

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
ในการดำเนินโครงการบริหารจัดการท่าเทียบเรือสาธารณะ
เพื่อขนถ่ายสินค้าทั่วไป

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่
อก ๕๑๐๐.๖.๑/๒๐๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า
กนอ. จัดทำโครงการบริหารจัดการท่าเทียบเรือสาธารณะเพื่อขนถ่ายสินค้าทั่วไปของ กนอ.
(โครงการฯ) และส่งรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการฯ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
ให้ความเห็นชอบแล้วต่อสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) เพื่อนำเสนอต่อ
คณะกรรมการนโยบายร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (คนร.) พิจารณา โดยในคราวประชุม
ครั้งที่ ๑/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๕ คนร. ได้มีมติมอบหมายให้ กนอ. สร้างความชัดเจน
ต่อประเด็นความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยให้หารือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้
ข้อสรุปโดยเร็ว และให้ กนอ. แจ้งผลการดำเนินการต่อ สคร. เพื่อรายงาน คนร. ทราบ ก่อนที่จะดำเนินการ
ตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. ๒๕๖๒ ต่อไป โดยสำนักงาน
อัยการสูงสุด ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ อส ๐๐๐๖/๘๙ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๖๕ เสนอความเห็น
เพื่อประกอบการพิจารณาของ คนร. สรุปความได้ว่า โครงการฯ ของ กนอ. เป็นการบริหารจัดการกิจการ
ท่าเทียบเรือสาธารณะเพื่อขนถ่ายสินค้าทั่วไป ซึ่งตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕)
พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖ (๓/๑) กำหนดให้ กนอ. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการท่าเรือ และมาตรา ๖ (๕)
กำหนดให้มีวัตถุประสงค์ในการร่วมดำเนินงานหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่น เพื่อดำเนินการ
ตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๖ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) รวมถึงเข้าเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบ
ในหุ้นส่วนจำกัด หรือถือหุ้นในนิติบุคคลใด ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หรือมีการดำเนินการที่เป็น
ประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ กนอ. ทั้งในประเทศและต่างประเทศ
โดยมิได้กำหนดให้ กนอ. มีวัตถุประสงค์ในการร่วมดำเนินงานหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่น
ตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๖ (๓/๑) ในการดำเนินกิจการท่าเรือด้วย ดังนั้น กนอ. ควรพิจารณาว่า
กนอ. มีอำนาจหน้าที่ในการร่วมกิจการกับบุคคลอื่นในการดำเนินกิจการท่าเรือตามโครงการนี้ หรือไม่
อย่างไร

กนอ. พิจารณาความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว เห็นว่า เหตุผลในการ
ประกาศใช้พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๒
เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของ กนอ. ให้ครอบคลุมกิจการที่จำเป็นหรือเป็น
ประโยชน์แก่การดำเนินงานของ กนอ. ซึ่งหมายถึงการจัดให้มีและบริหารจัดการกิจการขนส่งทางน้ำ
และท่าเรือตามมาตรา ๖ (๒) และการดำเนินกิจการท่าเรือตามมาตรา ๖ (๓/๑) ด้วย แม้มาตรา ๖ (๕)
จะมีได้รวมถึงมาตรา ๖ (๓/๑) ด้วยก็ตาม แต่ความในมาตรา ๖ (๒) ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการ

จัดให้มีและบริหารจัดการกิจการการขนส่งทางน้ำและท่าเรือที่จำเป็นหรือเป็นประโยชน์แก่กิจการของ กนอ. หรือผู้ประกอบการด้วย กนอ. จึงสามารถดำเนินกิจการท่าเรือโดยร่วมดำเนินงานหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๖ (๕) อันรวมถึงการจัดให้มีท่าเรือเพื่อสนับสนุนหรือเพื่อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการได้ ทั้งนี้ บทบัญญัติดังกล่าวแตกต่างจากมาตรา ๖ (๓/๑) ที่กำหนดวัตถุประสงค์ให้ กนอ. สามารถดำเนินกิจการท่าเรือได้เองด้วย ดังนั้น กนอ. จึงเห็นว่าโครงการนี้อยู่ภายใต้อำนาจกระทำการกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของ กนอ. ที่สามารถดำเนินการร่วมกิจการกับบุคคลอื่นได้

