

ปัญหาการบังคับใช้ และวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร

ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

นายสุรียน ประภาสวัต



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2539

ISBN 974-633-264-3

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**PROBLEMS ON ENFORCEMENT AND DECISIONS OF BANGKOK
METROPOLITAN OFFICIALS UNDER THE BUILDING CONTROL LAW**

Mr. Suriyon Prabhasavat

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1995

ISBN 974-633-264-3

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาการบังคับใช้และวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร
ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

โดย นายสุรียน ประภาสะวัต



ภาควิชา นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตร์

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ กุงสุวรรณ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล)

.....กรรมการ
(อาจารย์ บำรุง ชุมสวัสดิกุล)

.....กรรมการ
(อาจารย์ สนิท สนันศิริ)

.....กรรมการ
(อาจารย์ วรวิทย์ โล่ห์ทอง)



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จลงได้หากขาดความกรุณาจากรองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โฆวิทกุล ที่เป็นผู้ให้คำแนะนำในการเริ่มศึกษาค้นคว้า ตลอดจนข้อมูลและคำแนะนำ พร้อมทั้งกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาควบคุมการทำวิทยานิพนธ์ ผู้วิจัยจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ไว้ ณ ที่นี้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์, อาจารย์ สนิท สนั่นศิลป์, อาจารย์ บำรุง ชุณสวัสดิกุล, อาจารย์ วรวิทย์ โล่ห์ทอง ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำอันมีคุณค่า ทำให้สามารถจัดทำวิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และขอกราบขอบพระคุณ คุณมติ ตั้งพาณิชย์, คุณชวพงษ์ ชำนิประศาสตร์ และขอขอบพระคุณ คุณประภาส นาคสุทธิ, คุณชาติชาย สวัสดิการ ซึ่งได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการให้สัมภาษณ์ และให้คำแนะนำ และขอขอบพระคุณ คุณธานีทร์ สันติวัฒนธรรม, คุณรดาพรรณ วาณิช, คุณธนุชัย หุ่นนิวัฒน์ ที่ช่วยให้ข้อมูล และแปลเอกสารภาษาต่างประเทศ, คุณกตัญญู ภูไท ที่ช่วยเป็นธุระในการจัดหาเอกสาร

ท้ายนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณพี่ ๆ เพื่อน ๆ น้อง ๆ ผู้มีส่วนช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทุกท่าน โดยเฉพาะคุณนิรมล ศฤงคารินทร์ เพื่อนรักของผู้วิจัยที่เป็นกำลังใจเสมอมาจนสำเร็จการศึกษา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่า และประโยชน์ต่อการศึกษาและวงการกฎหมายอยู่บ้าง ผู้วิจัยขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแก่บิดา มารดา และอาจารย์ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชาแก่ผู้วิจัย

สุรียน ประภาสะวัต



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

สุรียน ประภาสะวัต : ปัญหาการบังคับใช้ และวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร (PROBLEMS ON ENFORCEMENT AND DECISIONS OF BANGKOK METROPOLITAN OFFICIALS UNDER THE BUILDING CONTROL LAW) อาจารย์ที่ปรึกษา : รศ. ประสิทธิ์ โควีโลกุล, 227 หน้า. ISBN 974-633-264-3

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาการบังคับใช้และวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ผลการศึกษาปรากฏว่า เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยมีสาเหตุมาจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติของกรุงเทพมหานครไม่มีความรู้เพียงพอต่อการดำเนินงาน และละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับผู้บังคับบัญชาไม่ตระหนักถึงความรับผิดชอบของตนในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และไม่ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อย่างจริงจัง ทำให้สะสมและเพิ่มพูนปัญหาขึ้นอย่างมากมาย นอกจากนี้ ประชาชนอาจจะขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย และไม่เห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว อีกทั้งระเบียบข้อบังคับที่ซับซ้อนอันเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมาย และไม่สอดคล้องต่อความเป็นจริงในสังคมไทย จึงทำให้เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครทำการวินิจฉัยสั่งการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและวิธีปฏิบัติ

การแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว อาจแยกพิจารณาในกรณีดังต่อไปนี้

1. การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต ควรพิจารณาแก้ไขข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้อาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายแต่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายสามารถขออนุญาตได้ ส่วนอาคารที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ต้องบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายควบคุมอาคารอย่างเคร่งครัด
2. การแก้ไขปัญหาค่าจะเกิดขึ้นในปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ปฏิบัติต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้องมีเหตุผล และยุติธรรมภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายอย่างเสมอภาค ถ้าพบว่ามีกรณีฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ต้องดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างรวดเร็ว และเด็ดขาด
3. การแก้ไขปัญหาค่าจะเกิดขึ้นในอนาคตต้องพิจารณาแก้ไขบทบาทหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารของประชาชน

ผู้บังคับบัญชาต้องกวดขันการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ และถ้าเจ้าหน้าที่ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ ผู้บังคับบัญชาต้องบังคับใช้มาตรการในการควบคุมเจ้าหน้าที่ทั้งทางวินัย และทางอาญาอย่างเคร่งครัด ในส่วนของประชาชนต้องประชาสัมพันธ์ให้มีความรู้และเข้าใจถึงความสำคัญและประโยชน์ของการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้รับจ้างก่อสร้างต้องปรับปรุงอาคารซึ่งเป็นคนกลางที่ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการทำผิดกฎหมายส่วนน้อยอยู่น้อย อาจจะต้องมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการประกอบอาชีพงานก่อสร้างก็ได้

ส่วนการแก้ไขปัญหาการวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ต้องเสนอให้มีการนำหลักวิธีพิจารณาทางปกครองที่สำคัญ 3 หลัก คือ หลักปลอดจากการลำเอียง หลักสิทธิในการได้รับฟัง และหลักการให้เหตุผล มาใช้บังคับกับกระบวนการวินิจฉัยสั่งการตามกฎหมายควบคุมอาคาร

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา กฎหมายมหาชน
ปีการศึกษา 2538

ลายมือชื่อนิติศ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาพร้อม

C470904 MAJOR
KEY WORD:

PUBLIC LAW
ENFORCEMENT / BUILDING CONTROL LAW / BANGKOK
METROPOLITAN AREA / PROBLEMS

SURIYON PRABHASAVAT : PROBLEM ON ENFORCEMENT AND DECISIONS
OF BANGKOK METROPOLITAN OFFICIALS UNDER THE BUILDING CONTROL
LAW. THESIS ADVISOR : ASSO.PROF. PRASIT KOVILAIKOOL. 227 PP.
ISBN 974-633-264-3.

The objective of this thesis is to study and analyze enforcement and decisions of Bangkok Metropolitan Officials under the Building Control Law.

As a result of the study, it is apparent that Bangkok Metropolitan Officials cannot enforce the law sufficiently because of the lack of sufficient knowledge and abandon in performing their duty. Furthermore, the senior officials do not realize their responsibility concerning the enforcement of the Building Control Law and do not seriously control the performance of their subordinates. This, in turn creates more problems. Apart from the above matters, people may lack knowledge and understanding of the law and does not realize the importance of the problem. Moreover, the complexity of existing rule and regulation and the law are out of step with the reality of Thai society, which causes problems in law enforcement. Consequently, Bangkok Metropolitan Officials make decisions which go against both the law and good practice.

To solve the aforesaid law enforcement problems, consideration could be given to the following matters:

1. To solve existing problems, one could consider amending the regulations of the Bangkok Metropolitan so as to allow buildings which were constructed contrary to the letter of the law, but not against the objectives of the law, and should be enforced seriously against building constructed contrary to the objectives of the law.

2. To solve current problems, officials must enforce the law rationally and justly and if there is the violation of Building Control Law, enforcement law should be taken immediately and seriously.

3. To solve future problems, such as by amendment of the provisions of the law to comply with the way of Thai living and justice, strict law enforcement and providing information to the general public.

