ปัญหาผังเมืองกับการประกอบธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

ภาณุพงษ์ ใจมาลัย

การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองเสนอเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
กันยายน 2566
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยพะเยา

ปัญหาผังเมืองกับการประกอบธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

ภาณุพงษ์ ใจมาลัย

การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองเสนอเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
กันยายน 2566
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยพะเยา

ISSUE OF TOWN PLANNING AND HOTEL BUSINESS UNDER HOTEL ACT.2004

PANUPONG JAIMALAI

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment

of the Requirements for the Master of Laws Degree

September 2023

Copyright 2023 by University of Phayao

การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง

เรื่อง

ปัญหาผังเมืองกับการประกอบธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

ของ ภาณุพงษ์ ใจมาลัย

ได้รับพิจารณาอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ของมหาวิทยาลัยพะเยา

..... ประธานกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง

(รองศาสตราจารย์ ดิเรก ควรสมาคม)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไพรัช ธีระชัยมหิทธิ์)

..... อาจารย์บัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยพะเยา

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วิมลเรขา ศิริชัยราววรรณ)

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อุดม งามเมืองสกุล)

เรื่อง: ปัญหาผังเมืองกับการประกอบธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547
ผู้ศึกษาค้นคว้า: ภาณุพงษ์ ใจมาลัย, การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง: น.ม., มหาวิทยาลัยพะเยา, 2566
อาจารย์ที่ปรึกษา: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไพรัช ธีระชัยมหิทธิ์
คำสำคัญ: ผังเมือง, พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547, ใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม

บทคัดย่อ

งานวิจัยทางกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหาแนวทางในการดำเนินการขอออกใบอนุญาตดำเนินการประกอบธุรกิจโรงแรมกรณีที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาผังเมืองในประเทศไทย และศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นของการประกอบธุรกิจโรงแรมที่ไม่มีใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม รวมไปถึงเพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรม โดยศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการรวบรวมและวิเคราะห์เอกสาร

จากการศึกษาพบว่า การประกอบธุรกิจโรงแรมจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหลายฉบับ เพื่อให้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 กฎหมายบางฉบับมีปัญหาทางด้านข้อกฎหมายหลายประการ ที่ยังไม่ครอบคลุมและยังมีความไม่ชัดเจนในหลายประเด็น รวมถึงปัญหากฎหมายผังเมือง ซึ่งเป็นปัญหาที่เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการขอออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมในหลายพื้นที่ กล่าวคือ สถานที่ตั้งของที่พักแรมตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ผังเมืองที่ห้ามไม่ให้ประกอบธุรกิจโรงแรม ส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจบางส่วนดำเนินการหลีกเลี่ยงและดำเนินการขออนุญาตประกอบธุรกิจเป็นสถานที่พักไม่เป็นโรงแรมแทน เกิดเป็นปัญหาที่ภาครัฐไม่สามารถควบคุมกำกับดูแลตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความครอบคลุมในด้านการควบคุมและกำกับดูแลธุรกิจโรงแรมให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน ความมั่งคงแข็งแรง การป้องกันอัคคีภัย ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้พักเป็นสำคัญ จึงต้องศึกษาเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสมตามสภาพสังคมในประเทศไทย โดยควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายบางประการ เช่น กฎหมายผังเมือง หรือกฎหมายโรงแรม เป็นต้น

Title: ISSUE OF TOWN PLANNING AND HOTEL BUSINESS UNDER HOTEL ACT.2004

Author: PANUPONG JAIMALAI, Independent Study: LL.M., University of Phayao, 2023

Advisor: pairush Teerachaimahit

Keywords: Town Planning, Hotel Act.2004, Hotel License

ABSTRACT

This article has an objective to study and find a way to apply for a hotel license in case of town planning problems in Thailand. Moreover, to study the impact of operating a hotel business without a license. Including suggesting ways to solve legal problems related to hotel business operations by conducting qualitative research by collecting and analyzing documents.

The study found that Hotel business operations must be carried out by the rules of the relevant laws, of which there are many. In order to obtain a hotel license under Hotel Act.2004, Some laws have problems with several laws That still need to be covered, and there still need to be clarified on many issues, including the problem of town planning laws. This problem is an important starting point for applying for a hotel license in many areas; that is, the accommodation location is located in the town planning area where the hotel business is prohibited. As a result, some business operators avoided and proceeded to apply for Residential places that are not hotels. This caused a problem that the government sector could not control and supervise according to the law on hotels. This law covers the control and supervision of the hotel business to meet the standards. Strength Fire protection of the hotel building Promote and maintain environmental quality, taking into account the safety of the guests is essential. Therefore, it is necessary to study to find ways to solve such problems appropriately according to the social situation in Thailand. Moreover, to enable the hotel business in Thailand to operate legally and related regulations, It should consider amending some laws, such as town planning laws or hotel laws, etc.

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาอย่างสูงจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไพรัช ธีระชัยมหิทธิ์ ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ โดยให้คำปรึกษาแนะนำช่วยหาวิธีการแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่างๆ และเสนอแนวทางในการศึกษาค้นคว้าด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่ง ตั้งแต่เริ่มทำสารนิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จ ผู้ศึกษาขอ กราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

อีกทั้งผู้ศึกษาขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้นิพนธ์ศึกษา ผู้แต่งตำรา ผู้เขียนบทความต่าง ๆ และวิทยานิพนธ์ของทุกท่านที่ปรากฏในสารนิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งผู้ศึกษาได้อ้างอิงทางวิชาการไว้ทำให้ผู้ศึกษาได้มีโอกาสที่จะค้นคว้าในเรื่องที่ทำการศึกษาสารนิพนธ์ฉบับนี้ จนสามารถประสบความสำเร็จในการศึกษาตามความมุ่งหมาย ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาและครอบครัวของข้าพเจ้าที่ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนอบรมสั่งสอนและเป็นกำลังใจในการศึกษาตลอดมาจนทำให้ผู้ศึกษาสามารถจัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ขอขอบคุณบุคคลที่ไม่ได้เอ่ยนามมาทุกท่านที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือมาโดยตลอด จนทำให้ผู้ศึกษามีกำลังใจในการทำสารนิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีเช่นกัน

ท้ายนี้ผู้ศึกษาขอน้อมรำลึกถึงอำนาจบารมีของคุณพระศรีรัตนตรัย และสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลายในสากลโลก อันเป็นที่พึ่งให้ผู้ศึกษามีสติปัญญาในการศึกษาค้นคว้า ผู้ศึกษาขอให้เป็นกตเวทตาแด่บิดา มารดา ครอบครัวของผู้ศึกษา ส่วนความผิดพลาด ข้อบกพร่อง และความไม่สมบูรณ์ในประการใด ๆ ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ภาณุพงษ์ ใจมาลัย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... จ

กิตติกรรมประกาศ ..... ฉ

สารบัญ ..... ช

สารบัญภาพ ..... ญ

บทที่ 1 บทนำ 1

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1

วัตถุประสงค์ของการศึกษา 4

สมมุติฐานของการศึกษา 5

ขอบเขตการศึกษา 5

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 5

นิยามศัพท์ 5

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 6

แนวคิด และทฤษฎีของโรงแรม 6

แนวคิด และทฤษฎีของผังเมือง 8

กรอบการวางผังเมืองและทิศทางการวางผังเมืองของประเทศไทย 10

ประวัติและความเป็นมาของกฎหมายผังเมือง 16

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 23

การใช้ที่ดิน วัตถุประสงค์ของผังเมือง และประโยชน์ของผังเมือง 30

พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 ในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินเพื่อดำเนินการประกอบธุรกิจโรงแรม 33

การใช้ประโยชน์ที่ดินในการวางผังเมืองที่ออกเป็นกฎกระทรวงบังคับใช้ตามที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา....36
ขั้นตอนและกระบวนการแก้ไขผังเมืองรวม.... 41
ความเป็นมาของพระราชบัญญัติโรงแรม....46
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรม....48
การขอใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจโรงแรม....82
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรมของต่างประเทศ....89
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย....98
รูปแบบการวิจัย....98
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย....98
วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล....99
การวิเคราะห์ข้อมูล....99
บทที่ 4 ผลการวิจัย....101
ปัญหาที่ 1 ปัญหากรณีการประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตผังเมืองรวมตาม.... 102
กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง.... 102
ปัญหาที่ 2 ปัญหาการประกอบธุรกิจสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม.... 107
ปัญหาที่ 3 ปัญหาคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 6/2562 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2562 เรื่อง มาตรการส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมบางประเภท....112
ปัญหาที่ 4. ปัญหากฎหมายควบคุมอาคารที่มีผลบังคับใช้ กรณีนำอาคารอื่นมาดำเนินประกอบธุรกิจโรงแรม....113
บทที่ 5 บทสรุป....118
สรุปผลการวิจัย....119
ข้อเสนอแนะ.... 120
บรรณานุกรม.... 124

ประวัติผู้วิจัย 128

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพ 1 แผนภาพพระราชบัญญัติการผังเมืองจากอดีตถึงฉบับปัจจุบัน.....22

ภาพ 2 ประเภทผังเมืองทั้ง 5 ประเภท.....26

ภาพ 3 แผนภาพแสดง ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครกับผังเมืองรวมนครนายก 37

ภาพ 4 แสดงตัวอย่างแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทท้าย กฎกระทรวงและโครงการคมนาคมและขนส่งให้ใช้บังคับผังเมืองรวมปทุมธานี พ.ศ.2546.....38

ภาพ 5 แผนภาพแสดงเขตสี ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน 39

ภาพ 6 ขั้นตอนการแก้ไขผังเมืองรวมกรณีดำเนินการโดยกรมโยธาธิการ.....42

ภาพ 7 ขั้นตอนการแก้ไขผังเมืองรวมกรณีดำเนินการโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตาม มาตรา 35.....44

ภาพที่ 8 ขั้นตอนการแก้ไขผังเมืองรวมกรณีดำเนินการโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตาม มาตรา 35 45

ภาพ 9 ขั้นตอนการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม.....85

ภาพ 10 แผนผังแสดงขั้นตอนการขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม 86

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยถือว่าเป็นประเทศที่มีสถานที่ท่องเที่ยวสวยงามในประเทศมากมาย และอุตสาหกรรมด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทยก็ถือเป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญในประเทศไทย มีส่วนทำให้ค่าจีดีพีของไทยเพิ่มสูงขึ้น ไม่ว่าจะเกิดจากการท่องเที่ยวของคนภายในประเทศไทยที่ทำให้เกิดการจับจ่ายใช้สอยและเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศ หรือเกิดจากนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทยและนำเม็ดเงินเข้ามาสู่ประเทศไทยอย่างมหาศาล ที่ผ่านมาภาครัฐได้กระตุ้นให้เกิดการท่องเที่ยวภายในประเทศผ่านนโยบายและโครงการต่าง ๆได้แก่ โครงการ “มหกรรมเที่ยวเมืองไทย Amazing ยิ่งกว่าเดิม” กระตุ้นเศรษฐกิจการท่องเที่ยวในประเทศ เสริมความแข็งแกร่งให้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย[1] และในช่วงหลายปีที่ผ่านมาภาครัฐได้กระตุ้นให้เกิดการท่องเที่ยวภายในประเทศผ่านนโยบายและโครงการต่าง ๆ มีการส่งเสริมให้เกิดการกระจายตัวของนักท่องเที่ยวสู่พื้นที่เมืองรองตามศักยภาพของพื้นที่ ผ่านโครงการ “เมืองรอง ต้องลอง” เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้ชื่นชมเอกลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่น [2] ซึ่งพฤติกรรมในอดีตที่ผ่านมานักท่องเที่ยวมักกระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวและการเดินทางของประเทศ ทำให้ความนิยมของนักท่องเที่ยวเองเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากการที่นิยมพักในเมือง เน้นสิ่งอำนวยความสะดวกแบบเดียว โดยปัจจุบันเริ่มมีนักท่องเที่ยวที่สนใจวิถีชีวิตและสิ่งแวดล้อม (Green Tourism) ก่อให้เกิดการท่องเที่ยวเชิงเกษตร (Agro Tourism) การท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ (Soft Adventure) ที่เปิดโอกาสให้นักท่องเที่ยวเข้าไปสัมผัสธรรมชาติ เช่น การเดินป่า การล่องแก่ง

---

[1] การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.), ททท. จัดเต็มส่งท้ายปีกับ "มหกรรมเที่ยวเมืองไทย Amazing ยิ่งกว่าเดิม” เสนอดีลแรง พร้อม 3 ฟรีสุดว้าว 15 - 18 ธ.ค. นี้ ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์, กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา Ministry of Tourism & Sports, ค้นวันที่ 20 ธันวาคม 2565 จาก https://www.mots.go.th/news/1000183

[2] การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.), แผนปฏิบัติการส่งเสริมการท่องเที่ยวประจำปี พ.ศ. 2562 , Amazing thailand , ค้นวันที่ 14 มกราคม 2565 จาก https://www.tourismthailand.org/fileadmin/downloads/pdf/สรุปแผนปฏิบัติการส่งเสริมการท่องเที่ยวประจำปี-2562.pdf.

การชมสัตว์ ได้สัมผัสวัฒนธรรมประเพณี สัมผัสวิถีชุมชนภาคเกษตรกรรม ผลิตผลทางการเกษตร จึงก่อให้เกิดการลงทุนขยายธุรกิจด้านที่พักในลักษณะโรงแรมเพิ่มมากขึ้นในพื้นที่ที่ใช้ทำการประมงและเกษตรกรรมซึ่งเป็นพื้นที่ชนบทและชุมชนพักอาศัย เหล่านี้นับเป็นการท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่งของการท่องเที่ยวที่สร้างการกระจายรายได้ไปสู่คนในท้องถิ่น ซึ่งการท่องเที่ยวนั้นจะสามารถสร้างเม็ดเงินได้มากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับระยะเวลาของการท่องเที่ยวในพื้นที่ของสถานที่ท่องเที่ยวนั้นๆ และการท่องเที่ยวไปตามสถานที่ใดซึ่งห่างไกลจากที่พักอาศัยของนักท่องเที่ยว ก็ย่อมต้องอาศัยที่พักสำหรับค้างคืน เช่น โรงแรม (Hotel) โฮสเทล (Hostel) รีสอร์ท (Resort) โมเต็ล (Motel) อินน์ (Inn) บังกะโล (Bungalow) แมนชั่น (Mansion) เกสต์เฮาส์ (Guesthouse) โฮมสเตย์ (Home Stay) หรือเต็นท์ (Tent) เป็นต้น ซึ่งที่พักอาศัยเหล่านี้ถือว่ามีส่วนสำคัญสำหรับการท่องเที่ยวเป็นอย่างยิ่ง โดยแต่ละประเภทของที่พักอาศัยก็จะมีกฎหมายควบคุมบังคับใช้ดูแลในแต่ละประเภทแตกต่างกันไป โดยที่พักที่นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่คุ้นเคยก็คือ โรงแรม (Hotel) ซึ่งเป็นที่พักที่มีกฎหมายควบคุมและบังคับใช้หลายฉบับด้วยกัน ซึ่งผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมต้องมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายดังกล่าวด้วย โรงแรม (Hotel) ตามความหมายของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4[3] ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “โรงแรม” ว่าเป็นสถานที่พักที่จัดตั้งขึ้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว สำหรับนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางหรือบุคคลอื่นใดที่ต้องการพักผ่อน โดยมีค่าตอบแทนสำหรับการเข้าพัก และได้ยกเว้นสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมไว้ 3 ลักษณะคือ 1) สถานที่พักของส่วนราชการ องค์การมหาชน หน่วยงานอื่นของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเพื่อการกุศล หรือเพื่อการศึกษา ซึ่งไม่ใช่เป็นการหาผลกำไร หรือรายได้นำมาแบ่งปันกัน 2) สถานที่พักที่คิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไป ซึ่งการยกเว้นตาม 2) นี้เน้นการ คิดค่าบริการให้เช่าที่พักที่หากคิดเป็นรายเดือนหรือรายปีก็ไม่ถือว่าเป็นโรงแรม แต่หากคิด ค่าบริการต่ำกว่ารายเดือนลงมา เช่น รายชั่วโมง รายวันรายสัปดาห์หรือคิดค่าบริการปะปนกันทั้งรายเดือนและต่ำกว่ารายเดือนก็จะถือว่า

---

[3]มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“โรงแรม” หมายความว่า สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจ
เพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ไม่รวมถึง

(1) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว ซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจองค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษา ทั้งนี้โดย มิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน

(2) สถานที่พักที่จัดตั้งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักอาศัยโดยคิดค่าบริการเป็นรายเดือน
ขึ้นไปเท่านั้น

(3) สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

เป็นโรงแรม ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 3) สถานที่พักอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ข้อ1 กำหนดให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกัน หรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยาม คำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

ปัจจุบันการประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทยมีสภาพปัญหาที่หลากหลายและแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ปัญหาที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งคือการประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่มีใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งเกี่ยวพันกับกฎหมายผังเมือง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 จากข้อมูลจำนวนธุรกิจข้อมูลการสำรวจที่พักทั่วประเทศปี 2560 ของสำนักงานสถิติฯรายงานว่า ทั่วประเทศมีโรงแรมทั้งหมด 24,391 แห่ง เป็นโรงแรมที่ได้รับใบอนุญาตทั้งหมด 9,663 แห่ง มีโรงแรมที่ยังไม่มีใบอนุญาต14,728 แห่ง และข้อมูลกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และเมื่อปี 2561 พบว่า จำนวนโรงแรมของประเทศไทย มีโรงแรมที่ได้รับใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายจำนวน 14,696 แห่ง โรงแรมที่อยู่ระหว่างการยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม จำนวน 1,049 แห่ง และโรงแรมที่ประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับใบอนุญาต จำนวน 23,807 แห่ง และข้อมูลจำนวนโรงแรมในประเทศไทย ณ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2565 พบว่า มีโรงแรมที่ได้รับใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายจำนวน 15,084 แห่ง [4] ซึ่งจะเห็นได้ว่าจำนวนโรงแรมที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมอย่างถูกต้องตามกฎหมายในประเทศไทยปัจจุบันเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2561 เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น สะท้อนให้เห็นว่าจำนวนของการประกอบธุรกิจโรงแรมที่ไม่มีใบอนุญาตยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับการที่มีนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศหลั่งไหลเข้ามาท่องเที่ยวเข้ามา และ ใช้บริการเข้าพักโรงแรมในประเทศไทย ทำให้มีการประกอบธุรกิจสถานที่พักแรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งในปัจจุบันก็ยังพบว่า มีโรงแรมที่ประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือโรงแรมเถื่อนอีกจำนวนมาก เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่า มาตรการทางกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการวางแนวทางเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้นยังมีความล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสภาวการณ์ ไม่ทันต่อพฤติกรรมหรือการเปลี่ยนแปลงของคนในสังคมปัจจุบัน ไม่สามารถทำให้ผู้ประกอบธุรกิจการให้บริการ

---

[4] กองการเจ้าหน้าที่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2564), ข้อมูลจำนวนโรงแรมและสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม, ค้นวันที่ 5 สิงหาคม 2566 จาก https://multi.dopa.go.th/omd3/news/cate10/view28.

.

ด้านที่พักเข้าสู่ระบบให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่สามารถช่วยลดจำนวนโรงแรมเถื่อนลงได้ โดยประเด็นปัญหาการประกอบธุรกิจโรงแรมที่พบคือ หากเป็นสถานที่พักแรมทุกประเภทที่เข้าองค์ประกอบของการเป็นโรงแรมแล้ว และประสงค์จะดำเนินการประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตพื้นที่ผังเมืองที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยผังเมืองแล้วก็จะไม่สามารถดำเนินการขอออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมได้ รวมถึงประเด็นปัญหาการนำอาคารอื่นมาประกอบธุรกิจโรงแรม ตามกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งหากผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตาม ก็จะไม่สามารถดำเนินการขอออกใบอนุญาตได้ จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นนี้ย่อมส่งผลให้การประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการประกอบธุรกิจได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และบางส่วนก็ต้องปรับเปลี่ยนสภาพเป็นสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมแทน และเกิดปัญหากระทบต่อภาพรวมวงกว้าง ไม่ใช่เฉพาะในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง แต่ประสบปัญหาทั่วทั้งประเทศ ก่อให้เกิดการเสียเปรียบทางสังคมคือ ทำให้กลุ่มผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมที่ได้ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายสูญเสียไปให้กับผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมที่ฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งมีต้นทุนที่ต่ำกว่า ทำให้ไร้การควบคุมตรวจสอบด้านมาตรฐานที่พักซึ่งต้องคำนึง ถึงความปลอดภัยของผู้เข้าพักเป็นสำคัญ ไร้การควบคุมตรวจสอบด้านการรายงานทะเบียนผู้เข้าพักซึ่งอาจส่งผลต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในสังคม รวมไปถึงการทำให้ภาครัฐสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมจากการประกอบธุรกิจโรงแรมเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์หาแนวทางการแก้ไขรวมถึงข้อเสนอแนะและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรม เพื่อนำไปสู่การหาแนวทางแก้ไขมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับสภาวการณ์ของการประกอบธุรกิจโรงแรมที่กำลังพัฒนาและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งไม่ให้กฎหมายเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ และไม่เป็นภาระแก่ประชาชน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาหาแนวทางในการดำเนินการในการขอออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม กรณีที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาผังเมืองในประเทศไทย

2. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นของการประกอบธุรกิจโรงแรมที่ไม่มีใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม

3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรม

สมมุติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 กฎกระทรวง คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 6/2562 และกฎหมายผังเมือง ยังมีประเด็นปัญหาในส่วนของการขอรับใบอนุญาตประกอบโรงแรมในเขตผังเมืองที่ต้องแก้ไขอยู่ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวข้างต้นยังไม่สามารถที่จะใช้บังคับ และแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้ เป็นเหตุทำให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมประสบปัญหาในการขอออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมเพื่อดำเนินการประกอบธุรกิจโรงแรมอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาสภาพปัญหาผังเมืองกับการประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทย ทั้งในแง่ของกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายผังเมือง พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 กฎกระทรวง คำสั่งต่างๆที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาผลกระทบของผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมที่ไม่มีใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมในหลายๆพื้นที่

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการขอออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมที่มีสาเหตุเนื่องจากปัญหาผังเมือง

2 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหา และพัฒนากฎหมาย เพื่อให้สามารถช่วยผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมสามารถดำเนินการประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทยได้

นิยามศัพท์

กฎหมายผังเมือง หมายถึง พระราชบัญญัติการผังเมือง มีขึ้นเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อจัดระเบียบและเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของทุกคน สามารถแบ่งได้ดังนี้คือ 1. ผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ คือ การกำหนดกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ แบ่งเป็น 3 ประเภท ดังต่อไปนี้ (1) ผังนโยบายระดับประเทศ (2) ผังนโยบายระดับภาค และ(3) ผังนโยบายระดับจังหวัด 2. ผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน คือ การกำหนดกรอบแนวทางและแผนงานการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเพื่อการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง และชนบท แบ่งเป็น 2 ประเภท ดังต่อไปนี้ (1) ผังเมืองรวม(2) ผังเมืองเฉพาะ ซึ่งมีกฎกระทรวงออกมาบังคับใช้ในแต่ละพื้นที่

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในบทที่ 2 จะเป็นการศึกษาความหมาย ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และเกี่ยวกับผังเมืองกับการประกอบธุรกิจโรงแรม ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย หรือทางออกในการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่มีความเหมาะสม ซึ่งได้แก่ แนวคิดทฤษฎีของผังเมืองและโรงแรม กรอบการวางผังเมืองของประเทศไทย ทิศทางการวางผังเมืองของไทยเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต ประวัติความเป็นมาของกฎหมายผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยโรงแรม สภาพทั่วไปของกฎหมายผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยโรงแรม กฎหมาย ระเบียบและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการขอออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม รวมทั้งกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโรงแรม เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับใช้กับการกำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมของประเทศไทยอย่างเหมาะสมต่อไป

แนวคิด และทฤษฎีของโรงแรม

1. คำว่า “โรงแรม” มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินหลายคำ เช่น "hospitare" ซึ่งหมายความว่า"การรับเข้ามาเป็นแขก" และคำว่า "hostitium" ซึ่งรากศัพท์นี้ได้แตกแขนงออกเป็นศัพท์อีกหลายคำเช่น "hospital" "hostel" "hospice" "host" และ "hotel" ศัพท์ดังกล่าวยังเป็นที่มาของคำว่า "hospitality industry" เป็นธุรกิจในการให้บริการปัจจัยพื้นฐานด้านที่พักและอาหารแก่นักเดินทาง[5]

2. แนวคิดเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโรงแรม

เกิดมาจากการเดินทางที่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยโบราณ โดยวัตถุประสงค์หลักในการเดินทาง คือ การขนส่ง การเยี่ยมญาติ การแสวงหาความเพลิดเพลิน เมื่อมีการเดินทางต่างถิ่นที่พักจึงเป็นปัจจัยสำคัญของการเดินทางที่จะขาดไม่ได้ ที่พักในการเดินทางมีรูปแบบที่แตกต่างกัน

---

[5] Lundbers, Donald E. The Hotel and Restaurant Business, John Wiley & Sons Inc,1994.

ออกไป ที่พักแรมเป็นที่พักชั่วคราวระหว่างการเดินทาง เมื่อมนุษย์มีการเดินทางเพิ่มมากขึ้น ระบบการขนส่งที่ทันสมัย ดังนั้นโรงแรมจึงเกิดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ทางด้านธุรกิจ ธุรกิจโรงแรมมีการขยายตัวขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อรองรับจำนวนของคนที่เดินทางเพิ่มมากขึ้น และมีความต้องการที่หลากหลาย และธุรกิจโรงแรมเป็นการสร้างรายได้ให้กับชุมชน คำว่า “โรงแรม” ในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 มาตรา 4 ได้กำหนดความหมายไว้ว่า เป็นสถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับผู้ที่เดินทางโดยการเดินทางนั้นไม่มีค่าตอบแทน ซึ่งไม่รวมถึง สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือ องค์กรเพื่อการกุศล องค์กรเพื่อการศึกษา โดยไม่มีการแสวงหาผลกำไร อย่างไรก็ตาม โรงแรมจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักอาศัยโดยคิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไปเท่านั้น และสถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวงอุตสาหกรรมโรงแรมประกอบด้วยธุรกิจต่างๆที่ให้บริการหลักๆ คือ ที่พัก อาหารและเครื่องดื่ม ให้กับนักเดินทางเพื่อการพักผ่อน[6] ดังนั้น ธุรกิจที่พักแรม หรือธุรกิจโรงแรม(Accommodation Business or Hotel Business) หมายถึง กิจการที่จัดบริการด้านที่พักอาศัยแก่นักท่องเที่ยว เป็นการให้บริการห้องพัก อาหาร และเครื่องดื่ม ตามความต้องการของนักท่องเที่ยวและมีการจ่ายค่าบริการที่พักเพื่อผลกำไร และเมื่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวขยายตัวและเติบโตอย่างรวดเร็ว ธุรกิจที่เกี่ยวข้องจึงมีการขยายตัวเพิ่มด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอุตสาหกรรมโรงแรมที่มีการจัดการอย่างเป็นระบบมากขึ้น[7]

3.ความหมายของการประกอบธุรกิจโรงแรม

ราณี อิสิชัยกุล ได้ให้ความหมายของคำว่า “ธุรกิจ” หมายถึง กิจกรรมด้านการผลิตสินค้าหรือบริการ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค โดยมีจุดมุ่งหมายในการแสวงหากำไร ส่วนคำว่า “ธุรกิจท่องเที่ยว (Tourism Business)” หมายถึง กิจกรรมด้านการผลิตสินค้าและบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกและตอบสนองของนักเดินทางเพื่อให้นักท่องเที่ยวสามารถท่องเที่ยว ได้ตามวัตถุประสงค์ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาผลกำไร [8]

---

[6] William S. Gray, Salvatore C. liguori, 2004

[7] นิศา ชัชกุล, อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554)

[8] สุวัฒน์ จุฑากรณ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 1-8 (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,2554),5.

คำว่า “พักแรม” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง พักค้างคืน เช่น ลูกเสือไปพักแรม ส่วนคำว่า “ที่ (Place หรือ Position)” มาจากคำว่า สถานที่ ซึ่งหมายถึง ที่ตั้ง หรือแหล่ง เช่น สถานที่ท่องเที่ยว สถานที่ตากอากาศ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เมื่อรวมความหมายทั้งสองเข้าด้วยกัน “ที่พักแรม” จึงหมายถึง สถานที่สำหรับพักค้างคืนเพียงแต่ไม่ใช่การค้างคืนประจำเป็นปกติ เช่น บ้าน หรือหอพัก แต่ควรตีความให้ถูกต้องว่าหมายถึง สถานที่สำหรับพักค้างคืนเป็นการชั่วคราว ในขณะหรือระหว่างเดินทางเพื่อท่องเที่ยว ทำกิจธุระ อบรม สัมมนา เป็นต้น

ดังนั้น ธุรกิจที่พักโรงแรม หรือการประกอบธุรกิจโรงแรม จึงหมายถึง การให้บริการด้วยการจัดสถานที่ (Place) เพื่อใช้สำหรับรองรับผู้เดินทางที่ต้องการพักค้างคืนในระหว่างการเดินทางท่องเที่ยวหรืออบรม หรือสัมมนา หรือทำกิจธุระอื่น และมีการอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ เช่น การบริการอาหารและเครื่องดื่ม ความสะอาด ความปลอดภัยในขณะที่พักอาศัย โดยมีจุดมุ่งหมายในการแสวงหากำไรจากการให้บริการดังกล่าว [9]

แนวคิด และทฤษฎีของผังเมือง

การวางผังเมืองมีรากฐานขององค์ความรู้ในสาขาวิชาทางสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมที่มุ่งไปสู่การแก้ปัญหาและให้ความสนใจกับความต้องการในการหาเหตุผลและทฤษฎีเกี่ยวกับสังคมที่สามารถนำไปใช้เพื่อปรับปรุงสังคมที่เกิดขึ้น ในอดีตนักวิทยาศาสตร์ได้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในการวางแผนเชิงปฏิบัติการ การวิจัย และการเรียนการสอนเกี่ยวกับสังคมและสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ [10] จากการศึกษาประวัติศาสตร์และการทบทวนประสบการณ์ในการวางแผนและการผังเมือง การวางผังเมืองในอดีตเป็นเรื่องของการวางผังและออกแบบเมืองเป็นส่วนไม่มีปัญหาขับซ้อน แต่หลังจากต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา หรือเริ่มยุคการวางผังเมืองสมัยใหม่ (Modern City) เมืองเริ่มมีความซับซ้อน มีปัญหาที่เชื่อมโยงซึ่ง

---

[9] กัญญ์วรา จิตเกษม เทวิน, "ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมาย ในการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม." (สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม,2562), 11

[10] Allan G. Feldt, "Planning theory," in Urban planning, 2"' ed., Anthony J. Cantanese and James C. Snyder, (eds.), New York: McGraw-Hill,1988,43-53.

กันและกัน การดำเนินการมักมีผลกระทบต่อเนื่องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นักวางแผน (Planner) จึงต้องอาศัยทฤษฎีเป็นแนวทางในการศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะ เพื่อทำให้ความซับซ้อนของเมืองเป็นที่เข้าใจและสามารถจัดการได้ง่ายขึ้น

แนวคิดเกี่ยวกับเมือง

เมือง มาจากการขยายตัวของชานเมืองซึ่งเป็นลักษณะของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการขยายตัวของเมือง เมื่อชานเมืองมีประชากรเคลื่อนย้ายเข้าไปตั้งถิ่นฐานหนาแน่นมากขึ้น มีความเจริญทั้งด้านการคมนาคม สาธารณูปโภคและอุปโภค สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องชี้ส่วนหนึ่งของลักษณะกระบวนการกลายเป็นเมือง การขยายตัวของเมือง มักจะต้องเกิดการรุกล้ำทางกายภาพของเมืองเข้าสู่พื้นที่ชนบทอันได้แก่ พื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในเรื่องการใช้ที่ดินระหว่างการใช้เป็นที่อยู่อาศัยกับเพื่อทำการเกษตร เมื่อมีการขยายพื้นที่สำหรับอยู่อาศัยบนพื้นที่ใด จึงมักจะเกิดการเปลี่ยนแปลงในการใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ ตามไปด้วย เช่น การนำพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ใช้ในการเพาะปลูกมาเป็นพื้นที่อาศัย การใช้พื้นที่แร่ธาตุมาเป็นที่อยู่อาศัย หรือการขยายพื้นที่เพื่อที่อยู่อาศัยเข้าไปในพื้นที่ที่มีทรัพยากรป่าไม้เป็นต้น

Emest W. Burgess นักสังคมวิทยาแห่งมหาวิทยาลัยชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวว่า เมือง หมายถึง สถานที่ที่มีการใช้ที่ดินอย่างหนาแน่นมากกว่าบริเวณอื่นๆ โดยรอบ เป็นการรวมตัวกันในพื้นที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลากหลาย โดยเมืองจะเป็นศูนย์กลางรวมทุกสิ่งทุกอย่างที่จะให้บริการประชาชนและชุมชนอื่นที่อยู่โดยรอบ ขณะเดียวกันก็จะเป็นแหล่งดึงดูดการอพยพของประชาชนที่จะเข้ามาใช้บริการด้านต่างๆ ในเมือง[11]

แนวคิดเกี่ยวกับการวางผังเมือง

พงศ์สิห์ ชุมสาย ณ อยุธยา (ม.ป.ป.) ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการผังเมือง มีหมายความว่า การวางจัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและ ผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองในอนาคต และการกำหนดแนวทางดังกล่าวยังต้องคำนึงถึงความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสวยงามการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัย สวัสดิภาพของสังคม สิ่งแวดล้อม ตลอดจนการดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่ที่มีคุณค่าทางศิลปกรรมสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์และโบราณคดี

---

[11] กรมโยธาธิการและผังเมือง,2548

ขอบข่ายของการผังเมือง จึงเป็นเรื่องของการกำหนดรูปร่างและขนาดของเมืองที่จะพัฒนาให้เพียงพอและเหมาะสมกับจำนวนของประชาชนและบทบาทของเมือง รวมทั้งให้มีความสัมพันธ์กับเมืองอื่นๆ โดยรอบในภูมิภาค โดยการกำหนดโครงสร้างการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทภายในเมืองพร้อมทั้งกำหนดระบบคมนาคมและระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้มีความสะดวกปลอดภัยสำหรับประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นในการวางผังเมืองให้ประสบผลสำเร็จนั้นจะต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น มีความถูกต้องตามหลักสากลนิยมและเป็นที่ยอมรับในทางวิชาการ เพื่อให้ผังเมืองเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาพื้นที่ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณชนและส่วนรวมอย่างแท้จริง

การวางผังเมือง เป็นความพยายามในการจัดระบบการอยู่อาศัยร่วมกันของประชากรในพื้นที่ ตลอดจนการใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกันของทุกชีวิตในสังคมเมือง ให้มีความสอดคล้องประสานสัมพันธ์กัน เพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีในด้านสุขลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม[12]

กรอบการวางผังเมืองและทิศทางการวางผังเมืองของประเทศไทย

1. กรอบการวางผังเมืองของประเทศไทย

การวางผังเมืองเป็นวิธีการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาในการจัดประเภทของการใช้ที่ดินในตัวเมืองให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงาม มีความเป็นอยู่ที่ถูกสุขลักษณะ มีการใช้ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยประกอบการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และสาธารณสถาน อยู่ในบริเวณหรือผ่านที่เหมาะสมไม่ปะปนกันจนก่อให้เกิดผลเสียซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ก็ได้จัดให้มีระบบคมนาคมและขนส่ง ระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่เพียงพอ และตั้งอยู่ในที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในชุมชนเมือง (เทศบาล) นั้น ๆ ทั้งนี้ก็เพราะจุดประสงค์ที่จะขจัดหรือลดปัญหาต่าง ๆ ซึ่งจะเกิดขึ้นในเมืองให้ลดน้อยลงหรือหมดไป ซึ่งจะนำไปสู่ความผาสุกของประชาชนในเมืองนั้น ๆ

เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลง และความท้าทายต่าง ๆ ที่เกิดจากกระแสโลก ซึ่งมีผลต่อแนวโน้มการพัฒนาด้านต่าง ๆ ทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ

---

[12] กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2547

สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนวิถีชีวิตและวัฒนธรรม การวางผังเมืองของประเทศไทยต้องเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลง และแนวโน้มการพัฒนาด้านต่าง ๆ ทั้งสถานการณ์ภายนอก และสถานการณ์ภายในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงระดับโลก ระดับภูมิภาค กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ ยุทธศาสตร์และนโยบายรัฐ อันส่งผลต่อการใช้พื้นที่ของประเทศไทยในอนาคต ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นนี้จะเป็นโอกาสและข้อจำกัดที่จะต้องเตรียมพร้อม และปรับการกำหนดกรอบนโยบายและการวางผังเมืองของประเทศในทุกระดับ ให้เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

สถานการณ์ภายนอกและบริบทการเปลี่ยนแปลงระหว่างประเทศ ที่มีผลต่อการวางผังเมืองของประเทศไทยสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก การเติบโตความเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร การแข่งขันทางเศรษฐกิจทั่วโลก การเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและนวัตกรรม รวมถึงสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดต่อโควิด-19 ทั่วโลก ทุกสถานการณ์มีความซับซ้อน ยากต่อการคาดการณ์ และส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม ประชากร สิ่งแวดล้อม การใช้ประโยชน์ที่ดิน และโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย การวางผังเมืองของประเทศไทย จึงให้ความสำคัญกับการพิจารณาสถานการณ์ภายนอก เพื่อนำใช้ในการวางกรอบนโยบายการวางผังเมืองทุกระดับ โดยสถานการณ์ภายนอกที่สำคัญ เช่น

1. กรอบการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals (SDGs) 2030) เป็นกรอบที่ระดับสากลให้ความสำคัญ นำไปสู่ข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อให้ประชาคมโลกมีเป้าหมายที่สอดคล้องกัน โดยเป้าหมายสำคัญที่เกี่ยวกับการพัฒนาและวางผังเมือง คือ เป้าหมายที่ 9 ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ครอบคลุมและยั่งยืน ส่งเสริมนวัตกรรมการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ที่มีความต้านทานและยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง เป้าหมายที่ 11 กำหนดให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ต้องมีความครอบคลุม ปลอดภัย ยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงและยั่งยืน และเป้าหมายที่ 15 ปกป้อง ฟื้นฟู บูรณะ และส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืนของระบบนิเวศบนบก จัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ต่อสู้กับการแปรสภาพเป็นทะเลทราย หยุดการเสื่อมโทรมของที่ดิน และหยุดยั้งการสูญเสีย ความหลากหลายทางชีวภาพ เป้าหมายดังกล่าวจะสอดคล้องต่อวัตถุประสงค์ของการวางผังเมือง รวมถึงภารกิจของกรมโยธาธิการ

และผังเมือง ที่มุ่งเน้นให้เกิด “การวางผังเมืองอย่างยั่งยืน” เพื่อการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน มิติด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2. วาระใหม่แห่งการพัฒนาเมือง (New-Urban Agenda : NUA) เป็นแนวทางและพันธกิจฉบับใหม่ จากการประชุมใหญ่องค์การสหประชาชาติว่าด้วยการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ครั้งที่ 3 หรือ Habitat III คณะผู้แทนไทยได้รับรองวาระใหม่นี้ร่วมกับผู้แทนจากประเทศสมาชิกอื่น ๆ เพื่อสานต่อเจตนารมณ์ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยและเมืองอย่างยั่งยืน ในอีก 20 ปีข้างหน้าร่วมกัน โดยการเสนอให้รัฐบาลและหน่วยงานท้องถิ่นดำเนินครอบคลุมในหลายมิติ ทั้งการเพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ การส่งเสริมมาตรการเมืองสะอาด เพิ่มความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ของเมือง การให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศโดยการลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก การเคารพสิทธิของกลุ่มผู้ลี้ภัย ผู้อพยพ และผู้พลัดถิ่น โดยไม่คำนึงถึงสถานการณ์โยกย้าย การพัฒนาการเชื่อมโยงและสนับสนุนนวัตกรรมและการริเริ่มด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ควรคำนึงถึงกฎหมาย/ระเบียบ การพัฒนาออกแบบและวางผังเมือง ระบบการเงินท้องถิ่นควบคู่ไป เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อน NUA ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. วิกฤตการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) สร้างผลกระทบต่อทรัพยากร ระบบนิเวศ เศรษฐกิจ และประชากรทั่วโลก นำมาซึ่งการกำหนดความร่วมมือระดับชาติข้อตกลงที่สำคัญ เช่น.อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง เพื่อป้องกันการคุกคามที่อันตรายของมนุษย์ต่อระบบภูมิอากาศ โดยการควบคุมความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้นโดยมนุษย์ ให้อยู่ในระดับที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาพภูมิอากาศและให้เวลาแก่ระบบนิเวศทางธรรมชาติได้ปรับตัวตามสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงนอกจากนี้ยังต้องสร้างความมั่นคงด้านการผลิตอาหารและการพัฒนาอย่างยั่งยืนของมนุษยชาติ

4. กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นกรอบความร่วมมือที่ส่งเสริมให้กลุ่มประเทศในกรอบความร่วมมือได้ประโยชน์ร่วมกัน ควบคู่ไปกับการยกระดับความสามารถในการแข่งขันและยอมรับในเวทีสากล โดยกรอบความร่วมมือที่สำคัญต่อประเทศ ได้แก่ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economics Community: AEC) กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub-region: GMS) เป็นต้น ทั้งนี้ประเทศไทยเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ ในการเชื่อมต่อกับประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ กรอบความ

ร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ จึงกลายเป็นวาระหลักของการพัฒนาประเทศและถูกผูกโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เพื่อการพัฒนาด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ

5. สถานการณ์ความเป็นเมืองเติบโตอย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างพื้นฐาน และสภาพแวดล้อม ก่อให้เกิดแนวคิดในการพัฒนาเมืองที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมร้อยละ 90 ของเมืองในประเทศกำลังพัฒนา กำลังเผชิญกับการเติบโตของความเป็นเมือง (urbanization) จากการหลั่งไหลเข้าสู่เมืองของประชากรและแรงงาน จึงเกิดการขยายพื้นที่เมืองและเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภายใต้พื้นที่ที่มีอยู่อย่างจำกัด เกิดการรุกล้ำทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเกิดวิถีชีวิตใหม่ที่ต้องการการบริการด้านต่าง ๆ ที่รวดเร็วและพึ่งพาระบบอินเตอร์เน็ตความเร็วสูง หลายประเทศทั่วโลกหันมาให้ความสำคัญและมุ่งเน้นการพัฒนาที่ยั่งยืน ก่อให้เกิดแนวคิดการวางผังเมือง และการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ อาทิ เมืองอัจฉริยะ (Smart city) เมืองยืดหยุ่น (Resilient city) และการฟื้นตัวเมืองที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Green Recovery)

6. การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่การขยายตัวของชุมชนและสิ่งปลูกสร้างที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ได้รุกล้ำพื้นที่สงวนและอนุรักษ์ พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่เกษตรกรรมชั้นดี พื้นที่ที่มีคุณค่าด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงการขยายตัวเข้าไปในพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ นำมาซึ่งแนวโน้มในการเกิดผลกระทบในอนาคต

7. สถานการณ์เมืองโตเดี่ยวนำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตประชาชน เมืองโตเดี่ยวได้ดึงดูดแรงงานประชากร ทำให้เกิดการเสียสมดุลระหว่างเมืองกับชนบท การขยายตัวของเมืองที่ไม่เหมาะสม และส่งผลต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมและโครงสร้างพื้นฐานไม่เพียงพอ นำมาซึ่งการวางผังเมืองประเทศไทย ให้เกิดการพัฒนาภาคและเมืองที่สมดุล ลดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาเชิงพื้นที่ กระจายความเจริญ สร้างโอกาสการพัฒนาเศรษฐกิจให้ทั่วถึง

8. สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในการเข้าถึงบริการของรัฐสืบเนื่องจากความเจริญเติบโตยังคงกระจุกตัวอยู่ในเมืองใหญ่เป็นหลัก ทำให้มีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการของรัฐ ทั้งด้านการศึกษา การสาธารณสุข สวัสดิการสังคม รวมทั้งการเข้าถึงเทคโนโลยีและโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ

9. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร สร้างผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจ นำมาซึ่งการเตรียมความพร้อมทางโครงสร้างพื้นฐานและนโยบายที่ครอบคลุมจำนวนผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทั่วโลกในหลายประเทศ และก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์ กอปรกับอัตราการเกิดประชากรลดลงทำให้วัยหนุ่มสาวมีแนวโน้มลดลง ส่งผลกระทบต่อเนื่องทางด้านเศรษฐกิจจากการขาดแคลนแรงงาน และการลดขีดความสามารถของกำลังแรงงาน ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ไม่ว่าจะเป็นการลดลงของวัยแรงงาน และการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุ ประเทศไทยควรมีการลำดับแนวทางการแก้ไขและปรับเปลี่ยน เพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงนี้ โดยต้องเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน ปรับเปลี่ยนนโยบายการให้บริการสุขภาพที่ครอบคลุม นโยบายส่งเสริมการจ้างงาน และนโยบายด้านอื่น ๆ ให้ครอบคลุมเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงนี้ ให้สังคมและเศรษฐกิจสามารถดำเนินต่อไปได้[13]

2.ทิศทางการวางผังเมืองของไทยเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต

การกำหนดทิศทางการพัฒนาการผังเมืองของประเทศไทยในระยะต่อไป มีความจำเป็นที่จะต้องนำสถานการณ์ภายนอกและภายในประเทศ ที่มีผลต่อการวางผังเมืองในทุกมิติ ทั้งมิติกายภาพ มิติเศรษฐกิจ มิติสังคมและวัฒนธรรม และมิติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อนำมาประมวลผลและกำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศ ที่ควรมุ่งไปในอนาคตให้มีความสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมถึงสร้างสรรค์โอกาสจากความท้าทาย ที่สามารถทำให้ประเทศไทยสามารถขับเคลื่อนให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ในทิศทางที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดทิศทางการพัฒนาการผังเมือง เพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต ดังนี้

1. การใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างยั่งยืน และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (Sustainable Land use and Natural) กำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่สร้างความสมดุลระหว่าง

---

[13] สำนักผังประเทศและผังภาค กรมโยธาธิการและผังเมือง, บทความทางวิชาการ : สถานการณ์ด้านการผังเมืองของประเทศไทย ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564, ค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2565 จาก http://www.mnre.go.th/nakhonratchasima/th/news/detail/118236/

การสงวน อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กับการพัฒนาเมือง โดยควบคุมและจำกัดการขยายตัวของเมืองทางราบ ไม่ให้เติบโตแบบกระจัดกระจาย เพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน การใช้เทคโนโลยีและสารสนเทศเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองร่วมกัน

2. กระจายความเจริญ และสร้างสมดุลในการพัฒนาเมืองและชนบท (Balancing Urban and Rural development) จากผลกระทบจากสถานการณ์โควิด-19 ทำให้ประชาชนย้ายกลับไปอาศัยในต่างจังหวัด และพื้นที่ชนบทมากขึ้น การเร่งการกระจายการพัฒนาพื้นที่ชนบทจึงมีความสำคัญมาก เพื่อเร่งให้เกิดกระจายความเท่าเทียมในการสนับสนุนการสร้างอาชีพ เพิ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเข้าถึงเทคโนโลยีและระบบอินเตอร์เน็ต พัฒนาระบบขนส่งสาธารณะและการคมนาคมที่ทั่วถึงมากขึ้น จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจ และการศึกษาในพื้นที่นอกเขตเมืองและพื้นที่ชนบทได้เป็นอย่างดี

3. สนับสนุนการพัฒนาเมืองในการปรับตัว และรองรับกับกระแสการเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มการพัฒนาประเทศในอนาคต

4. พัฒนาเมืองเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำ(Low Carbon Cities) ความผิดปกติของสภาพภูมิอากาศ ภาวะโลกร้อน ปัญหามลภาวะ และสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยธรรมชาติที่มีมากขึ้น การแพร่ระบาดของเชื้อโรคอย่างรวดเร็วจากสภาพแวดล้อมที่อากาศไม่ถ่ายเท ส่งผลต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน การพัฒนาประเทศในยุคหลังโควิด-19 จึงต้องลดปัญหาการเกิดมลภาวะ ด้วยการสนับสนุนเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการใช้พลังงานทดแทน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการเพิ่มพื้นที่สีเขียวพื้นที่โล่งให้มากขึ้น เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่มีบรรยากาศความน่าอยู่ ฟื้นฟูแหล่งน้ำให้สะอาด และเพิ่มทางจักรยาน เป็นต้น

5. พัฒนาเมืองยืดหยุ่น แข็งแรง และฟื้นเร็ว (Urban Resilience) ผลกระทบสืบเนื่องจากเกิดวิกฤตต่าง ๆ ทั้งภัยพิบัติทางธรรมชาติและโรคระบาด แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความจำเป็นในการบูรณาการมิติต่าง ๆ ของเมือง เช่น สาธารณสุข การสื่อสารและเทคโนโลยี เข้ากับความพยายามในการฟื้นฟูเมืองและธรรมชาติกลับมา จึงจำเป็นต้องมีการปรับตัวและส่งเสริมความยืดหยุ่นทั้งเมืองและประชาชน ผ่านการเสริมสร้างความเข้มแข็งทั้งระบบโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในเมืองที่ดี เพื่อให้ผู้คนสามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีในระหว่างและหลังภัยพิบัติ รวมถึงภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน

6. พัฒนาเมืองอัจฉริยะ และครอบคลุมทั่วถึงทุกพื้นที่ (Smart and Inclusive Cities) โดยสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม โดยเน้นคนเป็นศูนย์กลางและเชื่อมโยงความร่วมมือของทุกภาคส่วน เนื่องจากการแทนที่พื้นที่กิจกรรมหลายประเภท เช่น ธุรกิจ การศึกษา เริ่มแทนที่ด้วยพื้นที่เสมือนจริงและผ่านระบบออนไลน์มากขึ้น จนกลายเป็นวิถีชีวิตสมัยใหม่ เช่น การค้า การเงิน การให้บริการทางการแพทย์ กิจกรรมศิลปวัฒนธรรม ทำให้ความต้องการใช้พื้นที่จริงลดลง นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่ของประเทศ ไม่เพียงแต่พื้นที่ว่างสามารถนำไปใช้ประโยชน์ด้านอื่นที่จะมีความจำเป็นในอนาคต เช่น การเพิ่มพื้นที่สีเขียว พื้นที่สวนสาธารณะ เป็นต้น แต่ยังสามารถใช้เทคโนโลยีในการเชื่อมต่อการพัฒนา และสร้างรากฐานที่แข็งแกร่งสำหรับการพัฒนาเมืองที่ชาญฉลาด และส่งเสริมการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานหลัก เช่น สาธารณูปโภค การคมนาคมขนส่ง โครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัล ครอบคลุมทั่วถึงในทุกพื้นที่ ซึ่งช่วยเปิดโอกาสประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมต่อการพัฒนาเมืองได้ง่ายมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ การบูรณาการทิศทางการพัฒนาการผังเมืองในอนาคต นำมาสู่การวางผังเมืองทุกระดับ ที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนา และเป็นกรอบชี้นำการพัฒนาและกำกับการพัฒนาพื้นที่ของประเทศ ในทุกมิติอย่างบูรณาการ เชื่อมโยงโครงการพัฒนาอย่างเป็นระบบ และถ่ายทอดจากแผนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมถึงสอดคล้องต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว 20 ปี ตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนภายใต้สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและข้อจำกัดที่ท้าทาย เพื่อก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของหน่วยงานรัฐ หน่วยงานเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน ในการวางผังเมืองและผังนโยบายทุกระดับ มีการพัฒนาที่บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาเมือง บนพื้นฐานของความเข้มแข็ง สมดุล และยั่งยืน

ประวัติและความเป็นมาของกฎหมายผังเมือง

กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเป็นกฎหมายที่ควบคุมเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตราขึ้นบังคับใช้ในรูปของพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. 2518 สาระสำคัญกล่าวถึงการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติและมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ความเป็นมาของการผังเมืองเป็นความพยายามของรัฐในการกำกับการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืน (Sustainability) โดยเป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยและทำงานในสภาพแวดล้อมที่ดีที่สุด และเพื่อให้การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อันมีอยู่อย่างจำกัดเกิดประโยชน์สูงสุด (Maximize profit) และสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะ (Character) ของแต่ละเมือง [14]เพราะหากปล่อยให้ประชาชนแต่ละคนที่อยู่อาศัยในเมืองใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีข้อจำกัดแล้ว เมืองจะพัฒนาอย่างไร้ทิศทางและก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาได้ เนื่องจากประชาชนแต่ละคนมีแนวคิดแตกต่างกันมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่เท่าเทียมกัน และมีความสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมแตกต่างกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าการผังเมืองนั้นเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อ“ นำ ”การพัฒนา และเพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรอื่นที่จำเป็นเกี่ยวกับการอุปโภคบริโภค ตลอดจนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของผู้อยู่อาศัยในชุมชนเกิดประโยชน์สูงสุด และโดยที่การผังเมืองเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในชุมชนและการจัดสรรทรัพยากร การจัดทำผังเมืองจึงต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง (Plan with partners and stakeholders) การส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Promote market responsiveness) รวมทั้งความสามารถในการรองรับความหลากหลายทางวัฒนธรรม (Recognize cultural diversity) ด้วย

โดยที่การกำกับการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืน การผังเมืองจึงมิได้หมายถึงการ“ จัดให้มี ”ผังเมืองขึ้นตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น แต่รวมถึง“ การบังคับการ ”ให้เป็นไปตามผังเมืองที่จัดทำขึ้นด้วย การผังเมืองจึงมีผลเป็นการลิดรอนเสรีภาพในการพัฒนาและใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชน ดังนั้น การผังเมืองของบรรดาประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ประเทศไทยเริ่มนำแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองมาประยุกต์ใช้ในปี 2478 โดยมีการจัดตั้งแผนกผังเมืองขึ้นในกรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย แต่งานของแผนกผังเมืองกรมโยธาเทศบาล ในขณะนั้นมุ่งเน้นการออกแบบผังบริเวณศาลากลางจังหวัดและสถานที่ราชการ ผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ผังบริเวณวัด ที่เน้นความเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นหลักเท่านั้น ยังไม่มีลักษณะเป็นการจัดทำผังเมืองที่มุ่งกำกับการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืนตามหลักสากล ต่อมาในปี 2495 รัฐบาลจึงได้เสนอให้มีการ

---

[14] Karl B. Lohmann, Principles of City Planning, McGraw-Hill Book Company Inc., 1st edition, 1931,1-4.

ตราพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ 2495 ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการจัดทำผังเมืองตามพระราชบัญญัตินี้มุ่งที่จะให้มีการจัดทำผังเมืองตามหลักสากล โดยระบุเขตท้องถิ่นที่จะใช้โครงการพร้อมด้วยแผนที่แสดงเขตดังกล่าวโดยสังเขป และวัตถุประสงค์ในการทำผังเพื่อสร้างเมืองใหม่ หรือเพื่อสร้างเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพราะแผ่นดินไหว หรือภัยพินาศอย่างอื่น หรือจัดให้มีหรือจัดให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะ หรือเพื่อบูรณะที่ดินเมืองหรือที่ดินชนบทอันระบุเขตไว้ หรือความสะดวกสบายในเขตนั้น หรือเพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ หรือสงวนไว้ซึ่งอาคารที่มีอยู่ หรือวัตถุอื่นอันมีคุณค่าที่น่าสนใจในทางสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือศิลปกรรม หรือภูมิประเทศที่งดงาม หรือที่มีคุณค่าที่น่าสนใจในทางธรรมชาติ รวมทั้งต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่ พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ 2495 จึงถือได้ว่า เป็นกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองฉบับแรกของประเทศไทย

ในช่วงแรกมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ 2495 ขึ้นเพียงสองฉบับเท่านั้น คือ พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ 2495 ในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ 2495 เพื่อสร้างส่วนของเมืองขึ้นแทนส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพราะไฟไหม้ กับพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ 2495 ในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ 2497 เพื่อพัฒนาพื้นที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ บริเวณที่ต่อจากบริเวณเขตเพลิงไหม้ที่ได้ทำผังไปแล้ว เพื่อให้มีสุขลักษณะและความสะดวกสบายดียิ่งขึ้น

ต่อมาในปี พ.ศ 2500 รัฐบาลไทยได้ขอให้ United States Operation Mission (USOM) วางผังเมืองกรุงเทพมหานคร (โครงการผังเมืองนครหลวง) ขึ้นใช้เป็นแผนแม่บทการดำเนินงานปรับปรุงระบบประปาในกรุงเทพมหานคร และกรมโยธาเทศบาล (กรมโยธาธิการเดิม) ซึ่งยังคงได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบภารกิจด้านการผังเมืองอยู่ด้วยเห็นว่า ภารกิจด้านการผังเมืองเป็นภารกิจที่มีความสำคัญ ประกอบกับรัฐบาลในขณะนั้นได้ดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วนตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (2509-2504) ที่มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามแนวทาง“ น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี มีงานทำ ”อันทำให้ความเจริญทางวัตถุกระจายไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว การที่จังหวัดต่าง ๆ ยังไม่มีการวางผังเมืองเพื่อรองรับการพัฒนาจะจึงทำให้การขยายตัวของเมืองทั่วประเทศไม่มีทิศทางและไร้ระเบียบ ดังนั้น อธิบดีกรมโยธาเทศบาลในขณะนั้น จึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการจัดตั้ง“ สำนักผังเมือง ”ขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย แยกจากกรมโยธาเทศบาล

โดยมีภารกิจในการดำเนินการวางผังเมืองทั่วประเทศเป็นการเฉพาะโดยรับความร่วมมือและข้อคิดเห็นของท้องถิ่นไปประกอบการดำเนินการ รวมทั้งเสนอให้ตั้งองค์การพัฒนาขึ้นอีกองค์กรหนึ่งเพื่อพัฒนาการให้เป็นไปตามแผนผังที่สำนักผังเมืองได้กำหนดขึ้นและได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ตลอดจนทำการก่อสร้างให้แก่ส่วนท้องถิ่นที่ร้องขอ โดยใช้เงินทุนหมุนเวียนของรัฐบาล[15] ซึ่งคณะรัฐมนตรี (รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) มีมติเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2504 เห็นชอบตามที่กรมโยธาเทศบาลเสนอในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักผังเมือง และต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฉบับที่ 10 พ.ศ 2505 จัดตั้งสำนักผังเมืองในกระทรวงมหาดไทยและมีฐานะเป็นกรม เพื่อรับผิดชอบภารกิจด้านการผังเมืองขึ้นเป็นการเฉพาะ

เมื่อจัดตั้งสำนักผังเมืองขึ้นแล้ว ในปี 2510 กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ .... เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ 2495 ด้วยเนื่องจากพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ 2495 .ไม่มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยประเภทและชนิดของผังเมืองและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่จะปฏิบัติการได้โดยสมบูรณ์และเป็นธรรมแก่ประชาชน แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อภิปรายร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจของสำนักผังเมือง และอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับขณะนั้นยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะรัฐมนตรีจึงขอถอนร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ .... จากการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และมีมติเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2510 ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาทบทวนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวใหม่ หลังจากนั้น ในปี 2511 กระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ .... ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2511 รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2511ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

ระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะปฏิวัติซึ่งมีจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้า ได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 ร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ .... ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของ

---

[15] หนังสือกรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย ที่ สร. 5112/2504 ลงวันที่ 11 กันยายน 2504

วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาจึงเป็นอันตกไป จนในปี 2517 กระทรวงมหาดไทยจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ .... ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2517[16] รับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มีผลใช้บังคับ และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ .... ที่มีหลักการและเนื้อหาสาระเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ .... ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบว่าคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้สำนักงานฯ ยุติการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ .... ที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้เป็นไปตามที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภากำหนดให้มี “คณะกรรมการผังเมือง” เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอื่นเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ (มาตรา 15 วรรคหนึ่ง) อนุมัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำ หรือร่วมกันวางและจัดทำผังเมือง (มาตรา 18 วรรคหนึ่ง) แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมในกรณีการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่คาบเกี่ยวตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป (มาตรา 21 วรรคสอง) ให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมที่สำนักงานผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการเสร็จ (มาตรา 23) พิจารณาคำร้องขอให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินในผังเมืองรวม (มาตรา 24) ให้ความเห็นชอบกรอบระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม (มาตรา 26 วรรคสี่) พิจารณาว่าบุคคลใดใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยขัดต่อประโยชน์ของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิการของสังคม และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ หรือเงื่อนไขให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นต้องเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (มาตรา 27 วรรคสอง) พิจารณาให้ความเห็นชอบข้อเสนอของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ (มาตรา 29 วรรคสาม) พิจารณาชี้ขาดกรณีสำนักผังเมืองไม่เห็นพ้องกับผังเมืองเฉพาะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำ (มาตรา 38) หรือกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่เห็นพ้องกับผังเมืองเฉพาะที่สำนักผังเมืองทำขึ้น (มาตรา 39) ดำเนินการตราพระราชบัญญัติกรอบระยะเวลา

---

[16] หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร. 0203/13702 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2517

การใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ (มาตรา 41 วรรคสอง) ให้ความชอบในการปรับปรุงแก้ไขผังเมืองเฉพาะ (มาตรา 42) และวินิจฉัยข้อโต้แย้งระหว่างส่วนราชการกับคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการรื้อ ย้าย หรือดัดแปลงอาคารที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (มาตรา 56)

สำหรับการวางและจัดทำผังเมืองนั้น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้ดำเนินการจัดวางผังเมืองได้เลยถ้ามีข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ที่จะวางผังเมืองครบถ้วนแล้ว แต่หากมีความจำเป็นต้องตรวจสอบรายละเอียดของพื้นที่เพื่อความถูกต้องในการวางผังเมือง ก็ต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่จะทำการสำรวจเพื่อวางผังเมืองก่อน เพราะการตรวจสอบรายละเอียดของพื้นที่เป็นการรอนสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่จะทำการสำรวจเพื่อวางผังเมืองจึงมิได้แตกต่างจากพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แบ่งออกเป็นการจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ โดยผังเมืองรวม (Master Plan) นั้นจะเป็นแผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวได้ทราบแนวทางหลักในการใช้ประโยชน์ในที่ดินไว้ก่อน จะได้ตระเตรียมตัวโดยถูกต้องและสามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับผังเมืองเฉพาะที่จะใช้บังคับในภายหน้าต่อไป โดยผังเมืองรวมนี้จะออกหรือไม่ออกก็ได้ กล่าวคือ ถ้าสามารถจัดทำผังเมืองเฉพาะให้แล้วเสร็จไปโดยเร็วก็ไม่ต้องมีการออกผังเมืองรวมให้เสียเวลา แต่ถ้าไม่สามารถจัดทำผังเมืองเฉพาะได้เร็ว และสมควรออกผังเมืองรวมไว้เป็นหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่นั้นก่อนเพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างมีระบบระเบียบ ก็ให้ดำเนินการออกกฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวม ซึ่งกฎกระทรวงนี้มีอายุการใช้บังคับไม่เกิน 5 ปี และสามารถขยายการใช้บังคับกฎกระทรวงได้อีก 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 1 ปี ส่วน “ผังเมืองเฉพาะ” (Specific Plan) นั้นเป็นผังเมืองที่จะนำไปใช้บังคับกันจริง ๆ ในท้องที่ที่กำหนด จึงเป็นเรื่องที่กระทบสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชน การใช้บังคับจึงต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ

ต่อมาได้มีการแก้ไข เป็นพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาไปเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2562 กำหนดให้เริ่มใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 180 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือวันที่ 25 พ.ย 2562 และเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับเดิม คือพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ 2518 และฉบับแก้ไขที่ใช้บังคับ

มา 44 ปี เนื่องจากพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ 2518 เป็นกฎหมายที่มีการร่างขึ้นมานานและไม่สามารถพัฒนาไปกับบริบทในสังคมปัจจุบันได้ เห็นได้ว่านับแต่วันใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน ได้มุ่งเน้นการดำเนินการแต่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวาง จัดทำ และการใช้บังคับผังเมือง รวมโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง การผังเมืองในลักษณะดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่มุ่งเน้นการใช้อำนาจในการควบคุมซึ่งจัดเป็นมาตรการเชิงลบ (Negative Measure) แต่เพื่อให้การผังเมืองสามารถบรรลุผลโดยสมบูรณ์ ย่อมต้องอาศัยการดำเนินการพัฒนาเมืองซึ่งจัดเป็นมาตรการเชิงบวก (Positive Measure) ซึ่งจะหมายถึงการวาง จัดทำ และดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือบรรษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation) ภายใต้การกำกับดูแลโดยคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นตามที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 กำหนด และเพื่อกำหนดแนวทางและแผนงานการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ให้เกิดการพัฒนาทางด้านกายภาพอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยได้เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ ขณะเดียวกันก็ได้เพิ่มจำนวนคณะกรรมการที่เป็นผู้กำหนดนโยบายในภาพรวม และคณะกรรมการที่เป็นผู้กำกับดูแลหน่วยงานภาครัฐให้ปฏิบัติการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ภาพ 1 แผนภาพพระราชบัญญัติการผังเมืองจากอดีตถึงฉบับปัจจุบัน

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาไปเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2562 กำหนดให้เริ่มใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 180 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือวันที่ 25 พ.ย. 2562 และเป็นการยกเลิก พระราชบัญญัติฉบับเดิม คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไข ที่ใช้บังคับมา 44 ปี พระราชบัญญัติการผังเมืองฉบับใหม่นี้มีสาระสำคัญ โดยเน้นในประเด็นที่น่าสนใจ และประเด็นที่มีความแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติฉบับเดิม ดังนี้

พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์ 6 ประการ ดังต่อไปนี้ 1) วางและจัดทำผังเมืองในแต่ละระดับให้สอดคล้องกัน 2) วางกรอบและนโยบายการพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง และชนบทอย่างสมดุลและยั่งยืน 3) วางกรอบและนโยบายด้านการพัฒนา และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 4) วางกรอบในการอนุรักษ์และรักษาคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรม 5) วางแนวทางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายและโครงการพัฒนาภายใต้หน้าที่และอำนาจของตนให้สอดคล้องกับผังเมืองแต่ละระดับ 6) แก้ไขปัญหาผลกระทบจากการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่สอดคล้องกันให้มีการใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการป้องกัน แก้ไข หรือบรรเทาภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น

พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 มีหลักการที่สำคัญ คือ 1) ระบบผังเมืองของประเทศมีกรอบนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับภาค และระดับจังหวัด เพื่อให้หน่วยงานรัฐใช้เป็นกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของ การพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม 2) มีการกระจายอำนาจในการวางกรอบนโยบายและจัดทำผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน 3) มีคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติทำหน้าที่กำหนดนโยบายในภาพรวมเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ ให้คณะกรรมการผังเมืองทำหน้าที่ให้ความเห็นหรือคำปรึกษาที่เกี่ยวกับการผังเมืองต่อคณะกรรมการนโยบายการผัง เมือง และคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด และคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดทำหน้าที่ให้ ความเห็นและคำปรึกษาเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น 4) มีการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการอุทธรณ์ ตลอดจนได้กำหนดบทกำหนดโทษ สำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นนิติบุคคล โทษปรับทางปกครอง และโทษทางอาญาแก่ ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม

พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 จะทำให้การบริหารจัดการผังเมืองมีความสอดคล้องกับ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย และใช้ประโยชน์พื้นที่ได้อย่างเหมาะสม สำหรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อผู้ประกอบกิจการโรงแรม ผลกระทบยังคงขึ้นอยู่ กับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมของแต่ละจังหวัดเช่นเดิม ดังนั้น การขออนุญาตเพื่อประกอบกิจการโรงแรมในแต่ละพื้นที่จึงจำเป็นต้องเช็ครายละเอียดเกี่ยวกับประเภทที่ดินที่จะอนุญาตให้มีการก่อสร้างโรงแรม

การแก้ไขในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ 2562

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ได้มีการแก้ไขอยู่ในหลายสาระสำคัญด้วยกัน จำแนกได้ดังนี้

1.บทนิยาม

ความหมายของ “การผังเมือง” มีความแตกต่างจากความหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับเดิม คือ เป็นการกล่าวถึงผังเมืองในระดับต่างๆ ไม่เพียงเฉพาะผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ และมีการระบุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองในด้านต่างๆ โดยเพิ่มวัตถุประสงค์เรื่อง การป้องกันภัยพิบัติ และการป้องกันความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน นอกจากนี้ มีบทนิยามที่เพิ่มขึ้น เช่น “การพัฒนาเมือง” “ผังน้ำ” เป็นต้น

2.บททั่วไป

พระราชบัญญัติฉบับใหม่มีการจัดแบ่งและการลำดับหมวดที่แตกต่างไปจากเดิม มีการเพิ่มหมวด “บททั่วไป” ซึ่งประกอบด้วย 2 มาตรา คือมาตราที่ว่าด้วยความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติ วิธีการ และวัตถุประสงค์ (มาตรา 6) และมาตราที่กำหนดให้มี “ธรรมนูญว่าด้วยการผังเมือง” (มาตรา 7) ซึ่งเป็นสิ่งใหม่สิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้นในพระราชบัญญัติการผังเมืองฉบับใหม่นี้

พระราชบัญญัติฉบับใหม่บัญญัติให้มีการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยการผังเมือง เพื่อใช้เป็นหลักการพื้นฐานที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองพึงปฏิบัติ โดยให้คณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติเป็นผู้จัดทำเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ (มาตรา 75(8)) และให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะต้องดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่ของตน (มาตรา 7)

3.ประเภทของผังเมือง

เพิ่มประเภทของผังเมืองขึ้นอีก 3 ประเภท นอกเหนือจาก ผังเมืองรวม และ ผังเมืองเฉพาะ ซึ่งเป็นผังสำหรับกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประเภทของผังเมืองที่เพิ่มขึ้นได้แก่ ผัง

นโยบายระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค และผังนโยบายระดับจังหวัด ซึ่งเป็นผังนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน (มาตรา 8) โดยผังนโยบายระดับจังหวัดจะต้องสอดคล้องและเชื่อมโยงกับผังนโยบายระดับภาค ส่วนการวางและจัดทำผังนโยบายระดับภาคจะต้องสอดคล้องและเชื่อมโยงกับผังนโยบายระดับประเทศ (มาตรา 11)

พระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้มีเจตนารมณ์ที่จะสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน จึงบัญญัติเป็นแนวนโยบายโดยรวมไว้ในมาตรา 9 ว่าในการวางและจัดทำผังทั้ง 5 ประเภท ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้คำนึงถึงผู้ที่จะได้รับผลกระทบในผังแต่ละประเภท และต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ทราบด้วยวิธีการที่หลากหลายและทั่วถึง โดยมีข้อมูลเพียงพอต่อการที่ประชาชนจะเข้าใจถึงผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และแนวทางการเยียวยาความเดือดร้อน หรือความเสียหายแก่ประชาชนหรือชุมชน

สำหรับผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ บัญญัติให้มีการทบทวนทุก 5 ปีหรือในกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ สภาพเศรษฐกิจและสังคม หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนั้นยังบัญญัติให้กรมโยธาธิการและผังเมืองมีหน้าที่จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ของปีงบประมาณที่ผ่านมา เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติเพื่อให้ความเห็นชอบภายใน 90 วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ (มาตรา 10) และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป (มาตรา 75(7))

ภาพ 2 ประเภทผังเมืองทั้ง 5 ประเภท

4.ผังเมืองรวม

ในผังเมืองรวมฉบับหนึ่งๆ จะมีองค์ประกอบต่างๆ (มาตรา 22) ซึ่งองค์ประกอบหลักยังคงมีเช่นเดียวกับที่บัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับเดิม อย่างไรก็ตาม ในส่วนของรายการ (3) แผนผัง เดิมกำหนดแผนผังไว้ 4 ประเภท (แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท แผนผังแสดงที่โล่ง แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและการขนส่ง และแผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการสาธารณะ) ในพระราชบัญญัติฉบับใหม่ได้กำหนดให้มีแผนผังเพิ่มขึ้นอีก 3 ประเภท ได้แก่ แผนผังแสดงแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แผนผังแสดงผังน้ำ และแผนผังอื่น ๆ ที่จำเป็น

สำหรับรายการ (5) ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งให้กำหนดเรื่องอัตราส่วนพื้นที่อาคารปกคลุมดินต่อพื้นที่แปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร (Ground Area Coverage, GAC) พระราชบัญญัติฉบับใหม่ให้ทางเลือกโดยอาจกำหนดเป็น อัตราส่วนพื้นที่ว่างอันปราศจากสิ่งปกคลุมดินของแปลงที่ดินที่อาคารตั้งอยู่ต่อพื้นที่ใช้สอยรวมของอาคาร (Open Space Ratio, OSR) ก็ได้ ซึ่งสอดคล้องกับที่มีการกำหนดอยู่จริงเป็น OSR ในกรณีของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

สำหรับรายการ (6) นโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม ได้ขยายความในลักษณะชี้นำแนวทางที่เป็นไปได้ ว่าอาจกำหนดเป็น แนวทางในการปรับอัตราส่วน FAR แนวทางในการใช้มาตรการด้านการเงิน การคลัง หรือ

แนวทางที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาหรือเพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างหนึ่งในพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้คือ ได้เปลี่ยนรูปแบบการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวม จากเดิมที่ต้องออกเป็นกฎกระทรวง ตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ การประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยการออกเป็น ประกาศกระทรวงมหาดไทย หรือ ข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 33) ขึ้นอยู่กับว่ากรมโยธาธิการและผังเมือง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำ

เมื่อได้จัดทำผังเมืองรวมเสร็จ และคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้ว เดิมจะต้องจัดให้มีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมไว้ในที่ต่างๆ ตามที่พระราชบัญญัติกำหนดเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน เพื่อเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวมได้ ในพระราชบัญญัติฉบับใหม่กำหนดเพิ่มเติมในส่วนของการปิดประกาศว่า ให้เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์และสื่ออื่น ๆ และปิดประกาศแผนที่แสดงเขตและรายละเอียดของผังเมืองรวมไว้ในที่ต่างๆ (มาตรา 29)

มีประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจในการประกาศบังคับใช้ผังเมืองรวม ที่มีการเพิ่มขึ้นในพระราชบัญญัติฉบับใหม่ คือ หากได้ดำเนินการปิดประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียยื่นคำร้องแล้วแต่ไม่มีผู้ยื่นคำร้อง หรือมี แต่คณะกรรมการผังเมืองสั่งยกคำร้องดังกล่าว ก็ให้ดำเนินการออกประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น แล้วแต่กรณี โดยไม่ชักช้า ในกรณีของข้อบัญญัติท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในเวลาอันสมควร คณะกรรมการผังเมืองจังหวัดสามารถเสนอผังเมืองรวมนั้นให้คณะกรรมการผังเมืองภายใน 60 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการผังเมืองจังหวัดมีมติ เพื่อให้กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

สำหรับอายุการใช้บังคับผังเมืองรวม ยังคงเป็นไปตามหลักการเดิมที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 คือ ไม่มีการกำหนดอายุของผังเมืองรวม แต่ให้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมการใช้บังคับผังเมืองรวมไม่เกิน 5 ปี หากเห็นว่าจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขจึงจะดำเนินการปรับปรุงโดยการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นใหม่ (มาตรา 34)

5.ผังเมืองเฉพาะ

องค์ประกอบของผังเมืองเฉพาะ (มาตรา 40) มีการปรับปรุงในพระราชบัญญัติฉบับใหม่ เช่น เพิ่มให้มีแผนผังแสดงพื้นที่สีเขียวและพื้นที่อนุรักษ์ สำหรับข้อกำหนดที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติ ในส่วนของข้อกำหนดเกี่ยวกับอาคาร นอกจาก ประเภท ชนิด ขนาด และจำนวนของอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างแล้ว ยังได้เพิ่มการกำหนดเรื่องลักษณะ และความสูง ด้วย และเพิ่มข้อกำหนดประเภทและขนาดของกิจการที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ดำเนินการ

ปรับปรุงรูปแบบการประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ จากเดิมที่ให้ออกเป็นพระราชบัญญัติ ตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ การประกาศใช้บังคับผังเมืองเฉพาะให้กระทำโดยการออกเป็น พระราชบัญญัติ หรือ พระราชกฤษฎีกา การจะออกเป็นพระราชกฤษฎีกานั้นกระทำได้ในกรณีที่ไม่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่อุปกรณ์ การดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร การนำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือหน่วยงานรัฐเป็นเจ้าของ ครอบครอง หรือดูแลรักษามาใช้ประโยชน์ (มาตรา 39 และมาตรา 48)

ส่วนการให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดข้อกำหนดที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติ รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะด้วยก็ได้ ซึ่งหากมีข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติที่ออกตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงนี้ ก็ให้ใช้กฎกระทรวงที่ออกตามผังเมืองเฉพาะแทน ก็ยังคงกำหนดไว้แต่จะต้องเขียนกำหนดเอาไว้ในพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาด้วยว่าให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว (มาตรา 40 วรรคท้าย และมาตรา 50)

ในขณะที่พระราชบัญญัติฉบับเดิมบัญญัติให้พระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะใช้บังคับได้ไม่เกิน 5 ปี เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาลงแล้ว หากเห็นสมควรขยายระยะเวลาการใช้บังคับก็ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติขยายระยะเวลาการใช้บังคับ หรือในกรณียังไม่สิ้นสุดระยะเวลาแต่เห็นสมควรแก้ไขปรับปรุง ก็ให้เสนอต่อคณะกรรมการผังเมือง ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบก็รายงานรัฐมนตรีเพื่อออกเป็นกฎกระทรวงแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะ ส่วนในพระราชบัญญัติฉบับใหม่ไม่ได้กำหนดเรื่องระยะเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะเอาไว้ บัญญัติเพียงว่า ในระหว่างที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใด ถ้าองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในเขตของผังเมืองเฉพาะได้เปลี่ยนแปลงไป สมควรแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่ให้เหมาะสม ก็ให้เสนอขอแก้ไขปรับปรุงต่อคณะกรรมการผังเมือง (มาตรา 49)

6.คณะกรรมการ

ในเรื่องของการกำกับดูแล พระราชบัญญัติฉบับเดิมบัญญัติให้มี คณะกรรมการผังเมือง ส่วนในพระราชบัญญัติฉบับใหม่ นอกจากคณะกรรมการผังเมือง (หมวด 6) ได้เพิ่มคณะกรรมการขึ้นอีก 2 ประเภทคณะ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ (หมวด 5) และ คณะกรรมการผังเมืองจังหวัดของแต่ละจังหวัด (หมวด 7)

คณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจกำหนดนโยบายและเป้าหมายเกี่ยวกับการผังเมืองและการพัฒนาเมืองของประเทศ ให้ความเห็นชอบผังนโยบายระดับประเทศและผังนโยบายระดับภาค ฯลฯ (มาตรา 75) มีองค์ประกอบได้แก่ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการและเลขานุการ และอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ นอกจากนั้นมีกรรมการโดยตำแหน่ง 16 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปีอีกไม่เกิน 13 คน (มาตรา 71)

สำหรับคณะกรรมการผังเมือง ซึ่งเป็นคณะที่มีอยู่เดิม มีการปรับเปลี่ยนองค์ประกอบ (มาตรา 80) คือ กรรมการโดยตำแหน่ง เดิมมี 7 คน เพิ่มเป็น 9 คน ตำแหน่งที่เพิ่มขึ้นคือ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม และเลขาธิการสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ในขณะที่มีตำแหน่งที่ตัดออกไปคือ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการผังเมืองได้แก่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ เดิมกำหนดไว้ 8 ด้านรวมไม่เกิน 9 คน ปรับเป็นด้านต่างๆ 9 ด้าน จำนวนด้านละหนึ่งคน (รวมเป็น 9 คน) กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนสภาต่างๆ 5 สภา โดยเพิ่มผู้แทนสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัดผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบันหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง จำนวนไม่เกิน 4 คนเท่าเดิม แต่ระบุเพิ่มว่าจะต้องมาจากภาคประชาสังคมอย่างน้อย 1 คน

คณะกรรมการผังเมืองจังหวัด มีหน้าที่และอำนาจให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้วางและ จัดทำรายงานสรุปผลการวางและจัดทำผังเมืองที่อยู่

ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด ฯลฯ (มาตรา 86) มีองค์ประกอบสำหรับกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและเลขานุการ มีกรรมการโดยตำแหน่งที่ระบุไว้ 11 คน ผู้แทนหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองจำนวนไม่เกิน 4 คน ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 4 คน และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองอีกไม่เกิน 4 คน สำหรับจังหวัดอื่น มี ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ มีกรรมการ โดยตำแหน่งที่ระบุไว้ 25 คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 10 คน (มาตรา 85)

7.บทเฉพาะกาล

กฎหมายระดับต่างๆ ที่ยังใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติใหม่นี้ จนกว่าจะได้มีการออกกฎหมายลูกบทใหม่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ส่วนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ใช้บังคับ ก็ให้ใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับผังเมืองรวมออกมาใช้บังคับในพื้นที่เดียวกัน ส่วนในกรณีที่จะแก้ไขหรือยกเลิกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น

การใช้ที่ดิน วัตถุประสงค์ของผังเมือง และประโยชน์ของผังเมือง

การใช้ที่ดิน

หมายถึง การใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อประกอบกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่นเพื่อที่อยู่อาศัย กิจกรรมทางธุรกิจการค้า การอุตสาหกรรม สถานที่ราชการ โรงเรียน ถนน หรือสาธารณสถานต่าง ๆ [17] การใช้ที่ดินในเมืองจะแตกต่างกับการใช้ที่ดินในชนบทกล่าวคือ การใช้ที่ดินในชนบทจะมุ่งใช้ที่ดินเพื่อผลิตผลทางการเกษตร เช่น การเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์โดยทั่วไป การใช้ที่ดินในเขตเมืองจะแบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้ [18] (1) การใช้ที่ดินเป็นถนน (2)

---

[17] Charles Abrams, The Language of Cities A Glossary of Terms, (New York, The Macmillam Co., Ltd., 1971), p. 171

[18] ดร. ไพบูลย์ ช่างเรือง, การปกครองมหานคร, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2516) 34.

