

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ข้อห้ามการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ในบริเวณโรงรับจำนำ
ตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕^๑

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๓๐๐๐/๑๘๗๙ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรุงเทพมหานครได้จัดตั้งสำนักงานสถานานาบาลกรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา ๘๙ (๒๖) ประกอบกับมาตรา ๙๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ เพื่อดำเนินกิจการโรงรับจำนำตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยกรุงเทพมหานครได้ประกาศใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการพาณิชย์เกี่ยวกับสถานานาบาล พ.ศ. ๒๕๒๗ (ขณะนั้นการบริหารราชการกรุงเทพมหานครเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘) ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงโดยกรุงเทพมหานครได้ประกาศใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สถานานาบาล กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๔ และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงานสถานานาบาล กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๓ ตามลำดับ ซึ่งการจัดตั้งการพาณิชย์ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการโรงรับจำนำเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้สามารถนำทรัพย์สินมาจำนำได้โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำและในราคาจำนำที่สมควร รวมทั้งให้ประชาชนได้มีโอกาสซื้อทรัพย์สินหลุดจำนำโดยวิธีการที่ยุติธรรม โดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ กำหนดให้สำนักงานสถานานาบาลกรุงเทพมหานครมีหน้าที่และอำนาจในการสร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย ยืม ให้ยืม เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถิ่นกรรมสิทธิ์ ครอบครอง หรือดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับสถานานาบาลในนามของกรุงเทพมหานคร

สำนักงานสถานานาบาลกรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานที่ถือเป็นสำนักงานใหญ่ และเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและให้คำปรึกษา มีสถานานาบาล (โรงรับจำนำ) จำนวน ๒๑ แห่ง ที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ “โรงรับจำนำ” จากกรมการปกครอง ซึ่งกิจการรับจำนำทั้งปวงจะกระทำที่สถานานาบาล โดยมีห้องมั่นคงเป็นที่เก็บทรัพย์สินจำนำ ทั้งนี้ อาคารที่ตั้งสถานานาบาล (โรงรับจำนำ) บางสาขาได้เช่าอาคารทั้งหมดหรือบางส่วนของอาคารของผู้อื่น บางสาขาสร้างขึ้นด้วยงบประมาณของสำนักงานฯ สำหรับสำนักงานฯ มีอาคารทำการโดยเช่าบริเวณชั้น ๓ อาคารโกลด์มาร์เก็ตของสำนักงานตลาดกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการบริหารสำนักงานสถานานาบาลกรุงเทพมหานครมีนโยบายที่จะจัดหาหรือก่อสร้างอาคารที่ทำการของสำนักงานฯ เอง รวมทั้งจะดำเนินการเปิดสถานานาบาล (โรงรับจำนำ) เพิ่มขึ้นปีละ ๓ สาขา โดยอาจจัดหาด้วยการเช่าหรือจัดซื้อที่ดินแล้วก่อสร้างอาคารหรือเช่าหรือซื้ออาคารพร้อมที่ดินที่อาคารตั้งอยู่ ซึ่งจะมีพื้นที่ว่างนอกอาคารและพื้นที่ว่างบนที่ดิน

