

บันทึก

เรื่อง ขอให้ตีความในกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ

นายปัญญา จงเร่งเพียร เจ้าของโรงรับจำนำ “เฮงเฮง” ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๒๑ ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีว่า เดิมผู้ร้องเคยร้องเรียนต่อรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย คัดค้านการพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำที่อนุญาตให้โรงรับจำนำ “ซุนเฮง” ย้ายจากที่เดิมมาตั้งอยู่ใกล้ชิดกับโรงรับจำนำของผู้ร้อง โดยมีระยะห่างกันเพียงสองเมตรเศษ มิได้มีระยะห่าง ๕๐๐ เมตรตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ทั้งนี้ โดยคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำอ้างว่า ความในกฎกระทรวงฉบับนี้ใช้บังคับแก่กรณีที่มีการขอตั้งโรงรับจำนำขึ้นใหม่เท่านั้น มิได้ใช้บังคับถึงกรณีการขยายโรงรับจำนำด้วย ผู้ร้องจึงร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้บัญญัติแยกเรื่องการตั้งโรงรับจำนำและการย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำไว้ต่างหากจากกัน กล่าวคือ เรื่องการขออนุญาตและการอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๘^๑ ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า การขออนุญาตและการอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ส่วนเรื่องการขออนุญาตและการอนุญาตให้ย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำนั้นได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔^๒ ซึ่งกำหนดไว้ว่า การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

สำหรับการขออนุญาตและการอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำซึ่งจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น ในเรื่องนี้ให้มีกฎกระทรวง^๓ กำหนดหลักเกณฑ์ในการ

^๑ มาตรา ๘ ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงรับจำนำ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำ การขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำและการอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในท้องที่ใดมีการกำหนดจำนวนโรงรับจำนำ การขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำให้กระทำโดยการว่าประมุขตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความในวรรคสามมิใช่บังคับแก่การขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำของเทศบาลหรือของทางราชการ

^๒ มาตรา ๑๔ ห้ามมิให้ผู้รับจำนำย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำ การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๓ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ

อนุญาตไว้ว่า สถานที่ตั้งโรงรับจำนำที่ขออนุญาตต้องมีระยะห่างตามทางเดินถึงกันที่ใกล้ที่สุดห่างจากโรงรับจำนำที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งอยู่ก่อนแล้วไม่น้อยกว่า ๕๐๐ เมตร ฉะนั้น หลักเกณฑ์ในเรื่องระยะห่างกันของสถานที่ตั้งโรงรับจำนำที่จะต้องขึ้นใหม่กับโรงรับจำนำที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งอยู่แล้ว จึงเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งที่จะจำกัดขอบเขตในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำในการพิจารณาอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ คือโรงรับจำนำที่จะอนุญาตให้ตั้งขึ้นใหม่ต้องอยู่ห่างจากโรงรับจำนำที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งอยู่แล้วไม่น้อยกว่า ๕๐๐ เมตร แต่ในการขออนุญาตและการอนุญาตย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำนั้น มาตรา ๑๔ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำไว้ คงกำหนดไว้แต่เพียงว่า การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง^๔ ฉะนั้น ในการที่คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำจะพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ จึงขึ้นอยู่กับความสมควรและความเหมาะสมกันเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการ ไม่มีกฎหมายกำหนดขอบเขตหรือเงื่อนไขในการใช้ดุลพินิจไว้แต่อย่างใด ดังนั้น ในกรณีนี้เมื่อคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำเห็นว่าสมควรและเหมาะสม จะอนุญาตให้ย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำไปตั้ง ณ ที่ตั้งแห่งใหม่ขึ้นอยู่ห่างจากโรงรับจำนำที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งอยู่แล้วไม่น้อยกว่า ๕๐๐ เมตร ก็ได้ อย่างไรก็ดี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเสนอเป็นข้อสังเกตว่าในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำนั้น

พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งมีข้อความดังนี้

“ข้อ ๑ ผู้ใดมีความประสงค์จะขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำในท้องที่ที่คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำ ให้ยื่นคำขอตามแบบ จ.๑ ท้ายกฎกระทรวงนี้ ต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประกาศให้มายื่นคำขออนุญาตซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

ในกรณีที่คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำเห็นสมควรจะให้ผู้ยื่นคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำวางเงินประกันต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามสมควรก็ได้

สถานที่ตั้งโรงรับจำนำที่ขออนุญาตต้องมีระยะตามทางเดินถึงกันที่ใกล้ที่สุดห่างจากโรงรับจำนำที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งอยู่ก่อนแล้วไม่น้อยกว่า ๕๐๐ เมตร

ในกรณีที่มีผู้ขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำหลายราย และไม่มีโรงรับจำนำที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งอยู่ก่อนแล้วในระยะตามทางเดินถึงกันที่ใกล้ที่สุดน้อยกว่า ๕๐๐ เมตร ถ้าสถานที่ที่ขออนุญาตตั้งเหล่านั้นมีระยะตามทางเดินถึงกันที่ใกล้ที่สุดห่างกันน้อยกว่า ๕๐๐ เมตร เมื่อคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำพิจารณาเห็นสมควรอนุญาตแล้ว ให้ใช้วิธีจับสลากเพื่อให้เหลือผู้รับอนุญาตแต่เพียงรายเดียว ผู้ที่จับสลากได้จะเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำในสถานที่ที่ขออนุญาตตั้งนั้น

ความในวรรคสามและวรรคสี่มิใช่บังคับแก่สถานที่ตั้งโรงรับจำนำที่ได้รับอนุญาตก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ และไม่ใช้บังคับแก่สถานที่ตั้งโรงรับจำนำของเทศบาลหรือของทางราชการ”

^๔ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๐๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งมีข้อความดังนี้

“ข้อ ๒ ผู้รับจำนำซึ่งมีความประสงค์จะย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำให้ยื่นคำขอตามแบบ จ.๕ ท้ายกฎกระทรวงนี้ พร้อมด้วยแผนผังสถานที่ที่จะย้ายไปตั้งใหม่ต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต เมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำแล้ว ให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตบันทึกสถานที่ตั้งโรงรับจำนำใหม่ไว้ในใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำ”

ควรจะได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงพฤติการณ์ตลอดจนความจำเป็นของการขอย้ายโรงรับจำนำแต่ละรายประกอบการพิจารณาเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วย

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

รักษาราชการแทน รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๖๑