

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือ
ผู้ประกอบพาณิชยกรรมซึ่งเป็นคนต่างด้าวในนิคมอุตสาหกรรม

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ อก ๕๑๐๒.๑.๒/๐๙๐๗ วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ มีวัตถุประสงค์ในการจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมหรือดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับ กนอ. เพื่อให้บริการและจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานแก่ผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้ประกอบพาณิชยกรรมในนิคมอุตสาหกรรม และมีอำนาจอนุญาตให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบพาณิชยกรรมถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมเพื่อประกอบกิจการได้เกินกำหนดที่จะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่นซึ่งรวมถึงผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบพาณิชยกรรมซึ่งเป็นคนต่างด้าวด้วยตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติว่า “ผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้ประกอบพาณิชยกรรมอาจได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมหรือในเขตประกอบการเสรี แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบกิจการได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควรแม้ว่าจะเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น...”

ในกรณีอาคารชุด มาตรา ๑๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า “อาคารชุดแต่ละอาคารชุดจะมีคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๙ ถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินอัตราร้อยละสิบห้าของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้นในขณะที่ยกจดทะเบียนอาคารชุดตามมาตรา ๖” จึงมีปัญหาคือจะต้องพิจารณาว่า กนอ. จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๙ อนุญาตให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดมากกว่าที่กำหนดในมาตรา ๑๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ กนอ. จึงมีหนังสือ ที่ อก ๕๑๐๕.๑.๒/๒๑๒๓ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๓ หรือไปยังกรมที่ดินรวมสองประเด็น ดังนี้

(๑) อาคารชุดในนิคมอุตสาหกรรมที่ได้จดทะเบียนเป็นอาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด กนอ. จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๙ อนุญาตให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดได้เกินร้อยละสี่สิบเก้าของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้น ได้หรือไม่ อย่างไร

(๒) หาก กนอ. ไม่อาจดำเนินการตาม (๑) ได้ กนอ. จะมีแนวทางดำเนินการอย่างไร เพื่อให้การพิจารณาการขอถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารชุดของคนต่างด้าวที่อยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมสามารถถือกรรมสิทธิ์ได้มากกว่าจำนวนตามที่กฎหมายว่าด้วยอาคารชุดกำหนด

ต่อมา กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๕.๒/๓๙๙๒๑ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ ตอบข้อหารือของ กนอ. ดังนี้

(๑) มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติให้อำนาจ กนอ. อนุญาตให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้ประกอบพาณิชยกรรมถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมหรือในเขตประกอบการเสรีเพื่อประกอบกิจการได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควรแม้ว่าจะเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตจาก กนอ. ให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ตามมาตราดังกล่าว จึงได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าว และการจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เนื่องจากมาตราดังกล่าวไม่ได้บัญญัติรวมถึงกรณีการอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุด และไม่ปรากฏมาตราใดในพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ได้บัญญัติให้อำนาจ กนอ. ในกรณีดังกล่าวไว้ ดังนั้น ผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบพาณิชยกรรม ซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในนิคมอุตสาหกรรมจึงสามารถถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดได้ไม่เกินอัตราร้อยละสี่สิบเก้าของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้นในขณะที่ขอจดทะเบียนอาคารชุด ตามนัยมาตรา ๑๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

(๒) มาตรา ๑๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะการที่จะยกเว้นหลักเกณฑ์ตามมาตราดังกล่าวจึงต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติรับรอง หรือให้อำนาจไว้ให้กระทำได้นั้น

กนอ. พิจารณาแล้วเห็นว่า การถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด หมายถึงการถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ จึงหมายความว่ารวมถึงการอนุญาตถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วย ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๓๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความว่ารวมถึงทรัพย์สิทธิอันเกี่ยวกับที่ดิน หรือทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย” กรณีการอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของคนต่างด้าวซึ่งเป็นผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบพาณิชยกรรมในนิคมอุตสาหกรรมที่เกินกำหนดอันจะพึงมีได้ตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด จึงเป็นอำนาจของคณะกรรมการตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๙

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการของ กนอ. ดังกล่าวถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมายกนอ. จึงขอหารือในประเด็น ดังนี้

