

บันทึก

เรื่อง ลักษณะต้องห้ามของผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยตาม
มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
พ.ศ.๒๕๒๒ (กรณีการดำรงตำแหน่งกรรมการในบริษัทเอกชนที่ทำสัญญา
ร่วมลงทุนกับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย)

เดิมการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก
๐๘๐๑/๗๑๙ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้วินิจฉัยให้
ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย กรณีที่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ทำสัญญาร่วม
ดำเนินงานโครงการนิคมอุตสาหกรรมบางปูกับบริษัทพัฒนาที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมประเท
ศไทย จำกัด เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๒๐ โดยการนิคมอุตสาหกรรมมีหุ้นจำนวน ๑๐ หุ้น
เป็นเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท และคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้แต่งตั้งให้
ผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการของบริษัทฯตามสัญญาดังกล่าว การ
นิคมอุตสาหกรรมจึงขอหารือว่า การที่ผู้ว่าการฯดำรงตำแหน่งกรรมการของบริษัทฯตามสัญญา
ดังกล่าวจะขัดต่อพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๒๖^๑
หรือไม่ เพียงใด ซึ่งปรากฏว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร
๐๕๐๑/๘๓๐ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๖ แจกแจงการพิจารณาเรื่องนี้ว่า สำนักงานฯได้พิจารณาแล้ว
เห็นว่า ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก็คือการเข้าร่วมทุนกับบริษัทฯนั้น การนิคม
อุตสาหกรรมฯมีอำนาจทำได้ตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา
๖^๒ และมาตรา ๑๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒

^๑มาตรา ๒๖ ผู้ว่าการต้องมีคุณสมบัติตาม (๑) (๒) และ (๓) และไม่มีลักษณะต้องห้าม
ตาม (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) และ (๙) ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๙) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับ ก.น.อ.หรือในกิจการที่กระทำให้แก่ก.น.อ. หรือในกิจการ
ที่มีสภาพเดียวกันและแข่งขันกับ ก.น.อ. ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม เว้นแต่เป็นเพียงผู้ถือหุ้นเพื่อการลงทุน
โดยสุจริตในนิติบุคคลที่กระทำอันมีส่วนได้เสียเช่นนั้น

^๒มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมขึ้นเรียกว่า “การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “ก.น.อ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม หรือเพื่อ
ดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับ ก.น.อ.

(๒) การปรับปรุงที่ดินตาม (๑) เพื่อให้บริการ ตลอดจนจัดสิ่งอำนวยความสะดวก ในการ
ดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม เช่น การจัดให้มีถนน ท่อระบายน้ำ โรงขจัดน้ำเสีย ไฟฟ้า และประปา
 เป็นต้น

(๓) การให้เช่า ให้เช่าซื้อ และขายอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ในนิคมอุตสาหกรรม

ประกอบกับรายละเอียดในสัญญาร่วมดำเนินงานตามโครงการนิคมอุตสาหกรรมบางปู ระหว่างการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกับบริษัทพัฒนาที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมประเทศไทย จำกัด แล้ว เห็นว่า การนิคมอุตสาหกรรมฯ มีอำนาจเข้าถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวได้เพราะเป็นการลงทุนโดยเข้าถือหุ้นในนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ซึ่งกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้ ฉะนั้น หากการเข้าร่วมทุนกับบริษัทดังกล่าวนี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยตามกระบวนการโดยถูกต้องแล้ว การเข้าร่วมทุนเช่นว่านั้นย่อมเป็นการชอบด้วยกฎหมาย สำหรับปัญหาต่อไปที่ว่า การที่ผู้ว่าการฯ ดำรงตำแหน่งกรรมการของบริษัทฯ ตามสัญญาร่วมทุนจะขัดต่อมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่ นั้น สำนักงานฯ เห็นว่า ตามที่มาตรา ๒๖ (๙) ได้บัญญัติว่า ผู้ว่าการฯ จะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการนิคมอุตสาหกรรมฯ หรือในกิจการที่กระทำให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมฯ หรือในกิจการที่มีสภาพเดียวกันและแข่งขันกับการนิคมอุตสาหกรรมฯ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม ฯลฯ นั้น บทบัญญัตินี้มีความมุ่งหมายเพียงแต่จะห้ามผู้ว่าการฯ เข้ามามีผลประโยชน์หรือได้รับผลประโยชน์เป็นส่วนตัวในการกระทำการดังกล่าว แต่ข้อเท็จจริงในกรณีนี้เป็นเรื่องที่มีการนิคมอุตสาหกรรมฯ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลได้เข้าเป็นคู่สัญญากับบริษัทฯ ด้วยตนเอง โดยผู้ว่าการฯ เข้าร่วมเป็นกรรมการของบริษัทฯ ในฐานะเป็นผู้แทนของการนิคมอุตสาหกรรมฯ เท่านั้น การมีผลประโยชน์ได้เสียต่าง ๆ ในการร่วมทุนดังกล่าวจึงเป็นเรื่องของการนิคมอุตสาหกรรมฯ เอง มิใช่เป็นเรื่องที่ผู้ว่าการฯ จะเข้ามามีส่วนได้เสียด้วย ดังนั้น การที่ผู้ว่าการฯ เข้าดำรงตำแหน่งกรรมการของบริษัทฯ ในกรณีนี้จึงไม่เป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่อย่างใด

