บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การเติบโตของภาคท่องเที่ยวส่งผลให้ธุรกิจการให้บริการที่พักชั่วคราวเพื่อการท่องเที่ยวหรือโรงแรมมีแนวโน้มการเติบโตดีอย่างต่อเนื่อง จากการส่งเสริมให้เกิดการท่องเที่ยวภายในประเทศผ่านนโยบายและโครงการต่างๆ ของภาครัฐและเอกชนก่อให้เกิดการลงทุนขยายธุรกิจโรงแรมเพิ่มมากขึ้นในเมืองท่องเที่ยวต่าง ๆ ทั้งในพื้นที่ท่องเที่ยวหลักและในพื้นที่จังหวัดศูนย์กลางความเจริญภูมิภาค แหล่งท่องเที่ยวและจังหวัดรองที่ได้รับประโยชน์จากความเชื่อมโยงของเศรษฐกิจในภูมิภาคเพิ่มขึ้น[1] ธุรกิจการให้บริการด้านที่พักในลักษณะโรงแรมเริ่มมีความหลากหลายในการให้บริการทั้งขนาด ลักษณะและรูปแบบการให้บริการ โดยมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปทำให้คนทั่วไปเกิดความสับสน ซึ่งหากพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 สามารถสรุปได้ว่า สถานที่พักที่เปิดให้บริการเพื่อหวังผลกำไรและคิดค่าบริการต่ำกว่ารายเดือน ถือว่าเป็น “โรงแรม” ทั้งหมด การตั้งชื่อเรียกสถานที่ให้บริการที่พักเป็นชื่ออื่นใดก็เป็นเพียงลักษณะการประกอบกิจการเท่านั้น ดังนั้น การประกอบกิจการใดที่เข้าลักษณะการเป็นโรงแรมตามบทนิยามดังกล่าว ย่อมถือว่าเป็นโรงแรมทั้งสิ้น

โดยที่กฎหมายว่าด้วยโรงแรมกำหนดให้ผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมต่อนายทะเบียนโรงแรม เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้พัก และเพื่อประโยชน์ในด้านความมั่นคงของประเทศ ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมต้องแจ้งข้อมูลของผู้พักให้นายทะเบียนโรงแรมทราบ ดังนั้น การประกอบธุรกิจโรงแรมจึงนับเป็นธุรกิจที่มีความสำคัญ แต่การประกอบธุรกิจการให้บริการด้านที่พักหรือโรงแรมกำลังประสบปัญหาทางกฎหมายหลายประการ เนื่องจากในปัจจุบันการประกอบธุรกิจโรงแรมมีอยู่อย่างมากมายหลากหลายรูปแบบ แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมยังเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ ไม่เอื้อประโยชน์ต่อการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจ

---

[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].

โรงแรม ทั้งที่ธุรกิจการให้บริการด้านที่พักในลักษณะโรงแรมกำลังขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แต่ยังปรากฏการประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตอยู่อีกเป็นจำนวนมาก

5.1 บทสรุป

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย งานวิจัย บทความ รวมถึงการพิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มีเหตุผลในการตราโดยระบุว่า สภาพเศรษฐกิจและการประกอบธุรกิจโรงแรมได้พัฒนาและขยายตัวมากขึ้น เพื่อส่งเสริมและยกมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมและกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจให้เหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจโรงแรมแต่ละประเภท แต่ยังมีธุรกิจการให้บริการด้านที่พักซึ่งมีลักษณะตรงตามหลักเกณฑ์การเป็นโรงแรมตามบทนิยามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 อีกกลุ่มหนึ่งที่มีลักษณะการให้บริการด้านที่พักที่มีเอกลักษณ์ในรูปแบบพิเศษที่แตกต่างไปจากโรงแรมโดยทั่วไป เช่น โฮสเทล เกสเฮ้าส์ เรือนแพ เรือบ้าน การให้บริการที่พักด้วยการตั้งแคมป์พักแรมหรือเต้นท์ เป็นต้น ซึ่งการประกอบธุรกิจโรงแรมเหล่านี้จะต้องขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม แต่ด้วยเหตุผลความต่างในด้านรูปแบบการให้บริการ สภาพอาคาร รวมถึงที่ตั้งของโรงแรมเหล่านี้ ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวไม่สามารถดำเนินแก้ไขปรับปรุงอาคารให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้อง ครบถ้วนทั้งหมดได้ เป็นเหตุให้โรงแรมเหล่านี้ไม่สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายได้ จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายที่ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจกลุ่มนี้ตกอยู่ในสภาวะเป็นผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งยังไม่มีกฎหมายรองรับเพื่อกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจของโรงแรมประเภทนี้เป็นการเฉพาะเพื่อให้มีมาตรฐานการควบคุมและการให้บริการและสร้างความปลอดภัยให้กับผู้พักแต่อย่างใด

อีกทั้งยังมีปัญหาการนำอาคารประเภทอื่นซึ่งไม่ใช่อาคารที่ได้รับอนุญาตให้ใช้เพื่อเป็นโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมาเปิดให้บริการที่พักในรูปแบบโรงแรม โดยที่ลักษณะและโครงสร้างของอาคารที่มีอยู่เดิมไม่สอดคล้องกับอาคารที่จะนำมาประกอบธุรกิจโรงแรมตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนด จึงทำให้อาคารดังกล่าวไม่สามารถขอรับใบอนุญาตเพื่อประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมได้ แม้หน่วยงานภาครัฐจะได้ออกกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559 และกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 โดยมุ่งหมายให้กฎกระทรวงทั้งสองฉบับดังกล่าวมีข้อกำหนดในลักษณะที่ผ่อนปรนให้กับอาคารที่มีอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ (ก่อนวันที่ 19 สิงหาคม 2559) และจะดัดแปลง

หรือจะเปลี่ยนการใช้อาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม เพื่อให้สามารถปรับปรุงเป็นอาคารโรงแรม ประเภท 1 คือ โรงแรมที่ให้บริการเฉพาะห้องพัก และโรงแรมประเภท 2 คือ โรงแรมที่ให้บริการห้องพักและห้องอาหาร หรือสถานที่สำหรับบริการอาหาร หรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร ทั้งนี้ ให้ใช้บังคับได้มีกำหนด 5 ปี (ถึงวันที่ 18 สิงหาคม 2564) เพื่อให้โรงแรมตามกฎกระทรวงทั้งสองฉบับนี้สามารถปรับปรุงเป็นอาคารประเภทโรงแรมตามหลักเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับอาคารโรงแรมตามลักษณะของอาคารนั้นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและเพื่อให้สามารถเข้าสู่ระบบการประกอบธุรกิจโรงแรมโดยชอบกฎหมายว่าด้วยโรงแรมต่อไปได้ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม กฎกระทรวงทั้งสองฉบับนี้ก็ไม่ได้ผ่อนปรนมาตรการทางกฎหมายให้กับโรงแรมตามกฎกระทรวงฉบับนี้ได้เท่าที่ควร โดยเฉพาะการกำหนดให้อาคารที่จะดัดแปลงหรืออาคารที่จะเปลี่ยนการใช้ตามกฎกระทรวงฉบับนี้ ต้องมีที่ว่างของอาคารไม่น้อยกว่า 10 ใน 100 ส่วนของพื้นที่ชั้นใดชั้นหนึ่งที่มากที่สุดของอาคาร โดยแนวทางพิจารณาจะต้องนำพื้นที่ใช้สอยของอาคารชั้นที่มากที่สุดมาคำนวณหาพื้นที่ว่างของอาคาร และพื้นที่ว่างของอาคารต้องเป็นที่ว่างอันปราศจากหลังคาหรือสิ่งก่อสร้างปกคลุม การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวนี้จึงเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งสำหรับอาคารโดยเฉพาะอย่างยิ่งตึกแถวและบ้านแถวซึ่งส่วนใหญ่จะก่อสร้างเต็มพื้นที่ เนื่องจากมีพื้นที่อย่างจำกัดจึงยังมีอาคารอีกเป็นจำนวนมากที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขการใช้บังคับของกฎกระทรวงฉบับนี้แต่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงอาคารให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎกระทรวงดังกล่าวได้

นอกจากนี้ด้วยความนิยมของนักท่องเที่ยวเริ่มเปลี่ยนแปลงไป จากการที่นิยมพักในเมืองมีสิ่งอำนวยความสะดวก แต่ปัจจุบันด้วยนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองรองของภาครัฐ ทำให้เริ่มมีกลุ่มนักท่องเที่ยวที่สนใจวิถีชีวิตและสิ่งแวดล้อม จึงเกิดการท่องเที่ยวเชิงเกษตร การท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ขึ้น ด้วยการเปิดโอกาสให้นักท่องเที่ยวเข้าไปสัมผัสธรรมชาติ ได้สัมผัสวิถีวัฒนธรรมประเพณี สัมผัสวิถีชุมชนภาคเกษตรกรรม ผลิตผลทางการเกษตร ตลอดจนสัมผัสถึงความงดงามตามธรรมชาติของเรือกสวนไร่นา จึงเกิดธุรกิจให้บริการที่พักในลักษณะโรงแรมที่ขยายตัวไปในพื้นที่ที่ใช้ทำการประมง เกษตรกรรม ทั้งในพื้นที่ชนบทและชุมชนพักอาศัยมากขึ้น ซึ่งนับเป็นการท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่งของการท่องเที่ยวที่สร้างการกระจายรายได้ไปสู่คนในท้องถิ่น แต่กลับประสบปัญหาการประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาต เนื่องจากโรงแรมตั้งอยู่ในเขตที่ดินประเภทที่ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการโรงแรม

ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐจึงควรจัดให้มีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับธุรกิจให้บริการที่พักหรือโรงแรมให้ครอบคลุมที่พักทุกประเภทให้สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานด้านที่พักและความปลอดภัยของผู้พักต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาศึกษาแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย เอกสารที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรมในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรมของไทยเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ดังนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย

1) ปัญหาทางกฎหมาย กรณีการกำหนดลักษณะ “สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม” ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมเห็นควรพิจารณาทบทวนเพื่อแก้ไขกฎหมายว่าด้วยโรงแรม โดยนำเสนอแนวทางการแก้ไข ดังนี้

(1) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 13 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จากเดิม

“มาตรา 13 เพื่อประโยชน์ในการกำหนดและควบคุมมาตรฐานของโรงแรม ส่งเสริมการ ประกอบธุรกิจโรงแรม และส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงแข็งแรง สุขลักษณะ หรือความปลอดภัยของโรงแรม รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทของโรงแรม และกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรม ทั้งนี้เงื่อนไขดังกล่าวให้รวมถึงการห้ามประกอบกิจการอื่นใดในโรงแรมด้วย

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก และมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรมแต่ละประเภทให้แตกต่างกันก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงลักษณะของทองที่ที่โรงแรมตั้งอยู่หรือความจำเป็นในการ ควบคุมดูแลโรงแรมในแต่ละประเภท หรือความเหมาะสมกับลักษณะของโรงแรมแต่ละประเภท”

แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มความเป็น

“มาตรา 13/1 ให้นำความในมาตรา 13 มาใช้บังคับกับการออกกฎกระทรวงกำหนดลักษณะ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและมาตรฐานกิจการ “สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม” โดยอนุโลม”

“มาตรา 13/2 ให้นำความในหมวด 3 การบริหารจัดการโรงแรมมาใช้บังคับกับการบริหารจัดการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมโดยอนุโลม”

เหตุที่ต้องเพิ่มความดังกล่าว เนื่องจาก

(1) สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมยังขาดการกำหนดลักษณะ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขทางกฎหมายที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน เพื่อกำหนดมาตรการในการส่งเสริมและกำกับดูแลเพื่อประโยชน์แก่ผู้ใช้บริการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม

(2) เดิม กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 13 มิได้ให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดลักษณะ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและมาตรฐานกิจการ “สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม” เพื่อพิจารณาประกอบแบบหนังสือแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะทำให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจเป็นอย่างยิ่งในการพิจารณารับแจ้ง

(3) เพื่อให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎหมายกำหนดลักษณะ หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานกิจการ “สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม” อันเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศด้วย

(2) ยกเลิกความใน ข้อ 1 ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 หมวด 1 สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมและประเภทของโรงแรม

จากเดิม

“ให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคนซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทนอันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดไม่เป็นโรงแรมตาม

(3) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4”

