



ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

แนวความคิดในการควบคุมอาคารในประเทศไทย เริ่มปรากฏขึ้นในรูปของกฎหมายเป็นครั้งแรก คือ ประกาศห้ามไม่ให้เอาแผงไม้ไผ่จากมาทำเป็นพะเพิงในพระอารามหลวง จุลศักราช 1215 แต่ไม่ได้เป็นการควบคุมการก่อสร้างอาคารโดยตรงและเป็นการทั่วไป ต่อมาได้มีการตรากฎหมายควบคุมอาคาร ขึ้นใช้บังคับโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2479 กฎหมายฉบับนี้ได้ใช้บังคับ เฉพาะท้องที่ เช่น ในเขตเทศบาลทั่วราชอาณาจักร ต่อมามีการแก้ไข 2 ครั้งใน พุทธศักราช 2504 และ พุทธศักราช 2515 และได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 คือ กฎหมาย ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันซึ่งได้ประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 พฤษภาคม พุทธศักราช 2522 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535 เหตุผลในการบัญญัติพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ขึ้นใช้บังคับ คือ “เนื่องจาก พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างใน เขตเพลิงใหม่ พุทธศักราช 2476 ได้ประกาศใช้มานานแล้ว แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกันอยู่ตลอดมา แต่ปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น ฉะนั้น เพื่อให้เหมาะสม และ สอดคล้องกับ สถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การ

สถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้เสียใหม่ และ สมควรรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเข้าเป็นฉบับเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”¹

จากเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายควบคุมอาคารดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กฎหมายควบคุมอาคารมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย สาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรมและการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร

กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ในการควบคุมอาคารให้เป็นตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ (Privilege) หลายประการ เช่น

1. เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองในการที่จะกระทำการฝ่ายเดียวได้ก่อน โดยไม่ต้องขออำนาจศาล

ในกรณีที่มีการก่อสร้างดัดแปลง รื้อถอน หรือ เคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคาร หรือ ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำ สั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร และพิจารณาออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาต หรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ในกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือสั่งให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคาร

¹ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 96 ตอนที่ 80 (14 พฤษภาคม 2522) หน้า 43.

นั้นทั้งหมด หรือบางส่วน ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 30 วัน ในกรณีที่การก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมาย ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่ให้ยื่นคำขออนุญาต หรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ในกรณีที่สามารแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้²

2. เอกสิทธิ์ที่จะใช้กำลังบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งได้เอง โดยไม่ต้องขออำนาจศาลก่อน

ฝ่ายปกครองมีอำนาจดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งได้เอง โดยไม่ต้องขออำนาจศาลก่อน ในกรณีที่เป็นการสั่งตามอำนาจกฎหมายมหาชน³ เช่น ในกรณีที่เจ้าของอาคารไม่รื้อถอนอาคารตามคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารให้ โดยเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบออกแบบ และคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และ ผู้ดำเนินการจะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้น เว้นแต่ บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำ หรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย⁴

² “พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535,” มาตรา 40, 41 และ 42

³ ไผทชิต เอกจริยกร. “เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของฝ่ายปกครองในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 2526.

⁴ “พระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535,” มาตรา 43.

แม้กฎหมายจะให้อำนาจและเอกสิทธิ์แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดกฎหมายควบคุมอาคารเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ยังปรากฏว่ามีผู้ฝ่าฝืนกระทำความผิดตามกฎหมายควบคุมอาคารเป็นจำนวนมาก ในปี พุทธศักราช 2534 มีประมาณคดีถึง 1,062 คดี⁵

สาเหตุที่ทำให้มีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารมีเป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งเกิดจากช่องว่างของกฎหมายในบทบัญญัติของกฎหมายเอง ประกอบกับเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายควบคุมอาคารก็ยังไม่อาจปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและขาดความรับผิดชอบ เจ้าหน้าที่เจตนาละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ แม้บางกรณี ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดก็ไม่มีการบังคับคดีตามคำพิพากษา และบางกรณีเจ้าหน้าที่ก็กระทำความผิดเสียเอง นอกจากนี้ การวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ยังไม่ถูกต้อง ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน และเกิดผลเสียต่อประชาชน