(๑) อาคารชุดในนิคมอุตสาหกรรมซึ่งได้จดทะเบียนอาคารชุดนั้นให้เป็นอาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด กนอ. จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๙ อนุญาตให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดได้เกินร้อยละสี่สิบเก้าของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้น ได้หรือไม่ อย่างไร

(๒) หาก กนอ. ไม่อาจดำเนินการตาม (๑) ได้ กนอ. จะมีแนวทางดำเนินการอย่างไร เพื่อให้การพิจารณาการขอถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารชุดของคนต่างด้าวที่อยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมสามารถถือกรรมสิทธิ์ได้เกินจำนวนตามที่กฎหมายว่าด้วยอาคารชุดกำหนด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงและปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กนอ. ได้อนุญาตให้บริษัท ไอ.จี.เอส. จำกัด (มหาชน) ใช้ที่ดินในเขตประกอบการเสรี นิคมอุตสาหกรรมอัญธานี ประกอบกิจการปลูกสร้างอาคารชุดอุตสาหกรรมขนาดย่อมและพาณิชยกรรมเพื่อจำหน่ายหรือให้เช่า ตามหนังสืออนุญาตให้ใช้ที่ดินและประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรม ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๓ และผู้ประกอบการดังกล่าวได้สร้างอาคารชุดตามที่ได้รับอนุญาตและได้จดทะเบียนอาคารดังกล่าวเป็นอาคารชุดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๒ ชื่ออาคารชุด “เจมโมโปลิส พรีเมียม” ทะเบียนเลขที่ ๖/๒๕๕๒ และ กนอ. ประสงค์จะขอหารือว่า กนอ. จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๙ อนุญาตให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดในอาคารชุดดังกล่าวเกินร้อยละสี่สิบเก้าของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุด ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) พิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๔๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้อำนาจคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยอนุญาตให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้ประกอบพาณิชยกรรมถือกรรมสิทธิ์เฉพาะในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมหรือในเขตประกอบการเสรีเพื่อประกอบกิจการได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควรแม้ว่าจะเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่นเท่านั้น แต่ห้องชุดตามมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒

^๑ มาตรา ๔๔ ผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้ประกอบพาณิชยกรรมอาจได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมหรือในเขตประกอบการเสรี แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบกิจการได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควรแม้ว่าจะเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น

ในกรณีและผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบพาณิชยกรรม ซึ่งเป็นคนต่างด้าวเลิกกิจการหรือโอนกิจการให้แก่ผู้อื่น ผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบพาณิชยกรรมต้องจำหน่ายที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์และส่วนควบกับที่ดินนั้นให้แก่ กนอ. หรือผู้รับโอนกิจการ แล้วแต่กรณีภายในเวลาสามปีนับแต่วันที่เลิกหรือโอนกิจการ มิฉะนั้นให้อธิบดีกรมที่ดินจำหน่ายที่ดินและส่วนควบกับที่ดินนั้นให้แก่ กนอ. หรือบุคคลอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

หมายถึงส่วนของอาคารชุดที่แยกการถือกรรมสิทธิ์ออกได้เป็นเฉพาะส่วนของแต่ละบุคคล มิใช่ที่ดินอันเป็นที่ตั้งอาคารชุด นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ได้ให้อำนาจคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยอนุญาตให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ในเนื้อที่ของห้องชุดเกินอัตราที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด ดังนั้น คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๙ อนุญาตให้คนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารชุดในเขตนิคมอุตสาหกรรมได้เกินร้อยละสี่สิบเก้าของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุด และหาก กนอ. ประสงค์จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้นก็ต้องเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยต่อไป

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) มีข้อสังเกตว่า มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจตนารมณ์ชัดเจนว่าการอนุญาตให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการพาณิชย์กรรมถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตประกอบการเสรีได้เกินกำหนดที่จะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่นนั้นต้องเป็นไปเฉพาะเพื่อการประกอบกิจการอันเป็นอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเท่านั้น การอนุญาตให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมในเขตนิคมอุตสาหกรรมหรือในเขตประกอบการเสรีปลูกสร้างอาคารชุดเพื่อจำหน่าย จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(ลงชื่อ) อัคร จารุจินดา

(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๔

“ห้องชุด” หมายความว่า ส่วนของอาคารชุดที่แยกการถือกรรมสิทธิ์ออกได้เป็นส่วนเฉพาะของแต่ละบุคคล