

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย ในการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม

แม้ว่าจะได้มีการตราพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เพื่อช่วยแก้ไข ปัญหาและอุปสรรคของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 ซึ่งได้ใช้บังคับ มาเป็นระยะเวลานานและมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน โดยพระราชบัญญัติ โรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ โรงแรมเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจโรงแรมแต่ละประเภท เพื่อให้ ความคุ้มครองแก่ประชาชนที่มาใช้บริการให้มากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการบริหารจัดการโรงแรม ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าพักและด้านให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ในการกำกับธุรกิจโรงแรมให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามจากข้อมูลจำนวนโรงแรม ของประเทศไทย ณ เดือนตุลาคม พ.ศ. 2561 พบว่า มีโรงแรมที่ได้รับใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย จำนวน 14,696 แห่ง โรงแรมที่อยู่ระหว่างการยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม จำนวน 1,049 แห่ง¹ และโรงแรมที่ประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับใบอนุญาต จำนวน 23,807 แห่ง² จากข้อมูลจำนวนโรงแรมดังกล่าวเห็นได้ว่า มีโรงแรมที่ประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือโรงแรมเถื่อนมีจำนวนสูงกว่าจำนวนโรงแรมที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม อย่างถูกต้องตามกฎหมายกว่าครึ่ง ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนให้เห็นว่า มาตรการทางกฎหมาย ที่ใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการวางแนวทางเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้นมีความล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ ไม่ทันต่อพฤติกรรม หรือการเปลี่ยนแปลงของคนในสังคมปัจจุบัน ไม่สามารถทำให้ผู้ประกอบการให้บริการ ด้านที่พักเข้าสู่ระบบให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่สามารถช่วยลดจำนวนโรงแรมเถื่อนลงได้ รวมทั้งแสดงให้เห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยโรงแรมไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือเหตุผล ในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ต้องการจะส่งเสริมและยกมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรม และกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจให้มีความเหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจ

¹ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

² กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

โรงแรมแต่ละประเภท จึงส่งผลกระทบต่อสิ่งที่สังคมต้องการให้ปกป้องหรือคุ้มครองหลายประการ เช่น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางการค้ากล่าวคือเป็นการทำให้ส่วนแบ่งทางการตลาดของกลุ่มผู้ประกอบการโรงแรมที่ได้ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายสูญเสียไปให้กับผู้ประกอบการโรงแรมที่ฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งมีต้นทุนที่ต่ำกว่า ทำให้ไร้การควบคุมตรวจสอบด้านมาตรฐานที่พักซึ่งต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้เข้าพักเป็นสำคัญ ไร้การควบคุมตรวจสอบด้านการรายงานทะเบียนผู้เข้าพัก ซึ่งอาจส่งผลต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในสังคม รวมไปถึงการทำให้ภาครัฐสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมจากการประกอบการโรงแรมเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ เป็นต้น

จากการศึกษาถึงความหมาย วิวัฒนาการ ประเภทของธุรกิจที่พักแรมและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบการโรงแรม ทำให้ผู้เขียนสามารถวิเคราะห์สาเหตุและผลกระทบของปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขอรับใบอนุญาตประกอบการโรงแรมเพื่อนำไปสู่การหาแนวทางแก้ไขมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับสภาพการณ์ของการประกอบการโรงแรมที่กำลังพัฒนาและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งไม่ให้กฎหมายเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ และไม่เป็นการแก่ประชาชน ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560³

³ มาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เหมาะสม พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

4.1 ปัญหาทางกฎหมาย กรณีการกำหนดลักษณะ “สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม” ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

เมื่อวิเคราะห์เรื่องบทนิยามของคำว่า “โรงแรม” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดบทนิยามให้คำว่า “โรงแรม” หมายความว่า สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจ เพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใด โดยมีค่าตอบแทน โดยยกเว้นสถานที่พักซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

1) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษา ทั้งนี้ โดยมีใช้เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน

2) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักอาศัยโดยคิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไปเท่านั้น

3) สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากนิยามความหมายคำว่า “โรงแรม” ดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า การเป็นโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมต้องครบองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นสถานที่พัก
- 2) จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจ
- 3) ให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใด
- 4) โดยมีค่าตอบแทนซึ่งเรียกเก็บในอัตราที่ต่ำกว่ารายเดือน

หากสถานที่พักแห่งนั้นมีลักษณะครบองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ตามบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แล้วก็ถือว่าเป็นโรงแรม ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมนั้นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยต้องขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมจากนายทะเบียนโรงแรมก่อนจึงจะสามารถประกอบธุรกิจโรงแรมได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย⁴

นอกจากการกำหนดความหมายของ โรงแรมตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว กระทรวงมหาดไทยยังได้ออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ข้อ 1 โดยกำหนดให้มี “สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม” ขึ้นว่า “สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกัน ไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน

⁴ มาตรา 15 ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน

การขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนด

ยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบ ตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด ไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547”

จากลักษณะของ “สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม” ตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ตาม (3) ของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จะต้องครบองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นสถานที่พัก
- 2) มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกิน 4 ห้อง
- 3) มีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 20 คน
- 4) จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใด
- 5) โดยมีค่าตอบแทน
- 6) อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม และ
- 7) ได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด

ดังนั้น หากสถานที่พักแห่งนั้นมีลักษณะครบองค์ประกอบทั้ง 7 ประการดังกล่าวข้างต้น ย่อมครบองค์ประกอบการเป็นสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมตามบทนิยามดังกล่าว และยังสอดคล้องกับบทนิยามของคำว่า “โฮมสเตย์ไทย” ตามประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 อีกด้วย ซึ่งส่งผลให้ที่พักประเภทนี้ไม่เป็นโรงแรม จึงไม่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรมแต่อย่างใด

นอกจากนี้หากพิจารณาประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2552 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม แล้วจะเห็นได้ว่า มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม พอสรุปได้ดังนี้

- 1) อาคาร ที่ใช้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร
- 2) สถานที่ตั้งของโรงแรมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง
- 3) บุคคลผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม
- 4) ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมต้องมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินและอาคารอันเป็นสถานที่ตั้งของโรงแรม

5) การดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551

6) การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ถ้ามี)

ทั้งนี้ หากผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมได้ปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน นายทะเบียนโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมก็จะดำเนินการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมให้กับผู้ยื่นขออนุญาต เพื่อให้เป็นผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมที่มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมต่อไป

จากการที่พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลากว่า 10 ปีแล้ว พบว่าพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการที่จะสามารถขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมไว้นั้น ยังไม่สามารถส่งเสริมหรือเอื้อต่อการประกอบธุรกิจการให้บริการด้านที่พักที่มีลักษณะเป็นโรงแรมได้ครอบคลุมทุกประเภท โดยที่ยังมีโรงแรมบางประเภทที่มีรูปแบบ ลักษณะการให้บริการด้านที่พักที่มีความหลากหลาย แตกต่างกันไปและยังประสบปัญหาไม่สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ อาทิเช่น โฮสเทล เกสเฮาส์ เรือนแพ เต็นท์ เป็นต้น

เนื่องจากโดยสภาพการประกอบธุรกิจของที่พักเหล่านี้ มีลักษณะเป็นสถานที่พักที่ให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทนซึ่งเรียกเก็บค่าบริการในอัตราที่ต่ำกว่ารายเดือนลงมา ตรงตามบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ทำให้ต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยโรงแรม ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหลายประการ เช่น การขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม (มาตรา 15) การเปลี่ยนแปลงประเภทโรงแรม การเพิ่มหรือลดจำนวนห้องพักอันมีผลกระทบต่อโครงสร้างของโรงแรม การเปลี่ยนชื่อโรงแรมจะต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนโรงแรม (มาตรา 22) การแต่งตั้งผู้จัดการให้เป็นผู้มีหน้าที่จัดการโรงแรม (มาตรา 30) หน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันของผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการโรงแรม (มาตรา 34) และหน้าที่ในการต้องจัดให้มีบันทึกรายการเกี่ยวกับผู้พักและจำนวนผู้พักในแต่ละห้อง (มาตรา 35) เป็นต้น แต่ในปัจจุบันมีที่พักประเภทนี้อยู่เป็นจำนวนมากซึ่งไม่สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม เนื่องจากลักษณะอาคารไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กับการประกอบธุรกิจโรงแรมได้กำหนดไว้ อันเนื่องมาจากหลายสาเหตุที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งสามารถสรุปตัวอย่างประเด็นปัญหาสำหรับที่พักเหล่านี้ได้ 4 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

4.1.1. ที่พักประเภท “โฮสเทล”

โฮสเทลมีลักษณะการให้บริการที่พักแค้นคนเดินทางซึ่งอาจไม่รู้จักกันมาก่อนให้มาพักอาศัยอยู่ร่วมกันภายในห้องพักเดียวกัน โดยเป็นห้องพักที่มีผู้พักมากกว่าปกติ มีการคิดค่าบริการเป็นหน่วยเตียงพักไม่ใช่คิดค่าบริการเป็นหน่วยห้องพักแบบโรงแรม ซึ่งกฎหมายว่าด้วยโรงแรมได้บัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจโรงแรมโดยกำหนดหน่วยเป็นห้องพักไว้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 34 (3) (5) และ (6) กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดให้มีเลขที่ประจำห้องพักติดไว้ที่หน้าห้องพักทุกห้อง ต้องจัดให้มีแผนผังแสดงทางหนีไฟไว้ในแต่ละชั้นของโรงแรมและห้องพักทุกห้อง และจัดให้มีเอกสารแสดงข้อจำกัดความรับผิดชอบตามมาตรา 675 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ในห้องพักทุกห้องตามลำดับ ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ข้อ 7 กำหนดให้ห้องพักต้องมีเลขที่ประจำห้องพักกำกับไว้ทุกห้องเป็นตัวเลขอารบิก โดยให้แสดงไว้บริเวณด้านหน้าห้องพักที่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจน ประตูห้องพักให้มีช่องหรือวิธีการอื่นที่สามารถมองจากภายในผู้ภายนอกห้องพักได้ และมีกลอนหรืออุปกรณ์อื่นที่สามารถล็อกจากภายในห้องพักทุกห้อง โดยมีประสงฆ์ที่จะป้องกันชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้พักในห้องพักให้พ้นจากการกระทำอันละเมิดต่อกฎหมายของอาชญากรที่อยู่ภายนอกห้องพัก อันเป็นการรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง ดังนั้น ด้วยเหตุที่ผู้คนแปลกหน้าพักรวมอยู่ภายในห้องเดียวกันดังกล่าว ย่อมทำให้มาตรการในการรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยข้างต้นเป็นอันสิ้นผลไป นอกจากนี้มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ยังได้กำหนดให้ผู้จัดการมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการบันทึกรายการต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้พักและจำนวนผู้พักในแต่ละห้องลงในบัตรทะเบียนผู้พัก (ร.ร.3) ในทันทีที่มีการเข้าพัก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและผู้เข้าพักอื่น และมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ได้กำหนดข้อยกเว้นให้ผู้จัดการสามารถปฏิเสธผู้เข้าพักได้ด้วยเหตุ ดังต่อไปนี้ (1) มีเหตุอันควรสงสัยได้ว่าบุคคลนั้นจะเข้าไปหลบซ่อน มั่วสุม หรือกระทำการใด อันเป็นความผิดอาญาขึ้นในโรงแรม หรือก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้พักอื่นในโรงแรม (2) มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นไม่สามารถจ่ายค่าห้องพักได้ เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า เมื่อกฎหมายว่าด้วยโรงแรมมิได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ เงื่อนไขเพื่อควบคุมกิจการให้บริการด้านที่พักในลักษณะของโฮสเทลซึ่งเป็นการพักอาศัยแบบห้องพักรวม ที่

มีหน่วยเป็นเตียงพักไว้ จึงไม่สามารถที่จะนำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยโรงแรมมาปรับใช้กับที่พักซึ่งมีลักษณะเป็นห้องพักรวมแบบ โฮสเทลได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สถานที่พักเหล่านี้ไม่เข้าไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงไม่อาจขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมได้ ส่งผลให้ที่พักประเภทนี้ขาดการควบคุม ตรวจสอบมาตรฐานด้านที่พักและอาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้พักที่อาศัยอยู่ร่วมกันได้

4.1.2 ที่พักประเภท “เกสต์เฮาส์”

เกสต์เฮาส์ มีลักษณะเป็นที่พักรวมซึ่งเจ้าของนำบ้าน หรืออาคารมาดัดแปลงเพื่อให้บริการที่พักแรมแก่นักท่องเที่ยวในราคาถูก เหมาะสำหรับนักท่องเที่ยวที่ต้องการเช่าสำหรับนอนพักผ่อนเฉพาะในเวลากลางคืน จึงทำให้นักท่องเที่ยวไม่ให้ความสำคัญกับขนาด ลักษณะ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกภายในห้องพักมากนัก โดยที่ที่พักประเภทเกสต์เฮาส์ในประเทศไทยคาดกันว่ามีมานานหลายสิบปี แต่ที่ขึ้นป้ายว่าเป็นเกสต์เฮาส์นั้นมีประวัติว่าเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2520 โดยมีจุดกำเนิดที่แถบถนนข้าวสาร ย่านบางลำพู กรุงเทพมหานคร ต่อมาด้วยเหตุที่นักท่องเที่ยวนิยมใช้บริการที่พักในลักษณะดังกล่าวมากขึ้น จึงทำให้เกสต์เฮาส์เพิ่มขึ้นในเขตอื่น ๆ ของกรุงเทพมหานคร เช่น ซอยนานาชาติ ซอยงามคูหลี ท่าช้าง และอื่น ๆ ส่วนเกสต์เฮาส์ที่เกิดในต่างจังหวัด ได้แก่ ภูเก็ต เกาะสมุย พัทยา เชียงใหม่⁵ ด้วยลักษณะของเกสต์เฮาส์ซึ่งเป็นการให้บริการห้องพักที่ครบองค์ประกอบการเป็น “โรงแรม” ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม จึงทำให้ที่พักประเภทนี้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยโรงแรม รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองด้วย

อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ข้อ 9 ได้กำหนดให้อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารใช้บังคับต้องมีหลักฐานแสดงว่าได้รับอนุญาตให้ใช้อาคารเป็นโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ในการประกอบธุรกิจโรงแรมนอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมแล้วยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารด้วย และโดยที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 32 (1) ได้กำหนดให้อาคารที่จะใช้เพื่อประกอบธุรกิจโรงแรมเป็นอาคารประเภท “ควบคุมการใช้” ส่งผลให้เมื่อต้องใช้อาคารนั้นเพื่อประกอบธุรกิจโรงแรมแล้วจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารด้วย กล่าวคือ การก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้าย หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารประเภทนี้จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือได้รับใบรับแจ้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 39 ตรี เสียก่อน

⁵ อรจนา แสนไชย จันทรประยูร. (2529). “การศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาที่พักนักท่องเที่ยวที่ไม่เข้าข่ายพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478”. *วารสารเกษตรศาสตร์*, 7(2).

และก่อนการจะเข้าใช้พื้นที่อาคารต้องแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อให้พนักงานท้องถิ่นดำเนินการตรวจสอบการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้น และออกใบรับรองให้แก่ผู้ได้รับอนุญาต หรือผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ เพื่อให้สามารถใช้อาคารนั้นประกอบธุรกิจโรงแรมได้ตามที่ได้รับใบอนุญาตหรือตามที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ⁶ หากฝ่าฝืนอาจมีความผิดตามกฎหมายซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือนหรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และมีโทษปรับรายวันอีกวันละไม่เกิน 10,000 บาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง⁷

นอกจากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แล้ว ยังมีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารอื่น ๆ ที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้งและมาตรฐานของโรงแรมไว้หลายประการ เช่น กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ออกตามในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ข้อ 2 ซึ่งยังใช้บังคับอยู่ตามบทเฉพาะกาลมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522⁸ กำหนดให้โรงแรมต้องมีที่จอดรถยนต์ ที่กับลรถยนต์ และทางเข้าออกรถยนต์ และข้อ 3 ของกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้โรงแรมในเขตกรุงเทพมหานครต้องมีที่จอดรถยนต์ไม่น้อยกว่า 1 คันต่อพื้นที่ห้องโถง 10 ตารางเมตร สำหรับในเขตเทศบาลทุกแห่งหรือในเขตท้องที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับ กำหนดให้โรงแรมต้องมีที่จอดรถยนต์ไม่น้อยกว่า 1 คันต่อพื้นที่ห้องโถง 30 ตารางเมตร เป็นต้น จะเห็นได้ว่า เงื่อนไขที่จอดรถเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจโรงแรมกลุ่มเกสต์เฮาส์ เนื่องจากโดยสภาพ ลักษณะของอาคารหรือห้องพักของเกสต์เฮาส์ซึ่งนำบ้านหรืออาคารขนาดเล็กมาดัดแปลงเพื่อให้บริการเป็นโรงแรมจึงไม่สามารถจัดหาที่จอดรถให้เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าวได้ โดยเฉพาะหากสถานที่ตั้งของที่พัสดังกล่าวอยู่ในเมืองซึ่งกลุ่มลูกค้าส่วนใหญ่เป็นนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ หรือโรงแรมอยู่ในแนวเส้นทางเดินรถสาธารณะ เช่น รถไฟฟ้า ทำให้ที่จอดรถมีความจำเป็นน้อยสำหรับผู้พักกลุ่มนี้ จึงทำให้ที่พักประเภทเกสต์เฮาส์ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารอันเป็นเหตุให้ไม่อาจขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมซึ่งต้องมีที่จอดรถตามที่กฎหมายกำหนดได้

⁶ มาตรา 32 (1) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543

⁷ มาตรา 65 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

⁸ หมายเหตุท้ายกฎกระทรวงฉบับที่ 64 (พ.ศ. 2555) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522. เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมการจัดให้มีที่จอดรถยนต์และจำนวนที่จอดรถยนต์ สำหรับโรงแรมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ซึ่งยังใช้บังคับอยู่ตามบทเฉพาะกาลมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกตัวอย่างมานี้ จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง สำหรับการประกอบธุรกิจโรงแรมกลุ่มนี้ ซึ่งส่วนใหญ่จะประสบปัญหาที่ไม่สามารถปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารดังกล่าวข้างต้นได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วนได้ โดยที่บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องส่งผลให้โรงแรม ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์กลุ่มใด เมื่อเป็นโรงแรมตามบทนิยามของกฎหมายแล้ว ก็ต้องจัดให้มีที่จอดรถตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดทั้งสิ้น ย่อมทำให้โรงแรมกลุ่มเกสต์เฮาส์ไม่สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมได้

4.1.3 ที่พักประเภทเรือนแพ เรือบ้าน หรือที่พักลอยน้ำ รวมทั้งการให้บริการเช่าที่พักด้วยการตั้งแคมป์พักแรม หรือการให้เช่าเต็นท์

ที่พักประเภทนี้เป็นที่พักเพื่อให้บริการนักท่องเที่ยว โดยแลกกับค่าเช่าที่พักในราคาประหยัด ซึ่งเป็นที่นิยมในหมู่นักท่องเที่ยวที่ต้องการสัมผัสกับธรรมชาติอย่างใกล้ชิด ด้วยลักษณะของที่พักกลุ่มนี้มีลักษณะเป็นการให้บริการห้องพักที่ครบองค์ประกอบการเป็น “โรงแรม” ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมจึงทำให้ที่พักประเภทนี้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยโรงแรม รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งตัวอย่างบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่ทำให้ที่พักกลุ่มนี้ไม่สามารถผ่านหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหลายประการ เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 1 ได้กำหนดให้โรงแรมเป็นอาคารสาธารณะ ข้อ 15 กำหนดให้เสา คาน พื้น บันได และผนังของโรงแรมต้องทำด้วยวัสดุถาวรที่เป็นวัสดุทนไฟ ข้อ 21 กำหนดให้ช่องทางเดินในอาคารของอาคารสาธารณะต้องมีความกว้างไม่น้อยกว่า 1.50 เมตร ข้อ 22 ห้องที่ใช้เป็นห้องพักโรงแรมต้องมีระยะดังไม่น้อยกว่า 2.60 เมตร ข้อ 42 อาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงใกล้แหล่งน้ำสาธารณะ เช่น แม่น้ำ คู คลอง ถ้าแหล่งน้ำสาธารณะนั้นมีความกว้างน้อยกว่า 10 เมตร ต้องร่นแนวอาคารให้ห่างจากเขตแหล่งน้ำสาธารณะนั้นไม่น้อยกว่า 3 เมตร แต่ถ้าแหล่งน้ำสาธารณะนั้นมีความกว้างตั้งแต่ 10 เมตรขึ้นไป ต้องร่นแนวอาคารให้ห่างจากเขตแหล่งน้ำสาธารณะนั้นไม่น้อยกว่า 6 เมตร เป็นต้น

นอกจากนี้ที่พักซึ่งจะประกอบธุรกิจโรงแรมเหล่านี้ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กล่าวคือ ก่อนการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมจะต้องตรวจสอบสถานที่ตั้งของโรงแรมก่อนว่า ตั้งอยู่ในเขตที่ดินประเภทใดตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เนื่องจากกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองได้กำหนดการห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทไว้ โดยกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองกำหนดให้คำว่า “โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม” กล่าวคือ หากสถานที่พักแรมนั้นมีลักษณะการเป็นโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

แล้ว ก็จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองด้วย ดังนั้น หากสถานที่ตั้งโรงแรมอยู่ภายในเขตที่ดินบางประเภทและบางเขตพื้นที่ซึ่งถูกห้ามใช้ประโยชน์ในดินเพื่อกิจการโรงแรม เช่น ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ประเภทชนบทและเกษตรกรรม ก็จะไม่สามารถขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตที่ดินประเภทนั้นได้เช่นกัน แต่ด้วยลักษณะการประกอบกิจการของที่พักกลุ่มนี้ แม้เป็นการให้บริการที่พักโดยถือว่าเป็นโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม แต่โดยสภาพของที่พักทั้งเรือนแพ เรือบ้านที่ลอยน้ำ และเต็นท์ก็ไม่สามารถที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองให้ถูกต้องครบถ้วนได้ ย่อมส่งผลให้เกิดสภาพปัญหาที่ทำให้โรงแรมกลุ่มนี้ไม่สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมได้เช่นกัน

ดังนั้น จากประเด็นปัญหาที่ยกตัวอย่างมาข้างต้นจะเห็นว่า โดยรูปแบบ ลักษณะ และสภาพของที่พักเหล่านี้จะไม่สามารถผ่านหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานการตรวจสอบตามที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ได้ จึงส่งผลให้โรงแรมหรือที่พักประเภทนี้ไม่สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมได้ เนื่องจากสภาพอาคาร หรือสถานที่ตั้งขัดต่อหลักเกณฑ์การนำอาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรมตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

