

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การออกใบรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๗

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๗.๖/๕๐๒๔ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ ดังนี้

๑. กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้สถานที่พักที่มีห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารไม่เกินสี่ห้อง และมีผู้พักรวมกันไม่เกินยี่สิบคน โดยมีค่าตอบแทนและมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม ไม่เป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๗ แต่ต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแบบหนังสือแจ้งและแบบหนังสือรับแจ้งแล้ว

๒. กรมการปกครองได้รับข้อหารือจากจังหวัดตราดว่า การรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม แม้จะไม่ถือว่าเป็นการออกใบอนุญาตแต่ก็ต้องนำเรื่องสถานที่ตั้งมาประกอบการพิจารณาด้วย มิใช่พิจารณาแต่เฉพาะจำนวนห้องพัก จำนวนผู้พัก และการเป็นรายได้เสริมตามกฎหมายกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๑ สถานที่พักใดแม้เข้าลักษณะเป็นสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม แต่หากปลูกสร้างในที่ดินซึ่งไม่มีเอกสารสิทธิ์หรือในที่ดินที่ไม่มีสิทธิเข้าไปดำเนินการได้โดยชอบ นายทะเบียนย่อมไม่สามารถออกใบรับแจ้งให้ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนายทะเบียนย่อมไม่สามารถออกใบรับแจ้งให้กับสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมซึ่งปลูกสร้างในที่ดินมือเปล่า (ภ.บ.ท. ๕) หรือที่ดินซึ่งอยู่ระหว่างการพิสูจน์สิทธิกับกรมธนารักษ์ หรือปลูกสร้างในคลองสาธารณะประโยชน์ ทะเล เขตป่าไม้ เขตอุทยานแห่งชาติหรือแดนกรรมสิทธิ์ของเอกชนรายอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตได้ ทั้งนี้ หากออกใบรับแจ้งให้ อาจนำไปสู่การยอมรับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความเห็นของจังหวัดตราดถูกต้องหรือไม่

๓. กรมการปกครองพิจารณาแล้ว มีความเห็นเป็นสองฝ่าย

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมแม้จะไม่ถือว่าเป็นการออกใบอนุญาตแต่ก็ต้องนำเรื่องสถานที่ตั้งมาประกอบการพิจารณาด้วย มิใช่พิจารณาแต่เฉพาะจำนวนห้องพัก จำนวนผู้พัก และการเป็นรายได้เสริมตามกฎหมายกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๑ สถานที่พักใดแม้เข้าลักษณะเป็นสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม แต่หากปลูกสร้างในที่ดินซึ่งไม่มีเอกสารสิทธิ์ หรือในที่ดินที่ไม่มีสิทธิเข้าไปดำเนินการได้โดยชอบ นายทะเบียนย่อมไม่สามารถออกใบรับแจ้งให้ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว นายทะเบียนย่อมไม่สามารถออกใบรับแจ้งให้กับสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมซึ่งปลูกสร้างในที่ดินมือ

เปล่า (ภ.บ.ท. ๕) หรือที่ดินซึ่งอยู่ระหว่างการพิสูจน์สิทธิกับกรมธนารักษ์ หรือปลูกสร้างในคลองสาธารณะประโยชน์ ทะเล เขตป่าไม้ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือแดนกรรมสิทธิ์ของเอกชนรายอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตได้ ทั้งนี้ หากออกใบรับแจ้งให้อำนาไปสู่การยอมรับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมถือว่าเป็นการรับแจ้งเพื่อควบคุมสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ได้ออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ไม่มีหลักเกณฑ์เรื่องอาคารที่อนุญาต เป็นเรื่องที่มีการรับแจ้งไว้เท่านั้น ไม่เป็นการรับรองสิทธิตามกฎหมายอื่น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า สถานที่พักดังกล่าวปลูกสร้างในที่ดินมีเปล่า (ภ.บ.ท. ๕) หรือที่ดินซึ่งอยู่ระหว่างการพิสูจน์สิทธิกับกรมธนารักษ์ หรือแดนกรรมสิทธิ์ของเอกชนรายอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตได้ สำหรับการปลูกสร้างในคลองสาธารณะประโยชน์ ทะเล เขตป่าไม้ เขตอุทยานแห่งชาติ นายทะเบียนสามารถออกใบรับแจ้งให้ได้โดยให้หมายเหตุว่าสถานที่พักแห่งนี้อยู่ในเขตพื้นที่สาธารณะประโยชน์ เขตป่าไม้ เขตอุทยานแห่งชาติ แล้วแจ้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ๆ ดำเนินคดีและผลักดันต่อไป

๔. กรมการปกครองได้นำข้อหารือดังกล่าวเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณา โดยคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ พิจารณาแล้ว เห็นว่า ความในข้อ ๑ ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้สถานที่พักที่มีห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารไม่เกินสี่ห้อง มีผู้พักรวมกันไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ไม่เป็นโรงแรมตาม (๓) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา ๔ ก็ด้วยเจตนารมณ์ที่เห็นว่า ปัจจุบันการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ได้รับความนิยมมากขึ้น ในแต่ละท้องถิ่นมีการประกอบธุรกิจให้บริการสถานที่พักขนาดเล็กเป็นรายได้เสริมอันเป็นกิจการที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวสร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งเผยแพร่และอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรกำหนดให้สถานที่พักขนาดเล็กที่มีห้องพักไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักไม่เกินยี่สิบคนซึ่งให้บริการเพื่อหารายได้เสริมไม่เป็นโรงแรมตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๗ ตามเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ หมายความว่า ผู้ประกอบกิจการสถานที่พักที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมฯ กำหนดและได้ยื่นแบบหนังสือแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อนายทะเบียน เมื่อนายทะเบียนได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ เห็นว่า ถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎกระทรวงกำหนดแล้ว ก็จะออกหนังสือรับแจ้งให้เพื่อแสดงให้เห็นว่าสถานที่พักนั้นไม่เป็นโรงแรม เนื่องจากกฎกระทรวงดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมการประกอบธุรกิจให้บริการสถานที่พักขนาดเล็กเป็นรายได้เสริมอันเป็นกิจการที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว สร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่น ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องควบคุมเกี่ยวกับเรื่องสถานที่ตั้งของสถานที่พักอย่างเคร่งครัด

เป็นเพียงแต่การกำกับดูแลกิจการเท่านั้น นายทะเบียนจึงไม่ต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าสมควรอนุญาตหรือไม่ เมื่อสถานที่พักไม่เป็นโรงแรมตาม (๓) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องนำเงื่อนไขตามข้อ ๒ ถึงข้อ ๒๒ แห่งกฎกระทรวงมาใช้บังคับกับการรับแจ้งแต่อย่างใด กรณีตามที่จังหวัดตราดหรือหากปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า กรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว นายทะเบียนก็ต้องพิจารณาออกใบรับแจ้งให้ และหากพบว่าสถานที่พักไม่ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นก็ต้องพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป และกรมการปกครองได้แจ้งให้จังหวัดตราดถือปฏิบัติตามแนวทางของคณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยแล้ว แต่ผลการปฏิบัติยังมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเห็นว่า การรับแจ้งสถานที่พักในเขตพื้นที่สาธารณประโยชน์ เขตป่าไม้ เขตอุทยานแห่งชาติ ผู้รับแจ้งจะมีความผิดตามกฎหมายนั้น ๆ หรือไม่

๕. กรมการปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่า เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายซึ่งยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและอาจมีผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาทางปกครอง จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การที่ข้อ ๑^๑ แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้สถานที่พักขนาดเล็กซึ่งมีห้องพักไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นโดยมีค่าตอบแทนอันเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด ไม่เป็นโรงแรมนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว สร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งเผยแพร่และอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงนี้^๒ และเมื่อผู้ประกอบการแจ้งให้นายทะเบียน

^๑ข้อ ๑ ให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด ไม่เป็นโรงแรมตาม (๓) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา ๔

^๒เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันการท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์ได้รับความนิยมมากขึ้น ในแต่ละท้องถิ่นมีการประกอบธุรกิจให้บริการสถานที่พักขนาดเล็กเป็นรายได้เสริม อันเป็นกิจการที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว สร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งเผยแพร่และอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรกำหนดให้สถานที่พักขนาดเล็กซึ่งมีห้องพักไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักไม่เกินยี่สิบคนซึ่งให้บริการเพื่อหารายได้เสริม ไม่เป็นโรงแรมตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ และโดยที่มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทของโรงแรม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรม เพื่อประโยชน์ในการกำหนดและควบคุม

ทราบแล้ว สถานที่ที่พิกัดดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ซึ่งนายทะเบียนไม่จำเป็นต้องพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะสถานที่ตั้งตามที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๑

ดังนั้น ในกรณีที่มีผู้มาแจ้งการประกอบกิจการสถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้อง และมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมต่อนายทะเบียนตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด เมื่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ว่ามีรายละเอียดครบถ้วนตามแบบที่กำหนดไว้แล้ว นายทะเบียนย่อมมีหน้าที่ต้องออกใบรับแจ้งให้กับผู้แจ้งต่อไป สำหรับประเด็นที่มีข้อสงสัยว่า ถ้าผู้แจ้งได้กระทำการฝ่าฝืนโดยปลูกสร้างสถานที่พักในที่ดินมือเปล่า (ภ.บ.ท. ๕) หรือที่ดินซึ่งอยู่ระหว่างการพิสูจน์สิทธิกับกรมธนารักษ์ หรือปลูกสร้างในคลองสาธารณะประโยชน์ ทะเล เขตป่าไม้ เขตอุทยานแห่งชาติ หรือแดนกรรมสิทธิ์ของเอกชนรายอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาต การที่นายทะเบียนออกใบรับแจ้งให้อาจนำไปสู่การยอมรับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและผู้รับแจ้งต้องรับผิดชอบนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เห็นว่า การรับแจ้งตามข้อ ๑ แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมฯ เป็นเพียงการยกเว้นให้สถานที่ที่พิกัดดังกล่าวไม่เป็นโรงแรมเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่า เป็นการยอมรับสิทธิในการเข้าไปก่อสร้างสถานที่พักในที่ดินของรัฐหรือของบุคคลอื่นได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และหากมีการฝ่าฝืนกฎหมายเฉพาะใดก็จะต้องมีการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นต่อไป จึงไม่เป็นเหตุให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งต้องรับผิดชอบตามกฎหมายแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๓

มาตรฐานของโรงแรม ส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรมและส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงแข็งแรง สุขลักษณะและความปลอดภัยของโรงแรม จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้