

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือ  
ดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ : กรณีการนิคมอุตสาหกรรมแห่ง  
ประเทศไทยจะร่วมลงทุนโดยถือหุ้นในบริษัทแหลมฉบังเพาเวอร์ จำกัด หรือ  
ถือหุ้นในบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ได้มีหนังสือ ที่ อก ๕๑๐๑  
(๒).๒/๕๐๐๗ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า  
กนอ. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย  
พ.ศ. ๒๕๒๒ มีนโยบายในการแสวงหาโอกาสทางธุรกิจใหม่ อันเป็นการดำเนินการตามอำนาจ  
หน้าที่ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามกฎหมายจัดตั้งดังกล่าว เพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับองค์กร โดย  
กนอ. มีแผนงานที่จะหาพันธมิตรร่วมทุน (strategic partner) ตามแผนงานหลักโครงการหนึ่ง  
นิคมอุตสาหกรรมหนึ่งโรงไฟฟ้า ซึ่งโครงการแรก คือ โครงการร่วมลงทุนขยายกำลังการผลิต  
กระแสไฟฟ้ากับภาคเอกชนในนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง เพื่อจำหน่ายให้แก่ผู้ประกอบการ  
ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง ในการดำเนินโครงการข้างต้น กนอ. มีแนวทางที่จะดำเนิน  
โครงการ ๒ แนวทาง ดังนี้

แนวทางแรก กนอ. จะร่วมลงทุนถือหุ้นในบริษัทแหลมฉบังเพาเวอร์ จำกัด  
ซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดินของ กนอ. ประกอบกิจการผลิตกระแสไฟฟ้าและไอน้ำในนิคมอุตสาหกรรม  
แหลมฉบัง โดยบริษัทฯ จะให้ กนอ. ร่วมลงทุนในสัดส่วนร้อยละ ๒๕ ของเงินลงทุน

แนวทางที่สอง บริษัทแหลมฉบังเพาเวอร์ จำกัด มีโครงการขยายกำลังการผลิต  
กระแสไฟฟ้า ให้มีกำลังผลิตติดตั้งที่ประมาณ ๕๔ MW เพื่อรองรับความต้องการไฟฟ้าของผู้  
ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง โครงการดังกล่าวของบริษัทฯ มีวงเงินลงทุน  
ประมาณสองพันล้านบาท และได้เช่าที่ดินของ กนอ. เพิ่มเติมอีก มีพื้นที่เข้าร่วมประมาณ ๒.๕ ไร่  
โดยจัดตั้งบริษัทไซม์ แอลซีพี เพาเวอร์ จำกัด เพื่อลงทุนก่อสร้างและดำเนินการโรงงานผลิตไฟฟ้า  
และไอน้ำในโครงการส่วนต่อขยายจากโรงไฟฟ้าแหลมฉบังเพาเวอร์เดิม และเชิญ กนอ. ให้ร่วม  
ลงทุนในบริษัทไซม์ แอลซีพี เพาเวอร์ จำกัด ในสัดส่วนร้อยละ ๒๕ ของเงินลงทุนเช่นเดียวกับ  
แนวทางแรก

กนอ. ได้พิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๖ (๒) ประกอบกับมาตรา ๑๐ (๑) แห่ง  
พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว  
เห็นว่า การจัดให้มีไฟฟ้าเพื่อเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกและให้บริการในการดำเนินงานของผู้

ประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรม เป็นกิจการที่ กนอ. มีอำนาจหน้าที่ที่จะจัดทำได้ และโครงการที่ กนอ. จะร่วมลงทุนกับเอกชนเป็นโครงการที่ใช้ทรัพย์สินของ กนอ. โดยการเช่าที่ดินในการดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้า จึงมีปัญหาข้อกฎหมายว่าการดำเนินการของ กนอ. ทั้งสองแนวทาง จะเป็นการร่วมลงทุนที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของ กนอ. โดยมิผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทน กนอ. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า โดยที่ กนอ. เป็นรัฐวิสาหกิจ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ฯลฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งรวมถึงการร่วมดำเนินงานกับบุคคลอื่นตามวัตถุประสงค์ รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบในหุ้นส่วนจำกัด หรือถือหุ้นในนิติบุคคลใดๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ กนอ. ด้วย โดย กนอ. มีอำนาจในการลงทุนภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์

---

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

(๑) การจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมหรือเพื่อดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์ หรือเกี่ยวเนื่องกับ กนอ.

