

บันทึก

เรื่อง หรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๕๓๘

มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ (หอพักของสำนักงานศึกษาธิการเขต
ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ครูหรือบุคคลอื่นพักเป็นการชั่วคราวโดยเก็บค่าบำรุง
เป็นรายวัน จะเป็น “โรงแรม” ตามกฎหมายหรือไม่)

กรมตำรวจได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๖๑๔/๑๓๖๕๔ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๓๑
ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๒๐๔/
๕๙๕๕ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๓๐ หรือกระทรวงมหาดไทยว่า หอพักที่สำนักงานศึกษาธิการเขต
๕ ตั้งขึ้นเพื่อให้ครูหรือลูกจ้างหรือบุคคลอื่น ๆ เข้าพักเป็นการชั่วคราว โดยเก็บค่าบำรุงคนละ ๒๐
บาท - ๔๐ บาท ต่อวัน จะเข้าข่ายเป็นหอพักตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.๒๕๐๗ มาตรา ๔
(๑) หรือเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖
หรือไม่อย่างไร

กระทรวงมหาดไทย (กรมประชาสงเคราะห์) ได้มีหนังสือที่ มท ๐๘๑๒/๔๖๙๙
ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๓๐ ตอบข้อหารือไปยังกระทรวงศึกษาธิการว่า การดำเนินกิจการที่เป็น
หอพักจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

- (๑) เป็นสถานที่ที่จัดขึ้นเพื่อรับผู้พักตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป
- (๒) ผู้พักเป็นผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างการศึกษา
- (๓) ผู้พักอยู่ในหอพักโดยให้ทรัพย์สินตอบแทน

หลักเกณฑ์ที่กล่าวข้างต้น สามารถใช้พิจารณาได้กับหอพักโดยทั่ว ๆ ไป สำหรับ
กรณีตามปัญหาปรากฏว่า เป็นการรับผู้พักที่เป็นครูหรือลูกจ้างหรือบุคคลทั่วไปเข้าพักเป็นการ
ชั่วคราวโดยเก็บค่าบำรุงคนละ ๒๐ บาท - ๔๐ บาท ต่อวัน ลักษณะการดำเนินงานมิได้มี
วัตถุประสงค์เพื่อจะรับนักเรียน นักศึกษาเข้าพักเป็นสำคัญ การดำเนินงานดังกล่าวยังไม่เข้า
องค์ประกอบตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น จึงไม่เป็นหอพักตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ และ
มาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.๒๕๐๗

ต่อมากระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือที่ ศธ ๐๒๐๔/๓๔๒๑๖ ลงวันที่ ๓๐
พฤศจิกายน ๒๕๓๐ ขอทราบเพิ่มเติมในประเด็นว่า จะเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม
พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ หรือไม่อย่างไร กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการให้
กรมตำรวจดำเนินการตอบข้อหารือของกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว ซึ่งกรมตำรวจได้มอบหมาย
ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแล้วมีความเห็นแตกต่างกัน คือ

กองทะเบียน กรมตำรวจ พิจารณาแล้วเห็นว่า หอพักดังกล่าวได้เปิดให้บุคคล
ทั่วไปเข้าพัก และได้จัดตั้งขึ้นเพื่อรับเงินจ้างสำหรับบุคคลเดินทางหรือบุคคลที่ไปราชการจะหาที่
อยู่ที่พักชั่วคราว น่าจะเข้าข่ายความหมายของคำว่า “โรงแรม” ตามนัยมาตรา ๓ แห่ง

พระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘ แต่การดำเนินการดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจให้การยกเว้น หรือผ่อนผันได้ตามนัยมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘

กองวิชาการ กรมตำรวจ พิจารณาแล้วเห็นว่า

(๑) กรณีตามพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘ มาตรา ๓

ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “โรงแรม” หมายความว่า บรรดาสถานที่ทุกชนิดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับสินจ้าง สำหรับคนเดินทางหรือบุคคลที่ประสงค์จะหาที่อยู่หรือที่พักชั่วคราว สำหรับกรณีหอพักดังกล่าวเป็นสถานที่ที่ทางราชการจัดให้มีขึ้น โดยวางระเบียบกำหนดให้กลุ่มบุคคลบางประเภทเข้าพักหรือใช้บริการได้และเรียกเก็บค่าบำรุงคนละ ๒๐ บาท - ๔๐ บาท ต่อวันโดยเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นๆ เข้าพักได้ด้วย แต่ก็ต้องเป็นผู้ที่ศึกษาการเซตเห็นสมควรกรณีตามปัญหาดังกล่าวจึงมีปัญหาการตีความได้เป็น ๒ นัย กล่าวคือ

ความเห็นนัยที่ ๑ เมื่อพิจารณาตีความตามลายลักษณ์อักษรโดยเคร่งครัดแล้ว ย่อมถือว่าอยู่ในความหมายของคำว่า “โรงแรม” เพราะเป็นสถานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับสินจ้างสำหรับคนเดินทาง หรือบุคคลที่ประสงค์จะหาที่อยู่หรือที่พักชั่วคราว ทั้งนี้โดยไม่คำนึงว่าผลประโยชน์ที่เรียกเก็บนั้นจะเรียกชื่อเป็นอย่างอื่นก็ตาม

ความเห็นนัยที่ ๒ เมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์แล้วเห็นว่า ความหมายของคำว่า “โรงแรม” ตามที่กฎหมายกำหนดไว้น่าจะมุ่งหมายถึงสถานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับสินจ้างอันมีวัตถุประสงค์ในทางการค้า ส่วนสถานที่ดังกล่าวเป็นสถานที่ที่ทางราชการแม้จะเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นเข้าพักได้ก็ตาม แต่ก็ต้องเป็นผู้ที่ศึกษาการเซตเห็นสมควร และการเรียกเก็บผลประโยชน์ดังกล่าวก็เพียงแต่เรียกเก็บเป็นค่าบำรุงเพื่อประโยชน์ในการรักษาสถานที่นั้นให้อยู่ในสภาพที่ดีมิใช่เป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อรับสินจ้างโดยแท้ จึงยังไม่น่าเข้าข่ายของคำว่า “โรงแรม”

สำหรับในปัญหานี้ กองวิชาการ กรมตำรวจ มีความเห็นตามนัยที่ ๒

(๒) กรณีตามพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘ มาตรา ๒๖

กรณีหอพักตามปัญหา หากตีความว่าอยู่ในความหมายของคำว่า “โรงแรม” ดังความเห็นตาม (๑) นัยที่ ๑ แล้ว ก็อาจจัดได้ว่าเป็นสถานที่อันจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บุคคลพักอาศัยชั่วคราวเพื่อประโยชน์ในราชการ การกุศล การศึกษา หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่น ตามนัยมาตรา ๒๖ และโดยที่สถานที่ดังกล่าวตั้งอยู่ในต่างจังหวัด จึงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะเป็นผู้มีอำนาจให้ความยกเว้น หรือผ่อนผันหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมตามควรแก่กรณี แต่หากเป็นกรณีตีความว่าไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “โรงแรม” ดังความเห็นตาม (๑) นัยที่ ๒ อันเป็นความเห็นของกองวิชาการ กรมตำรวจ แล้ว ก็ไม่อาจนำมาตรา ๒๖ มาใช้บังคับได้

กรมตำรวจจึงได้เสนอความเห็นที่แตกต่างกันดังกล่าวไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อวินิจฉัยสั่งการอีกครั้งหนึ่ง เพื่อจะได้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป กระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการดังกล่าว ครั้งที่ ๕๖/๒๕๓๑ เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๑ ที่ประชุมฯ ได้พิจารณาความคิดเห็นของกองทะเบียน กรมตำรวจและกองวิชาการ กรมตำรวจ แล้วเห็นว่า

ปัจจุบันมีหน่วยราชการหลายแห่งที่มีหอพักจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ข้าราชการหรือลูกจ้างหรือบุคคลอื่นที่หัวหน้าหน่วยราชการนั้นเห็นสมควรเข้าพักเป็นการชั่วคราว เช่นเดียวกับหอพักของเขตการศึกษา ๕ ดังนั้น เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานของหน่วยราชการต่างๆ ที่ประชุมฯ จึงมีมติมอบให้กรมตำรวจหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อหาข้อยุติในปัญหากฎหมายดังกล่าว

ฉะนั้น กรมตำรวจจึงขอหารือว่า หอพักที่สำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ ได้จัดตั้งขึ้นดังกล่าวจะเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘ มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ หรือไม่อย่างไร เพื่อจักได้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติและแจ้งให้กระทรวงศึกษาธิการทราบต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาข้อหารือนี้ประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงกรมตำรวจ กรมประชาสัมพันธ์) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ก่อนที่กรมตำรวจหารือปัญหาดังกล่าวมาในครั้งนี้นี้กระทรวงศึกษาธิการได้เคยมีหนังสือ ที่ ศธ ๐๒๐๔/๑๒๕๗๗ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๐ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า หอพักของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ เป็นหอพักของกระทรวง ทบวง กรม ตามมาตรา ๔ (๑)^๑ แห่งพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘ ตามมาตรา ๓^๒ และมาตรา ๒๖^๓ หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ในปัญหาที่กระทรวงศึกษาธิการหารือว่า หอพักของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ เป็นโรงแรมหรือไม่ นั้น กระทรวงศึกษาธิการยังมิได้หารือไปยังกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติโรงแรมฯ ดังนั้น เพื่อให้เป็นไป

^๑มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่หอพัก ดังต่อไปนี้

- (๑) หอพักของกระทรวงทบวงกรม
- (๒) หอพักที่รับผู้พักน้อยกว่าห้าคน
- (๓) หอพักที่รับผู้พักโดยไม่เรียกทรัพย์สินตอบแทน
- (๔) หอพักตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๒มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้มีหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

“โรงแรม” หมายความว่า บรรดาสถานที่ทุกชนิดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับสินจ้างสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลที่ประสงค์จะหาที่อยู่หรือที่พักชั่วคราว

“นายทะเบียน” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีได้แต่งตั้งขึ้น ให้มีหน้าที่รับจดทะเบียนและควบคุมโรงแรม

“ผู้พัก” หมายความว่า คนเดินทาง หรือบุคคลอื่นใดซึ่งเจ้าสำนักจัดให้พักอาศัยในโรงแรมเพื่อยู่ หรือพักชั่วคราว โดยจะเสียสินจ้างหรือไม่ก็ตาม

“เจ้าสำนัก” หมายความว่า บุคคลผู้ควบคุมและจัดการโรงแรม

^๓มาตรา ๒๖ สถานที่ใดจัดตั้งขึ้นให้บุคคลพักอาศัยชั่วคราวเพื่อประโยชน์ในราชการ การกุศล การศึกษา หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่น อันข้าหลวงประจำจังหวัดเห็นสมควร ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจให้ความยกเว้น หรือผ่อนผันหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ตามควรแก่กรณี แต่ในจังหวัดพระนครและธนบุรี อำนาจเช่นนี้ให้เป็นของอธิบดีกรมตำรวจ

ตามข้อ ๔^๔ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมาย ของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒ สมควรที่กระทรวงศึกษาธิการจะได้หารือปัญหาใน ประเด็นดังกล่าวไปยังกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน กระทรวงศึกษาธิการจึงได้หารือไปยัง กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงมหาดไทยได้สั่งการให้กรมตำรวจพิจารณาข้อหารือดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า ถึงแม้กรมตำรวจได้หารือปัญหามาเพียง ประเด็นเดียวว่า หอพักของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ เป็นโรงแรมหรือไม่ก็ตาม แต่เพื่อเป็นการ ตอบข้อหารือของกระทรวงศึกษาธิการในครั้งก่อนด้วย สมควรที่จะพิจารณาข้อหารือของ กระทรวงศึกษาธิการในประเด็นที่ว่า หอพักของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ เป็นหอพักของ กระทรวง ทบวง กรม ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.๒๕๐๗ หรือไม่ ด้วย โดยคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นดังนี้

