

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การใช้อำนาจของนายทะเบียนในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม

กรมการปกครองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๗.๖/๕๙๗๗ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดราชบุรีได้รับคำร้องของนางสาวจิรภา พุ่มไสว ขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม “เพิ่มสุขอินน์” ตั้งอยู่เลขที่ ๑๗๔ หมู่ที่ ๑ ตำบลดอนกระเบื้อง อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี ซึ่งจังหวัดราชบุรีพิจารณาและตรวจสอบแล้วผู้ขออนุญาตมีคุณสมบัติครบถ้วนตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ ตรวจสอบแบบแปลนแผนผังสำหรับก่อสร้างอาคารพบว่าอาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมไม่ได้ตั้งอยู่ในท้องที่ที่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารใช้บังคับ โดยมีการรับรองแบบถูกต้อง แต่เนื่องจากสถานที่จอดรถยนต์ซึ่งอยู่ติดกับห้องพักมีลักษณะมิดชิดเพราะมีผนังคอนกรีตกั้นระหว่างที่จอดรถแต่ละห้อง สามารถมองเห็นรถยนต์ที่จอดได้เฉพาะเมื่อยืนอยู่ด้านหน้าของห้องพักเท่านั้น หากมองจากจุดอื่นจะไม่สามารถมองเห็นรถยนต์หรือสามารถมองเห็นได้บางส่วน จังหวัดราชบุรีจึงขอหารือมายังสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยว่า สถานที่จอดรถตามข้อ ๘ แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดว่า สถานที่จอดรถของโรงแรมที่อยู่ติดห้องพักต้องไม่มีลักษณะมิดชิดและต้องสามารถมองเห็นรถที่จอดอยู่ได้ตลอดเวลา คำว่า ต้องสามารถมองเห็นรถที่จอดอยู่ได้ตลอดเวลา มีความหมายเพียงใด และกรณีข้อเท็จจริงของโรงแรมดังกล่าวเป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมฯ หรือไม่ อย่างไร โดยจังหวัดราชบุรีเห็นว่าเจตนารมณ์ของกฎกระทรวงที่กำหนดให้สามารถมองเห็นรถที่จอดอยู่ได้ตลอดเวลา ที่จอดรถต้องไม่มีอะไรมาบังทั้งด้านข้างและด้านหน้าห้องพักเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย กรณีมีการก่อกำแพงด้านข้างเป็นล๊อคจึงขัดกับเจตนารมณ์ของกฎกระทรวง

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (สำนักกฎหมาย) พิจารณาแล้วเห็นว่า สถานที่จอดรถของโรงแรมที่อยู่ติดห้องพักต้องมีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมฯ ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยยังคงนโยบายในเรื่องไม่อนุญาตให้ตั้งโรงแรมซึ่งมีลักษณะและพฤติกรรมก่อให้เกิดถึงวัตถุประสงค์อันขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี จึงมีความเห็นตามจังหวัดราชบุรีว่าเจตนารมณ์ของกฎกระทรวงที่กำหนดให้สามารถมองเห็นรถที่จอดอยู่ได้ตลอดเวลา ที่จอดรถต้องไม่มีอะไรมาบังทั้งด้านข้างและด้านหน้าห้องพัก ทั้งนี้ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย กรณีมีการก่อกำแพงด้านข้างเป็นล๊อคจึงขัดกับเจตนารมณ์ของกฎกระทรวง

กรมการปกครอง เห็นว่า ข้อ ๘ แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมฯ ได้กำหนดว่า “สถานที่จอดรถของโรงแรมที่อยู่ติดห้องพักต้องไม่มีลักษณะมิดชิดและต้องสามารถมองเห็นรถที่จอดอยู่ได้ตลอดเวลา” กำหนดความชัดเจนให้นายทะเบียนใช้ดุลพินิจในการอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมเกี่ยวกับสถานที่จอดรถของโรงแรมที่อยู่ติดห้องพักโดยให้พิจารณาองค์ประกอบ ๒ ประการ ประการที่หนึ่ง ต้องไม่มีลักษณะมิดชิด และประการที่สอง ต้องสามารถมองเห็นรถที่จอดอยู่ได้ตลอดเวลา การพิจารณาอนุญาตจึงเป็นการใช้ดุลพินิจในทางปกครองให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งควบคุมกิจการนั้น และเป็นอำนาจของนายทะเบียนที่จะใช้ตามที่เห็นสมควรและเท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อบทบัญญัติหรือหลักของกฎหมาย กรณีนี้จึงเป็นดุลพินิจของนายทะเบียนโรงแรมจังหวัดราชบุรีที่จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมฯ ว่าสถานที่จอดรถของโรงแรมนั้นไม่มีลักษณะมิดชิดและสามารถมองเห็นรถที่จอดอยู่ได้ตลอดเวลาหรือไม่ โดยต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงของแต่ละรายประกอบด้วย หากนายทะเบียนโรงแรมจังหวัดราชบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า สถานที่จอดรถของโรงแรมดังกล่าวไม่มีลักษณะมิดชิดและสามารถมองเห็นรถที่จอดอยู่ได้ตลอดเวลาเข้าตามหลักเกณฑ์ในข้อ ๘ แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมฯ นายทะเบียนโรงแรมจังหวัดราชบุรีก็สามารถอนุญาตได้ อย่างไรก็ตาม กรมการปกครองได้นำข้อหารือดังกล่าวเข้าหารือในคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ มีความเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสถานที่จอดรถของโรงแรมที่อยู่ติดกับห้องพักมีลักษณะมิดชิดเพราะมีผนังคอนกรีตสูง ๒.๕๐ เมตร กั้นระหว่างที่จอดรถแต่ละห้อง สามารถมองเห็นรถยนต์ที่จอดหน้าห้องพักได้เฉพาะเมื่อยืนอยู่ด้านหน้าของห้องพักเท่านั้น หากมองในจุดอื่นก็จะไม่สามารถมองเห็นรถได้หรือหากมองเห็นได้ก็เพียงบางส่วนของตัวรถ จึงไม่เป็นไปตามความในข้อ ๘ แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมฯ นายทะเบียนต้องไม่ออกใบอนุญาตให้ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดว่า “นายทะเบียนจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้รับใบอนุญาตได้เมื่อเห็นว่า สถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมแต่ละประเภทเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๑๓” อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานสำหรับการดำเนินการในกรณีดังกล่าว ควรจะมีหนังสือแจ้งเวียนแนวทางปฏิบัติสำหรับนายทะเบียนทุกจังหวัดในการพิจารณาสถานที่จอดรถมีลักษณะมิดชิดหรือไม่ว่า อาจพิจารณาจากระดับสายตาของคนทั่วไปที่สามารถมองเห็นได้ ถ้ามีสิ่งกีดขวางที่สูงเกินระดับสายตาก็อาจจะมิดชิดและไม่สามารถมองเห็นรถที่จอดอยู่ได้ตลอดเวลา และไม่เป็นไปตามความในข้อ ๘ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว

กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อ ๘ แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เจ้าพนักงานต้องอนุญาตในรายละเอียดว่าอย่างไร เพียงแต่กำหนดว่าที่จอดรถที่อยู่ติดห้องพักต้องไม่มีลักษณะ

มิตชิดและต้องสามารถมองเห็นรถที่จอดอยู่ได้ตลอดเวลา ซึ่งกฎกระทรวงไม่ได้กำหนดว่าสามารถมองเห็นรถได้ทั้งคันตลอดเวลาหรือในกี่ส่วนของตัวรถ อาจมองเห็นด้านใดด้านหนึ่งของตัวรถก็ได้ ขึ้นอยู่กับสภาพข้อเท็จจริงเป็นราย ๆ ไป ดังนั้น จึงเป็นอำนาจของนายทะเบียนผู้อนุญาตที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาต โดยไม่จำเป็นต้องมีหนังสือแจ้งเวียนแนวทางปฏิบัติให้นายทะเบียนทุกจังหวัดทราบ กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน และเพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน จึงขอหารือแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องเพื่อที่กรมการปกครองจะได้แจ้งให้จังหวัดราชบุรีและจังหวัดอื่น ๆ ทราบเพื่อถือปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการปกครอง โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนจังหวัดราชบุรีเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า หลักเกณฑ์ตามข้อ ๘ แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นอำนาจของนายทะเบียนที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาข้อเท็จจริงในการออกใบอนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมได้เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) มีความเห็นว่า มาตรา ๑๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๗ กำหนดให้นายทะเบียนเป็นผู้พิจารณาการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม โดยจะพิจารณาออกใบอนุญาตให้ เมื่อเห็นว่าสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมแต่ละประเภทเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๑๓^๒ ซึ่งเป็นมาตราที่กำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทของโรงแรมและหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมเพื่อประโยชน์ในการกำหนดและควบคุมมาตรฐานของโรงแรม ส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรม และส่งเสริมและรักษาคุณภาพ

^๑ มาตรา ๑๘ นายทะเบียนจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตได้ เมื่อเห็นว่าสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรมแต่ละประเภทเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๑๓

ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งการออกใบอนุญาต หรือไม่ออกใบอนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับผลการพิจารณาจากหน่วยงานตามมาตรา ๑๗

^๒ มาตรา ๑๓ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดและควบคุมมาตรฐานของโรงแรม ส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรม และส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงแข็งแรง สุขลักษณะหรือความปลอดภัยของโรงแรม รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทของโรงแรม และกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรม ทั้งนี้ เงื่อนไขดังกล่าวให้รวมถึงการห้ามประกอบกิจการอื่นใดในโรงแรมด้วย

สิ่งแวดล้อม ความมั่นคงแข็งแรง สุนัขลักษณะหรือความปลอดภัยของโรงแรม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๑ ตามความในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมฯ แล้ว โดยข้อ ๘^๓ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถานที่จอดรถที่อยู่ติดห้องพักไว้ว่าต้องไม่มีลักษณะมืดซิดและสามารถมองเห็นรถที่จอดอยู่ได้ตลอดเวลา ดังนั้น การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมจึงเป็นอำนาจของนายทะเบียนที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าสถานที่จอดรถซึ่งอยู่ติดห้องพักของโรงแรมที่มาขออนุญาตเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ แห่งกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๑๓ หรือไม่ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงของแต่ละสถานที่ที่นำมาขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ละกรณี การใช้ดุลพินิจพิจารณาข้อเท็จจริงปรับเข้ากับหลักเกณฑ์ตามกฎกระทรวงดังกล่าวในแต่ละกรณีนั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปตามหลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วน หากนายทะเบียนใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็ได้กำหนดขั้นตอนดำเนินการไว้แล้ว โดยผู้ขอรับใบอนุญาตซึ่งนายทะเบียนไม่ออกใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนต่อคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือรับทราบคำสั่งของนายทะเบียนตามมาตรา ๔๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมฯ ซึ่งคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมจะเป็นผู้พิจารณาดูตรวจสอบแนวทางการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ รวมทั้งมีอำนาจสั่งการแก้ไขเพื่อให้เกิดความถูกต้องและเหมาะสมได้

^๓ ข้อ ๘ สถานที่จอดรถของโรงแรมที่อยู่ติดห้องพักต้องไม่มีลักษณะมืดซิดและต้องสามารถมองเห็นรถที่จอดอยู่ได้ตลอดเวลา

^๔ มาตรา ๔๓ ผู้ขอรับใบอนุญาตซึ่งนายทะเบียนไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต หรือผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้จัดการซึ่งนายทะเบียนไม่ออกใบรับแจ้งเป็นผู้จัดการ หรือผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้ขอรับโอนใบอนุญาต ซึ่งนายทะเบียนไม่อนุญาตตามมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๕ หรือผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมซึ่งนายทะเบียนไม่อนุญาตให้เลิกกิจการหรือให้เลิกกิจการภายใต้เงื่อนไขและวิธีการอย่างใดตามมาตรา ๒๓ หรือผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา ๔๐ หรือผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือใบรับแจ้งเป็นผู้จัดการตามมาตรา ๔๑ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนต่อคณะกรรมการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือรับทราบคำสั่งของนายทะเบียน

ให้คณะกรรมการพิจารณาและมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แล้วแจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์และนายทะเบียน คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน ในระหว่างที่มีการอุทธรณ์ดังกล่าว ให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม ผู้จัดการ หรือผู้ขอรับโอนใบอนุญาตตามมาตรา ๒๕ แล้วแต่กรณีดำเนินการต่อไปได้เว้นแต่การอุทธรณ์ตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือใบรับแจ้งเป็นผู้จัดการเพราะมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ (๕) หรือ (๖) หรือมาตรา ๓๓ (๕) หรือ (๖) หรือมีพฤติการณ์ตามมาตรา ๔๑ (๓) ไม่เป็นการทุเลการบังคับตามคำสั่งของนายทะเบียน และให้นำความในมาตรา ๔๐ วรรคสี่ หรือมาตรา ๓๒ แล้วแต่กรณี รวมทั้งบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้อง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น นายทะเบียนจึงมีอำนาจตามกฎหมายที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาจากข้อเท็จจริงแต่ละกรณีว่าสถานที่จอดรถของโรงแรมที่อยู่ติดกับห้องพักนั้นไม่มีลักษณะมืดชิดและมองเห็นรถที่จอดอยู่ได้ตลอดเวลาหรือไม่ เพื่อให้เป็นไปตามข้อ ๘ แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๑

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