

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

ในบทนี้จะวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งได้ประกาศบังคับใช้มาเป็นระยะเวลาประมาณ 2 ปี ซึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จะได้แก้ไขปรับปรุงปัญหาอุปสรรคจากกฎหมายโรงแรมเดิมในหลายประการตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 บทที่ 3 และได้แสดงไว้ในภาคผนวก ก แต่ยังมีปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้แก่

1. การกำหนดช้อยกเว้นของคำนิยามคำว่าโรงแรมตามมาตรา 4
2. การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก ตามมาตรา 13
3. การยื่นคำขอและการพิจารณาออกใบอนุญาต ตามมาตรา 17
4. การโอนใบอนุญาต กรณีผู้ประกอบการโรงแรมถึงแก่ความตายเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการประกอบธุรกิจโรงแรม ตามมาตรา 25
5. การประกาศกำหนดเขตท้องที่ห้ามออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ตามมาตรา 14
6. การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ตามมาตรา 41
7. ข้อขัดข้องเนื่องจากกฎหมายอื่น  
ซึ่งจะได้วิเคราะห์ไปตามลำดับ ดังนี้

#### 4.1 การกำหนดช้อยกเว้นของคำนิยามคำว่าโรงแรมตามมาตรา 4

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้ปรับปรุงนิยาม "โรงแรม" ให้ชัดเจนและสอดคล้องกับสภาพการประกอบธุรกิจในปัจจุบัน และได้กำหนดช้อยกเว้นสถานที่ที่ไม่ใช่โรงแรมไว้ด้วย ซึ่งพบปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

##### 4.1.1 การยกเว้นสถานที่พักตามมาตรา 4 (1)

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4 ได้กำหนดคำนิยามของโรงแรมไว้หมายถึงสถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว สำหรับคน

เดินทาง หรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทนโดยได้ยกเว้นสถานที่พักของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมมหาดิน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษา ที่มีใช่เป็นการหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกันไม่ถือเป็นโรงแรม ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 การยกเว้น สถานที่พักของทางราชการ หรือเพื่อการศึกษา นั้น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อ หน่วยงานของรัฐ และการจัดการศึกษาดังกล่าว จากข้อมูลที่กรมการปกครองได้สำรวจสถานที่พัก ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่มีการเรียนการสอน หลักสูตรการท่องเที่ยวและการโรงแรม ผู้บริหารสถานศึกษา จึงได้จัดให้มีศูนย์ฝึกอาชีพสำหรับ นักศึกษาในสาขาวิชาการดังกล่าว เพื่อฝึกทักษะและส่งเสริมการเรียนรู้การปฏิบัติงานใน ภาคปฏิบัติให้กับนักศึกษา ปัจจุบันมีสถาบันการศึกษาที่จัดให้มีบริการสถานที่พักทั่วประเทศ จำนวนทั้งสิ้น 36 แห่ง รวม 1,260 ห้อง ดังนี้

1. ภาคเหนือ จำนวน 6 แห่ง ห้องพัก 140 ห้อง
2. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 8 แห่ง ห้องพัก 325 ห้อง
3. ภาคตะวันออก จำนวน 2 แห่ง ห้องพัก 66 ห้อง
4. ภาคกลาง จำนวน 16 แห่ง ห้องพัก 700 ห้อง
5. ภาคใต้ จำนวน 4 แห่ง ห้องพัก 79 ห้อง

ในส่วนการจัดเก็บค่าบริการที่พัคนั้น ส่วนใหญ่จะมีการจัดเก็บในราคาถูก ประมาณห้องละ 300 – 600 บาท

หากการจัดให้มีบริการห้องพักของสถาบันการศึกษาดังกล่าวเป็นการฝึกอาชีพตาม หลักสูตรการเรียนวิชาการโรงแรมและการท่องเที่ยวให้กับนักศึกษาในสถาบันนั้น ๆ อันเป็นการ เสริมทักษะและประสบการณ์ให้กับนักศึกษา ซึ่งในแต่ละสถาบันมีจำนวนห้องพักไม่มากนัก ก็ไม่ น่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมในพื้นที่ แต่ถ้าสถานที่ที่ได้รับการยกเว้นตาม มาตรา 4 (1) ไม่ว่าจะเป็นสถานศึกษาและส่วนราชการต่าง ๆ เพิ่มจำนวนห้องพักโดยใช้ งบประมาณของทางราชการ แต่เปิดให้บุคคลภายนอกเข้าพักโดยคิดค่าใช้จ่ายต่ำกว่าโรงแรมที่ ภาคเอกชนลงทุนจะทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมได้รับความเสียหาย

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าหน่วยงานราชการที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงกับสถานที่พักที่ได้รับการ ยกเว้น ตามมาตรา 4 (1) อาทิเช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องกวดขันให้สถานที่ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติโรงแรมดังกล่าว ดำเนินกิจการการได้รอบวัตถุประสงค์อย่างเคร่งครัด ควร กำหนดกิจกรรมของการบริการให้พักแรมแก่ ผู้พักตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งขึ้นเท่านั้น และใน ส่วนของนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีหน้าที่ตรวจตรากวดขันสถานที่เหล่านี้ หากพบ การกระทำนอกวัตถุประสงค์ และเข้าลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจโรงแรมต้องดำเนินการตาม

