

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการทำวิจัยสืบเนื่องมาจากในปัจจุบันประเทศไทยถือเป็นจุดหมายยอดนิยมแห่งหนึ่งของนักท่องเที่ยวต่างชาติ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่ประเทศไทยมีแหล่งท่องเที่ยวหลากหลายที่กระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครที่ได้รับรางวัลด้านการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังมีแหล่งท่องเที่ยวทางทะเล ภูเขาได้และภาคตะวันออก รวมถึงแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ในพื้นที่ภาคเหนือ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีความได้เปรียบในด้านราคาห้องพัก ค่าครองชีพที่อยู่ในระดับต่ำ ทำให้การท่องเที่ยวในประเทศไทยมีความคุ้มค่าเงิน (Value for Money) ก่อปรกกับการคมนาคมที่สะดวกสบายจากโครงสร้างพื้นฐานที่ทยอยพัฒนาเป็นลำดับ จากปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นจุดแข็งที่สามารถดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยวจากอันดับโลก ส่งเสริมให้การท่องเที่ยวของประเทศไทยได้เปรียบในการแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ประกอบกับมาตรการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศและการเร่งประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวในต่างประเทศเพื่อแสวงหานักท่องเที่ยวต่างชาติกลุ่มใหม่ ๆ การนิยมท่องเที่ยวในประเทศไทยจึงมีมากยิ่งขึ้น ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นปัจจัยส่งผลให้การประกอบธุรกิจโรงแรมได้รับการสนับสนุนที่สำคัญจากการขยายตัวของจำนวนนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยทำให้การประกอบธุรกิจโรงแรมมีแนวโน้มการเติบโตที่ดีขึ้นตามการเติบโตของภาคการท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง โดยที่ธุรกิจโรงแรมถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของภาคการท่องเที่ยวไทยที่สามารถก่อให้เกิดการสร้างรายได้ให้กับประเทศในสัดส่วนสูงถึง 65 % ของรายได้จากการท่องเที่ยวรวม¹ ทั้งนี้การประกอบธุรกิจโรงแรมต้องอยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยโรงแรม กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น

¹ ศูนย์วิจัยกรุงศรี. (2562). *แนวโน้มธุรกิจ/อุตสาหกรรม ปี 2561 -2563 ธุรกิจโรงแรม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.krungsri.com/bank/getmedia/e53de969-7dc4-4043-a81356627062a7cf/IO_Hotel_180802_TH_EX.aspx. [2562, 14 มีนาคม].

สำหรับกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ในประเทศไทยเริ่มมีการใช้บังคับมาตั้งแต่พุทธศักราช 2478 เป็นต้นมา และได้มีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้งเพื่อให้ทันต่อสภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จนกระทั่งเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2547 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานและมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับสภาวการณ์ในปัจจุบันหลายประการ ซึ่งสภาพเศรษฐกิจและการประกอบธุรกิจโรงแรม มีการพัฒนาและขยายตัวมากขึ้น เพื่อเป็นการส่งเสริมและยกมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรม และกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจให้เหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจโรงแรม แต่ละประเภท²

การประกอบธุรกิจให้บริการด้านที่พักในปัจจุบันมีรูปแบบและลักษณะที่หลากหลาย โดยมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น โรงแรม (Hotel) โฮสเทล (Hostel) รีสอร์ท (Resort) โมเต็ล (Motel) อินน์ (Inn) บังกะโล (Bungalow) เซอร์วิท อพาร์ทเมนต์ (Service Apartment) แมนชั่น (Mansion) เกสต์เฮาส์ (Guesthouse) โฮมสเตย์ (Home Stay) เรืออู่แพ (Houseboat) เรือสำราญ (Yacht) กระโจม หรือเต็นท์ (Tent) เป็นต้น จึงอาจทำให้คนทั่วไปไม่เข้าใจว่า การประกอบธุรกิจให้บริการด้านที่พัก ในรูปแบบใดบ้างที่ถือว่า เป็นโรงแรมหรือไม่เป็นโรงแรมตามที่กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4³ ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “โรงแรม” ไว้โดยให้ความหมายว่า สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว สำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใด โดยมีค่าตอบแทน และได้ยกเว้นสถานที่พัก ที่ไม่เป็นโรงแรมไว้ 3 ลักษณะ คือ

² หมายเหตุ ท้ายพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

³ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ “โรงแรม” หมายความว่า สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจ เพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใด โดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ ไม่รวมถึง

(1) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษา ทั้งนี้ โดย มิใช่เป็นการหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน

(2) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักอาศัยโดยคิดค่าบริการเป็นรายเดือน ขึ้นไปเท่านั้น

(3) สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

1) สถานที่พักของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษา ที่มีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปัน

2) สถานที่พักที่คิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไป ซึ่งการยกเว้นตาม (2) นี้เน้นการคิดค่าบริการให้เช่าที่พักที่หากคิดเป็นรายเดือนหรือรายปีก็ไม่ถือว่าเป็นโรงแรม แต่หากคิดค่าบริการต่ำกว่ารายเดือนลงมา เช่น รายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ หรือคิดค่าบริการปะปนกัน ทั้งรายเดือนและต่ำกว่ารายเดือนก็จะถือว่าเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 โดยที่การประกอบธุรกิจในลักษณะดังกล่าวจะต้องขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมาย

3) สถานที่พักอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ข้อ 1 กำหนดให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด ไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547⁴

ดังนั้น การประกอบธุรกิจให้บริการด้านที่พักใด หากเข้าลักษณะครบองค์ประกอบของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547⁵ ซึ่งมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมจะต้องขออนุญาตและต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนโรงแรมก่อนจึงจะสามารถประกอบธุรกิจโรงแรมได้ การขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด หากฝ่าฝืนประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตจะเป็นความผิดตามกฎหมาย ซึ่งมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547⁶

⁴ กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551

ข้อ 1 ให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้อง และมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว สำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด ไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4

⁵ มาตรา 15 ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน

การขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

⁶ มาตรา 59 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

มีบทกำหนดโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และมีโทษปรับรายวันอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

การประกอบธุรกิจโรงแรมยังต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ อาทิเช่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอาคารทั้งการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้ การดูแลรักษาสภาพอาคารของโรงแรมให้มีความมั่นคง แข็งแรง รวมถึงระบบการป้องกันอัคคีภัย ฯลฯ ต้องอยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หากการประกอบธุรกิจโรงแรมที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป หรือมีพื้นที่ใช้สอยตั้งแต่ 4,000 ตารางเมตรขึ้นไป จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เช่น การกำหนดให้มีพื้นที่สีเขียว การกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภทและบางขนาด เป็นต้น ในส่วนของการดูแลรักษาความสะอาดด้านสุขลักษณะ และอนามัยของโรงแรม ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เช่น สุขลักษณะของอาคารเพื่อคุ้มครองสุขภาพของผู้มาใช้บริการ การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พร้อมทั้งป้องกันไม่ให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัย บริเวณใกล้เคียง นอกจากนี้ในส่วนของการตั้งอาคาร โรงแรมจะต้องคำนึงถึงประเภทของที่ดินที่ตั้ง โรงแรมว่าอยู่ในเขตผังเมืองรวมประเภทใดด้วย หากตั้งอยู่ในเขตที่ดินประเภทถูกห้ามมิให้ใช้เพื่อประกอบธุรกิจโรงแรมแล้วผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมย่อมไม่สามารถที่จะประกอบธุรกิจโรงแรมในพื้นที่ดังกล่าวได้ เนื่องจากขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เป็นต้น

จากข้อมูลจำนวนโรงแรมทั่วประเทศ ณ เดือนตุลาคม พ.ศ. 2561 พบว่า มีโรงแรมที่ได้รับใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย จำนวน 14,696 แห่ง อาคารโรงแรมที่อยู่ระหว่างการยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม จำนวน 1,049 แห่ง และโรงแรมที่ประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับใบอนุญาต จำนวน 23,807 แห่ง⁷ จะเห็นได้ว่า จำนวนโรงแรมที่ประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับใบอนุญาต หรือโรงแรมเถื่อนมีจำนวนพุ่งสูงกว่าจำนวนโรงแรมที่ได้รับใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายกว่าครึ่ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า มาตรการทางกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการวางแนวทางเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมที่ใช้บังคับอยู่นั้นมีความล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ ไม่ทันต่อพฤติกรรมหรือการเปลี่ยนแปลงของคนในสังคม ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม เช่น สร้างความไม่เป็นธรรมทางการค้าเป็นการทำให้ส่วนแบ่งทางการตลาดของผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมที่ได้ปฏิบัติตามถูกต้องตามกฎหมายที่ต้องสูญเสียไปให้กับผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมที่ฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งมีต้นทุนที่ต่ำกว่า ทำให้ไร้การควบคุมหรือตรวจสอบด้านมาตรฐานที่พักซึ่งจะต้อง

⁷ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

คำนึงถึงความปลอดภัยของผู้เข้าพักเป็นสำคัญ ทำให้ใ้การควบคุมตรวจสอบด้านการรายงาน ทะเบียนผู้เข้าพักซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน⁸ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในสังคม นอกจากนี้ยังทำให้ภาครัฐต้องสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมจากการประกอบธุรกิจโรงแรม เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การประกอบธุรกิจโรงแรมนั้น เป็นการดำเนินธุรกิจด้านการท่องเที่ยว รูปแบบหนึ่งที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ซึ่งในการทำวิจัยครั้งนี้ จะทำการศึกษาเฉพาะสภาพปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้กฎหมายอันเกิดจากการยื่นขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเท่านั้น โดยชี้ให้เห็นว่า กฎหมายดังกล่าวส่งผลให้เกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมายซึ่งเป็นอุปสรรคในการประกอบธุรกิจโรงแรมและเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในประเทศไทย

โดยปัญหาประการแรก คือ แม้ว่าพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจะได้มีการตราขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ด้วยเหตุผลที่จะปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 เพื่อให้ทันต่อสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ยังไม่สามารถส่งเสริมหรือเอื้อต่อการประกอบธุรกิจการให้บริการด้านที่พักที่มีลักษณะเป็น โรงแรมได้ครอบคลุมทุกประเภท โดยที่ยังมีโรงแรมบางประเภทที่มีรูปแบบ ลักษณะการให้บริการด้านที่พักที่มีความหลากหลาย แตกต่างกันออกไปและยังประสบปัญหาไม่สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ อาทิเช่น โฮสเทล เกสเฮาส์ เรือนแพ เต็นท์ เป็นต้น เนื่องจากมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้อง ครบถ้วนได้ ทำให้ผู้ประกอบการให้บริการด้านที่พักประเภทนี้ไม่สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้

ปัญหาประการต่อมา คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 32 (1) ได้กำหนดให้อาคารที่ใช้เพื่อประกอบธุรกิจโรงแรมถือเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เพื่อเป็นการตรวจสอบอาคารให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้จึงต้องดำเนินการขออนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารก่อนจึงจะสามารถดำเนินการขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วย โรงแรมต่อไปได้

⁸ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หมายถึง การรักษาไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ในการที่จะคุ้มครองและให้ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนและประเทศชาติ รวมตลอดถึงการให้ประเทศดำรงอยู่อย่างมีเอกราช ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในปัจจุบันมีโรงแรมที่ประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจำนวนมาก โดยที่กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559 และกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 เพื่อผ่อนปรนข้อกำหนดตามลักษณะของอาคารในบางเรื่อง กรณีการนำอาคารประเภทอื่นมาใช้เพื่อประกอบธุรกิจโรงแรมประเภท 1 และโรงแรมประเภท 2 ซึ่งเป็นอาคารที่มีอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559 มีผลใช้บังคับ แต่ก็ยังคงมีโรงแรมอีกจำนวนมากที่ยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงอาคารให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎกระทรวงทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ด้วยสภาพอาคารขัดต่อหลักเกณฑ์การนำอาคารมาใช้เพื่อเป็นโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ทำให้ไม่สามารถนำอาคารมาขอรับใบอนุญาตเพื่อประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมได้ ซึ่งเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพและเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพของประชาชน

ปัญหาประการสุดท้าย คือ ปัจจุบันการท่องเที่ยวในประเทศไทยมีความหลากหลาย ประกอบกับพฤติกรรมนักท่องเที่ยวที่เปลี่ยนแปลงไปเริ่มนิยมที่จะท่องเที่ยวในรูปแบบที่ใกล้ชิดหรือสัมผัสกับธรรมชาติ ทำกิจกรรมและมีส่วนร่วมในวัฒนธรรมและวิถีชุมชนท้องถิ่นอย่างลึกซึ้งมากขึ้น จึงเกิดเป็นการท่องเที่ยวเชิงเกษตร การท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมมากขึ้น ส่งผลให้มีการประกอบธุรกิจให้บริการด้านที่พักในแหล่งเกษตรกรรมและแหล่งชุมชนเพิ่มจำนวนมากยิ่งขึ้นตามมา เพื่อรองรับการเจริญเติบโตของการท่องเที่ยวในรูปแบบใหม่ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ “ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น” ซึ่งข้อกำหนดของผังเมืองรวมบางแห่งกำหนดห้ามสร้าง “โรงแรม” ในบางเขตพื้นที่ โดยไม่ได้กำหนดขนาดหรือประเภทโรงแรมไว้ จึงส่งผลให้โรงแรมประเภท 1 และประเภท 2 ที่อยู่ในเขตกฎหมายการผังเมืองรวมบางพื้นที่ เช่น เขตพื้นที่เพื่อการพักอาศัยหรือเพื่อการเกษตรกรรมจะไม่สามารถประกอบธุรกิจโรงแรมให้ถูกต้องตามกฎหมายได้เลย ทั้งนี้ในปัจจุบันมีโรงแรมประเภทนี้ในเขตพื้นที่เป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มกำลังเป็นที่นิยมของนักท่องเที่ยวอย่างแพร่หลาย

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงได้ศึกษาหลักเกณฑ์การขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยโรงแรม กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เพื่อเสนอมาตรการทางกฎหมายให้มีหลักเกณฑ์ที่มีความยืดหยุ่นเหมาะสม ทันสมัย มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ของสังคมไทยมากยิ่งขึ้นและเอื้อ

ประโยชน์ต่อภาคธุรกิจที่ประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตให้สามารถเข้าสู่ระบบการประกอบธุรกิจโรงแรมอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาการหลีกเลี่ยงบทบัญญัติของกฎหมายโดยผู้ประกอบการบางรายที่อาศัยช่องว่างทางกฎหมายประกอบธุรกิจโรงแรม ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมที่ปฏิบัติอย่างถูกต้องตามกฎหมายได้รับความเดือดร้อนเพราะถูกเอาเปรียบในเชิงธุรกิจ เพื่อยังประโยชน์ด้านมาตรฐานความปลอดภัยด้านที่พักให้กับนักท่องเที่ยวเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนให้กับสังคม รวมทั้งก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการเพิ่มช่องทางการจัดเก็บรายได้จากธุรกิจโรงแรมให้เข้าสู่ภาครัฐได้มากยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม
2. ศึกษาความหมาย วิวัฒนาการ และประเภทของที่พักแรม
3. ศึกษากฎหมายว่าด้วยโรงแรม กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม
4. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมของไทย
5. ค้นหาแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

บทบัญญัติมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน โดยที่การขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยโรงแรม กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรมไว้เพื่อประโยชน์ในการกำหนดและควบคุมมาตรฐานของโรงแรม ส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรม สิ่งแวดล้อม ความมั่นคงแข็งแรง การป้องกันอัคคีภัยภายในอาคาร สุขลักษณะหรือความปลอดภัยของโรงแรมเป็นสำคัญ แต่โรงแรมที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายดังกล่าวมีจำนวนไม่เพียงพอที่จะรองรับธุรกิจการท่องเที่ยวที่กำลังขยายตัว ทำให้เกิดปัญหาการประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับ

อนุญาตมีจำนวนหลายหมื่นรายที่ไม่มีมาตรฐานด้านความปลอดภัยสำหรับผู้พักและเป็นอุปสรรคในการส่งเสริมและยกมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรม ถึงแม้จะมีการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 6/2562 เรื่อง มาตรการส่งเสริมและพัฒนา

มาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมบางประเภทแล้ว ก็ยังไม่สามารถจัดอุปสรรคปัญหาได้ทั้งหมด ดังนั้น จึงเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่ผู้เขียนนำไปศึกษา ค้นคว้าเพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตอันเนื่องมาจากผู้ประกอบการโรงแรมไม่สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมได้จากข้อจำกัดของมาตรการทางกฎหมาย ผู้เขียนจึงได้เสนอแนวทางให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาที่มาและความสำคัญของปัญหาและอุปสรรคในการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และระเบียบกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์นี้เป็นงานวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ซึ่งได้ทำการศึกษาจากการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์จากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ งานวิจัย บทความวารสาร เอกสารอ้างอิงทางกฎหมาย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต แล้วนำมาเรียบเรียงแบบพรรณนาและใช้ในการวิเคราะห์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม
2. เข้าใจความหมาย วิวัฒนาการ และประเภทของที่พักโรงแรม
3. ทราบมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยโรงแรม กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม
4. สามารถวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมของไทย

5. สามารถหาแนวทางที่เหมาะสมและเป็นธรรมในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกไปอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น