

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในที่ดินราชพัสดุในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๓๐๕/๑๕๑๓๔ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๓/๒๕๕๘ เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ข้อ ๖ กำหนดว่า “ในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อ ๒ หรือที่ราชพัสดุอื่นในพื้นที่พัฒนา ให้กรมธนารักษ์จัดให้หน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์หรือจัดให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเอกชนเช่าเพื่อใช้เป็นพื้นที่พัฒนา ตามระยะเวลา หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข รวมทั้งอัตราค่าเช่าที่คณะกรรมการกำหนด”

กรมธนารักษ์ขอเรียนว่า ได้ดำเนินการเปิดประมูลหาผู้ลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย มุกดาหาร และตราด แล้ว และมีผู้สนใจยื่นเสนอโครงการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด จำนวน ๑ ราย สำหรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหนองคายและมุกดาหาร ไม่มีผู้สนใจยื่นซองเสนอการลงทุน จึงได้รับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ซื้อเอกสารแต่ไม่ยื่นซองเสนอการลงทุนแล้วปรากฏว่า มีประเด็นที่ผู้ลงทุนไม่มั่นใจว่าที่ดินที่ได้รับสิทธิการเช่าจากกรมธนารักษ์จะสามารถจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมได้หรือไม่ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติดังกล่าว จึงขอหารือว่า เอกชนจะจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษตามคำสั่งดังกล่าวข้างต้นได้หรือไม่ และหากไม่สามารถดำเนินการได้จะมีแนวทางแก้ไขปัญหายังไงเพื่อให้กรมธนารักษ์เปิดประมูลให้เอกชนลงทุนได้ตามนโยบายของรัฐโดยเร็ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมธนารักษ์ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ว่า นิคมอุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๗<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งในข้อ ๔ (๕)<sup>๒</sup> แห่งกฎกระทรวงกำหนด

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๗/๕๙๓ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

<sup>๑</sup>มาตรา ๓๗ นิคมอุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>๒</sup>ข้อ ๔ ให้ผู้ที่จัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมจัดทำโครงการเพื่อขออนุมัติต่อคณะกรรมการ โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลในเรื่องดังต่อไปนี้

๑. จำนวนเนื้อที่และรายละเอียดของที่ดินพร้อมหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง

๒. จำนวนเงินที่และรายละเอียดของที่ดินพร้อมหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง

(๕) จำนวนเนื้อที่และรายละเอียดของที่ดินพร้อมหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองหรือหลักฐานแสดงการจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ดำเนินการเป็นนิคมอุตสาหกรรมได้

๓. จำนวนเงินที่และรายละเอียดของที่ดินพร้อมหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง

๔. จำนวนเงินที่และรายละเอียดของที่ดินพร้อมหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้ผู้ที่จะจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมจัดทำโครงการเพื่อขออนุมัติ ต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนและรายละเอียดของที่ดินพร้อมหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง เมื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมแล้ว ผู้ขอจัดตั้งจะให้ผู้ประกอบการเช่า เช่าซื้อ หรือซื้ออสังหาริมทรัพย์ในนิคมอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาก่อนเคยเช่าที่ดินราชพัสดุและจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเพื่อให้เช่าประกอบกิจการอุตสาหกรรมด้วย โดยดำเนินการภายใต้บังคับแห่งกฎกระทรวงดังกล่าวเช่นเดียวกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารื้อประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้วมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า คำว่า “สิทธิครอบครอง” ตามข้อ ๔ (๕)<sup>๓</sup> แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๘ หมายความว่ารวมถึงสิทธิการเช่าในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษด้วยหรือไม่ เมื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้กำหนดให้มีระยะเวลาการเช่าที่ดินไม่น้อยกว่าคราวละห้าสิบปี และอาจต่อสัญญาอีกได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษกำหนด และในระหว่างการครอบครองที่ดินตามสัญญาเช่านั้น ผู้เช่าที่ดินมีสิทธินำไปให้เช่าช่วงหรือนำไปหาประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ได้ตามข้อ ๖<sup>๔</sup> และข้อ ๗<sup>๕</sup> ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๗/๒๕๕๘ เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้น การที่เอกชนได้รับการคัดเลือกและต้องจัดทำสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุจากกรมธนารักษ์แล้ว ย่อมถือว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าวด้วย เนื่องจากผู้เช่าได้ยึดถือครอบครองที่ดินดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการภายในกำหนดระยะเวลาเช่า ๕๐ ปี โดยสามารถนำที่ดินดังกล่าวไปให้เช่าช่วงหรือนำไปจัดหาประโยชน์ได้ รวมทั้งสิ่งปลูกสร้างที่สร้างขึ้นให้ตกเป็นของบุคคลดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่เอกชนผู้ได้รับการคัดเลือกสามารถนำข้อมูลของจำนวนเนื้อที่และรายละเอียดของที่ดินในพื้นที่ที่ได้รับการคัดเลือกยื่นขอจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมได้ตามข้อ ๔ (๕) แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๘

