



มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารของประเทศไทย Legal Measure for Building Control in Thailand

ฟ้าใส สามารถ^{1*}, พิมุข สุศีลสัมพันธ์²

¹ วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ 73170

² คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ 73170

*E-mail: sphasai.s@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารของ ประเทศไทยที่มีในปัจจุบัน 2) หาข้อเสนอแนะในการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้มีความ เหมาะสมมากขึ้น โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการ ศึกษาจากเอกสาร กฎหมาย ตำรา และ บทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยพบว่า กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมอาคารของประเทศไทยในปัจจุบัน ฉบับหลักได้แก่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด พ.ศ. 2558 ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร รวมทั้งการรื้อถอน ดัดแปลงอาคาร ไว้อย่าง ชัดเจน ทั้งนี้ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการขออนุญาตทุกประเภทไว้ อย่างละเอียด รวมทั้งให้อำนาจ พนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งระงับการก่อสร้าง ต่อเติม ดัดแปลงอาคาร สิ่งปลูกสร้างที่ตรวจพบว่ามี ถูกต้อง ซึ่งได้ทำการตัดเตือนแล้วยังฝ่าฝืนและมีอำนาจดำเนินคดีเมื่อมีคำสั่งระงับการก่อสร้างแต่ยังมีการฝ่าฝืน ทั้งนี้กฎหมายมีความ เหมาะสมอยู่แล้ว แต่หากให้อำนาจออกคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ดำเนินการ ย่อมก่อให้เกิดการกระทบสิทธิของผู้ร้องขอและนำมาซึ่ง การฟ้องร้องเป็นคดีปกครองและคดีอาญา ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะว่า ภาครัฐควรสร้างความรู้ความเข้าใจในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร แก่ประชาชนและสร้างความตระหนักในบทบาทและการใช้อำนาจตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มากขึ้น

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมาย, การควบคุมอาคาร, ประเทศไทย

Abstract

This research aims to 1) study legal measures concerning current building control in Thailand and 2) find suggestions for legal development concerning more appropriate building control. The research is qualitative research and the researcher collects information from documents, laws, textbooks and relevant academic articles. It is found that currently the key law for building control in Thailand is Building Control Act (B.E. 2522) and its revision version (B.E. 2558) which clearly determine application procedure for building construction, as well as demolition and modification. They stipulate application procedures in detail for all types of buildings and authorize officers to suspend building construction, expansion and modification. In case officers find an incorrectly-constructed building and after officers issue a warning or construction suspension, such violation is still not corrected, the laws authorize governmental officers to proceed prosecution. The law itself is reasonable. However, the administrative orders for allowance or suspension definitely affect the right of applicants and may



lead to lawsuit against administrative agencies or criminal case. Hence, the researcher suggests that the governmental sector should create better understanding among people with regard to building control laws and governmental officers' duties and authority under the laws.

Keywords: Legal Measure, Building Contro, Thailand

1. บทนำ

ที่อยู่อาศัย เป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เป็นสถานที่เสริมสร้างความอบอุ่น ความมั่นคง และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ครอบครัว ประชาชนจึงต้องการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง อีกทั้งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ส่งผลให้ความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนมีมากขึ้นเป็นลำดับ ในขณะที่พื้นที่ใช้สอยโดยเฉพาะใจกลางเมืองอันเป็นย่านธุรกิจการค้านั้นมีอยู่อย่างจำกัด ผู้ประกอบการจึงต้องพัฒนารูปแบบของที่อยู่อาศัยในลักษณะต่าง ๆ เช่น ทาวน์เฮ้าส์ บ้านแฝด บ้านเดี่ยว คอนโดมิเนียม เป็นต้น ทั้งนี้การก่อให้เกิดสิ่งปลูกสร้างและอาคารในลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้ จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ประกอบหลายอย่าง และหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญมากประการหนึ่ง คือ การปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อให้เกิดความปลอดภัยเหมาะสมแก่การใช้สอยและไม่กระทบสิทธิของผู้อื่นหรือกระทบต่อส่วนรวม ในปัจจุบันกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมอาคารโดยทั่วไปได้แก่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมทั้งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้กฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์แตกต่างกันไป ผู้วิจัยจึงเห็นความสำคัญในการศึกษามาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารของประเทศไทย

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารของประเทศไทยที่มีในปัจจุบัน
- 2) เพื่อหาข้อเสนอแนะในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้มีความเหมาะสมมากขึ้น

3. ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การศึกษาจากเอกสาร ตำรา บทความทางวิชาการ และเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วนำมาทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยยึดตรรกะ ทฤษฎีทางกฎหมายและบทกฎหมายที่บังคับใช้ ทั้งนี้กำหนดขอบเขตการวิจัยไว้เฉพาะพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

4. การอภิปรายผล

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาคารและสิ่งปลูกสร้างโดยตรง คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องเฉพาะเรื่อง โดยการขออนุญาตก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายจำเป็นต้องตรวจสอบก่อนว่า อาคารและสิ่งปลูกสร้างนั้นเกี่ยวข้องกับกฎหมายเฉพาะเรื่องอย่างไร หากไม่ขัดต่อบทบัญญัติกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องเฉพาะเรื่องแล้ว จึงจะอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างตามกฎหมายควบคุมอาคารได้ ในที่นี้ ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตศึกษาเฉพาะพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งพบว่ามีวัตถุประสงค์โดยรวมของกฎหมาย 7 ข้อ ได้แก่ 1) เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคง 2) เพื่อความปลอดภัย 3) เพื่อป้องกันอัคคีภัย 4) เพื่อการสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม 5) เพื่อการผังเมือง 6) เพื่อการสถาปัตยกรรม 7) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การจราจร โดยบทบัญญัติต่าง ๆ ที่กำหนดไว้



ในกฎหมายฉบับนี้ ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย รับรองการใช้หรือการเปลี่ยนแปลงใช้อาคาร และการรับรองการตรวจสอบการใช้อาคาร รวมถึงเป็นผู้ดูแลให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารปฏิบัติตามกฎหมาย หากพบว่าการฝ่าฝืนซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่อย่างกว้างขวางในการควบคุมอาคาร ทั้งนี้ไม่มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ควบคุมการใช้อาคารที่ไม่เหมาะสมของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ แต่มีวิธีการและขั้นตอนการขออนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารของเอกชนไว้อย่างละเอียด การใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่จึงอาจนำมาซึ่งการโต้แย้งและนำไปสู่การฟ้องร้องเป็นคดีปกครอง หากผู้ขออนุญาตเห็นว่าการอนุญาตหรือไม่อนุญาตดังกล่าว เป็นการใช้อาคารโดยไม่ชอบธรรม ทั้งนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาของสุรีย์ สิงห์ทอง (2555) ที่มีความเห็นว่า ปัญหาความเข้าใจของกฎหมายควบคุมอาคาร รวมทั้งความหลากหลายของกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง อาจทำให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง สับสน ไม่เข้าใจ และไม่สามารถนำตัวบทกฎหมายต่าง ๆ เหล่านั้นไปใช้ได้มีประสิทธิภาพได้

5. ผลการวิจัย

กฎหมายควบคุมอาคารถือว่าการควบคุมการใช้ประโยชน์จากที่ดินในลักษณะหนึ่ง ที่มีแนวคิดพื้นฐานมาจากกฎหมายเพื่อนบ้าน (Law of Neighbor) กล่าวคือทุกคนมีเจตนาธรรมอยู่ร่วมกันในชุมชนเพื่อให้มีเพื่อนบ้านที่อยู่ใกล้เคียงกันพอที่จะพบกันหรือสังสรรค์กันได้เมื่อต้องการ แต่ในการอยู่อาศัยนั้นจะต้องมีระยะที่ห่างกันพอที่จะหลีกเลี่ยงการกระทำบางอย่าง เพื่อให้มีความปลอดภัยจากอาคาร จากอัคคีภัยที่เกิดขึ้นจากอาคาร มีสุขภาพอนามัยที่ดี ไม่แออัด มีความเป็นระเบียบ สวยงาม รักษาสภาพแวดล้อมและเพื่อให้พ้นจากความเดือดร้อนรำคาญ ทั้งนี้ ความหมายและขอบเขตของอาคาร ได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ทั้งนี้ ในมาตราดังกล่าวยังให้ “อาคาร” หมายความรวมถึงสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง นั้นหมายถึงกฎหมายเปิดช่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ใช้อำนาจกำหนดคำนิยาม “อาคาร” เพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ นับเป็นข้อดีของกฎหมายควบคุมอาคารของไทยที่จะทำให้การควบคุมอาคารทันกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

เมื่อศึกษาถึงวัตถุประสงค์หรือเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แล้วพบว่า ได้ยึดหลักการที่สำคัญ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ที่กระจายอำนาจในการควบคุมอาคารให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงซึ่งออกมากำหนดรายละเอียดตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แต่ข้อบัญญัติท้องถิ่นจะขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงไม่ได้ ยกเว้นกรณีมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น แต่จะมีผลบังคับได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคาร และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี นับเป็นความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจที่ค่อนข้างมากให้แก่ท้องถิ่นในการควบคุมอาคาร

อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จะได้มีการขยายแนวความคิดในการควบคุมอาคารกว้างมากขึ้น ให้ทันต่อความเจริญก้าวหน้าและการขยายตัวของบ้านเมืองแล้วก็ตาม แต่ในความเป็นจริง การอนุญาตตามกฎหมายควบคุมอาคารนั้นก็มีการพิจารณาเฉพาะในเรื่องความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัยเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากปัญหาข้อร้องเรียนและกฎกระทรวงต่าง ๆ ที่ออกมา มักจะมุ่งเน้นเฉพาะในด้านความมั่นคงแข็งแรงแทบทั้งสิ้น แทบไม่ปรากฏว่ามีกฎกระทรวงฉบับใดที่ออกมากำหนดรายละเอียดในเรื่องการสถาปัตยกรรม หรือการผังเมืองแต่อย่างใด ทั้งนี้กฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองได้มีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ล่าสุดฉบับที่ 4 ปี พ.ศ. 2558) เป็นกฎหมายหลักในการบังคับใช้

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ล่าสุดฉบับที่ 5 ปี พ.ศ. 2558) แล้วพบว่า เป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคารที่มุ่งคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนโดยส่วนรวม จึงได้บัญญัติวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครอง



ประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ แต่เป็นกฎหมายที่ค่อนข้างยาก และมีกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัตินี้หลายฉบับด้วยกัน ทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งไม่เพียงแต่ประชาชนโดยทั่วไปเท่านั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย บางครั้งก็ยากที่จะเข้าใจ จึงก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมายผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้มีความเหมาะสมดีอยู่แล้ว เนื่องจากมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องถึงปัจจุบันเป็นฉบับที่ 5 จึงยังไม่มีมีความจำเป็นต้องพัฒนาแต่อย่างใด แต่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรสร้างความรู้ ความเข้าใจกับประชาชนให้มากขึ้น โดยเฉพาะประชาชนที่เป็นผู้ขออนุญาตกระทำการต่าง ๆ ตามกฎหมายฉบับนี้ และสร้างความรู้ความเข้าใจกับพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย เพื่อมิให้เกิดการใช้ดุลยพินิจที่ไม่เหมาะสม

7. กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “นโยบายของรัฐในการควบคุมอาคารของประเทศไทย” ซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากเงินรายได้ของวิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ ประจำปีงบประมาณ 2559

8. บรรณานุกรม

- [1] บุรินทร์ โชคเกิด, 2551, คำอธิบายพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, เชียงใหม่ : เตือนตุลา
- [2] บวรวิทย์ เป็รื่องวงศ์, 2543, “อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- [3] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- [4] วรเจตน์ ภาศิริตัน, 2543, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, กรุงเทพฯ : วิญญูชน
- [5] สุรีย์ สิงห์ทอง, 2555, “ปัญหากฎหมายควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต