

ความเหมาะสมของโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ร้อยเอกหญิง จีรารัตน์ สิงหาฤกษ์



วิทยานิพนธ์นี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าหลักสูตรปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต

สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ ภาควิชาศึกษาศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2541

ISBN 974-638-658-1

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**THE APPROPRIATENESS OF PENALTIES UNDER
THE BUILDING CONTROL ACT B.E. 2522**

CAPT. Chirawan Singhagan

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 1998

ISBN 974-638-658-1

จิวรรณ สิงหาญจน์, ร้อยเอกหญิง : ความเหมาะสมของโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (THE APPROPRIATENESS OF PENALTIES UNDER THE BUILDING CONTROL ACT B.E. 2522) อ. ที่ปรึกษา : รศ. ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์ , 169 หน้า. ISBN 974-638-658-1

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดมุ่งหมาย เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ตลอดจนอุปสรรค ข้อขัดข้อง รวมทั้งเสนอแนวทางแก้ไข

ผลจากการศึกษาปรากฏว่ามาตรการบังคับทางปกครอง ที่ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่ง ให้ระงับการกระทำ ห้ามใช้ ห้ามเข้า อาคาร ส่วนที่ทำการก่อสร้าง ดัดแปลง โดยฝ่าฝืนกฎหมายสั่งให้แก้ไข กรณีที่สามารถแก้ไขได้ สั่งให้รื้อถอน กรณีไม่สามารถแก้ไขได้ หรือเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาให้แก้ไขแล้ว ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติ ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่สั่งให้รื้อถอนแล้ว ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติมีความเหมาะสมแล้ว สภาพบังคับทางอาญาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีความเหมาะสมกับสภาพของการกระทำความผิด เนื่องจากผู้กระทำความผิดมิใช่อาชญากร แต่ได้กระทำความผิดเล็กน้อย สำหรับโทษปรับ และปรับรายวัน เท่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายถือว่าเหมาะสม เนื่องจากกฎหมายบัญญัติไว้ในอัตราที่ต่ำเกินไป ในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีความไม่เหมาะสม เนื่องจากผู้อุทธรณ์ใช้การอุทธรณ์เป็นช่องทางในการประวิงเวลาในการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น การเปรียบเทียบคดี ยังมีความไม่เหมาะสม เนื่องจากยังจำกัดไว้ในวงแคบ มีผลทำให้การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และสภาพบังคับทางอาญา ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

แนวทางการแก้ไขปัญหาคือ

1. การเพิ่มอัตราโทษปรับแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารให้สูงขึ้น
2. การแก้ไขปัญหายุ่งยาก โดยออกกฎหมายนิรโทษกรรม แก่เจ้าของอาคารที่กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และต้องรื้อถอน หากสามารถพิสูจน์ได้ว่าอาคารนั้นไม่ก่อให้เกิดภัยอันตรายและไม่ก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ แก่สาธารณชน ประชาชนทั่วไป โดยกำหนดเงื่อนไข ให้ดำเนินการแก้ไขให้เรียบร้อย และขออนุญาตให้ถูกต้อง
3. ผู้บังคับบัญชาต้องสอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างใกล้ชิด และเคร่งครัด หากมีการแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จะต้องมีการดำเนินการทางวินัยและทางอาญาอย่างเสมอภาคและยุติธรรม
4. การอุทธรณ์ควรมีการกำหนดขอบเขตจำกัดในเรื่องการอุทธรณ์ว่ากรณีใดสามารถอุทธรณ์ได้ กรณีใดห้ามอุทธรณ์ เพื่อป้องกันผู้อุทธรณ์มิให้ใช้การอุทธรณ์เป็นประโยชน์ในการประวิงเวลาในการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
5. การเปรียบเทียบคดีควรมีการกระจายอำนาจการเปรียบเทียบให้กว้างขวางไปยังสำนักงานเขตต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร ไม่ควรจำกัดให้เฉพาะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเท่านั้น ที่เป็นคณะกรรมการเปรียบเทียบ เพราะอาจมีผลทำให้การพิจารณาเปรียบเทียบล่าช้า เนื่องจากมีภารกิจที่ต้องปฏิบัติมากมาย

ภาควิชา.....นิติศาสตร์
สาขาวิชา.....กฎหมายอาญา
ปีการศึกษา.....2541

ลายมือชื่อนิติกร.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

C870098. CRIMINAL LAW

: MAJOR

KEY WORD: APPROPRIATENESS / PENALTY / THE BUILDING CONTROL ACT B.E. 2522

CHIRAWAN SINGHAGAN, CAPTAIN. THE APPROPRIATENESS OF PENALTIES UNDER THE BUILDING CONTROL ACT B.E. 2522. THESIS. ADVISOR. ASSO. PROF. PAITON KONGSOMBOON. 169 PP. ISBN 974 638-658-1

This thesis is aimed at studying and analyzing the appropriateness of penalties under the Building Control Act B.E. 2522, including the obstacles and problems it poses. The study also proposes solutions for such problems.