กฎหมายแก่บุคคลผู้เปิดดำเนินการโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน ให้ร้องทุกข์ดำเนินคดีอาญาตามฐานความผิดดังกล่าวโดยเคร่งครัด

หรือหากจะปรับปรุงกฎหมายโดยกำหนดขอบเขตให้สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นของสวนราชการองค์กรมหาชนหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือเพื่อการกุศลหรือการศึกษาที่มีใช้การหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ให้จัดตั้งขึ้นได้แห่งละไม่เกิน 80 ห้อง อันเป็นการสอดคล้องกับขนาดของโรงแรมที่ไม่ต้องศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็จะเป็นทำให้สภาพแวดล้อมของการประกอบธุรกิจโรงแรมของเอกชนบรรเทาลงได้

#### 4.1.2 การยกเว้นสถานที่พักตามมาตรา 4 (2)

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ยกเว้นสถานที่พักที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักรายเดือนขึ้นไปไม่ให้อยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้ การยกเว้นให้สถานที่พักตามมาตรา 4 (2) ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 เนื่องจากเป็นเรื่องเอกเทศสัญญาหลักเสรีภาพในการทำสัญญาระหว่างคู่กรณี เพราะการเข้าไปพักในระยะยาวคู่สัญญาต้องพิจารณาในเรื่องคุณสมบัติของผู้ที่เข้าไปพักในบ้านของเจ้าบ้าน โดยเจ้าบ้านต้องสมัครใจที่จะให้เข้าไปพักเพราะมิฉะนั้นจะเป็นการหมุนเปลี่ยนผู้พักทุกวันก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัย และหาตัวผู้กระทำผิดไม่ได้

แต่ถ้าหากสถานที่ที่มีลักษณะการพักปะปนกัน เช่น คอนโดมิเนียมที่เปิดให้บางส่วนบริการที่พักรายวัน หรือบ้านจัดสรรที่ขายยังไม่หมดโครงการ ได้เปิดบริการให้บางส่วนโครงการเป็นที่พักรายวัน รายสัปดาห์ ซึ่งย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม ปัญหาต่อไปว่า แล้วบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ซื้อที่พักอาศัย เป็นกรรมสิทธิ์เพื่ออยู่อาศัย หรือผู้ที่พักอาศัยนานกว่า 1 เดือนขึ้นไป ได้รับผลกระทบกับการประกอบธุรกิจโรงแรมในพื้นที่ที่ได้ใช้ปะปนกับปัญหาเหล่านี้ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ถึงหลักเกณฑ์การอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมที่มีบุคคล กรณีมีผู้อยู่อาศัยหรือผู้ที่พักรวมเกินกว่า 1 เดือนขึ้นไป พักอาศัยอยู่รวมกัน

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะสิ่งอำนวยความสะดวกและมาตรฐานการประกอบธุรกิจ และมาตรฐานการประกอบธุรกิจหรือการห้ามประกอบธุรกิจโรงแรมตามมาตรา 13 ให้ผู้พักอาศัยในที่อยู่อาศัยของตน หรือผู้ที่พักรวมยาวนานกว่า 1 เดือนขึ้นไป ได้รับความคุ้มครองสิทธิด้วย โดยต้องแยกสถานที่ตั้งประกอบธุรกิจโรงแรม แยกออกเป็นสัดส่วนต่างกับที่อยู่อาศัยหรือสถานที่พักรวมอื่น ๆ

#### 4.1.3 การยกเว้นสถานที่พักอื่นใดที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามมาตรา 4 (3)

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออกกฎกระทรวงเพื่อยกเว้นสถานที่พักซึ่งให้บริการที่พักชั่วคราวและมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจ เพื่อให้มีให้ส่งผลกระทบต่อสถานที่พักบางประเภทที่ไม่เหมาะสมจะควบคุมโดยกฎหมาย ซึ่งอาจจะมีการดูแลในทางปฏิบัติโดยสถาบันอื่นอยู่แล้ว เช่น โฮมสตีส์เตย์ แต่การยกเว้นดังกล่าวควรพิจารณาอย่างรอบคอบ เพราะหากได้อาศัยอำนาจตามมาตรานี้ออกกฎกระทรวง ยกเว้นสถานที่พักที่มีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจ เพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว สำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน โดยขาดหลักเกณฑ์ที่สมควรแล้วจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม

สำหรับการประกอบสถานที่พักที่ควรจะได้รับยกเว้นได้แก่ สถานที่พักแบบโฮมสเตย์ ซึ่งเป็นการจัดที่พักกับครอบครัวในบ้านของเจ้าของและร่วมประสบการณ์ทางด้านวัฒนธรรม ประเพณีที่แตกต่างกันไปจากผู้เข้าพักโดยจะมีการแบ่งห้องพัก จำนวนห้องหนึ่งหรือสองห้อง และผู้เข้าพักจะได้เรียนรู้วัฒนธรรม และได้ท่องเที่ยวในชุมชนเป็นการเสริมรายได้ ให้แก่คนในชุมชน ถ้าหากไม่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมแล้ว สถานที่พักดังกล่าวจะต้องยื่นขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ขออนุญาตก่อสร้าง หรือดัดแปลงอาคารตามกฎหมายที่ต้องการควบคุมอาคารและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรม รวมทั้งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยโรงแรม เช่น จัดให้มีผู้จัดการที่ต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำบัตรทะเบียนผู้พัก การรายงานทะเบียนผู้พัก ซึ่งเป็นการเพิ่มต้นทุน และเพิ่มภาระในการปฏิบัติแก่ประชาชนที่ต้องการหารายได้เสริมจากการเช่าที่พักให้แก่นักท่องเที่ยว ดังนั้นควรพิจารณาออกกฎกระทรวงตามมาตรา 4 เพื่อยกเว้นให้แก่การประกอบธุรกิจขนาดเล็กของประชาชนในชุมชน หากได้พิจารณากฎหมายโรงแรมของต่างประเทศแล้วจะพบว่ากฎหมายสิงคโปร์ได้ยกเว้นสถานที่พักที่มีค่าตอบแทนจำนวนไม่น้อยกว่า 4 ห้อง ไม่เข้าอยู่ในบังคับของกฎหมายโรงแรม ผู้เขียนเห็นว่าควรออกกฎกระทรวง เพื่อยกเว้นสถานที่ประกอบธุรกิจพักแรมที่มีลักษณะเป็นการท่องเที่ยวเช่นวัฒนธรรมแบบโฮมสเตย์ของประชาชนในชุมชนซึ่งมีจำนวนห้องพักรวมกันทุกชั้นในอาคารหลังเดียวกันหรือหลายหลังรวมกันไม่เกินสามห้องและจำนวนผู้เข้าพักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคนไม่เป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและกำกับธุรกิจพักแรมที่ได้รับการยกเว้น อาทิเช่น กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยให้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่และหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจพักแรมที่ได้รับการยกเว้นนั้นอย่างชัดเจน

#### 4.2 การออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทของโรงแรมและกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก ตามมาตรา 13

กฎกระทรวงตามมาตรา 13 เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 บรรลุเจตนารมณ์ แต่เนื่องจากกฎกระทรวงกำหนดประเภทของโรงแรมและกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก ตามมาตรา 13 ซึ่งระยะเวลาของการออกกฎกระทรวงคำสั่งหรือประกาศ ตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาต้องการให้มีกฎกระทรวง คำสั่งหรือประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2548 บรรดากฎกระทรวง คำสั่งหรือประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ควรออกมารับรองเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ไม่เกินวันที่ 11 พฤษภาคม 2549 (ตามมาตรา 66) แต่เนื่องจากการการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 13 ยังไม่ได้เกิดขึ้น ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

##### 4.2.1 ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนทั้งสิ้น 21 คน ดังนี้

###### 1. กรรมการโดยตำแหน่ง

(1) กรรมการจากภาคราชการ ประกอบด้วย เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมอนามัย ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรม

(2) กรรมการจากภาคเอกชน ประกอบด้วย นายกสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว นายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวภายในประเทศ นายกสมาคมโรงแรมไทย ผู้แทนสมาคมโรงแรมไทย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

2. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ด้านโรงแรมหรือด้านท่องเที่ยว โดยคำนึงถึงการกระจายผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ด้านโรงแรมไปตามประเภทของโรงแรมที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 13 เป็นกรรมการ

โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกรรมการปกครอง เป็นเลขาธิการ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติและผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นผู้ช่วยเลขาธิการและมีอำนาจหน้าที่

(1) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 13 (กำหนดประเภท โรงแรม และกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรม รวมทั้งเงื่อนไขการห้ามประกอบกิจการอื่นใดในโรงแรม)

(2) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการประกาศกำหนดเขตท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตงดออกใบอนุญาต ตามมาตรา 14

(3) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามมาตรา 43

(4) เสนอแผนและมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและการกำกับดูแลธุรกิจโรงแรม

(5) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวงหรือประกาศ

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

(7) กำหนดคุณสมบัติ/ประสบการณ์/หลักสูตรการฝึกอบรมวิชาการบริหารจัดการโรงแรม อันเป็นคุณสมบัติของผู้จัดการโรงแรม ตามมาตรา 33 (2)

(8) กำหนดโรคติดต่อซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้จัดการโรงแรมตามมาตรา 33 (3)

(9) กำหนดแบบเอกสารแสดงข้อจำกัดความรับผิดชอบของโรงแรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 675

(10) กำหนดเหตุอันสมควรประการอื่นใด ที่ผู้จัดการอาจปฏิเสธไม่รับบุคคลที่ประสงค์ จะเข้าพักในโรงแรมตามมาตรา 39 (4)

กรณีคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม ต้องประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 16 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน รวมทั้งสิ้น 21 คน จะถือว่าครบองค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งกฎหมายกำหนดให้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ และประสบการณ์ด้านโรงแรมหรือด้านการท่องเที่ยว โดยคำนึงถึงการกระจายผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ และประสบการณ์ด้านโรงแรมไปตามประเภทของโรงแรมที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 13 นั้น ในวาระเริ่มแรกของการบังคับใช้กฎหมายซึ่งยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดประเภทของโรงแรม การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่กฎหมายกำหนดให้คำนึงถึงการกระจาย ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์