ในขณะเดียวกันสถานที่พักดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะแจ้งเป็น “สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม” ตามข้อ 1 ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ได้ เนื่องจากไม่เข้าองค์ประกอบการเป็นสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ที่พักนั้นมีห้องพักเกินกว่า 4 ห้อง มีผู้พักเกินกว่า 20 คน หรือต้องการประกอบกิจการเพื่อเป็นรายได้หลัก เป็นต้น ดังนั้น จึงทำให้ที่พักประเภทนี้ต้องตกอยู่ในสภาพเป็นโรงแรมเถื่อนที่ประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตเรื่อยมา และมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในปัจจุบัน

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ถึงแม้ว่าลักษณะการประกอบกิจการของโฮสเทล เกสต์เฮาส์ เรือนแพ เรือบ้าน รวมถึงการให้บริการที่พักด้วยการตั้งแคมป์พักแรม หรือเต็นท์จะถือว่าเป็นการประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมก็ตาม แต่ด้วยบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมยังคงเป็นอุปสรรคและไม่เอื้อประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจโรงแรมของที่พักเหล่านี้ซึ่งมีรูปแบบและลักษณะของที่พักที่แตกต่างไปจากลักษณะของโรงแรมทั่วไป ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยโรงแรม โดยนำเสนอแนวทางให้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดประเภท “สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม” เพื่อให้ที่พักประเภทนี้ได้รับการยกเว้นไม่เป็นโรงแรม ตามมาตรา 4 (3) พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ด้วยการกำหนดลักษณะ หลักเกณฑ์ วิธีการรับแจ้ง และมาตรฐานสำหรับที่พักประเภทนี้เป็นการเฉพาะ โดยให้มี

ลักษณะเป็นการผ่อนปรนมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่พักประเภทนี้ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจ เพื่อให้ที่พักประเภทนี้สามารถประกอบธุรกิจที่พักโดยชอบด้วยกฎหมาย และเข้าสู่ระบบการดำเนินการ ตามกฎหมายต่อไป โดยไม่ใช้กฎหมายเข้าไปควบคุมการประกอบอาชีพหรือที่พักประเภทนี้ในลักษณะ ที่เข้มงวดโดยใช้มาตรฐานในระดับเดียวกับ โรงแรมขนาดใหญ่ที่ต้องมีมาตรฐานการตรวจสอบที่มีความเข้มงวดมากกว่า ทั้งนี้เพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายในการช่วยควบคุมและส่งเสริมให้เกิด มาตรฐานด้านที่พักประเภทนี้ โดยคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้พักเป็นสำคัญ รวมทั้งเพื่อเป็นการ ส่งเสริมให้กฎหมายว่าด้วยโรงแรมมีผลใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับการประกอบธุรกิจ การให้บริการด้านที่มีความหลากหลายในปัจจุบัน

4.2 ปัญหาทางกฎหมาย กรณีการนำอาคารประเภทอื่นมาประกอบธุรกิจโรงแรม ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

การประกอบธุรกิจโรงแรมนอกจากจะต้องขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมจาก นายทะเบียนโรงแรมให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมซึ่งเป็นกฎหมายหลักแล้ว แต่กระบวนการ ก่อนที่จะยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมต่อนายทะเบียนโรงแรมได้นั้น ผู้ประกอบธุรกิจ โรงแรมจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนเสียก่อน ซึ่งมี กฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น

สำหรับกรณีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารนั้น เนื่องจากได้มี บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ โรงแรมกำหนดไว้ในกฎหมายอื่นๆ ดังกล่าวข้างต้นอยู่ก่อนแล้ว ดังนั้น กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551⁹ ข้อ 9 จึงจำเป็นต้องกำหนดให้สอดคล้องกัน โดยกำหนดให้อาคารโรงแรมจะต้องมีหลักฐานแสดงว่า ได้รับอนุญาตให้ใช้อาคารเป็นโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร จึงส่งผลให้การ ประกอบธุรกิจโรงแรมนอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมแล้วยังต้องปฏิบัติตาม กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารด้วย กล่าวคือตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ออกตาม

⁹ ข้อ 9 อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารใช้บังคับ ต้องมี หลักฐานแสดงว่าได้รับอนุญาตให้ใช้อาคารเป็นโรงแรมหรือมีใบรับรองการตรวจสภาพอาคาร ตามกฎหมายว่า ด้วยการควบคุมอาคาร

ความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479¹⁰ ข้อ 1 และกฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 1 ได้กำหนดนิยามความหมายของโรงแรมว่า โรงแรมตามนิยามความหมายของกฎหมายว่าด้วยโรงแรม¹¹ ซึ่งตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 32 (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522¹² กำหนดให้ “โรงแรม” เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดคุณลักษณะด้านความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ฯลฯ ของอาคารรวมไปถึงบริเวณโดยรอบอาคารไว้อย่างมีมาตรฐานเป็นพิเศษกว่าอาคารประเภทอื่นด้วยเหตุว่า อาคาร โรงแรมเป็นอาคารที่มีผู้เข้าใช้บริการภายในอาคารจำนวนมากทั้งผู้เข้าพัก รวมไปถึงผู้เข้าร่วมงานเลี้ยงหรือประชุมสัมมนาซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยในการป้องกันอัคคีภัยของอาคาร โดยคำนึงถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าใช้อาคาร โรงแรมเป็นสิ่งสำคัญ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จึงกำหนดมาตรฐานของอาคาร โรงแรมไว้สูงกว่าอาคารประเภทอื่น

จากสถานการณ์ในปัจจุบันมีการนำอาคารประเภทอื่น เช่น อาคารอยู่อาศัย ตึกแถว ห้องแถว อาคารพาณิชย์ มาเปิดให้บริการที่พักแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปเพิ่มจำนวนมากขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการประกอบธุรกิจโรงแรมประเภท 1 คือ โรงแรมที่ให้บริการเฉพาะห้องพักไม่เกิน 50 ห้อง และโรงแรมประเภท 2 คือ โรงแรมที่ให้บริการห้องพักและห้องอาหาร หรือสถานที่สำหรับบริการอาหาร หรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร โดยที่ลักษณะและโครงสร้างของอาคารที่มีอยู่เดิมไม่สอดคล้องกับอาคารที่จะนำมาประกอบธุรกิจโรงแรมตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนด เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดคุณลักษณะด้านความปลอดภัย ความมั่นคงแข็งแรง การป้องกันและระงับอัคคีภัยของอาคารไว้สูงโดยใช้มาตรฐานเดียวกันกับโรงแรมประเภท 3 และประเภท 4 ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นอาคารสูง¹³ อาคารขนาดใหญ่พิเศษ¹⁴

¹⁰ กฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479. (2517, พฤษภาคม 21). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 91 (ตอนที่ 86), หน้า. 220.

¹¹ กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522. (2543, สิงหาคม 7). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 117 (ตอนที่ 75 ก), หน้า. 16.