๑. ตามปัญหาที่ว่า หอพักของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ เป็นหอพักของ กระทรวง ทบวง กรม ตามมาตรา ๔ (๑)^๕ แห่งพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.๒๕๐๗หรือไม่ นั้น ใน เบื้องต้นจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่า หอพักของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ มีลักษณะเป็น “หอพัก” หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทนิยาม “หอพัก” และ “ผู้พัก” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓^๖ แห่ง พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.๒๕๐๗ ที่ว่า “หอพัก” หมายความว่า สถานที่ที่จัดขึ้นเพื่อรับผู้พักตาม พระราชบัญญัตินี้ และ “ผู้พัก” หมายความว่า ผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างการศึกษาตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง^๗ และเข้าอยู่ในหอพักโดยให้ทรัพย์สินตอบแทน แล้ว จะเห็นได้ว่า สถานที่ใดจะมี ลักษณะเป็นหอพักนั้นมียอดประกอบ ๒ ประการ คือ เป็นสถานที่ที่จัดขึ้นเพื่อรับผู้ซึ่งอยู่ในระหว่าง การศึกษาเข้าอยู่ในหอพักและผู้พักนั้นให้ทรัพย์สินตอบแทน แต่เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยตลอดทั้งฉบับประกอบกับเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ว่า “โดยที่ ปรากฏว่าเด็กและเยาวชนหรือผู้ที่อยู่ในระหว่างการศึกษาซึ่งเข้ามาศึกษาเล่าเรียนในจังหวัดพระ นครหรือในจังหวัดใหญ่ ๆ บางจังหวัด และเข้าพักอยู่ในหอพักของเอกชน ได้ทวีจำนวนมากขึ้น

“ข้อ ๔ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องที่ กรรมการร่างกฎหมายจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย จะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วน ราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีเร่งด่วนหรือมีความจำเป็นอย่าง อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือคำสั่ง

“โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

๖ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“หอพัก” หมายความว่า สถานที่ที่จัดขึ้นเพื่อรับผู้พักตามพระราชบัญญัตินี้

“ผู้พัก” หมายความว่า ผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างการศึกษาตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และเข้าอยู่ ในหอพักโดยให้ทรัพย์สินตอบแทน

๗ ล๑

๗ ล๑

๘ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ.๒๕๐๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗

ข้อ ๑ ให้การศึกษาในมหาวิทยาลัย วิทยาลัย โรงเรียนของรัฐบาลหรือโรงเรียนราษฎร์ เป็น การศึกษาที่กำหนดตามบทนิยามคำว่า “ผู้พัก” ตามมาตรา ๓