(๒) การปรับปรุงที่ดินตาม (๑) เพื่อให้บริการ ตลอดจนจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการค้าเพื่อส่งออก และผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือการประกอบการค้าเพื่อส่งออก เช่น การจัดให้มีถนน ท่อระบายน้ำ โรงบำบัดน้ำเสีย ไฟฟ้า ประปา และโทรคมนาคม เป็นต้น

(๓) การให้เช่า ให้เช่าซื้อ และขายอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ในนิคมอุตสาหกรรมหรือเพื่อประโยชน์แก่กิจการของนิคมอุตสาหกรรมโดยตรง

(๔) การดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ กนอ.

(๕) การร่วมดำเนินงานกับบุคคลอื่นตามวัตถุประสงค์ใน (๑) (๒) หรือ (๓) รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบในหุ้นส่วนจำกัด หรือถือหุ้นในนิติบุคคลใด ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ กนอ.

(๖) การส่งเสริมและควบคุมนิคมอุตสาหกรรมของเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ

ตามที่มาตรา ๑๐ (๕)<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ บัญญัติไว้ ดังนั้น การร่วมลงทุนถือหุ้นของ กนอ. ตามข้อหาข้อ ๑ ไม่ว่าจะเป็นการถือหุ้นในบริษัทแหลมฉบัง เพาเวอร์ฯ ในสัดส่วนร้อยละ ๒๕ ของเงินลงทุนตามแนวทางแรก หรือร่วมลงทุน โดยถือหุ้นร้อยละ ๒๕ ของเงินลงทุนในบริษัทไซม์ แอลซีพี เพาเวอร์ฯ ที่บริษัทแหลมฉบังเพาเวอร์ฯ จัดตั้งขึ้น ตามแนวทางที่สอง ย่อมเป็นการดำเนินการกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของ กนอ. ที่ กนอ. มีอำนาจเข้าร่วมลงทุนได้

สำหรับข้อหาข้อที่ ๒ การร่วมลงทุนของ กนอ. ทั้งสองแนวทางดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า ประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นก็คือ กิจการผลิตกระแสไฟฟ้าและไอน้ำที่ กนอ. จะเข้าร่วมลงทุนนั้นเป็นกิจการของรัฐ ตามกฎหมายดังกล่าว หรือไม่

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า การดำเนินการกิจการโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าของบริษัท แหลมฉบังเพาเวอร์ฯ ตามแนวทางแรกก็ดี หรือการผลิตกระแสไฟฟ้าที่บริษัทไซม์ แอลซีพี เพาเวอร์ฯ จะเป็นผู้ลงทุนและดำเนินการตามแนวทางที่สองก็ดี ต่างก็เป็นการประกอบกิจการในฐานะผู้ประกอบการ<sup>๓</sup> ตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนระเบียบและข้อบังคับของ กนอ. เช่นเดียวกับผู้ประกอบการอื่นที่ประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรม และกิจการผลิตกระแสไฟฟ้าของทั้งสองบริษัทก็ไม่มีลักษณะที่เป็นกิจการของรัฐ<sup>๔</sup> ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ อีกทั้งมิใช่เป็นกิจการที่ กนอ. มีหน้าที่ต้องทำตาม

<sup>๒</sup>มาตรา ๑๐ ให้ กนอ. มีอำนาจกระทำการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) การลงทุน

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓</sup>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้ประกอบการ” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๔</sup>มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

กฎหมาย เพราะมาตรา ๖ (๒)<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ฯลฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๙ เพียงแต่กำหนดให้ กนอ. จัดให้มีไฟฟ้าเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรมเท่านั้น เมื่อการดำเนินการเกี่ยวกับโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าในกรณีนี้เป็นการลงทุนโดยผู้ประกอบการ อุตสาหกรรมมิใช่เป็นการลงทุนโดย กนอ. การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่เป็นการดำเนินโครงการที่ เป็นการลงทุนในกิจการของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการใน กิจการของรัฐ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นว่า การเข้าร่วมลงทุนของ กนอ. ในการเข้าถือหุ้นของบริษัทแหลมฉบังเพาเวอร์ จำกัด และการเข้าถือหุ้นใน บริษัทโซม แอลซีพี เพาเวอร์ จำกัด ทั้งสองแนวทางตามข้อหาหรือ ไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๙

---

<sup>๔</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น