

บทที่ 5

บทสรุปและเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

5.1.1 การประกอบธุรกิจโรงแรม

การประกอบธุรกิจโรงแรมของโลกมีมาตั้งแต่สมัยโบราณในยุคแรกจะจัดทำเป็นสถานที่พักแบบเรียบง่าย เพื่อให้บริการแก่ผู้เดินทางของกองคาราวาน ในยุคของอาณาจักรโรมันได้จัดทำถนนหนทางเป็นเครือข่ายทั่วอาณาจักร ได้มีการก่อสร้างโรงแรมตามริมถนนเพื่อให้บริการแก่เจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือพ่อค้าที่เดินทางได้พักผ่อน หลังจากอาณาจักรโรมันล่มสลาย ได้เข้าสู่ยุคกลางของยุโรปธุรกิจโรงแรมยังเติบโตอย่างต่อเนื่อง นอกจากจะเป็นธุรกิจดำเนินการโดยภาคเอกชนแล้ว องค์การของศาสนาคริสต์ได้มีการเปิดโรงแรมให้บริการด้วยเช่นกัน

ธุรกิจโรงแรมสมัยใหม่ได้เกิดขึ้นภายหลังปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศอังกฤษเพื่อรองรับ การเจริญเติบโตทางการค้าและอุตสาหกรรมธุรกิจโรงแรมในประเทศอังกฤษได้พัฒนามาตรฐานในด้านความสะดวกและอำนวยความสะดวกเป็นต้นแบบให้โรงแรมประเทศอื่น เดิมผู้เดินทางจะเป็นข้าราชการหรือพ่อค้าเป็นส่วนมาก แต่ระยะหลังเมื่อบุคคลทั่วไปมีฐานะร่ำรวยขึ้น การเดินทางเพื่อพักผ่อนได้เกิดขึ้นเมื่อราว 100-200 ปีที่ผ่านมา ได้เกิดโรงแรมขึ้นในสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ จากแต่เดิมโรงแรมเป็นเพียงสถานที่พักค้างคืนเท่านั้น ได้เปลี่ยนมาเป็นโรงแรมที่หรูหรามีสิ่งอำนวยความสะดวกมากมาย และหลังสงครามโลกครั้งที่สองธุรกิจโรงแรมได้เติบโตขึ้นเป็นอย่างมาก ได้เกิดเป็นโรงแรมซึ่งได้ทำธุรกิจโรงแรมมีเครือข่ายไปทั่วโลก โดยเข้าไปซื้อกิจการธุรกิจโรงแรม

ธุรกิจโรงแรมในประเทศไทยประวัติศาสตร์ ไม่มีการจดบันทึกอย่างชัดเจนว่าโรงแรมแห่งแรกของประเทศไทยเริ่มขึ้นเมื่อใด แต่ในปี พ.ศ.2405 ได้มีการตีพิมพ์ข้อความประกาศเปิดโรงแรมครั้งแรกในประเทศไทยในหนังสือพิมพ์ คือ ขอจัดตั้งโฮเต็ลในสมัยรัชกาลที่ 4 นอกจากจะมีโรงแรมในกรุงเทพมหานครแล้วยังมีการก่อสร้างโรงแรมตามสถานที่ตากอากาศที่ตำบลอ่างศิลา จังหวัดชลบุรี โดยตั้งชื่ออาคารโรงแรม 2 หลังว่า ตำนานกษัตริย์และตำหนักมหาราชินี เพื่อให้ชาวต่างชาติได้เข้าเป็นที่พักตากอากาศ ในระยะต่อมาได้เกิดโรงแรมที่มีชื่อเสียงขึ้นหลายแห่ง อาทิ

เช่น โรงแรมโอเรียลเต็ล ไฮเต็ลรถไฟหัวหิน ไฮเต็ล วังพญาไท โรงแรมรถไฟในกรุงเทพ ซึ่งโรงแรมแบบนี้ได้ให้บริการที่หรูหราได้มาตรฐาน แต่ยังมีโรงแรมอีกหลายแห่งไม่ได้มาตรฐานและให้บริการทางเพศ รัฐบาลจึงออกพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 เพื่อจัดระเบียบ หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลได้ส่งเสริมการก่อตั้งกิจการโรงแรมให้เพียงพอกับความ ต้องการ จึงส่งเสริมให้มีการลงทุนประกอบกิจการโรงแรมมากขึ้น โรงแรมได้สูญครุ้งเรื่องเมื่อปี พ.ศ.2530 เมื่อรัฐบาลได้ส่งเสริมการท่องเที่ยว และได้เผชิญผลกระทบทางเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ.2540 และเริ่มมีกลุ่มธุรกิจโรงแรมต่างประเทศเข้ามาซื้อธุรกิจโรงแรมในประเทศไทย

สำหรับประเภทที่พักที่เข้าข่ายเป็นโรงแรมนั้นมีอยู่หลายลักษณะ ซึ่งแตกต่างกันไป ลักษณะของการให้บริการหรือสถานที่ตั้ง ซึ่งมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น รีสอร์ท เกสต์เฮาส์ ฟาร์มสเตย์และโฮมสเตย์ เซอร์วิสอพาร์ทเมนท์ และคอนโดมิเนียมไฮเต็ล โมเต็ล ที่พักแรมที่จัดโดยสถาบันต่าง ๆ โรงแรมประจำท่าอากาศยาน โรงแรมคาสีโน โรงแรมเพื่อการประชุม เป็นต้น ดังนั้น การที่ให้นิยามของคำว่า โรงแรมเพียงความหมายตามพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 จึงไม่ครอบคลุมถึงที่พักแรมชั่วคราว

ทุกประเภท

ในส่วนของโครงสร้างและการบริหารงานของโรงแรมได้พัฒนาขึ้นจากเดิมเป็นธุรกิจที่ทำเพียงบุคคลคนเดียว หรือทำกันในครอบครัว ต่อมาภายหลังจึงได้พัฒนาโครงสร้างองค์กรการ ประกอบธุรกิจโรงแรมเป็นหลากหลายประเภท อาทิเช่น รูปแบบหนึ่งบริษัทเป็นเจ้าของโรงแรม หลายโรงแรม บริษัทแม่ มีบริษัทลูกเป็นเจ้าของโรงแรมหลายโรงแรม ห้างหุ้นส่วนจำกัดที่มีหุ้นส่วนทั่วไปและกลุ่มหุ้นส่วนจำกัด การเข้าในระยะยาวระหว่างบริษัทแม่กับบริษัทลูก การลงทุนร่วมระหว่างกลุ่มโรงแรมในเครือกับบุคคลภายนอก

