

บันทึก

เรื่อง การขออนุญาตจัดสรรที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมบางปู
(กรณีการนิคมอุตสาหกรรมฯ ร่วมทุนกับบริษัทเอกชนจัดสรรที่ดินในนิคมอุตสาหกรรม
ต้องขออนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ หรือไม่)

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ที่ อก.๐๘๐๑(๔)/๕๕๕๗ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย(กนอ.) ได้ทำสัญญาร่วมทุนกับบริษัทพัฒนาที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมประเทศไทย จำกัด จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขั้นที่ตำบลแพรกษาและตำบลบางปูใหม่ อำเภอเมืองสมุทรปราการจังหวัดสมุทรปราการ ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมบางปูเป็นนิคมอุตสาหกรรมทั่วไป ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๖๐ ตามความในมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๒ ในการดำเนินการของนิคมอุตสาหกรรมบางปูนี้มีอุปสรรคในเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กับผู้ประกอบการ กล่าวคือ ทางสำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการไม่ยอมจดทะเบียนการโอนให้ เพราะเป็นกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ กนอ.จึงได้หารือไปยังจังหวัดสมุทรปราการ และได้รับการยืนยันจากจังหวัดสมุทรปราการและกรมที่ดินว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่ กนอ.ร่วมทุนกับเอกชนตั้งเป็นรูปบริษัทขึ้น บริษัทจำกัดที่ตั้งขึ้นใหม่นี้จึงเป็นนิติบุคคลต่างหากจาก กนอ.ซึ่งไม่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินของ กนอ.หรือองค์การของรัฐที่เข้าข่ายได้รับยกเว้นตามข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ดังนั้น บริษัทจำกัดที่จัดตั้งขึ้นแม้จะโดย กนอ.ร่วมทุนด้วยก็ตาม ก็จะต้องขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน เมื่อได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินได้แล้ว ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงแผนผังใหม่ผู้ขอจะต้องยื่นแผนผังและโครงการที่เปลี่ยนแปลงใหม่ต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินตามข้อ ๑๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖

กระทรวงอุตสาหกรรมเห็นว่า การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมของ กนอ.ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นเองหรือร่วมทุนกับเอกชนจัดตั้งขึ้นก็ตามไม่จำเป็นต้องอยู่ในข่ายบังคับแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ เพราะ กนอ.ได้ประกาศจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมบางปูเป็นนิคมอุตสาหกรรมทั่วไป ตามความในมาตรา ๓๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.

^๑ มาตรา ๓๖ นิคมอุตสาหกรรมมีสองประเภท คือ

(๑) เขตอุตสาหกรรมทั่วไป

(๒) เขตอุตสาหกรรมส่งออก

การจัดตั้ง การเปลี่ยนแปลงเขต และการยุบเขตอุตสาหกรรมทั่วไปให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้มีแผนที่กำหนดเขตไว้ท้ายประกาศด้วย

๒๕๒๒ แล้ว และ กนอ.ย่อมมีอำนาจตามความในมาตรา ๖^๒ และมาตรา ๑๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมฯ เพื่อทำการปรับปรุงที่ดินโดยการสำรวจวางแผน ออกแบบก่อสร้างและบำรุงรักษาสถานที่อำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมซึ่งเมื่อทำการปรับปรุงที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมแล้วก็มีอำนาจที่จะให้เช่า ให้เช่าซื้อและขายอสังหาริมทรัพย์ในนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าวได้ นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาในแง่เจตนารมณ์ของกฎหมายจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๖ (การจัดสรรที่ดิน) ก็มีเจตนารมณ์เช่นเดียวกันในแง่ของการควบคุมวางแผนโครงการหรือวิชาการ ฯลฯ จะต่างก็เพียงหน่วยงานซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาควบคุมเท่านั้น และหนึ่ง กรมที่ดินยอมรับว่า กนอ.สามารถทำการจัดสรรที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมซึ่งจัดตั้งขึ้นเองได้ตามข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ดังนั้น การจัดสรรที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมซึ่ง กนอ.ได้จัดตั้งขึ้นโดยร่วมทุนกับเอกชนจึงไม่จำเป็นต้องขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินอีก

กระทรวงอุตสาหกรรมจึงหาหรือว่า ในกรณีที่ กนอ.จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นโดยการร่วมทุนกับเอกชน กนอ.จำเป็นต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินในนิคมอุตสาหกรรม ต่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินตามที่กรมที่ดินยืนยันอีกหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรมและการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้วเห็นว่า กรณีที่เป็นปัญหานี้จะต้องวินิจฉัยเสียก่อนว่า กนอ.เป็นผู้จัดสรรที่ดินเองหรือบริษัทพัฒนาที่ดิน

การจัดตั้ง การเปลี่ยนแปลงเขต และการยุบเขตอุตสาหกรรมส่งออกให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่กำหนดเขตไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

^๒ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมขึ้น เรียกว่า “การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กนอ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) การให้เช่า ให้เช่าซื้อ และขายอสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ในนิคมอุตสาหกรรมหรือเพื่อประโยชน์แก่กิจการของนิคมอุตสาหกรรมโดยตรง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๑๐ ให้ กนอ.มีอำนาจกระทำการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) การควบคุมการดำเนินงานของผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ผู้ประกอบกิจการที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและผู้ใช้ที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ และกฎหมาย รวมทั้งการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขและที่กระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ฯลฯ

ฯลฯ

เพื่อการอุตสาหกรรมประเทศไทย จำกัด เป็นผู้จัดสรรที่ดิน ตามข้อเท็จจริงปรากฏชัดว่าที่ดินในบริเวณที่ประกาศเป็นเขตนิคมอุตสาหกรรมบางปูนี้เป็นที่ดินของบริษัทฯ บริษัทฯ ทำสัญญากับ กนอ.ว่าจะปรับปรุงที่ดินเองและจะเป็นผู้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินเอง ดังปรากฏตามข้อ ๒^๔ แห่งสัญญาที่บริษัทฯ ทำกับ กนอ. และโฉนดที่ดินกับบริษัทฯ ให้เช่าซื้อก็มีชื่อบริษัทฯ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ บริษัทฯ จึงเป็นผู้ทำสัญญากับผู้ประกอบการอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามความหมายของคำว่า “ผู้จัดสรรที่ดิน”^๕ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ดังกล่าว แม้ว่า กนอ.จะซื้อหุ้นของบริษัทฯ กนอ.ก็เป็นแต่เพียงผู้ถือหุ้นของบริษัทฯ เท่านั้น หากใช้เป็นผู้ดำเนินการกิจการของบริษัทฯ เสียเองไม่ ดังนั้น กนอ.จึงมิใช่เป็นผู้จัดสรรที่ดินอันจะได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามข้อ ๒^๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ เมื่อบริษัทพัฒนาที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมประเทศไทย จำกัด เป็นผู้จัดสรรที่ดิน บริษัทฯ จึงต้องขออนุญาตตามความในข้อ ๑๐^๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวข้างต้น และในพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็ได้มีบทบัญญัติไว้โดยบัญญัติว่า หาก กนอ.ร่วมทุนกับผู้อื่นแล้วจะทำให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับ กนอ. ดังนั้น จะอ้างข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ มาเป็นข้อยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตหาได้ไม่

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๒๖

^๔ สำเนาสัญญาหน้า ๑

^๕ ข้อ ๑ ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้จัดสรรที่ดิน” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ ข้อ ๒ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ไม่ใช้บังคับแก่การจัดสรรที่ดินของธนาคารอาคารสงเคราะห์ ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารอาคารสงเคราะห์ ของสำนักงานอาคารสงเคราะห์ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ และของทางราชการหรือขององค์การของรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมาย

^๗ ข้อ ๑๐ ห้ามมิให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดิน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการการขอและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้เสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง