

สภาพปัญหาจากบทนิยาม “สถานศึกษา” ตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๕๘

นายวินัย เพชรบุรี  
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

โดยที่พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๕๘<sup>๑</sup> เป็นกฎหมายที่ได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗ เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชนที่อยู่ระหว่างการศึกษาระหว่างการประกอบกับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้โอนอำนาจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการหอพักให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติหอพักฯ จึงได้กำหนดบทนิยาม หอพัก หมายความว่า สถานที่ที่รับผู้พักตามพระราชบัญญัตินี้เข้าพักอาศัยโดยมีการเรียกเก็บค่าเช่า<sup>๓</sup> และหากบุคคลใดจัดสถานที่เพื่อรับผู้พักเข้าพักอาศัยโดยเรียกเก็บค่าเช่าก็ให้ถือว่าบุคคลนั้นประกอบกิจการหอพัก<sup>๔</sup> เพื่อให้เห็นขอบเขตก่อน แต่การประกอบกิจการหอพักจะต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>๕</sup> โดยแยกออกเป็นหอพักสถานศึกษากับหอพักเอกชน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติหอพักฯ ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้พัก<sup>๖</sup> ไว้ว่าจะต้องเป็นผู้ซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษาในสถานศึกษาในระดับไม่สูงกว่าปริญญาตรีและมีอายุไม่เกินยี่สิบห้าปี

<sup>๑</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๒/ตอนที่ ๓๒ ก/หน้า ๑/๒๒ เมษายน ๒๕๕๘

<sup>๒</sup>หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๕๘

โดยที่กฎหมายว่าด้วยหอพักได้ใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๗ สำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับการประกอบกิจการหอพักไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน สมควรกำหนดแนวทางและวิธีการในการกำกับดูแลการประกอบกิจการหอพักให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชนที่อยู่ระหว่างการศึกษาระหว่างการประกอบกับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้โอนอำนาจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการหอพักให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

<sup>๓</sup>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“หอพัก” หมายความว่า สถานที่ที่รับผู้พักตามพระราชบัญญัตินี้เข้าพักอาศัยโดยมีการเรียกเก็บค่าเช่า

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๔</sup>มาตรา ๖ บุคคลใดจัดสถานที่เพื่อรับผู้พักเข้าพักอาศัยโดยเรียกเก็บค่าเช่า ให้ถือว่าบุคคลนั้นประกอบกิจการหอพัก

<sup>๕</sup>กฎกระทรวงการอนุญาตประกอบกิจการหอพัก พ.ศ. ๒๕๖๐

<sup>๖</sup>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้พัก” หมายความว่า ผู้ซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษาในสถานศึกษาในระดับไม่สูงกว่าปริญญาตรีและมีอายุไม่เกินยี่สิบห้าปี

ฯลฯ

ฯลฯ

ซึ่งการรับผู้พักของหอพักสถานศึกษากับหอพักเอกชนมีความแตกต่างกัน โดยหอพักสถานศึกษานั้น ไม่ได้มีการกำหนดเรื่องผู้พักไว้อย่างชัดเจนแต่พอจะอนุมานได้ว่าหอพักสถานศึกษารับผู้พักที่กำลังศึกษาในสถานศึกษาที่ได้ขออนุญาตประกอบกิจการหอพักนั่นเองและได้เปิดโอกาสให้หอพักสถานศึกษาสามารถรับบุคคลทั่วไปเข้าพักเป็นการชั่วคราวได้ในระหว่างปิดภาคการศึกษาที่ไม่มีผู้พักเพื่อประโยชน์ในด้านการศึกษา การท่องเที่ยว หรือการกีฬา<sup>๗</sup> ส่วนหอพักเอกชนให้รับผู้พักได้เฉพาะผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่ไม่สูงกว่าปริญญาตรี เว้นแต่หอพักเอกชนจะได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสถานศึกษาให้รับผู้พักซึ่งอยู่ในระหว่างการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ด้วย<sup>๘</sup> และด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติหอพักฯ ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ที่ต้องการคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชนที่อยู่ระหว่างการศึกษา จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อให้ผู้ประกอบการหอพักสถานศึกษาและหอพักเอกชนต้องปฏิบัติ และได้กำหนดเรื่องการจัดการหอพัก โดยผู้ประกอบการหอพักต้องจัดให้มีผู้จัดการหอพักเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุม ดูแลหอพัก ผู้จัดการหอพักหญิงต้องเป็นหญิง<sup>๙</sup> สำหรับผู้จัดการหอพักสถานศึกษาต้องได้รับการแต่งตั้งจากสถานศึกษา โดยผู้ประกอบการหอพักต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบ<sup>๑๐</sup> แต่ในส่วนของผู้จัดการหอพักเอกชนจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนก่อน แต่ผู้ประกอบการหอพักและผู้จัดการหอพักอาจจะเป็นคนเดียวกันก็ได้<sup>๑๑</sup>