สำหรับการประกอบธุรกิจโรงแรมหลาย ๆ โรงแรมจะดำเนินงานโดยมีสัญญาเช่าระยะยาว และสัญญาการบริหารงาน ซึ่งแสดงถึงวิธีการประกอบธุรกิจโรงแรมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น

นอกจากนี้การประกอบธุรกิจโรงแรมยังมีการประกอบธุรกิจอื่นเสริมเข้ามาด้วย อาทิ เช่น ห้องประชุมสัมมนา ห้องจัดงานเลี้ยงพิเศษบริการรับส่งผู้เข้าพักจากสถานีขนส่งกับโรงแรม บริการจองตั๋วเครื่องบินทางภัตตาคารคอฟฟี่ชอปหรือบาร์ ธุรกิจร้านจำหน่ายของที่ระลึก ธุรกิจบริการนำเที่ยว สถานอาบอบนวดและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น

สถานการณ์การประกอบธุรกิจโรงแรมของประเทศไทย จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติล่าสุดพบว่า ธุรกิจโรงแรมทั่วประเทศที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มีทั้งสิ้น 2,496 แห่ง มีห้องพักรวมทั้งสิ้น 177,178 ห้อง จำนวนผู้เข้าพักในโรงแรมทั้งสิ้น 45 ล้านคน โดยสัดส่วนของผู้เข้าพักที่เป็นคนไทย ร้อยละ 57.1 และคนต่างชาติ ร้อยละ 42.9 ธุรกิจโรงแรมทั่วประเทศ มีการจ้างงานประมาณ 117,333 คน มีมูลค่ารายรับทั้งสิ้น 57,539.4

ล้านบาท มูลค่ารายจ่ายทั้งสิ้นประมาณ 45,853.4 ล้านบาท แสดงให้เห็นว่าธุรกิจโรงแรมมีความสำคัญทั้งต่อผู้เดินทางที่จะใช้เป็นที่พัก เป็นธุรกิจที่สร้างงานและกระจายรายได้ และเป็นธุรกิจที่มีวงเงินหมุนเวียนสูง

5.1.2 ปัญหาและอุปสรรคของกฎหมายในการประกอบธุรกิจโรงแรมก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547

ข้อจำกัดและอุปสรรคทางกฎหมายในการประกอบธุรกิจโรงแรมก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ซึ่งได้แก่กฎหมายโรงแรมฉบับเดิม ก็คือพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 ได้มีข้อจำกัดและอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจโรงแรมดังนี้

5.1.2.1 คำนิยามของคำว่าโรงแรมไม่ชัดเจนและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน และกฎหมายได้ใช้มาตรฐานเดียวในการพิจารณาและออกใบอนุญาตโรงแรมทั้งที่โรงแรมมีลักษณะที่แตกต่างกัน

5.1.2.2 การยื่นคำขอและการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม มีขั้นตอนที่ยุ่งยากล่าช้า ทำให้เสียบรรยากาศการลงทุน

5.1.2.3 อายุใบอนุญาตให้เปิดดำเนินการโรงแรมสิ้นอายุ ในวันที่ 31 ธันวาคมของทุกปี ทำให้เป็นภาระแก่โรงแรมในการดำเนินการต่อใบอนุญาต และทำให้ภาระของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมากเกินไปในช่วงการต่อใบอนุญาต

5.1.2.4 นิยามของความหมายคำว่า เจ้าสำนัก

ความไม่ชัดเจนของนิยามคำว่าเจ้าสำนัก ทำให้ผู้ที่เป็นเจ้าของที่แท้จริงหลบเลี่ยงที่จะเป็นเจ้าสำนัก เพื่อไม่ต้องรับความผิด

5.1.2.5 สมุดจดนามผู้พัก

การให้โรงแรมจดทะเบียนผู้พักลงในสมุดจดทะเบียนผู้พักเป็นการล่าสมัย เนื่องจากปัจจุบันการบันทึกข้อมูลสามารถกระทำได้โดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์แล้ว และการให้โรงแรมต้องคัดสำเนารายชื่อ ผู้พักให้แก่นายทะเบียนทุกวันเป็นภาระแก่นายทะเบียนจนเกินไป

5.1.2.6 การอุทธรณ์

ขาดการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายเดิมประกอบด้วยคณะกรรมการอุทธรณ์ที่เป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้นทำให้การพิจารณาไม่รอบคอบ และระหว่างอุทธรณ์กฎหมายไม่กำหนดแน่ชัดว่าจะประกอบกิจการได้หรือไม่

5.1.2.7 การควบคุม

การกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจ ซึ่งเป็นข้าราชการชั้นประทวน และให้อำนาจหน้าที่การตรวจกว้างขวาง ทำให้กระตือรือร้นของผู้พักและผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม

5.1.2.8 การเลิกกิจการ

กฎหมายเดิมกำหนดไว้แต่เพียงว่า เมื่อเจ้าของเดิมต้องการจะเลิกกิจการ ให้แจ้งนายทะเบียนล่วงหน้าก่อนห้าวัน หากฝ่าฝืนมีโทษปรับเพียงยี่สิบบาท ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้พักหากโรงแรมได้เลิกประกอบธุรกิจแล้ว ผู้ประกอบการไม่ดำเนินการจัดหาที่พักที่มีมาตรฐานเทียบเท่ากับโรงแรมเดิม

5.1.2.9 การปฏิเสธเข้าพัก

กฎหมายเดิมไม่ได้ระบุถึงการรับหรือปฏิเสธผู้เข้าพัก ทำให้โรงแรมบางแห่งปฏิเสธผู้เข้าพักที่ไม่ต้องการทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ

5.1.2.10 ถ้อยคำล้าสมัย

กฎหมายเดิมเนื่องจากบัญญัติมาเป็นเวลานาน มีถ้อยคำบางคำที่ล้าสมัย

5.1.2.11 บทลงโทษ

กฎหมายเดิมมีบทลงโทษที่น้อยมาก ทำให้สภาพการบังคับกฎหมายไม่ได้ผลตามเจตนารมณ์

เนื่องจากกฎหมายโรงแรม พุทธศักราช 2478 ได้บังคับมาเป็นเวลานาน มีบทบัญญัติอัตราค่าธรรมเนียมและอัตราโทษไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย รัฐสภาจึงได้พิจารณากฎหมายโรงแรมฉบับใหม่ขึ้นแทนกฎหมายโรงแรมฉบับเดิมและพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 20 ก วันที่ 9 พฤศจิกายน 2548 โดยมีหลักการคือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยโรงแรม และเหตุผล เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานและมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งสภาพเศรษฐกิจและการประกอบธุรกิจโรงแรมได้พัฒนาและขยายตัวมากขึ้น ดังนั้นเพื่อส่งเสริมและยกมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรม และกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจโรงแรมให้เหมาะสมกับสภาพการประกอบธุรกิจโรงแรมแต่ละประเภท จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

