

นโยบายของรัฐในการควบคุมอาคาร: มุมมองด้านกฎหมาย¹

Government Policy on Building Control: legal Aspect

พิมุข สุศีลสัมพันธ์² และฟ้าใส สามารต³
Pimuk Suseensumpun and Phasai Samart

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายของรัฐในการควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และวิเคราะห์กฎหมายดังกล่าวเพื่อหาข้อเสนอแนะในการพัฒนากฎหมายให้มีความเหมาะสม โดยใช้วิธีดำเนินการวิจัยจากหนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ผลการวิจัยพบว่าประเทศไทยมีนโยบายในการควบคุมอาคารผ่านพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร ความปลอดภัยของผู้ใช้อาคาร การป้องกันอัคคีภัยภายในอาคาร การจัดการด้านสาธารณสุข และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมืองและการสถาปัตยกรรม แต่มาตรการในการควบคุมอาคารตามกฎหมายนั้นยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูล หลักเกณฑ์การรื้อถอนอาคาร ความไม่สอดคล้องของกฎหมายในกรณีของการเคลื่อนย้ายอาคาร การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยพบว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เกี่ยวกับการรื้อถอนอาคาร การเคลื่อนย้ายอาคาร การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้มีความชัดเจนและเหมาะสมแก่การนำไปบังคับใช้ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรมีมาตรการในการสร้างความรับรู้หรือความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคารที่ชัดเจนและเข้าใจง่ายแก่ประชาชน รวมทั้งสร้างกลไกและทำงานเชิงรุกเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย

คำสำคัญ: นโยบาย การควบคุมอาคาร กฎหมาย

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “นโยบายของรัฐในการควบคุมอาคารของประเทศไทย” สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สาขาวิชาศึกษาทั่วไป คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์
อีเมล pimuk.sus@rmutr.ac.th

Assistant Professor Dr. at General Education Program, Faculty of Liberal Arts, Rajamangala University of Technology Rattanakosin. Email: pimuk.sus@rmutr.ac.th

³ อาจารย์ ดร. สาขาวิชาศึกษาทั่วไป คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์
อีเมล phasai.s@rmutr.ac.th

Lecturer at General Education Program, Faculty of Liberal Arts, Rajamangala University of Technology Rattanakosin. Email: phasai.s@rmutr.ac.th

Abstract

This research aims to study the government policy on building control in accordance with the Building Control Act, B.E.2522 and amended. Then analyze the said laws to find the appropriate suggestions for legal development. Research methodology used for this research was qualitative research by studying from books, articles, thesis, research reports and related electronic media including in-depth interviews with the local authority.

It was found that Thailand has the policies to control buildings through the Building Control Act, B.E.2522 and amended which has the objective to control about the stability of the building, safety of building users, indoor fire protection, public health management and environmental quality preservation, town planning and architecture. But there are some problems with such legal provisions that is the access to information, building demolition condition, legal inconsistencies in case of building moving, the power of the local authority and the mechanism for monitoring the compliance with the law.

It was recommended that the Building Control Act, B.E. 2522 should be amended on building demolition, building moving and the power of the local authority to be clear and suitable for enforcement. In addition, the relevant government agencies should have measures to raise awareness and understanding about building control laws that are clear and easy to understand to the public as well as establish mechanisms and proactively working to inspect legal compliance.

Keywords: Policy, Building control, Law

บทนำ

มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ได้โดยอาศัยปัจจัยสี่เป็นพื้นฐานสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค ซึ่งที่อยู่อาศัยถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตประจำวันของมนุษย์ เนื่องจากเป็นสถานที่ที่เสริมสร้างความอบอุ่น ความมั่นคง และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ครอบครัว ดังนั้นประชาชนจึงต้องการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ประกอบกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ส่งผลให้ประชาชนมีความต้องการมีที่อยู่อาศัย รวมทั้งก่อสร้างอาคารต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบธุรกิจมากขึ้นเป็นลำดับ ในขณะที่พื้นที่ใช้สอยโดยเฉพาะใจกลางเมืองอันเป็นย่านธุรกิจ การค่านั้นมีอยู่อย่างจำกัด ผู้ประกอบการจึงต้องพัฒนารูปแบบของที่อยู่อาศัยและอาคารในลักษณะต่าง ๆ เช่น ทาวน์เฮ้าส์ บ้านแฝด บ้านเดี่ยว คอนโดมิเนียม อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างและอาคารในลักษณะต่าง ๆ มีองค์ประกอบหลายอย่างที่ต้องพิจารณา โดยเฉพาะการปฏิบัติให้ถูกต้องตามนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนโยบายเหล่านี้จะถูกกำหนด

ผ่านกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อควบคุมความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย เหมาะสมแก่การใช้สอยและไม่กระทบสิทธิของประชาชน ตลอดจนสังคมโดยรวม

ในอดีต ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเข้ามาควบคุมการก่อสร้างอาคาร ประชาชนจึงมีอิสระในการก่อสร้างอาคารอย่างไรก็ได้ตามความต้องการของตน ซึ่งวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างสมัยก่อนส่วนใหญ่จะเป็นไม้ ไม้ไผ่ ใบไม้ ทำให้อาคารขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย ขาดความสวยงาม และสามารถก่อสร้างอาคารโดยมีขนาดความสูงเท่าไรก็ได้ ทำให้ในอดีตอาคารที่มีความสูงมาก ๆ จะไม่มีความมั่นคงแข็งแรง และอาจไม่มีความปลอดภัย เพราะไม่มีกฎหมายควบคุม จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2522 ประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์การก่อสร้างอาคารต่าง ๆ ในขณะนั้น และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร จึงมีการตรากฎหมายสำหรับควบคุมอาคารขึ้นมา เรียกว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมอาคารโดยทั่วไป คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีการแก้ไขจำนวน 4 ครั้ง คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 เพื่อควบคุมและตรวจสอบการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย การใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารที่อยู่ในเขตพื้นที่ควบคุมอาคาร เขตผังเมืองรวม หรือเป็นประเภทอาคารที่ถูกควบคุมตามกฎหมาย แต่ปรากฏว่า เหตุการณ์ความเสียหายที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคารก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่เป็นระยะ ดังที่พบเห็นจากสื่อหรือข่าวต่าง ๆ ว่ามีอาคารหรือพื้นที่อาคารที่กำลังก่อสร้างถล่ม ซึ่งเกิดจากการก่อสร้างที่ไม่ได้มาตรฐาน ไม่ได้ขออนุญาต หรือไม่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง แต่มีการฝ่าฝืนสร้างจนเกิดการถล่มขึ้นมา ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน สภาพแวดล้อม และสังคมโดยรอบเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ บทบัญญัติของกฎหมายควบคุมอาคารยังมีความไม่เหมาะสมและชัดเจนต่อการนำมาใช้บังคับ เช่น ในมาตรา 22 ซึ่งกล่าวถึงการรื้อถอนอาคารที่ต้องขออนุญาตหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนในกรณีที่มีความสูงและระยะห่างจากอาคารอื่นตามที่กำหนดไว้ซึ่งไม่ได้ครอบคลุมการรื้อถอนอาคารทุกกรณีที่อาจมีผลกระทบเสียหายต่อผู้อื่น หรือกรณีการเคลื่อนย้ายอาคารตามมาตรา 21 ที่กำหนดให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 39 ทวิได้ แต่พบว่ามาตรา 39 ทวิ ไม่ได้กล่าวถึงการเคลื่อนย้ายอาคารแต่อย่างใด

ด้วยเหตุที่การควบคุมอาคารเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสังคมเป็นอย่างมาก แต่ปัจจุบันยังคงมีปัญหาทั้งในแง่ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งรัฐได้กำหนดนโยบายในการควบคุมอาคารเพื่อให้เกิดความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยแก่ประชาชนและสังคมผ่านมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมีเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการบังคับการตามกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยจึงเห็นความสำคัญและสนใจที่จะศึกษาทบทวนนโยบายของรัฐในการควบคุมอาคารของประเทศไทยตามกฎหมายควบคุมอาคาร เพื่อวิเคราะห์และหาข้อเสนอแนะในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่การควบคุมอาคารในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษานโยบายของรัฐในการควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
2. เพื่อวิเคราะห์นโยบายของรัฐในการควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
3. เพื่อหาแนวทางหรือข้อเสนอแนะในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการวิจัยเอกสาร ซึ่งศึกษาจากหนังสือ ตำรา งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ ตั๋วบทกฎหมาย รวมถึงสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคารในประเทศไทย รวมทั้งสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นบุคลากรหลักในการบังคับการตามกฎหมายควบคุมอาคารในเขตพื้นที่จังหวัดกรุงเทพมหานครและนครปฐม จำนวน 3 ท่าน และนำข้อมูลที่ได้รับทั้งหมดมาวิเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของประเทศไทย

แนวคิดในการควบคุมอาคารเริ่มมีมาตั้งแต่อดีตโดยเริ่มจากการตั้งเมืองขึ้นมาใหม่และเมื่อมีประชากรมากขึ้นก็มีการขยายเมืองออกไป ซึ่งทำให้มีการจัดระเบียบการก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้เป็นระบบระเบียบ เพื่อความสะดวกในการบริการจัดการด้านความปลอดภัยเพลิงไหม้ การผังเมืองและสุขอนามัย ซึ่งในอดีตประชาชนส่วนใหญ่ก่อสร้างที่อยู่อาศัยโดยไม่ได้นำนึงถึงความแข็งแรงมากนัก แต่เมื่อบ้านเมืองมีความเจริญมากขึ้นก็เริ่มมีการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่และมีจำนวนหลายชั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงความแข็งแรงของตัวอาคารที่ก่อสร้างขึ้นในเวลาต่อมา ซึ่งการควบคุมอาคาร หมายถึง กระบวนการในการออกกฎหมาย ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ ข้อกำหนด ระเบียบ ประกาศ มาตรฐาน หรือ คำสั่งเป็นเกณฑ์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ควบคุมการทำงานที่เกี่ยวข้องกับงานอาคารให้มีแนวทางปฏิบัติอย่างเดียวกัน อันจะทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความเป็นอยู่ที่ดี ความปลอดภัยต่อชีวิต ทรัพย์สินของสาธารณะชน ตลอดจนควบคุมการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

ในอดีตการก่อสร้างอาคารเน้นเฉพาะเรื่องความสะดวกที่ต้องการดูแลเรื่องโรคภัยอันตรายของประชาชน ไม่ได้เน้นการควบคุมเรื่องความมั่นคงปลอดภัยของอาคาร และเมื่อบ้านเมืองเจริญก้าวหน้าขึ้น แนวความคิดในการควบคุมอาคารให้เหมาะกับยุคสมัยก็ยังไม่ปรากฏชัดเจน จนกระทั่งมีเหตุการณ์เพลิงไหม้ขึ้น รัฐบาลจึงมีแนวความคิดที่จะป้องกันอัคคีภัยและระงับอัคคีภัยที่เกิดจากอาคาร รวมทั้งต้องการให้อาคารที่สร้างขึ้นใหม่ในบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้มีความมั่นคงแข็งแรง ปลอดภัย และถูกสุขอนามัย จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476 ควบคุมเฉพาะบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้เป็นราย ๆ ไป (ชุมพล นาวงษ์, 2559: 21) จึงยังไม่มีกฎหมายควบคุมอาคารทั่วราชอาณาจักร ในขณะที่บ้านเมืองก็เจริญก้าวหน้าขึ้นเรื่อย ๆ มีการซ่อมแซมอาคารทั่วราชอาณาจักรอยู่เสมอ แต่ปรากฏว่ามีการก่อสร้างโดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัย อาคารไม่มีความมั่นคงแข็งแรง ไม่ถูกสุขลักษณะเกิดขึ้นมากมาย หรือผู้ออกแบบไม่มีความรู้ทางวิชาการ ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตและ

ทรัพย์สินของผู้อยู่อาศัยและบุคคลทั่วไป จนในที่สุดกระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2478 ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะใช้ควบคุมอาคารในท้องที่ใดให้ประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา ส่วนข้อบังคับและรายละเอียดในหลักการต่าง ๆ จะออกเป็นกฎกระทรวงหรือเทศบัญญัติให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นและความเจริญของวิชาการตามกาลสมัย เพื่อให้การก่อสร้าง ดัดแปลงหรือแก้ไขอาคารนั้นมีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัยกับผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง ซึ่งกฎหมายนี้มีแนวคิดที่จะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในหลักการต่าง ๆ ในการควบคุมการก่อสร้างอาคารให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น และปรับเปลี่ยนไปตามความเจริญของวิชาการ (หลักการประกอบร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2478 และ สุริย์ สิงห์ทอง, 2556: 12-14)

สำหรับแนวคิดการควบคุมอาคารในปัจจุบันเกิดจากความต้องการที่จะปรับปรุงกฎเกณฑ์ตามกฎหมายควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความเจริญก้าวหน้าและการขยายตัวของบ้านเมือง และเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยการป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร จึงมีการรวมพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเข้าด้วยกันและตราพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ขึ้น (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 96 ตอนที่ 80: 43) ซึ่งยังคงยึดหลักการกระจายอำนาจในการควบคุมอาคารให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง แต่ข้อบัญญัติท้องถิ่นจะขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงไม่ได้ ยกเว้นกรณีมีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น แต่ข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นจะมีผลบังคับได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี นอกจากนี้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ยังมีวัตถุประสงค์เพิ่มขึ้นจากเดิมคือเพื่อประโยชน์ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็น

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษานโยบายของรัฐในการควบคุมอาคารของประเทศไทยผ่านมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วพบว่า ประเทศไทยตราพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ขึ้นมาเพื่อใช้ควบคุมอาคารในปัจจุบัน ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 4 ครั้ง ได้แก่ พ.ศ. 2525 พ.ศ. 2543 พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2558 โดยการควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร ความปลอดภัยของผู้ใช้อาคาร การป้องกันอัคคีภัยภายในอาคาร การจัดการด้านสาธารณสุขและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมืองและการสถาปัตยกรรมให้มีความสวยงามเป็นระเบียบเรียบร้อย รวมทั้งการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ซึ่งกฎหมายนี้จะใช้บังคับในท้องที่และบริเวณที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับ¹ หรือเป็นเขตท้องที่ที่ได้มีการประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือเขตท้องที่ที่ได้เคยมีการประกาศ

¹ มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งจังหวัดที่มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ปทุมธานี นนทบุรี นครปฐม สมุทรสาคร สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา ภูเก็ต สงขลา (สำนักควบคุมและตรวจสอบอาคาร, 2560).

ดังกล่าวหรือเป็นอาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารชุมนุมคน และโรงมหรสพ รวมทั้งบริเวณที่เป็นเขตเพลิงไหม้ตามพระราชบัญญัติ² โดยรัฐมนตรีนโยบายในการควบคุมอาคารเกี่ยวกับการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายอาคาร การใช้ และเปลี่ยนการใช้อาคาร ซึ่งบุคคลใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน³ หรือเคลื่อนย้ายอาคาร สามารถดำเนินการได้ 2 วิธี⁴ ได้แก่

1. การขอรับใบอนุญาต ผู้ขออนุญาตจะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาต พร้อมเอกสารประกอบการพิจารณา เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาต หรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผล ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายใน 45 วันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องแจ้งการออกใบอนุญาตหรือมีคำสั่งไม่อนุญาต ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบโดยไม่ชักช้า เมื่อผู้ขออนุญาตได้รับใบอนุญาตแล้ว ต้องแจ้งชื่อผู้ควบคุมงานกับวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบเป็นหนังสือ พร้อมทั้งแนบหนังสือแสดงความยินยอมของผู้ควบคุมงานด้วย

2. การแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่คณะกรรมการควบคุมอาคารกำหนดพร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบ (กรณีก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคาร) ตัวอย่างข้อมูลที่ต้องแจ้งและเอกสารหลักฐานที่ต้องยื่น เช่น ชื่อของผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ชื่อผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร และชื่อผู้ควบคุมงาน ซึ่งต้องเป็นสถาปนิกและวิศวกรที่ได้รับอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ สำเนาใบอนุญาตและหนังสือรับรองรายการคำนวณที่สถาปนิกและวิศวกรผู้ออกแบบลงนามรับรอง เป็นต้น เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับข้อมูล และเอกสารและหลักฐานจากผู้แจ้ง และผู้แจ้งได้ชำระค่าธรรมเนียมการตรวจแบบแปลนการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารครบถ้วนแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบรับแจ้งภายใน 3 วันทำการนับแต่วันที่ได้รับชำระค่าธรรมเนียมและให้ผู้แจ้งก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารตามที่ได้แจ้งไว้ได้ตั้งแต่วันที่ผู้แจ้งได้รับใบรับแจ้ง

สำหรับการใช้และเปลี่ยนการใช้อาคาร กรณีที่ทำการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารเรียบร้อยแล้ว แต่อาคารนั้นเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ กล่าวคือ เป็นอาคารสำหรับใช้เป็นคลังสินค้า โรงแรม อาคารชุด สถานพยาบาล หรือเป็นอาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม การศึกษา การสาธารณสุข หรือกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบก่อนที่จะเปิดใช้อาคาร เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบว่าอาคารนั้นได้ทำการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายถูกต้องตามที่ได้รับอนุญาตหรือที่แจ้งไว้ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้องจะออกใบรับรองให้เพื่อเข้าใช้อาคารได้ ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร

² มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “เขตเพลิงไหม้ หมายความว่า บริเวณที่เกิดเพลิงไหม้อาคารตั้งแต่สามสิบหลังคาเรือนขึ้นไปหรือมีเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งไร่ขึ้นไป รวมทั้งบริเวณที่อยู่ติดต่อกันในระยะสามสิบเมตรโดยรอบบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ด้วย”

³ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หมายถึง การรื้อถอนอาคารที่มีลักษณะดังนี้

(1) อาคารที่มีส่วนสูงเกิน 15 เมตรซึ่งอยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะน้อยกว่าความสูงของอาคาร

(2) อาคารที่อยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะน้อยกว่า 2 เมตร

⁴ มาตรา 21 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

จะใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารนั้นเพื่อกิจการอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ไม่ได้⁵

จะเห็นได้ว่าการควบคุมอาคารตามกฎหมายนี้มีเจ้าพนักงานท้องถิ่น⁶ เป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในการควบคุม กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ได้แก่ เป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย รับรองการใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร รับรองการตรวจสอบอาคาร ตลอดจนเป็นผู้ดูแลให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด หากมีการฝ่าฝืน เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน สั่งห้ามมิให้ใช้หรือเข้าไปในอาคารที่มีการฝ่าฝืน สั่งให้แก้ไขสิ่งที่ดำเนินการไม่ถูกต้องหรือถ้าแก้ไขไม่ได้ก็สั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นได้⁷ ทั้งนี้ จะมีนายช่างและนายตรวจเป็นผู้ช่วยเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น นายช่างและนายตรวจมีอำนาจเข้าไปในบริเวณที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร เพื่อตรวจสอบว่าได้มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ หรือเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าอาคารที่ได้ก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายเสร็จแล้วได้กระทำขึ้นโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย นายช่างมีอำนาจเข้าไปตรวจอาคารและบริเวณที่ตั้งอาคารนั้นได้⁸

สรุปและอภิปรายผล

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าพนักงานท้องถิ่น ทำให้เห็นว่ารัฐกำหนดนโยบายในการควบคุมอาคารตามกฎหมายขึ้นมาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุม ความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร แต่กฎหมายดังกล่าวยังมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการเข้าถึงหรือรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายควบคุมอาคารตามกฎหมาย

ตามมาตรา 13 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนซึ่งจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(1) ให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นแจ้งข้อห้าม ข้อจำกัด หรือข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร หรือการดำเนินการอย่างอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ให้ราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการตาม (2)

⁵ มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522.

⁶ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เจ้าพนักงานท้องถิ่น หมายถึง นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด สำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น.

⁷ โปรดดูหมวด 3 และหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522.

⁸ มาตรา 53 และมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522.

(2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีเอกสารเผยแพร่หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตและการอนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ตลอดจนข้อมูลที่ได้รับแจ้งตาม (1) ไว้จำหน่ายหรือให้แก่ประชาชนซึ่งจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้”

มาตรการควบคุมอาคารถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหลากหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวง และข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งมีกฎหมายหรือรายละเอียดที่ประชาชนจะต้องปฏิบัติเป็นจำนวนมาก แต่ในทางปฏิบัติพบว่ามาตรการควบคุมอาคารหรือข้อมูลเหล่านี้ไม่ได้จัดเก็บหรือเรียบเรียงไว้เป็นหมวดหมู่ให้เข้าใจง่ายหรือชัดเจนต่อการนำไปปฏิบัติหรือมีการจัดเก็บไว้แต่รายละเอียดไม่ครบถ้วน ตลอดจนแหล่งข้อมูลเพื่อให้ประชาชนเข้าไปศึกษาหาข้อมูลไม่กว้างขวางเพียงพอ หรือเข้าถึงได้ยาก ทั้งที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 13 ทวิ (2) ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีเอกสารเผยแพร่หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตและการอนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ ตลอดจนข้อมูลเกี่ยวกับข้อห้าม ข้อจำกัด หรือข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ไว้จำหน่ายหรือให้แก่ประชาชนเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ทำให้ประชาชนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคารหรือประชาชนทั่วไปไม่สามารถรับรู้หรือเข้าถึงรายละเอียดข้อมูลได้อย่างสะดวก เช่น ข้อมูลที่ลงในเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกระจุกกระจายไม่เป็นหมวดหมู่ ลิงก์ข้อมูลไม่สามารถเปิดอ่านรายละเอียดได้จริง มีเพียงแต่หัวข้อเท่านั้น เป็นต้น ส่งผลให้การปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคารเป็นไปอย่างไม่ชัดเจน ถูกต้องหรือมีความล่าช้าในการดำเนินการ อีกทั้งประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว อันเห็นได้จากการให้ข้อมูลของเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่ามีประชาชนเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ทราบว่าต้องมีการขออนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคาร ซึ่งทำให้การปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคารเป็นไปอย่างไม่ประสิทธิภาพ เกิดความล่าช้า และความมุ่งหมายในการควบคุมอาคารให้เป็นระบบระเบียบตามกฎหมายนั้นเกิดขึ้นได้ยาก

2. ปัญหาเกี่ยวกับการขออนุญาตหรือแจ้งรื้อถอนอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า “ผู้ใดจะรื้อถอนอาคารดังต่อไปนี้ ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา 39 ทวิ

(1) อาคารที่มีส่วนสูงเกินสิบห้าเมตรซึ่งอยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะน้อยกว่าความสูงของอาคาร

(2) อาคารที่อยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะน้อยกว่าสองเมตร”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ผู้ใดจะรื้อถอนอาคารที่มีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 22 จะต้องทำการขออนุญาตหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนทำการรื้อถอน ได้แก่ อาคารที่มีส่วนสูงเกิน 15 เมตรและอยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะน้อยกว่าความสูงของอาคาร และอาคารที่อยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะน้อยกว่า 2 เมตร โดยไม่พิจารณาว่าตัวอาคารสูงเท่าใด เมื่อพิจารณาบทบัญญัตินี้แล้วเห็นได้ว่า หากอาคารมีส่วนสูงไม่เกิน 15 เมตรและอยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะมากกว่า 2 เมตร หรือเป็นอาคารสูงเกิน 15 เมตรและอยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะมากกว่าความสูงของอาคาร เช่น อาคารสูง 20 เมตรและอยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะมากกว่า 20 เมตร อาคารเหล่านี้ก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 22 ที่ต้องขออนุญาตหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงาน

ท้องถิ่นก่อนดำเนินการรื้อถอน ซึ่งตามกฎหมายการรื้อถอนอาคารเป็นการรื้อส่วนอันเป็นโครงสร้างของอาคารออกไป เช่น เสา คาน ตง หรือส่วนอื่นของโครงสร้างตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงมีโอกาสที่จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชน ทรัพย์สิน สิ่งแวดล้อม หรือสังคมโดยรอบได้แม้ว่าอาคารนั้นจะตั้งอยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะมากกว่าที่กฎหมายกำหนดก็ตาม ซึ่งการที่กฎหมายมีช่องว่างของประเภทอาคารที่อาจไม่ต้องขออนุญาตหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนทำการรื้อถอนย่อมทำให้วัตถุประสงค์หรือนโยบายในการควบคุมอาคารเกี่ยวกับความปลอดภัยไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร

3. ปัญหาความไม่สอดคล้องของกฎหมายกรณีการเคลื่อนย้ายอาคาร

ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 21 บัญญัติว่า “ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และดำเนินการตามมาตรา 39 ทวิ” มาตรา 32 วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารประเภทควบคุมการใช้ หรือผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ ได้กระทำการดังกล่าวเสร็จแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด เพื่อทำการตรวจสอบการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง” และมาตรา 32 วรรคสี่ ได้บัญญัติว่า “ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ทำการตรวจสอบแล้วเห็นว่าการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้นเป็นไปโดยถูกต้องตามที่ได้รับใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ แล้ว ก็ให้ออกใบรับรองให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ เพื่อให้มีการใช้อาคารนั้นตามที่ได้รับใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ ได้”

เห็นได้ว่ามาตรา 21 กำหนดให้บุคคลใดที่ประสงค์จะเคลื่อนย้ายอาคารสามารถดำเนินการได้ 2 กรณี คือ การขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่คณะกรรมการควบคุมอาคารกำหนดพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบตามมาตรา 39 ทวิ และมาตรา 32 วรรคสองและวรรคสี่ ได้กำหนดให้ผู้แจ้งเคลื่อนย้ายอาคารตามมาตรา 39 ทวิ ซึ่งเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้แจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายหลังจากที่เคลื่อนย้ายอาคารเรียบร้อยแล้ว เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทำการตรวจสอบการเคลื่อนย้ายอาคารนั้นว่าถูกต้องตามที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ หรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้องก็ให้ออกใบรับรองให้แก่ผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ เพื่อจะได้ใช้อาคารนั้นตามที่ได้แจ้งไว้ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 39 ทวิ แล้ว ปรากฏว่า มาตรา 39 ทวิ กำหนดว่า “ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคาร โดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้ โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่คณะกรรมการควบคุมอาคารกำหนดพร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบดังกล่าว โดยอย่างน้อยต้องแจ้งข้อมูลและยื่นเอกสารและหลักฐาน ดังต่อไปนี้ ” บทบัญญัติมาตรา 39 ทวิ กำหนดหลักเกณฑ์ในการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น เฉพาะกรณีการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารเท่านั้น โดยไม่ปรากฏกรณีของการเคลื่อนย้ายอาคาร รวมถึงบทบัญญัติในมาตรา 39 ทรี ซึ่งวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการภายหลังจากที่มีการแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ แล้ว ก็บัญญัติว่า “เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับข้อมูล และเอกสารและหลักฐานจากผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ และผู้แจ้งได้ชำระค่าธรรมเนียมการตรวจแบบแปลนการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารครบถ้วนแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบรับแจ้งภายในสามวันทำการ

นับแต่วันที่ได้รับชำระค่าธรรมเนียมและให้ผู้จ้างก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารตามที่ได้แจ้งไว้ได้ตั้งแต่วันที่ผู้จ้างได้รับใบรับแจ้ง” บทบัญญัตินี้ก็กล่าวถึงกรณีของการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารเท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดถึงกรณีการเคลื่อนย้ายอาคารเช่นกัน

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้งสามมาตราที่กล่าวมาข้างต้นแล้วเห็นว่า มีความไม่สอดคล้องกันในเรื่องกรณีของการเคลื่อนย้ายอาคาร กล่าวคือ มาตรา 21 กำหนดให้การเคลื่อนย้ายอาคารสามารถทำได้โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 39 ทวิ และมาตรา 32 วรรคสองและวรรคสี่ กำหนดให้ผู้จ้างสามารถใช้อาคารประเภทควบคุมการใช้ได้ ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ทำการตรวจสอบแล้วเห็นว่าการเคลื่อนย้ายอาคารนั้นเป็นไปโดยถูกต้องตามที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ แล้ว แต่ปรากฏว่ามาตรา 39 ทวิ และมาตรา 39 ตรี ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและการดำเนินการภายหลังจากที่ได้รับใบแจ้งแล้วไม่ได้บัญญัติถึงการเคลื่อนย้ายอาคารแต่อย่างใด ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนและสอดคล้องกันของบทบัญญัติของกฎหมายและอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่ากรณีที่บุคคลใดต้องการเคลื่อนย้ายอาคารโดยไม่ขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่ใช้วิธีการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 39 ทวิ จะสามารถทำได้หรือไม่ ซึ่งอาจจะเป็นปัญหาในการปรับใช้บทบัญญัติดังกล่าวแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นและประชาชนที่เกี่ยวข้องได้

4. ปัญหาความเหมาะสมในกรณีที่ดำเนินการด้วยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น

กรณีที่บุคคลใดประสงค์จะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารสามารถดำเนินการได้โดยการขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือทำการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่คณะกรรมการควบคุมอาคารกำหนดพร้อมเอกสารหลักฐานแล้วดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนไปก่อนได้ตามมาตรา 39 ทวิ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคาร โดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้ โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่คณะกรรมการควบคุมอาคารกำหนดพร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบดังกล่าว โดยอย่างน้อยต้องแจ้งข้อมูลและยื่นเอกสารและหลักฐาน ดังต่อไปนี้

(1) ชื่อของผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยสถาปนิก และต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งชื่อตามมาตรา 49 ทวิ

(2) ชื่อของผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิศวกร และต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งชื่อตามมาตรา 49 ทวิ

(3) ชื่อของผู้ควบคุมงาน ซึ่งต้องประกอบด้วยผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยสถาปนิก และผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิศวกร และต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งชื่อตามมาตรา 49 ทวิ

(4) สำเนาใบอนุญาตของบุคคลตาม (1) (2) และ (3) พร้อมรับรองสำเนาถูกต้อง และหนังสือรับรองการได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมหรือผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมที่ออกโดยสภาสถาปนิกหรือสภาวิศวกร แล้วแต่กรณี

(5) แผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน และรายการคำนวณของอาคารที่จะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอน ซึ่งลงลายมือชื่อพร้อมกับระบุชื่อของบุคคลตาม (1) และ (3) ให้ชัดเจนว่าตนเป็นผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคารและเป็นผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคารนั้น

(6) หนังสือรับรองของบุคคลตาม (1) และ (2) ซึ่งรับรองว่าตนเป็นผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคารหรือเป็นผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร แล้วแต่กรณี พร้อมทั้งรับรองว่าการออกแบบอาคารและการออกแบบและคำนวณอาคารดังกล่าว ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ สำหรับอาคารที่ต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการ ผู้ทุพพลภาพ คนชรา หรือผู้สูงอายุ ตามที่กฎหมายกำหนดให้รับรองการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากอาคารและสิ่งอำนวยความสะดวกนั้นด้วย

(7) หนังสือรับรองของผู้ควบคุมงานตาม (3) ซึ่งรับรองว่าจะควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารนั้น ให้ถูกต้องตามแบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน และรายการคำนวณตามที่ได้แจ้งไว้และที่ได้มีการแก้ไขตามข้อทักท้วง หรือดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(8) หนังสือรับรองการตรวจสอบงานออกแบบและคำนวณส่วนต่าง ๆ ของโครงสร้างอาคาร ในกรณีอาคารที่จะก่อสร้างหรือดัดแปลงนั้น เป็นอาคารชนิดหรือประเภทที่กำหนดให้ต้องมีการตรวจสอบงานออกแบบและคำนวณส่วนต่าง ๆ ของโครงสร้างอาคารตามมาตรา 21 ทวิ

(9) หนังสือแสดงการให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น ในกรณีที่อาคารในโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แล้วแต่กรณี

(10) หนังสือรับรองจากผู้แจ้ง พร้อมเอกสารและหลักฐานแสดงการให้ข้อมูลและการแจ้งสิทธิในการแสดงความคิดเห็นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแก่บุคคลที่อยู่บริเวณข้างเคียง เกี่ยวกับการก่อสร้าง ดัดแปลงหรือการดำเนินโครงการหรือกิจการ ในกรณีที่อาคารที่จะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือดำเนินโครงการหรือกิจการเป็นอาคารที่ไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นตาม (9) แต่อาคารดังกล่าวเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา 32 ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการควบคุมอาคารกำหนด”

การที่กฎหมายควบคุมอาคารบัญญัติช่องทางให้ประชาชนสามารถทำการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนได้ด้วยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 39 ทวิ นี้ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนที่ต้องการใช้ประโยชน์จากการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนอาคารไปก่อนเมื่อได้รับใบแจ้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยไม่ต้องรอรยะเวลาการอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นการส่งเสริมในเชิงเศรษฐกิจในการได้ใช้ประโยชน์จากอาคารนั้นโดยไม่ต้องเวลาจากการพิจารณาอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ด้วยการให้ยื่นแบบและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ตามที่กำหนด ซึ่งเป็นการคัดกรองหรือรับรองการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารในระดับหนึ่งจากผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง เช่น วิศวกร สถาปนิก หรือกรณีโครงการหรือกิจการที่ต้องมีการจัดทำรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมก็ต้องยื่นหนังสือแสดงการให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นมาด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ประชาชนจะสามารถก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารได้ภายหลังจากที่ได้รับใบแจ้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพบเหตุไม่ถูกต้อง ภายใน 120 วัน

นับแต่วันที่ได้ออกใบรับแจ้ง หรือนับแต่วันที่เริ่มการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคาร แล้วแต่กรณี ได้แก่ ผู้แจ้งได้แจ้งข้อมูลหรือยื่นเอกสารและหลักฐานตามมาตรา 39 ทวิ ไว้ไม่ถูกต้อง แผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน หรือรายการคำนวณของอาคารที่ผู้แจ้งได้ยื่นไว้ตามมาตรา 39 ทวิ ไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารที่ได้แจ้งไว้ไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องได้ ตามมาตรา 39 ตร. ซึ่งกรณีที่แผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน หรือรายการคำนวณของอาคารที่ผู้แจ้งได้ยื่นไว้ตามมาตรา 39 ทวิ ไม่ถูกต้อง หรือผู้แจ้งได้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารที่ได้แจ้งไว้ไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้แก้ไขแล้วแต่ไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะสั่งระงับมิให้มีการดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคาร และมีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร ตลอดจนสามารถสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ได้ก่อสร้าง หรือดัดแปลงไปแล้วได้หากเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้

เห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 39 ทวิ ใช้บังคับได้กับอาคารทุกขนาด ไม่ว่าจะเป็นอาคารขนาดเล็กหรือใหญ่ก็สามารถก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนได้โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจตามมาตรา 39 ตร. โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่อาคารได้ถูกก่อสร้างหรือดัดแปลงไปแล้ว และใช้ดุลยพินิจพิจารณาว่าการก่อสร้างหรือดัดแปลงนั้นไม่ถูกต้องตามกฎหมายควบคุมอาคารและไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถสั่งให้รื้อถอนอาคารได้ ซึ่งจะทำให้อาคารที่ถูกสร้างมาต้องถูกรื้อถอนทั้งหมดหรือบางส่วน ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนผู้แจ้งที่อาจจะต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่ผ่านมา ซึ่งหากอาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงนั้นเป็นอาคารที่มีขนาดใหญ่หรือมีจำนวนพื้นที่มาก ย่อมจะก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ ดังนั้นการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีดังกล่าวจึงต้องเป็นไปอย่างระมัดระวังรอบคอบโดยพิจารณาปรับใช้บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้อง รวมทั้งชี้แจงนำหน้กระหว่างประโยชน์มหาชนที่จะได้รับกับประโยชน์เอกชนที่ต้องเสียไป เพราะหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ดุลยพินิจไม่ถูกต้องหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจย่อมจะส่งผลเสียหายเป็นอย่างมากต่อประชาชน

5. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการขอศาลออกหมายเพื่อจับกุมและกักขัง

ตามกฎหมายควบคุมอาคารเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการต่าง ๆ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น การสั่งให้ระงับการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร (มาตรา 40 (1)) การมีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย (มาตรา 40 (2)) การสั่งให้ดำเนินการขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้งหรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด (มาตรา 41) การสั่งให้รื้อถอนอาคารทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ภายในเวลาที่กำหนด (มาตรา 42) ซึ่งกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจออกคำสั่งให้ประชาชนรื้อถอนอาคารแต่ไม่มีการรื้อถอนตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีอำนาจอยู่ประการหนึ่งตามมาตรา 43 (1) คือ ยื่นคำขอ

ฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ให้ดำเนินการรื้อถอนได้ล่วงพ้นไป เพื่อให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่สั่งให้รื้อถอนอาคารได้ ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจเป็นการทั่วไปแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการพิจารณาหรือใช้ดุลยพินิจว่าจะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลใดก็ตามที่ฝ่าฝืนคำสั่ง โดยไม่มีการกำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์เพื่อวางแนวทางในการใช้อำนาจดังกล่าวว่าให้ใช้ได้ในการกรณีใดบ้าง ซึ่งการกักขังและจับกุมบุคคลใดเป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นการข่มขู่ให้บุคคลใดเกิดความเกรงกลัวที่จะไม่ฝ่าฝืนหรือปฏิบัติตามคำสั่ง อันเป็นมาตรการที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การใช้อำนาจนี้จึงควรเป็นไปอย่างจำกัด หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ดุลยพินิจในการขอให้ศาลสั่งจับกุมและกักขังบุคคลในกรณีที่ไม่มีความสมควรที่อาจจะส่งผลเสียหายต่อบุคคลนั้นได้อีกทั้งวัตถุประสงค์ของการสั่งให้รื้อถอนอาคารเนื่องจากมีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อมิให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ชีวิต ทรัพย์สินหรือสังคม หากบุคคลที่ฝ่าฝืนไม่รื้อถอนตามคำสั่งภายในเวลาที่กำหนด เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจตามมาตรา 43 (2) ในการดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารนั้นได้เองโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคารนั้น ก็ทำให้อาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้นสิ้นสภาพลงไปได้โดยไม่ต้องมีการจับกุมและกักขังบุคคลใด และแม้มีการจับกุมและกักขังบุคคลที่เกี่ยวข้องกับอาคารนั้นแล้วก็ได้เป็นการรับประกันว่าจะมีการรื้อถอนอาคารที่ฝ่าฝืนนั้นแต่อย่างใด

6. ปัญหาเกี่ยวกับกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์ในการควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร เพื่อควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร หากผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการบางอย่างเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เช่น สั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง สั่งให้ระงับการดำเนินการก่อสร้างไว้ก่อน เป็นต้น หรืออาจจะได้รับโทษทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนด แต่ปัญหาที่พบในทางปฏิบัติจากการสอบถามเจ้าพนักงานท้องถิ่นคือ กลไกในการตรวจสอบว่ามีบุคคลใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคารนั้นทำได้อย่างจำกัดและไม่สามารถทำงานเชิงรุกโดยการออกไปสำรวจตรวจสอบในพื้นที่ต่าง ๆ ได้ เนื่องจากขาดแคลนบุคลากรหรือมีบุคลากรไม่เพียงพอ ได้แก่ นายช่างหรือนายตรวจ ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายในการเข้าไปในบริเวณที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร เพื่อตรวจสอบว่าได้มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารหรือไม่ และมีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริง หรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น (มาตรา 53) ทำให้ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่ นายช่างหรือนายตรวจจะใช้อำนาจตามมาตรา 53 ในการเข้าตรวจสอบอาคารต่าง ๆ ก็ต่อเมื่อมีประชาชนหรือบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือถูกกระทบสิทธิจากการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือใช้อาคารจากบุคคลอื่นมาร้องเรียนกับราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จึงจะมีการลงพื้นที่ไปตรวจสอบเท่านั้น ทั้งที่ในความเป็นจริงการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารอาจจะเกิดขึ้นในหลายพื้นที่แต่เมื่อไม่มีผู้ใดร้องเรียนหรือถูกกระทบสิทธิโดยตรง

เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็อาจจะไม่ทราบถึงการกระทำที่ฝ่าฝืนนั้น ซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตทรัพย์สิน สังคม หรือสิ่งแวดล้อมโดยรอบได้โดยไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างทันทั่วทั้ง

ข้อเสนอแนะ

เมื่อผู้วิจัยได้ศึกษาทบทวนและวิเคราะห์นโยบายของรัฐในการควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้วพบว่า มีประเด็นปัญหาบางประการที่อาจทำให้นโยบายของรัฐในการควบคุมอาคารไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีข้อเสนอแนะด้านนโยบายและด้านกฎหมาย ดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

1.1 เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนซึ่งจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคาร ราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งควรจัดให้มีแหล่งให้ความรู้หรือข้อมูลแก่ประชาชนที่ถูกต้องและครบถ้วนเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่บัญญัติในพระราชบัญญัติกฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีการจัดเก็บหรือรวบรวมไว้เป็นหมวดหมู่ เข้าถึงและทำความเข้าใจได้ง่าย ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ เช่น หนังสือ ป็อกเก็ตบุ๊ก โปสเตอร์ แผ่นพับ สื่อสังคมออนไลน์ หรือบนเว็บไซต์ของหน่วยงาน รวมถึงอาจจัดทำระบบการจัดการความรู้ (Knowledge Management) เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ตลอดจนมีการจัดทำโครงการอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนในพื้นที่ของแต่ละราชการส่วนท้องถิ่นเป็นระยะ ๆ ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานเชิงรุกที่จะช่วยส่งเสริมให้ความรู้ รวมทั้งได้รับทราบประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ได้อย่างใกล้ชิด ซึ่งเมื่อมีการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนอย่างถูกต้องในรูปแบบต่าง ๆ แล้ว ย่อมทำให้การปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคารเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.2 เพื่อให้มีกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคารอย่างมีประสิทธิภาพ ราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งควรมีการกำหนดแผนที่ชัดเจนในการตรวจสอบหรือการลงพื้นที่ที่ต้นตอแล้วรับผิดชอบเพื่อตรวจสอบการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคารอยู่เป็นระยะ ๆ โดยอาจประสานความร่วมมือกับประชาชนหรือผู้นำท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ช่วยกันสอดส่องดูแลความเรียบร้อยในพื้นที่ของตน และควรพิจารณาขอจัดสรรอัตราค่าจ้างให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่นายช่างหรือนายตรวจหากเห็นว่ามีความจำเป็นหรือบุคลากรขาดแคลน

2. ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในประเด็นต่อไปนี้

2.1 บทบัญญัติในมาตรา 22 ที่กำหนดหลักเกณฑ์การขออนุญาตหรือการแจ้งรื้อถอนอาคารไว้สำหรับกรณีอาคารมีส่วนสูงเกิน 15 เมตรและอยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะน้อยกว่าความสูงของอาคาร และอาคารที่อยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะน้อยกว่า 2 เมตรเท่านั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงการรื้อถอนอาคารทุกกรณีทั้งที่การรื้อถอนอาคารไม่ว่าจะเป็นอาคารเล็กหรืออาคารใหญ่หรืออยู่ห่างไกลจากอาคารหรือที่สาธารณะอื่นเพียงใดก็มีโอกาสที่จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชน ทรัพย์สิน สิ่งแวดล้อม หรือสังคมโดยรอบได้จึงควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 22 ให้การรื้อถอนอาคารต้องขออนุญาตหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นทุกกรณี

2.2 เนื่องจากมาตรา 21 กำหนดให้บุคคลใดที่จะเคลื่อนย้ายอาคารสามารถแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่คณะกรรมการควบคุมอาคารกำหนดพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบตามมาตรา 39 ทวิ และมาตรา 32 วรรคสองและวรรคสี่ ได้กำหนดให้ผู้แจ้งเคลื่อนย้ายอาคารตามมาตรา 39 ทวิ ที่เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้แจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเมื่อเคลื่อนย้ายอาคารแล้ว เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบความถูกต้องของการเคลื่อนย้ายอาคารตามที่ได้แจ้งไว้ก่อนการใช้อาคาร แต่ปรากฏว่า มาตรา 39 ทวิ กำหนดหลักเกณฑ์ในการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเฉพาะกรณีการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารเท่านั้น รวมทั้งมาตรา 39 ตรี ซึ่งกำหนดขั้นตอนการดำเนินการภายหลังจากที่มีการแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ แล้ว ก็กล่าวถึงกรณีของการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารเท่านั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 39 ทวิ และมาตรา 39 ตรีให้ครอบคลุมถึงการเคลื่อนย้ายอาคารด้วย เพื่อให้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 21 และมาตรา 32 และทำให้เกิดความชัดเจนแก่ผู้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคารต่อไป

2.3 เนื่องจากมาตรา 39 ทวิ ใช้ได้กับอาคารทุกขนาด ไม่ว่าจะเป็นอาคารขนาดเล็กหรือใหญ่ก็สามารถก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนได้โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 39 ทวิ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารได้ตามมาตรา 39 ตรี หากเห็นว่าการก่อสร้างหรือดัดแปลงนั้นไม่ถูกต้องตามกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งการใช้ดุลยพินิจดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายและหากอาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงนั้นเป็นอาคารที่มีขนาดใหญ่หรือมีจำนวนพื้นที่มาก ย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมาก ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 39 ทวิ ควรแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้ได้เฉพาะกรณีอาคารขนาดเล็กหรือจำนวนเนื้อที่ไม่มาก ซึ่งหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีดุลยพินิจออกคำสั่งให้รื้อถอนแล้วจะไม่ส่งผลกระทบต่อเจ้าของอาคารมากจนเกินไป ส่วนอาคารขนาดใหญ่ควรให้ทำการขอใบอนุญาตก่อนการก่อสร้างหรือดัดแปลงในทุกกรณี เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้พิจารณาอย่างรอบคอบว่าควรอนุญาตให้ทำการก่อสร้างหรือดัดแปลงหรือไม่ก่อนเริ่มดำเนินการ

2.4 กรณีที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการใช้ดุลยพินิจว่าจะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลใดที่ฝ่าฝืนคำสั่งไม่รื้อถอนอาคารตามมาตรา 43 (1) ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวให้ใช้ได้เฉพาะกรณีที่เห็นว่าการไม่รื้อถอนอาคารนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ทรัพย์สิน หรือสังคมอย่างชัดเจน หรืออาจพิจารณายกเลิกบทบัญญัติมาตรา 43 (1) เนื่องจากกรณีที่ไม่วางอาคารภายในเวลาที่กำหนด เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจในการจัดการให้รื้อถอนอาคารนั้นได้เองอยู่แล้ว อีกทั้งการฝ่าฝืนไม่รื้อถอนอาคารตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีบทลงโทษทางอาญาตามมาตรา 66 ทวิ ซึ่งมีระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงเป็นบทบัญญัติที่อาจจะช่วยยับยั้งหรือทำให้เกิดความยำเกรงต่อการฝ่าฝืนคำสั่งอยู่แล้ว

เอกสารอ้างอิง

- ชุมพล นางวงษ์. (2559). *ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522* (รายงานการศึกษาอิสระมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สนิท สนั่นศิลป์. (2558). *พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สุตรไพศาล.
- สินีทธิ์ บุญสิทธิ์. (2550). *กฎหมายควบคุมอาคาร*. นนทบุรี: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- สุริย์ สิงห์ทอง. (2556). *ปัญหากฎหมายควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- วีรพล ปานะบุตร. (2553). *กฎหมายควบคุมอาคาร : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต*. *วารสารอัยการ*. 23 (254): 18-43.

กฎหมาย

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม