**เรื่องเสร็จที่ ๒๑๓๗/๒๕๕๘**

**บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา**

**เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการนำเงิน "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ที่เรียกเก็บเกินอัตรา ส่งเข้าเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗**

---

**กรมการบินพลเรือน (กรมท่าอากาศยาน ในปัจจุบัน)**[๑] ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค ๐๕๐๓/๕๒๒๘ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือข้อกฎหมายตามมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗

หนังสือดังกล่าวได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและความเห็นของกรมการบินพลเรือน ไว้เป็น ๒ ประการ คือ ที่มาของประเด็น และประเด็นหารือ ซึ่งอาจสรุปสาระได้ดังนี้

๑. ที่มาของประเด็น

๑.๑ ตามที่มีการชุมนุมประท้วงปิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและท่าอากาศยานดอนเมือง ระหว่างวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ ทำให้เกิดปัญหาผู้โดยสารตกค้างเป็นจำนวนมาก จึงได้มีการใช้ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทคเป็นสถานที่ให้บริการเช็คอินผู้โดยสารชั่วคราว โดยขนส่งผู้โดยสารขึ้นที่สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) แทน เป็นผลให้การเก็บอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออก (Passenger Service Charge : PSC) *จากสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) ตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๖๖ ว่าด้วยค่าธรรมเนียม*

---

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๘/๑๓๘ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๑] ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม โดยในการแก้ไขนี้ **กรมการบินพลเรือน** กระทรวงคมนาคม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๑ (๕) ("กรมการบินพลเรือน" เดิมชื่อ "กรมการขนส่งทางอากาศ" แต่ได้ถูกเปลี่ยนชื่อเป็น "กรมการบินพลเรือน" ตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อกรมการขนส่งทางอากาศ เป็นกรมการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒) **ได้ถูกยุบเลิก** และอำนาจหน้าที่ของกรมการบินพลเรือน (เดิม) ได้ถูกแยกออกเป็น ๓ ส่วน ดังต่อไปนี้ (๑) ได้มีการจัดตั้ง "**กรมท่าอากาศยาน**" กระทรวงคมนาคม และได้โอนอำนาจหน้าที่ของ "กรมการบินพลเรือน" เฉพาะงานเกี่ยวกับท่าอากาศยานและสำนักพัฒนาท่าอากาศยาน ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของ**กรมท่าอากาศยาน (พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๕๘** มาตรา ๓ และมาตรา ๕ ตามลำดับ) (๒) โอนอำนาจหน้าที่ของ "กรมการบินพลเรือน" เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับงานค้นหาและช่วยเหลืออากาศยาน และงานนิรภัยการบินและสอบสวนอากาศยานประสบอุบัติเหตุ ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของ**สำนักงานปลัดกระทรวง** กระทรวงคมนาคม **(พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๕๘** มาตรา ๗ ) และ (๓) ได้มีการจัดตั้ง "**สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย**" โดยมีวัตถุประสงค์ และมีอำนาจหน้าที่กำกับ ดูแล ควบคุม ส่งเสริมและพัฒนากิจการการบินพลเรือนให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานสากล ฯลฯ **(พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘** มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ตามลำดับ)

ดังนั้น ตามกฎหมายในปัจจุบัน **กรมท่าอากาศยาน** จึงเป็นส่วนราชการที่เข้ามาดำเนินเรื่องการขอหารือของกรมการบินพลเรือน (เดิม) ต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาที่เกี่ยวกับการเรียกเก็บเงิน "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ของสนามบิน (ผู้ดำเนินการสนามบิน) ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ต่อไป

*การใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยานและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาต หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน* เกิดมีเงินส่วนต่างที่เรียกเก็บเกินไปจำนวน ๓๐๐ บาทต่อผู้โดยสารหนึ่งคน

๑.๒ **เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน**ได้มีจดหมายถึงอธิบดีกรมการบินพลเรือนแจ้งว่า การย้ายโอนผู้โดยสารไปใช้บริการ ณ สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) ดังกล่าว *ถือเป็นการเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกไว้เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด และไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้มีการยกเว้นให้ผู้มีหน้าที่จัดเก็บค่าบริการเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดได้* ดังนั้น อธิบดีกรมการบินพลเรือนจึงมีหน้าที่สั่งให้ผู้มีหน้าที่จัดเก็บนำเงินเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งกฎหมายประสงค์ให้มีผลบังคับเป็นคำสั่งทางปกครอง *การที่กรมการบินพลเรือนกล่าวอ้างว่า เงินดังกล่าวเป็นลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 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] และ**ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๖๖** ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยานและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาต หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๙ ข้อ ๒[๕] (การกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารขาออก) **จากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าว กรมการบินพลเรือน เห็นว่า** ในขณะที่สายการบินเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกคิดจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นจำนวนเงิน ๗๐๐ บาทนั้น เนื่องจากมีเหตุสุดวิสัยเพราะท่าอากาศยานสุวรรณภูมิถูกบุกยึด สายการบินจึงเปิดทำการเช็คอินที่ศูนย์นิทรรศการ

---

[๓] มาตรา ๖๐/๔๔ ให้กรมการบินพลเรือนจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนขึ้นทุนหนึ่งตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

ในกรณีที่สนามบินอนุญาตตามหมวดนี้ ดำเนินงานโดยกรมการบินพลเรือนให้นำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่กรมการบินพลเรือนจัดเก็บได้ตามมาตรา ๖๐/๓๗ วรรคสอง เข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามวรรคหนึ่ง

การใช้จ่ายเงินจากบัญชีเงินทุนหมุนเวียนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการใช้จ่ายเงินตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง และให้อธิบดีจัดทำรายงานการเงินเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่ได้รับตามวรรคสอง ยื่นต่อรัฐมนตรีทุกหกเดือน

[๔] 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 โดยให้ชำระดอกเบี้ยตามอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปตามระเบียบที่ปลัดกระทรวงคมนาคมกำหนด

ในกรณีที่มีข้อโต้แย้ง ให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

[๕] 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 และได้จัดรถบริการของสายการบินนำผู้โดยสารไปขึ้นเครื่องที่สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) ซึ่งมีค่าบริการผู้โดยสารขาออกคนละ ๔๐๐ บาท

**ดังนั้น เพื่อให้เกิดการพิจารณาในข้อกฎหมายโดยละเอียดรอบคอบ** กรมการบินพลเรือนจึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า *อธิบดีกรมการบินพลเรือนจะใช้อำนาจตามมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ สั่งให้นำเงินที่เรียกเก็บคนละ ๓๐๐ บาท ส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๔ ได้ หรือไม่*

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาที่กรมการบินพลเรือน (กรมท่าอากาศยานในปัจจุบัน) ได้ขอหารือมานี้**ใน ๒ ระดับ** คือ ในชั้นแรก ได้พิจารณาโดย**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔)** ซึ่งปรากฏว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย ดังนั้น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง[๖] ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มี**การประชุมร่วมกันของคณะกรรมการกฤษฎีกา ๒ คณะ คือ คณะที่ ๔ และคณะที่ ๑๒** เพื่อวินิจฉัยปัญหานี้อีกชั้นหนึ่ง ดังความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ทั้งสองฝ่าย มีรายละเอียดต่อไปนี้

(ก) <u>ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๔</u>

**ในการพิจารณาปัญหาข้อหารือของกรมการบินพลเรือน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔)** เป็นผู้พิจารณา โดยได้รับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนกรมการบินพลเรือน (กรมท่าอากาศยานในปัจจุบัน) ผู้แทนการท่าอากาศยานอู่ตะเภา ผู้แทนบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และผู้แทนบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) และพิจารณาเอกสารเพิ่มเติมของกรมการบินพลเรือน และบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) แล้วมีความเห็นและจัดทำ**บันทึกความเห็น**ไว้ ดังต่อไปนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เห็นว่า โดยที่ปัญหาเรื่องนี้ เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงต่าง ๆ จำนวนมาก และกรมการบินพลเรือน (กรมท่าอากาศยานในปัจจุบัน) กับ**สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน**ต่างก็ได้มีการพิจารณาและมีการโต้แย้งกันหลายครั้ง ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) จึงได้แยกสาระของ**บันทึกความเห็น**ออกเป็น ๒ ส่วน โดยใน**ส่วนที่หนึ่ง** ว่าด้วย*การสรุปข้อเท็จจริง* **และส่วนที่สอง** ว่าด้วย*ความเห็นและประเด็นวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔)*

---

[๖] ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษได้



ฯลฯ

**ส่วนที่ ๑ : ข้อเท็จจริง**

**๑.๑ ข้อเท็จจริงอันเป็นที่มาของปัญหา**

เหตุการณ์ที่เป็นปัญหาในกรณีนี้เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาระหว่าง**วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๑** โดยกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) ได้นำมวลชนปิดล้อมทางเข้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เป็นเหตุให้ผู้โดยสารไม่สามารถเดินทางเข้าสู่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิได้ และผู้อำนวยการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิได้ประกาศงดให้บริการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นการชั่วคราว เป็นเหตุให้เที่ยวบินทุกเที่ยวบินที่จะเดินทางเข้า – ออก ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิต้องหยุดให้บริการ และมีผู้โดยสารขาเข้าและผู้โดยสารขาออก รวมทั้งผู้โดยสาร transit ตกค้างอยู่ภายในท่าอากาศยานสุวรรณภูมิจำนวนหลายพันคน และมีอากาศยานจอดค้างอยู่หลายลำด้วยกัน

บริษัททท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และทางราชการ ได้แก้ไขปัญหาโดยการเคลื่อนย้ายผู้โดยสารที่ตกค้างอยู่ภายในท่าอากาศยานสุวรรณภูมิออกจากสนามบิน โดยส่วนหนึ่งให้ไปพักตามโรงแรมต่าง ๆ และอีกส่วนหนึ่งซึ่งเป็นผู้โดยสารที่จะเดินทางออกนอกประเทศ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิก็ได้ใช้ "ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค" เป็นสถานที่เช็คอินผู้โดยสารแทน โดยท่าอากาศยานสุวรรณภูมิได้ส่งเจ้าหน้าที่และเครื่องเอ็กซเรย์เพื่อตรวจกระเป๋าสัมภาระจำนวนหนึ่งไปทำงาน ณ ที่นั้น และสายการบินได้จัดรถโดยสารนำผู้โดยสารเดินทางออกนอกประเทศ โดยใช้สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา)

การดำเนินการตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้บริการสนามบินดังกล่าว ได้ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความแตกต่างของ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ซึ่งสายการบินได้จัดเก็บแทนสนามบิน และได้เรียกเก็บจากผู้โดยสารพร้อมกับการชำระค่าโดยสารไปแล้ว **กล่าวคือข้อเท็จจริงปรากฏว่า** ในกรณีนี้สายการบินได้เรียกเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" จากผู้โดยสารในอัตราที่กำหนดไว้สำหรับการใช้บริการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ คือ ๗๐๐ บาทต่อคน แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงไปใช้บริการสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) สายการบินจึงได้จ่าย "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ให้แก่สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) ตามอัตราที่กำหนดไว้สำหรับสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) คือ ๔๐๐ บาทต่อคน ซึ่งมีจำนวนแตกต่างกัน ๓๐๐ บาทต่อคน

**จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงมีปัญหาว่า** เงินส่วนที่แตกต่างกัน จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน ที่สายการบินได้เรียกเก็บมาจากผู้โดยสารขาออก และขณะนี้ยังคงค้างอยู่กับสายการบินนั้น ควรดำเนินการอย่างใด และหน่วยงานใดจะมีสิทธิเหนือเงินจำนวนนี้

**๑.๒ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพิจารณาและการดำเนินการของ "กรมการบินพลเรือน" ในปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ที่ผ่านมา**

**กรมการบินพลเรือน** (กรมการขนส่งทางอากาศ ในขณะนั้น[๗] หรือกรมท่าอากาศยานในปัจจุบัน) **ได้เริ่มพิจารณาปัญหานี้ครั้งแรกในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๒ คือ** เมื่อบริษัททท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมการบินพลเรือน[๘] (อธิบดีกรมการขนส่ง

---

[๗] ชื่อเรียกกรมในขณะนั้นก่อนที่จะเปลี่ยนชื่อจาก "กรมการขนส่งทางอากาศ" เป็น "กรมการบินพลเรือน" ตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อกรมการขนส่งทางอากาศ เป็นกรมการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒ และในปัจจุบันได้มีการยุบเลิก "กรมการบินพลเรือน" และเปลี่ยนเป็น "กรมท่าอากาศยาน" ตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๕๘

[๘] หนังสือบริษัททท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่ ทอท. ๙๕๔๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งบริษัททท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) มีถึงอธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศ

ทางอากาศในขณะนั้น)[๕] เพื่อสอบถามความชัดเจนในการจัดเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ในระหว่างเหตุการณ์ดังกล่าว และต่อมาหลังจากนั้น เมื่อมีการทักท้วงจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน 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)" ในระหว่าง**วันที่ 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 (กรมการขนส่งทางอากาศ ในขณะนั้น) บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการดำเนินงานธุรกิจการบิน กรุงเทพ) และเมื่อได้ปรึกษาหารือและพิจารณาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว **ที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์**[๑๒] ซึ่งอาจสรุปในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นเรื่อง "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ได้ดังนี้

(๑) สำหรับผู้โดยสารขาออกระหว่างประเทศที่ไปขึ้นเครื่องที่สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) ไม่ว่าจะเช็คอิน ณ สถานที่แห่งใดก็ตาม โดยสายการบินได้รวม "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" จำนวน ๗๐๐ บาทต่อคน ไว้ในบัตรโดยสารแล้ว **ให้สายการบินนำส่ง** "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ให้แก่สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) เป็นจำนวนเงิน ๔๐๐ บาทต่อคน อันเป็นอัตราที่กำหนดตามข้อ ๒ (๑) (ค)[๑๓] แห่งข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๖๖ ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยานและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาต หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๙

---

[๙]ชื่อเรียกตำแหน่งในขณะนั้นก่อนที่จะเปลี่ยนชื่อจาก "อธิบดีกรมการขนส่งทางอากาศ" เป็น "อธิบดีกรมการบินพลเรือน" โดยผลของพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อกรมการขนส่งทางอากาศ เป็นกรมการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒ และในปัจจุบันได้เปลี่ยนชื่อจาก "อธิบดีกรมการบินพลเรือน" เป็น "อธิบดีกรมท่าอากาศยาน" โดยผลของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ พ.ศ. ๒๕๕๘

[๑๐]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

[๑๑]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗ และ ๙, ข้างต้น

[๑๒]สรุปการประชุม เรื่อง บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) สอบถามความชัดเจนการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๒ ณ ห้องประชุม ๑ ชั้น ๒ กรมการขนส่งทางอากาศ

[๑๓]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

(๒) สำหรับเงิน "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ที่สายการบินเรียกเก็บเกินมา ๓๐๐ บาทต่อคน โดยมิได้มีเจตนาเรียกเก็บเกินนั้นให้ถือเป็นเรื่องเหตุสุดวิสัย เนื่องมาจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิได้ปิดให้บริการ สายการบินจึงไม่ได้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินตามมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ **แต่ถือเป็นเงินที่ได้มาในฐานลาภมิควรได้ที่**สายการบินได้รับไว้แทนสนามบิน โดยสายการบินจะต้องคืนให้แก่คนโดยสารตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และให้สายการบินทำการติดต่อกับผู้โดยสารหรือทำการประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางต่าง ๆ เพื่อให้ผู้โดยสารมาขอคืนเงิน ๓๐๐ บาทต่อคน ในฐานลาภมิควรได้ ตั้งแต่วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๒ จนถึงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ และเมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนด ให้สายการบินนำเงินส่วนที่เหลือซึ่งไม่สามารถคืนให้แก่ผู้โดยสารได้ส่งกรมการบินพลเรือน และตกเป็นเงินได้ของแผ่นดิน ทั้งนี้ โดยกรมการบินพลเรือนจะได้ทำหนังสือแจ้งสายการบินทุกสายที่บินเข้าออกประเทศไทยให้ดำเนินการ และกรมการบินพลเรือนจะประกาศการคืนเงินนี้ในอินเตอร์เน็ตของกรมการบินพลเรือนด้วย

(๓) เมื่อสายการบินได้รับหนังสือแจ้งมติที่ประชุมจากกรมการบินพลเรือนแล้ว ให้สายการบินทำหนังสือถึงกรมการบินพลเรือนเพื่อแจ้งจำนวนเที่ยวบิน จำนวนผู้โดยสารทั้งหมดที่เดินทางออกจากสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) และจำนวนเงิน ๓๐๐ บาทต่อคน ที่ได้เก็บไว้ในฐานลาภมิควรได้ เพื่อให้กรมการบินพลเรือนได้รับทราบเป็นข้อมูล ภายหลังเมื่อสิ้นสุดระยะเวลา ๖ เดือนตามที่กำหนดแล้วให้สายการบินทำหนังสือรายงานสรุปเรื่องดังกล่าวถึงกรมการบินพลเรือนอีกครั้ง รวมทั้งจำนวนเงิน "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ส่วนที่เก็บไว้เกิน และจำนวนผู้โดยสารที่สามารถคืนเงินให้ได้และที่ไม่สามารถคืนให้ได้ พร้อมทั้ง**นำส่งเงินที่ไม่อาจคืนแก่ผู้โดยสารได้ ส่งให้แก่กรมการบินพลเรือนเพื่อให้ส่งเป็นเงินได้ของแผ่นดิน**

ต่อมา ภายหลังจากการประชุมดังกล่าว กรมการบินพลเรือน (กรมการขนส่งทางอากาศในขณะนั้น) ได้มีหนังสือถึงบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย คณะกรรมการดำเนินงานธุรกิจการบิน กรุงเทพ และสายการบินรวม ๙๓ ราย[๑๔] ให้ดำเนินการตามมติที่ประชุมดังกล่าว **ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า** ได้มีสายการบินจำนวน ๑๗ ราย แจ้งถึงผลการดำเนินการดังกล่าว สรุปได้ว่า **มีสายการบินจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้คืนเงินส่วนต่างค่า PSC ให้แก่ผู้โดยสาร** เนื่องจากไม่ได้ให้บริการหรือมีเที่ยวบิน ณ สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) **สายการบินกัลฟ์แอร์** ไม่ได้ทำการคืนเงินส่วนต่าง เนื่องจากไม่มีที่อยู่ของผู้โดยสารจึงไม่สามารถติดต่อได้ **สายการบินนกแอร์ จำกัด** ได้ทำการบินแบบไม่ประจำในลักษณะเช่าเหมาลำเท่านั้น โดยได้รวมค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่ให้บริการ ณ สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) ไว้ในค่าเช่าเหมาในอัตราคนละ ๔๐๐ บาท ตามที่กฎหมายกำหนด จึงไม่มีเงินส่วนต่างที่จะคืนให้กับผู้โดยสาร **สายการบินอุซเบกิสถาน** แจ้งว่าเป็นผู้โดยสารแบบ Thru-Check ทั้งสิ้น จึงไม่มีเงินส่วนต่างค่าบริการผู้โดยสารขาออก อย่างไรก็ดี **มีบริษัท เกาหลี แอร์ไลน์** ที่แจ้งว่า สำนักงานใหญ่ของบริษัทฯ ได้ดำเนินการเรื่องการคืนเงินส่วนต่างค่า PSC ๓๐๐ บาทต่อคน ไปแล้ว และ**มีเพียงสายการบินไชน่า แอร์ไลน์ ที่มีผู้โดยสารหนึ่งคนมาขอคืนเงินส่วนต่างจำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน**

---

[๑๔] หนังสือกรมการขนส่งทางอากาศ ด่วนที่สุด ที่ คค ๕๐๓/๕๐๐ – ๕๙๒ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๒๒ ซึ่งกรมการขนส่งทางอากาศมีถึงกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประธานคณะกรรมการดำเนินงานธุรกิจการบิน กรุงเทพ และผู้จัดการสายการบินรวม ๙๓ ราย

**(๒) การพิจารณาของกรมการบินพลเรือน ครั้งที่ ๒ และการทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (มิถุนายน ๒๕๕๓)**

ต่อมา **สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน** (โดยนางสาวระพีพร เครือมา เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ได้มีบันทึกเป็นหนังสือ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๓ ถึงอธิบดีกรมการบินพลเรือน[๑๕] เพื่อขอคำชี้แจงประกอบการตรวจสอบรายงานการเงินของเงินทุนหมุนเวียนและรายงานการเงินในระบบ GFMIS ของกรมการบินพลเรือน สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ รวมทั้งขอทราบเหตุผลของกรมการบินพลเรือนว่า เพราะเหตุใดกรมการบินพลเรือนจึงไม่ดำเนินการเรียกเงินส่วนต่างค่าบริการผู้โดยสารขาออกจากสายการบิน ซึ่งสายการบินได้รับสภาพหนี้ไว้แล้วตามที่มีมติร่วมกันในคราวการประชุมเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๒ พร้อมทั้งขอทราบแนวทางของกรมการบินพลเรือนในการติดตามเงินส่วนต่างของ "ค่าบริการผู้โดยสารสนามบิน" ของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิกับสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) ที่สายการบินได้เรียกเก็บไว้ จำนวน ๒๐,๙๙๘,๘๐๐ บาท ด้วย

**กรมการบินพลเรือน** (โดยอธิบดีกรมการบินพลเรือน นายวุฒิชัย สิงหมณี) ได้มีหนังสือชี้แจงตอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน[๑๖] ซึ่งมีข้อความในสาระสำคัญ **อาจสรุปได้ดังนี้**

กรมการบินพลเรือนมีความเห็นว่า เงินส่วนต่างของ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ที่สายการบินได้รับไว้แทนสนามบิน จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน ในกรณีนี้ มิใช่เป็นการเก็บเงินไว้เกินตามที่กฎหมายกำหนดและจะต้องส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่อย่างใด โดยที่ประชุมในวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๒ ได้พิจารณาร่วมกันเห็นว่า เงินส่วนต่างนี้เข้าลักษณะเป็นเงินที่สายการบินได้เรียกเก็บไว้ในฐานลาภมิควรได้ ซึ่งผู้โดยสารสามารถติดตามทวงคืนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ดังนั้น **กรมการบินพลเรือน** จึงไม่อาจดำเนินการติดตามเรียกเงินส่วนต่างนี้เพื่อส่งเป็นเงินของแผ่นดินได้ เนื่องจากเงินดังกล่าวผู้โดยสารยังคงมีสิทธิติดตามทวงคืนเงินนี้ได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และ**กรมการบินพลเรือน** เห็นว่า การที่ผู้แทนของสายการบินได้เข้าร่วมประชุมดังกล่าว มิได้ถือว่าเป็นการรับสภาพหนี้ตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากไม่ได้กระทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ไว้ต่อผู้โดยสารซึ่งเป็นเจ้าหนี้แต่อย่างใด และในเรื่องนี้ กรมการบินพลเรือนจะได้ดำเนินการเน้นย้ำให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง แจ้งให้ผู้โดยสารได้ทราบถึงสิทธิในการติดตามทวงคืนเงินส่วนต่างนี้เพื่อเรียกเงินคืน และจะแจ้งบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และสายการบินซึ่งเป็นผู้ได้จัดเก็บเงินส่วนต่างนี้พิจารณาดำเนินการตามข้อกฎหมายดังกล่าว เพื่อเก็บรักษาและพร้อมคืนให้แก่ผู้โดยสารต่อไป

**(๓) การพิจาณาของกรมการบินพลเรือน ครั้งที่ ๓ และการโต้แย้งของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (กันยายน ๒๕๕๔)**

**สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน** (โดยนางสาวสร้อยสอางค์ ศรีศาสตร์ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ได้มีบันทึกเป็นหนังสือ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔

---

[๑๕] จดหมายบันทึกระหว่างเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (นางสาวระพีพร เครือมา) กับอธิบดีกรมการบินพลเรือน ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๓

[๑๖] หนังสือกรมการบินพลเรือน ด่วนมาก ที่ คค ๐๕๐๓/๔๙๐๓ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๓ ซึ่งกรมการบินพลเรือนมีถึงเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (นางสาวระพีพร เครือมา)

ถึงอธิบดีกรมการบินพลเรือน[๑๗] เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ตามที่พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติไว้อีกครั้งหนึ่ง **โดยมีข้อความสรุปได้ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน**ได้พิจารณาคำชี้แจงของกรมการบินพลเรือนแล้ว **และมีความเห็นว่า** การที่สายการบินแต่ละแห่ง ได้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกไว้เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดนั้น **ไม่มีข้อกฎหมายใดบัญญัติให้มีการยกเว้นให้ผู้มีหน้าที่จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก** สามารถเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ **จึงถือได้ว่า** ค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่เรียกเก็บเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด อันรวมถึงค่าบริการผู้โดยสารขาออกส่วนต่างจำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน จากกรณีที่ต้องเปลี่ยนการใช้ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) **เป็นค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่เรียกเก็บไว้เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด และอธิบดีกรมการบินพลเรือนมีหน้าที่ในการสั่งให้ผู้ที่จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกนำส่งเงินเข้าเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗

รวมทั้ง**สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน**ได้โต้แย้งความเห็นของกรมการบินพลเรือนที่อ้างว่าเงินดังกล่าวเป็นลาภมิควรได้ว่า เป็นการกล่าวอ้างที่ยังไม่ได้พิจารณาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยละเอียด อีกทั้งยังนำหลักกฎหมายเอกชนว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ และบ่อเกิดแห่งหนี้อันมาจากมูลหนี้ฐานลาภมิควรได้ของคู่สัญญาระหว่างผู้โดยสารและสายการบินมายกเว้นหลักกฎหมายมหาชน ที่ให้อำนาจกรมการบินพลเรือนกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก ซึ่งอาจสร้างความเสียหายแก่ทางราชการได้

**กรมการบินพลเรือน** โดยอธิบดีกรมการบินพลเรือน (นายสมชาย จันทร์รอด) ได้มีหนังสือตอบไปยังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน[๑๘] เมื่อ**วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔** โดยมีสาระสำคัญว่า การที่สายการบินเรียกเก็บ “ค่าบริการผู้โดยสารขาออก” ไว้เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดในกรณีนี้ สายการบิน**ไม่ได้มีเจตนาเรียกเก็บเกิน**แต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากมี**เหตุสุดวิสัย**ที่ต้องเปลี่ยนการใช้สนามบินจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) แทน เนื่องจากได้ปิดการให้บริการเพราะมีการชุมนุมประท้วงปิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ดังนั้น การกระทำดังกล่าวของสายการบินจึงไม่เป็นความผิดตามมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ เนื่องจากขาดองค์ประกอบในเรื่องเจตนาของการกระทำความผิด **แต่กรณีนี้**ถือว่าเป็นเงินที่ได้มาในฐานลาภมิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสายการบินได้รับไว้ (แทนสนามบิน) **อธิบดีกรมการบินพลเรือน จึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองสั่งให้สายการบินคืนเงิน**ส่วนต่างของค่า PSC เข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนได้ เพราะเงินส่วนต่างค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่รับไว้ ถือว่าสายการบินรับไว้โดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย อันก่อให้เกิดนิติกรรมหรือหนี้ทางแพ่งระหว่างคู่กรณี คือ สายการบินกับผู้โดยสาร ที่สายการบินต้องคืนให้แก่ผู้โดยสาร ซึ่งต้องใช้กฎหมายเอกชนมาบังคับ จึงไม่อาจนำกฎหมายปกครองมาบังคับได้ เพราะไม่ใช่นิติกรรมทางปกครองที่มีนิติสัมพันธ์ในการให้และรับบริการสาธารณะ ดังเช่นระหว่างคู่กรณีเอกชนกับรัฐที่จะนำกฎหมายปกครองมาใช้บังคับได้

---

[๑๗] จดหมายบันทึกระหว่างเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (นางสาวสร้อยสอางค์ ศรีศาสตร์) กับอธิบดีกรมการบินพลเรือน ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔

[๑๘] หนังสือกรมการบินพลเรือน ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๕๐๓/๖๙๓๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งกรมการบินพลเรือนมีถึงเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (นางสาวสร้อยสอางค์ ศรีศาสตร์)

รวมทั้ง**กรมการบินพลเรือน** ได้ชี้แจงด้วยว่า เนื่องจากยังไม่ได้มีการตรวจสอบจำนวนผู้โดยสารซึ่งไปใช้บริการ ณ สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) จึงยังไม่อาจกำหนดจำนวนเงินส่วนต่างค่าบริการผู้โดยสารขาออกได้อย่างแน่นอนตามจำนวนที่ระบุไว้ในเอกสารตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ และโดยที่เรื่องนี้มีเหตุที่มาจากการชุมนุมประท้วงปิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิอันเป็นเหตุที่รัฐต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย ดังนั้น **ในทางกลับกัน** สายการบินได้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งกรมการบินพลเรือนจะได้เร่งรัดแจ้งให้สายการบินส่งเงินนั้นคืนให้แก่ผู้โดยสารด้วยอีกชั้นหนึ่งแล้ว

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

**สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน** (โดยนางสาวสร้อยสอางค์ ศรีศาสตร์ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ได้มีบันทึกเป็นหนังสือลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ถึงอธิบดีกรมการบินพลเรือน[๑๙] อีกเป็นครั้งที่ ๓ โดยมีข้อความซึ่งอาจสรุปในสาระสำคัญได้ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้พิจารณาคำชี้แจงของกรมการบินพลเรือนในเรื่องนี้แล้ว **สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่า** คำชี้แจงของกรมการบินพลเรือนข้างต้นยังไม่ชัดเจน เนื่องจากกรมการบินพลเรือนได้อ้างว่า จำนวนเงินค่าบริการส่วนต่างอาจมีจำนวนไม่แน่นอนและยอมรับว่าสาเหตุที่ไม่ทราบ คือ ยังมิได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับจำนวนผู้โดยสารที่เดินทางออกจากสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) ว่ามีจำนวนเท่าใด และนอกจากนี้ กรมการบินพลเรือนยังได้อ้างถึงเหตุผลเกี่ยวกับการเยียวยาให้แก่ผู้ประกอบการซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องของผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจะต้องดำเนินการเรียกร้องจากผู้ชุมนุมหรือผู้เกี่ยวข้องด้วยตนเอง อันไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศของกรมการบินพลเรือน

ดังนั้น **สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน** จึงขอให้กรมการบินพลเรือนตรวจสอบจำนวนผู้โดยสารที่เดินทางออกจากประเทศไทย ณ สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) เพื่อให้ทราบจำนวนผู้โดยสารและจำนวนค่าบริการส่วนต่างที่แท้จริง รวมถึงขอให้กรมการบินพลเรือนพิจารณาดำเนินการอย่างใด ๆ เกี่ยวกับค่าบริการส่วนต่างดังกล่าว ตามที่กรมการบินพลเรือนสามารถดำเนินการได้ตามอำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติไว้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เกิดข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการเรียกเก็บค่าบริการส่วนต่าง

**กรมการบินพลเรือน** (โดยนายเสรี จิตต์โสภา รองอธิบดีกรมการบินพลเรือน ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมการบินพลเรือน) ได้มีหนังสือตอบ**สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน**[๒๐] เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ โดยมีสาระสำคัญว่า กรมการบินพลเรือนได้พิจารณาทบทวนในข้อกฎหมายเกี่ยวกับประเด็นเรื่องเงินส่วนต่างค่าบริการผู้โดยสารขาออก (Passenger Service Charge : PSC) ที่เป็นอำนาจหน้าที่หน่วยงานแล้ว จึงได้มีหนังสือไปยังสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา)

---

[๑๙] จดหมายบันทึกระหว่างเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (นางสาวสร้อยสอางค์ ศรีศาสตร์) กับอธิบดีกรมการบินพลเรือนลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔

[๒๐] หนังสือกรมการบินพลเรือน ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๕๐๓/๘๐๐๘ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ซึ่งกรมการบินพลเรือนมีถึงเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (นางสาวสร้อยสอางค์ ศรีศาสตร์)

เพื่อสอบถามในเรื่องค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่ท่าอากาศยานได้รับไว้ สำหรับคำนวณจำนวนเงินส่วนเกินที่สายการบินได้รับไว้ต่อไป

**๑.๓ ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หลังจากที่เหตุการณ์วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ จนถึงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑**

ภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าว **บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)** ได้ประเมินความเสียหายที่เกิดจากเหตุการณ์ และได้มีหนังสือ ที่ ทอท. ๘๖๘๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงปลัดกระทรวงคมนาคม ขอเบิกเงินสนับสนุนจากรัฐบาล ในกรณีที่บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้สำรองจ่ายเพื่อเยียวยาผู้โดยสารตกค้างจากเหตุการณ์ที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและท่าอากาศยานดอนเมืองถูกปิดล้อม ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้ประเมินความเสียหายจากเหตุการณ์ ตั้งแต่วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน จนถึงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ (รวม ๖ วัน ๒ ชั่วโมง) ทำให้ บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) สูญเสียรายได้ไปจำนวน**ประมาณ ๒๙๙,๕๒๔,๒๐๐.๘๐ บาท** โดยเป็นความเสียหายใน ๓ ด้านด้วยกัน คือ (๑) ความเสียหายในด้านทรัพย์สิน (อาคารเสียหาย) (๒) การขาดรายได้จากการจราจรทางอากาศ (จำนวนเที่ยวบินที่ไม่สามารถขึ้นลงได้ฯ) และ (๓) การสูญเสียรายได้จากการหยุดให้บริการ (รายได้จาก**ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน** (Passenger Service Charge) รายได้ค่าธรรมเนียมสนามบิน (Landing and Parking Fee) ค่าบริการสะพานเทียบเครื่องบิน และรายได้อื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับกิจกรรมการบิน แต่เป็นการให้บริการและส่วนแบ่งผลประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งปรากฏตามคำชี้แจงของผู้แทนบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ว่า บริษัทท่าอากาศยานไทยฯ 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” จากสายการบินในอัตรา ๔๐๐ บาทต่อคน ครบถ้วนแล้ว

**ส่วนที่ ๒ : ความเห็นและประเด็นวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔)**

**เมื่อได้พิจารณา “ข้อเท็จจริง” ตามที่ได้กล่าวมาในส่วนที่ ๑ แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เห็นว่า ปัญหาข้อกฎหมายครั้งนี้ สืบเนื่องมาจากความแตกต่างในความเห็นทางกฎหมายของกรมการบินพลเรือน กับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน** โดยกรมการบินพลเรือนไม่ได้ปฏิบัติตามข้อทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในเรื่องที่กรมการบินพลเรือนไม่ดำเนินการเรียกเงินส่วนต่างของค่าบริการผู้โดยสารขาออกจากสายการบิน ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือทักท้วงไปยังกรมการบินพลเรือนรวม ๓ ครั้ง คือ ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๓ จนถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ และกรมการบินพลเรือนก็ได้อ้างปัญหาข้อกฎหมายโต้แย้งความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทั้ง ๓ ครั้ง เช่นกัน

เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาวินิจฉัยต่อไป **คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ขอสรุปความเห็นของกรมการบินพลเรือน และความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน**ไว้ ดังต่อไปนี้

**๒.๑ ความเห็นของกรมการบินพลเรือน**

หลังจากที่**สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน** ได้เริ่มทักท้วง**กรมการบินพลเรือน** ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ไม่ได้ดำเนินการเรียกเงินส่วนต่าง "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" จากสายการบิน **ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน**เห็นว่า สายการบินได้รับสภาพหนี้ไว้แล้วตามที่มีมติร่วมกันในคราวการประชุมเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๒ **และพร้อมกันนั้นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน** ได้ขอทราบแนวทางของกรมการบินพลเรือนในการติดตามเงินส่วนต่างของ *"ค่าบริการผู้โดยสารขาออก"* ของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิกับสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) ที่สายการบินได้เรียกเก็บไว้ จำนวน ๒๐,๙๙๘,๘๐๐ บาท ด้วย **กรมการบินพลเรือน**ได้ชี้แจงต่อ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและยืนยันความเห็นทางกฎหมายตลอดมา ดังนี้

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

**กรมการบินพลเรือน เห็นว่า** เงินส่วนต่างของ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ที่สายการบินได้รับไว้แทนสนามบิน จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน ในกรณีนี้ **มิใช่เป็นการเก็บเงินไว้เกิน**ตามที่กฎหมายกำหนดและจะต้องส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียน**ตามมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยเห็นว่า** การที่สายการบินเรียกเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ไว้เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดในกรณีนี้ **สายการบินไม่ได้มีเจตนาเรียกเก็บเกินแต่อย่างใด** ทั้งนี้ เนื่องจากมี "เหตุสุดวิสัย" ที่ต้องเปลี่ยนการใช้สนามบินจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิที่ได้ปิดการให้บริการเพราะมีการชุมนุมประท้วงปิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เป็นสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) แทน

ดังนั้น การกระทำดังกล่าวของสายการบินจึงไม่เป็นความผิดตามมาตรา ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ เนื่องจาก**ขาดองค์ประกอบในเรื่องเจตนาของการกระทำความผิด**[๒๑]

● **ในปัญหาว่า เงินส่วนต่างของ** "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ที่สายการบินได้รับไว้แทนสนามบิน จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน เงินส่วนต่างนี้จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายใด

**กรมการบินพลเรือน เห็นว่า** เงินส่วนต่างนี้ เข้าลักษณะเป็นเงินที่สายการบินได้เรียกเก็บไว้ในฐาน **"ลาภมิควรได้" ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์** ซึ่งสายการบินได้รับไว้ (แทนสนามบิน) ซึ่งผู้โดยสารสามารถติดตามทวงคืนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด[๒๒]

● **ในปัญหาว่า** อำนาจของกรมการบินพลเรือน และอธิบดีกรมการบินพลเรือนมีอำนาจในเรื่องนี้เพียงใด

**กรมการบินพลเรือน เห็นว่า** เนื่องจากขาดองค์ประกอบในเรื่องเจตนาของการกระทำความผิด **เพราะกรณีนี้** ถือว่าเป็นเงินที่ได้มาในฐาน "ลาภมิควรได้" ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวล

---

[๒๑]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๘, ข้างต้น

[๒๒]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ๑๖ และ ๑๘, ข้างต้น

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสายการบินได้รับไว้แทนสนามบิน ดังนั้น **กรมการบินพลเรือนจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง** สั่งให้สายการบินคืนเงินส่วนต่างของค่า PSC เข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนได้ เพราะเงินส่วนต่างค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่รับไว้ ถือว่า**สายการบินรับไว้โดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย** อันก่อให้เกิดนิติกรรมหรือหนี้ทางแพ่งระหว่างคู่กรณีสายการบินกับผู้โดยสารที่สายการบินต้องคืนให้แก่ผู้โดยสาร ซึ่งต้องใช้กฎหมายเอกชนมาบังคับ จึงไม่อาจนำกฎหมายปกครองมาบังคับได้ เพราะไม่ใช่นิติกรรมทางปกครองที่มีนิติสัมพันธ์ในการให้และรับบริการสาธารณะดังเช่นระหว่างคู่กรณีเอกชนกับรัฐที่จะนำกฎหมายปกครองมาใช้บังคับได้[๒๓]

กรมการบินพลเรือนเห็นว่า **กรมการบินพลเรือนไม่อาจดำเนินการ**ติดตามเรียกเงินส่วนต่างนี้เพื่อส่งเป็นเงินของแผ่นดินได้ เนื่องจากเงินดังกล่าวผู้โดยสารยังคงมีสิทธิติดตามทวงคืนเงินนี้ได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และเห็นว่า การที่ผู้แทนของสายการบินได้เข้าร่วมประชุมในวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๒ ดังกล่าว มิได้ถือว่าเป็นการรับสภาพหนี้ (ของสายการบิน) ตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากไม่ได้กระทำโดยเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ไว้**ต่อผู้โดยสารซึ่งเป็นเจ้าหนี้**แต่อย่างใด[๒๔]

กรมการบินพลเรือนได้แจ้งต่อ **สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน** ต่อไปว่า สิ่งที่กรมการบินพลเรือนกระทำได้ คือ การเน้นย้ำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องแจ้งให้ผู้โดยสารได้ทราบถึงสิทธิในการติดตามทวงคืนเงินส่วนต่างนี้เพื่อเรียกเงินคืน และจะได้แจ้งบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และสายการบินซึ่งเป็นผู้ได้จัดเก็บเงินส่วนต่างนี้พิจารณาดำเนินการตามข้อกฎหมายดังกล่าว เพื่อเก็บรักษาและพร้อมคืนให้แก่ผู้โดยสารต่อไป[๒๕] และ**ในทางกลับกัน** 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 **ไม่มีข้อกฎหมายใดบัญญัติ**ให้มีการยกเว้นให้ผู้มีหน้าที่จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก สามารถเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ **จึงถือได้ว่า** "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ที่เรียก

---

[๒๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๘, ข้างต้น
[๒๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๖, ข้างต้น
[๒๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๖, ข้างต้น
[๒๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๘, ข้างต้น

เก็บเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด อันรวมถึงค่าบริการผู้โดยสารขาออกส่วนต่างจำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน จากกรณีที่ต้องเปลี่ยนการใช้ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) **เป็นค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่เรียกเก็บไว้เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด** ตามมาตรา ๖๐/๔๕[๒๗] แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗

● **ในปัญหาว่า** เงินส่วนต่างของ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ที่สายการบินได้รับไว้แทนสนามบิน จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน เงินส่วนต่างนี้จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายใด

**สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน** เห็นว่า ความเห็นของกรมการบินพลเรือน ที่อ้างว่าเงินดังกล่าวเป็น "**ลาภมิควรได้**" (ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) นั้น เป็นการกล่าวอ้างที่ยังไม่ได้พิจารณาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยละเอียด อีกทั้งเป็นการนำ**หลักกฎหมายเอกชน** ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่และบ่อเกิดแห่งหนี้อันมาจากมูลหนี้ฐานลาภมิควรได้ของคู่สัญญาระหว่างผู้โดยสารและสายการบิน**มายกเว้นหลักกฎหมายมหาชน** (กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ) ที่ได้ให้อำนาจกรมการบินพลเรือนกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก ซึ่งความเห็นของกรมการบินพลเรือนนี้อาจสร้างความเสียหายแก่ทางราชการได้[๒๘]

● **ในปัญหาว่า** อำนาจของกรมการบินพลเรือน และอธิบดีกรมการบินพลเรือน มีอำนาจในเรื่องนี้เพียงใด

**สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน** เห็นว่า อธิบดีกรมการบินพลเรือนมีหน้าที่ในการสั่งให้ผู้ที่จัดเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" นำส่งเงินส่วนต่างของ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ที่จัดเก็บไว้แทนสนามบิน จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน เข้าเงินทุนหมุนเวียน **เพราะเป็นการดำเนินการตามมาตรา** ๖๐/๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗[๒๙] และนอกจากนี้ การที่กรมการบินพลเรือนยังได้อ้างถึงเหตุผลเกี่ยวกับการเยียวยาให้แก่ผู้ประกอบการนั้น **สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า** เรื่องนี้เป็นเรื่องของผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจะต้องดำเนินการเรียกร้องจากผู้ชุมนุมหรือผู้เกี่ยวข้องด้วยตนเอง อันไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายการเดินอากาศของกรมการบินพลเรือน[๓๐]

**เมื่อได้พิจาณาความเห็นของกรมการบินพลเรือนและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น ตลอดจนได้รับฟังข้อเท็จจริง และข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้พิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน** ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ 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" ที่สนามบินเรียกเก็บจากผู้โดยสารมีลักษณะและสภาพตามกฎหมายอย่างไร**

ก่อนอื่น เป็นที่สังเกตว่า การพิจารณา**ปัญหาในประเด็นนี้**จะเป็นการพิจารณาถึงลักษณะและสภาพของ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ **ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันขณะนี้** ซึ่งได้แก่ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ (และมิใช่เป็นการพิจารณาปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดเหตุ)[๓๓]

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔)** มีความเห็นร่วมกันว่า พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้กำหนด "หลักการ" ไว้**ในมาตรา ๕๖**[๓๔] ว่า **ผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต** (สนามบิน) ซึ่งให้บริการแก่สาธารณะนั้น ย่อมไม่สามารถเรียกเก็บเงินใด ๆ เพื่อการใช้สนามบินอนุญาตที่ให้บริการแก่สาธารณะได้ เว้นแต่จะเป็นค่าบริการผู้โดยสารขาออก ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และถ้าหากจะพิจารณาดูค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่กฎหมาย (มาตรา ๕๖) ที่ได้อนุญาตให้ผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตมีอำนาจเรียกเก็บได้ **ก็จะเห็นได้ว่า** เป็นค่าบริการที่เกี่ยวกับกิจการของ "สนามบิน" ทั้งสิ้น ซึ่งแยกเป็นรายการต่าง ๆ ได้ดังนี้ คือ (๑) ค่าบริการผู้โดยสารขาออก **ตามหมวด ๖ ทวิ** (๒) ค่าบริการในการขึ้นลงของอากาศยาน (๓) ค่าบริการที่เก็บอากาศยาน และ (๔) ค่าบริการในลานจอดอากาศยาน ฯลฯ ทั้งนี้ โดยกฎหมายไม่อนุญาตให้**ผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต**ไปเรียกเก็บค่าบริการและหาประโยชน์จาก "กิจการอื่น" ภายในสนามบิน

ถ้าจะพิจารณา "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก**ตามหมวด ๖ ทวิ**" ก็จะพบว่า หมวด ๖ ทวิ ว่าด้วยค่าบริการผู้โดยสารขาออก ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าบริการนี้ไว้อย่างรอบคอบในมาตราต่าง ๆ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

---

[๓๑] กรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ฝ่ายข้างมาก ประกอบด้วย นายสมยศ เชื้อไทย นายเพ็ง เพ็งนิติ นายกมลชัย รัตนสกาววงศ์ นายวันชัย ศารทูลทัต พลอากาศเอกอมร แนวมาลี นายปิยะพันธ์ จัมปาสุต และนายธิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย

[๓๒] กรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ฝ่ายข้างน้อย ประกอบด้วย ประธานกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (นายอมร จันทรสมบูรณ์) 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 ไว้ใน**มาตรา ๖๐/๓๗ วรรคหนึ่ง** และ**มาตรา ๖๐/๔๐** กล่าวคือ ในมาตรา ๖๐/๓๗ วรรคหนึ่ง[๓๕] ได้บัญญัติกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ว่า *"ค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้เรียกเก็บได้<u>เพื่อใช้ในวัตถุประสงค์</u>เกี่ยวกับความปลอดภัยและการบำรุงรักษาสนามบิน การจัดหาและปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินสำหรับผู้โดยสาร ตลอดจนการรักษาสิ่งแวดล้อมและลดมลพิษที่เกิดจากการใช้สนามบิน"*

นอกจากนั้น เพื่อความแน่นอนว่าการใช้จ่าย "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" จะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว **มาตรา ๖๐/๓๙**[๓๖] ก็ยังได้บัญญัติ<u>กำหนดจำกัดการใช้จ่ายของเงินที่ได้จากค่าบริการผู้โดยสารขาออก</u> ให้กระทำได้เฉพาะแต่กิจการที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น คือ (๑) การซ่อมแซม ปรับปรุง หรือขยายสนามบิน (๒) การจัดหา ปรับปรุง หรือดำเนินงานสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินให้แก่ผู้โดยสาร (๓) การปรับปรุงความปลอดภัยหรือรักษาความปลอดภัยในสนามบินให้แก่ผู้โดยสาร ฯลฯ

**(๒) การเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก** กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ดำเนินการสนามบินเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกได้ ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจาก**รัฐมนตรีเท่านั้น** โดย**มาตรา ๖๐/๓๗ วรรคสอง**[๓๗] ได้บัญญัติไว้ว่า เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตจะเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกจากผู้โดยสารอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาตได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการบินพลเรือน

โดย "อัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ที่จะเรียกเก็บ ก็จะเป็นอำนาจของคณะกรรมการการบินพลเรือนพิจารณากำหนดตามบทบัญญัติ**มาตรา ๑๕ (๔)** ซึ่งกำหนดไว้ว่า "(๔) พิจารณากำหนดอัตราและเงื่อนไขในการเรียกเก็บค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใดในสนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะตามมาตรา ๕๖ ซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง"[๓๘]

สำหรับ**อัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออก** ที่คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนดในขณะนี้ ก็จะอยู่ใน "**ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๘๔** 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 เพื่อการดังต่อไปนี้

(๑) การซ่อมแซม ปรับปรุง หรือขยายสนามบิน

(๒) การจัดหา ปรับปรุง หรือดำเนินงานสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินให้แก่ผู้โดยสาร

(๓) การปรับปรุงความปลอดภัยหรือการรักษาความปลอดภัยของสนามบิน

(๔) การก่อสร้างหรือการติดตั้งอุปกรณ์เพื่อลดผลกระทบทางเสียงที่เกิดขึ้นจากการใช้สนามบิน

(๕) การรักษาสิ่งแวดล้อมและลดมลพิษที่เกิดจากการใช้สนามบิน

(๖) การอื่นที่เกี่ยวเนื่องกับสนามบิน ตามที่รัฐมนตรีอนุมัติ

[๓๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓๕, ข้างต้น

[๓๘] ในปัจจุบันยังไม่มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๕ (๔) แต่อย่างใด

ธันวาคม ๒๕๕๒ โดยค่าบริการผู้โดยสารขาออกสำหรับท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) ยังคงเป็นอัตราเดิมตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๑ คือ อัตรา ๗๐๐ บาทต่อคน สำหรับท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และอัตรา ๔๐๐ บาทต่อคน สำหรับสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา)

เงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่เรียกเก็บมานี้จะเป็นของผู้ดำเนินการสนามบิน เว้นแต่ในกรณีที่รัฐมนตรีกำหนดให้ผู้ดำเนินการสนามบินนำเงินร้อยละ ๑๐ นำส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนเพื่อประโยชน์ในการบริหารสนามบินที่ใช้เพื่อสาธารณะเป็นการทั่วไปตามมาตรา ๖๐/๔๓[๓๙]

นอกจากนั้น การเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกนี้ ผู้ดำเนินการสนามบินอาจขออนุญาตรัฐมนตรีมอบหมายให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศเก็บแทนได้ตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปถึงบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนี้ในการพิจารณาประเด็นข้อที่สอง ในปัญหาว่า การเรียกเก็บเงินของผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) แทนผู้ดำเนินการสนามบิน ในกรณีนี้ว่าเป็นการเรียกเก็บเกินอัตราตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๖๐/๔๕ หรือไม่ ต่อไป

**(๓) การควบคุมการจัดเก็บและการใช้จ่ายเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออก** นอกจากการกำหนดให้การเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี และกำหนดให้การใช้จ่ายเงินที่ได้มาจากค่าบริการผู้โดยสารขาออก กระทำได้เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว **หมวด ๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗** ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังได้กำหนด “มาตรการ” ต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบและควบคุมในการปฏิบัติการของผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้เงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกอีกหลายประการ เช่น **มาตรา ๖๐/๔๐**[๔๐] ได้กำหนด ให้ผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตที่ได้รับอนุญาตให้จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก ต้องจัดทำงบบัญชีที่แสดงรายได้และค่าใช้จ่ายของค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีเห็นชอบ และให้ผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตดังกล่าว ต้องทำรายงานการเงินแสดงถึงรายได้ ค่าใช้จ่าย รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการรับ

---

[๓๙] มาตรา ๖๐/๔๓ เพื่อประโยชน์ในการบริหารสนามบินที่ใช้เพื่อสาธารณะเป็นการทั่วไป ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตนำเงินที่ได้จากการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกในอัตราไม่เกินร้อยละสิบเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามมาตรา ๖๐/๔๔

[๔๐] มาตรา ๖๐/๔๐ ให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตที่ได้รับอนุมัติ ให้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามมาตรา ๖๐/๓๗ วรรคสอง จัดทำ

(๑) งบที่แสดงรายได้และค่าใช้จ่ายของค่าบริการผู้โดยสารขาออก ตามหลักเกณฑ์การปันส่วนที่อธิบดีเห็นชอบ

(๒) งบประมาณประจำปี โดยให้แยกเป็นงบลงทุนและงบทำการ

(๓) รายงานเกี่ยวกับการเงินแสดงถึงรายได้ ค่าใช้จ่าย รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการรับและจ่ายเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่ได้รับ

งบประมาณประจำปีตาม (๒) ให้ยื่นต่ออธิบดีก่อนเริ่มปีบัญชีไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันและในกรณีที่ค่าใช้จ่ายงบลงทุนมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวงให้จัดทำเป็นโครงการเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติก่อนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด

รายงานเกี่ยวกับการเงินตาม (๓) ให้ยื่นต่ออธิบดีทุกครึ่งรอบปีบัญชีภายในหกสิบวันนับแต่วันครบกำหนด

และจ่ายเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออก และ**มาตรา ๖๐/๔๒**[๔๑] ได้กำหนดให้อธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีอำนาจในการตรวจสอบการทำงบประมาณ การจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก และการทำบัญชี เป็นต้น

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติใน**หมวด ๖ ทวิ** นี้ จะเห็นได้ว่า **การเรียกเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก"** โดยผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต **เป็นการเรียกเก็บโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ**

**สำหรับในประเด็นของกรมการบินพลเรือน ที่มีความเห็นว่า เงินส่วนต่างของ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก"** ที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) ได้รับไว้แทนสนามบิน จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน **ถือเป็นลาภมิควรได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๐๖**[๔๒] **หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) เห็นว่า** การที่จะเป็นลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ต้องเป็นการได้มาซึ่งทรัพย์สินที่ปราศจาก "มูลตามกฎหมาย" แต่ในการเรียกเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" โดย**ผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต** ได้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ และการเรียกเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" โดย**ผู้ดำเนินการเดินอากาศ** ก็กระทำแทนผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต ตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การได้มาซึ่งทรัพย์ จึงเป็นการได้มาซึ่งทรัพย์**ของผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต** และ**ของผู้ดำเนินการเดินอากาศ** รวมทั้งตรงตามความประสงค์ของผู้โดยสารที่จะใช้บริการผู้โดยสารขาออกที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ อันเป็นสัญญาการใช้บริการหรือที่เรียกว่า "สัญญาจ้างทำของ" ในกรณีนี้ จึงมี "มูลตามกฎหมาย" ที่จะอ้างได้ และด้วยเหตุนี้เงินส่วนต่างของ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) ได้รับไว้แทนสนามบิน จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน จึงไม่อาจถือว่าเป็นลาภมิควรได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในช่วงเวลาตามข้อหารือของกรมการบินพลเรือนเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับแล้ว แต่ยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงและข้อบังคับที่กำหนดอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าว **ซึ่งสมควรเป็นข้อสังเกต**

---

[๔๑] มาตรา ๖๐/๔๒ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการจัดเก็บและการใช้จ่ายค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้อธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

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

(๒) ตรวจสอบการทำงบประมาณ การจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกและการทำบัญชี

(๓) ยึดหรืออายัดบัญชี เอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับค่าบริการผู้โดยสารขาออก

(๔) มีหนังสือเรียกให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารหรือวัตถุใดมาเพื่อประกอบการพิจารณา

[๔๒] มาตรา ๔๐๖ บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สิ่งใดเพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชำระหนี้ก็ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบไซร้ ท่านว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์ให้แก่เขา อนึ่ง การรับสภาพหนี้สินว่ามีอยู่หรือหาไม่นั้น ท่านก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อชำระหนี้ด้วย

บทบัญญัติอันนี้ท่านให้ใช้บังคับตลอดถึงกรณีที่ได้ทรัพย์มา เพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิได้มีได้เป็นขึ้น หรือเป็นเหตุที่ได้สิ้นสุดไปเสียก่อนแล้วนั้นด้วย

**ไว้ด้วยว่า ในขณะที่เหตุการณ์ปิดสนามบินนี้ได้เกิดขึ้นในปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น เป็นช่วงระยะเวลาที่อยู่ภายใต้บังคับของบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งได้แก่ มาตรา ๓๔**[๔๓] (กำหนดรองรับให้สนามบินอนุญาตที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับมีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกโดยให้ถือว่าได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีตามมาตรา ๖๐/๓๗ วรรคสอง แล้ว) ซึ่งท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและสนามบินอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) เป็นสนามบินอนุญาตอยู่แล้ว และ**มาตรา ๓๖**[๔๔] (กำหนดให้บรรดากฎกระทรวง ระเบียบ ตลอดจนข้อบังคับหรือการอนุมัติ ฯลฯ ที่ออกตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑) **ซึ่งในขณะนั้น การเรียกเก็บ"ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินกับผู้โดยสาร" จะเป็นไปตามมาตรา ๖๐ ตรี แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ (ก่อนการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑) มิใช่กำหนดโดยกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖๐/๔๑ ของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ 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[๔๕]

**กล่าวโดยสรุปก็คือ** ในประเด็นที่ ๑ นี้ เป็นประเด็นที่เป็นข้อเท็จจริงตามบทบัญญัติของกฎหมาย (พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗) ซึ่งกรรมการในคณะกรรมการกฤษฎีกา

---

[๔๓] มาตรา ๓๔ ให้สนามบินอนุญาตที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับมีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกโดยให้ถือว่าได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีตามมาตรา ๖๐/๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ โดยให้จัดทำงบประมาณประจำปีเสนอต่ออธิบดีตามมาตรา ๖๐/๔๐ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ และให้นับวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเป็นวันเริ่มรับเงินค่าธรรมเนียมเพื่อการจัดทำบัญชีและรายงานเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา ๖๐/๔๐

[๔๔] มาตรา ๓๖ บรรดากฎกระทรวง ระเบียบ ตลอดจนข้อบังคับหรือการอนุมัติของคณะกรรมการการบินพลเรือน หรือคำสั่งของอธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือการอนุมัติของคณะกรรมการการบินพลเรือน หรือคำสั่งของอธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ออกตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ในเรื่องนั้น ๆ ใช้บังคับ

[๔๕] 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" ที่กำหนดไว้แน่นอนว่าเป็นเงินสำหรับเพื่อใช้ในการจัดการเกี่ยวกับความปลอดภัยและการบำรุงรักษาสนามบิน

**สำหรับประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) มีความเห็นแตกต่างกัน เป็น ๒ ฝ่าย ดังต่อไปนี้**

**(๒) ประเด็นที่สอง การที่สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) เรียกเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" และมีส่วนต่างในอัตราที่เรียกเก็บระหว่างอัตราของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (๗๐๐ บาทต่อคน) กับอัตราของสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) (๔๐๐ บาทต่อคน) นั้น จะเป็นการเรียกเก็บ "เกิน" อัตราที่กฎหมายกำหนด ตามความหมายของ มาตรา ๖๐/๔๕ หรือไม่**

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างมาก จำนวน ๗ คน)**[๔๖] มีความเห็นว่า การเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกจำนวน ๗๐๐ บาทต่อคนในครั้งนี้ สายการบินต่าง ๆ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐/๔๑[๔๗] ดำเนินการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกโดยรวมกับค่าโดยสารสำหรับท่าอากาศยานสุวรรณภูมิไว้แล้ว และผู้โดยสารก็มุ่งประสงค์ที่จะใช้บริการที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิมาตั้งแต่ต้น ต่อมาเมื่อเกิดเหตุการณ์ปิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ อันเป็นเหตุสุดวิสัยที่ไม่อาจคาดหมายได้จนเป็นเหตุให้ไม่สามารถเปิดให้บริการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิได้ แต่ในขณะนั้นบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ก็ได้ดำเนินการในฐานะของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ในการแก้ไขปัญหาตามมติที่ประชุมร่วมกันกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยให้บริการผู้โดยสารด้วยการจัดตั้งที่ทำการชั่วคราว ณ ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค ตลอดจนให้ความช่วยเหลือผู้โดยสาร ไม่ว่าจะเป็นการเคลื่อนย้ายผู้โดยสารออกจากท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ประสานกับบรรดาสายการบินเพื่อเคลื่อนย้ายเครื่องบินออกไปอยู่ในจุดที่ปลอดภัย จัดให้มีการเช็คอินผู้โดยสารโดยใช้เครื่องสแกนของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค จัดหารถโดยสารเพื่อขนส่งผู้โดยสารไปยังสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (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 บุคคลนั้นต้องชดใช้จำนวนเงินค่าบริการที่ขาดพร้อมด้วยเงินเพิ่มร้อยละยี่สิบห้าต่อปีให้แก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต

ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ มิได้ระบุต้นทางว่ามาจากสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) กรณีนี้ **บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) จึงยังคงเป็นผู้ให้บริการสนามบินในการเดินทางของบรรดาผู้โดยสารในเวลานั้น เพียงแต่มีการย้ายสถานที่ในการปฏิบัติหน้าที่**ของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ไปยังสถานที่แห่งอื่นเท่านั้น

จึงกล่าวได้ว่า <u>บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้ดำเนินการในฐานะเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต ที่ผู้โดยสารได้จ่ายค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามที่ตนประสงค์แล้ว</u> การเรียกเก็บเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกจำนวน ๗๐๐ บาทต่อคน ที่สายการบินดำเนินการจัดเก็บแทนบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ในครั้งนี้ **จึงเป็นการเรียกเก็บโดยถูกต้องตามกฎหมาย** และเป็นไปตามอัตราที่ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๖๖ ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารออกจากสนามบิน ค่าธรรมเนียมในการขึ้นลงของอากาศยานและค่าธรรมเนียมที่เก็บอากาศยาน ณ สนามบินอนุญาต หรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๙ ข้อ ๒ (๑) (ก) กำหนดให้เรียกเก็บได้ครั้งละไม่เกิน ๗๐๐ บาทต่อคน

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการเรียกเก็บเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกของสายการบินเป็นการเรียกเก็บแทนเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด มิใช่เกิดจากการแต่งตั้งตัวแทนให้เรียกเก็บแทน **สายการบินจึงเป็นผู้แทนโดยกฎหมายของเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตในการเรียกเก็บเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออก มิใช่ตัวแทนตามความหมายที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๙๗**[๔๘] แต่เมื่อสายการบินรับชำระเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกจากผู้โดยสารแทนเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต สายการบินจึงต้องส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกจำนวน ๗๐๐ บาทต่อคน[๔๙] ที่เรียกเก็บจากผู้โดยสารแต่ละคนให้แก่บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ตัวการซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔[๕๐] ประกอบกับมาตรา ๘๑๐[๕๑] ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง **แต่เนื่องจากสายการบินได้จัดการงานนอกสั่งโดยนำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้แก่สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) จำนวน ๔๐๐ บาทต่อคน** โดยยังเหลือส่วนต่างอยู่ที่สายการบินอีก ๓๐๐ บาทต่อคน ซึ่งเงินส่วนต่างจำนวน ๓๐๐ บาทต่อคนนี้มิใช่เงินที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศ เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินได้เรียกเก็บเกินอัตราที่กฎหมาย

---

[๔๘]มาตรา ๗๙๗ อันว่าสัญญาตัวแทนนั้น คือสัญญาซึ่งให้บุคคลคนหนึ่งเรียกว่าตัวแทน มีอำนาจทำการแทนบุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าตัวการ และตกลงจะทำการดังนั้น

อันความเป็นตัวแทนนั้นจะเป็นโดยตั้งแต่งแสดงออกชัดหรือโดยปริยายก็ย่อมได้

[๔๙]แต่สายการบินมีสิทธิหักค่าตอบแทนการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกไว้ก่อนได้ ถ้ารัฐมนตรีได้กำหนดให้มีค่าตอบแทนไว้ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๖๐/๔๑ วรรคสอง

[๕๐]มาตรา ๔ กฎหมายนั้น ต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใด ๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ

เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นว่านั้น ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นนั้นก็ไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป

[๕๑]มาตรา ๘๑๐ เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นบรรดาที่ตัวแทนได้รับไว้เกี่ยวด้วยการเป็นตัวแทนนั้น ท่านว่าตัวแทนต้องส่งให้แก่ตัวการจงสิ้น

อนึ่ง สิทธิทั้งหลายซึ่งตัวแทนขวนขวายได้มาในนามของตนเอง แต่โดยฐานที่ทำการแทนตัวการนั้น ตัวแทนก็ต้องโอนให้แก่ตัวการจงสิ้น

กำหนดให้เรียกเก็บได้ตามมาตรา ๖๐/๔๕[๕๒] แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศฯ **ดังนั้น เมื่อเงินจำนวน ๗๐๐ บาทต่อคน เป็นการเรียกเก็บตามอัตราที่ชอบด้วยกฎหมายมาแต่แรกตามเหตุผลข้างต้น และไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ย่อมไม่กลายเป็น "เกิน" อัตราที่กฎหมายกำหนดในเวลาต่อมาเพียงเพราะการเปลี่ยนสนามบินดังกล่าว**

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

**ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างน้อย จำนวน ๒ คน)[๕๓] เห็นว่า** การที่สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) **เรียกเก็บ** "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" และมีส่วนต่างในอัตราที่เรียกเก็บระหว่างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิกับสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) นั้น **เป็นการเรียกเก็บ "เกิน" อัตราที่กฎหมายกำหนดตามความหมายของมาตรา ๖๐/๔๕ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้**

เมื่อได้ทราบความเห็นจากประเด็นที่หนึ่ง แล้วว่า เงินที่ได้มาจากการเรียกเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" นั้น**เป็นเงินของสนามบิน** (ผู้ดำเนินการสนามบิน) ที่กฎหมายอนุญาตให้ผู้ดำเนินการสนามบิน (สนามบิน) เรียกเก็บ สำหรับเพื่อนำมาใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสนามบิน และการจัดหาปรับปรุงสิ่งอำนายความสะดวกในสนามบินสำหรับผู้โดยสาร ฯลฯ ; **แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างน้อย) เห็นว่า** ก่อนที่จะพิจารณาและวินิจฉัยประเด็นที่สองต่อไปว่า *การเรียกเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" โดยผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) ที่เรียกเก็บแทนผู้ดำเนินการสนามบิน (สนามบิน) เป็นการเรียกเก็บ"เกิน"อัตราที่กฎหมายกำหนด (ที่อธิบดีมีอำนาจสั่งให้นำเงินส่วนที่เกินส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียน ฯลฯ) ตามความหมายของมาตรา ๖๐/๔๕ หรือไม่* นั้น **จำเป็นต้องทราบก่อนว่า การเรียกเก็บ** "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" **โดยสายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ที่เข้ามาเรียกเก็บแทนผู้ดำเนินการสนามบิน (สนามบิน) นั้น มีหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายอย่างไร**

**การเรียกเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" โดย สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) นั้น** เป็นการเข้ามาเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก แทนผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต (สนามบิน) ตามบทบัญญัติ**มาตรา ๖๐/๔๑ วรรคหนึ่ง**[๕๔] ที่บัญญัติว่า ผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต (สนามบิน) อาจขอให้รัฐมนตรีกำหนดให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกแทนได้ และตามมาตรา ๖๐/๔๑ วรรคสอง[๕๕] ที่บัญญัติว่า ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) เป็นผู้จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

---

[๕๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น
[๕๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓๒, ข้างต้น
[๕๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔๗, ข้างต้น
[๕๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔๗, ข้างต้น

**กฎกระทรวง**ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้เจ้าของ ผู้จดทะเบียนอากาศยาน หรือผู้ดำเนินการเดินอากาศ เป็นผู้จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกดังกล่าว **ได้แก่ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้เจ้าของ ผู้จดทะเบียนอากาศยาน หรือผู้ดำเนินการเดินอากาศเป็นผู้จัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้** คือ ในข้อ ๒[๕๖] กำหนดไว้มีความว่า *ให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) จัดเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" รวมกับค่าโดยสาร โดยแสดงอัตราค่าบริการที่เรียกเก็บไว้ในบัตรโดยสาร* และ**ข้อ ๓ วรรคหนึ่ง**[๕๗] ได้กำหนด "วิธีการนำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) จัดเก็บให้แก่ผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต (สนามบิน) โดยได้กำหนดเป็น "หลักการ" ไว้ว่า ให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) นำส่งให้แก่ผู้ดำเนินการสนามบิน (สนามบิน) **ก่อนอากาศยานนั้นออกเดินทาง** โดยมีข้อยกเว้นไว้บางประการสำหรับผู้ดำเนินการเดินอากาศบางประเภทที่กฎกระทรวงอนุญาตให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) ดังกล่าวเก็บรวบรวมค่าบริการผู้โดยสารขาออก และนำส่งให้แก่ผู้ดำเนินการสนามบิน (สนามบิน) ตามช่วงเวลาที่กำหนดไว้คราวละ ๑๕ วัน[๕๘] **หลังจากที่อากาศยานออกเดินทาง**

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** ก่อนที่เครื่องบินของสายการบินจะได้ใช้บริการสนามบินของผู้ดำเนินการสนามบิน (*โดยสายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ได้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกนี้ไว้ ตั้งแต่ในขณะที่สายการบินเรียกเก็บค่าโดยสาร*) **และสายการบินจำต้องนำเงินส่วนนี้มาชำระให้แก่สนามบิน** (ผู้ดำเนินการสนามบิน) ก่อนที่อากาศยานของผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) จะออกเดินทาง (*คือ หลังจากที่เครื่องบินของสายการบินได้ใช้บริการสนามบินของผู้ดำเนินการสนามบินเพื่อส่งผู้โดยสารขาออกแล้ว*) 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 ของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้เจ้าของ 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 ได้ทำให้**ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ดำเนินการเดินอากาศหรือสายการบิน** (ซึ่งเรียกเก็บ "ค่าโดยสาร" ของสายการบินเองพร้อมกับการเรียกเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" แทนผู้ดำเนินการสนามบิน) **กับผู้โดยสาร** (ซึ่งเป็นผู้ใช้บริการทั้งการบริการขนส่งผู้โดยสารโดยสายการบินและเป็นผู้ที่จะต้องเสียค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้แก่สนามบิน) **เป็นความสัมพันธ์โดยสัญญา**ตามกฎหมายเอกชน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ซึ่งเป็น "ข้อกฎหมาย" ที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างน้อย) จะได้อ้างอิงต่อไป

**ในประเด็นที่สองนี้ ปัญหามีอยู่ว่า** การที่สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ได้เรียกเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" แทนผู้ดำเนินการสนามบิน (ในกรณีนี้ คือ บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)) ตามอัตราที่รัฐได้กำหนดไว้สำหรับ**ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ** คือ ๗๐๐ บาทต่อคน แต่สายการบินได้นำส่ง "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ให้แก่**สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา)** ตามอัตราที่รัฐได้กำหนดไว้สำหรับสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) คือ ๔๐๐ บาทต่อคน **ซึ่งทำให้เกิด**เงินส่วนต่างของอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออก **เป็นเงิน ๓๐๐ บาทต่อคนนั้น เป็นการเรียกเก็บ "เกิน" อัตราที่กฎหมายกำหนด** และอธิบดีมีอำนาจ **(หรือมีหน้าที่)** สั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องนำเงินส่วนที่เกินเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียน**ตามมาตรา ๖๐/๔๕ วรรคหนึ่ง** หรือไม่

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างน้อย) เห็นว่า ประเด็น "ข้อกฎหมาย" ที่จะต้องวินิจฉัยในปัญหานี้** ก็คือ **ประเด็นว่า** การที่สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ที่เรียกเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" แทนสนามบิน (ผู้ดำเนินการสนามบิน) ในกรณีนี้ **เป็นการเรียกเก็บค่าบริการแทนสนามบินใด กล่าวคือ** เป็นการเรียกเก็บแทน**ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ** *(ที่สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ได้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกไว้เป็นการล่วงหน้า)* **หรือ** เป็นการเรียกเก็บแทน**สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา)** *(ซึ่งเป็นสนามบินที่เครื่องบินของสายการบินได้ใช้บริการของสนามบิน)* **กล่าวคือ**

**ถ้ามีความเห็นว่า** สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ที่เรียกเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" (แทนสนามบิน) ในกรณีนี้ **เป็นการเรียกเก็บแทน**ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (ตามที่ปรากฏในบัตรโดยสารของสายการบิน) จำนวนเงินที่แตกต่างของ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ๓๐๐ บาทต่อคนนี้ ก็จะเป็นเงินส่วนที่ **"เหลือ"** จากค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่สายการบินเรียกเก็บ และสายการบินจะต้องส่งคืนส่วนที่เหลือให้แก่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)) ; **แต่ในทางกลับกัน ถ้ามีความเห็นว่า** การที่สายการบินที่เรียกเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" (แทนสนามบิน) ในกรณีนี้ **เป็นการเรียกเก็บแทน**สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (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" ไว้**พร้อมกับค่าโดยสารตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดนั้น เป็นการเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเป็นการล่วงหน้า** ก่อนเครื่องบินของสายการบินจะได้มีการใช้บริการของสนามบิน **ดังนั้น ถ้าเหตุการณ์ปรากฏต่อมาว่า ได้มีการเปลี่ยนสนามบิน** และเครื่องบินของสายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ได้ไปใช้บริการของสนามบินอื่น (ที่มิได้เป็นสนามบินที่สายการบินได้เรียกเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ไว้ล่วงหน้า) **เพื่อส่งผู้โดยสารขาออก ตามความเป็นจริง** และสายการบินนั้นต้องส่งมอบ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ให้แก่สนามบินอื่นที่เครื่องบินของสายการบินใช้บริการเพื่อส่งผู้โดยสารขาออก **กรณีเช่นนี้ จะต้องถือว่า**สายการบินนั้นได้เรียกเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" แทน**สนามบินที่เครื่องบินของตนใช้บริการในการส่งผู้โดยสารขาออก** (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 ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิหรือบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)) **ก็ย่อมไม่มีอำนาจตามกฎหมาย** (มาตรา ๖๐/๓๗ และ มาตรา ๖๐/๓๘) ที่จะเรียกเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก"จากสายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) *แม้ว่าสายการบินนั้น จะได้เรียกเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" (ตามอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกสำหรับสนามบินดังกล่าว) จากผู้โดยสารไปแล้วเป็นการล่วงหน้า พร้อมกับการชำระค่าโดยสารและการออกบัตรโดยสารของสายการบินแล้วก็ตาม*