^๑ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๘๕ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รอบนอกอาคาร ประกอบกับปัจจุบันอาคารที่ตั้งของสถานธนาณูปาลหลายแห่งก็มีพื้นที่ว่างในลักษณะดังกล่าว คณะกรรมการฯ เห็นว่าอาจมีการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์หรือทำกิจการที่ช่วยส่งเสริมธุรกิจโรงรับจำนำ เช่น จำหน่ายอาหารหรือเครื่องดื่ม จำหน่ายหนังสือ สิ่งพิมพ์ เป็นต้น แต่เนื่องจากมาตรา ๑๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติห้ามมิให้ผู้รับจำนำประกอบธุรกิจซึ่งไม่เกี่ยวกับการรับจำนำหรือการขายทรัพย์สินจำนำที่หลุดเป็นสิทธิแล้วในบริเวณโรงรับจำนำ โดยไม่มีนิยามของคำว่าบริเวณโรงรับจำนำ ทำให้ไม่ชัดเจนว่าจำกัดขอบเขตเพียงใด กรุงเทพมหานครโดยสำนักงานสถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานคร จึงได้มีหนังสือเพื่อหารือกรมการปกครอง กรณีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่นอกบริเวณโรงรับจำนำตามมาตรา ๑๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ ซึ่งกรมการปกครองได้มีหนังสือแจ้งผลการหารือสรุปว่า คำว่า “ในบริเวณโรงรับจำนำ” ตามมาตรา ๑๘ (๕) ย่อมหมายถึงบริเวณอันเป็นขอบเขตของโรงรับจำนำ ทั้งบริเวณภายในและภายนอกโรงรับจำนำ โดยสามารถพิจารณาได้จากแผนผังบริเวณของโรงรับจำนำที่ผู้รับจำนำยื่นแสดงต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นในขณะยื่นขอทำการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารสำหรับใช้เป็นโรงรับจำนำตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ดังนั้น หากพื้นที่ที่ขอหาหรืออยู่ในบริเวณโรงรับจำนำตามความหมายดังกล่าว ย่อมต้องห้ามมิให้ผู้รับจำนำกระทำการประกอบธุรกิจซึ่งไม่เกี่ยวกับการรับจำนำหรือการขายทรัพย์สินจำนำที่หลุดเป็นสิทธิแล้วตามบทบัญญัติดังกล่าว แต่หากผู้รับจำนำใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจก็ย่อมเป็นสิทธิของผู้รับจำนำที่จะดำเนินการได้

กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็นตามหนังสือของกรมการปกครองดังกล่าวมีความไม่ชัดเจนในหลายประเด็น และจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของผู้ประกอบการโรงรับจำนำในการใช้พื้นที่ที่มีได้เกี่ยวข้องกับการรับจำนำ เนื่องจากแผนผังบริเวณของโรงรับจำนำที่ผู้รับจำนำยื่นแสดงต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นในขณะยื่นขอทำการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารสำหรับใช้เป็นโรงรับจำนำตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ผู้รับจำนำย่อมต้องยื่นแสดงต่อเจ้าพนักงานทั้งแปลง ขณะที่บทบัญญัติตามมาตรา ๑๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำฯ กำหนดขึ้นเพื่อดูแล ระวังและรักษาความปลอดภัยภายในบริเวณตัวอาคารโรงรับจำนำที่ใช้ในการรับจำนำเท่านั้น เพื่อมิให้มีบุคคลอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการรับจำนำเข้าออกในบริเวณดังกล่าว ส่วนที่ไม่ได้อยู่ในบริเวณที่มีการรับจำนำจึงไม่ควรถูกรวมไว้ในคำว่า “บริเวณโรงรับจำนำ” ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงขอความอนุเคราะห์คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นตามมาตรา ๑๘ (๕) ว่า พื้นที่ดังต่อไปนี้ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ไม่กระทบต่อการรับจำนำ ถือเป็นส่วนหนึ่งของ “บริเวณโรงรับจำนำ” หรือไม่ และสำนักงานสถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานครจะสามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่ดังกล่าวเพื่อประกอบธุรกิจโดยไม่เป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติโรงรับจำนำฯ ได้หรือไม่

(๑) บริเวณดาดฟ้า ด้านข้าง ผนังอาคารด้านนอก พื้นที่ด้านหน้าอาคาร หรือพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่อยู่นอกประตูเข้าออกของอาคารที่เป็นบริเวณที่ใช้ดำเนินการรับจำนำ

(๒) ที่ดินที่สำนักงานสถานธนาณูปาลกรุงเทพมหานครเป็นเจ้าของหรือมีสิทธิครอบครองในส่วนบริเวณรอบ ๆ อาคารที่ใช้เป็นโรงรับจำนำ