สาเหตุที่เห็นควรยกเลิก เนื่องจาก ความใน ข้อ 1 ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวเป็นการกำหนดเกี่ยวกับ “สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม” ในขณะที่ทั้งชื่อและเนื้อหาส่วนอื่นทั้งหมดของกฎกระทรวงฉบับนี้เป็นบทบัญญัติที่ได้กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจเฉพาะของโรงแรม จึงเห็นควรกำหนดลักษณะ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและมาตรฐานกิจการ “สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม” แยกออกไปเป็นการเฉพาะ เพื่อไม่ให้ปะปนกับหลักเกณฑ์ของโรงแรม (3) ตรากฎกระทรวงกำหนดลักษณะ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและมาตรฐานกิจการ “สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม”

โดยการกำหนดบทนิยาม ของสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมในแต่ละลักษณะไว้ เช่น

“สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม” หมายความว่า สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกิน 10 ห้อง และมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 40 คน ซึ่งบุคคลธรรมดาคนใดคนหนึ่งได้จัดตั้งขึ้นเพียงแห่งเดียวในราชอาณาจักรเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทนอันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้ โดยได้แจ้งให้นายทะเบียนตรวจสอบและนายทะเบียนได้ออกใบรับแจ้งให้แล้วตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด ไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4” เช่น โฮมสเตย์ โฮสเทล เกสต์เฮ้าส์ สถานที่พักกลางแจ้ง รวมถึงสถานที่อื่นใดในทำนองเดียวกันตามกฎกระทรวงที่ออกตามความใน (3) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4

“โฮมสเตย์” หมายความว่า สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมที่ผู้ประกอบกิจการได้พักอาศัยอยู่ด้วยและได้แบ่งห้องพักที่เหลือมาจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม

“โฮสเทล” หมายความว่า สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ซึ่งจัดให้ผู้พักที่อาจไม่รู้จักกันพักอาศัยร่วมกันภายในห้องพักเดียวกัน โดยคิดค่าบริการเป็นรายบุคคล และอาจมีพื้นที่ส่วนกลางและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ใช้ร่วมกันระหว่างผู้พัก

“เกสต์เฮ้าส์” หมายความว่า สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ไม่ว่าจะเป็นอาคารหรือบ้านเรือนที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองได้พักอาศัยอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตาม โดยมีลักษณะเป็นการใช้หรือดัดแปลงอาคารมาให้บริการที่พักแรมขนาดเล็ก ซึ่งไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกมากนัก

“สถานพักกลางแจ้งหรือเต้นท์” หมายความว่า สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมในลักษณะเป็นเต้นท์หรือโดมหรืออาคารกึ่งถาวร รวมตลอดถึงการจัดพื้นที่ให้มีการกางเต้นท์ด้วย

“สถานที่พักที่อาจเคลื่อนที่ได้” หมายความว่า สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมซึ่งใช้เรือนแพ เรือบ้าน รถบ้าน หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน ในลักษณะที่มิได้ติดตรึงตราแน่นหนาถาวรกับที่ดิน

(4) กำหนดให้ ผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ให้ยื่นแบบหนังสือแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ตามที่กฎหมายว่าด้วยโรงแรมกำหนด ต่อนายทะเบียนโรงแรม ในกรุงเทพมหานคร ยื่น ณ ศูนย์บริการประชาชน กรมการปกครอง ถนนนครสวรรค์ แขวงสี่แยกมหานาค เขตดุสิต ในจังหวัดอื่น ยื่น ณ ที่ว่าการอำเภอท้องที่ที่ตั้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม พร้อมด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้นายทะเบียนพิจารณาออกใบรับแจ้งการเป็นสถานที่ที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม

(5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและมาตรฐานสำหรับที่พักประเภทนี้ เช่น มาตรฐานเรื่องความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร การป้องกันและระงับอัคคีภัยของอาคาร การรักษาความสะอาด ห้องน้ำ ห้องส้วม การปฐมพยาบาล การจัดเวรยามเพื่อรักษาความปลอดภัย การกำจัดขยะมูลฝอย การระบายน้ำเสีย โดยเน้นการใช้วัสดุธรรมชาติหรือวัสดุที่สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำได้ การมีอายุของใบรับแจ้ง การเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือการโอนกิจการ เป็นต้น โดยเป็นการกำหนดให้มีลักษณะเป็นการผ่อนปรนมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจ โดยไม่ใช้กฎหมายเข้าไปควบคุมการประกอบอาชีพหรือที่พักประเภทนี้ในลักษณะที่เข้มงวด และไม่ใช้มาตรฐานในระดับเดียวกับโรงแรมขนาดใหญ่ซึ่งต้องมีมาตรฐานการตรวจสอบที่มีความเข้มงวดมากกว่า และเพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายในการช่วยส่งเสริมให้ที่พักประเภทนี้สามารถประกอบธุรกิจได้โดยชอบด้วยกฎหมาย มีการควบคุมมาตรฐานด้านที่พักโดยคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้พักเป็นสำคัญ รวมทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมให้กฎหมายว่าด้วยโรงแรมมีผลใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

สาเหตุที่ต้องออกเป็นกฎกระทรวง เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะ หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและมาตรฐานของ “สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม” ไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นการกำหนดให้ที่พักประเภทนี้ไม่เป็นโรงแรมตามมาตรา 4 (3) พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัย ช่วยแก้ไขปัญหาการประกอบธุรกิจโรงแรมในรูปแบบต่าง ๆ ที่ไม่สามารถขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ รวมทั้งที่พักที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคตสามารถที่จะขออนุญาตประกอบกิจการได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และเพื่อให้ที่พักประเภทนี้ได้รับการยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม กฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโรงแรม โดยมีกฎหมายรองรับการประกอบธุรกิจประเภทนี้ตามความเหมาะสม

2) ปัญหาทางกฎหมาย กรณีการนำอาคารประเภทอื่นมาประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

โดยนำเสนอให้พิจารณาทบทวนเพื่อแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร โดยเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559 และกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะสำหรับอาคารที่จะดัดแปลงหรือจะเปลี่ยนการใช้อาคารประเภทอื่นมาประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมเพื่อเป็นโรงแรมประเภท 1 และโรงแรมประเภท 2 ด้วยการผ่อนปรนหลักเกณฑ์หรือมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่เดิม โดยการใช้หลักเกณฑ์หรือกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับอาคารโรงแรมประเภทนี้ เพื่อให้สามารถดัดแปลงหรือเปลี่ยนการใช้

อาคารเพื่อเป็นโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารได้ โดยยังคงมีความมั่นคงแข็งแรงและความปลอดภัยอย่างเหมาะสมต่อการใช้สอยตามเจตนารมณ์หลักของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

นอกจากนี้ ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารสำหรับโรงแรมกลุ่มนี้เป็นการเฉพาะ โดยเปิดโอกาสให้มีคณะกรรมการมีอำนาจ หน้าที่ใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาและมีมติให้ยกเว้นหลักเกณฑ์บางประการได้ตามสมควรแก่กรณี หากเห็นว่า การประกอบกิจการนั้นยังคงมีความมั่นคงแข็งแรงและมีความปลอดภัยเพียงพอ ดังนี้

ในจังหวัดอื่น ให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารประเภทอื่นมาประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ ประกอบด้วย

(1) นายอำเภอ	เป็นประธานกรรมการ
(2) ปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่มงานบริหารงานปกครอง	เป็นรองประธานกรรมการ
(3) ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธร	เป็นกรรมการ
(4) สาธารณสุขอำเภอ	เป็นกรรมการ
(5) ท้องถิ่นอำเภอ	เป็นกรรมการ
(6) นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เป็นกรรมการและเลขานุการ
(7) ผู้อำนวยการกองช่าง/นายช่างโยธา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เป็นกรรมการ
(8) ปลัดอำเภอหัวหน้ากลุ่ม/ฝ่ายความมั่นคง	เป็นกรรมการ
(9) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ในกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการกลั่นกรองการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารประเภทอื่นมาประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ ประกอบด้วย

(1) ผู้อำนวยการเขต	เป็นประธานกรรมการ
(2) รอง/ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต	เป็นรองประธานกรรมการ
(3) ผู้แทนสำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร	เป็นกรรมการ
(4) ผู้แทนกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	เป็นกรรมการ
(5) ผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลท้องที่	เป็นกรรมการ
(6) หัวหน้าฝ่ายโยธาสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร	เป็นกรรมการและเลขานุการ

(7) หัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
กรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
(8) หัวหน้าฝ่ายเทศกิจ กรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ
(9) ผู้แทนจากส่วนการรักษาความสงบเรียบร้อย 3
สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง เป็นกรรมการ
(10) เจ้าหน้าที่เทศกิจ เป็นกรรมการและเลขานุการ

3) ปัญหาทางกฎหมาย กรณีการขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตผังเมืองรวม เห็นควรพิจารณาทบทวนเพื่อแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง โดยแก้ไขกฎหมายบังคับใช้ผังเมืองรวมของจังหวัดและกรุงเทพมหานคร ด้วยการกำหนดห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการโรงแรมเฉพาะประเภท 3 และประเภท 4 เท่านั้น เพื่อให้โรงแรมประเภท 1 และประเภท 2 ที่สร้างใหม่ หรือที่ใช้อาคารเก่าสามารถดัดแปลงหรือเปลี่ยนการใช้อาคารเพื่อใช้ประกอบธุรกิจโรงแรมได้ในเขตที่ดินทุกประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม เนื่องจากอาคารโรงแรมประเภท 1 และประเภท 2 เป็นอาคารที่พักอาศัยเพียงอย่างเดียวมีลักษณะเช่นเดียวกับอาคารพักอาศัยหรืออาคารพักอาศัยรวม (อพาร์ตเม้นต์) ไม่มีกิจกรรมอื่นๆ เช่น ห้องประชุม สถานบริการ อันอาจจะเป็นการส่งผลกระทบผู้พักอาศัยอยู่บริเวณโดยรอบ ทั้งนี้เพื่อให้มีมาตรการทางผังเมืองที่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม แนวโน้มการพัฒนาเมือง นโยบายของภาครัฐและความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้เป็นผังเมืองรวมที่สามารถชี้นำการพัฒนาเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วนของสังคม และเป็นการช่วยพัฒนาผู้ประกอบการที่พักขนาดเล็ก เพื่อยกระดับมาตรฐานและสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคการท่องเที่ยวต่อไป

5.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ควรนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ เช่น การใช้เครือข่ายอินเตอร์เน็ตเพื่อการสืบค้นข้อมูลการโฆษณาขายห้องพักในลักษณะโรงแรมซึ่งกำลังเปิดให้บริการในเขตพื้นที่รับผิดชอบนอกเหนือไปจากการเข้าสำรวจ ตรวจสอบการดำเนินการตามกฎหมายของผู้ประกอบการตามปกติ

2) ประชาสัมพันธ์ให้ผู้ประกอบกิจการมีความรู้ ความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการประกอบธุรกิจที่ตนและพนักงานต้องถือปฏิบัติ

3) การสร้างความรู้ความเข้าใจร่วมกันทั้งภาครัฐและผู้ประกอบการในการบังคับใช้กฎหมาย กวดขันการดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมาย

4) เนื่องจากการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรมมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับและมีขั้นตอนในการพิจารณาหลายขั้นตอน หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบกฎหมายเกี่ยวข้องควรตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาที่กำลังเกิดขึ้น โดยร่วมกันหารือ รับฟังความคิดเห็นในการพัฒนา แก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรม เพื่อลดอุปสรรคในการประกอบอาชีพของประชาชนและเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

5) เนื่องจากสภาวการณ์ด้านการท่องเที่ยวนั้นเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยมีนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวภายในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักเกิดการขยายตัวและแข่งขันกันมากขึ้น โดยผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักต่างก็ปรับกลยุทธ์พัฒนารูปแบบการให้บริการของตนให้มีความแปลกใหม่ น่าสนใจมากยิ่งขึ้น จนเป็นเหตุให้กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันไม่ทันต่อสภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าว ดังนั้น ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายด้านโรงแรมและสถานที่พักในระดับชาติขึ้น เพื่อให้มีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและผลักดันการแก้ไขเพิ่มเติมและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับโรงแรมและสถานที่พักทุกประเภท เช่น อพาร์ตเมนต์ ห้องเช่า หอพัก เรือนรับรองของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ให้มีความรวดเร็วและมีความเป็นเอกภาพ