ข้อ 1 ในกฎกระทรวงนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“โรงแรม” หมายความว่า อาคารหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่ใช้เป็นโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

¹² มาตรา 32 (1) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543

¹³ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

จึงเป็นอุปสรรคและส่งผลกระทบต่อการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมประเภท 1 และประเภท 2 นอกจากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แล้วยังมีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารอื่น ๆ ที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง สิ่งอำนวยความสะดวกและมาตรฐานของอาคารโรงแรมไว้หลายประการ เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 1 กำหนดให้อาคารโรงแรมเป็นอาคารสาธารณะ¹⁵ จึงถูกกำหนดรายละเอียดของอาคารแตกต่างจากอาคารทั่วไปมากมายหลายประการ เช่น กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับช่องทางเดิน ในข้อ 21 โดยกำหนดให้โรงแรมต้องมีช่องทางเดินในอาคารของอาคารสาธารณะ ต้องมีความกว้างไม่น้อยกว่า 1.50 เมตร กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะตั้งในข้อ 22 ให้ห้องที่ใช้เป็นห้องพักโรงแรมต้องมีระยะตั้งไม่น้อยกว่า 2.60 เมตร กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะร่นแนวอาคาร ในข้อ 41 ให้ต้องมีระยะร่นแนวอาคารตามที่กฎหมายกำหนด เช่น อาคารโรงแรมที่อยู่ใกล้ถนนสาธารณะซึ่งมีความกว้างน้อยกว่า 10 เมตร ต้องร่นแนวอาคารห่างจากกึ่งกลางถนนสาธารณะอย่างน้อย 6 เมตร กำหนดเงื่อนไขขนาดความกว้างของบันได ขนาด วัสดุ และความลาดชันของบันไดหนีไฟ การติดตั้งเครื่องดับเพลิง ต้องมีหน่วยรับน้ำหนักบรรทุกทุกจุด เงื่อนไขเกี่ยวกับที่จอดรถ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544¹⁶ ในข้อ 84 กำหนดให้โรงแรมที่มีห้องพักไม่เกิน 100 ห้อง ให้มีที่จอดรถไม่น้อยกว่า 10 คัน สำหรับห้องพัก 30 ห้องแรก ส่วนที่เกิน 30 ห้องให้มีที่จอดรถ 1 คันต่อจำนวนห้องพัก 5 ห้อง ส่วนโรงแรมที่มีห้องพักเกิน 100 ห้อง ให้มีที่จอดรถตามอัตราที่กำหนดไว้เช่นเดียวกันกับ โรงแรมที่มีห้องพักไม่เกิน 100 ห้อง สำหรับห้องพัก 100 ห้องแรก แต่ส่วนที่เกิน 100 ห้องให้มีที่จอดรถ 1 คันต่อจำนวนห้องพัก 10 ห้อง เป็นต้น

มาตรา 4 “อาคารสูง” หมายความว่า อาคารที่บุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ที่มีความสูงตั้งแต่สี่สิบสามเมตรขึ้นไป การวัดความสูงของอาคารให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงพื้นคาบฟ้า สำหรับอาคารทรงจั่ว หรือปั้นหยาให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงยอดคาน้ำของชั้นสูงสุด

¹⁴ “อาคารขนาดใหญ่พิเศษ” หมายความว่า อาคารที่ก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้พื้นที่อาคารหรือส่วนใดของอาคารเป็นที่อยู่อาศัย หรือประกอบกิจการประเภทเดียวหรือหลายประเภท โดยมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นในหลังเดียวกันตั้งแต่หนึ่งหมื่นตารางเมตรขึ้นไป

¹⁵ “อาคารสาธารณะ” หมายความว่า อาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการชุมนุมคนได้โดยทั่วไปเพื่อกิจกรรมทางราชการ การเมือง การศึกษา การศาสนา การสังคม การนันทนาการ หรือการพาณิชยกรรม เช่น โรงแรม หอประชุม โรงมหรสพ หอประชุม โรงแรม: กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522. ข้อ 1

¹⁶ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544. (2544, สิงหาคม 3). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 118 (ตอนพิเศษที่ 75 ง), หน้า. 18

จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสภาพและมาตรฐานของอาคารโรงแรม ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดไว้เหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมประเภทนี้ ไม่สามารถดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้ทุกรายละเอียดของอาคารถูกต้อง ครบถ้วนตามมาตรฐานที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดได้ ส่งผลให้การประกอบธุรกิจ โรงแรมกลุ่มนี้ไม่สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมได้ หากยังคงฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายด้วยการประกอบกิจการดังกล่าวต่อไป ก็จะเป็นความผิดฐานประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ นอกจากนี้ยังมีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารอีกด้วย

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น หน่วยงานภาครัฐจึงมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการนำอาคารเก่าซึ่งเป็นอาคารประเภทอื่นมาใช้บริการที่พักลักษณะเป็นโรงแรม โดยที่ลักษณะและโครงสร้างของอาคารที่มีอยู่เดิมนั้นไม่สอดคล้องกับอาคารที่จะนำมาประกอบธุรกิจโรงแรมตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนด จึงทำให้อาคารดังกล่าวไม่สามารถขอรับใบอนุญาตเพื่อประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมได้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาให้อาคารที่มีอยู่แล้ว ซึ่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้มีลักษณะหรือมาตรฐานความปลอดภัยของอาคารตามที่กฎหมายกำหนด สามารถขออนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารเพื่อประกอบธุรกิจโรงแรมได้¹⁷ ด้วยการออกกฎกระทรวง กำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559¹⁸ โดยมีการผ่อนปรนข้อกำหนดเฉพาะอาคารเก่าที่มีอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงฉบับนี้ใช้บังคับและจะตัดแปลงหรือจะเปลี่ยนการใช้อาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม เพื่อให้สามารถปรับปรุงเป็นอาคารโรงแรมประเภท 1 คือ โรงแรมที่ให้บริการเฉพาะห้องพัก และโรงแรมประเภท 2 คือ โรงแรมที่ให้บริการห้องพักและห้องอาหาร หรือสถานที่สำหรับบริการอาหาร หรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร ทั้งนี้ ให้ใช้บังคับได้มีกำหนด 5 ปี (ถึงวันที่ 18 สิงหาคม 2564) เพื่อให้สามารถปรับปรุงเป็นอาคารประเภทโรงแรมตามหลักเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับอาคารโรงแรมตามลักษณะของอาคารนั้นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และเพื่อให้เข้าสู่ระบบกฎหมายในการขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมต่อไปได้

¹⁷ หมายเหตุท้ายกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559

¹⁸ กฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559. (2559, 19 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 133 (ตอนที่ 72 ก), หน้า 8.

อย่างไรก็ตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหให้กับอาคารเหล่านี้ได้ เนื่องจากยังมีอาคารอีกเป็นจำนวนมากที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขการใช้บังคับของกฎกระทรวงฉบับนี้ แต่ยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงอาคารให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้ ด้วยสภาพอาคารขัดต่อหลักเกณฑ์การนำอาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรม ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2561 กระทรวงมหาดไทยจึงออกกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561¹⁹ โดยแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดเกี่ยวกับการตัดแปลงอาคารหรือการเปลี่ยนการใช้อาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรมเพื่อขยายระยะเวลาให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารประเภทอื่นมีระยะเวลาในการดำเนินการเพื่อให้ได้รับใบรับรองการตัดแปลงอาคาร ใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรมได้ภายในห้าปีเช่นเดียวกับการขอรับ ใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารนับแต่วันที่กฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559 ใช้บังคับและแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดเกี่ยวกับลักษณะอาคารที่จะตัดแปลงมาประกอบธุรกิจโรงแรม ตลอดจนควบคุมให้อาคารที่จะตัดแปลงมาประกอบธุรกิจโรงแรมมีลักษณะหรือมาตรฐานความปลอดภัยของอาคารตามที่กำหนด²⁰ แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหการนำอาคารประเภทอื่นมาประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตได้มากนัก เนื่องจากข้อจำกัดที่โรงแรมหลายแห่งไม่อาจปรับปรุงแก้ไขสภาพอาคารให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎกระทรวงฉบับนี้ได้ ด้วยเหตุว่ากฎกระทรวงฉบับนี้มีได้ผ่อนปรนข้อกำหนดในกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559 รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในเรื่องอื่น ๆ เท่าที่ควร จึงยังมีปัญหาและอุปสรรคที่ผู้ประกอบการไม่สามารถปฏิบัติตามให้เป็นไปตามกฎหมายได้หลายประการ กล่าวคือ

ข้อ 5 วรรคหนึ่ง กำหนดให้อาคารที่จะตัดแปลงหรืออาคารที่จะเปลี่ยนการใช้มาประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ต้องมีที่ว่างของอาคารไม่น้อยกว่า 10 ใน 100 ส่วนของพื้นที่ชั้นใดชั้นหนึ่งที่มีมากที่สุดของอาคาร โดยที่แนวทางพิจารณาจะต้องนำพื้นที่ใช้สอยของอาคารชั้นที่มีมากที่สุดมาคำนวณหาพื้นที่ว่างของอาคาร และพื้นที่ว่างของอาคารต้องเป็นที่ว่างอันปราศจากหลังคาหรือสิ่งก่อสร้างปกคลุม ตามนิยามคำว่า “ที่ว่าง” ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร²¹ ข้อกำหนดกรณีนี้จึงเป็นเงื่อนไขของกฎหมายที่เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในทางปฏิบัติ

¹⁹ กฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561. (2561, 25 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 (ตอนที่ 85 ก), หน้า 1.