ทั้งนี้ เพื่อให้กรุงเทพมหานครมีแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องในเรื่องดังกล่าว จึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมายข้างต้น รวมทั้งความเห็นหรือข้อเสนอแนะเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินการของกรุงเทพมหานครต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามที่ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) ได้ชี้แจงว่า ในการพิจารณาคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำและการอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำนั้น คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำจะเป็นผู้พิจารณาคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ รวมทั้งพิจารณาแผนผังสถานที่ที่ใช้ประกอบกิจการโรงรับจำนำตามคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำได้ยื่นมาพร้อมกับคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำ โดยคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำจะพิจารณารายละเอียดโครงสร้างของอาคารที่ใช้เป็นสถานที่ประกอบกิจการโรงรับจำนำตามแบบแปลนของอาคารเป็นสำคัญ เพื่อตรวจสอบว่าอาคารที่ตั้งโรงรับจำนำนั้นเป็นอาคารถาวรมั่นคง และการก่อสร้างอาคารเป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดไว้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาแล้วเห็นควรกำหนดประเด็นข้อหาหรือที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียว คือ “บริเวณโรงรับจำนำ” ตามมาตรา ๑๘^๒ (๕) แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ มีความหมายอย่างไร โดยมีความเห็นว่าการขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำ คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาต ซึ่งผู้ขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำต้องดำเนินการยื่นคำขอตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง อันได้แก่ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้ยื่นคำขอตามแบบ จ.๑ ท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๖)ฯ ต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และในแบบ จ.๑ กำหนดให้แสดงแผนผังสถานที่ของโรงรับจำนำ อันประกอบด้วย พื้นที่ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินกิจการโรงรับจำนำตามกฎหมายไว้ด้วย เช่น ที่เก็บทรัพย์สินจำนำอันมีค่า พื้นที่เก็บของเบ็ดเตล็ด เป็นต้น ดังนั้น ในการพิจารณาอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ นอกจากการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำ ข้อกำหนดเกี่ยวกับสถานที่ตั้งและจำนวนโรงรับจำนำตามกฎหมายแล้ว คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำต้องพิจารณารายการตามแบบ จ.๑ ที่รวมถึงแผนผังสถานที่แสดงขอบเขตพื้นที่ที่จะใช้ในการประกอบธุรกิจโรงรับจำนำของโรงรับจำนำนั้นด้วย เมื่อคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำได้ ก็หมายความว่าคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำได้ให้ความเห็นชอบแผนผังสถานที่แสดงพื้นที่ของโรงรับจำนำนั้น ดังนั้น บริเวณภายในขอบเขตพื้นที่ตามแผนผังสถานที่ดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นบริเวณโรงรับจำนำที่ได้รับอนุญาต ซึ่งภายในบริเวณนั้นผู้รับจำนำจะกระทำการใดตามที่กำหนดห้ามไว้ในมาตรา ๑๘ (๕) ไม่ได้ และส่วนการพิจารณาว่า

^๒มาตรา ๑๘ ห้ามมิให้ผู้รับจำนำกระทำการ ดังต่อไปนี้

- (๑) รับจำนำหรือให้หลักทรัพย์จำนำในระหว่างเวลาตั้งแต่ ๑๘ นาฬิกา ถึง ๘ นาฬิกา
 - (๒) รับจำนำสิ่งของจากภิกษุสามเณรหรือเด็กอายุต่ำกว่าสิบห้าปี
 - (๓) รับจำนำสิ่งของที่ไม่เห็นได้ว่าเป็นของที่ใช้ในราชการหรือสิ่งของที่ได้รับแจ้งตามมาตรา ๒๑
 - (๔) นำทรัพย์สินจำนำออกนอกโรงรับจำนำ เว้นแต่เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต หรือเพื่อให้พยานตรายอันร้ายแรงที่ผู้รับจำนำจะป้องกันด้วยวิธีอื่นไม่ได้
 - (๕) ประกอบธุรกิจซึ่งไม่เกี่ยวกับการรับจำนำหรือการขายทรัพย์สินจำนำที่หลุดเป็นสิทธิแล้ว
- ในบริเวณโรงรับจำนำ

พื้นที่ใดอยู่ “ในบริเวณโรงรับจำนำ” และพื้นที่ใดอยู่ “นอกบริเวณโรงรับจำนำ” ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป โดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้น

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ใช้บังคับมาเป็นเวลานานและมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่สอดคล้องกับกาลปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อให้การกำกับดูแลการประกอบกิจการโรงรับจำนำสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงสมควรที่กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแลการประกอบกิจการโรงรับจำนำ จะพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๒๖^๓ และมาตรา ๗๗^๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๖

“มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุดูผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

“มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เหมาะสม พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง