

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตในการควบคุม การประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทย¹

รชานนท์ ลิขิตธรรมวาณิช²

ปัจจุบันการประกอบธุรกิจที่พักโรงแรมในประเทศไทย หากมีลักษณะประเภทของสถานที่พักตรงตาม
นิยามของ “โรงแรม” ในมาตรา 4 จะต้องดำเนินการไปภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.
2547 ทั้งนี้บทบัญญัติในมาตรา 15 กำหนดให้ผู้ที่จะประสงค์จะประกอบธุรกิจโรงแรมต้องได้รับอนุญาตจาก
นายทะเบียนก่อน จึงสามารถดำเนินการดังกล่าวได้ ซึ่งปัจจุบันพบว่าการควบคุมกิจการดังกล่าวที่ใช้
ระบบใบอนุญาต พบว่ามีปัญหาในการดำเนินการ โดยมีรายละเอียดในการพิจารณาคำขอหลายขั้นตอน
มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องที่ใช้ในการประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาต ทำให้มีหน่วยงานของ
ภาครัฐเข้ามามีส่วนในการพิจารณาคำขอ ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบธุรกิจโรงแรมของ
ภาคเอกชน ทั้งในด้านของต้นทุนทางเศรษฐกิจ ที่อาจเพิ่มขึ้นจากความล่าช้าในการดำเนินการพิจารณาคำขอ
และปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ที่อาจจะมีในเรื่องของการเรียกรับผลประโยชน์ ซึ่งตามบทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 40 ได้บัญญัติให้เสรีภาพแก่บุคคล ในการที่จะประกอบอาชีพ
ใด ๆ โดยอิสระ รัฐจะไปก้าวก่าย หรือจำกัดเสรีภาพเช่นนั้นไม่ได้ นอกจากนี้การประกอบธุรกิจโรงแรม
ผู้ประกอบการยังต้องดำเนินการตามกฎหมายอื่น ๆ อีกด้วย เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมาย
ว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งหลักเกณฑ์
ดังกล่าว ล้วนก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ประกอบการ ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาเพิ่มเติมถึงประเด็นปัญหา
ที่เกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม

การขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมมีกระบวนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องหลายขั้นตอนและใช้
ระยะเวลาพิจารณาเป็นเวลานาน โดยการควบคุมการประกอบธุรกิจโรงแรม ในปัจจุบันเป็นไปตาม
พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และบทบัญญัติที่ออกตามพระราชบัญญัติ ดังกล่าว เช่น กฎกระทรวง
กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ประกาศกระทรวงมหาดไทย
ฉบับต่าง ๆ นอกจากนี้ยังต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วย

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตในการควบคุมการ
ประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี และ
คณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มณฑิลา ภักดีคง และรองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตนันทน์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสงขลา
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

การควบคุมอาคาร ผู้ยื่นคำขอจะต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ที่กำหนดให้ยื่นคำขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 21 ก่อนที่จะดำเนินการก่อสร้าง กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่กำหนดให้ต้องทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เห็นได้ว่า ก่อนที่จะมีการเริ่มประกอบกิจการโรงแรมนั้น ต้องผ่านการควบคุมตรวจสอบจากภาครัฐ และมีกฎหมายในการควบคุมตรวจสอบ คัดกรอง มาแล้วหลายขั้นตอน การที่พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กำหนดให้ใช้ระบบการออกใบอนุญาตกับธุรกิจโรงแรมอีกครั้ง ที่มีความซับซ้อน ใช้ระยะเวลาในการพิจารณานาน มีเจ้าหน้าที่หลายหลายหน่วยงานที่ประกอบการพิจารณา อาจทำให้เกิดความเห็นที่ไม่สอดคล้องกัน มาตรการบังคับกับภาคธุรกิจดังกล่าว อาจทำให้ภาคเอกชน ผู้ประกอบการ หรือนักลงทุนไม่อยากจะลงทุนกับกิจการดังกล่าว เพราะเห็นว่าเป็นความยุ่งยาก ไม่คุ้มค่า และเมื่อเกิดภาระ หรืออุปสรรคในการขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมแล้ว อาจเกิดการเลี่ยงกฎหมาย โดยการประกอบกิจการที่มีลักษณะคล้ายโรงแรม แต่ขาดองค์ประกอบบางประการที่จะทำให้เป็น “โรงแรม” เพื่อให้ที่พักนั้น ไม่ตกอยู่ภายใต้ नियามของโรงแรม ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ทำให้มีสถานที่พักแรมที่ผิดกฎหมาย หรือโรงแรมเถื่อน ซึ่งหน่วยงานรัฐไม่สามารถรับรู้ และเข้าไปควบคุมธุรกิจเหล่านั้นได้

ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการในการต่ออายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม

ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 21 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมที่เคย ได้รับอนุญาตแล้วมีความประสงค์จะต่อใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม จะต้องยื่นคำขอก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ ถ้าผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมไม่ทันกำหนดเวลา และได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ แต่ต้องเสียค่าปรับเพิ่มอีกร้อยละยี่สิบของค่าธรรมเนียม ต่ออายุใบอนุญาต และหากพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ จะต้องดำเนินการเสมือนขออนุญาตใหม่ ซึ่งผู้ต่ออายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ต้องมาด้วยตนเอง เพื่อพิมพ์ลายนิ้วมือ ตรวจสอบประวัติลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 16 (5) และ (6) เมื่อได้ยื่นคำขอแล้วให้ถือว่าผู้ยื่นคำขออยู่ในฐานะผู้รับใบอนุญาตจนกว่านายทะเบียนจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต โดยถ้าการตรวจสอบปรากฏว่าโรงแรมมีลักษณะถูกต้อง ตามที่กำหนดให้นายทะเบียนต่ออายุใบอนุญาตให้ หากมีกรณีที่ไม่ถูกต้องให้นายทะเบียนสั่งให้แก้ไข ให้ถูกต้องโดยกำหนดระยะเวลา เมื่อแก้ไขแล้วให้ต่ออายุใบอนุญาตให้ได้หากไม่แก้ไขภายในระยะเวลานายทะเบียนกำหนดให้ มีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดให้ผู้เคยได้รับใบอนุญาตแล้ว และได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุสามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่านายทะเบียนจะมีคำสั่งไม่อนุญาตนั้น มีลักษณะเป็นการให้อำนาจฝ่ายปกครองตรวจสอบซ้ำซ้อน เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจในการที่จะอนุญาต หรือไม่อนุญาตอีกครั้ง ทั้งที่ผู้ได้รับอนุญาตได้ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติมาแล้วในขั้นตอนของการขออนุญาต ซึ่งธุรกิจโรงแรมมิได้มีลักษณะที่เป็นอันตราย อีกทั้งในกรณีเรื่องความมั่นคงปลอดภัยของโครงสร้างอาคาร หรือในด้านอื่น ๆ ก็มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารคอย

ตรวจสอบสม่ำเสมออยู่แล้ว อีกทั้งในการต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าวใช้เวลาในการพิจารณาที่นาน เช่นเดียวกับการขอใบอนุญาต จึงเป็นการสร้างภาระให้กับผู้ประกอบการที่เกินความจำเป็น

ประเด็นที่สาม ปัญหาบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

ในกรณีที่ผู้ประกอบการดำเนินการโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน หรือกรณีนายทะเบียนมีคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการแล้ว แต่ยังคงดำเนินการอยู่ ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดบทลงโทษทั้งทางอาญา ไว้ในมาตรา 59 ให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งที่การฝ่าฝืนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโรงแรม เป็นเรื่องของการดำเนินการไม่ถูกต้องในการประกอบการพาณิชย์ธุรกิจเท่านั้น ไม่น่าจะเป็นความผิดอันร้ายแรงถึงขั้นต้องถูกลงโทษทางอาญา อีกทั้งยังมีกฎหมายในส่วนของการควบคุมด้านอื่น ๆ กรณีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยของประชาชน ผู้พักอาศัย บทบัญญัติในกฎหมายอื่น ๆ ก็ได้มีบทบัญญัติควบคุมไว้ และมีบทลงโทษไว้ในส่วนของกฎหมายนั้น ๆ ไว้โดยเฉพาะแล้ว เช่นใน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 65 มีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนตามมาตรา 21 ในเรื่องของการก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้ายอาคาร โดยไม่ได้รับอนุญาต จึงถือว่ากฎหมายได้มีมาตรการที่เหมาะสมสำหรับกรณีเพื่อควบคุมในเรื่องของความปลอดภัย และเพื่อประโยชน์สาธารณะไว้แล้ว

จากการศึกษาปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการประกอบธุรกิจโรงแรม มาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมธุรกิจดังกล่าว ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม เห็นควรยกเลิกการใช้ระบบใบอนุญาต และควรนำมาตรการควบคุมในรูปแบบ “การแจ้งก่อนดำเนินการ” มาใช้กับกฎหมายว่าด้วยโรงแรมซึ่งเป็นการนำมาตรการควบคุมภายหลัง มาใช้แทนระบบการอนุญาตเดิมซึ่งเป็นมาตรการควบคุมก่อนหน้า เพื่อเกิดความคล่องตัวต่อการดำเนินธุรกิจ โดยมาตรการทดแทนดังกล่าว จะไม่กระทบกระเทือนต่อการควบคุมของทางรัฐแต่อย่างใด โดยเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมาย ดังนี้

แก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 15 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

จากเดิม “ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน การขออนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด”

การขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด”

แก้ไขเป็น “ผู้ใดประสงค์จะประกอบธุรกิจโรงแรม ให้แจ้งความประสงค์ต่อนายทะเบียนการแจ้งและการรับแจ้ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด”

วรรคสอง “เมื่อได้มีการแจ้งความประสงค์ตามวรรคหนึ่ง ให้ออกใบรับแจ้งแก่ผู้แจ้ง และผู้นั้นสามารถดำเนินการประกอบธุรกิจโรงแรมได้ ”

แก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 18 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

จากเดิม “นายทะเบียนจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตได้ เมื่อเห็นว่าสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรมแต่ละประเภท เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 13

ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งการออกใบอนุญาต หรือไม่ออกใบอนุญาตพร้อม ด้วย เหตุผลให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับผลการพิจารณาจากหน่วยงาน ตามมาตรา 17”

แก้ไขเป็น “ให้นายทะเบียนตรวจสอบความถูกต้องของหลักฐาน เอกสาร สถานที่ประกอบ กิจการของผู้แจ้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

วรรคสอง “ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่าการประกอบกิจการ โรงแรมของผู้แจ้งไม่ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นกรณีที่อาจแก้ไขการประกอบกิจการให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของ กฎหมายได้ให้นายทะเบียนสั่งให้แก้ไขการประกอบกิจการนั้นภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่น้อย กว่าหกสิบวัน

วรรคสาม “ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่าการประกอบกิจการ โรงแรมของผู้แจ้งไม่เป็นไป ตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นกรณีที่ไมอาจแก้ไขการประกอบกิจการนั้นให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของ กฎหมายได้ หรือผู้แจ้งไม่ดำเนินการแก้ไข หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนตามวรรคสอง ให้นาย ทะเบียนมีคำสั่งห้ามประกอบกิจการต่อไป”

2. ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการในการต่ออายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม

ในกรณีที่เห็นว่ายังควรใช้ระบบอนุญาตในการควบคุมการประกอบธุรกิจโรงแรมต่อไปนั้น ส่วนของการต่ออายุใบอนุญาตนั้น เสนอให้ใช้วิธีการยื่นชำระค่าธรรมเนียมเพียงอย่างเดียว โดยที่ ผู้ประกอบการไม่ต้องดำเนินการยื่นเอกสารหลักฐานให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาอย่างเช่นการขออนุญาต อีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้การดำเนินกิจการของภาคเอกชน ดำเนินไปอย่างไม่ติดขัด และเพื่อลดภาระอุปสรรคของ ผู้ประกอบการอีกด้วย

3. ปัญหาบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

ยกเลิก มาตรา 59 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

“มาตรา 59 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 15 วรรคหนึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือ ปรับไม่เกิน สองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่”

ยกเลิก มาตรา 60 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

“มาตรา 60 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 31 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่ เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

เอกสารอ้างอิง

- กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข.แนวทางการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติ
สาธารณสุข พ.ศ.2535 พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่ง
ประเทศไทย, 2562.
- อักรพล พูลผล. “เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 2560 ในประเด็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ.” การค้นคว้า
อิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.
- วิษณุ บำงสมบุญ. การจัดการธุรกิจที่พักแรม นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมาธิราช, 2554.
- พัทธวีรา ศรีประทักษ์. “มาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบ
ธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ปริดิพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2558.