กนอ. จึงขอหรือในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจกระทำการกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของ กนอ. กรณีการดำเนินกิจการท่าเรือ ซึ่งนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ (๓/๑) แล้ว กนอ. ยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบริหารจัดการกิจการการขนส่งทางน้ำและท่าเรือตามมาตรา ๖ (๒) ซึ่งสามารถร่วมดำเนินงานหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๖ (๕) หรือไม่ ประการใด เพื่อที่ กนอ. จะได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง และปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามคำชี้แจงของผู้แทน กนอ. ว่า โครงการบริหารจัดการท่าเทียบเรือสาธารณะเพื่อขนถ่ายสินค้าทั่วไปของ กนอ. นี้ เป็นโครงการที่จะดำเนินการในพื้นที่โครงการเดิม ซึ่งอยู่ภายในเขตที่ดินของ กนอ. ที่ กนอ. ได้ทำสัญญากับเอกชนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อการจัดการและดำเนินการท่าเทียบเรืออเนกประสงค์ ณ ท่าเรือมาตาพุด จังหวัดระยอง ซึ่งประกอบด้วย ท่าเทียบเรือจำนวน ๓ ท่า อาคารพักสินค้า และลานกองเก็บสินค้าทั่วไป การบริหารจัดการเป็นการขนส่งสินค้าในรูปแบบเทกองแห้งและสินค้าทั่วไป ใช้อุปกรณ์ยกขนของจากเรือในการขนถ่ายสินค้าเป็นหลัก และไม่มี การขนถ่ายสินค้าที่บรรจุตู้คอนเทนเนอร์ มีพื้นที่ท่าเทียบเรือประมาณห้าสิบไร่ และกำหนดอายุสัญญาทั้งสิ้น ๓๐ ปี ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๕ โดยการดำเนินโครงการภายหลังจากสิ้นสุดสัญญานั้น กนอ. ได้จัดทำรายงานการศึกษาวิเคราะห์โครงการบริหารจัดการท่าเทียบเรือสาธารณะเพื่อขนถ่ายสินค้าทั่วไปในพื้นที่ดังกล่าว โดยจะให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนรับผิดชอบพัฒนาท่าเทียบเรือเดิมทั้ง ๓ ท่า ลงทุนและจัดหาอุปกรณ์ยกขน และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อรองรับการขนถ่ายสินค้าและการขนส่งตู้คอนเทนเนอร์ โดย กนอ. จะร่วมลงทุนกับเอกชน ในการบริหารจัดการท่าเทียบเรือและแบ่งปันผลประโยชน์กับ กนอ. ตามที่กำหนดในสัญญา จึงมีปัญหาคือต้องวินิจฉัยเพียงว่า กนอ. มีอำนาจดำเนินโครงการบริหารจัดการท่าเทียบเรือสาธารณะเพื่อขนถ่ายสินค้าทั่วไปบนพื้นที่ของ กนอ. โดยร่วมดำเนินงานหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติการนิคม

^๑มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมขึ้น เรียกว่า “การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กนอ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมหรือเพื่อดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์ หรือเกี่ยวเนื่องกับ กนอ.

(๒) การปรับปรุงที่ดินตาม (๑) รวมทั้งจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นในการดำเนินงานและการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพเพื่อให้บริการแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ผู้ประกอบพาณิชย์กรรม และผู้ประกอบการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือการประกอบพาณิชย์กรรม รวมตลอดทั้งการจัดให้มีและบริหารจัดการกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ที่พิทักษ์ การขนส่งทางบกและทางน้ำ ท่าเรือ การสื่อสารโทรคมนาคม (มีต่อหน้าถัดไป)

อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้จัดตั้ง กนอ. ขึ้นเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์ในการจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมหรือเพื่อดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์ หรือเกี่ยวเนื่องกับ กนอ. และการปรับปรุงที่ดินดังกล่าว รวมทั้งจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นในการดำเนินงานและการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพเพื่อให้บริการแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ผู้ประกอบพาณิชยกรรม และผู้ประกอบการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรม หรือการประกอบพาณิชยกรรม รวมตลอดทั้งการจัดให้มีและบริหารจัดการกิจการอื่นเป็นสาธารณูปโภค ที่พักอาศัย การขนส่งทางบกและทางน้ำ ท่าเรือ การสื่อสารโทรคมนาคม หรือกิจการอื่นใด ทั้งนี้ ที่จำเป็นหรือเป็นประโยชน์แก่กิจการของนิคมอุตสาหกรรม หรือผู้ประกอบการหรือผู้อยู่อาศัยในนิคมอุตสาหกรรม

ดังนั้น เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของ กนอ. ตามมาตรา ๖ (๒)^๒ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ให้อำนาจแก่ กนอ. ในการปรับปรุงที่ดินของ กนอ. เพื่อจัดให้มีและบริหารจัดการกิจการการขนส่งทางน้ำและท่าเรือที่จำเป็นหรือเป็นประโยชน์แก่กิจการของนิคมอุตสาหกรรม หรือผู้ประกอบการหรือผู้อยู่อาศัยในนิคมอุตสาหกรรม และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า โครงการบริหารจัดการท่าเทียบเรือสาธารณะเพื่อขนถ่ายสินค้าทั่วไปของ กนอ. นี้ เป็นโครงการที่จะดำเนินการในพื้นที่โครงการเดิมซึ่งอยู่ภายในเขตที่ดินของ กนอ. เพื่อให้มีความต่อเนื่อง กรณีจึงเป็นการดำเนินโครงการที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของ กนอ. ตามมาตรา ๖ (๒) และสามารถร่วมดำเนินงานหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นตามมาตรา ๖ (๕) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๖๕

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)
หรือกิจการอื่นใด ทั้งนี้ ที่จำเป็นหรือเป็นประโยชน์แก่กิจการของนิคมอุตสาหกรรม หรือผู้ประกอบการหรือผู้อยู่อาศัยในนิคมอุตสาหกรรม

(๓) การให้เช่า ให้เช่าซื้อ และขายอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ในนิคมอุตสาหกรรมหรือเพื่อประโยชน์แก่กิจการของนิคมอุตสาหกรรมโดยตรง

(๓/๑) การดำเนินการท่าเรือ

(๓/๒) การจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ กนอ.

(๔) การดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ กนอ.

(๕) การร่วมดำเนินงานหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ใน (๑) (๒)

(๓) หรือ (๔) รวมถึงเข้าเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบในหุ้นส่วนจำกัด หรือถือหุ้นในนิติบุคคลใด ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หรือมีการดำเนินการที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ กนอ. ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(๖) การส่งเสริมและควบคุมนิคมอุตสาหกรรมของเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ

(๗) การพัฒนาชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงหรือการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะแก่ชุมชนที่อยู่ใกล้เคียง

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น