

### บทที่ 3

## การวิเคราะห์สาเหตุการก่อให้เกิดปัญหาก่อสร้าง ดัดแปลง ต่อเติมอาคารโดยกระทำผิดหลัก เกณฑ์ของกฎหมายควบคุมอาคารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ระยะถอยร่น ความสูง พื้นที่ว่างของอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร

ในการศึกษาถึงสภาพปัญหาการมีอาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดในเขตกรุงเทพมหานคร สภาพปัญหาดังกล่าวมีการสะสมมาเป็นเวลานาน การแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น จำเป็นต้องเข้าใจถึงสาเหตุที่แท้จริง ซึ่งเป็นต้นเหตุของการเกิดปัญหา เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงสาเหตุของการเกิดปัญหาดังกล่าวจากความเกี่ยวข้องด้านต่าง ๆ ของการเกิดขึ้นของปัญหา โดยวิธีการที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษานอกเหนือจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้วิจัยยังได้ทำแบบสอบถามเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคารของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร เป็นจำนวน 500 ราย สัมภาษณ์ สถาปนิก วิศวกร เจ้าของโครงการ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาพบว่าสาเหตุของกรณีการฝ่าฝืนก่อสร้างหรือต่อเติมอาคารในบริเวณทางเดินหลังดึกแถวซึ่งมีสภาพปัญหารุนแรงที่สุดนั้น มีสาเหตุดังนี้

#### 1. ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าพนักงานท้องถิ่น

กฎหมายในแต่ละสาขามีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันไป และรัฐก็สร้างหรือกำหนดกลไกเพื่อการบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละสาขาแตกต่างกันไป<sup>1</sup> การบังคับใช้กฎหมาย(Law Enforcement) ให้ตรงตามเจตนารมณ์กฎหมายฟังดูเรียบง่ายไม่น่าจะมีปัญหาแต่อย่างใด แต่ปัญหาที่แท้จริงอยู่ที่ว่าใครจะทราบว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นอยู่ในที่ใด และจะอย่างไร จึงจะบังคับใช้กฎหมายนั้นๆให้มีผลเป็นจริงเป็นจังขึ้นในสังคม ตามเจตนารมณ์นั้นๆได้<sup>2</sup> การบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารนี้ก็เช่นกันรัฐได้สร้างกลไกต่างๆเพื่อให้กฎหมายควบคุมอาคารสามารถบรรลุผลสูงสุดของกฎหมาย เช่น การให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการรื้อถอน อำนาจในการสั่งให้ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

---

<sup>1</sup> อมร จันทร์สมบูรณ์ , "Law enforcement มิติที่ 3 ของกฎหมาย."วารสารปกครอง เล่ม 9 ( เมษายน 2533) : 12

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12

การห้ามใช้อาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น หน่วยงานสำคัญที่เป็นผู้อำนวยการบริหารการควบคุมอาคารก็คือหน่วยงานท้องถิ่นสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นอยู่ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะต้องเป็นผู้ดูแลรักษากฎหมายควบคุมอาคารนี้ โดยในส่วนของกรุงเทพมหานครได้มีการมอบอำนาจในการดูแลรักษากฎหมายในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้กับเจ้าหน้าที่ในระดับต่างถัดมาตามความเหมาะสมของงาน และการใช้อำนาจด้วย

สภาพที่กรุงเทพมหานครมีการก่อสร้างต่อเติมอาคารในบริเวณทางเดินด้านหลังอาคารตึกแถวเป็นจำนวนมาก หากพิจารณาถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดที่ว่างทางเดินหลังตึกแถวจำนวน 2.00 เมตรนี้แล้ว วัตถุประสงค์สำคัญก็เพื่อเป็นทางหนีไฟเมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้ รวมทั้งเป็นทางเข้าไปดับเพลิงของเจ้าหน้าที่ดับเพลิง นอกจากนี้ยังมีเพื่อประโยชน์ในด้านความพอเพียงของแสง และการถ่ายเทของอากาศ จากวัตถุประสงค์ของข้อกำหนดดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับอาคารอย่างยิ่ง อีกทั้งในต่างประเทศยังมีการกำหนดให้มีจำนวนที่ว่างมากกว่าของประเทศไทย เช่น 3.00 เมตรขึ้นไป และสำหรับประเทศไทยเองขณะนี้ก็มีแนวโน้มที่จะแก้ไขหลักเกณฑ์โดยเพิ่มจำนวนเป็น อย่างน้อย 3.00 เมตร ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงเหตุผล และความจำเป็นของการกำหนดให้เว้นที่ว่างทางเดินหลังอาคารนี้ นับว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่ตึกแถวจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดนี้ แต่ในสภาพความเป็นจริงกับสวนทางกับความสำคัญโดยตลอดดังจะเห็นได้ว่าที่ผ่านมาหลักเกณฑ์ในข้อนี้มีการฝ่าฝืนมากเป็นอันดับหนึ่งและมีสภาพความรุนแรงของปัญหามาก

ปัญหาการมีอาคารที่ก่อสร้างในบริเวณทางเดินหลังอาคารตึกแถวจำนวนมากนี้ นั้น สภาพปัญหาไม่ได้เกิดขึ้นพร้อมกันในคราวเดียวกันแต่ค่อยๆเกิดขึ้นทีละน้อยและค่อยๆเพิ่มขึ้นในแต่ละปี เนื่องจากสภาพความผิดที่เกี่ยวกับอาคารนี้มีเมื่อมีการละเมิดแล้วอาคารจะปรากฏให้เห็นเด่นชัดจนกว่าอาคารจะพังลงไปหรือมีการรื้อถอน ดังนั้นสภาพของปัญหาจึงปรากฏให้เห็นได้ชัดเจนไม่อาจซ่อนบังได้ อีกทั้งอาคารในแต่ละหลังนั้นมีอายุในการใช้งานเกินกว่า 100 ปี สภาพของปัญหาจึงมีการสะสมจากจำนวนไม่มากนักแล้วค่อยๆเพิ่มขึ้นเป็นลำดับจนมากมายมหาศาลดังสภาพที่ปรากฏในปัจจุบัน จากการศึกษาพบว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ว่างทางเดินหลังอาคารตึกแถวนี้มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง แต่กลับมีอาคารที่ทำการฝ่าฝืนเป็นจำนวนมาก สาเหตุสำคัญนั้นมาจากการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

### 1.1 การปล่อยปลั๊กละเลขการบังคับใช้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายควบคุมอาคาร กำหนด ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนั้น เมื่อมีผู้ก่อสร้างหรือต่อเติมอาคารในบริเวณหลังทางเดินตึกแถวรวมถึงกรณีของทาวน์เฮาส์นั้น กฎหมายควบคุมอาคารให้เครื่องมือสำคัญที่ใช้เมื่อมีการตรวจพบทั้งในขณะที่มีการก่อสร้างและอาคารที่ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว เพื่อดำเนินการขจัดปัญหาการมีอาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดโดยเร็ว กล่าวคือเมื่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่ว่านายช่าง หรือนายตรวจได้ตรวจว่ามีผู้ก่อสร้างอาคารในบริเวณพื้นที่เว้นว่างหลังตึกแถว เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครผู้มีอำนาจสามารถมีคำสั่งตามกฎหมายควบคุมอาคารในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้ เจ้าของอาคาร หรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินงาน ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระวังมิให้มีการกระทำผิดต่อไปทันที รวมทั้งมีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใช้หรือเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่กระทำผิด โดยจะต้องจัดให้มีการแสดงเครื่องหมายห้ามไว้ในที่เปิดเผย และเห็นได้ง่าย ณ อาคาร หรือบริเวณดังกล่าว<sup>3</sup> ในการพิจารณาออกคำสั่งนี้จะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องพิจารณาสั่งการให้เหมาะสมกับกรณีกล่าวคือ หากเป็นกรณีที่เป็นกรก่อสร้าง หรือ คัดแปลงอาคารเสร็จเรียบร้อยแล้วก็เพียงแต่มีคำสั่งห้ามมิให้ใช้หรือเข้าไปในอาคาร โดยไม่ต้องมีคำสั่งให้ระงับการ กระทำการ หากได้มีคำสั่งภายหลังจากที่ก่อสร้างอาคารเสร็จไปแล้วในกรณีเช่นนี้ไม่มีบทบัญญัติว่าการฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้แต่อย่างใด เนื่องจากก้าวล่วงขั้นตอนการกระทำการฝ่าฝืนมาแล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งให้ระงับ ห้ามใช้ หรือเข้าไปในอาคารแล้วโดยทั่วไปจะต้องพิจารณาคำสั่งโดยพิจารณาออกเป็นกรณี ว่าเป็น อาคารที่สามารถแก้ไขให้