<sup>๗</sup> มาตรา ๓๐ เพื่อประโยชน์ในด้านการศึกษา การท่องเที่ยว หรือการกีฬา หอพักสถานศึกษาอาจรับบุคคลทั่วไปเข้าพักเป็นการชั่วคราวได้ในระหว่างปิดภาคการศึกษาที่ไม่มีผู้พัก

<sup>๘</sup> มาตรา ๓๖ หอพักเอกชน ให้รับผู้พักได้เฉพาะผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่ไม่สูงกว่าปริญญาตรี เว้นแต่หอพักเอกชนที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสถานศึกษาให้รับผู้พักซึ่งอยู่ในระหว่างการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ด้วย

การขึ้นทะเบียนหอพักเอกชนไว้กับสถานศึกษา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

<sup>๙</sup> มาตรา ๔๘ ผู้ประกอบการหอพัก ต้องจัดให้มีผู้จัดการหอพักเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุม ดูแลหอพัก ในกรณีที่ผู้จัดการหอพักไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ผู้ประกอบการหอพักแต่งตั้งผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ให้ผู้ประกอบการหอพักแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

ผู้จัดการหอพักหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนของหอพักหญิงต้องเป็นหญิง

<sup>๑๐</sup> มาตรา ๔๙ ผู้จัดการหอพักสถานศึกษา ต้องได้รับแต่งตั้งจากสถานศึกษาโดยผู้ประกอบการหอพักต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการหอพัก

ผู้ซึ่งจะได้รับแต่งตั้งเป็นผู้จัดการหอพักตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๑

ในกรณีที่ผู้ประกอบการหอพักเปลี่ยนผู้จัดการหอพัก ต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้จัดการหอพักใหม่

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๕๐ ผู้ใดประสงค์จะเป็นผู้จัดการหอพักของหอพักเอกชน ต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน

ในกรณีที่ผู้ประกอบการหอพักเป็นบุคคลธรรมดาและมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๑ ผู้ประกอบการหอพักและผู้จัดการหอพักจะเป็นบุคคลคนเดียวก็ได้

ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้ได้สำหรับหอพักที่ระบุในใบอนุญาตเท่านั้น

การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากนี้ ได้มีการกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการหอพักและผู้จัดการหอพักที่จะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งแตกต่างกันตามความจำเป็น โดยในส่วนของผู้จัดการหอพักได้กำหนดให้มีหน้าที่จัดทำทะเบียนผู้พักแต่ละรายและส่งให้นายทะเบียนทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีการทำสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าสิ้นสุดลง โดยทะเบียนผู้พักจะต้องมีชื่อ อายุ และเพศของผู้พัก เลขประจำตัวประชาชน ชื่อสถานศึกษาของผู้พัก เป็นต้น<sup>๑๒</sup> สำหรับการจัดทำและจัดส่งทะเบียนผู้พักให้แก่ นายทะเบียนต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพักกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>๑๓</sup>

