

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การขออนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

กรมเจ้าท่าได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๓๐๕.๔/๓๕๖๘ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ประสงค์จะประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลเกิน ๕๐๐ ตันกรอส อันเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ออกตามความในประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ จึงได้ยื่นขออนุญาตประกอบกิจการ ดังกล่าวต่อกรมเจ้าท่า แต่กรมเจ้าท่าเห็นว่า กนอ. ส่งเอกสารหลักฐานไม่ครบถ้วนตามข้อ ๔ (๒) แห่ง ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือซึ่งเป็น กิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน ตามข้อ ๓ (๙) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยไม่มีใบอนุญาตใช้ท่าเทียบเรือหรือใบอนุญาต ปลุกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ กรมเจ้าท่าจึงไม่รับคำขออนุญาตดังกล่าวไว้พิจารณา นอกจากนี้ กรมเจ้าท่า เห็นว่าแม้ กนอ. จะได้รับอนุญาตให้ปลุกสร้างท่าเรืออันเป็นสิ่งล่วงล้ำลำน้ำได้ตามใบอนุญาตเลขที่ ๓๒/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แต่ใบอนุญาตดังกล่าวให้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้ พื้นที่เพื่อการอุตสาหกรรมภายใต้การควบคุมของ กนอ.เท่านั้น และปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดก็ได้มี คำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ว่าการออกใบอนุญาต ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเป็นการออกใบอนุญาตให้ปลุกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่ได้ปลุกสร้าง ขึ้นแล้วก่อนได้รับใบอนุญาต แต่เนื่องจากการเพิกถอนใบอนุญาตจะส่งผลกระทบในหลายด้าน ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่วินิจฉัยให้เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวแต่ให้ กนอ. ชำระค่าปรับตาม มาตรา ๑๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา แต่จนถึงปัจจุบัน กนอ. ก็ยังไม่ชำระค่าปรับดังกล่าว

ต่อมา กนอ. ได้มีหนังสือแจ้งมายังกรมเจ้าท่าว่า การประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล ดังกล่าวเป็นการที่ กนอ. ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับโครงการส่งเสริมและสนับสนุน การลงทุนในประเทศเพื่อจัดเตรียมสาธารณูปโภคพื้นฐานเพื่อตอบสนองต่อทางด้านอุตสาหกรรม และ ท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดก็เป็นหนึ่งในโครงการตามนโยบาย และเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาพื้นที่ บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกในการควบคุมดูแลของ กนอ. จึงถือเป็นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ได้เห็นชอบและอนุมัติในหลักการให้ กนอ. ดำเนินการก่อสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดตามที่

เสนอโดยคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกได้ อีกทั้งการดำเนินการกิจการท่าเรือเดินทะเลของ กนอ. เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ อันเป็นกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจ กนอ. สามารถประกอบกิจการดังกล่าวได้ในเขตนิคมอุตสาหกรรม ตามข้อ ๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ กนอ. จึงสามารถดำเนินการกิจการท่าเรือเดินทะเลในเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดได้โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากกระทรวงคมนาคมตามข้อ ๓ และข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว

กรมเจ้าท่าพิจารณาแล้วเห็นว่ามาตรา ๖ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้บัญญัติให้ กนอ. มีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการท่าเรือไว้อย่างชัดเจน จึงขอหารือว่า หาก กนอ. ประสงค์จะประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล กนอ. ต้องขออนุญาตประกอบกิจการดังกล่าวตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือไม่ และ กนอ. จะมีอำนาจเรียกเก็บค่าภาระทั่วไปได้หรือไม่