<sup>3</sup>พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 40

<sup>4</sup>ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ 672/2529 ที่ว่าเจ้าหน้าที่ของโจทก์(กรุงเทพมหานคร)ตรวจพบเมื่ออาคารได้ก่อสร้างเสร็จแล้ว จึงล่วงเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีคำสั่งให้ระงับการ ก่อสร้างเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งดังกล่าว และตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ 4488 / 2531 ที่ว่า เมื่อมีคำสั่งภายหลังจากที่จำเลยก่อสร้างอาคารเสร็จไปแล้วในกรณีเช่นนี้ไม่มีบทบัญญัติว่าการฝ่าฝืนเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้แต่อย่างใด การที่จำเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจึงไม่มีความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ถูกต้องตามกฎหมายได้ หรือเป็นอาคารที่ไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ ในกรณีการฝ่าฝืนโดยการก่อสร้าง หรือต่อเติม ดัดแปลงอาคารในบริเวณทางเดินหลังอาคารตึกแถวนี้เป็นกรณีที่เมื่อมีการละเมิดแล้วอาคารไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ทุกกรณี ดังนั้นจึงเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องมีคำสั่งให้ เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการ รื้อถอนอาคารอาคารในส่วนที่ต่อเติมภายในเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า 30 วัน<sup>4</sup> หากพ้นกำหนดแล้วเจ้าของ หรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม ผู้ดำเนินการ ไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครผู้มีอำนาจในฐานะเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นอาจดำเนินการดังนี้ได้อีก คือ การมีคำสั่งแต่ฝ่ายเดียว โดยทำเป็นคำสั่งต่อศาล เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุม และกักขังบุคคล ซึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น<sup>5</sup> นอกจากนี้กรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ยังได้มอบอำนาจให้ดำเนินการกับอาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ด้วยการดำเนินการรื้อถอน หรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง โดยจะต้องมีการปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นไม่น้อยกว่า 7 วัน โดยในการนี้ เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงานและผู้ดำเนินการจะต้องร่วมกันชดใช้ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนเว้นแต่พิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำผิด หรือมีส่วนร่วมในการกระทำผิดกฎหมาย<sup>6</sup> ในการรื้อถอนดังกล่าวข้างต้นนี้เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หรือ โดยการอำนาจการของเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เมื่อดำเนินการโดยต้องใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์ ผู้เสียหายจะเรียกร้อยค่าเสียหายจากท้องถิ่น หรือผู้ดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้<sup>7</sup>

อำนาจในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น หากเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมีการดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดก็จะเป็นการสกัดกั้นไม่ให้มีอาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ในส่วนทางเดินหลังอาคารตึกแถวได้ เนื่องจากกฎหมายควบคุมอาคารได้ให้อำนาจ

<sup>4</sup>พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 42

<sup>5</sup>พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 43 วรรค 1 (1)

<sup>6</sup>พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 43 วรรค 1 (2)

<sup>7</sup>พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 43 วรรค 2

ไว้อย่างชัดเจนเพื่อขจัดอาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่มีการปล่อยปละละเลยไม่อำนวยความสะดวกให้เป็นตามที่กฎหมายกำหนด จะมีการดำเนินการบ้างในกรณีที่มีการร้องเรียนจากประชาชน ก็จะพิจารณาสั่งการเป็นคราวไป ทำให้ในปัจจุบันจึงมีการฝ่าฝืนในส่วนของการเดินดึกแถวอย่างมาก เหตุผลสำคัญที่เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็เนื่องจากมีความเห็นใจว่าพื้นที่ดังกล่าวเจ้าของอาคารมีความต้องการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของตนเอง เจ้าหน้าที่จึงไม่การนำหลักกฎหมายมาบังคับใช้อย่างเข้มงวด แต่จะเป็นการบังคับในเชิงรัฐศาสตร์ที่ว่า หากไม่เกิดปัญหาใดๆขึ้นซึ่งเป็นที่สนใจของประชาชนและสื่อมวลชน เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครจะไม่เข้าไปดำเนินการใดๆตามที่กฎหมายกำหนด แต่เมื่อใดมีเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นก็จะมีการดำเนินการตามกฎหมายอย่างเข้มงวดในระลอกหนึ่ง จนกว่าประเด็นปัญหาจะไม่ได้รับความสนใจ และเมื่อความสนใจในสภาพปัญหาของประชาชน และสื่อมวลชนหมดลง การบริหารการบังคับใช้ในเชิงรัฐศาสตร์ก็จะกลับเข้ามาเป็นแนวปฏิบัติอีกครั้ง ดังที่จะเห็นได้จากเหตุการณ์การเกิดเพลิงไหม้ การที่ตีกล่มในแต่ละครั้งก็จะมีการเข้มงวดในการตรวจตราสั่งการให้บังคับให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่เมื่อเวลาผ่านไปในระยะหนึ่งความเข้มงวดก็จะหมดลง

หากพิจารณาถึงสภาพการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารดังกล่าวมาแต่ข้างต้นแล้ว กฎหมายควบคุมอาคารได้มอบเครื่องมือให้กับเจ้าพนักงานท้องถิ่นหลายประการ การขจัดอาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์น่าจะเกิดประสิทธิผลอย่างยิ่ง แต่ในด้านเครื่องมือที่มอบให้เจ้าหน้าที่เองไม่ว่า การสั่งรื้อถอน การดำเนินการลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเอง ยังไม่มีประสิทธิภาพที่ดีเพียงพอกับการควบคุมบริหารกฎหมาย กล่าวคือในด้านหลักการเครื่องมือที่รัฐมอบให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นน่าจะเพียงพอ แต่เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นนำไปบังคับใช้แล้วยังก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้อย่างมากมาย ดังเช่นกรณีการรื้อถอนอาคารนั้น ซึ่งเปรียบเสมือนมาตรการ หรือเครื่องมือที่ให้กับ เจ้าหน้าที่ในการดำเนินการขจัดอาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์หมดลงไป แต่การนำเอามาตรการในการรื้อถอนมาใช้ยังมีปัญหาที่ตามมาในหลายประการ

ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ก่อนการแก้ไขในปี พ.ศ.2535 นั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตรวจอาคารที่ก่อสร้างผิดกฎหมายจะต้องดำเนินการรายงานให้กับหัวหน้าเขตทราบ และให้หัวหน้าเขตส่งเรื่องไปยังเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อดำเนินคดีทางอาญา พร้อมทั้งในขณะเดียวกันก็ต้องมีการออกคำสั่งเพื่อระงับการก่อสร้างอาคาร และถ้าเห็นว่า

อาคารนั้นอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน ก็ออกคำสั่งห้ามมิให้เจ้าของอาคาร หรือผู้ครอบครองอาคารใช้ หรือยินยอมให้ใช้อาคารทั้งหมด หรือบางส่วน<sup>๘</sup> หากมีการฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามก็ให้หัวหน้าเขตส่งเรื่องเพื่อดำเนินคดีกับการฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นต่อไป เมื่อได้มีการออกคำสั่ง ระวังการก่อสร้าง ห้ามใช้อาคารแล้ว หากอาคารที่มีการฝ่าฝืนเป็นอาคารที่ไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ให้หัวหน้าเขตออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารโดยเร็ว แต่ต้องกำหนดระยะเวลาเพื่อให้มีการรื้อถอนไม่น้อยกว่า 30 วันด้วย แต่หากเป็นกรณีอาคารที่สามารถเปลี่ยนแปลงและแก้ไขได้ ก็จะต้องออกคำสั่งให้เปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือมาขออนุญาตให้ถูกต้อง ในกรณีที่มีการออกคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารแล้วพ้นกำหนดระยะเวลาที่กำหนดแล้วไม่มีการรื้อถอน ในทางปฏิบัติกรุงเทพมหานครจะระงับผลจากการดำเนินคดีทางอาญาก่อน เมื่อได้รับแจ้งผลในการดำเนินคดีอาญา แล้วก็จะมีการตรวจว่ามีการรื้อถอนอาคารหรือไม่ หากยังไม่มีการดำเนินการรื้อถอน สำนักงานเขต จะดำเนินการส่งหลักฐานเอกสารให้กับกองกฎหมายและคดีสำนักเทศกิจเพื่อรวบรวมส่งเรื่องให้กรมอัยการดำเนินการขอศาลให้มีคำสั่งให้รื้อถอนต่อไป ถ้าข้อเท็จจริงในทางพิจารณาฟังได้ว่าการ กระทำการฝ่าฝืนจริง เพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้มีการรื้อถอน ในคำสั่งนั้นศาลจะกำหนดให้ เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ดำเนินการ ผู้ควบคุมงาน หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นผู้หน้าที่ในการรื้อถอนก็ได้ตามสมควรแก่กรณี ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจรื้อถอนได้เมื่อประกาศกำหนดการ รื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน<sup>๙</sup> เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วสำนักงานเทศกิจจะตรวจสอบว่าศาลได้ออกคำสั่ง และจำเลยได้ทราบคำสั่งหรือไม่ หากยังไม่ได้มีการออกคำสั่ง สำนักเทศกิจจะแจ้งให้ กรมอัยการร้องขอต่อศาลเพื่อออกคำสั่ง ในทางปฏิบัติเมื่อศาลมีคำพิพากษาให้มีการรื้อถอนอาคารแล้ว เมื่อศาลได้ออกคำสั่งแล้วให้สำนักเทศกิจแจ้งให้สำนักงานเขต หรือสำนักงานเขตสาขาทราบเพื่อดำเนินการตรวจสอบว่าจำเลยได้ปฏิบัติตามคำสั่งแล้วหรือไม่ หากตรวจสอบแล้วพบว่าจำเลยได้ปฏิบัติตามคำสั่งแล้ว ให้แจ้งสำนักเทศกิจทราบเพื่อขอยุติคดีต่อไป แต่ถ้าจำเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือปฏิบัติตามคำสั่งเพียงบางส่วนก็ให้แจ้งสำนักเทศกิจทราบเพื่อสำนักเทศกิจจะได้ประสานงานกับกรมอัยการขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี เมื่อศาลได้ออกหมายบังคับคดีแล้ว ให้สำนักเทศกิจแจ้งให้ หรือสำนักงานเขต หรือสำนักงานเขตสาขาทราบเพื่อ

