

บันทึก

เรื่อง ขอให้ตีความในพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗ (ปัญหาความหมายของ
มาตรา ๑๐ วรรคสอง และวรรคสาม และอำนาจของกรมประชาสงเคราะห์
ในการควบคุมการขึ้นค่าเช่าหอพัก)

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท.๐๗๑๐/๗๔๔๕ ลงวันที่ ๒๗
พฤษภาคม ๒๕๖๔ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาของกรมประชาสงเคราะห์ตาม
พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยมีข้อเท็จจริงว่า กรมประชาสงเคราะห์
กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการดำเนินการหอพักนักเรียนของเอกชนใน
กรุงเทพมหานคร รวมทั้งแก้ไขปัญหาค่าเช่าหอพักนักเรียนในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับหอพักตาม
พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗ มีหอพักนักเรียนอยู่ในความควบคุมทั้งหมด ๔๖๐ หอพัก
ซึ่งมีนักเรียนและนักศึกษารวมทั้งสิ้นประมาณ ๓๐,๐๐๐ คน กรมประชาสงเคราะห์เห็นว่า
เนื่องจากวรรคสองและวรรคสามของมาตรา ๑๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติหอพักฯ ได้บัญญัติให้
อำนาจแก่กรมประชาสงเคราะห์ที่จะควบคุมการดำเนินงานหอพักได้ โดยเฉพาะการขึ้นอัตราค่าเช่า
หอพัก จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้หอพักขึ้นอัตราค่าเช่าไว้โดยมีสาระสำคัญว่า ให้
ขึ้นค่าเช่าได้ปีละไม่เกิน ๒๐% ถ้าเกิน ๕ ปีไปแล้ว ให้ขึ้นได้ไม่เกิน ๕๐% และให้มีการตรวจ
เปรียบเทียบกับหอพักที่อยู่ในมาตรฐานเดียวกันในทำเลใกล้เคียงกันอีกด้วย โดยได้ยึดหลักให้
ความเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย คือ ทั้งฝ่ายเจ้าของหอพักและผู้พัก และได้ถือปฏิบัติมาจนถึงบัดนี้

แต่เนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงมีหอพัก
ต่างๆ ขอขึ้นอัตราค่าเช่าหอพักเป็นจำนวนมาก หอพักบางแห่งขึ้นค่าเช่าสูงมากและบางแห่งก็ขึ้น
ค่าเช่าถึงปีละสองครั้ง ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่บรรดาผู้พักซึ่งเป็นนักเรียนนักศึกษาอย่างมาก
และนักเรียนนักศึกษาเหล่านี้ได้ร้องเรียนขอความช่วยเหลือจากกรมประชาสงเคราะห์มากยิ่งขึ้น

^๑ มาตรา ๑๐ เจ้าของหอพักต้องจัดให้มีระเบียบประจำหอพักซึ่งอย่างน้อยให้มีข้อกำหนด
ดังต่อไปนี้

- (๑) หลักเกณฑ์การรับผู้พัก
 - (๒) อัตราค่าเช่าหอพัก ค่าอาหารและค่าบริการอื่น ๆ
 - (๓) เวลาเข้าออกหอพัก
 - (๔) การเยี่ยมผู้พัก
 - (๕) การรักษาพยาบาล
 - (๖) การค้างแรมที่อื่น
 - (๗) การห้ามผู้พักมิให้ก่อความรำคาญแก่ผู้อยู่ใกล้เคียง
- ระเบียบประจำหอพักให้ใช้ได้ต่อนายทะเบียนเห็นชอบแล้ว
การแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบประจำหอพักต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียน

ซึ่งกรมประชาสัมพันธ์ก็ได้ใช้ความพยายามใกล้เคียง โดยอ้างถึงความเป็นธรรมตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น แต่ปรากฏว่ามักจะได้รับความโต้แย้งจากเจ้าของหอพักบางรายว่า กรมประชาสัมพันธ์ไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปควบคุมค่าเช่าหอพัก เพราะไม่มีมาตราใดของพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้อำนาจกรมประชาสัมพันธ์ที่จะควบคุมการขึ้นค่าเช่าได้ และสมาคมผู้ดำเนินงานหอพักได้มีหนังสือแจ้งมติของที่ประชุมใหญ่สามัญของสมาคมด้วยว่า ตามพระราชบัญญัติหอพักฯ มิได้ให้อำนาจกรมประชาสัมพันธ์ในการควบคุมการขึ้นค่าเช่าและกำหนดระยะเวลาขึ้นค่าเช่าที่จะให้ขึ้นค่าเช่า ที่ประชุมสมาคมฯ จึงได้ลงมติเป็นเอกฉันท์ให้เจ้าของหอพักขึ้นค่าเช่าหอพักได้โดยเสรีตามสภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน เรื่องดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่า วรรคสองและวรรคสามของมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติหอพักฯ มีความหมายกว้างขวางมากน้อยเพียงใด และกรมประชาสัมพันธ์มีอำนาจในการควบคุมการขึ้นค่าเช่าหอพักนักเรียนและนักศึกษาของเอกชนเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพนักเรียนและนักศึกษาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหอพักฯ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมประชาสัมพันธ์) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

