

วิวัฒนาการ ความเป็นมา เจตนารมณ์ และความรู้ทั่วไป
เกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

2.1 ประวัติความเป็นมา หลักการ และเจตนารมณ์ ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

กฎหมายควบคุมอาคารหรือควบคุมการก่อสร้างอาคารฉบับแรกของไทย น่าจะได้แก่พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ก่อนหน้านั้นขึ้นไปแม้ปรากฏว่ามีกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารโดยตรงหรือโดยเฉพาะ คงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับพื้นที่ห้ามก่อสร้างอาคารหรือควบคุมการก่อสร้างและใช้สอยอาคารบางประเภทในบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ¹ นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับพื้นที่ห้ามก่อสร้างอาคารหรือควบคุมการก่อสร้างและใช้สอยอาคารบางประเภท ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 117 ภาษาในมณฑลกรุงเทพฯ ห้ามเป็นอันขาดมิให้ผู้ใดทาสีลาดที่ เบนการล่องลำน้ำแม่เจ้าพระยา นอกจากได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าหรือจากเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ มาตรา 118 ผู้ใดละเมิดต่อข้อบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดในมาตรา 117 ท่านว่ามีความผิดต้องระวางโทษปรับเป็นเงินไม่เกินกว่าร้อยบาท แลให้บังคับให้รื้อถอนสิ่งที่เป็นเครื่องล่องลำน้ำนั้นภายในเวลาที่กำหนด และโดยเสียเงินของตนเอง ถ้าแลชดชืนมิหากตามคำสั่งให้รื้อถอนนั้น ให้เจ้าท่า เรือหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการรื้อถอน โดยคิดเอาค่าใช้จ่ายในการนั้นแก่ผู้ที่มีความผิด ตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแต่การเล่นมหรสพ พระพุทธศักราช 2464 มาตรา 5 ห้ามมิให้ใช้สถานที่ใดเป็นโรงมหรสพ เว้นแต่ เสนาบดีหรือเจ้าพนักงานผู้ใหญ่ ซึ่งเสนาบดีได้ตั้งให้เป็นเจ้าน้ำที่ตรวจตราประจำท้องที่นั้น ใต้อนุญาตให้ปลูกสร้างหรือใช้สถานที่นั้นเป็นโรงมหรสพ ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 เมื่อ พ.ศ.2476 ได้ประกาศใช้กฎหมายควบคุมอาคารในเขตเพลิงไหม้ขึ้น โดยจุดประสงค์ในขณะนั้นเพื่อสถานที่บางแห่ง เมื่อได้เกิดเพลิงไหม้ขึ้นแล้ว เป็นการสมควรให้มีการควบคุมการก่อสร้างอาคารบริเวณนั้นเพื่อป้องกันและระงับอัคคีภัย เพื่อความมั่นคงแข็งแรงและ

¹บูรินทร์ รัชชเกิด, วิบูลย์ ทิพย์โสภณ, คำอธิบายพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทการพิมพ์, 2538), หน้า 4

เพื่อประโยชน์อนามัย นับเป็นกฎหมายแม่บทฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการก่อสร้างอาคารโดยตรง จากแม่บทดังกล่าว ได้มีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 และออกกฎกระทรวงฯ พ.ศ. 2498 และกฎกระทรวงฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2512 กำหนดรายละเอียดเงื่อนไขต่าง ๆ ขึ้นเพื่อใช้ในการควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้ แต่ต่อมากฎหมายฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคารพุทธศักราช 2522 เพราะได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้เสียใหม่ และรวมกฎหมายสองฉบับเข้าเป็นฉบับเดียวกัน ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารพุทธศักราช 2479 ขึ้นใช้ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารพุทธศักราช 2479 ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมอาคารโดยตรงมีจุดประสงค์เห็นสมควรที่จะควบคุมการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง การอนามัย การสุขาภิบาล การป้องกันอัคคีภัย และการผังเมือง จากพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไขรวม 2 ครั้ง โดยพระราชบัญญัติ ควบคุมการก่อสร้างอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 192 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2515 และถูกยกเลิกไปเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้รวมเป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน ด้วยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ได้ประกาศใช้มานานแล้ว แม้ว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกันอยู่ตลอดมา แต่ปัจจุบันบ้านเมืองก็ได้รับภัยทั้งน้ำและชายฝั่งมากขึ้น ฉะนั้นเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคูณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้เสียใหม่ และสมควรรวมกฎหมายทั้งสองฉบับเข้าเป็นฉบับเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 15 พฤษภาคม 2522 เป็นผลให้กฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารที่มีมาก่อนต้องถูกยกเลิก แต่มีบทเฉพาะกาล ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 79 ระบุว่า "บรรดากฎกระทรวง เทศบัญญัติ กฎข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งซึ่งได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ให้คงใช้บังคับได้ต่อไป ทั้งนี้ เพียง

เท่าที่มิขัดหรือแย้งกับ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้" พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535

วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมอาคารพิจารณาจากวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว* กล่าวโดยสรุป คือ กฎหมายควบคุมอาคารมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ และความปลอดภัยของประชาชนเป็นสำคัญ²

* เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

หมายเหตุ : เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ได้ประกาศใช้มานานแล้ว แม้ว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกันอยู่ตลอดเวลา แต่ปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น ฉะนั้น เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้เสียใหม่ และสมควรรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเข้าเป็นฉบับเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

หมายเหตุ : เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือโดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ว่าด้วยการ ออกอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้เหมาะสมและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ ก่อนการดำเนินการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร แทนการขออนุญาต เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการบังคับการตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ปรับปรุง บทกำหนดโทษ อัตราโทษ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีให้เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจ และลักษณะของการกระทำความผิด และปรับปรุงบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น หรือ ให้เหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

2.2 ลักษณะโครงสร้างของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติออกบทบังคับรับรองในรูปของพระราชกฤษฎีกากฎกระทรวง ประกาศกระทรวงมหาดไทย หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นการให้อำนาจต่อเนื่องในการใช้กฎหมาย และการที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ จึงทำให้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีลักษณะพิเศษ เนื่องจากกฎหมายทุกฉบับจะมีความสัมพันธ์กัน การใช้และการปฏิบัติจะเฉพาะพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทนั้นได้ จะต้องศึกษากฎหมายรองต่าง ๆ ดังกล่าวด้วย

ลักษณะโครงสร้างของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีอำนาจออกกฎกระทรวง โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร* เพื่อ

(1) กำหนดค่าธรรมเนียม ภาษีอากร ภาษีพระราชบัญญัติหรือยกเว้นค่าธรรมเนียม

(2) กำหนดแบบคำขออนุญาต ใบอนุญาต ใบรับรอง ใบแทน ตลอดจนแบบของคำสั่งหรือแบบอื่นใดที่จะใช้ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ

(3) กำหนดกิจการอื่น เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ

*พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 14 ให้คณะกรรมการควบคุมอาคาร ประกอบด้วยอธิบดีกรมโยธาธิการเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมทางหลวง ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนสำนักผังเมือง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม และผู้แทนคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม แห่งละหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นไม่เกินสี่คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคาร เป็นกรรมการและเลขานุการ

เมื่อได้มีการออกกฎกระทรวงแล้ว ให้ราชการส่วนท้องถิ่น* ถือปฏิบัติตามกฎกระทรวงนั้น หากยังมีได้มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องใด ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ หรือกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงแล้ว ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ในกรณีที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนด³ เช่น เทศบัญญัติของเทศบาล ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบังคับสุขาภิบาล ข้อบัญญัติเมืองพัทยา

ในกรณีที่ยังไม่มีกฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดการตามมาตรา 8 (10) รัฐมนตรียศคนแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการ หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มีอำนาจออกประกาศกระทรวงได้⁴

นอกจากนั้นการก่อสร้างอาคารบางประเภทซึ่งมีกฎหมายควบคุมไว้โดยเฉพาะ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไข ที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น ๆ ด้วย เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525 และกฎกระทรวงฉบับที่ 116 พ.ศ. 2535 ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ฯลฯ แต่ผู้เขียนจะนำกล่าวถึงกฎหมายเหล่านั้น เพราะผู้เขียนมุ่งวิเคราะห์มาตรการการบังคับ และบทลงโทษว่าเหมาะสมเพียงใด ตามสมมุติฐานที่ได้กำหนดไว้

*พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ พ.ศ. 2522 มาตรา 4 "ราชการส่วนท้องถิ่น" หมายความว่า เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น (ซึ่งประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับลงวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2538 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

³พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 9,10

⁴พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 13

2.3 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับ บลลงโทษ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

2.3.1 เจ้าพนักงานท้องถิ่น

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 4 "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" หมายความว่า

