

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547: ศึกษากรณีสิทธิ และหน้าที่ของผู้จัดการและผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม¹

ฉัตรนพล มั่นเจริญ²

จากการศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547: ศึกษากรณีสิทธิและหน้าที่ของผู้จัดการและผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาความหมาย ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี หลักการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรม ซึ่งพบว่าการประกอบธุรกิจโรงแรมมีปัญหาจากผู้จัดการและผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม คือ ปัญหาเกี่ยวกับการยื่นคำขอและการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ซึ่งขั้นตอนในการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมมีค่อนข้างมาก และเมื่อพิจารณาจากผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมซึ่งอยู่ในฐานะของนักลงทุน จึงมีความคาดหวังที่จะได้กำไรจากการประกอบธุรกิจ โดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้เข้าพัก ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน อาทิเช่น การไม่ดูแลรักษาสภาพของอาคาร โรงแรมให้มีความมั่นคงแข็งแรง ไม่มีระบบการป้องกันอัคคีภัยที่เพียงพอ ไม่ดูแลรักษาความสะอาดภายในโรงแรม นอกจากนี้ในเรื่องของการดูแลทรัพย์สินของผู้เข้าพัก ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนและเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ในกรณีที่ผู้เข้าพักนำรถยนต์มาจอดในโรงแรม เกิดปัญหาที่จอดรถไม่เพียงพอ ไม่มีการรักษาความปลอดภัย เมื่อรถยนต์สูญหายหรือบุบสลาย ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมมักจะไม่นับผิดชอบในความสูญหายหรือบุบสลายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สิน ซึ่งจะต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 674 มาตรา 675 มาตรา 676 และมาตรา 677 มาบังคับใช้ โดยจำกัดความรับผิดไว้เพียง 5,000 บาทเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ยังไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ และยังขาดความชัดเจน และซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการยื่นคำขอและการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 17

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 17 วรรคสอง กำหนดให้นายทะเบียนตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของคำขอ หากคำขอดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ตามมาตรา 15 ให้นายทะเบียนแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในห้าวันทำการนับแต่วันยื่นคำขอ พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาให้ผู้ขอรับใบอนุญาตแก้ไข และมาตรา 17 วรรคสี่ กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาแล้ว

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547: ศึกษากรณีสิทธิและหน้าที่ของผู้จัดการและผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. กัลยา ตันศิริ และ รองศาสตราจารย์ กำร กำประเสริฐ

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชานิติศาสตร์) มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี จังหวัดระยอง
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เห็นว่า คำขอรับใบอนุญาตไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบแจ้งต่อผู้ขอรับใบอนุญาตถึงความไม่ถูกต้องหรือความไม่สมบูรณ์ดังกล่าว พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาให้ผู้ขอรับใบอนุญาตแก้ไข และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบแจ้งให้นายทะเบียนทราบโดยไม่ชักช้า ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้ชัดเจน ทำให้นายทะเบียนสามารถใช้ดุลยพินิจในการกำหนดระยะเวลาดังกล่าว หากนายทะเบียนใช้ดุลยพินิจไม่ถูกต้อง อาจก่อให้เกิดการล่าช้า ในการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม

2. ปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 34 และ มาตรา 55

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 34 ได้กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการมีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกัน ดังต่อไปนี้ (7) ดูแลรักษาความสะอาดด้านสุขลักษณะและอนามัยของโรงแรม (8) ดูแลรักษาสภาพของโรงแรมให้มีความมั่นคงแข็งแรง และระบบการป้องกันอัคคีภัย และมาตรา 55 กำหนดไว้ว่า ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 34 (1) (2) (3) (4) (5) หรือ (6) ต้องระวางโทษปรับทางปกครองตั้งแต่ 10,000 บาทถึง 50,000 บาท และปรับอีกวันละไม่เกิน 1,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ซึ่งมาตรา 55 กำหนดโทษเฉพาะมาตรา 34 (1) (2) (3) (4) (5) หรือ (6) เท่านั้น ไม่รวมถึง (7) และ (8) จึงส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเท่าที่ควร อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้เข้าพักได้

นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบในกรณีทรัพย์สินของผู้เข้าพักสูญหายหรือบุบสลาย จึงต้องนำความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 675 มาใช้บังคับ โดยกำหนดให้เจ้าสำนักต้องรับผิดชอบ ในการที่ทรัพย์สินของคนเดินทางหรือแขกอาศัยสูญหายหรือบุบสลาย ซึ่งจำกัดความรับผิดชอบในกรณีทรัพย์สินสูญหายหรือบุบสลาย และจำกัดความรับผิดชอบไว้เพียง 5,000 บาทเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน

3. ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิเสธไม่รับบุคคลเข้าพักในโรงแรม ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 39

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 39 กำหนดให้ผู้จัดการอาจปฏิเสธไม่รับบุคคลที่ประสงค์จะเข้าพักในโรงแรมได้ ในกรณีดังต่อไปนี้ (1) มีเหตุอันควรสงสัยได้ว่าบุคคลนั้น จะเข้าไปหลบซ่อนมั่วสุม หรือกระทำการใด อันเป็นความผิดอาญาขึ้นในโรงแรม หรือก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้พักอื่นในโรงแรม” ซึ่งกำหนดให้อำนาจแก่ผู้จัดการ โรงแรมเท่านั้น ไม่ได้บัญญัติรวมถึงผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม ลูกจ้างหรือพนักงานของโรงแรม ส่งผลให้บุคคลดังกล่าวไม่มีอำนาจในการปฏิเสธไม่รับบุคคลที่ประสงค์จะเข้าพักในโรงแรมได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้เข้าพักประสงค์จะเข้าพักในโรงแรม มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะกระทำความเสียหายต่อโรงแรม ย่อมส่งผลให้ผู้จัดการ โรงแรมไม่มีโอกาสปฏิเสธไม่รับบุคคลนั้นเข้าพักในโรงแรมได้ อาจก่อให้เกิดความเสียหายในโรงแรม ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคม

จากการศึกษาค้นคว้าพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ผู้วิจัยพบว่ามิชชั่นเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการยื่นคำขอและการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 17

ผู้วิจัยเห็นว่า มาตรา 17 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า “เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขอรับใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายทะเบียนตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของคำขอ หากคำขอดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประกาศที่ออกตามมาตรา 15 ให้นายทะเบียนแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในห้าวันทำการ นับแต่วันยื่นคำขอ พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาให้ผู้ขอรับใบอนุญาตแก้ไข หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วผู้ขอรับใบอนุญาตไม่ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง ให้นายทะเบียนคืนคำขอแก่ผู้ขอรับใบอนุญาต”

ควรแก้ไขเพิ่มเติมว่า “เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขอรับใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายทะเบียนตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของคำขอ หากคำขอดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประกาศที่ออกตามมาตรา 15 ให้นายทะเบียนแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในห้าวันทำการนับแต่วันยื่นคำขอ และให้ผู้ขอรับใบอนุญาตแก้ไขภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบการแจ้งตรวจสอบจากนายทะเบียน หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วผู้ขอรับใบอนุญาตไม่ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง ให้นายทะเบียนคืนคำขอแก่ผู้ขอรับใบอนุญาต”

และควรแก้ไขมาตรา 17 วรรคสี่ จากเดิมซึ่งบัญญัติไว้ว่า “หากหน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาแล้วเห็นว่าคำขอรับใบอนุญาตไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบแจ้งต่อผู้ขอรับใบอนุญาตถึงความไม่ถูกต้องหรือความไม่สมบูรณ์ดังกล่าว พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาให้ผู้ขอรับใบอนุญาตแก้ไข และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบแจ้งให้นายทะเบียนทราบโดยไม่ชักช้า”

แก้ไขเพิ่มเติมว่า “หากหน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาแล้วเห็นว่า คำขอรับใบอนุญาตไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบแจ้งต่อผู้ขอรับใบอนุญาตถึงความไม่ถูกต้องหรือความไม่สมบูรณ์ดังกล่าว และให้ผู้ขอรับใบอนุญาตแก้ไขภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบการแจ้งการตรวจสอบจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่หน่วยงานที่รับผิดชอบแจ้งต่อผู้ขอรับใบอนุญาตถึงความไม่ถูกต้องหรือความไม่สมบูรณ์”

นอกจากนี้ ควรจัดตั้งหน่วยงาน “คณะกรรมการ โรงแรม” มีหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมโดยเฉพาะ โดยไม่จำเป็นต้องส่งเรื่องการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมไปยังหน่วยงานอื่น เพื่อให้หน่วยงานอื่นพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

2. ปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 34 และ มาตรา 55

ผู้วิจัยเห็นว่า มาตรา 55 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม ผู้ขอรับโอนใบอนุญาต ตาม มาตรา 25 ผู้จัดการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายหรือแต่งตั้งเป็นผู้จัดการตามมาตรา 32 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 34 (1) (2) (3) (4) (5) หรือ (6) ต้องระวางโทษปรับทางปกครองตั้งแต่ 10,000 บาทถึง 50,000 บาท และปรับ อีกวันละไม่เกิน 1,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง”

ควรแก้ไขเพิ่มเติมว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม ผู้ขอรับโอนใบอนุญาตตาม มาตรา 25 ผู้จัดการ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายหรือแต่งตั้งเป็นผู้จัดการตามมาตรา 32 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 34 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) หรือ (8) ต้องระวางโทษปรับทางปกครองตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงห้าหมื่นบาท และปรับอีกวันละ ไม่เกินหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง”

นอกจากนี้ เห็นควรแก้ไขมาตรา 675 วรรคสอง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จากเดิม บัญญัติไว้ว่า “ความรับผิดนี้ ถ้าเกี่ยวกับเงินทองตรา ธนบัตร ตัวเงิน พันธบัตร ใบหุ้น ใบหุ้นกู้ ประทวน สินค้า อัญมณี หรือของมีค่าอื่น ๆ ให้จำกัดไว้เพียง ห้าพันบาท เว้นแต่จะได้ฝากของมีค่าเช่นนี้ไว้แก่เจ้าสำนัก และได้ออกราคาแห่งของนั้นชัดเจน”

ควรแก้ไขเพิ่มเติมว่า “ความรับผิดนี้ ถ้าเกี่ยวกับเงินทองตรา ธนบัตร ตัวเงิน พันธบัตร ใบหุ้น ใบหุ้นกู้ ประทวนสินค้า อัญมณี หรือของมีค่าอื่น ๆ ให้จำกัดไว้เพียงหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่ จะได้ฝากของมี ค่าเช่นนี้ไว้แก่เจ้าสำนักและได้ออกราคาแห่งของนั้นชัดเจน”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิเสธไม่รับบุคคลเข้าพักในโรงแรม ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 39

ผู้วิจัยเห็นว่า มาตรา 39 บัญญัติไว้ว่า “ผู้จัดการอาจปฏิเสธไม่รับบุคคลที่ประสงค์จะเข้าพัก ในโรงแรมได้ในกรณีดังต่อไปนี้”

ควรแก้ไขเพิ่มเติมว่า “ผู้จัดการ ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม พนักงานของโรมแรมที่ได้รับมอบหมาย จากผู้จัดการหรือผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม อาจปฏิเสธไม่รับบุคคลที่ประสงค์จะเข้าพักในโรงแรมได้ในกรณี ดังต่อไปนี้”

นอกจากนี้ เห็นควรแก้ไข มาตรา 39 (1) จากเดิมซึ่งบัญญัติไว้ว่า “มีเหตุอันควรสงสัย ได้ว่าบุคคล นั้นจะเข้าไปหลบซ่อน มั่วสุม หรือกระทำการใดอันเป็นความผิดอาญาขึ้นในโรงแรม หรือก่อให้เกิดความ รำคาญแก่ผู้พักอื่นในโรงแรม”

ควรแก้ไขเพิ่มเติมว่า “มีเหตุอันควรสงสัยได้ว่าบุคคลนั้นจะเข้าไปหลบซ่อน มั่วสุม หรือกระทำ การใดอันเป็นความผิดอาญา หรือก่อให้เกิดความเสียหายในโรงแรม หรือก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้พักอื่น ในโรงแรม”

เอกสารอ้างอิง

จำลอง ทองดี. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับโรงแรม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บำรุงสาส์น, 2526.

โสภิต ภัทรพิพัฒน์. ธุรกิจโรงแรม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมวิชาการ, 2536