ด้านโรงแรมไปตามประเภทของโรงแรมกระทำมิได้ คณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นคณะกรรมการที่สมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่ กรณีนี้

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทยให้คำแนะนำแก่กรมการปกครอง ดังนี้

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มีเจตนารมณ์ชัดเจนว่าต้องการให้กฎหมายมีผลใช้บังคับตามเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม และมีองค์ประกอบของคณะกรรมการตามที่บัญญัติไว้ ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการตามมาตรา 6 ดังกล่าว เป็นองค์ประกอบถาวรของคณะกรรมการ แต่ในวาระเริ่มแรกของการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ไม่อยู่ในวิสัยที่จะนำบทบัญญัติมาตรา 6 มาใช้บังคับได้ เพราะยังไม่สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จากผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านโรงแรมตามประเภทของโรงแรมที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 13 ได้ เนื่องจากยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดประเภทของโรงแรมตามมาตรา 13 ซึ่งการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 13 เป็นอำนาจของรัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาให้กฎหมายสามารถบังคับใช้ไปได้ กรมการปกครองควรเร่งดำเนินการเสนอร่างกฎกระทรวง โดยคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมในวาระเริ่มแรกเท่าที่มี จะมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 13 ในเรื่องกำหนดประเภทโรงแรม เพื่อที่จะสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ที่มีองค์ประกอบครบตามที่มาตรา 6 กำหนดไว้ต่อไปได้ ซึ่งการเสนอร่างกฎกระทรวงดังกล่าวถือได้ว่าเป็นวิธีการเฉพาะเพื่อการแต่งตั้งคณะกรรมการในวาระเริ่มแรก ตามหลักการการอุดช่องว่างของกฎหมายและตีความกฎหมายไปในทางที่ให้กฎหมายมีผลบังคับในทางปฏิบัติได้มากที่สุด โดยเทียบเคียงกับกรณีการแก้ไขปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งแรก ทั้งนี้ การกระทำตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ได้มีการแต่งตั้งในวาระเริ่มแรกนี้จะมีผลบังคับตามนัยมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ในกรณีปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นด้วยกับการให้คำแนะนำของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทย แต่อย่างไรก็ตาม หากพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เขียนบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมจะไม่เกิดปัญหาตีความดังกล่าว

ประการต่อมาพระราชบัญญัติโรงแรมได้กำหนดให้การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดในกรณีที่ประธานกรรมการไม่

อยู่หรือ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีก 6 เสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

เมื่อยังไม่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเนื่องจากยังไม่มีกรออกกฎกระทรวงตามมาตรา 13 คณะกรรมการจะถือว่าคณะกรรมการประกอบไปด้วยกรรมการจำนวน 16 คน หรือ 21 คน ซึ่งเป็นปัญหาในทางกฎหมาย

ดังนั้น การเร่งออกกฎกระทรวงตามมาตรา 13 โดยเร็วและแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยเร็ว จะสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้

#### 4.2.2 การชำระค่าธรรมเนียม

ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมมีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียม ใน 4 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม (ชำระครั้งแรกเมื่อได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม) ในอัตราฉบับละไม่เกิน 50,000 บาท

(2) ค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ชำระเมื่อได้รับใบอนุญาตเมื่อมีการต่ออายุใบอนุญาต ในอัตราครึ่งหนึ่งของอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต (ครั้งแรก)

(3) ค่าธรรมเนียมใบแทนใบอนุญาต กรณีขอออกใบแทนใบอนุญาตกรณีที่ใบอนุญาตสูญหายหรือชำรุดในสาระสำคัญ ในอัตราฉบับละไม่เกิน 200 บาท

(4) ค่าธรรมเนียมประกอบธุรกิจโรงแรม ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมต้องชำระค่าธรรมเนียมประกอบธุรกิจโรงแรมตามจำนวนห้องพักของโรงแรม เป็นรายปีในอัตราปีละไม่เกิน 80 บาทต่อห้อง

ค่าธรรมเนียมตามข้อ (1) - (4) จะจัดเก็บได้ต่อเมื่อมีการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมอีกครั้งหนึ่ง โดยในการออกกฎกระทรวงนั้นจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้แตกต่างกัน โดยคำนึงถึงขนาด ลักษณะ หรือประเภทของโรงแรมก็ได้ ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าว จึงออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมไปก่อนและกำหนดเงื่อนไขว่า จะต้องชำระเมื่อมีการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าวแล้ว



เมื่อยังไม่มีกรออกกฎกระทรวงตามมาตรา 13 ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ปีละเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ภาครัฐ และเป็นปัญหากับผู้ประกอบการที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมเป็นจำนวนมากในคราวเดียวแทนที่จะชำระเป็นรายปี

#### 4.2.3 ความไม่เสมอภาคในการประกอบธุรกิจ

เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม หลักเกณฑ์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม โดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 13 มาตรา 15 มาตรา 18 มาตรา 59 และมาตรา 63

**มาตรา 13** เพื่อประโยชน์ในการกำหนดและควบคุมมาตรฐานของโรงแรม ส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรม และส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงแข็งแรง สุขลักษณะหรือความปลอดภัยของโรงแรม รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทของโรงแรม และกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรม ทั้งนี้ เงื่อนไขดังกล่าวให้รวมถึงการห้ามประกอบกิจการอื่นใดในโรงแรมด้วย