การใช้ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัย (3) การใช้ที่ดินเพื่อเป็นสถานที่ประกอบการค้าหรือย่านการค้า (4) การใช้ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม และ(5) การใช้ที่ดินเป็นสาธารณสถานเช่น สถาบันทางการศึกษา ศาสนสถานการสาธารณปู โภค สถานที่ราชการสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

การใช้ที่ดินในเขตเมืองที่ได้แบ่งประเภทดังข้างต้นนี้ ที่ดินแต่ละประเภทจะต้องมีการกำหนดลงไปว่า จะใช้กี่เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ทั้งหมดในเขตเมืองนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในความรับผิดชอบของตน สำหรับประเทศไทย เมืองก็หมายถึงเขตเทศบาลซึ่งเป็นแหล่งชุมชนที่มีหน่วยงานปกครองของตนเองในรูปของเทศบาลหรือสุขาภิบาล

วัตถุประสงค์ของผังเมือง [19]

1. การเพิ่มรายได้ นับว่าเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งเนื่องจากรายได้ช่วยให้เมืองใหญ่ ๆ มีความสามารถมีประสิทธิภาพ ไม่ใช่หมายถึงจะมีผลกระทบต่อเฉพาะเมืองใดเมืองหนึ่งเท่านั้น และการที่เมืองต่าง ๆมีคุณลักษณะที่ดีในการให้บริการแก่ประชาชนเพิ่มขึ้นเนื่องมาจากรายได้นั้นก็จะมีผลกระทบต่อประเทศชาติ โดยส่วนรวมด้วย โดยปรากฏให้เห็นในลักษณะของการพัฒนาการสาธารณูปโภคของเมือง อาทิ การบริหาร การขนส่ง การประปา การสาธารณสุข การศึกษา เป็นต้น

2. การจ้างงาน การที่จะเพิ่มประสิทธิภาพและการผลิตของเมืองนั้น ต้องทราบถึงการเพิ่มการจ้างงานให้คนมีงานทำมากขึ้น ในประเทศกำลังพัฒนานั้นในเมืองใหญ่ ๆ มักจะมีปัญหาการว่างงานเพราะมีการอพยพจากชนบทเข้าไปหางานทำในเมืองมาก การแก้ปัญหาการว่างงานในเมืองจึงเป็นเป้าหมายประการหนึ่งของการวางผังเมืองด้วย

3. ปรับปรุงแบบแผนการบริโภคให้ดีขึ้น เป้าหมายในประเด็นนี้ก็คือ การมีบริการและสินค้าที่ดี มีการศึกษาสุขภาพอนามัยดีสิ่งเหล่านี้จะมีผลต่อเนื่องไม่เพียงแต่จะทำให้มีรายได้สูงขึ้นเท่านั้น แต่จะทำให้ผลผลิตดีขึ้นและลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นออกไปเสีย รวมทั้งทำให้องค์การต่าง ๆ หรือสถาบันต่าง ๆ ในเมืองมีความมั่นคงมีระเบียบและเรียบร้อยมากขึ้น

4. ปรับปรุงความเป็นอยู่ของคนให้ดีขึ้น การปรับปรุงบุคลิกภาพของบุคคลจะทำให้ความสามารถส่วนบุคคลสูงขึ้น มีกิจกรรมที่เป็นประโยชน์และมีแรงกดดันที่พัฒนาในอนาคต หมายถึง การพัฒนาความสามารถ ความรู้และสุขภาพ

5. ปรับปรุงการบริหาร เป้าหมายของผังเมืองในแง่นี้คือการให้ผู้บริหารหรือผู้ที่ทำงานในเมืองมีค่านิยมและความสามารถในการบริหารที่ทันสมัยต่อความเจริญก้าวหน้าที่ไม่หยุดนิ่ง

---

[19] ดร.ไพบูลย์ ช่างเรียง และอวยชัย ชบา, “การบริหารผังเมือง” เอกสารวิชาการ หมายเลข 1 ศูนย์ศึกษาชุมชนเมือง สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์ (มกราคม 2529): 13–14.

6. มีจุดมุ่งหมายทางการเมือง การวางผังเมืองย่อมหมายถึงเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองของส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ผลก็คือทำให้ความขัดแย้งต่าง ๆ ทางการเมืองลดลงได้

7. ความสวยงาม จุดมุ่งหมายประการนี้คือ การจัดระเบียบทางกายภาพของเมืองที่มองเห็นได้ด้วยสายตาให้มีความสวยงาม น่าอภิรมย์

ประโยชน์ของการวางผังเมือง [20]

เมืองที่ยังไม่ได้รับการวางผังเมืองกับเมืองที่ได้รับการวางผังแล้วนั้นจะมีความแตกต่างกันอยู่อย่างมากมาย ถ้านำมาเปรียบเทียบกัน จะเห็นได้อย่างชัดเจนโดยเฉพาะทางด้านกายภาพ เมืองที่ได้รับการวางผังแล้วจะมีการจัดระเบียบของการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมีการวางแผนในเรื่องของการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคม และการขนส่งการสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อมอย่างเห็นได้ชัด

1. ทำให้เมืองหรือชุมชนมีความสวยงามเจริญเติบโตอย่างมีระเบียบแบบแผนและถูกสุขลักษณะโดยการวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตออกเป็นย่าน ๆ อย่างเหมาะสมและสัมพันธ์กัน

2. เพื่อวางแนวการพัฒนาเมืองหรือเทศบาลให้มีระเบียบโดยการวางผังโครงการคมนาคม และขนส่งให้สัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต

3. ทำให้ประชาชนมีความปลอดภัยในการอยู่อาศัย โดยห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินบางประเภทในย่านพักอาศัยหรือย่านพาณิชยกรรม เช่นคลังน้ำมันเชื้อเพลิงคลังวัตถุระเบิดอุตสาหกรรมที่มีมลพิษ

4. ส่งเสริมเศรษฐกิจของเมืองหรือชุมชนเมือง โดยกำหนดให้ย่านพาณิชยกรรม และย่านอุตสาหกรรมซึ่งเป็นแหล่งธุรกิจและจ้างงานไว้ในที่ที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้ใช้บริการและคนงานได้รับความสะดวกในการเดินทาง การขนส่งสินค้าและวัตถุดิบ

5. ส่งเสริมสภาพสังคมของคนในเมืองโดยพิจารณาถึงที่ตั้งสถาบันการศึกษา โรงพยาบาลศูนย์สาธารณสุข ให้อยู่ในที่เหมาะสมสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. ส่งเสริมสภาพแวดล้อมของเมืองให้มีที่โล่งเว้นว่าง มีสวนสาธารณะมีที่พักผ่อนหย่อนใจ

---

[20] ดร.นิพันธ์ วิเชียรน้อย, “การผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทย,” วารสารกรมโยธาธิการและผังเมือง. ฉบับที่ 29 (2552) : 34-35

7. ดำรงรักษาสถานที่ที่มีคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และโบราณคดีโดยกำหนดเป็นบริเวณอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ ศิลปวัฒนธรรมไทย และประการสุดท้ายคือบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและภูมิประเทศที่งดงาม

พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 ในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินเพื่อดำเนินการประกอบธุรกิจโรงแรม

การวางและจัดทำผังเมือง ถือว่าเป็นการวางกรอบเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์พื้นที่และที่ดินในทุกระดับให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในการวางผังเมืองนั้นก็อาจกระทบถึงสิทธิของผู้ที่จะใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเอง โดยเฉพาะอย่ายิ่งหากนำที่ดินของตนเองไปประกอบธุรกิจ เช่น ธุรกิจโรงแรม ซึ่งอยู่ในเขตหรือพื้นที่ที่ผังเมืองห้ามมิให้กระทำ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพื้นที่ให้ประกอบธุรกิจโรงแรมได้ในพระราชบัญญัติผังเมือง 2562[21] มีดังนี้

ความหมายของคำว่า “ผังเมือง” บัญญัติอยู่ใน มาตรา 8 “ผังเมือง ตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ (1) ผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ คือ การกำหนดกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแบ่งเป็นสามประเภท ดังต่อไปนี้ (ก) ผังนโยบายระดับประเทศ (ข) ผังนโยบายระดับภาค และ (ค) ผังนโยบายระดับจังหวัด (2) ผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน คือ การกำหนดกรอบแนวทางและแผนงานการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเพื่อการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง และชนบท แบ่งเป็นสองประเภท ดังต่อไปนี้ (ก) ผังเมืองรวม (ข) ผังเมืองเฉพาะ”

ผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน บัญญัติใน มาตรา 19 “ ในกรณีที่พื้นที่ใดสมควรวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะไว้ก็ได้ ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ (1) วัตถุประสงค์เพื่อการสำรวจในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ (2) เจ้าพนักงานการผัง (3) เขตท้องที่ที่จะทำการสำรวจพร้อมด้วยแผนที่แสดงเขตสำรวจแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา (4) กำหนดระยะเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องไม่เกินห้าปีพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้สิ้นผลการใช้บังคับเมื่อผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะมีผลใช้บังคับ หรือเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตาม (4) แล้วแต่เหตุใดจะเกิดขึ้นก่อน”

---

[21] พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

ผังเมืองรวม บัญญัติใน มาตรา 22 “ผังเมืองรวมประกอบด้วย (1) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม (2) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมโดยแสดงข้อมูลภูมิประเทศระดับชั้นความสูง และพิกัดภูมิศาสตร์ (3) แผนผังที่ทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ โดยใช้มาตราส่วนตามความเหมาะสมที่มีความละเอียดเพียงพอให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจได้ง่าย สามารถเชื่อมโยงกับแผนที่ดิจิทัลที่เป็นมาตรฐานสากลตามเทคโนโลยีที่ทันสมัย โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้ (ก) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท (ข) แผนผังแสดงที่โล่ง (ค) แผนผังแสดงโครงการการคมนาคมและการขนส่ง โดยแสดงการเชื่อมต่อโครงข่ายการคมนาคมและการขนส่งไว้ด้วย (ง) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการสาธารณะ (จ) แผนผังแสดงแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ฉ) แผนผังแสดงผังน้ำ (ช) แผนผังอื่น ๆ ที่จำเป็น ในกรณีที่ผังเมืองรวมไม่มีสาระสำคัญประการใดตาม (ก) (ข) (ค) (ง) (จ) หรือ (ฉ)จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด แล้วแต่กรณี โดยมีเหตุผลอันสมควร และให้ระบุเหตุผลดังกล่าวไว้ในผังเมืองรวมนั้นด้วย (4) รายการประกอบแผนผัง (5) ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมและแผนผังตาม (3) ทุกประการ ดังต่อไปนี้ (ก) ประเภทและขนาดกิจการ (ข) ประเภท ชนิด ขนาด ความสูง และลักษณะของอาคาร (ค) อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นของอาคารทุกหลังต่อพื้นที่แปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร (ง) อัตราส่วนพื้นที่อาคารปกคลุมดินต่อพื้นที่แปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร หรืออัตราส่วนพื้นที่ว่างอันปราศจากสิ่งปกคลุมดินของแปลงที่ดินที่อาคารตั้งอยู่ต่อพื้นที่ใช้สอยรวมของอาคาร (จ) ระยะถอยร่นจากแนวธรรมชาติ ถนน แนวเขตที่ดิน อาคาร แหล่งทรัพยากรน้ำสาธารณะ และสถานที่อื่น ๆ ที่จำเป็น รวมทั้งพื้นที่แนวกันชนด้วย(ฉ) ขนาดของแปลงที่ดินที่จะอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร (ช) ข้อกำหนดอื่นที่จำเป็นโดยรัฐมนตรีประกาศกำหนดตามคำแนะนำของคณะกรรมการผังเมือง ในกรณีที่ผังเมืองรวมไม่มีข้อกำหนดประการใดตาม (ก) (ข) (ค) (ง) (จ) (ฉ) หรือ (ช) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด แล้วแต่กรณีโดยมีเหตุผลอันสมควร และให้ระบุเหตุผลดังกล่าวไว้ในผังเมืองรวมนั้นด้วย (6) นโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมซึ่งอาจเป็นแนวทางในการปรับอัตราส่วนพื้นที่อาคารตาม (5) (ค) แนวทางในการใช้มาตรการด้านการเงินการคลัง หรือแนวทางที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนา หรือเพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ

สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือมีอำนาจหน้าที่ในการวางและจัดทำผังเมือง มีบัญญัติใน มาตรา 23 “ ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกรมโยธาธิการและผังเมืองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันก็ได้

ในกรณีที่เป็นการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่มีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น หรือกรมโยธาธิการและผังเมืองกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกันก็ได้

ในกรณีที่เป็นการวางและจัดทำผังเมืองรวมที่มีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของจังหวัดโดยรวมเขตปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในจังหวัดเดียวกันหรือหลายจังหวัด ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่อยู่ในเขตที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมร่วมกัน หรือกรมโยธาธิการและผังเมืองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่อยู่ในเขตที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมร่วมกันก็ได้ ทั้งนี้ วิธีดำเนินการและวิธีกำหนดค่าใช้จ่ายซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะต้องจ่ายตามสัดส่วนของตนให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการผังเมือง

ในกรณีที่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะวางหรือจัดทำผังเมืองรวม ให้แจ้งอีกฝ่ายทราบก่อนวาง และจัดทำ ในกรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วยกับการจะวางและจัดทำผังเมืองรวมและไม่อาจตกลงกันได้ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้ชี้ขาดตามคำแนะนำของคณะกรรมการผังเมืองเมื่อเป็นที่ยุติแล้ว ให้ผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมดำเนินการให้เป็นไปตามคำชี้ขาดนั้น และให้นำความคิดเห็นของอีกฝ่ายมาประกอบในการพิจารณาดำเนินการด้วย”

สำหรับกรณีการวาง และจัดทำผังเมืองรวมต้องสอดคล้องกับผังนโยบายระดับภาคและผังนโยบายระดับจังหวัด บัญญัติใน มาตรา 25 “การวางและจัดทำผังเมืองรวมจะต้องสอดคล้องกับผังนโยบายระดับภาคและผังนโยบายระดับจังหวัดต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และมาตรฐานที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนด”

การใช้ประโยชน์ที่ดินในการวางผังเมืองที่ออกเป็นกฎกระทรวงบังคับใช้ตามที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

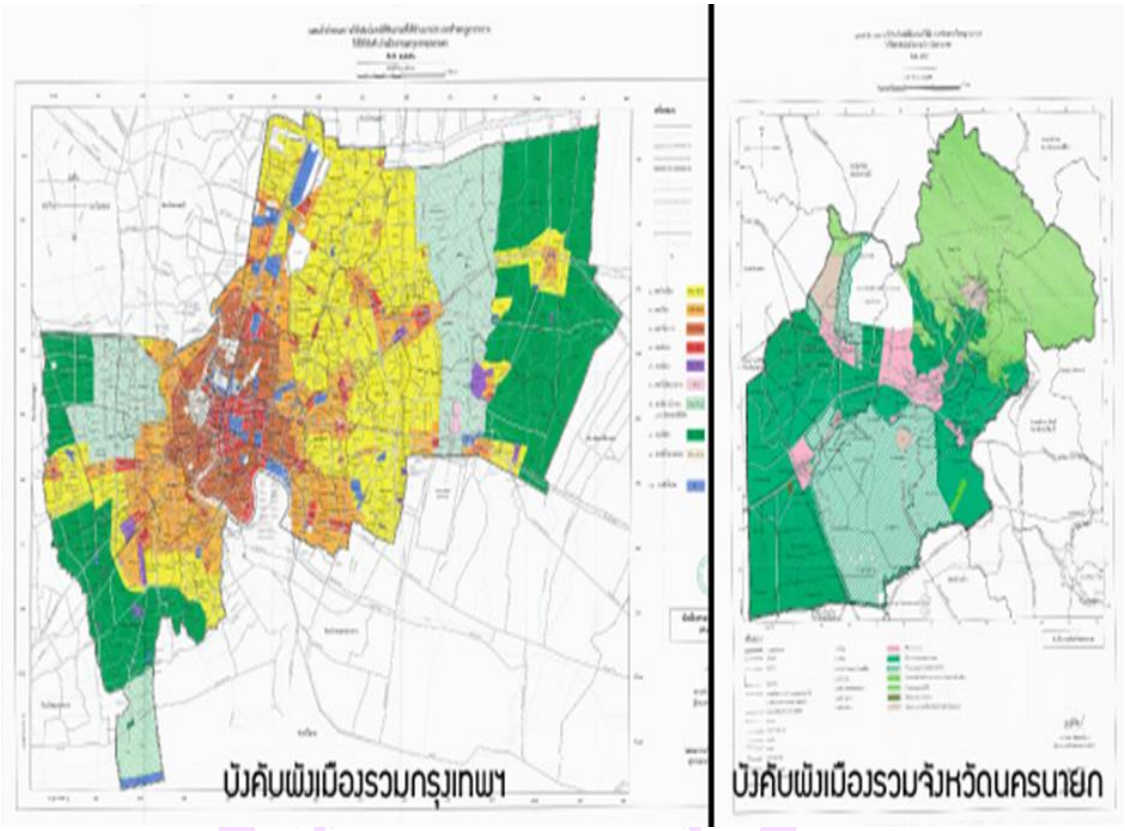
การวางผังเมืองนั้นการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นหัวใจสำคัญเพราะเมืองหรือเขตเทศบาล จะประกอบด้วยสองสิ่งคือคนและที่ดิน เมื่อมีคนก็จะต้องมีการใช้ที่ดิน ยกตัวอย่าง การจำแนกประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผัง กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในการวางผังเมืองที่ออกเป็นกฎกระทรวงบังคับใช้ตามที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังต่อไปนี้[22]

1. กำหนดไว้เป็นสีเหลือง ให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย
2. กำหนดไว้เป็นสีส้ม ให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง
3. กำหนดไว้เป็นสีแดง ให้เป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก
4. กำหนดไว้เป็นสีม่วงอ่อน ให้เป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ
5.กำหนดไว้เป็นสีเขียว ให้เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม
6. กำหนดไว้เป็นสีเขียวอ่อน ให้เป็นที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
7. กำหนดไว้เป็นสีเขียวมะกอกให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา
8. กำหนดไว้เป็นสีเทาอ่อน ให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันศาสนา
9. กำหนดไว้เป็นสีน้ำเงิน ให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือผังสี มีขึ้นมาเพื่อแสดงสีของที่ดินต่างๆ ว่าที่ดินใดอยู่ในเขตสีอะไร ซึ่งแต่ละจังหวัดก็จะมีข้อกำหนดแตกต่างกันไป ยกตัวอย่างเปรียบเทียบ 2 จังหวัด คือ จังหวัดกรุงเทพฯ และจังหวัดนครนายก ซึ่งจะเห็นว่ากรุงเทพฯ มีสีสันเยอะกว่านครนายกมาก ซึ่งก็เป็นเพราะในกรุงเทพฯ มีงานใช้งานที่ดินที่หลากหลายประเภทกว่าในจังหวัดนครนายก และแต่ละสีก็จะกำหนดขึ้นมาเพื่อควบคุมให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเฉพาะเท่าที่ในพื้นที่มีเฉดสีนั้นกำหนดเท่านั้น

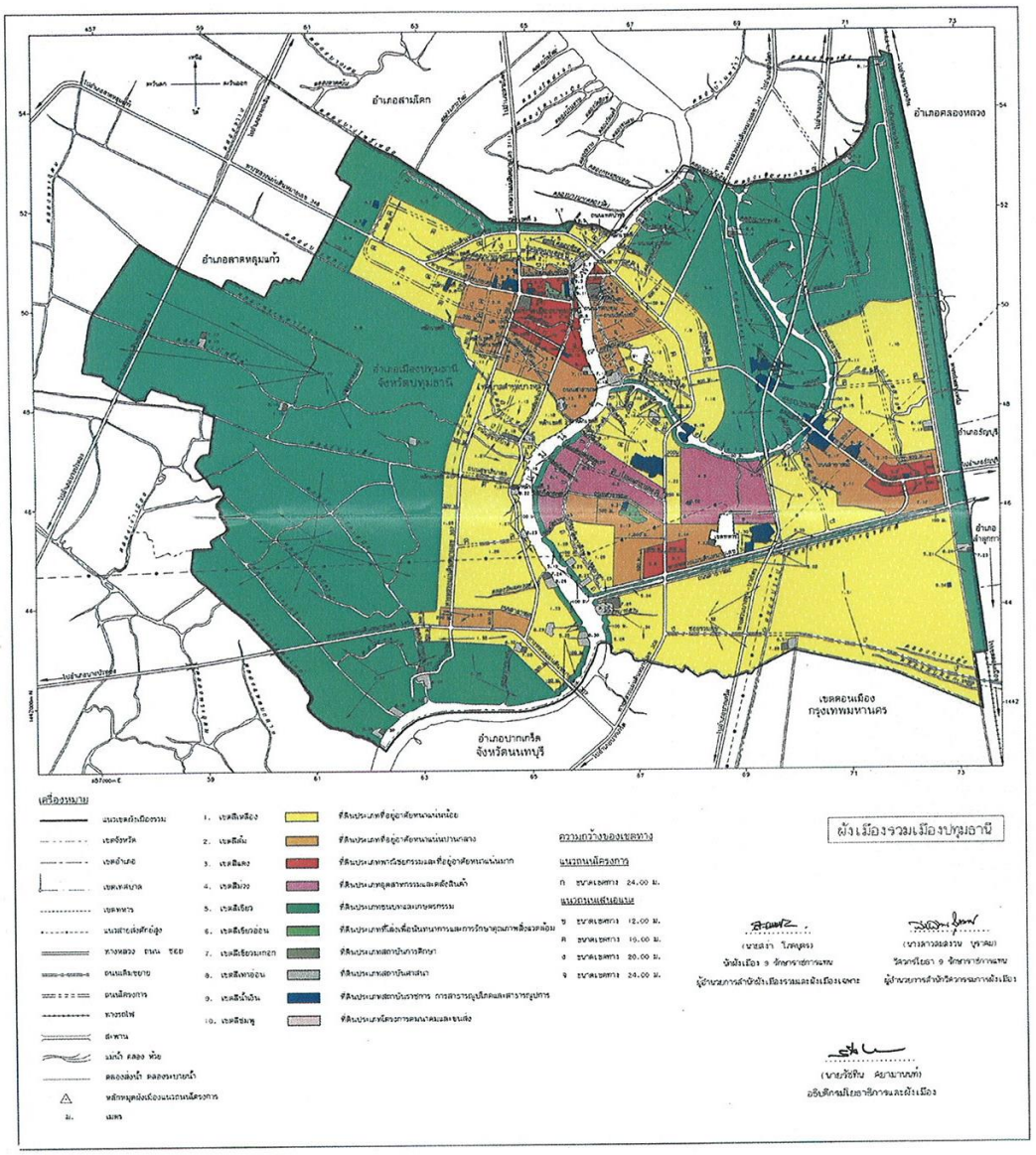
---

[22] ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 103 ตอนที่ 185วันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2529



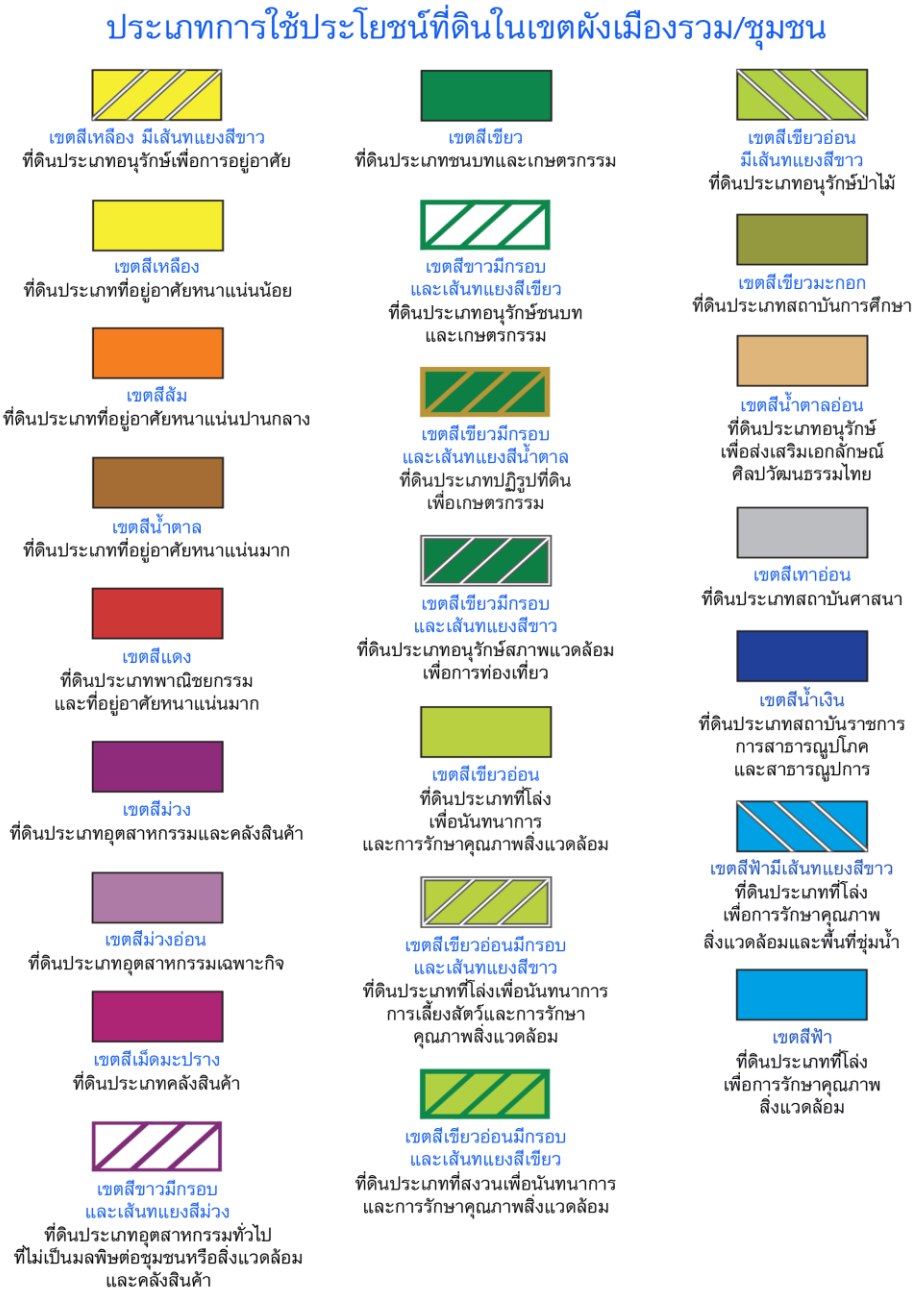
ภาพ 3 แผนภาพแสดง ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครกับผังเมืองรวมนครนายก[23]

[23] THAI REAL ESTATE BUSINESS SCHOOL



ภาพ 4 แสดงตัวอย่างแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทท้ายกฎกระทรวงและโครงการคมนาคมและขนส่งให้ใช้บังคับผังเมืองรวมปทุมธานี พ.ศ. 2546[24]

[24] เกณฑ์และมาตรฐานผังเมืองรวม 2549 สำนักงานพัฒนามาตรฐาน กรมโยธาธิการและผังเมือง



ภาพ 5 แผนภาพแสดงเขตสี ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน[25]

[25] พระราชบัญญัติ พ.ศ. 2562 ฉบับประชาชน

หากผู้จะใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตผังเมืองเพื่อประกอบธุรกิจหรือก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ก็ต้องพิจารณาในบทบัญญัติของการแก้ไขผังเมือง ตามมาตรา 35 ที่บัญญัติว่า “การแก้ไขผังเมืองรวมเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดให้เหมาะสมกับสภาพการณ์รวมไปถึงสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้กรมโยธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ทำการเสนอคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณา เมื่อคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้จัดให้มีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมที่แก้ไขและรายละเอียดของการแก้ไขและจัดทำประชาคมชุมชนที่ได้รับผลประทบจากการแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในเขตของผังเมืองนั้น เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน นับแต่วันปิดประกาศ โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศไว้ในประกาศนั้นด้วย และในประกาศนั้นให้มีคำเชิญชวนให้มีส่วนได้ส่วนเสียแสดงข้อคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร ภายในระยะเวลาที่ระบุไว้ในประกาศ”

ขั้นตอนและกระบวนการแก้ไขผังเมืองรวม

ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 กำหนดให้การแก้ไขผังเมืองรวมเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือ เจ้าพนักงานท้องถิ่น สามารถดำเนินการแก้ไขได้ ตามเหตุผลดังกล่าว แล้วนำเสนอต่อคณะกรรมการผังเมือง หรือ คณะกรรมการผังเมืองจังหวัด พิจารณาซึ่งสามารถจำแนกการดำเนินการออกเป็น 2 กรณี คือ 1.กรณีดำเนินการโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง และ 2.กรณีดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การแก้ไขผังเมืองรวม กรณีดำเนินการโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง

ในการแก้ไขผังเมืองรวม กรณีดำเนินการโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการแบ่งออกเป็น 8 ขั้นตอนหลัก ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 กรมโยธาธิการและผังเมืองจัดทำประเด็นการขอแก้ไขผังเมืองรวม

ขั้นตอนที่ 2 การประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาผังเมืองรวม เป็นการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาผังเมืองรวม เพื่อพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นการขอแก้ไขผังเมืองรวม

ขั้นตอนที่ 3 การประชุมความเห็นกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นการประชุมพิจารณาให้ความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง เพื่อให้การแก้ไขผังเมืองรวมเป็นไปตามหลักวิชาการผังเมือง

ขั้นตอนที่ 4 การประชุมคณะกรรมการผังเมือง เป็นการดำเนินการตามามาตรา 35 วรรคหนึ่ง กำหนดให้การแก้ไขผังเมืองรวมเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา

ขั้นตอนที่ 5 การปิดประกาศ 30 วัน ขั้นตอนนี้เป็นการดำเนินการตามมาตรา 35 วรรคสอง เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้วให้ปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมที่แก้ไขและรายละเอียดของการแก้ไขไว้ในที่เปิดเผย ภายในเขตของผังเมืองรวม โดยในประกาศให้มีคำเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียแสดงข้อคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร ภายในระยะเวลาที่ระบุไว้ในประกาศ

ขั้นตอนที่ 6 การรวบรวม ตรวจสอบ พิจารณาข้อคิดเห็น และแจ้งผลการพิจารณาข้อคิดเห็นเป็นการดำเนินการตามมาตรา 35 วรรคสาม โดยให้นำมาตรา 31 มาใช้บังคับกับการพิจารณาข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียโดยอนุโลม

ภาพ 6 ขั้นตอนการแก้ไขผังเมืองรวมกรณีดำเนินการโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองตาม มาตรา 35[26]

2. การแก้ไขผังเมืองรวม กรณีดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขั้นตอนการแก้ไขผังเมืองรวมตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 กรณีดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดขั้นตอนโดยสรุปแบ่งออก เป็น 7 ขั้นตอน โดยมีรายละเอียดในแต่ละขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำประเด็นการขอแก้ไขผังเมืองรวม

---

[26] เอกสารขั้นตอนและกระบวนการ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 การแก้ไขผังเมืองรวมตามมาตรา 35 ,3

ขั้นตอนที่ 2 การประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาผังเมืองรวม เป็นการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาผังเมืองรวม เพื่อพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นการขอแก้ไขผังเมืองรวม

ขั้นตอนที่ 3 การประชุมความเห็นกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นการประชุมพิจารณาให้ความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง เพื่อให้การแก้ไขผังเมืองรวมเป็นไปตามหลักวิชาการผังเมือง

ขั้นตอนที่ 4 การประชุมคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด เป็นการดำเนินการตามมาตรา 35 วรรคหนึ่ง และมาตรา 27 วรรคสอง กำหนดให้การแก้ไขผังเมืองรวมเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณา และเมื่อคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณาแล้วมีความเห็น (มาตรา 27 วรรคสอง) 1.กรณีเห็นด้วยกับความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการปิดประกาศผังเมืองรวมเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน 2.กรณีไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง ให้คณะกรรมการผังเมืองจังหวัดเสนอประเด็นที่ไม่สามารถหาข้อยุติได้ให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาถ้าผลเป็นประการใดให้ดำเนินการไปตามที่คณะกรรมการผังเมืองพิจารณา

ขั้นตอนที่ 5 การปิดประกาศ 30 วัน ขั้นตอนนี้เป็นการดำเนินการตามมาตรา 35 วรรคสอง เมื่อคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดให้ความเห็นชอบแล้วให้ปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมที่แก้ไขและรายละเอียดของการแก้ไขไว้ในที่เปิดเผย ภายในเขตของผังเมืองรวม โดยในประกาศมีคำเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียแสดงข้อคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน

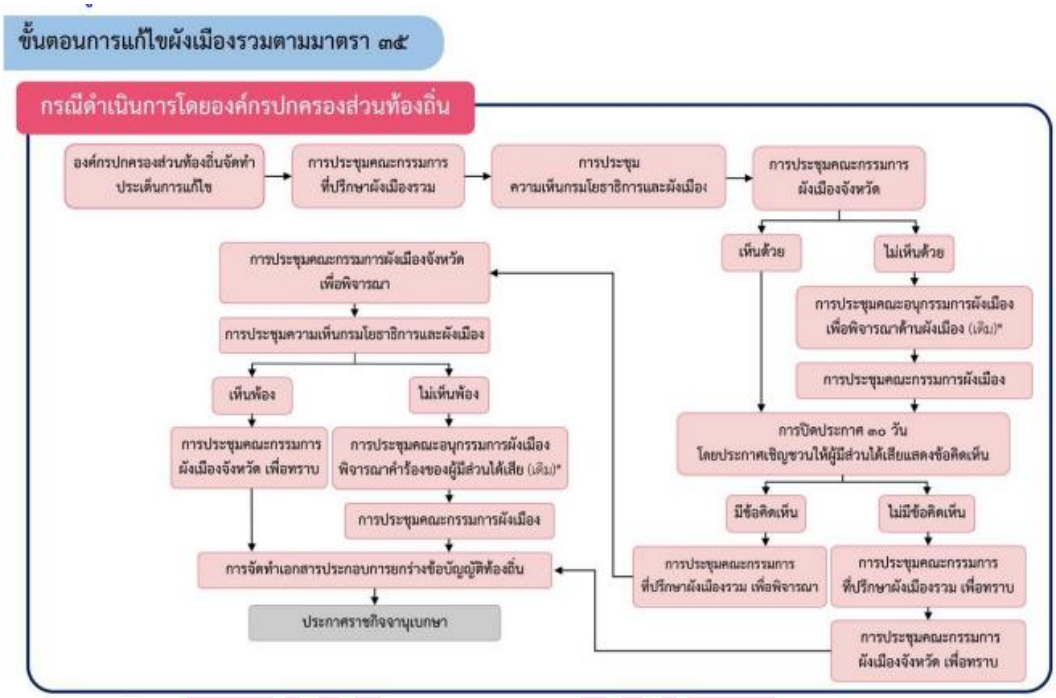
ขั้นตอนที่ 6 การรวบรวม ตรวจสอบ พิจารณาข้อคิดเห็น และแจ้งผลการพิจารณาข้อคิดเห็น เป็นการดำเนินการตามมาตรา 35 วรรคสาม ที่ให้นำมาตรา 31 มาใช้พิจารณาข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียโดยอนุโลม 1. กรณีไม่มีผู้มีส่วนได้เสียยื่นข้อคิดเห็น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชุมคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด เพื่อทราบ และดำเนินกำรออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป 2. กรณีมีผู้มีส่วนได้เสียยื่นข้อคิดเห็น ให้เสนอคำร้องต่อคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณาเมื่อคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณำข้อคิดเห็นแล้ว ให้คณะกรรมการผังเมืองจังหวัดส่งผลการพิจารณาไปให้กรมโยธาธิการและผังเมืองให้

ความเห็น โดยกรณีกรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นพ้องกับความเห็นคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดให้ดำเนินการแจ้งคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดทราบ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป และหากกรณีกรมโยธาธิการและผังเมืองไม่เห็นพ้องกับความเห็นคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอข้อคิดเห็นพร้อมความเห็นของคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดและความเห็นกรมโยธาธิการและผังเมือง ให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณา เมื่อคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาเป็นเช่นใดแล้วให้ถือเป็นการยุติ และให้คณะกรรมการผังเมืองจังหวัดแจ้งผู้ยื่นข้อคิดเห็นทราบผลการพิจารณา โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป

ขั้นตอนที่ 7 การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ขั้นตอนนี้เป็นการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยหน่วยงานส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอต่อสภาท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยจัดให้มีการประชุมประชาชนเพื่อรับฟังความคิดเห็นก่อน จากนั้นจึงนำเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอเพื่อพิจารณา และเสนอผู้บริหารท้องถิ่นลงนามก่อนนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ภาพ 7 ขั้นตอนการแก้ไขผังเมืองรวมกรณีดำเนินการโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 35[27]

[27]เอกสารขั้นตอนและกระบวนการ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562การแก้ไขผังเมืองรวมตามมาตรา 35 กรณีดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,3



ภาพที่ 8 ขั้นตอนการแก้ไขผังเมืองรวมกรณีดำเนินการโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 35 [28]

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมที่ประสงค์จะดำเนินการประกอบธุรกิจโรงแรมในพื้นที่เขตผังเมืองที่ไม่อนุญาตให้ดำเนินการประกอบธุรกิจ จะต้องรอให้มีการดำเนินการแก้ไขปรับปรุง ผังเมืองตามขั้นตอนโดยอาจเป็นการดำเนินการโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ซึ่งใช้ระยะเวลาและมีขั้นตอนที่ยุ่งยากพอสมควร เป็นการลิดรอนสิทธิของผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมในอีกทางหนึ่งด้วย และกระบวนการแก้ไขผังเมือง หรือกระบวนการต่างๆที่มีการวางและจัดทำผังเมืองของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 ไม่ได้มีการตราหรือมีบทบัญญัติข้อกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาหรือวิธีปฏิบัติในการดำเนินการหรือเงื่อนไขของระยะเวลาเอาไว้ มีเพียงการกำหนด

---

[28] เอกสารขั้นตอนและกระบวนการ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ การแก้ไขผังเมืองรวมตามมาตรา ๓๕ กรณีดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,8

กรอบระยะเวลาโดยประมาณของหน่วยงานที่ดำเนินการเพียงเท่านั้น ซึ่งใช้ระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนที่ยาวนานในการพิจารณาวางกรอบและแก้ไข

ความเป็นมาของพระราชบัญญัติโรงแรม

ธุรกิจโรงแรมเป็นหนึ่งในประเภทของธุรกิจที่พักแรมระยะสั้น ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของภาคอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวการขยายตัวของจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยว ส่งผลให้ธุรกิจที่ พักแรมระยะสั้นเติบโตอย่างต่อเนื่องตามไปด้วย ประเทศไทยถือว่าเป็นเมืองท่องเที่ยวระดับโลก และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวก็ถือว่าเป็นอุตสาหกรรมหลักที่ขับเคลื่อนนำเงินเข้ามาภายในประเทศ ซึ่งธุรกิจโรงแรมก็ย่อมเป็นสิ่งสำคัญในการขับเคลื่อนภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวด้วย โดยโรงแรมตามคำนิยามในพระราชบัญญัติโรงแรม คือ สถานที่ที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว สำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทนและได้ยกเว้นสถานที่พักไม่เป็นโรงแรมไว้ 3 ลักษณะ คือ สถานที่พักของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจองค์การมหาชน หน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อการกุศลหรือการศึกษาที่มิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปัน สถานที่พักที่คิดค่าบริการเป็นรายเดือน ขึ้นไปและสถานที่พักอื่นที่กำหนดในกระทรวง

สำหรับพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 ได้ประกาศบังคับใช้มาเป็นเวลานานและมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมในปัจจุบัน ซึ่งสภาพเศรษฐกิจและการประกอบธุรกิจโรงแรมได้พัฒนาและขยายตัวมากยิ่งขึ้น ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมและยกระดับมาตรฐานของการประกอบธุรกิจโรงแรมและกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจโรงแรมให้เหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจโรงแรมแต่ละประเภท จึงได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478[29] และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2504) และประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและการประกอบธุรกิจโรงแรมในยุคปัจจุบัน ต่อมาคณะรัฐมนตรี ได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2547 ให้โอนภารกิจตามพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 ซึ่งเคยอยู่

---

[29] ยกเลิกพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 , พระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่2) พุทธศักราช 2484 , พระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่3) พุทธศักราช2495 , พระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่4) พุทธศักราช 2503.

ในความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มาเป็นภารกิจของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งกรมการปกครองมีนโยบายที่จะพัฒนาข้าราชการที่ปฏิบัติงานด้านโรงแรมให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายโรงแรมอย่างครบถ้วน เพื่อเป็นการส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรมให้มีความเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น (กรมการปกครอง. 2555:200) เพราะโรงแรมถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของการท่องเที่ยว โดยการประกอบกิจการโรงแรมจำเป็นต้องให้ผู้ประกอบการโรงแรมขออนุญาตประกอบการตามกฎหมายเสียก่อนจึงจะประกอบกิจการได้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 หากฝ่าฝืนก็จะต้องได้รับโทษเช่นกัน โดยพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2547 [30] และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2548 เป็นต้นมา ทั้งนี้ ก็ด้วยมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมและยกมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรม เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมให้เหมาะสมกับสภาพของ การประกอบธุรกิจโรงแรมแต่ละประเภท เพื่อให้องค์กรภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรมเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและกำกับดูแลธุรกิจโรงแรม เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เดินทางหรือบุคคลอื่นใดที่ใช้บริการที่พักของโรงแรมเพื่อรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยในประเทศต่อไป

ปัญหาในการประกอบธุรกิจโรงแรม อาจเกิดขึ้นจากปัจจัยด้านกฎหมายที่ไม่เอื้อให้ผู้ประกอบธุรกิจหลายแห่งสามารถขึ้นทะเบียน เป็นโรงแรมหรือที่พักแบบถูกกฎหมายได้ ไม่ว่าจะเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับอาคารสถานที่ภายใต้กฎหมาย พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งทำให้สถานประกอบการที่มีขนาดเล็กหรือตึกเก่าที่นำมา ดัดแปลงทำเป็นโรงแรมไม่สามารถขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบการโรงแรมหรือที่พักได้ ข้อกำหนดภายใต้ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และกฎระเบียบอื่น ตั้งแต่การขออนุญาตสร้างโรงแรม การขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม การดูแลเรื่องมาตรฐานความ ปลอดภัยด้านต่าง ๆ ส่งผลให้ต้นทุนการประกอบกิจการที่พักแรมระยะสั้นมีอัตราค่อนข้างสูง ในทางอ้อมยังส่งผลให้เกิดแรงจูงใจในการนำห้องพักในคอนโดมิเนียมหรืออพาร์ตเมนต์มาปล่อยเช่า รายวัน ซึ่งง่ายกว่าการขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรมหรือที่พักระยะสั้น ทั้งนี้ SME ที่ไม่มีเงินทุน มากพออาจจะเข้า

---

[30] พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2547 เป็นต้นไป. (2547, 12 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 121 (ตอนที่ 70 ก), หน้า 12.

มาประกอบธุรกิจโรงแรมหรือที่พักระยะสั้นได้ยากขึ้น และประเด็นในเรื่องของสถานที่ตั้งของโรงแรมในเขตของพื้นที่ผังเมืองที่แต่ละจังหวัดจะมีกฎหมายผังเมืองกำกับควบคุมให้สามารถดำเนินการก่อสร้างหรือประกอบธุรกิจโรงแรมในพื้นที่ดังกล่าวได้หรือไม่ได้ ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินการประกอบธุรกิจโรงแรมเลยก็ย่อมได้

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรม

1. พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติเกี่ยวกับโรงแรมที่มีความชัดเจนและมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับโรงแรมในด้านต่างๆ จำนวนมากที่สุดฉบับแรกของไทยคือ พระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 อย่างไรก็ตาม จากการที่ได้มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นเวลานานแล้ว ทำให้มีบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ขณะนั้น ซึ่งอุตสาหกรรมโรงแรมและที่พักในประเทศไทยได้มีการเจริญเติบโตและขยายตัวอย่างมากเมื่อเทียบกับในช่วงที่มีประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ด้วยเหตุนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริม และยกระดับมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจโรงแรมแต่ละประเภท จึงจำเป็นต้องยกเลิกพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478[31] และประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547[32] เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและการประกอบธุรกิจโรงแรมในขณะนั้น โดยพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายมีการกำหนดมาตรการและระเบียบการประกอบธุรกิจโรงแรมที่สำคัญ เช่น การขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม การต่ออายุใบอนุญาต การโอนใบอนุญาต การเลิกประกอบธุรกิจโรงแรม การกำหนดหน้าที่ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม การกำหนดหน้าที่ผู้จัดการโรงแรม เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมและยกคุณภาพของธุรกิจที่พักแรมให้มีมาตรฐานที่สูงขึ้น

---

[31] ยกเลิกพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 , พระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่2) พุทธศักราช 2484 , พระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่3) พุทธศักราช2495 , พระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่4) พุทธศักราช 2503.

[32] พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2547 เป็นต้นไป. (2547, 12 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 121 (ตอนที่ 70 ก), หน้า 12.

เนื่องจากธุรกิจโรงแรมมีลักษณะเป็นการให้บริการแก่สาธารณะและมีความสำคัญต่อการส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวให้มีบริการที่มีคุณภาพและปลอดภัยมากยิ่งขึ้น[33]

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้นิยามของคำว่า “โรงแรม” ไว้ในมาตรา 4 ว่า เป็นสถานที่พักที่จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน และได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าสถานที่พักใดบ้างที่ “ไม่ถือเป็นโรงแรม” ซึ่งมีผลทำให้ที่พักแรมลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แก่ 1. สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศลหรือการศึกษา โดยมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาเพื่อแบ่งปันกัน เช่น วัด สถานสงเคราะห์ ศูนย์อพยพ เป็นต้น โดยโรงแรมตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องเป็นการประกอบธุรกิจที่พักแรมในเชิงพาณิชย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาผลกำไรจากการให้บริการ แต่สถานที่พักอาศัยดังกล่าวถูกตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม หรือหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดหาสาธารณูปโภคให้แก่ประชาชนโดยเพียงเท่านั้น 2. สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักอาศัยโดยคิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไปเท่านั้น เช่น หอพัก แมนชั่น อพาร์ตเมนท์ เป็นต้น เนื่องจากการประกอบธุรกิจโรงแรมเป็นการให้บริการที่พักเป็นการชั่วคราวหรือต่ำกว่ารายเดือนเท่านั้น แต่สถานที่พักดังกล่าวมักมีการคิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานที่พักประเภทหอพัก ซึ่งมีพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 ควบคุมกำกับและดูแลบรรดาหอพักต่าง ๆ และ3. สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้คือ กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 หมวด 1 ข้อ1 ซึ่งได้กำหนด สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมไว้ว่า สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด และต้องไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยาม คำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม

---

[33] หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547.

พ.ศ. 2547[34] ด้วย และจากกฎกระทรวงดังกล่าวยังได้กำหนด โรงแรม แบ่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1. โรงแรมประเภท 1 หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการเฉพาะห้องพัก 2. โรงแรมประเภท 2 หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการห้องพักและห้องอาหาร หรือสถานที่สำหรับบริการอาหารหรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร 3. โรงแรมประเภท 3 หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการห้องพัก ห้องอาหารหรือสถานที่สำหรับบริการอาหารหรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร และสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการหรือห้องประชุมสัมมนา และ4. โรงแรมประเภท 4 หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการห้องพัก ห้องอาหารหรือสถานที่สำหรับบริการอาหารหรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ และห้องประชุมสัมมนา

สถานที่พักแรมใดที่มีลักษณะเข้าองค์ประกอบตามคำนิยามของคำว่า “โรงแรม” จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547[35] โดยผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด[36] เมื่อได้รับคำขออนุญาตแล้วให้นายทะเบียน เป็นผู้ตรวจสอบพิจารณาว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่[37]

หากเป็น “โรงแรม” ตามบทนิยามของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ย่อมต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงแรมฉบับนี้ทั้งสิ้น และต้องได้รับการอนุญาตประกอบธุรกิจอย่างถูกต้องตามกฎหมาย คือได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมจากนายทะเบียนโรงแรม ได้แก่ อธิบดีกรมการปกครอง หากโรงแรมตั้งอยู่ในพื้นที่กรุงเทพฯ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดต่างๆ

การขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมหากมีลักษณะ เข้าข่ายตามบทนิยามของคำว่า โรงแรม” ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แล้ว ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและมาตรการต่างๆ ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จะต้องยื่นขออนุญาตและต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนโรงแรมก่อนจึงจะสามารถประกอบธุรกิจโรงแรมได้[38]

---

[34] ข้อ 1 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551. (2551, 23 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 (ตอนที่ 70 ก), หน้า 7.

[35] พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 15.

[36] พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 16.

[37] พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 17.

[38] มาตรา 15 ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน การขอใบอนุญาต และการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มิฉะนั้นจะมีความผิดตามกฎหมายซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับและมีโทษปรับรายวันอีกวันละไม่เกิน 10,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่[39] เว้นแต่โรงแรมเปิดดำเนินกิจการมาก่อนหรือในวันที่ 12 พฤษภาคม 2548 ให้ประกอบธุรกิจต่อไปได้ โดยต้องมายื่นคำขออนุญาตต่อนายทะเบียนภายใน 1 ปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามมาตรา 13 มีผลใช้บังคับ[40] โดยไม่มีความผิดฐานประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แต่อาจมีความผิดตามกฎหมายอื่น ๆ ได้ เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกฎหมาย ว่าด้วยการสาธารณสุข เป็นต้น

2. กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 [41]

เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ มีสาเหตุสำคัญมาจากกระแสความนิยมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในช่วงเวลานั้น และทำให้พื้นที่ตามแหล่งท่องเที่ยวจำนวนมากในประเทศไทย มีการประกอบธุรกิจให้บริการสถานที่พักแรมขนาดเล็กเพื่อสร้างรายได้เสริมให้แก่คนในท้องถิ่นและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยวรวมทั้งเผยแพร่และอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น และเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการส่งเสริมการประกอบธุรกิจที่พักแรมดังกล่าว กฎหมายจึงกำหนดให้สถานที่พักขนาดเล็กซึ่งมีห้องพักไม่เกิน 4 ห้องและมีจำนวนผู้พักไม่เกิน 20 คน ซึ่งให้บริการเพื่อหารายได้เสริมไม่เป็นโรงแรมตามมาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547[42] ซึ่งในข้อ 1 แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดไว้ว่า “ให้

---

[39] มาตรา 59 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับและปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

[40] มาตรา 63 ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับใบอนุญาตอยู่ก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับถ้าประสงค์จะประกอบธุรกิจโรงแรมต่อไปต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อนายทะเบียนภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่กฎกระทรวงซึ่งออกตามมาตรา 13 ใช้บังคับเมื่อได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตแล้วให้นายทะเบียนรับคำขอดังกล่าวเพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้และให้ผู้นั้นประกอบธุรกิจโรงแรมต่อไปได้จนกว่าจะได้รับแจ้ง การไม่อนุญาตจากนายทะเบียน

[41] กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551. (2551, 23 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 (ตอนที่ 70 ก), หน้า 7.

[42] หมายเหตุท้ายกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551.

สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกัน หรือหลายอาคารรวมกันไม่เกิน 4 ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 20 คนซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทนอันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4”

กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ข้อยกเว้นไว้สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมและประเภทของโรงแรมต้องมีองค์ประกอบดังนี้[43]

1. สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกิน 4 ห้อง

2. มีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 20 คน (พิจารณาจากเตียง ที่นอน อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้พัก

3. ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใด

4. การประกอบกิจการต้องเป็นการประกอบกิจการที่ไม่ใช่อาชีพหลัก

5. ต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบหนังสือแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551

จากบทบัญญัติดังล่าว สามารถสรุปได้ว่า สถานที่พักซึ่งมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดที่เรียกเก็บค่าที่พักต่ำกว่าเดือนลงไปและไม่เข้าข้อยกเว้นดังที่กล่าวมาข้างต้น ถือเป็น “โรงแรม” ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีชื่อเรียกว่าอย่างไรก็ตาม กฎหมายกำหนดให้สถานที่ดังกล่าวข้างต้นต้องแจ้งต่อนายทะเบียนโรงแรม โดยหลักเกณฑ์ในการแจ้งและรับแจ้งตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดนั้นประกอบไปด้วย[44]

1) ชื่อ สกุล อายุ อาชีพ เลขประจำตัวประชาชน และภูมิลำเนา

2) แจ้งชื่อสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมและประสงค์จะตั้งเป็นที่ให้พักแรม โดยอาจตั้งอยู่ในภูมิลำเนาของผู้แจ้งหรือสถานที่อื่นก็ได้

---

[43] กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551. ข้อ 1 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความใน (3) ของบทนิยามมีคำว่า “โรงแรม” ในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 4.

[44] แบบหนังสือแจ้งสถานที่พักไม่เป็นโรงแรมตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551.

3) แจ้งราคาห้องพัก

4) ระบุลักษณะที่พัก

5) ระบุสิทธิในที่ดินอันเป็นที่ตั้งของที่พักว่า มีเอกสารสิทธิ์หรือไม่มีเอกสารสิทธิ์

6) แนบหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประชาชน แผนที่ตั้งของสถานที่พัก

7) สถานที่ยื่นแบบหนังสือแจ้งในกรุงเทพมหานคร ยื่น ณ ศูนย์บริการประชาชน กรมการปกครอง ถนนนครสวรรค์ เขตดุสิต ในจังหวัดอื่น ยื่น ณ ที่ว่าการอำเภอท้องที่ ที่ตั้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม

เมื่อได้แจ้งการประกอบกิจการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมแล้วจะได้รับหนังสือรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมตามกฎกระทรวงนี้ โดยแสดงว่า บุคคลตามชื่อและสกุลที่ได้ยื่นแบบหนังสือแจ้งเป็นผู้ได้รับการยกเว้นให้ประกอบธุรกิจสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ตามข้อ 1 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 แต่กฎกระทรวงมิได้กำหนดมาตรฐานในการพิจารณาประกอบหนังสือรับแจ้งและขาดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายกำหนดมาตรการในการส่งเสริมและกำกับดูแล เพื่อประโยชน์แก่ผู้เข้าพักต่างจากการประกอบธุรกิจโรงแรมซึ่งถูกกำหนดหลักเกณฑ์ และมาตรฐานในการกำหนดควบคุมและส่งเสริมการประกอบธุรกิจไว้อย่างชัดเจน

กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ได้แบ่งโรงแรมเป็น 4 ประเภท ดังต่อไปนี้[45]

1) โรงแรมประเภท 1 หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการเฉพาะห้องพัก

2) โรงแรมประเภท 2 หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการห้องพักและอาหารหรือสถานที่สำหรับบริการอาหารหรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร

3) โรงแรมประเภท 3 หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการห้องพัก ห้องอาหารหรือสถานที่สำหรับบริการอาหารหรือสถานที่สำหรับประกอบอาหารและสถานบริการตามกฎหมาย ว่าด้วยสถานบริการหรือห้องประชุมสัมมนา

4) โรงแรมประเภท 4 หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการห้องพัก ห้องอาหารหรือสถานที่สำหรับบริการอาหารหรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการและห้องประชุมสัมมนา

---

[45] กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ข้อ 2 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547.

ทั้งนี้ กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 กำหนดให้ธุรกิจที่พักแรมตามบทนิยาม “โรงแรม” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร สิ่งปลูกสร้าง และสิ่งอำนวยความสะดวกภายในโรงแรม ดังต่อไปนี้

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับโรงแรมทุกประเภท

1) สถานที่ตั้งของโรงแรมต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้[46]

(1.1) ตั้งอยู่ในทำเลที่เหมาะสม ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและอนามัยของผู้พัก และมีการคมนาคมสะดวกและปลอดภัย

(1.2) เส้นทางเข้าออกโรงแรมต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านการจราจร

(1.3) ในกรณีที่ใช้พื้นที่ประกอบธุรกิจโรงแรมในอาคารเดียวกันกับการประกอบกิจการอื่นต้องแบ่งสถานที่ให้ชัดเจนและการประกอบกิจการอื่นต้องไม่ส่งผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจโรงแรม

(1.4) ไม่ตั้งอยู่ในบริเวณหรือใกล้เคียงกับโบราณสถาน ศาสนสถาน หรือสถานอันเป็นที่เคารพในทางศาสนา หรือสถานที่อื่นใดอันจะทำให้เกิดทัศนียภาพที่ไม่เหมาะสม กระทบต่อความมั่นคงและการดำรงอยู่ของสถานที่ดังกล่าว หรือจะทำให้ขัดต่อขนมธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น

2) การบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พัก[47]

(2.1) สถานที่ลงทะเบียนผู้พัก

(2.2) โทรศัพท์หรือระบบการติดต่อสื่อสารทั้งภายในและภายนอกโรงแรม โดยจะจัดให้มีเฉพาะภายนอกห้องพักก็ได้ แต่ต้องมีจำนวนเพียงพอต่อการให้บริการแก่ผู้พัก

(2.3) การปฐมพยาบาลเบื้องต้นและการส่งต่อผู้ป่วยไปยังสถานพยาบาลใกล้เคียง

(2.4) ระบบรักษาความปลอดภัยอย่างทั่วถึงตลอดยี่สิบสี่ชั่วโมง

(2.5) โรงแรมต้องจัดให้มีห้องน้ำและห้องส้วมในส่วนที่ให้บริการสาธารณะ โดยจัดแยกส่วนสำหรับชายและหญิงและต้องรักษาความสะอาดอย่างสม่ำเสมอ[48]

(2.6) ห้องพักต้องไม่มีรูปแบบทางสถาปัตยกรรมที่มีลักษณะเหมือนหรือคล้ายหรือมุ่งหมายให้เหมือนหรือคล้ายกับศาสนสถานหรือสถานอันเป็นที่เคารพในทางศาสนา[49]

---

[46] กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551. ข้อ 3.

[47] กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551. ข้อ 4.

[48] กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551. ข้อ 5.

(2.7) ห้องพักต้องมีเลขที่ประจำห้องพักกำกับไว้ทุกห้องเป็นตัวเลขอารบิก โดยให้แสดงไว้บริเวณด้านหน้าห้องพักที่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจนและในกรณีที่โรงแรมใด มีหลายอาคารเลขที่ประจำห้องพักแต่ละอาคารต้องไม่ซ้ำกัน ประตูห้องพักให้มีช่องหรือวิธีการอื่น ที่สามารถมองจากภายในสู่ภายนอกห้องพักได้และมีกลอนหรืออุปกรณ์อื่นที่สามารถล็อกจากภายในห้องพักทุกห้อง[50]

(2.8) สถานที่จอดรถของโรงแรมที่อยู่ติดห้องพักต้องไม่มีลักษณะมิดชิด และต้องสามารถมองเห็นรถที่จอดอยู่ได้ตลอดเวลา[51]

(2.9) อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารใช้บังคับต้องมีหลักฐานแสดงว่าได้รับอนุญาตให้ใช้อาคารเป็นโรงแรมหรือมีใบรับรองการตรวจสภาพอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร[52]

(2.10) อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารใช้บังคับต้องมีใบรับรองการตรวจสอบสภาพอาคารว่ามีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัยโดยผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นและผ่านการตรวจพิจารณาจากนายทะเบียนว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อ 11 ข้อ 12 ข้อ 13 ข้อ 14 ข้อ 15 ข้อ 16 และข้อ 17[53]

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับโรงแรมแต่ละประเภท

โรงแรมแต่ละประเภทต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1) โรงแรมประเภทที่ 1 ต้อง (1) มีห้องพักไม่เกิน 50 ห้อง (2) ห้องทุกห้องมีพื้นที่ใช้สอยไม่น้อยกว่า 8 ตารางเมตร ไม่รวมห้องน้ำห้องส้วมและระเบียงห้องพัก (3) มีห้องน้ำห้องส้วมเพียงพอแก่ผู้พัก[54]

---

[49] กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551. ข้อ 6.

[50] กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551. ข้อ 7.

[51] กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551. ข้อ 8.

[52] กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551. ข้อ 9.

[53] กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551. ข้อ 10.

[54] กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551. ข้อ 18.

2) โรงแรมประเภทที่ 2 (1) ห้องพักทุกห้องต้องมีพื้นที่ใช้สอยไม่น้อยกว่า 8 ตารางเมตร ไม่รวมห้องน้ำห้องส้วมและระเบียงห้องพัก (2) มีห้องน้ำและห้องส้วมที่ถูกสุขลักษณะสำหรับผู้พัก[55]

3) โรงแรมประเภท 3 และประเภท 4 ต้อง (1) ห้องพักทุกห้องต้องมีพื้นที่ใช้สอยไม่น้อยกว่า 14 ตารางเมตร ไม่รวมห้องน้ำ ห้องส้วมและระเบียงห้องพัก (2) มีห้องน้ำและห้องส้วมที่ถูกสุขลักษณะในห้องพักทุกห้อง (3) กรณีมีห้องพักไม่เกิน 80 ห้อง ห้ามมีสถานบริการ ตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ[56]

3. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม [57]

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) ผู้ใดประสงค์จะประกอบธุรกิจโรงแรมให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาต ต่อนายทะเบียนท้องที่ที่โรงแรมตั้งอยู่พร้อมด้วยเอกสารหลักฐาน เช่น (1) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านบ้าน (2) แบบแปลนแผนผัง (3) แผนที่แสดงบริเวณและสถานที่ตั้งของโรงแรม และสถานที่ใกล้เคียง (4) หลักฐานแสดงว่าอาคารที่ใช้ในการประกอบธุรกิจโรงแรมได้รับอนุญาตให้ใช้อาคาร ตามกฎหมายว่าด้วยการการควบคุมอาคาร (5) หลักฐานแสดงถึงสิทธิที่จะใช้อาคารหรือสถานที่ประกอบธุรกิจโรงแรม (6) หนังสือรับรองการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (กรณีต้องจัดทำรายงานฯ ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) เป็นต้น[58]

เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขอรับใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งแล้วให้นายทะเบียนตรวจสอบความถูกต้อง ครบถ้วนของคำขอ หากปรากฏไม่ถูกต้อง ครบถ้วน ให้นายทะเบียนแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบ แก้ไขภายในกำหนดระยะเวลา หากพ้น

---

[55] กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551. ข้อ 19.

[56] กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551. ข้อ 20.

[57] ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม. (2552, 11 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 126 (ตอนพิเศษ 164 ง), หน้า 47.

[58] ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม ข้อ 1.

กำหนดผู้ขอฯ ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องให้นายทะเบียนคืนคำขอ แก่ผู้ขอรับใบอนุญาต

กรณีผู้ขอรับใบอนุญาตยืนยันความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารแล้ว ให้นายทะเบียนดำเนินการต่อไป ซึ่งการยื่นเอกสารตาม (4) และ (6) นั้น ผู้ขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมอาจยื่นคำขอ ตามแบบที่กฎหมายว่าด้วยการนั้นกำหนดต่อนายทะเบียนพร้อมกับการยื่นคำขอก็ได้ กรณีเช่นนี้ให้นายทะเบียนส่งแบบคำขอดังกล่าวพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาดำเนินการ และให้นายทะเบียนรอการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับผลการพิจารณาจากหน่วยงานที่รับผิดชอบและให้ถือว่า คำขอรับใบอนุญาต ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรม เป็นคำขอรับใบอนุญาต ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

2) เมื่อนายทะเบียนได้รับเรื่องการขออนุญาตฯ นายทะเบียนอาจแจ้งคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองการดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ไปดำเนินการตรวจโรงแรมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ให้เสร็จสิ้นภายในยี่สิบวัน นับแต่วันได้รับคำขอ และให้รวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องพร้อมเสนอความเห็นต่อนายทะเบียนโรงแรมเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป[59]

3) ในกรณีดังต่อไปนี้ให้นายทะเบียนพิจารณาไม่อนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม[60]

(1) กรณีผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16

(2) กรณีที่ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมเป็นคนต่างด้าวขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

(3) อาคารหรือสถานที่ตั้งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม

---

[59] ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม ข้อ 3.

[60] ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม ข้อ 4.

(4) ที่ดินและอาคารที่ใช้เป็นที่ตั้งโรงแรมผู้ขออนุญาตไม่เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือไม่มีสิทธิครอบครองหรือไม่มีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารดังกล่าว เช่น สิทธิในการเช่า การยินยอมให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินและอาคารเพื่อประกอบธุรกิจโรงแรม เป็นต้น

(5) อาคารที่อยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ก่อสร้างไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(6) เหตุสำคัญอย่างอื่น ๆ ที่ปรากฏชัดทำให้ไม่สมควรประกอบธุรกิจโรงแรม

4. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 [61]

ปัจจุบันประเทศไทยมีสถานที่พักหลากหลายรูปแบบ ที่เปิดให้บริการให้กับนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางเข้ามาพัก เช่น ตึกขนาดใหญ่ บ้านเดี่ยว บ้านแฝด ทาวน์โฮม บ้านทรงไทย บ้านสวน กระท่อมไม้ บังกะโล เรือนแพ เป็นต้น และเมื่อสถานที่พักแรมถูกใช้เป็นที่รองรับนักท่องเที่ยวจำนวนมาก ความมั่นคง แข็งแรงของอาคาร รวมทั้งความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวผู้เข้าพักเป็นสิ่งสำคัญเพราะอาจการเกิดอุบัติเหตุหรือเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดที่เป็นอันตรายกับผู้เข้าพักได้

ทำให้รัฐต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับควบคุมอาคาร สิ่งปลูกสร้าง และสิ่งอำนวยความสะดวกภายในที่พักแรมเพื่อให้มีสภาพมั่นคง แข็งแรง มีระบบป้องกันภัยที่เป็นมาตรฐานและปลอดภัยแก่ผู้ใช้อาคาร โดยพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 34 (8) ได้กำหนดแนวปฏิบัติของผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการโรงแรมให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันดูแลรักษา สภาพของโรงแรมให้มีความมั่นคง แข็งแรงของอาคาร จึงต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

มาตรการทางกฎหมายควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้างของที่พักแรม หากเป็นโรงแรม ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ย่อมอยู่ภายใต้มาตรา 34 (8) ที่กำหนดให้ธุรกิจที่พักแรมมีหน้าที่ดูแลรักษาสภาพของโรงแรมให้มีความมั่นคงแข็งแรงตามกฎหมายควบคุมอาคาร และคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งจะอยู่ภายใต้ดุลพินิจของนายทะเบียนโรงแรมด้วยวิธีกำกับการควบคุมทางทะเบียนและใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามมาตรา 18 และมาตรา 22 รวมถึงข้อ 3 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบ

---

[61] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522. (2560, 11 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ม 126 (ตอนที่ 18 ก), หน้า 1.

ธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้สถานที่ตั้งของโรงแรมต้องตั้งอยู่ในทำเลที่เหมาะสม ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ มีเส้นทางเข้าออกและการคมนาคมที่สะดวกและปลอดภัย ตลอดจนข้อ 9 และข้อ 10 แห่งกฎกระทรวงได้กำหนดให้มีการตรวจสอบสภาพความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัยของอาคาร ที่ใช้เป็นโรงแรมโดยผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมาย และผ่านการตรวจพิจารณาจากนายทะเบียนอีกครั้งหนึ่ง

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 32 (1) ได้กำหนดให้อาคารสำหรับ ใช้เป็นโรงแรมเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ กล่าวคือ เมื่อได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร หรือได้รับใบรับแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ และดำเนินการเสร็จแล้วก่อนจะเข้าใช้พื้นที่อาคารเพื่อเป็นโรงแรม ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบเพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการตรวจสอบการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้นและออกใบรับรองให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาต หรือแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ เพื่อให้สามารถใช้อาคารนั้นได้ตามที่ ได้รับอนุญาตหรือตามที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ

1) ด้านความปลอดภัย

(1.1) มาตรการควบคุมอาคารสิ่งปลูกสร้างและสิ่งอำนวยความสะดวก

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดว่า “อาคาร” หมายถึง ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ สำนักงาน และสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้และหมายความรวมถึงสะพาน ทางหรือท่อระบายน้ำ ท่าน้ำ ท่าจอด เรือ กำแพง รั้วหรือประตู ที่สร้างขึ้นติดต่อหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะหรือสิ่งที่สร้างขึ้นให้บุคคลทั่วไปใช้สอยและพื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กลับรถ และทางเข้าออกของรถยนต์ และให้หมายความรวมถึงส่วนต่าง ๆ ของอาคารด้วย

ส่วน “ผู้ตรวจสอบ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้วแต่กรณีซึ่งได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ทั้งนี้ การตรวจสอบอาคารมี 2 ประเภท ดังนี้ [62]

1) การตรวจสอบใหญ่ทุกระยะ 5 ปีซึ่งได้แก่

---

[62] สินิทธ์ บุญสิทธิ์, กฎหมายควบคุมอาคาร,(นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2550), 27.

(1.1) การตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร เช่น การต่อเติม ดัดแปลง ปรับปรุงตัวอาคาร การเปลี่ยนแปลงน้ำหนักบรรทุกบนพื้นอาคาร การเปลี่ยนสภาพการใช้อาคาร การเปลี่ยนแปลงวัสดุก่อสร้างหรือวัสดุตกแต่งอาคาร การชำรุดสึกหรอของอาคาร การวิบัติ ของโครงสร้างอาคาร การทรุดตัวของฐานรากอาคาร

(1.2) การตรวจสอบระบบและอุปกรณ์ประกอบของอาคาร เช่น ระบบลิฟต์ ระบบบันไดเลื่อน ระบบไฟฟ้า ระบบปรับอากาศ ระบบประปา ระบบระบายน้ำเสียและกำจัดขยะมูลฝอย ระบบระบายอากาศ ระบบควบคุมมลพิษทางอากาศและทางเสียงระบบป้องกันและระงับอัคคีภัย

(1.3) การตรวจสอบสมรรถนะของอุปกรณ์อพยพผู้ใช้อาคารเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน

(1.4) การตรวจสอบระบบบริหารจัดการความปลอดภัยภายในอาคาร เช่น แผนบริหารจัดการความปลอดภัยและแผนบริหารจัดการของผู้ตรวจสอบอาคาร เป็นต้น

2) การตรวจสอบประจำปี กล่าวคือ ผู้ตรวจสอบอาคารจะทำการตรวจสอบเป็นประจำทุกปีและมีการตรวจสอบในลักษณะเดียวกับแผนการตรวจสอบใหญ่ทุก 5 ปีที่ได้จัดทำไว้

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีขอบเขตการใช้บังคับที่กว้าง เพราะใช้บังคับกับอาคารซึ่งใช้ประกอบธุรกิจที่พักแรมทุกประเภท ทั้งที่มีสถานะเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และธุรกิจที่พักแรมประเภทอื่นที่ไม่ได้ อยู่ภายใต้การกำกับและดูแลของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 เพราะลักษณะของสถานที่พักแรมทุกประเภทซึ่งได้แก่ โรงแรม รีสอร์ท โฮเทล โฮมสเตย์ เกสต์เฮาส์ เรือนแพ เป็นต้น ต่างก็อยู่ในความหมายของคำว่า “อาคาร” ตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ด้วยกันทั้งสิ้น

2) มาตรการป้องกันอัคคีภัย

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดว่า โรงแรมที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไปเป็นอาคารที่ต้องมีการตรวจสอบอาคารและอุปกรณ์เกี่ยวกับการป้องกันอัคคีภัยในทุกระยะ 5 ปี ดังต่อไปนี้

(1) การตรวจสอบระบบป้องกันและระงับอัคคีภัยซึ่งได้แก่ บันไดหนีไฟ ทางหนีไฟ เครื่องหมายและไฟป้ายทางออกฉุกเฉิน ระบบระบายควันและควบคุมการแพร่กระจายควัน ระบบไฟฟ้าสำรองฉุกเฉิน ระบบลิฟต์ ระบบดับเพลิง ระบบสัญญาณแจ้งเหตุเพลิงไหม้

อุปกรณ์ดับเพลิง ระบบจ่ายน้ำดับเพลิง เครื่องสูบน้ำดับเพลิงและหัวฉีดน้ำดับเพลิง ระบบดับเพลิงอัตโนมัติ

(2) การตรวจสอบสมรรถนะของระบบและอุปกรณ์สำหรับอพยพผู้ใช้อาคาร ซึ่งได้แก่ สมรรถนะของบันไดหนีไฟ ทางหนีไฟ เครื่องหมายป้ายไฟทางออกฉุกเฉิน ระบบแจ้งสัญญาณเหตุเพลิงไหม้

(3) มาตรการจัดแบ่งพื้นที่สำหรับจอดรถยนต์

ในขณะเดินทางท่องเที่ยวรถยนต์ถือว่าเป็นทรัพย์สินที่จำเป็นและมีมูลค่ามากชิ้นหนึ่งสำหรับนักท่องเที่ยวซึ่งรถยนต์จัดเป็นเป้าหมายสำคัญของอาชญากรที่นิยมโจรกรรมเพื่อนำไปขายต่อสำหรับหาเงินมาใช้สอยต่อไป เช่นนี้รัฐจึงจำเป็นต้องออกมาตรการทางกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจที่พักแรมจัดแบ่งพื้นที่ภายในบริเวณที่พักแรมไว้สำหรับดูแลและรักษารถยนต์ ของนักท่องเที่ยวไม่ให้ถูกงัดแงะหรือขโมย

โดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดว่า “อาคาร” หมายความรวมถึงพื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กลับรถและทางเข้าออกของรถ สำหรับอาคารที่กำหนดตามมาตรา 8 (9) ซึ่งมีสาระสำคัญว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำ ของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงเรื่องพื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อใช้ เป็นที่จอดรถ ที่กลับรถและทางเข้าออกของรถ สำหรับอาคารบางชนิดหรือบางประเภทตลอดจนลักษณะและขนาดของพื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้นดังกล่าวเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ปลอดภัยและการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร

ทั้งนี้กฎกระทรวงกำหนดประเภทของอาคารที่ต้องมีที่จอดรถและจำนวนที่จอดรถยนต์ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 8 (9) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดเรื่องที่จอดรถสำหรับโรงแรมไว้ว่า ข้อ 2 ให้โรงแรมที่มีพื้นที่ห้องโถงหรือพื้นที่ที่ใช้ เพื่อการพาณิชย กรรมในหลังเดียวหรือหลายหลังรวมกันตั้งแต่ 300 ตารางเมตรขึ้นไป จะต้องมีที่จอดรถ ที่กลับรถยนต์และทางเข้าออกรถยนต์ นอกจากนี้ยังได้กำหนดข้อยกเว้นสำหรับกรณี ที่โรงแรมดังกล่าวตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ตามสภาพธรรมชาติไม่สามารถนำรถยนต์เข้าไปจอดได้ จะไม่จัดให้มีที่จอดรถยนต์ ที่กลับรถยนต์หรือทางเข้าออกรถยนต์ก็ได้ ซึ่งในเขตท้องที่อื่นที่ไม่ใช่เขตกรุงเทพมหานครและมีการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารจะต้องคำนึงถึงเกณฑ์ของขนาดพื้นที่ห้องโถงและพื้นที่ที่ใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรมแทนโดยมีเกณฑ์ว่าห้องโถงพื้นที่ 30 ตารางเมตรให้มีที่จอดรถไม่น้อยกว่า 1 คันและพื้นที่ที่ใช้เพื่อการพาณิชยกรรม 40 ตารางเมตร ต้องมีที่ จอดรถยนต์ไม่น้อยกว่า 1 คัน

นอกจากนี้กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ว่า ข้อ 8 สถานที่จอดรถของโรงแรมที่อยู่ติดห้องพักต้องมีลักษณะมิดชิดและต้องสามารถมองเห็นรถที่จอดอยู่ได้ตลอดเวลา

จากบทบัญญัติที่ยกมาอ้างอิงทั้งหมดข้างต้น เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตการบังคับใช้จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ใช้บังคับกับธุรกิจที่พักแรมทุกประเภท ส่วนกฎกระทรวงกำหนดประเภทของอาคารที่ต้องมีที่จอดรถและจำนวนที่จอดรถยนต์นั้นเป็นกฎเกณฑ์กำหนดรายละเอียดที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แต่ใช้คำว่า “โรงแรม” โดยไม่มีบทนิยามขอบเขตที่ชัดเจนว่า ใช้บังคับกับธุรกิจที่พักแรมประเภทโรงแรมเท่านั้นหรือไม่ ส่วนกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ไม่ใช้บังคับกับธุรกิจที่พักแรมอย่างอื่นที่ไม่ได้อยู่ในความหมายของโรงแรมตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

5. กฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 [63]

เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้เกิดขึ้นเนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 192 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2515 กำหนดให้ เจ้าของอาคารบางประเภทที่ใช้ในบริการสาธารณะเพื่อหาประโยชน์ ต้องจัดให้มีที่จอดรถยนต์สำหรับผู้ที่ใช้ประโยชน์จากอาคารนั้น และการกำหนดประเภทของอาคาร การกำหนดจำนวนพื้นที่ที่ต้องมีและใช้เป็นที่จอดรถยนต์ ที่กลับรถยนต์ และทางเข้าออกของรถยนต์ ให้กระทำโดยกฎกระทรวง[64]

ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 7 พ.ศ. 2517 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ซึ่งสรุปสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโรงแรมได้ดังนี้

ข้อ 1 ในกฎกระทรวงนี้

(7) “โรงแรม” หมายความว่า อาคารหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่ใช้เป็นโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

---

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

[64] หมายเหตุท้ายกฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479

ข้อ 2 ให้กำหนดประเภทของอาคารซึ่งต้องมีที่จอดรถยนต์ ที่กลับรถยนต์และทางเข้าออกรถยนต์ ไว้ดังต่อไปนี้

(2) โรงแรมที่มีห้องพักตั้งแต่ 30 ห้องขึ้นไป

(4) ภัตตาคารที่มีพื้นที่สำหรับตั้งโต๊ะอาคารตั้งแต่ 150 ตารางเมตรขึ้นไป

(6) สำนักงานที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 300 ตารางเมตรขึ้นไป

(7) อาคารขนาดใหญ่

(8) ห้องโถงของโรงแรมตาม (2) ภัตตาคารตาม (4) หรืออาคารขนาดใหญ่ตาม (7)

ข้อ 3 จำนวนที่จอดรถยนต์ ต้องจัดให้มีตามกำหนดดังต่อไปนี้

(1) ในเขตกรุงเทพมหานคร เฉพาะในเขตเทศบาลนครหลวง ตามประกาศ ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514

(ข) โรงแรม

โรงแรมที่มีห้องพักไม่เกิน 100 ห้อง ให้มีที่จอดรถยนต์ไม่น้อยกว่า 10 คัน สำหรับห้องพัก 30 ห้องแรก ส่วนที่เกิน 30 ห้อง ให้คิดอัตรา 1 คันต่อ 5 ห้อง เศษของ 5 ห้อง ให้คิดเป็น 5 ห้อง

โรงแรมที่มีห้องพักเกิน 100 ห้อง ให้มีที่จอดรถยนต์ตามอัตราที่กำหนดในวรรคหนึ่ง สำหรับห้องพัก 100 ห้องแรก ส่วนที่เกิน 100 ห้อง ให้คิดอัตรา 1 คันต่อ 10 ห้อง เศษของ 10 ห้อง ให้คิดเป็น 10 ห้อง

(ช) ห้องโถงของโรงแรม ภัตตาคาร หรืออาคารขนาดใหญ่ตามข้อ 2 (8) ให้มีที่จอดรถยนต์ไม่น้อยกว่า 1 คันต่อพื้นที่ห้องโถง 10 ตารางเมตร เศษของ 10 ตารางเมตร ให้คิดเป็น 10 ตารางเมตร

(2) ในเขตเทศบาลทุกแห่งหรือในเขตท้องที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับ

(ข) โรงแรม

โรงแรมที่มีห้องพักไม่เกิน 100 ห้อง ให้มีที่จอดรถยนต์ไม่น้อยกว่า 5 คัน สำหรับห้องพัก 30 ห้องแรก ส่วนที่เกิน 30 ห้อง ให้คิดอัตรา 1 คันต่อ 10 ห้อง เศษของ 10 ห้อง ให้คิดเป็น 10 ห้อง

โรงแรมที่มีห้องพักเกิน 100 ห้อง ให้มีที่จอดรถยนต์ตามอัตราที่กำหนดในวรรคหนึ่ง สำหรับห้องพัก 100 ห้องแรก ส่วนที่เกิน 100 ห้อง ให้คิดอัตรา 1 คันต่อ 15 ห้อง เศษของ 15 ห้อง ให้คิดเป็น 15 ห้อง

(ช) ห้องโถงของโรงแรม ภัตตาคาร หรืออาคารขนาดใหญ่ตามข้อ 2 (8) ให้มีที่จอดรถยนต์ไม่น้อยกว่า 1 คันต่อพื้นที่ห้องโถง 30 ตารางเมตร เศษของ 30 ตารางเมตร ให้คิดเป็น 30 ตารางเมตร

ข้อ 5 ที่จอดรถยนต์ 1 คัน ต้องเป็นสี่เหลี่ยมผืนผ้ากว้างไม่น้อยกว่า 2.50 เมตร ยาวไม่น้อยกว่า 6 เมตร โดยต้องทำเครื่องหมายแสดงลักษณะและขอบเขตของที่จอดรถไว้ให้ปรากฏ

ข้อ 6 ที่จอดรถยนต์ ต้องจัดให้อยู่ภายในบริเวณของอาคารนั้น ถ้าอยู่ภายนอกอาคารต้องมีทางไปสู่อาคารนั้นไม่เกิน 200 เมตร

ข้อ 9 ทางเข้าออกของรถยนต์ต้องกว้างไม่น้อยกว่า 6 เมตร ในกรณีที่จัดให้รถยนต์วิ่งได้ทางเดียว ทางเข้าและทางออกต้องกว้างไม่น้อยกว่า 3.50 เมตร โดยต้องทำเครื่องหมายแสดงทางเข้าและทางออกไว้ให้ปรากฏ และปากทางเข้าออกของรถยนต์ต้องเป็นดังนี้

(1) แนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์ต้องไม่อยู่ในที่ที่เป็นทางร่วมหรือทางแยก และต้องห่างจากจุดเริ่มต้นโค้งหรือหักมุมของขอบทางร่วมหรือขอบทางแยกสาธารณะ มีระยะไม่น้อยกว่า 20 เมตร

(2) แนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์ต้องไม่อยู่บนเชิงลาดสะพานและต้องห่างจากจุดสุดเชิงลาดสะพานมีระยะไม่น้อยกว่า 50 เมตร

6. กฎกระทรวงฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 [65]

เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา 8 (4) (5) และ(6) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดแบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบป้องกันอัคคีภัย แบบและจำนวนของห้องน้ำและห้องส้วม ระบบการจัดแสงสว่างและการระบายอากาศและระบบจ่ายพลังงานไฟฟ้าสารองสำหรับกรณีฉุกเฉิน เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข

---

[65] กฎกระทรวงฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522. (2537, 13 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 111 (ตอนที่ 23 ก), หน้า. 37.

การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการผังเมือง ดังนั้น สมควรออกกฎกระทรวงกำหนดแบบ วิธีการ จำนวน และระบบดังกล่าว[66]

กฎกระทรวง ฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 วิเคราะห์ศัพท์อาคารบางประเภท ในข้อ 1ไว้ดังนี้

"ห้องแถว" หมายความว่า อาคารที่ก่อสร้างติดต่อกันเป็นแถวยาวตั้งแต่สองคูหาขึ้นไปมีผนังร่วมแบ่งอาคารเป็นคูหาและประกอบด้วยวัสดุไม่ทนไฟเป็นส่วนใหญ่

"ตึกแถว" หมายความว่า อาคารที่ก่อสร้างติดตั้งกันเป็นแถวยาวตั้งแต่สองคูหาขึ้นไปมีผนังร่วมแบ่งอาคารเป็นคูหาและประกอบด้วยวัสดุทนไฟ เป็นส่วนใหญ่

"บ้านแถว" หมายความว่า ห้องแถวหรือตึกแถวที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งมีที่ว่างด้านหน้า และด้านหลังระหว่างรั้วหรือแนวเขตที่ดินกับตัวอาคารแต่ละคูหา

"บ้านแฝด" หมายความว่า อาคารที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยก่อสร้างติดต่อกันสองบ้านมีผนังร่วมแบ่งอาคารเป็นบ้าน มีที่ว่างระหว่างรั้วหรือแนวเขตที่ดินกับตัวอาคารด้านหน้าด้านหน้า และด้านข้างของแต่ละบ้าน และมีทางเข้าออกของแต่ละบ้านแยกจากกันเป็นสัดส่วน

"อาคารอยู่อาศัยรวม" หมายความว่า อาคารหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของอาคารที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยสำหรับหลายครอบครัว โดยแบ่งออกเป็นหน่วยแยกจากกันสำหรับแต่ละครอบครัว มีห้องน้ำ ห้องส้วม ทางเดินทางเข้าออก และทางขึ้นลงหรือลิฟต์แยกจากกันหรือร่วมกัน

ข้อ 2 อาคารดังต่อไปนี้ ต้องมีวิธีการเกี่ยวกับการป้องกันอัคคีภัยตามที่กำหนด ในกฎกระทรวงนี้

(2) อาคารที่ใช้เป็นที่ชุมนุมของประชาชน เช่น โรงมหรสพ หอประชุม โรงแรม

ข้อ 3 ห้องแถว ตึกแถว บ้านแถว และบ้านแฝด ที่มีความสูงไม่เกิน 2 ชั้น ต้องติดตั้งเครื่องดับเพลิงแบบมือถืออย่างใดอย่างหนึ่งตามชนิดและขนาดที่กำหนดไว้ในตารางที่ 1 ท้ายกฎกระทรวงนี้ จำนวนคูหาละ 1 เครื่อง

อาคารอื่นนอกจากอาคารตามวรรคหนึ่ง ต้องติดตั้งเครื่องดับเพลิงแบบมือถืออย่างใดอย่างหนึ่งตามชนิดและขนาดที่กำหนดไว้ในตารางตามวรรคหนึ่ง สำหรับดับเพลิงที่เกิดจากประเภทของวัสดุที่มีในแต่ละชั้นไว้ 1 เครื่อง ต่อพื้นที่อาคารไม่เกิน 1,000 ตารางเมตร ทุกระยะไม่เกิน 45 เมตร แต่ไม่น้อยกว่าชั้นละ 1 เครื่อง

---

[66] หมายเหตุท้ายกฎกระทรวงฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

การติดตั้งเครื่องดับเพลิงตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ต้องติดตั้งให้ส่วนบนสุด ของตัวเครื่องสูงจากระดับพื้นอาคารไม่เกิน 1.50 เมตร ในที่มองเห็นสามารถอ่านคำแนะนำ การใช้ได้และสามารถนำไปใช้งานได้โดยสะดวก และต้องอยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ตลอดเวลา

7. กฎกระทรวงฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 [67]

เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ เนื่องจากได้มีประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ออกตามความในกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภทและบางขนาดรวมทั้งมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากที่ดินจัดสรร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร เห็นสมควรแก้ไขข้อกำหนดเกี่ยวกับขนาดอาคารและค่ามาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้สอดคล้องกับประกาศกำหนดตามมาตรฐานดังกล่าว[68]

กฎกระทรวงฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีลักษณะสำคัญสรุปได้ดังนี้

ข้อ 1 ในกฎกระทรวงนี้

“น้ำเสีย” หมายความว่า ของเหลวที่ผ่านการใช้แล้วทุกชนิดทั้งที่มีกากและไม่มีกาก

“ระบบบำบัดน้ำเสีย” หมายความว่า กระบวนการทำหรือการปรับปรุงน้ำเสียให้มีคุณภาพเป็นน้ำทิ้ง รวมทั้งการทำให้น้ำทิ้งพ้นไปจากอาคาร

“น้ำทิ้ง” หมายความว่า น้ำจากอาคารที่ผ่านระบบบำบัดน้ำเสียแล้วจนมีคุณภาพ ตามมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งที่กำหนดสำหรับการที่จะระบายลงแหล่งรองรับน้ำทิ้งได้

“แหล่งรองรับน้ำทิ้ง” หมายความว่า ท่อระบายน้ำสาธารณะ คู คลอง แม่น้ำ ทะเล และแหล่งน้ำสาธารณะ

---

[67] กฎกระทรวงฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522. (2538, 7 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 112 (ตอนที่ 6 ก), หน้า. 25.

[68] หมายเหตุท้ายกฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ข้อ 2 อาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงต้องมีการระบายน้ำฝนออกจากอาคารที่เหมาะสมและเพียงพอที่จะไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นหรือเกิดน้ำไหลนองไปยังที่ดินอื่นที่มีเขตติดต่อกับเขตที่ดินที่เป็นที่ตั้งของอาคารนั้นการระบายน้ำฝนออกจากอาคารตามวรรคหนึ่งจะระบายลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้งโดยตรงก็ได้

ข้อ 3 อาคารอาคารประเภทและลักษณะดังต่อไปนี้ ต้องจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการปรับปรุงน้ำเสียจากอาคารให้เป็นน้ำทิ้งที่มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในข้อ 4 ก่อนที่จะระบายลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้ง

(1) อาคาร ประเภท ก

(ข) โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ที่มีจำนวนห้องพักรวมกันทุกชั้นในอาคารหลังเดียวกันหรือหลายหลัง รวมกัน เกิน 200 ห้อง

(2) อาคาร ประเภท ข

(ข) โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ที่มีจำนวนห้องพักรวมกันทุกชั้นในอาคารหลังเดียวกันหรือหลายหลัง รวมกัน เกิน 60 ห้อง แต่ไม่เกิน 200 ห้อง

(3) อาคาร ประเภท ค

(ข) โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ที่มีจำนวนห้องพักรวมกันทุกชั้นในอาคารหลังเดียวกันหรือหลายหลัง รวมกัน ไม่เกิน 60 ห้อง

ข้อ 10 อาคารที่ใช้เป็นตลาดโรงแรม ภัตตาคาร หรือสถานพยาบาล ต้องจัดให้มีที่รองรับขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล โดยมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) ผนังต้องทำด้วย วัสดุถาวรและทนไฟ

(2) พื้นผิวภายใน ต้องเรียกและกันน้ำซึม

(3) ต้องมีการป้องกันกลิ่นและน้ำฝน

(4) ต้องมีการระบายน้ำเสียจากขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลลงสู่ระบบบำบัดน้ำเสีย

(5) ต้องมีการระบายอากาศ และป้องกันน้ำเข้า

(6) ต้องมีความจุไม่น้อยกว่า 1.2 ลิตร ต่อพื้นที่ของอาคารหนึ่งตารางเมตร

(7) ต้องจัดไว้ในที่ที่สามารถขนย้ายขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลได้โดยสะดวกและต้องมีระยะห่างจากสถานที่ประกอบอาหารและสถานที่เก็บอาหารไม่น้อยกว่า 4 เมตร แต่ถ้าที่รองรับขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลมีขนาดความจุเกินกว่า 3 ลูกบาศก์เมตร ต้องมีระยะห่างจากสถานที่ดังกล่าวไม่น้อยกว่า 10 เมตร

8. กฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 [69]

เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ เนื่องจากอาคารบางอาคารซึ่งก่อสร้างดัดแปลง หรือเคลื่อนย้าย โดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรืออาคารบางอาคารซึ่งได้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายก่อนวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ใช้บังคับ มีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นภยันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินหรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือกระทบกระเทือน ต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม สมควรปรับปรุง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดังกล่าวปรับปรุงหรือแก้ไขระบบความปลอดภัยเกี่ยวกับอัคคีภัยของอาคาร[70]

กฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ข้อ 2 ในกฎกระทรวงนี้

“อาคารสาธารณะ” หมายความว่า อาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการชุมนุมคนได้โดยทั่วไป เพื่อกิจกรรมทางราชการ การเมือง การศึกษา การศาสนา การสังคม การนันทนาการ หรือการพาณิชยกรรม เช่น โรงมหรสพ หอประชุม โรงแรม โรงพยาบาล สถานศึกษา หอสมุด สนามกีฬากลางแจ้ง สถานกีฬาในร่ม ตลาด ห้างสรรพสินค้า ศูนย์การค้า สถานบริการ เป็นต้น

ข้อ 3 ในกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาต ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นภยันตราย ต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา 9 หรือมาตรา 10 ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่

---

[69] กฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522. (2540, 2 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114 (ตอนที่ 52 ก), หน้า. 27.

[70] หมายเหตุท้ายกฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ได้รับอนุญาตหรือใบรับแจ้งให้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาออกไปอีกก็ได้

ข้อ 4 ในกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายก่อนวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ใช้บังคับ และอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 มีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นภยันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินหรืออาจไม่ปลอดภัย จากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดำเนินการแก้ไขให้เป็นไป ตามกฎกระทรวง เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด กฎ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 แล้วแต่กรณี ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันในกรณีที่มีเหตุ อันสมควรเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาออกไปอีกก็ได้

ในกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายก่อนวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ใช้บังคับ แต่ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 มีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นภยันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัยหรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดำเนินการแก้ไขเท่าที่จะกระทำได้ตามความจำเป็นและความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาออกไปอีกก็ได้

ข้อ 5 ในกรณีที่อาคารตามข้อ 3 หรือข้อ 4 เป็นอาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารขนาดใหญ่ อาคารสาธารณะ อาคารอยู่อาศัยรวม โรงงาน ภัตตาคาร และสำนักงาน มีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดำเนินการแก้ไขให้อาคารดังกล่าวมีระบบความปลอดภัยเกี่ยวกับอัคคีภัยภายในระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาออกไปอีกก็ได้

ในการสั่งการให้แก้ไขอาคารตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดำเนินการได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(3) ติดตั้งเครื่องดับเพลิงแบบมือถือตามชนิดและขนาดที่กำหนดไว้ในตารางท้ายกฎกระทรวงนี้อย่างใดอย่างหนึ่งสำหรับดับเพลิงที่เกิดจากประเภทของวัสดุที่มีในแต่ละชั้น โดยให้มี 1 เครื่องต่อพื้นที่ไม่เกิน 1,000 ตารางเมตร ทุกระยะไม่เกิน 45.00 เมตร แต่ไม่น้อยกว่าชั้นละ 1 เครื่อง

การติดตั้งเครื่องดับเพลิงแบบมือถือนี้ ต้องติดตั้งให้ส่วนบนสุดของตัวเครื่องสูงจากระดับพื้นอาคารไม่เกิน 1.50 เมตร ในที่มองเห็น สามารถอ่านคำแนะนำการใช้ได้และสามารถเข้าใช้สอยได้สะดวก และต้องอยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ตลอดเวลา

9. กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 [71]

เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน เนื้อที่ ที่ตั้งของอาคาร ระดับ เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคารหรือแนวอาคาร และระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคารหรือเขตที่ดินของผู้อื่น หรือระหว่างอาคารกับถนน ทางเท้าหรือที่สาธารณะ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรมและการอำนวย ความสะดวกแก่การจราจร ประกอบกับมาตรา 8 (1) (7) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติให้การกำหนดดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง[72]

ข้อ 1 ในกฎกระทรวงนี้

“อาคารสาธารณะ” หมายความว่า อาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการชุมนุมคนได้โดยทั่วไปเพื่อกิจกรรมทางราชการ การเมือง การศึกษา การศาสนา การสังคม การนันทนาการ หรือการพาณิชยกรรม เช่น โรงมหรสพ หอประชุม โรงแรม โรงพยาบาล สถานศึกษา หอสมุด สนามกีฬากลางแจ้ง สนามกีฬาในร่ม ตลาด ห้างสรรพสินค้า ศูนย์การค้า

---

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

[72] หมายเหตุท้ายกฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

สถานบริการ ท่าอากาศยาน อุโมงค์ สะพาน อาคารจอดรถ สถานีรถ ท่าจอดเรือ โป๊ะจอดเรือ สุสาน ฌาปนสถาน ศาสนสถาน เป็นต้น

"โรงแรม" หมายความว่า อาคารหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่ใช้เป็นโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

ข้อ 14 สิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับ ติดหรือตั้ง ป้ายที่ติดตั้งบนพื้นดินโดยตรงให้ทำด้วยวัสดุทนไฟทั้งหมด

ข้อ 15 เสา คาน พื้น บันได และผนังของอาคารที่สูงตั้งแต่สามชั้นขึ้นไป โรงมหรสพ หอประชุม โรงงาน โรงแรม โรงพยาบาล หอสมุด ห้างสรรพสินค้า อาคารขนาดใหญ่ สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ ท่าอากาศยาน หรืออุโมงค์ ต้องทำด้วยวัสดุถาวรที่เป็นวัสดุทนไฟด้วย

ข้อ 22 ห้องหรือส่วนของอาคารที่ใช้ในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ต้องมีระยะดิ่งไม่น้อยกว่าตามที่กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

1. ห้องที่ใช้เป็นที่พักอาศัย บ้านแถว ห้องพักโรงแรม ห้องเรียนนักเรียนอนุบาล ครัวสำหรับอาคารอยู่อาศัย ห้องพักคนไข้พิเศษ ช่องทางเดินในอาคารระยะดิ่ง 2.60 เมตร

10. กฎกระทรวงฉบับที่ 64 (พ.ศ. 2555) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 [73]

เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมการจัดให้มีที่จอดรถยนต์และจานวนที่จอดรถยนต์ สำหรับโรงแรมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ซึ่งยังใช้บังคับอยู่ตามบทเฉพาะกาลมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน[74]

ข้อ 1 ให้ยกเลิกความใน (2) ของข้อ 2 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

---

[73] กฎกระทรวงฉบับที่ 64 (พ.ศ. 2555) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522. (2555, พฤศจิกายน 30). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 129 (ตอนที่ 112 ก), หน้า. 20.

[74] หมายเหตุท้ายกฎกระทรวงฉบับที่ 64 (พ.ศ. 2555) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

“(2) โรงแรมที่มีพื้นที่ห้องโถงหรือพื้นที่ที่ใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรมในหลังเดียวกันหรือหลายหลังรวมกันตั้งแต่ 300 ตารางเมตรขึ้นไป”

ข้อ 3 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองของข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479

“ในกรณีที่โรงแรมตาม (2) หรือโรงแรมที่มีลักษณะอาคารขนาดใหญ่ตาม (7) ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ตามสภาพธรรมชาติไม่สามารถนำรถยนต์เข้าไปใช้ได้ จะไม่จัดให้มีที่จอดรถยนต์ที่กลับรถยนต์และทางเข้าออกของรถยนต์ก็ได้”

ข้อ 4 ให้ยกเลิกความใน (ข) ของ (1) ของข้อ 3 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 และให้ใช้ ความต่อไปนี้แทน

“(ข) โรงแรม ให้มีที่จอดรถยนต์ไม่น้อยกว่า 1 คันต่อพื้นที่ห้องโถง 10 ตารางเมตร เศษของ 10 ตารางเมตร ให้คิดเป็น 10 ตารางเมตร และไม่น้อยกว่า 1 คันต่อพื้นที่ที่ใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรม 20 ตารางเมตร เศษของ 20 ตารางเมตร ให้คิดเป็น 20 ตารางเมตร”

ข้อ 6 ให้ยกเลิกความใน (ข) ของ (2) ของข้อ 3 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 และให้ใช้ ความต่อไปนี้แทน

“(ข) โรงแรม ให้มีที่จอดรถยนต์ไม่น้อยกว่า 1 คันต่อพื้นที่ห้องโถง 30 ตารางเมตร เศษของ 30 ตารางเมตร ให้คิดเป็น 30 ตารางเมตร และไม่น้อยกว่า 1 คันต่อพื้นที่ที่ใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรม 40 ตารางเมตร เศษของ 40 ตารางเมตร ให้คิดเป็น 40 ตารางเมตร”

11. กฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559 [75]

เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559 คือ โดยที่มีการนำอาคารประเภทอื่นมาให้บริการที่พักแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป ซึ่งลักษณะและโครงสร้างของอาคารที่มีอยู่เดิมไม่สอดคล้องกับอาคารที่จะนำมาประกอบธุรกิจโรงแรมตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนด จึงทำให้อาคารดังกล่าวไม่สามารถขอรับใบอนุญาตเพื่อประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วย

---

[75] กฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559. (2559, สิงหาคม 19). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 133 (ตอนที่ 72 ก), หน้า. 8.

โรงแรมได้ เพื่อให้อาคารที่มีอยู่แล้วซึ่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้มีลักษณะหรือมาตรฐานความปลอดภัย ของอาคารตามที่กฎหมายกำหนดสามารถขออนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารเพื่อประกอบธุรกิจโรงแรมได้[76]

ข้อ 1 กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดห้าปี

ข้อ 2 ในกรณีที่กฎกระทรวงนี้มิได้กำหนดเรื่องใดไว้ ให้นำข้อกำหนดเรื่องนั้นตามกฎกระทรวงอื่น ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป มาใช้บังคับแก่อาคารตามกฎกระทรวงนี้โดยอนุโลม เว้นแต่ข้อกำหนดเกี่ยวกับบันไดหนีไฟให้ใช้บังคับตามที่กำหนดในกฎกระทรวงนี้

ข้อ 3 กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับแก่อาคารที่มีอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับและจะเปลี่ยนการใช้อาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ดังต่อไปนี้

(1) โรงแรมที่ให้บริการเฉพาะห้องพัก

(2) โรงแรมที่ให้บริการห้องพักและห้องอาหาร หรือสถานที่สำหรับบริการอาหาร หรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร

ข้อ 4 การยื่นคำขอรับใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎกระทรวงนี้ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามที่ได้รับอนุญาตภายในห้าปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ

ในกรณีที่ต้องมีการดัดแปลงอาคารก่อนการขอรับใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตหรือแจ้งและดำเนินการตามมาตรา 39 ทวิ เพื่อดัดแปลงอาคารภายในสองปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ

ข้อ 5 อาคารที่จะเปลี่ยนการใช้มาประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ให้มีที่ว่างของอาคารไม่น้อยกว่า 10 ใน 100 ส่วนของพื้นที่ชั้นใดชั้นหนึ่งที่มากที่สุดของอาคาร และต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) อาคารไม่เกินสองชั้นที่มีจำนวนห้องพักในอาคารหลังเดียวกันไม่เกิน 10 ห้อง

(ก) ช่องทางเดินในอาคารกว้างไม่น้อยกว่า 1 เมตร

(ข) บันไดกว้างไม่น้อยกว่า 0.90 เมตร และต้องมีระยะห่างตามแนวทางเดินไม่เกิน 40 เมตร จากจุดที่ไกลสุดบนพื้นชั้นนั้น

---

[76] เหตุผลท้ายกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559

(ค) หน่วยน้ำหนักบรรทุกจรสำหรับส่วนต่าง ๆ ของอาคารให้คำนวณโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 150 กิโลกรัมต่อตารางเมตร

(ง) ติดตั้งเครื่องดับเพลิงแบบมือถือหรือเครื่องดับเพลิงยกหิ้วตามประเภทขนาดและสมรรถนะตามมาตรฐานเครื่องดับเพลิงแบบมือถือหรือเครื่องดับเพลิงยกหิ้วของกรมโยธาธิการและผังเมือง ไม่น้อยกว่าชั้นละหนึ่งเครื่อง โดยต้องติดตั้งให้ส่วนบนสุดของตัวเครื่องสูงจากระดับพื้นอาคารไม่เกิน 1.50 เมตร ในที่มองเห็น สามารถอ่านข้อแนะนำการใช้ได้ และสามารถเข้าใช้สอยได้สะดวก

(2) อาคารที่ไม่ใช่อาคารตาม (1) ที่มีจำนวนห้องพักในชั้นเดียวกันไม่เกิน 20 ห้อง

(ก) ช่องทางเดินในอาคารมีความกว้างไม่น้อยกว่า 1.20 เมตร

(ข) หน่วยน้ำหนักบรรทุกจรสำหรับอาคารให้เป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 (2) และ (3) เว้นแต่หน่วยน้ำหนักบรรทุกจรของบันไดและช่องทางเดินที่เปลี่ยนการใช้อาคารจากห้องแถว หรือตึกแถว หน่วยน้ำหนักบรรทุกจรต้องไม่ต่ำกว่า 200 กิโลกรัมต่อตารางเมตร

(3) อาคารที่ไม่ใช่อาคารตาม (1) ที่มีจำนวนห้องพักในชั้นเดียวกันเกินกว่า 20 ห้อง

(ก) ช่องทางเดินในอาคารมีความกว้างไม่น้อยกว่า 1.50 เมตร

(ข) หน่วยน้ำหนักบรรทุกจรสำหรับอาคารให้เป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 (2) และ (3) เว้นแต่หน่วยน้ำหนักบรรทุกจรของบันไดและช่องทางเดินที่เปลี่ยนการใช้ จากห้องแถว หรือตึกแถว หน่วยน้ำหนักบรรทุกจรต้องไม่ต่ำกว่า 200 กิโลกรัมต่อตารางเมตร

(4) เสา คาน ตง พื้น บันได โครงหลังคา และผนังของอาคารตั้งแต่สามชั้นขึ้นไป ต้องทำด้วยวัสดุถาวรที่เป็นวัสดุทนไฟ

(5) อาคารตั้งแต่สี่ชั้นขึ้นไปต้องมีบันไดหนีไฟที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(ก) บันไดหนีไฟที่ไม่ใช่บันไดในแนวดิ่งซึ่งมีความเหมาะสมกับพื้นที่ของอาคารแต่ละชั้นเพื่อให้สามารถลำเลียงบุคคลทั้งหมดในอาคารออกนอกอาคารได้ภายในหนึ่งชั่วโมง

(ข) บันไดหนีไฟภายในอาคารต้องมีผนังทุกด้านโดยรอบที่ทำด้วยวัสดุทนไฟได้ไม่น้อยกว่า 30 นาที

(ค) กรณีที่นำบันไดหลักมาเป็นบันไดหนีไฟหรือมีบันไดหนีไฟเพิ่มจากบันไดหลักช่องประตูสู่บันไดหนีไฟต้องเป็นบานเปิดทำด้วยวัสดุทนไฟได้ไม่น้อยกว่า 30 นาที พร้อมติดตั้งอุปกรณ์ชนิดที่บังคับให้บานประตูปิดได้เองเพื่อป้องกันควันและเปลวไฟมิให้เข้าสู่บันไดหนีไฟ

(ง) ต้องมีทางเดินไปยังบันไดหนีไฟโดยไม่มีสิ่งกีดขวาง

(จ) ต้องมีความลาดชันของบันไดน้อยกว่า 60 องศา

ข้อ 6 การนำอาคารประเภทอื่นมาประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ให้ใช้ข้อกำหนดเกี่ยวกับแนวอาคาร ระยะดิ่งของอาคาร ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคารหรือเขตที่ดินของผู้อื่น หรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า ทางหรือที่สาธารณะ และที่จอดรถยนต์ตามประเภทอาคารที่กฎหมายกำหนดในขณะที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง หรือดัดแปลงอาคารนั้น

12. กฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 [77]

เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 คือ โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดเกี่ยวกับการดัดแปลงอาคารหรือการเปลี่ยนการใช้อาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรม เพื่อขยายระยะเวลาให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารประเภทอื่นมีระยะเวลาในการดำเนินการเพื่อให้ได้รับใบรับรองการดัดแปลงอาคารหรือใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรมได้ภายในห้าปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559 ใช้บังคับ และแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดเกี่ยวกับลักษณะอาคารที่จะดัดแปลงมาประกอบธุรกิจโรงแรม ตลอดจนควบคุมให้อาคารที่จะดัดแปลงมาประกอบธุรกิจโรงแรมมีลักษณะหรือมาตรฐาน ความปลอดภัยของอาคารตามที่กำหนด[78] โดยเป็นการยกเลิกความในข้อ 4 และข้อ 5 ของกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

ข้อ 4[79] อาคารที่จะดัดแปลงหรืออาคารที่จะเปลี่ยนการใช้มาประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎกระทรวงนี้ ต้องได้รับใบรับรองการดัดแปลงอาคารหรือใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรม แล้วแต่กรณี ภายในห้าปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ

---

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

[78] เหตุผลท้ายกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

[79] ข้อ 4 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

ข้อ 5[80] อาคารที่จะดัดแปลงหรืออาคารที่จะเปลี่ยนการใช้มาประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ให้มีที่ว่างของอาคารไม่น้อยกว่า 10 ใน 100 ส่วนของพื้นที่ชั้นใดชั้นหนึ่งที่มากที่สุดของอาคารและต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) อาคารไม่เกินสองชั้นที่มีจำนวนห้องพักในอาคารหลังเดียวกันไม่เกิน 10 ห้อง

(ก) ช่องทางเดินในอาคารกว้างไม่น้อยกว่า 1 เมตร

(ข) บันไดกว้างไม่น้อยกว่า 0.90 เมตร และต้องมีระยะห่างตามแนวทางเดินไม่เกิน 40 เมตร จากจุดที่ไกลสุดบนพื้นชั้นนั้น

(ค) หน่วยน้ำหนักบรรทุกจรสำหรับส่วนต่าง ๆ ของอาคารให้คำนวณโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 150 กิโลกรัมต่อตารางเมตร

(ง) มีการติดตั้งเครื่องดับเพลิงแบบมือถือหรือเครื่องดับเพลิงยกหิ้วตามประเภท ขนาดและสมรรถนะตามมาตรฐานเครื่องดับเพลิงแบบมือถือหรือเครื่องดับเพลิงยกหิ้วของกรมโยธาธิการและผังเมือง ไม่น้อยกว่าชั้นละหนึ่งเครื่อง โดยต้องให้ส่วนบนสุดของตัวเครื่องสูงจากระดับพื้นอาคารไม่เกิน 1.50 เมตร ในที่มองเห็น สามารถอ่านข้อแนะนำการใช้ได้ และสามารถเข้าใช้สอยได้สะดวก

(2) อาคารที่ไม่ใช่อาคารตาม (1) ที่มีจำนวนห้องพักในชั้นเดียวกันไม่เกิน 20 ห้อง

(ก) ช่องทางเดินในอาคารมีความกว้างไม่น้อยกว่า 1.20 เมตร

(ข) หน่วยน้ำหนักบรรทุกจรสำหรับอาคารให้เป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 (2) และ (3) เว้นแต่หน่วยน้ำหนักบรรทุกจรของบันไดและช่องทางเดินที่เปลี่ยนการใช้อาคารจากห้องแถวหรือตึกแถว หน่วยน้ำหนักบรรทุกจรต้องไม่ต่ำกว่า 200 กิโลกรัมต่อตารางเมตร

(3) อาคารที่ไม่ใช่อาคารตาม (1) ที่มีจำนวนห้องพักในชั้นเดียวกันเกินกว่า 20 ห้อง

(ก) ช่องทางเดินในอาคารมความกว้างไม่น้อยกว่า 1.50 เมตร

(ข) หน่วยน้ำหนักบรรทุกจรสำหรับอาคารให้เป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 (2) และ (3) เว้นแต่หน่วยน้ำหนักบรรทุกจรของบันไดและช่องทางเดินที่เปลี่ยนการใช้จากห้องแถวหรือตึกแถว หน่วยน้ำหนักบรรทุกจรต้องไม่ต่ำกว่า 200 กิโลกรัมต่อตารางเมตร

---

[80] ข้อ 5 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

(4) อาคารสามชั้นที่มีเสา คาน ตง พื้น บันได โครงหลังคา หรือผนังของอาคารที่ทำด้วยวัสดุไม่ทนไฟ ต้องติดตั้งระบบความปลอดภัยด้านอัคคีภัยเพิ่มเติมทุกชั้นตามที่กำหนดดังต่อไปนี้

(ก) ติดตั้งระบบสัญญาณเตือนเพลิงไหม้ โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

1) อุปกรณ์ส่งสัญญาณเพื่อให้หนีไฟที่สามารถส่งเสียงหรือสัญญาณให้คนที่อยู่ในอาคารได้ยินหรือทราบอย่างทั่วถึง

2) อุปกรณ์แจ้งเหตุที่มีทั้งระบบแจ้งเหตุอัตโนมัติ และระบบแจ้งเหตุที่ใช้มือเพื่อให้อุปกรณ์ตาม 1) ทำงาน

(ข) ติดตั้งระบบไฟส่องสว่างสำรองเพื่อให้มีแสงสว่างสามารถมองเห็นช่องทางเดินได้ขณะเพลิงไหม้ และมีป้ายบอกชั้นและป้ายบอกทางหนีไฟที่ด้านในและด้านนอกของประตูหนีไฟด้วยตัวอักษรที่สามารถมองเห็นได้ชัดเจนซึ่งต้องมีขนาดไม่เล็กกว่า 10 เซนติเมตร

(ค) ติดตั้งเครื่องดับเพลิงแบบมือถือหนึ่งเครื่องต่อพื้นที่อาคารไม่เกิน 200 ตารางเมตรทุกระยะไม่เกิน 30 เมตร แต่ไม่น้อยกว่าชั้นละสองเครื่อง

(5) อาคารตั้งแต่สี่ชั้นขึ้นไปต้องมีเสา คาน ตง พื้น บันได โครงหลังคา และผนังของอาคารที่ทำด้วยวัสดุถาวรที่เป็นวัสดุทนไฟ และต้องมีบันไดหนีไฟที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(ก) บันไดหนีไฟที่ไม่ใช่บันไดในแนวดิ่งซึ่งมีความเหมาะสมกับพื้นที่ของอาคารแต่ละชั้นเพื่อให้สามารถลำเลียงบุคคลทั้งหมดในอาคารออกนอกอาคารได้ภายในหนึ่งชั่วโมง

(ข) บันไดหนีไฟภายในอาคารต้องมีผนังทุกด้านโดยรอบที่ทำด้วยวัสดุทนไฟได้ไม่น้อยกว่า 30 นาที

(ค) กรณีที่นำบันไดหลักมาเป็นบันไดหนีไฟหรือมีบันไดหนีไฟเพิ่มจากบันไดหลักช่องประตูสู่บันไดหนีไฟต้องเป็นบานเปิดทำด้วยวัสดุทนไฟได้ไม่น้อยกว่า 30 นาที พร้อมติดตั้งอุปกรณ์ชนิดที่บังคับให้บานประตูปิดได้เองเพื่อป้องกันควันและเปลวไฟมิให้เข้าสู่บันไดหนีไฟ

(ง) ต้องมีทางเดินไปยังบันไดหนีไฟโดยไม่มีสิ่งกีดขวาง

(จ) ต้องมีความลาดชันของบันไดน้อยกว่า 60 องศา”

13.คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 6/2562 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2562 เรื่อง มาตรการส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมบางประเภท [81]

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 6/2562 เรื่อง มาตรการส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมบางประเภท เป็นคำสั่งที่มีผลบังคับออกมาเนื่องจากในปัจจุบัน มีผู้นำอาคาร บ้านเรือนที่อยู่อาศัยเปิดให้บริการในรูปแบบของโรงแรมตามแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ เพื่อหารายได้ มีจำนวนมากกว่าสองหมื่นแห่งที่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากไม่เป็นไปตามข้อกำหนดการใช้ที่ดินตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และข้อกำหนดเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ซึ่งมีจำนวนหลายพันแห่งตามจังหวัดต่าง ๆ มากกว่าห้าสิบจังหวัด และยังมีที่ไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารอีกหลายพันแห่ง จึงให้โอกาสดำเนินการเสียให้ถูกต้องภายในระยะเวลา และตามเงื่อนไขที่กำหนด เป็นการจัดให้กิจการที่อยู่นอกระบบเข้ามาอยู่ในระบบให้ถูกต้องตามกฎหมาย มีการบริหารจัดการที่ดีและมีการตรวจสอบควบคุมโดยรัฐยกระดับมาตรฐานการประกอบการและสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ผู้รับบริการเองก็ได้รับการบริการที่มีคุณภาพและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นการส่งเสริมการประกอบอาชีพสุจริตของชุมชน เกิดเศรษฐกิจให้กับชุมชนในพื้นที่ สร้างงานและสร้างรายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่ด้วย มีสาระสำคัญดังนี้

1) ให้โรงแรมประเภท 1 (ให้บริการเฉพาะห้องพัก) และโรงแรมประเภท 2 (ให้บริการห้องพักและอาหารหรือสถานที่สำหรับบริการอาหารหรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร) ซึ่งเป็นอาคารที่มีอยู่ก่อนวันที่ 19 สิงหาคม 2559 และมีลักษณะอาคารตามข้อ 3 แห่งกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559 ได้รับยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 (10) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

---

[81] คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 6/2562 เรื่อง มาตรการส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมบางประเภท. (2562, มิถุนายน 12). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 (ตอนพิเศษ 151 ง), หน้า. 17.