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างน้อย)** เห็นว่า ตามความเป็นจริง การที่กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) เก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกไว้เป็นการล่วงหน้าแทนสนามบินพร้อมกับค่าโดยสารนั้น **ย่อมไม่ได้เป็นการแน่นอนว่า** ผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) จะต้องใช้บริการสนามบินนั้นเสมอไป *เพราะก่อนที่ผู้โดยสารจะออกเดินทางอาจมี "เหตุการณ์" ที่ทำให้เครื่องบินของผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) จำต้องไปใช้บริการของสนามบินอื่นได้เสมอ เช่น สนามบินที่กำหนดไว้นั้น จำต้อง "ปิดสนามบิน" เพราะสภาพของดินฟ้าอากาศหรือเพราะภัยธรรมชาติ เป็นต้น* และด้วยเหตุนี้ **ตามข้อเท็จจริงที่อาจเกิดขึ้นได้** อัตรา "ค่าบริการผู้โดยสารขาออกของสนามบิน" ที่สายการบินจำต้องไปใช้บริการของสนามบินตามความเป็นจริง จึงอาจจะมากกว่าหรือน้อยกว่าอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ได้เรียกเก็บไว้ล่วงหน้าได้เสมอ

และโดยที่**ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) กับผู้โดยสาร**เป็นไปตามสัญญาทางแพ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น **ถ้ามีความแตกต่างระหว่าง** "อัตราของค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ที่สายการบินได้เก็บไว้ล่วงหน้า กับ "อัตราของค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ของสนามบินที่สายการบินใช้บริการของสนามบินตามความเป็นจริง **สายการบินก็จะต้องมี** *การคืนค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้แก่ผู้โดยสาร (ในกรณีที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศได้เรียกอัตราค่าบริการ*

*ผู้โดยสารขาออกไว้ล่วงหน้ามากกว่าอัตราที่ต้องเสียตามความเป็นจริง)* **หรือมี** *การเรียกอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกเพิ่มจากผู้โดยสาร (ในกรณีที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศได้เรียกอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกไว้น้อยกว่าอัตราที่ต้องเสียตามความเป็นจริง)* **ซึ่งกรณีเช่นนี้** ก็จะเป็นไปตามสิทธิและความรับผิดชอบตาม**สัญญาทางแพ่งระหว่างสายการบินกับผู้โดยสาร**ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วน**วิธีการคืนค่าบริการผู้โดยสารขาออก** (ในส่วนที่เหลือ) และการเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเพิ่ม (ในส่วนที่ขาด) ก็ย่อมเป็นไปตามแนวทางปฏิบัติของสายการบินนั้น ๆ

แต่สำหรับ**กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างน้อย)** เห็นว่า **บทบัญญัติในมาตรา ๖๐/๔๕** วรรคหนึ่ง ที่ได้กำหนดไว้แน่นอนว่า *"ในกรณีที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศ เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบิน ฯลฯ เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินอัตราที่กำหนด ตามมาตรา ๕๖ ให้อธิบดีสั่งให้นำเงินส่วนที่เกินส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่เกิน ๑๕ วัน และในกรณีที่ไม่นำส่งให้คิด "เงินเพิ่ม" ในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปี*[๕๙] *นั้น* **เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเป็น "ข้อเท็จจริง" ไว้ว่า** หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีการเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ก็ให้อธิบดีสั่งให้นำเงินส่วนที่เกินส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนได้

**ซึ่งในบทบัญญัติมาตรา ๖๐/๔๕ ไม่มีถ้อยคำหรือข้อความใดที่แสดงให้เห็นว่า** การเรียกเก็บอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออก "เกิน" อัตราที่กฎหมายกำหนดในมาตรานี้ นั้น ผู้ดำเนินการเดินอากาศหรือผู้ดำเนินการสนามบิน จะต้องกระทำโดยมี "เจตนา" ที่เรียกเก็บเกินอัตรามาตั้งแต่ต้น ตามความเห็นของกรมการบินพลเรือน (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** ว่าการเรียกเก็บอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด จะต้องกระทำโดยมี "เจตนา" ที่เรียกเก็บเกินอัตรามาตั้งแต่ต้น จึงเป็นการตีความโดยเพิ่มเติม "ข้อความ" เข้าไปในบทบัญญัติของกฎหมาย**ซึ่งขัดต่อหลักการตีความกฎหมาย**

นอกจากนั้น ถ้าจะพิจารณาถึง "**โอกาส**" ที่การเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดจะเกิดขึ้นได้แล้ว **ก็จะเห็นได้ว่า** การเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินกว่าอัตราโดยที่สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) หรือโดยสนามบิน (ผู้ดำเนินการสนามบิน) ไม่มีเจตนา นั้น จะเป็นกรณีที่มีโอกาส**อาจเกิดขึ้นได้มากกว่า**การเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินกว่าอัตราโดยที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศหรือผู้ดำเนินการสนามบิน**มีเจตนา เพราะโดยสภาพความ**

---

[๕๙] 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" เพราะเหตุอากาศปรวนแปร หรือเพราะภัยธรรมชาติ ย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ แต่ในทางตรงกันข้าม การเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินกว่าอัตราโดยที่ผู้ดำเนินการเดินอากาศหรือผู้ดำเนินการสนามบินมีเจตนา อาจไม่มี "โอกาส" ที่จะเกิดขึ้นได้เลย เพราะอัตราค่าบริการดังกล่าวได้มีการกำหนดอัตราไว้แน่นอนอย่างชัดแจ้งในกฎหมาย และหากสายการบินหรือสนามบินใดมี "เจตนา" ที่จะเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดแล้ว ก็อาจจะต้องคืนเงินให้แก่ทางราชการเนื่องจากเป็นการกระทำความผิดทางอาญาตามมาตรา ๗๔ (๑) และ (๒)[๖๐] ด้วย ซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ดังนั้น ในกรณีที่เป็นปัญหานี้ ถ้าหากปรากฏว่า สายการบินได้คืนเงินส่วนต่างให้แก่ผู้โดยสารไปแล้ว ย่อมถือเป็น "ข้อเท็จจริง" ได้ว่า กรณีนี้ไม่มีการเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกเกินอัตรา เพราะได้มีการคืนเงินให้กับผู้โดยสารไปแล้ว **แต่ในกรณีที่ยังไม่ได้คืนเงินหรือคืนเงินไม่ได้** ก็เป็น "ข้อเท็จจริง" ที่เห็นได้ว่า เป็นการเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก "เกิน" กว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๖๐/๔๕ **ซึ่งสายการบินไม่มีสิทธิที่จะเก็บเงินส่วนต่างของอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกนี้ไว้เพื่อตนเอง** เพราะสิทธิในการเรียกเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" เป็นสิทธิของผู้ดำเนินการสนามบิน (สนามบิน) โดยสายการบินเป็นแต่เพียงผู้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกแทนสนามบินเท่านั้น

และสำหรับในกรณีที่ทำให้ต้องมีการปิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเพราะเหตุการณ์ในปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งถือว่า**เป็นเหตุการณ์ที่ไม่ปกติ** ที่ไม่ใช่ภัยธรรมชาติหรือดินฟ้าอากาศปรวนแปร นั้น **คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างน้อย)** เห็นว่า หากผู้ดำเนินการเดินอากาศ (สายการบิน) หรือผู้ดำเนินการสนามบิน(สนามบิน) มีความเสียหายเกิดขึ้นเพราะ "เหตุการณ์" ดังกล่าว สายการบิน ผู้ดำเนินการสนามบิน (สนามบิน) หรือสายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) **ก็ย่อมต้องไปใช้สิทธิเรียกร้องจากผู้ที่เกี่ยวข้องที่ก่อให้เกิดความเสียหาย**หรือขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลเป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหาก ซึ่งเป็นกรณีที่อยู่นอกเหนือบทบังคับของกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ซึ่งก็ปรากฏว่า บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ) ได้มีการดำเนินการไปแล้ว และได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลมาแล้วจำนวนหนึ่ง ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่ว่าด้วยข้อเท็จจริงของบันทึกนี้

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

---

[๖๐]มาตรา ๗๔ ผู้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๑) ผู้ดำเนินการเดินอากาศเก็บค่าโดยสารหรือค่าระวางไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนด หรือเกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา ๒๐

(๒) เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวอนุญาต ซึ่งให้บริการแก่สาธารณะเก็บค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนอื่นใด นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง หรือเกินอัตราที่คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนดหรืออนุมัติตามมาตรา 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 ๖๐/๔๔ ได้หรือไม่** (ซึ่งตามประมาณการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีจำนวน ๒๐ ล้านบาทเศษ)

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างมาก จำนวน ๗ คน)**[๖๑] เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่สอง แล้วว่า เงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่สายการบินเรียกเก็บจากผู้โดยสารจำนวน ๗๐๐ บาทต่อคน ตกเป็นของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) โดยชอบแล้ว เงินส่วนที่เหลือจำนวน ๓๐๐ บาทต่อคนดังกล่าว ซึ่งไม่เป็นเงินที่เรียกเก็บเกินตามมาตรา ๖๐/๔๕ **ดังนั้น อธิบดีกรมการบินพลเรือน (อธิบดีกรมท่าอากาศยาน ในปัจจุบัน) จึงไม่อาจสั่งให้สายการบิน** ซึ่งเป็นผู้เรียกเก็บจากผู้โดยสาร **หรือบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)** ซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาต นำเงินจำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน ส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้

**โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างมาก) มีความเห็นโดยสรุปว่า** จากบทบัญญัติของกฎหมายมาตรา ๕๖ และมาตรา ๖๐/๔๑ ซึ่งกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตเรียกเก็บเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกได้ตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน และเจ้าของหรือผู้จดทะเบียนอากาศยานหรือผู้ดำเนินการเดินอากาศอาจจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกแทนเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตได้ ดังนั้น เงินค่าบริการผู้โดยสารขาออก จึงมีสถานะเป็น**เงินค่าบริการ**ที่เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งสายการบินมีอำนาจเรียกเก็บแทนได้

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

**ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (ฝ่ายข้างน้อย จำนวน ๒ คน)**[๖๒] **มีความเห็นว่า** เมื่อได้วินิจฉัยประเด็นที่สอง ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ไม่มีสิทธิที่จะเก็บเงินส่วนต่างของอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออก (ที่ตนเก็บแทนผู้ดำเนินการสนามบิน) ไว้เพื่อตนเอง **ปัญหาที่เหลืออยู่ที่จะต้องวินิจฉัยต่อไป** ก็คือ อธิบดีจะมีอำนาจสั่ง

---

[๖๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓๑, ข้างต้น

[๖๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓๒, ข้างต้น

ให้นำเงินส่วนเกินที่ค้างอยู่กับสายการบินเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนอย่างไร **กล่าวคือ** อธิบดีจะมีอำนาจสั่งให้สายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) นำส่งเงินดังกล่าวส่งให้กรมการบินพลเรือนโดยตรงเพื่อนำเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียน 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 โดยมิได้ระบุเจาะจงว่า ในกรณีใดอธิบดีจะต้องสั่งการอย่างใด ดังนั้น อธิบดีกรมการบินพลเรือน (อธิบดีกรมท่าอากาศยาน ในปัจจุบัน) จึงมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร กล่าวคือ ในกรณีนี้ อธิบดีอาจจะสั่งตรงไปยังสายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) ที่เป็นผู้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกแทนสนามบินให้นำเงินส่วนเกิน (จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน) นี้ ส่งต่อกรมการบินพลเรือนเพื่อนำเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนโดยตรงก็ได้ หรืออธิบดีอาจจะสั่งไปยังสนามบิน (ผู้ดำเนินการสนามบิน) ที่เครื่องบินของสายการบินใช้บริการสนามบิน ดำเนินการรวบรวมเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกส่วนเกินจากสายการบิน แล้วนำส่งต่อกรมการบินพลเรือนเพื่อนำเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนก็ได้ แล้วแต่อธิบดีเห็นสมควร ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับ "ข้อเท็จจริง" ในแต่ละกรณีที่อาจไม่เหมือนกัน

สำหรับกรณีที่เป็นปัญหานี้และเป็นกรณีที่สายการบินได้นำส่ง "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ให้แก่สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) ไปแล้ว อธิบดีก็อาจมีคำสั่งไปยังสายการบิน (ผู้ดำเนินการเดินอากาศ) และสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) (ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการสนามบิน ที่เครื่องบินของสายการบินได้ใช้บริการสนามบิน และเป็นผู้มีหน้าที่เก็บรักษาเอกสารและบัญชีรายชื่อผู้โดยสารของสายการบินในช่วงที่มีเหตุการณ์ดังกล่าวตามกฎหมาย) ไปพร้อมกัน โดยให้สายการบิน (ซึ่งเป็นผู้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกแทนสนามบิน) นำเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกส่วนเกินที่ค้างอยู่กับตน ส่งให้แก่สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) และให้สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) ทำการตรวจสอบความถูกต้อง และนำส่งแก่กรมการบินพลเรือนเพื่อนำเข้า "บัญชีเงินทุนหมุนเวียน" ต่อไปให้เป็นที่ยุติก็ได้

(ข) <u>ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๔ และคณะที่ ๑๒)</u>

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) และผู้แทนการท่าอากาศยานอู่ตะเภา รวมทั้งรับฟังการชี้แจงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ทั้งสองฝ่ายแล้ว สรุปผลการพิจารณาได้ดังนี้

**ผู้แทนของส่วนราชการและส่วนงานต่าง ๆ ได้ชี้แจงยืนยันข้อเท็จจริง**ตามที่ปรากฏในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) โดยมี<u>การชี้แจงเพิ่มเติม</u>ในสาระสำคัญ ดังนี้

**ผู้แทนบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)** ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า การเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก โดยหลักการแล้วผู้โดยสารมีความประสงค์จะออกเดินทางโดยใช้สนามบินใด ผู้โดยสารก็จะต้องจ่ายค่าบริการผู้โดยสารขาออกแก่สนามบินนั้นตามอัตราที่กฎหมายกำหนด **หากเกิดการเปลี่ยนแปลงสนามบิน** ซึ่งมีอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกที่<u>ต่ำกว่าเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกส่วน</u>ที่ชำระเกินไปดังกล่าว ผู้โดยสารย่อมมีสิทธิเรียกคืนจากสายการบินได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่เงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกของ<u>สนามบินที่ผู้โดยสารได้ใช้บริการตามความเป็นจริงมีอัตราที่สูงกว่า</u>เงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกส่วนที่ชำระขาดไป ย่อมเป็นภาระของผู้โดยสารที่จะต้องชำระส่วนที่ขาดนั้น โดยสายการบินจะต้องแจ้งผู้โดยสารเพื่อเรียกเก็บเพิ่มเติม ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี และสำหรับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ ที่ต้องปิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและย้ายที่ทำการไปเช็คอินที่ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค ตลอดจนขนย้ายผู้โดยสารเพื่อไปขึ้นเครื่องบินที่สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) <u>ได้ประเมินความเสียหายที่เกิดจากเหตุการณ์</u> และ<u>ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลจากเงินงบกลาง</u> (เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒) ตามที่สำนักงบประมาณได้พิจารณาอนุมัติให้สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ในกรณีที่บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้สำรองจ่ายเพื่อเยียวยาผู้โดยสารตกค้างจากเหตุการณ์ที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและท่าอากาศยานดอนเมืองถูกปิดล้อมแล้ว

**ผู้แทนบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน)** ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า สนามบินอาจขอให้ผู้อำนวยการกำหนดให้สายการบินจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกแทนสนามบินได้ และลักษณะของบัตรโดยสารของสายการบิน ก็จะมีการกำหนดแยก “รายการ” ไว้อย่างชัดเจน และ<u>ต่อเมื่อได้ทำการบินแล้ว</u>รายได้จากการขายตั๋วโดยสาร จึงจะรับรู้ว่าเป็น “รายได้” ของสายการบินตามหลักมาตรฐานการบัญชี และนำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้แก่สนามบินต่อไป และโดยที่เงินค่าบริการผู้โดยสาร<u>ขาออกเป็น “เงิน” ที่ผู้โดยสารจะต้องชำระ</u> ฉะนั้น ผู้โดยสารย่อมมีสิทธิเรียกคืน “เงินส่วนต่าง” ที่เพิ่มขึ้น

---

[๖๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

จากสายการบินได้ **อย่างไรก็ตาม** นโยบายของบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) เรื่องการรับรู้รายได้ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานการบัญชี **จะกำหนดไว้ว่า หากภายในระยะเวลา ๓ ปี ไม่ปรากฏว่ามีผู้โดยสารมาขอรับคืนเงินส่วนต่างนี้** ย่อมถือว่าผู้โดยสารได้สละสิทธิที่จะขอคืนเงินในส่วนนี้แล้ว และให้รับรู้ว่าเงินส่วนต่างค่าบริการผู้โดยสารขาออกดังกล่าวตกเป็นรายได้ของบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน)

**กรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ฝ่ายข้างมาก ได้ชี้แจงยืนยันความเห็น**ตามที่ปรากฏในบันทึกความเห็นของ**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ฝ่ายข้างมาก ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้** การเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกจำนวน ๗๐๐ บาทต่อคนในครั้งนี้ สายการบินได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐/๔๑ ดำเนินการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกรวมกับค่าโดยสารสำหรับใช้บริการที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิมาตั้งแต่ต้น และต่อมาเมื่อเกิดเหตุการณ์ปิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ อันเป็นเหตุสุดวิสัย บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ก็ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยให้ความช่วยเหลือผู้โดยสารที่ตกค้างโดยดำเนินการเช็คอินที่ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค ตลอดจนอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ทั้งการจัดหาอาหารและน้ำดื่มให้แก่ผู้โดยสาร และจัดส่งผู้โดยสารให้ไปขึ้นเครื่องบินที่สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) ดังนั้น **บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) จึงยังคงเป็นผู้ให้บริการสนามบินในการเดินทางของบรรดาผู้โดยสารในเวลานั้น เพียงแต่มีการย้ายสถานที่ในการปฏิบัติหน้าที่ของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ไปยังสถานที่แห่งอื่น จึงมีผลเท่ากับว่าบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้ดำเนินการในฐานะเจ้าของหรือผู้ดำเนินการสนามบินอนุญาตที่ผู้โดยสารได้จ่ายค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามที่ตนประสงค์แล้ว** การเรียกเก็บเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกจำนวน ๗๐๐ บาทต่อคนที่สายการบินดำเนินการจัดเก็บแทนบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) จึงเป็นการเรียกเก็บโดยถูกต้อง และเป็นไปตามอัตราที่ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๖๖ ฯ แล้ว ดังนั้นเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกจำนวน ๗๐๐ บาทต่อคน ที่สายการบินเรียกเก็บ**จึงเป็นสิทธิของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และไม่ถือว่าเป็นการเรียกเก็บ "เกิน" อัตราที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๖๐/๔๕ แต่อย่างใด**

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ฝ่ายข้างมาก เห็นว่า** เมื่อได้พิจารณาแล้วว่าเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกจำนวน ๗๐๐ บาทต่อคน เป็นสิทธิของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และไม่ถือว่าเป็นการเรียกเก็บเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๖๐/๔๕ แล้ว **เมื่อปรากฏว่า** สายการบินได้นำส่งเงินค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้แก่สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) จำนวน ๔๐๐ บาทต่อคนไปแล้ว เงินส่วนที่เหลือจำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน **จึงยังคงเป็นสิทธิของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่จะเรียกร้องจากสายการบินต่อไป** ดังนั้น อธิบดีกรมท่าอากาศยาน (อธิบดีกรมการบินพลเรือน เดิม) จึงไม่มีอำนาจสั่งให้สายการบินนำส่งเงินส่วนที่เหลือจำนวน ๓๐๐ บาทต่อคนเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนได้

**กรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ฝ่ายข้างน้อย ได้ชี้แจงยืนยันความเห็น**ตามที่ปรากฏในบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ซึ่งสรุปในสาระสำคัญได้ว่า **ตามกฎหมาย** (หมวด ๖ ทวิ) "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการบำรุงรักษาสนามบินตามที่

กฎหมายกำหนดไว้ (ตามที่ได้วินิจฉัยไว้ในประเด็นที่หนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) มีความเห็นตรงกัน)

โดยหลักการ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" เป็นเงินที่**ผู้โดยสารขาออก**จะต้องจ่ายให้แก่ "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" จะต้องเป็นอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกของสนามบินที่ผู้โดยสารขาออกเดินทางออกนอกราชอาณาจักร**ตามความเป็นจริง** (ไม่ใช่อัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกของสนามบินตามที่สายการบินเรียกเก็บไว้ล่วงหน้า) และ**ตามกฎหมาย** (มาตรา ๖๐/๓๗ และมาตรา ๖๐/๓๘) สายการบินก็ไม่มีอำนาจเรียกเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" แทนสนามบินที่ผู้โดยสารขาออกไม่ได้เดินทางออกนอกราชอาณาจักร โดยสายการบินมีอำนาจเรียกเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" เฉพาะสนามบินที่ผู้โดยสารขาออกได้เดินทางออกนอกราชอาณาจักร**เท่านั้น**

**กรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ฝ่ายข้างน้อย ได้ชี้แจงเพิ่มเติมใน** ๒ ประการ คือ **ประการแรก การตีความกฎหมายในทางที่ให้เงินส่วนที่เกินในอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออก** (จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน) ตกเป็นของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (ซึ่งเป็นสนามบินที่สายการบินได้เรียกเก็บอัตรา "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ไว้ล่วงหน้า) นั้น **จะทำให้เป็นปัญหากฎหมายต่อไปได้ว่า** หากกรณีที่มีการเปลี่ยนสนามบินและอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกของสนามบินใหม่ **มีอัตราสูงกว่า**อัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกของสนามบินที่สายการบินเก็บไว้ล่วงหน้า 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 และสนามบินที่เครื่องบินของสายการบินใช้บริการส่งผู้โดยสารขาออก 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** เงินเหลือที่เกิดจากส่วนต่างของอัตราค่าบริการผู้โดยสารขาออกระหว่างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิกับสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (ระยอง – พัทยา) (จำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน) ที่อยู่กับสายการบินในขณะนี้ **ไม่ใช่เป็นเงินที่เป็นสิทธิของสายการบิน** เพราะการเรียกเก็บ "ค่าบริการผู้โดยสารขาออก" ของสายการบิน เป็นการเรียกเก็บแทนสนามบิน **ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยมีอยู่ว่า** เงินดังกล่าวจะเป็นของสนามบิน หรือเป็นเงินที่จะต้องนำส่งเข้า**บัญชีเงินทุนหมุนเวียน** ตามมาตรา ๖๐/๔๕

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๔ และคณะที่ ๑๒) ลงมติในประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม ตามที่กำหนดไว้ในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) **โดยมีมติในประเด็นที่สองเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ฝ่ายข้างมาก** ด้วยคะแนนเสียง ๗ เสียงต่อ 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) กับอัตราของสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา (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 ศารทูลทัต นายสมชัย ฤชุพันธุ์ และพลอากาศเอกอมร แนวมาลี กรรมการกฤษฎีกาเสียงข้างน้อย ๔ เสียง ได้แก่ นายอมร จันทรสมบูรณ์ พลเรือเอกชลินทร์ สาครสินธุ์ คุณพรทิพย์ จาละ และนายวุฒิพันธุ์ วิชัยรัตน์

[๖๕]กรรมการกฤษฎีกาเสียงข้างมาก ๖ เสียง ได้แก่ นายบดี จุณณานนท์ นายปัญญา ถนอมรอด นายปิยะพันธ์ จัมปาสุต นายพนัส สิมะเสถียร นายวันชัย ศารทูลทัต และนายสมชัย ฤชุพันธุ์ กรรมการกฤษฎีกาเสียงข้างน้อย ๔ เสียง ได้แก่ นายอมร จันทรสมบูรณ์ 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 ๖๐/๔๕ แล้ว **ดังนั้น อธิบดีกรมการบินพลเรือน (อธิบดีกรมท่าอากาศยาน ในปัจจุบัน) จึงไม่มีอำนาจสั่งให้สายการบิน**ซึ่งเป็นผู้เรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกจากผู้โดยสารแทนบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (สนามบินอนุญาต) นำเงินส่วนที่เหลือจำนวน ๓๐๐ บาทต่อคน ส่งเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้

(นายดิสทัต โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๕๘