ต่อมา การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ได้มีหนังสือที่ อก ๕๑๐๒.๑.๒/๔๘๑๗ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ หาหรือปัญหาข้อกฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กนอ. มีหนังสือขออนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลต่อกรมเจ้าท่าเนื่องจาก กนอ. ได้ตกลงกับบริษัท ท่าเรือระยอง จำกัด ตามสัญญาร่วมดำเนินงานพัฒนาพื้นที่ท่าเทียบเรือระหว่าง กนอ. กับบริษัทฯ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๙ โดย กนอ. ตกลงให้บริษัทฯ ใช้พื้นที่ในเขตท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ยาวประมาณ ๑,๐๒๔.๒ เมตร เพื่อก่อสร้างท่าเทียบเรือและใช้เป็นพื้นที่สนับสนุนในการกองเก็บสัมภาระก่อนส่งไปยังโรงงานต่อไป โดยในวันทำสัญญา บริษัทฯ ตกลงโอนกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองท่าเรือ รวมทั้งสิ่งปลูกสร้างและส่วนที่เป็นถนนหรือสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่บริษัทฯ ปลูกสร้างขึ้นเพื่อใช้ในการประกอบกิจการท่าเรือให้แก่ กนอ. และ กนอ. ตกลงให้สิทธิแก่บริษัทฯ ใช้พื้นที่ดังกล่าวเพื่อประกอบกิจการท่าเทียบเรือตั้งแต่วันทำสัญญาจนถึงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๙ เว้นแต่สัญญาจะระงับหรือสิ้นสุดลงก่อนวันครบกำหนดสัญญาด้วยเหตุตามที่ระบุไว้ในสัญญา ในกรณีที่บริษัทฯ ตกเป็นผู้มีหนี้สินล้มพันตัวและผิดนัดชำระค่าผลประโยชน์ตอบแทนตามสัญญา หรือผิดนัดชำระเงินจำนวนใด ๆ ตามที่กำหนดไว้ในสัญญานี้ และ กนอ. เห็นว่าบริษัทฯ ไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติตามสัญญาต่อไปได้ หรือศาลมีคำสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์ของบริษัทฯ ไม่ว่าชั่วคราวหรือเด็ดขาด ให้ถือว่าสัญญาเป็นอันเลิกกัน และให้ กนอ. เข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ท่าเทียบเรือเฉพาะกิจสำหรับสินค้าเทกอง และท่าเทียบเรือทั่วไปสำหรับสินค้าเหลว

เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดทรัพย์สินของบริษัทฯ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว กนอ. จึงมีหนังสือหาหรือไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดว่า กนอ. มีสิทธิเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ท่าเทียบเรื่อนั้นหรือไม่ ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือแจ้งความเห็นมายัง กนอ. ว่า คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดย่อมมีผลใช้บังคับและทำให้สัญญาระหว่าง กนอ. กับบริษัทฯ เป็นอันเลิกกัน กนอ. จึงมีสิทธิเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ท่าเทียบเรือ แม้ต่อมาศาลฎีกาจะมีคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของศาลล้มละลายกลาง ก็ไม่มีผลให้สัญญาที่เลิกกันแล้วกลับมาสมบูรณ์อีกได้ ดังนั้น กนอ. จึงมีหนังสือขออนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลต่อกรมเจ้าท่า

หลังจากนั้น กรมเจ้าท่าได้มีหนังสือถึง กนอ. แจ้งว่าไม่สามารถอนุญาตให้ กนอ. ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลตามที่ขอได้ เนื่องจาก กนอ. ไม่มีใบอนุญาตให้ใช้ท่าเทียบเรือหรือใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามข้อ ๔ (๒) แห่งประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือซึ่งเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค อันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามข้อ ๓ (๔) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ฯ อันเป็นเอกสารประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ และหาก กนอ. ประสงค์จะประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลตามประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าว ก็จะต้องดำเนินการเพื่อกิจการเฉพาะของตนเท่านั้น