- (1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (2) ประธานกรรมการสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล
- (3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การบริหารท้องถิ่น* ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 64 เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญาตามมาตรา 136 หรือ 138 ดังนั้น ผู้ที่คุ้มกันหรือต่อสู้อันตรายแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งกระทำการตามหน้าที่ อาจมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าว และเจ้าพนักงานท้องถิ่นหากปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตหรือมิชอบ ก็อาจมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ถึง 166

เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้ ตามบทบัญญัติหรือวิธีการในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อาจมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 81

*ประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับลงวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2538 กำหนดให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยพิจารณาออกคำสั่งให้ระงับ⁵ การก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้าย ใช้อาคารโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง มีคำสั่งมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำความผิด⁶ พิจารณามีคำสั่งแก้ไข เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง ในกรณีที่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ถูกต้องได้⁷ หรือมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร กรณีที่ห้ามสามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือมีคำสั่งให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง ให้ถูกต้อง หากสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้แล้ว ผู้ฝ่าฝืนไม่ดำเนินการแก้ไข เปลี่ยนแปลงตามที่มีคำสั่ง⁸

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการ หรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง⁹ กรณีผู้ฝ่าฝืนรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยื่นคำขอฝ่ายเดียว โดยทำเป็นคำร้องต่อศาล ขอให้ม็คำสั่งจับกุมักักซึ่งบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 42 โดยนําประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม¹⁰

⁵พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 40 (1)

⁶พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ พ.ศ. 2522 มาตรา 40 (2)

⁷พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 41

⁸พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 42

⁹พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 43 (2)

¹⁰พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 43 (1)

2.3.2 ศาล

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นบทบัญญัติที่มุ่งถึงการคุ้มครองความปลอดภัย และความสงบเรียบร้อย จึงมีโทษอาญา การฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 อาจถูกดำเนินคดีอาญาได้ ศาลมีอำนาจพิพากษาลงโทษผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 จากคุก ปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับปรับรายวัน (ปรับตลอดเวลายังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง) ตามลักษณะความผิดที่ผู้ฝ่าฝืนกระทำ

แต่เดิมพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้อำนาจศาลที่จะมีคำพิพากษาสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ระบุว่าให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอต่อศาลให้บังคับให้มีการรื้อถอน เป็นคดีแพ่ง แต่เมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้สั่ง และดำเนินการ หรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้เอง

ดังนั้นพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 จึงบัญญัติให้ศาลมีอำนาจเพียงพิจารณาและพิพากษา ลงโทษอาญา แก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารเท่านั้น

โทษอาญา ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

อาจแยกพิจารณาได้ เป็นลักษณะความผิด ดังต่อไปนี้

(ก) การก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอนอาคาร* เคลื่อนย้ายอาคาร ใดๆที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือ ฝ่าฝืนแจ้ง ตามมาตรา 21 การจัดทำผังหรือดำเนินการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย อาคารให้ ผิดไปจากรายการที่ได้รับอนุญาต หรือแจ้งไว้โดยมิชอบ ตามมาตรา 31 การใช้อาคารประเภทควบคุม

*พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มาตรา 4

"ก่อสร้าง" หมายความว่า สร้างอาคารขึ้นใหม่ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการสร้างขึ้นแทนของเดิมหรือไม่

"คัดแปลง" หมายความว่า เปลี่ยนแปลง ต่อเติม เพิ่ม ลด หรือขยายซึ่งลักษณะของขอบเขต แบบ รูปทรง สัดส่วน หน้าหนัก เนื้อที่ ของโครงสร้างของอาคารหรือส่วนต่าง ๆ ของอาคาร ซึ่งได้ก่อสร้างไว้แล้ว ให้ผิดไปจากเดิม และมีวิธีการซ่อมแซมหรือการตัดแปลงที่กำหนดในกฎกระทรวง

"รื้อถอน" หมายความว่า รื้อส่วนอันเป็นโครงสร้างของอาคารออกไป เช่น เสา คาน ทง หรือ ส่วนอื่นของโครงสร้างตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

"อาคาร" หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และสิ่งที่สร้างขึ้น ใช้อื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่ หรือเข้าใช้สอยได้ และหมายความรวมถึง

(1) อัฒจันทร์ หรือสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่น เพื่อใช้เป็นที่พักผ่อนของประชาชน

(2) เขื่อน สะพาน อุโมงค์ ทาง หรือท่อระบายน้ำ อุโมงค์ คานเรือ ท่าหน้า ท่าจอดเรือ รั้ว กำแพง หรือประตู ที่สร้างขึ้นติดต่อกับหรือใกล้ เคียงกับที่สาธารณะหรือสิ่งที่สร้างขึ้นให้บุคคลทั่วไปใช้สอย

(3) ป้ายหรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย

(ก) ที่ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะและมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือมีน้ำหนักรวมทั้ง โครงสร้างเกินสิบกิโลกรัม

(ข) ที่ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะ ซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้ว ระยะห่างจาก ที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้น เมื่อวัดจากพื้นดิน และมีน้ำหนักเกินที่กำหนดในกฎกระทรวง

(4) พื้นหรือสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นทางจรด ที่จอดรถ และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคาร ที่กำหนดตามมาตรา 8(9)

(5) สิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การใช้ เพื่อกิจการประเภทควบคุมการใช้ก่อนได้รับรับรองจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 32 การใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร ซึ่งนับเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ เพื่อกิจการประเภทควบคุมการใช้ ตามมาตรา 33 การดัดแปลงหรือยินยอมให้ผู้อื่นดัดแปลง หรือใช้ที่จอดรถ ที่ลัดปรด และทางเข้าออก เพื่อกิจการอื่นโดยนับได้รับอนุญาต ตามมาตรา 34 การก่อสร้าง ดัดแปลง รั้วถอน การกระทำแก่อาคารอันเป็นมูลกรณีแห่งการอุทธรณ์โดยนับชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 52 วรรคหก การก่อสร้าง ดัดแปลง รั้วถอน เคลื่อนย้ายอาคารในเขตตามแผนปรับปรุงเพลิงไหม้ โดยนับชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 57 และการก่อสร้าง ดัดแปลง รั้วถอน เคลื่อนย้ายอาคารผิดไปจากที่กำหนดในแผนปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ตามมาตรา 60

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹¹

นอกจากนั้น กรณี การก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้ายอาคาร โดยนับได้รับอนุญาต ตามมาตรา 21 การจัดทำมีการดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รั้วถอน เคลื่อนย้ายอาคารผิดไปจากรายการที่ได้รับอนุญาต หรือแจ้งไว้โดยนับชอบ ตามมาตรา 31 การใช้อาคารประเภทควบคุมการใช้เพื่อกิจการประเภทควบคุมการใช้ ก่อนได้รับรับรองจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 32 การดัดแปลงหรือใช้ หรือยินยอมให้ผู้อื่นดัดแปลง หรือใช้ที่จอดรถ ที่ลัดปรด และทางเข้าออกของรถ เพื่อกิจการอื่นโดยนับได้รับอนุญาต ตามมาตรา 34 และการก่อสร้าง ดัดแปลง รั้วถอน เคลื่อนย้ายอาคาร ในเขตตามแผนปรับปรุงเพลิงไหม้ โดยนับชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 57

ต้องระวางโทษปรับวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามที่ถูก
ต้อง 12

¹¹พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง

¹²พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 65 วรรคสอง

(ข) การไม่แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบการบอกเลิกผู้ควบคุมงาน ตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง
 ไม่มีใบอนุญาตไว้รับตรวจ ตามมาตรา 38 การไม่ขอใบแทนใบอนุญาตหรือใบรับรองที่สูญหาย ภายใน
 ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 39 การไม่แก้ไขข้อมูล หรือเอกสารให้ถูกต้อง ครบถ้วนภายใน
 ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 39 ตรี วรรคหนึ่ง

ต้องระวางโทษ ปรับ ไม่เกินหนึ่งพันบาท¹³

(ค) การไม่รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยมีที่อยู่ระหว่างการอุทธรณ์คำสั่ง
 ตามมาตรา 42

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนั้น ต้องระวางโทษ ปรับอีกวันละไม่เกินสามพันบาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติตามคำสั่งของ
 เจ้าพนักงานท้องถิ่น¹⁴

(ง) การไม่ระงับการดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตระหว่างบอกเลิกผู้ควบคุมงาน ตามมาตรา 30
 วรรคสอง การฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้ระงับการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย
 อาคาร โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 40 การฝ่าฝืนคำสั่ง ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ห้ามเข้า หรือ
 เข้าไปในอาคาร หรือบริเวณของอาคาร ตามมาตรา 40 การฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้
 ระงับการใช้อาคารที่ยังไม่ได้รับรับรอง หรือใบอนุญาต หรือใบรับแจ้ง ตามมาตรา 44 การฝ่าฝืนคำ
 สั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้ระงับ การคัดแปลงอาคาร หรือใช้ที่จอดรถเพื่อกิจการอื่น ตามมาตรา¹⁵

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนั้นต้องระวางโทษ ปรับอีกวันละไม่เกินสามพันบาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติตามคำสั่ง¹⁵

¹³พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 66

¹⁴พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 66 ทวิ

¹⁵พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 67

(จ) การไม่มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสาร ตามหนังสือเรียกของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ตามมาตรา 51(2) การขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 48 การขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ หรือไม่ปฏิบัติตามที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์สั่ง ตามมาตรา 51 การขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของนายช่าง นายตรวจ หรือไม่ปฏิบัติตามที่นายช่าง นายตรวจ สั่ง ตามมาตรา 53, 54 การไม่ให้ความสะดวกและไม่ช่วยเหลือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มอบหมาย คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี เจ้าพนักงานท้องถิ่น นายช่าง หรือนายตรวจ ตามมาตรา 63

ต้องระวางโทษ จำคุก ไม่เกิน หนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁶

(ฉ) การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ถ้าเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติ¹⁷ เป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาคารเพื่อพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การศึกษา หรือการสาธารณสุข หรือเป็นการกระทำความผิดทางการค้า เพื่อให้เช่า ให้เช่าซื้อ ขาย หรือจำหน่าย โดยมีค่าตอบแทน ซึ่งอาคารใด¹⁸ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ

¹⁶พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 68

¹⁷พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 69

¹⁸พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 70

2.4 ข้อยุ่งยากและปัญหาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในข้อ 2.2 ลักษณะโครงสร้างของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แล้วว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติออกบทบังคับรับรองในรูปของพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวงมหาดไทย หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นต่าง ๆ จากการที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับและมีได้รวบรวมไว้ในที่เดียวกัน จึงทำให้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีลักษณะพิเศษ เกิดข้อยุ่งยากและปัญหาในการบังคับใช้ เนื่องจากกฎหมายทุกฉบับจะมีความสัมพันธ์กัน การใช้และการปฏิบัติ จะดูและเฉพาะกฎหมายหลัก อันเป็นกฎหมายแม่บทอย่างเดียวนั้น ย่อมไม่ได้ ผู้ใช้หรือผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย จะต้องมีความรู้ในกฎหมายรองต่าง ๆ ดังกล่าวด้วย¹⁹

สิ่งแรกที่ผู้ใช้หรือปฏิบัติพึงรักษา ก็คือ สรรวจว่ามีข้อกฎหมายใดบ้างที่เกี่ยวข้อง ในการศึกษาข้อกฎหมายต่าง ๆ นั้น บางครั้งจะพบว่าข้อกฎหมายขาดความชัดเจนหรืออาจมีข้อขัดแย้งกันเองในระหว่างกฎหมายต่างฉบับกัน อันก่อให้เกิดความสับสนนั้น ควรจะยึดถือข้อความในกฎหมายฉบับใด จึงจะเป็นการถูกต้อง โดยหลักการ คือ เมื่อกฎหมายใด ๆ ก็ตาม มีใจความขัดแย้งกัน ก็ให้ถือกฎหมายที่มีหลักสูงกว่าเป็นหลัก ลำดับศักดิ์คือสถาบันที่ออกกฎหมายนั้น ๆ สถาบันใดมีฐานะที่รองรับคชชอบต่อประชาชนสูงกว่ากัน²⁰ ซึ่งตามความพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร อาจจัดลำดับได้คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร นอกจากนั้นคือประกาศกระทรวงมหาดไทย เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติ ประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่งต่าง ๆ ของท้องถิ่น ซึ่งออกโดยส่วนราชการท้องถิ่นนั้น ๆ

เช่นคำว่า "ตึกแถว" ในข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่องการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 กับคำว่า "ตึกแถว" ในกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2526) จะต้องนำคำว่า "ตึกแถว" ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2526) มาบังคับใช้

¹⁹ รินทร์ เนาวประทีป, ธนุชัย หุ่นนิวัฒน์ และสุรพล สุขอัจจะสุธา, กฎหมายก่อสร้าง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิสิสส์เซ็นเตอร์, 2532), หน้าคานา.

²⁰ ชินศักดิ์ คัดพิบูล, "กฎหมายน่ารู้เกี่ยวกับการออกแบบสถาปัตยกรรมในเขตกรุงเทพมหานคร, "วารสารสถาปัตยกรรม อาษา (กันยายน พ.ศ. 2540) : 103.

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ข้อยุ่งยากและปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 คือ ผู้ใช้และผู้ปฏิบัติจะต้องศึกษากฎหมายหลายฉบับดังกล่าวที่มีความสัมพันธ์กันให้เข้าใจดี เพราะผู้ที่ทำผิดกฎหมายนั้นก็มีความรู้ความสามารถในการทำผิดเหมือนกัน ผู้ใช้และผู้ปฏิบัติคือเจ้าพนักงาน จึงต้องมีหลักและความสามารถที่เหนือกว่า หากไม่ศึกษาให้เข้าใจหลักปฏิบัติตามกฎหมายให้เข้าใจโดยละเอียดคงแต่จะทำให้ผู้กระทำความผิดกฎหมายฟ้องร้องและดำเนินคดีกับผู้ปฏิบัติงานซึ่งเป็นเจ้าพนักงานได้²¹

ข้อยุ่งยากและปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 อีกประการหนึ่ง คือ ผู้รักษาราชการตามกฎหมายไม่มีอำนาจตามกฎหมาย กล่าวคือ รัฐมนตรีผู้รักษาราชการไม่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย คือเจ้าพนักงานท้องถิ่นและศาล เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้มาตรการบังคับ สั่งให้ระงับ ห้ามใช้ ห้ามเข้า สั่งให้แก้ไข สั่งให้รื้อถอน ตลอดจนดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ได้เอง ศาลมีอำนาจพิจารณาคดีหากศาลลงโทษผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ความหมวด 9 บทกำหนดโทษโดยการจำคุก ปรับ ปรับรายวัน (ปรับตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืน หรือจนกว่าจะปฏิบัติตามที่ถูกต้อง) ส่วนผู้รักษาราชการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 4 รัฐมนตรีหมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาราชการตามพระราชบัญญัตินี้ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาราชการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง จะเห็นได้ว่า ผู้รักษาราชการไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจหรือใช้มาตรการบังคับ บทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนได้ แต่อำนาจใช้ดุลพินิจ ใช้มาตรการบังคับแก่ผู้ฝ่าฝืนอยู่ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมอบอำนาจให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบอำนาจให้ผู้ช่วยราชการเขตทหารตามอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ เป็นการมอบอำนาจตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528²²

²¹รชฎ เจริญดี, "ปฏิภาวิเคราะห์", วารสารอัยการ 20,231 (พฤษภาคม 2540) : 47

²²สุชาติ สุขุมมิตร, "ข้อสังเกตเกี่ยวกับคดีการควบคุมอาคาร" คุณพาดะ เล่ม 4 ปีที่ 37 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2535) : 84-85.

ในลักษณะการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เริ่มที่นายตรวจหาการตรวจอาคาร เมื่อพบอาคารที่ก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ฝาผนังพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ก็จะรายงานให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมอบอำนาจให้แก่บุคคลตามที่กล่าวข้างต้น เพื่อให้ดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนตามลักษณะของการกระทำผิดนั้น ๆ ดังนั้น ผู้บังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 จึงเป็นเจ้าหน้าที่ระดับล่างของราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะออกคำสั่งโดยอาศัยข้อเท็จจริงจากเจ้าหน้าที่ระดับล่าง และการที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งก็ต้องใช้เจ้าหน้าที่ระดับล่างเป็นผู้ดำเนินการ²³

กรณีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 4084/2524 เรื่องมอบอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครปฏิบัติราชการแทน ข้อ 5 มอบอำนาจให้หัวหน้าเขต (ปัจจุบันคือผู้อำนวยการเขต)

5.1.4 การปฏิบัติการเพื่อให้มีการรื้อถอนอาคาร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 41 วรรคสอง มาตรา 42 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า มาตรา 43 วรรคสาม และมาตรา 46 วรรคสอง จนเสร็จการโดยนอังกฎประเพณีของอาคาร

²³สุริยน ประภาสวัค, "ปัญหาการบังคับใช้และวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร," (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 96

2.5 ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

2.5.1 เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ดำเนินการ ผู้ควบคุมงาน* ผู้อุทธรณ์ ตามมาตรา 52 แล้วแต่กรณี หรือผู้กระทำ ตามคำสั่งของบุคคลดังกล่าว