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก และมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรมแต่ละประเภท ให้แตกต่างกันก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงลักษณะของท้องที่ที่โรงแรมตั้งอยู่หรือความจำเป็นในการควบคุมดูแลโรงแรมในแต่ละประเภท หรือความเหมาะสมกับลักษณะของโรงแรมแต่ละประเภท

**มาตรา 15** ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

**มาตรา 18** นายทะเบียนจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตได้ เมื่อเห็นว่าสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรมแต่ละประเภทเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 13

**มาตรา 59** ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

**มาตรา 63** ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับใบอนุญาตอยู่ก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าประสงค์จะประกอบธุรกิจโรงแรมต่อไป ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาต

ต่อนายทะเบียนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงซึ่งออกตามมาตรา 13 ใช้บังคับ เมื่อได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตแล้วให้นายทะเบียนรับคำขอดังกล่าวเพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ผู้นั้นประกอบธุรกิจโรงแรมต่อไปได้จนกว่าจะได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจากนายทะเบียน

จะเห็นว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้มีมาตรการกำกับธุรกิจโรงแรมโดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมต้องได้รับใบอนุญาต โดยนายทะเบียนจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตเมื่อเห็นว่าสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมแต่ละประเภทเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมาตรา 13 และผู้ที่ฝ่าฝืนประกอบธุรกิจโรงแรมมีโทษถึงจำคุก แต่อย่างไรก็ตามในมาตรา 63 ได้มีข้อยกเว้นไว้สำหรับผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมที่ไม่ได้รับใบอนุญาตขณะที่ได้ประกอบธุรกิจโรงแรมอยู่ก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัติโรงแรมนี้ใช้บังคับ ถ้าประสงค์จะประกอบธุรกิจโรงแรมต่อไป ต้องยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตต่อนายทะเบียนภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่กฎกระทรวงซึ่งออกตามมาตรา 13 ใช้บังคับ ในขณะที่ยังไม่มีกฎกระทรวงมาตรา 13 ใช้บังคับผู้ที่ไม่มีใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมสามารถประกอบธุรกิจของตนต่อไปได้ เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าเกิดความไม่เสมอภาคในการประกอบธุรกิจโรงแรม กล่าวคือ ผู้ที่ประกอบธุรกิจโรงแรมที่มีใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย โดยการมาขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม แล้วเสียค่าธรรมเนียมซึ่งเป็นต้นทุนของการประกอบธุรกิจโรงแรม แต่ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมที่ไม่รับใบอนุญาตในช่วงที่กฎกระทรวงตามมาตรา 13 ยังไม่ประกาศใช้บังคับ สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปตามปกติแม้ยังไม่มีใบอนุญาต รอจนกว่ากฎกระทรวงมาตรา 13 ออกมาบังคับใช้จึงจะมาขอใบอนุญาต ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการประกอบธุรกิจ ซึ่งจำนวนผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมโดยได้รับอนุญาตประจำปี 2549 มีจำนวนโรงแรมทั้งสิ้น 4,032 แห่ง จำนวนห้องพัก 255,065 ห้อง จำนวนการประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาต มีจำนวน 3,170 แห่ง จำนวนห้องพัก 59,568 ห้อง ดังนั้นการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 13 จึงเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว เนื่องจากจะเป็นการเริ่มต้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ให้โรงแรมแต่ประเภทได้แก่การขออนุญาตจากนายทะเบียนให้ถูกต้อง หากผู้ใดดำเนินการธุรกิจโรงแรมโดยมิได้รับอนุญาตต้องถูกลงโทษทางอาญา

#### 4.3 การยื่นคำขอและการพิจารณาออกใบอนุญาต ตามมาตรา 17

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้ปรับปรุงระบบการยื่นคำขอและการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมให้มีความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้นโดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจ ประกอบธุรกิจโรงแรมและใบอนุญาตอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง มาพร้อมกับคำขออนุญาตประกอบ

ธุรกิจโรงแรมโดยยื่นต่อนายทะเบียนโรงแรม และเมื่อได้รับคำร้องดังกล่าวนายทะเบียนจะเป็นผู้ดำเนินการส่งคำขอรับใบอนุญาตตามกฎหมายอื่นไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อให้พิจารณาและแจ้งผลมายังนายทะเบียน

เมื่อพิจารณาแล้วการปรับปรุงระบบยื่นคำขอและการพิจารณาใบอนุญาตได้อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจได้เป็นอย่างดี แต่เป็นที่ทราบกันว่าการประกอบธุรกิจโรงแรมนั้นมีลักษณะโรงแรมบางแห่งอาจบริการเฉพาะที่พักเพียงอย่างเดียว โรงแรมบางแห่งมีการบริการให้แก่ผู้พักและผู้อื่นในกิจการหลายประเภท อาทิเช่น ภัตตาคาร สถานบริการ ชายสุรา ชายบู้หรือบริการสปา ซึ่งต้องมีการขออนุญาตจากหลายหน่วยงานการที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ยื่นใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อนายทะเบียนโรงแรมจะทำให้ประสิทธิภาพของหน่วยงานรับเรื่องของนายทะเบียนโรงแรมรับภาระในสิ่งที่ตนเองไม่เชี่ยวชาญ ซึ่งอาจผิดพลาดส่งผลเสียหายแก่ผู้ประกอบการธุรกิจ เพราะเจ้าหน้าที่พิจารณารับเรื่องแล้วหน่วยงานที่รับผิดชอบส่งเรื่องให้กลับไปดำเนินการใหม่