เป็นลำดับ บรรดาหอพักต่าง ๆ ของเอกชนที่จัดตั้งขึ้น ไม่มีกฎหมายควบคุม ผู้จัดตั้งหอพักได้ดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการค้ามากกว่าเพื่อสวัสดิภาพ และอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ผิดศีลธรรมอันดี หรืออาจเป็นภัยต่อประเทศชาติ จึงสมควรให้มีกฎหมายควบคุมการจัดตั้งหอพักของเอกชน” แล้ว จะเห็นได้ว่า การพักในหอพักต้องมีลักษณะเป็นการพักประจำสำหรับผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างการศึกษาเล่าเรียน มิใช่เป็นการพักชั่วคราว สำหรับหอพักของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ นี้ปรากฏว่าเป็นสถานที่ซึ่งจัดให้มีขึ้นเพื่อให้ที่พักแก่ครู อาจารย์ นักเรียน นิสิต นักศึกษา ข้าราชการหรือลูกจ้างสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและบุคคลอื่นที่ศึกษาธิการเขตเห็นสมควร เป็นการชั่วคราว มิใช่เป็นการพักประจำเพื่อการศึกษา ฉะนั้น หอพักของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ นี้จึงไม่มีลักษณะเป็น”หอพัก”ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗ และไม่เป็นหอพักของกระทรวง ทบวง กรม ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๒. ตามปัญหาที่ว่า หอพักของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ เป็นโรงแรมตามมาตรา ๓^๙ และมาตรา ๒๖^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘หรือไม่ นั้น เมื่อพิจารณาบทนิยาม “โรงแรม” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘ ที่บัญญัติว่า “โรงแรม” หมายความว่า บรรดาสถานที่ทุกชนิดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับสินจ้างสำหรับคนเดินทาง หรือบุคคลที่ประสงค์จะหาที่อยู่หรือที่พักชั่วคราว แล้ว จะเห็นได้ว่า โรงแรมนั้นจะต้องเป็นสถานที่ที่จัดให้คนเดินทางทั่วไปพักหรืออยู่ชั่วคราวเพื่อรับสินจ้าง และเมื่อพิจารณาความหมายของการจัดสถานที่นั้นเพื่อรับสินจ้าง แล้ว จะเห็นว่า ต้องเป็นการจัดสถานที่นั้นขึ้นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ตอบแทนจากการรับค่าบริการค่าที่พักในทางการค้าเป็นปกติธุระ แต่สำหรับหอพักของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ เป็นสถานที่ราชการที่ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งต้องมีที่พักไว้สำหรับให้นักเรียน ครู อาจารย์ หรือบุคคลภายนอกพักชั่วคราว ในการทำกิจกรรมเกี่ยวกับการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๒๓^{๑๐} แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยมีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการใช้หอพักและห้องประชุมของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๓ และระเบียบสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ ว่าด้วยการใช้หอพักและห้องประชุมของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ พ.ศ. ๒๕๒๔ วางระเบียบเกี่ยวกับการเข้าพักได้เป็นการแน่นอน และถึงแม้จะเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นเข้าพักได้ก็ตาม แต่ก็ต้องเป็นผู้ที่ศึกษาธิการเขตเห็นสมควร หอพักของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ จึงมิใช่สถานที่ที่บุคคลใด ๆ จะเข้าพักได้เช่นโรงแรมโดยทั่วไป อนึ่ง ถึงแม้ว่าผู้พักในหอพักดังกล่าวต้องเสียค่าบำรุงคนละ ๒๐ บาท - ๔๐ บาท ต่อวัน ก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณาระเบียบสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ ว่าด้วยการใช้หอพัก

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^{๑๐}ข้อ ๒๓ กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม

และห้องประชุมของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ พ.ศ.๒๕๒๔ ข้อ ๔^{๑๑} ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีจำเป็น ศึกษาธิการเขตอาจลดหย่อนค่าบำรุงหรือให้เสียค่าบำรุงเหมาจ่ายเป็นการเฉพาะรายแล้ว จะเห็นได้ว่า การเก็บค่าบำรุงดังกล่าวเป็นเพียงการเก็บเงินเพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาสถานที่เท่านั้น มิใช่เพื่อเป็นสินจ้างจากการประกอบกิจการโรงแรมอันเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ในทางการค้า เป็นปกติธุระ ฉะนั้น หอพักของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ จึงไม่มีลักษณะเป็น “โรงแรม” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘ และไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นในประเด็นที่หาหรือว่า หอพักของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ เป็นโรงแรมตามมาตรา ๓ และอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือไม่ แตกต่างไปจากความเห็นของกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ กล่าวคือ เลขาธิการฯ เห็นว่า คำว่า “สินจ้าง” ในคำนิยามคำว่า “โรงแรม” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘ นั้น ถ้าพิจารณาเปรียบเทียบกับคำนิยาม “ผู้พัก” ตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.๒๕๐๗ ที่ว่า “ผู้พัก” หมายความว่า ผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างการศึกษาและเข้าอยู่ในหอพักโดยให้ทรัพย์สินตอบแทน แล้ว ถ้อยคำนี้น่าจะเป็นคำที่มีความหมายคล้ายคลึงกับคำว่า “สินจ้าง” ตามพระราชบัญญัติโรงแรมฯ และการที่ระเบียบของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ ได้กำหนดให้ศึกษาธิการเขตมีอำนาจรับบุคคลอื่นเข้าพักได้ตามที่เห็นสมควร ย่อมเป็นข้อเท็จจริงที่แสดงว่า หอพักของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ ได้เปิดให้บุคคลอื่นเข้าพักได้