อย่างไรก็ดี โดยที่พระราชบัญญัติหอพักฯ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับหอพักซึ่งจะต้องมีผู้พักและผู้พักต้องเป็นผู้ซึ่งอยู่ระหว่างการเรียนในสถานศึกษาในระดับที่ไม่สูงกว่าปริญญาตรีและมีอายุไม่เกินยี่สิบห้า จึงได้กำหนดบทนิยามที่เกี่ยวข้องเพื่อย่อความหมายของถ้อยคำในกฎหมายให้สั้นกระชับ และถ้อยคำเดียวกันจะต้องมีความหมายเดียวกันและจะต้องมีความเชื่อมโยงและต้องสัมพันธ์กันพระราชบัญญัติหอพักฯ จึงได้กำหนดบทนิยาม “หอพัก”<sup>๑๔</sup> “ผู้พัก”<sup>๑๕</sup> และ “สถานศึกษา”<sup>๑๖</sup> และบทนิยามอื่นๆ ไว้ และเมื่อได้พิจารณาสาระสำคัญว่าหอพักตามพระราชบัญญัติหอพักฯ จะต้องประกอบด้วยรายละเอียดดังนี้

<sup>๑๒</sup> มาตรา ๖๓ ผู้จัดการหอพัก ต้องจัดทำทะเบียนผู้พักแต่ละรายและส่งให้แก่ นายทะเบียนทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีการทำสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าสิ้นสุดลง

ทะเบียนผู้พักตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยให้มีรายการ ดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อ อายุ และเพศของผู้พัก
- (๒) เลขประจำตัวประชาชนหรือเลขประจำตัวคนต่างด้าวของผู้พัก
- (๓) ชื่อสถานศึกษาของผู้พัก
- (๔) ชื่อและที่อยู่ของบิดามารดาหรือผู้ปกครองของผู้พัก
- (๕) วันที่เช่าอยู่ในหอพัก
- (๖) ลายมือชื่อผู้พัก

การจัดทำและจัดส่งทะเบียนผู้พักให้แก่ นายทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผู้ประกอบกิจการหอพัก ต้องเก็บรักษาทะเบียนผู้พักไว้เป็นเวลาอย่างน้อยสองปีนับแต่วันที่สัญญาเช่าสิ้นสุดลง โดยจะเก็บไว้ในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์หรือรูปแบบใดก็ได้ และต้องให้อยู่ในสภาพที่ตรวจสอบได้

<sup>๑๓</sup> ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพัก เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำและจัดส่งทะเบียนผู้พักให้แก่ นายทะเบียนตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๕๘

<sup>๑๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

<sup>๑๕</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

<sup>๑๖</sup> มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“สถานศึกษา” หมายความว่า โรงเรียน วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย ที่จัดการศึกษาในระบบ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ทั้งนี้ ไม่หมายความรวมถึงสถาบันหรือมหาวิทยาลัยของรัฐที่จัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

๑. ต้องเป็นสถานที่ที่จัดขึ้นเพื่อรับผู้พัก

๒. ผู้พักต้องเป็นผู้ซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษาศึกษาในสถานศึกษาในระดับไม่สูงกว่าปริญญาตรี และมีอายุไม่เกินยี่สิบห้าปี

๓. ผู้พักเข้าพักโดยต้องเสียค่าเช่า

ดังนั้น หอพักจะต้องเป็นสถานที่ที่ผู้ประกอบการหอพักจัดขึ้นเพื่อรับผู้ซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษาศึกษาในสถานศึกษาในระดับไม่สูงกว่าปริญญาตรีและมีอายุไม่เกินยี่สิบห้าปีเข้าพักโดยมีการเรียกเก็บค่าเช่า แต่โดยที่พระราชบัญญัติหอพักฯ ได้กำหนดบทนิยามว่า “ผู้พัก หมายความว่า ผู้ซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษาศึกษาในสถานศึกษา...” จึงจำเป็นต้องพิจารณาบทนิยาม “สถานศึกษา” ประกอบด้วยซึ่งสามารถแยกสถานศึกษาได้เป็น ๒ กรณี ได้แก่ กรณีที่หนึ่ง สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกรณีที่สอง สถาบันหรือมหาวิทยาลัยของรัฐที่จัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นการพิจารณาของสภานิติบัญญัติเพื่อยกเว้นให้สถาบันหรือมหาวิทยาลัยของรัฐที่จัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นและมีหอพักเป็นของตนเองไม่เป็นสถานศึกษาเพื่อได้รับยกเว้นไม่ให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติหอพักฯ และเมื่อพระราชบัญญัติหอพักฯ ได้มีผลใช้บังคับแล้วก็ต้องพิจารณาตามถ้อยคำที่กฎหมายบัญญัติ จึงมีประเด็นว่า “ผู้ซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษาศึกษาในสถาบันหรือมหาวิทยาลัยของรัฐที่จัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาตามข้อยกเว้นเป็นผู้พักตามพระราชบัญญัติหอพักฯ หรือไม่ และจะมีผลกระทบต่อบทบัญญัติอื่นในพระราชบัญญัติหอพักฯ ด้วยหรือไม่

เมื่อได้พิจารณาบทนิยาม “ผู้พัก” ประกอบกับบทนิยาม “สถานศึกษา” แล้วเห็นว่า ผู้ที่จะเป็นผู้พักในหอพักได้จะต้องไม่เป็นผู้ซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษาศึกษาในสถาบันหรือมหาวิทยาลัยของรัฐที่จัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาตามข้อยกเว้นในบทนิยาม “สถานศึกษา” จึงส่งผลให้ผู้ซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษาศึกษาในสถาบันหรือมหาวิทยาลัยของรัฐที่จัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาตามข้อยกเว้นไม่เข้าตามบทนิยาม “ผู้พัก” จึงไม่อาจถือว่าเป็นผู้พักตามพระราชบัญญัติหอพักฯ ได้ อย่างไรก็ตาม โดยที่พระราชบัญญัติหอพักฯ ได้มีการใช้ถ้อยคำว่า “ผู้พัก” ในพระราชบัญญัติหอพักฯ หลายมาตรา และบางมาตราได้กำหนดให้ผู้ประกอบการหอพักหรือผู้จัดการหอพักต้องปฏิบัติตาม ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติก็จะมีผลความผิดทางอาญาด้วย ซึ่งเมื่อถ้อยคำ “สถานศึกษา” มีความไม่ชัดเจนเพียงพอจึงส่งผลต่อผู้ปฏิบัติว่าจะดำเนินการให้ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติได้อย่างไร ประกอบกับในการดำเนินคดีทางอาญาดังกล่าวจะต้องมีการตีความโดยเคร่งครัด จึงย่อมมีผลกระทบต่อบทบัญญัติมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรา ๓๖<sup>๑๗</sup> ที่กำหนดให้หอพักเอกชนรับผู้พักได้เฉพาะผู้ซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษาศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่ไม่สูงกว่าปริญญาตรี เว้นแต่หอพักเอกชนที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสถานศึกษาให้รับผู้พักซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษาศึกษาขั้นพื้นฐานได้ด้วย ซึ่งหากหอพักเอกชนรับผู้ซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษาศึกษาในสถาบันหรือมหาวิทยาลัยของรัฐที่จัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาก็มีความผิดที่ต้องรับโทษตามมาตรา ๘๓<sup>๑๘</sup> ได้ หรือมาตรา ๕๗<sup>๑๙</sup> ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการหอพักต้องจัดให้มี

<sup>๑๗</sup> ปรตดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

<sup>๑๘</sup> มาตรา ๘๓ ผู้ประกอบการหอพักเอกชนผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

<sup>๑๙</sup> มาตรา ๕๗ ผู้ประกอบการหอพัก ต้องจัดให้มีการประกันภัยเพื่อคุ้มครองชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้พักตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