5.1.3 มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

สำหรับมาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เมื่อแยกพิจารณาแล้ว แยกได้เป็นสองมาตรการ ได้แก่ มาตรการทางกฎหมายการส่งเสริมธุรกิจโรงแรม กับมาตรการทางกฎหมาย การกำกับธุรกิจโรงแรม ดังนี้

5.1.3.1 มาตรการทางกฎหมายการส่งเสริมธุรกิจโรงแรม

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรการทางกฎหมายจะเป็นไปในทางกำกับธุรกิจโรงแรม และพบมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมธุรกิจโรงแรม ได้แก่

(1) คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม ซึ่งมีบทบาทในการเสนอแนะแผนและมาตรการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม และมีทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้าไปแนะนำในการออกกฎกระทรวงที่สำคัญเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโรงแรมแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(2) การกำหนดให้ผู้จัดการโรงแรมต้องเป็นผู้ได้วุฒิบัตร หรือเป็นผู้มีประสบการณ์ทางการบริหารจัดการโรงแรม เป็นการยกระดับให้การประกอบอาชีพโรงแรมมีมาตรฐานขึ้น

แต่พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ไม่มีมาตรการในการส่งเสริมธุรกิจโรงแรม ด้านเงินในการก่อสร้างหรือปรับปรุงโรงแรม

5.1.3.2 มาตรการทางกฎหมายในการกำกับธุรกิจโรงแรม

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรการทางกฎหมายส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อการกำกับธุรกิจโรงแรม โดยได้ปรับปรุงข้อบกพร่องของกฎหมายเดิมมาบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้ ดังนี้

(1) การปรับปรุงคำนิยามของคำว่าโรงแรมให้ชัดเจนและสอดคล้องกับสภาพการประกอบธุรกิจในปัจจุบัน

(2) การกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะสิ่งอำนวยความสะดวกและมาตรฐานการประกอบธุรกิจหรือห้ามประกอบกิจการใดในโรงแรมให้สอดคล้องกับลักษณะสภาพโรงแรมแต่ละประเภท ซึ่งถือว่าเป็นหลักการใหม่ที่กำหนดให้โรงแรมมีได้หลายประเภทเพื่อให้ครอบคลุมธุรกิจเกี่ยวกับที่พักได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

(3) การกำหนดท้องที่ห้ามออกใบอนุญาต เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม มีอำนาจ

ประกาศกำหนดเขตท้องที่ที่งดออกใบอนุญาต ด้วยเหตุผลในการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และทำลายทรัพย์สินสาธารณะและสิ่งแวดล้อม

(4) การปรับปรุงระบบการยื่นคำขอ การพิจารณาอนุญาต อายุใบอนุญาตให้ทันสมัย โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นขอใบอนุญาตให้เป็นบุคคลที่มีพฤติกรรมเหมาะสม ไม่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด การค้าหญิงและเด็ก การค้าประเวณี และมีคุณสมบัติทั่วไปอื่นที่แสดงถึงความเป็นพลเมืองที่ดี รวมทั้งไม่อยู่ระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตแต่เวลายังไม่พ้นสามปี

ในส่วนการปรับปรุงระบบยื่นคำขอใบอนุญาตได้ให้ผู้ยื่นคำขอสามารถยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรมในคราวเดียวกัน ซึ่งทำให้สะดวกแก่ผู้ประกอบการ

สำหรับการพิจารณาอนุญาตมีขั้นตอนที่ชัดเจนกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานของนายทะเบียน กล่าวคือ กำหนดให้นายทะเบียนตรวจสอบความถูกต้องของคำขอ หากไม่ถูกต้องให้แจ้งผู้ยื่นคำขอภายในห้าวันทำการพร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาแก้ไข หากคำขอถูกต้องสมบูรณ์ให้ นายทะเบียนส่งคำขอไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด หากหน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาแล้วเห็นว่า คำขอยังไม่สมบูรณ์ก็ให้แจ้งผู้ขออนุญาตทราบและให้แก้ไขพร้อมกำหนดระยะเวลาแก้ไขให้ผู้ขออนุญาตทราบ และเมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแจ้งผลการพิจารณา นายทะเบียนต้องมีหนังสือแจ้งการออกใบอนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาต สำหรับการพิจารณาอนุญาตนั้นนอกจากนายทะเบียนจะพิจารณาว่า ผู้ขอมีคุณสมบัติและให้มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว นายทะเบียนต้องพิจารณาเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวกหรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 13 อีกด้วย

ใบอนุญาต และอายุของใบอนุญาต พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 กำหนดให้ใบอนุญาตฉบับหนึ่งให้ใช้กับโรงแรมที่ระบุชื่อไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น และให้ใบอนุญาตมีอายุห้าปี และได้กำหนดระยะเวลา วิธีการในการขอต่อใบอนุญาตไว้ รวมทั้งระบุให้เมื่อยื่นคำขอต่อใบอนุญาตแล้ว สามารถประกอบธุรกิจโรงแรมได้จนกว่าจะมีคำสั่งถึงที่สุดไม่ต่อใบอนุญาต

ใบแทนใบอนุญาตสูญหายหรือถูกทำลายในสาระสำคัญ ให้ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมยื่นคำขอรับใบแทนใบอนุญาตจากนายทะเบียนภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบการสูญหายหรือถูกทำลาย

การโอนใบอนุญาตได้กำหนดให้มีการโอนในกรณีปกติ ซึ่งเป็นเงื่อนไขทางธุรกิจ ซึ่งผู้รับโอนต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดและมีการโอนใบอนุญาตกรณีผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมถึงแก่ความตาย