สำหรับปัญหาที่ว่าวรรคสองและวรรคสามของมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗ มีความหมายกว้างขวางมากน้อยเพียงใด นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวที่ให้อำนาจนายทะเบียนในการให้ความเห็นชอบระเบียบประจำหอพักและให้ความเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบดังกล่าว นั้น ไม่เพียงแต่ให้อำนาจนายทะเบียนพิจารณาว่า ระเบียบประจำหอพักดังกล่าวมีข้อกำหนดครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๐ หรือไม่แต่ให้นายทะเบียนพิจารณาถึงความเหมาะสมของรายละเอียดและการแก้ไขรายละเอียดต่าง ๆ เช่น หลักเกณฑ์การรับผู้พักอัตราค่าเช่าหอพัก ค่าอาหารและค่าบริการอื่น ๆ ฯลฯ อันเป็นสาระสำคัญของข้อกำหนดเหล่านั้นด้วย

สำหรับปัญหาที่ว่า กรมประชาสัมพันธ์มีอำนาจในการควบคุมการขึ้นค่าเช่าหอพักนักเรียนและนักศึกษาของเอกชน เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของนักเรียนและนักศึกษาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหอพักเพียงใด นั้น เห็นว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติหอพักฯ มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่กรมประชาสัมพันธ์ในการควบคุมการขึ้นค่าเช่าหอพักไว้โดยชัดแจ้งก็ตาม แต่กรมประชาสัมพันธ์อาจควบคุมการขึ้นค่าเช่าหอพักได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติหอพักฯ ทั้งนี้ เพราะการขึ้นค่าเช่าหอพักเกินกว่าอัตราที่ได้รับความเห็นชอบในระเบียบประจำหอพักจะกระทำมิได้ เว้นแต่เจ้าของหอพักจะได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบประจำหอพักโดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนตามวรรคสามของมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติหอพักฯ เสียก่อน ซึ่งในการนี้ นายทะเบียนย่อมพิจารณาถึงความเหมาะสมของอัตราค่าเช่าหอพักได้ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และอาจไม่ให้ความเห็นชอบการขึ้นอัตราค่าเช่า

หอพักที่ไม่ได้ยึดหลักให้ความเป็นธรรมแก่ผู้พักเลยก็ได้ การขึ้นค่าเช่าหอพักโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนดังกล่าวนี้นายทะเบียนมีสิทธิที่จะไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ตามมาตรา ๑๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีผลทำให้เจ้าของหอพักต้องเลิกกิจการ มิฉะนั้นจะเป็นการดำเนินกิจการหอพักโดยไม่มีใบอนุญาตตามมาตรา ๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติหอพักฯ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวในกรณีที่นายทะเบียนไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ เจ้าของหอพักก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติหอพักฯ

อนึ่ง ในกรณีที่มีการขึ้นค่าเช่าหอพักเกินกว่าอัตราที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง โดยมิได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบประจำหอพักตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม นั้น แม้ว่านายทะเบียนจะมีสิทธิไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ดังที่กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่นายทะเบียนไม่มีอำนาจสั่งตามมาตรา ๓๒^๕ แห่งพระราชบัญญัติหอพักฯ เพราะอำนาจตามมาตรา ๓๒ ใช้กับกรณีที่เจ้าของหอพักหรือผู้จัดการหอพักปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับการแก้ไขหอพักให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติหอพักเท่านั้น ดังนั้นในกรณีที่เจ้าของหอพักมิได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบประจำหอพัก นายทะเบียนจึงไม่มีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๓๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติหอพักฯ

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

^๒ มาตรา ๑๒ ใบอนุญาตให้ตั้งหอพักให้ใช้ได้จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคมของปีที่ยื่นขอใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งหอพัก ให้ยื่นคำขออนุญาตนายทะเบียนก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ ไม่น้อยกว่าสามสิบวันตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๓ มาตรา ๑๗ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมหอพักให้เจ้าของหอพักแจ้งเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายในเจ็ดวัน ก่อนแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติม

^๔ มาตรา ๑๓ ในกรณีที่นายทะเบียนไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งหอพัก ผู้ขออนุญาตหรือผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือนายทะเบียนแจ้งการไม่อนุญาตหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

^๕ มาตรา ๓๒ นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหอพักหรือผู้จัดการหอพักจัดการหรือแก้ไขหอพัก หรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ภายในกำหนดเวลาที่นายทะเบียนเห็นสมควร

^๖ มาตรา ๓๓ เมื่อปรากฏว่าเจ้าของหอพักหรือผู้จัดการหอพัก แล้วแต่กรณี

(๑) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๘ หรือมาตรา ๒๐

(๒) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนตามมาตรา ๓๒ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(๓) ดำเนินกิจการหอพักเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีหรือเป็นภัยต่อประเทศชาติ

นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าควบคุมหรือดำเนินกิจการหอพัก หรือถ้าเห็นสมควรจะสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ตั้งหอพัก หรือใบอนุญาตให้เป็นผู้จัดการหอพักโดยอนุมัติรัฐมนตรีก็ได้

ค่าใช้จ่ายในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าควบคุมหรือดำเนินกิจการหอพักให้เจ้าของหอพักเป็นผู้จ่าย

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๒๔