²⁰ หมายเหตุท้ายกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

²¹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

ข้อ 1. ในกฎกระทรวงนี้

ประการหนึ่งสำหรับอาคารเก่า โดยเฉพาะตึกแถวและบ้านเก่าซึ่งส่วนใหญ่จะทำการก่อสร้างเต็มพื้นที่ เนื่องจากมีพื้นที่อย่างจำกัด และบางส่วนอาจเป็นอาคารโบราณ เช่น ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่หรือจังหวัดภูเก็ต เป็นต้น ดังนั้น หากจะทำให้มีที่ว่างดังกล่าวจำเป็นต้องทำการทุบ หรือรื้อถอนอาคารบางส่วนซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อโครงสร้าง และเกิดความเสียหายต่ออาคารทั้งหลายได้ อีกทั้งเป็นการสร้างภาระค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมเกินสมควรอีกด้วย

นอกจากนี้ ข้อ 5 (1) ได้กำหนดให้ อาคารไม่เกินสองชั้นที่มีจำนวนห้องพักในอาคารหลังเดียวกันไม่เกิน 10 ห้อง ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ (ก) ช่องทางเดินในอาคารกว้างไม่น้อยกว่า 1 เมตร ซึ่งเป็นการกำหนดเช่นเดียวกับบ้านพักอาศัย (ข) บันไดกว้างไม่น้อยกว่า 0.90 เมตร ซึ่งเป็นการกำหนดเช่นเดียวกับบ้านพักอาศัย และต้องมีระยะห่างตามแนวทางเดินไม่เกิน 40 เมตร จากจุดใกล้สุดบนพื้นชั้นนั้น (ค) หน่วยงานนักบรรทุกจรสำหรับส่วนต่าง ๆ ของอาคารให้คำนวณโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 150 กิโลกรัมต่อตารางเมตร เป็นต้น ซึ่งหากข้อเท็จจริงสภาพอาคารนั้นมีจำนวนห้องพักในอาคารหลังเดียวกันไม่มาก เช่น มีเพียง 5 ห้อง (กฎหมายกำหนดไม่เกิน 10 ห้อง) แต่ติดข้อจำกัดเนื่องจากมีช่องทางเดินในอาคารกว้างเพียง 0.95 เมตร (กฎหมายกำหนดไม่น้อยกว่า 1 เมตร) หรือมีบันไดกว้างเพียง 0.85 เมตร (กฎหมายกำหนดไม่น้อยกว่า 0.90 เมตร) เช่นนี้ ก็ทำให้อาคารดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับนี้นั่นเอง ทั้งนี้เมื่อพิจารณาความปลอดภัยด้านอัคคีภัยสามารถลำเลียงบุคคลทั้งหมดในอาคารออกนอกอาคารได้ภายใน 30 นาที (กฎหมายกำหนดภายใน 1 ชั่วโมง) ซึ่งยังคงมีความเหมาะสมอยู่ก็ตาม

ข้อ 5 (2) กำหนดให้อาคารที่ไม่ใช่อาคารตามข้อ 5 (1) ที่มีจำนวนห้องพักในชั้นเดียวกันไม่เกิน 20 ห้อง ซึ่งเป็นเกณฑ์ผ่อนปรนข้อกำหนดสำหรับอาคารไม่เกินสองชั้นที่มีจำนวนห้องพักในอาคารหลังเดียวกันหรือหลายหลังหรือชั้นเดียวกันเกิน 10 ห้องแต่ไม่เกิน 20 ห้อง หรืออาคารเกินสองชั้นที่มีจำนวนห้องพักในชั้นเดียวกันไม่เกิน 20 ห้อง (ก) ช่องทางเดินในอาคารมีความกว้างไม่น้อยกว่า 1.20 เมตร ซึ่งเป็นการผ่อนปรนจากเกณฑ์ปัจจุบันที่กำหนดความกว้างไม่น้อยกว่า 1.50 เมตร ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) (ข) หน่วยงานนักบรรทุกจรสำหรับอาคารให้เป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 (2) และ (3) (ซึ่งเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2527)ฯ) เว้นแต่หน่วยงานนักบรรทุกจรของบันไดและช่องทางเดินที่เปลี่ยนการใช้อาคารจากห้องแถวหรือตึกแถว หน่วยงานนักบรรทุกจรต้องไม่ต่ำกว่า 200 กิโลกรัมต่อ

“ที่ว่าง” หมายความว่า พื้นที่อันปราศจากหลังคาหรือสิ่งก่อสร้าง ปกคลุม เช่น บ่อน้ำ สระว่ายน้ำ หรือที่จอดรถ และให้หมายความรวมถึงพื้นที่ของ สิ่งก่อสร้าง หรืออาคารที่สูงจากระดับพื้นดินไม่เกิน 1.20 เมตร และไม่มีหลังคา หรือสิ่งก่อสร้างปกคลุมเหนือระดับนั้น

ตารางเมตร ซึ่งเป็นการผ่อนปรนจากเกณฑ์ปัจจุบันที่กำหนดไม่ต่ำกว่า 300 กิโลกรัมต่อตารางเมตร (เป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2527)^๑)

แม้ว่ากฎกระทรวงฉบับนี้จะมีลักษณะเป็นการผ่อนปรนข้อกำหนดลักษณะอาคารบางเรื่อง แต่เรื่องที่ไม่ได้ผ่อนปรนยังคงต้องถือปฏิบัติตามข้อกำหนดที่มีอยู่ตามกฎกระทรวงอื่น ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามความพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนห้องน้ำ ห้องส้วม ในกฎกระทรวงฉบับนี้มีได้กำหนดไว้ จึงต้องนำข้อกำหนดเรื่องจำนวนและลักษณะของห้องน้ำ ห้องส้วม ตามกฎกระทรวงอื่นที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่กฎกระทรวงฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อกำหนดเกี่ยวกับลักษณะของห้องนอนในอาคารตามกฎกระทรวงอื่นที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ได้แก่กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาใช้บังคับแก่อาคารตามกฎกระทรวงฉบับนี้ โดยกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดลักษณะของห้องนอนในอาคารให้มีความกว้างด้านแคบที่สุดไม่น้อยกว่า 2.50 เมตร และมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 8 ตารางเมตร อีกทั้งข้อกำหนดเกี่ยวกับลักษณะของบันไดอาคารตามกฎกระทรวงฉบับนี้กำหนดเฉพาะกรณีอาคารไม่เกินสองชั้นที่มีจำนวนห้องพักในอาคารหลังเดียวกันไม่เกิน 10 ห้อง แต่ไม่มีข้อกำหนดสำหรับอาคารอื่นนอกจากนี้ ดังนั้น อาคารลักษณะอื่นนอกจากกรณีอาคารไม่เกินสองชั้นที่มีจำนวนห้องพักในอาคารหลังเดียวกันไม่เกิน 10 ห้อง ให้ใช้ข้อกำหนดเรื่องลักษณะของบันไดในอาคารตามกฎกระทรวงอื่นที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาใช้บังคับ เป็นต้น

นอกจากนี้ ข้อ 6 ของกฎกระทรวงฉบับนี้ได้กำหนดให้ใช้ข้อกำหนดเกี่ยวกับแนวอาคาร ระยะเชิงของอาคาร ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคาร หรือเขตที่ดินของผู้อื่น หรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า ทางหรือที่สาธารณะและที่จอดรถยนต์ตามประเภทอาคารที่กฎหมายกำหนดในขณะที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารนั้น จึงเห็นได้ว่าแม้ข้อ 6 ของกฎกระทรวงฉบับนี้จะผ่อนปรนข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ แต่ก็จะเป็นประโยชน์เฉพาะกรณีที่ได้ทำการก่อสร้างอาคาร และ/หรือตัดแปลงอาคารโดยชอบด้วยกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ ณ วันที่ทำการก่อสร้าง และ/หรือตัดแปลงเท่านั้น แต่หากเป็นอาคารที่ก่อสร้าง และ/หรือตัดแปลงไม่เป็นไปตามกฎหมายที่บังคับใช้ขณะนั้นก็จะไม่ได้รับประโยชน์ใด ๆ จากกฎกระทรวงฉบับนี้ ทั้งยังเป็นการบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อให้มีการย้อนกลับไปพิจารณาโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับใช้ในอดีตในขณะที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารนั้นแต่ปัจจุบันกฎหมายนี้ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ซึ่งอาคารดังกล่าวเป็นอาคารเก่าหากมีการโอน

เปลี่ยนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองกันมาหลายทอด ย่อมเป็นอุปสรรคต่อผู้ประกอบการในการสืบค้นหาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกให้ในขณะที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างและ/หรือตัดแปลงอาคารนั้น เพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในปัจจุบัน นอกจากนี้ หากอาคารที่มีการก่อสร้าง และ/หรือตัดแปลงดังกล่าวตั้งอยู่ในท้องที่ซึ่งเดิมยังไม่มิกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารใช้บังคับ ก็จะไม่มียกเอกสารอนุญาตใดๆ ที่จะนำมาอ้างอิงหรือแสดงต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ จึงเห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายกระทรวงฉบับนี้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่จะทำให้อาคารที่มีอยู่ก่อนวันประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว (วันที่ 19 สิงหาคม 2559) ซึ่งประสบปัญหาด้านลักษณะและโครงสร้างของอาคารที่มีอยู่เดิม เพื่อให้อาคารตามกฎหมายฉบับนี้สามารถดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้อาคารเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายฉบับนี้ได้ ดังนั้น จึงยังปรากฏปัญหาอาคารที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขการใช้บังคับของกฎหมายฉบับนี้แต่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงอาคารให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ และยังคงประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือเป็นโรงแรมเถื่อนอยู่เป็นจำนวนมาก ถึงแม้หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบได้กวาดค้น ตรวจตรา จับกุมการประกอบธุรกิจให้บริการที่พักรายวันหรือโรงแรมแล้วก็ตาม ซึ่งส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาหลายด้านตามมา อาทิเช่น ปัญหาด้านมาตรฐานความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวหรือผู้เข้าพัก ปัญหาด้านการแข่งขันของภาคเอกชนที่มีต้นทุนต่างกัน ปัญหาด้านภาครัฐสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากใบอนุญาตและการจัดเก็บภาษี และปัญหาด้านความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่า การที่ผู้ประกอบการนำอาคารเก่าที่มีอยู่เดิมมาปรับปรุงให้เป็นโรงแรมรูปแบบใหม่เป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสถานที่นั้น รวมทั้งยังเป็นการช่วยอนุรักษ์อาคารเก่าให้คงสภาพไว้ให้ยาวนาน กฎหมายที่ใช้บังคับจึงควรเป็นไปในลักษณะส่งเสริม และไม่ใช่อุปสรรคต่อการประกอบอาชีพของประชาชน จึงควรแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร โดยการตรากฎหมายให้มีลักษณะเป็นการผ่อนปรนหลักเกณฑ์หรือมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ สำหรับกรณีอาคารที่จะตัดแปลงหรือจะเปลี่ยนการใช้อาคารประเภทอื่นมาประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมเพื่อเป็นโรงแรมประเภท 1 หรือโรงแรมประเภท 2 โดยผ่อนปรนหลักเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับอาคารโรงแรมประเภทนี้เพื่อให้สามารถตัดแปลงหรือเปลี่ยนการใช้อาคารเพื่อเป็นโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารได้ โดยยังคงมีความมั่นคงแข็งแรง และความปลอดภัยอย่างเหมาะสมต่อการใช้สอย นอกจากนี้ ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองการอนุญาตให้ก่อสร้าง ตัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรมสำหรับโรงแรมกลุ่มนี้โดยเปิดโอกาสให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเกี่ยวหลักเกณฑ์บางประการได้ตามความ

เหมาะสมเป็นรายกรณีไป เพื่อให้ธุรกิจประเภทนี้สามารถเข้าสู่ระบบการประกอบธุรกิจโรงแรมโดยชอบด้วยกฎหมายได้ต่อไป

4.3 ปัญหาทางกฎหมาย กรณีการประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

จากการเติบโตของภาคท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ธุรกิจการให้บริการด้านที่พักเพื่อการท่องเที่ยวหรือโรงแรมมีการขยายตัว ซึ่งพฤติกรรมในอดีตนักท่องเที่ยวมักกระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวและการเดินทางของประเทศ แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาจากการที่ภาครัฐกระตุ้นให้เกิดการท่องเที่ยวภายในประเทศผ่านนโยบายและโครงการต่าง ๆ มีการส่งเสริมให้เกิดการกระจายตัวของนักท่องเที่ยวสู่พื้นที่เมืองรองตามศักยภาพของพื้นที่ ผ่านโครงการ “เมืองรอง ต้องลอง” เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้ชื่นชมเอกลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่น²² ทำให้ความนิยมของนักท่องเที่ยวเองเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากการที่นิยมพักในเมือง เน้นสิ่งอำนวยความสะดวก แต่ปัจจุบันเริ่มมีนักท่องเที่ยวที่สนใจวิถีชีวิตและสิ่งแวดล้อม (Green Tourism) ก่อให้เกิดการท่องเที่ยวเชิงเกษตร (Agro Tourism) การท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ (Soft Adventure) ที่เปิดโอกาสให้นักท่องเที่ยวเข้าไปสัมผัสธรรมชาติ เช่น การเดินป่า การล่องแก่ง การชมสัตว์ ได้สัมผัสวัฒนธรรมประเพณี สัมผัสวิถีชุมชนภาคเกษตรกรรม ผลิตผลทางการเกษตร จึงก่อให้เกิดการลงทุนขยายธุรกิจด้านที่พักในลักษณะ โรงแรมเพิ่มมากขึ้นในพื้นที่ที่ใช้ทำการประมงและเกษตรกรรมซึ่งเป็นพื้นที่ชนบทและชุมชนพักอาศัย เหล่านี้นับเป็นการท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่งของการท่องเที่ยวที่สร้างการกระจายรายได้ไปสู่คนในท้องถิ่น

ธุรกิจให้บริการด้านที่พักในลักษณะ โรงแรมนอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแล้ว ยังต้องอยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองด้วย โดยที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 27²³ ได้กำหนดว่า ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น จึงทำให้การ

²² การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.). (2562). *แผนปฏิบัติการส่งเสริมการท่องเที่ยวประจำปี พ.ศ. 2562*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.tourismthailand.org/fileadmin/downloads/pdf/สรุปแผนปฏิบัติการส่งเสริมการท่องเที่ยวประจำปี-2562.pdf>. [2562, 1 กรกฎาคม].

²³ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

มาตรา 27 ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ประกอบธุรกิจโรงแรมจะต้องตรวจสอบสถานที่ตั้งของโรงแรมด้วยว่า ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินตามประเภทที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองกำหนดไว้ว่าเป็นที่ดินในบริเวณที่กำหนดให้สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการโรงแรมได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งหากสถานที่ตั้งของโรงแรมอยู่ในเขตพื้นที่ห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการโรงแรม เช่น ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม หรือ ประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทยแล้ว ก็จะไม่สามารถขอรับใบอนุญาตให้ใช้อาคารเพื่อเป็นโรงแรมในเขตพื้นที่ดังกล่าวจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้

โดยที่ข้อกำหนดของกฎหมายผังเมืองรวมบางแห่งได้กำหนดห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม โดยไม่ได้กำหนดขนาดหรือประเภทโรงแรมไว้ เช่น ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย²⁴ จึงเป็นการห้ามกิจการโรงแรมทุกประเภท ไม่สามารถขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมทุกประเภทในพื้นที่ดังกล่าวได้ ดังในกรณีของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ข้อ 26 กำหนดให้ที่ดินประเภท ก. 1 เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการสงวนรักษาสภาพทางธรรมชาติของพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม ที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้ (7) โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ข้อ 27 กำหนดให้ที่ดินประเภท ก. 2 เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการสงวนรักษาสภาพทางธรรมชาติของพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม ที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้ (8) โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ข้อ 28 กำหนดให้ที่ดินประเภท ก. 3 เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการสงวนรักษาสภาพทางธรรมชาติของพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม และการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเค็มและน้ำกร่อยบริเวณชายฝั่งทะเล ที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้ (6) โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ข้อ 29 กำหนดให้ที่ดินประเภท ก. 4 เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเกษตรกรรม การสงวนรักษาสภาพทางธรรมชาติ และการส่งเสริมเศรษฐกิจการเกษตรที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้ (6) โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ข้อ 30 กำหนดให้ที่ดินประเภท ก. 5 เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นชุมชนและศูนย์กลางการให้บริการทางสังคมและการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน

²⁴ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. (2562). *สรุปข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://dolwms.dol.go.th/tvwebp/img/masterpdf.pdf>. [2562, 1 กรกฎาคม].

ในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้ (6) โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม เป็นต้น ซึ่งห้ามห้ามประกอบธุรกิจโรงแรมทุกประเภทในพื้นที่ดังกล่าว เช่นนี้จึงเป็นสภาพปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถประกอบธุรกิจโรงแรมให้ถูกต้องตามกฎหมายได้

ถึงแม้การวางผังเมืองถือเป็นวิธีการหนึ่งในการช่วยแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายประเภทของการใช้ที่ดินในตัวเมืองเพื่อให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงาม ที่อยู่อาศัยถูกสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชน การเศรษฐกิจที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อย่างเท่าเทียมกัน แต่เนื่องจากการท่องเที่ยวในประเทศไทยในปัจจุบันมีความหลากหลายประกอบกับพฤติกรรมความนิยมของนักท่องเที่ยวที่เปลี่ยนแปลงไป โดยปรากฏว่า มีการฝ่าฝืนกฎหมายการใช้ที่ดิน เช่น ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย เพื่อประกอบธุรกิจโรงแรมซึ่งเป็นการตั้งโรงแรมอยู่ในบริเวณที่ผิดประเภทการใช้ที่ดินปะปนกัน อีกทั้งยังพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่มีอยู่เดิมเป็นจำนวนมาก เช่น การใช้ประโยชน์จากที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นจาก 510.42 ตารางกิโลเมตร เป็น 547.70 ตารางกิโลเมตร และประเภทพาณิชยกรรม เพิ่มขึ้น จาก 72.28 ตารางกิโลเมตร เป็น 90.67 ตารางกิโลเมตร ขณะเดียวกัน การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทเกษตรกรรมและพื้นที่ว่างกลับลดลงจาก 851.61 ตารางกิโลเมตร เป็น 795.76 ตารางกิโลเมตร²⁵ จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ปัจจุบันการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไป ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองกำหนดไว้ เมื่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่มีความล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ และไม่ทันต่อพฤติกรรมหรือการเปลี่ยนแปลงของคนในสังคม ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง โดยแก้ไขกฎหมายบังคับใช้ผังเมืองรวมของจังหวัด/กรุงเทพมหานคร โดยกำหนดการห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการโรงแรมเพียงเฉพาะประเภท 3 และ/หรือประเภท 4 เท่านั้น เพื่อให้โรงแรมประเภท 1 และประเภท 2 ซึ่งมีการใช้สอยในลักษณะบ้านเรือน อาคารที่พักอาศัยหรืออาคารพักอาศัยรวม (อพาร์ทเมนต์) สามารถประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตที่ดินได้ทุกประเภทโดยไม่มีข้อห้าม เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานรัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหานี้จึงมีความพยายามที่จะหาแนวทางแก้ไข โดยหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคำสั่ง ที่ 6/2562 เรื่อง มาตรการ

²⁵ การประชุมรับฟังความคิดเห็นและร่วมหารือผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 4) โดยสำนักงานวางผังและพัฒนาเมือง กรุงเทพมหานคร. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://plan4bangkok.com/190508_FG3_อนุรักษ์_Final.pdf. [2562, 1 กรกฎาคม].

ส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมบางประเภท ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2562

4.4 คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 6/2562 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2562 เรื่อง มาตรการส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมบางประเภท

คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าวนี้เป็นการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยเปิดกว้างให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมที่นำอาคารประเภทอื่นมาประกอบธุรกิจโรงแรมประเภท 1 หรือโรงแรมประเภท 2 โดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งผิดกฎหมายว่าด้วยโรงแรม กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และโรงแรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองไม่อนุญาตให้สร้างโรงแรม ซึ่งเดิมผู้ประกอบการประเภทนี้ไม่สามารถขอยื่นรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมได้ ดังนั้น เพื่อให้สามารถยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ในช่วงระหว่างที่คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าวนี้มีผลใช้บังคับจนถึงวันที่ 18 สิงหาคม 2564 จึงให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมดังกล่าวได้รับยกเว้นโทษทางอาญาสำหรับความผิดตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และ/หรือกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร แล้วแต่กรณี โดยต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบถึงการฝ่าฝืนและดำเนินการปรับปรุงแก้ไขระบบความปลอดภัยด้านอัคคีภัยภายใน 90 วันนับแต่วันที่คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับ (ภายในวันที่ 9 กันยายน 2562) พร้อมทั้งยื่นเอกสารหรือหลักฐานเพื่อประกอบการตรวจสอบ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด ซึ่งปัจจุบันได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2562 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นเอกสารหรือหลักฐานของผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม ซึ่งมีอาคารที่มีลักษณะตามข้อ 2 ของคำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 6/2562 เรื่อง มาตรการส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมบางประเภท ลงวันที่ 12 มิถุนายน พุทธศักราช 2562

อย่างไรก็ตามคำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติและประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวก็เป็นเพียงการพยายามแก้ไขปัญหาในระยะสั้น (2 ปี) ไม่ใช่การแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืน จึงเห็นว่า ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม อันได้แก่ กฎหมายว่าด้วยโรงแรม กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเพื่อให้สามารถประกอบธุรกิจโรงแรมประเภท 1 และประเภท 2 ได้ในทุกเขตพื้นที่โดยไม่มีข้อห้าม ทั้งนี้ ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ด้านมาตรฐานความปลอดภัย ด้านสุขอนามัย และด้านสิ่งแวดล้อม ให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป สอดคล้องกับความต้องการของ

ประชาชน เพื่อลดปัญหาการประกอบธุรกิจโรงแรมประเภท 1 และประเภท 2 โดยผิดกฎหมาย เพื่อเป็นการส่งเสริมชุมชนในการเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยว เป็นการส่งเสริมให้โรงแรมที่ผิดกฎหมายสามารถเข้าสู่ระบบการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยโดยภาครัฐ เพื่อให้ผู้พักมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งให้ภาครัฐสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากใบอนุญาตเพื่อนำรายได้ไปพัฒนาประเทศต่อไป