นอกจากนี้ โดยที่พระราชบัญญัติโรงแรมฯเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสถานที่รับบุคคลเข้าพักอาศัย ซึ่งเกี่ยวข้องทั้งในด้านสวัสดิภาพ สุขภาพและความปลอดภัยของผู้พักอาศัย และทั้งในด้านความสงบเรียบร้อย การควบคุมอาชญากรรมและศีลธรรมอันดี การตีความจึงไม่จำเป็นต้องตีความขยาย “ความหมายของถ้อยคำ” ที่ปรากฏอยู่ในคำนิยาม อันจะมีผลทำให้คำว่า “โรงแรม” มีความหมายแคบและจำกัด และปิดโอกาสผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะใช้อำนาจทางบริหารตามความเหมาะสมกับสภาพการณ์ ดังนั้น เลขาธิการฯจึงเห็นว่า หอพักของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ เป็น “โรงแรม” ตามความหมายของคำนิยาม “โรงแรม” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมฯ และอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๖ ที่จะขอยกเว้นหรือผ่อนผันหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติโรงแรมฯได้

โดยที่เลขาธิการฯเห็นว่าปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญหรือผลการวินิจฉัยอาจ

^{๑๑}ข้อ ๔ หอพักจัดไว้เป็น ๒ ประเภท คือ

ประเภทที่ ๑ จัดเป็นห้องรวม พักได้ห้องละ ๒๐ คน จำนวน ๕ ห้องและพักได้ห้องละ ๖ - ๘ คน จำนวน ๓ ห้อง แยกเป็นห้องพักชาย - หญิง ค่าบำรุงคนละ ๒๐ บาท ต่อ ๑ วัน

ในกรณีที่จำเป็น ศึกษาธิการเขตอาจลดหย่อนค่าบำรุงหรือให้เสียค่าบำรุงเหมาจ่ายเป็นการเฉพาะราย

ประเภทที่ ๒ จัดเป็นห้องพิเศษ พักได้ห้องละ ๑ คน จำนวน ๔ ห้องค่าบำรุงห้องละ ๓๐ บาท ต่อ ๑ วัน และพักได้ห้องละ ๒ คน จำนวน ๒ ห้อง ค่าบำรุงคนละ ๒๕ บาท ต่อ ๑ วัน ถ้าพักคนเดียวคิดค่าบำรุง ๔๐ บาท ต่อ ๑ วัน

กระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม อาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๔)^{๑๒} แห่งระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒ เลขธิการฯจึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหานี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมตำรวจ) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้ว มีความเห็นว่า โดยที่มาตรา ๓^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘ ได้บัญญัติคำนิยาม “โรงแรม” หมายความว่า บรรดาสถานที่ทุกชนิดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับสินจ้างสำหรับคนเดินทาง หรือบุคคลที่ประสงค์จะหาที่อยู่ หรือที่พักชั่วคราว ดังนั้น ตามปัญหาที่กรมตำรวจได้หารือมานี้จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่า เงินค่าบำรุงที่ผู้พักในห้องพักของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ ต้องจ่ายให้สำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ คนละ ๒๐ บาท - ๔๐ บาทต่อวัน ตามระเบียบสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ ว่าด้วยการใช้ห้องพักและห้องประชุมของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ พ.ศ.๒๕๒๔ เป็น “สินจ้าง” หรือไม่ และผู้เข้าพักในห้องพักดังกล่าวถือว่าเป็น “คนเดินทาง หรือบุคคลที่ประสงค์จะหาที่อยู่หรือที่พักชั่วคราว” หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) พิจารณาแล้ว เห็นว่า ในประเด็นที่เกี่ยวกับ “สินจ้าง” นั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘ ไม่มีบทนิยามกำหนดความหมายของคำว่า “สินจ้าง” ไว้เป็นพิเศษ ดังนั้น การพิจารณาความหมายของคำดังกล่าวจึงต้องถือความหมายธรรมดาตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานที่ว่า “สินจ้าง” หมายถึง เงินค่าบำเหน็จ และคำว่า “บำเหน็จ” หมายถึง รางวัลค่าเหนื่อย ด้วยเหตุนี้ คำว่า “สินจ้าง” ที่ใช้ในคำนิยามคำว่า “โรงแรม” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘ จึงหมายถึง ค่าตอบแทนที่ผู้เดินทางจ่ายให้เป็นการตอบแทนการให้บริการที่พัก ฉะนั้น เงินค่าบำรุงที่ผู้พักต้องจ่ายเป็นการตอบแทนการเข้าพักในห้องพักของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ จึงอยู่ในความหมายของคำว่า “สินจ้าง”