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 71 บัญญัติให้ กรณีก่อสร้าง คัดแปลง เคลื่อนย้าย รื้อถอนอาคาร โดยยังไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือยังมิได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 21,22 กรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารคัดแปลง หรือใช้ หรือยินยอมให้บุคคลอื่นคัดแปลง หรือใช้ที่จอดรถ ที่จอดรถ และทางเข้าออกของรถนั้นเพื่อการอื่น ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน โดยยังไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 34 กรณีก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 หรือกฎหมายอื่นอื่นที่เกี่ยวข้อง หากเป็นกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้ เจ้าของอาคารที่ยื่นคำขออนุญาต หรือแจ้ง หรือสั่งให้ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน แล้วผู้ฝ่าฝืนไม่ดำเนินการ หากเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้ เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงานหรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน แล้วผู้ฝ่าฝืนไม่ดำเนินการตามมาตรา 42 กรณีระหว่างอุทธรณ์มีการกระทำแก่อาคารอันเป็นมูลสารพันแห่งการอุทธรณ์ตามมาตรา 52 วรรคหก กรณีภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ มีผู้ฝ่าฝืนก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตเพลิงไหม้ ตามมาตรา 57 หรือเมื่อมีประกาศใช้บังคับแผนปรับปรุงเขตเพลิงไหม้แล้ว มีผู้ฝ่าฝืนก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตตามแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ให้ผิดไปจากที่กำหนดในแผนผังนั้น ตามมาตรา 60 กรณีดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการกระทำของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ดำเนินการ ผู้ควบคุมงาน หรือผู้อุทธรณ์ แล้วแต่กรณี หรือเป็นการกระทำตามคำสั่งของบุคคลดังกล่าว เว้นแต่บุคคลนั้นจะพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำของผู้อื่น

*พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 4 "ผู้ดำเนินการ" หมายความว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารซึ่งกระทำการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารด้วยตนเอง และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งตกลงรับกระทำการดังกล่าวไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม และผู้รับจ้างช่าง

"ผู้ควบคุมงาน" หมายความว่า ผู้ซึ่งรับผิดชอบในการอำนวยการหรือควบคุมดูแล การก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร

2.5.2 กรณีผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 72 ในกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ให้ถือว่ากรรมการ หรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้น เป็นผู้ร่วมกระทำความผิดกับนิติบุคคลนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของนิติบุคคลนั้น ได้กระทำโดยคนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย

2.6 ผู้มีอำนาจดำเนินคดีและการดำเนินคดี ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

2.6.1 กรณีรัฐเป็นผู้เสียหาย

เมื่อมีการกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รัฐเป็นผู้เสียหาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดในชั้นคดีอาญา โดยสรุปสำนวนการกระทำความผิดส่งต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจในชั้นตอนของตำรวจ หากผู้ต้องหาไม่มีความประสงค์ขอให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี* เปรียบเทียบ หากเจ้าพนักงานตำรวจพิจารณาแล้ว เป็นความผิดที่สามารถส่งให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี เปรียบเทียบได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการเปรียบเทียบ

*พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 74 ให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี

(1) ในเขตกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้แทนกรมตำรวจ

(2) ในเขตจังหวัดอื่น ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด และหัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจ แล้วแต่กรณี

ความผิดตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง มาตรา 66 มาตรา 66 ทวิ วรรคหนึ่ง มาตรา 67 วรรคหนึ่ง มาตรา 68 มาตรา 69 หรือมาตรา 70 ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีอำนาจเปรียบเทียบได้ ถ้าเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรถูกฟ้องร้องหรือได้รับโทษถึงจำคุก ให้กำหนดค่าปรับซึ่งผู้ต้องหาจะต้องชำระ ถ้าผู้ต้องหาและผู้เสียหาย ถ้ามี ยินยอมตามนั้น เมื่อผู้ต้องหาได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่พนักงานสอบสวน พบว่า ผู้ใดกระทำความผิดตามวรรคสองและผู้นั้นยินยอมให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวนเร่งส่งเรื่องให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ตามวรรคหนึ่ง ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่มีผู้ยื่นแสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบ

เทียบคดีพิจารณาเปรียบเทียบ กรณีผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับคำสั่ง มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์* ได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันทราบคำสั่ง คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะมีคำวินิจฉัยภายในหกสิบวัน ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วย ให้เสนอคดีต่อศาลภายในสามสิบวัน กรณีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ได้เปรียบเทียบปรับแล้ว คดีอาญาเลิกกัน** หากผู้ต้องหาไม่ประสงค์ให้ส่ง

*พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 50 ให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

(1) ในเขตกรุงเทพมหานคร หรือในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมโยธาธิการ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนคณะกรรมการควบคุมการประกอบอาชีพวิศวกรรม และผู้แทนคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม เป็นกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่เกินหกคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ในจำนวนนี้ให้มีผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่าสองคน และให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคาร เป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง

(1) ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการของกรุงเทพมหานคร หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือสภาจังหวัด

(2) ในเขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล เขตเมืองพิทยา หรือเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน อัยการจังหวัด เป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคนซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง ในจำนวนนี้ให้มีกรรมการจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่าสองคน และให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แต่งตั้งข้าราชการแต่งตั้งข้าราชการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

กรรมการหรือเลขานุการตามวรรคหนึ่ง (2) ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น

**ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 คดีอาญาเลิกกันดังต่อไปนี้

(4) ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว

มาตรา 39 สิทธิภาคีมาฟ้องยอมระงับเป ดังต่อไปนี้

(3) เมื่อคดีเลิกกัน ตามมาตรา 37

เรื่องให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีหรืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะสรุปสำนวนส่งพนักงานอัยการ เพื่อพนักงานอัยการส่งฟ้องศาลต่อไป

2.6.2 กรณีผู้เสียหายตามมาตรา 73 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นความผิดอาญาแผ่นดิน อาคารที่ผิดกฎหมายอาจยังความปลอดภัยหรือความเสียหายแก่ชุมชนได้ จึงบัญญัติให้บุคคลตามมาตรา 73 เป็นผู้เสียหาย

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 73 "ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่า เจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้หรือติดต่อกับอาคารที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่หรือการใช้สอยที่ดินหรืออาคารถูกกระทบกระเทือนเนื่องจากการกระทำความผิดดังกล่าว เป็นผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา" เช่น มีอำนาจร้องทุกข์ ฟ้องคดีอาญา หรือเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการ ทอนคำร้องทุกข์ ทอนฟ้องคดีอาญาที่ตนเป็นโจทก์ด้วย

ผู้เสียหายในคดีอาญาพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 2(4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า "ผู้เสียหาย" หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ทั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5 และ 6 แต่ไม่รวมถึงกรณีตามมาตรา 5(2) เนื่องจากตามมาตรา 5(2) เป็นกรณีที่ผู้เสียหายถูกทำร้ายถึงตายหรือบาดเจ็บจนไม่สามารถจะจัดการเองได้ ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน สามีหรือภริยา จึงจัดการแทนผู้เสียหาย

ดังนั้นบุคคลที่มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีดังนี้

1. ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 4 "ในคดีอาญาซึ่งผู้เสียหายเป็นหญิงมีสามี หญิงนั้นมีสิทธิฟ้องคดีได้เองโดยมิต้องได้รับอนุญาตจากสามีก่อน

ภรรยาได้บังคับแห่งมาตรา 5(2) สามีมีสิทธิฟ้องคดีอาญาแทนภริยาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตโดยชัดแจ้งจากภริยา"

2. ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 5 "บุคคลเหล่านี้จัดการแทนผู้เสียหายได้

(1) ผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้อนุบาล เฉพาะแต่ในความผิดซึ่งได้กระทำต่อผู้เยาว์ หรือผู้ไร้ความสามารถซึ่งอยู่ในความดูแล

(3) ผู้จัดการหรือผู้แทนอื่น ๆ ของนิติบุคคล เฉพาะความผิดซึ่งได้กระทำลงแก่นิติบุคคลนั้น

3. ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 6 "ในคดีอาญาซึ่งผู้เสียหาย เป็นผู้เยาว์ไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรม หรือเป็นผู้วิกลจริต หรือไร้ความสามารถไม่มีผู้อนุบาล หรือซึ่งผู้แทน โดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาลไม่สามารถจะกระทำตามหน้าที่ โดยเหตุหนึ่งเหตุใด รวมทั้งมีประโยชน์ชด ด้งกันกับผู้เยาว์หรือคนไร้ความสามารถนั้น ๆ ญาติของผู้นั้น หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อง อาจร้องต่อศาลขอ ำให้ตั้งเขาเป็นผู้แทนเฉพาะคดีได้"

เมื่อความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เป็นความผิดอาญาแผ่นดิน ผู้ที่ พบเห็นการกระทำความผิด แม้มิใช่เป็นผู้เสียหาย ตามมาตรา 73 มีอำนาจแจ้งความ กล่าวโทษ ต่อพนักงาน ฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ เพื่อดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดได้ แต่ถ้าจะดำเนินคดี โดยการเป็นโจทก์ ห้องคดีอาญา หรือเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการ จะต้องเป็นผู้เสียหาย ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ ดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น