ต่อมา การนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๘๐๑(๔)/๒๕๑๐ ลงวันที่ ๓

หรือเพื่อประโยชน์แก่กิจการของนิคมอุตสาหกรรมโดยตรง

(๔) การดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ กนอ.

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

(๖) การส่งเสริมและควบคุมนิคมอุตสาหกรรมของเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ

มาตรา ๑๐ ให้ กนอ. มีอำนาจกระทำการกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) การสำรวจ วางแผน ออกแบบ ก่อสร้าง และบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและผู้ประกอบกิจการที่เป็นประโยชน์หรือต่อเนื่องกับผู้ประกอบการอุตสาหกรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) การลงทุน

ฯลฯ

ฯลฯ

อันวาคม ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือปัญหาข้อกฎหมายไปยังการนิคมอุตสาหกรรมฯ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น การนิคมอุตสาหกรรมฯ เห็นว่า ปัญหาในเรื่องนี้สมควรจะได้รับการพิจารณาให้เป็นบรรทัดฐานสำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติ ในกรณีที่มีการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนต่าง ๆ ให้นำเสนอต่อไป จึงขอทราบรายละเอียดว่า ความเห็นดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่างกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นเพียงการให้ความเห็นของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งหากเป็นเพียงการให้ความเห็นของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว การนิคมอุตสาหกรรมฯ ขอให้นำปัญหานี้ทบทวนโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง

โดยที่การพิจารณาตอบข้อหารือในครั้งแรกนั้น เป็นการพิจารณาให้ความเห็นโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มิใช่เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ส่งข้อหารือดังกล่าวให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) พิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า ปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นประเด็นต้องพิจารณาในเรื่องนี้ มีเพียงว่า กรณีที่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้เข้าร่วมลงทุนกับบริษัทพัฒนาที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมประเทศไทย จำกัด ตามสัญญาร่วมดำเนินงานโครงการนิคมอุตสาหกรรมบางระหว่างการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกับบริษัทพัฒนาที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมประเทศไทย จำกัด ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๒๐ นั้น ปรากฏว่าผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ดำรงตำแหน่งกรรมการของบริษัทฯ ด้วย กรณีเช่นนี้จะเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ (๙) แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งบัญญัติห้ามผู้ว่าการฯ เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการนิคมอุตสาหกรรมฯ หรือในกิจการที่กระทำให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมฯ หรือไม่

ในปัญหาดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า ลักษณะต้องห้ามของผู้ว่าการฯ ที่บัญญัติในมาตรา ๒๖ (๙) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้นมุ่งหมายถึงการกระทำของผู้ว่าการฯ ในลักษณะที่ผู้ว่าการฯ ได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม โดยการกระทำดังกล่าวของผู้ว่าการฯ ในลักษณะเช่นนี้เล็งเห็นได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้ ฉะนั้น มาตรา ๒๖ (๙) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงบัญญัติให้เป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ว่าการฯ ไว้ แต่สำหรับข้อเท็จจริงตามปัญหาที่หารือในเรื่องนี้ ปรากฏว่าสัญญาร่วมดำเนินงานโครงการนิคมอุตสาหกรรมบางระหว่างการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกับบริษัทพัฒนาที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมประเทศไทย จำกัด ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๒๐ นี้ เป็นสัญญาร่วมลงทุน^๑ โดยการนิคมอุตสาหกรรมฯ

^๑โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒) และ (๓)