การเลิกกิจการ

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ได้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมที่ประสงค์จะเลิกกิจการในระหว่างอายุใบอนุญาตหรือใบอนุญาตหมดอายุ ต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบล่วงหน้า ไม่น้อยกว่า 15 วัน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในประกาศกระทรวง โดยนายทะเบียนมีอำนาจพิจารณาและมีคำสั่งที่จะให้เลิกได้เมื่อใด โดยให้พิจารณาถึงประโยชน์และส่วนได้เสียของผู้พักเป็นลำดับ

โรงแรมได้รับความเสียหาย

โรงแรมได้รับความเสียหายจากเหตุอัคคีภัยหรือภัยอันตรายร้ายแรงอื่น ๆ ให้ผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้จัดการแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายใน 15 วัน นับแต่เหตุนั้นสิ้นสุดลง เพื่อให้นายทะเบียนพิจารณาความเสียหายของโรงแรมที่ขัดต่อหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามความในมาตรา 13 หรือไม่ โดยนายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมดำเนินการแก้ไขสภาพเสียหายให้เสร็จในระยะเวลาที่กำหนด นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหยุดดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเห็นว่าได้ปรับปรุงให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์แล้ว ถ้าเห็นว่าโรงแรมเสียหายจนมีสภาพ ไม่อาจแก้ไขได้ ให้ถือว่าใบอนุญาตสิ้นอายุ นับแต่วันที่ได้รับความเสียหาย

การสิ้นอายุใบอนุญาต

กฎหมายกำหนดให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม จะสิ้นอายุในกรณีต่อไปนี้

- (1) ครบกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต โดยไม่ได้ขอต่ออายุใบอนุญาต
- (2) เมื่อผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมถึงแก่กรรม โดยผู้จัดการมรดกหรือทายาทไม่ได้ยื่นคำขอรับโอนใบอนุญาตภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมถึงแก่กรรม
- (3) เมื่อมีการเลิกห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลนั้นสิ้นสภาพ ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมเป็นห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคล
- (4) เมื่อได้รับอนุญาตให้เลิกกิจการ
- (5) โรงแรมได้รับความเสียหายจากเหตุอัคคีภัยหรือภัยอันตรายร้ายแรงอื่น ๆ จนมีสภาพที่ไม่อาจแก้ไขได้ให้ถือว่าใบอนุญาตสำหรับโรงแรมดังกล่าวสิ้นอายุ นับแต่วันที่ได้รับความเสียหาย

การดำเนินการที่ต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน

กฎหมายกำหนดให้การดำเนินการที่ผู้ประกอบการธุรกิจจะต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน ก่อนดำเนินการ ได้แก่

(1) เปลี่ยนแปลงประเภทของโรงแรม หมายถึง การประกอบธุรกิจโรงแรมให้เปลี่ยนแปลง ไปจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวกหรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรม ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในมาตรา 13

(2) เพิ่มหรือลดจำนวนห้องพักในโรงแรมอันมีผลกระทบต่อโครงสร้างของโรงแรม ซึ่งการพิจารณาว่าการเพิ่มหรือลดจำนวนห้องพักจะมีผลกระทบต่อโครงสร้างของโรงแรมต้องพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

(3) เปลี่ยนชื่อโรงแรม

การขอและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กำหนดโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย

(5) การกำหนดให้มีผู้จัดการโรงแรม หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการ

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมต้องจัดให้มีผู้จัดการโรงแรม ซึ่งมีคุณสมบัติ ดังนี้

(1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์

(2) เป็นผู้ได้รับวุฒิปับตรหรือมีประสบการณ์ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด หรือมีหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชาการบริหารจัดการโรงแรมตามหลักสูตรที่คณะกรรมการรับรอง

(3) ไม่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรัง ตึดยาเสพติดให้โทษหรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการกำหนด

(4) ไม่เป็นผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบหรือคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(6) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำผิดในความผิดเกี่ยวกับกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

(7) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบแจ้งเป็นผู้จัดการ หรือเคยถูกเพิกถอนใบรับแจ้งเป็นผู้จัดการโดยเหตุอื่นซึ่งมิใช่เหตุตาม (6) แต่เวลาล่วงพ้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี และผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมมีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกับผู้จัดการโรงแรม ได้แก่

- (1) จัดให้มีป้ายชื่อโรงแรมติดไว้หน้าโรงแรม
- (2) แสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในโรงแรม
- (3) จัดให้มีเลขที่ประจำห้องพักทุกห้องติดไว้ที่หน้าห้องพักทุกห้อง
- (4) จัดให้มีเอกสารแสดงอัตราค่าที่พักไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในโรงแรม
- (5) จัดให้มีแผนผังแสดงเส้นทางหนีไฟไว้ในแต่ละชั้นของโรงแรมและห้องพักทุกห้อง

และป้ายทางออกฉุกเฉินไว้ในแต่ละชั้นของโรงแรม

(6) จัดให้มีเอกสารแสดงข้อจำกัดความรับผิดชอบตามมาตรา 675 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไว้ในโรงแรมและห้องพักทุกห้อง

(7) ดูแลรักษาความสะอาดด้านสุขลักษณะและอนามัยของโรงแรม

(8) ดูแลรักษาสภาพของโรงแรมให้มีความมั่นคงแข็งแรง และระบบป้องกันอัคคีภัยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(9) ดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(10) ดูแลและอำนวยความสะดวกให้กับผู้พักในกรณีเกิดอัคคีภัย อุทกภัยหรือเกิดอันตรายใด ๆ

(11) กรณีที่โรงแรมได้รับความเสียหายเนื่องจากเหตุอัคคีภัยหรือภัยอันตรายร้ายแรงอื่น ๆ ให้แจ้งนายทะเบียนทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เหตุสิ้นสุดลง

หน้าที่ของผู้จัดการข้างต้นนี้กฎหมายกำหนดข้อยกเว้นความรับผิดชอบของผู้จัดการโรงแรมไว้เฉพาะกรณีการดำเนินการใด ๆ ที่ผู้จัดการต้องได้รับการอนุมัติจากผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม หากผู้จัดการมีหนังสือขออนุมัติแล้ว ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมเพิกเฉยหรือไม่ดำเนินการใด ๆ ผู้จัดการไม่ต้องรับผิดชอบ

(6) การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้จัดการ

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 กำหนดให้ผู้จัดการโรงแรมกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบ ได้แก่ จัดให้มีการบันทึกรายการต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้พักและจำนวนผู้พักในแต่ละห้องลงในบัตรทะเบียนผู้พัก หากผู้เข้าพักมีอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ และเข้าพักตามลำพังให้ผู้จัดการหรือผู้แทน ลงลายมือชื่อกำกับไว้ด้วย และนำไปบันทึกลงในทะเบียนผู้พักให้แล้วเสร็จภายใน 24 ชั่วโมง

(7) การปฏิเสธไม่รับบุคคลเข้าพักโรงแรม

ผู้จัดการโรงแรมอาจปฏิเสธไม่รับบุคคลที่ประสงค์จะเข้าพักในโรงแรมได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) มีเหตุอันควรสงสัยได้ว่าบุคคลนั้นจะเข้าไปหลบซ่อน มั่วสุม หรือกระทำการใดอันเป็นความผิดอาญาขึ้นในโรงแรม หรือก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้พักอื่นในโรงแรม

(2) มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นไม่สามารถจ่ายค่าห้องพักได้

(3) มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นเป็นโรคติดต่ออันตรายหรือโรคติดต่อตามกฎหมาย ว่าด้วยโรคติดต่อหากผู้จัดการโรงแรมจะรับบุคคลดังกล่าวเข้าพักจะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อทราบด้วย

(4) มีเหตุอันสมควรประการอื่นตามคณะกรรมการประกาศกำหนด

(8) การควบคุมและการอุทธรณ์

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ได้มีการควบคุมการประกอบธุรกิจโรงแรม โดยให้มาตรการทางปกครอง ดังนี้

การพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม

นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมได้ครั้งละไม่เกิน 15 วัน แต่ไม่เกิน 4 ครั้ง หากผู้ประกอบการโรงแรมฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 หรือคำสั่งของคณะกรรมการ นายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่

การเพิกถอนใบอนุญาตหรือใบรับแจ้งเป็นผู้จัดการโรงแรม

ผู้ประกอบการโรงแรม จะถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตาม ม.16 ยกเว้นลักษณะต้องห้ามตาม ม.16(7) (กรณีถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต)

(2) เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตมาแล้ว (ตาม ม.40 วรรคสอง (1)) หรือ

(3) เคยได้รับคำเตือนจากคณะกรรมการ นายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายทะเบียนที่สั่งให้ระงับการกระทำหรือดำเนินการแก้ไขใดๆ ตามที่เห็นสมควรอีก

(4) ไปประกอบธุรกิจโรงแรม ระหว่างถูกพักใช้ใบอนุญาต

(5) ไม่จัดหาโรงแรมที่มีมาตรฐานใกล้เคียงกับโรงแรมที่ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตให้แก่ผู้พัก หรือฝ่าฝืนวิธีการอื่นใดที่นายทะเบียนกำหนด

(6) ใช้หรือยินยอมให้ใช้โรงแรมเป็นสถานที่กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

ผู้จัดการโรงแรม อาจถูกเพิกถอนใบรับแจ้งเป็นผู้จัดการโรงแรมได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตาม ม.33
 (2) นายทะเบียนแจ้งเตือนเป็นหนังสือให้ระงับการกระทำหรือดำเนินการแก้ไขใด ๆ ให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดตาม ม. 40 วรรคสอง (2) แล้ว และยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ม.40 วรรคหนึ่งอีก

(3) ใช้หรือยินยอมให้ใช้โรงแรมเป็นสถานที่กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

การอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน มีดังต่อไปนี้

(1) ไม่ออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม
 (2) ไม่ต่ออายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม
 (3) ไม่ออกใบรับแจ้งให้เป็นผู้จัดการ
 (4) ไม่อนุญาตให้โอนใบอนุญาตตามมาตรา 22 มาตรา 24 หรือมาตรา 25
 (5) ไม่อนุญาตให้เลิกกิจการหรือให้เลิกกิจการภายใต้เงื่อนไขและวิธีการอย่างใดตาม มาตรา 27

(6) สั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม

(7) สั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม

(8) สั่งเพิกถอนใบรับแจ้งเป็นผู้จัดการโรงแรม

การอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวนี้ ให้ยื่นต่อคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือรับทราบคำสั่งของนายทะเบียน

(9) การชำระค่าธรรมเนียม

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2549 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมชำระค่าธรรมเนียมใน 4 ลักษณะ

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

(2) ค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ชำระเมื่อได้รับใบอนุญาตเมื่อมีการต่ออายุใบอนุญาต ในอัตราครึ่งหนึ่งของอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต (ครั้งแรก)

(3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต กรณีขอออกใบอนุญาตกรณีทีใบอนุญาตสูญหายหรือชำรุดในสาระสำคัญ ในอัตราฉบับละไม่เกิน 200 บาท

(4) ค่าธรรมเนียมประกอบธุรกิจโรงแรม ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมต้องชำระค่าธรรมเนียมประกอบธุรกิจโรงแรมตามจำนวนห้องพักของโรงแรม เป็นรายปีในอัตราปีละไม่เกิน 80 บาทต่อห้อง

(10) พนักงานเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้นายทะเบียนแต่งตั้ง พนักงานเจ้าหน้าที่จาก

- (1) ข้าราชการดำรงตำแหน่งชั้นสัญญาบัตรขึ้นไป หรือ
- (2) ข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ระดับสามขึ้นไป หรือ
- (3) ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับสามขึ้นไป

และได้กำหนดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่จะเข้าไปตรวจโรงแรมได้ จะต้องเข้าเงื่อนไขตามมาตรา 45

(11) บทกำหนดโทษ

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้ปรับปรุงแก้ไขให้มีโทษจำคุกเฉพาะในกรณี 3 กรณี คือ ฐานเปิดดำเนินการโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน ฐานเป็นผู้จัดการโรงแรมโดยไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย และฐานแจ้งรายการเท็จในบัตรทะเบียน ผู้พัก หรือชดชวางหรือไม่อำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ส่วนการฝ่าฝืนกฎหมายในกรณีอื่น ๆ กฎหมายได้กำหนดไว้เป็นโทษปรับทางปกครองที่มีอัตราโทษสูงขึ้น

(12) บทเฉพาะกาล

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดบทเฉพาะกาลไว้ เพื่อให้ระยะรอยต่อแห่งการบังคับกฎหมายฉบับเก่าและฉบับใหม่ไม่ประสบปัญหาในทางปฏิบัติ และเป็นการผ่อนผันหลักเกณฑ์ให้แก่ผู้ประกอบการโรงแรมก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ใช้บังคับ

5.1.4 ปัญหาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 20 ก วันที่ 9 พฤศจิกายน 2547 มีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด 180 วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กล่าวคือ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2548 เป็นต้นไป จากการศึกษาวิเคราะห์พบปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้แก่

1. การกำหนดช้อยกเว้นของคำนิยามคำว่า "โรงแรม" ตามมาตรา 4
2. การออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทโรงแรมและกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวกตามมาตรา 13
3. การยื่นคำขอและการพิจารณาออกใบอนุญาต ตามมาตรา 17
4. การโอนใบอนุญาต กรณีผู้ประกอบการโรงแรมถึงแก่ความตาย เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการประกอบธุรกิจ ตามมาตรา 25
5. การประกาศกำหนดเขตท้องที่ห้ามออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ตามมาตรา 14
6. การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ตามมาตรา 41
7. ข้อขัดข้องเนื่องจากกฎหมายอื่น

5.1.4.1 การกำหนดช้อยกเว้นของคำนิยามคำว่า "โรงแรม"

5.1.4.1.1 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2549 ได้ปรับปรุงคำนิยาม "โรงแรม" ให้ชัดเจน และสอดคล้องกับสถานประกอบการ และได้กำหนดช้อยกเว้นสถานที่ที่ไม่ใช่โรงแรมไว้ด้วย ซึ่งพบปัญหา การบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

ช้อยกเว้นสถานที่พักตามมาตรา 4 (1) ที่ได้ยกเว้นสถานที่พักของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษา ที่มีใช่เป็นการหากผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ไม่ถือว่าเป็นโรงแรม เนื่องจากมีสถาบันการศึกษาได้จัดให้มีศูนย์ฝึกอาชีพ นักศึกษาในหลักสูตรการท่องเที่ยวและการโรงแรมทั่วประเทศทั้งสิ้น 36 แห่ง มีห้องพักรวม 1,260 ห้อง หากการจัดให้มีบริการห้องพักของสถานศึกษาดังกล่าวเป็นการฝึกอาชีพตามหลักสูตรการเรียนวิชาการโรงแรมและการท่องเที่ยวให้กับนักศึกษาสถาบันนั้น ๆ อันเป็นการเสริมทักษะและประสบการณ์ให้กับนักศึกษา ซึ่งแต่ละสถาบันมีจำนวนห้องพักไม่มากนัก ก็ไม่น่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการโรงแรมในพื้นที่ แต่ถ้าสถานที่ที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา 4 (1) ไม่ว่าจะเป็นสถานศึกษาและส่วนราชการ ต่าง ๆ เพิ่มจำนวนห้องพักโดยใช้

งบประมาณทางราชการ แต่เปิดให้บุคคลภายนอกเข้าพักโดยคิดค่าใช้จ่ายต่ำกว่าโรงแรมที่ภาคเอกชนลงทุน จะทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมได้รับความเสียหาย

5.1.4.1.2 กรณีการยกเว้นสถานที่พักตามมาตรา 4 (2) คือ การยกเว้นสถานที่พักที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักรายเดือนขึ้นไปไม่ให้อยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้ ปัญหาคือ หากสถานที่ที่มีลักษณะการพักปะปนกัน เช่น คอนโดมีเนียมที่เปิดบางส่วนให้บริการที่พักแรมรายวัน หรือบ้านจัดสรรที่ขายยังไม่หมดโครงการ ได้เปิดบริการบางส่วนของโครงการเป็นที่พักแรมรายวัน รายสัปดาห์ ซึ่งย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม ปัญหาอยู่ที่ว่าบุคคลที่ชื่อที่พักเพื่ออยู่อาศัย หรือผู้ที่พักอาศัยนานกว่า 1 เดือน ย่อมได้รับผลกระทบกับการประกอบธุรกิจโรงแรม ซึ่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ไม่ได้บัญญัติในประเด็นเหล่านี้ไว้อย่างชัดเจน

5.1.4.1.3 การยกเว้นสถานที่พักอื่นใดที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามมาตรา 4 (3) ซึ่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออกกฎกระทรวงเพื่อยกเว้นสถานที่พักซึ่งให้บริการที่พักชั่วคราวและมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจ เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อสถานที่พักบางประเภทที่ไม่เหมาะสมจะควบคุมโดยกฎหมายซึ่งอาจจะมีการดูแลในทางปฏิบัติโดยสถาบันอื่น อยู่แล้ว เช่น โฮมสเตย์ แต่การยกเว้นสถานที่พักที่มีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว สำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน โดยขาดหลักเกณฑ์ที่สมควรแล้วจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการโรงแรม

5.1.4.2 การออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทของโรงแรมและกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก ตามมาตรา 13

จากการที่กฎกระทรวงตามมาตรา 13 เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ยังไม่ได้มีการประกาศใช้ ทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในหลายประเด็น คือ

ประเด็นแรก ความสมบูรณ์ของคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม ได้กำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนทั้งสิ้น 21 คน ในส่วนของกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ด้านโรงแรมหรือด้านท่องเที่ยว โดยคำนึงถึงการกระจายผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ด้านโรงแรมไปตามประเภทของโรงแรมที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่

ออกตามมาตรา 13 เป็นกรรมการ เมื่อยังไม่มีกรรมการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 13 การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจึงไม่อาจกระทำได้ ปัญหาก็คือ คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมที่ขาดกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ องค์ประกอบจะสมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่

ประเด็นที่สอง การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุม คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม กฎหมายกำหนดว่าให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด ปัญหาว่า เมื่อยังไม่ได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเนื่องจากยังไม่มีกรรมการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 13 คณะกรรมการจะถือว่า คณะกรรมการประกอบไปด้วยกรรมการจำนวน 16 คน หรือ 21 คน ซึ่งเป็นปัญหาทางกฎหมาย

ประเด็นการชำระค่าธรรมเนียมซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมมีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย แต่เนื่องจากค่าธรรมเนียมจะจัดเก็บได้ต่อเมื่อมีการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมอีกครั้งหนึ่ง โดยในการออกกฎกระทรวงนั้นจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้แตกต่างกัน โดยคำนึงถึงขนาด ลักษณะ หรือประเภทของโรงแรมก็ได้ เนื่องจากการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมต้องรอการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 13 ก่อน ทำให้การจัดเก็บค่าธรรมเนียมไม่อาจทำได้ ทำให้รัฐสูญเสียรายได้เพื่อนำมาใช้พัฒนาประเทศ

ประเด็นเรื่องความเสมอภาคในการประกอบธุรกิจ เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงแรมมาตรา 63 ได้มีข้อยกเว้นสำหรับผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมที่ไม่ได้รับใบอนุญาตขณะที่ได้ประกอบธุรกิจโรงแรมอยู่ก่อน หรือในวันที่พระราชบัญญัติโรงแรมนี้ใช้บังคับ ถ้าประสงค์จะประกอบธุรกิจโรงแรมต่อไป ต้องยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตต่อนายทะเบียนภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่กฎกระทรวงซึ่งออกตาม มาตรา 13 ใช้บังคับ ในขณะที่ยังไม่มีกฎกระทรวงมาตรา 13 ใช้บังคับ ผู้ที่ไม่มีใบอนุญาตประกอบธุรกิจ โรงแรมสามารถประกอบธุรกิจของตนต่อไปได้ เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า เกิดความไม่เสมอภาคในการประกอบธุรกิจโรงแรม กล่าวคือ ผู้ที่ประกอบธุรกิจโรงแรมที่มีใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของ กฎหมายที่ต้องมีภาระค่าใช้จ่าย แล้วต้องมาแข่งขันกับผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาต

5.1.4.3 การยื่นคำขอและการพิจารณาออกใบอนุญาตตามมาตรา 17 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้ปรับปรุงระบบการยื่นคำขอและการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ให้มีความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจยื่นคำขอใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง มาพร้อมกับคำขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม โดยยื่นต่อนายทะเบียนโรงแรม และเมื่อได้รับคำร้องดังกล่าว นายทะเบียนจะเป็นผู้ดำเนินการส่ง

คำขอรับใบอนุญาตตามกฎหมายอื่นไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อให้พิจารณาและส่งผลมายังนายทะเบียน

เมื่อพิจารณาแล้ว การปรับปรุงระบบยื่นคำขอและการพิจารณาใบอนุญาตได้อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจได้เป็นอย่างดี แต่เป็นที่ทราบกันว่าการประกอบธุรกิจโรงแรมนั้น มีลักษณะที่แตกต่างกัน บางแห่งบริการเฉพาะที่พัก บางแห่งมีธุรกิจอื่น ๆ เข้ามาเสริมธุรกิจโรงแรม เช่น ภัตตาคาร สถานบริการขายสุรา ขายนุหรี บริการสปา ซึ่งต้องมีการขอใบอนุญาตจากหลายหน่วยงาน การที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ยื่นใบอนุญาตอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อนายทะเบียนโรงแรม จะทำให้ประสิทธิภาพของหน่วยงานรับเรื่องรับภาระพิจารณาลิ่งที่ตนไม่เชี่ยวชาญ

5.1.4.4 การโอนใบอนุญาตกรณีผู้ประกอบการโรงแรมถึงแก่ความตาย เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการประกอบธุรกิจ เนื่องจากการกำหนดวิธีการให้ผู้ประกอบการโรงแรมถึงแก่ความตายและทายาทมีความประสงค์จะดำเนินธุรกิจโรงแรมต่อไป ให้ผู้จัดการมรดกหรือทายาทมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 หรือกรณีที่มีทายาทหลายคน เหล่านั้น ตกตั้งทายาทคนหนึ่งซึ่งมี คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 ยื่นคำขอต่อนายทะเบียนเพื่อขอรับโอนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ประกอบการตาย ถ้ามิได้ยื่นคำขอภายในระยะเวลาที่กำหนดถือว่าใบอนุญาตสิ้นอายุ แต่ปัญหาที่พบก็คือ ระยะเวลา 180 วัน น้อยเกินไป เพราะข้อขัดข้องของทายาทหรือผู้จัดการมรดกอาจได้รับการแก้ไข เช่น มีการตกลงกันได้ในหมู่ทายาทในเวลาต่อจากนั้น หรือศาลได้ชี้ขาดให้ผู้ใด เป็นผู้ได้รับสิทธิในกิจการโรงแรม

5.1.4.5 การประกาศกำหนดเขตท้องที่ห้ามออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามมาตรา 14 ที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดเขตท้องที่ห้ามออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจได้ โดยพิจารณาจากความเหมาะสมของท้องที่หรือการใช้ประโยชน์ท้องที่ ทั้งนี้ เพื่อรักษาความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือสภาพแวดล้อม ทั้งนี้ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม แต่เขตท้องที่ที่ประกาศจะใช้บังคับแก่ผู้ประกอบการโรงแรมที่ได้รับใบอนุญาตอยู่ก่อนวันประกาศดังกล่าว มีผลใช้บังคับและจะประกอบธุรกิจโรงแรมต่อไป เมื่อประกาศดังกล่าวใช้บังคับแล้ว ปัญหาคือ ข้อมูลของเขตท้องที่แต่ละแห่งว่ามีที่ใดบ้างควรประกาศห้ามประกอบธุรกิจโรงแรม

5.1.4.6 การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามมาตรา 41 พบว่าในกรณีนี้ ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมเป็นห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล และผู้เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนนิติบุคคลมีพฤติการณ์ที่หากเป็นผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมในฐานะบุคคลธรรมดาแล้วต้องเพิกถอนใบอนุญาต แต่ห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลกระทำเพียงแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้ามาดำรงตำแหน่งแทนบุคคลที่กระทำความผิดภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดก็ไม่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

5.1.4.7 ข้อขัดข้องเนื่องจากกฎหมายฉบับอื่น พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ได้ปรับปรุงแก้ไขให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับการประกอบธุรกิจที่มีความหลากหลาย โดยได้มีการร่างกฎกระทรวงกำหนดประเภทโรงแรม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์กฎหมาย แต่ปัญหาเกิดขึ้นเนื่องจากมีกฎกระทรวงตามกฎหมายควบคุมอาคาร ที่กำหนดลักษณะอาคารเป็นรูปแบบเดียว และกำหนดให้โรงแรมต้องมีสถานที่จอดรถเพียงพอ ซึ่งขัดกับนิยามโรงแรมที่แตกต่าง ๆ รวมทั้งกฎหมายผังเมืองที่ห้ามการประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตที่ดินบางประเภท แต่ลักษณะของการประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายใหม่ แตกต่างจากกฎหมายเดิม