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าหน่วยงานราชการทุกหน่วยงานที่รับผิดชอบในการออกใบอนุญาตเกี่ยวข้องกับธุรกิจโรงแรม ควรมีข้อตกลงร่วมกัน เพื่อบูรณาการบุคลากร วิธีการทำงาน ขั้นตอนการปฏิบัติงาน และความร่วมมืออื่น ๆ ที่จะทำให้การขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมและใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องถูกต้อง รวดเร็ว ส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

#### 4.4 การโอนใบอนุญาตกรณีผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมถึงแก่ความตาย เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการประกอบธุรกิจ ตามมาตรา 25

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า ในกรณีผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมถึงแก่ความตายและทายาทมีความประสงค์จะดำเนินธุรกิจโรงแรมต่อไป ให้ผู้จัดการมรดกหรือทายาทซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 หรือกรณีที่มีทายาทหลายคนให้ทายาทต่างกันนัดตกลงตั้งทายาทคนหนึ่งซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 ยื่นคำขอต่อนายทะเบียน เพื่อขอรับโอนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ประกอบการธุรกิจตาย ถ้ามิได้ยื่นคำขอภายในระยะเวลาที่กำหนดถือว่าใบอนุญาตสิ้นอายุ

เหตุผลที่กำหนดวิธีการโอนใบอนุญาตกรณีผู้ประกอบการธุรกิจถึงแก่ความตาย เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการประกอบธุรกิจแต่ในกรณีที่เกิดปัญหาขัดข้อง ดังเช่น กรณีที่ทายาทหลายหลายคน ไม่สามารถตกลงตั้งทายาทคนหนึ่งเป็นผู้ขอรับโอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการมรดก ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการขอรับโอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามนัยมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้เมื่อพ้นระยะเวลา 180 วัน แล้วทำ

ให้ใบอนุญาตสิ้นอายุไม่สามารถประกอบธุรกิจโรงแรมต่อไปได้ ถือว่าเป็นการสูญเสียต่อการประกอบธุรกิจประการหนึ่ง หากพิจารณาแล้ว ควรมีมาตรการรองรับข้อขัดข้องของทายาทหรือผู้จัดการมรดกที่ไม่สามารถขอรับโอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจได้ทันตามกำหนด ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้มีการแจ้งต่อนายทะเบียนกรณีผู้จัดการมรดกหรือทายาทไม่อาจยื่นคำขอต่อนายทะเบียนเพื่อขอรับโอนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ที่ผู้ประกอบการถึงแก่ความตาย เพื่อให้ทายทะเบียนได้รับทราบถึงสถานภาพการประกอบธุรกิจโรงแรมดังกล่าว อันจะเป็นประโยชน์เพื่อคุ้มครองผู้ตก และเป็นข้อมูลเพื่อให้ทายทะเบียนพิจารณาในการออกใบอนุญาตกรณีใบอนุญาตสิ้นอายุ เพราะผู้จัดการหรือทายาทมิได้ยื่นคำขอภายในระยะเวลาที่กำหนด

#### 4.5 การประกาศกำหนดเขตท้องที่ห้ามออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ตามมาตรา 14

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 14 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดเขตท้องที่ห้ามออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมได้โดยพิจารณาจากความเหมาะสมของท้องที่หรือการใช้ประโยชน์ท้องที่ ทั้งนี้ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือสภาพแวดล้อม ทั้งนี้ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม แต่เขตท้องที่ที่ประกาศจะใช้บังคับแก่ผู้ประกอบการโรงแรมที่ได้รับใบอนุญาตอยู่ก่อนวันประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับและจะประกอบธุรกิจโรงแรมต่อไป เมื่อประกาศดังกล่าวใช้บังคับแล้ว

เหตุผลที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กำหนดเขตท้องที่ห้ามออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม โดยพิจารณาจากความเหมาะสมของท้องที่หรือการใช้ประโยชน์ของท้องที่มีสมาชิกวุฒิสภา เป็นห่วงว่าถ้าให้อำนาจรัฐมนตรีกำหนดว่าจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งหรือสถานที่ใดสถานที่หนึ่งสามารถปิดไม่ให้สร้างโรงแรมขึ้นมาอีก ไม่ออกใบอนุญาตโรงแรมให้จะเป็นการเอื้อประโยชน์ แต่มีสมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายให้เหตุผลว่า ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายอยู่แล้ว เช่น กฎหมายผังเมืองกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือกฎหมายควบคุมอาคาร จากการได้ตรวจสอบและทำการศึกษา รวมทั้งประสบการณ์ที่ได้มีส่วนร่างกฎหมาย พบว่ากฎหมายเหล่านั้นไม่มีฉบับใดที่กำหนดให้อำนาจในการที่กำหนดเขตห้ามสร้างโรงแรมไว้แม้ฉบับเดียว และกฎหมายเหล่านั้นยังมีช่องโหว่ โดยเฉพาะช่องโหว่ในการได้สิทธิตามกฎหมายที่ดิน เพราะไม่ว่าเขตเหล่านั้นจะถูกประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติหรือเขตอะไรต่าง ๆ ตามกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็ยังปรากฏมีพื้นที่ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์เอกชน ซึ่งในบรรดาพื้นที่ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวได้ประสบปัญหาเหล่านี้มามากแล้ว เพราะเมื่อพื้นที่เหล่านั้นเจ้าของสามารถพิสูจน์สิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นได้ กฎหมายซึ่งเป็นข้อห้ามเกี่ยวกับการอนุรักษ์