The result of the study appears that the administrative enforcement measures for the local officials' order for the following actions are not suitable. These actions are to cease the construction work, to prohibit the use and the entry into part of the building illegally built, to alter the part of the building if it can be altered, to demolish part of the building which can not be altered or when the date for alteration order has expired but the offenders does not act, execute or manage to have the building demolished by the local officials or when the date for demolition order has expired and the offenders does not act accordingly. However, criminal enforcement under the act is suitable to the nature of the offenses committed because the offender is not a criminal but has committed an petty offence. As for a punishment of a fine and daily fine specified under the Act, this is not appropriate because the fine is specified too low under the law. And for the appeal against the local officials' order, this is also not appropriate either because the appellant employs the appeal as a way to delay the execution of the local officials' order. Furthermore, the settlement of the case is also not appropriate due to its limitation which results in the administrative enforcement measures and the nature of the criminal enforcement being not as it should have been.

The ways to solve the problems are as follows :

1. The fine rate for offenders of the Building Control Act B.E.2522 must be increased.
2. An Amnesty Law to solve facing problems must be passed for building owners whose building has been built and altered in violation of the Building Control Act B.E.2522 and are bound to be demolished but if it has been proven that such building does not cause any danger to the public and cause any problems to general publics. The owners must, however, demolish the construction work under the specified condition and with permission.
3. The superior officers must supervise the work of the junior officials closely and strictly. If there are any misconduct or inappropriate action on the part of the officials or omission of duty, disciplinary and legal action must be taken equally and fairly.
4. There must be rules and regulations to limit the appeal as to which issue can be appealed or which issue can not be appealed. This is to prevent some appellants seeking delay tactics for their own benefits in complying with the order of the local officials.
5. There must be decentralization of power to settle the case to the districts of the Bangkok Metropolitan Administration and not to only appoint the Bangkok Governor to be on the Settlement Committee because the work in the settlement could be delayed due to the large amount of work that the Governor has.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์
สาขาวิชา.....กฎหมายอาญา
ปีการศึกษา.....2541

ลายมือชื่อนิสิต.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้รับความกรุณาจากท่าน รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ ใจวิไลกุล ที่ให้แนวความคิด และให้คำแนะนำ พร้อมกับตั้งหัวข้อว่า "ความเหมาะสมของโทษคามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522" พร้อมทั้งให้การสนับสนุนให้ทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ จนเป็นวิทยานิพนธ์ชิ้นได้ และได้กรุณาสละเวลาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งได้แก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านรองศาสตราจารย์ ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์ เป็นอย่างสูง ที่กรุณาสละเวลาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ท่านให้ความกรุณาอนุเคราะห์ให้คำแนะนำช่วยเหลืออย่างดียิ่งพร้อมทั้งได้ตรวจแนะนำแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านอาจารย์ รชฎ เจริญผล ท่านรองศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญญาส ท่านอาจารย์ ดร.สมศักดิ์ เลิศบรรณพงษ์ ที่ให้คำแนะนำในการเขียนวิทยานิพนธ์ และกรุณาสละเวลาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ขอกราบขอบพระคุณ คุณหญิงจรังศรี ทีปรัส ที่กรุณาสละเวลาให้สัมภาษณ์และแนะนำ

ขอขอบพระคุณ คุณนคร พงนวรพงษ์ คุณบุรินทร์ ตั้งประพันธ์วงศ์ คุณสุพร ดุริยกิจธรรม คุณสมภาคย์ สุขอนันต์ คุณชาย ปะคามินทร์ คุณสนบ ตั้งจิตสมบูรณ์ คุณปราณทิพย์ ธรรมพนิชวัฒน์ คุณสุ่มพล ชาวเกาะ คุณสุริยชน ประภาสะวัต คุณประยุทธ สมความคิด เจ้าหน้าที่เทคนิค กทม.ทุกท่าน และเจ้าหน้าที่เขตต่างๆ ของ กทม. ที่กรุณาให้ข้อมูลและการสัมภาษณ์

ขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้น และอาจารย์สาขาวิชากฎหมาย กองวิชากฎหมายและสังคมศาสตร์ รร.จปร.ทุกท่าน ที่ให้โอกาสและเวลาในการศึกษาแก่ผู้เขียน ตลอดจนอาจารย์กองวิชากฎหมายและสังคมศาสตร์ รร. จปร.ทุกท่านที่ให้การกำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา

ขอขอบพระคุณ คุณศรีพงศ์-อาจารย์เปรมจิตต์ สระวาสิ อย่างสูงที่ได้กรุณาช่วยเหลือและสนับสนุนทุกด้าน

ขอขอบพระคุณ พันตรีกิตติพงศ์ สระวาสิ อย่างสูงที่ได้กรุณาช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ทุกด้าน และเป็นกำลังใจเสมอมา

ขอขอบพระคุณอย่างยิ่ง ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา อย่างสูงที่ให้กำลังใจและสนับสนุนทุก ๆ ด้านด้วยดีตลอดมาจนผู้เขียนสำเร็จการศึกษาตามที่มุ่งหวังไว้ทุกประการ

ร้อยเอกหญิง จีรวรรณ สิงหาญจน์

สารบัญ

| | หน้า |
|--------------------|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย | ง |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ | จ |
| กิตติกรรมประกาศ | ฉ |
| สารบัญ | ช |

บทที่

| | |
|--|----|
| 1. บทนำ..... | 1 |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... | 1 |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย..... | 3 |
| 1.3 สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย..... | 4 |
| 1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย..... | 4 |
| 1.5 วิธีการศึกษาวิจัย..... | 5 |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย..... | 5 |
| 2. วรรณกรรม ความเป็นมา เจตนารมณ์ และความรู้ทั่วไป | |
| เกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522..... | 6 |
| 2.1 ประวัติความเป็นมา หลักการและเจตนารมณ์ ของพระราชบัญญัติ | |
| ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522..... | 6 |
| 2.2 ลักษณะโครงสร้างของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522..... | 9 |
| 2.3 องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง บทลงโทษทาง | |
| อาญาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522..... | 11 |
| 2.3.1 เจ้าพนักงานท้องถิ่น..... | 11 |
| 2.3.2 ศาล..... | 13 |
| 2.4 ข้อยุ่งยากและปัญหาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารพ.ศ.2522..... | 18 |
| 2.5 ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522..... | 21 |
| 2.5.1 เจ้าของ ผู้ครอบครองอาคาร ผู้ดำเนินการ ผู้อุทธรณ์ ผู้กระทำ | |
| ความคำสั่งของบุคคลดังกล่าว..... | 21 |

สารบัญ (ต่อ)

| | | |
|---------|---|----|
| 2.5.2 | กรณีผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล..... | 22 |
| 2.6 | ผู้มีอำนาจดำเนินคดี และการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522..... | 22 |
| 2.6.1 | กรณีรัฐเป็นผู้เสียหาย..... | 22 |
| 2.6.2 | กรณีผู้เสียหาย ตามมาตรา 73 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522..... | 24 |
| 3. | วิเคราะห์ความเหมาะสมของมาตรการบังคับทางปกครองและบทลงโทษทางอาญา ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535..... | 26 |
| 3.1 | ทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษและวัตถุประสงค์ของการลงโทษ..... | 26 |
| 3.1.1 | ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ..... | 31 |
| 3.1.2 | หลักการบังคับใช้กฎหมาย..... | 32 |
| 3.2 | เจตนารมณ์ของการลงโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522..... | 35 |
| 3.3 | มาตรการบังคับทางปกครองและบทลงโทษทางอาญา ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522..... | 36 |
| 3.3.1 | มาตรการทางปกครอง..... | 36 |
| 3.3.1.1 | มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระวังการกระทำดังกล่าว..... | 36 |
| 3.3.1.2 | มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดเข้า หรือเข้าไปในสวนใด ๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว..... | 36 |
| 3.3.1.3 | พิจารณามีคำสั่งให้แก้ไข เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องในกรณีที่สามารถแก้ไข เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้..... | 36 |
| 3.3.1.4 | พิจารณามีคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร กรณีที่ห้ามสามารถแก้ไข เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือมีคำสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามข้อ 3.3.1.3 แล้ว ผู้ฝ่าฝืนนำ คำเนินการเปลี่ยนแปลง แก้ไข..... | 36 |

สารบัญ (ต่อ)

| | | |
|---------|--|----|
| 3.3.1.5 | เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง กรณีผู้ฝ่าฝืนไม่รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น..... | 38 |
| 3.3.2 | สภาพบังคับทางอาญา..... | 39 |
| 3.3.2.1 | ปรับ..... | 39 |
| 3.3.2.2 | จำคุก..... | 39 |
| 3.3.2.3 | ทั้งจำทั้งปรับ..... | 39 |
| 3.3.2.4 | ปรับรายวัน (ปรับตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง)..... | 39 |
| 3.3.2.5 | เปรียบเทียบปรับ..... | 41 |
| 3.4 | วิเคราะห์ความเหมาะสมของมาตรการบังคับทางปกครอง บทลงโทษทางอาญา ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522..... | 52 |
| 3.4.1 | มาตรการบังคับทางปกครอง บทลงโทษทางอาญา กับความเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน..... | 53 |
| 3.4.2 | การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น และ บทลงโทษทางอาญาโดยศาล ในสภาพปัจจุบัน..... | 74 |
| 4. | วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาและสภาพปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง บทลงโทษทางอาญา ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522.. | 77 |
| 4.1 | สาเหตุของปัญหาและสภาพปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และบทลงโทษทางอาญา ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522..... | 77 |
| 4.1.1 | สภาพทั่วไปทฤษฎีหมาย..... | 77 |
| 4.1.2 | การปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522..... | 80 |
| 4.1.2.1 | เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและเจ้าพนักงานท้องถิ่น..... | 80 |
| 4.1.2.2 | ศาล..... | 84 |
| 4.1.3 | ปัญหาและอุปสรรคของการเข้าทำการ รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้าง | |

สารบัญ (ต่อ)

| | |
|---|-----|
| ตัดแปลงวิทยุไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ตามผลของคำพิพากษาของศาล และวิทยุอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น..... | 85 |
| 4.1.3.1 กรณีศึกษาคำพิพากษาฎีกาทางนิวไคลด์ (คำพิพากษา ฎีกาที่ 446/2537)..... | 85 |
| 4.1.3.2 กรณีศึกษาคำพิพากษาฎีกาทางเมอร์คิงส์ (คำพิพากษา ฎีกาที่ 375/2540)..... | 88 |
| 4.1.4 ประชาชนไม่รู้กฎหมาย..... | 101 |
| 4.1.5 หักสิทธิของบุคคลในสังคม..... | 103 |
| 4.2 กรณีก่อสร้าง ตัดแปลงอาคารวิทยุไม่ได้รับอนุญาต และ กรณีก่อสร้าง ตัดแปลงอาคารผิดแบบจากที่ได้รับอนุญาต..... | 103 |
| 4.3 กรณีการใช้อาคารวิทยุไม่ได้รับอนุญาต และกรณีการใช้อาคารซึ่งไม่เป็น อาคารประเภทควบคุมการใช้ เพื่อกิจการประเภทควบคุมการใช้..... | 108 |
| 5. การตรวจสอบความถูกต้องของมาตรการบังคับทางปกครอง และบทลงโทษทาง อาญาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และแนวทางแก้ไขกรณีการรื้อ ถอนอาคาร พ.ศ.2522..... | 112 |
| 5.1 มาตรการตรวจสอบความถูกต้องของมาตรการบังคับทางปกครอง บทลงโทษ ทางอาญาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร..... | 112 |
| 5.1.1 องค์การตรวจสอบความถูกต้อง..... | 113 |
| 5.1.1.1 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์..... | 113 |
| 5.1.1.2 ศาล..... | 115 |
| 5.1.2 วิธีการตรวจสอบ..... | 116 |
| 5.2 แนวทางแก้ไขกรณีการรื้อถอนอาคาร..... | 119 |
| 6. บทสรุป เสนอแนะ..... | 124 |
| รายการอ้างอิง..... | 135 |

สารบัญ (ต่อ)

| | |
|-----------------------|-----|
| ภาคผนวก | 139 |
| ภาคผนวก ก | 139 |
| ภาคผนวก ข | 153 |
| ประวัติผู้เขียน | 169 |