

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงแรม¹

สถาปत्य์ สุวรรณมณี²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงแรมผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาความหมายความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี หลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกิจการโรงแรม ซึ่งพบว่าการประกอบกิจการโรงแรมนั้นมีปัญหาเกี่ยวข้องกันทั้ง ปัญหาจากผู้ประกอบกิจการโรงแรม และปัญหาจากผู้เข้าพักที่จะเห็นได้อย่างชัดเจน และเกิดขึ้นบ่อยครั้ง คือ ปัญหาเกี่ยวกับความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าพัก เมื่อผู้เข้าพักโรงแรมต้องพบเจอ อาทิเช่น กรณีทรัพย์สินสูญหาย หรือทรัพย์สินเสียหาย ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องการฝากทรัพย์สิน วิธีเฉพาะสำหรับเจ้าสำนักโรงแรม ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการโรงแรมต้องรับผิดชอบในทรัพย์สินของผู้เข้าพักเสมือนว่าเป็นผู้รับฝากทรัพย์สินซึ่งต้องรับผิดชอบในความเสียหายหรือสูญหายของทรัพย์สินของผู้เข้าพัก ซึ่งพบว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องการฝากทรัพย์สินวิธีเฉพาะสำหรับเจ้าสำนักโรงแรม นั้นใช้บังคับมานาน นานี่และความรับผิดชอบ ที่กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ประกอบการโรงแรมปฏิบัตินั้น ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ในปัจจุบันทรัพย์สินที่ผู้เข้าพักคิดตัวมารวมถึงมูลค่าทรัพย์สินย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการประกอบกิจการโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตนั้น ในปัจจุบันพบว่า ผู้ที่ประกอบกิจการโรงแรมที่ยื่นคำขอจดทะเบียนขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรมเป็นจำนวนมาก ปัจจุบันสามารถจำแนกกลุ่มผู้ประกอบการกิจการโรงแรมที่ไม่ได้รับอนุญาตได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ 1. กลุ่มที่ทำผิดกฎหมายและต้องการทำให้ถูกต้อง แต่ติดขัดในเรื่องข้อกฎหมาย 2. กลุ่มที่เห็นช่องทางการเติบโตของการท่องเที่ยว จึงเข้ามาแอบแฝงขายในรูปของโรงแรม ทั้งที่การขออนุญาตดั้งเดิมเป็นอย่างอื่น เช่น กลุ่มอพาร์ทเมนต์ คอนโดมิเนียม ที่แอบแฝงเข้ามา และกลุ่มนี้ไม่สามารถจะขออนุญาตให้ถูกต้องได้ ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงแรมนั้นเกิดจากการที่มีการบังคับใช้กฎหมายในกรณีการประกอบกิจการโรงแรมนี้หลายฉบับ มีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 10 ฝากทรัพย์สิน หมวด 3 วิธีเฉพาะสำหรับเจ้าสำนักโรงแรมและพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้บังคับใช้มาหลายปีไม่สอดคล้องกับสภาพในปัจจุบัน รวมถึงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มีการประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวมและผังเมือง

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงแรม โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ งามประดับ และ รองศาสตราจารย์กัธร กำประเสริฐ

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดขอนแก่น) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เฉพาะไม่สอดคล้องกับสภาพของพื้นที่จากการศึกษาทำให้ทราบว่ายังมีปัญหาข้อกฎหมายหลายประการ ยังไม่ครอบคลุมและยังไม่ชัดเจน ซึ่งสามารถสรุปได้เป็นประเด็น ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าพัก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 674 มาตรา 675 มาตรา 676 มาตรา 677 มาตรา 678 ความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าพักพบได้ในหลากหลายกรณี ซึ่งกรณีที่พบบ่อยที่สุด คือ รถยนต์ที่จอดไว้ในโรงแรมนั้นหายไป ซึ่งผู้ประกอบการโรงแรมมักจะไม่นับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยอ้างว่าโรงแรมไม่มีหน้าที่ต้องรับฝากรถยนต์นั้น ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 675 บัญญัติไว้ว่า เจ้าสำนักต้องรับผิดชอบในการที่ทรัพย์สินของคนเดินทางหรือแขกอาศัย สูญหายหรือ บอบสลายไปอย่างไร้ ใดๆ แม้ว่าความสูญหายหรือเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นเพราะผู้คนไปมา เข้าออกโรงแรม โสเภเตลหรือสถานที่เช่นนั้น ก็ต้องรับผิดชอบ

ความรับผิดชอบนี้ ถ้าเกี่ยวข้องกับเงินทองตรา ธนบัตร ตัวเงิน พันธบัตร ใบหุ้นกู้ ประทวนสินค้า อัญมณี หรือของมีค่าอื่น ๆ ไซ้ ท่านจำกัดไว้เพียงห้าพันบาท เว้นแต่จะได้ฝากของมีค่าเช่นนั้นไว้แก่เจ้าสำนักและได้บอกราคาแห่งของนั้นชัดแจ้ง แต่เจ้าสำนักไม่ต้องรับผิดชอบ เพื่อความสูญหายหรือบอบสลายอันเกิดแต่เหตุสุดวิสัยหรือแต่สภาพแห่งทรัพย์สินนั้น หรือแต่ความผิดของคนเดินทางหรือแขกอาศัยผู้นั้นเอง หรือบิรารของเขา หรือบุคคลซึ่งเขาได้ต้อนรับนั้น ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าสำนักโรงแรม มีหน้าที่ ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ได้จำกัดความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมไว้เพียง 5,000 บาท

ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าพัก มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 675 เป็น “เจ้าสำนักโรงแรม มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในความปลอดภัยในชีวิตและอนามัยรวมถึงทรัพย์สินของคนเดินทางหรือแขกอาศัย ที่อาจได้รับอันตรายแก่ร่างกายหรือได้รับอันตรายแก่ทรัพย์สินที่ได้สูญหายหรือบอบสลายไปอย่างไร้ ใดๆ แม้ว่าอันตรายและความสูญหายหรือเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นเพราะผู้คนไปมา เข้าออกโรงแรม โสเภเตล หรือสถานที่เช่นนั้นก็ต้องรับผิดชอบ ความรับผิดชอบนี้ หากเป็นทรัพย์สินธรรมดาที่คนเดินทางหรือแขกอาศัย พึ่งคิดตัวมาเป็นปกติตามที่วิญญูชนพึงปฏิบัติ โดยหมายรวมถึง รถยนต์ สร้อยคอทองคำ เครื่องประดับ เงินสด นาฬิกา นั้นด้วย เจ้าสำนักโรงแรมมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในทรัพย์สินนั้น ท่านจำกัดไว้เพียงห้าหมื่นบาท ถ้าเกี่ยวกับทรัพย์สินอื่น ๆ เว้นแต่จะได้ฝากของมีค่าเช่นนั้นไว้แก่เจ้าสำนักและได้บอกราคาแห่งของนั้นชัดแจ้ง แต่เจ้าสำนักไม่ต้องรับผิดชอบ เพื่อความสูญหายหรือบอบสลายอันเกิดแต่เหตุสุดวิสัยหรือแต่สภาพแห่งทรัพย์สินนั้น หรือแต่ความผิดของคนเดินทางหรือแขกอาศัยผู้นั้นเอง หรือบิรารของเขา หรือบุคคลซึ่งเขาได้ต้อนรับนั้น

2. ปัญหาการประกอบกิจการโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงแรม มาตรา 4 และ มาตรา 15 นั้นมีปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ประเด็นดังนี้

2.1 ปัญหาพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 กฎหมายว่าด้วยผังเมือง นั้นเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับการขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรมเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองนั้น กำหนดโซนในการอนุญาตให้ก่อสร้างโรงแรมไว้ได้เฉพาะในโซนที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเท่านั้น หากไม่ได้อยู่ในโซนที่ที่ได้อ้างอิงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 กำหนด จะไม่สามารถยื่นขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรมได้

ปัญหาพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มีข้อเสนอแนะดังนี้มาตรา 35 การแก้ไขผังเมืองรวมเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดให้เหมาะสมกับ สภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เสนอคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณา เมื่อคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้จัดให้มีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมที่แก้ไข และรายละเอียดของการแก้ไขและจัดทำประชาคมชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในเขตของ ผังเมืองรมนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศไว้ใน ประกาศนั้นด้วย และในประกาศนั้นให้มีคำเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียแสดงข้อคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร ภายในระยะเวลาที่ระบุในประกาศ

แก้ไขเป็น มาตรา 35 กรณีมีผู้ขออนุญาตดำเนินการใดที่เป็นการขัดต่อการบังคับใช้ผังเมืองรวมที่ได้ประกาศใช้แล้วการแก้ไขผังเมืองรวมเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้ผู้ขออนุญาตดำเนินการที่เป็นการขัดต่อการบังคับใช้ผังเมืองรวม นั้น ยื่นคำขอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น จัดให้มีการประชาคมและประกาศให้คำเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียแสดงข้อคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร ภายในระยะเวลาที่ระบุในประกาศ แล้วเสนอคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด พิจารณา กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไข ให้นำความในมาตรา 27 วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม เมื่อคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมที่แก้ไขและรายละเอียดของการแก้ไขไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอ และที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในเขตของผังเมืองรมนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศไว้ใน ประกาศนั้นด้วย

2.2 ปัญหาอัตราโทษ ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 15 ได้กำหนดโทษ มีโทษในกรณีประกอบกิจการโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาต มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ปรับไม่เกิน 20,000 บาท และปรับอีกวันละไม่เกิน 10,000 บาท ตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนซึ่งจากข้อเท็จจริง ผู้ศึกษาพบว่า ในช่วงที่ผ่านมา มีผู้ประกอบการโรงแรมถูกจับกุมโรงแรมประมาณ 20 - 30 แห่ง และมีบทลงโทษตั้งแต่ปรับ 3,000 บาท ปรับ 5,000 บาท ปรับ 10,000 บาท และ 12,000 บาท กรณีปรับรายวันผู้ศึกษาได้ทำการค้นคว้า ยังพบว่าการลงโทษปรับรายวันยังไม่มีการนำมาใช้ ส่วนบทลงโทษจำคุก มีอยู่ประมาณ 1 - 2 กรณีที่ศาลสั่งลงโทษจำคุก และศาลสั่งรอลงอาญา 2 ปี

ปัญหาอัตราโทษ ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มีข้อเสนอแนะดังนี้
ควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโรงแรม มาตรา 59 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ แก้ไขเป็นพระราชบัญญัติโรงแรม มาตรา 59 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละห้าหมื่นบาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

3. ปัญหาการไม่แสดงอัตราราคาค่าห้องพักของผู้ประกอบการโรงแรม ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 34 (4) และมาตรา 55

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการมีหน้าที่ต้องจัดให้มีเอกสารแสดงอัตราราคาที่ปักไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในโรงแรม หากไม่ปฏิบัติตามได้กำหนดโทษทางปกครองไว้ในมาตรา 55 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 34 (4) ต้องระวางโทษปรับทางปกครองตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงห้าหมื่นบาทและปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ซึ่งมาตรา 34 (4) ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กำหนดแต่เพียงให้แสดงราคาค่าที่ปักให้เห็นได้ชัดเจน แต่ไม่ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการแสดงอัตราราคาค่าที่ปักในอัตราราคาในช่วงปกติหรืออัตราราคาที่ปักในช่วงที่มีความต้องการที่ปักจำนวนมาก นั้นมีอัตราราคาสูงสุดเท่าใด อัตราราคาในวันปกตินั้นราคาเท่าใด ซึ่งการกำหนดราคาค่าที่ปักในบางกรณี ผู้ประกอบการโรงแรมยังกำหนดราคาค่าที่ปักในช่วงที่มีความต้องการที่ปักจำนวนมากนั้นในอัตราสูงกว่าอัตราราคาในช่วงปกติ ซึ่งอาจทำให้เกิดการฉวยโอกาสปรับขึ้นราคาเกินกว่าความเป็นจริง

ปัญหาการไม่แสดงอัตราราคาค่าห้องพักของผู้ประกอบการโรงแรม ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 34 (4) และมาตรา 55 มีข้อเสนอแนะดังนี้

ควรแก้ไขพระราชบัญญัติโรงแรม มาตรา 34 (4)

มาตรา 34 ให้ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการมีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันดังต่อไปนี้

(4) จัดให้มีเอกสารแสดงอัตราค่าที่พักในอัตราราคาต่ำสุดและสูงสุดไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในโรงแรมเพื่อให้การแสดงอัตราค่าที่พักอย่างเป็นธรรม

ควรจะแก้ไขเพิ่มเติมเป็น

มาตรา 34 ให้ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการมีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกัน ดังต่อไปนี้

(4) ต้องกำหนดราคาค่าที่พักอย่างเป็นธรรม และจัดให้มีเอกสารแสดงอัตราค่าที่พักในอัตราราคาต่ำสุดและสูงสุดไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในโรงแรม โดยให้ผู้ประกอบการกิจการโรงแรมมีหน้าที่แสดงต้นทุนและอัตราค่าไร่และอัตราราคาห้องพักของห้องพักแต่ละประเภท ทั้งราคาที่พักในวันธรรมดา และวันหยุด รวมถึงวันหยุดพิเศษ ต่อคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม และต้องจัดให้มีเอกสารแสดงอัตราค่าที่พัก รวมถึงบริการอื่น ๆ ที่ผู้เข้าพักพึงได้รับไว้บริเวณทางเข้าโรงแรมและบริเวณแผนกต้อนรับให้เห็นได้อย่างชัดเจน และแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม ตามพระราชบัญญัติโรงแรม มาตรา 10 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(7) กำหนดอัตราราคาสำหรับห้องพักในอัตราราคาสูงสุดและต่ำสุดโดยคำนึงถึงภาระต้นทุนของผู้ประกอบการกิจการโรงแรมเป็นสำคัญ

(8) วินิจฉัยปัญหาการกำหนดราคาค่าที่พักของผู้ประกอบการกิจการโรงแรม

เอกสารอ้างอิง

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. คู่มือการปฏิบัติงานโรงแรม ส่วนรักษาความสงบเรียบร้อย 3

กรุงเทพมหานคร: สำนักการสอบสวนและนิติการ, 2560.

มยุรี พันแสงดาว. กฎหมายธุรกิจโดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ม.ป.ป..