<sup>๘</sup>คำสั่งกรุงเทพมหานครที่ 77 /2523 เรื่องขั้นตอนและวิธีการเกี่ยวกับการก่อสร้าง หรือดัดแปลงอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 , 20 กุมภาพันธ์ 2523

<sup>๙</sup>พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 40 วรรค 3

ดำเนินการรื้อถอนต่อไป<sup>10</sup> ในการดำเนินการรื้อถอนก็จะมีประมินราคาการรื้อถอน การหาผู้รับเหมาการรื้อถอน เพื่อดำเนินการรื้อถอนต่อไป การรื้อถอนตามแนวพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯในปี พ.ศ. 2522 นี้จะเห็นว่ากระบวนการในการบังคับค่อนข้างมากและต้องใช้ระยะเวลาบังคับจนกว่าจะเสร็จ และหากเมื่อมีการฟ้องร้องและมีคำพิพากษาไปแล้วต่อมาจะทำการรื้อถอนพบว่า มีการต่อเติมอาคารอีกเช่นจากเดิมตึกแถวสร้างได้สูงสุดสามชั้น มีการต่อเติมหนึ่งชั้นได้มีการฟ้องร้องจนศาลมีคำพิพากษาให้รื้อถอนแล้ว พอจะดำเนินการรื้อถอนจริงตึกแถวหลังนั้นมีการต่อเติมไปอีกหนึ่งชั้น ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการรื้อถอนทันที นอกจากนี้ในกระบวนการนับตั้งแต่ออกคำสั่งเมื่อพบว่าอาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดนั้นมีความยุ่งยากและปัญหาในทางปฏิบัติในหลายประการกล่าวคือ ในทางปฏิบัติพบว่าเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาให้รื้อถอนอาคารแล้วหากไม่มีการปฏิบัติตาม คำสั่งกรุงเทพมหานครจะไม่ดำเนินการขอให้ศาลมีคำบังคับโดยทันทีแต่จะรอนกว่าได้รับแจ้งผลในการดำเนินคดีอาญาก่อนว่ามีผลว่าจำเลยฝ่าฝืนกฎหมาย เมื่อทราบผลคำพิพากษาในคดีอาญาแล้ว สำนักงานเขตจะมีการรวบรวมเอกสารส่งให้กองกฎหมายและคดีตรวจสอบเพื่อส่งเรื่องให้ กรมอัยการดำเนินการออกคำบังคับโดยมีสำนักเทศกิจเป็นผู้ประสานงานและตรวจสอบ ในกรณีการดำเนินการตามแนวปฏิบัตินี้เป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญยิ่งที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการรื้อถอนอย่างยิ่ง เนื่องจากการที่กรุงเทพมหานครรอคำพิพากษาในคดีอาญาซึ่งโดยปกติคิดว่าที่ คำพิพากษาจะถึงที่สุดนั้นจะต้องมีการอุทธรณ์ฎีกากันอันมีผลให้คดีต้องมีระยะเวลายาวนานอย่างน้อยต้องมี หนึ่ง หรือสองปีขึ้นไป อีกทั้งในการดำเนินคดีอาญานั้นจะต้องพิสูจน์ให้ได้ชัดเจนว่าจำเลยฝ่าฝืนกฎหมายจริงด้วยเหตุนี้ทำให้กระบวนการในการรื้อถอนอาคารแต่ละหลังก็ต้องใช้ระยะเวลาไปด้วย แต่การที่กรุงเทพมหานครมีแนวปฏิบัติเช่นนี้ก็เพราะเป็นการง่ายแก่การดำเนินคดีรื้อถอนอาคาร แต่การกำหนดแนวปฏิบัติเช่นนี้ จะทำให้กฎหมายควบคุมอาคารไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์สูงสุดที่กฎหมายบัญญัติไว้ นอกจากนี้ในส่วนของขั้นตอนการรวบรวมเอกสารระหว่างสำนักงานเขตกับกองกฎหมายและคดีเอง หรือระหว่างกองกฎหมายและคดีกับ กรมอัยการนั้นมักมีปัญหาการส่งเรื่องกลับไปกลับมาเนื่องจากเอกสารที่จะใช้เป็นหลักฐานนั้นไม่เพียงพอ ในกรณีนี้ทำให้กระบวนการรื้อถอนมีระยะเวลานาน อีกกรณีหนึ่ง ในส่วนเมื่อศาลมีคำบังคับแล้วก็จะอีกชั้นหนึ่งที่ทำให้กระบวนการรื้อถอนมีระยะเวลานานกล่าวคือต้องมีการตรวจสอบว่ามี การได้รับทราบคำบังคับหรือไม่ การประมาณราคาค่ารื้อถอน การหาผู้รับเหมาในการรื้อถอน การเสนอให้

<sup>10</sup> สำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร "บันทึกข้อความเรื่อง หลักปฏิบัติในการดำเนินการรื้อถอนอาคารตามคำพิพากษาทางแพ่ง" 14 มกราคม 2534