The senior officials have to strictly control the conduct of duty of the practice officials and if they neglect their duty. The senior officials must strictly enforce the measures to control the officials, both in terms of the rules of conduct and the criminal law. In the case of the public, enough information should be provided to allow them to understand the importance and benefits of complying with the Building Control Law. Especially, contractors who carry out alterations to building as middleman who cause many problems concerning violations of this law. Therefore, it may be necessary to prescribe legal measures to control the construction profession.

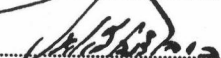
Regarding problems of decision making by officials, it should be solved by applying the three principals of administrative procedure, i.e. the right to a fair hearing, the rule against bias and the principal of reason.

ภาควิชา นิติศาสตร์.....

สาขาวิชา กฎหมายมหาชน.....

ปีการศึกษา 2538.....

ลายมือชื่อนิติ..... 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... 

ลายมือชื่อคณาจารย์ที่เรียนร่วม.....



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทนำ	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
สมมติฐาน	5
วัตถุประสงค์	5
ทฤษฎีและแนวความคิด	6
วิธีการศึกษาค้นคว้า	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 1	
ประวัติความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคาร	8
ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของกฎหมายควบคุมอาคารของไทย	8
1. สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช	8
2. ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปีพุทธศักราช 2475	18
2.1 ช่วงก่อนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522	19
2.2 ช่วงของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522	24
วัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคารของไทย	26
วัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคารของต่างประเทศ	38

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายควบคุมอาคาร	46
1. สำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคาร	46
2. ราชการส่วนท้องถิ่น	47
เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อการควบคุมอาคาร	56
1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	56
2. เจ้าพนักงานท้องถิ่น	60
3. นายช่าง	72
4. นายตรวจ	73
5. คณะกรรมการควบคุมอาคาร	75
6. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์	77
7. คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี	79
การบริหาร การดำเนินการ และการจัดการตามกฎหมายควบคุมอาคาร ในเขตกรุงเทพมหานคร	80
ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครและหน่วยงานอื่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522	87
1. ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับรัฐบาล	87
2. ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับ คณะกรรมการควบคุมอาคาร	88
3. ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานคร กับคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์	89

บทที่ 3

ปัญหาการบังคับใช้และการวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่

หน้า

91

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร

91

1. กฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่กำหนดความรับผิดชอบ
ของเจ้าหน้าที่

92

1.1 หน้าที่เกิดจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร
พุทธศักราช 2522

93

1.2 หน้าที่ที่เกิดจากระเบียบในการปฏิบัติงานของ
เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร

95

2. ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่

103

2.1 ปัญหาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร

103

2.2 อุปสรรคในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่

114

ปัญหาการวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร
ตามกฎหมายควบคุมอาคาร

117

บทที่ 4

ศึกษาแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาการบังคับใช้ และการวินิจฉัยสั่งการ
ของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร

138

แนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร

138

1. ปัญหาเจ้าหน้าที่ขาดความรับผิดชอบ

138

2. ปัญหาผู้บริหารของกรุงเทพมหานครไม่ตระหนักถึงหน้าที่และ
ความรับผิดชอบของตนและขาดการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา

144

3. ปัญหาประชาชนขาดความรู้ในกฎหมายควบคุมอาคาร และ
เจตนากระทำผิด

149

แนวทางแก้ไขปัญหาการวินิจฉัยสั่งการ

150

1. การคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการ
วินิจฉัยสั่งการ

150

1.1 การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกัน

150

	หน้า
1.2 การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไข	151
2. การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกัน	
ตามหลักวิธีพิจารณาทางปกครอง	153
2.1 หลีกเลี่ยงจากการล่าเอียง	153
2.2 หลักสิทธิในการได้รับฟัง	154
2.3 หลักการให้เหตุผล	155
3. แนวทางในการนำหลักวิธีพิจารณาทางปกครองมาบังคับใช้	
กับการวินิจฉัยสั่งการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร	
พุทธศักราช 2522	156
บทที่ 5	
บทสรุปและเสนอแนะ	159
บทสรุป	159
ข้อเสนอแนะ	161
บรรณานุกรม	166
ภาคผนวก	170
ประวัติผู้เขียน	227