2) ให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมซึ่งมีอาคารที่มีลักษณะตามข้อ 3 แห่งกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559 ซึ่งใช้อาคารในการประกอบธุรกิจโรงแรมอยู่ในวันก่อนวันที่คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับและอาคารนั้นมีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดตามกฎหมายกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบถึงการฝ่าฝืนและดำเนินการปรับปรุงระบบความปลอดภัยด้านอัคคีภัยภายใน 90 วันนับแต่วันที่คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับพร้อมทั้งยื่นเอกสารหรือหลักฐานเพื่อประกอบการตรวจสอบ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด

(1) ฝ่าฝืนประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

(2) ฝ่าฝืนใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

(3) ฝ่าฝืนดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือไม่ได้รับใบรับแจ้งจาก เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

(4) ฝ่าฝืนใช้อาคารประเภทควบคุมการใช้โดยไม่ได้ใบรับรองการดัดแปลงอาคารตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543

(5) ฝ่าฝืนเปลี่ยนการใช้อาคารโดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือไม่ได้รับใบรับแจ้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ให้ผู้ประกอบธุรกิจโรง แรมที่ได้แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบถึงการฝ่าฝืนและอยู่ระหว่างดำเนินการปรับปรุงอาคารตามวรรคหนึ่ง ได้รับยกเว้นโทษทางอาญาสำหรับความผิดตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม กฎหมาย ว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร แล้วแต่กรณีที่เกิดขึ้นก่อนวันที่คำสั่ง นี้มีผลใช้บังคับจนถึงวันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

3) เมื่อได้รับแจ้งตามข้อ 2) และมีเอกสารหรือหลักฐานอันเชื่อได้ว่าเป็นผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมอยู่ในวันก่อนวันที่คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบการปรับปรุงอาคารให้เป็นตามที่กำหนดในข้อ 2) ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบเหตุไม่ถูกต้อง ให้แจ้งผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมดำเนินการแก้ไข

และแจ้งผลการดำเนินการภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการตรวจสอบการแก้ไขดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน 50 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ประกอบกิจการโรงแรม

4) เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการตรวจสอบตามข้อ 3) แล้ว ให้แจ้งผลการตรวจสอบต่อผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม และนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมทราบเป็นหนังสือเพื่อดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ ให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมซึ่งผ่านการตรวจสอบสามารถประกอบกิจการโรงแรมต่อไปได้เช่นเดียวกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่ผังเมืองรวมจะใช้บังคับในพื้นที่นั้นตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และให้ได้รับยกเว้นโทษทางอาญาสำหรับความผิดตามข้อ 2 ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

สามารถสรุปแนวทางดำเนินการตามคำสั่ง คสช. ได้ดังนี้

1) ผู้ที่มีพื้นที่หรืออาคารที่กำลังจะสร้างโรงแรม สามารถยื่นขอใบอนุญาตโรงแรมได้ก่อนวันที่ 18 สิงหาคม 2564 พื้นที่และอาคารกลุ่มนี้ก่อนดำเนินการจะต้องตรวจสอบความถูกต้องให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยผังเมือง กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติฯ กฎหมายว่าด้วยโบราณสถานฯ เป็นต้น

2) กรณีผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมเฉพาะประเภท 1 และประเภท 2 มาก่อนวันที่คำสั่งนี้มีผลบังคับใช้ แต่ยังไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ประกอบการจะต้องยื่นเรื่องขอจดทะเบียนและดำเนินการปรับปรุงระบบความปลอดภัยด้านอัคคีภัยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 47 (พ.ศ 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารพ.ศ. 2522 และติดตั้งเครื่องดับเพลิงแบบมือถือ 1 เครื่อง ต่อพื้นที่อาคารไม่เกิน 200ตารางเมตร ทุกระยะไม่เกิน 30 เมตร แต่ไม่น้อยกว่าชั้นละ 2 เครื่อง ก่อนวันที่ 9 กันยายน2562

3) ผู้ประกอบการได้รับการยกเว้นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยผังเมืองรวม ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับบริเวณห้ามก่อสร้าง รื้อถอน หรือการเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร แต่ไม่ได้รับการยกเว้นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ส่งผลให้ผู้ประกอบการที่ใช้อาคารเก่ามาดัดแปลงเป็นโรงแรมยังคงไม่สามารถจดทะเบียนได้ เนื่องจากไม่สามารถปรับปรุงลักษณะของอาคารให้เป็นไปตามข้อกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารได้

ตัวอย่างคำพิพากษา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2736/2565 ความว่า “ จำเลยกระทำความผิดฐานประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับใบอนุญาต ภายหลังคดีถึงที่สุด เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2562 ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่6/2562กำหนดไว้ในข้อ 2(1) ของคำสั่ง

ดังกล่าว ให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมซึ่งใช้อาคารในการประกอบธุรกิจโรงแรมอยู่ในวันก่อนที่คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับ และอาคารนั้นมีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 15วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.โรงแรม พ.ศ. 2547ไปแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบถึงการฝ่าฝืนและดำเนินการปรับปรุงระบบความปลอดภัยด้านอัคคีภัยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่47(พ.ศ. 2540)ออกตามความใน พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522แล้วติดตั้งเครื่องดับเพลิงแบบมือถือ 1เครื่อง ต่อพื้นที่อาคารไม่เกิน 200ตารางเมตร ทุกระยะไม่เกิน 30เมตร แต่ไม่น้อยกว่าชั้นละ 2เครื่อง ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับ พร้อมทั้งยื่นเอกสารหรือหลักฐานเพื่อประกอบการตรวจสอบ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด จำเลยได้แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบถึงการฝ่าฝืนประกาศกระทรวงมหาดไทยแล้ว และสถานที่ประกอบกิจการของจำเลยได้ดำเนินการแก้ไขตามอาคารที่มีลักษณะตามข้อ 2วรรคหนึ่ง ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาตินี้ถูกต้องเรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว ข้อ 4กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมซึ่งผ่านการตรวจสอบจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ได้รับยกเว้นโทษอาญาสำหรับความผิดตามข้อ 2ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนี้ถือว่ากรณีเป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติในภายหลังบัญญัติให้การกระทำของจำเลยไม่ต้องรับโทษ จำเลยจึงพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิดตาม ป.อ. มาตรา 2วรรคสองกรณีของจำเลยต้องตามบทบัญญัติของ ป.อ. มาตรา 2วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า ถ้าตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติในภายหลังการกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดต่อไป ให้ผู้ที่ได้กระทำการนั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด และถ้าได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแล้ว ก็ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดนั้น ถ้ารับโทษอยู่ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้แยกผลของการกระทำความผิดและการบังคับโทษตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้วจากกันต่างหาก กล่าวคือ ในส่วนของการบังคับตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดนั้นหากมีส่วนใดที่ยังค้างอยู่ระหว่างการบังคับ ก็ให้การบังคับนั้นสิ้นสุดลง ไม่มีการบังคับในส่วนที่ค้างอยู่อีกต่อไปเท่านั้น หาได้มีผลให้รื้อฟื้นการบังคับโทษที่เสร็จสิ้นไปแล้วขึ้นมาพิจารณาใหม่อีกแต่อย่างใด โทษที่ได้รับมาแล้วต้องถือว่ายุติไปตามผลของคำพิพากษา ดังนั้น ค่าปรับที่จำเลยได้ชำระไปตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ตามคำพิพากษาศาลชั้นต้นถือว่าการบังคับโทษปรับในส่วนนั้นเสร็จสิ้นแล้ว จำเลยจึงไม่อาจถอนคืนได้ ” [82]

---

[82] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2736/2565

การขอใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจโรงแรม

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ถือเป็นกฎหมายที่วางมาตรการและระเบียบการประกอบธุรกิจโรงแรม เช่น การขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม การต่ออายุใบอนุญาต การโอนใบอนุญาต การเลิกประกอบธุรกิจโรงแรม การกำหนดหน้าที่ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม การกำหนดหน้าที่ผู้จัดการโรงแรม เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมและยกคุณภาพของธุรกิจที่พักแรมให้มีมาตรฐานที่สูงขึ้น เนื่องจากธุรกิจโรงแรมมีลักษณะเป็นการให้บริการแก่สาธารณะและมีความสำคัญต่อการส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวให้มีบริการที่มีคุณภาพและปลอดภัยมากยิ่งขึ้น ซึ่งนอกจากจะมีพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แล้ว ยังมีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณา การขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2552 ซึ่งออกมาเพื่ออธิบายถึงขั้นตอนในการขอออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม อธิบายถึงหลักเกณฑ์และขั้นตอนการขอออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ซึ่งมีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

1.ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณา การขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม[83]

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1.1 ผู้ใดประสงค์จะประกอบธุรกิจโรงแรมให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาต ต่อนายทะเบียนท้องที่ที่โรงแรมตั้งอยู่พร้อมด้วยเอกสารหลักฐาน เช่น

1.1.1 สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน

1.1.2 แบบแปลนแผนผัง

1.1.3 แผนที่แสดงบริเวณและสถานที่ตั้งของโรงแรม และสถานที่ใกล้เคียง

1.1.4 หลักฐานแสดงว่าอาคารที่ใช้ในการประกอบธุรกิจโรงแรมได้รับอนุญาตให้ใช้อาคาร ตามกฎหมายว่าด้วยการการควบคุมอาคาร

1.1.5 หลักฐานแสดงถึงสิทธิที่จะใช้อาคารหรือสถานที่ประกอบธุรกิจโรงแรม

---

[83] ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม. (2552, 11 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 126 (ตอนพิเศษ 164 ง), หน้า 47.

1.1.6 หนังสือรับรองการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (กรณีต้องจัดทำรายงานฯ ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) เป็นต้น

เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขอรับใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งแล้วให้นายทะเบียนตรวจสอบความถูกต้อง ครบถ้วนของคำขอ หากปรากฏไม่ถูกต้อง ครบถ้วน ให้นายทะเบียนแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบ แก้ไขภายในกำหนดระยะเวลา หากพ้นกำหนดผู้ขอฯ ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องให้นายทะเบียนคืนคำขอ แก่ผู้ขอรับใบอนุญาต

กรณีผู้ขอรับใบอนุญาตยืนยันความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารแล้ว ให้นายทะเบียนดำเนินการต่อไป ซึ่งการยื่นเอกสารตาม (4) และ (6) นั้น ผู้ขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมอาจยื่นคำขอ ตามแบบที่กฎหมายว่าด้วยการนั้นกำหนดต่อนายทะเบียนพร้อมกับการยื่นคำขอก็ได้ กรณีเช่นนี้ให้นายทะเบียนส่งแบบคำขอดังกล่าวพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาดำเนินการ และให้นายทะเบียนรอการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับผลการพิจารณาจากหน่วยงานที่รับผิดชอบและให้ถือว่าคำขอรับใบอนุญาต ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรม เป็นคำขอรับใบอนุญาต ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

1.2 เมื่อนายทะเบียนได้รับเรื่องการขออนุญาตฯ นายทะเบียนอาจแจ้งคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองการดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ไปดำเนินการตรวจโรงแรมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ให้เสร็จสิ้นภายในยี่สิบวัน นับแต่วันได้รับคำขอ และให้รวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องพร้อมเสนอความเห็นต่อนายทะเบียนโรงแรมเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

1.3 ในกรณีดังต่อไปนี้ให้นายทะเบียนพิจารณาไม่อนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม

1.3.1 กรณีผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16

1.3.2 กรณีที่ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมเป็นคนต่างด้าวขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

1.3.3 อาคารหรือสถานที่ตั้งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม

1.3.4 ที่ดินและอาคารที่ใช้เป็นที่ตั้งโรงแรมผู้ขออนุญาตไม่เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือไม่มีสิทธิครอบครองหรือไม่มีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารดังกล่าว เช่น สิทธิในการเช่า การยินยอมให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินและอาคารเพื่อประกอบธุรกิจโรงแรม เป็นต้น

1.3.5 อาคารที่อยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ก่อสร้างไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

1.3.6 เหตุสำคัญอย่างอื่น ๆ ที่ปรากฏชัดทำให้ไม่สมควรประกอบธุรกิจโรงแรม

2. กรณีการพิจารณาการขอออกใบอนุญาตโรงแรมกรณีที่เป็นปัญหาพื้นที่สามารถแบ่งขั้นตอนลำดับวิธีการขอใบอนุญาตโรงแรมเป็น 7 ขั้นตอน พอสังเขปได้ดังนี้[84]

1) กรรมสิทธิ์ในที่ดิน : ต้องมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองใช้พื้นที่ โดยมีเอกสาร เช่น โฉนดที่ดิน, หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.1), แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) และหนังสือยินยอมให้ก่อสร้าง/ใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นต้น

2) ตรวจสอบผังเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการห้ามก่อสร้างโรงแรมในพื้นที่ที่จะประกอบกิจการ

3) ตรวจสอบกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าเข้าข่ายต้องทำ EIA หรือ IEE ก่อนการขออนุญาตอื่นๆหรือไม่

4) พิจารณาสถานที่ตั้งตาม พ.ร.บ.โรงแรม

5) ดำเนินการติดต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอ.1 อนุญาตให้ดัดแปลงอาคาร

6) ถ้าระบุในใบอ.1 ระบุว่าเป็นอาคารประเภทโรงแรม เมื่อดัดแปลงเสร็จแล้วติดต่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมาตรวจสอบอาคาร ออกใบอ.6 / ถ้าใบอ.1 ระบุเป็นอาคารประเภทอื่นที่ไม่ใช่โรงแรม ติดต่อพนักงานท้องถิ่น ออกใบอ.5 อนุญาตให้เปลี่ยนการใช้เป็นอาคารโรงแรม

7) นำใบอ.5 หรือใบอ. 6 ยื่นขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม

---

[84] อนวัช บูรพาชน , เจาะ 3 ตัวช่วยเรื่องกฎหมายสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม SME , www.scb.co.th , ค้นวันที่ 10 มกราคม 2565 จาก https://www.scb.co.th/th/personal-banking/stories/business-maker/hotel-law.html

โดยสามารถสรุปภาพรวมของผู้ที่จะดำเนินการขอออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ซึ่งมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจโรงแรมจะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม โดยกรณีในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ยื่นที่ส่วนรักษาความสงบเรียบร้อย 3 สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง) วังไชยา (และกรณีต่างจังหวัดให้ยื่นที่ที่ว่าการอำเภอทั่วประเทศที่โรงแรมตั้งอยู่

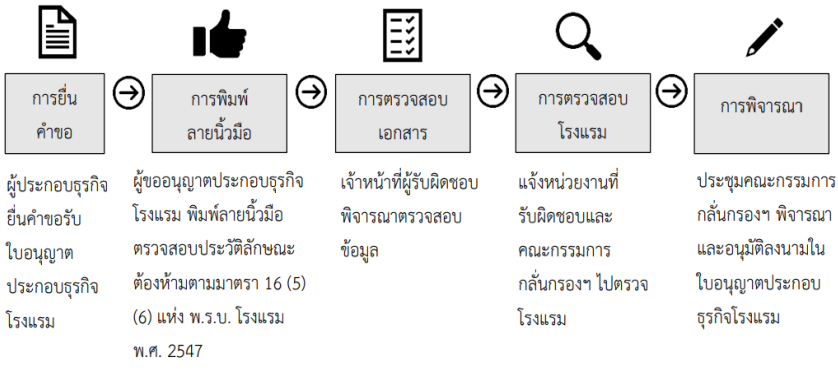
2. ผู้ประกอบการพิมพ์ลายนิ้วมือตรวจสอบประวัติลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 (5) (6) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

3. เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบพิจารณาตรวจสอบเอกสารข้อมูล (กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ เช่น กฎหมายโรงแรม ผังเมือง ควบคุมอาคาร เป็นต้น)

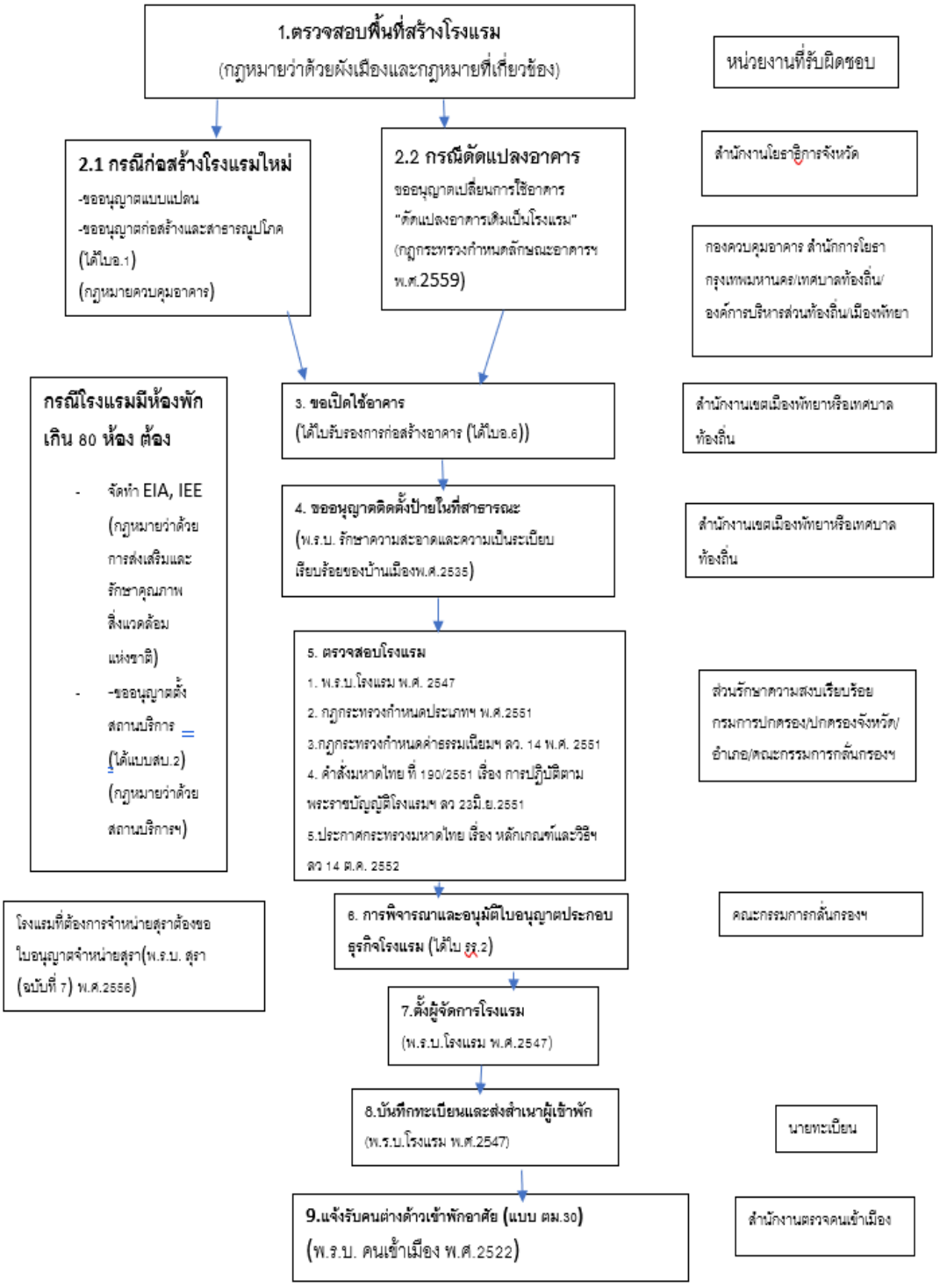
4. หน่วยงานที่รับผิดชอบและคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ไปตรวจโรงแรม

5. ประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองฯ พิจารณาอนุมัติลงนามใบอนุญาตฯ

เมื่อผู้ประกอบการได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมแล้วจะต้องชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตโรงแรมประเภท 1 ค่าธรรมเนียม 10,000 บาท ประเภท 2 ค่าธรรมเนียม 20,000 บาท ประเภท 3 ค่าธรรมเนียม 30,000 บาท และประเภท 4 ค่าธรรมเนียม 40,000 บาท ตามกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม หลักเกณฑ์และวิธีการชำระค่าธรรมเนียมสำหรับการประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2551 ใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมมีอายุ5 ปี (มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547) ผู้ประกอบการต้องดำเนินการต่อใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม โดยมีค่าธรรมเนียมการต่ออายุครั้งละกึ่งหนึ่งของค่าธรรมเนียมใบอนุญาต



ภาพ 9 ขั้นตอนการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม



ภาพ 10 แผนผังแสดงขั้นตอนการขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม[85]

[85] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ธุรกิจโรงแรมและรีสอร์ทขนาดเล็ก 2560

ในการขออนุญาตก่อสร้างโรงแรม ผู้ประกอบการจะต้องดำเนินงานใน 3 ขั้นตอนหลัก คือ 1) ตรวจสอบพื้นที่เพื่อขออนุญาตสร้างโรงแรม 2) จัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและ 3) การขออนุญาตก่อสร้างโรงแรม ซึ่งแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดและกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยกรณีการตรวจสอบพื้นที่เพื่อขออนุญาตสร้างโรงแรม ผู้ประกอบการที่ต้องการจะประกอบธุรกิจโรงแรมจะต้องตรวจสอบว่าพื้นที่ที่จะใช้ก่อสร้างโรงแรมว่าอยู่ในพื้นที่อนุญาตให้สร้างโรงแรมได้หรือไม่ โดยจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ได้แก่ 1. กฎหมายว่าด้วยผังเมือง และกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในพื้นที่แต่ละจังหวัด โดยจะกำหนดโซนสีว่าแต่ละพื้นที่จะสามารถก่อสร้างโรงแรมได้หรือไม่ 2. เทศบัญญัติว่าด้วยผังเมือง 3. กฎหมายควบคุมการก่อสร้างในพื้นที่เฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 เป็นต้น

จากขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นได้ว่ามีขั้นตอนในการขอออกใบอนุญาตที่ต้องใช้ความรู้และความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งต้องมีทุนทรัพย์ในการดำเนินการในบางขั้นตอน และปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญในการขอออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมก็คือกรณีขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

ธุรกิจให้บริการด้านที่พักในลักษณะโรงแรมนอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแล้ว ยังต้องอยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองด้วย กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เป็นกฎหมายที่ควบคุมเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตราขึ้นบังคับใช้ในรูปของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งได้มีการดำเนินการในหลายส่วนหนึ่งในสาระสำคัญคือ การเพิ่มกรอบผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ ซึ่งแบ่งได้เป็นสามประเภท คือ ผังนโยบายระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค และผังนโยบายระดับจังหวัด เพิ่มเติมจาก ผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งมี 2ประเภท คือ ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ ซึ่งในกรณีของผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะก็จะมีการกำหนดโซนของการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นสีต่างๆ เช่น สีเหลืองเป็นโซนที่อยู่อาศัย สีม่วงเป็นโซนโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ฉบับนี้ กล่าวถึง การวาง จัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองในระดับต่าง ๆ สำหรับเป็นกรอบชี้นำการพัฒนาทางด้าน

กายภาพในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง ระดับชนบท และพื้นที่เฉพาะ ควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อการพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง ความปลอดภัยของประชาชน สวัสดิภาพของสังคม การป้องกันภัยพิบัติ และการป้องกันความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี หรือบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติเฉพาะ และผังเมืองรวม หมายถึง แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การสาธารณูปโภค การขนส่ง การคมนาคม และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ซึ่งการบังคับใช้ผังเมืองรวมในพระราชบัญญัติปัจจุบันนี้ จะประกาศใช้โดยประกาศกระทรวงมหาดไทย หรือ ข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติและมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

โดยที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มาตรา 37 [86] ได้กำหนดว่า ในเขตที่ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น จึงทำให้การประกอบธุรกิจโรงแรมจะต้องตรวจสอบสถานที่ตั้งของโรงแรมด้วยว่า ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินตามประเภทที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองกำหนดไว้ว่าเป็นที่ดินในบริเวณที่กำหนดให้สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการโรงแรมได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งหากสถานที่ตั้งของโรงแรมอยู่ในเขตพื้นที่ห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการโรงแรม เช่น ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม หรือประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทยแล้ว ก็จะไม่สามารถขอรับใบอนุญาตให้ใช้อาคารเพื่อเป็นโรงแรมในเขตพื้นที่ดังกล่าวจากเจ้าพนักงาน

---

[86] พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562
มาตรา 37 ในเขตที่ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น...

ท้องถิ่นได้ ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมได้ตามมาในภายหลัง และทำให้เจ้าของประกอบธุรกิจอาจต้องหลีกเลี่ยงไปประกอบธุรกิจเป็นสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมกล่าวคือ กรณีมีหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคนแทน ทำให้การควบคุมและดูแลจากหน่วยงานของภาครัฐเข้าถึงได้ยากไม่ครอบคลุมดังเช่นสถานประกอบการที่พักที่เป็นโรงแรม ที่มีพระราชบัญญัติโรงแรมเป็นกฎหมายควบคุมดูแล ซึ่งรวมถึงค่าธรรมเนียมประจำปีที่ภาครัฐต้องสูญเสียเนื่องจากไม่มีระเบียบที่ให้ภาครัฐจัดเก็บสำหรับสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม

โดยข้อกำหนดของกฎหมายผังเมืองรวม บางแห่งได้กำหนดห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม โดยไม่ได้กำหนดขนาดหรือประเภทโรงแรมไว้ เช่น ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย จึงเป็นการห้ามกิจการโรงแรมทุกประเภท ไม่สามารถขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมทุกประเภทในพื้นที่ดังกล่าวได้

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรมของต่างประเทศ

1.กฎหมายประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษซึ่งใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณีหรือคอมมอนลอว์ (CommonLaw) ซึ่งหลักกฎหมายจะมาจากคำพิพากษาของศาล อย่างไรก็ตามก็มีการบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรขึ้นในหลายๆเรื่อง สำหรับในเรื่องโรงแรมนั้น นอกจากใช้หลักกฎหมายคอมมอนลอว์แล้วยังมีกฎหมายเฉพาะออกมา คือ The Hotel Proprietors Act 1956 หรือ HPA 1956 สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ประกอบการโรงแรมอันเกี่ยวกับทรัพย์สินของแขกและได้นิยามความหมายของ Inn โรงแรมไว้ ดังนั้น กิจการที่จะมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบตาม HPA ได้จะต้องอยู่ในนิยามความหมายของคำว่า Inn ตาม HPA เสียก่อน โดย HPA Section (1) นิยาม "Inn" ว่าหมายถึง โรงแรม (Hotel) ที่อยู่ภายใต้ความหมายของกฎหมายนี้เท่านั้น จึงจะถือว่าเป็น " Inn " และมีผลให้ผู้ประกอบการมีสิทธิหน้าที่ในฐานะ "Inn keeper" ดังนั้น กิจการอื่นใดแม้มีลักษณะคล้ายกับโรงแรม แต่ถ้าไม่อยู่ในคำนิยามของโรงแรม ตาม HPA แล้วจะไม่มีสิทธิหน้าที่ตาม HPA ทั้งนี้ HPA Section(2) นิยามความหมายของ โรงแรม (hotel) ไว้ว่า “โรงแรมหมายถึง สถานประกอบการซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการ อาหาร เครื่องดื่มและสถานที่พักผ่อนหลับ

นอนแก่คนเดินทาง ซึ่งเป็นผู้ที่มีความประพฤติเหมาะสมสมควรจะรับไว้ได้ อีกทั้งยังสามารถและเต็มใจที่จะจ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสมสำหรับการบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่จัดหามาให้นั้น ทั้งนี้โดยปราศจากสัญญาพิเศษต่อกัน (without special contract)" [87]

อย่างไรก็ตาม กฎหมายอังกฤษได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่า กิจการต่อไปนี้ไม่อยู่ในความหมายของโรงแรม

(1) สถานประกอบการใดๆ ที่ให้บริการอาหารและเครื่องดื่ม แต่ไม่ให้บริการที่พักแรม เช่น ภัตตาคาร ร้านอาหาร เป็นต้น

(2) สถานประกอบการที่ให้บริการทั้งร้านอาหาร เครื่องดื่ม และที่พักแรม แต่มีการทำสัญญาเช่าที่พักโดยเฉพาะ เช่น บ้านเช่า(lodging house)

(3) สถานประกอบการที่เจ้าของแสดงให้เป็นที่รู้กันว่าสถานประกอบการนั้นมีสิทธิที่จะเลือกรับลูกค้าได้ หรือ ชมรมหรือสถาบันต่างๆ ที่บริการที่พักเฉพาะบุคคลที่เป็นสมาชิกของชมรมหรือลูกค้าของตนเท่านั้น

(4) สถานประกอบการที่รับเฉพาะแขกอาศัยที่มาพักเป็นเวลานานเท่านั้น [88]

2.กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายสหรัฐที่ใช้กับโรงแรมยังคงเป็นแนวคำพิพากษาของศาลตามหลักคอมมอนลอว์เป็นหลัก ซึ่งในคดีต่างๆที่เกี่ยวข้องกับโรงแรมนั้น จะมีการวางหลักกฎหมายในประเด็นต่างๆ เช่น การเริ่มต้นและการสิ้นสุดของผู้ประกอบการโรงแรมและแขกที่เข้าพัก สถานะของแขกที่เข้าพัก เป็นต้น สำหรับความหมายของโรงแรม นั้นได้มีการกล่าวไว้ในคำพิพากษาของคดี Juengel & City of Glendalel[89] ว่า "โรงแรม ได้ถูกนิยามว่ามีลักษณะประหนึ่งบ้านที่เปิดเป็นสถานที่สาธารณะ โดยบุคคลที่เข้ามาพักชั่วคราวจะได้รับบริการและสันทนาการในฐานะแขกอาศัย ทั้งนี้ต้องชำระค่าตอบแทนเป็นเงิน โรงแรมอาจหมายถึงบ้านซึ่งคนเดินทางจะได้รับบริการจัดหาอาหารและที่พักให้ระหว่างเดินทาง โดยเป็นธุรกิจอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ลักษณะประการสำคัญของโรงแรมคือ ต้องเป็นการดำเนินธุรกิจโดยปกติของบุคคลที่ประกอบการดังกล่าว"ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ความหมายของโรงแรม (hotel)ค่อนข้างกว้างครอบคลุมสถาน

---

[87] Younge, A, D. Halsby's Statutes of England, London:Butterwerths, 1970.

[88] Pannett, Alan. Principle of Hotel and Catering Law, Holt,Rinehart & Winston of Canada Ltd, 1984

[89] Juengel V City of Glendale, 164 S.W.2d 610 , Mo., 1942.

ประกอบการไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอย่างไร หากมีลักษณะเปิดให้บุคคลทั่วไปเข้าพักโดยแลกเปลี่ยนกับค่าตอบแทนคือเงิน โดยเป็นการประกอบธุรกิจตามปกติของผู้ให้บริการที่พักนั้นแล้วก็จัดเป็นโรงแรมได้ สำหรับองค์ประกอบในการให้บริการอาหารและเครื่องดื่มนั้นศาลวางหลักว่าแม้ไม่ได้จัดบริการอาหารให้แขกก็ยังถือเป็นโรงแรมได้

นอกจากกฎหมายที่มาจากคำพิพากษาของศาลแล้ว ในระดับมลรัฐยังมีการตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรขึ้นเพื่อควบคุมโรงแรมโดยกำหนดให้ต้องได้รับใบอนุญาต ซึ่งรายละเอียดและหลักการควบคุมจะแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ ตัวอย่างเช่น กฎหมายมลรัฐ Florida, Chapter 509 [90] ได้นิยามความหมายของโรงแรมที่ต้องได้รับใบอนุญาตไว้ โดยโรงแรมจัดอยู่ในนิยามของ "สถานที่พักสาธารณะ" (Public lodging establish–ment)" สถานที่ใดซึ่งเข้าลักษณะนิยามของสถานที่พักสาธารณะดังกล่าวแล้ว จะต้องได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานของมลรัฐ (Divisionof Hotels and Restaurants, Departmentof Business and Professional Regulation)โดยกฎหมายได้จำแนกประเภทของ "สถานที่พักสาธารณะ" ไว้เป็นประเภทต่างๆ เช่น Hotel, Motel, transient apartment, non–transient apartment, Roominghouse,Bread and Breakfast Inn. โดยสถานที่พักสาธารณะที่เข้าลักษณะนิยามประเภทใดก็จะต้องขอใบอนุญาตและได้รับใบอนุญาตสำหรับสถานที่พักแต่ละประเภทนั้นๆ อย่างไรก็ตามในบางมลรัฐก็ไม่มีการออกใบอนุญาตสำหรับธุรกิจโรงแรมโดยเฉพาะ เช่น มลรัฐ Coloradoไม่มีใบอนุญาตธุรกิจโรงแรม (Hotel or lodging license) แต่ใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานสุขอนามัยและมาตรฐานโครงสร้างอาคารสาธารณะมาใช้กับการควบคุมโรงแรม"

ขณะที่ที่พักระยะสั้นประเภทแบ่งปันบ้านพักให้เช่า หรือที่เรียกกว่าธุรกิจ home sharing ซึ่งกำลังเป็นธุรกิจที่พักแบบใหม่ที่เติบโตอย่างรวดเร็วในทุกประเทศทั่วโลก ส่งผลให้การกำกับดูแลใน แต่ละท้องถิ่นหรือแต่ละเมืองใหญ่ของประเทศสหรัฐอเมริกาต้องมีการปรับตัว โดยการกำกับดูแลใน แต่ละเมืองจะมีความเข้มข้นแตกต่างกันไป เช่น 1.ซานฟรานซิสโก กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการที่ต้องการแบ่งบ้านพักให้เช่ากับนักท่องเที่ยว ต้องขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบธุรกิจให้เช่าระยะสั้น, ปล่อยเช่าได้ไม่เกิน 90 วันต่อปี แต่หากเจ้าของบ้านอาศัย

---

[90] Florida Statute, Chapter 509 Lodging and Food Service Establishment. Retrieved August 15, 2023, from http://www.leg.state.flus/Statutes/index.cfm?Appmode=Display_Sttute&URL=0500–0599/0509/0509.html

อยู่ร่วมด้วยสามารถ ปล่อยเช่าได้ไม่จำกัดจำนวนวัน และต้องมีการรายงานผู้เข้าพักให้รัฐบาลท้องถิ่นทราบทุกไตรมาส 2. ลอสแองเจลิส ออกกฎหมายฉบับใหม่เพื่อใช้กำกับดูแลธุรกิจที่พักประเภทนี้เป็นการเฉพาะ ชื่อว่า “the city ordinance” [91] ประกาศบังคับใช้เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2562 ที่ผ่าน มา ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ ต้องขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นทุกๆ 1 ปี, ปล่อยเช่าระยะสั้นได้ โดยต้องไม่เกิน 120 วันต่อปี หากละเมิดไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว จะถูกปรับวันละ 2,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ, เสียภาษีโรงแรมให้กับหน่วยงานส่วนท้องถิ่น และเก็บข้อมูลผู้เข้าพักสำหรับการตรวจสอบ

3.กฎหมายประเทศสิงค์โปร์

ประเทศสิงค์โปร์มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรคือ Hotel Act (Chapter 127) ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจโรงแรม ซึ่งมีลักษณะและหลักการคล้ายกับพระราชบัญญัติโรงแรมของไทย โดย Hotel Act (Chapter 127) ได้นิยามความหมายของโรงแรม (Hotel) ไว้ในมาตรา 2 ว่า " โรงแรมหมายความรวมถึง บ้านที่ให้พักพร้อมอาหาร(boarding house) บ้านที่แบ่งห้องให้เช่า(lodging house) ที่พักขนาดเล็ก (guesthouse) และอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่มิใช่สถานที่สาธารณะ (public institution) และมีจำนวนห้องไม่น้อยกว่า 4 ห้อง หรือห้องแยกส่วน (cubicle) ซึ่งให้คนพักอาศัยหรือนำออกให้เช่าหรือให้เป็นรางวัลไม่ว่าจะในลักษณะใดโดยมีเจ้าของ ผู้เช่า ผู้เช่าที่ ผู้ครอบครอง หรือผู้จัดการให้บริการภายในที่พักแก่ผู้ที่เข้ามาพัก[92]

กฎหมายโรงแรมของสิงค์โปร์นั้นมีหลักการคล้ายกับกฎหมายไทย กล่าวคือกำหนดห้ามมีให้ประกอบธุรกิจโรงแรมเว้นแต่จะได้รับใบอนุญาต (Hotel Act Chapter127 ข้อ 5 (1) โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการออกใบอนุญาต (Hotel Licensing Board) เพื่อพิจารณาออกใบอนุญาตในการประกอบกิจการโรงแรม คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาออกใบอนุญาตสำหรับเงื่อนไขของการพิจารณาอนุญาตนั้นกฎหมายได้กำหนดไว้อย่างกว้าง เช่น สถานที่นั้นต้องจัดการอย่างมีระเบียบ, สถานที่พักนั้นจะต้องมีสุขอนามัยเหมาะสม,สถานที่พักนั้นต้องมีความเหมาะสมสำหรับวัตถุประสงค์ของการเป็นโรงแรม [93]

---

[91] http://clkrep.lacity.org/onlinedocs/2014/14-1635-S2_ORD_185931_07-01-19.pdf

[92] http://statutes.agc.gov.sg/non_version/htmV/homepage.html

[93] Hotel Act Chapter 127 ข้อ 6

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการอาจปฏิเสธคำขอโดยไม่จำต้องให้เหตุผลก็ได้ สำหรับประเด็นการแบ่งประเภทของโรงแรมนั้น Hotel Act ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีในการตรากฎกระทรวง (Regulation) เพื่อจำแนกประเภทโรงแรม ซึ่งได้มีการตรากฎกระทรวง0แบ่งประเภทโรงแรมเป็น 3 ประเภทดังนี้ [94]

(1) โรงแรมขนาดเล็ก (Small hotel) คือโรงแรมที่มีจำนวนห้อง 100 ห้องหรือน้อยกว่านั้น ซึ่งจะต้องเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาต200 เหรียญต่อปี

(2) โรงแรมขนาดกลาง (Medium Hotel) คือโรงแรมที่มีจำนวนห้องมากกว่า 100 ห้องแต่ไม่เกิน 300 ห้อง ซึ่งจะต้องเสียคำธรรมเนียมใบอนุญาต 300 เหรียญต่อปี

(3) โรงแรมขนาดใหญ่ (Large Hotel) คือโรงแรมที่มีจำนวนห้องตั้งแต่ 300 ห้อง ขึ้นไปซึ่งจะต้องเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 400 เหรียญต่อปี

4. กฎหมายประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นจุดหมายปลายทางด้านการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวต่างชาติจำนวนมาก กรมการท่องเที่ยวญี่ปุ่น รายงานว่า อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในญี่ปุ่นมีมูลค่าตลาดสูงถึง 25.5 ล้านล้านเยน ในปี พ.ศ. 2558 และมีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติในญี่ปุ่น 28.7 ล้านคนในปี พ.ศ. 2560 จากการขยายตัวของการท่องเที่ยวทำให้ธุรกิจโรงแรมมีการเติบโตเพิ่มขึ้นด้วย เพื่อรองรับ นักท่องเที่ยวที่เพิ่มจำนวนขึ้นทุกปี ญี่ปุ่นจึงมีการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ การท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น การประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศญี่ปุ่นนั้นจะต้องมีการขอใบอนุญาต โดยมีกฎหมาย 3 ฉบับที่กำกับดูแลกิจการโรงแรม

(1) Act on development of hotels for inbound tourists กระทรวงที่ดิน สาธารณูปโภค ขนส่ง และการท่องเที่ยว เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายนี้ซึ่งตามกฎหมายกำหนดว่า

– โรงแรมต้องมีตั้งแต่ 15 ห้องขึ้นไป โดยมีห้องมาตรฐาน (standard) มากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนห้องพักทั้งหมด

---

[94] Hotel licensing Regulations, Chapter 127. section 13) Retrieved August 5, 2023, from http://app hlbgov.se/hotel–licensing–regulations.asp

– โรงเตี๊ยมหรือเรียวกัง (Ryokan) จะต้องมีห้องตั้งแต่ 10 ห้องขึ้นไป โดยมีห้องมาตรฐานมากกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนห้องพักทั้งหมด

(2) Inns and hotels act อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และ สวัสดิการ กฎหมายนี้แบ่งโรงแรมออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1) กิจการโรงแรมและโรงเตี๊ยม (Inns and hotel operation)

2) กิจการที่พักซึ่งบริการอุปกรณ์อำนวยความสะดวกแบบใช้ร่วมกัน (Common lodging house operation) เช่น โฮสเทล (Hostel) ยูธโฮสเทล (Youth Hostel) และเพนชั่น (Pension) เป็นต้น และ

3) บ้านพักที่ให้บริการอาหารสำหรับคนที่เข้าพัก (Boarding house operation) โดย ให้บริการที่พักตั้งแต่ 1 เดือนขึ้นไป

(3) Private lodging business act มีกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการเป็นผู้บังคับใช้ ซึ่งกำกับดูแลสถานที่พักที่เรียกว่า minshuku ซึ่งต้องขออนุญาตในการ ประกอบกิจการ และต้องมีผู้บริหารอยู่ในสถานที่พักตลอดเวลา รวมทั้งขนาดของห้องต้อง เป็นไปตามกฎกติกาที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติมิได้มีการบังคับใช้กฎกติกา เหล่านี้อย่างจริงจัง ทำให้มีสถานที่พักให้เช่าแบบ AirBNB ที่ไม่มีผู้ที่ดูแลที่พักประจำและ ขนาดห้องมิได้เป็นไปตามมาตรฐานเกิดขึ้นได้อย่างแพร่หลาย นอกจากประเภทที่พักตามที่กล่าวมาแล้ว ที่พักระยะสั้นที่ผู้ประกอบการรายเล็กปล่อยให้เช่า ผ่าน platform เช่น AirBNB ที่เรียกว่า Minpaku ได้รับความนิยมอย่างมาก ปัจจุบันการจองห้องพัก ออนไลน์ทำได้สะดวกรวดเร็ว นักท่องเที่ยวนิยมจองผ่านแอปพลิเคชัน (Application) โดยเฉพาะ AirBNB ผู้ประกอบการที่พักได้ร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินธุรกิจให้สะดวกรวดเร็ว เช่น ร้านสะดวกซื้อ Seven–Eleven Japan Co ร่วมมือกับบริษัทท่องเที่ยว JIB Corp ให้บริการสำหรับ ผู้ที่พัก Minpaku สามารถเช็คอินและรับกุญแจห้องได้ตลอด 24 ชั่วโมง ที่เซเว่น อีเลฟเว่น (SevenEleven) ได้ ซึ่งกลุ่มผู้ใช้บริการธุรกิจห้องพักประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นเด็กรุ่นใหม่ ที่ผ่านมาในช่วง 2–3 ปี รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญในการผลักดันธุรกิจที่พักอาศัยขนาดเล็ก และในปี พ.ศ. 2561 รัฐบาลได้ผ่านกฎหมายเพื่อกำกับดูแลแบ่งปันบ้านพัก (Home Sharing) ที่เรียกว่า Minpaku เพื่อส่งเสริมให้มีบริการที่พักโดย (1) ไม่มีการกำหนดขนาดของห้อง (2) ไม่จำกัดพื้นที่ที่สามารถให้บริการได้ (3) ไม่ต้องมีผู้ดูแลที่พักประจำอยู่ ณ ที่พัก

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลท้องถิ่นสามารถกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมได้ เช่น เทศบาลกรุงเกียวโตประกาศห้ามให้บริการที่พักแบบ Minpaku ในเขต ที่พักอาศัย (residential district) เป็นต้น ผู้ประกอบการที่พักประเภทนี้ต้องได้รับใบอนุญาตจากกระทรวงที่ดิน (Land Ministry) ก่อนถึงจะดำเนินธุรกิจได้ โดยมีข้อกำหนดว่า ต้องมีการจดทะเบียนทั้งประเภทที่เป็นเจ้าของบ้านปล่อยเช่า และที่พักเชิงพาณิชย์ เปิดรับนักท่องเที่ยวได้แห่งละไม่เกิน 180 วันต่อปี เพื่อที่จะแยกตลาด “home sharing” ซึ่งเป็นการให้เช่าที่พักส่วนบุคคลเป็นครั้งคราวเพื่อ “หารายได้เสริม” ออกจากกิจการโรงแรมที่ให้บริการที่พักชั่วคราวในเชิงพาณิชย์ เจ้าของบ้านที่ต้องการปล่อยเช่าที่พักมากกว่า 180 วัน จะต้องเลือกการขอใบอนุญาตการประกอบธุรกิจโรงแรมซึ่งจะมีภาระภาษีที่ต่างกัน อย่างไรก็ดี ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การให้เช่าที่พักในตึกคอนโดมิเนียมหรืออะพาร์ตเมนท์ซึ่งมี ผู้อาศัยรวมกันหลายราย กฎหมายที่ออกมาทำให้คอนโดมิเนียมหรืออะพาร์ตเมนท์ไม่สามารถปฏิเสธใน การที่เจ้าของห้องรายหนึ่งใดเลือกที่จะให้เช่าห้องพักของตนแก่นักท่องเที่ยว ยกเว้นจะต้องมีการกำหนดไว้ในข้อบังคับของสถานที่พักนั้นๆ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการแก้ไขข้อบังคับดังกล่าวต้องอาศัยเสียง 3 ใน 4 ของเจ้าของที่พักในตึก

5. กฎหมายประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส กำกับดูแลกิจการโรงแรมผ่านกฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยว Code du Tourisme (Book III : Equipment and amenities) กฎหมายการท่องเที่ยวของฝรั่งเศสแบ่งประเภท โรงแรม เป็น 3 ประเภท ได้แก่ โรงแรมที่ดำเนินเป็นธุรกิจ (business hotel) ที่พักอื่นที่ไม่เป็นโรงแรม และสถานที่สำหรับตั้งแคมป์และคาราวาน กฎหมายดังกล่าวไม่ได้นิยามคำว่า “โรงแรม” ไว้เป็นการเฉพาะ แต่กำหนดมาตรฐานสิ่งอำนวย ความสะดวกในโรงแรมตามระดับ “ดาว” ที่ให้ ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขกลางที่บังคับใช้กับทุกรัฐที่เป็น สมาชิกสหภาพยุโรป จำนวนดาวที่ที่พักได้รับจะเป็นตัวแปรสำคัญที่กำหนดอัตราค่าเช่าที่ผู้ให้เช่า สามารถเรียกเก็บจากผู้บริโภคได้ ทั้งนี้ รัฐไม่ได้กำกับอัตราค่าเช่าโดยตรง เพียงแต่เป็นผู้รับรอง มาตรฐานของโรงแรมจากระบบ “ดาว”

นอกจากนี้ กฎกติกาได้กำหนดไว้ว่า อัตราค่าเช่าที่แสดงจะต้อง รวมภาษีและค่าธรรมเนียมอื่นๆ ด้วย เพื่อให้การโฆษณามีความชัดเจนและโปร่งใส นอกจากนี้แล้ว ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับความรับผิดของผู้จัดการโรงแรมเมื่อเกิดปัญหา เช่น กรณีลักทรัพย์อีกด้วย ส่วนที่พักอื่นที่ไม่เป็นโรงแรมในกฎหมายการท่องเที่ยวของฝรั่งเศส หมายถึง บ้านพักสำหรับนักท่องเที่ยว (residence de tourisme) ซึ่งปกติจะมีครัวเพื่อประกอบอาหาร รีสอร์ท (village de

vacances) ยูธโฮสเทล (auberge de jeunesse) ที่พักอาศัยแบบ bed and breakfast (chambres d'hôtes) และกระท่อมหรือที่พักชั่วคราวบนภูเขา (refuges de montagne) สำหรับการกำกับดูแลที่พักแต่ละประเภทจะแตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น กรณีของที่พักอาศัยแบบ bed & breakfast นั้น มีเงื่อนไขว่าเจ้าของที่พักต้องอาศัยในที่ที่ให้เช่าด้วย โดยอนุญาตให้มีห้องพักได้ ไม่เกิน 5 ห้อง มีจำนวนผู้เข้าพักไม่เกิน 15 คนต่อคืน ราคาห้องพักต้องรวมอาหารเช้า ขนาดของห้องต้องไม่ต่ำกว่า 9 ตารางเมตร โดยไม่รวมห้องน้ำ ต้องมีเครื่องจับควันไฟและเครื่องจับก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ หากมีการใช้เชื้อเพลิงหรือก๊าซในสถานที่พักที่ให้เช่า เป็นต้น สำหรับที่พักที่ให้เช่าผ่าน AirBNB นั้นสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ [95]

(1) ที่พักที่เจ้าของบ้านพักอยู่ด้วยไม่ต่ำกว่า 8 เดือนต่อปี (primary residence) ซึ่งสามารถให้ เช่าทั้งหลังได้ไม่เกินปีละ 120 วัน แต่หากเป็นการเช่าห้องในบ้าน จะไม่มีการจำกัดจำนวน วันที่สามารถให้เช่าได้หากเจ้าของบ้านให้เช่าเกินเกณฑ์จำนวนวันที่กำหนดจะต้องแจ้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ดี สำหรับบางเมือง เช่น Aix en Provence, Annecy หรือ Bordeaux ทาง AirBNB จะเป็นผู้ติดตามจำนวนวันและจะยกเลิกการเปิด ให้จองหากที่พักดังกล่าวมีจำนวนวันเช่าที่เกินเกณฑ์ที่กำหนด

(2) ที่พักที่เป็นบ้านที่สองหรือบ้านตากอากาศ (secondary residence) ซึ่งเจ้าของอาศัยอยู่ ปีละไม่เกิน 4 เดือน ในกรณีนี้สามารถปล่อยเช่าได้โดยไม่จำกัดเวลา หากแต่ต้องแจ้งการให้เช่าเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ

(3) ที่พักที่สำหรับนักท่องเที่ยวโดยเฉพาะ (non-residential space) ได้แก่ โรงแรม Bed & Breakfast ซึ่งหมายถึงการให้เช่าห้องในบ้านส่วนบุคคลที่รวมอาหารเช้า หรือ service apartments

ทั้งนี้ การแยกประเภทของที่พักมีไว้เพื่อกำหนดมาตรฐานของบริการและภาระภาษี ตัวอย่างเช่น การให้เช่าห้องในบ้านที่อาศัยอยู่หากรายได้ไม่เกิน 780 ยูโร หรือประมาณ 27,360 บาท หรือในกรณีที่ให้เช่าที่พักเพื่อนักท่องเที่ยวโดยเฉพาะ หากไม่มีการจัดระดับดาว หากรายได้ไม่เกิน 7 หมื่นยูโร หรือ 2.5 ล้านบาท จะได้ลดหย่อนภาษีครึ่งหนึ่ง หากเป็นโรงแรม

---

[95] AirBNB Help Center, Responsible hosting in France. Accessed August 6, 2023. https://www.airbnb.com/help/article/1383/responsible-hosting-in-france

หรือ bed & breakfast ที่มีการจัดระดับดาวจะได้รับการลดหย่อนภาษีรายได้ถึงร้อยละ 71 หากรายได้ไม่เกิน 1.7 แสนยูโร หรือ 6.8 ล้านบาท อนึ่ง สำหรับรายได้จาก home sharing ผ่าน platform เช่น AirBNB ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 จะต้องรายงานให้สรรพากรของฝรั่งเศสทราบเพื่อการจัดเก็บภาษี

จากข้อมูลการประกอบธุรกิจโรงแรมในต่างประเทศดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ชัดว่าในแต่ละประเทศย่อมมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรมเพื่อมาควบคุมและกำกับดูแลที่แตกต่างกัน ซึ่งในบางประเทศก็มีมาตรการที่เข้มงวดและบางประเทศก็มีมาตรการที่ออกมาบังคับเพื่อผ่อนปรนให้เหมาะสมกับสภาพสังคมในแต่ละพื้นที่

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องปัญหาผังเมืองกับการประกอบธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางการดำเนินการวิจัยด้วยเทคนิคการทำวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่างๆ สำหรับใช้ในการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

รูปแบบการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้กำหนดระเบียบวิธีวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (Methodology) ด้วยเทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นรูปแบบการวิจัยที่มีกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยมีการรวบรวมข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยในครั้งนี้ ประกอบด้วย หลักการ หลักเกณฑ์ แนวคิดพัฒนาการทางทฤษฎี และตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมือง กฎหมายผังเมือง และขั้นตอนการขอใบอนุญาตสำหรับธุรกิจโรงแรม กฎหมายโรงแรมทั้งในประเทศและต่างประเทศตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงการศึกษาวิเคราะห์ควบคู่กับงานวิจัยที่เกี่ยวกับการวางผังเมืองและการขอใบอนุญาตสำหรับธุรกิจโรงแรม

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดกระบวนการวิจัย (Methodology) ด้วยกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ดังนั้น เครื่องมือที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับรูปแบบของการทำวิจัยครั้งนี้ คือ การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งเป็นแนวทางการดำเนินการวิจัยด้วยการรวบรวมเชิงเอกสารเป็นเครื่องมือสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องต่างๆ จำนวนมาก ทั้งจากหนังสือ ตำรา รวมไปถึงผลงานวิจัยประเภทต่างๆ ตลอดจนข้อมูลที่สามารถเก็บรวบรวมได้จากสื่ออินเทอร์เน็ต หรือข้อมูลที่ได้จากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

สำหรับใช้ในกระบวนการวิเคราะห์เนื้อหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องแบบบูรณาการ อันเป็นแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการนำไปสู่การสร้างเครื่องมือที่สามารถนำไปใช้ในกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลทางวิชาการที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพในขั้นตอนต่อไป

วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล

ระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (Methodology) ในครั้งนี้เป็นกระบวนการหรือแนวทางสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นหลัก ด้วยวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ เพื่อศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารวิชาการ รวมไปถึงข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตที่น่าเชื่อถือ

กระบวนการในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาข้อมูลทางด้านเอกสารวิชาการและข้อมูลจากสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศนั้น ผู้วิจัยได้ดำเนินการในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากวิทยาลัย มหาวิทยาลัย สถาบันการศึกษา หน่วยงานวิชาการต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนแหล่งข้อมูลทางเว็บไซต์ที่ปรากฏบนอินเทอร์เน็ต ซึ่งสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการสืบค้นเนื้อหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็ว รวมไปถึงการศึกษาจากเอกสารวิชาการ รายงานการศึกษาวิจัย บทความ บทความวิจัย ผลงานวิจัยทุกระดับ คำพิพากษาของศาล คำสั่งของคณะกรรมการ ระเบียบของกระทรวง ทบวงกรมต่างๆ และกฎหมายจากต่างประเทศ เป็นต้น สำหรับใช้ในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลได้อย่างถูกต้อง ตรงประเด็น และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการทำวิจัยครั้งนี้

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในขั้นตอนของการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลจากการศึกษา ค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารนั้น (Documentary Research) ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้า ข้อมูลจากเอกสารมาใช้ในกระบวนการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลด้วยกระบวนการตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูลนั้นเริ่มจากพิจารณาประเด็นหลัก (Major Themes) ที่ค้นคว้าได้จากเอกสารทางวิชาและข้อมูลจากสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศทั้งหมด จากนั้นจึงนำประเด็นหลัก (Major themes) มาพิจารณาแบ่งแยกออกเป็นประเด็นย่อย (Sub-themes) และหัวข้อย่อย (Categories) อันเป็นกระบวนการวิเคราะห์ ที่มีจุดเริ่มต้นจากการวิเคราะห์ภาพรวมไปสู่การวิเคราะห์ประเด็นย่อยของกระบวนการวิเคราะห์ตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ ต่อมาได้ดำเนินการตามกระบวนการ

พรรณนาข้อมูลตามปรากฏการณ์ร่วมด้วยเพื่อแสวงหาหรือให้ได้มาซึ่งข้อค้นพบจากกระบวนวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ จากนั้นเข้าสู่ขั้นตอนการเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อให้บริบททางกฎหมายเพื่อให้การขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมของไทยมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันมากที่สุด

บทที่ 4

ผลการวิจัย

การประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทย มีพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายฉบับล่าสุดที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อวางกรอบและควบคุมการบังคับใช้ให้กับผู้ประกอบธุรกิจและผู้เข้าพักในโรงแรม ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโรงแรมเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจโรงแรม ทั้งในด้านการบริหารจัดการโรงแรม ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าพักและด้านให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการกำกับธุรกิจโรงแรมให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น แต่ก็มีจุดที่บกพร่องและไม่สอดคล้องกับสภาวการณ์ของสังคมในปัจจุบัน ซึ่งนอกเหนือจากพระราชบัญญัติโรงแรมแล้ว การดำเนินการประกอบธุรกิจโรงแรมก็ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องสำคัญคือ กฎหมายผังเมือง และกฎหมายควบคุมอาคาร

การประกอบธุรกิจที่พักแรม หากมีลักษณะเข้าข่ายตามบทนิยามของกฎหมายว่าเป็น “โรงแรม” ไม่ว่าสถานที่พักแรมดังกล่าวจะมีชื่อเรียกอื่นใดก็ตาม ย่อมต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงแรมฉบับนี้ทั้งสิ้น และต้องได้รับการอนุญาตประกอบธุรกิจอย่างถูกต้องตามกฎหมาย คือได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมจากนายทะเบียนโรงแรม ได้แก่ อธิบดีกรมการปกครอง หากโรงแรมตั้งอยู่ในพื้นที่กรุงเทพฯ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดต่างๆ สามารถสรุปขั้นตอนลำดับวิธีการขอใบอนุญาตโรงแรมเป็น 7 ขั้นตอน พอสังเขปได้ดังนี้

1) กรรมสิทธิ์ในที่ดิน : ต้องมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองใช้พื้นที่ โดยมีเอกสารเช่น โฉนดที่ดิน, หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.1), แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) และหนังสือยินยอมให้ก่อสร้าง/ใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นต้น

2) ตรวจสอบผังเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการห้ามก่อสร้างโรงแรมในพื้นที่ที่จะประกอบกิจการ

3) ตรวจสอบกฎหมายสิ่งแวดล้อมว่าเข้าข่ายต้องทำ EIA หรือ IEE ก่อนการขออนุญาตอื่น ๆ หรือไม่

4) พิจารณาสถานที่ตั้งตาม พ.ร.บ.โรงแรม

5) ดำเนินการติดต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอ.1 อนุญาตให้ดัดแปลงอาคาร

6) ถ้าระบุในใบอ.1 ระบุว่าเป็นอาคารประเภทโรงแรม เมื่อดัดแปลงเสร็จแล้วติดต่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมาตรวจสอบอาคาร ออกใบอ.6 / ถ้าใบอ.1 ระบุเป็นอาคารประเภทอื่นที่ไม่ใช่โรงแรม ติดต่อพนักงานท้องถิ่น ออกใบอ.5 อนุญาตให้เปลี่ยนการใช้เป็นอาคารโรงแรม

7) นำใบอ.5 หรือใบอ. 6 ยื่นขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมจากนายทะเบียนท้องที่

จากขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นได้ว่า มีขั้นตอนในการขอออกใบอนุญาตต้องใช้ความรู้และความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งต้องมีทุนทรัพย์ในการดำเนินการในบางขั้นตอนเพื่อให้สามารถดำเนินการประกอบธุรกิจโรงแรมได้ ซึ่งหากฝ่าฝืนประกอบธุรกิจโดยไม่มีใบอนุญาต จะมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกิน 10,000 บาท ตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติว่าโรงแรม พ.ศ.2547

จากการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการ ประเภทของธุรกิจที่พักแรมและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรม ทำให้ผู้ศึกษาสามารถวิเคราะห์สาเหตุและผลกระทบของปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม เพื่อนำไปสู่การหาแนวทางแก้ไขมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับสภาวการณ์ของการประกอบธุรกิจโรงแรมที่กำลังพัฒนาและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งไม่ให้กฎหมายเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและไม่เป็นภาระแก่ประชาชน โดยจากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการขอใบอนุญาตและการดำเนินธุรกิจโรงแรม ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิด ความเป็นมา ทฤษฎี หลักเกณฑ์และหลักการกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ยังพบว่า ไม่สอดคล้องกับสภาวการณ์ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ไม่สอดคล้องกับสภาวการณ์ของพื้นที่และการดำเนินประกอบธุรกิจโรงแรม โดยพบว่ามีปัญหาทางด้านข้อกฎหมายหลายประการที่ยังไม่ครอบคลุมและยังมีความไม่ชัดเจนในหลายประเด็น รวมถึงปัญหากฎหมายผังเมืองซึ่งเป็นปัญหาที่เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมในหลายพื้นที่

ปัญหาที่ 1 ปัญหากรณีการประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

ธุรกิจให้บริการด้านที่พักในลักษณะโรงแรมนอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแล้ว ยังต้องอยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองด้วย กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองถือว่าเป็นกฎหมายที่ควบคุมเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตราขึ้นบังคับใช้ในรูปของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งได้มีการดำเนินการ ในหลายส่วนหนึ่งในสาระสำคัญคือ การเพิ่มกรอบผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ ซึ่งแบ่งได้เป็นสามประเภท คือ ผังนโยบายระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค และผังนโยบายระดับจังหวัด เพิ่มเติมจาก ผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งมี 2ประเภท คือ ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 กล่าวถึง การวาง จัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองในระดับต่าง ๆ สำหรับเป็นกรอบชี้นำการพัฒนาทางด้านกายภาพในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง ระดับชนบท และพื้นที่เฉพาะควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมอย่างยิ่งคือ กฎหมายผังเมืองรวม ซึ่งตราเป็นกฎกระทรวง โดยผังเมืองรวม หมายถึง แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การขนส่ง การคมนาคม การสาธารณูปโภค และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ซึ่งการบังคับใช้ผังเมืองรวมในพระราชบัญญัติปัจจุบันนี้ จะประกาศใช้โดยประกาศกระทรวงมหาดไทย หรือ ข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติและมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

กรณีของผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะก็จะมีการกำหนดโซนของการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นสีต่างๆ เช่น 1.สีแดง ให้เป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก 2. สีส้ม ให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง 3. สีเหลือง ให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย 4. สีม่วงอ่อน ให้เป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ 5. สีเขียวมะกอก ให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา 6. สีเขียวอ่อน ให้เป็นที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม7. สีเขียว ให้เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม 8. สีเทาอ่อน ให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันศาสนา 9. สีน้ำเงิน ให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นต้น โดยเขตสีแต่ละแบบที่มีลักษณะแตกต่างในกฎหมายผังเมืองรวมของแต่ละจังหวัด และอาจมีเขตสีเฉพาะที่เพิ่มเติมพิเศษ ยกตัวอย่าง พื้นที่ในโซนภาคเหนือ ที่มีพื้นที่ป่ามาก ก็จะเป็นพื้นที่เขตสีเขียวอยู่มาก ซึ่งเป็นพื้นที่เขตชนบทและเกษตรกรรม

จากการกำหนดเขตโซนสีต่างๆในกฎกระทรวง ในกฎหมายผังเมืองรวมของแต่ละจังหวัด ต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ในมาตรา 37[96] ได้กำหนดว่า ในเขตที่ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น จึงทำให้การ ประกอบธุรกิจโรงแรมจะต้องตรวจสอบสถานที่ตั้งของโรงแรมด้วยว่า ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินตามประเภทที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองกำหนดไว้ว่าเป็นที่ดินในบริเวณที่กำหนดให้สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการโรงแรมได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งหากสถานที่ตั้งของโรงแรมอยู่ในเขตพื้นที่ห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการโรงแรม เช่น ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม หรือประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทยแล้ว ก็จะไม่สามารถขอรับใบอนุญาตให้ใช้อาคารเพื่อเป็นโรงแรมในเขตพื้นที่ ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมได้ตามมาในภายหลัง และทำให้เจ้าของประกอบธุรกิจอาจต้องหลีกเลี่ยงไปประกอบธุรกิจเป็นสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมกล่าวคือ กรณีมีหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคนแทน ทำให้การควบคุมและดูแลจากหน่วยงานของภาครัฐเข้าถึงได้ยากไม่ครอบคลุมดังเช่นสถานประกอบการที่พักที่เป็นโรงแรม ที่มีพระราชบัญญัติโรงแรมเป็นกฎหมายควบคุมดูแล ซึ่งรวมถึงค่าธรรมเนียมประจำปีที่ภาครัฐต้องสูญเสียเนื่องจากไม่มีระเบียบที่ให้ภาครัฐจัดเก็บสำหรับสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม

ข้อกำหนดของกฎหมายผังเมืองรวมบางแห่งได้กำหนดห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม โดยไม่ได้กำหนดขนาดหรือประเภทโรงแรมไว้ เช่น ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย [97] จึงเป็นการห้ามกิจการโรงแรมทุกประเภท ไม่สามารถขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมทุกประเภทในพื้นที่ดังกล่าวได้ ดังเช่นตัวอย่างในกรณีของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ข้อ 26 กำหนดให้ที่ดินประเภท ก. 1 เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์

---

[96] พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562
มาตรา 37 ในเขตที่ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้น

[97] กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. (2562). สรุปข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556. ค้นวันที่ 5 กรกฎาคม 2565 จาก https://dolwms.dol.go.th/tvwebp/img/ masterpdf.pdf

ชนบทและเกษตรกรรม ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการสงวนรักษาสภาพทางธรรมชาติของพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม ที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนดดังต่อไปนี้ (7) โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ข้อ 27 กำหนดให้ที่ดินประเภท ก. 2 เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการสงวนรักษาสภาพทางธรรมชาติของพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม ที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้ (8) โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ข้อ 28 กำหนดให้ที่ดินประเภท ก. 3 เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการสงวนรักษาสภาพทางธรรมชาติของพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม และการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเค็มและน้ำกร่อยบริเวณชายฝั่งทะเล ที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้ (6) โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม เป็นต้น ซึ่งห้ามประกอบธุรกิจโรงแรมทุกประเภทในพื้นที่ดังกล่าว จากข้อกฎหมายเหล่านี้จึงเป็นสภาพปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถประกอบธุรกิจโรงแรมให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ หรือกรณีในเขตกรุงเทพมหานครบริเวณพื้นที่ใกล้สนามบินสุวรรณภูมิถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม ทำให้ไม่สามารถสร้างโรงแรมได้ ผู้ประกอบการบางรายจึงขออนุญาตก่อสร้างเป็นที่พักอาศัยและหอพักซึ่งขออนุญาตได้ง่ายกว่า แล้วจึงมาเปิดให้เช่ารายวันในภายหลัง ซึ่งการให้เช่ารายวันถือว่าผิดกฎหมายโรงแรม ในขณะพื้นที่อนุญาตให้สร้างโรงแรมได้จะเป็นพื้นที่เขตพาณิชย์เท่านั้นซึ่งพื้นที่เขตพาณิชย์มักเป็นย่านใจกลางเมือง ซึ่งที่ดินราคาแพง ผู้ประกอบการขนาดเล็กไม่สามารถประกอบกิจการได้เนื่องจากขาดเงินทุน ยกตัวอย่างเช่น ข้อ 8 (8) ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ที่กำหนดว่า ที่ดินประเภท ย. 1 เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสภาพแวดล้อมของการอยู่อาศัยบริเวณชานเมือง ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อสร้างโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

แม้กฎหมายผังเมืองจะเป็นกฎหมายที่ช่วยในการจัดวางและจัดสรรการใช้ประโยชน์ให้เกิดขึ้นต่อประชาชนส่วนรวมของประเทศ แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงการดำเนินการประกอบธุรกิจโรงแรมแล้วย่อมสร้างปัญหาให้กับผู้ประกอบธุรกิจในแต่ละพื้นที่อย่างยิ่ง โดยหากไม่ได้อยู่ในโซนที่ที่ได้บังคับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 กำหนด จะไม่สามารถยื่นขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมได้ ซึ่งในแต่ละพื้นที่ก็จะกำหนดเขตสีและโซนที่จะอนุญาตให้ใช้ที่ดินแตกต่างกันไป และหากฝ่าฝืนการประกอบธุรกิจโรงแรมในโซนที่กฎหมายผังเมืองห้าม ย่อมทำให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมมีความผิดทั้งกฎหมายผังเมือง และกฎหมายว่าด้วยโรงแรมด้วย โดยการฝ่าฝืนกฎหมายผังเมืองย่อมมีโทษตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มาตรา 105 บัญญัติว่า ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินตามมาตรา 21

ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามรายละเอียดหรือหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามมาตรา 40 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 37 หรือมาตรา 51 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือ ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามยังต้องระวางโทษปรับอีก วันละไม่เกินสามหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

การห้ามประกอบธุรกิจโรงแรมทุกประเภทในพื้นที่ดังกล่าวเช่นนี้ จึงเป็นสภาพปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถประกอบธุรกิจโรงแรมให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ ถึงแม้การวางผังเมืองถือเป็นวิธีการหนึ่งในการช่วยแก้ไขปัญหาการจัดประเภทของการใช้ที่ดินในตัวเมืองเพื่อให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงาม ที่อยู่อาศัยถูกสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชน การเศรษฐกิจที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อย่างเท่าเทียมกัน แต่เนื่องจากการท่องเที่ยวในประเทศไทยในปัจจุบันมีความหลากหลายประกอบกับพฤติกรรม ความนิยมของนักท่องเที่ยวที่เปลี่ยนแปลงไป โดยปรากฏว่า มีการฝ่าฝืนกฎหมายการใช้ที่ดิน เช่น ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย เพื่อประกอบธุรกิจโรงแรมซึ่งเป็นการตั้งโรงแรมอยู่ในบริเวณที่ผิดประเภทการใช้ที่ดินปะปนกัน อีกทั้ง จากข้อมูลของสำนักการวางผังและพัฒนาเมือง กรุงเทพมหานคร ในการประชุมรับฟังความคิดเห็นและร่วมหารือผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ยังพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่มีอยู่เดิมเป็นจำนวนมาก เช่น การใช้ประโยชน์จากที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นจาก 510.42 ตารางกิโลเมตร เป็น 547.70 ตารางกิโลเมตร และประเภทพาณิชยกรรมเพิ่มขึ้น จาก 72.28 ตารางกิโลเมตร เป็น 90.67 ตารางกิโลเมตร ขณะเดียวกันการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทเกษตรกรรมและพื้นที่ว่างกลับลดลงจาก 851.61 ตารางกิโลเมตร เป็น 795.76 ตารางกิโลเมตร [98] จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ปัจจุบันการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไป ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองกำหนดไว้ ซึ่งแม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายผังเมืองหรือพระราชบัญญัติการผังเมือง เป็นพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น แต่ในบางมาตรา เช่น มาตรา 35 ซึ่งเป็นการแก้ไขผังเมืองรวมเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดให้เหมาะสมกับ

---

[98] สำนักการวางผังและพัฒนาเมือง กรุงเทพมหานคร,การประชุมรับฟังความคิดเห็นและร่วมหารือผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 4),สืบค้น5 ตุลาคม2565 จาก https://plan4bangkok.com/190508_FG3_อนุรักษ์_Final.pdf.

สภาพการณ์และสิ่งแวดล้อม ที่เปลี่ยนแปลงไปหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ที่บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เสนอคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณา ก็เป็นการให้เป็นดุลยพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพียงเท่านั้น มิได้ให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ประกอบการที่จะใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตผังเมืองนั้น ยื่นคำขอโดยตรงต่อคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด

กรณีการแก้ไขผังเมืองรวมเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใด ตามมาตรา 35 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เป็นการดำเนินการแก้ไขปรับปรุง ผังเมืองตามขั้นตอนโดยอาจเป็นการดำเนินการโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ซึ่งใช้ระยะเวลาและมีขั้นตอนที่ยุ่งยากพอสมควร และถือว่าเป็นการลิดรอนสิทธิของผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมในอีกทางหนึ่งด้วย โดยกระบวนการแก้ไขผังเมือง หรือกระบวนการต่างๆที่มีการวางและจัดทำผังเมืองของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 ไม่ได้มีการตราหรือมีบทบัญญัติข้อกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาหรือวิธีปฏิบัติในการดำเนินการหรือเงื่อนไขของระยะเวลาเอาไว้ มีเพียงการกำหนดกรอบระยะเวลาโดยประมาณของหน่วยงานที่ดำเนินการเพียงเท่านั้น ซึ่งใช้ระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนที่ยาวนานในการพิจารณาวางกรอบและแก้ไข

ผู้ศึกษาเห็นว่า กฎหมายผังเมืองในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับสภาวการณ์และไม่ทันต่อพฤติกรรมหรือการเปลี่ยนแปลงของคนในสังคม โดยประเด็นผังเมืองรวมกำหนดโซนสีเพื่อกำหนดพื้นที่การใช้ประโยชน์ในโซนห้ามสร้างโรงแรม เช่น พื้นที่เกษตรกรรม ให้สร้างโรงแรมได้เฉพาะในเขตพาณิชย์ ซึ่งพื้นที่พาณิชย์มักอยู่ย่านใจกลางเมืองเท่านั้น รวมทั้งตัวกฎหมายผังเมือง มีขั้นตอนและกระบวนการในการพิจารณาและออกเป็นกฎหมายแก้ไขผังเมืองที่ใช้ระยะเวลา หากจะดำเนินการแก้ไขผังเมืองที่ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมได้รับผลกระทบในการกำหนดเขตสี ผังเมือง ทำให้ขาดโอกาสสร้างรายได้ให้กับพื้นที่ท้องถิ่นหรือชุมชนที่ต้องรองรับนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางที่ประสงค์จะเข้าพักแรมในสถานที่ประกอบธุรกิจโรงแรมที่ถูกต้องตามกฎหมายโรงแรม ซึ่งเห็นควรต้องปรับแก้ตัวกฎหมายผังเมืองหรือมีกฎหมายอีกฉบับมารองรับให้สอดคล้องกับบริบทการประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตพื้นที่ต่างๆ

ปัญหาที่ 2 ปัญหาการประกอบธุรกิจสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม

เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจได้นำตัวอาคารที่พักแรม ซึ่งมีที่พักเกิน 4 ห้อง และเก็บค่าบริการรายวัน มาใช้ประกอบธุรกิจที่พักแรม แต่เมื่อจะดำเนินการขอออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม กลับไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากติดปัญหาในส่วนของ

ผังเมือง ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ผังเมืองที่ไม่อนุญาตให้ใช้ที่ดินประกอบธุรกิจโรงแรม ดังนั้นจึงใช้วิธีหลบเลี่ยงในการขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม และมายื่นคำขออนุญาตประกอบธุรกิจสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมแทน ซึ่งใช้วิธีการหลบเลี่ยง เช่น กรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจที่มีสถานที่พักแรมเกิน 4 ห้องขึ้นไป ในเขตพื้นที่โฉนดที่ดินเดียวกัน และเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เดียวกัน ก็จะดำเนินการแบ่งโฉนดของสถานที่พักให้ไม่เกิน 4 ห้อง และให้ตัวแทนซึ่งเป็นญาติพี่น้อง หรือคนรู้จัก เป็นผู้ยื่นคำขออนุญาตประกอบธุรกิจสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมแทน เป็นต้น ซึ่งในส่วนนี้ทำให้สถานที่พักดังกล่าวนั้นไม่ถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ซึ่งหากมองเพียงผิวเผินอาจจะเป็นผลดีกับผู้ประกอบการที่ไม่มีทุนทรัพย์ในการปรับปรุงตัวอาคารต่างๆ หรือต้องหาซื้อที่ดินที่สามารถตั้งที่พักแรมได้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม หรือกฎกระทรวงต่างๆ แต่ก็ย่อมมีปัญหาที่ตามมาคือ รัฐไม่สามารถควบคุมดูแลอยู่ในระบบของกฎหมายโรงแรมได้ เนื่องจากที่พักแรมไม่ใช่โรงแรม จึงไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือเงื่อนไขต่างๆ ที่มีกฎหมายว่าด้วยโรงแรมกำหนดไว้ เช่น ไม่ต้องให้ผู้พักลงลายมือชื่อในบัตรทะเบียนผู้พัก ไม่ต้องตรวจสอบอายุของผู้เข้าพักว่ามีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์มาเข้าพักตามลำพังหรือไม่ ไม่ต้องบันทึกรายการต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้พักและจำนวนผู้พักในแต่ละห้องลงในบัตรทะเบียนผู้พักในทันทีที่มีการเข้าพัก เป็นต้น เป็นเหตุให้มีการมั่วสุมในการประกอบอาชญากรรมต่าง ๆ โดยที่ทางราชการไม่สามารถกำกับควบคุมและตรวจสอบได้ เช่น กรณีมีการค้าประเวณีและการค้ามนุษย์ มียาเสพติดให้โทษในสถานที่พัก รวมถึงการมั่วสุมในลักษณะอั้งยี่ ซ่องโจร ซึ่งปัญหาต่างๆเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ แม้ว่าการดำเนินประกอบธุรกิจสถานที่พักไม่เป็นโรงแรมดังกล่าวนี้ มองอีกด้านคือการส่งเสริมให้ประชาชนมีรายได้เสริมจากอาชีพประจำ แต่ก็ต้องมีมาตรการที่สามารถออกมากำหนดกรอบการประกอบธุรกิจ เพื่อปกป้องคุ้มครองชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้เข้าพัก รวมถึงเป็นการปกป้องและคุ้มครองภาพของสังคมโดยรวมด้วย ทำให้เป็นสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวหรือผู้เข้าพักเพียงชนิดเดียว ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติออกมาเพื่อปกป้องคุ้มครองชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของ ผู้เข้าพักเป็นการเฉพาะ มีเพียงแต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 674 ถึงมาตรา 679 และประมวลกฎหมายอาญาในบางมาตราเท่านั้น ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในหมวดมาตราดังกล่าวได้เน้นคุ้มครองเฉพาะทรัพย์สินของผู้เข้าพัก ส่วนกฎหมายอาญาก็เป็นเพียงกฎหมายที่ใช้บังคับภายหลังจากที่มีเหตุเกิดขึ้นแล้ว ไม่ใช่กฎหมายที่ใช้ในการป้องกันมิให้เกิดเหตุแต่อย่างใด นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ไม่สามารถทราบจำนวนและชื่อผู้เข้าพักได้ หากเกิดปัญหาภัยพิบัติต่างๆ เช่น อุทกภัย อัคคีภัย หรือสาธารณะภัยอื่นๆ ก็จะไม่สามารถทราบจำนวน

และชื่อบุคคลที่เข้าพัก นอกจากนี้หากมีบุคคลที่ทางราชการต้องการตัวมาเข้าพัก เช่น ผู้ต้องหาที่หลบหนีตามหมายจับของศาล ผู้ก่อการร้าย มาเข้าพัก ทางราชการก็จะไม่รู้เนื่องจากไม่มีการบันทึกรายการต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้พักและจำนวนผู้พักในแต่ละห้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบ ซึ่งในปัจจุบันมีเพียง ประกาศสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2551 โดยระเบียบสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวว่าด้วยการประเมินมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยพ.ศ. 2551 และระเบียบสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว ว่าด้วยการใช้เครื่องหมายรับรองมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ.2551 ที่ใช้ควบคุมให้เป็นไปตามมาตรฐาน โดยประกาศและระเบียบดังกล่าวจะถูกนำมาใช้เฉพาะแต่โฮมสเตย์ที่มีความประสงค์ให้สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวตรวจสอบมาตรฐานเท่านั้น ซึ่งไม่มีกฎหมายฉบับใดบังคับให้ธุรกิจโฮมสเตย์ต้องผ่านการตรวจสอบมาตรฐานจากสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวแต่อย่างใด และบทลงโทษของการไม่ปฏิบัติตามระเบียบเหล่านั้นก็คือ การยึดป้ายมาตรฐานโฮมสเตย์คืนเพียงเท่านั้น โดยไม่มีบทลงโทษอื่นแต่อย่างใด ดังเช่นบทลงโทษตามกฎหมายโรงแรม

เปรียบเทียบกับการประกอบธุรกิจโรงแรมในต่างประเทศ ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกับการประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทย กล่าวคือ

ประการแรก กฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลของประเทศไทยมีมากกว่า 10 ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติโรงแรม, พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร,พระราชบัญญัติผังเมือง เป็นต้น ในขณะที่กฎหมายในประเทศญี่ปุ่นมีเพียง 3 ฉบับ และประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายที่กำกับดูแลเพียง 1 ฉบับเท่านั้น และในสหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่มีความเข้มข้นของการกำกับดูแลจะแตกต่างกันไปตามแต่ท้องถิ่น แต่โดยมากแล้วการกำกับดูแลหลักจะเป็นเพียงการกำกับดูแลเกี่ยวกับโครงสร้างและความปลอดภัยของอาคาร และ สุขอนามัยจากการให้บริการด้านที่พักอาคาร สถานที่บริการเป็นหลัก

ประการที่สอง เรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ของประเภทที่พัก ในประเทศญี่ปุ่นและฝรั่งเศส มีการกำหนดประเภทของที่พักเพื่อที่จะรองรับบริการที่พักหรือห้องพักทุกประเภท โดยเฉพาะที่พักหรือห้องพักในระบบ home sharing ซึ่งเป็นการให้เช่าที่พักส่วนบุคคลเป็นครั้งคราวเพื่อหารายได้เสริม ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายระดับประเทศไม่ได้มีแบ่งแยกการกำกับดูแลประเภทห้องพัก หากแต่รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งจะออกกฎหมายกำกับดูแลที่แตกต่างกันไป เช่น กฎหมายของมลรัฐ Florida, Chapter 509 ได้นิยามความหมายของโรงแรมที่ต้องได้รับใบอนุญาตไว้ โดยโรงแรมจัดอยู่ในนิยามของ "สถานที่พักสาธารณะโดยกฎหมายได้จำแนกประเภทของ "สถานที่พักสาธารณะ" ไว้เป็นประเภทต่างๆ เช่น Hotel, Motel, transient apartment, non-transient apartment, Roominghouse,Bread and Breakfast Inn.

โดยสถานที่พักสาธารณะที่เข้าลักษณะนิยามประเภทใดก็จะต้องขอใบอนุญาตและได้รับใบอนุญาตสำหรับสถานที่พักแต่ละประเภทนั้นๆ อย่างไรก็ตามในบางมลรัฐก็ไม่มีการออกใบอนุญาตสำหรับธุรกิจโรงแรมโดยเฉพาะ เช่น มลรัฐ Colorado ไม่มีใบอนุญาตธุรกิจโรงแรม (Hotel or lodging license) แต่ใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานสุขอนามัยและมาตรฐานโครงสร้างอาคารสาธารณะมาใช้กับการควบคุมโรงแรม ต่างจากประเทศไทยที่มีการจำแนกประเภทของโรงแรมถึง 4 ประเภท และมีที่พักอื่นๆ ที่ไม่ใช่โรงแรม ที่มีห้องไม่เกิน 4 ห้องและผู้เข้าพักไม่เกิน 20 คน ซึ่งเรียกว่า “สถานที่พักไม่เป็นโรงแรม” ซึ่งไม่ต้องขออนุญาตและไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎกติกาใดๆ หรือภายใต้กฎหมายว่าด้วยโรงแรม จึงอาจกล่าวได้ว่าการกำกับดูแลที่พักขนาดเล็กของไทยผ่อนปรนมากกว่าในญี่ปุ่นและฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกาที่มีกฎกติกาที่กำหนดขึ้นมาสำหรับการให้เช่าที่พักชั่วคราวที่เป็นขนาดเล็กหรือที่เป็นของบุคคลธรรมดาที่ปล่อยเช่า เช่น กำหนดให้มีการจดแจ้งหรือการขออนุญาต กำหนดเรื่องการเปิดเผยข้อมูล เช่น การแสดงอัตราค่าบริการ การแสดงเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ป้องกันอัคคีภัย เป็นต้น

ประการสุดท้าย ประเทศไทยยังไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับกฎกติกาในการให้เช่าห้องพักแบบ home sharing ว่ามีเงื่อนไขในการให้เช่าอย่างไร เพื่อแยกแยะระหว่างการประกอบกิจการที่พักหรือห้องพักที่เป็นการ “หารายได้เสริม” กับการประกอบกิจการในเชิงพาณิชย์ เช่น ในกรณีที่มีนายทุนที่ซื้อบ้านหรือห้องพักเพื่อปล่อยเช่าจำนวนมาก เพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีโรงแรม ภาษีท่องเที่ยว หรือกฎกติกาอื่นๆ เช่น การรายงานผู้เข้าพัก เป็นต้น ซึ่งในกรณีของญี่ปุ่นและฝรั่งเศสจะมีการกำหนดจำนวนวันที่ให้เช่า และเงื่อนไขเกี่ยวกับว่าสถานที่พักที่ให้เช่านั้นเป็นสถานที่ที่เจ้าของพักอยู่ด้วยหรือไม่ หรือเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อไว้เพื่อให้เช่าโดยเฉพาะ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยยังไม่มีความชัดเจนเรื่องการเก็บภาษีรายได้จากผู้ให้เช่าที่พักแบบ home sharing

อย่างไรก็ดี การปล่อยเช่าห้องพักในคอนโดมีเนียมในประเทศไทยนั้นยังผิดกฎหมาย เนื่องด้วยเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2561 ศาลจังหวัดหัวหินมีคำตัดสินในกรณีที่ผู้ซื้อห้องชุดในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียม “วันเวลา เขาเต่า” บางรายนำห้องชุดไปปล่อยให้นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติเช่ารายวัน และรายสัปดาห์ ผ่านเว็บไซต์และแอปพลิเคชัน แอร์บีเอ็นบี (AirBNB) ว่าเป็นการกระทำที่ผิดพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เป็นครั้งแรกสองคดีด้วยเหตุจากการนำอาคารมาใช้ผิดวัตถุประสงค์ 2 คดี คดีแรกพิพากษา เมื่อวันที่ 5 ม.ค. 2561 คำพิพากษาจำเลยมีความผิดตาม พ.ร.บ.โรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4, 15, 59 รับสารภาพลดโทษให้กึ่งหนึ่ง คงปรับ 5,000 บาท และปรับรายวัน วันละ 500 บาท เป็นเวลา 20 วัน เป็นเงิน

10,000 บาท[99] และคดีที่สอง พิพากษาเมื่อวันที่ 16 ม.ค. 2561 คำพิพากษาจำเลยมีความผิดตามฟ้อง รับสารภาพลดโทษให้กึ่งหนึ่ง คงปรับ 5,000 บาท และปรับรายวัน วันละ 100 บาท เป็นเวลา 81 วัน คงปรับ 5,000 บาท และปรับรายวัน วันละ 100 บาท เป็นเวลา 81 วัน เป็นเงิน 8,100 บาท และในปี พ.ศ. 2563 ศาลจังหวัดเพชรบุรี คดีอาญาหมายเลขแดงที่ 782/2563 ก็ได้มีคดีเกิดขึ้นเช่นเดียวกันความว่า โจทก์ฟ้องจำเลยให้การรับสารภาพ ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เมื่อระหว่างวันที่ 28 กรกฎาคม 2560 ถึงวันที่ 29 กรกฎาคม 2560 ทั้งเวลากลางวันและกลางคืนต่อเนื่องกันตลอดมา จำเลยประกอบธุรกิจโรงแรมโดยเปิดบริการให้ผู้พักเข้าพักในห้องพักเลขที่ 1439 / 25 อาคารชุดเลขที่ 10 อาคารชุดบ้านแสนงามตั้งอยู่ที่ ตำบลชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี โดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทนในอัตราวันละ 5,000 บาท รวม2วัน เป็นเงินทั้งสิ้น 10,000 บาท โดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนและไม่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมาย เหตุเกิดที่ตำบลชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี

พิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติโรงแรมพ.ศ. 2547 มาตรา 15, 59 ปรับ 10,000 บาท จำเลยให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 78 ปรับ 5,000 บาท ไม่ชำระค่าปรับให้จัดการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29, 30 และปรับรายวัน วันละ 500 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายที่มากำกับดูแลการประกอบธุรกิจที่พักในประเทศไทยยังมีประเด็นปัญหาที่เป็นอุปสรรคของการประกอบธุรกิจที่พักแรม และไม่มีความหลากหลายเท่ากับกฎหมายต่างประเทศ

ผู้ศึกษาเห็นว่า ประเทศไทยควรมีกฎหมายที่กำกับดูแลที่พักแต่ละประเภทให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ที่เกิดขึ้นในยุคปัจจุบันที่มีสถานที่พักแรมที่หลากหลายและผู้ที่จะดำเนินการประกอบธุรกิจสถานที่พัก ก็จะได้มีทางเลือกนอกเหนือจากที่จะต้องดำเนินการประกอบธุรกิจโรงแรมที่มีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับ โดยเฉพาะกฎหมายผังเมือง หรือต้องดำเนินการประกอบธุรกิจเป็นสถานที่พักไม่เป็นโรงแรมซึ่งถูกจำกัดให้ไม่เกิน 4 ห้องและพักไม่

---

[99]ผู้จัดการออนไลน์, AirBNB ในไทยผิดกฎหมาย ศาลหัวหินตัดสิน ให้เช่าคอนโดรายวัน–สัปดาห์ ผิด พ.ร.บ. โรงแรม, MGR Online ค้นวันที่ 5 สิงหาคม 2566 จาก https://mgronline.com/onlinesection/detail/9610000046484#google_vignette

.

เกิน 20 คนเพียงเท่านั้น แตกต่างจากกฎหมายที่ควบคุมที่พักของต่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่น ที่มีกฎหมายกำกับดูแลที่พักแต่ละประเภทต่างกันออกไป มีกฎหมายที่กำกับดูแลห้องเช่าบ้านเช่า และที่พักระยะสั้นแยกออกมาจากกฎหมายโรงแรมเป็นการเฉพาะ ไม่ได้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับโรงแรม ทำให้มีการบริหารจัดการที่ครอบคลุมกว่าประเทศไทยในขณะที่ประเทศไทยใช้วิธีการ “เหมารวม” ให้ที่พักทุกประเภทต้องปฏิบัติตามกฎหมายโรงแรม ทำให้การควบคุมกำกับดูแล และการขอออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมเป็นไปอย่างยากลำบาก

ปัญหาที่ 3 ปัญหาคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 6/2562 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2562 เรื่อง มาตรการส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมบางประเภท

หน่วยงานรัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการไม่สามารถดำเนินการขอออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม สำหรับผู้ที่ประสงค์จะดำเนินการประกอบธุรกิจโรงแรม ดังนั้นจึงมีความพยายามที่จะหาแนวทางแก้ไข โดยหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคำสั่ง ที่ 6/2562 เรื่อง มาตรการส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมบางประเภท ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2562

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าวนี้เป็นการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยเปิดกว้างให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมที่นำอาคารประเภทอื่นมาประกอบธุรกิจโรงแรมประเภท 1 หรือโรงแรมประเภท 2 โดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งผิดกฎหมายว่าด้วยโรงแรม กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และโรงแรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองไม่อนุญาตให้สร้างโรงแรม ซึ่งเดิมผู้ประกอบการประเภทนี้ไม่สามารถขอยื่นรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมได้

ดังนั้น เพื่อให้สามารถยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ในช่วงระหว่างที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าวนี้มีผลใช้บังคับจนถึงวันที่ 18 สิงหาคม 2564 จึงให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมดังกล่าวได้รับยกเว้นโทษทางอาญาสำหรับความผิดตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และ/หรือกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร แล้วแต่กรณี โดยต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบถึงการฝ่าฝืนและดำเนินการปรับปรุง แก้ไขระบบความปลอดภัยด้านอัคคีภัยภายใน 90 วันนับแต่วันที่คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับ (ภายในวันที่ 9 กันยายน 2562) พร้อมทั้งยื่นเอกสารหรือหลักฐาน

เพื่อประกอบการตรวจสอบ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด ซึ่งปัจจุบันได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2562 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นเอกสารหรือหลักฐานของผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม ซึ่งมีอาคารที่มีลักษณะตามข้อ 2 ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 6/2562 เรื่อง มาตรการส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมบางประเภท ลงวันที่ 12 มิถุนายน พุทธศักราช 2562

อย่างไรก็ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวก็เป็นเพียงการพยายามแก้ไขปัญหาในระยะสั้น (2 ปี) คือมีผลใช้บังคับจนถึงวันที่ 18 สิงหาคม 2564 และในปัจจุบันได้สิ้นผลการบังคับใช้แล้ว คำสั่งดังกล่าวไม่ใช่การแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน แม้ว่าตัวคำสั่งนี้จะมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมที่ไม่มีใบอนุญาตหรือโรงแรมเถื่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของกฎหมายว่าด้วยผังเมืองที่เป็นปัญหาหลักของพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ที่ยังไม่ได้เป็นย่านธุรกิจของจังหวัดหรืออำเภอ ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถขยับเริ่มต้นในการดำเนินการขอยื่นใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมได้เลย ก่อให้เกิดการหลีกเลี่ยงประกอบธุรกิจโรงแรมอย่างถูกกฎหมายเป็นปัญหาจนมาถึงปัจจุบัน

ผู้ศึกษาเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวนี้นี้มิได้ปลดล็อคกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารรวมทั้งยังคงต้องให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมต้องปฏิบัติตามมาตรฐานอาคารโรงแรม ทำให้โรงแรมเข้าระบบได้เพียงบางส่วนเท่านั้น และยังมีโรงแรมอีกเป็นจำนวนมากที่ติดปัญหาเกี่ยวกับลักษณะอาคารไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งคำสั่ง คสช. ฉบับนี้ไม่ได้ให้การยกเว้น เนื่องจากคุณลักษณะอาคารมีความจำเป็นที่โรงแรมจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องเพราะเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของผู้พักอาศัยและส่วนรวม และยังต้องดำเนินการปรับปรุงให้เป็นไปตามข้อกำหนดเดิมซึ่งอาคารเก่าหลายแห่งไม่สามารถดำเนินการได้ ทำให้ที่พักรายวันจำนวนมากยังไม่สามารถเข้าระบบได้ เนื่องจากอาคารส่วนมากที่นำมาดัดแปลงเป็นโรงแรมมักจะเป็นอาคารพาณิชย์ แล้วนำมาต่อเติม ดัดแปลง ต่อเพิ่มพื้นที่ใช้สอย จึงทำให้อาคารขาดคุณสมบัติหลายอย่างที่จะยื่นขออนุญาตดัดแปลงเป็นโรงแรม

ปัญหาที่ 4. ปัญหากฎหมายควบคุมอาคารที่มีผลบังคับใช้ กรณีนำอาคารอื่นมาดำเนินประกอบธุรกิจโรงแรม

แม้จะได้ดำเนินการตรวจสอบพื้นที่ตั้งที่จะดำเนินการประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตผังเมืองผ่านแล้ว ก็ยังต้องประสบปัญหาทางกฎหมาย กรณีการนำอาคารประเภทอื่นมาประกอบ

ธุรกิจโรงแรมมาประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งแม้จะมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 6/2562 ที่ออกมาเพื่อช่วยเหลือและผ่อนปรนให้ผู้ประกอบการที่จะประกอบธุรกิจและออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมแล้ว แต่ก็ยังติดปัญหาที่ผู้ประกอบการบางส่วนหรือโดยเฉพาะผู้ประกอบการขนาดเล็ก ไม่สามารถนำอาคารที่มีอยู่ของตนมาดำเนินการประกอบธุรกิจโรงแรมได้

สำหรับกรณีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารนั้น มีกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551[100] ข้อ 9 จึงจำเป็นต้องกำหนดให้สอดคล้องกัน โดยกำหนดให้อาคารโรงแรมจะต้องมีหลักฐานแสดงว่า ได้รับอนุญาตให้ใช้อาคารเป็นโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร จึงส่งผลให้การประกอบธุรกิจโรงแรมนอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมแล้วยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารด้วย กล่าวคือตามกฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479[101] ข้อ 1 และกฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 1 ได้กำหนดนิยามความหมายของโรงแรมว่า โรงแรมตามนิยามความหมายของกฎหมายว่าด้วยโรงแรม[102] ซึ่งตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 32 (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522[103] กำหนดให้ “โรงแรม” เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดคุณลักษณะด้านความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ฯลฯ ของอาคารรวมไปถึงบริเวณโดยรอบอาคารไว้อย่างมีมาตรฐานเป็นพิเศษกว่าอาคารประเภทอื่นด้วยเหตุว่า อาคารโรงแรมเป็นอาคารที่มีผู้เข้าใช้บริการภายในอาคารจำนวนมากทั้งผู้เข้าพักรวมไปถึงผู้เข้าร่วมงานเลี้ยง

---

[100] ข้อ 9 อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารใช้บังคับ ต้องมีหลักฐานแสดงว่าได้รับอนุญาตให้ใช้อาคารเป็นโรงแรมหรือมีใบรับรองการตรวจสภาพอาคาร ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

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

[102] 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

[103] มาตรา 32 (1) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543

หรือประชุมสัมมนาซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยในการป้องกันอัคคีภัยของอาคารโดยคำนึงถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าใช้อาคารโรงแรมเป็นสำคัญ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จึงกำหนดมาตรฐานของอาคารโรงแรมไว้สูงกว่าอาคารประเภทอื่น

ในปัจจุบันมีการนำอาคารประเภทอื่น 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 ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นอาคารสูงอาคารขนาดใหญ่พิเศษ จึงเป็นอุปสรรคและส่งผลกระทบต่อการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมประเภท 1 และประเภท 2 นอกจากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แล้วยังมีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารอื่น ๆ ที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง สิ่งอำนวยความสะดวกและมาตรฐานของอาคารโรงแรมไว้หลายประการ เช่น กฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 1 กำหนดให้อาคารโรงแรมเป็นอาคารสาธารณะ จึงถูกกำหนดรายละเอียดของอาคารแตกต่างจากอาคารทั่วไปมากมายหลายประการ เช่น กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับช่องทางเดิน ในข้อ 21 โดยกำหนดให้โรงแรมต้องมีช่องทางเดินในอาคารของอาคารสาธารณะ ต้องมีความกว้างไม่น้อยกว่า 1.50 เมตร กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะดิ่ง ในข้อ 22 ให้ห้องที่ใช้เป็นห้องพักโรงแรมต้องมีระยะดิ่งไม่น้อยกว่า 2.60 เมตร

ต่อมาหน่วยงานภาครัฐจึงมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการนำอาคารเก่าซึ่งเป็นอาคารประเภทอื่นมาให้บริการที่พักลักษณะเป็นโรงแรม โดยที่ลักษณะและโครงสร้างของอาคารที่มีอยู่เดิมนั้นไม่สอดคล้องกับอาคารที่จะนำมาประกอบธุรกิจโรงแรมตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนด จึงทำให้อาคารดังกล่าวไม่สามารถขอรับใบอนุญาตเพื่อประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมได้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาให้อาคารที่มีอยู่

แล้ว ซึ่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้มีลักษณะหรือมาตรฐานความปลอดภัยของอาคารตามที่กฎหมายกำหนดสามารถขออนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารเพื่อประกอบธุรกิจโรงแรมได้[104] ด้วยการออกกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559 [105] โดยมีการปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนดเฉพาะอาคารเก่าที่มีอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงฉบับนี้ใช้บังคับและจะดัดแปลงหรือจะเปลี่ยนการใช้อาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม เพื่อให้สามารถปรับปรุงเป็นอาคารโรงแรมประเภท 1 คือ โรงแรมที่ให้บริการเฉพาะห้องพัก และโรงแรมประเภท 2 คือ โรงแรมที่ให้บริการห้องพักและห้องอาหาร หรือสถานที่สำหรับบริการอาหาร หรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร ทั้งนี้ ให้ใช้บังคับได้มีกำหนด 5 ปี (ถึงวันที่ 18 สิงหาคม 2564) เพื่อให้สามารถปรับปรุงเป็นอาคารประเภทโรงแรมตามหลักเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับอาคารโรงแรมตามลักษณะของอาคารนั้นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และเพื่อให้เข้าสู่ระบบกฎหมายในการขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมต่อไปได้

อย่างไรก็ตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้กับอาคารเหล่านี้ได้ เนื่องจากยังมีอาคารอีกเป็นจำนวนมากที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขการใช้บังคับของกฎกระทรวงฉบับนี้แต่ยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงอาคารให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้ ด้วยสภาพอาคารขัดต่อหลักเกณฑ์การนำอาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรม ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2561 กระทรวงมหาดไทยจึงออกกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561[106] โดยแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดเกี่ยวกับการดัดแปลงอาคารหรือการเปลี่ยนการใช้อาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรม เพื่อขยายระยะเวลาให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารประเภทอื่นมีระยะเวลาในการดำเนินการเพื่อให้ได้รับใบรับรองการดัดแปลงอาคาร ใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรมได้ภายในห้าปีเช่นเดียวกับการขอรับใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารนับแต่วันที่กฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559

---

[104] หมายเหตุท้ายกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559

[105] กฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559. (2559, 19 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 133 (ตอนที่ 72 ก), หน้า 8.

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

ใช้บังคับและแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดเกี่ยวกับลักษณะอาคารที่จะดัดแปลงมาประกอบธุรกิจโรงแรม ตลอดจนควบคุมให้อาคารที่จะดัดแปลงมาประกอบธุรกิจโรงแรมมีลักษณะหรือมาตรฐานความปลอดภัยของอาคารตามที่กำหนด[107] แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการนำอาคารประเภทอื่นมาประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตได้มากนัก เนื่องจากข้อจำกัดที่โรงแรมหลายแห่งไม่อาจปรับปรุงแก้ไขสภาพอาคารให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎกระทรวงฉบับนี้ได้

ผู้ศึกษาเห็นว่า หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสภาพและมาตรฐานของอาคารโรงแรมตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดไว้เหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมประเภทนี้ ไม่สามารถดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้ทุกรายละเอียดของอาคารถูกต้องครบถ้วนตามมาตรฐานที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดได้ แม้ว่าภายหลังจะมีการออกกฎกระทรวงมาแก้ไขฉบับต่างๆ แต่ก็ไม่เป็นผลแต่อย่างใด ดังนั้น จึงควรมีการออกกฎหมายมารองรับและปรับปรุงแก้ไขมาตรการหรือหลักเกณฑ์ในการนำอาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรม

---

[107] หมายเหตุท้ายกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

บทที่ 5

บทสรุป

ในสถานการณ์ปัจจุบันหลังจากมีการผ่อนคลายมาตรการโควิด 19 และมีการเปิดประเทศให้นักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย ซึ่งทำให้ผู้คนหลั่งไหลเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก และถือว่ามีส่วนที่สำคัญที่สร้างรายได้และนำเม็ดเงินเข้าสู่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก และเนื่องจากการเติบโตของภาคท่องเที่ยวในประเทศไทยย่อมส่งผลให้ธุรกิจการให้บริการที่พักชั่วคราวหรือโรงแรมหรือสถานที่พักแรมต่างๆที่มีบริการให้เช่าที่พักรายวัน มีแนวโน้มการเติบโตอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งรัฐบาลได้มีการส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยผ่านเป็นนโยบายและโครงการต่างๆ ของภาครัฐและเอกชนซึ่งก่อให้เกิดการลงทุนขยายธุรกิจโรงแรมเพิ่มมากยิ่งขึ้น เช่น โครงการเราเที่ยวด้วยกัน ซึ่งเป็นโครงการเพื่อกระตุ้นการใช้จ่ายภาคประชาชนผ่านการท่องเที่ยวภายในประเทศ ช่วยเพิ่มสภาพคล่องให้ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมและธุรกิจที่เกี่ยวเนื่อง สนับสนุนการสร้างงานและฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในองค์รวม โครงการมหกรรมเที่ยวเมืองไทย Amazing ยิ่งกว่าเดิม เป็นโครงการเพื่อกระตุ้นให้เกิดการท่องเที่ยวภายในประเทศ และช่วยเหลือผู้ประกอบการท่องเที่ยวให้มีความแข็งแกร่งให้กับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทยอย่างยั่งยืน ตามนโยบายของรัฐบาล

ธุรกิจการให้บริการด้านที่พักในลักษณะโรงแรมถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และในปัจจุบันก็มีความหลากหลายในการให้บริการทั้งขนาด ลักษณะและรูปแบบการให้บริการโดยมีชื่อเรียกแตกต่างกันมากมาย แต่หากเข้าลักษณะของการประกอบกิจการเป็นโรงแรมตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 คือ เป็นสถานที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว สำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมี “ค่าตอบแทน” และต้องไม่เข้าข้อยกเว้นคือเป็นสถานที่พักของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษา ที่มิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปัน หรือเป็นสถานที่พักที่คิดเป็นรายเดือนขึ้นไป หรือเป็นสถานที่พักอื่นใดที่กำหนดในกฎกระทรวง ก็สามารถสรุปได้ว่าเป็น “โรงแรม” ทั้งสิ้น การตั้งชื่อเรียกสถานที่ให้บริการที่พักเป็นชื่ออื่นใดก็เป็นเพียงลักษณะการประกอบกิจการเท่านั้น

การประกอบธุรกิจการให้บริการด้านที่พักหรือโรงแรมกำลังประสบปัญหาทางกฎหมายหลายประการ เนื่องจากในปัจจุบันการประกอบธุรกิจโรงแรมมีอยู่อย่างมากมาย

หลากหลายรูปแบบ แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ยังเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ ไม่เอื้อประโยชน์ต่อการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ทั้งที่ธุรกิจการให้บริการด้านที่พักในลักษณะโรงแรมกำลังขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แต่ยังปรากฏการประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตอยู่อีกเป็นจำนวนมาก

สรุปผลการวิจัย

จากผลการศึกษาและวิเคราะห์เนื้อหา แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัย บทความ รวมถึงการพิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่า หากสถานที่พักแรมไม่ว่าจะมีชื่อเรียกอื่นใดก็ตาม เมื่อเข้าข่ายคุณสมบัติของการเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ก็ย่อมต้องดำเนินการขอออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ซึ่งมีขั้นตอนต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน และขั้นตอนที่ประสบปัญหามากที่สุดที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการขอออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมได้นั้น เกี่ยวข้องกับกฎหมายต่อไปนี้ได้แก่ กฎหมายพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 6/2562 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกฎหมายผังเมือง ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาลำดับแรกในการกำหนดสถานที่ตั้งเพื่อดำเนินประกอบธุรกิจโรงแรม และขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมในพื้นที่ผังเมืองรวมแต่ละแห่งไม่สามารถดำเนินการประกอบธุรกิจโรงแรมได้หากไม่ได้มีการแก้ไขหรือปรับปรุงผังเมือง ส่งผลให้การประกอบธุรกิจโรงแรมในแต่ละพื้นที่ไม่สามารถดำเนินการประกอบธุรกิจได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และบางส่วนก็ต้องปรับเปลี่ยนสภาพเป็นสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมแทน เพื่อหลีกเลี่ยงการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ก่อให้เกิดปัญหากระทบต่อภาพรวมวงกว้าง ไม่ใช่เฉพาะในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น แต่ประสบปัญหาทั่วทั้งประเทศ ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะกระทบกับผู้ประกอบการขนาดเล็ก เพราะมีพื้นที่สถานที่ตั้งที่จำกัด ไม่มีทุนทรัพย์ และสถานที่ตั้งไม่ได้อยู่ในเขตผังเมืองรวมที่อนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อการประกอบธุรกิจโรงแรม และแม้จะได้ดำเนินการตรวจสอบพื้นที่ตั้งที่จะดำเนินการประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตผังเมืองผ่านแล้ว ก็ยังต้องประสบปัญหาทางด้านข้อกฎหมายหลายประการ ที่ยังไม่ครอบคลุมและยังมีความไม่ชัดเจนในหลายประเด็นในการดำเนินการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม

ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ปัญหาต่างๆที่กล่าวมานั้น เห็นควรมีประเด็นเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

1. กรณีการประกอบกิจการของโฮสเทล เกสต์เฮาส์ เรือนแพ เรือบ้าน รวมถึงการให้บริการที่พักด้วยการตั้งแคมป์พักแรม หรือเต้นท์นั้น ที่ถือว่าเป็นการประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมหากเข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย แต่ด้วยบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมยังคงเป็นอุปสรรคและไม่เอื้อประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจโรงแรมของที่พักเหล่านี้ซึ่งมีรูปแบบและลักษณะของที่พักที่แตกต่างไปจากลักษณะของโรงแรมทั่วไป ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า รัฐควรปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะเรื่อง ความหมายของโรงแรม สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ประเภทโรงแรม และหลักเกณฑ์เงื่อนไขสำหรับโรงแรมแต่ละประเภท โดยควรมีการจัดแยกประเภทที่พักให้ครอบคลุมทุกชนิด เช่น โฮมสเตย์ เกสเฮ้าต์ โฮสเทล เป็นต้น หากกรณีดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมได้เนื่องจากติดปัญหาผังเมือง หรือกฎหมายควบคุมอาคาร หรือควรให้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดประเภท “สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม” ที่กำหนดประเภท หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งและมาตรฐานสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม”มาใช้บังคับภายใต้ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เพื่อให้ที่พักประเภทนี้ได้รับการยกเว้นไม่เป็นโรงแรม ตามมาตรา 4 (3) พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ด้วยการกำหนดลักษณะ หลักเกณฑ์ วิธีการรับแจ้ง และมาตรฐานสำหรับที่พักประเภทนี้เป็นการเฉพาะ โดยให้มีลักษณะเป็นการผ่อนปรนมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ซึ่งเป็นปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่พักประเภทนี้ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจ เพื่อให้ที่พักประเภทนี้สามารถประกอบธุรกิจที่พักโดยชอบด้วยกฎหมาย และเข้าสู่ระบบการดำเนินการตามกฎหมายต่อไป โดยอาจไม่ใช้กฎหมายเข้าไปควบคุมการประกอบอาชีพหรือที่พักประเภทนี้ในลักษณะที่เข้มงวดโดยใช้มาตรฐานในระดับเดียวกับโรงแรมขนาดใหญ่ แต่ก็ต้องมีมาตรฐานการตรวจสอบที่มีความเข้มงวดหรือมาตรการในส่วนของการดูแลทรัพย์สินและความปลอดภัยของผู้เข้าพัก ทั้งนี้เพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายในการช่วยควบคุมและส่งเสริมให้เกิดมาตรฐานด้านที่พักประเภทนี้โดยคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้พักเป็นสำคัญ รวมทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมให้กฎหมายว่าด้วยโรงแรมมีผลใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับการประกอบธุรกิจการให้บริการด้านที่มีความหลากหลายในปัจจุบัน

2. กรณีผู้ประกอบการนำอาคารเก่าที่มีอยู่เดิมมาปรับปรุงให้เป็นโรงแรมรูปแบบใหม่ เป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสถานที่นั้น รวมทั้งยังเป็นการช่วยอนุรักษ์อาคารเก่าให้คงสภาพไว้ให้ยาวนาน กฎหมายที่ใช้บังคับจึงควรเป็นไปในลักษณะส่งเสริม และไม่เป็นอุปสรรค ต่อการประกอบอาชีพของประชาชน ซึ่งติดปัญหาในส่วนของกฎหมายควบคุมอาคารโดยเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559 และกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะ ให้มีการตรากฎหมายที่มีลักษณะเป็นการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์หรือมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ สำหรับกรณีอาคารที่จะดัดแปลงหรือจะเปลี่ยนการใช้อาคารประเภทอื่นมาประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมเพื่อเป็นโรงแรมประเภท 1 หรือโรงแรมประเภท 2 โดยปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับอาคารโรงแรมประเภทนี้เพื่อให้สามารถดัดแปลงหรือเปลี่ยนการใช้อาคารเพื่อเป็นโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารได้ โดยยังคงมีความมั่นคงแข็งแรง และความปลอดภัยอย่างเหมาะสม ต่อการใช้สอย ยกตัวอย่างเรื่องการยืดหยุ่นเรื่องบันไดหนีไฟโดยการนำเทคโนโลยีมาใช้ได้ เช่น กล่องหนีไฟ ซึ่งประเทศเกาหลีใต้ได้ดำเนินการแล้ว หรือควรกำหนดให้อาคารขนาดเล็กไม่เกิน 3 ชั้น สามารถใช้ใบรับรองการตรวจสภาพอาคารออกโดยภาคเอกชนที่ได้รับการรับรอง หรือให้วิศวกรรับรอง ตลอดจนหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยอาคารและอัคคีภัย เช่น กรมธรรม์อัคคีภัย เป็นหลักฐานประกอบการยื่นขอใบอนุญาต แทนใบ อ. 5 และ อ. 6 เป็นต้น นอกจากนี้ ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองการอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรมสำหรับโรงแรมกลุ่มนี้โดยเปิดโอกาสให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณายกเว้นหลักเกณฑ์บางประการได้ตามความเหมาะสมเป็นรายกรณีไป เพื่อให้ธุรกิจประเภทนี้สามารถเข้าสู่ระบบการประกอบธุรกิจโรงแรมโดยชอบด้วยกฎหมายได้ต่อไป

3. ควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง โดยแก้ไขกฎหมายบังคับใช้ผังเมืองรวมของจังหวัด ที่กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละพื้นที่ของจังหวัด โดยกำหนดการห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการโรงแรมเพียงเฉพาะประเภท 3 และ/หรือประเภท 4 เท่านั้น เพื่อให้โรงแรมประเภท 1 และประเภท 2 ซึ่งมีการใช้สอยในลักษณะบ้านเรือน อาคารที่พักอาศัย หรืออาคารพักอาศัยรวม เช่น อพาร์ตเมนต์ ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นผู้ประกอบธุรกิจขนาดเล็ก ที่มีห้องพักเกิน 4 ห้อง และเข้าหลักเกณฑ์องค์ประกอบตามกฎหมายในการจะประกอบเป็นธุรกิจโรงแรม ให้สามารถประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตที่ดินได้ทุกประเภทโดยไม่มีข้อห้าม เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และเหมาะสมกับสภาวการณ์ใน

ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป ลดปัญหาการประกอบธุรกิจโรงแรมประเภท 1 และประเภท 2 โดยผิดกฎหมาย และเป็นการส่งเสริมให้โรงแรมที่ผิดกฎหมายสามารถเข้าสู่ระบบการตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยโดยภาครัฐ เพื่อให้ผู้พักมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เพราะมีกฎหมายในเรื่องการประกอบธุรกิจโรงแรมมาบังคับใช้ รวมทั้งให้ภาครัฐสามารถควบคุมดูแลและจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากใบอนุญาตเพื่อนำรายได้ไปพัฒนาประเทศต่อไป

4. ปัญหากฎหมายว่าด้วยผังเมือง ในส่วนของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562 กรณีที่มีการดำเนินการปรับเปลี่ยนผังเมืองรวม มีข้อเสนอแนะคือ ในมาตรา 35 ที่บัญญัติว่า “ การแก้ไขผังเมืองรวมเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดให้เหมาะสมกับสภาพการณ์รวมไปถึงสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้กรมโยธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ทำการเสนอคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณา เมื่อคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้จัดให้มีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมที่แก้ไขและรายละเอียดของการแก้ไขและจัดทำประชาคมชุมชนที่ได้รับผลประทบจากการแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในเขตของผังเมืองนั้น เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน นับแต่วันปิดประกาศ โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศไว้ในประกาศนั้นด้วย และในประกาศนั้นให้มีคำเชิญชวนให้มีส่วนได้ส่วนเสียแสดงข้อคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร ภายในระยะเวลาที่ระบุไว้ในประกาศ ” โดยผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขมาตรา 35 ในกรณีมีผู้ขออนุญาตประกอบธุรกิจใดที่เป็นการขัดต่อการบังคับใช้ผังเมืองตลอดจนที่ได้ประกาศใช้แล้ว ซึ่งในที่นี้คือการขอประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตผังเมืองที่ต้องห้ามไม่ให้ประกอบธุรกิจโรงแรมควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรานี้ว่า “ การแก้ไขผังเมืองรวมเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งใด ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้ผู้ขออนุญาตดำเนินกิจการที่เป็นการขัดต่อการบังคับใช้ผังเมืองรวมนั้น ยื่นคำขอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี รวมทั้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีการประชาคมและประกาศให้มีคำเชิญชวนให้มีผู้มีส่วนได้เสียแสดงข้อคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร ภายในระยะเวลาที่ระบุในประกาศแล้วทำการเสนอคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณา เมื่อคณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ปิดประกาศ แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมที่แก้ไขและรายละเอียดของการแก้ไขไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานเขต หรือที่ว่าการอำเภอ และที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในเขตของผังเมืองรวมนั้นเป็นเวลา ไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศไว้ใน ประกาศนั้นด้วย ” ซึ่งเป็นกรณีที่ให้ผู้ขออนุญาตหรือผู้ประกอบการที่ได้รับ

ผลกระทบจากปัญหาผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการยื่นคำขอด้วยตนเอง รวมทั้งเห็นควรให้มีการตราบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาหรือเงื่อนไขของระยะเวลาเอาไว้ในกระบวนการแก้ไขผังเมืองหรือกระบวนการต่างๆที่มีการวางและจัดทำผังเมืองของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งใช้ระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนที่ยาวนานในการพิจารณาวางกรอบและแก้ไข เพราะการกำหนดกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน ย่อมส่งผลดีต่อการดำเนินการของผู้ประกอบการที่ประสงค์จะดำเนินธุรกิจและขอออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม โดยเฉพาะในประเด็นกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมประสงค์จะขอแก้ไขผังเมืองในเขตพื้นที่ที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการประกอบธุรกิจโรงแรมของตนเอง

5. หน่วยงานของภาครัฐที่มีหน้าที่ควบคุมดูแล และกำกับบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ควรมีการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานด้วยการนำเทคโนโลยีที่มาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายให้เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ เช่น การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเพื่อการเข้าถึงและสืบค้นข้อมูลในการโฆษณาที่พักในลักษณะของโรงแรมที่กำลังเปิดให้บริการในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ นอกเหนือไปจากการเข้าตรวจสอบ สำรวจการดำเนินการตามกฎหมายของผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมตามปกติ และควรมีการสร้างความร่วมมือ ความรู้และความเข้าใจให้กับผู้ประกอบการหรือผู้ที่สนใจจะประกอบธุรกิจโรงแรมเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การขออนุญาตประกอบธุรกิจที่พักโรงแรมถูกต้องและเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเพิ่มศักยภาพผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม โดยเฉพาะโรงแรมขนาดเล็กให้ปรับตัวและนำเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินธุรกิจ เนื่องจากการประกอบธุรกิจโรงแรมมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับด้วยกัน

บรรณานุกรม

กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมพ.ศ.2551

กฎกระทรวงผังเมืองรวม

กฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุม การก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479

กฎกระทรวงฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

กฎกระทรวงฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

กฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

กฎกระทรวงฉบับที่ 64 (พ.ศ. 2555) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

กฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559

กฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. สรุปข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2556. กรมที่ดิน.สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2565,จาก https://dolwms.dol.go.th/tvwebp/img/ masterpdf.pdf.

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.). แผนปฏิบัติการส่งเสริมการท่องเที่ยวประจำปี พ.ศ. 2562. Amazing Thailand. สืบค้นเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2565 ,จาก https://www.tourismthailand.org/fileadmin/downloads/pdf/สรุปแผนปฏิบัติการส่งเสริมการท่องเที่ยวประจำปี-2562.pdf

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.), ททท. จัดเต็มส่งท้ายปีกับ "มหกรรมเที่ยวเมืองไทย Amazing ยิ่งกว่าเดิม” เสนอดีลแรง พร้อม 3 ฟรีสุดว้าว 15 – 18 ธ.ค. นี้ ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์, กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา Ministry of Tourism & Sports, ค้นวันที่ 20 ธันวาคม 2565 , จาก https://www.mots.go.th/news/1000183

กัญญ์วรา จิตเกษม เทวิน. "ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมาย ในการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม." สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2562

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 6/2562 เรื่อง มาตรการส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานการ ประกอบธุรกิจโรงแรมบางประเภท ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2562

ณัฐนันท์ หิรัญรัศมีสกุล. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2556.

ดร.นิพันธ์ วิเชียรน้อย, การผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทย , วารสารกรมโยธาธิการและผังเมือง. ฉบับที่ 29, (2552) : 34-35.

ดร. ไพบูลย์ ช่างเรือง, การปกครองมหานคร, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2516.

ดร.ไพบูลย์ ช่างเรียง และอวยชัย ชบา, “การบริหารผังเมือง” เอกสารวิชาการ หมายเลข 1 ศูนย์ศึกษาชุมชนเมือง สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์ (มกราคม 2529) : 13-14.

ประกาศกระทรวงมหาดไทย. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม. 11 พฤศจิกายน 2552.

ผู้จัดการออนไลน์, AirBNB ในไทยผิดกฎหมาย ศาลหัวหินตัดสิน ให้เช่าคอนโดรายวัน-สัปดาห์ ผิด พ.ร.บ.โรงแรม, MGR Online ค้นวันที่ 5 สิงหาคม 2566 จาก https://mgronline.com/onlinesection/detail/9610000046484#google_vignette

สินิทธ์ บุญสิทธิ์, กฎหมายควบคุมอาคาร. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2550

วรชัย แสนสิระ.มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบธุรกิจที่พักรายวัน.จุลนิติ, (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2559): หน้า 143-148

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยกันยายน .รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final report) โครงการศึกษากฎหมายที่เอื้อและลดอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจของ SME ในกลุ่มธุรกิจบริการ.2562.

สกล รักษาศรี.ปัญหาการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียการวางการปรับเปลี่ยนและการวางการจัดทำผังเมืองใหม่ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2562.

สินิทธ์ บุญสิทธิ์. กฎหมายควบคุมอาคาร. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. (2550). หน้า 27.

สำนักผังเมืองรวมกรมโยธาธิการและผังเมืองกระทรวงมหาดไทย.คู่มือและแนวทางการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ขั้นตอนและกระบวนการวาง

และจัดทำผังเมืองรวม.2563.

สำนักผังประเทศและผังภาค กรมโยธาธิการและผังเมือง, บทความทางวิชาการ : สถานการณ์ด้านการผังเมืองของประเทศไทย ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564, ค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2565 จาก http://www.mnre.go.th/nakhonratchasima/th/news/detail/118236/

สำนักการวางผังและพัฒนาเมือง กรุงเทพมหานคร. การประชุมรับฟังความคิดเห็นและร่วมหารือผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 4). สำนักการวางผังและพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานคร. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2565 จาก https://plan4bangkok.com/190508_FG3_อนุรักษ์_Final.pdf.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร. 0203/13702 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2517

หนังสือกรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย ที่ สร. 5112/2504 ลงวันที่ 11 กันยายน 2504

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร. 0203/13702 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2517

อนวัช บูรพาชน , เจาะ 3 ตัวช่วยเรื่องกฎหมายสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม SME , www.scb.co.th, ค้นวันที่ 10 มกราคม 2565, จาก https://www.scb.co.th/th/personalbanking/stories/business-maker/hotel-law.html

อนุพงศ์ สุขสมนิตย์. “มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม : ศึกษาและวิเคราะห์พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547.” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

อนุพงศ์ สุขสมนิตย์. (2549). มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและกากับธุรกิจโรงแรม : ศึกษาและวิเคราะห์พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Allan G. Feldt, "Planning theory," in Urban planning, 2"' ed., Anthony J. Cantanese and James C. Snyder, (eds.), New York: McGraw-Hill, 1988, 43-53.

AirBNB Help Center, Responsible hosting in France. Retrieved August 6, 2023, from https://www.airbnb.com/help/article/1383/responsible-hosting-in-france

Charles Abrams, The Language of Cities A Glossary of Terms, (New York,The Macmillam Co., Ltd., 1971), 171

Florida Statute, Chapter 509 Lodging and Food Service Establishment . Retrieved August 15, 2023, from

http://www.leg.state.flus/Statutes/index.cfm?Appmode=Display_Sttute&URL=0500-0599/0509/0509.html

Hotel licensing Regulations, Chapter 127. section 13) Retrieved August 5, 2023, from http://apphlbgov.se/hotel-licensing-regulations.asp

Karl B. Lohmann, Principles of City Planning, McGraw-Hill Book Company Inc., 1st edition, 1931, 1-4.

Pannett, Alan. Principle of Hotel and Catering Law, Holt,Rinehart & Winston of Canada Ltd, 1984

Younge, A, D. Halsby's Statutes of England, London:Butterwerths. 1970.

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ-สกุล	นายภาณุพงษ์ ใจมาลัย
วัน เดือน ปี เกิด	9 พฤศจิกายน 2535
สถานที่เกิด	จังหวัดพะเยา
วุฒิการศึกษา	ปริญญาตรี นิติศาสตร์บัณฑิต
ที่อยู่ปัจจุบัน	95 หมู่ที่ 9 ตำบลบ้านต๋อม อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา
ผลงานตีพิมพ์	หนังสือรวมบทความวิชาการพะเยาวิจัยครั้งที่ 12