

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้ใบรับรองการตรวจสอบอาคารเป็นหลักฐานในการขอรับใบอนุญาต
ประกอบธุรกิจโรงแรม

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๗.๖/๑๓๓๖๔ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า บริษัท เอ็กเซล พร็อพเพอร์ตี้ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด โดยนายอัศวพงศ์ จุฬางกูร ผู้มีอำนาจลงนามผูกพันบริษัทฯ ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม “ซัมมิท พาวินเลียน สุวรรณภูมิ” ตั้งอยู่เลขที่ ๕๕ ซอยพัฒนาการ ๖๕ ถนนพัฒนาการ แขวงประเวศ เขตประเวศ กรุงเทพมหานคร จำนวนห้องพัก ๗๙ ห้อง โดยอาคารดังกล่าวเป็นอาคารที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างใช้เป็น “อาคารที่พักอาศัย-พาณิชย์กรรม-จอดรถยนต์” จำนวนทั้งหมด ๑๔ ชั้น และผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมได้ยื่นใบรับรองการตรวจสอบอาคาร (แบบ ร.๑) เป็นหลักฐานในการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ซึ่งกรมการปกครองและกรมโยธาธิการและผังเมืองมีความเห็นต่างกันในเรื่องการยื่นหลักฐานประกอบการพิจารณาขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมโดยใช้ใบรับรองการตรวจสอบอาคาร (แบบ ร.๑) ดังนี้

กรมการปกครองเห็นว่า ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๗ กำหนดว่า เพื่อประโยชน์ในการกำหนดและควบคุมมาตรฐานของโรงแรม ส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรม และส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงแข็งแรง สุขลักษณะ หรือความปลอดภัยของโรงแรม รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทของโรงแรม และกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรม ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยข้อ ๙ กำหนดว่าอาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารใช้บังคับ ต้องมีหลักฐานแสดงว่าได้รับอนุญาตให้ใช้อาคารเป็นโรงแรมหรือมีใบรับรองการตรวจสอบสภาพอาคาร ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ดังนั้น จึงเห็นว่า หากผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมมีหลักฐานการอนุญาตให้ใช้อาคารหรือหากไม่มีหลักฐานการอนุญาตให้ใช้อาคาร แบบ อ.๖ หรือ อ.๕ แต่มีใบรับรองการตรวจสอบอาคาร (แบบ ร.๑) อย่างใดอย่างหนึ่งก็สามารถใช้ประกอบการพิจารณาอนุญาตให้ใช้อาคารประกอบธุรกิจโรงแรมได้ ส่วนการพิจารณาว่าอาคารจะขอเปลี่ยนการใช้อาคารจากที่พักอาศัยมาเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

กรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นว่า ตามมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารซึ่งไม่เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารดังกล่าวเพื่อกิจการตามมาตรา ๓๒ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือได้แจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๓๙ ทวิ แล้ว และตามข้อ ๔ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ซึ่งไม่เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา ๓๒ ถ้าประสงค์จะใช้อาคารดังกล่าวเพื่อกิจการประเภทควบคุมการใช้ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารยื่นคำขออนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารตามแบบ ข.๓ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับคำขอและดำเนินการตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้องก็จะออกใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารตามแบบ อ.๕ ให้ ดังนั้น การจะเปลี่ยนการใช้อาคารจากอาคารอยู่อาศัยหรืออาคารพาณิชย์ที่มีได้เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นโรงแรม ซึ่งเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา ๓๒ จะต้องขออนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารก่อน เมื่อได้รับใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารแล้ว จึงจะดำเนินการขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมได้ สำหรับใบรับรองการตรวจสอบอาคาร (แบบ ร.๑) นั้น มีเจตนารมณ์เพื่อตรวจสอบว่าสภาพอาคารและอุปกรณ์ประกอบต่าง ๆ ของอาคารสามารถใช้งานได้ เพื่อความปลอดภัยในการใช้อาคาร ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ที่แตกต่างจากการออกใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคาร (แบบ อ.๕) ที่ต้องการตรวจการใช้อาคารให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ไว้เพื่อความเหมาะสมสำหรับการใช้อาคารแต่ละประเภท ด้วยเหตุนี้ ใบรับรองการตรวจสอบอาคาร (แบบ ร.๑) จึงไม่สามารถใช้แทนใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคาร (แบบ อ.๕) ได้

กรมการปกครองจึงขอหารือดังนี้

๑. อาคารดังกล่าวซึ่งเป็นอาคารที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างใช้เป็น “อาคารที่พักอาศัย-พาณิชย์กรรม-จอดรถยนต์” ไม่เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้อยู่เดิม และยังไม่ได้เปลี่ยนการใช้อาคารดังกล่าวเพื่อเป็นโรงแรม หากผู้ยื่นคำขออนุญาตเอกสารใบรับรองการตรวจสอบอาคาร (แบบ ร.๑) มายื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม นายทะเบียนโรงแรมจะอาศัยใบรับรองดังกล่าวออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรมได้หรือไม่

๒. ถ้าหากอาคารดังกล่าวเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้อยู่เดิมที่ไม่เป็นอาคารโรงแรม แต่ไม่ได้เปลี่ยนการใช้อาคารเพื่อเป็นโรงแรม หากนำใบรับรองการตรวจสอบอาคาร (แบบ ร.๑) มายื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม นายทะเบียนโรงแรมจะอาศัยใบรับรองดังกล่าวออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรมได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรมโยธาธิการและผังเมือง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรมการปกครองได้มีหนังสือหารือไปยังกรมโยธาธิการและผังเมือง โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองได้นำประเด็นตามข้อหารือดังกล่าวหารือต่อคณะกรรมการควบคุมอาคารแล้วมีความเห็นว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารซึ่งไม่เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ หากประสงค์จะใช้อาคารดังกล่าวเพื่อกิจการประเภทควบคุมการใช้ จะต้องยื่นคำขออนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารก่อน เมื่อได้รับใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารแล้วจึงจะขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมได้ ส่วนใบรับรองการตรวจสอบอาคารนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อตรวจสอบว่าสภาพอาคารและอุปกรณ์ประกอบต่าง ๆ ของอาคารสามารถใช้งานได้เพื่อความปลอดภัยในการใช้อาคาร ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ที่แตกต่างจากการออกใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารที่ต้องตรวจการใช้อาคารให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ใบรับรองการตรวจสอบอาคารจึงไม่สามารถใช้แทนใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารได้ โดยกรมการปกครองได้แจ้งเวียนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดทราบและถือเป็นแนวทางปฏิบัติแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมข้างต้นแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๓๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้

^๑มาตรา ๓๒ อาคารประเภทควบคุมการใช้ คือ อาคารดังต่อไปนี้

(๑) อาคารสำหรับใช้เป็นคลังสินค้า โรงแรม อาคารชุด หรือสถานพยาบาล

(๒) อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม การศึกษา การสาธารณสุข หรือกิจการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารประเภทควบคุมการใช้ หรือผู้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ ได้กระทำการดังกล่าวเสร็จแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด เพื่อทำการตรวจสอบการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ห้ามมิให้บุคคลใดใช้อาคารนั้นเพื่อกิจการดังที่ระบุไว้ในใบอนุญาต หรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง

ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ทำการตรวจสอบแล้วเห็นว่า การก่อสร้างดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้นเป็นไปโดยถูกต้องตามที่ได้รับใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ แล้ว ก็ให้ออกใบรับรองให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ เพื่อให้มีการใช้อาคารนั้นตามที่ได้รับใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ ได้ แต่ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้ทำการตรวจสอบภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้นใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารนั้นเพื่อกิจการดังที่ระบุไว้ในใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ ต่อไป

ห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารประเภทควบคุมการใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารนั้นเพื่อกิจการอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ

โรงแรมเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ ประกอบกับมาตรา ๓๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารซึ่งไม่เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารเพื่อกิจการตามมาตรา ๓๒ และห้ามเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารเปลี่ยนการใช้อาคารประเภทควบคุมการใช้สำหรับกิจการหนึ่งไปใช้เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้สำหรับอีกกิจการหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือได้แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบแล้ว และข้อ ๔^๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารซึ่งไม่เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา ๓๒ หากประสงค์จะใช้อาคารดังกล่าวเพื่อกิจการประเภทควบคุมการใช้ หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารซึ่งเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ประสงค์จะเปลี่ยนการใช้อาคารไปใช้เป็นอาคารสำหรับอีกกิจการหนึ่ง ต้องยื่นคำขออนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น

เมื่อข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า อาคารดังกล่าวเป็นอาคารที่พักอาศัย-พาณิชย์กรรม-จอดรถยนต์ ซึ่งมีได้เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ หากประสงค์จะเปลี่ยนการใช้อาคารเป็นโรงแรมซึ่งเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา ๓๒ ก็จะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๔ แห่งกฎกระทรวง (ฉบับที่ ๑๐)^๔ และเมื่อได้รับใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารแล้ว จึงจะดำเนินการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมได้

^๒มาตรา ๓๓ ห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารซึ่งไม่เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารดังกล่าวเพื่อกิจการตามมาตรา ๓๒ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือได้แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบแล้ว และให้นำมาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๓๙ ทวิ แล้วแต่กรณี มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับแก่การเปลี่ยนการใช้อาคารประเภทควบคุมการใช้สำหรับกิจการหนึ่งไปใช้เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้สำหรับอีกกิจการหนึ่งโดยอนุโลม

^๓ข้อ ๔ ในกรณีที่เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารซึ่งไม่เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา ๓๒ ประสงค์จะใช้อาคารดังกล่าวเพื่อกิจการประเภทควบคุมการใช้ หรือเจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารซึ่งเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา ๓๒ ประสงค์จะเปลี่ยนการใช้อาคารไปใช้เป็นอาคารสำหรับอีกกิจการหนึ่ง ให้เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารยื่นคำขออนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารตามแบบ ข.๓ ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น พร้อมด้วยเอกสารตามที่ระบุไว้ในแบบ ข.๓

ให้นำความในข้อ ๑ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับการขออนุญาตตามวรรคหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับเอกสารที่ต้องแนบพร้อมกับคำขอเกี่ยวกับแผนผังบริเวณแบบแปลน รายการประกอบแบบแปลนหรือรายการคำนวณ โดยอนุโลม

เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับคำขอตตามวรรคหนึ่งแล้วให้ดำเนินการตามข้อ ๒ วรรคหนึ่ง และเมื่อเห็นว่าถูกต้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตตามแบบ อ. ๕

สำหรับใบรับรองการตรวจสอบสภาพอาคารตามข้อ ๙^๔ แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น เห็นว่า เป็นการรับรองสภาพอาคารในเรื่องโครงสร้างและอุปกรณ์ประกอบต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อความมั่นคงแข็งแรงและความปลอดภัยในการใช้อาคารเป็นหลัก อันเป็นวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากการเปลี่ยนประเภทการใช้อาคาร นายทะเบียนจึงไม่สามารถใช้ใบรับรองดังกล่าวเป็นหลักฐานในการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมแทนใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า อาคารควบคุมการใช้ที่เป็นอาคารประเภทอื่นที่ไม่ใช่โรงแรม หากต่อมาประสงค์จะขออนุญาตใช้อาคารนั้นประกอบธุรกิจโรงแรม เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารก็ต้องขออนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง^๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบข้อ ๔^๖ แห่งกฎกระทรวง (ฉบับที่ ๑๐)ฯ เช่นกัน

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๓

^๔ข้อ ๙ อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารใช้บังคับ ต้องมีหลักฐานแสดงว่าได้รับอนุญาตให้ใช้อาคารเป็นโรงแรมหรือมีใบรับรองการตรวจสอบสภาพอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น