ส่วนในประเด็นที่เกี่ยวกับ “คนเดินทาง หรือบุคคลที่ประสงค์จะหาที่อยู่หรือที่พักชั่วคราว” นั้น โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการว่า การจัดตั้งห้องพักของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นสถานที่พักสำหรับครู อาจารย์ นักเรียน นิสิต นักศึกษา จากโรงเรียนหรือวิทยาลัยต่าง ๆ ข้าราชการ ลูกจ้าง สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือบุคคลอื่นที่ศึกษาธิการเขตเห็นสมควร ซึ่งเดินทางไปร่วมประชุมหรือ

^{๑๒}ข้อ ๑๔ เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ในกรณีดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๔) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

สัมนาในราชการของกระทรวงศึกษาธิการ จึงถือได้ว่าผู้เข้าพักในหอพักดังกล่าวเป็น “คนเดินทาง หรือบุคคลที่ประสงค์จะหาที่อยู่หรือที่พักชั่วคราว” ตามที่บัญญัติไว้ในคำนิยามคำว่า “โรงแรม” ดังนั้น หอพักของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ จึงเป็นสถานที่ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับสินจ้างสำหรับคนเดินทาง หรือบุคคลที่ประสงค์จะหาที่อยู่หรือที่พักชั่วคราว ตามความหมายของคำนิยามคำว่า “โรงแรม”

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒๖^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘ จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติโรงแรมมีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมสถานที่ทุกชนิดที่ใช้เป็นที่พักอาศัยชั่วคราว แต่ได้แบ่งระดับการควบคุมไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้าเป็นสถานที่ที่จัดตั้งขึ้นให้บุคคลพักอาศัยชั่วคราวเพื่อประโยชน์ในราชการ การกุศล การศึกษา หรือประโยชน์อย่างอื่นซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร การควบคุมอาจจะควบคุมเพียงบางส่วนหรืออาจจะไม่ควบคุมเลยก็ได้ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีกรมตำรวจอาจให้ความยกเว้นหรือผ่อนผันหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติโรงแรมฯ ได้ตามควรแก่กรณี แต่ถ้ามิใช่สถานที่พักอาศัยชั่วคราวเพื่อประโยชน์ในราชการหรือประโยชน์อย่างอื่นดังกล่าวข้างต้น จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติโรงแรมฯ โดยครบถ้วน

อนึ่ง หากพิจารณาบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘ โดยตลอด จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติโรงแรมฯ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและสวัสดิภาพของประชาชน การตีความจึงควรตีความโดยจำกัด จะตีความในทางขยายความคำนิยามของคำว่า “โรงแรม” ซึ่งมีความหมายชัดเจนอยู่แล้ว ให้มีความหมายนอกเหนือไปจากถ้อยคำตามตัวอักษรที่ได้บัญญัติไว้หาควรไม่

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงมีความเห็นว่า หอพักของสำนักงานศึกษาธิการเขต ๕ เป็น “โรงแรม” ตามความหมายของคำนิยามคำว่า “โรงแรม” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘ และอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีกรมตำรวจมีอำนาจให้ความยกเว้นหรือผ่อนผันหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติโรงแรมฯ ได้ตามควรแก่กรณี

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

กันยายน ๒๕๓๒