้โดยสารขาเข้าและผู้โดยสารขาออก รวมทั้งผู้โดยสาร transit ตกค้างอยู่ภายในท่าอากาศยานสุวรรณภูมิจำนวนหลายพันคน และมีอากาศยานจอดค้างอยู่หลายลำด้วยกัน

บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และทางราชการ ได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการเคลื่อนย้ายผู้โดยสารที่ตกค้างอยู่ภายในท่าอากาศยานสุวรรณภูมิออกจากสนามบิน โดยส่วนหนึ่งให้ไปพักตามโรงแรมต่าง ๆ และอีกส่วนหนึ่งซึ่งเป็นผู้โดยสารที่จะเดินทางออกนอกประเทศ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิก็ได้ใช้ “ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค” เป็นสถานที่เช็คอินผู้โดยสารแทน โดยท่าอากาศยานสุวรรณภูมิได้ส่งเจ้าหน้าที่และเครื่องเอ็กซเรย์เพื่อตรวจกระเป๋าสัมภาระจำนวนหนึ่งไปทำงาน ณ ที่นั้น และสายการบินได้จัดรถโดยสารนำผู้โดยสารเดินทางออกนอกประเทศ โดยใช้สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา)

การดำเนินการตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้บริการสนามบินดังกล่าว ได้ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความแตกต่างของ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ซึ่งสายการบินได้จัดเก็บแทนสนามบิน และได้เรียกเก็บจากผู้โดยสารพร้อมกับการชำระค่าโดยสารไปแล้ว กล่าวคือข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในกรณีนี้สายการบินได้เรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” จากผู้โดยสารในอัตราที่กำหนดไว้สำหรับการใช้บริการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ คือ ๓๐๐ บาทต่อคน แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงไปใช้บริการสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) สายการบินจึงได้จ่าย “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ให้แก่สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) ตามอัตราที่กำหนดไว้สำหรับสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) คือ ๔๐๐ บาทต่อคน ซึ่งมีจำนวนแตกต่างกัน ๓๐๐ บาทต่อคน

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงมีปัญหาว่า เงินส่วนที่แตกต่างกัน จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคนที่สายการบินได้เรียกเก็บมาจากผู้โดยสารขาออก และขณะนี้ยังคงค้างอยู่กับสายการบินนั้น ควรดำเนินการอย่างไร และหน่วยงานใดจะมีสิทธิเหนือเงินจำนวนนี้

๑.๒ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพิจารณาและการดำเนินการของ “กรมการบินพลเรือน” ในปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ที่ผ่านมา

กรมการบินพลเรือน (กรมการขนส่งทางอากาศ ในขณะนั้น” หรือกรมท่าอากาศยานในปัจจุบัน) ได้เริ่มพิจารณาปัญหานี้ครั้งแรกในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๒ คือ เมื่อบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมการบินพลเรือน” (อธิบดีกรมการขนส่ง

“ชื่อเรียกกรมในขณะนั้นก่อนที่จะเปลี่ยนชื่อจาก “กรมการขนส่งทางอากาศ” เป็น “กรมการบินพลเรือน” ตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อกรมการขนส่งทางอากาศ เป็นกรมการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒ และในปัจจุบันได้มีการยุบเลิก “กรมการบินพลเรือน” และเปลี่ยนเป็น “กรมท่าอากาศยาน” ตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๕๘

“หนังสือบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่ ทอท. ๔๕๔๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) มีถึงอธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศ

ทางอากาศในขณะนั้น)^๙ เพื่อสอบถามความชัดเจนในการจัดเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ในระหว่างเหตุการณ์ดังกล่าว และต่อมาหลังจากนั้น เมื่อมีการหักหักจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมการบินพลเรือนก็ได้พิจารณาปัญหานี้ อีก ๓ ครั้ง ดังนั้น ก่อนที่กรมการบินพลเรือนจะได้สอบถามปัญหากฎหมายนี้มายังคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมการบินพลเรือนได้พิจารณาปัญหานี้มาแล้ว รวมทั้งสิ้น ๔ ครั้ง ดังปรากฏข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

(๑) การพิจารณาของกรมการบินพลเรือนครั้งที่ ๑ (เดือนมกราคม ๒๕๕๒)

การพิจารณาของกรมการบินพลเรือนครั้งแรก สืบเนื่องมาจากการที่บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมการบินพลเรือน^{๑๐} (อธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศในขณะนั้น)^{๑๑} สอบถามความชัดเจนเกี่ยวกับการจัดเก็บและการนำส่ง “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก (Passenger Service Charge : PSC)” ในระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ ที่มีเหตุการณ์ที่กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) ชุมนุมประท้วงปิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ว่า “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” จะจัดเก็บอย่างไร และจะต้องนำส่งให้หน่วยงานใดบ้าง เป็นจำนวนเท่าใด

ต่อมา กรมการบินพลเรือน จึงได้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาปัญหาเรื่องนี้ ในวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๒ โดยได้เชิญหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม (ได้แก่ กรมการบินพลเรือน (กรมการขนส่งทางอากาศในขณะนั้น) บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการดำเนินงานธุรกิจการบิน กรุงเทพฯ) และเมื่อได้ปรึกษาหารือและพิจารณาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์^{๑๒} ซึ่งอาจสรุปในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นเรื่อง “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ได้ดังนี้

(๑) สำหรับผู้โดยสารขาออกระหว่างประเทศที่ไปขึ้นเครื่องที่สนามบินนานาชาติ อุตะเภ (ระยอง - พัทยา) ไม่ว่าจะเช็คอิน ณ สถานที่แห่งใดก็ตาม โดยสายการบินได้รวม “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” จำนวน ๗๐๐ บาทต่อคน ไว้ในบัตรโดยสารแล้ว ให้สายการบินนำส่ง “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ให้แก่สนามบินนานาชาติอุตะเภ (ระยอง - พัทยา) เป็นจำนวนเงิน ๔๐๐ บาทต่อคน อันเป็นอัตราที่กำหนดตามข้อ ๒ (๑) (ค)^{๑๓} แห่งข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๖๖ ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยานและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาต หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๙

^๙ชื่อเรียกตำแหน่งในขณะนั้นก่อนที่จะเปลี่ยนชื่อจาก “อธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศ” เป็น “อธิบดีกรมการบินพลเรือน” โดยผลของพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อกรมการขนส่งทางอากาศ เป็นกรมการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒ และในปัจจุบันได้เปลี่ยนชื่อจาก “อธิบดีกรมการบินพลเรือน” เป็น “อธิบดีกรมท่าอากาศยาน” โดยผลของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๕๕ พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ พ.ศ. ๒๕๕๘

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗ และ ๙, ข้างต้น

^{๑๒}สรุปการประชุม เรื่อง บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) สอบถามความชัดเจน การจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๒ ณ ห้องประชุม ๑ ชั้น ๒ กรมการขนส่งทางอากาศ

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

(๒) สำหรับเงิน “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ที่สายการบินเรียกเก็บเกินมา ๓๐๐ บาทต่อคน โดยมีได้มีเจตนาเรียกเก็บเกินนั้นให้ถือเป็นเรื่องเหตุสุดวิสัย เนื่องจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ได้ปิดให้บริการ สายการบินจึงไม่ได้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินตามมาตรา ๖๐/๕๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ แต่ถือเป็นเงินที่ได้มาในฐานะลามิควรได้ที่สายการบินได้รับไว้แทนสนามบิน โดยสายการบินจะต้องคืนให้แก่คนโดยสารตามมาตรา ๕๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และให้สายการบินทำการติดต่อกับผู้โดยสารหรือทำการประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางต่าง ๆ เพื่อให้ผู้โดยสารมาขอคืนเงิน ๓๐๐ บาทต่อคน ในฐานะลามิควรได้ ตั้งแต่วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๒ จนถึงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ และเมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนด ให้สายการบินนำเงินส่วนที่เหลือซึ่งไม่สามารถคืนให้แก่ผู้โดยสารได้ส่งกรมการบินพลเรือน และตกเป็นเงินได้ของแผ่นดิน ทั้งนี้ โดยกรมการบินพลเรือนจะจัดทำหนังสือแจ้งสายการบินทุกสายที่บินเข้าออกประเทศไทยให้ดำเนินการ และกรมการบินพลเรือนจะประกาศการคืนเงินนี้ในอินเทอร์เน็ตของกรมการบินพลเรือนด้วย

(๓) เมื่อสายการบินได้รับหนังสือแจ้งมติที่ประชุมจากกรมการบินพลเรือนแล้ว ให้สายการบินทำหนังสือถึงกรมการบินพลเรือนเพื่อแจ้งจำนวนเที่ยวบิน จำนวนผู้โดยสารทั้งหมดที่เดินทางออกจากสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) และจำนวนเงิน ๓๐๐ บาทต่อคน ที่ได้เก็บไว้ในฐานะลามิควรได้ เพื่อให้กรมการบินพลเรือนได้รับทราบเป็นข้อมูล ภายหลังเมื่อสิ้นสุดระยะเวลา ๖ เดือนตามที่กำหนดแล้วให้สายการบินทำหนังสือรายงานสรุปเรื่องดังกล่าวถึงกรมการบินพลเรือนอีกครั้ง รวมทั้งจำนวนเงิน “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ส่วนที่เก็บไว้เกิน และจำนวนผู้โดยสารที่สามารถคืนเงินให้ได้ และที่ไม่สามารถคืนให้ได้ พร้อมทั้งนำส่งเงินที่ไม่อาจคืนแก่ผู้โดยสารได้ ส่งให้แก่กรมการบินพลเรือนเพื่อให้ส่งเป็นเงินได้ของแผ่นดิน

ต่อมา ภายหลังจากการประชุมดังกล่าว กรมการบินพลเรือน (กรมการขนส่งทางอากาศ ในขณะนั้น) ได้มีหนังสือถึงบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย คณะกรรมการดำเนินงานธุรกิจการบิน กรุงเทพฯ และสายการบินรวม ๙๓ ราย^{๙๙} ให้ดำเนินการตามมติที่ประชุมดังกล่าว ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า ได้มีสายการบินจำนวน ๑๗ ราย แจ้งถึงผลการดำเนินการดังกล่าว สรุปได้ว่า มีสายการบินจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้คืนเงินส่วนต่างค่า PSC ให้แก่ผู้โดยสาร เนื่องจากไม่ได้ให้บริการหรือมีเที่ยวบิน ณ สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) สายการบินกัลฟ์แอร์ ไม่ได้ทำการคืนเงินส่วนต่าง เนื่องจากไม่มีที่อยู่ของผู้โดยสาร จึงไม่สามารถติดต่อได้ สายการบินนกแอร์ จำกัด ได้ทำการบินแบบไม่ประจำในลักษณะเช่าเหมาลำเท่านั้น โดยได้รวมค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่ให้บริการ ณ สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) ไว้ในค่าเช่าเหมาในอัตราคนละ ๕๐๐ บาท ตามที่กฎหมายกำหนด จึงไม่มีเงินส่วนต่างที่จะคืนให้กับผู้โดยสาร สายการบินอุษเบกิสถาน แจ้งว่าเป็นผู้โดยสารแบบ Thru-Check ทั้งสิ้น จึงไม่มีเงินส่วนต่างค่าบริการผู้โดยสารขาออก อย่างไรก็ตาม มีบริษัท เกาหลี แอร์ไลน์ ที่แจ้งว่า สำนักงานใหญ่ของบริษัทฯ ได้ดำเนินการเรื่องการคืนเงินส่วนต่างค่า PSC ๓๐๐ บาทต่อคน ไปแล้ว และมีเพียงสายการบินไชน่า แอร์ไลน์ ที่มีผู้โดยสารหนึ่งคนมาขอคืนเงินส่วนต่างจำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน

^{๙๙} หนังสือกรมการขนส่งทางอากาศ ด่วนที่สุด ที่ คค ๕๐๓/๕๐๐ - ๕๕๒ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๒ ซึ่งกรมการขนส่งทางอากาศมีถึงกรมการผู้อำนวยความสะดวก บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) กรมการผู้อำนวยความสะดวก บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประธานคณะกรรมการดำเนินงานธุรกิจการบิน กรุงเทพฯ และผู้จัดการสายการบินรวม ๙๓ ราย

(๒) การพิจารณาของกรรมการบินพลเรือน ครั้งที่ ๒ และการทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (มิถุนายน ๒๕๕๓)

ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (โดยนางสาวระพีพร เครือมา เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ได้มีบันทึกเป็นหนังสือ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๓ ถึงอธิบดีกรรมการบินพลเรือน^{๑๕} เพื่อขอคำชี้แจงประกอบตรวจสอบรายงานการเงินของเงินทุนหมุนเวียนและรายงานการเงินในระบบ GFMIS ของกรรมการบินพลเรือน สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ รวมทั้งขอทราบเหตุผลของกรรมการบินพลเรือนว่า เพราะเหตุใดกรรมการบินพลเรือนจึงไม่ดำเนินการเรียกเงินส่วนต่างค่าบริการผู้โดยสารขาออกจากสายการบิน ซึ่งสายการบินได้รับสภาพหนี้ไว้แล้วตามที่มิติดำเนินการร่วมกันในคราวการประชุมเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๒ พร้อมทั้งขอทราบแนวทางของกรรมการบินพลเรือนในการติดตามเงินส่วนต่างของ “ค่าบริการผู้โดยสารสนามบิน” ของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิกับสนามบินนานาชาติอุตะเกา (ระยอง - พัทยา) ที่สายการบินได้เรียกเก็บไว้ จำนวน ๒๐,๙๙๘,๘๐๐ บาท ด้วย

กรรมการบินพลเรือน (โดยอธิบดีกรรมการบินพลเรือน นายวุฒิชัย สิงห์มณี) ได้มีหนังสือชี้แจงตอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน^{๑๖} ซึ่งมีข้อความในสาระสำคัญ อาจสรุปได้ดังนี้

กรรมการบินพลเรือนมีความเห็นว่า เงินส่วนต่างของ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ที่สายการบินได้รับไว้แทนสนามบิน จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน ในกรณีนี้ มิใช่เป็นการเก็บเงินไว้เกินตามที่กฎหมายกำหนดและจะต้องส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่อย่างใด โดยที่ประชุมในวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๒ ได้พิจารณาร่วมกันเห็นว่า เงินส่วนต่างนี้เข้าลักษณะเป็นเงินที่สายการบินได้เรียกเก็บไว้ในฐานลามิควรรได้ ซึ่งผู้โดยสารสามารถติดตามทวงคืนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ดังนั้น กรรมการบินพลเรือน จึงไม่อาจดำเนินการติดตามเรียกเงินส่วนต่างนี้เพื่อส่งเป็นเงินของแผ่นดินได้ เนื่องจากเงินดังกล่าวผู้โดยสารยังคงมีสิทธิติดตามทวงคืนเงินนี้ได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และกรรมการบินพลเรือน เห็นว่า การที่ผู้แทนของสายการบินได้เข้าร่วมประชุมดังกล่าว มิได้ถือว่าเป็นการรับสภาพหนี้ตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากไม่ได้กระทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ไว้ต่อผู้โดยสารซึ่งเป็นเจ้าหนี้แต่อย่างใด และในเรื่องนี้ กรรมการบินพลเรือนจะได้ดำเนินการเน้นย้ำให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง แจ้งให้ผู้โดยสารได้ทราบถึงสิทธิในการติดตามทวงคืนเงินส่วนต่างนี้เพื่อเรียกเงินคืน และจะแจ้งบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และสายการบินซึ่งเป็นผู้จัดเก็บเงินส่วนต่างนี้พิจารณาดำเนินการตามข้อกฎหมายดังกล่าว เพื่อเก็บรักษาและพร้อมคืนให้แก่ผู้โดยสารต่อไป

(๓) การพิจารณาของกรรมการบินพลเรือน ครั้งที่ ๓ และการโต้แย้งของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (กันยายน ๒๕๕๔)

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (โดยนางสาวสร้อยสอวงศ์ ศรีศาสตร์ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ได้มีบันทึกเป็นหนังสือ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔

^{๑๕}จดหมายบันทึกระหว่างเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (นางสาวระพีพร เครือมา) กับอธิบดีกรรมการบินพลเรือน ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๓

^{๑๖}หนังสือกรรมการบินพลเรือน ด่วนมาก ที่ คค ๐๕๐๓/๔๔๐๓ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๓ ซึ่งกรรมการบินพลเรือนมีถึงเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (นางสาวระพีพร เครือมา)

ถึงอธิบดีกรมการbinพลเรือน^{๓๓} เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ตามที่พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติไว้อีกครั้งหนึ่ง โดยมีข้อความสรุปได้ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้พิจารณาค่าชี้แจงของกรมการbinพลเรือนแล้ว และมีความเห็นว่า การที่สายการบินแต่ละแห่ง ได้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกไว้เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดนั้น ไม่มีข้อกฎหมายใดบัญญัติให้มีการยกเว้นให้ผู้มีหน้าที่จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก สามารถเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ จึงถือได้ว่า ค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่เรียกเก็บเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด อันรวมถึงค่าบริการผู้โดยสารขาออกส่วนต่างจำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน จากกรณีที่ต้องเปลี่ยนการใช้ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) เป็นค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่เรียกเก็บไว้เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด และอธิบดีกรมการbinพลเรือนมีหน้าที่ในการสั่งให้ผู้จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกนำส่งเงินเข้าเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗

รวมทั้งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้โต้แย้งความเห็นของกรมการbinพลเรือนที่อ้างว่าเงินดังกล่าวเป็นลามิควรได้ว่า เป็นการกล่าวอ้างที่ยังไม่ได้พิจารณาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยละเอียด อีกทั้งยังนำหลักกฎหมายเอกชนว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ และบ่อเกิดแห่งหนี้อันมาจากมูลหนี้ฐานลามิควรได้ของคู่สัญญาระหว่างผู้โดยสารและสายการบินมายกเว้นหลักกฎหมายมหาชน ที่ให้อำนาจกรมการbinพลเรือนกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก ซึ่งอาจสร้างความเสียหายแก่ทางราชการได้

กรมการbinพลเรือน โดยอธิบดีกรมการbinพลเรือน (นายสมชาย จันทรรอด) ได้มีหนังสือตอบไปยังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน^{๓๔} เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ โดยมีสาระสำคัญว่า การที่สายการบินเรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ไว้เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดในกรณีนี้ สายการบินไม่ได้มีเจตนาเรียกเก็บเกินแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากมีเหตุสุดวิสัยที่ต้องเปลี่ยนการใช้สนามบินจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) แทน เนื่องจากได้ปิดการให้บริการเพราะมีการชุมนุมประท้วงปิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ดังนั้น การกระทำดังกล่าวของสายการบินจึงไม่เป็นความผิดตามมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ เนื่องจากขาดองค์ประกอบในเรื่องเจตนาของการกระทำความผิด แต่กรณีนี้ถือว่าเป็นเงินที่ได้มาในฐานลามิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสายการบินได้รับไว้ (แทนสนามบิน) อธิบดีกรมการbinพลเรือน จึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองสั่งให้สายการบินคืนเงินส่วนต่างของค่า PSC เข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนได้ เพราะเงินส่วนต่างค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่รับไว้ ถือว่าสายการบินรับไว้โดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย อันก่อให้เกิดนิติกรรมหรือหนี้ทางแพ่งระหว่างคู่กรณี คือ สายการบินกับผู้โดยสาร ที่สายการบินต้องคืนให้แก่ผู้โดยสาร ซึ่งต้องใช้กฎหมายเอกชนมาบังคับ จึงไม่อาจนำกฎหมายปกครองมาบังคับได้ เพราะไม่ใช่นิติกรรมทางปกครองที่มีนิติสัมพันธ์ในการให้และรับบริการสาธารณะ ดังเช่นระหว่างคู่กรณีเอกชนกับรัฐที่จะนำกฎหมายปกครองมาใช้บังคับได้

^{๓๓}จดหมายบันทึกระหว่างเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (นางสาวสร้อยสอางค์ ศรีศาสตร์) กับอธิบดีกรมการbinพลเรือน ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔

^{๓๔}หนังสือกรมการbinพลเรือน ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๕๐๓/๖๔๓๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งกรมการbinพลเรือนมีถึงเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (นางสาวสร้อยสอางค์ ศรีศาสตร์)

รวมทั้งกรมการบินพลเรือน ได้ชี้แจงด้วยว่า เนื่องจากยังไม่ได้มีการตรวจสอบจำนวนผู้โดยสารซึ่งไปใช้บริการ ณ สนามบินนานาชาติอุตะเภ (ระยอง - พัทยา) จึงยังไม่อาจกำหนดจำนวนเงินส่วนต่างค่าบริการผู้โดยสารขาออกได้อย่างแน่นอนตามจำนวนที่ระบุไว้ในเอกสารตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ และโดยที่เรื่องนี้มีเหตุที่มาจากกรณชุมนุมประท้วงปิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิอันเป็นเหตุที่รัฐต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย ดังนั้น ในทางกลับกัน สายการบินได้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งกรมการบินพลเรือนจะได้เร่งรัดแจ้งให้สายการบินส่งเงินนั้นคืนให้แก่ผู้โดยสารด้วยอีกชั้นหนึ่งแล้ว

(๔) การพิจารณาของกรมการบินพลเรือน ครั้งที่ ๔ และการโต้แย้งของ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔)

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (โดยนางสาวสร้อยสอางค์ ศรีศาสตร์ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ได้มีบันทึกเป็นหนังสือลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ถึงอธิบดีกรมการบินพลเรือน^{๙๙} อีกเป็นครั้งที่ ๓ โดยมีข้อความซึ่งอาจสรุปในสาระสำคัญได้ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้พิจารณาคำชี้แจงของกรมการบินพลเรือนในเรื่องนี้แล้ว สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่า คำชี้แจงของกรมการบินพลเรือนข้างต้นยังไม่ชัดเจน เนื่องจากกรมการบินพลเรือนได้อ้างว่า จำนวนเงินค่าบริการส่วนต่างอาจมีจำนวนไม่แน่นอนและยอมรับว่าสาเหตุที่ไม่ทราบ คือ ยังมีได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับจำนวนผู้โดยสารที่เดินทางออกจากสนามบินนานาชาติอุตะเภ (ระยอง - พัทยา) ว่ามีจำนวนเท่าใด และนอกจากนี้ กรมการบินพลเรือน ยังได้อ้างถึงเหตุผลเกี่ยวกับการเยียวยาให้แก่ผู้ประกอบการซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า เรื่องนี้เป็นเรื่องของผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจะต้องดำเนินการเรียกร้องจากผู้ชุมนุมหรือผู้เกี่ยวข้องด้วยตนเอง อันไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศของกรมการบินพลเรือน

ดังนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จึงขอให้กรมการบินพลเรือนตรวจสอบจำนวนผู้โดยสารที่เดินทางออกจากประเทศไทย ณ สนามบินนานาชาติอุตะเภ (ระยอง - พัทยา) เพื่อให้ทราบจำนวนผู้โดยสารและจำนวนค่าบริการส่วนต่างที่แท้จริง รวมถึงขอให้กรมการบินพลเรือนพิจารณาดำเนินการอย่างใด ๆ เกี่ยวกับค่าบริการส่วนต่างดังกล่าว ตามที่กรมการบินพลเรือนสามารถดำเนินการได้ตามอำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติไว้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เกิดข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการเรียกเก็บค่าบริการส่วนต่าง

กรมการบินพลเรือน (โดยนายเสรี จิตต์โสภา รองอธิบดีกรมการบินพลเรือน ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมการบินพลเรือน) ได้มีหนังสือตอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน^{๑๐๐} เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ โดยมีสาระสำคัญว่า กรมการบินพลเรือนได้พิจารณาทบทวนในข้อกฎหมายเกี่ยวกับประเด็นเรื่องเงินส่วนต่างค่าบริการผู้โดยสารขาออก (Passenger Service Charge : PSC) ที่เป็นอำนาจหน้าที่หน่วยงานแล้ว จึงได้มีหนังสือไปยังสนามบินนานาชาติอุตะเภ (ระยอง - พัทยา)

^{๙๙}จดหมายบันทึกระหว่างเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (นางสาวสร้อยสอางค์ ศรีศาสตร์) กับอธิบดีกรมการบินพลเรือนลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔

^{๑๐๐}หนังสือกรมการบินพลเรือน ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๕๐๓/๘๐๐๘ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ซึ่งกรมการบินพลเรือนมีถึงเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (นางสาวสร้อยสอางค์ ศรีศาสตร์)

เพื่อสอบถามในเรื่องค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่ทำอากาศยานได้รับไว้ สำหรับคำนวณจำนวนเงิน ส่วนเกินที่สายการบินได้รับไว้ต่อไป

๑.๓ ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หลังจากที่เกิดเหตุการณ์วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ จนถึงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑

ภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าว บริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้ประเมินความเสียหายที่เกิดจากเหตุการณ์ และได้มีหนังสือ ที่ ทอท. ๘๖๘๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงปลัดกระทรวงคมนาคม ขอเบิกเงินสนับสนุนจากรัฐบาล ในกรณีที่บริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้สำรองจ่ายเพื่อเยียวยาผู้โดยสารตกค้างจากเหตุการณ์ที่ทำอากาศยานสุวรรณภูมิ และทำอากาศยานดอนเมืองถูกปิดล้อม ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

บริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้ประเมินความเสียหายจากเหตุการณ์ ตั้งแต่วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน จนถึงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ (รวม ๖ วัน ๒ ชั่วโมง) ทำให้ บริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) สูญเสียรายได้ไปจำนวนประมาณ ๒๙๙,๕๒๔,๒๐๐.๘๐ บาท โดยเป็นความเสียหายใน ๓ ด้านด้วยกัน คือ (๑) ความเสียหายในด้านทรัพย์สิน (อาคารเสียหาย) (๒) การขาดรายได้จากการจราจรทางอากาศ (จำนวนเที่ยวบินที่ไม่สามารถขึ้นลงได้) และ (๓) การสูญเสียรายได้จากการหยุดให้บริการ (รายได้จากค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน (Passenger Service Charge) รายได้ค่าธรรมเนียมสนามบิน (Landing and Parking Fee) ค่าบริการสะพานเทียบเครื่องบิน และรายได้อื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับกิจกรรมการบิน แต่เป็นการให้บริการและส่วนแบ่งผลประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งปรากฏตามคำชี้แจงของผู้แทนบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ว่า บริษัททำอากาศยานไทยฯ ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลมาเป็นจำนวน ๘๑๙,๕๕๑.๒๓ บาท จากเงินงบกลาง (เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒) ตามที่สำนักงบประมาณได้พิจารณาอนุมัติให้สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๕,๗๖๒,๖๔๕ บาท

สำหรับการดำเนินการของสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) ก็เช่นเดียวกัน ผู้แทนสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) ได้ชี้แจงว่า สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลจำนวนหนึ่ง และได้รับ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” จากสายการบิน ในอัตรา ๔๐๐ บาทต่อคน ครบถ้วนแล้ว

ส่วนที่ ๒ : ความเห็นและประเด็นวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔)

เมื่อได้พิจารณา “ข้อเท็จจริง” ตามที่ได้กล่าวมาในส่วนที่ ๑ แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เห็นว่า ปัญหาข้อกฎหมายครั้งนี้ สืบเนื่องมาจากความแตกต่างในความเห็นทางกฎหมายของ กรมการบินพลเรือน กับ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยกรมการบินพลเรือน ไม่ได้ปฏิบัติตามข้อทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในเรื่องที่ว่า กรมการบินพลเรือนไม่ดำเนินการเรียกเงินส่วนต่างของค่าบริการผู้โดยสารขาออกจากสายการบิน ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีหนังสือทักท้วงไปยังกรมการบินพลเรือนรวม ๓ ครั้ง คือ ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๓ จนถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ และกรมการบินพลเรือนก็ได้อ้างปัญหาข้อกฎหมายโต้แย้งความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทั้ง ๓ ครั้ง เช่นกัน

เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาวินิจฉัยต่อไป คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ขอสรุปความเห็นของกรรมการบินพลเรือน และความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ ดังต่อไปนี้

๒.๑ ความเห็นของกรรมการบินพลเรือน

หลังจากที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เริ่มทักท้วงกรรมการบินพลเรือน ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ไม่ได้ดำเนินการเรียกเงินส่วนต่าง “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” จากสายการบิน ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า สายการบินได้รับสภาพหนี้ไว้แล้วตามที่มิตร่วมกัน ในคราวการประชุมเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๒ และพร้อมกันนั้นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ขอทราบแนวทางของกรรมการบินพลเรือนในการติดตามเงินส่วนต่างของ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิกับสนามบินนานาชาติอุตะเกา (ระยอง - พัทยา) ที่สายการบินได้ เรียกเก็บไว้ จำนวน ๒๐,๙๙๘,๘๐๐ บาท ด้วย กรรมการบินพลเรือนได้ชี้แจงต่อ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและยืนยันความเห็นทางกฎหมายตลอดมา ดังนี้

● ในปัญหาว่า เงินส่วนต่างของ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ที่สายการบินได้รับไว้ แทนสนามบิน จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน เป็นการเก็บเงินไว้เกินตามมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติ การเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่

กรรมการบินพลเรือน เห็นว่า เงินส่วนต่างของ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ที่สายการบิน ได้รับไว้แทนสนามบิน จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน ในกรณีนี้ มิใช่เป็นการเก็บเงินไว้เกินตามที่กฎหมาย กำหนดและจะต้องส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยเห็นว่า การที่สายการบินเรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ไว้เกินกว่าอัตราที่ กฎหมายกำหนดในกรณีนี้ สายการบินไม่ได้มีเจตนาเรียกเก็บเกินแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากมี “เหตุสุดวิสัย” ที่ต้องเปลี่ยนการใช้สนามบินจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิที่ได้ปิดการให้บริการเพราะมี การชุมนุมประท้วงปิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เป็นสนามบินนานาชาติอุตะเกา (ระยอง - พัทยา) แทน

ดังนั้น การกระทำดังกล่าวของสายการบินจึงไม่เป็นความผิดตามมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ เนื่องจากขาดองค์ประกอบในเรื่องเจตนาของการกระทำความผิด^{๒๑}

● ในปัญหาว่า เงินส่วนต่างของ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ที่สายการบินได้รับไว้ แทนสนามบิน จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน เงินส่วนต่างนี้จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายใด

กรรมการบินพลเรือน เห็นว่า เงินส่วนต่างนี้ เข้าลักษณะเป็นเงินที่สายการบินได้เรียก เก็บไว้ในฐาน “ลามิควรได้” ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสายการบิน ได้รับไว้ (แทนสนามบิน) ซึ่งผู้โดยสารสามารถติดตามทวงคืนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด^{๒๒}

● ในปัญหาว่า อำนาจของกรรมการบินพลเรือน และอธิบดีกรรมการบินพลเรือน มีอำนาจในเรื่องนี้เพียงใด

กรรมการบินพลเรือน เห็นว่า เนื่องจากขาดองค์ประกอบในเรื่องเจตนาของการกระทำความผิด เพราะกรณีนี้ ถือว่าเป็นเงินที่ได้มาในฐาน “ลามิควรได้” ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวล

^{๒๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๘, ข้างต้น

^{๒๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ๑๖ และ ๑๘, ข้างต้น

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสายการบินได้รับไว้แทนสนามบิน ดังนั้น กรมการบินพลเรือนจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง สั่งให้สายการบินคืนเงินส่วนต่างของค่า PSC เข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนได้ เพราะเงินส่วนต่างค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่รับไว้ ถือว่าสายการบินรับไว้โดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย อันก่อให้เกิดนิติกรรมหรือหนี้ทางแพ่งระหว่างคู่กรณีสายการบินกับผู้โดยสารที่สายการบินต้องคืนให้แก่ผู้โดยสาร ซึ่งต้องใช้กฎหมายเอกชนมาบังคับ จึงไม่อาจนำกฎหมายปกครองมาบังคับได้ เพราะไม่ใช่นิติกรรมทางปกครองที่มีนิติสัมพันธ์ในการให้และรับบริการสาธารณะ ดังเช่นระหว่างคู่กรณีเอกชนกับรัฐที่จะนำกฎหมายปกครองมาใช้บังคับได้^{๒๓}

กรมการบินพลเรือนเห็นว่า กรมการบินพลเรือนไม่อาจดำเนินการติดตามเรียกเงินส่วนต่างนี้เพื่อส่งเป็นเงินของแผ่นดินได้ เนื่องจากเงินดังกล่าวผู้โดยสารยังคงมีสิทธิติดตามทวงคืนเงินนี้ได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และเห็นว่า การที่ผู้แทนของสายการบินได้เข้าร่วมประชุมในวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๒ ดังกล่าว มิได้ถือว่าเป็นการรับสภาพหนี้ (ของสายการบิน) ตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากไม่ได้กระทำโดยเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ไว้ต่อผู้โดยสารซึ่งเป็นเจ้าหนี้แต่อย่างใด^{๒๔}

กรมการบินพลเรือนได้แจ้งต่อ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อไปว่า สิ่งที่กรมการบินพลเรือนกระทำได้ คือ การเน้นย้ำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องแจ้งให้ผู้โดยสารได้ทราบถึงสิทธิในการติดตามทวงคืนเงินส่วนต่างนี้เพื่อเรียกเงินคืน และจะได้แจ้งบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และสายการบิน ซึ่งเป็นผู้จัดเก็บเงินส่วนต่างนี้พิจารณาดำเนินการตามข้อกฎหมายดังกล่าว เพื่อเก็บรักษาและพร้อมคืนให้แก่ผู้โดยสารต่อไป^{๒๕} และในทางกลับกัน สายการบินได้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งกรมการบินพลเรือนก็จะได้เร่งรัดแจ้งให้สายการบินส่งเงินนั้นคืนให้แก่ผู้โดยสารด้วยอีกชั้นหนึ่งแล้ว^{๒๖}

๒.๒ ความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้พิจารณาคำชี้แจงของกรมการบินพลเรือนแล้ว และได้ให้ความเห็นไว้ ดังนี้

● ในปัญหาว่า เงินส่วนต่างของ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ที่สายการบินได้รับไว้แทนสนามบิน จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน เป็นการเก็บเงินไว้เกินตามมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือไม่

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เห็นว่า การเรียกเก็บ เงินส่วนต่างของ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ที่สายการบินได้รับไว้แทนสนามบิน จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน เป็นการเก็บเงินไว้ “เกิน” ตามมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ เพราะการที่สายการบินแต่ละแห่ง ได้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกไว้เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดนั้น ไม่มีข้อกฎหมายใดบัญญัติให้มีการยกเว้นให้ผู้มีหน้าที่จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก สามารถเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ จึงถือได้ว่า “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ที่เรียก

^{๒๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๘, ข้างต้น

^{๒๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๖, ข้างต้น

^{๒๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๖, ข้างต้น

^{๒๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๘, ข้างต้น

เก็บเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด อันรวมถึงค่าบริการผู้โดยสารขาออกส่วนต่างจำนวน ๓๐๐ บาท ต่อคน จากกรณีที่ต้องเปลี่ยนการใช้ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) เป็นค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่เรียกเก็บไว้เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา ๖๐/๔๕^{๒๗} แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗

● ในปัญหาว่า เงินส่วนต่างของ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ที่สายการบินได้รับไว้ แทนสนามบิน จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน เงินส่วนต่างนี้จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายใด

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เห็นว่า ความเห็นของกรมการบินพลเรือน ที่อ้างว่า เงินดังกล่าวเป็น “ลามิควรได้” (ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) นั้น เป็นการกล่าวอ้างที่ยังไม่ได้พิจารณาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะยึด อีกทั้งเป็นการนำหลักกฎหมายเอกชนว่าด้วยสิทธิและหน้าที่และบ่อเกิดแห่งหนี้ อันมาจากมูลหนี้ฐานลามิควรได้ของคู่สัญญาระหว่างผู้โดยสารและสายการบินมายกเว้นหลักกฎหมายมหาชน (กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ) ที่ได้ให้อำนาจกรมการบินพลเรือนกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก ซึ่งความเห็นของกรมการบินพลเรือนนี้อาจสร้างความเสียหายแก่ทางราชการได้^{๒๘}

● ในปัญหาว่า อำนาจของกรมการบินพลเรือน และอธิบดีกรมการบินพลเรือน มีอำนาจในเรื่องนี้เพียงใด

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เห็นว่า อธิบดีกรมการบินพลเรือนมีหน้าที่ในการสั่งให้ผู้ที่จัดเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” นำส่งเงินส่วนต่างของ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ที่จัดเก็บไว้ แทนสนามบิน จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน เข้าเงินทุนหมุนเวียน เพราะเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗^{๒๙} และนอกจากนี้ การที่กรมการบินพลเรือนยังได้อ้างถึงเหตุผลเกี่ยวกับการเยียวยาให้แก่ผู้ประกอบการนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า เรื่องนี้เป็นเรื่องของผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจะต้องดำเนินการเรียกร้องจากผู้ชุมนุมหรือผู้เกี่ยวข้องด้วยตนเอง อันไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายการเดินอากาศของกรมการบินพลเรือน^{๓๐}

เมื่อได้พิจารณาความเห็นของกรมการบินพลเรือนและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ดังกล่าวข้างต้น ตลอดจนได้รับฟังข้อเท็จจริง และข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้พิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ (๔) มาตรา ๕๖ (๑) มาตรา ๖๐/๓๗ มาตรา ๖๐/๓๘ มาตรา ๖๐/๔๑ มาตรา ๖๐/๔๕ บทเฉพาะกาลตามมาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๖ บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๐๖ และข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๖๖ ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยาน และค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาต หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๙ แล้ว

^{๒๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๒๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๙, ข้างต้น

^{๒๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๙, ข้างต้น

^{๓๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๙, ข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) จึงได้กำหนด “ประเด็น” วินิจฉัยไว้เป็น ๓ ประการ โดยประเด็นที่หนึ่ง เป็นประเด็นที่กรรมการฯ ในคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) มีความเห็นร่วมกัน ส่วนประเด็นที่สอง และประเด็นที่สาม กรรมการฯ ในคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายข้างมาก (จำนวน ๗ คน)^{๓๑} และฝ่ายข้างน้อย (จำนวน ๒ คน)^{๓๒} ดังความเห็นและเหตุผลในแต่ละประเด็นตามลำดับ มีดังต่อไปนี้

(๑) ประเด็นที่หนึ่ง “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ที่สนามบินเรียกเก็บจากผู้โดยสาร มีลักษณะและสภาพตามกฎหมายอย่างไร

ก่อนอื่น เป็นที่สังเกตว่า การพิจารณาปัญหาในประเด็นนี้จะเป็นการพิจารณาถึง ลักษณะและสภาพของ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันขณะนี้ ซึ่งได้แก่ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ (และมีใช่เป็นการพิจารณาปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดเหตุ)^{๓๓}

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) มีความเห็นร่วมกันว่า พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้กำหนด “หลักการ” ไว้ในมาตรา ๕๖^{๓๔} ว่า ผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต (สนามบิน) ซึ่งให้บริการแก่สาธารณะนั้น ย่อมไม่สามารถเรียกเก็บเงินใด ๆ เพื่อการใช้สนามบินอนุญาตที่ให้บริการแก่สาธารณะได้ เว้นแต่จะเป็นค่าบริการผู้โดยสารขาออก ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และถ้าหากจะพิจารณาค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่กฎหมาย (มาตรา ๕๖) ที่ได้อนุญาตให้ผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตมีอำนาจเรียกเก็บได้ ก็จะต้องเห็นว่า เป็นค่าบริการที่เกี่ยวกับกิจการของ “สนามบิน” ทั้งสิ้น ซึ่งแยกเป็นรายการต่าง ๆ ได้ดังนี้ คือ (๑) ค่าบริการผู้โดยสารขาออก ตามหมวด ๖ ทวิ (๒) ค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยาน (๓) ค่าบริการที่เก็บอากาศยาน และ (๔) ค่าบริการในลานจอดอากาศยาน ฯลฯ ทั้งนี้ โดยกฎหมายไม่อนุญาตให้ผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตไปเรียกเก็บค่าบริการและหาประโยชน์จาก “กิจการอื่น” ภายในสนามบิน

ถ้าจะพิจารณา “ค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามหมวด ๖ ทวิ” ก็จะพบว่า หมวด ๖ ทวิ ว่าด้วยค่าบริการผู้โดยสารขาออก ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าบริการนี้ไว้อย่างรอบคอบในมาตราต่าง ๆ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

^{๓๑} กรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ฝ่ายข้างมาก ประกอบด้วย นายสมยศ เชื้อไทย นายเพ็ง เพ็งนิตินายกมลชัย รัตนสกววงศ์ นายวันชัย ศารทูลทัต พลอากาศเอกอมร แนวมาลี นายปิยะพันธ์ จัมปาสุต และนายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย

^{๓๒} กรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ฝ่ายข้างน้อย ประกอบด้วย ประธานกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (นายอมร จันทรมบูรณ์) และพลเรือเอกชลินทร์ สาครสินธุ์

^{๓๓} ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้เป็นปัญหาของการเรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาระหว่างวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากที่หลักการและสาระสำคัญหลายประการของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ จำนวนมาก ดังนั้น จึงยังมีข้อเท็จจริงบางประการที่เกี่ยวกับเหตุการณ์ในกรณีนี้ ยังอยู่ภายใต้บังคับของบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๓๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

(๑) ข้อกำหนดในการอนุญาตให้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก มาตรา ๕๖ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก ไว้ในมาตรา ๖๐/๓๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๐/๔๐ กล่าวคือ ในมาตรา ๖๐/๓๗ วรรคหนึ่ง^{๓๕} ได้บัญญัติกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ว่า “ค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้เรียกเก็บได้เพื่อใช้ในวัตถุประสงค์เกี่ยวกับความปลอดภัยและการบำรุงรักษาสนามบิน การจัดหาและปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินสำหรับผู้โดยสาร ตลอดจนการรักษาสิ่งแวดล้อมและลดมลพิษที่เกิดจากการใช้สนามบิน”

นอกจากนั้น เพื่อความแน่นอนว่าค่าใช้จ่าย “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” จะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว มาตรา ๖๐/๓๙^{๓๖} ก็ยังได้บัญญัติกำหนดจำกัดการใช้จ่ายของเงินที่ได้จากค่าบริการผู้โดยสารขาออก ให้กระทำเฉพาะแต่กิจการที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น คือ (๑) การซ่อมแซม ปรับปรุง หรือขยายสนามบิน (๒) การจัดหา ปรับปรุง หรือดำเนินงานสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินให้แก่ผู้โดยสาร (๓) การปรับปรุงความปลอดภัยหรือรักษาความปลอดภัยในสนามบินให้แก่ผู้โดยสาร ฯลฯ

(๒) การเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ดำเนินการสนามบินเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกได้ ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีเท่านั้น โดยมาตรา ๖๐/๓๗ วรรคสอง^{๓๗} ได้บัญญัติไว้ว่า เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตจะเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกจากผู้โดยสารอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาตได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการบินพลเรือน

โดย “อัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ที่จะเรียกเก็บ ก็จะเป็นอำนาจของคณะกรรมการการบินพลเรือนพิจารณากำหนดตามบทบัญญัติมาตรา ๑๕ (๔) ซึ่งกำหนดไว้ว่า “(๔) พิจารณากำหนดอัตราและเงื่อนไขในการเรียกเก็บค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดในสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะตามมาตรา ๕๖ ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง”^{๓๘}

สำหรับอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออก ที่คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนดในขณะนี้ ก็จะอยู่ใน “ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๔๔ ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยานและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาต หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน” ประกาศ ณ วันที่ ๒๓

^{๓๕} มาตรา ๖๐/๓๗ ค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้เรียกเก็บได้เพื่อใช้ในวัตถุประสงค์เกี่ยวกับความปลอดภัยและการบำรุงรักษาสนามบิน การจัดหาและปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินสำหรับผู้โดยสาร ตลอดจนการรักษาสิ่งแวดล้อมและลดมลพิษที่เกิดจากการใช้สนามบิน

เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตจะเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกจากผู้โดยสารอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาตได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการบินพลเรือน

^{๓๖} มาตรา ๖๐/๓๙ ค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้ใช้จ่ายได้ เพื่อกำหนดต่อไปนี้

(๑) การซ่อมแซม ปรับปรุง หรือขยายสนามบิน

(๒) การจัดหา ปรับปรุง หรือดำเนินงานสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินให้แก่ผู้โดยสาร

(๓) การปรับปรุงความปลอดภัยหรือการรักษาความปลอดภัยของสนามบิน

(๔) การก่อสร้างหรือการติดตั้งอุปกรณ์เพื่อลดผลกระทบทางเสียงที่เกิดขึ้นจากการใช้สนามบิน

(๕) การรักษาสิ่งแวดล้อมและลดมลพิษที่เกิดจากการใช้สนามบิน

(๖) การอื่นที่เกี่ยวข้องกับสนามบิน ตามที่รัฐมนตรีอนุมัติ

^{๓๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓๕, ข้างต้น

^{๓๘} ในปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๕ (๔) แต่อย่างใด

ธันวาคม ๒๕๕๒ โดยค่าบริการผู้โดยสารขาออกสำหรับท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และสนามบินนานาชาติ อุตะเภา (ระยอง - พัทยา) ยังคงเป็นอัตราเดิมตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๑ คือ อัตรา ๗๐๐ บาทต่อคน สำหรับ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และอัตรา ๔๐๐ บาทต่อคน สำหรับสนามบินนานาชาติอุตะเภา (ระยอง - พัทยา)

เงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่เรียกเก็บมานี้จะเป็นของผู้ดำเนินการสนามบิน เว้นแต่ ในกรณีที่รัฐมนตรีกำหนดให้ผู้ดำเนินการสนามบินนำเงินร้อยละ ๑๐ นำส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียน เพื่อประโยชน์ในการบริหารสนามบินที่ใช้เพื่อสาธารณะเป็นการทั่วไปตามมาตรา ๖๐/๔๓^{๓๙}

นอกจากนั้น การเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกนี้ ผู้ดำเนินการสนามบินอาจขอ อนุญาตรัฐมนตรีมอบหมายให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศเก็บแทนได้ตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะได้ กล่าวต่อไปถึงบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนี้ในการพิจารณาประเด็นข้อที่สอง ในปัญหาว่า การเรียก เก็บเงินของผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) แทนผู้ดำเนินการสนามบิน ในกรณีนี้ว่าเป็นการเรียก เก็บเกินอัตราตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๖๐/๔๕ หรือไม่ ต่อไป

(๓) การควบคุมการจัดเก็บและการใช้จ่ายเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออก นอกจาก การกำหนดให้การเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกจะกระทำต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี และกำหนดให้การใช้จ่ายเงินที่ได้มาจากค่าบริการผู้โดยสารขาออก กระทำได้เฉพาะตามที่กฎหมาย กำหนดแล้ว หมวด ๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังได้กำหนด “มาตรการ” ต่าง ๆ เพื่อ ตรวจสอบและควบคุมในการปฏิบัติการของผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้เงิน ค่าบริการผู้โดยสารขาออกอีกหลายประการ เช่น มาตรา ๖๐/๔๐^{๔๐} ได้กำหนด ให้ผู้ดำเนินการสนามบิน อนุญาตที่ได้รับอนุญาตให้จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก ต้องจัดทำบัญชีที่แสดงรายได้และ ค่าใช้จ่ายของค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีเห็นชอบ และให้ผู้ดำเนินการสนามบิน อนุญาตดังกล่าว ต้องทำรายงานการเงินแสดงถึงรายได้ ค่าใช้จ่าย รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการรับ

^{๓๙} มาตรา ๖๐/๔๓ เพื่อประโยชน์ในการบริหารสนามบินที่ใช้เพื่อสาธารณะเป็นการทั่วไป ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตนำเงินที่ได้จากการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสาร ขาออกในอัตราไม่เกินร้อยละสิบเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๔

^{๔๐} มาตรา ๖๐/๔๐ ให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตที่ได้รับอนุมัติ ให้เรียกเก็บ ค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามมาตรา ๖๐/๓๗ วรรคสอง จัดทำ

(๑) บัญชีที่แสดงรายได้และค่าใช้จ่ายของค่าบริการผู้โดยสารขาออก ตามหลักเกณฑ์การปันส่วนที่ อธิบดีเห็นชอบ

(๒) งบประมาณประจำปี โดยให้แยกเป็นงบลงทุนและงบทำการ

(๓) รายงานเกี่ยวกับการเงินแสดงถึงรายได้ ค่าใช้จ่าย รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการรับและ จ่ายเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่ได้รับ

งบประมาณประจำปีตาม (๒) ให้ยื่นต่ออธิบดีก่อนเริ่มปีบัญชีไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันและในกรณีที่ ค่าใช้จ่ายงบลงทุนมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวงให้จัดทำเป็นโครงการเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติก่อน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด

รายงานเกี่ยวกับการเงินตาม (๓) ให้ยื่นต่ออธิบดีทุกครึ่งรอบปีบัญชีภายในหกสิบวันนับแต่วันครบกำหนด

และจ่ายเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออก และมาตรา ๖๐/๔๒^{๓๑} ได้กำหนดให้อธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการตรวจสอบการทำงานประมาณ การจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก และการทำบัญชี เป็นต้น

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติในหมวด ๖ ทวิ นี้ จะเห็นได้ว่า การเรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” โดยผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต เป็นการเรียกเก็บโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

สำหรับในประเด็นของกรมการบินพลเรือน ที่มีความเห็นว่า เงินส่วนต่างของ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) ได้รับไว้แทนสนามบิน จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน ถือเป็นลาภมิควรได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๐๖^{๓๒} หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เห็นว่า การที่จะเป็นลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ต้องเป็นการได้มาซึ่งทรัพย์สินที่ปราศจาก “มูลตามกฎหมาย” แต่ในการเรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” โดยผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต ได้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ และการเรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” โดยผู้ดำเนินการเดินอากาศ ก็กระทำแทนผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต ตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การได้มาซึ่งทรัพย์สิน จึงเป็นการได้มาซึ่งทรัพย์สินของผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต และของผู้ดำเนินการเดินอากาศ รวมทั้งตรงตามความประสงค์ของผู้โดยสารที่จะใช้บริการผู้โดยสารขาออกที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ อันเป็นสัญญาการใช้บริการหรือที่เรียกว่า “สัญญาจ้างทำของ” ในกรณีนี้ จึงมี “มูลตามกฎหมาย” ที่จะอ้างได้ และด้วยเหตุนี้เงินส่วนต่างของ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) ได้รับไว้แทนสนามบิน จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน จึงไม่อาจถือว่าเป็นลาภมิควรได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในช่วงเวลาตามข้อหาหรือของกรมการบินพลเรือนเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับแล้ว แต่ยังมีได้มีการออกกฎกระทรวงและข้อบังคับที่กำหนดอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งสมควรเป็นข้อสังเกต

^{๓๑}มาตรา ๖๐/๔๒ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการจัดเก็บและการใช้จ่ายค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้อธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปในสนามบินอนุญาต หรือสถานที่ประกอบกิจการของเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต หรือของผู้มีหน้าที่จัดเก็บตามมาตรา ๖๐/๔๑ วรรคสอง ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาทำการของสถานที่ดังกล่าว เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติการตามความในหมวดนี้

(๒) ตรวจสอบการทำงานประมาณ การจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกและการทำบัญชี

(๓) ยึดหรืออายัดบัญชี เอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับค่าบริการผู้โดยสารขาออก

(๔) มีหนังสือเรียกให้บุคคลใดมาให้อยู่หรือให้ส่งเอกสารหรือวัตถุใดมาเพื่อประกอบการพิจารณา

^{๓๒}มาตรา ๔๐๖ บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินสิ่งใดเพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชำระหนี้ก็ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบไร้ทำนองว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขา อนึ่ง การรับสภาพหนี้สินว่ามีอยู่หรือหาไม่นั้น ท่านก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อชำระหนี้ด้วย

บทบัญญัติอันนี้ท่านให้ใช้บังคับตลอดถึงกรณีที่ได้ทรัพย์สินมา เพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิได้มีได้เป็นขึ้น หรือเป็นเหตุที่ได้สิ้นสุดไปเสียก่อนแล้วนั้นด้วย

ไว้ด้วยว่า ในขณะที่เหตุการณ์ปิดสนามบินนี้ได้เกิดขึ้นในปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น เป็นช่วงระยะเวลาที่อยู่ภายใต้บังคับของบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งได้แก่ มาตรา ๓๔^๓ (กำหนดรองรับให้สนามบินอนุญาตที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ มีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกโดยให้ถือว่าได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีตามมาตรา ๖๐/๓๗ วรรคสอง แล้ว) ซึ่งทำอากาศยานสุวรรณภูมิและสนามบินอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) เป็นสนามบินอนุญาตอยู่แล้ว และมาตรา ๓๖^๔ (กำหนดให้บรรดากฎกระทรวง ระเบียบ ตลอดจนข้อบังคับหรือการอนุมัติ ฯลฯ ที่ออกตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑) ซึ่งในขณะนั้น การเรียกเก็บ“ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินกับผู้โดยสาร” จะเป็นไปตามมาตรา ๖๐ ตรีแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ (ก่อนการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑) มิใช่กำหนดโดยกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖๐/๔๑ ของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งในขณะนั้นยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมนี้ และในเรื่อง “อัตราค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสาร” จะเป็นไปตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๖๖ ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยานและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาต หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๙ ซึ่งได้กำหนดอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกเพื่อเดินทางไปต่างประเทศ ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) ในอัตราเดียวกันกับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ในอัตราครั้งละไม่เกิน ๗๐๐ บาทต่อคน ส่วนสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) ในอัตราครั้งละไม่เกิน ๔๐๐ บาทต่อคน^๕

กล่าวโดยสรุปก็คือ ในประเด็นที่ ๑ นี้ เป็นประเด็นที่เป็นข้อเท็จจริงตามบทบัญญัติของกฎหมาย (พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗) ซึ่งกรรมการในคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๓ มาตรา ๓๔ ให้สนามบินอนุญาตที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับมีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกโดยให้ถือว่าได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีตามมาตรา ๖๐/๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ โดยให้จัดทำงบประมาณประจำปีเสนอต่ออธิบดีตามมาตรา ๖๐/๔๐ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ และให้นับวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเป็นวันเริ่มรับเงินค่าธรรมเนียมเพื่อการจัดทำบัญชีและรายงานเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา ๖๐/๔๐

^๔ มาตรา ๓๖ บรรดากฎกระทรวง ระเบียบ ตลอดจนข้อบังคับหรือการอนุมัติของคณะกรรมการการบินพลเรือน หรือคำสั่งของอธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือการอนุมัติของคณะกรรมการการบินพลเรือน หรือคำสั่งของอธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ออกตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ในเรื่องนั้น ๆ ใช้บังคับ

^๕ ข้อบังคับฉบับปัจจุบัน คือ ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๘๔ ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารขาออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยานและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาต หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ประกาศ ณ วันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๒

(คณะที่ ๔) มีความเห็นร่วมกันว่า เงิน “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” นี้ เป็นเงินที่กฎหมายกำหนดให้ “สนามบิน” เรียกเก็บได้ และเป็นเงินของ “สนามบิน” โดยมี “วัตถุประสงค์” ที่กำหนดไว้แน่นอนว่าเป็นเงินสำหรับเพื่อใช้ในการจัดการเกี่ยวกับความปลอดภัยและการบำรุงรักษาสสนามบิน

สำหรับประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) มีความเห็นแตกต่างกัน เป็น ๒ ฝ่าย ดังต่อไปนี้

(๒) ประเด็นที่สอง การที่สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) เรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” และมีส่วนต่างในอัตราที่เรียกเก็บระหว่างอัตราของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (๗๐๐ บาทต่อคน) กับอัตราของสนามบินนานาชาติอุตะเภ (ระยอง - พัทยา) (๔๐๐ บาทต่อคน) นั้น จะเป็นการเรียกเก็บ “เกิน” อัตราที่กฎหมายกำหนด ตามความหมายของ มาตรา ๖๐/๔๕ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างมาก จำนวน ๗ คน)^{๔๖} มีความเห็นว่าการเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกจำนวน ๗๐๐ บาทต่อคนในครั้งนี สายการบินต่าง ๆ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐/๔๑^{๔๗} ดำเนินการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกโดยร่วมกับค่าโดยสารสำหรับท่าอากาศยานสุวรรณภูมิไว้แล้ว และผู้โดยสารก็มุ่งประสงค์ที่จะใช้บริการที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิมาตั้งแต่ต้น ต่อมาเมื่อเกิดเหตุการณ์ปิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ อันเป็นเหตุสุดวิสัยที่ไม่อาจคาดหมายได้จนเป็นเหตุให้ไม่สามารถเปิดให้บริการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิได้ แต่ในขณะนั้นบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ก็ได้ดำเนินการในฐานะของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ในการแก้ไขปัญหาตามมติที่ประชุมร่วมกันกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยให้บริการผู้โดยสารด้วยการจัดตั้งที่ทำการชั่วคราว ณ ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค ตลอดจนให้ความช่วยเหลือผู้โดยสารไม่ว่าจะเป็นการเคลื่อนย้ายผู้โดยสารออกจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ประสานกับบรรดาสายการบินเพื่อเคลื่อนย้ายเครื่องบินออกไปอยู่ในจุดที่ปลอดภัย จัดให้มีการเช็คอินผู้โดยสารโดยใช้เครื่องสแกนของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค จัดหารถโดยสารเพื่อขนส่งผู้โดยสารไปยังสนามบินนานาชาติอุตะเภ (ระยอง - พัทยา) จัดหาที่พัก อาหารและน้ำดื่มให้แก่ผู้โดยสารที่ตกค้าง เป็นต้น นอกจากนี้ ในขั้นตอนการเช็คอินผู้โดยสาร ก็ปรากฏข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของผู้แทนบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ว่า ได้มีการติดป้ายสัมภาระ (tag) ที่สัมภาระลงทะเบียนของผู้โดยสารที่จะขนส่งใต้ท้องเครื่องบิน ซึ่งป้ายดังกล่าวได้ระบุต้นทางว่ามาจาก

^{๔๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓๑, ข้างต้น

^{๔๗}มาตรา ๖๐/๔๑ เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้โดยสาร เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตอาจขอให้รัฐมนตรีกำหนดให้เจ้าของหรือผู้จดทะเบียนอากาศยานหรือผู้ดำเนินการเดินอากาศจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกแทนได้

ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้จดทะเบียนอากาศยาน หรือผู้ดำเนินการเดินอากาศเป็นผู้จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ จะกำหนดให้มีค่าตอบแทนการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกแก่ผู้จัดเก็บไว้ด้วยก็ได้

บุคคลตามวรรคสอง มีหน้าที่จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกและนำส่งให้แก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณีที่ไม่นำส่งหรือนำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกไม่ครบภายในกำหนดระยะเวลา บุคคลนั้นต้องชดใช้จำนวนเงินค่าบริการที่ขาดพร้อมด้วยเงินเพิ่มร้อยละสิบห้าต่อปีให้แก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต

ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ มิได้ระบุต้นทางว่ามาจากสนามบินนานาชาติอุตะเภ (ระยอง - พัทยา) กรณีนี้ บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) จึงยังคงเป็นผู้ให้บริการสนามบินในการเดินทางของบรรดาผู้โดยสารในเวลานั้น เพียงแต่มีการย้ายสถานที่ในการปฏิบัติหน้าที่ของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ไปยังสถานที่แห่งอื่นเท่านั้น

จึงกล่าวได้ว่า บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้ดำเนินการในฐานะเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต ที่ผู้โดยสารได้จ่ายค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามที่ตนประสงค์แล้ว การเรียกเก็บเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกจำนวน ๗๐๐ บาทต่อคน ที่สายการบินดำเนินการจัดเก็บแทน บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ในครั้งนี้ จึงเป็นการเรียกเก็บโดยถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นไปตามอัตราที่ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๖๖ ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยานและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาต หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๔ ข้อ ๒ (๑) (ก) กำหนดให้เรียกเก็บได้ครั้งละไม่เกิน ๗๐๐ บาทต่อคน

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการเรียกเก็บเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกของสายการบินเป็นการเรียกเก็บแทนเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด มิใช่เกิดจากการแต่งตั้งตัวแทนให้เรียกเก็บแทน สายการบินจึงเป็นผู้แทนโดยกฎหมายของเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตในการเรียกเก็บเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออก มิใช่ตัวแทนตามความหมายที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๔๗^{๔๔} แต่เมื่อสายการบินรับชำระเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกจากผู้โดยสารแทนเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต สายการบินจึงต้องส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกจำนวน ๗๐๐ บาทต่อคน^{๔๕} ที่เรียกเก็บจากผู้โดยสารแต่ละคนให้แก่บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ตัวการซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔^{๔๖} ประกอบกับมาตรา ๘๑๐^{๔๗} ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง แต่เนื่องจากสายการบินได้จัดการงานนอกสั่งโดยนำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้แก่สนามบินนานาชาติอุตะเภ (ระยอง - พัทยา) จำนวน ๔๐๐ บาทต่อคน โดยยังเหลือส่วนต่างอยู่ที่สายการบินอีก ๓๐๐ บาทต่อคน ซึ่งเงินส่วนต่างจำนวน ๓๐๐ บาทต่อคนนี้ มิใช่เงินที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศ เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินได้เรียกเก็บเกินอัตราที่กฎหมาย

^{๔๔} มาตรา ๗๔๗ อันว่าสัญญาตัวแทนนั้น คือสัญญาซึ่งให้บุคคลคนหนึ่งเรียกว่าตัวแทน มีอำนาจทำการแทนบุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าตัวการ และตกลงจะทำการดั่งนั้น

อันความเป็นตัวแทนนั้นจะเป็นโดยแต่งตั้งแสดงออกชัดหรือโดยปริยายก็ย่อมได้

^{๔๕} แต่สายการบินมีสิทธิหักค่าตอบแทนการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกไว้ก่อนได้ ถ้ารัฐมนตรีได้กำหนดให้มีค่าตอบแทนไว้ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๖๐/๔๑ วรรคสอง

^{๔๖} มาตรา ๔ กฎหมายนั้น ต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใด ๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ

เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นนั้น ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นนั้นไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป

^{๔๗} มาตรา ๘๑๐ เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นบรรดาที่ตัวแทนได้รับไว้เกี่ยวกับการเป็นตัวแทนนั้น ท่านว่าตัวแทนต้องส่งให้แก่ตัวการจงสิ้น

อนึ่ง สิทธิทั้งหลายซึ่งตัวแทนชนวนขายได้มาในนามของตนเอง แต่โดยฐานที่ทำการแทนตัวการนั้น ตัวแทนก็ต้องโอนให้แก่ตัวการจงสิ้น

กำหนดให้เรียกเก็บได้ตามมาตรา ๖๐/๔๕^{๕๒} แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ ดังนั้น เมื่อเงินจำนวน ๗๐๐ บาทต่อคน เป็นการเรียกเก็บตามอัตราที่ชอบด้วยกฎหมายมาแต่แรกตามเหตุผลข้างต้น และไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ย่อมไม่กลายเป็น “เกิน” อัตราที่กฎหมายกำหนดในเวลาต่อมา เพียงเพราะการเปลี่ยนสนามบินดังกล่าว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกจำนวน ๗๐๐ บาทต่อคน จึงตกเป็นสิทธิของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) โดยชอบ เมื่อสายการบินได้นำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้แก่สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) จำนวน ๔๐๐ บาทต่อคนไปแล้ว ส่วนที่เหลือจำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน จึงเป็นสิทธิเรียกร้องของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่จะเรียกจากสายการบินต่อไป

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างน้อย จำนวน ๒ คน)^{๕๓} เห็นว่า การที่สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) เรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” และมี ส่วนต่างในอัตราที่เรียกเก็บระหว่างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิกับสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) นั้น เป็นการเรียกเก็บ “เกิน” อัตราที่กฎหมายกำหนดตามความหมายของมาตรา ๖๐/๔๕ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

เมื่อได้ทราบความเห็นจากประเด็นที่หนึ่ง แล้วว่า เงินที่ได้มาจากการเรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” นั้นเป็นเงินของสนามบิน (ผู้ดำเนินการสนามบิน) ที่กฎหมายอนุญาตให้ผู้ดำเนินการสนามบิน (สนามบิน) เรียกเก็บ สำหรับเพื่อนำมาใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสนามบิน และการ จัดหาปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินสำหรับผู้โดยสาร ฯลฯ ; แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างน้อย) เห็นว่า ก่อนที่จะพิจารณาและวินิจฉัยประเด็นที่สอง ต่อไปว่า การเรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” โดยผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) ที่เรียก เก็บแทนผู้ดำเนินการสนามบิน (สนามบิน) เป็นการเรียกเก็บ “เกิน” อัตราที่กฎหมายกำหนด (เพื่ออรรถ ีมีอำนาจสั่งให้นำเงินส่วนที่เกินส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียน ฯลฯ) ตามความหมายของมาตรา ๖๐/๔๕ หรือไม่ นั้น จำเป็นต้องทราบก่อนว่า การเรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” โดยสายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ที่เข้ามาเรียกเก็บแทนผู้ดำเนินการสนามบิน (สนามบิน) นั้น มีหลักเกณฑ์ และวิธีการตามกฎหมายอย่างไร

การเรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” โดย สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) นั้น เป็นการเข้ามาเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก แทนผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต (สนามบิน) ตามบทบัญญัติมาตรา ๖๐/๔๑ วรรคหนึ่ง^{๕๔} ที่บัญญัติว่า ผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต (สนามบิน) อาจขอให้รัฐมนตรีกำหนดให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก แทนได้ และตามมาตรา ๖๐/๔๑ วรรคสอง^{๕๕} ที่บัญญัติว่า ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) เป็นผู้จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน กฎกระทรวง

^{๕๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๕๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓๒, ข้างต้น

^{๕๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔๗, ข้างต้น

^{๕๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔๗, ข้างต้น

กฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้เจ้าของ ผู้จดทะเบียนอากาศยาน หรือผู้ดำเนินการเดินอากาศ เป็นผู้จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกดังกล่าว ได้แก่ กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้เจ้าของ ผู้จดทะเบียนอากาศยาน หรือผู้ดำเนินการเดินอากาศ เป็นผู้จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้ คือ ในข้อ ๒^{๕๖} กำหนดไว้มีความว่า ให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) จัดเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” รวมกับค่าโดยสาร โดยแสดงอัตราค่าบริการที่เรียกเก็บไว้ในบัตรโดยสาร และข้อ ๓ วรรคหนึ่ง^{๕๗} ได้กำหนด “วิธีการนำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) จัดเก็บ ให้แก่ผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต (สนามบิน) โดยได้กำหนดเป็น “หลักการ” ไว้ว่า ให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) นำส่งให้แก่ผู้ดำเนินการสนามบิน (สนามบิน) ก่อนอากาศยานนั้นออกเดินทาง โดยมีข้อยกเว้นไว้บางประการสำหรับผู้ดำเนินการเดินอากาศบางประเภทที่กฎกระทรวงอนุญาต ให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) ดังกล่าวเก็บรวบรวมค่าบริการผู้โดยสารขาออก และนำส่งให้แก่ผู้ดำเนินการสนามบิน (สนามบิน) ตามช่วงเวลาที่กำหนดไว้คร่าวละ ๑๕ วัน^{๕๘} หลังจากที่ยานอากาศยานออกเดินทาง

จากวิธีการจัดเก็บและการนำส่ง “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ที่กำหนดในกฎกระทรวง (ข้อ ๒ และข้อ ๓) ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก ที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) ได้จัดเก็บแทนผู้ดำเนินการสนามบิน (สนามบิน) มีลักษณะสำคัญที่พึงสังเกตได้ ๒ ประการ คือ ประการแรก การจัดเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ของสนามบิน โดยผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) นั้น เป็นการเรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ไว้ล่วงหน้า ก่อนที่เครื่องบินของสายการบินจะได้ให้บริการสนามบินของผู้ดำเนินการสนามบิน (โดยสายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ได้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกนี้ไว้ ตั้งแต่ในขณะที่สายการบินเรียกเก็บค่าโดยสาร) และสายการบินจำเป็นต้องนำเงินส่วนนี้มาชำระให้แก่สนามบิน (ผู้ดำเนินการสนามบิน) ก่อนที่อากาศยานของผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) จะออกเดินทาง (คือ หลังจากที่ยานของสายการบิน ได้ให้บริการสนามบินของผู้ดำเนินการสนามบินเพื่อส่งผู้โดยสารขาออกแล้ว) และ ประการที่สอง จากการที่กฎกระทรวงได้กำหนดให้สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) จัดเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” แทนสนามบิน (ผู้ดำเนินการสนามบิน) โดยรวมไว้กับค่าโดยสาร (และต้องแสดงอัตราค่าบริการ

^{๕๖}ข้อ ๒ การจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก ให้จัดเก็บรวมกับค่าโดยสาร โดยแสดงอัตราค่าบริการที่เรียกเก็บไว้ในบัตรโดยสาร หรือเอกสารอย่างอื่นที่แสดงรายการค่าใช้จ่ายที่ผู้โดยสารขาออกจะต้องชำระ

^{๕๗}ข้อ ๓ เจ้าของ ผู้จดทะเบียนอากาศยาน หรือผู้ดำเนินการเดินอากาศ ต้องดำเนินการนำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่จัดเก็บได้แก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตก่อนอากาศยานนั้นออกเดินทาง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๘}ช่วงเวลาที่กำหนดให้ต้องนำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออก เป็นไปตามข้อ ๔ ของกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้เจ้าของ ผู้จดทะเบียนอากาศยาน หรือผู้ดำเนินการเดินอากาศ เป็นผู้จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนี้

ข้อ ๔ เจ้าของ ผู้จดทะเบียนอากาศยาน หรือผู้ดำเนินการเดินอากาศตามข้อ ๓ วรรคสอง ต้องนำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกภายในระยะเวลา ดังต่อไปนี้

(๑) เงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกในระหว่างวันที่ ๑ ถึงวันที่ ๑๕ ของเดือนต้องนำส่งภายในวันสุดท้ายของเดือนนั้น

(๒) เงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกในระหว่างวันที่ ๑๖ ถึงวันสุดท้ายของเดือน ต้องนำส่งภายในวันที่ ๑๕ ของเดือนถัดไป

ที่เรียกเก็บไว้ในบัตรโดยสาร) ไว้นั้น ได้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ดำเนินการเดินอากาศหรือสายการบิน (ซึ่งเรียกเก็บ “ค่าโดยสาร” ของสายการบินเองพร้อมกับการเรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” แทนผู้ดำเนินการสนามบิน) กับผู้โดยสาร (ซึ่งเป็นผู้ใช้บริการทั้งการบริการขนส่งผู้โดยสารโดยสายการบินและเป็นผู้ที่จะต้องเสียค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้แก่สนามบิน) เป็นความสัมพันธ์โดยสัญญาตามกฎหมายเอกชน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ซึ่งเป็น “ข้อกฎหมาย” ที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างน้อย) จะได้อ้างอิงต่อไป

ในประเด็นที่สองนี้ ปัญหามีอยู่ว่า การที่สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ได้เรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” แทนผู้ดำเนินการสนามบิน (ในกรณีนี้ คือ บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)) ตามอัตราที่รัฐได้กำหนดไว้สำหรับท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ คือ ๗๐๐ บาทต่อคน แต่สายการบินได้นำส่ง “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ให้แก่สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) ตามอัตราที่รัฐได้กำหนดไว้สำหรับสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) คือ ๔๐๐ บาทต่อคน ซึ่งทำให้เกิดเงินส่วนต่างของอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออก เป็นเงิน ๓๐๐ บาทต่อคนนั้น เป็นการเรียกเก็บ “เกิน” อัตราที่กฎหมายกำหนด และอธิบดีมีอำนาจ (หรือมีหน้าที่) สั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องนำเงินส่วนที่เกินเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๕ วรรคหนึ่ง หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างน้อย) เห็นว่า ประเด็น “ข้อกฎหมาย” ที่จะต้องวินิจฉัยในปัญหานี้ ก็คือ ประเด็นว่า การที่สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ที่เรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” แทนสนามบิน (ผู้ดำเนินการสนามบิน) ในกรณีนี้ เป็นการเรียกเก็บค่าบริการแทนสนามบินใด กล่าวคือ เป็นการเรียกเก็บแทนท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (ที่สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ได้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกไว้เป็นการล่วงหน้า) หรือ เป็นการเรียกเก็บแทนสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) (ซึ่งเป็นสนามบินที่เครื่องบินของสายการบินได้ใช้บริการของสนามบิน) กล่าวคือ

ถ้ามีความเห็นว่า สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ที่เรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” (แทนสนามบิน) ในกรณีนี้ เป็นการเรียกเก็บแทนท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (ตามที่ปรากฏในบัตรโดยสารของสายการบิน) จำนวนเงินที่แตกต่างของ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ๓๐๐ บาทต่อคนนี้ ก็จะเป็นเงินส่วนที่ “เหลือ” จากค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่สายการบินเรียกเก็บ และสายการบินจะต้องส่งคืนส่วนที่เหลือให้แก่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)) ; แต่ในทางกลับกัน ถ้ามีความเห็นว่า การที่สายการบินที่เรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” (แทนสนามบิน) ในกรณีนี้ เป็นการเรียกเก็บแทนสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) ซึ่งมีอัตราเพียง ๔๐๐ บาทต่อคน ก็จะเห็นได้ว่า การเรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ในอัตรา ๗๐๐ บาทต่อคน ที่สายการบินได้เรียกเก็บไปล่วงหน้าพร้อมกับค่าโดยสารนั้น ก็จะเป็นการเรียกเก็บอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออก “เกิน” อัตราที่กฎหมายกำหนด ตามความในมาตรา ๖๐/๔๕ ที่อธิบดีมีอำนาจเรียกให้นำส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๔

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างน้อย) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า การที่สายการบินได้เรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ในกรณีที่เป็นปัญหานี้ นั้น เป็นการเรียกเก็บแทนสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) (มิใช่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ) ดังนั้น การเรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ในกรณีนี้ จึงเป็นการเรียกเก็บอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออก

“เกิน” อัตราที่กฎหมายกำหนดตามความในมาตรา ๖๐/๔๕ เพราะการที่สายการบินได้เรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ไว้พร้อมกับค่าโดยสารตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดนั้น เป็นการเก็บ ค่าบริการผู้โดยสารขาออกเป็นการล่วงหน้า ก่อนเครื่องบินของสายการบินจะได้มีการให้บริการของสนามบิน ดังนั้น ถ้าเหตุการณ์ปรากฏต่อมาว่า ได้มีการเปลี่ยนสนามบิน และเครื่องบินของสายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ได้ไปใช้บริการของสนามบินอื่น (ที่มีได้เป็นสนามบินที่สายการบินได้เรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ไว้ล่วงหน้า) เพื่อส่งผู้โดยสารขาออก ตามความเป็นจริง และสายการบินนั้นต้องส่งมอบ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ให้แก่สนามบินอื่นที่เครื่องบินของสายการบินใช้บริการเพื่อส่งผู้โดยสารขาออก กรณีเช่นนี้ จะต้องถือว่าสายการบินนั้นได้เรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” แทนสนามบินที่เครื่องบินของตนให้บริการในการส่งผู้โดยสารขาออก (ซึ่งในกรณีนี้ ได้แก่ สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา))

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างน้อย) เห็นว่า สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ย่อมไม่มีอำนาจตามกฎหมาย (มาตรา ๖๐/๓๗ และ มาตรา ๖๐/๓๘) ที่จะเรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” แทนสนามบินที่เครื่องบินของตนไม่ได้ใช้บริการสนามบิน เพื่อนำเอาไปชำระเป็น “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ให้แก่สนามบินอีกสนามบินหนึ่งที่เครื่องบินของตนไปใช้บริการสนามบิน

โดยนัยกลับกัน สนามบิน (ผู้ดำเนินการสนามบิน) ที่เครื่องบินของ “สายการบิน” มิได้ใช้บริการสนามบินในการส่งผู้โดยสารขาออก (ซึ่งในกรณีนี้ ได้แก่ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิหรือ บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)) ก็ย่อมไม่มีอำนาจตามกฎหมาย (มาตรา ๖๐/๓๗ และ มาตรา ๖๐/๓๘) ที่จะเรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” จากสายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) แม้ว่าสายการบินนั้น จะได้เรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” (ตามอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกสำหรับสนามบินดังกล่าว) จากผู้โดยสารไปแล้วเป็นการล่วงหน้า พร้อมกับการชำระค่าโดยสารและ การออกบัตรโดยสารของสายการบินแล้วก็ตาม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างน้อย) เห็นว่า ตามความเป็นจริง การที่กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) เก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกไว้ เป็นการล่วงหน้าแทนสนามบินพร้อมกับค่าโดยสารนั้น ย่อมไม่ได้เป็นการแน่นอนว่า ผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) จะต้องให้บริการสนามบินนั้นเสมอไป เพราะก่อนที่ผู้โดยสารจะออกเดินทาง อาจมี “เหตุการณ์” ที่ทำให้เครื่องบินของผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) จำต้องไปใช้บริการของสนามบินอื่นได้เสมอ เช่น สนามบินที่กำหนดไว้ นั้น จำต้อง “ปิดสนามบิน” เพราะสภาพของดินฟ้าอากาศหรือเพราะภัยธรรมชาติ เป็นต้น และด้วยเหตุนี้ ตามข้อเท็จจริงที่อาจเกิดขึ้นได้ อัตรา “ค่าบริการผู้โดยสารขาออกของสนามบิน” ที่สายการบินจำต้องไปใช้บริการของสนามบินตามความเป็นจริง จึงอาจจะมากกว่าหรือน้อยกว่าอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ได้เรียกเก็บไว้ล่วงหน้าได้เสมอ

และโดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) กับผู้โดยสารเป็นไปตามสัญญาทางแพ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น ถ้ามีความแตกต่างระหว่าง “อัตราของค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ที่สายการบินได้เก็บไว้ล่วงหน้า กับ “อัตราของค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ของสนามบินที่สายการบินใช้บริการของสนามบินตามความเป็นจริง สายการบินก็จะต้องมี การคืนค่าบริการผู้โดยสารขาออก ให้แก่ผู้โดยสาร (ในกรณีที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศได้เรียกอัตราค่าบริการ

ผู้โดยสารขาออกไว้ล่วงหน้ามากกว่าอัตราที่ต้องเสียตามความเป็นจริง) หรือมี การเรียกอัตราค่าบริการ ผู้โดยสารขาออกเพิ่มจากผู้โดยสาร (ในกรณีที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศได้เรียกอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกไว้ น้อยกว่าอัตราที่ต้องเสียตามความเป็นจริง) ซึ่งกรณีเช่นนี้ ก็จะเป็นไปตามสิทธิและความรับผิดชอบตามสัญญาทางแพ่งระหว่างสายการบินกับผู้โดยสารตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนวิธีการคืนค่าบริการผู้โดยสารขาออก (ในส่วนที่เหลือ) และการเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเพิ่ม (ในส่วนที่ขาด) ก็ย่อมเป็นไปตามแนวทางปฏิบัติของสายการบินนั้น ๆ

แต่สำหรับกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างน้อย) เห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๖๐/๔๕ วรรคหนึ่ง ที่ได้กำหนดไว้แน่นอนว่า “ในกรณีที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศ เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบิน ฯลฯ เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินอัตราที่กำหนด ตามมาตรา ๕๖ ให้อธิบดีสั่งให้นำเงินส่วนที่เกินส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่เกิน ๑๕ วัน และในกรณีที่ไม่นำส่งให้คิด “เงินเพิ่ม” ในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปี^{๔๔} นั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเป็น “ข้อเท็จจริง” ไว้ว่า หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีการเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ก็ให้อธิบดีสั่งให้นำเงินส่วนที่เกินส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนได้

ซึ่งในบทบัญญัติมาตรา ๖๐/๔๕ ไม่มีถ้อยคำหรือข้อความใดที่แสดงให้เห็นว่า การเรียกเก็บอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออก “เกิน” อัตราที่กฎหมายกำหนดในมาตรานี้ นั้น ผู้ดำเนินการเดินอากาศหรือผู้ดำเนินการสนามบิน จะต้องกระทำโดยมี “เจตนา” ที่เรียกเก็บเกินอัตรา มาตั้งแต่ต้น ตามความเห็นของกรรมการบินพลเรือน (กรมท่าอากาศยานในปัจจุบัน) แต่อย่างใด

ถ้อยคำในมาตรา ๖๐/๔๕ เป็นถ้อยคำที่กล่าวเป็น “ข้อเท็จจริง” ไว้ว่า ในกรณีที่มีการเรียกเก็บอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินอัตราที่กำหนดตามมาตรา ๕๖ ให้อธิบดีสั่งให้นำเงินส่วนที่เกินส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียน ซึ่งมีความหมายว่า ถ้ามีการเรียกเก็บอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออก “เกิน” อัตราที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ไม่ว่าการเรียกเก็บเกินอัตรานั้น จะกระทำโดยเจตนาหรือไม่เจตนาก็ตาม ก็ให้อธิบดีสั่งให้นำเงินส่วนที่เกินส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนทั้งสิ้น ; คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างน้อย) จึงมีความเห็นว่า การตีความมาตรา ๖๐/๔๕ ว่า การเรียกเก็บอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด จะต้องกระทำโดยมี “เจตนา” ที่เรียกเก็บเกินอัตรา มาตั้งแต่ต้น จึงเป็นการตีความโดยเพิ่มเติม “ข้อความ” เข้าไปในบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งขัดต่อหลักการตีความกฎหมาย

นอกจากนั้น ถ้าจะพิจารณาถึง “โอกาส” ที่การเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดจะเกิดขึ้นได้แล้ว ก็จะได้เห็นว่า การเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินกว่าอัตราโดยที่สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) หรือโดยสนามบิน (ผู้ดำเนินการสนามบิน) ไม่มีเจตนา นั้น จะเป็นกรณีที่มิโอกาสอาจเกิดขึ้นได้มากกว่าการเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินกว่าอัตราโดยที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศหรือผู้ดำเนินการสนามบินมีเจตนา เพราะโดยสภาพความ

^{๔๔} เป็นที่สังเกตว่าบทบังคับของ “การไม่นำส่งเงินส่วนเกินเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนภายในระยะเวลาที่อธิบดีกำหนด” ตามมาตรานี้ เป็นมาตรการบังคับทางแพ่ง (คือ กำหนดให้มี “เงินเพิ่ม”) ซึ่งแตกต่างกับบทบังคับของมาตรา ๕๖ (กรณีการฝ่าฝืนเรียกเก็บเงินเพื่อการใช้สนามบินอนุญาต นอกเหนือไปจาก “ค่าบริการ ฯลฯ” ที่กฎหมายอนุญาต) ซึ่งกฎหมายมาตรา ๗๔ (๒) ได้กำหนดเป็นมาตรการบังคับทางอาญา โดยมีการกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือนฯ ไว้