ดังนั้น คำว่า “สิทธิครอบครอง” ตามข้อ ๔ (๕) แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๘ ย่อมหมายความว่ารวมถึงสิทธิการเช่าที่ดินราชพัสดุตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๑๗/๒๕๕๘<sup>๖</sup> ด้วย เอกชนที่เช่าที่ดินดังกล่าวจึงเป็นผู้มีสิทธิครอบครองตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวด้วยเช่นกัน

<sup>๓</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒,ข้างต้น

<sup>๔</sup>ข้อ ๖ ในการใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อ ๒ หรือที่ราชพัสดุอื่นในพื้นที่พัฒนา ให้กรมธนารักษ์จัดให้หน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ หรือจัดให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หน่วยงานอื่นของรัฐหรือเอกชนเช่าเพื่อใช้เป็นพื้นที่พัฒนา ตามระยะเวลา หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข รวมทั้งอัตราค่าเช่าที่คณะกรรมการกำหนด

ระยะเวลาการเช่าตามวรรคหนึ่งต้องไม่น้อยกว่าคราวละห้าสิบปี และอาจต่อสัญญาอีกได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดตามวรรคหนึ่ง โดยมีให้น้ำมาตรา ๕๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ

การให้เช่าตามวรรคหนึ่งไม่ถือเป็นการร่วมลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับที่ดินตามข้อ ๓ ที่มีใช้เป็นที่ราชพัสดุด้วยโดยอนุโลม

<sup>๕</sup>ข้อ ๗ ผู้เช่าที่ดินตามข้อ ๖ มีสิทธินำไปให้เช่าช่วงหรือนำไปหาประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ได้ และบรรดาสິงปลูกสร้างใด ๆ ที่ผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงได้ปลูกสร้างขึ้น ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงเว้นแต่เป็นสิงปลูกสร้างที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ทั้งนี้ คณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตว่า การออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๗/๒๕๕๘<sup>๖</sup> เนื่องจากมีความจำเป็นในการปฏิรูปเศรษฐกิจสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศอื่นในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม จึงกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ที่เอื้ออำนวยให้การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วเพื่อผลักดันนโยบายของรัฐบาล เช่น การให้เช่าที่ดินเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๕๐ ปี การยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ซึ่งหากดำเนินการตามกฎระเบียบทั่วไปที่ใช้กับการบริหารจัดการที่ราชประสงค์จะไม่สอดคล้องกับแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ นอกจากนี้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้น<sup>๗</sup> โดยมีผู้ดำรงตำแหน่งและผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมและการต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบและเสนอร่างหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนร่างแผนแม่บท แผนงานหรือโครงการและแผนปฏิบัติการต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อพิจารณาอนุมัติ และกำหนดแนวทางให้หน่วยงานถือปฏิบัติ ดังนั้น เพื่อการดำเนินการในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ จึงเป็นหน้าที่ของกรมธนารักษ์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะต้องร่วมกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๗/๒๕๕๘<sup>๖</sup> โดยเร็ว หากมีกรณีที่เป็นอุปสรรคหรือข้อขัดข้องในการดำเนินการ หน่วยงานดังกล่าวจึงต้องพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อแก้ไขอุปสรรคดังกล่าวโดยเร็วตามหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ (๕)<sup>๘</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ว่าในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการให้ส่วนราชการดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นโดยเร็ว ในกรณีที่ปัญหาหรืออุปสรรคนั้นเกิดขึ้นจากส่วนราชการอื่นหรือระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยเร็วต่อไป

(นายดิศทัต ोโตระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๕๘

<sup>๖</sup>คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗๒/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๗

<sup>๗</sup>มาตรา ๘ ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ และจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการดังต่อไปนี้

๑.๓๑

๑.๓๑

(๕) ในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการ ให้ส่วนราชการดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นโดยเร็ว ในกรณีที่ปัญหาหรืออุปสรรคนั้นเกิดขึ้นจากส่วนราชการอื่นหรือระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยเร็วต่อไป และให้แจ้ง ก.พ.ร. ทราบด้วย

๑.๓๑

๑.๓๑