5.2 เสนอแนะ

5.2.1 ผู้เขียนเสนอแนะว่า หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงกับสถานที่พัก ที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา 4 (1) อาทิเช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องกวาดขันให้สถานที่ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงแรมดังกล่าว ดำเนินกิจการภายใต้กรอบวัตถุประสงค์อย่างเคร่งครัด ควรกำหนดกิจกรรมของการบริการให้พักแรมแก่ผู้พักตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งขึ้นเท่านั้น และในส่วนของนายทะเบียน และพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีหน้าที่ตรวจตรากวาดขันสถานที่เหล่านี้ หากพบผู้ที่กระทำนอกวัตถุประสงค์และเข้าลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจโรงแรม ต้องดำเนินการร้องทุกข์แก่พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่บุคคลผู้เปิดดำเนินการโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนทุกรายโดยเคร่งครัด

หรือหากจะปรับปรุงกฎหมายโดยกำหนดขอบเขตให้สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นของส่วนราชการองค์กรมหาชนหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือเพื่อการกุศลหรือการศึกษาที่มีใช้การหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ให้จัดตั้งขึ้นได้แห่งละไม่เกิน 80 ห้อง อันเป็นการสอดคล้องกับขนาด

ของโรงแรมที่ไม่ต้องศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก็จะทำให้สภาพความเดือดร้อนของการประกอบธุรกิจโรงแรมของเอกชนบรรเทาลงได้

5.2.2 ผู้เขียนเสนอแนะว่า ควรกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวกและมาตรฐานการประกอบธุรกิจและมาตรฐานการประกอบธุรกิจหรือห้ามประกอบธุรกิจโรงแรมตามมาตรา 13 ให้ผู้พักอาศัยในที่อยู่อาศัยของตน หรือผู้ที่พักแรมยาวนานกว่า 1 เดือน ขึ้นไป ได้รับความคุ้มครองสิทธิด้วย โดยต้องแยกสถานที่ตั้งประกอบธุรกิจโรงแรมแยกเป็นสัดส่วนที่อยู่อาศัยหรือสถานที่พักแรมอื่น ๆ

5.2.3 ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า ควรยกเว้นสถานที่พักแบบโฮมสเตย์ ซึ่งเป็นการจัดที่พักกับครอบครัวในบ้านเจ้าของและร่วมประสบการณ์ทางด้านวัฒนธรรมประเพณีที่แตกต่างกันไปจากผู้เข้าพัก โดยจะมีการแบ่งห้องพักจำนวนห้องหนึ่งหรือสองห้องและผู้เข้าพักจะได้เรียนรู้วัฒนธรรม และได้ท่องเที่ยวในชุมชน เป็นการเสริมรายได้ให้แก่คนในชุมชน ถ้าหากไม่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดสถานที่พัก ที่ไม่เป็นโรงแรมแล้ว สถานที่พักดังกล่าวจะต้องยื่นขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ขออนุญาตก่อสร้าง หรือดัดแปลงอาคารตามกฎหมายที่ต้องการควบคุมอาคารและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรม รวมทั้งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยโรงแรม เช่น จัดให้มีผู้จัดการที่ต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทะเบียนผู้พักเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนในชุมชน ดังนั้น ควรออกกฎกระทรวงเพื่อยกเว้นสถานที่ประกอบธุรกิจพักแรมที่มีลักษณะเป็นการท่องเที่ยว เช่น วัฒนธรรมแบบโฮมสเตย์ของประชาชนในชุมชน ซึ่งมีจำนวนห้องพักรวมกันทุกชั้น ในอาคารหลังเดียวหรือหลายหลังรวมกันไม่เกินสามห้อง และจำนวนผู้เข้าพักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ไม่เป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

5.2.4 ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า องค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการออกกฎกระทรวง กำหนดประเภทของโรงแรมและกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะและสิ่งอำนวยความสะดวกตามมาตรา 13 ควรพิจารณาออกกฎกระทรวงโดยเร็ว ซึ่งการออกกฎกระทรวงนั้น ควรที่ดำเนินการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ ที่ต้องการให้การประกอบกิจการที่พักที่มีอยู่อย่างหลากหลายเข้ามาสู่กระบวนการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัตินี้

5.2.5 ผู้เขียนเสนอแนะว่า หน่วยงานราชการทุกหน่วยงานที่รับผิดชอบในการออกใบอนุญาตเกี่ยวข้องกับธุรกิจโรงแรม ควรมีข้อตกลงร่วมกัน เพื่อบริณาการบุคลากร วิธีการทำงาน ขั้นตอนการปฏิบัติงาน และความร่วมมืออื่น ๆ ที่จะทำให้การขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมและใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องถูกต้อง รวดเร็ว ส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

5.2.6 ผู้เขียนเสนอแนะว่า คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม ควรตั้งคณะอนุกรรมการที่มีองค์ประกอบจากหน่วยงานด้านความมั่นคง ด้านวัฒนธรรม และด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อทำหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ห้องที่ห้ามการประกอบธุรกิจโรงแรม เพื่อเป็นข้อมูลในการเสนอแนะให้รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงห้องที่ห้ามประกอบธุรกิจโรงแรม

5.2.7 ผู้เขียนเสนอแนะว่า ควรปรับปรุงกฎหมายให้สามารถเพิกถอนใบอนุญาตผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมที่เป็นห้างหุ้นส่วน หรือนิติบุคคล ได้เหมือนกับผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมที่เป็นบุคคลธรรมดา

5.2.8 ผู้เขียนเสนอแนะว่า ควรปรับปรุงกฎกระทรวงตามกฎหมายอื่นให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติโรงแรม ดังนี้

1. กฎกระทรวงตามกฎหมายควบคุมอาคารที่กำหนดอาคารโรงแรมเพียงประเภทเดียว ให้เป็นอาคารโรงแรมที่มีหลายประเภท
2. กฎกระทรวงตามกฎหมายควบคุมอาคารที่กำหนดให้อาคารโรงแรม มีสถานที่จอดรถเพียงพอและสอดคล้องกับห้องพัก ให้ปรับปรุงตามลักษณะการให้บริการของโรงแรม เช่น เกสต์เฮาส์ที่นักท่องเที่ยวถือกระเป๋าเข้าพัก ไม่จำเป็นต้องใช้ที่จอดรถมาก
3. กฎกระทรวงว่าด้วยกฎหมายผังเมือง ต้องปรับปรุงให้โรงแรมบางประเภท เช่น โรงแรมขนาดเล็ก ตั้งอยู่ในเขตผังเมืองรวมที่หวงห้ามได้