



ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ชุมพล นาวงษ์

การศึกษาอิสระเสนอมหาวิทยาลัยรามคำแหง

เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา 2559

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ชุมพล นาวงษ์

การศึกษาอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
กระบวนวิชา LAW 7096: การศึกษาอิสระ
ภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2559
วิทยาเขตบางนา

คำปฏิญาณตน

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าเอกสารชิ้นนี้เป็นผลงานเขียนของข้าพเจ้า หากมหาวิทยาลัย
ตรวจสอบพบในภายหลังว่าเป็นเอกสารที่ลอกเลียนจากแหล่งใดแหล่งหนึ่ง หรือจาก
เอกสารของผู้อื่น รวมถึงการให้ผู้อื่นจัดทำ ไม่ว่าจะมีการตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ข้าพเจ้ายอม
ที่จะให้มหาวิทยาลัยเพิกถอนปริญญาบัตรของข้าพเจ้า โดยไม่ขอทักท้วงแต่ประการใด

ลงชื่อ.....

(นายชุมพล นาวงษ์)

ชื่อเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
ชื่อผู้เขียน นายชุมพล นาวงษ์
คณะ นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์กำธร กำประเสริฐ

มหาวิทยาลัยรามคำแหงอนุมัติให้รายงานการศึกษาอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....ผู้อำนวยการบัณฑิตศึกษา
(รองศาสตราจารย์สุขสมัย สุทธิบดี) คณะนิติศาสตร์

คณะกรรมการสอบ

.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์กำธร กำประเสริฐ)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์นิมิตร ชินเครือ)

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ.....	(5)
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
3. สมมติฐานของการศึกษา.....	7
4. ขอบเขตของการศึกษา.....	7
5. วิธีการดำเนินการศึกษา.....	8
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
2 ความเป็นมา ประวัติ แนวคิดและทฤษฎีการควบคุมอาคาร.....	9
1. ความเป็นมาของการควบคุมอาคาร.....	9
2. ประวัติของการควบคุมอาคาร.....	11
3. แนวคิดของการควบคุมอาคาร.....	16
4. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายควบคุมอาคาร.....	26
5. วัตถุประสงค์ของการควบคุมอาคาร.....	31
6. ลักษณะการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	34
7. การนำบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ไปใช้ในคดีอาญาโดยอนุโลม.....	35
3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร.....	37
1. กฎหมายของประเทศไทย.....	37
1.1 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.....	37
1.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.....	61
2. กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของต่างประเทศ.....	66

บทที่	หน้า
2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	67
2.2 ประเทศนิวซีแลนด์.....	69
2.3 ประเทศสิงคโปร์.....	70
2.4 เมืองซีแอตเทิล ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	72
4 วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522..	74
1. ปัญหาการขาดสภาพบังคับเด็ดขาดของมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.....	74
2. ปัญหาการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 43(1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.....	78
3. ปัญหาความไม่เหมาะสมของบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.....	85
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	90
1. บทสรุป.....	90
2. ข้อเสนอแนะ.....	93
บรรณานุกรม	96
ประวัติผู้เขียน	100

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาอิสระเล่มนี้ สำเร็จสมบูรณ์มาได้ด้วยปัจจัยหลายประการ ประการแรก ข้าพเจ้าขอแสดงความดี และกราบขอบพระคุณบิดามารดา ผู้มีพระคุณทุกท่านและครอบครัวของข้าพเจ้า ที่สนับสนุนการศึกษาตลอดมา รวมทั้งเป็นกำลังใจยิ่งของการสำเร็จการศึกษาครั้งนี้

ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณครูอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ข้าพเจ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รองศาสตราจารย์กำธร กำประเสริฐ ผู้ให้เกียรติเป็นอาจารย์ที่ปรึกษารายงานการศึกษาอิสระ และจุดประกายความคิดที่เป็นประโยชน์ รวมทั้งเอาใจใส่ แนะนำตรวจสอบรูปแบบขั้นตอนต่าง ๆ ในการทำรายงานการศึกษาอิสระของข้าพเจ้า ให้เป็นไปตามระเบียบการบัณฑิตศึกษาของคณะและมหาวิทยาลัยด้วยความเสียสละ อีกทั้งให้คำแนะนำทางวิชาการประกอบการให้เหตุผลอย่างเฉียบแหลม ซึ่งช่วยให้รายงานการศึกษาอิสระฉบับนี้มีความชัดเจน ทรงคุณค่าทางวิชาการมากยิ่งขึ้น รวมทั้งขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พิณจันทร์ และรองศาสตราจารย์ นิมิตร ชิมเครือ ที่ให้เกียรติเป็นกรรมการตรวจแนะนำให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

คุณค่าและประโยชน์อันพึงเกิดจากการศึกษาอิสระฉบับนี้ ข้าพเจ้าขอมอบเป็นเครื่องบูชาพระคุณบิดา มารดา ครูอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านด้วยความเคารพ

ชุมพล นาวงษ์

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

หนังสือ

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. **หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

กรมโยธาธิการและผังเมือง. **หลักกฎหมายผังเมืองและระบบผังเมืองของต่างประเทศกรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

ณรงค์ ใจหาญ. **กฎหมายอาคารว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.

นิคม ปราชญ์นคร. **วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรไทย, 2528.

บรรเจิด สิงหนาด. **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.

ประธาน วัฒนวานิชย์. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอาชญาวิทยา**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประกายพริก, 2546.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **กฎหมายปกครองภาคทั่วไป**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, 2554.

สมชัย ฑีฆาอุตมากร. **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พลสยาม พรินติ้ง, 2552

อัสสัมจินพงศ์ นิตราคม. **ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530.

มานพ พงศทัต และนิจหิณู ชีระนันท์. กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและการ
ผังเมือง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อักษรไทย, 2528.

บทความ

โกเมน ภัทรภิรมย์. “โทษปรับ.” *บทบัญญัติ* 16, 3 (กันยายน 2516): 455.

พัฒนะ ไชยเศรษฐ. “การอนุโลมเอาแนวทางปฏิบัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ
แพ่งไปใช้ในคดีอาญา.” *บทบัญญัติ* 63, 4 (ธันวาคม 2550): 48-49.

เสถียร เจริญเหรียญ. “Building code ประมวลข้อบังคับอาคาร.” *วารสารอัยการ* 254, 23
(มกราคม - มีนาคม 2553): 75.

เสาวนีย์ อัสวโรจน์. “ดุลพินิจทางปกครองในประเทศอเมริกา.” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*
11, 32 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2552): 14.

วิทยานิพนธ์

กุลทิศา ยุวะหงษ์. “สภาพบังคับทางอาญาที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคล.” วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

ชญานี เลียบทวี. “มาตรการกำหนดโทษอาญาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.
2522.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

ตะวัน กิรตินวนันท์. “การนำระบบการปรับโดยค้ำึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำ
ความผิดมาใช้ในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต,
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

พิชยนต์ นิพาสพงษ์. “โทษปรับโดยกำหนดตามวันและรายได้ (Day Fine).”
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

พิรุฬห์ ไตศุกถวรรณ์. “การลงโทษปรับทางอาญา.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต,
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.

สงกรานต์ ป็องบุญจันทร์. “การควบคุมอำนาจดุลพินิจวินิจัยของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับศาลปกครองเยอรมันและศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

สันทัต ชาญธวัชชัย. “ปัญหาจากมาตรการกำหนดที่ว่างด้านหลังอาคารตึกแถวและห้องแถวตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในกรุงเทพมหานคร.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547.

สุริย์ สิงห์ทอง. “ปัญหากฎหมายควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์: ศึกษากรณีกรุงเทพมหานคร.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2556.

เอกสารอื่น ๆ

คณะกรรมการกฤษฎีกา. บันทึกความเห็นเรื่องร่างพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร, 9 สิงหาคม 2479.

วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. “การควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจทางปกครองโดยองค์การตุลาการ.” ใน หนังสือข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน : รวบรวมความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.

กฎหมาย

พระราชบัญญัติควบคุมอาคารในเขตต์เพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476.

พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479.

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.

“ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544.” ราชกิจจานุเบกษา

เล่ม 118 ตอนพิเศษ 75 ง (3 สิงหาคม 2544): 99.

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 96 ตอนที่ 80 (14 พฤษภาคม 2532): 43.

ประวัติผู้เขียน

- ชื่อ ชื่อสกุล : นายชุมพล นาวงษ์
- วัน เดือน ปีเกิด : 1 มีนาคม 2518
- สถานที่เกิด : จังหวัดนครนายก
- วุฒิการศึกษา : สำเร็จปริญญาตรีวิทยาศาสตร์บัณฑิต
จาก สถาบันราชภัฏจันทรเกษม ปีการศึกษา 2543
- : สำเร็จปริญญาตรีนิติศาสตร์บัณฑิต
จาก มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2550
- ตำแหน่งหน้าที่
- การงานปัจจุบัน : นิติกรชำนาญการ กลุ่มงานนิติการ สำนักงานเลขานุการ
สำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยซึ่งมีประชากรอาศัยอยู่หลายล้านคนและยังเป็นศูนย์กลางรวมธุรกิจของประเทศ จึงทำให้พื้นที่ที่มีอยู่ของกรุงเทพมหานครนั้น มีไม่เพียงพอกับจำนวนประชากร เมื่อมีประชากรมากขึ้น แต่มีพื้นที่เท่าเดิม จึงจำเป็นต้องหาวิธีทำให้มีพื้นที่เพิ่มขึ้น คือการก่อสร้างตึกหรืออาคารให้มีความสูงหลาย ๆ ชั้น ในเมื่อมีความต้องการสร้างที่อยู่อาศัย รวมทั้งตึกหรืออาคารให้มีความสูงหลายชั้นเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้ที่ดินให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ นอกจากเมืองใหญ่อย่างกรุงเทพมหานครแล้วตามเมืองใหญ่ที่มีความเจริญก็เช่นกันย่อมมีความต้องการในการใช้สอยพื้นที่ให้คุ้มค่ามากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จึงมีการสร้างที่อยู่อาศัย ตึก อาคารให้มีความสูงหลายสิบชั้น แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการที่ต้องมีการต่อเติมขึ้นมาเพื่อให้ได้พื้นที่ใช้สอยเพิ่มขึ้น

ในการสร้างที่อยู่อาศัย บ้าน ตึก อาคาร นั้นมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาควบคุม อันเนื่องมาจากความปลอดภัย การจัดระเบียบ การวางกฎเกณฑ์ การวางผังเมือง และสิ่งแวดล้อม เมื่อรัฐเข้ามาควบคุมแล้ว รัฐก็ต้องหามาตรการหรือกฎหมายมาตัดสินและกำหนดวิธีปฏิบัติในการปฏิบัติการตามที่รัฐกำหนด จึงก่อให้เกิดกฎหมายควบคุมอาคารขึ้นมา แม้จะมีกฎหมายควบคุมอาคารแล้วก็ตาม แต่ก็มีกรณีฝ่าฝืนกฎหมายอยู่เป็นประจำ เช่น การก่อสร้างอาคารไม่ถูกแบบตามที่ขออนุญาต การใช้อาคารผิดประเภทตามที่กฎหมายกำหนด การหลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาตก่อสร้างอาคาร คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร เป็นต้น

อาคารที่ไม่ถูกกฎหมายนั้นตราบใดที่ยังไม่ได้มีการรื้อถอน หรือแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมาย อาจเป็นอันตรายต่อประชาชนที่เข้าไปใช้อาคารนั้นได้และย่อมต้องส่งผล

กระทบต่อสังคม ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้สุจริตที่ซื้ออาคารนั้นมา เนื่องจากอาคารที่ผิดกฎหมายไม่มีอายุความในการบังคับให้รื้อถอนหรือแก้ไขให้ถูกต้อง แม้เจ้าของอาคารจะไม่ได้เป็นผู้สร้างอาคารตั้งแต่แรก ก็ต้องรับภาระในการรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารให้ถูกต้อง ถ้าไม่รื้อถอนหรือแก้ไขก็就会有ความผิดตามกฎหมายได้

กฎหมายควบคุมอาคารที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจำนวน 4 ครั้ง คือ การแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 ถึงแม้ว่าจะมีการแก้ไขมาหลายครั้งแล้วก็ตามก็ยังคงมีปัญหาที่ทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมอาคารซึ่งมุ่งคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน สิ่งแวดล้อม ผังเมือง การจัดระเบียบ โดยเฉพาะความมั่นคงแข็งแรงของอาคารและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนส่วนใหญ่

ในปัจจุบันปัญหาการเกิดแผ่นดินไหว ได้เกิดขึ้นทั่วโลกและมีแนวโน้มที่จะมีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ เราจึงควรตระหนักถึงภัยทางธรณีพิบัติที่จะเกิดขึ้นในภายหน้าให้มาก อีกทั้งในปัจจุบันยังมีข่าวเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่เกิดขึ้นกับอาคารที่ใช้ในเชิงพาณิชย์อยู่เนื่อง ๆ ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งอันเป็นผลมาจากปัญหาการหลีกเลี่ยงในการปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคาร การใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ใช้ไปในทางเอื้อประโยชน์ให้กับเอกชนผู้เป็นเจ้าของอาคาร วัตถุประสงค์ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการใช้บังคับกฎหมายควบคุมอาคารไม่มีความชัดเจน ไม่เด็ดขาด จริงจัง ไม่สอดคล้องกับบทกำหนดโทษที่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายควรจะได้รับ และสภาพบังคับของกฎหมายควบคุมอาคารไม่ตอบสนองต่อเจตนารมณ์กฎหมายควบคุมอาคารเพราะเมื่อกฎหมายไม่มีการบังคับใช้อย่างเข้มงวดหรือเมื่อมีการบังคับใช้แล้วกลับมีการผ่อนปรนให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายมากจนเกินไปก็จะทำให้กฎหมายนั้นไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งบทกำหนดโทษที่เป็นโทษปรับนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับผลกำไรของผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว บทกำหนดโทษของกฎหมายควบคุมอาคารยังถือว่าน้อยเกินไปและยังไม่มีผลในทางที่จะข่มขู่ยับยั้งบุคคลผู้ยอมที่จะเสี่ยง

ฝ่าฝืนกฎหมายได้ เนื่องจากผลกำไรของผู้ประกอบการมากกว่าค่าปรับเป็นอย่างมาก ส่วนโทษจำคุกโดยส่วนใหญ่ก็ให้รอลงอาญา จึงไม่มีความเกรงกลัวต่อกฎหมายแต่อย่างใด จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น สามารถศึกษาถึงกรณีปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีประเด็นปัญหาดังนี้

1. ปัญหาการขาดสภาพบังคับเด็ดขาดของบทบัญญัติมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 มาตรา 40 กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ไว้ว่า “ในกรณีที่ มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังนี้ (1) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าว (2) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าวและจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้น ไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคาร หรือบริเวณดังกล่าว และ (3) พิจารณามีคำสั่งตามมาตรา 41 หรือมาตรา 42 แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งตาม (1)” และตามมาตรา 41 บัญญัติไว้ว่า “ถ้าการกระทำตามมาตรา 40 เป็นกรณีที่สามรถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายเวลาดังกล่าวออกไปอีกก็ได้ และให้นำมาตรา 27 มาใช้บังคับโดยอนุโลม” ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว เจ้าของ ผู้ดำเนินการก่อสร้าง หรือผู้ครอบครองอาคาร มักจะมีพฤติกรรมที่ทำการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น โดยมักจะมีการดำเนินการก่อสร้างไปก่อน แล้วถึงมาดำเนินการทำการขออนุญาตให้การก่อสร้างครั้งนั้น ๆ จึงส่งผลให้บทบัญญัติตามมาตรา 21 ที่มีการกำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนนั้น ไม่สามารถที่จะใช้บังคับได้จริง และเมื่อมีการมาขออนุญาตก่อสร้างในภายหลังแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นเอง

ก็มีอำนาจในการพิจารณาให้ขออนุญาตย้อนหลัง จึงทำให้บทบัญญัติของกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับเนื่องจากการลักลั่นในตัวบทกฎหมาย

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยและประโยชน์ในทางสาธารณะของประชาชนเป็นสำคัญ ฉะนั้นจะต้องมีการบังคับใช้โดยฝ่ายปกครองอย่างรัดกุม ให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมิให้ก่อให้เกิดผลกระทบสิทธิของผู้อื่นสร้างความเสียหายต่อส่วนรวมได้ ซึ่งปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น กฎหมายดังกล่าวก็มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เหมาะสม ในการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงความปลอดภัย เป็นต้น เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนในสังคม และทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้

2. ปัญหาการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 43(1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ตามบทบัญญัติ มาตรา 43(1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติไว้ว่า “ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดังต่อไปนี้ (1) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 42 โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม” การยื่นคำร้องของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรานี้ นั้น ต้องนับแต่ระยะเวลาที่กำหนดให้การรื้อถอนได้ล่วงพ้นไปขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่ง โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่มาตรา 43(1) กำหนดให้นำมาใช้ นั้น คือ บทบัญญัติในมาตรา 297 ถึงมาตรา 302 โดยมาตรา 297 บัญญัติไว้ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 296 ทวิ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาชอบที่จะยื่นคำขอฝ่ายเดียว โดยทำเป็นคำร้องต่อศาลไม่ว่าเวลาใด ๆ นับแต่เวลาที่กำหนดไว้เพื่อการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอให้มีการบังคับได้ล่วงพ้นไปจนถึงเวลาที่การบังคับคดีได้เสร็จสิ้นลง ขอให้ศาล

มีคำสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งจงใจไม่ปฏิบัติตามหมายบังคับคดี ห้ามไม่ให้ศาลอนุญาตตามคำขอนั้น เว้นแต่จะเป็นที่พอใจจากพยานหลักฐานซึ่งผู้ร้อง นำมาสืบหรือที่ศาลเรียกมาสืบว่า (1) ลูกหนี้ตามคำพิพากษาสามารถที่จะปฏิบัติตาม คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ ถ้าได้กระทำการโดยสุจริต และ (2) ไม่มีวิธีบังคับอื่นใด ที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะใช้บังคับได้” ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 297 อันกล่าวถึงการ บังคับให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาชอบที่จะยื่น คำร้องต่อศาลไม่ว่าเวลาใด ๆ นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้เพื่อการปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือคำสั่งที่ขอให้มีการบังคับได้ล่วงหน้าไปจนถึงเวลาที่การบังคับคดีได้เสร็จสิ้นลง ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่ศาลจะอนุญาตตามคำขอได้ ก็ต่อเมื่อ (1) ลูกหนี้ตามคำพิพากษาสามารถที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ ถ้าได้กระทำโดยสุจริต และ (2) ไม่มีวิธีบังคับอื่นใดที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะใช้บังคับ ได้ ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นการไม่สอดคล้องกับบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ดังกล่าว มีบทกำหนดโทษเป็นบทกำหนดโทษทางอาญา จึงส่งผลให้บทกำหนดโทษทางอาญา ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่สามารถนำมาใช้ได้จริง จึงเป็นปัญหาในการที่จะนำ บทบัญญัติในมาตรา 43(1) มาใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ปัญหาความไม่เหมาะสมของบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติควบคุม อาคาร พ.ศ. 2522

โทษตามที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีการ กำหนดบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 65 ถึง มาตรา 70 โดยมาตรา 65 บัญญัติไว้ว่า “...ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ...ต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะ ได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง” มาตรา 65 ทวิ บัญญัติว่า “... ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ...ต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกิน หนึ่งหมื่นบาทจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง” มาตรา 65 ตริ บัญญัติว่า “...ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ...ต้องระวางโทษ ปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง” มาตรา 65 จัตวา

บัญญัติว่า “...ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท ...ยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินห้าพันบาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง” มาตรา 66 บัญญัติว่า “...ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท” มาตรา 66 ทวิ บัญญัติว่า “...ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ...ต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาท...” มาตรา 67 บัญญัติว่า “...ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ...ระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาท...” มาตรา 68 บัญญัติว่า “...ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” มาตรา 69 บัญญัติว่า “...ต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น” ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าถ้ามีความผิดเข้าตามบทบัญญัติในมาตราใดนั้น ก็จะมีอัตราโทษปรับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรานั้น ๆ อันแสดงให้เห็นได้ว่าไม่มีผลเป็นการยับยั้งผู้กระทำความผิดเนื่องจากโทษปรับ ไม่ว่าจะป็นรูปแบบที่กำหนดให้ศาลปรับไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือโทษปรับรายวันในกรณีความผิดต่อเนื่อง มีมูลค่าต่ำกว่าผลประโยชน์ที่จำเลยได้รับ แม้กฎหมายบัญญัติให้ปรับผู้ดำเนินการ หรือกรณีเป็นความผิดเกี่ยวกับอาคารเพื่อการพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การศึกษา หรือการสาธารณสุข หรือการกระทำในทางการค้าเพื่อให้เช่า ให้เช่าซื้อ ขาย หรือ จำหน่าย โดยมีค่าตอบแทนเป็น 2 เท่า ของโทษตามที่บัญญัติไว้ก็ไม่มีผลกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของจำเลย ทั้งที่วัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับมีเพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับผลกระทบทางด้านการเงินและเพื่อเป็นการข่มขู่ยับยั้ง แต่อัตราโทษที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ไม่ได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ แม้จะบัญญัติให้มีโทษจำคุก แต่จากการตรวจสอบถึงการลงโทษผู้กระทำความผิดในศาลนั้น บางคดีศาลจะกำหนดโทษจำคุกและโทษปรับ แต่ส่วนโทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าโทษที่บังคับใช้ได้ตามความเป็นจริงจึงมีเพียงโทษปรับเท่านั้น แต่โทษจำคุกในพระราชบัญญัตินี้เป็นโทษจำคุกกระยะสั้น เป็นอัตราโทษที่ไม่เหมาะสม จึงเป็นปัญหาที่สมควรจะต้องหาทางแก้ไขปรับปรุงต่อไป เมื่อมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติใด ๆ ที่กำหนดให้บุคคลต้องกระทำตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ดังนั้นจากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น เป็นปัญหาที่ผู้ศึกษาจะได้นำมาศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารในประเทศไทย
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมอาคารในประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารในประเทศไทย

3. สมมติฐานของการศึกษา

การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในกรณีการขออนุญาตย้อนหลัง มาตรา 41 การนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 43(1) และความไม่เหมาะสมของบทกำหนดโทษ ยังมีปัญหาในการบังคับใช้อยู่ ก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้โดยยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว ในขณะที่บ้านเมืองในปัจจุบันมีความเจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงไม่ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารนั้นมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

4. ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การใช้ดุลยพินิจของ

เจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีการขออนุญาตย้อนหลัง มาตรา 41 การนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 43(1) และความไม่เหมาะสมของบทกำหนดโทษ รวมไปถึงศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษของผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับบทกำหนดโทษของผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

5. วิธีการดำเนินการศึกษา

ดำเนินการศึกษาโดยวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร พร้อมทั้งรวบรวมข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องจากตำรา หนังสือ บทความ ผลงานทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ รายงานวิจัยต่าง ๆ บทบัญญัติกฎหมายของไทย รวมทั้งข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต (สารสนเทศ) แล้วนำรายละเอียดต่าง ๆ ที่ได้มาทำการวิเคราะห์

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารในประเทศไทย
3. ทำให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมอาคารในประเทศไทยได้
4. ทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารในประเทศไทย

บทที่ 2

ความเป็นมา ประวัติ แนวคิดและทฤษฎีการควบคุมอาคาร

การศึกษาถึงปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ได้อย่างมีประสิทธิภาพผู้ศึกษาเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องทราบเกี่ยวกับ ความเป็นมาของกฎหมายควบคุมอาคาร แนวคิดของการควบคุมอาคาร ทฤษฎีในการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายควบคุมอาคาร ลักษณะการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจนการอนุโลมในการนำบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไปใช้ในคดีอาญา ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร ดังต่อไปนี้

1. ความเป็นมาของการควบคุมอาคาร

จากการศึกษาประวัติศาสตร์ของกฎหมายควบคุมอาคารนั้นพบว่า มีกฎหมายด้านการควบคุมอาคารมาตั้งแต่ 1,700 ปี ก่อนคริสตกาล ดังปรากฏในประมวลข้อบังคับของฮัมมูราบี (Code of Hammurabi) สมัยกษัตริย์ฮัมมูราบีแห่งอาณาจักรเมโสโปเตเมีย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่ก่อสร้างอาคารบ้านเรือนตระหนักถึงความสำคัญของอาคารบ้านเรือนให้การก่อสร้างอาคารมีความมั่นคง แข็งแรง ปลอดภัยเท่าที่จะกระทำได้ด้วยวิทยาการที่มีในขณะนั้น บุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือก่อความเสียหายให้กับบุคคลอื่นย่อมต้องรับบทลงโทษ ซึ่งมีลักษณะตาต่อตา ฟันต่อฟัน ชีวิตต่อชีวิต ดังตัวอย่าง ในแผ่นจารึก ความว่า “หากบ้านที่อยู่อาศัยพังทลายลงมาจนทำให้เจ้าของบ้านเสียชีวิต ผู้สร้างบ้านหลังนั้นจะต้องถูกลงโทษโดยการประหารชีวิต หากทำให้ทาสเจ้าของบ้านเสียชีวิต ผู้สร้างบ้านหลังนั้นจะต้องชดใช้ทาสให้เจ้าของบ้าน หากทำให้ข้าวของเสียหาย ผู้สร้างบ้านจะต้องชดใช้ข้าวของที่เสียหายทั้งหมด...”¹

¹เสถียร เจริญเหรียญ, “Building code ประมวลข้อบังคับอาคาร,” วารสารอัยการ 254, 23 (มกราคม - มีนาคม 2553): 75.

กฎหมายด้านการควบคุมอาคารได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากวิทยาการด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี วิศวกรรมการก่อสร้างได้รับการพัฒนาส่งผลให้มีรูปแบบของอาคาร บ้านเรือนที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น มีจำนวนชั้นมากขึ้น อาคารมีขนาดใหญ่มากขึ้น มีวัตถุประสงค์ในการใช้ที่หลากหลายมากขึ้น อีกทั้งวัตถุประสงค์การลงโทษก็เปลี่ยนตามไปด้วย จากเดิมที่มีลักษณะตต่อตา ฟันต่อฟัน ชีวิตต่อชีวิต ก็เปลี่ยนเป็นการป้องปราม ช่มชู้ยับยั้ง กฎหมายควบคุมอาคารในยุคใหม่ยังได้กำหนดมาตรฐานการก่อสร้างอาคารให้สูงมากขึ้น โดยถือว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ผู้จะดำเนินการ เกี่ยวกับการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือการกระทำอื่น ๆ เกี่ยวกับอาคารทั้งหลายพึงมีและต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้รัฐก็เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในฐานะผู้ปกครองที่ต้องดูแลบ้านเมือง ให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยมีการกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจควบคุมดูแลประชาชนในเรื่องการก่อสร้าง คัดแปลง หรือรื้อถอนอาคาร และ ยังขยายวัตถุประสงค์ของกฎหมายออกไปให้มากขึ้นตามความเปลี่ยนแปลงของโลก บุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมายก็ย่อมต้องได้รับบทลงโทษไม่ว่าจะเป็นโทษทางปกครองหรือโทษอาญาแล้วแต่กรณี

แนวทางการบัญญัติกฎหมายควบคุมอาคารของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันออกไป โดยแนวโน้มของกฎหมายควบคุมอาคารในต่างประเทศในปัจจุบัน มุ่งเน้นไปในทิศทางการอนุรักษ์พลังงานมากขึ้น เช่น The Building for Limiting Hot Water Consumption แต่โดยทั่วไปแล้ว วัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคารในต่างประเทศมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อความมั่นคง แข็งแรง ปลอดภัย ประชาชนในรัฐมีสุขภาพอนามัยที่ดี ป้องกันอัคคีภัยและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในขณะที่บางประเทศก็อาจจะมีวัตถุประสงค์อื่น ๆ เช่น เหตุผลทางเศรษฐกิจ เหตุผลทางจิตใจ นอกจากนี้กฎหมายจะควบคุมเกี่ยวกับสภาพภายในของอาคารเพื่อเป็นการรักษาสีสิ่งแวดล้อมแล้ว อาจปรากฏในกฎหมายฉบับอื่น ๆ เช่น กฎหมายผังเมือง เพื่อแบ่งพื้นที่ออกเป็น ส่วน ๆ เป็นต้น

2. ประวัติของการควบคุมอาคาร

กฎหมายควบคุมอาคารเกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 4 “ได้แก่ประกาศห้ามไม่ให้เอาแผงไม้ไผ่ ไม้ จาก มาทำเป็นพะเพิงในพระอารามหลวง” โดยปรากฏจากประชุม ประกาศ รัชกาลที่ 4 พุทธศักราช 2394-2404 ประกาศ ณ วันศุกร์ เดือนยี่ ขึ้น 15 ค่ำ ปีฉลู พ.ศ. 2396 ว่ากฎหมายฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมวัสดุที่ใช้ในการสร้างหรือตัดแปลงอาคารเพื่อป้องกันอัคคีภัยและเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง¹

ในสมัยรัชกาลที่ 5 สังคมขยายตัวมากขึ้น มีจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น กฎหมายควบคุมอาคาร ได้พัฒนาขึ้นอีกขั้นหนึ่ง โดยในรัตนโกสินทร์ ศก 116 ได้มีการตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ รัตนโกสินทร์ ศก 116 โดยความในตอนที่ 3 ของพระราชกำหนดฉบับนี้ มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมอาคารไว้ว่า “การจักห้ามต่อไปในภายหน้า อย่าให้ปลูกสร้าง หรือซ่อมเรือนโรงที่จะเป็นเหตุให้บังเกิดโรคได้” โดยมาตรา 16 และมาตรา 17 กำหนดให้ผู้จะปลูกสร้างหรือต่อเติมเรือนโรงใด ๆ ภายหลังจากบังคับใช้พระราชกำหนดนี้ ต้องมีหนังสือแจ้งไปยังกรมสุขาภิบาลพร้อมกับยื่นตัวอย่างอธิบายเกี่ยวกับระดับรากและระดับพื้นชั้นต่ำสูงจะสูงเท่าใด การระบายน้ำแบบตัวอย่างด้านหน้าเรือน รายละเอียดประกอบรายการและวัสดุ และผู้ปลูกเรือน ต้องทำตามคำสั่งของกรมสุขาภิบาลที่ได้แนะนำให้ปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้ และตามกฎข้อบังคับที่ได้ออกตามพระราชกำหนดเพื่อป้องกันไม่ให้ปลูกสร้างหรือต่อเติมตึกเรือนโรงที่จะเป็นอันตราย และเป็นทีที่ประกอบให้เกิดโรคแก่ผู้อยู่หรือแก่เพื่อนบ้านใกล้เคียง หรือรูปเรือนภายนอกจะไม่งดงามสมกับที่ทางถนนหรือตำบลจะสร้างขึ้น โดยคำแนะนำ จะต้องส่งก่อนสิ้นกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่มียจดหมายแจ้งความประสงค์ที่จะปลูกสร้าง ผู้ที่ขัดขืนมีความผิดต้องมีโทษปรับเป็นเงินวันละ 10 บาท

¹ สันตต์ ชาญธวัชชัย, “ปัญหาจากมาตรการกำหนดที่ว่างด้านหลังอาคารตึกแถว และห้องแถวตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547), หน้า 8.

ทุก ๆ วันไปจนกว่าจะทำการเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง หรือทำลายตึกเรือนโรง ซึ่งได้ทำ
ไม่ถูกต้องนั้นลงเสีย¹ พระราชกำหนดฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ทางการสาธารณสุขและ
ความสวยงามของบ้านเมือง และมีวิวัฒนาการในการควบคุมการใช้อำนาจของ
ฝ่ายปกครองซึ่งต้องมีคำแนะนำภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดในขณะเดียวกันก็มี
บทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน โดยการปรับรายวัน

รัตนโกสินทร์ ศก 117 ได้มีประกาศเว้นที่ริมถนนหลวง ประกาศ ณ วันพฤหัสบดี
ที่ 12 มกราคม รัตนโกสินทร์ ศก 117 ความว่า “ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดจะปลูกสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด
ขึ้น ณ ที่ริมถนนหลวงสายใด ๆ อันถนนนั้นยังไม่ได้มีทางสำหรับเดินเท้าทั้งสองข้าง
เหมือนอย่างถนนที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สร้างขึ้นใหม่ ๆ นี้แล้ว ก็ให้เว้นที่ข้าง
ถนนนั้นไว้ตามกำหนดที่เจ้าพนักงานจะได้กำหนดให้ เพื่อจะได้เป็นที่สำหรับทำท่อน้ำ
แลสร้างทางสำหรับเดินเท้าทั้งสองข้าง เหมือนอย่างถนนที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
ให้สร้างขึ้นแบบใหม่ ก็ให้เว้นที่ข้างถนนนั้นไว้ตามกำหนดที่เจ้าพนักงาน จะได้
กำหนดให้ เพื่อจะได้เป็นที่สำหรับทำท่อน้ำ และสร้างทางสำหรับเดินทางข้างถนนนั้น ๆ
ต่อไป² ประกาศฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในด้านการจราจรเป็นสำคัญ

ต่อมาในรัชสมัยเดียวกันก็ได้มีการออกประกาศอีกหลายฉบับ ได้แก่ ประกาศ
ไม่ให้ปลูกเรือนโรงอันมุงบังด้วยไม้ขัดแตะ ฤๅด้วยแผง ฤๅด้วยใบไม้ในที่เพลิงไหม้
ลงวันที่ 25 มกราคม รัตนโกสินทร์ ศก 117 ประกาศจัดการสะอาดในจังหวัดพระนคร
ลงวันที่ 22 พฤษภาคม รัตนโกสินทร์ ศก 117 ประกาศห้ามไม่ให้ปลูกเรือนโรงอันมุงบัง
ด้วยไม้ขัดแตะ ฤๅด้วยแผง ฤๅด้วยใบไม้ในที่เพลิงไหม้ ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน
รัตนโกสินทร์ ศก 117 ประกาศจัดการสะอาดในจังหวัดพระนครเพิ่มเติม ลงวันที่ 20
พฤศจิกายน รัตนโกสินทร์ ศก 117 และประกาศกระทรวงนครบาล เรื่องห้ามไม่ให้ปลูก
สร้างเรือนหรือโรงแถวอันทำด้วยไม้ต่าง ๆ ขึ้นในที่ริมถนนพาหุรัด ลงวันที่ 17 เมษายน

¹ สันตทัต ชาญธวัชชัย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

รัตนโกสินทร์ ศก 122¹ โดยกฎหมายแต่ละฉบับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและป้องกันอัคคีภัย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตต์เพลิงไหม้ที่ถนนเยาวราช จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2474 ต่อมาเมื่อมีเหตุเพลิงไหม้ในท้องที่ใดก็จะมีการตราพระราชบัญญัติในลักษณะนี้เป็นคราว ๆ ไป เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ที่บริเวณระวางถนนเยาวราช และปทุมคงคา กับที่ตำบลถนนเยาวราช ตอนคลองศาลเจ้าแม่ถม จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2475 พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ที่ตำบลสี่แยกมหานาค จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2475 หลังจากนั้นยังมีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ ที่ตำบลถนนทรงวาดกับคลองสัมพันธวงศ์ จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2476 จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทให้รัฐบาลใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาในบริเวณเพลิงไหม้ที่รัฐบาลเห็นสมควรให้มีการก่อสร้าง²

ในปีพุทธศักราช 2479 รัฐบาลมีความคิดที่จะให้กฎหมายควบคุมอาคารใช้เป็นการทั่วไป โดยเห็นว่าเวลานี้ไม่มีกฎหมายสำหรับควบคุมการก่อสร้างอาคารในพระราชอาณาจักรเป็นการทั่วไป เว้นแต่เมื่อเกิดเพลิงไหม้แล้วรัฐบาลจะพิจารณาออกพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 เฉพาะบริเวณที่เกิดเหตุเป็นท้องที่ไป แต่ในภาวะปกติย่อมมีการก่อสร้าง ขยับขยาย คัดแปลง และซ่อมแซมอาคารอยู่เสมอทั่วพระราชอาณาจักร ซึ่งบางรายผู้ออกแบบไม่มีความรู้ในวิชาการหรือผู้ก่อสร้างไม่คำนึงถึงความปลอดภัย ย่อมให้กำเนิดอาคารอันไม่มั่นคงแข็งแรง ไม่เหมาะสมลักษณะการอนามัย หรือการสุขาภิบาล สำหรับจะใช้เป็นที่พักอาศัย และประกอบด้วยวัตถุก่อสร้างซึ่งอาจเป็นเชื้ออัคคีภัย หรือเป็นอาคารสำหรับกิจการซึ่งเป็นที่รังเกียจต่อประชาชนผู้อยู่ใกล้เคียงอันผิดหลักการของผังเมือง การที่

¹ สันตัท ชาญธวัชชัย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-13.

² พระราชบัญญัติควบคุมอาคารในเขตต์เพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476.

เป็นได้เช่นนี้ย่อมเป็นโอกาสเกิดอันตรายต่อชีวิตของพลเมืองที่พักอาศัยในอาคารอันผิดหลักการอันสมควรเหล่านั้น จึงถึงเวลาอันสมควรจะให้มีการควบคุมให้กิจการซึ่งเกี่ยวกับอาคารใหม่นั้น ได้ปลูกสร้างตามหลักวิชาการ และค่อยจัดการให้อาคารที่มีอยู่แล้วได้แปลงสภาพเข้าหลักการดีขึ้นเรื่อยไป จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ขึ้น¹

พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 นับว่าเป็นแม่บทใหญ่ในการออกเทศบัญญัติ กฎกระทรวงฯ และข้อบัญญัติฯ เพื่อกำหนดรายละเอียดขึ้นใช้ควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตชุมชนหรือบริเวณที่เห็นสมควร ซึ่งได้ออกพระราชกฤษฎีกาให้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาลต่าง ๆ ทั่วประเทศ สุขาภิบาล หรือบริเวณที่สมควร นอกจากนั้นยังได้กำหนดบริเวณ ซึ่งอาคารบางชนิดจะปลูกสร้างขึ้นมิได้ เทศบัญญัติฯ กฎกระทรวงฯ และข้อบัญญัติฯ ต่าง ๆ มีดังนี้คือ

1. เทศบัญญัติของเทศบาลนครกรุงเทพ เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2483 และเทศบัญญัติฯ แก้ไขเพิ่มเติมรวม 11 ฉบับ ซึ่งทั้งหมดได้ถูกยกเลิกแล้ว โดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 เมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2522 และต่อมาข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544

2. เทศบัญญัติของเทศบาลนครธนบุรี เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคารพุทธศักราช 2489 และเทศบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม รวม 2 ฉบับ ทั้งหมดได้ถูกยกเลิก โดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 และต่อมาข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 เช่นเดียวกัน

3. เทศบัญญัติของเทศบาลนครกรุงเทพ เรื่องกำหนดบริเวณซึ่งอาคารบางชนิดจะปลูกสร้างขึ้นมิได้ พุทธศักราช 2491 และเทศบัญญัติฯ แก้ไขและเพิ่มเติมที่ได้กำหนดโซนพักอาศัยต่าง ๆ รวม 9 ฉบับ

¹พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479.

4. กฎกระทรวงฯ (พ.ศ. 2498) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 พร้อมด้วยกฎกระทรวงฯ แก้ไขและเพิ่มเติม รวม 8 ฉบับ ซึ่งใช้บังคับเขตควบคุมอาคารนอกเขตกรุงเทพมหานคร และนอกเขตเทศบาลต่าง ๆ ยกเว้นกฎกระทรวงฉบับที่ 17 เกี่ยวกับที่จอดรถยนต์ซึ่งใช้บังคับทั่วไปทุกบริเวณที่ออกพระราชกฤษฎีกาใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

5. เทศบัญญัติ ของเทศบาลต่าง ๆ ทั่วประเทศ เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร ซึ่งแต่ละท้องถิ่น ได้ตราเทศบัญญัติขึ้น เพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคาร ตามสภาพความเหมาะสมของท้องถิ่น

6. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องอาคารที่จอดรถยนต์ พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นข้อบัญญัติตราขึ้นเพื่อกำหนดรายละเอียด เพื่อควบคุมอาคารที่จอดรถยนต์ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะ และต่อมาข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าว ได้ถูกยกเลิกโดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544

7. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องกำหนดบริเวณซึ่งอาคารบางชนิดจะปลูกสร้างขึ้นมิได้ พ.ศ. 2521 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2522 รวม 2 ฉบับ

8. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2522 ซึ่งออกโดยอาศัยแม่บทตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ซึ่งมีจุดประสงค์เนื่องจากเดิมในเขตกรุงเทพมหานคร ได้มีเทศบัญญัติและกฎกระทรวงใช้บังคับอยู่หลายฉบับ กล่าวคือ ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ เดิมใช้เทศบัญญัติของเทศบาลนครกรุงเทพ ในเขตเทศบาลนครธนบุรีเดิมใช้เทศบัญญัติของเทศบาลนครธนบุรี และในพื้นที่กรุงเทพมหานครส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาลเดิมใช้กฎกระทรวง พ.ศ. 2498 และประกอบกับเทศบัญญัติ และกฎกระทรวงดังกล่าวไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน จึงได้ตราข้อบัญญัติขึ้นใหม่เพื่อใช้บังคับเพื่อมิให้ดังกล่าวไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน จึงได้ตราข้อบัญญัติขึ้นใหม่เพื่อใช้บังคับเพื่อมิให้แต่ละท้องที่ของกรุงเทพมหานครใช้กฎหมายแตกต่างกันและเพื่อแก้ไขให้ทันสมัยยิ่งขึ้น¹

¹นิคม ปราชญ์นคร, วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรไทย, 2528), หน้า 5.

9. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 เป็นข้อบัญญัติ หลังสุด ซึ่งออกโดยอาศัยแม่บทตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยมี เหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากมีการออกกฎกระทรวงหลายฉบับ มีรายละเอียด บางประการไม่ครอบคลุมกับสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่กรุงเทพมหานคร สมควรเพิ่มเติม รายละเอียดบางประการเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองของกรุงเทพมหานคร จึงต้องตราข้อบัญญัตินี้ขึ้น¹

ก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายควบคุมอาคาร เพื่อกำหนดมาตรการใน การก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารในที่ดิน ชุมชนเมือง เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัย ความมีระเบียบในเขตชุมชนเมืองนั้น ๆ ในส่วนอาคารจำเป็นที่ต้องมีการกำหนดมาตรฐานในการออกแบบและก่อสร้างอาคาร เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองได้มีอาคารที่มีความมั่นคงแข็งแรงถูกต้องตามหลัก วิชาการ ถูกต้องตามสุขลักษณะ มีประสิทธิภาพในการป้องกันภัยต่าง ๆ สำหรับอยู่อาศัย หรือใช้ประโยชน์ทั่วไป รวมถึงเรื่องการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งแนวคิดของ กฎหมายควบคุมอาคารนั้นมีการแก้ไขปรับปรุงมาตลอดเพื่อให้สอดคล้องกับ สภาพการณ์ในปัจจุบัน

3. แนวคิดของการควบคุมอาคาร

แนวคิดในการควบคุมอาคารมีมาตั้งแต่สมัยอดีตโดยส่วนมากเริ่มต้นมาจากการ ก่อตั้งเมืองขึ้นมาใหม่และมีการขยายเมืองออกไปมากขึ้นเนื่องจากมีประชากรเพิ่มมาก ขึ้นจึงเริ่มมีการจัดระเบียบในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้เป็นระเบียบเพื่อสะดวกในการ บริการจัดการด้านความปลอดภัยเพลิงไหม้ ด้านผังเมืองและสุขอนามัย ซึ่งในสมัยอดีต การก่อสร้างที่อยู่อาศัยของประชาชนทั่วไปส่วนใหญ่ยังไม่คำนึงถึงความแข็งแรงของ อาคารมากนัก ต่อมาบ้านเมืองมีความเจริญมากขึ้น ที่อยู่อาศัยเริ่มก่อสร้างเป็นอาคาร

¹“ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544,” ราชกิจจา-
นุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 75 ง (3 สิงหาคม 2544): 99.

ขนาดใหญ่และมีหลายชั้นทำให้ต้องคำนึงถึงความแข็งแรงของตัวอาคารที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย จึงได้มีการควบคุมความแข็งแรงของตัวอาคารในเวลาต่อมา ซึ่งในที่นี้ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงแนวคิดในการควบคุมทั้งในต่างประเทศและของประเทศไทยว่ามีแนวคิดอย่างไรในการควบคุมอาคาร

3.1 แนวคิดในการควบคุมอาคารของต่างประเทศ

แนวความคิดในการควบคุมอาคารของต่างประเทศนี้ ผู้ศึกษาขอกล่าวถึงแนวคิดการควบคุมอาคารของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งสองประเทศนี้เป็นประเทศที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจและการพัฒนาที่อยู่อาศัย อาคารบ้านเรือนต่าง ๆ เป็นอย่างมากเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ สมควรที่จะนำมากล่าวถึงแนวคิดในการควบคุมอาคารเป็นอย่างยิ่ง

3.1.1 แนวคิดการควบคุมอาคารของประเทศฝรั่งเศส¹

เมื่อกล่าวถึงประเทศฝรั่งเศสมีสถาปัตยกรรมเกี่ยวกับอาคารที่สวยงามที่สุดแห่งหนึ่งคือ พระราชวังแวร์ซายน์ ซึ่งเป็นหนึ่งในเจ็ดสิ่งมหัศจรรย์ของโลก มีที่ตั้งอยู่ ณ เมืองแวร์ซายน์ ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของกรุงปารีส เมืองหลวงของประเทศฝรั่งเศส สร้างขึ้นเมื่อปีคริสตศักราช 1661 (พุทธศักราช 2204) โดยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 มีศิลปะด้านสถาปัตยกรรมแบบบาโรคและรอกโคโค จึงเป็นสิ่งแรงบันดาลใจให้ผู้ศึกษาอยากกล่าวถึงแนวคิดในการควบคุมอาคารของประเทศไทย

ประเทศฝรั่งเศส ตั้งอยู่ในทวีปยุโรปมีการพัฒนาการสร้างบ้านเมืองอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สมัยโรมัน แนวคิดในการสร้างเมือง เน้นในการวางผังเมืองแบบตารางโดยทำเป็นแนวเหนือไปใต้ และแนวตะวันออกไปตะวันตก ซึ่งปรากฏให้เห็นในเมืองเก่าของประเทศฝรั่งเศส เช่น เมืองเมทซ์ เมืองบอร์โด และเมืองรูว็อง เป็นต้น

¹สุริย์ สิงห์ทอง, “ปัญหากฎหมายควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์: ศึกษากรณีกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2556), หน้า 45-46.

ในช่วงประมาณคริสต์วรรษที่ 10 ถึง 16 มีการทำสงครามระหว่างเมืองในทวีปยุโรป ทำให้มีการก่อสร้างกำแพงเมืองเพื่อป้องกันการถูกรุกรานจากเมืองอื่น และมีการก่อสร้างบ้านที่อยู่อาศัยในกำแพงเมืองอย่างหนาแน่น จึงมีการสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ ในการอยู่ร่วมกัน มีการจัดสรรที่ดินอย่างเป็นธรรม มีการกำหนดพื้นที่ส่วนบุคคลและพื้นที่สาธารณะอย่างชัดเจน ในปีคริสต์ศักราช 1604 ประเทศฝรั่งเศสได้มีการประกาศใช้กฎระดับชาติ ว่าด้วยเรื่องการวางแนวอาคาร (Pland alignment) เพื่อมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยของถนนและอาคารบ้านเรือน ถือเป็น การวางรากฐานแนวคิดของการควบคุมอาคารของประเทศฝรั่งเศส

ในช่วงปลายคริสต์วรรษที่ 19 แนวคิดในการวางผังเมืองได้เกิดขึ้นในช่วงหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมนี้เอง ซึ่งเกิดจากการรวมกลุ่มของชนชั้นแรงงานที่อยู่อาศัยอย่างหนาแน่นในย่านพักอาศัยที่ไม่ถูกสุขลักษณะ

ยุคต้นของคริสต์ศตวรรษที่ 20 จากผลของสงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้เมืองในยุโรปหยุดการขยายตัวชั่วคราว และหันมาสนใจกับการสัญจรสาธารณะ มีการพัฒนาระบบการขนส่งทางรถยนต์ และเกิดการออกแบบเมืองที่มีแนวคิดใหม่ แบบการใช้งานได้จริง หรือให้ประโยชน์กับเมือง เป็นยุคของการค้นพบเทคนิคการก่อสร้างแบบใหม่ คือ การก่อสร้างแบบคอนกรีตเสริมเหล็ก ทำให้แนวคิดในการสร้างสถาปัตยกรรมเปลี่ยนแปลงไป

จากการพัฒนาเมืองในหลายรูปแบบมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมืองต่าง ๆ จึงเกิดเป็นย่านที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนในเมืองใหญ่และเมืองหลัก ๆ ของประเทศ เช่น เมืองเลียง และนครปารีส เป็นต้น ในย่านที่เป็นที่อยู่อาศัยแบบบ้านเดี่ยวไม่เกิดปัญหาในเรื่องของที่อยู่อาศัย แต่ในย่านชุมชนที่เป็นแบบอาคารชุด จะมีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดปัญหาสังคมขึ้นในระดับประเทศ

3.1.2 แนวคิดในการควบคุมอาคารของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการเริ่มตั้งถิ่นฐาน จากฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติก ในศตวรรษที่ 17 จากนั้นได้แผ่ขยายเข้าสู่ตอนกลางและทางด้านตะวันตกของฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิก เมืองที่มีการเริ่มตั้งถิ่นฐานในยุคแรก ๆ ได้แก่ ฟิลาเดเฟีย

(Philadelphia) แลนซิงเบิร์ก (Lansing-burg) นิวเฮเวน (New Haven) และทรอย (Troy) ในศตวรรษที่ 18 – 19 มีการสร้างบ้านเรือนเพื่อตั้งถิ่นฐานในเมืองมากขึ้น

ในราวศตวรรษที่ 19 เมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มากนัก ต่อมาประชากรเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดความหนาแน่น และความแออัดของบ้านเรือน ที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ก็ยังมีอุตสาหกรรมที่มักจะอยู่ในชุมชนเมือง เป็นปัจจัยเสริมที่ทำให้เกิดการขยายตัวของเมืองและแผ่ขยายความเจริญออกไปจากตัวเมือง ใหญ่เกิดเป็นชุมชนขึ้นรอบเมืองใหญ่ ของประเทศซึ่งยังคงมีอยู่ต่อมาจนถึงปัจจุบัน¹

แนวคิดพื้นฐานในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของประเทศ สหรัฐอเมริกามีอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ อำนาจที่ใช้ในการเวนคืนที่ดินและทรัพย์สินของ เอกชนเพื่อนำมาใช้ประโยชน์สาธารณะและอำนาจที่เป็นอำนาจกำกับการใช้ประโยชน์ ที่ดินและทรัพย์สินของเอกชน โดยมีการใช้อำนาจดังกล่าวอย่างกว้างขวางในกฎหมาย ควบคุมอาคารและบ้านเรือน (Building and Code) โดยอำนาจทั้งสองนี้เป็นอำนาจที่อยู่ใน ธรรมนูญของมลรัฐ และธรรมนูญของมลรัฐกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐเป็นผู้ที่มี อำนาจดังกล่าว เนื่องจากการควบคุมอาคารเป็นเรื่องของแต่ละชุมชนที่มีความต้องการไม่ เหมือนกันและมีค่านิยมแตกต่างกัน ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐจึงออกกฎหมายมอบอำนาจ ให้กับรัฐบาลท้องถิ่น โดยอาศัยกฎหมายมอบอำนาจที่เรียกว่า Enabling Act ซึ่งเมื่อ รัฐบาลท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจมาแล้ว ก็จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อควบคุม อาคาร ควบคุมการจัดสรรที่ดิน ควบคุมความปลอดภัยของอาคารและสุขอนามัยของ บ้านเรือนที่อยู่อาศัยต่อไป²

¹กรมโยธาธิการและผังเมือง, หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของ ต่างประเทศ กรณีศึกษา: ประเทศสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพมหานคร: กรมโยธาธิการและ ผังเมือง, 2547), หน้า 4-2.

²สุริย์ สิงห์ทอง, เรื่องเดิม, หน้า 36-37.

3.2 แนวคิดในการควบคุมอาคารของไทย

แนวความคิดในการควบคุมอาคารของไทยได้ปรากฏมีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าในรัชสมัยของพระองค์มีการนำความรู้ในด้านต่าง ๆ จากทางยุโรปมาใช้ในประเทศไทยจำนวนมาก โดยเฉพาะด้านกฎหมาย และได้มีพัฒนาแนวความคิดในการควบคุมอาคารมาจนถึงปัจจุบัน ดังจะกล่าวถึงแนวคิดในการควบคุมอาคารทั้งในอดีตและปัจจุบัน ต่อไปนี้

3.2.1 แนวคิดในการควบคุมอาคารของไทยในอดีต

การใช้ประโยชน์ที่ดินในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 นั้น ยังไม่มีกฎหมายควบคุมการใช้ที่ดิน และการควบคุมอาคารใช้บังคับการปลูกสร้าง อาคารของประชาชนในสมัยนั้นจึงปลูกสร้างกันอย่างไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่คำนึงถึง ความมั่นคงแข็งแรง การรักษาความสะอาด หรือการที่จะป้องกันสาธารณสุขจากอัคคีภัย ทำให้ บ้านเมืองเกิดปัญหาหลายประการ อาทิ ความสะอาด สุขภาพอนามัย พระองค์จึงได้นำเอาอารยธรรม ของชาวตะวันตกซึ่งมีการกินอยู่ที่ดีมีมาตรฐานเข้ามาพัฒนาประเทศชาติบ้านเมือง ทั้งทางด้านสถาปัตยกรรม และการคมนาคมสมัยใหม่แต่ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวก็ยังไม่หมดไป ต่อมาจึงได้มีแนวความคิดที่จะกำหนด เรื่องความสะอาดและการก่อสร้างขึ้นพร้อมกัน เรียกว่าพระราชกำหนด สุขาภิบาล ร.ศ. 116¹ (พ.ศ. 2441) ซึ่งเป็นกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ ต้องดูแลเรื่องโรคภัยไข้เจ็บ ภัยอันตรายของประชาชนและดูแลบำรุงรักษาสิ่งปลูกสร้างที่ทำขึ้นแล้ว เพื่อดูแลเรื่องความสะอาด มิให้เกิดความแออัดด้วยการกำหนดระยะร่นข้าง เรือนต้องเว้นที่ว่าง 2 วา สำหรับเรือน 2 ชั้น และ 3 วา สำหรับเรือน 3 ชั้น และเพื่อการป้องกันการเกิดอัคคีภัย

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าแนวคิดในการควบคุมอาคารในสมัยนั้นยังมีได้มีแนวคิดที่จะควบคุมอาคารหรือแนวคิดที่จะควบคุมในเรื่องการก่อสร้างอาคารให้เกิด

¹มานพ พงศทัต และ นิธิยุ ชีระนันท์, กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและการผังเมือง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อักษรไทย, 2528), หน้า 242-243.

ความมั่นคงแข็งแรงเพื่อที่จะทำให้ ผู้ที่อยู่อาศัยเกิดความปลอดภัยยังคงเน้นเฉพาะในเรื่องของความสะอาดที่ต้องการดูแลเรื่อง โรคภัยและภัยอันตรายของประชาชนเท่านั้น

ต่อมาเมื่อบ้านเมืองมีความเจริญก้าวหน้าขยายใหญ่ขึ้นแต่แนวความคิดในการควบคุมอาคารให้เหมาะกับกาลสมัยยังไม่ปรากฏว่ามีการพัฒนาให้เห็นเด่นชัด ในที่สุดก็เกิดเหตุเพลิงไหม้ขึ้น รัฐบาลจึงมีแนวความคิดที่จะป้องกันอัคคีภัยและระงับอัคคีภัยที่เกิดจากอาคาร และเพื่อให้อาคาร ที่สร้างขึ้นใหม่ในบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ มีความมั่นคงแข็งแรงและความปลอดภัย ถูกสุขอนามัย จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ควบคุมกฎหมายควบคุมอาคาร ในราชอาณาจักร เว้นบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันบ้านเมืองก็ได้เจริญก้าวหน้า มาเป็นลำดับและมีการก่อสร้างซ่อมแซมอาคารอยู่เสมอทั่วราชอาณาจักร ซึ่งบางรายออกแบบ โดยไม่มีความรู้ในวิชาการก่อสร้าง ไม่คำนึงถึงความปลอดภัยอาคาร ซึ่งไม่มีความมั่นคงแข็งแรง ไม่ถูกสุขลักษณะเกิดขึ้นมากมาย บางรายสร้างด้วยวัสดุไม่ทนไฟ สร้างผิดหลักการของการวางผังเมือง ซึ่งเห็นได้ชัดว่าอาจจะเกิดอันตรายต่อชีวิต และทรัพย์สินของผู้อยู่อาศัยและผู้อยู่ข้างเคียง

ในที่สุดจึงมีแนวความคิดที่จะควบคุมการก่อสร้างอาคารขึ้นทั่วไป เพื่อให้การก่อสร้าง อาคารนั้นมีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัยกับผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง กระทรวงมหาดไทย จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2478 ต่อคณะรัฐมนตรีจะใช้ท้องที่ใดให้ประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา ส่วนข้อบังคับและรายละเอียดในหลักการต่าง ๆ จะออกเป็นกฎกระทรวงหรือเทศบัญญัติ ให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นและความเจริญของวิชาการตามกาลสมัยดังจะเห็นได้จากหลักการประกอบร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2478 ตอนหนึ่งดังนี้

“ร่างพระราชบัญญัตินี้ทำเป็นรูปกฎหมายทั่วไป ซึ่งจะประกาศบังคับใช้ โดย พระราชกฤษฎีกาในตำบลเทศบาลหรือจังหวัด เมื่อราษฎรท้องถิ่นหรือทางกระทรวงมหาดไทยถึงเวลาสมควรจะบังคับใช้ และมีเจ้าหน้าที่พร้อมเพียงที่จะดำเนินการให้เป็นผลไปตามพระราชบัญญัติ ได้สำหรับข้อบังคับและกำหนดรายละเอียดในหลักการต่าง ๆ

ที่บ่งไว้ในมาตรา 17 จะได้ร่างออกใช้ เป็นคราว ๆ เป็นกฎกระทรวง หรือเทศบัญญัติ ให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นกับความเจริญของวิชาการตามกาลสมัย”

ในหลักการดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าแนวความคิดในการควบคุมการก่อสร้าง ในสมัยหนึ่ง มีแนวคิดที่จะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในหลักการต่าง ๆ ในการควบคุมการก่อสร้างอาคารให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น และปรับเปลี่ยนไปตามความเจริญของวิชาการ ทั้งนี้โดยเหตุผลที่ว่า

“การควบคุมการก่อสร้างอาคารนั้น เป็นหลักการพึงปรารถนาเสมอ และมีกฎหมายใช้ กันอยู่ทั่วไปในประเทศต่าง ๆ วิธีการในอารยประเทศ มักเป็นกฎหมาย ยืดยาวเพราะได้ดำเนินการกันมานาน และได้ขยายกันกว้างขวางออกไปตามผลของความชำนาญ ส่วนใหญ่ของวิธีการ เป็นรูป เทศบัญญัติเพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งไม่เสมอกันในความเจริญ ทางโภคทรัพย์จึงต้องผ่อนผันให้ยิ่งหย่อนกว่าอุดมคติไปบ้าง แต่ไม่ปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรม มีกำหนดขั้นตอนบังคับอยู่เสมอ ซึ่งจะทำขึ้นต่ำกว่ากำหนดนั้นไม่ได้”

จากหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2478 นับว่าอาจจะเหมาะสมในยุคสมัยนั้นจึงมีการควบคุมเฉพาะการก่อสร้างอาคาร การตัดแปลงอาคาร และการแก้ไขอาคารเท่านั้น และการใช้บังคับนั้นจะต้องระมัดระวังมิให้ ข้ำมขึ้นจากขั้นต่ำไปขึ้นสูงสุด และต้องไม่เป็นการเข้มงวด จนเกินไปจะทำให้ประชาชนปรับตัว ไม่ทันจะทำให้ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ดังปรากฏตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ 3) ดังนี้

“กรรมการเห็นด้วยว่าถึงเวลาแล้วและเป็นคุณประโยชน์ในอันที่จะประกาศใช้กฎหมาย ควบคุมการก่อสร้างอาคารดังที่กระทรวงมหาดไทยได้คิดขึ้นในเวลานี้ยังไม่มีตัวบทกฎหมายและ ระเบียบการควบคุมยังคงบกพร่องอยู่มากนี้แหละเป็นปัจจัยที่ชักจูงให้กรรมการต้องเสนอว่า กฎหมายใหม่นี้จักต้องระมัดระวังมิให้เป็นการก้าวข้ามจากขั้นต่ำไปขึ้นสูงสุดและต้องไม่เป็นการนำเอาลักษณะบังคับอย่างเข้มงวด หรือ ที่ไม่สมควรแก่กาลเข้ามาแทนที่ลักษณะซึ่งผู้ก่อสร้างอาคาร มีเสรีภาพอย่างฟุ่มเฟือย กฎหมายชนิดนั้นมีโอกาสสำเร็จผลน้อยนัก หากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมิได้ ปรองดองสนับสนุน และเป็นที่ยอมรับกันอยู่ดีว่าเมื่อบุคคลนั้น ๆ ถือเสียว่าบทบัญญัติบางแห่งเป็นแต่ข้อ

หมุ่หมิมไม่มีคุณประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนทั่ว ๆ ไปที่จะได้รับการสนับสนุน
ยอมไม่สมปรารถนา

ในการพิจารณาร่างของกระทรวงมหาดไทย กรรมการได้ระลึกถึงข้อนี้
เสมอ อุทาหรณ์ ที่ได้ยกขึ้นประกอบข้อความข้างบนนี้มีอยู่เช่นว่าเมื่ออาคารใดก่อสร้าง
ขึ้นในบริเวณใดแห่งหนึ่งไม่มี ความสัมพันธ์กับทางสาธารณะก็ดี อย่างน้อยที่สุดไม่ติดต่อ
หรืออยู่ในระยะเช่นสิบเมตรจากทางสาธารณะในหรือในระยะอันไกลกว่าซึ่งมีความหมาย
เท่ากับส่วนสูงของอาคารก็ดี เหล่านี้ควรให้ ผู้ก่อสร้างได้ทำการไปตามใจชอบแล้วแต่เขา
จะเห็นสมควรและต้องเคารพต่อความคิดเห็นของเขาผู้นั้น ๆ

เมื่อได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้วและพฤติการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
โดยเฉพาะสำหรับ กรุงเทพมหานคร ยังไม่เป็นการสมควรที่จะใช้พระราชบัญญัติควบคุม
การก่อสร้างอาคารทุกอย่าง ที่สร้างขึ้น โดยทันทีควรควบคุมแต่เฉพาะอาคารที่อยู่ติดทาง
สาธารณะหรืออยู่ในระยะสิบเมตรจากทางสาธารณะ หรือในระยะที่ไกลกว่าสิบเมตร
แต่เป็นระยะที่ยาวเท่ากับส่วนสูงของอาคาร (เฉพาะอาคารใดมีส่วนสูง) เช่น ยี่สิบเมตร
สร้างห่างจากทางสาธารณะสิบสองเมตรสักสิบปีเศษด้วย เหตุความขยายตัวของ
บ้านเมืองจำนวนสถาปนิกและช่างเพิ่มขึ้น และพวกเจ้าของยอมให้การ ก่อสร้าง
อาคารของตนอยู่ในความควบคุมตามควรแล้วก็ยอมเป็นทางที่เจริญพอที่จะมีข้อบังคับ
ทั่วไปควบคุมการก่อสร้างอาคารทุกหนทุกแห่งโดยไม่มีข้อขัดค้านประการใดเลย¹

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าแนวความคิดในการควบคุมอาคารของไทย
ในอดีตนั้น ได้ดำเนินการโดยมิได้มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและมีขอบเขต
บังคับใช้เฉพาะบริเวณที่มี พระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตควบคุมการก่อสร้างเท่านั้น
รายละเอียดนั้นเรื่องความปลอดภัย ให้อาคารที่ก่อสร้างมีความมั่นคงแข็งแรง การควบคุม
ในเรื่องการอนามัย รักษาแนวอาคารตามถนน ให้เป็นระเบียบ และเพื่อประโยชน์ในด้าน
สถาปัตยกรรมและเป็นการควบคุมเฉพาะที่มีการปลูกสร้างขึ้นใหม่ การต่อเติมดัดแปลง
เท่านั้นที่ต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น

¹ คณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกความเห็นเรื่องร่างพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร,
9 สิงหาคม 2479.

3.2.2 แนวคิดในการควบคุมอาคารของไทยในปัจจุบัน

เกิดขึ้นจากความต้องการที่จะปรับปรุงกฎเกณฑ์ตามกฎหมายควบคุมการก่อสร้าง ในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ให้ทันต่อความเจริญก้าวหน้าและการขยายตัวของบ้านเมือง ดังจะเห็นได้จากวัตถุประสงค์หรือเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ว่า

“เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 และ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ได้ประกาศใช้มานานแล้ว แม้ว่ามีได้การแก้ไขเพิ่มเติมกันอยู่ตลอดมา แต่ในปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัว มากขึ้น ฉะนั้นเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัยการป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวก แก่การจราจรสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้เสียใหม่ และสมควรรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเข้าเป็นฉบับเดียวกันจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”¹

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ยังคงยึดหลักการที่สำคัญ เช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ที่กระจายอำนาจในการควบคุมอาคาร ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงซึ่งออกมากำหนดรายละเอียดตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แต่ข้อบัญญัติ ของท้องถิ่นจะขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงไม่ได้ ยกเว้นกรณีมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษ เฉพาะท้องถิ่นข้อบัญญัติของท้องถิ่นนั้น อาจขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงได้ แต่จะมีผลบังคับได้เมื่อ ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคาร และได้รับอนุมัติ

¹ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 96 ตอนที่ 80 (14 พฤษภาคม พ.ศ. 2532): 43.

จากรัฐมนตรี¹ นับเป็นความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจที่ค่อนข้างมากให้แก่ท้องถิ่นในการควบคุมอาคาร

นอกจากนี้แนวคิดในการควบคุมอาคารตามกฎหมายฉบับนี้ได้ขยายกว้างออกไป กล่าวคือนอกจากแนวคิดในการควบคุมอาคารเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การสถาปัตยกรรม อันเป็นแนวคิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 แล้วยังมีแนวคิดเพื่อประโยชน์ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการอำนวยความสะดวกแก่จราจร ตลอดจน การอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

แต่อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จะได้มีการขยายแนวความคิดในการควบคุมอาคารกว้างมากขึ้นให้ทันต่อความเจริญก้าวหน้าและการขยายตัวของบ้านเมืองแล้วก็ตามแต่ในทางความเป็นจริงการอนุญาตตามกฎหมายควบคุมอาคารนั้นมีการพิจารณาเฉพาะในเรื่องความมั่นคงแข็งแรงความปลอดภัยการป้องกันอัคคีภัยเท่านั้นดังจะเห็นได้จากปัญหาข้อร้องเรียน และกฎกระทรวงต่าง ๆ ที่ออกมานั้นมุ่งเน้นเฉพาะในด้านความมั่นคง แข็งแรงแทบทั้งสิ้น เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคาร กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2527) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร จนถึงปัจจุบันมีกฎกระทรวงออกมาทั้งสิ้น 65 ฉบับ ไม่ปรากฏว่ามีกฎกระทรวงฉบับใดที่ออกมากำหนดรายละเอียด ในเรื่องการสถาปัตยกรรม หรือการผังเมืองแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่าอาคารที่ปรากฏให้เห็นโดยทั่วไปนั้นไม่เป็นระเบียบไม่มีคุณค่าเชิงสถาปัตยกรรมบางแห่งสร้างแล้วทำลาย สภาพแวดล้อมให้เสียไปเช่นบริเวณเชิงสะพานพระปิ่นเกล้าด้านฝั่งธนบุรีมีอาคารสูงสองหลังทำลายทัศนียภาพในพระบรมมหาราชวัง อันเป็นสถานที่สำคัญของประเทศอย่างน่าเสียดาย

¹พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 8.

4. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายควบคุมอาคาร

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารนั้นมีอยู่ด้วยกัน 4 ทฤษฎี ดังต่อไปนี้

4.1 ทฤษฎีการลงโทษอาญา

ศาสตราจารย์ Herbert L. Packer แห่งมหาวิทยาลัยแสตนฟอร์ด ได้วิเคราะห์ความคิดของนักปรัชญาในอดีตจำนวนมากและกล่าวถึงความหมายของการลงโทษว่า หมายถึง การใช้กฎหมายทำให้ผู้ที่ต้องรับโทษต้องประสบความยากลำบากหรือเหตุการณ์รูปแบบอื่น ๆ ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นสถานะที่ไม่พึงปรารถนา ทั้งนี้เพื่อเป็นไปตามผลแห่งการกระทำ ความผิดซึ่งได้กำหนดให้เป็นความผิดโดยกฎหมาย¹ นอกจากนี้ศาสตราจารย์ Herbert L. Packer ได้เสนอหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาไว้ คือ เป็นกรณีที่คนส่วนใหญ่ในสังคมเห็นว่าการกระทำนั้นคุกคาม เป็นอันตรายร้ายแรงต่อการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม โดยมีลักษณะเป็นอาชญากรรมร้ายแรงที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของบุคคลและสังคม เช่น การฆ่าผู้อื่น การข่มขืน การใช้กำลังการประทุษร้ายโดยการลงโทษทางอาญาต้องทำให้การกระทำผิดนั้นลดน้อยลงแต่ไม่ทำให้พฤติกรรมที่พึงประสงค์ของสังคมลดน้อยลง โดยหากกำหนดเป็นความผิดอาญาแล้ว จะสามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันทั้งนี้ต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพในการสืบหาและจับกุมผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ กล่าวคือ กระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องมี ประสิทธิภาพในการพิสูจน์ความผิดและลงโทษผู้กระทำความผิด โดยไม่ก่อให้เกิดภาระแก่การดำเนินกระบวนการจนเกินขอบเขตทั้งด้านคุณภาพและปริมาณท้ายที่สุดไม่มีทางเลือกอื่นใดที่ เหมาะสมกว่าการลงโทษทางอาญา

¹Herbert L. packer, *The Limits of the Criminal sanction*, (California : Standford University Press, 1986), p. 21, อ้างถึงใน ชญานี เลียบทวิ, “มาตรการกำหนดโทษอาญาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 8.

การลงโทษทางอาญาเป็นการลงโทษต่อผู้กระทำความผิดในสังคมอันเนื่องมาจากการที่มนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมากทำให้มีความหลากหลายทางความคิดและมีพฤติกรรมที่แตกต่างกันไป ถ้าคนที่อยู่ร่วมกันในสังคมมีความเหมือนกันในความคิดและมีคุณธรรมและศีลธรรมสูงก็ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายออกมาบังคับใช้แต่ประการใด แต่ในความเป็นจริงไม่เป็นเช่นนั้นเพราะในสังคมมีทั้งคนดีและคนที่ไม่ดีปะปนกันไปจึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องบัญญัติกฎหมายออกมาและในกฎหมายก็ต้องมีสภาพบังคับ เช่น กฎหมายอาญาก็ต้องมีการลงโทษ ดังนั้นจึงมีทฤษฎีการลงโทษต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นมา เพื่อให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ว่าต้องการลงโทษอย่างไรกับความผิดสถานใด

4.2 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence)¹

ตามทฤษฎีข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence Theory) อธิบายว่า วัตถุประสงค์ของกฎหมายและระบบยุติธรรมมีไว้เพื่อข่มขู่ (Threat) มิให้กระทำความผิด โดยอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า การที่บุคคลจะตัดสินใจกระทำความผิดจะต้องมีการชั่งน้ำหนัก ระหว่างผลดีที่ได้มาจากการกระทำความผิดและผลเสียที่ได้จากการกระทำความผิด นั่นคือบทลงโทษ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าประโยชน์ที่ได้จากการกระทำความผิดสูงกว่าการถูกจับกุม การถูกดำเนินคดีหรือการได้รับบทลงโทษก็จะเลือกกระทำความผิด ดังนั้นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้บุคคลไม่ตัดสินใจกระทำความผิดคือ การเพิ่มบทลงโทษ เพื่อให้ผู้ที่คิดจะกระทำความผิดเล็งเห็นแล้วว่า ผลประโยชน์ที่ได้จากการกระทำความผิดไม่คุ้มค่าและล้มเลิกที่จะกระทำความผิดนั้น เพราะมนุษย์ที่คิดอย่างมีเหตุมีผลย่อมหลีกเลี่ยงความเจ็บปวด แต่มุ่งที่จะแสวงหาความพอใจและ ความสุขซึ่งในทางทฤษฎี แบ่งลักษณะของการข่มขู่ยับยั้งออกเป็น 2 ลักษณะคือ

ลักษณะแรกคือ การข่มขู่ยับยั้งทั่วไป (General Deterrence) กฎหมายที่ดีมีประสิทธิภาพที่สามารถควบคุมมิให้เกิดการกระทำความผิดได้นั้นจะต้องมีการลงโทษที่

¹ณรงค์ ใจหาญ, กฎหมายอาญาว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 20-21.

แน่นอน เข้มงวดและรวดเร็ว เนื่องจากโทษเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการข่มขู่ให้คนกลัว และไม่กล้ากระทำความผิด นอกจากนี้เมื่อผู้กระทำความผิดถูกจับกุมมาดำเนินคดีก็จะเกิดความละอาย ซึ่งเมื่อผู้อื่นพบเห็นก็จะไม่กล้ากระทำความผิด เพราะหากตนกระทำเช่นนั้นบ้างก็อาจประสบสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาเช่นว่านี้ เช่นเมื่อบุคคลได้ไปฆ่าผู้อื่นจนเป็นเหตุให้ผู้เสียหายถึงแก่ความตาย และถูกจับกุมดำเนินคดี เมื่อสังคมรับรู้ก็ย่อมต้องประณามการกระทำเช่นนั้นผู้กระทำความผิดก็เกิดความละอายและเมื่อศาลพิจารณาพิพากษา อาจถูกพิพากษาลงโทษจำคุกเป็นเวลาหลายปี จำคุกตลอดชีวิต หรือแม้กระทั่งถูกประหารชีวิตก็เป็นได้ เมื่อผู้อื่นพบเห็นผลลัพธ์เช่นว่านี้ก็ย่อมทำให้เกิดความกลัวที่จะได้รับโทษ และไม่กล้ากระทำความผิด อันเป็นลักษณะของการข่มขู่ยับยั้งทั่วไป

ส่วนอีกลักษณะหนึ่งคือ การข่มขู่เฉพาะราย (Specific Deterrence) โดยการข่มขู่ เฉพาะรายนี้จะเกิดขึ้นกับผู้กระทำความผิดโดยตรง เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเข็ดหลาบ หวาดกลัวไม่ให้กระทำความผิดซ้ำอีก เพราะไม่อยากจะทนกับสภาพที่เคยได้รับมาก่อนในอดีต เช่น เมื่อผู้กระทำความผิดฐานฆ่าผู้อื่นโดยเจตนา และได้รับบทลงโทษจำคุกเป็นเวลาหลายปี ทำให้ได้รับความลำบากในระหว่างที่รับโทษอยู่เกิดความละอาย ความสำนึกผิดและความเกรงกลัวจนไม่กล้ากระทำความผิด อีกต่อไป

4.3 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อการแก้ไขฟื้นฟู

เป็นทฤษฎีที่อาศัยความเชื่อที่ว่ามนุษย์กระทำการใดๆ ลงไปขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถเลือกกระทำได้อย่างอิสระ แต่ถูกกดดันจากสิ่งแวดล้อมและปัจจัยต่าง ๆ หลายปัจจัยรอบตัวจนทำให้มีบุคลิกภาพที่บกพร่องและนำไปสู่การกระทำความผิดในที่สุด¹ โดยปัจจัยที่นำพาไปนี้เป็นสิ่งที่อยู่เหนือการควบคุมของมนุษย์ จึงควรเน้นแนวคิดที่ให้โอกาสคนกระทำความผิดไม่ใช่นำมาลงโทษผู้กระทำความผิด และเป็นแนวคิดที่จะโอกาสคนกระทำความผิดได้กลับตัว วิธีการนี้เป็นที่นิยมเพราะเป็นการแก้ไขผู้กระทำความผิดให้สามารถมีชีวิตอยู่ต่อไปได้อย่างเป็นประโยชน์ต่อสังคม รวมทั้งเป็น

¹กุลทิตา ยุวะหงษ์, “สภาพบังคับทางอาญาที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคล,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 30.

การส่งเสริมให้ผู้ต้องโทษเป็นพลเมืองที่เคารพกฎหมายเมื่อพ้นโทษ หรือมีทัศนคติที่ดีต่อสังคม นั่นคือการลงโทษเสมือนเป็นการให้ผลร้ายกับความผิดและวิธีการที่ทำให้ผู้กระทำผิดกลับตัวเข้าสู่สังคมเมื่อพ้นโทษไปแล้ว

4.4 ทฤษฎีการลงโทษปรับ

การลงโทษปรับ เป็นการลงโทษเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อข่มขู่ยับยั้ง เป็นโทษที่มีความเกี่ยวข้องกับโทษที่ใช้ลงแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ดังที่ผู้ศึกษาจะกล่าวต่อไป การลงโทษปรับ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดมีความกลัวและเจ็บปวดโดยมิได้กระทำต่อเนื้อตัวร่างกายของผู้กระทำผิด โทษปรับ ต้องมีค่าปรับ ซึ่งหมายถึงการลงโทษใด ๆ เกี่ยวกับเงินตรา หรือการชดเชยความเสียหายใด ๆ แก่ผู้เสียหายเป็นเงินตรา ซึ่งในที่นี้หมายถึง ค่าปรับที่เป็นการลงโทษเกี่ยวกับเงินตราเท่านั้น อันเป็นความหมายอย่างแคบ ศาสตราจารย์เกอฮาร์ด เกรบิง (Gerhardt Grebing)¹ ได้กล่าวว่า โทษปรับมีขึ้นเพื่อลดทอนโทษในการที่ผู้เสียหายจะทำร้ายผู้กระทำความผิด เป็นการแก้แค้นทดแทนในสมัยที่การแก้แค้นทดแทนยังแพร่หลายอยู่ ซึ่งจะเห็นได้จากในกฎหมายฮัมมูราบี หรือกฎหมายอียิปต์ กฎหมายกรีกโบราณโดยในการวางโทษปรับในสมัยโบราณ การปรับผู้กระทำความผิดเมื่อได้ทรัพย์สินจะนำมาแบ่งให้กับผู้เสียหาย กับการปรับเข้าห้องพระคลัง

แต่ในปัจจุบันเป็นที่เข้าใจกันได้ว่า โทษปรับ คือโทษที่บังคับเอาแก่ทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด เพื่อตกเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดิน ซึ่งในระยะแรก ๆ ถือว่าการจ่ายค่าทรัพย์สินเป็นการไถ่โทษ (Composition) กล่าวคือ เมื่อผู้กระทำความผิดจ่ายค่าไถ่โทษแก่รัฐและผู้เสียหายแล้ว ก็จะไม่มีการแก้แค้นทดแทนกันต่อไป ดังปรากฏในกฎหมาย 12 โต๊ะ² ซึ่งนักทฤษฎีทฤษฎีวิทยาระบบนี้ว่า ระบบความยุติธรรมโดยเอกชน (Private

¹Gerhardt Grebing, *The Fine in Comparative Law : A Survey of Countries*, pp. 6-7, อ้างถึงใน พิษยนต์ นิพาสพงษ์, “โทษปรับโดยกำหนดตามวันและรายได้ (Day Fine),” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า 5.

²โกเมน ภัทรภิรมย์, “โทษปรับ,” *บทบัญญัติ* 16, 3 (กันยายน 2516): 455.

Settlement)¹ แต่ในความผิดบางฐาน รัฐเป็นผู้เสียหายโดยตรง เช่น การเป็นไส้ศึก การทรยศต่อแผ่นดิน รัฐจึงตกในฐานะผู้เสียหายที่ควรได้ค่าไถ่โทษดังกล่าวด้วย ความคิดดังกล่าวทำให้โทษปรับเป็นรายได้ของแผ่นดินมีเหตุผลมากขึ้น

ต่อมาเมื่อระบบกฎหมายมีรูปร่างชัดเจนการบังคับคดีของเอกชนต้องกระทำกันในศาลภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย จึงมีความจำเป็นที่คู่ความจะต้องเสียค่าขึ้นศาล หรือภาษีสำหรับการพิจารณาคดี ตลอดจนค่าตอบแทนต่างๆที่รัฐเข้ามาในการจัดระบบกระบวนการยุติธรรมสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ จึงเป็นเหตุประกอบที่รัฐเรียกเอาค่าปรับตกเป็นรายได้ของแผ่นดิน²

ในประเทศไทยก็ยังมีธรรมเนียมที่ให้ผู้พิพากษาเอาค่าปรับที่ปรับจากผู้กระทำความผิดตกเข้าเป็นเงินเดือนหรือค่าตอบแทนในการทำงานตามกฎหมายไทยโบราณ ซึ่งมีที่มาตามกฎหมายคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ คือ พัฒนามาจากการปรับให้เป็นของหลวงเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน และปรับให้แก่ผู้เสียหายที่เรียกว่า ปรับไหมถึง พิณยถึง ซึ่งมีลักษณะผสมตามหลักกฎหมายฝรั่งเศส ที่เรียกว่า Action Mixte โดยถือเป็นสิทธิของผู้เสียหายในการร้องขอไม่เกี่ยวกับอัยการ ซึ่งมาต่อแม้จะยกเลิกไปในการดำเนินคดีอาญา เพราะถือว่าการปรับเป็นเรื่องของทางอาญามีใช้ทางแพ่ง แต่ก็นับเป็นที่มาทางหนึ่งของคดีอาญาสินไหม จนเมื่อมาถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา³ ระบบศักดินาของไทยเกิดขึ้น ก็ได้มีการปรับตามศักดินาตามที่กำหนดไว้ในพระอัยการนาพลเรือนและนาทหาร เพราะถือว่าราษฎรทุกคนมีค่าตัว ดังที่เรียกว่า ศักดินา เช่น ผู้ที่มีศักดินาสูงไปทำร้ายผู้มีศักดินาต่ำกว่า เมื่อศาลพิพากษาให้ผู้มีศักดินาสูงเป็นผู้แพ้คดีแล้ว ค่าปรับที่ต้องเสียนั้นจะต้องใช้ศักดินาอันสูงของจำเลยนั่นเอง ในทางตรงกันข้าม กรณีการทำร้ายผู้มีศักดินาก็จะต้องถูกปรับ

¹พิรุฬห์ โตสุกุลวรรณ, “การลงโทษปรับทางอาญา,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 12, อ้างถึงใน พิษยนต์ นิพาสพงษ์, เรื่องเดิม, หน้า 6.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

³อัสสัมจินพงศ์ นัตราคม, **ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของไทย**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530), หน้า 14-15.

ใหม่เพิ่มขึ้นเป็นพิเศษตามลำดับชั้นศักดินา เช่น ในพระอัยการลักษณะวิวาท ตีค่า
ได้กำหนดไว้ เช่น ทำร้ายผู้พิทักษ์ศักดินาไว้ 5 ไร่ ไม่ถึงฟกซ้ำ ปรับ 11,000 เบี้ย เป็นเกณฑ์
แต่การกระทำต่อผู้มีศักดินาหมิ่นไร่ ต้องถูกปรับถึง 897,000 เบี้ยเป็นเกณฑ์

ปัจจุบันการลงโทษปรับในทางอาญา จะแยกออกมาจากการชดใช้ค่าเสียหาย
(Compensation) ซึ่งเป็นเรื่องของทางแพ่ง ที่ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดจะได้รับ
การชดเชยค่าเสียหายจากการถูกกระทำความผิด ในขณะที่การลงโทษปรับทางอาญา
ค่าปรับจะตกเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดิน¹

5. วัตถุประสงค์ของการควบคุมอาคาร

กฎหมายควบคุมอาคารฉบับ พ.ศ. 2522 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ โดยภาพรวมแล้วมี
วัตถุประสงค์ทั้งสิ้น 8 ประการ คือ

1. เพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคงแข็งแรง

วัตถุประสงค์ด้านความมั่นคงแข็งแรง เป็นวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยอัน
เป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคาร ปราบกฏอยู่ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ
และในมาตรา 8 (เรื่องการออกกฏกระทรวง)

2. เพื่อความปลอดภัย

กฎหมายควบคุมอาคาร ได้ควบคุมอาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้าย
ให้เป็นไปตามที่กำหนด นอกจากนี้ในระหว่างการก่อสร้างอาคาร ผู้ดำเนินการต้อง
ตรวจสอบความแข็งแรงและความปลอดภัยของนั้ร้านนี้สร้างขึ้นเป็นประจำ ถือว่าเป็น
วัตถุประสงค์หลักและวัตถุประสงค์พื้นฐานของกฎหมายควบคุมอาคารปรากฏอยู่ใน
พระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 8 (เรื่องออกกฏกระทรวง) มาตรา 46 และ มาตรา 77

3. เพื่อป้องกันอัคคีภัย

วัตถุประสงค์ดังกล่าว เป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของกฎหมายควบคุมอาคาร
วัตถุประสงค์หนึ่ง ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำ

¹พิชยนต์ นิพาสพงษ์, เรื่องเดิม, หน้า 7.

ของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันอัคคีภัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวง ควบคุมระบบป้องกันเพลิงไหม้ในอาคารสูง หรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ กำหนดให้มีระบบท่ออื่นที่เก็บน้ำสำรอง ระบบดับเพลิง ระบบบันไดหนีไฟ และช่องทางเฉพาะกิจ สำหรับบุคคลภายนอกเข้าไปบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นภายในอาคารปรากฏอยู่ในบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว มาตรา 8 (เรื่องการออกกฎกระทรวง) มาตรา 79

4. เพื่อการสาธารณสุข

กฎหมายควบคุมอาคาร ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดแบบและจำนวนห้องน้ำ ห้องส้วม ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอยตลอดจนถึงปฏิภูมิก ก็เพื่อวัตถุประสงค์ในการสาธารณสุข ดังกล่าวปรากฏใน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร มาตรา 8 (เรื่องการออกกฎกระทรวง) กฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 หมวด 8

5. เพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กฎหมายควบคุมอาคาร ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดข้อบังคับเพื่อประโยชน์ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ คณะกรรมการควบคุมอาคาร ยังได้กำหนดให้มีผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นกรรมการด้วย แสดงว่ากฎหมายควบคุมอาคารก็มีวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วยเหมือนกัน ปรากฏอยู่ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ซึ่งเป็นกฎกระทรวงควบคุมอาคารสูง หมวดที่ 3 ที่ 5 และแก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 42 (พ.ศ. 2537) และฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2540)

อาคารสูง หมายความว่า อาคารที่บุคคลอาจเข้าอยู่ หรือเข้าใช้สอยได้โดยมีความสูงตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไป การวัดความสูงของอาคารให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงพื้นคาบฟ้า สำหรับอาคารทรงจั่วหรือปั้นหยาให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงยอดผนังของชั้นสูงสุด

6. เพื่อการผังเมือง

กฎหมายควบคุมอาคาร ได้กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้ หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ใช้อำนาจ ดังกล่าวออกกฎกระทรวง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่ต่าง ๆ ก็เพื่อประโยชน์การผังเมืองกำหนดท้องที่ก่อสร้างให้เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองนั่นเอง ไม่ให้เกิดปัญหาในการก่อสร้างอาคารกระจัดกระจายไม่เป็นระเบียบ อันส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ การควบคุม ความปลอดภัย ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร มาตรา 8 (เรื่องการออกกฎกระทรวง) กฎกระทรวงฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2530) ลงวันที่ 4 มีนาคม 2530 กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทและข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

7. เพื่อการสถาปัตยกรรม

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ปรากฏวัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคาร เพื่อการสถาปัตยกรรม ทั้งนี้ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดลักษณะแบบ รูปร่าง สัดส่วน เนื้อที่ ที่ตั้งอาคาร ลักษณะ ระดับเนื้อที่ว่างภายนอกหรือแนวอาคาร ก็เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร มาตรา 8 (เรื่องการออกกฎกระทรวง) และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 หมวด 4 และ หมวด 5

8. เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การจราจร

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ปรากฏวัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคารเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การจราจร ซึ่งก็ได้ให้เหตุผลดังกล่าวประกาศใช้พระราชบัญญัติ เช่นเดียวกับ วัตถุประสงค์อื่นข้างต้นที่ได้กล่าวมาแล้ว

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร ได้ออกกฎกระทรวงมีข้อกำหนดเกี่ยวกับ ที่จอดรถยนต์ ที่กับลรถยนต์ ทางเข้าออกของรถยนต์ของอาคารประเภทต่าง ๆ ตั้งโรงแรมสรรพ โรงแรม อาคารชุด กัฒนาการ ห้างสรรพสินค้า สำนักงาน อาคารขนาดใหญ่ ข้อกำหนดดังกล่าว ส่งผลต่อ

การจราจรในแง่ที่ว่า เมื่อกำหนดให้อาคารเหล่านั้นมีที่จอดรถได้จำนวนที่กำหนดแล้ว เป็นการช่วยให้ผู้ใช้ประโยชน์จากอาคารดังกล่าวไม่นำรถยนต์ไปจอดในบริเวณริมถนน อันจะส่งผลให้เกิดการจราจรติดขัดในบริเวณนั้น ๆ ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 79 ทั้งนี้ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ลงวันที่ 30 เมษายน 2517 และกฎกระทรวงฉบับที่ 42

6. ลักษณะการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในทางทฤษฎีสามารถแบ่งประเภทของอำนาจที่กฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งต่าง ๆ ได้เป็น 2 ประเภท คือ อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) และอำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power)¹ โดยมีคำอธิบายดังนี้

6.1 อำนาจผูกพัน (Mandatory Power)

หมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองโดยกฎหมายกำหนดผลทางกฎหมายไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามโครงสร้างองค์ประกอบส่วนเหตุเกิดขึ้น ฝ่ายปกครองจะต้องออกคำสั่งและเป็นคำสั่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ล่วงหน้าเท่านั้น ฝ่ายปกครองไม่มีเสรีภาพที่จะเลือกมาตรการอื่นใดนอกจากที่กฎหมายกำหนดไว้ หากฝ่ายปกครองฝ่าฝืนยอมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนได้ จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าอำนาจผูกพันนั้นคือ หน้าที่ (Duty) ที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตนเอง²

¹วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, “การควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ,” ในหนังสือข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน : รวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), หน้า 85-86.

²วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, 2554), หน้า 75.

6.2 อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power)

หมายถึง สิ่งที่ตรงข้ามกับอำนาจผูกพัน¹ อำนาจดุลพินิจ แตกต่างจากอำนาจผูกพัน กล่าวคือ อำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจเป็นอำนาจที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหรือองค์กรฝ่ายปกครองของรัฐสามารถเลือกตัดสินใจออกคำสั่ง หรือเลือกสั่งการอย่างใด ๆ ได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายหรือตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจดุลพินิจก็คืออำนาจที่กฎหมายเปิดช่องให้องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐมีอิสระในการตัดสินใจเมื่อมีเหตุการณ์หรือมีข้อเท็จจริงใด ๆ ที่กำหนดไว้เกิดขึ้น

ทั้งอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจ ส่วนใหญ่แล้วกฎหมายให้ใช้อำนาจทั้งสองนี้ไปด้วย กล่าวคือ เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดเกิดขึ้นแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐจะต้องออกคำสั่งในเรื่องนั้น ๆ (อำนาจผูกพัน) เช่น แต่จะออกคำสั่งอย่างไรนั้นสามารถตัดสินใจได้อย่างมีอิสระตามที่กฎหมายเปิดช่องไว้ (อำนาจดุลพินิจ) เช่น กรณีข้าราชการกระทำผิดวินัยร้ายแรง กฎหมายบังคับไว้ชัดเจนว่า ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ แต่งตั้งต้องสั่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยกับข้าราชการผู้นั้น แต่ผู้บังคับบัญชา ก็มีอิสระในการตัดสินใจว่าจะสั่งลงโทษข้าราชการผู้นั้นสถานใด กล่าวคือจะสั่งปลดออก หรือ ไล่ออกจากราชการ เป็นต้น

7. การนำบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไปใช้ในคดีอาญาโดยอนุโลม

การอนุโลมให้นำบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไปใช้ในคดีอาญาซึ่งมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 ว่า “วิธีพิจารณาข้อใดซึ่งประมวลกฎหมายนี้ มิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่จะใช้บังคับได้”² ดังนั้น การนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในคดีอาญาต้องพิจารณาการนำเอาไปใช้โดยคำนึงถึงเงื่อนไข 2 ประการ คือ

¹วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เรื่องเดิม, หน้า 87.

²ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 15.

7.1 ประมวลกฎหมายอาญามีได้บัญญัติวิธีปฏิบัติเรื่องนั้นไว้โดยเฉพาะ

ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญประการแรกที่ต้องพิจารณาว่า ในเรื่องนั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีบทบัญญัติเอาไว้โดยเฉพาะหรือไม่ ถ้าเรื่องใดมีบัญญัติวิธีปฏิบัติเอาไว้โดยเฉพาะแล้ว ก็ไม่ควรไปอนุโลมเอาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ เช่น การออกหมายเรียก หมายจับ หมายค้น เป็นต้น

7.2 การอนุโลมเอาไปใช้เพียงเท่าที่ใช้บังคับได้

การที่จะอนุโลมเอาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในคดีอาญานั้น ให้อนุโลมมาใช้ได้เพียงเท่าที่จะใช้บังคับแก่กรณีได้เท่าที่ไม่ขัดกับสภาพและลักษณะเฉพาะของการดำเนินคดีอาญาเท่านั้น เช่น การยื่นบัญชีระบุพยานในคดีอาญาเดิม ไม่มีบทบัญญัติเอาไว้ชัดเจน ตามเงื่อนไขข้อแรก ดังนั้นจึงอนุโลมเอาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในคดีอาญาได้เพราะไม่ขัดกับสภาพและลักษณะเฉพาะของการดำเนินคดีอาญา เพื่อให้จำเลยได้มีโอกาสรู้และเตรียมหาพยานหลักฐานหักล้างต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ แต่ในส่วนของจำเลยนั้นหากบังคับให้ต้องกระทำเช่นนั้นจะกลายเป็นขัดสภาพและลักษณะเฉพาะของการดำเนินคดีอาญาซึ่งมีวัตถุประสงค์เปิดโอกาสให้จำเลยได้ต่อสู้คดีอย่างเต็มที่หลักกฎหมายในส่วนของกระบวนการพยานตามที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงไม่อนุโลมมาใช้กับกรณีของจำเลยเคร่งครัดนัก ทั้งนี้เพื่อให้โอกาสแก่จำเลยในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่นั่นเอง¹

¹พัฒนา ชัยเศรษฐ, “การอนุโลมเอาแนวทางปฏิบัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไปใช้ในคดีอาญา,” *บทบัญญัติ* 63, 4 (ธันวาคม 2550): 48-49.

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร

ปัญหาของกฎหมายควบคุมอาคารมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 41 และบทบัญญัติของมาตราที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 41 มาตรา 43 (1) และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 43 (1) กับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 297 - มาตรา 302 บทกำหนดโทษของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 65 - มาตรา 70 และกฎหมายควบคุมอาคารของต่างประเทศ คือ กฎหมายควบคุมอาคารและบ้านเรือนประเทศสหรัฐอเมริกา และในส่วนที่เป็นบทกำหนดโทษ คือ กฎหมายควบคุมอาคารประเทศนิวซีแลนด์ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ค.ศ. 2004 (Building Act 2004) กฎหมายควบคุมอาคารประเทศสิงคโปร์ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ค.ศ. 1989 กฎหมายควบคุมอาคารเมืองซีแอตเทิลประเทศสหรัฐอเมริกา (Seattle Housing Building and Maintenance) โดยจะกล่าวรายละเอียด ดังนี้

1. กฎหมายของประเทศไทย

กฎหมายของประเทศไทยนั้น มีกฎหมายหลายฉบับด้วยกันที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร ดังต่อไปนี้

1.1 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาด้วยกันดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น (มาตรา 40, 41, 42)

มาตรา 40 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือ ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังนี้

(1) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้างหรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระวังการกระทำดังกล่าว

(2) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือ บริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผย และเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว และ

(3) พิจารณามีคำสั่งตามมาตรา 41 หรือมาตรา 42 แล้วแต่กรณีภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งตาม (1)”

มาตรา 41 บัญญัติไว้ว่า “ถ้าการกระทำตามมาตรา 40 เป็นกรณีที่สามารถ แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่น คำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่มีเหตุ อันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีกก็ได้ และให้นำ มาตรา 27 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา 42 บัญญัติไว้ว่า “ถ้าการกระทำตามมาตรา 40 เป็นกรณีที่ไม่ สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของ เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 41 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือ บางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ดำเนินการ รื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 (11) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา 9 หรือมาตรา 10”

ตามคำสั่งให้ระวังการก่อสร้าง คัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร (มาตรา 40 วรรคหนึ่ง)

1.1 เหตุแห่งการออกคำสั่ง

1. มีการก่อสร้าง คัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยมีได้รับอนุญาต หรือโดยผิดไปจากรายการที่ได้รับอนุญาตโดยผิดกฎหมาย หรือผิดไปจากที่กำหนด ในแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ตามมาตรา 60

2. การก่อสร้าง คัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้น กำลังกระทำอยู่ ยังไม่แล้วเสร็จ

ถ้ามีการก่อสร้าง คัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารเสร็จแล้ว ย่อมเป็นการล่วงเลยที่จะมีคำสั่งให้ระงับการกระทำนั้น ๆ จึงไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งดังกล่าว

3. การสั่งให้ระงับการก่อสร้าง คัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ที่กระทำไปโดยผิดกฎหมายนั้น เป็นมาตรการบังคับทางแพ่ง และเป็นขั้นตอนที่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ กำหนดไว้ กล่าวคือ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นพบการ กระทำผิดในขณะที่กำลังมีการก่อสร้าง คัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารอยู่ เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นต้องสั่งให้ระงับการกระทำนั้น ๆ ทันที การกระทำในขั้นตอนต่อไป คือ ต้องพิจารณาว่า อาคารที่ก่อสร้าง คัดแปลง ฯลฯ โดยผิดกฎหมายนั้น สามารถแก้ไข เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามกฎหมายที่ออกตามมาตรา 8 หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ ออกตามมาตรา 9 หรือ มาตรา 10 หรือไม่ ถ้ายังสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ก็ต้อง ออกคำสั่งเช่นนั้นก่อน ถ้าไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยสภาพ หรือเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคาร ไม่ยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ใช้ มาตรการบังคับขั้นต่อไป คือ ออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ดำเนินการ รื้ออาคารนั้น หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามอีก ก็ใช้มาตรการขั้นสุดท้าย คือ ร้องขอให้ ศาลบังคับให้รื้อถอนซึ่งหากข้อเท็จจริงในทางพิจารณาฟังได้ว่า มีการก่อสร้าง คัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารผิดกฎหมาย และไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้จริง ศาลก็มี อำนาจสั่งให้รื้อถอนได้ การสั่งระงับการกระทำจึงนับเป็นขั้นแรกของการใช้มาตรการ บังคับทางแพ่ง

อนึ่ง อาคารที่ก่อสร้าง คัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายโดยมิได้รับอนุญาต นั้น แม้จะเป็นความผิดทางอาญา หากอาคารนั้น ๆ ไม่ขัดกับกฎกระทรวงที่ออกตาม มาตรา 8 หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา 9 และมาตรา 10 และไม่ขัดกับ

เจตนาารมณ์ของ พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ก็ไม่มีเหตุจำเป็นจะต้องสั่งให้รื้อถอน
 ใด ๆ เข้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคาร ยื่นคำขอรับ
 ใบอนุญาตตามมาตรา 43 ได้

1.2 วิธีดำเนินการ

1. เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจออกคำสั่ง โดยต้องใช้แบบคำสั่งใน
 กฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2528) ออกตามความใน พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ
 (คือแบบ ก.3 หรือ ก.5 แล้วแต่กรณี)

ผู้ออกคำสั่งต้องเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้รักษาการแทน
 หรือผู้ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายตามกฎหมาย และต้องออกคำสั่งโดยไม่ชักช้า
 ในทางปฏิบัติกรุงเทพมหานครวางระเบียบไว้ว่า ให้เจ้าหน้าที่เขตทำความเข้าใจเสนอ
 ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งในวันเดียวกันกับที่
 ตรวจพบหรืออย่างช้าในวันรุ่งขึ้น

2. ผู้รับคำสั่ง คือ ผู้กระทำผิดหรือร่วมกระทำผิดนั้น ๆ ซึ่งอาจได้แก่
 เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ดำเนินการ หรือผู้ควบคุมงานแล้วแต่กรณี ซึ่งในทาง
 ปฏิบัติกรุงเทพมหานคร ให้ออกคำสั่งกับผู้ร่วมกระทำผิดทุกคน และให้แจ้งคำสั่ง 3 วิธี
 พร้อม ๆ กัน คือ ส่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ทำเป็นบันทึกให้บุคคลดังกล่าว
 ลงลายมือชื่อรับทราบ และปิดคำสั่ง ณ บริเวณอาคารที่ฝ่าฝืน อันเป็นวิธีที่กำหนดใน
 พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มาตรา 47

นอกจากแจ้งคำสั่งดังกล่าวแล้ว กรุงเทพมหานครยังได้วางระเบียบ
 ว่าให้เจ้าหน้าที่ใช้เครื่องขยายเสียงประกาศคำสั่งของเจ้าพนักงาน และแจ้งให้คนงานที่
 ทำการก่อสร้างทราบว่าหากยังทำการก่อสร้างต่อไป จะถูกดำเนินคดีฐานขัดคำสั่งของ
 เจ้าพนักงาน ตามมาตรา 368 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และหากคนงานที่ทำการ
 ก่อสร้างยังฝ่าฝืนกระทำการต่ออีก ก็ให้แจ้งความดำเนินคดีกับคนงานก่อสร้างฐานขัด
 คำสั่งเจ้าพนักงานด้วย

1.3 สภาพบังคับ

1. การฝ่าฝืนคำสั่งให้ระงับการกระทำตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง
 เป็นความผิดตามมาตรา 67

2. คำสั่งให้ระงับการกระทำหรือการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ไม่มีผล
 ลบล้างการกระทำที่เป็นความผิดไปแล้วแต่อย่างไร

3. เมื่อมีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง คัดแปลงอาคาร ฯลฯ ดังกล่าว
 ข้างต้นแล้ว หากเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ก็ดำเนินการตาม
 มาตรา 42 ถ้าเป็นกรณีอาจสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ก็ดำเนินการตามมาตรา 43 ต้อง
 ดำเนินการโดยไม่ชักช้า ภายในระยะเวลาไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้ระงับ
 การกระทำดังกล่าว

กรณีจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้หรือไม่ ไม่เป็นผลระงับการ
 กระทำที่ผิดแล้วแต่อย่างไร

เดิมการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 40 จะกระทำได้
 ต่อเมื่อมีการก่อสร้างอาคาร โดยมีได้รับอนุญาตตามมาตรา 21 มีการคัดแปลงอาคาร โดย
 มีได้รับอนุญาตตามมาตรา 22 มีการเคลื่อนย้ายอาคาร โดยมีได้รับอนุญาตตามมาตรา 24
 และมีการก่อสร้างหรือคัดแปลง ฯลฯ อาคารผิดไปจากรายการที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา
 31 เท่านั้น แต่ตามบทบัญญัติที่แก้ไขใหม่ ขยายเหตุแห่งการออกคำสั่งออกไปอีก โดยใช้
 ถ้อยคำที่กว้างกว่าเดิมว่าหากมีกรณีกระทำการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้าย
 อาคารอันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืน พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ กฎกระทรวงและ
 ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ แล้วก็ให้อำนาจ
 เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะออกคำสั่งหรือใช้มาตรการบังคับตามที่ระบุไว้ในมาตรา 40 และ
 ต่อ ๆ ไปได้ โดยไม่จำกัดเฉพาะกรณีตามที่ระบุไว้ในมาตรา 40 เดิมเท่านั้น นอกจากนั้น
 ยังไม่ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะใช้มาตรการบังคับในกรณีที่มีการก่อสร้าง
 คัดแปลง อาคาร โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย คือไม่ใช่เฉพาะที่
 ฝ่าฝืน พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เท่านั้น

คำว่า “กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา
 (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 8) ให้ความเห็นไว้ว่าไม่ใช่บทบัญญัติในชั้นของอนุญาต
 ก่อสร้างอาคาร แต่กฎหมายอื่นเกี่ยวข้องตามที่กำหนดในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติ
 ดังกล่าวจะต้องเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจบังคับการฝ่ายเดียวที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนด
 ในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ จึงมิได้หมายความว่ารวมถึงประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์เฉพาะในส่วนที่กำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชน ด้วย นอกจากมีคำสั่งให้ระงับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและสั่งห้ามใช้อาคารตามกฎหมายเดิมแล้ว ตามมาตรา 40 ที่แก้ไขใหม่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจสั่งห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำผิดนั้น ๆ โดยเฉพาะการห้ามใช้อาคารก็ไม่จำเป็นจะต้องมีเหตุที่อาคารนั้นอาจเป็นอันตรายคงที่ระบุไว้ในกฎหมายเดิม ซึ่งทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ดุลพินิจได้กว้างขวางขึ้นกว่าเดิม

การสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำให้ถูกต้อง ซึ่งเดิมบัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคแรก และมาตรา 43 วรรคแรก นั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) ได้นำมาบัญญัติไว้ในมาตรา 41 ส่วนมาตรา 42 และมาตรา 43 เป็นมาตรการหรือสภาพบังคับที่กำหนดขึ้นใหม่ คือให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นรื้อถอนอาคารได้เองและการใช้มาตรการบังคับทางแพ่งเมื่อมีการขัดขึ้นคำสั่งดังกล่าวของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

การเพิ่มเติมตัวผู้รับคำสั่งมากขึ้นกว่าเดิม โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจออกคำสั่งแก่ลูกจ้างหรือบริวารของบุคคลเหล่านั้น ได้ด้วยไม่จำกัดเฉพาะเจ้าของผู้ครอบครอง ผู้ดำเนินการ หรือควบคุมงานเท่านั้น

1.4 หลักเกณฑ์หรือสาระสำคัญของมาตรา 40

เมื่อปรากฏว่ามีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายโดยมิชอบด้วยกฎหมายควบคุมอาคาร หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต ก่อสร้างอาคารผิดไปจากรายการที่ได้รับอนุญาต ก่อสร้างอาคารในเขตปลอดภัยในราชการทหารโดยไม่ได้รับอนุญาต ฯลฯ ซึ่งการปรากฏข้อเท็จจริงเหล่านั้น อาจทราบได้โดยการตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ คือ นายช่างหรือนายตรวจ หรืออาจมีผู้ร้องเรียนขึ้นมา โดยประกอบด้วยหลักฐานซึ่งตรวจสอบแล้วมีมูลตามคำร้องเรียนนั้นก็ได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจใช้อำนาจตามมาตรา 40 ได้ตามมาตรา 3 เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งดังนี้

ออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารดังกล่าวไว้ก่อน

ออกคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใช้ส่วนใด ๆ ของอาคารที่มีการกระทำผิดกฎหมายดังกล่าวและจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ อาคารนั้น

ออกคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำผิดกฎหมายดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณนั้น

ออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารปฏิบัติตามมาตรา 41 ในกรณีที่มีการกระทำนั้นสามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้

ออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารตามมาตรา 42 ในกรณีที่มีการกระทำนั้นไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้

วิธีออกคำสั่งกรณีอาคารกำลังก่อสร้าง คัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายกรณีเป็นอาคารที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 40 (1) ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารผู้ควบคุม ผู้ดำเนินการ ลูกจ้างหรือบริวารของบุคคลดังกล่าวระงับการกระทำนั้น

แบบคำสั่งดังกล่าวคือ แบบ ค.5 ท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2528) ฯลฯ

1. ออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 40 (2) ห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าวและจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว

2. ออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 41 ภายในสามสิบวันนับจากวันที่มีคำสั่งระงับ ให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาต หรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง

3. หากมีการฝ่าฝืนยื่นคำขออนุญาตหรือไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องให้ออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 ภายในสามสิบวัน นับแต่วันครบกำหนดให้ยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารทั้งหมดหรือบางส่วนกรณีเป็นอาคารที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้

1.5 ออกคำสั่ง ดังนี้

1. ออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 40 (1) ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้างหรือบริวารของบุคคลดังกล่าวระงับการกระทำนั้น

2. ออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 40 (2) ห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำความผิดดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว

3. ออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 40 ภายในสามสิบวัน นับจากวันที่มีคำสั่งให้ระงับ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุม หรือผู้ดำเนินการ รื้อถอนอาคารทั้งหมดหรือบางส่วน

(1) วิธีออกคำสั่งกรณีอาคารที่ก่อสร้างเสร็จแล้ว

(ก) กรณีเป็นอาคารที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้
ออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 40 (2) ห้ามมิให้บุคคลใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำความผิดดังกล่าวและจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว ออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 41 ภายในสามสิบวัน นับแต่ที่มีคำสั่งตาม (1) ให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาต หรือแจ้งหรือแก้ไข ให้ถูกต้องหากมีการฝ่าฝืนไม่ยื่นคำขออนุญาตหรือไม่แจ้งแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามมาตรา 41 ให้ออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 ภายในสามสิบวัน นับแต่วันครบกำหนดให้ยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารทั้งหมดหรือบางส่วน

(ข) กรณีเป็นอาคารที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้
ออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 40 (2) ห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำความผิดดังกล่าวและจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือ

บริเวณดังกล่าวออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำสั่งตาม (1) ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุม หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารทั้งหมดหรือบางส่วน

(2) การสั่งหรือแจ้งคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในมาตรา 47 หรือมาตรา 47 ทวิ แล้วแต่กรณี มิฉะนั้น อาจมีข้อโต้แย้งว่าผู้นั้นไม่ได้รับคำสั่งดังกล่าว ซึ่งไม่อาจใช้มาตรการบังคับตามขั้นตอนต่อไปได้

2. ความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น (มาตรา 40, 67)

2.1 ความผิดดังกล่าวอาจแยกตามลักษณะของคำสั่งได้เป็น 2 กรณี คือ การฝ่าฝืนคำสั่งให้ระงับการกระทำกรณีหนึ่งและฐานฝ่าฝืนคำสั่งห้ามใช้หรือห้ามเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายอีกกรณีหนึ่ง ความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งให้ระงับการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวกับอาคารมีองค์ประกอบของความผิดดังต่อไปนี้

1. เจ้าของ ผู้ครอบครองอาคาร ผู้ดำเนินการหรือผู้ควบคุมงาน
2. ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
3. ซึ่งสั่งให้ระงับการกระทำใด ๆ ดังต่อไปนี้
 1. การก่อสร้างอาคาร โดยมิได้รับอนุญาต
 2. การตัดแปลงอาคาร โดยมิได้รับอนุญาต
 3. การเคลื่อนย้ายอาคาร โดยมิได้รับอนุญาต
 4. การก่อสร้าง ตัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารผิดไปจากที่ได้รับ

อนุญาต

4. โดยเจตนา

2.2 ความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งใช้อาคารมีองค์ประกอบของความผิด ดังนี้

1. เจ้าของ หรือผู้ครอบครอง
2. ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
3. ซึ่งสั่งห้ามใช้อาคารหรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้อาคารที่เกิดจากการ

กระทำโดยผิดกฎหมายอันตราย

4. โดยเจตนา

เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้างหรือ
 บริวารของบุคคลดังกล่าว ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งสั่งให้ระงับการก่อสร้าง
 คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารที่มีชอบด้วยกฎหมายโดยเจตนา

ความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งห้ามใช้หรือห้ามเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่มี
 การกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ
 ลูกจ้างหรือบริวารของบุคคลดังกล่าวหรือบุคคลทั่วไปฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงาน
 ท้องถิ่นซึ่งห้ามใช้หรือห้ามเข้าไปในอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำผิดฐานก่อสร้าง
 คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยมีชอบด้วยกฎหมายโดยเจตนา

ข้อสังเกตเกี่ยวกับองค์ประกอบของความผิด

สำหรับความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อ
 ถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารที่มีชอบด้วยกฎหมายนั้น จะออกคำสั่งได้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง
 ดังที่ระบุไว้ในกฎหมายเท่านั้น คือ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน
 ผู้ดำเนินการ ตลอดจนลูกจ้างและบริวารของบุคคลดังกล่าว แต่คำสั่งห้ามใช้หรือเข้าไป
 ในอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำผิด อาจออกคำสั่งนั้นเป็นการทั่วไป

เจ้าของ หมายถึง ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในอาคารนั้น หากเป็นการก่อสร้าง
 ผิดไปจากรายการที่ได้รับอนุญาต ก็ตรวจสอบจากคำขออนุญาต เพราะยื่นคำขออนุญาต
 ต้องเป็นเจ้าของอาคาร หากเป็นการก่อสร้าง คัดแปลง ฯลฯ อาคารโดยไม่รับอนุญาต
 ก็ตรวจสอบจากหลักฐานอื่น เช่น โฉนดที่ดิน เพราะเจ้าของที่ดินย่อมเป็นเจ้าของอาคาร
 ตามหลักกฎหมายแพ่งเรื่องส่วนควบ

ผู้ครอบครอง หมายถึง กรณีที่เจ้าของอาคารมิได้ครอบครองอาคารนั้น
 แต่มีผู้อื่นครอบครองแทน เช่น เป็นผู้อาศัย หรือผู้เช่า เป็นต้น การออกคำสั่งก็ต้องออกถึง
 บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ดังระบุไว้ และ

ผู้มีความผิด คือ ผู้รับคำสั่งแล้วฝ่าฝืนคำสั่งนั้น

คำว่า “ลูกจ้าง” และ “บริวาร” พิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นราย ๆ ไป

เหตุที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอาศัยเป็นข้ออ้างในการออกคำสั่งนั้น
 มาตรา 40 ที่แก้ไขใหม่ได้ให้อำนาจไว้กว้างขวางกว่าเดิม ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น
 และการใช้มาตรการออกคำสั่งตามมาตรา นี้กระทำได้เสมือนว่าการกระทำนั้นจะสามารถ

แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามมาตรา 41 ได้หรือไม่ กล่าวคือ เมื่อปรากฏว่ามีการกระทำผิดเกี่ยวกับอาคารดังระบุไว้ในมาตรา 40 วรรคแรกแล้วก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงเหตุตามมาตรา 41 อีก เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งกำหนดมาตรการตามมาตรา 40 วรรคแรกได้ทันที

คำว่า “เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ” ในตอนท้ายของมาตรา 40 วรรคแรก หมายความว่า การจะออกคำสั่งอย่างไรเป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ไม่ได้หมายความว่า จะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ก็ได้ เช่น อาจสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำตามอำนาจในมาตรา 41 โดยไม่สั่งห้ามใช้อาคารตามมาตรา 40 (2) ก็ได้แต่คำสั่งสั่งให้ระงับการกระทำตามมาตรา 40 (1) นั้น จะฟังออกได้ก็ต่อเมื่อยังมีการกระทำนั้น ๆ อยู่เท่านั้น ถ้าได้กระทำนั้นเสร็จแล้ว เช่น ก่อสร้างอาคารเสร็จแล้ว ก็ย่อมล่วงเลยเวลาที่จะมีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างแล้ว จึงไม่ชอบที่จะออกคำสั่งเช่นนั้น แต่น่าจะออกคำสั่งกำหนดมาตรการบังคับอย่างอื่นเช่น คำสั่งห้ามใช้อาคาร ฯลฯ เป็นต้น ในกรณีไม่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แบบของคำสั่งต่าง ๆ ตามมาตรา 40 น่าจะคัดลอกแบบพิมพ์ท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2528) ฯลฯ ให้เหมาะสมแก่กรณีได้ ซึ่งเห็นว่าเป็นการใช้แบบพิมพ์ดังกล่าว มีส่วนผิดพลาดน้อยกว่าที่จะออกคำสั่งขึ้นใช้เอง ทั้งเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายในลำดับรองของ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร กฎกระทรวงด้วย จึงชอบที่จะใช้แบบพิมพ์นั้น ๆ ในการออกคำสั่งตามมาตรา 40 กฎหมายระบุผู้ที่อาจถูกสั่งให้ระงับการกระทำไว้หลายคนหรือหลายฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจออกคำสั่งถึงบุคคลเหล่านั้นได้ทุกคน หรือจะออกคำสั่งแก่เฉพาะผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ๆ ก็ได้ แต่ผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งซึ่งอาจมีความผิดตามบทบัญญัตินั้น หมายถึงเฉพาะผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งเท่านั้น เช่น เจ้าของอาคารที่ไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารนั่นเอง แต่มีผู้รับเหมาเป็นผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้าง เช่นนี้แม้เจ้าของอาคารจะได้รับคำสั่งให้ระงับการกระทำ ฯลฯ ก็อาจปฏิเสธว่าผู้รับจ้างเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง เช่นนี้แม้เจ้าของอาคารจะได้รับคำสั่งให้ระงับการกระทำ ฯลฯ ก็อาจปฏิเสธได้ว่าตนไม่ได้กระทำกรณนั้น ขาดเจตนาในการฝ่าฝืนคำสั่ง ซึ่งอาจไม่เป็นความผิดตามบทบัญญัตินี้ ดังนี้ เป็นต้น

ความรับผิดชอบตามบทนี้ เกิดขึ้นเมื่อมีการฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นภายหลังที่ผู้รับนั้นได้ทราบคำสั่งโดยชอบแล้ว เช่น ผู้ดำเนินการก่อสร้างอาคาร ได้รับคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างแล้วยังฝ่าฝืนก่อสร้างต่อไป ย่อมเป็นความรับผิดชอบ

ผู้ได้รับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 40 อาจอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร มาตรา 52 แต่ต้องระงับการกระทำการใด ๆ แก่อาคารนั้น ๆ ในระหว่างอุทธรณ์มีผลนั้น อาจเป็นความผิดตามมาตรา 52 วรรคหก, 65 อีกกระทงหนึ่งความผิดตามมาตรา 50 วรรคแรก ต้องระวางโทษ ตามมาตรา 67 วรรคแรก และเป็นความผิดต่อเนื่องตลอดเวลาที่มีการฝ่าฝืนคำสั่ง ซึ่งจะต้องระวางโทษปรับเป็นรายวันตามมาตรา 67 วรรคสองด้วยวิธีตรวจสอบการกระทำผิด ตลอดจนวิธีการ ดำเนินคดีความผิดตามมาตรา 40, 67

(ก) ตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ อาคารที่อาจสั่งให้รื้อถอนได้ คือ อาคารที่ก่อสร้างคัดแปลงรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายไม่ชอบด้วย พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(ข) ตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 41 และ มาตรา 42 พิจารณาในแง่ที่ว่า อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้หรือไม่ ถ้าอาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้รื้อถอนทันทีไม่ได้ ได้แต่ออกคำสั่ง มาตรา 41 ก่อน หากไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องออกคำสั่งตามมาตรา 42 และ การรื้อถอนดังกล่าวก็อาจสั่งให้รื้อถอนเพียงบางส่วนได้ฉะนั้น คดีนี้ถ้าตัดสินตาม กฎหมายในปัจจุบัน จึงอาจสั่งให้รื้อถอนบางส่วนได้

ความผิดกระทงแรก นอกจากจะต้องลงโทษตามมาตรา 65 วรรคแรก แล้ว วรรคสองยังให้ปรับอีกวันละไม่เกิน 10,000 บาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่า จะปฏิบัติให้ถูกต้อง ส่วนความผิดกระทงหลังนั้นให้ลงโทษตามมาตรา 67 วรรคแรกแล้ว วรรคสองบัญญัติให้ปรับวันละไม่เกิน 30,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่หรือจนกว่า จะปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือ ปรากฏว่าอาคารที่จำเลยก่อสร้างเป็นอาคารเพื่อพาณิชย์กรรม ถ้าศาลจะเลือกลงโทษปรับสถานเดียวอาคารยังเป็นของจำเลยเองถือว่าจำเลยเป็น

ผู้ดำเนินการตามความหมายของมาตรา 4 ซึ่งมาตรา 69 บัญญัติให้ลงโทษเป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ จึงต้องปรับจำเลยสำหรับกระทงแรกวันละไม่เกิน 20,000 บาท และกระทงหลังวันละไม่เกิน 60,000 บาท

ในกรณีการกระทำหรือการก่อสร้างเสร็จแล้ว ต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามที่บัญญัติในมาตรา 42 วรรคแรก และมาตรา 43 วรรคแรกได้หรือไม่ ถ้าเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ก็ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้รื้อถอนและดำเนินการตามมาตรา 42 แต่ถ้าเป็นกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ก็ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขอใบอนุญาต หรือสั่งให้เจ้าของอาคารหรือผู้ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารนั้นให้ถูกต้องและดำเนินการตามมาตรา 43 ต่อไป

เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้จำเลยซึ่งเป็นเจ้าของระงับการก่อสร้างอาคารเพื่อพาณิชยกรรมและพักอาศัย ที่ผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตแก้ไขอาคารที่ทำการก่อสร้างให้ถูกต้องตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตภายใน 45 วัน เป็นเรื่อง que เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งการ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 43 วรรคแรก เมื่อมีคำสั่งภายหลังที่จำเลยก่อสร้างอาคารเสร็จไปแล้วในกรณีเช่นนี้ ไม่มีบทบัญญัติว่าการฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้แต่อย่างใด ในการที่จำเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 40 วรรคสอง กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารโดยมิชักช้า และต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง แต่คำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ออกภายหลังคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างเกินกว่า 30 วัน ก็ไม่ทำให้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการสั่งให้จำเลยรื้อถอนอาคารที่ต่อเติมตัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตและไม่สามารถแก้ไขตัดแปลงให้ถูกต้องหมดไป เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารดังกล่าวเมื่อพ้นกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่มิคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างได้

1.3 สภาพบังคับในทางแพ่ง (มาตรา 43 (1))

มาตรา 43 บัญญัติไว้ว่า “ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 42 ได้ล่วงพ้นไป ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(2) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง โดยจะต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการ จะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้น เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

ในการดำเนินการรื้อถอนอาคารตามวรรคหนึ่ง เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์แล้ว บุคคลตามวรรคหนึ่งจะเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้

วัสดุก่อสร้างที่ถูกรื้อถอนและสิ่งของที่ขนออกจากอาคารส่วนที่มีการรื้อถอน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยึดและเก็บรักษาไว้หรือขายและถือเงินไว้แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และถ้าเจ้าพนักงานมิได้เรียกเอาทรัพย์สินหรือเงินนั้นคืนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการรื้อถอน ให้ทรัพย์สินหรือเงินนั้นตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัตินี้”

ตามบทบัญญัติมาตรา 43 ดังกล่าวนั้น กำหนดไว้ว่าถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลให้จับกุมและกักขังบุคคลซึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ โดยดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 297 ถึง มาตรา 302 ส่วนการรื้อถอนอาคารนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการรื้อถอนหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง แต่ทั้งนี้จำเป็นต้องได้รับความชัดว่าอาคารนั้น ๆ ได้ก่อสร้าง ดัดแปลง ฯลฯ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

หลักเกณฑ์หรือสาระสำคัญของมาตรา 43 (1) มีดังนี้

1. ไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 ซึ่งหมายถึงได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ตั้งแต่มาตรา 40 ถึง มาตรา 42 โดยถูกต้องแล้ว คือ

(1) มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืน พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) ในกรณีการกระทำผิดกฎหมายดังกล่าวใน (1) ยังไม่แล้วเสร็จ กล่าวคือ การก่อสร้าง ดัดแปลง ฯลฯ อาคารนั้นยังไม่แล้วเสร็จเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งให้ระงับการกระทำนั้น ๆ ตามความในมาตรา 40 (1) แล้วแต่ถ้าอาคารหรือส่วนของอาคารที่ผิดกฎหมายดังกล่าวได้ก่อสร้าง ดัดแปลง ฯลฯ เสร็จแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งตามมาตรา 40 (1) อีก

(3) เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งตามมาตรา 41 หรือ มาตรา 42 ตามความในมาตรา 40 (3) ภายในระยะเวลาที่กำหนด

(4) เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารตามความในมาตรา 42 และได้ส่งคำสั่งให้แก่บุคคลที่ระบุไว้ในมาตรา 42 โดยชอบแล้ว

(5) เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยื่นคำขอต่อศาลให้มีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

2. การขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังผู้ไม่รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 42 ได้ล่วงพ้นไปแล้ว คือ ระยะเวลาที่กำหนดในคำสั่งให้รื้อถอนอาคารทั้งหมดหรือบางส่วนได้ล่วงพ้นไปแล้ว เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งตามมาตรา 42 ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารรื้อถอนอาคารนั้นภายใน 45 วัน นับแต่วันที่รับคำสั่งเป็นต้นไป สมมติว่าได้ส่งคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้ผู้ที่ต้องรับคำสั่ง ณ ภูมิลำเนาของผู้นั้นและปิดประกาศคำสั่ง ณ อาคารที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง ฯลฯ มิชอบด้วยกฎหมาย ในวันที่ 27 เมษายน

2538 ซึ่งถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารอันเป็นผู้ซึ่งจะต้องรับคำสั่งดังกล่าวได้ทราบคำสั่งนั้นในวันที่ 1 พฤษภาคม 2538 ตามมาตรา 47 ทวิ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจะต้องรื้อถอนอาคารดังกล่าวภายในวันที่ 15 มิถุนายน 2538 ดังนี้ ถ้ายังไม่มีกรรื้อถอนอาคารนั้น ย่อมสามารถยื่นคำขอตามมาตรา 43 (1) ได้ตั้งแต่วันที่ 16 มิถุนายน 2538 เป็นต้นไป จนกว่าจะมีการรื้อถอนอาคารนั้น

(2) คำขอดังกล่าวเป็นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องรวบรวมพยานหลักฐานที่แสดงว่ามีการฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 42 มอบให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินการยื่นคำร้องดังกล่าวต่อศาล เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

สำหรับเอกสารที่พึงรวบรวมส่งให้พนักงานอัยการดำเนินการตามมาตรา 43 (1) นั้น ได้แก่ เอกสารหลักฐานดังต่อไปนี้

1. รายการตรวจพบการกระทำความผิด
2. หลักฐานให้ก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคาร พร้อมแผนผังบริเวณและแบบแปลน
3. หลักฐานการแจ้งต่อพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 39 ทวิ
4. ให้จัดทำแบบแปลน แผนผังสังเขป แสดงส่วนของอาคารเดิมและส่วนที่มีการตัดแปลงโดยมิได้รับอนุญาต หรือมิได้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ หรือตัดแปลงผิดจากแบบที่ได้รับอนุญาต หรือที่ได้มีการแจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ และส่วนใดขัดข้อบัญญัติหรือกฎกระทรวงข้อใดให้จัดส่งไปด้วย
5. คำสั่งให้ระงับการกระทำตามมาตรา 40 (1) คำสั่งให้ยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้ง หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามมาตรา 41 และคำสั่งให้รื้อถอนอาคารตามมาตรา 42 พร้อมหลักฐานการรับทราบคำสั่ง (ใบตอบรับไปรษณีย์ ลงทะเบียนหรือบันทึกที่มีการลงลายมือชื่อรับทราบ) และหรือหลักฐานการปิดประกาศคำสั่ง
6. สำเนาโฉนดที่ดินแปลงที่อาคารดังกล่าวตั้งอยู่ หรือสารบัญญัติการจดทะเบียนและสำเนาสัญญาที่เกี่ยวข้องในรายการสารบัญญัติการจดทะเบียน ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินรับรองแล้ว (เฉพาะสำเนาสัญญาให้จัดส่งเท่าที่อาจหาได้)

7. ถ้าเน اتهเบียนบ้านของบุคคลที่มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 ฉบับที่นายทะเบียนท้องถิ่นรับรองสำเนาแล้ว กรณีผู้มีได้ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นนิติบุคคลให้มีหนังสือรับรองการจดทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท ซึ่งออกโดยกรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์

8. หลักฐานการตรวจสอบการอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น

9. หลักฐานผลการดำเนินคดีอาญา เช่น หลักฐานการเปรียบเทียบปรับสำเนาคำพิพากษาของศาล (ถ้ามี)

(3) ลักษณะของคำขอ วิธีพิจารณาคำขอ และการทำคำสั่ง ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งได้แก่บทบัญญัติในมาตรา 297 ถึง มาตรา 302 ซึ่งควรที่จะต้องศึกษารายละเอียดจากประมวลกฎหมายดังกล่าวอีกส่วนหนึ่ง ผู้ศึกษาได้นำมาเพียงหลักเกณฑ์โดยย่อมาเพื่อประกอบการทำความเข้าใจมาตรา 43 (1) ดังนี้ คือ

1. ต้องทำเป็นคำขอฝ่ายเดียว โดยทำเป็นคำร้อง คำขอฝ่ายเดียวนี้หมายถึงคำขอตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 21 (3) ซึ่งศาลมีอำนาจออกคำสั่งได้โดยไม่ต้องฟังคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือคู่ความอื่น ๆ ก่อนออกคำสั่ง

2. ต้องยื่นภายหลังระยะเวลาที่กำหนดไว้ตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มาตรา 42 ได้ล่วงพ้นไปแล้ว

3. ต้องอ้างในคำขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลที่ระบุไว้ในคำร้องซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มาตรา 42

4. ศาลที่จะยื่นคำขอ น่าจะได้แก่ศาลชั้นต้น ซึ่งอาคารที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยผิดกฎหมายตั้งอยู่

5. การขอให้มีการจับกุมและกักขังตามมาตรา 43 น่าจะเทียบได้กับการขอให้จับกุมหลังศาลพิพากษาแล้ว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 297 ดังนั้น ศาลจึงน่าจะต้องไต่สวนคำร้องให้เป็นที่เชื่อได้ว่ามีการไม่รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยมีการก่อสร้าง ดัดแปลง ฯลฯ อาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมาย และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นลำดับถูกต้อง

ตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในมาตรา 40 ถึงมาตรา 42 แล้ว แต่ผู้รับคำสั่งซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวฝ่าฝืนคำสั่งโดยไม่รู้ถอนอาคารหรือส่วนของอาคารที่ผิดกฎหมายตามคำสั่งนั้น

6. เมื่อได้ความดังกล่าวใน 5. แล้ว ศาลจะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 298 โดยการออกหมายเรียกบุคคลผู้ฝ่าฝืนคำสั่งมาศาลก่อนจะออกหมายจับทันทีไม่ได้ ถ้าได้ออกหมายเรียกแล้ว บุคคลนั้นไม่มาศาลและมีได้แจ้งเหตุอันสมควรในการที่ไม่มาให้ศาลทราบ หากศาลเห็นว่า บุคคลนั้นได้รับหมายเรียกดังกล่าวแล้ว ก็ให้ศาลออกหมายจับบุคคลนั้น

7. ถ้าบุคคลผู้ไม่รู้ถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมาศาลแต่แสดงเหตุอันสมควรในการปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้ ศาลมีอำนาจสั่งกักขังบุคคลนั้นทันทีหรือตั้งแต่วันใดวันหนึ่งที่ศาลเห็นสมควรกำหนดก็ได้

8. ถ้าบุคคลนั้นไม่ได้รับหมายเรียก ให้ศาลเลื่อนการพิจารณาคำขอนั้นไปและออกหมายเรียกใหม่

9. ถ้าบุคคลนั้นหลีกเลี่ยงไม่รับหมาย ศาลจะออกหมายจับตามที่ขอทันทีก็ได้

10. ถ้าบุคคลนั้นมาศาลและแสดงเหตุอันสมควร ศาลมีอำนาจที่จะทำการไต่สวนตามที่เห็นสมควร ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 298 วรรคห้า และถ้าศาลเชื่อในเหตุที่บุคคลนั้นยกขึ้นอ้าง จะมีคำสั่งให้ยกคำขอของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นก็ได้

“เหตุอันสมควร” ดังกล่าวนี้เป็นข้อที่เจ้าของ ผู้ครอบครองอาคาร ผู้ดำเนินการ ฯลฯ ซึ่งได้รับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 ยกขึ้นกล่าวอ้างต่อศาลในกรณีที่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เช่น อาคารนั้นไม่ผิดกฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกขั้นตอนของกฎหมาย อาคารนั้นอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ไม่จำเป็นต้องรื้อถอน ฯลฯ

11. คำสั่งให้กักขังนั้น ห้ามมิให้กักขังแต่ละครั้งเกินกว่าหกเดือนนับแต่วันจับกุมหรือกักขังตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 300 และ

ผู้ถูกจับอาจไม่ถูกกักขังได้ หากมีประกันหรือมีประกันและหลักประกันตามที่ศาลเห็นสมควรกำหนด โดยยื่นคำร้องพร้อมประกันหรือหลักประกันดังกล่าวว่าตนยินยอมที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นทุกประการ

12. วัตถุประสงค์ในการจับกุมและกักขังตามมาตรา 43 (1)

ก็เพื่อให้ผู้นั้นรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนั้น หากบุคคลนั้นรับว่าจะปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยขอเวลาตามสมควร และนำหลักทรัพย์หรือบุคคลที่เชื่อถือได้มาเป็นประกัน ก็ไม่ควรกักขังบุคคลนั้นไว้ แต่ควรให้ประกันตัวไปเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่สมควรมากกว่า

13. เมื่อศาลมีคำสั่งอย่างใดแล้ว อาจอุทธรณ์ฎีกาได้ตามประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

3. การดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารตามมาตรา 43 (2)

1.4 บทกำหนดโทษ

ในความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร บทกำหนดโทษมีหลายอัตรา อาทิ เช่น

1. โทษตามมาตรา 65 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 52 วรรคหก มาตรา 57 หรือมาตรา 60 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 21 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 34 หรือมาตรา 57 ยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง”

ความผิดซึ่งต้องระวางโทษตามมาตรา 65 มีดังนี้

1. ความผิดฐานก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือใบรับแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ (มาตรา 21, 39 ทวิ, 65)

2. ความผิดฐานตัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือใบรับแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ (มาตรา 21, 39 ทวิ, 35)

3. ความผิดฐานเคลื่อนย้ายอาคาร โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือใบรับแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ (มาตรา 21, 39 ทวิ, 65)
4. ความผิดฐานรื้อถอนอาคาร โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือใบรับแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ (มาตรา 22, 39 ทวิ, 65)
5. ความผิดฐานจัดให้มีหรือดำเนินการก่อสร้างอาคารให้ผิดไปจากรายการที่ได้รับใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ โดยไม่ชอบ (มาตรา 31 วรรค 1, 65)
6. ความผิดฐานจัดให้มีหรือดำเนินการรื้อถอนอาคารให้ผิดไปจากรายการที่ได้รับใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ โดยไม่ชอบ (มาตรา 31 วรรค 1, 65)
7. ความผิดฐานจัดให้มีหรือดำเนินการเคลื่อนย้ายอาคารให้ผิดไปจากรายการที่ได้รับใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ โดยไม่ชอบ (มาตรา 31 วรรค 1, 65)
8. ความผิดฐานใช้อาคารประเภทควบคุม การใช้เพื่อกิจการประเภทควบคุม การใช้ก่อนได้รับใบรับรองจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น (มาตรา 32 วรรค 3, 65)
9. ความผิดฐานใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารประเภทควบคุมกรใช้เพื่อกิจการอื่น (มาตรา 32 วรรค 3, 65)
10. ความผิดฐานใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร ซึ่งไม่เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้เพื่อกิจการประเภทควบคุมการใช้โดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือใบรับแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ (มาตรา 33 วรรค 1, 65)
11. ความผิดฐานเปลี่ยนการใช้อาคารประเภทควบคุมการใช้สำหรับกิจการหนึ่งเพื่ออีกกิจการหนึ่งโดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือใบรับแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ (มาตรา 33 วรรค 2, 65)
12. ความผิดฐานดัดแปลงหรือใช้หรือยินยอมให้ผู้อื่นดัดแปลงหรือใช้ที่จอดรถ ที่กลับรถและทางเข้าออกของรถเพื่อกิจการอื่นโดยไม่ได้รับใบอนุญาต (มาตรา 34 วรรค 1, 65)

13. ความผิดฐานกระทำการใดแก่อาคารอันเป็นมุลกรณีแก่การอุทธรณ์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 52 วรรค 6, 65)
 14. ความผิดฐานก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 57 วรรค 1, 65)
 15. ความผิดฐานตัดแปลงอาคารในเขตเพลิงไหม้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 57 วรรค 1, 65)
 16. ความผิดฐานรื้อถอนอาคารในเขตเพลิงไหม้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 57 วรรค 1, 65)
 17. ความผิดฐานเคลื่อนย้ายอาคารในเขตเพลิงไหม้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 57 วรรค 1, 65)
 18. ความผิดฐานก่อสร้างอาคารผิดไปจากที่กำหนดในแผนปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ (มาตรา 60 วรรค 1, 65)
 19. ความผิดฐานตัดแปลงอาคารผิดไปจากที่กำหนดในแผนปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ (มาตรา 60 วรรค 1, 65)
 20. ความผิดฐานรื้อถอนอาคารผิดไปจากที่กำหนดในแผนปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ (มาตรา 60 วรรค 1, 65)
 21. ความผิดฐานเคลื่อนย้าย อาคารผิดไปจากที่กำหนดในแผนปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ (มาตรา 60 วรรค 1, 65)
- ความผิดตามมาตรา 21 (ในข้อ 1) - 3)) ความผิดตามมาตรา 31 (ในข้อ 5)-8)) ความผิดตามมาตรา 32 (ในข้อ 9)-10)) ความผิดตามมาตรา 34 (ในข้อ 13)) และความผิดตามมาตรา 57 (ในข้อ 15)-18)) เป็นความผิดที่มีโทษปรับเป็นรายวันด้วย
2. โทษตามมาตรา 66 บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง มาตรา 38 มาตรา 39 หรือมาตรา 39 ตรี วรรคสาม (3) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท”
- ความผิดซึ่งต้องระวางโทษตามมาตรา 66 มีดังนี้
1. ความผิดฐานไม่แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบการบอกเลิกผู้ควบคุมงาน (มาตรา 30 วรรค 1, 66)

2. ความผิดฐานไม่มีใบอนุญาตไว้รับตรวจ (มาตรา 38 วรรค 1, 66)
 3. ความผิดฐานไม่แสดงใบรับรองหรือใบอนุญาตใช้หรือเปลี่ยน
 การใช้อาคารไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ อาคารนั้น (มาตรา 38 วรรค 5, 66)

4. ความผิดฐานไม่ขอใบแทนใบอนุญาตหรือใบรับรองที่สูญหาย
 ฯลฯ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 39, 66)

5. ความผิดฐานไม่มาดำเนินการแก้ไขข้อมูลหรือเอกสารให้ถูกต้อง
 ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 39 ตรี วรรค 1, 66)

3. โทษตามมาตรา 66 ทวิ บัญญัติว่า “ผู้ใดมิได้รื้อถอนอาคารตามคำสั่ง
 ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 โดยมีได้อยู่ในระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว
 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
 นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนยังต้องระวาง
 โทษปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน
 ท้องถิ่น”

ความผิดซึ่งต้องระวางโทษตามมาตรานี้มีเพียงฐานเดียว คือ
 ฐานมิได้รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งมีโทษปรับเป็นรายวันตาม
 มาตรา 66 ทวิ วรรคสอง ด้วย

ในกรณีที่มีบทบัญญัติให้นำความในมาตรา 42 ไปใช้โดยอนุโลม
 คือ ตามมาตรา 46 วรรคสอง มาตรา 57 วรรคสอง และมาตรา 60 วรรคสอง การฝ่าฝืน
 คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามบทบัญญัติดังกล่าว ย่อมเป็นความผิดตามมาตรา 42,
 66 ทวิ ประกอบมาตรา 46 วรรคสอง มาตรา 57 วรรคสอง หรือ มาตรา 60 วรรคสอง
 แล้วแต่กรณีด้วย

4. โทษตามมาตรา 67 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 30 วรรคสอง หรือ
 ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 40 มาตรา 44 หรือมาตรา 45 ต้องระวาง
 โทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนยังต้องระวาง
 โทษปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติ
 ให้ถูกต้อง”

ความผิดซึ่งต้องระวางโทษตามมาตรา 67 มีดังนี้

1. ความผิดฐานไม่ระงับการดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตระหว่างบอกเลิกผู้ควบคุมงาน (มาตรา 30 วรรค 2, 67)

2. ความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้ระงับการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยมีชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 40 (1), 67)

3. ความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ห้ามใช้หรือเข้าไปในอาคารหรือบริเวณของอาคาร (มาตรา 40 (2), 67)

4. ความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้ระงับการใช้อาคารที่ยังไม่ได้ใบรับรองหรือใบอนุญาตหรือใบรับแจ้ง (มาตรา 44, 67)

5. ความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้ระงับการคัดแปลงอาคารหรือใช้ที่จอดรถ ฯลฯ เพื่อกิจการอื่น (มาตรา 45, 67)

ในกรณีที่มีบทบัญญัติให้นำความในมาตรา 40 ไปใช้โดยอนุโลมคือ มาตรา 57 วรรคสอง และมาตรา 60 วรรคสอง การฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ย่อมเป็นความผิดตามมาตรา 40 (1) หรือ (2), 67 ประกอบ มาตรา 57 วรรคสอง หรือ มาตรา 60 วรรคสอง แล้วแต่กรณี

ความผิดซึ่งต้องระวางโทษตามมาตรา 67 มีโทษปรับเป็นรายวันตามวรรคสองทุกฐานความผิด

5. โทษตามมาตรา 68 บัญญัติว่า “ผู้ใด

(1) ไม่มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารตามหนังสือเรียกของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 51 (2) โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือ

(2) ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มอบหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่น นายช่าง หรือนายตรวจตามมาตรา 48 มาตรา 51 มาตรา 53 หรือมาตรา 54 หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 51 มาตรา 53 มาตรา 54 หรือมาตรา 63 แล้วแต่กรณี

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ความคิดซึ่งต้องระวางโทษตามมาตรา 68 มีดังนี้

1. ความคิดฐานไม่มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารตามหนังสือเรียกของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (มาตรา 51(2), 68 (2))
2. ความคิดฐานขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น (มาตรา 48, 68 (2))
3. ความคิดฐานขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มอบหมาย (มาตรา 51, 51 ทวิ, 68 (2))
4. ความคิดฐานขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของนายช่างหรือนายตรวจ (มาตรา 53, 68 (2))
5. ความคิดฐานขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของนายช่าง (มาตรา 53, 68 (2))
6. ความคิดฐานไม่ให้ข้อเท็จจริงตามที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์สอบถาม (มาตรา 51 (3), 68 (2))
7. ความคิดฐานไม่ให้ข้อเท็จจริงหรือไม่แสดงเอกสารหลักฐานแก่นายช่างหรือนายตรวจ (มาตรา 53, 68 (2))
8. ความคิดฐานไม่ให้ข้อเท็จจริงหรือไม่แสดงเอกสารหลักฐานแก่นายช่าง (มาตรา 54, 68 (2))
9. ความคิดฐานไม่ให้ความสะดวกและไม่ช่วยเหลือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เจ้าพนักงานท้องถิ่น นายช่างหรือนายตรวจ (มาตรา 63, 68 (2))

6. โทษตามมาตรา 69 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการกระทำของผู้ดำเนินการ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ”

อัตราโทษสองเท่าที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ดำเนินการ หมายถึง สองเท่าของโทษตามกฎหมาย เช่น ตามมาตรา 66 มีอัตราโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หากผู้กระทำเป็นผู้ดำเนินการก็ต้องระวางโทษเป็นสองเท่า คือ ปรับไม่เกินสองหมื่นบาท แล้วกำหนดโทษที่จะลงจากโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาทดังกล่าว

7. โทษตามมาตรา 70 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการกระทำอันเกี่ยวกับอาคารเพื่อพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การศึกษา หรือการสาธารณสุข หรือเป็นการกระทำในทางการค้าเพื่อให้เช่า ให้เช่าซื้อขาย หรือจำหน่ายโดยมีค่าตอบแทนซึ่งอาคารใด ผู้กระทำต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ”

มาตรา 70 แก้ไขเพิ่มเติม โดย พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 25 เป็นการแก้ไขลดอัตราโทษลงให้สอดคล้องกับบทกำหนดโทษที่แก้ไขในคราวเดียวกัน และเพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้นเท่านั้น มิได้แก้ไขหลักเกณฑ์เดิมแต่อย่างใด

8. โทษตามมาตรา 71 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 34 มาตรา 42 มาตรา 52 วรรคหก มาตรา 57 หรือมาตรา 60 ให้ถือว่าเป็นการกระทำของเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ดำเนินการ ผู้ควบคุมงาน หรือผู้อุทธรณ์ตามมาตรา 52 แล้วแต่กรณี หรือเป็นการกระทำตามคำสั่งของบุคคลดังกล่าว เว้นแต่บุคคลนั้นจะพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำของผู้อื่น”

มาตรา 71 เป็นบทสันนิษฐานของกฎหมาย โดยสันนิษฐานไว้ก่อนว่า เป็นความผิดของผู้เกี่ยวข้องที่ระบุไว้ มิใช่ข้อสันนิษฐานโดยเด็ดขาดหรือมิได้ถือว่าเป็นเจ้าของอาคาร ผู้ครอบครองอาคาร ผู้ดำเนินการ ผู้ควบคุมงาน หรือผู้อุทธรณ์แล้วแต่กรณี เป็นผู้กระทำความผิดโดยเด็ดขาด ฉะนั้น เมื่อมีการกล่าวหาว่าบุคคลดังกล่าวกระทำความผิด โดยอาศัยข้อสันนิษฐานตามมาตรา 71 บุคคลนั้น ๆ จึงอาจพิสูจน์ได้นำพยานหลักฐานมาสู้บให้เห็นว่าตนมิได้กระทำหรือสั่งการให้มีการกระทำฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทกฎหมาย อันเป็นบทแห่งความผิดนั้น ๆ เพื่อหักล้างข้อสันนิษฐานตามมาตรา 71 หากพิสูจน์ได้เช่นนั้นบุคคลย่อมพ้นจากการเป็นผู้กระทำผิดตามข้อสันนิษฐานของกฎหมาย

1.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ได้นำมาใช้นั้นจะเป็นหลักการทั่วไปตามมาตรา 297 ถึง มาตรา 302

1. มาตรา 297 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 296 ทวิ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาชอบที่จะยื่นคำขอฝ่ายเดียว โดยทำเป็นคำร้องต่อศาลไม่ว่าเวลาใด ๆ นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้เพื่อการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอให้มีการบังคับได้ล่วงหน้าไปจนถึงเวลาที่การบังคับคดีได้เสร็จสิ้นลงขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งจงใจไม่ปฏิบัติตามหมายบังคับคดี

ห้ามไม่ให้ศาลอนุญาตตามคำขอนั้น เว้นแต่จะเป็นที่พอใจจากพยานหลักฐานซึ่งผู้ร้องนำมาสืบหรือที่ศาลเรียกมาสืบว่า

(1) ลูกหนี้ตามคำพิพากษาสามารถที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ถ้าได้กระทำการโดยสุจริต และ

(2) ไม่มีวิธีบังคับอื่นใดที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะใช้บังคับได้”

ตามมาตรา 297 นั้น อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 296 ทวิ กล่าวคือ หากเป็นการบังคับคดีในกรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาถูกพิพากษาขังไว้ หรือต้องออกไปหรือต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ ที่อยู่อาศัยหรือทรัพย์ที่ครอบครอง และลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ ก็เป็นเรื่องที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องร้องขอให้ศาลตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีให้จัดการให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้เข้าครอบครองทรัพย์ดังกล่าวและเจ้าพนักงานบังคับคดีก็มีอำนาจที่จะดำเนินการตามมาตรา 296 ตริ ถึง มาตรา 296 สัตต โดยเฉพาะมาตรา 296 จัตวา (1) ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีเท่านั้นที่จะรายงานต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวาร ดังนั้น มาตรา 297 ย่อมนำไปใช้แก่การบังคับคดีในกรณีอื่น ๆ ที่ไม่ต้องดำเนินการโดยทางเจ้าพนักงานบังคับคดี¹

การบังคับคดีที่ไม่ต้องดำเนินการทางเจ้าพนักงานบังคับคดี เมื่อสิ้นสุดกำหนดเวลาตามคำบังคับ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาก็ชอบที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้

¹สมชัย ฑิตมาอุตมากร, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พลสยาม พรินต์ติ้ง, 2552), หน้า 539.

หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาที่ขอให้ศาลมีคำสั่ง
จับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษา¹

1. เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะต้องยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล
2. ไม่ว่าเวลาใด ๆ นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้เพื่อการปฏิบัติตาม

คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอให้มีการบังคับได้ล่วงพ้นไปจนถึงเวลาที่การบังคับคดีได้เสร็จ
สิ้นลง

3. ลูกหนี้ตามคำพิพากษาจงใจไม่ปฏิบัติตามหมายบังคับคดี

2. มาตรา 298 บัญญัติว่า “เมื่อมีคำขอให้จับตัวลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยเหตุ
จงใจขัดขืนไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ ให้ศาลออกหมายเรียกลูกหนี้ตามคำพิพากษามาศาล

ถ้าได้ออกหมายเรียกตามวรรคหนึ่งแล้ว ลูกหนี้นั้นไม่มาศาล และมีได้แจ้ง
เหตุอันสมควรในการที่ไม่มาให้ศาลทราบ หากศาลเห็นว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้รับ
หมายเรียกแล้วศาลจะออกหมายจับลูกหนี้ตามคำพิพากษาก็ได้ หรือถ้าลูกหนี้ตาม
คำพิพากษามาศาลแต่แสดงเหตุอันสมควรในการปฏิบัติตามคำบังคับมิได้ ศาลมีอำนาจ
สั่งกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้นทันทีหรือตั้งแต่วันใดวันหนึ่งที่ศาลเห็นสมควร
กำหนดก็ได้ ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษายังคงขัดขืนอยู่จนถึงวันนั้น

ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ได้รับหมายเรียกหรือได้แจ้งเหตุอันสมควรต่อ
ศาลในการที่ไม่มานั้น ให้ศาลเลื่อนการนั่งพิจารณาคำขอนั้นไป แต่ถ้าศาลเห็นว่าลูกหนี้
ตามคำพิพากษาหลีกเลี่ยงไม่รับหมายศาลจะออกหมายจับตามที่ขอทันทีก็ได้ ถ้าลูกหนี้
ตามคำพิพากษามาศาลและแสดงเหตุอันสมควรได้ ศาลจะมีคำสั่งให้ยกคำขอหรือมีคำสั่ง
เป็นอย่างอื่นก็ได้

ในกรณีเหล่านี้ ศาลมีอำนาจที่จะทำการไต่สวนตามที่เห็นสมควรและ
ลูกหนี้ตามคำพิพากษาย่อมนำพยานมาสืบแก้ได้”

ตาม มาตรา 298 นั้น เป็นกระบวนการพิจารณาเมื่อมีคำขอให้จับกุมและกักขัง
วรรคหนึ่ง เมื่อมีคำขอให้จับตัวลูกหนี้ตามคำพิพากษาโดยเหตุจงใจขัดขืน
ไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ ให้ศาลออกหมายเรียกลูกหนี้ตามคำพิพากษามาศาล

¹ สมชัย ธีฆาตุตมากร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 540.

วรรคสอง ถ้าได้ออกหมายเรียกตามวรรคหนึ่งแล้วลูกหนี้ไม่นำมาศาลและมีได้แจ้งเหตุอันสมควรในกรณีที่ไม่นำให้ศาลทราบ หากศาลเห็นว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้รับหมายเรียกแล้ว ศาลจะออกหมายจับลูกหนี้ตามคำพิพากษาก็ได้ หรือถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษามาศาลแต่แสดงเหตุอันสมควรในการปฏิบัติตามคำบังคับมิได้ ศาลมีอำนาจสั่งกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้นทันที หรือตั้งแต่วันใดวันหนึ่งที่ศาลเห็นสมควรกำหนดก็ได้ ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษายังคงขัดขืนอยู่จนถึงวันนั้น

วรรคสาม ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ได้รับหมายเรียกหรือได้แจ้งเหตุอันสมควรต่อศาลในการที่ไม่มานั้น ให้ศาลเลื่อนการนั่งพิจารณาคำขอนั้นไป แต่ถ้าศาลเห็นว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษาหลีกเลี่ยงไม่รับหมาย ศาลจะออกหมายจับตามที่ขอทันทีก็ได้

วรรคสี่ ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษามาศาลและแสดงเหตุอันสมควรได้ ศาลจะมีคำสั่งให้ยกคำขอหรือมีคำสั่งอย่างอื่นก็ได้

วรรคห้า ในกรณีเหล่านี้ ศาลมีอำนาจที่จะทำการไต่สวนตามที่เห็นสมควร และลูกหนี้ตามคำพิพากษาย่อมนำพยานมาสืบแก้ได้

3. มาตรา 299 บัญญัติว่า “การจับและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาตามมาตรา 296 จัตวา และมาตรา 298 และการจับกุมและควบคุมตัวผู้ขัดขวางตามมาตรา 296 สัตต ไม่ตัดสิทธิที่จะดำเนินคดีในความผิดอาญา”

4. มาตรา 300 บัญญัติว่า “ลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ถูกจับกุมโดยเหตุจงใจขัดขืนคำบังคับจะต้องถูกกักขังไว้จนกว่าจะมีประกัน หรือประกันและหลักประกันตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควรกำหนดว่าตนยินยอมที่จะปฏิบัติตามคำบังคับทุกประการ แต่ทั้งนี้ ห้ามไม่ให้กักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาแต่ละครั้ง เกินกว่าหกเดือนนับแต่วันจับหรือกักขัง แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ผิดสัญญาประกัน ศาลมีอำนาจสั่งบังคับตามสัญญาประกันหรือตามจำนวนเงินที่ศาลเห็นสมควร โดยมีต้องฟ้องผู้ทำสัญญาประกัน”

5. มาตรา 301 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลยอมรับบุคคลเป็นประกัน และบุคคลนั้นจงใจขัดขวางการบังคับคดีหรือร่วมกับลูกหนี้ตามคำพิพากษาขัดขืนไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ ให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา 297 มาตรา 298 มาตรา 299 และมาตรา 300 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

6. มาตรา 302 บัญญัติว่า “ศาลมีอำนาจออกหมายบังคับคดีหรือหมายจับลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือมีอำนาจทำคำวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวข้องการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งได้เสนอต่อศาลตามบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้ คือ ศาลที่ได้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีในชั้นต้น

ถ้าศาลอุทธรณ์ได้ส่งคดีไปยังศาลชั้นต้นแห่งอื่นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่อุทธรณ์นั้นเพื่อการพิจารณาและพิพากษาใหม่ตามมาตรา 243 (2) และ (3) ให้ศาลที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่นั้นเป็นศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดี เว้นแต่ศาลอุทธรณ์จะได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่ศาลได้ออกหมายบังคับคดีส่งไปให้อีกศาลหนึ่งบังคับคดีแทนให้ส่งทรัพย์ที่ยึดได้หรือเงินที่ได้จากการขายทรัพย์นั้น แล้วแต่กรณี ไปยังศาลที่ออกหมายเพื่อดำเนินการไปตามกฎหมาย”

ตาม มาตรา 302 นั้น กำหนดเกี่ยวกับศาลที่มีอำนาจบังคับคดีเอาไว้
วรรคหนึ่ง ศาลมีอำนาจออกหมายบังคับคดีหรือหมายจับลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือมีอำนาจทำคำวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวข้องการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งได้เสนอต่อศาลตามบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้ คือ ศาลที่ได้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีในชั้นต้น เช่น การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลฎีกาเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลชั้นต้น

วรรคสอง ถ้าศาลอุทธรณ์ได้ส่งคดีไปยังศาลชั้นต้นแห่งอื่นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่อุทธรณ์นั้นเพื่อการพิจารณาและพิพากษาใหม่ตามมาตรา 243 (2) และ (3) ให้ศาลที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่นั้นเป็นศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดี เว้นแต่ศาลอุทธรณ์จะได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

วรรคสาม ในกรณีที่ศาลได้ออกหมายบังคับคดีส่งไปให้อีกศาลหนึ่งบังคับคดีแทนให้ส่งทรัพย์ที่ยึดได้หรือเงินที่ได้จากการขายทรัพย์นั้น แล้วแต่กรณี ไปยังศาลที่ออกหมายเพื่อดำเนินการไปตามกฎหมาย

1. ศาลที่บังคับคดีแทนไม่มีอำนาจสั่งให้จัดการบังคับคดีตามมาตรา 292
2. ศาลซึ่งได้รับมอบหมายให้ดำเนินการบังคับคดียึดทรัพย์และขายทอดตลาดแทนศาลซึ่งพิจารณาพิพากษาคดี ย่อมมีอำนาจสั่งไต่สวนและมีคำสั่งเพิกถอน

การขายทอดตลาดที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกระทำโดยมิชอบได้ในเมื่อความไม่ถูกต้องของการบังคับคดีปรากฏขึ้นต่อศาลโดยชัดแจ้ง

อย่างไรก็ตาม การยื่นคำร้องต่อศาลที่บังคับคดีแทนจะต้องยื่นก่อนที่ศาลนั้นได้มีการส่งทรัพย์สินหรือเงินที่ได้จากการบังคับคดีไปยังศาลออกหมายบังคับคดีหรือศาลที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีสินคดีนั้น

3. แม้ศาลออกหมายบังคับคดียึดทรัพย์นอกเขตศาลไม่ได้แต่ก็ยังมีอำนาจบังคับคดีจนเสร็จโดยนำทรัพย์สินที่ศาลบังคับคดีแทนยึดไว้นั้นขายทอดตลาดเองก็ได้

2. กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของต่างประเทศ

กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของต่างประเทศที่จะนำมาถ่วงน้ำหนัก มีหลักเกณฑ์ที่ควรที่จะนำมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายควบคุมอาคารของไทยให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากยิ่งขึ้น คือ หลักกฎหมายควบคุมอาคารของประเทศสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและบ้านเรือน ซึ่งเกี่ยวกับความปลอดภัย สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม โดยกล่าวถึงวิธีการบังคับใช้กฎหมายโดยสังเขป กฎหมายควบคุมอาคารของประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งจะมีเพียงโทษปรับสถานเดียวเท่านั้น แต่มีโทษปรับค่อนข้างสูง กฎหมายควบคุมอาคารของประเทศสิงคโปร์ มีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก โดยมีโทษจำคุกแทบทุกบทบัญญัติความผิด ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับกฎหมายควบคุมอาคารของไทยอยู่มาก และกฎหมายอาคารของประเทศสหรัฐอเมริกาก็กล่าวถึงในส่วนของรัฐซีแอตเติลมีการวางโทษปรับเป็นรายวันและให้ค่าปรับเพิ่มขึ้นเมื่อระยะเวลาเลยตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา¹

กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและบ้านเรือนของสหรัฐ ที่น่าสนใจคือกฎหมายของมหานครนิวยอร์ก The Tenement House Act of 1901 มีวัตถุประสงค์สำคัญในส่วนของกฎหมายควบคุมอาคาร คือ ความปลอดภัยของตัวอาคารและความมั่นคงแข็งแรงของวัสดุที่ใช้ก่อสร้าง โดยไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้อยู่อาศัยหรือผู้ที่เข้ามาใช้อาคารดังกล่าว และส่วนกฎหมายบ้านเรือนมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ควบคุมบ้านเรือนให้มีลักษณะถูกสุขอนามัย มีความปลอดภัยต่อผู้อยู่อาศัยหรือบุคคลที่เข้าไปใช้บ้านเรือน และการขออนุญาตก่อสร้างอาคารเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเป็นผู้ตรวจสอบว่า เป็นอาคารที่อยู่ในหลักเกณฑ์ ที่สอดคล้องกับกฎหมายควบคุมอาคารและบ้านเรือนหรือไม่ หากอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับกฎหมายดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงจะออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้

หลักการทั่วไป

วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายควบคุมอาคารและบ้านเรือน คือ ความปลอดภัยของโครงสร้างอาคารและความปลอดภัยของชีวิต ร่างกายของผู้ใช้อาคารและผู้อยู่อาศัยในบ้านเรือน สิ่งแวดล้อม ความสะอาด สุขอนามัย และสาธารณสุข

กฎหมายต้นแบบ

หลังการออกกฎหมาย The Housing Act 1954 โดยรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นถูกโน้มน้าวโดยมาตรการทางการเงินของรัฐบาลกลางให้พัฒนาและบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารและบ้านเรือน ทำให้มลรัฐต่าง ๆ ออกกฎหมายตาม

ในปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายควบคุมอาคารอยู่สี่ฉบับ ได้แก่ The Uniform Building Code 1985 The Southern Building Code 1960 The Basic Building Code 1978 และ The National Building Code 1905 ซึ่งมลรัฐได้เอาไปเป็น

¹กรมโยธาธิการและผังเมือง, หลักกฎหมายผังเมืองและระบบผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์บริการวิชาการ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 5-30.

หลักการในการออกกฎหมายควบคุมอาคารภายในรัฐของตน โดยอาจจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลง อาจทำให้กฎหมายควบคุมอาคารแต่ละรัฐแตกต่างกันอยู่มาก กฎหมายทั้งสี่ฉบับ นอกจากจะมีความแตกต่างกันในเงื่อนไขการก่อสร้างโดยทั่วไปแล้ว ขอบเขตก็แตกต่างกันออกไปด้วย บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่อง ระบบน้ำเสีย ระบบระบายน้ำ และระบบถ่ายเทอากาศ อาจไปอยู่ในข้อบัญญัติอื่น ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่น แทน และยังมีบทบัญญัติเพิ่มเติมอื่น ๆ อีกจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับอาคารและบ้านเรือน

การบังคับใช้กฎหมาย

(1) ประมวลกฎหมายควบคุมอาคารของสหรัฐอเมริกา บังคับใช้โดยคณะกรรมการควบคุมอาคาร โดยคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจเนื่องเพราะได้รับมอบอำนาจจากธรรมนูญมหานครหรือรัฐธรรมนูญของมลรัฐ หรือกฎหมายควบคุมอาคารของมลรัฐ ซึ่งผู้ที่ต้องการก่อสร้างอาคารจะต้องยื่นคำร้องพร้อมหลักฐานแสดงรายละเอียดก่อน

(2) ประมวลกฎหมายควบคุมบ้านเรือน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะทราบได้ว่าการละเมิดกฎหมายควบคุมบ้านเรือนหรือไม่ คือเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกไปตรวจพบเอง หรือ ต้องมีผู้ร้องเรียน ซึ่งในสหรัฐอเมริกามักจะเป็นผู้เช่า และมีปัญหากฎหมายที่เกิดขึ้นมากคือ ผู้เช่าไม่ยอมจ่ายค่าเช่าโดยต่อสู้ว่าบ้านเช่าไม่อยู่ในสภาพที่อยู่ได้ ซึ่งศาลเห็นว่าสภาพบ้านเช่าต้องพร้อมให้อยู่อาศัยได้เป็นเงื่อนไขบังคับของกฎหมายควบคุมบ้านเรือนให้ผู้เช่าไม่ต้องจ่ายค่าเช่าได้หากมีการละเมิดกฎหมายควบคุมบ้านเรือน

ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกิดจากภายในรัฐท้องถิ่น มีหลายหน่วยงานควบคุมดูแล อาคารใหม่ อาคารเก่า การบริหารจัดการ และตรวจดูว่ามีการปฏิบัติตามข้อบัญญัติหรือไม่

การออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร และใบรับรองว่ามีผู้อยู่อาศัย

ในอดีตการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและใบรับรองว่ามีผู้อยู่อาศัย เป็นเรื่องที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ออกใบอนุญาตไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจเลย หากผู้ยื่นคำร้องได้ปฏิบัติตามข้อบัญญัติและขั้นตอนของกระบวนการวิธีที่กำหนดไว้ตามข้อบัญญัติควบคุมอาคาร แต่ในปัจจุบันการออกใบอนุญาตใบรับรองดังกล่าว เป็นเรื่องที่สำคัญในการ

บริหารจัดการเจริญเติบโตของเมืองโดยมีการกำหนดให้บุคคลผู้ยื่นคำขอต้องปฏิบัติเงื่อนไขก่อนที่จะได้รับอนุญาต

2.2 ประเทศนิวซีแลนด์¹

กฎหมายควบคุมอาคารของประเทศนิวซีแลนด์ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน คือพระราชบัญญัติอาคาร ค.ศ. 2004 (Building Act 2004) ในที่นี้จะกล่าวโดยสรุปถึงลำดับชั้นโทษและฐานความผิดบางฐานดังนี้ คือ

1. ปรับไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์ และปรับรายวันไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์
ได้แก่

1.1 มาตรา 40 ความผิดฐานก่อสร้างอาคารฯ โดยไม่ได้รับอนุญาต

1.2 มาตรา 116B ความผิดฐานใช้อาคารหรือให้ผู้อื่นใช้อาคาร โดยรู้ว่าเป็นการใช้อาคารลักษณะที่ไม่ปลอดภัยหรือถูกอนามัยหรือใช้งานกระทั่งไม่มีพื้นที่เพียงพอสำหรับการหนีไฟ

2. ปรับไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์ และปรับรายวัน วันละไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์ ได้แก่

2.1 มาตรา 128 ความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานห้ามผู้ใดใช้หรือครอบครองอาคารหรืออนุญาตให้มีการใช้หรือครอบครองอาคาร

2.2 มาตรา 168 ความผิดฐานใช้หรืออนุญาตให้ผู้อื่นใช้พยานหลักฐานตาม มาตรา 326A อันเป็นการกระทบต่อการดำเนินการก่อสร้างอาคารฯ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติข้างต้นที่ยกตัวอย่างมานั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายควบคุมอาคารของประเทศนิวซีแลนด์ การบัญญัติโทษพบเพียงโทษปรับสถานเดียวเท่านั้น ไม่ปรากฏโทษจำคุกแต่ประการใด มีการแบ่งโทษปรับออกเป็น 2 ประเภท คือ โทษปรับหลักและโทษปรับรายวัน (ความผิดต่อเนื่อง) โทษปรับหลักกำหนดเพดานชั้นสูงแต่ไม่มีปรากฏว่ากำหนดเพดานชั้นต่ำไว้ โทษปรับสูงสุดไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์ ส่วนการปรับรายวันปรับสูงสุดวันละไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์

¹ชญาณี เลียบทวี, เรื่องเดิม, หน้า 75, 77-79.

2.3 ประเทศสิงคโปร์¹

กฎหมายควบคุมอาคารที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันของประเทศสิงคโปร์ คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ค.ศ. 1989 (Building Control Act (Cap 29)) ซึ่งมีลำดับความผิดและโทษ ดังนี้ คือ

1. ปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์ และปรับเป็นรายวัน วันละไม่เกิน 500 ดอลลาร์ ได้แก่ มาตรา 28(5A) ความผิดฐานขัดขวางมิให้วิศวกรเข้าดำเนินการตรวจสอบอาคารตามกฎหมาย

2. ปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับรายวันอีกวันละไม่เกิน 250 ดอลลาร์ หากหลังจากศาลพิพากษายังคงกระทำผิดต่อไปอีกให้ปรับรายวัน วันละไม่เกิน 500 ดอลลาร์ จนกว่าจะได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้อง ได้แก่ มาตรา 22E (5) ความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ออกคำสั่งให้รื้อถอนเคลื่อนย้ายอาคารภายในระยะเวลาที่กำหนด

3. ปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับรายวัน วันละไม่เกิน 500 ดอลลาร์ จนกว่าจะได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้อง ได้แก่ มาตรา 22C ความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งรัฐมนตรีในเรื่องหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

4. ปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ ที่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 47 สำหรับบทลงโทษทั่วไปในกรณีที่ได้บัญญัติความผิดแต่ไม่ได้กำหนดโทษไว้เป็นการเฉพาะ ตัวอย่างเช่น มาตรา 8 (4) มาตรา 9 (11) มาตรา 10 (9) มาตรา 11 (9) มาตรา 23 (7) มาตรา 24 (7)

5. ปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 12 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับรายวัน วันละไม่เกิน 200 ดอลลาร์ จนกว่าจะได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้อง ได้แก่ มาตรา 25(3A) ความผิดฐานเข้าไปในอาคารที่มีคำสั่งห้ามเข้าไปโดยไม่ได้รับอนุญาต

6. ปรับไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับรายวัน วันละไม่เกิน 500 ดอลลาร์ หากหลังจากศาลพิพากษายังคงกระทำผิด

¹ชญาณี เลียบทวี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 85-92.

ต่อไปให้ปรับรายวันไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์ จนกว่าจำได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้อง ได้แก่ มาตรา 19 ความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานที่ออกคำสั่งให้ระงับการกระทำ รื้อถอนอาคารหรือแก้ไขอาคารให้ถูกต้อง

7. ปรับไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับรายวัน วันละไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์ หากหลังจากศาลพิพากษายังคงกระทำผิดต่อไปให้ปรับรายวัน วันละไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์ จนกว่าจะได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้อง ได้แก่ มาตรา 12 (6) ความผิดฐานเข้าครอบครองอาคารหรืออนุญาตให้มีการครอบครองอาคารโดยยังไม่ได้รับใบรับรองจากเจ้าพนักงาน

8. ปรับไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 12 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับรายวัน วันละไม่เกิน 500 ดอลลาร์ หากหลังจากศาลพิพากษายังคงกระทำผิดต่อไปให้ปรับรายวัน วันละไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์ จนกว่าจะได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้อง ได้แก่ มาตรา 28 (9) ความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเตือนของคณะกรรมการควบคุมอาคาร วิศวกรและไม่จัดให้มีการรายงานผลการตรวจสอบอาคาร

9. ปรับไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับรายวันละไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์ หากหลังจากศาลพิพากษายังคงกระทำผิดต่อไปให้ปรับรายวัน วันละไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์ จนกว่าจะได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้อง ได้แก่

1. มาตรา 7 (3) ความผิดฐานก่อสร้างอาคาร โดยไม่มีการควบคุมโดยบุคคลที่กฎหมายกำหนด ไม่ใช่วิศวกรหรือผู้ที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับอาคาร

2. มาตรา 9 (8) ความผิดฐานบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดเตรียมการก่อสร้างฝ่าฝืนโดยไม่อธิบายขั้นตอนการดำเนินการและมีเจตนาใช้รูปแบบอาคาร วัสดุ วิธีการก่อสร้างอื่นเพื่อเป็นประโยชน์กับตนซึ่งแตกต่างจากที่ยื่นขอไว้

3. มาตรา 12 (10) ความผิดฐานผู้ดำเนินการยังคงดำเนินการเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารฯ ต่อไปโดยที่คณะกรรมการควบคุมอาคารได้มีคำสั่งเพิกถอนการอนุญาตแล้ว

4. มาตรา 20 (1) ความผิดฐานก่อสร้างอาคารใต้ดินโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน

10. ปรับไม่เกิน 500,000 ดอลลาร์ หรือจำกัดไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งจำกัดปรับ และปรับรายวัน วันละไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์ หากหลังจากศาลพิพากษายังคงกระทำผิดต่อไปให้ปรับรายวัน วันละไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์ จนกว่าจะได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้อง ได้แก่ มาตรา 23 (5) ความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งคณะกรรมการควบคุมอาคารเมื่อออกคำสั่งให้บุคคลนั้นขจัดอันตรายหรือป้องกันอาคารที่จะก่อให้เกิดอันตรายโดยการให้หยุดดำเนินการก่อสร้าง จัดให้มีการตรวจสอบหรือสั่งให้มีการรื้อถอนอาคาร

เมื่อพิจารณาอัตราโทษที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารของประเทศไทยแล้วพบว่ามิโทษ 2 สถาน คือ โทษจำคุกและโทษปรับ ส่วนที่น่าจะนำมาปรับใช้กับพระราชบัญญัติควบคุมอาคารของไทยคือ การแบ่งโทษปรับออกเป็น 2 ช่วงเวลา คือ ช่วงแรกนับแต่วันที่มีการกระทำผิด จนกระทั่งก่อนศาลพิพากษาและช่วงที่สองหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว โดยหากมีการกระทำผิดหลังจากศาลพิพากษาแล้ว ระวังโทษรายวันจะสูงขึ้นเป็น 2 เท่า ในขณะที่บางฐานสูงขึ้นถึง 4 เท่า เพื่อเร่งให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามกฎหมายโดยเร็ว

2.4 เมืองซีแอตเทิล (Seattle) ประเทศสหรัฐอเมริกา¹

เมืองซีแอตเทิลเป็นเมืองท่าชายฝั่งในมลรัฐวอชิงตัน ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายควบคุมอาคารที่ใช้บังคับอยู่คือ Seattle Housing Building and Maintenance Code ซึ่งมีการบัญญัติโทษปรับรายวันที่มีการเพิ่มอัตราโทษปรับให้มากขึ้นตามจำนวนวันที่มีการฝ่าฝืนกฎหมาย เช่น มีการระวางโทษปรับรายวัน วันละ 150 ดอลลาร์ สำหรับความผิดที่ได้กระทำต่อเนื่อง 10 วันแรก หากหลังจากนั้นยังคงมีการฝ่าฝืนกฎหมายต่อไป อัตราโทษปรับรายวันจะเพิ่มขึ้นเป็นวันละ 500 ดอลลาร์ จนกว่าจะได้ปฏิบัติตามกฎหมายให้ถูกต้อง โดยอัตราโทษปรับรายวันนี้ตามกฎหมายฉบับนี้เป็นากำหนดแบบตายตัวจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจกำหนดให้น้อยกว่านี้ได้ ซึ่งอาจเป็นผลเสียแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องจากการบัญญัติโทษลักษณะนี้จะขาดความยืดหยุ่นในการกำหนดโทษ โดยมีได้พิจารณาถึงรายได้หรือผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับอันเนื่องมาจากการ

¹ชญาณี เลียบทวิ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 93-94.

กระทำความผิดเลย ผลร้ายจะตกแก่ผู้กระทำความผิดที่มีฐานะยากจน เนื่องจากอาจไม่มีเงินในการชำระค่าปรับ ในทางตรงกันข้าม หากผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีฐานะทางการเงินดีมาก เงินค่าปรับในจำนวนดังกล่าวอาจถือว่าเป็นจำนวนเล็กน้อยมาก

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแล้วจะเห็นได้ว่า การบัญญัติโทษปรับในลักษณะนี้เป็นการเร่งให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยเร็ว และยังเป็น การเพิ่มรายได้แก่รัฐในการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย เนื่องจากกรณีของเมืองซีแอตเทิลนี้ กฎหมายบัญญัติให้นำเงินค่าปรับส่วนหนึ่งไปเข้ากองทุนเพื่อไปจัดการบำรุงรักษาซ่อมแซมอาคารที่อยู่ในสภาพทรุดโทรมไม่เหมาะสม เป็นการแสดงให้เห็นว่าเงินค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดได้ชำระให้แก่รัฐได้นำมาใช้เพื่อการจัดการอาคารที่อยู่ในสภาพไม่เหมาะสม ซึ่งนับได้ว่าเป็นการบริหารจัดการเงินแก่ท้องถิ่นที่ดีอีกทางหนึ่ง

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

การบัญญัติพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรในการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ซึ่งเกี่ยวกับความปลอดภัยของประชาชนทั่วไปทุก ๆ คน และในปัจจุบันนี้ไม่ว่าจะเป็นภัยแผ่นดินไหว อัคคีภัยมีปรากฏให้เห็นอยู่บ่อยครั้งตามข่าวหน้าหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์และสื่อสังคมออนไลน์ทำให้เกิดอาคารถล่มเสียหายผู้คนล้มตายเป็นจำนวนมาก อีกทั้งอาคารที่พังถล่มเสียหายจากการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือการก่อสร้างอาคาร โดยไม่ถูกแบบตามที่ได้ออกอนุญาตไว้ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิต และเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนเป็นอย่างมาก ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมายอยู่เป็นประจำอันเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นในสังคม

ดังนั้นในบทนี้ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ถึงปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีปัญหาให้ต้องนำมาวิเคราะห์ในประเด็นดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการขาดสภาพบังคับเด็ดขาดของมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

การที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติให้มีการควบคุมการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยเฉพาะป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดตั้งป้ายที่มีขนาดใหญ่ อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารชุมนุมคน โรงมหรสพ รวมทั้งอาคารบ้านเรือนที่อยู่อาศัยของประชาชนโดยทั่วไปต้องได้รับ

อนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและจะต้องมีการขออนุญาตเพื่อดำเนินการก่อสร้าง
 คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 21 ก็เพื่อที่จะ
 ให้นำหน่วยงานราชการได้เข้าไปควบคุมตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย
 ของแบบที่ทำการก่อสร้างอาคารและตัวอาคารที่ทำการก่อสร้างให้ดำเนินการเป็นไป
 ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อความปลอดภัยของประชาชนโดยรวม และเจ้าพนักงาน
 ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างสำคัญในฐานะเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้าง คัดแปลง
 รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร รับรองการใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารและรับรองการ
 ตรวจสอบการใช้อาคาร รวมถึงเป็นผู้ดูแลให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารปฏิบัติ
 ตามกฎหมาย หากพบว่ามีกรณีฝ่าฝืน ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นอย่าง
 กว้างขวางในการควบคุมอาคาร จึงถือได้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญ
 ในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายโดยตรง เพื่อให้มาตรการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ใน
 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 สามารถเกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

แต่บทบัญญัติมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กลับ
 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำตามมาตรา 40 เป็นกรณีที่สามารถเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้
 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาต...” อันเป็นการเปิด
 โอกาสให้บุคคลที่กระทำฝ่าฝืนกฎหมายสามารถที่จะดำเนินการขออนุญาตย้อนหลังได้
 และบัญญัติให้พนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจว่าการกระทำตามมาตรา 40
 คือ การก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยไม่ขออนุญาตจาก
 เจ้าพนักงานท้องถิ่น ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าสามารถเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้
 ก็ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการ
 ให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ ซึ่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และข้อบัญญัติ
 กรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ
 ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มิได้บัญญัติเรื่องการควบคุมเรื่องการใช้ดุลพินิจของ
 เจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้แต่อย่างใด ทั้งที่มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร
 พ.ศ. 2522 ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นอย่างกว้างขวางมาก โดยไม่มีหน่วยงานใด
 เข้ามาตรวจสอบดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเลยว่ามีการใช้อำนาจโดยชอบหรือไม่
 ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจดุลพินิจตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติควบคุม

อาคาร พ.ศ. 2522 ได้โดยอิสระอันอาจเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตรับสินบนโดยเจ้าของอาคารที่ไม่ได้ขออนุญาตในการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายไว้ตั้งแต่แรก อาจเสนอผลประโยชน์ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีความเห็นว่าการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารดังกล่าวสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งการให้ตนยื่นคำขออนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมายได้อีกด้วย

เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจตามกฎหมายได้สองอย่างคือ อำนาจผูกพัน และ อำนาจดุลพินิจ

อำนาจผูกพัน หมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองในที่นี้คือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยกฎหมายกำหนดผลทางกฎหมายไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามโครงสร้างองค์ประกอบส่วนเหตุเกิดขึ้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องออกคำสั่งและเป็นคำสั่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ล่วงหน้าเท่านั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่มีเสรีภาพที่จะเลือกมาตรการอื่นใดนอกจากที่กฎหมายกำหนดไว้ หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นฝ่าฝืนยอมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนได้ จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าอำนาจผูกพันนั้นคือ หน้าที่ (Duty) ที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตนเอง

อำนาจดุลพินิจ แตกต่างจากอำนาจผูกพัน กล่าวคือ อำนาจดุลพินิจเป็นอำนาจที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถเลือกตัดสินใจออกคำสั่ง หรือเลือกสั่งการอย่างใด ๆ ได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายหรือตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจดุลพินิจก็คืออำนาจที่กฎหมายเปิดช่องให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจเมื่อมีเหตุการณ์หรือมีข้อเท็จจริงใด ๆ ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายเกิดขึ้น

ทั้งอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจ ส่วนใหญ่แล้วกฎหมายให้ใช้อำนาจทั้งสองนี้ไปด้วยกัน กล่าวคือ เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดเกิดขึ้นแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องออกคำสั่งในเรื่องนั้น ๆ (อำนาจผูกพัน) แต่จะออกคำสั่งอย่างไรนั้นสามารถตัดสินใจได้อย่างมีอิสระตามที่กฎหมายเปิดช่องไว้ (อำนาจดุลพินิจ) เช่น กรณีข้าราชการกระทำผิดวินัยร้ายแรง กฎหมายบังคับไว้ชัดเจนว่า ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งต้องตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยกับข้าราชการผู้นั้น แต่ผู้บังคับบัญชา ก็มีอิสระในการ

ตัดสินใจว่าจะสั่งลงโทษข้าราชการผู้นั้นสถานใด กล่าวคือจะสั่งปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ เป็นต้น

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการใช้ดุลพินิจตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยอิสระและเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีความใกล้ชิดประชาชนและใช้อำนาจได้โดยตรงต่อประชาชน การให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมากจนเกินไปอาจก่อให้เกิดผลเสียในการใช้บังคับกฎหมายได้ การที่เจ้าของอาคารกระทำการก่อสร้าง ด้ดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยไม่ขออนุญาตยอมมีวัตถุประสงค์เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง ด้ดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารที่จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายอันมีรายละเอียดมากและมีค่าใช้จ่ายสูง จึงมักจะหลีกเลี่ยงไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดหรือดำเนินการขออนุญาตก่อสร้าง ด้ดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยไม่ถูกต้องตามแบบ รายการละเอียดที่ได้ยื่นขออนุญาตไว้ และเป็นเหตุผลอย่างหนึ่งที่ทำให้บรรดาเจ้าของอาคารที่ไม่ขออนุญาตก่อสร้าง ด้ดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารหรือไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพบการกระทำดังกล่าว เจ้าของอาคารก็ยอมที่จะหาช่องทางที่ทำให้ตนพ้นจากความรับผิดชอบตามกฎหมายหรือหากจำเป็นที่จะต้องรับผิดชอบก็ต้องการทำให้ตนรับผิดชอบที่สุดเท่าที่จะทำได้ ตามเหตุผลที่กล่าวมาเมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจของตนโดยมิชอบหรือเรียกรับผลประโยชน์เพราะกฎหมายเปิดช่องให้ใช้อำนาจดุลพินิจโดยอิสระอย่างกว้างขวาง ในที่สุดก็จะทำให้กฎหมายไม่มีสภาพบังคับที่เด็ดขาด ก่อให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมายกันอยู่ตลอดเวลา อันเนื่องมาจากมีการลักลั่นในตัวบทกฎหมาย เพราะไม่ทำตามลำดับขั้นตอนของกฎหมายแต่ได้กระทำการที่กฎหมายต้องการควบคุมไปก่อนแล้วจึงมาดำเนินการขออนุญาตในภายหลัง ทำให้กฎหมายอาจเป็นเครื่องมือในการเรียกรับผลประโยชน์ของบุคคลบางกลุ่ม การที่เจ้าของอาคารไม่ขออนุญาตก่อสร้าง ด้ดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยเฉพาะถ้าเป็นการก่อสร้างหรือด้ดแปลงอาคารในลักษณะต่อเติม เมื่อเจ้าของอาคารได้กระทำการนั้นไปแล้ว การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ตรวจสอบแล้วใช้ดุลพินิจว่า การก่อสร้างหรือด้ดแปลงอาคารในลักษณะต่อเติม เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้พิจารณาจากแบบแปลนของอาคารที่ทำการก่อสร้างหรือด้ดแปลง

ในลักษณะต่อเติมนั้น ว่าแบบแปลนดังกล่าวถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่และไปตรวจดูสถานที่จริงว่าเป็นไปตามแบบแปลนนั้นหรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้อง เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะใช้ดุลพินิจสั่งการให้เจ้าของอาคารดำเนินการขออนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่ตรวจสอบว่าอาคารที่ก่อสร้างหรือตัดแปลงในลักษณะต่อเติม สามารถที่จะขออนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ เป็นเพียงการตรวจดูแบบแปลนที่ใช้ก่อสร้าง และตรวจดูตัวอาคารเท่านั้น ว่าถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ แต่ไม่อาจตรวจสอบสิ่งที่ก่อสร้างหรือต่อเติมที่อยู่ภายในเนื้อปูนหรือที่อยู่ใต้ดินได้ ว่ามีลักษณะ ขนาด ชนิด ประเภท ที่ได้มาตรฐานหรือไม่ เช่น เสาเข็มที่ตกลงไปในดินแล้วโดยก่อสร้างอาคารปิดทับเสร็จเรียบร้อยแล้วจะตรวจสอบได้อย่างไรว่าเสาเข็มนั้น มีจำนวน ขนาด ชนิดหรือประเภทที่ถูกต้องหรือไม่ หรือจะตรวจสอบได้อย่างไรว่ามีการตอกเสาเข็มหรือไม่

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่ากรณีที่มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ทำให้กฎหมายดังกล่าวขาดสภาพบังคับที่เด็ดขาด อันเนื่องมาจากการที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ดุลพินิจมากเกินไปจนขนาดมีอำนาจสั่งการให้บุคคลกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายดำเนินการย้อนหลังให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ โดยไม่มีหน่วยงานใดตรวจสอบได้ว่าการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และยังก่อให้เกิดการลักลั่นในปฏิบัติตามกฎหมายด้วย และทำให้บทบัญญัติในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่กำหนดให้ ผู้ที่จะก่อสร้าง ตัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้

2. ปัญหาการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 43(1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

การที่นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในกรณี que เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่เจ้าของอาคาร ผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการ เพิกเฉยไม่รื้อถอนอาคารตาม

คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งตามบทบัญญัติ มาตรา 43(1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติไว้ว่า “ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดังต่อไปนี้ (1) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 42 โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม” การยื่นคำร้องของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 ต้องนับแต่ระยะเวลาที่กำหนดให้การรื้อถอนได้ล่วงพ้นไประยะเวลาดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าของอาคาร ผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการ ได้ทราบถึงคำสั่งดังกล่าว นั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงจะมีอำนาจขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งได้ โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่มาตรา 43 (1) กำหนดให้นำมาใช้ นั่น คือ บทบัญญัติในมาตรา 297 ถึงมาตรา 302

โดยมาตรา 297 บัญญัติไว้ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 296 ทวิ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา (ในที่นี้คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่น) ชอบที่จะยื่นคำขอฝ่ายเดียว โดยทำเป็นคำร้องต่อศาลไม่ว่าเวลาใด ๆ นับแต่เวลาที่กำหนดไว้เพื่อการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอให้มีการบังคับ (ในที่นี้คือ การออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร) ได้ล่วงพ้นไปจนถึงเวลาที่การบังคับคดีได้เสร็จสิ้นลง (ในที่นี้คือ ระยะเวลาตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้กำหนดไว้สิ้นสุดลง) ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้ (เจ้าของอาคาร ผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการ) ตามคำพิพากษาซึ่งจงใจไม่ปฏิบัติตามหมายบังคับคดี (ตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น) เว้นแต่จะเป็นที่พอใจจากพยานหลักฐานซึ่งผู้ร้องนำมาสืบหรือที่ศาลเรียกมาสืบว่า (1) ลูกหนี้ตามคำพิพากษสามารถที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ ถ้าได้กระทำการโดยสุจริต และ (2) ไม่มีวิธีบังคับอื่นใดที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะใช้บังคับได้” ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 297 อันกล่าวถึงการบังคับให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ที่กำหนดให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาชอบที่จะยื่นคำร้องต่อศาลไม่ว่าเวลาใด ๆ นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้เพื่อการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอให้มีการบังคับได้ล่วงพ้นไปจนถึงเวลาที่การบังคับคดีได้เสร็จสิ้นลง

ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งตามหลักของมาตรา 297 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ห้ามไม่ให้ศาลอนุญาตตามคำขอนั้น กล่าวคือ ศาลจะต้องไม่อนุญาตไม่ว่าจะเป็นกรณีใด ๆ นอกจากจะเข้าข้อยกเว้นว่า (1) ลูกหนี้ตามคำพิพากษาสามารถที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ ถ้าได้กระทำโดยสุจริต และ (2) ไม่มีวิธีบังคับอื่นใดที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะใช้บังคับได้ ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นการไม่สอดคล้องกับบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ดังกล่าว มีบทกำหนดโทษเป็นบทกำหนดโทษทางอาญา จึงส่งผลให้บทกำหนดโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ไม่สามารถนำมาใช้ได้จริง จึงเป็นปัญหาในการที่จะนำบทบัญญัติในมาตรา 43 (1) มาใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การอนุโลมเอาแนวทางปฏิบัติในบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไปใช้ในคดีอาญาซึ่งมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 ว่า “วิธีพิจารณาข้อใดซึ่งประมวลกฎหมายนี้ มิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่จะใช้บังคับได้”

ดังนั้น การนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในคดีอาญาต้องพิจารณาการนำเอาไปใช้โดยคำนึงถึงเงื่อนไข 2 ประการ คือ 1. ประมวลกฎหมายอาญามีได้บัญญัติวิธีปฏิบัติเรื่องนั้นไว้โดยเฉพาะ ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญประการแรกที่ต้องพิจารณาว่า ในเรื่องนั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีบทบัญญัติเอาไว้ โดยเฉพาะหรือไม่ ถ้าเรื่องใดมีบัญญัติวิธีปฏิบัติเอาไว้โดยเฉพาะแล้ว ก็ไม่ควรไปอนุโลมเอาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ เช่น การออกหมายเรียกหมายจับ หมายค้น เป็นต้น 2. การอนุโลมเอาไปใช้เพียงเท่าที่ใช้บังคับได้ การที่จะอนุโลมเอาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในคดีอาญานั้นให้อนุโลมมาใช้ได้เพียงเท่าที่จะใช้บังคับแก่กรณีได้เท่าที่ไม่ขัดกับสภาพและลักษณะเฉพาะของการดำเนินคดีอาญาเท่านั้น เช่น การยื่นบัญชีระบุพยานในคดีอาญาเดิมไม่มีบทบัญญัติเอาไว้ชัดเจน ตามเงื่อนไขข้อแรก ดังนั้น จึงอนุโลมเอาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในคดีอาญาได้เพราะไม่ขัดกับสภาพและลักษณะเฉพาะของการดำเนินคดีอาญา เพื่อให้จำเลยได้มีโอกาสรู้และเตรียมหา

พยานหลักฐานหักล้างต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ แต่ในส่วนของจำเลยนั้นหากบังคับให้ต้องกระทำเช่นนั้นจะกลายเป็นขัดกับสภาพและลักษณะเฉพาะของการดำเนินคดีอาญาซึ่งมีวัตถุประสงค์เปิดโอกาสให้จำเลยได้ต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ หลักกฎหมายในส่วนของกระบวนการพยานตามที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงไม่อนุโลมมาใช้กับกรณีของจำเลยเคร่งครัดนัก ทั้งนี้เพื่อให้โอกาสแก่จำเลยในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่นั่นเอง

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เมื่อพิจารณาแล้วผู้ศึกษาเห็นว่า มีวัตถุประสงค์โดยรวม คือ 1. เรื่องความปลอดภัย เช่น ความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร การป้องกันอัคคีภัย 2. เรื่องการสาธารณสุข เช่น จำนวนห้องน้ำ ระบบระบายอากาศ 3. สิ่งแวดล้อม เช่น ระบบบำบัดน้ำเสียจากอาคาร 4. การผังเมืองเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของอาคารในบ้านเมือง 5. การสถาปัตยกรรม 6. เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การจราจร เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แล้วจะเห็นได้ว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยแก่ประชาชนทั่วไปและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ดังนั้น การบัญญัติโทษทางอาญาไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

การที่จะนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญาเมื่อมีผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยฝ่าฝืนเพิกเฉยไม่สนใจต่อคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ชอบที่จะมีคำขอฝ่ายเดียวให้ศาลมีคำสั่งจับกุมหรือกักขังบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ ซึ่งตามมาตรา 297 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น มีหลักเบื้องต้นว่า ศาลจะต้องไม่อนุญาตเว้นแต่ พยานหลักฐานที่ผู้ร้องนำสืบจะเป็นที่พอใจแก่ศาลหรือพยานหลักฐานที่ศาลเรียกมาสืบว่า เจ้าของอาคาร ผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการสามารถที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ ถ้าได้กระทำการโดยสุจริต และไม่มีวิธีบังคับอื่นใดที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะใช้บังคับได้ อันเห็นได้ว่าการที่ศาลจะอนุญาตตามคำขอ โดยมีคำสั่งให้จับกุมและกักขังเจ้าของอาคาร ผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการ ที่ไม่รื้อถอนอาคารทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น

มีคำสั่ง ซึ่งกฎหมายได้วางองค์ประกอบอันเป็นเงื่อนไขอยู่หลายประการที่ศาลจะอนุญาตตามคำขอของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้

โดยองค์ประกอบประการแรก คือ มาตรา 297 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้บัญญัติโดยกำหนดไว้ว่าการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขัง เจ้าของอาคาร ผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการได้ จะต้องล่วงพ้นระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้กำหนดไว้ในคำสั่งให้รื้อถอนเท่านั้น หากยังไม่ล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีคำขอต่อศาลมิได้

องค์ประกอบประการที่สอง คือ ผู้เป็นเจ้าของอาคาร ผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการ จะต้องจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น กล่าวคือ บุคคลดังกล่าวจะต้องมีเจตนาโดยชัดแจ้งที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งกรณีนี้อาจตกเป็นภาระการนำสืบของเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่า บุคคลดังกล่าวมีความจงใจที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของตนหรือไม่

องค์ประกอบประการที่สาม คือ มาตรา 297 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติไว้โดยกำหนดเป็นการห้ามไม่ให้ศาลอนุญาตตามคำขอของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นวางหลักกฎหมายว่าห้ามศาลอนุญาต การที่ศาลจะอนุญาตตามคำขอของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นจะต้องเข้าข้อยกเว้นของกฎหมาย ศาลจึงจะพิจารณาว่าอนุญาตโดยมีคำสั่งให้จับกุมและกักขังบุคคลที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือไม่

องค์ประกอบประการที่สี่ คือ ศาลจะต้องพอใจพยานหลักฐานซึ่งผู้ร้องนำมาสืบหรือศาลต้องพอใจพยานหลักฐานที่ศาลเรียกมาสืบ กล่าวคือ เงื่อนไขประการที่สี่นี้อยู่ในดุลพินิจของศาล

องค์ประกอบประการที่ห้า คือ เจ้าของอาคาร ผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการ สามารถที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้รื้อถอนอาคารทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ถ้าได้กระทำโดยสุจริต และ

องค์ประกอบประการที่หก คือ ไม่มีวิธีบังคับอื่นใดที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะใช้บังคับได้ กล่าวคือ ถ้ามีวิธีบังคับอื่นไม่ว่าจะหนักหรือเบาเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้อง

ดำเนินการตามวิธีนั้นไปก่อนจนกว่าจะเป็นที่พอใจของศาลว่า เจ้าของอาคาร ผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการนั้น ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยจงใจอย่างแน่แท้แล้วเท่านั้น

เงื่อนไของค์ประกอบของกฎหมายตามมาตรา 297 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งหกประการข้างต้นตามที่ผู้ศึกษากล่าวมา ข้อเท็จจริงจะต้องเข้าเงื่อนไของค์ประกอบของกฎหมายครบถ้วนทุกประการ จะมีข้อเท็จจริงที่เข้าเงื่อนไของค์ประกอบของกฎหมายเพียงประการหนึ่งประการใด หรือขาดประการหนึ่งประการใดไปไม่ได้

อีกทั้งยังมีเงื่อนไขตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.99/2555 อีกว่า “...การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยื่นคำขอฝ่ายเดียว โดยทำเป็นคำร้องต่อศาลขอให้มีการสั่งจับกุมและกักขังบุคคลที่ไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้รื้อถอนอาคาร โดยนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมย่อมเป็นการจำกัดหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของผู้รับคำสั่งมากกว่าการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารเอง ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะใช้หรือศาลปกครองจะกำหนดคำสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้มาตรการบังคับทางปกครองมาตรการแรก (มาตรา 43 (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522) ได้ต่อเมื่อปรากฏชัดตั้งแต่ในเบื้องต้นว่ามาตรการบังคับทางปกครองมาตรการที่สอง (มาตรา 43 (2) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กล่าวคือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารเอง) ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองที่สั่งให้บุคคลรื้อถอนอาคารได้โดยแน่แท้เท่านั้น...”

เมื่อพิจารณาตามเงื่อนไขที่ผู้ศึกษากล่าวมาจะเห็นได้ว่า การที่ศาลจะอนุญาตตามคำขอของเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลที่จงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้รื้อถอนอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีความเป็นไปได้น้อยมากหรือแทบไม่มีเลย และเมื่อประกอบกับการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดตามที่กล่าวมา มาตรา 43 (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไม่มีโอกาสที่จะใช้บังคับได้เลย เมื่อบุคคล

ที่ฝ่าฝืนกฎหมายโดยไม่ทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ไม่มีทางที่จะถูกจับกุมหรือกักขังได้

ปัญหาในการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 อีกประการหนึ่ง คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยหมายค้น ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นว่ามีความจำเป็นในการใช้หมายค้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กรณีที่ทรัพย์ที่เป็นอาคารที่ได้กระทำผิดฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ของบุคคลผู้กระทำความผิดตั้งอยู่บนอสังหาริมทรัพย์ของอีกบุคคลหนึ่งซึ่งไม่ใช่ผู้กระทำความผิด กล่าวคือ ถ้าอาคารที่เป็นวัตถุในการกระทำความผิดฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นป้ายตามความหมายของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นของบุคคลหนึ่งที่กระทำความผิดฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ตั้งอยู่บนอาคารที่เป็นตึกของบุคคลอีกบุคคลหนึ่งที่ไม่ได้กระทำความผิดด้วย การที่พนักงานท้องถิ่นจะเข้าไปทำการป้ายดังกล่าว ย่อมต้องผ่านเข้าไปในอาคารบุคคลที่ไม่ได้กระทำความผิด เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจถูกแจ้งความดำเนินคดีอาญาข้อหาบุกรุกได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถที่จะออกหมายค้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ก็อาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีความสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการเสริมกำลังใจในการทำงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นอีกด้วย

อีกทั้ง มาตรา 43 (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไม่มีการกำหนดขั้นตอน ก่อนและหลัง ในการปฏิบัติของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้ ทำให้เมื่อมีผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้รื้อถอนอาคาร ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลผู้ฝ่าฝืนได้เลย ผู้ศึกษาเห็นว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นควรมีหน้าที่เข้าไปดำเนินการรื้อถอนอาคารนั่นเองก่อน ถ้ามีการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ดำเนินการแทน จึงจะควรมีอำนาจขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้

ดังนั้นการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลมกับบทบัญญัติของมาตรา 43 (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไม่มีความ

สอดคล้องกันด้วยประการทั้งปวงตามที่ผู้ศึกษากล่าวมาข้างต้น เพราะพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา จึงควรนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ

ปัญหาดังกล่าวจึงทำให้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้

3. ปัญหาความไม่เหมาะสมของบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

การที่บุคคลยอมที่จะฝ่าฝืนกฎหมายที่มีอัตราโทษสำหรับความผิดที่ตนได้กระทำไปนั้น มีเหตุผลไม่ก็ประการที่บุคคลเช่นนั้นยอมที่จะกระทำความผิด หนึ่งในเหตุผลนั้นคือ ความคุ้มค่าของผลประโยชน์ที่บุคคลผู้นั้นจะพึงได้รับจากการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์กับโทษที่ตนเองจะต้องได้รับและโอกาสที่จะถูกลงโทษตามกฎหมายนั้น ว่าอย่างไรมีมากกว่ากัน คุ้มค่ากับการเสี่ยงที่จะถูกลงโทษตามกฎหมายหรือไม่ หรือแม้จะถูกลงโทษตามกฎหมาย ผลประโยชน์ที่บุคคลได้รับมีความคุ้มค่ามาก ก็จะทำให้บุคคลที่แสวงหาผลประโยชน์จากการกระทำความผิด ยอมที่จะกระทำความผิดโดยฝ่าฝืนกฎหมายไม่ว่าจะเป็นโอกาสที่จะถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐลงโทษ และโทษที่ได้รับนั้นดูเล็กน้อยเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ของบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมายจะพึงได้รับ

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่บุคคลมักจะฝ่าฝืนโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการไม่ขออนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร คำสั่งห้ามใช้อาคาร คำสั่งให้รื้อถอนอาคารทั้งหมดหรือแต่บางส่วน หรือคำสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ได้กระทำไปโดยไม่ขออนุญาตในกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งในแต่ละฐานความผิดนั้น ได้มีบทบัญญัติอัตราโทษที่แตกต่างกันตามที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดไว้ ซึ่งบทกำหนดโทษดังกล่าวยังมีความไม่เหมาะสมในสังคมปัจจุบัน ผู้ศึกษา

จะยกมากล่าวเฉพาะบทกำหนดโทษในมาตราต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ดังนี้ โดยโทษตามที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีการกำหนดบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 65 ถึง มาตรา 70 มาตรา 65 บัญญัติไว้ว่า “...ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ...ต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง” มาตรา 65 ทวิ บัญญัติว่า “... ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ...ต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง” มาตรา 65 ตริ บัญญัติว่า “...ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ...ต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง” มาตรา 65 จัตวา บัญญัติว่า “...ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท ...ยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินห้าพันบาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง” มาตรา 66 บัญญัติว่า “...ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท” มาตรา 66 ทวิ บัญญัติว่า “...ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ...ต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาท...” มาตรา 67 บัญญัติว่า “...ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ...ระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาท...” มาตรา 68 บัญญัติว่า “...ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” มาตรา 69 บัญญัติว่า “...ต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น” ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าความผิดที่มีโทษสูงสุดคือจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และโทษปรับรายวันที่ยังกระทำความผิดต่อเนื่องวันละไม่เกินสามหมื่นบาท แต่ถ้าความผิดนั้นต้องด้วย มาตรา 69 ก็จะต้องระวางโทษเป็นสองเท่า กล่าวคือ จำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท และโทษปรับอีกวันละไม่เกินหกหมื่นบาท ซึ่งถ้ามองในมุมของประชาชนทั่วไปแล้ว โทษปรับถือว่าเป็นโทษสูงพอสมควร แต่ถ้ามองในมุมของผู้ประกอบธุรกิจแล้วจะเห็นว่า โทษปรับนั้นเป็นโทษเล็กน้อยเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบธุรกิจผู้นั้นได้รับ อันแสดงให้เห็นได้ว่าไม่มีผลเป็นการยับยั้งผู้กระทำความผิด

เนื่องจากโทษปรับ ไม่ว่าจะป็นรูปแบบที่กำหนดให้ศาลปรับไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือโทษปรับรายวันในกรณีความผิดต่อเนื่อง มีมูลค่าต่ำกว่าผลประโยชน์ที่บุคคลผู้ประกอบธุรกิจได้รับ แม้กฎหมายบัญญัติให้ปรับผู้ดำเนินการ หรือกรณีเป็นความผิดเกี่ยวกับอาคารเพื่อการพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การศึกษา หรือการสาธารณสุข หรือการกระทำในทางการค้าเพื่อให้เช่า ให้เช่าซื้อ ขาย หรือ จำหน่าย โดยมีค่าตอบแทนเป็น 2 เท่า ของโทษตามที่บัญญัติไว้ก็ไม่มีผลกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคลนั้น ทั้งที่วัตถุประสงค์ของการลงโทษปรับมีเพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับผลกระทบทางการเงินและเพื่อเป็นการข่มขู่ยับยั้ง แต่อตราโทษที่กำหนดในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นี้ ไม่ได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ แม้จะบัญญัติให้มีโทษจำคุก แต่จากการตรวจสอบถึงการลงโทษผู้กระทำความผิดในศาลนั้น บางคดีศาลจะกำหนดโทษจำคุกและโทษปรับ แต่ส่วนโทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าโทษที่บังคับใช้ได้ตามความเป็นจริงจึงมีเพียงโทษปรับเท่านั้น แต่โทษจำคุกในพระราชบัญญัตินี้เป็นโทษจำคุกกระยะสั้น และศาลก็จะไม่ลงโทษจำคุกเพียงแต่ให้รอลงอาญาไว้ ดังเช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 5848/2534 และคำพิพากษาฎีกาที่ 5002/2545 โทษจำคุกจึงแทบจะไม่มีผลในการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัตินี้ โทษที่จะมีผลในการข่มขู่ให้บุคคลผู้กระทำความผิดกลัวได้ก็มีแต่โทษปรับเท่านั้น ซึ่งโทษปรับตามที่กล่าวมานั้นก็จะข่มขู่ยับยั้งได้แต่เฉพาะบุคคลผู้มีรายได้น้อยเท่านั้น แต่ไม่มีผลในทางข่มขู่ยับยั้งกับบุคคลผู้มีรายได้สูงหรือผู้ประกอบการธุรกิจได้

ซึ่งมีกรณีตัวอย่างของการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น คือ กรณีตีถล่มที่ถนนสุขุมวิท 87 เมื่อผู้ดำเนินการฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีคำสั่งให้ระงับการรื้อถอนอาคารดังกล่าว จนเกิดเหตุตีถล่มลงมาทำให้มีผู้เสียชีวิตหลายคนตามข่าว เดลินิวส์ วันศุกร์ที่ 16 มกราคม 2559

ตามกรณีตัวอย่างที่ผู้ศึกษากล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่าบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไม่มีผลเป็นการยับยั้งข่มขู่ผู้กระทำความผิดกฎหมายที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจได้เลย ไม่ว่าจะป็นกรณีไม่มีการบังคับตามกฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งศาลมักรอการลงโทษที่เป็นโทษจำคุก เป็นเหตุให้สภาพบังคับตามกฎหมายของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 คงมีแต่เพียงโทษปรับที่จะข่มขู่ยับยั้งได้แต่

เฉพาะบุคคลผู้มีรายได้น้อยเท่านั้น แต่ไม่อาจใช้ข่มขู่บีบบังคับบุคคลผู้มีรายได้สูงหรือผู้ประกอบการธุรกิจได้เลย

เมื่อศาลมักจะไม่ลงโทษจำคุกแก่บุคคลผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร โดยให้รอการกำหนดโทษไว้ เหตุผลประการหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีการระวางโทษจำคุกสูงสุดไม่เกินหนึ่งปีตามมาตรา 66 ทวิ และมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และเมื่อจำเลยรับสารภาพเป็นเหตุให้ศาลรอการลงโทษ เพื่อให้ผู้นั้นกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดตามมาตรา 56 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

เหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ ศาลอาจคำนึงถึงภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ หากว่ามีการลงโทษจำคุกบุคคลผู้ทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยเคร่งครัด จะทำให้บุคคลผู้ประกอบการชะลอการลงทุนและถ้าเป็นนักลงทุนจากต่างประเทศก็อาจที่เปลี่ยนใจไปลงทุนในประเทศอื่นได้ซึ่งอาจทำให้เกิดผลเสียโดยรวมกับเศรษฐกิจของประเทศได้

อีกทั้งผู้ศึกษายังมีความเห็นว่าความผิดที่มีโทษอาญาของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารนี้ ไม่ได้เป็นความผิดในตัวเองเหมือนอย่างเช่น การลักทรัพย์ ปล้นทรัพย์ แต่เป็นโทษอาญาที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิด เช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่นอันมีลักษณะเดียวกันศาลจึงไม่ได้เคร่งครัดในการลงโทษแก่บุคคลผู้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เท่าที่ควร เมื่อโทษจำคุกอาจมีผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและรัฐยังต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายในการดูแล จัดหาสถานที่ให้กับผู้ต้องขังที่ได้รับโทษจำคุกอีก จึงก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี

เมื่อโทษจำคุกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีแต่ผลเสียและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติแต่ประการใด ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่ารัฐควรจะให้ความสำคัญกับโทษทางอาญาที่เป็นโทษปรับมากกว่า ยังสามารถลงโทษปรับบุคคลที่ทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้มากเท่าไรก็จะทำให้เกิดรายได้ให้กับรัฐได้มากขึ้นเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาบทกำหนดโทษในปัจจุบันของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ยังมีความไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพ

สังคมไทยเพราะการกำหนดโทษปรับดังกล่าวมิได้คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคล กล่าวคือ ในอัตราโทษเดียวกันอาจทำให้บุคคลที่มีรายได้น้อยไม่สามารถที่จะเสียค่าปรับได้ซึ่งอาจต้องยอมให้ตนถูกกักขังแทนค่าปรับ แต่ในขณะเดียวกันบุคคลที่มีรายได้สูงกลับไม่ได้รับความเดือดร้อนเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ของบุคคลผู้มีรายได้สูงได้รับจากการที่กระทำฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งมีข่าวให้เห็นกันบ่อย ๆ ในปัจจุบัน ดังนั้น รัฐควรหันมาให้ความสนใจปรับปรุงโทษปรับของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้สอดคล้องและเป็นธรรมต่อประชาชนทุกระดับชั้นมากขึ้นกว่านี้

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากการศึกษาประวัติศาสตร์ของกฎหมายควบคุมอาคารนั้นพบว่า มีกฎหมายด้านการควบคุมอาคารมาตั้งแต่ 1,700 ปี ก่อนคริสตกาล ดังปรากฏในประมวลกฎหมายของฮัมมูราบี (Code of Hammurabi) สมัยกษัตริย์ฮัมมูราบีแห่งอาณาจักรเมโสโปเตเมีย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่ก่อสร้างอาคารบ้านเรือนตระหนักถึงความสำคัญของอาคารบ้านเรือนให้การก่อสร้างอาคารมีความมั่นคง แข็งแรง ปลอดภัยเท่าที่จะกระทำได้ด้วยวิทยาการที่มีในขณะนั้น บุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือก่อให้เกิดความเสียหายกับบุคคลอื่นย่อมต้องรับบทลงโทษ ซึ่งมีลักษณะตาต่อตา ฟันต่อฟัน

กฎหมายด้านการควบคุมอาคารได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากวิทยาการด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี วิศวกรรมกรรมการก่อสร้างได้รับการพัฒนาส่งผลให้มีรูปแบบของอาคาร บ้านเรือนที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น มีจำนวนชั้นมากขึ้น อาคารมีขนาดใหญ่มากขึ้น มีวัตถุประสงค์ในการใช้ที่หลากหลายมากขึ้น อีกทั้งวัตถุประสงค์การลงโทษก็เปลี่ยนตามไปด้วย จากเดิมที่มีลักษณะตาต่อตา ฟันต่อฟัน ชีวิตต่อชีวิต ก็เปลี่ยนเป็นการปองปราม ช่มชู้ยับยั้ง กฎหมายควบคุมอาคารในยุคใหม่ยังได้กำหนดมาตรฐานการก่อสร้างอาคารให้สูงมากขึ้น โดยถือว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ผู้จะดำเนินการเกี่ยวกับการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือการกระทำอื่น ๆ เกี่ยวกับอาคารทั้งหลายพึงมีและต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้รัฐก็เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในฐานะผู้ปกครองที่ต้องดูแลบ้านเมืองให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยมีการกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมดูแลประชาชนในเรื่องการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคาร และยังขยายวัตถุประสงค์ของกฎหมายออกไปให้มากขึ้นตามความเปลี่ยนแปลงของโลก บุคคล

ที่ฝ่าฝืนกฎหมายก็ย่อมต้องได้รับบทลงโทษไม่ว่าจะเป็นโทษทางปกครองหรือโทษอาญาแล้วแต่กรณี

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมให้เกิดความปลอดภัยต่อสาธารณชน การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร เมื่อเรารู้วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายแล้ว ก็จะสามารถวิเคราะห์ได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายมาตรานั้น บัญญัติขึ้นมาแล้วสอดคล้องหรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ ดังนั้นจึงขอสรุปประเด็นปัญหาตามที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์มาดังนี้

1. ปัญหาการขาดสภาพบังคับเด็ดขาดของมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

บทบัญญัติของมาตรา 41 บัญญัติโดยกำหนดให้การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย โดยได้กระทำความผิดไปแล้ว สามารถที่จะกระทำการย้อนหลังให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ใช้อำนาจดุลพินิจ ในการตรวจสอบ และมีอำนาจสั่งการให้ผู้กระทำฝ่าฝืนกฎหมายขออนุญาตตามกฎหมายได้ ซึ่งจะทำให้เกิดการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่ได้กำหนดวางไว้เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์กฎหมายตามที่กล่าวมาข้างต้น เนื่องจากไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตแต่แรกก็ได้ ต่อเมื่อมีการตรวจพบจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว จึงดำเนินขออนุญาตในภายหลัง ทำให้บทบัญญัติในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่กำหนดว่าการก่อสร้างอาคาร ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ขาดสภาพบังคับโดยเด็ดขาดไปด้วย

2. ปัญหาการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 43 (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

การนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำขอฝ่ายเดียวให้ศาลอนุญาต โดยมีคำสั่งให้จับกุมและกักขังบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้รื้อถอนอาคารที่ได้กระทำการโดย

ผิดกฎหมาย ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่จะนำมาใช้กับกรณีดังกล่าวคือ มาตรา 297 ถึง มาตรา 302 โดยมาตรา 297 ได้วางเงื่อนไขอันเป็นองค์กฎหมายไว้หลายประการ ทำให้การจับกุมและกักขังบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ไม่มีทางเกิดขึ้นได้จริง อาจเป็นเพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้วางหลักเกณฑ์ไว้โดยไม่เคร่งครัดในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากเป็นกฎหมายในส่วนของแพ่ง จึงไม่ให้ความสำคัญกับการจับกุมและกักขังเท่าที่ควร เพราะเหตุแห่งการนำกฎหมาย อันเป็นวิธีการในทางแพ่งมาใช้บังคับกับการลงโทษอาญาทำให้เกิดไม่เหมาะสมในการ บังคับใช้ จึงทำให้บทบัญญัติในมาตรา 43 (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไม่มีประสิทธิภาพ

3. ปัญหาความไม่เหมาะสมของบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

การที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารกันอยู่บ่อยครั้งก็สืบเนื่องมาจากบท กำหนดโทษของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีปัญหาในการใช้บังคับ โดย ไม่สามารถที่จะข่มขู่ยับยั้งบุคคลมิให้กระทำความผิดโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุม อาคาร พ.ศ. 2522 ได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นโทษอาญามีทั้งโทษจำคุกและ โทษปรับ แต่โทษจำคุกไม่สามารถจะใช้บังคับได้จริง ศาลมักจะรอการลงโทษ เพื่อให้ ผู้กระทำความผิดกลับตัวในภายหลัง ทำให้โทษจำคุกแทบจะไม่มีทางจะลงโทษกับผู้กระทำความ ผิดฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้เลย จึงทำให้คงเหลือแต่โทษปรับ เท่านั้นที่อาจจะใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดกฎหมายได้ ซึ่งโทษปรับดังกล่าวก็ยังไม่ มีเหมาะสมในการบังคับใช้ กล่าวคือในอัตราโทษเดียวกันอาจมีผลในการข่มขู่ยับยั้งบุคคล ผู้มีรายได้น้อยให้เกรงกลัวต่อกฎหมายได้ แต่ไม่สามารถข่มขู่ยับยั้งบุคคลผู้มีรายได้สูงได้ เพราะผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นได้รับมีมากกว่าอัตราโทษปรับนั้นหลายเท่า จึงเป็นเหตุ ทำให้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ เช่นเดียวกัน

2. ข้อเสนอแนะ

จากการที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จากหลักการ ทฤษฎี ที่ใช้อยู่ในประเทศไทยและที่ใช้ในต่างประเทศ จึงมีแนวคิดในการแก้ปัญหาที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ดังนี้

1. ปัญหาการขาดสภาพบังคับเด็ดขาดของมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ผู้ศึกษาเห็นควรให้ดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติของมาตรา 41 จากเดิมเป็นดังนี้ “ถ้าการกระทำตามมาตรา 40 อาจจะแก้ไขให้ถูกต้องได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการควบคุมอาคารเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด หากคณะกรรมการควบคุมอาคารวินิจฉัยแล้วเห็นว่าสามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ หรือดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีกก็ได้ และให้นำมาตรา 27 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้าคณะกรรมการควบคุมอาคารวินิจฉัยแล้วเห็นว่าไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ ให้ดำเนินการตามมาตรา 42 ต่อไป ทั้งนี้ การกระทำตามบทบัญญัติในวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกระทำต่ออาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารชุมนุมคน หรือโรงแรมสหภาพให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้หรือถอนตามมาตรา 42 แต่เพียงสถานเดียว”

2. ปัญหาการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 43 (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ผู้ศึกษาจึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 43 วรรคแรกจากเดิมเป็นดังนี้ “ถ้าไม่มีการรื้ออาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้ (1) ขั้นตอนแรก ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารหลังจากล่วงพ้นระยะเวลาที่กำหนดในคำสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารได้เอง โดยจะต้องประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบ

อาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการ จะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้น เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย (2) ขั้นตอนที่สอง ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้ โดยมีเหตุมาจากพฤติการณ์ของบุคคลตาม (1) หรือบุคคลใด ๆ ที่ขัดขวางการเข้าดำเนินการดังกล่าวให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลดังกล่าวจนกว่าจะมีการรื้อถอนอาคารแล้วเสร็จและให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาบังคับใช้โดยอนุโลม”

3. ปัญหาความไม่เหมาะสมของบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้แก้ไขบทบัญญัติของบทกำหนดโทษเฉพาะความดังนี้ มาตรา 65 บัญญัติไว้ว่า “...ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับตั้งแต่สามหมื่นบาทถึงหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ...ต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนสามสิบวันแรกหลังจากนั้นให้ระวางโทษปรับวันละไม่เกินหกหมื่นบาท หากหลังจากศาลมีคำพิพากษาแล้วยังคงกระทำผิดต่อไปอีกให้ปรับวันละไม่เกินหนึ่งแสนสองหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง” มาตรา 65 ทวิ บัญญัติว่า “... ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับตั้งแต่สามหมื่นบาทถึงหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ...ต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนสามสิบวันแรกหลังจากนั้นให้ระวางโทษปรับวันละไม่เกินหกหมื่นบาท หากหลังจากศาลมีคำพิพากษาแล้วยังคงกระทำผิดต่อไปอีกให้ปรับวันละไม่เกินหนึ่งแสนสองหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง” มาตรา 65 ตรี บัญญัติว่า “...ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับตั้งแต่สามหมื่นถึงหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ...ต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนสามสิบวันแรกหลังจากนั้นให้ระวางโทษปรับวันละไม่เกินหกหมื่นบาท หากหลังจากศาลมีคำพิพากษาแล้วยังคงกระทำผิดต่อไปให้ปรับวันละไม่เกินหนึ่งแสนสองหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง” มาตรา 65 จัตวา บัญญัติว่า “...ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นห้าพันบาทถึงสามหมื่นบาท ...ยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินห้าพันบาท

ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนสามสิบวันแรก หลังจากนั้นให้ระวางโทษปรับวันละไม่เกิน สามหมื่นบาท หากหลังจากศาลมีคำพิพากษาแล้วยังคงกระทำผิดต่อไปอีกให้ปรับวันละไม่เกินหกหมื่นบาทจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง” มาตรา 66 บัญญัติว่า “...ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสามหมื่นบาท” มาตรา 66 ทวิ บัญญัติว่า “...ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ... ต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนสามสิบวันแรก หลังจากนั้นให้ระวางโทษปรับวันละไม่เกินหกหมื่นบาท หากหลังจากศาลมีคำพิพากษาแล้วยังคงกระทำผิดต่อไปอีกให้ปรับวันละไม่เกินหนึ่งแสนบาทจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง” มาตรา 67 บัญญัติว่า “...ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ...ระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนสามสิบวันแรก หลังจากนั้นให้ระวางโทษปรับวันละไม่เกินหกหมื่นบาท หากหลังจากศาลมีคำพิพากษาแล้วยังคงกระทำผิดต่อไปอีกให้ปรับวันละไม่เกินหนึ่งแสนบาทจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง” มาตรา 68 บัญญัติว่า “...ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” มาตรา 69 บัญญัติว่า “...ต้องระวางโทษเป็นห้าเท่าของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น”

การเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายมากยิ่งขึ้น สิ่งที่ผู้ศึกษาเสนอแนะนี้น่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไปในเรื่องของความปลอดภัยในการเข้าไปใช้อาคาร และก่อให้เกิดประโยชน์แก่รัฐในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายตรงตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง ไม่มากก็น้อย