กนอ. ได้มีหนังสือชี้แจงกรมเจ้าท่าว่า การดำเนินกิจการท่าเรือเดินทะเลของ กนอ. เป็นการดำเนินการตามกฎหมายที่บัญญัติให้ กนอ. สามารถจัดทำในเขตนิคมอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ กนอ. จึงสามารถดำเนินกิจการท่าเรือเดินทะเลในเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดได้โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือได้รับสัมปทานตามข้อ ๓ และข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฯ ทั้งนี้ กนอ. เห็นว่า แม้มาตรา ๖ มาตรา ๑๐ (๑) และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ จะมีได้บัญญัติให้ กนอ. ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลโดยตรง แต่โดยที่กิจการท่าเรือเป็นอุตสาหกรรมบริการประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังพัฒนาเปรียบเสมือนเป็นจุดรวมเส้นทางของการขนส่งสินค้าและอำนวยความสะดวกในการขนถ่ายสินค้าผ่านท่าเพื่อการค้าทางทะเล ดังนั้น การประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลของ กนอ. จึงเป็นการดำเนินการตามข้อบัญญัติประสงค์แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ ในลักษณะที่เป็นการดำเนินธุรกิจที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรม และเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกประเภทหนึ่งที่ กนอ. จัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกต่อการขนส่งสินค้าทางทะเลแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่อยู่ในเขตท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ฉะนั้น การดำเนินกิจการท่าเรือเดินทะเล จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติขึ้นเป็นพิเศษให้ กนอ. สามารถประกอบกิจการได้ตามวัตถุประสงค์ที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดไว้ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบและอนุมัติให้ กนอ. ดำเนินการโครงการก่อสร้างท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดและที่เกี่ยวข้องไว้หลายคราว ตั้งแต่ปี ๒๕๓๑ เป็นต้นมา

กนอ. จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ให้ กนอ. มีอำนาจดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมถือเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการดังกล่าวกำหนดขึ้นไว้แล้วตามนัยข้อ ๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และทำให้ กนอ. ดำเนินกิจการดังกล่าวได้โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือได้รับสัมปทานตามข้อ ๓ และข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวใช่หรือไม่

๒. หาก กนอ. สามารถดำเนินกิจการท่าเรือเดินทะเลได้โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือได้รับสัมปทานตามข้อ ๓ และข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ กนอ. ต้องยื่นขอใบอนุญาตให้ใช้ท่าเทียบเรือตามข้อ ๔ (๒) แห่งประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือซึ่งเป็นกิจการค้าขายอันเป็น

สาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามข้อ ๓ (๙) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมเจ้าท่าและการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยแล้ว เห็นว่าเป็นข้อหาหรือที่เกี่ยวเนื่องกันจึงรวมพิจารณาข้อหาหรือของทั้งสองหน่วยงาน โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมเจ้าท่า) และผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงและปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กนอ. ได้ตกลงให้ผู้ประกอบการปลูกสร้างท่าเรือเดินทะเลในเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดจำนวน ๑๒ แห่ง บางแห่ง กนอ. เป็นผู้ขออนุญาตปลูกสร้างท่าเรือเดินทะเลอันเป็นสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเอง แต่บางแห่งผู้ประกอบการเป็นผู้ขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ส่วนการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลนั้น ผู้ประกอบการเป็นผู้ขออนุญาตประกอบกิจการจากกรมเจ้าท่า

จากข้อเท็จจริงข้างต้น เห็นว่าการก่อสร้างท่าเรือเดินทะเลนั้นเป็นการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลงไปในทะเลซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไปและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ไม่ว่าผู้ใดประสงค์จะดำเนินการดังกล่าวจึงต้องได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลการใช้น่านน้ำไทยทั้งหมดอันเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐตามมาตรา ๑๑๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่ง กนอ. และกรมเจ้าท่าชี้แจงข้อเท็จจริงตรงกันว่าในการก่อสร้างท่าเทียบเรือเดินทะเลนั้น กนอ. หรือผู้ประกอบการ แล้วแต่กรณีได้ขออนุญาตก่อสร้างท่าเทียบเรือต่อกรมเจ้าท่าโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด กรณีจึงมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยเพียงสองประเด็น ประเด็นที่หนึ่ง กนอ. ต้องขออนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่ ประเด็นที่สอง ในกรณีที่ กนอ. ต้องขออนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล กรมเจ้าท่าจะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าภาระทั่วไปในการอนุญาตประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลได้หรือไม่

^๑มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือ น้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดแจ้งพร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้จัดตั้ง กนอ. ขึ้นเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์ในการจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมหรือเพื่อดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับ กนอ. ตลอดจนปรับปรุงที่ดินดังกล่าวเพื่อให้บริการตลอดจนจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้ประกอบพาณิชยกรรม และผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือการประกอบพาณิชยกรรม เช่น การจัดให้มีถนน ท่อระบายน้ำ โรงบำบัดน้ำเสีย ไฟฟ้า ประปา และโทรคมนาคม เป็นต้น กรณีจึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้อำนาจแก่ กนอ. ในการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้ประกอบพาณิชยกรรม และผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือการประกอบพาณิชยกรรมเฉพาะในเขตที่ดินของ กนอ. เท่านั้น

สำหรับการประกอบกิจการทำเรือเดินทะเลของ กนอ. ตามข้อหาเรื่องนี้ เป็นกรณีที่ กนอ. จะประกอบกิจการทำเรือเดินทะเลโดยใช้ท่าเรือเดินทะเลที่บริษัท ท่าเรือระยอง จำกัด ปลูกสร้างขึ้นตามสัญญาร่วมดำเนินงานพัฒนาพื้นที่ท่าเทียบเรือ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๙ ระหว่าง กนอ. กับบริษัท ท่าเรือระยอง จำกัด ซึ่งบริษัทฯ ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าให้ปลูกสร้างท่าเรือเดินทะเลอันเป็นสิ่งล่วงล้ำลำน้ำดังกล่าวขึ้นได้ตามมาตรา ๑๑๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ อย่างไรก็ดี แม้สิ่งปลูกสร้างนี้จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ กนอ. ตามสัญญาร่วมดำเนินงานดังกล่าว แต่ก็ได้มีผลให้พื้นที่ในทะเลที่มีสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเวศพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตกเป็นที่ดินอันมีกรรมสิทธิ์ของ กนอ. ไปด้วยแต่ประการใดไม่ การประกอบกิจการทำเรือเดินทะเลของ กนอ. จึงเป็นการประกอบกิจการนอกเขตที่ดินของ กนอ. ไม่เข้าลักษณะเป็นการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้ประกอบพาณิชยกรรม และผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือการประกอบพาณิชยกรรมในที่ดินของนิคมอุตสาหกรรมตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒

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

(๑) การจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมหรือเพื่อดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์ หรือเกี่ยวเนื่องกับ กนอ.

(๒) การปรับปรุงที่ดินตาม (๑) เพื่อให้บริการ ตลอดจนจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้ประกอบพาณิชยกรรม และผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือการประกอบพาณิชยกรรม เช่น การจัดให้มีถนน ท่อระบายน้ำ โรงบำบัดน้ำเสีย ไฟฟ้า ประปา และโทรคมนาคม เป็นต้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

มาตรา ๑๔ เมื่อได้ประกาศเขตพื้นที่ใดเป็นนิคมอุตสาหกรรมตามมาตรา ๓๙ แล้ว ให้ ก.อ. มีอำนาจกำหนดราคาขาย ค่าเช่า และค่าเช่าซื้ออสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ และค่าบำรุงรักษา สิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนค่าบริการในนิคมอุตสาหกรรมนั้น ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมในด้านธุรกิจ

เขตพื้นที่ใดเป็นนิคมอุตสาหกรรมแล้ว ให้ กนอ. มีอำนาจกำหนดค่าบริการในนิคมอุตสาหกรรมนั้นตามความเหมาะสมในด้านธุรกิจ ดังนั้น ในกรณีที่ กนอ. ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล กนอ. จึงย่อมมีอำนาจเรียกเก็บค่าภาระทั่วไปซึ่งเป็นค่าบริการในการดำเนินกิจการท่าเรือเดินทะเลได้ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขที่กรมเจ้าท่ากำหนดในการอนุญาตให้ประกอบกิจการดังกล่าว

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๕๖