ในการดำเนินการของฝ่ายปกครอง ซึ่งรับผิดชอบเป็นขั้นต้น และโดยตรงต่อเอกชนนั้น จำเป็นต้องพัฒนาการดำเนินงานเพื่อให้การงานในระดับต้นเป็นไปโดยรวดเร็วยุติธรรม และมีประสิทธิภาพเท่าที่จะเป็นไปได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ทำให้การบังคับใช้และวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเป็นไปโดยขาดประสิทธิภาพและหาแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมกับปัญหาต่อไป

⁵ กรุงเทพมหานคร, สำนักงานโยธาและแผนกรุงเทพมหานคร ข้อมูลกรุงเทพมหานครฉบับย่อ, กรุงเทพมหานคร 2534, พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์ “นิติกรรมทางตุลาการ และการควบคุมนิติกรรมในฝ่ายปกครอง,” วารสารนิติศาสตร์ 214 (ธันวาคม 2534) : หน้า 627.

สมมติฐาน

กฎหมายควบคุมอาคารเป็นกฎหมายที่มีความซับซ้อน โดยมีพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 เป็นกฎหมายแม่บท และยังมีกฎหมายลำดับรองอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งกฎหมายลำดับรองของแต่ละท้องถิ่นก็ยังคงมีความแตกต่างกัน เพื่อให้เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น และบัญญัติของกฎหมายเองก็ยังคงมีความไม่ชัดเจน ทำความเข้าใจยาก นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการควบคุมอาคารจะเป็นผู้ที่มีความรู้ในด้านวิศวกรรมศาสตร์ และสถาปัตยกรรมศาสตร์เป็นส่วนมาก การปฏิบัติหน้าที่ได้ทำตามแบบที่เจ้าหน้าที่เดิมได้ทำไว้ และการออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ออกไปทุกเรื่องให้ครบตามอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้ก่อนเพื่อจะได้พ้นจากความผิด นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ยังขาดความรับผิดชอบ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อส่วนรวมและเป็นการสร้างตลอดจนการสะสมปัญหาต่าง ๆ ตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ทำให้ผู้บริหารกรุงเทพมหานครไม่สามารถบริหารกฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม เช่น ความไม่ปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกายและ ทรัพย์สินของบุคคล นอกจากนั้น ยังก่อให้เกิดปัญหากระทบต่อระบบผังเมืองและความเป็นระเบียบเรียบร้อยและวินัยของเมือง

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ของความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายควบคุมอาคาร กับปัญหาการก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารขัดต่อกฎหมายควบคุมอาคาร
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ของการวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายควบคุมอาคาร กับปัญหาการก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารขัดต่อกฎหมายควบคุมอาคาร

ทฤษฎีและแนวความคิด

ทฤษฎีทางนิติศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง หรือ เป็นหลักของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ได้แก่ ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ หลักนิติรัฐ แนวความคิดว่าด้วยกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ

วิธีการศึกษาค้นคว้า

1. การวิจัยแบบเอกสาร โดยการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 และกฎหมายควบคุมอาคารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รายงานประชุมเกี่ยวกับการร่างกฎหมายตามที่กล่าวมา เอกสารหลักฐานและหนังสือราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีตามกฎหมายควบคุมอาคาร รวมทั้งบทความและสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชน
2. การวิจัยภาคสนามโดยการสัมภาษณ์ หรือใช้แบบสอบถามทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการก่อสร้างอาคาร เช่น เลขาธิการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่งานโยธา และงานเทศกิจของกรุงเทพมหานคร และภาคเอกชน เช่น เจ้าของอาคาร

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงการใช้บทบาท อำนาจ และหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายควบคุมอาคาร ที่มีต่อการควบคุมการก่อสร้าง คัดแปลงอาคาร เพื่อเป็นแนวทางที่จะกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้

ตระหนักถึงหน้าที่ที่ควรจะได้ปฏิบัติหรือกระทำ และติดตามผลของการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างจริงจัง เพื่อให้การควบคุมอาคารเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

2. เพื่อทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร

3. จะได้เป็นแนวทางในการประสานงานในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ และร่วมมือกันยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งเน้นศึกษาปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะปัญหาการบังคับใช้และการวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครว่าด้วยการควบคุมอาคาร เพื่อที่จะศึกษาถึงปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขต่อไป