เป็นจริง เหตุการณ์ที่จะทำให้มีการเปลี่ยนสนามบินโดยมีการ “ปิดสนามบิน” เพราะเหตุอากาศ
 พรวนแปร หรือเพราะภัยธรรมชาติ ย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ แต่ในทางตรงกันข้าม การเรียกเก็บค่าบริการ
ผู้โดยสารขาออกเกินกว่าอัตราโดยที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศหรือผู้ดำเนินการสนามบินมีเจตนา อาจไม่มี
 “โอกาส” ที่จะเกิดขึ้นได้เลย เพราะอัตราค่าบริการดังกล่าวได้มีการกำหนดอัตราไว้แน่นอนอย่างชัดเจน
 ในกฎหมาย และหากสายการบินหรือสนามบินใดมี “เจตนา” ที่จะเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก
 เกินอัตราที่กฎหมายกำหนดแล้ว ก็อาจจะต้องคืนเงินให้แก่ทางราชการเนื่องจากการทำความผิด
 ทางอาญาตามมาตรา ๗๔ (๑) และ (๒)^{๖๐} ด้วย ซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกิน
 สองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ดังนั้น ในกรณีที่เป็นปัญหานี้ ถ้าหากปรากฏว่า สายการบินได้คืนเงินส่วนต่างให้แก่
 ผู้โดยสารไปแล้ว ย่อมถือเป็น “ข้อเท็จจริง” ได้ว่า กรณีนี้ไม่มีการเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก
 เกินอัตรา เพราะได้มีการคืนเงินให้กับผู้โดยสารไปแล้ว แต่ในกรณีที่ยังไม่ได้คืนเงินหรือคืนเงินไม่ได้
 ก็เป็น “ข้อเท็จจริง” ที่เห็นได้ชัด เป็นการเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก “เกิน” กว่าอัตราที่
 กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๖๐/๔๕ ซึ่งสายการบินไม่มีสิทธิที่จะเก็บเงินส่วนต่างของอัตราค่าบริการ
 ผู้โดยสารขาออกนี้ไว้เพื่อตนเองเพราะสิทธิในการเรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” เป็นสิทธิ
 ของผู้ดำเนินการสนามบิน (สนามบิน) โดยสายการบินเป็นแต่เพียงผู้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก
 แทนสนามบินเท่านั้น

และสำหรับในกรณีที่จำเป็นต้องมีการปิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเพราะเหตุการณ์
 ในปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งถือว่าเป็นเหตุการณ์ที่ไม่ปกติ ที่ไม่ใช่ภัยธรรมชาติหรือดินฟ้าอากาศ
 พรวนแปร นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างน้อย) เห็นว่า หากผู้ดำเนินการ
 เดินอากาศ (สายการบิน) หรือผู้ดำเนินการสนามบิน (สนามบิน) มีความเสียหายเกิดขึ้นเพราะ
 “เหตุการณ์” ดังกล่าว สายการบิน ผู้ดำเนินการสนามบิน (สนามบิน) หรือสายการบิน (ผู้ดำเนินการ
 เดินอากาศ) ก็ย่อมต้องไปใช้สิทธิเรียกร้องจากผู้ที่เกี่ยวข้องที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือ
 ขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลเป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหาก ซึ่งเป็นกรณีที่อยู่นอกเหนือบทบังคับของ
กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ซึ่งก็ปรากฏว่า บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ท่าอากาศยาน
 สุวรรณภูมิ) ได้มีการดำเนินการไปแล้ว และได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลมาแล้วจำนวนหนึ่ง ตามที่ได้
 กล่าวมาแล้วในส่วนที่ว่าด้วยข้อเท็จจริงของบันทึกนี้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างน้อย)
 จึงมีความเห็นในประเด็นที่สอง ว่า การที่สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ได้เรียกเก็บ “ค่าบริการ

^{๖๐} มาตรา ๗๔ ผู้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือ
 ปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๑) ผู้ดำเนินการเดินอากาศเก็บค่าโดยสารหรือค่าธรรมเนียมไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่
 คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนด หรือเกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา ๒๐

(๒) เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาต ซึ่งให้บริการแก่
 สาธารณะเก็บค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใด นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง หรือเกินอัตราที่
 คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนดหรืออนุมัติตามมาตรา ๕๖ วรรคสองหรือวรรคสาม แล้วแต่กรณี

ผู้โดยสารขาออก” ในกรณีนี้ เป็นการเรียกเก็บ “เกิน” อัตราที่กฎหมายกำหนด และอธิบดีมีอำนาจ (หรือมีหน้าที่) สั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องนำเงินส่วนที่เกินเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๕ วรรคหนึ่ง

(๓) ประเด็นที่สาม อธิบดีกรมการบินพลเรือน (อธิบดีกรมท่าอากาศยาน ในปัจจุบัน) จะใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ สั่งให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) นำเงินที่เรียกเก็บคนละ ๓๐๐ บาทต่อคนดังกล่าว ส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๕ ได้หรือไม่ (ซึ่งตามประมาณการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีจำนวน ๒๐ ล้านบาทเศษ)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างมาก จำนวน ๗ คน)^{๖๙} เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่สอง แล้วว่า เงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่สายการบินเรียกเก็บจากผู้โดยสาร จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน ตกเป็นของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) โดยชอบแล้ว เงินส่วนที่เหลือจำนวน ๓๐๐ บาทต่อคนดังกล่าว ซึ่งไม่เป็นเงินที่เรียกเก็บเกินตามมาตรา ๖๐/๔๕ ดังนั้น อธิบดีกรมการบินพลเรือน (อธิบดีกรมท่าอากาศยาน ในปัจจุบัน) จึงไม่อาจสั่งให้สายการบิน ซึ่งเป็นผู้เรียกเก็บจากผู้โดยสาร หรือบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นเจ้าของ หรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต นำเงินจำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน ส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามบัญชีที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้

โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างมาก) มีความเห็นโดยสรุปว่า จากบทบัญญัติของกฎหมายมาตรา ๕๖ และมาตรา ๖๐/๔๑ ซึ่งกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตเรียกเก็บเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกได้ตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน และเจ้าของหรือผู้จดทะเบียนอากาศยานหรือผู้ดำเนินการเดินอากาศ อาจจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกแทนเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตได้ ดังนั้น เงินค่าบริการผู้โดยสารขาออก จึงมีสถานะเป็นเงินค่าบริการที่เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งสายการบินมีอำนาจเรียกเก็บแทนได้

เมื่อสายการบินได้ดำเนินการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกแทนเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตรวมกับค่าโดยสารตามอัตราที่กำหนด ซึ่งเป็นการจัดเก็บโดยชอบมาตั้งแต่แรก กรณีย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเรียกเก็บเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๖๐/๔๕ อธิบดีกรมการบินพลเรือน (อธิบดีกรมท่าอากาศยาน ในปัจจุบัน) จึงไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐/๔๕ สั่งให้นำเงินส่วนที่เหลือจำนวน ๓๐๐ บาทต่อคนดังกล่าวส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนได้

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างน้อย จำนวน ๒ คน)^{๖๙} มีความเห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยประเด็นที่สอง ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ไม่มีสิทธิที่จะเก็บเงินส่วนต่างของอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออก (ที่ตนเก็บแทนผู้ดำเนินการสนามบิน) ไว้เพื่อตนเอง ปัญหาที่เหลืออยู่ที่จะต้องวินิจฉัยต่อไป ก็คือ อธิบดีจะมีอำนาจสั่ง

^{๖๙}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓๑, ข้างต้น

^{๖๙}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓๒, ข้างต้น

ให้นำเงินส่วนเกินที่ค้างอยู่กับสายการบินเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนอย่างไร กล่าวคือ อธิบดีจะมีอำนาจสั่งให้สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) นำส่งเงินดังกล่าวส่งให้กรมการบินพลเรือนโดยตรง เพื่อนำเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียน หรือว่าอธิบดีจะต้องสั่งให้สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ซึ่งเป็นผู้เรียกเก็บเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกแทนสนามบิน (ผู้ดำเนินการสนามบิน) นำเงินส่วนเกินนี้ส่งให้แก่ผู้ดำเนินการสนามบินก่อน เพื่อให้ผู้ดำเนินการสนามบินนำเงินส่วนที่เกินนี้ มาส่งให้แก่กรมการบินพลเรือนต่อไป

ในประเด็นนี้ เมื่อได้พิจารณาถ้อยคำในมาตรา ๖๐/๔๕ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศ เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบิน ... เรียกเก็บค่าโดยสาร ค่าระวาง ... หรือค่าบริการ เกินอัตราที่กำหนดตามมาตรา ๒๐ มาตรา ๕๖ ... แล้วแต่กรณี ให้อธิบดีสั่งให้นำเงินส่วนที่เกินส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียน ...” คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างน้อย) เห็นว่า ถ้อยคำตามมาตรา ๖๐/๔๕ ดังกล่าว มีความหมายว่า เมื่อมี “ข้อเท็จจริง” ปรากฏว่า ได้มีการเรียกเก็บค่าโดยสารหรือค่าบริการผู้โดยสารขาออก เกินอัตราที่กำหนดไว้แล้ว อธิบดีย่อมมี “หน้าที่” (มาตรา ๕๖ ใช้คำว่า “ให้อธิบดีสั่งให้....”) ที่จะต้องสั่งให้นำเงินส่วนที่เกินส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนเสมอ

แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่มาตรา ๖๐/๔๕ มิได้กำหนดไว้ให้ชัดเจนว่า อธิบดีจะต้องสั่งการอย่างไรในกรณีใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ได้เรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” แทนสนามบิน (ผู้ดำเนินการสนามบิน) ไว้เป็นการล่วงหน้า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างน้อย) จึงเห็นว่า โดยที่มาตรา ๖๐/๔๕ ใช้ถ้อยคำที่มีความหมายอย่างกว้าง โดยมีได้ระบุเจาะจงว่า ในกรณีใดอธิบดีจะต้องสั่งการอย่างใด ดังนั้น อธิบดีที่กรมการบินพลเรือน (อธิบดีกรมท่าอากาศยาน ในปัจจุบัน) จึงมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร กล่าวคือ ในกรณีนี้ อธิบดีอาจจะสั่งตรงไปยังสายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ที่เป็นผู้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกแทนสนามบินให้นำเงินส่วนเกิน (จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน) นี้ ส่งต่อกรมการบินพลเรือนเพื่อนำเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนโดยตรงก็ได้ หรืออธิบดีอาจจะสั่งไปยังสนามบิน (ผู้ดำเนินการสนามบิน) ที่เครื่องบินของสายการบินให้บริการสนามบิน ดำเนินการรวบรวมเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกส่วนเกินจากสายการบิน แล้วนำส่งต่อกรมการบินพลเรือนเพื่อนำเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนก็ได้ แล้วแต่อธิบดีเห็นสมควร ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับ “ข้อเท็จจริง” ในแต่ละกรณีที่อาจไม่เหมือนกัน

สำหรับกรณีที่เป็นปัญหานี้และเป็นกรณีที่สายการบินได้นำส่ง “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ให้แก่สนามบินนานาชาติอุตะเถา (ระยอง - พัทยา) ไปแล้ว อธิบดีก็อาจมีคำสั่งไปยังสายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) และสนามบินนานาชาติอุตะเถา (ระยอง - พัทยา) (ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการสนามบิน ที่เครื่องบินของสายการบินได้ให้บริการสนามบิน และเป็นผู้มีหน้าที่เก็บรักษาเอกสารและบัญชีรายชื่อผู้โดยสารของสายการบินในช่วงที่มีเหตุการณ์ดังกล่าวตามกฎหมาย) ไปพร้อมกัน โดยให้สายการบิน (ซึ่งเป็นผู้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกแทนสนามบิน) นำเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกส่วนเกินที่ค้างอยู่กับตน ส่งให้แก่สนามบินนานาชาติอุตะเถา (ระยอง - พัทยา) และให้สนามบินนานาชาติอุตะเถา (ระยอง - พัทยา) ทำการตรวจสอบความถูกต้อง และนำส่งแก่กรมการบินพลเรือนเพื่อนำเข้า “บัญชีเงินทุนหมุนเวียน” ต่อไปให้เป็นที่ยุติก็ได้

(ข) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๔ และคณะที่ ๑๒)

โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ซึ่งเป็นผู้พิจารณาและมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^{๖๓} ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันของกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ ๔ และคณะที่ ๑๒ เพื่อพิจารณาข้อหารือของกรมการบินพลเรือน (กรมท่าอากาศยานในปัจจุบัน) ดังได้กล่าวมาแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๔ และคณะที่ ๑๒) ได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกรมท่าอากาศยาน (กรมการบินพลเรือน เดิม) ผู้แทนบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ผู้แทนบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) และผู้แทนการทำอากาศยานอุต๊ะเกา รวมทั้งรับฟังการชี้แจงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ทั้งสองฝ่ายแล้ว สรุปผลการพิจารณาได้ดังนี้

ผู้แทนของส่วนราชการและส่วนงานต่าง ๆ ได้ชี้แจงยืนยันข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) โดยมีการชี้แจงเพิ่มเติมในสาระสำคัญ ดังนี้

ผู้แทนบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า การเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก โดยหลักการแล้วผู้โดยสารมีความประสงค์จะออกเดินทางโดยใช้สนามบินใด ผู้โดยสารก็ต้องจ่ายค่าบริการผู้โดยสารขาออกแก่สนามบินนั้นตามอัตราที่กฎหมายกำหนด หากเกิดการเปลี่ยนแปลงสนามบิน ซึ่งมีอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่ต่ำกว่าเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกส่วนที่ชำระเกินไปดังกล่าว ผู้โดยสารย่อมมีสิทธิเรียกคืนจากสายการบินได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่เงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกของสนามบินที่ผู้โดยสารได้ใช้บริการตามความเป็นจริงมีอัตราที่สูงกว่าเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกส่วนที่ชำระขาดไป ย่อมเป็นภาระของผู้โดยสารที่จะต้องชำระส่วนที่ขาดนั้น โดยสายการบินจะต้องแจ้งผู้โดยสารเพื่อเรียกเก็บเพิ่มเติม ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี และสำหรับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในครั้งนี ที่ต้องปิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและย้ายที่ทำการไปเช็คอินที่ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค ตลอดจนขนย้ายผู้โดยสารเพื่อไปขึ้นเครื่องบินที่สนามบินนานาชาติอุต๊ะเกา (ระยอง - พัทยา) บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้ประเมินความเสียหายที่เกิดจากเหตุการณ์ และได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลจากเงินงบกลาง (เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒) ตามที่สำนักงบประมาณได้พิจารณาอนุมัติให้สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ในกรณีที่บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้สำรองจ่ายเพื่อเยียวยาผู้โดยสารตกค้างจากเหตุการณ์ที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและท่าอากาศยานดอนเมืองถูกปิดล้อมแล้ว

ผู้แทนบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า สนามบินอาจขอให้ผู้อำนวยการกำหนดให้สายการบินจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกแทนสนามบินได้ และลักษณะของบัตรโดยสารของสายการบิน ก็จะมีการกำหนดแยก “รายการ” ไว้อย่างชัดเจน และต่อเมื่อได้ทำการบินแล้ว รายได้จากการขายตั๋วโดยสาร จึงจะรับรู้ว่าเป็น “รายได้” ของสายการบินตามหลักมาตรฐานการบัญชี และนำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้แก่สนามบินต่อไป และโดยที่เงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกเป็น “เงิน” ที่ผู้โดยสารจะต้องชำระ ฉะนั้น ผู้โดยสารย่อมมีสิทธิเรียกคืน “เงินส่วนต่าง” ที่เพิ่มขึ้น

^{๖๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

จากสายการบินได้ อย่างไรก็ตาม นโยบายของบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) เรื่องการรับรายได้ ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานการบัญชี จะกำหนดไว้ว่า หากภายในระยะเวลา ๓ ปี ไม่ปรากฏว่ามีผู้โดยสาร มาขอรับคืนเงินส่วนต่างนี้ ย่อมถือว่าผู้โดยสารได้สละสิทธิที่จะขอคืนเงินในส่วนนี้แล้ว และให้รับรู้ว่า เงินส่วนต่างค่าบริการผู้โดยสารขาออกดังกล่าวตกเป็นรายได้ของบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน)

กรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ฝ่ายข้างมาก ได้ชี้แจงยืนยันความเห็นตามที่ปรากฏ ในบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ฝ่ายข้างมาก ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้ การเรียก เก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกจำนวน ๗๐๐ บาทต่อคนในครั้งนี้ สายการบินได้อาศัยอำนาจตาม มาตรา ๖๐/๔๑ ดำเนินการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกรวมกับค่าโดยสารสำหรับใช้บริการ ที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิมาตั้งแต่ต้น และต่อมาเมื่อเกิดเหตุการณ์ปิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ อันเป็น เหตุสุดวิสัย บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ก็ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้ความ ช่วยเหลือผู้โดยสารที่ตกค้างโดยดำเนินการเช็คอินที่ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค ตลอดจน อำนวยความสะดวกต่าง ๆ ทั้งการจัดหาอาหารและน้ำดื่มให้แก่ผู้โดยสาร และจัดส่งผู้โดยสารให้ไปขึ้น เครื่องบินที่สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) ดังนั้น บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) จึงยังคงเป็นผู้ให้บริการสนามบินในการเดินทางของบรรดาผู้โดยสารในเวลานั้น เพียงแต่มีการย้ายสถานที่ในการปฏิบัติหน้าที่ของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ไปยัง สถานที่แห่งอื่น จึงมีผลเท่ากับว่าบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้ดำเนินการ ในฐานะเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตให้ผู้โดยสารได้จ่ายค่าบริการผู้โดยสารขาออก ตามที่ตนประสงค์แล้ว การเรียกเก็บเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกจำนวน ๗๐๐ บาทต่อคน ที่สายการบินดำเนินการจัดเก็บแทนบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) จึงเป็นการเรียกเก็บ โดยถูกต้อง และเป็นไปตามอัตราที่ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๖๖ ฯ แล้ว ดังนั้น เงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกจำนวน ๗๐๐ บาทต่อคน ที่สายการบินเรียกเก็บจึงเป็นสิทธิของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และ ไม่ถือว่าเป็นการเรียกเก็บ “เกิน” อัตราที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๖๐/๔๕ แต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ฝ่ายข้างมาก เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า เงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกจำนวน ๗๐๐ บาทต่อคน เป็นสิทธิของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และไม่ถือว่าเป็นการเรียกเก็บเกินอัตรา ที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๖๐/๔๕ แล้ว เมื่อปรากฏว่า สายการบินได้นำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสาร ขาออกให้แก่สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง - พัทยา) จำนวน ๔๐๐ บาทต่อคนไปแล้ว เงินส่วนที่เหลือจำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน จึงยังคงเป็นสิทธิของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่จะเรียกร้องจากสายการบินต่อไป ดังนั้น อธิบดีกรมท่าอากาศยาน (อธิบดีกรมการ บินพลเรือน เดิม) จึงไม่มีอำนาจสั่งให้สายการบินนำส่งเงินส่วนที่เหลือจำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน เข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนได้

กรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ฝ่ายข้างน้อย ได้ชี้แจงยืนยันความเห็นตามที่ปรากฏ ในบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ซึ่งสรุปในสาระสำคัญได้ว่า ตามกฎหมาย (หมวด ๖ ทวิ) “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการบำรุงรักษาสนามบินตามที่

กฎหมายกำหนดไว้ (ตามที่ได้วินิจฉัยไว้ในประเด็นที่หนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) มีความเห็นตรงกัน)

โดยหลักการ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” เป็นเงินที่ผู้โดยสารขาออกจะต้องจ่ายให้แก่ “สนามบิน” ในขณะที่ผู้โดยสารกำลังจะเดินทางออกนอกราชอาณาจักร การเรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” โดยสายการบิน เป็นการเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกจากผู้โดยสารขาออกแทนสนามบิน ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ซึ่งเป็นการเก็บล่วงหน้า (จากผู้โดยสารขาออก) ก่อนที่ผู้โดยสารจะเดินทางออกนอกราชอาณาจักร (โดยสายการบินจัดเก็บพร้อมกับการชำระตั๋วโดยสารของสายการบิน)

ปัญหาจึงมีว่า เมื่อมีการเปลี่ยนสนามบินที่ผู้โดยสารจะเดินทางออกนอกราชอาณาจักร และอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกของสนามบินใหม่ ไม่ตรงกับอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่สายการบินเรียกเก็บจากผู้โดยสารไว้ล่วงหน้า สายการบินจะต้องดำเนินการอย่างไร ในปัญหานี้ กรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ฝ่ายข้างน้อย มีความเห็นว่า ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ อัตรา “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ที่ผู้โดยสารขาออกจะต้องเสียให้แก่ “สนามบิน” จะต้องเป็นอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกของสนามบินที่ผู้โดยสารขาออกเดินทางออกนอกราชอาณาจักรตามความเป็นจริง (ไม่ใช่อัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกของสนามบินตามที่สายการบินเรียกเก็บไว้ล่วงหน้า) และตามกฎหมาย (มาตรา ๖๐/๓๗ และมาตรา ๖๐/๓๘) สายการบินก็ไม่มีอำนาจเรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” แทนสนามบินที่ผู้โดยสารขาออกไม่ได้เดินทางออกนอกราชอาณาจักร โดยสายการบินมีอำนาจเรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” เฉพาะสนามบินที่ผู้โดยสารขาออกได้เดินทางออกนอกราชอาณาจักรเท่านั้น

กรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ฝ่ายข้างน้อย ได้ชี้แจงเพิ่มเติมใน ๒ ประการ คือ **ประการแรก** การตีความกฎหมายในทางที่ให้เงินส่วนที่เกินในอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออก (จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน) ตกเป็นของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (ซึ่งเป็นสนามบินที่สายการบินได้เรียกเก็บอัตรา “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ไว้ล่วงหน้า) นั้น จะทำให้เป็นปัญหากฎหมายต่อไปได้ว่า หากกรณีที่มีการเปลี่ยนสนามบินและอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกของสนามบินใหม่ มีอัตราสูงกว่าอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกของสนามบินที่สายการบินเก็บไว้ล่วงหน้า สนามบินเดิม (ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ) จะต้องรับผิดชอบในอัตรา “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ที่เพิ่มขึ้นของสนามบินใหม่ให้แก่สายการบินหรือไม่ เพราะหากมีความเห็นว่า เมื่อมีเงินเหลือจากความแตกต่างของอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออก (๓๐๐ บาทต่อคน) และสนามบินเดิม (ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ) มีสิทธิได้รับไป ดังนั้น ถ้าเงินอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกไม่พอ สนามบินเดิม (ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ) ก็คงจะต้องรับผิดชอบเงินในส่วนที่ขาดด้วย กรณีจะเป็นเช่นนี้หรือไม่ และ**ประการที่สอง** เกี่ยวกับการคืนหรือการเรียกเก็บเงิน “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” เพิ่มจากผู้โดยสารขาออกโดยสารการบิน ในกรณีที่มีการเปลี่ยนสนามบินและอัตราเงิน “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ระหว่างสนามบินที่สายการบินเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกไว้ล่วงหน้า และสนามบินที่เครื่องบินของสายการบินให้บริการส่งผู้โดยสารขาออก มีความแตกต่างกัน ซึ่งความรับผิดชอบระหว่างสายการบินกับผู้โดยสารขาออกเป็นไปตามสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น กรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ฝ่ายข้างน้อย ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ในทางปฏิบัติ การคืนหรือการเรียกเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกเพิ่มของสายการบิน ก็ไม่มีความยุ่งยากประการใด เพราะสายการบินอาจทำได้ในขณะที่ผู้โดยสารขาออกทำการเช็คอินกับสายการบินก่อนที่ผู้โดยสารขาออกจะขึ้นเครื่องบินของสายการบิน ณ สนามบินใหม่

มติของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๔ และคณะที่ ๑๒) มีดังต่อไปนี้

กรรมการกฤษฎีกาในคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๔ และคณะที่ ๑๒ ต่างมีความเห็นร่วมกันว่า เงินเหลือที่เกิดจากส่วนต่างของอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกระหว่างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิกับสนามบินนานาชาติอุตะเภ (ระยอง - พัทยา) (จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน) ที่อยู่กับสายการบินในขณะนี้ ไม่ใช่เป็นเงินที่เป็นสิทธิของสายการบิน เพราะการเรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ของสายการบิน เป็นการเรียกเก็บแทนสนามบิน ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยมีอยู่ว่า เงินดังกล่าวจะเป็นของสนามบิน หรือเป็นเงินที่จะต้องนำส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียน ตามมาตรา ๖๐/๔๕

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๔ และคณะที่ ๑๒) ลงมติในประเด็นที่สอง และประเด็นที่สาม ตามที่กำหนดไว้ในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) โดยมีมติในประเด็นที่สอง เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ฝ่ายข้างมาก ด้วยคะแนนเสียง ๗ เสียง ต่อ ๔ เสียง^{๖๔} และมีมติในประเด็นที่สาม เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ฝ่ายข้างมาก ด้วยคะแนนเสียง ๖ เสียงต่อ ๔ เสียง และงดออกเสียง ๑ เสียง^{๖๕} คือ

ประเด็นที่สอง ที่ว่า การที่สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) เรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” และมีส่วนต่างในอัตราที่เรียกเก็บระหว่างอัตราของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (๗๐๐ บาทต่อคน) กับอัตราของสนามบินนานาชาติอุตะเภ (ระยอง - พัทยา) (๔๐๐ บาทต่อคน) นั้น จะเป็นการเรียกเก็บ “เกิน” อัตราที่กฎหมายกำหนด ตามความหมายของ มาตรา ๖๐/๔๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า เงินส่วนต่างจำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน ไม่ได้เป็นเงินที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศ เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินเรียก “เก็บ” เกินอัตราที่กฎหมายตามมาตรา ๖๐/๔๕^{๖๖} แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่เป็นเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่สายการบินค้างชำระให้แก่บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ดังนั้น สายการบินจึงต้องส่งเงินส่วนที่เหลือจำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน ให้แก่บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ) ต่อไป

ประเด็นที่สาม ที่ว่า อธิบดีกรมการบินพลเรือน (อธิบดีกรมท่าอากาศยาน ในปัจจุบัน) จะใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ สั่งให้ผู้ดำเนินการ

^{๖๔} กรรมการกฤษฎีกาเสียงข้างมาก ๗ เสียง ได้แก่ นายบดี จุณณานนท์ นายปัญญา ถนอมรอด นายปิยะพันธ์ จัมปาสุต นายพนัส สิมะเสถียร นายวันชัย ศารทูลหัตถ์ นายสมชัย ฤชุพันธุ์ และพลอากาศเอกอมร แนวมาลี กรรมการกฤษฎีกาเสียงข้างน้อย ๔ เสียง ได้แก่ นายอมร จันทรมบูรณ พลเรือเอกชลินทร์ สาครสินธุ์ คุณพรทิพย์ จาละ และนายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์

^{๖๕} กรรมการกฤษฎีกาเสียงข้างมาก ๖ เสียง ได้แก่ นายบดี จุณณานนท์ นายปัญญา ถนอมรอด นายปิยะพันธ์ จัมปาสุต นายพนัส สิมะเสถียร นายวันชัย ศารทูลหัตถ์ และนายสมชัย ฤชุพันธุ์ กรรมการกฤษฎีกาเสียงข้างน้อย ๔ เสียง ได้แก่ นายอมร จันทรมบูรณ พลเรือเอกชลินทร์ สาครสินธุ์ คุณพรทิพย์ จาละ และนายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์ กรรมการกฤษฎีกาที่งดออกเสียง ได้แก่ พลอากาศเอกอมร แนวมาลี

^{๖๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

เดินอากาศ (สายการบิน) นำเงินที่เรียกเก็บคนละ ๓๐๐ บาทต่อคนดังกล่าว ส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๔ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า ในเมื่อเงินส่วนที่เหลือจำนวน ๓๐๐ บาทต่อคนดังกล่าวไม่เป็นเงินที่เรียกเก็บเกินตามมาตรา ๖๐/๔๔ แล้ว ดังนั้น อธิบดีกรมการบินพลเรือน (อธิบดีกรมท่าอากาศยาน ในปัจจุบัน) จึงไม่มีอำนาจสั่งให้สายการบินซึ่งเป็นผู้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกจากผู้โดยสารแทนบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (สนามบินอนุญาต) นำเงินส่วนที่เหลือจำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน ส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้



(นายดิศทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๘