ได้เข้าถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวตามสัญญาด้วยจำนวนหนึ่ง^๕ ฉะนั้น โดยผลของสัญญานี้จึงเท่ากับว่า การนิคมอุตสาหกรรมฯ ร่วมเป็นเจ้าของโครงการตามสัญญาในฐานะที่เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัท ดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ในการบริหารกิจการของบริษัทฯ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสัญญานี้จึงได้มีการตกลงกำหนดไว้ในข้อ ๕^๖ ของสัญญาว่า บริษัทฯยินยอมให้ตัวแทนของการนิคมอุตสาหกรรมฯ เป็นกรรมการของบริษัทฯด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งคน ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวนั้นก็ เป็นวิถีทางดำเนินธุรกิจลักษณะเช่นนี้โดยปกติ เพื่อให้การนิคมอุตสาหกรรมฯสามารถควบคุมการ ดำเนินงานของบริษัทฯให้เป็นไปตามข้อกำหนดต่าง ๆ ของสัญญาได้โดยใกล้ชิด อันเป็นการ รักษาผลประโยชน์ของการนิคมอุตสาหกรรมฯ โดยตรง ฉะนั้น เมื่อปรากฏว่า คณะกรรมการการ นิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้มีมติแต่งตั้งให้ผู้ว่าการฯดำรงตำแหน่งกรรมการของบริษัทฯ ตามข้อกำหนดของสัญญาดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ว่าการฯ ได้กระทำไปในฐานะเป็นเพียงตัวแทนของ การนิคมอุตสาหกรรมฯเท่านั้น หากใช่เป็นการเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการของบริษัทฯคู่สัญญากับ การนิคมอุตสาหกรรมฯในฐานะส่วนตัวแต่อย่างใดไม่ ทั้งเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติของผู้ว่า การฯ ตามนัยมาตรา ๒๘^๗ และมาตรา ๓๐^๘ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ ด้วย

ดังนั้น การที่ผู้ว่าการฯ เพียงแต่ได้รับมอบหมายให้เป็นกรรมการของบริษัทฯ เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของสัญญาร่วมลงทุนที่การนิคมอุตสาหกรรมฯได้กระทำและผูกพัน ขึ้นเช่นนี้ จึงยังไม่อาจถือได้ว่า การกระทำดังกล่าวของผู้ว่าการฯ เป็นกรณีต้องห้ามตามมาตรา ๒๖ (๙) แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ อย่างไรก็ตาม การ

“สัญญาร่วมดำเนินงานโครงการนิคมอุตสาหกรรมบางปู ระหว่างการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกับบริษัทพัฒนาที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมประเทศไทย จำกัดลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๒๐

“โดยที่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีความประสงค์จะดำเนินงานโครงการนิคมอุตสาหกรรมบางปู จึงเข้าร่วมทุนกับบริษัทพัฒนาที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมประเทศไทย จำกัด ในโครงการธุรกิจเพื่อจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมบางปู โดยเข้าถือหุ้นของบริษัทจำนวนสิบหุ้นมีมูลค่าหุ้นละหนึ่งพันบาท เป็นจำนวนเงินหนึ่งหมื่นบาทถ้วน ฯลฯ”

“สัญญาร่วมดำเนินงานโครงการนิคมอุตสาหกรรมบางปู ระหว่างการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยกับบริษัทพัฒนาที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมประเทศไทย จำกัด ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๒๐

ข้อ ๕ บริษัทฯยินยอมให้ตัวแทนของ กนอ.เป็นกรรมการของบริษัทด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งคน และต้องดำเนินการให้เสร็จเรียบร้อยภายในหกสิบวันนับแต่วันลงลายมือชื่อในสัญญานี้ สัญญานี้จะมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อบริษัทได้แต่งตั้งตัวแทนของ กนอ.เป็นกรรมการของบริษัทแล้ว

“มาตรา ๒๘ ผู้ว่าการมีหน้าที่บริหารกิจการของ กนอ.ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนดและมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง

ในการบริหารกิจการ ผู้ว่าการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ

“มาตรา ๓๐ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้ว่าการเป็นตัวแทนกนอ. เพื่อการนี้ผู้ว่าการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดกระทำการเฉพาะอย่างแทนก็ได้ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับของคณะกรรมการ

นิติกรรมที่ผู้ว่าการกระทำโดยฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อบังคับตามมาตรา ๒๓วรรคสอง ย่อมไม่ผูกพัน กนอ.เว้นแต่คณะกรรมการจะได้ให้สัตยาบัน

ดำเนินการของผู้ว่าการฯ ในฐานะเป็นกรรมการของบริษัทฯ นั้นจะต้องเป็นไปโดยสุจริต และมุ่งรักษาผลประโยชน์ให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมฯ เป็นประการสำคัญด้วย ซึ่งถ้าหากปรากฏว่า ผู้ว่าการฯ ได้อาศัยฐานะที่ตนเป็นทั้งกรรมการของบริษัทฯ และเป็นทั้งผู้ว่าการฯ ของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ดำเนินการในลักษณะที่ทำให้การนิคมอุตสาหกรรมฯ ต้องเสียประโยชน์โดยไม่สมควร โดยในขณะเดียวกันได้รับประโยชน์จากการกระทำเช่นนั้นไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมด้วยแล้ว กรณีย่อมไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่า ผู้ว่าการฯ มิได้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการนิคมอุตสาหกรรมฯ หรือในกิจการที่กระทำให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมฯ หรือในกิจการฯ ที่มีสภาพเดียวกันและแข่งขันกับการนิคมอุตสาหกรรมฯ ตามนัยมาตรา ๒๖ (๙) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกรณีเช่นนี้จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นแต่ละกรณีไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรสุมบูรณ์

(นายอมร จันทรสุมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๐