สภาพแวดล้อมทั้งหลายหรือแม้กระทั่งกฎหมายผังเมืองไม่สามารถที่จะไปทำอะไรได้ ขณะโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าหากว่าเป็นประกาศเขตอนุรักษ์ต่าง ๆ แล้ว กฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคารก็เข้าไปไม่ถึง จากการศึกษาเรื่องนี้นานจึงกล้ายืนยันได้ว่ากฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่มีที่จะให้อำนาจกับผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งที่จะประกาศเป็นเขตห้ามไม่ให้มีโรงแรม หากมีมาตรการนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ใช่เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการรักษาสภาพแวดล้อมเท่านั้น แต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

แต่ปัญหาของการประกาศกำหนดเขตท้องที่ห้ามออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม คือ ข้อมูลของเขตท้องที่แต่ละแห่งว่ามีที่ดินบ้างควรจะประกาศห้ามประกอบธุรกิจโรงแรม

ผู้เขียนเห็นว่าคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม ควรตั้งคณะอนุกรรมการฯ ที่มีองค์ประกอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และตัวแทนจากผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลการประกาศกำหนดเขตท้องที่ห้ามออกใบอนุญาตเป็นการเร่งด่วน เพราะหากไม่มีข้อมูลที่เพียงพอการตัดสินใจให้คำแนะนำจะเกิดปัญหากระทบสิทธิบุคคลได้และหากไม่มีการศึกษาวิเคราะห์เขตท้องที่ที่ห้ามการประกอบธุรกิจโรงแรมอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีได้ หรือความเสียหายจากสภาพแวดล้อมจากการประกอบธุรกิจโรงแรมได้

#### 4.6 การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ตามมาตรา 41

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 บังคับแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายในลักษณะตักเตือนแนะนำแก่ผู้ประกอบการและผู้จัดการ ดังจะเห็นได้จากมาตรา 40 ที่บัญญัติว่า เมื่อความปรากฏต่อนายทะเบียนว่า ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้ระงับการกระทำนั้นหรือดำเนินการแก้ไขได้ตามที่เห็นสมควร

(1) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือกฎกระทรวงหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้

(2) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ นายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่ผู้ประกอบการโรงแรมหรือผู้จัดการไม่ระงับการกระทำหรือดำเนินการแก้ไขตามคำสั่งของนายทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งให้บุคคลดังกล่าวปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีเป็นผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ ครั้งละไม่เกินสิบห้าวันซึ่งจะต้องไม่เกินสี่ครั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศ กำหนด

(2) ในกรณีเป็นผู้จัดการ ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งให้ปฏิบัติให้ถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง ภายในเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน

ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมซึ่งถูกพักใช้ใบอนุญาต จะประกอบธุรกิจโรงแรมในระหว่างที่ถูกพักใช้ใบอนุญาตไม่ได้

ซึ่งถ้าหากผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม หรือผู้จัดการได้ดำเนินการตามที่นายทะเบียนแจ้งให้ ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด แทบจะไม่มีมีการถูกพักใช้ใบอนุญาตเลย

แต่ประเด็นที่เป็นปัญหาผู้เขียนเห็นว่าเป็นอุปสรรคได้แก่ กรณีการเพิกถอนใบอนุญาต ตามมาตรา 41 ที่บัญญัติว่า เมื่อความปรากฏต่อนายทะเบียนว่า ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือ ผู้จัดการผู้ใดมีพฤติการณ์อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 หรือมาตรา 33 แล้วแต่กรณี ยกเว้นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 (7)

(2) เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา 41 วรรคสอง (1) หรือเคยได้รับคำเตือนตาม มาตรา 40 วรรคสอง (2) มาแล้ว และฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง วรรคสาม หรือวรรคสี่อีก

(3) ใช้หรือยินยอมให้ใช้โรงแรมเป็นสถานที่กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวล กฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการ พนัน ความผิด ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและ เด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือใบรับแจ้งเป็นผู้จัดการ แล้วแต่กรณี และ ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการต้องเลิกประกอบธุรกิจโรงแรมหรือจัดการโรงแรม ทั้งนี้ ใน กรณีตาม (2) นายทะเบียนไม่ต้องมีหนังสือเตือนให้บุคคลดังกล่าวปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรา 40 วรรคสองอีก

ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการเป็นบุคคลคนเดียวกัน และมีพฤติการณ์ ตาม (2) หรือ (3) ให้นายทะเบียนสั่งเพิกถอนทั้งใบอนุญาตและใบรับแจ้งเป็นผู้จัดการ

ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมเป็นห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคล และผู้เป็นหุ้นส่วน ผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนนิติบุคคลมีพฤติการณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้ง ให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมทราบ และแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้าดำรงตำแหน่งแทนภายในสามสิบวันนับ

แต่วันที่ได้รับแจ้ง หากผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมไม่ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวให้นายทะเบียนดำเนินการสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

ให้นำความในมาตรา 40 วรรคสี่ รวมทั้งบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการเพิกถอนใบอนุญาต โดยอนุโลม

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การเพิกถอนใบอนุญาตกรณีผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมที่เป็นห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคล จะกระทำแทนไม่ได้เลย แม้ว่าเหตุผลที่บัญญัติมาตรานี้จะไม่ต้องการให้เพิกถอน ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมที่เป็นนิติบุคคล เนื่องด้วยเกรงว่าความผิดของคน ๆ เดียว จะทำให้ต้องเลิกธุรกิจที่มีหุ้นส่วนลงทุนมากมายทำให้สูญเสียทางเศรษฐกิจ แต่การที่บัญญัติในลักษณะนี้เป็นช่องโหว่ของกฎหมายที่จะทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมไปจดทะเบียนในรูปของห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคล เพื่อขอรับใบอนุญาตผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม แม้ว่าหุ้นส่วนผู้จัดการผู้จัดการหรือตัวแทนนิติบุคคล จะใช้หรือยอมให้ใช้โรงแรมกระทำผิดอย่างไร โรงแรมก็ไม่ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต หากผู้ประกอบการโรงแรมแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้ามาดำรงตำแหน่งแทน ผู้เขียนเห็นว่าในกรณีนี้ ผู้ที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมที่เป็นนิติบุคคลควรเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบมิให้โรงแรมเป็นที่กระทำผิดกฎหมาย ต้องมีมาตรการเพิกถอนใบอนุญาตเหมือนกับผู้ประกอบการที่เป็นบุคคลธรรมดา

#### 4.7 ข้อขัดข้องเนื่องจากกฎหมายอื่น

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้ปรับปรุงแก้ไขให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรมที่มีความหลากหลายและการที่ร่างกฎกระทรวงกำหนดประเภทโรงแรมหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. . . . \* ได้ผ่านการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม เสนอแนะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาปรากฏตามอำนาจหน้าที่ได้พยายามแบ่งประเภทโรงแรมให้สอดคล้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรมที่มีหลากหลาย แม้จะไม่สมบูรณ์ที่สุดแต่ก็ถือได้ว่าได้ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายโรงแรมเดิมไปได้พอสมควร แต่ว่าเป็นพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และอนุบัญญัติเพียงลำพังไม่อาจส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมได้อย่างเต็มที่เนื่องจากยังมีกฎกระทรวงของกฎหมายหลายฉบับยังไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติโรงแรมฉบับนี้ และกฎกระทรวงที่ออกตามมา ซึ่งกฎหมายระดับอนุบัญญัติที่ต้องปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2547 และอนุบัญญัติที่ออกตามมาได้แก่

4.7.1 กฎกระทรวง ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดนิยามคำว่าโรงแรมไว้ว่าอาคารหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่ใช้เป็นโรงแรม ซึ่งไม่ตรง

กับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติโรงแรมที่ต้องการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมหลากหลายประเภท อาทิเช่น เกสต์เฮาส์ ดังนั้น กฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอาคารที่ใช้เป็นโรงแรมต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กฎกระทรวงกำหนดประเภทโรงแรม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโรงแรมด้วย ที่ได้กำหนดประเภทโรงแรมไว้หลากหลาย

4.7.2 กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับสถานที่จอดรถไว้ให้พอเพียงและสอดคล้องกับห้องพัก ซึ่งต้องพิจารณาปรับปรุงถึงความเหมาะสม เนื่องจากธุรกิจโรงแรมมีหลากหลาย โรงแรมบางประเภท เช่น เกสต์เฮาส์ อาจไม่ต้องการที่จอดรถยนต์เลย แต่โรงแรมที่มีห้องประชุม สถานที่จัดสัมมนา จำเป็นต้องมีสถานที่จอดรถหากไม่แก้ไขกฎกระทรวง ในประเด็นนี้ โรงแรมประเภทให้ผู้เข้าพักได้พักอาศัยในลักษณะเกสต์เฮาส์จะเข้าสู่ระบบไม่ได้

4.7.3 กฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ซึ่งได้กำหนดผังเมืองรวมห้ามการประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตที่ดินบางประเภท เช่น ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย เนื่องจากแต่เดิมโรงแรมมีประเภทเดียว เมื่อพระราชบัญญัติโรงแรมและกฎกระทรวงที่ออกมาได้กำหนดประเภทโรงแรมไว้หลายประเภท กฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยผังเมืองต้องระบุว่าโรงแรมประเภทใดประกอบธุรกิจได้หรือโรงแรมประเภทใดประกอบธุรกิจไม่ได้ในเขตผังเมืองรวม