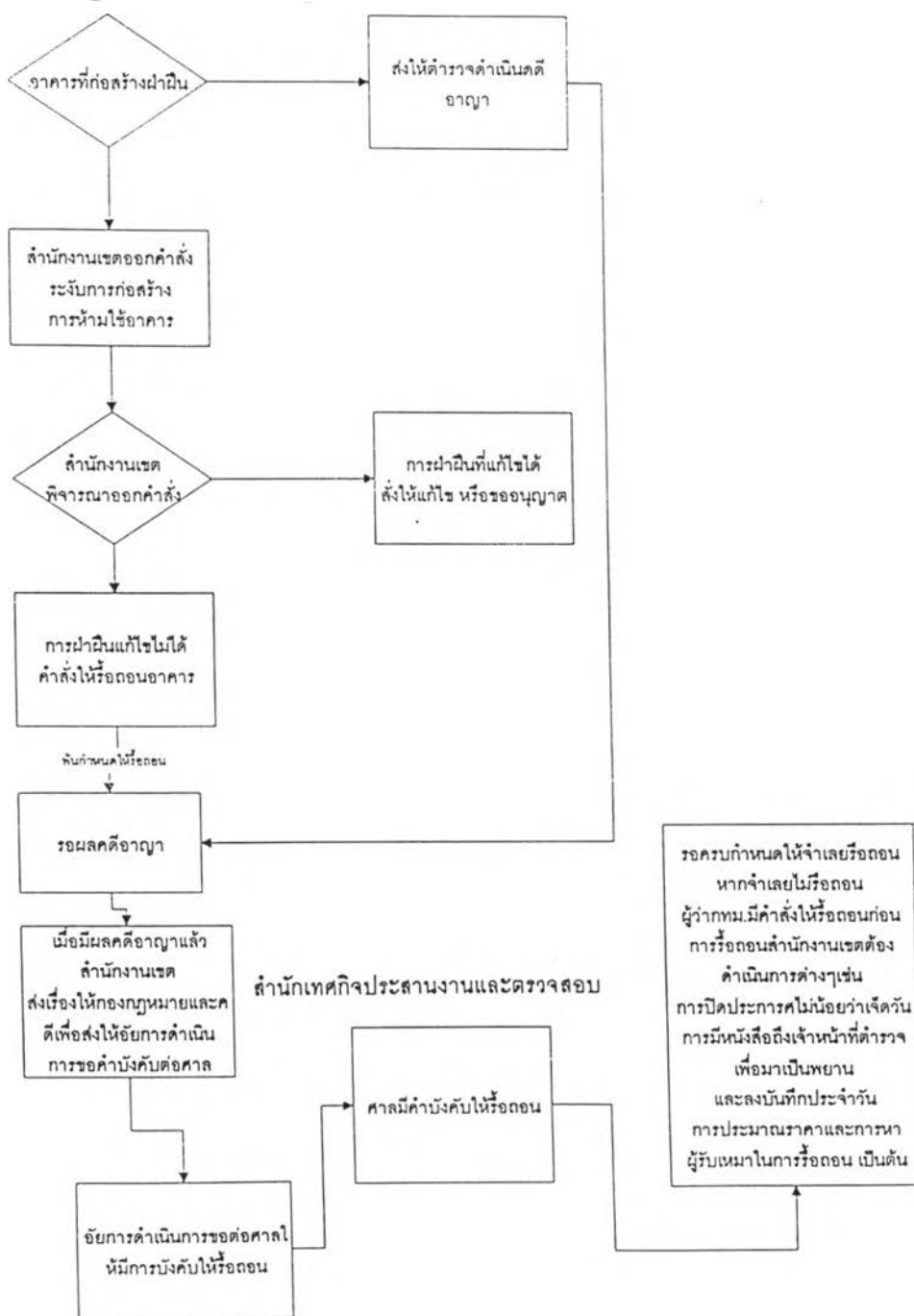
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบอำนาจให้ข้าราชการในสังกัดสำนักงานเขตเจ้าของท้องที่ เป็นผู้แทนในการบังคับคดี และวางค่าธรรมเนียมการบังคับคดี นอกจากนี้ต้องมีหนังสือขอความร่วมมือในการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมาเป็นพยาน และลงบันทึกประจำวัน รวมทั้งมีหนังสือถึงการประสานครหลวง การไฟฟ้านครหลวง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการให้ความสะดวก จากขั้นตอนดังกล่าวผู้วิจัยได้ทำภาพประกอบกระบวนการการรื้อถอนปรากฏตามภาพประกอบที่ 3.1 กระบวนการรื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (ก่อนแก้ไขกฎหมายในปี 2535) จากสภาพปัญหาในการรื้อถอนจึงได้มีการแก้ไขกฎหมายในส่วนของมาตรการรื้อถอนโดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจรื้อถอนได้เองโดยไม่ต้องร้องขอต่อศาลแต่อย่างใดในปีพ.ศ. 2535 กระบวนการในการรื้อถอนภายหลังจากการแก้ไขกฎหมายในปี พ.ศ.2535 นั้น เมื่อพบอาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์แล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะดำเนินการมีคำสั่งระงับการก่อสร้าง ห้ามใช้อาคาร ก่อนพร้อมทั้งแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมาย จากนั้นจะได้พิจารณาว่าอาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์นั้นสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือไม่ หากสามารถแก้ไขได้ก็จะมีคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไขหรือ มาขออนุญาตแต่ในกรณีที่ไมอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ก็ต้องดำเนินการในการมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารภายในกำหนดระยะเวลาแต่ไม่น้อยกว่า 30 วัน เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาให้รื้อถอนแล้วไม่มีการรื้อถอนสำนักงานเขตจะต้อง ดำเนินการสรุปเรื่อง และหลักฐานเพื่อส่งให้สำนักเทศกิจเพื่อเสนอต่อ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต่อไป หากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเห็นว่าควรจะจับกุม และกักขังผู้กระทำการฝ่าฝืนตามมาตรา 43(1) สำนักเทศกิจจะส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการร้องขอต่อศาลต่อไป เมื่อศาลมีคำสั่งแล้ว สำนักงานเทศกิจจะมีการส่งเรื่องให้กับสำนักงานเขตทราบเพื่อตรวจสอบว่ามีการดำเนินการรื้อถอนอาคารหรือไม่ หากไม่มีการรื้อถอนก็ต้องให้สำนักเทศกิจเสนอต่อผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครเพื่อดำเนินการมีคำสั่งรื้อถอน เมื่อมี คำสั่งรื้อถอนแล้วก่อนการรื้อถอนจะต้องปิดประกาศไม่น้อยกว่า 7 วัน ณ ที่รื้อถอน พร้อมทั้งดำเนินการประเมินราคา หาผู้รับเหมาก่อสร้างและดำเนินการรื้อถอน รวมทั้งต้องมีการแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจมาเป็นพยานและลงบันทึกประจำวันเข้ารื้อถอน และมีหนังสือถึงการประสานครหลวง การไฟฟ้านครหลวง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่ออำนวยความสะดวกในการรื้อถอนต่อไป<sup>11</sup> ในการนี้ผู้วิจัยได้ทำภาพประกอบกระบวนการรื้อถอน

---

<sup>11</sup>สำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร "เรื่องแนวปฏิบัติในการดำเนินการตามอำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 40 และ 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535



ภาพประกอบที่ 3.1 กระบวนการรื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (ก่อนแก้ไขกฎหมายในปี 2535)



ตามกฎหมายในปี 2535 ปรากฏตาม ภาพประกอบที่ 3.2 กระบวนการรื้อถอนอาคารตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 แต่อย่างไรก็ดีแม้มีการแก้ไขกฎหมายให้ การรื้อถอนเป็นมาตรการทางปกครองแล้วก็ตาม มาตรการการรื้อถอนก็ยังมีอุปสรรคใน การนำไปใช้อีกเช่นในกรณีที่เป็นอาคารที่ศาลมีคำพิพากษาให้รื้อถอนแล้ว เจ้าของอาคารไม่ ดำเนินการรื้อถอน และเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษานมิ การแก้ไขพระราชบัญญัติฯในปี พ.ศ. 2535 แล้ว นับแต่วันที่มีคำพิพากษากำลังจะครบสิบปีแล้ว หากครบกำหนดระยะเวลาจะทำให้มีประเด็นปัญหาในการรื้อถอนตามมาทันทีว่าจะดำเนินการ อย่างไรกับอาคารดังกล่าว ในกรณีประเด็นปัญหานี้จะต้องแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี กล่าวคือ หากอาคารนั้นศาลได้มีคำพิพากษาให้รื้อถอน และได้ออกคำสั่งบังคับคดีแล้ว แม้การดำเนินการ บังคับคดีจะไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 10 ปี ก็สามารถดำเนินการบังคับคดีต่อไปจนเสร็จ คำพิพากษาไม่สิ้นผล<sup>12</sup> แต่หากเป็นอาคารที่ศาลมี คำสั่งให้รื้อถอนแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ของ กรุงเทพมหานครละเลยในการออกคำสั่งบังคับก็จะเป็นกรณีที่จะต้องเร่งออกคำสั่งบังคับโดยเร่งด่วน มิฉะนั้นจะทำให้การรื้อถอนไม่อาจบังคับได้ นอกจากกรณีปัญหาที่คาบเกี่ยวการใช้มาตรการ การรื้อถอนนี้ยังมีประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกกรณีหนึ่งก็คือ การที่มีการฝ่าฝืนการก่อสร้างอาคาร มาตั้งแต่ในระหว่างการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 แต่เจ้าหน้าที่มี การตรวจพบภายหลังจากการแก้ไขกฎหมายควบคุมอาคารใน ปี พ.ศ. 2535 แล้วในกรณีนี้ศาล ฎีกาได้เคยมีคำพิพากษาวินิจฉัยว่า ตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2504 นั้น ไม่มีผลย้อนหลังจึงต้องใช้วิธีการร้องขอต่อศาล เพื่อสั่งตามพระราชบัญญัติควบคุม การก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2479 มาตรา 11 วรรคสอง อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะกระทำ ความผิด และเป็นคุณแก่ผู้กระทำผิด<sup>13</sup> ซึ่งตามคำพิพากษาศาลฎีกาเห็นว่าบทกฎหมายที่ ให้ศาลมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ผิดเป็นคุณแก่ผู้กระทำผิดยิ่งกว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้ อำนาจเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นรื้อถอนเอง<sup>14</sup> แต่ในกรณีนี้ดร.จรินติ หะวานนท์ ได้ให้หมายเหตุท้าย คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2100/2529 ว่า " การรื้อถอนเป็นมาตรการทาง ปกครองซึ่งมิใช่โทษทางอาญา แม้กฎหมายปกครองต้องมีความแน่นอนเช่นเดียวกับกฎหมายอื่น แต่มิได้ห้ามใช้กฎหมาย ย้อนหลัง (RETROACTIVITY) อย่างเด็ดขาด ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าการชั่งน้ำหนักระหว่าง

<sup>12</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2700/2524

<sup>13</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1818/2506

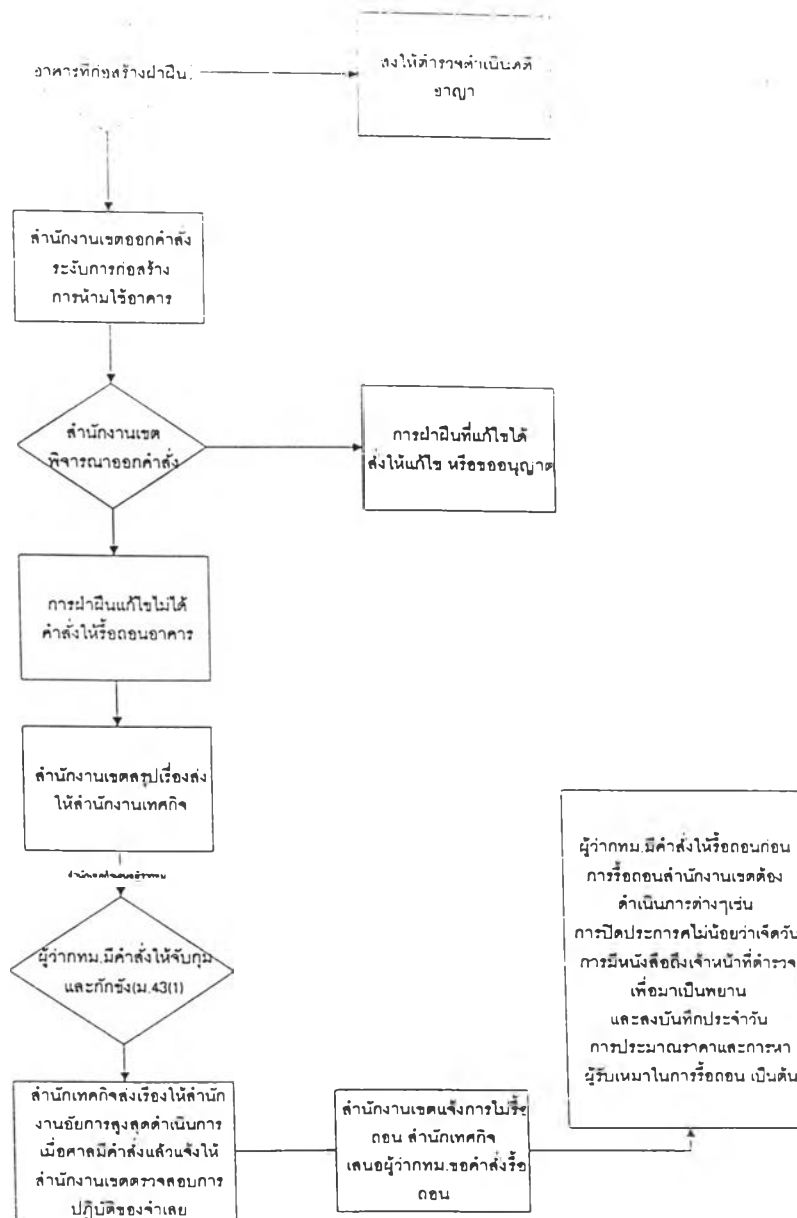
<sup>14</sup> บุรินทร์ โชคเกิดและวิบูลย์ ทิพย์โสตร์. คำอธิบายพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร หน้า

ความเสียหายของเอกชนกับประโยชน์ของ สาธารณชน มีประโยชน์ได้เสียเป็นพิเศษโดยชอบธรรม (LEGITIMACY OF THE EXCEPTION INTEREST) ฝ่ายปกครองย่อมสามารถเปลี่ยนแปลงนโยบาย และวินิจฉัยให้มีผลย้อนหลังได้ สำหรับแนวปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร ในขณะนี้ในกรณีที่ยังมิได้มีการออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่กระทำผิด ไม่ว่าจะการกระทำได้กระทำก่อน หรือหลังวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2 ) พ.ศ.2535 มีผลใช้บังคับก็ให้ใช้เกณฑ์การรื้อถอนตามที่กำหนดในกฎหมายใหม่นี้<sup>15</sup> แต่อย่างไรก็ดีการรื้อถอนตามกรณีกฎหมายในปี พ.ศ.2535 ก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่บ้างเช่น หาผู้รับเหมารื้อถอนไม่ได้เพราะการรื้อถอนอาคารบางส่วนเช่นนี้ มีความเสี่ยงที่จะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้กับเจ้าของอาคารซึ่งในทางปฏิบัติหากเป็นอาคารที่ไม่เป็นอาคารขนาดใหญ่ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครก็จะเข้ารื้อถอนเอง หรือกรณีเช่นเดียวกับกรณีการรื้อตามคำพิพากษา ก็คือ กรณีที่เจ้าพนักงานได้มีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารแล้ว แต่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม อีกทั้งมีการต่อเติมมากกว่าที่มีคำสั่ง หากเป็นกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นก็ต้องมีการออกคำสั่งใหม่อีกรอบเพื่อให้ครอบคลุมการฝ่าฝืนเพื่อการดำเนินการรื้อถอนสามารถทำได้ในทางปฏิบัติ

---

<sup>15</sup> สำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร "บันทึกข้อความเรื่องแนวปฏิบัติในการดำเนินการตามอำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 40 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร(ฉบับที่ 2 )พ.ศ.2535" 15 ตุลาคม 2536

ภาพประกอบที่ 3.2 กระบวนการรื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535



จะเห็นได้ว่าหากพิจารณาถึงสาเหตุของความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการบังคับใช้กฎหมายแล้ว การรื้อแล้วมักเป็นข้ออ้างของเจ้าหน้าที่ว่ามีความยุ่งยาก แต่ไม่ว่าเครื่องมือในการบังคับใช้จะไร้ประสิทธิภาพเพียงไรหากเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว อย่างน้อยที่สุดก็ต้องมีการดำเนินการกับอาคารตึกแถวเหล่านี้ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งไว้แล้วอย่างน้อยจะต้องมีจำนวนการดำเนินการไม่น้อยกว่า 500,000 ราย แต่จากที่กรุงเทพมหานครได้แถลงการณ์เมื่อครั้งเกิดเหตุเพลิงไหม้ห้างสรรพสินค้าแก้วฟ้าพลาซ่า (มีนาคม 2542 ) มีการดำเนินการเพียง 3,658 ราย และมีคำสั่งให้รื้อแล้วจำนวน 310 รายซึ่งในจำนวนนี้เป็นจำนวนตึกแถวจำนวนร้อยละ 90 ในอาคารที่มีคำสั่งให้รื้อถอนดังกล่าวข้างต้นนี้มีเพียง 86 รายที่ดำเนินการรื้อถอนอาคารตามคำสั่ง และ 224 รายไม่ดำเนินการแต่อย่างใด<sup>๑</sup> อย่างไรก็ตามเมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้ห้างแก้วฟ้าพลาซ่า<sup>๒</sup> กรุงเทพมหานครได้มีการกำหนดนโยบายให้มีการเร่งรัดให้มีการรื้อถอนตามคำสั่งโดยเร็วอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้การปล่อยปละเลขของเจ้าหน้าที่นี้ยังมีผู้ไปดำเนินการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในหลายกรณีถึงการปฏิบัติหน้าที่อย่างล่าช้า การละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายควบคุมอาคาร<sup>๓</sup> ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าสาเหตุสำคัญของการมีอาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ที่วางหลังอาคารตึกแถวมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครปล่อยปละเลขไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารกับผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายให้รับโทษทางอาญาดมบทบัญญัติกฎหมายอ่อนแอมาก ผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่ไม่มีผู้ใดได้รับโทษอย่างจริงจังจึงไม่เกิดการกลัวเกรงความผิด ในส่วนการรับโทษทางอาญานี้เป็นอีกมาตรการ

<sup>๑</sup> จากข่าวหนังสือพิมพ์ Bangkok Post 19 มีนาคม 2542 หน้า 3

<sup>๒</sup> จากข่าวหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ 25 มีนาคม 2542 หน้า 5

<sup>๓</sup> กรณีตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 78 / 2528 เรื่องนายอุทิศ เหมวัดตกิจ ร้องทุกข์ว่าได้รับความเดือดร้อนในการที่กรุงเทพมหานคร( เขตพระโขนง)ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายควบคุมอาคาร 8 กันยายน 2528 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์(คณะที่ 1)ที่ 48 /2527 เรื่องนายสมพร เดชมนี ร้องทุกข์ว่าได้รับความเดือดร้อนในการที่กรุงเทพมหานคร(เขตบางกอกใหญ่) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 28 พฤษภาคม 2527 เป็นต้น

การหนึ่งที่กฎหมายควบคุมอาคาร ได้ให้เป็นเครื่องมือดำเนินการกับผู้ที่จะกระทำการฝ่าฝืนเพื่อให้มีความเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าปฏิบัติ การฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแต่ที่ผ่านมากรุงเทพมหานครดำเนินการกับผู้กระทำผิดน้อยมาก ซึ่งพอๆกับการดำเนินการในมาตรการในทางปกครองในการสั่งรื้อถอนอาคาร เมื่อผู้กระทำความผิดไม่ได้รับการลงโทษทำให้ประชาชนไม่เห็นความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ก็เกิดความไม่เกรงกลัว ที่จะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด เพราะถึงแม้ไม่ปฏิบัติตามก็ไม่มีโทษใดๆให้ต้องรับความผิด การดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิดตามกฎหมายควบคุมอาคารของเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเช่นนี้ เป็นเสมือนการสนับสนุนให้ประชาชนก่อสร้างอาคารที่ผิดหลักเกณฑ์ให้มีจำนวนมากขึ้นเป็นลำดับด้วย

ในประเด็นการละเลยการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในส่วนนี้ในส่วนของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเองนั้นมักมีการอ้างว่าการที่ปฏิบัติงานละเลยนั้นมาจากการที่ในแต่ละเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครจะมีเจ้าหน้าที่ที่ดูแลด้านอาคารประมาณในจำนวนที่ไม่มากนัก แต่จะต้องดูแลอาคารทุกประเภท เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นนครที่มีความเจริญสูงสุดของประเทศ ทำให้มีอาคารเป็นจำนวนมากโดยอาคารทั้งหมดมีประมาณ 1.8 ล้านกว่าหน่วยในปัจจุบันเมื่อเปรียบเทียบกับกำลังพลของกรุงเทพมหานคร ในขณะนี้ จึงมีการกล่าวอ้างว่ากำลังพลมีไม่เพียงพอต่อสภาพปัญหาและการควบคุมอาคาร

## 1.2 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

เมื่อมีการละเมิดหลักเกณฑ์การเว้นพื้นที่ว่างในบริเวณทางเดินหลังอาคารตึกแถว การสะสมของปัญหาเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยการปฏิบัติหน้าที่ กรณีหนึ่งดังกล่าวข้างต้น และอีกกรณีหนึ่งก็คือการที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ มีการรับสินบนเพื่อให้ไม่ต้องดำเนินการกับเจ้าของอาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เนื่องจาก การที่กฎหมายมอบอำนาจในการดำเนินการให้กับเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบังคับใช้ให้เป็นตามที่กฎหมายกำหนด การมอบอำนาจเช่นนี้ย่อมเป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบได้ทั้งในกรณีมีการก่อสร้างต่อเติมอาคารในบริเวณทางเดินหลังอาคารตึกแถวเสร็จเรียบร้อยแล้ว หรือในขณะที่ก่อสร้างต่อเติมอาคารซึ่งในขณะที่ก่อสร้างต่อเติมอาคารนี้จะเป็นกรณีที่มีการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ง่ายเพราะจะมีเพียงเจ้าของอาคารรายเดียวหรือสองราย แต่หากเป็นกรณีอาคารที่ก่อสร้างต่อเติมเสร็จเรียบร้อยแล้วการจะปฏิบัติโดยประพฤตินิชอบจะเป็นการยาก

เพราะจะต้องดำเนินการขู่ว่าจะดำเนินการกับเจ้าของอาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ทุกรายซึ่งมีจำนวนมากเสียก่อนเพื่อเป็นช่องทางในการรับสินบนที่จะไม่ดำเนินการต่อไป

### 1.3 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในฐานะผู้รักษากฎหมาย ขาดความรู้ทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร ตลอดจนประสบการณ์

ในการส่วนของเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนั้นในการเริ่มต้นการทำงานเกี่ยวกับการควบคุมอาคารไม่มีการอบรมทำความเข้าใจในการควบคุมอาคารอย่างจริงจัง และเป็นระบบ การปฏิบัติงานในระยะแรกก็เพียงแต่การดูแบบอย่างจากผู้ปฏิบัติงานมาก่อนหน้านี้ การสอนงานนั้นเป็นเพียงการเรียนรู้งานกันเองไม่ผ่านการอบรมให้ถูกต้อง<sup>16</sup> แต่ด้วยเหตุที่ว่ากฎหมายควบคุมอาคารมีลักษณะพิเศษประการหนึ่งก็คือ นอกจากหลักการและทฤษฎีในด้านกฎหมายที่มีความสลับซับซ้อนแล้ว ผู้ที่จะศึกษาจะต้องมีความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวกับทฤษฎีด้านสถาปัตยกรรม วิศวกรรม และศาสตร์อื่นๆอีกด้วย ซึ่งมีความเกี่ยวพันกันอย่างแยกกันไม่ออก ทำให้เป็นการยากในการที่จะเข้าใจกฎหมายควบคุมอาคารอย่างลึกซึ้งโดยปราศจากการศึกษาอบรมทำความเข้าใจอย่างจริงจัง ความไม่เข้าใจในกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างลึกซึ้งนี้จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ข่มไม่เกิดประสิทธิผลดังเช่นในกรณีของการมีที่ว่างทางเดินด้านหลังอาคารตึกแถวที่วัดอุประสงค์สำคัญที่ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์เป็นกรณีการกำหนดเพื่อประโยชน์ในทางสถาปัตยกรรมในความเพียงพอของแสงและอากาศ รวมทั้งเป็นข้อกำหนดเพื่อความปลอดภัย การที่ไม่มีการบังคับให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดอาคารข่มจะขาดประโยชน์จากการกำหนดดังกล่าวไปอาจส่งผลให้ผู้อยู่อาศัยมีสุขภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจที่ไม่ดีได้ รวมทั้งอาจเป็นอันตรายกับผู้อยู่อาศัยในตึกแถวได้เมื่อเกิดเพลิงไหม้ แต่ในด้วยทกฎหมายมิได้มีการกล่าวถึงวัตถุประสงค์นี้ไว้แต่อย่างใด ทำให้การอ่านกฎหมายแต่อย่างเดียวนั้นไม่พอเพียงกับการเป็นผู้รักษากฎหมาย

---

<sup>16</sup> สัมภาษณ์, คงศักดิ์ อินทุประภา, หัวหน้างานควบคุมอาคาร สำนักงานเขตบางรัก กรุงเทพมหานคร, 17 พฤศจิกายน 2541

## 2. บุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร

ในการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารนั้นมีผู้เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างหลายบุคคล และในการก่อสร้างอาคารก็มีหลายขั้นตอนเริ่มตั้งแต่การออกแบบการก่อสร้าง การควบคุม การก่อสร้าง โดยแต่ละขั้นตอนนั้นจะเกี่ยวข้องกับบุคคลต่าง ๆ การออกแบบก็จะเกี่ยวข้องกับ สถาปนิก ซึ่งเป็นผู้ประกอบการวิชาชีพ ในการก่อสร้างไม่ว่าในด้านโครงสร้างหรือตัวอาคารก็จะ ต้องเกี่ยวข้องกับผู้รับเหมาก่อสร้าง ดังนั้นในเรื่องการก่อสร้างอาคารนี้จึงมีบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ถึง 4 ฝ่ายคือ เจ้าของโครงการ ซึ่งแบ่งออกเป็นกรณีการจัดสรรกรณีหนึ่ง กรณีของเจ้าของที่ดิน สร้างเองกรณีหนึ่ง ผู้ออกแบบ ผู้ก่อสร้างและผู้ควบคุมการก่อสร้าง ในบางครั้งที่ผู้ควบคุมการ ก่อสร้างในการก่อสร้างส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ออกแบบอาคารซึ่งจะเป็นสถาปนิกหรือวิศวกรด้วย แต่ในบางโครงการก็อาจไม่เป็นดังนี้ก็ได้ กระบวนการก่อสร้างอาคารมีขั้นตอนหลายขั้นตอนมี บุคคลที่เกี่ยวข้องหลายบุคคล การที่เกิดอาคารที่ก่อสร้างผิดจากหลักเกณฑ์ของกฎหมายควบคุม อาคาร อาจเกิดขึ้นได้ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง ดังนั้นจึงขอแยกพิจารณาเป็นกรณี ดังนี้

### 2.1 ผู้รับเหมาก่อสร้าง

นอกจากกรณีของเจ้าของอาคาร และเจ้าของโครงการดังที่จะได้กล่าวต่อไปนั้น ผู้รับเหมาก่อสร้าง เป็นผู้ที่มีส่วนสนับสนุนให้มีการก่อสร้างทางเดินหลังอาคารตึกแถวมากที่สุด เพราะการก่อสร้างอาคารบริเวณที่ว่างทางเดินหลังอาคารตึกแถวนี้เป็นงานที่ผู้รับเหมาสามารถ ทำได้โดยความชำนาญอยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งสถาปนิก หรือวิศวกรแต่อย่างใด เมื่อ เจ้าของอาคารต้องการต่อเติมอาคารก็เพียงแค่ติดต่อผู้รับเหมาก่อสร้าง ผู้รับเหมาก่อสร้างก็จะทำ การคิดคำนวณอิฐ หิน ปูน ทรายรวมถึงการตอกเสาเข็มตามความชำนาญของตนและดำเนินการ ก่อสร้างอาคารไปเลย อีกทั้งเมื่อเกิดปัญหาเจ้าหน้าที่ตรวจพบผู้รับเหมาก่อสร้าง ก็ยังเป็นตัวกลาง ในเข้าไปเจรจาไม่ให้เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครดำเนินการกับเจ้าของตึกแถวโดยเจ้าของ ตึกแถวยอมให้สินบนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้รับเหมาก่อสร้างนั้น จะเป็นผู้มีความเจนจัดใน การต่อเรื่องดังกล่าว และรู้จักมักคุ้นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอย่างดี กรณีการสนับสนุนของ ผู้รับเหมาก่อสร้างนี้จึงเป็นผู้ที่สนับสนุนให้มีอาคารก่อสร้างบริเวณที่ว่างหลังตึกแถวเป็นจำนวนมาก



## 2.2 เจ้าของโครงการ

เจ้าของโครงการนั้น มีส่วนเป็นบุคคลที่เกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร ในลักษณะที่อาคารตึกแถว รวมทั้งทาว์นเฮาส์ส่วนใหญ่จะมีการก่อสร้างในลักษณะที่มีการจัดสรรจากเจ้าของโครงการ เพื่อขายให้กับประชาชนโดยทั่วไป ในการทำโครงการเพื่อขายนี้มักจะมีการออกแบบอาคารให้มีกันแบ่งพื้นที่ระหว่างห้องด้วยกำแพงในบริเวณที่ว่างทางเดินด้านหลังที่กฎหมายกำหนดให้เว้นไว้เพื่อเป็นที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุม ทั้งนี้เพื่อเป็นจุดขายทางการตลาดของแต่ละโครงการ ทำให้ตึกแถวหรือทาว์นเฮาส์ขายได้ง่าย เพราะคนไทยส่วนใหญ่ชื่นชอบความเป็นส่วนตัว ทำให้รูปแบบอาคารเช่นนี้จึงเป็นที่ต้องการของตลาด อย่างยิ่ง รูปแบบของอาคารตึกแถว และทาว์นเฮาส์เช่นนี้จึงเป็นกรณีที่มีการเอื้ออำนวยให้เกิดการกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างมาก

## 2.3 สถาปนิก

ในส่วนสถาปนิกเองสถาปนิกมีหน้าที่ออกแบบอาคารเสร็จแล้วให้เจ้าของอาคาร พิจารณานุมัติพออนุมัติแล้วก็จะยื่นขออนุญาตก่อสร้าง แบบที่ยื่นขอใบอนุญาตก่อสร้างจะถูกต้องเสมอ ถ้าไม่ถูกจะถูกเรียกให้ไปแก้ไขให้ถูกต้อง เพราะฉะนั้นโดยหน้าที่สถาปนิกต้องออกแบบให้ถูกต้องตามกฎหมาย หากสถาปนิกออกแบบผิดลักษณะที่กฎหมายกำหนดอาจจะส่งผลร้ายให้สถาปนิกผู้นั้นเนื่องจากสถาปนิกทุกคนมีองค์วิชาชีพเป็นตัวควบคุมทุกคน อาจทำให้ถูกถอนใบอนุญาตได้<sup>17</sup> นอกจากนั้นสถาปนิกต้องออกแบบให้ถูกต้องตามกฎหมาย ประโยชน์สาธารณะที่พึงมีก็คือนอกจากกฎหมายแล้วนั้นยังมีส่วนอื่น ๆ ซึ่งสถาปนิกพึงระมัดระวังแม้ไม่ตราไว้ในกฎหมายด้วย<sup>18</sup> จึงทำให้สถาปนิกต้องระมัดระวังในเรื่องนี้ แต่อย่างไรก็ตาม อาจมีสถาปนิกบางรายที่เป็นผู้สนับสนุนให้มีอาคารที่ผิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแต่เป็นเป็นส่วนน้อยในกรณีการก่อสร้างบริเวณทางเดินหลังอาคารตึกแถว เนื่องจากการต่อเติมก่อสร้างอาคารหลังตึกแถวนี้ไม่จำเป็นต้องมีการออกแบบ หรือควบคุมการก่อสร้าง แต่ในกรณีที่สถาปนิกออกแบบในโครงการตึกแถว หรือทาว์นเฮาส์ ที่เป็น

<sup>17</sup> สัมภาษณ์, อารังศักดิ์ โกสิน, สถาปนิก, 14 พฤศจิกายน 2541

<sup>18</sup> สัมภาษณ์, ชวพงศ์ ชำนิประศาสน์, นายกสมาคมสถาปนิกสยาม, 19 พฤศจิกายน 2541

โครงการเพื่อขาย โดยในการออกแบบนั้นมีการออกแบบโดยกันแบ่งพื้นที่ของแต่ละห้องด้วย กำแพงเพื่อการแบ่งพื้นที่เป็นส่วนๆ หรือการออกแบบรูปแบบอาคารให้มีการก่อสร้างในบริเวณ ที่ต้องมีการเว้นที่ว่างทางเดินหลังอาคารนั้น เพื่อผลทางการตลาดนั้น ในกรณีนี้เป็นกรณีที่ สถาปนิกจะเป็นผู้มีส่วนก่อให้เกิดอาคารผิดหลักเกณฑ์อย่างมาก ไม่ว่าจะด้วยเหตุที่ได้รับคำสั่งให้ ออกแบบเช่นนี้จาก เจ้าของโครงการหรือไม่ก็ตาม

## 2.4 วิศวกร

ส่วนกรณีวิศวกรก็เช่นเดียวกับกรณีของสถาปนิก กล่าวคือ เนื่องจากการต่อเติมอาคารตึกแถวนั้นผู้รับเหมาก่อสร้างก็จะอาศัยความชำนาญในการก่อสร้างต่อเติม ในการคำนวณโครงสร้างผู้รับเหมาก่อสร้างอาจมีการจ้างวิศวกรในเพียงครั้งสองครั้งจากนั้น การต่อเติมอาคารก็จะเป็นการดำเนินการตามความชำนาญ รวมทั้งในกรณีการทำโครงการเพื่อ ขาย โดยการออกแบบก่อสร้างโดยมีการกันแบ่งพื้นที่ด้านหลังอาคารที่มีการกำหนดให้เว้นว่าง ใว้ นั้น วิศวกรก็อาจเป็นผู้สนับสนุนได้ในกรณีของการเป็นผู้ควบคุมการก่อสร้าง ดังนั้นในกรณี ของวิศวกรจึงเป็นกรณีเดียวกับกรณีของสถาปนิกที่มีส่วนสนับสนุนการมีอาคารผิดหลักเกณฑ์ บ้างแต่ไม่มากเท่ากรณีของผู้รับเหมาก่อสร้าง

## 3. เจ้าของอาคาร

เจ้าของตึกแถวเป็นตัวละครสำคัญในการก่อให้เกิดการก่อสร้างอาคารในบริเวณ ทางเดินหลังอาคารตึกแถว อาจกล่าวได้ว่าหากเจ้าของอาคารไม่เป็นผู้ตัดสินใจในการก่อสร้าง ต่อเติมอาคารในบริเวณทางเดินหลังอาคารสภาพปัญหานี้ก็จะไม่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครเลข สาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ของกฎหมายควบคุมอาคารในส่วนนี้ของเจ้าของ อาคารมาจากสาเหตุดังนี้

### 3.1 ความต้องการใช้พื้นที่ของเจ้าของอาคาร

เจ้าของอาคารตึกแถวมักมีความต้องการนำพื้นที่ที่เว้นว่างนั้นมาต่อเติมเพื่อใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ เนื่องจากเห็นว่าพื้นที่ดังกล่าวนั้นคนยังเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ การใช้ประโยชน์นั้นก็เป็นการต่างๆ เช่น การต่อเติมเป็นห้องครัว เป็นห้องน้ำ เป็นห้องเก็บของ บางครั้งเป็นห้องพักของพนักงาน<sup>19</sup>

### 3.2 เพื่อความปลอดภัย

เมื่อตึกแถวในแนวเดียวกันมีการต่อเติมก่อสร้างบริเวณทางเดินหลังอาคารแล้ว เจ้าของตึกแถวหลังที่ไม่มีการต่อเติมนั้นจะมีความหวาดระแวงในความไม่ปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินจากขโมย เนื่องจากเป็นทางเข้ามาของขโมยได้ง่าย<sup>20</sup> เพราะในส่วนด้านหลังอาคารตึกแถวนี้มักไม่ได้รับการสนใจในการดูแลอีกทั้งไม่มีการสัญจรไปมาทำให้เอื้ออำนวยในการไปในอาคารของขโมย นอกจากนี้ตึกแถวที่ไม่มีการต่อเติมอาคารนี้ยังมักเป็นที่รองรับขยะและน้ำจากอาคารข้างเคียงอีกด้วย ดังนั้นด้วยเหตุและความจำเป็นในด้านความปลอดภัยนี้เองจึงทำให้เจ้าของอาคารก่อสร้างต่อเติมอาคารในพื้นที่ว่างทางเดินหลังอาคารตึกแถว

### 3.3 เจ้าของอาคารไม่มีความรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคารเป็นอย่างดี จึงทำให้ไม่เห็นคุณค่าของกฎหมายควบคุมอาคาร

กฎหมายควบคุมอาคารเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในหลายประการ ข้อกำหนดในแต่ละข้อมีเหตุผลที่มา เหตุผลและที่มานั้นในบางครั้งไม่ปรากฏให้เห็นในตัว บทกฎหมาย อย่างเช่น กรณีการเว้นที่ว่างทางเดินหลังอาคารตึกแถวนี้ ทำให้เจ้าของอาคารไม่มีความรู้ความเข้าใจในเหตุผลที่มาและประโยชน์ที่จะได้รับจากการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จากการสำรวจแบบสอบถามประชาชนในกรุงเทพมหานคร โดยการสุ่มสำรวจ

<sup>19</sup> สัมภาษณ์, ธำรงค์ศักดิ์ โกศิน, สถาปนิก, 14 พฤศจิกายน 2541

<sup>20</sup> สัมภาษณ์, สุมาศ เปี่ยมสงศ์, วิศวกรโยธา ระดับ 6 กองควบคุมอาคาร กรุงเทพมหานคร 5 พฤศจิกายน 2541

500 ราย พบว่าร้อยละ 79.20 ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร สำหรับกลุ่มที่มีความรู้ความเข้าใจมาจากการทำงานที่เกี่ยวข้อง การศึกษาด้วยตัวเองและจากสถานศึกษา สำหรับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องระยะถอยร่น ความสูง พื้นที่ว่างของอาคารนั้น ร้อยละ 98 ยังไม่มีความเข้าใจอย่างดี และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการกำหนดให้ตึกแถวต้องเว้นที่ว่างด้านหลังอาคารไม่น้อยกว่า 2 เมตรเพื่อเป็นทางด้านหลังอาคาร มีถึงร้อยละ 65.4 นั้นไม่ทราบว่า มีเกณฑ์ในข้อนี้ จากการสำรวจดังกล่าวจะเห็นได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นเจ้าของอาคารในกรุงเทพมหานครยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคารดีพอทำให้ไม่เห็นถึงคุณค่าที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตาม

#### 4. นโยบายกับการบริหารกฎหมาย

การนำบทบัญญัติของกฎหมายมาบังคับใช้ให้เกิดความให้สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น แม้ว่ากฎหมายควบคุมอาคารจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2522 และมีการแก้ไขปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพในปี พ.ศ.2535 อีกครั้งหนึ่ง แต่ในส่วนของกรุงเทพมหานครไม่มีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและต่อเนื่องเพื่อนำกฎหมายควบคุมอาคารมาบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งๆที่ในสิ่งนี้เป็นหน้าที่ที่กรุงเทพมหานครต้องทำตามให้สมเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างยิ่ง การขาดความเอาใจใส่ในด้านนโยบายทำให้เจ้าหน้าที่ในระดับล่างก็ขาดความเอาใจใส่ในการบริหารกฎหมายไปด้วย การดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดให้หรือไม่ส่งผลกระทบต่อตำแหน่งหน้าที่การงาน ระบบให้คุณให้โทษไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่ทำงานแบบชื้อเวลา เพื่อรอการย้ายหน้าที่ความรับผิดชอบต่อไป

การกำหนดนโยบายการบังคับใช้นี้จะเป็นกรณีที่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ดังที่ได้กล่าวในหัวข้อ 1 ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าพนักงานท้องถิ่น กล่าวคือ เมื่อมีเหตุการณ์ที่ประชาชน คนในสังคม หรือสื่อมวลชนให้ความสนใจ ก็จะมีการกำหนดนโยบายในการบังคับใช้กฎหมายมีความให้ความเข้มงวด แต่เมื่อเรื่องดังกล่าวพ้นจากความสนใจของสังคมแล้ว นโยบายก็ไม่ได้รับการปฏิบัติตามในส่วนของเจ้าหน้าที่ทั่วไป

## 5. สภาพสังคมและจารีตประเพณี

สภาพการก่อสร้างในบริเวณพื้นที่ว่างทางเดินหลังอาคารนี้จะค่อยๆมีการต่อเติมทีละหลัง เมื่อมีการต่อเติมแล้วก็จะมีการต่อเติมในหลังถัดมาในเวลาไม่นานนัก ซึ่งสภาพเช่นนี้เกิดขึ้นเสมอในสังคมตึกแถว หรืออย่างในกรณีการเทพื้นตึกแถวหากมีการเทพื้นให้สูงขึ้นในห้องใด ในเวลาอีกไม่นานห้องอื่นๆก็จะมีการเทจนสูงในระดับเดียวกัน หรือในบางห้องก็จะเทให้สูงกว่า ห้องที่ไม่มีการเทก็จะต้องถูกรับน้ำเมื่อฝนตก ในการก่อสร้างอาคารบริเวณทางเดินหลังอาคารนี้ดังได้กล่าวแล้วว่า เมื่อห้องหนึ่งมีการต่อเติมจนเต็มทีว่างห้องต่อไปก็จะมีการต่อเติมในเวลาไม่นานหลังจากนั้น ห้องแถวใดไม่มีการต่อเติมก็เปรียบเสมือนแกะดำที่จะถูกคูหมั่น รวมทั้งไม่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงทำให้เป็นแรงจูงใจอย่างหนึ่งที่ทำให้การฝ่าฝืนกฎหมาย

ในสภาพสังคมและประเพณีความเข้าใจของคนไทยในขณะนี้สังคมทั่วไปมีแนวคิดว่าการกระทำผิดนั้นถึงแม้มีกฎหมายห้ามไว้ แต่ก็ไม่มีผลร้ายใดๆ ตึกแถวข้างเคียงมีการต่อเติมไม่เห็นต้องได้รับโทษแต่อย่างใด และแม้มีคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วก็พอที่หาทางให้เจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการต่อไปได้โดยการให้สินบน และแม้เจ้าหน้าที่จะยังดำเนินการต่อไปการรื้อถอนอาคารก็ยังมีระยะเวลาที่นานพอที่ตนจะได้รับผลประโยชน์จากการลงทุนก่อสร้างอาคารในพื้นที่ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าความอ่อนแอของการบังคับใช้กฎหมายนี้ส่งผลกระทบต่อถึงความคิดของสังคมและจะทำให้มีอาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์มากขึ้น และขยายขอบเขตของการกระทำผิดไปอย่างไม่มีการขยับ ความรุนแรงแห่งปัญหากฎหมายควบคุมอาคารก็จะมากขึ้นจนยากแก่การแก้ไขในที่สุด

อาจกล่าวถึงโดยสรุปถึงสาเหตุของปัญหาการมีการก่อสร้างหรือต่อเติมอาคารในส่วนทางเดินหลังตึกแถวนี้ได้ว่า การกระทำผิดอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมการเป็นจำนวนมากมาขมมหาศาลอย่างสม่ำเสมอเป็นปกติและเพื่อประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยในอาคารซึ่งกันและกัน โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นขาดความเข้มแข็งในการปฏิบัติหน้าที่ หรือละเลยหย่อนยาน ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบในรูปแบบ และลักษณะต่างๆจนไม่มีใครใส่ใจ หรือมีความรู้สึกว่าการฝ่าฝืนนั้นเป็นการกระทำผิดกฎหมายซึ่งมีโทษทัณฑ์ตามบทบัญญัติของกฎหมาย จนมีความเข้าใจว่าสิ่งนั้นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายก็ดี หรือไม่มีความ

ตระหนักว่าเป็นผู้ละเมิดกฎหมายเพราะคนส่วนมากปฏิบัติเช่นนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่ หรืออ้างว่าขาดกำลังพลที่จะบังคับกฎหมายให้เป็นไปตามหลักความศักดิ์ของกฎหมายประกอบกับหลักนิติธรรมแล้ว ความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของสังคม และการเคารพกฎหมายของประชาชน ย่อมถูกระทบอย่างแน่นอนที่สุด เป็นปัญหาอันยิ่งใหญ่ที่จะต้องหาแนวทางเพื่อป้องกัน และเยียวยาเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมโดยทั่วไป

นอกจากสภาพปัญหาการมีอาคารที่ก่อสร้าง หรือต่อเติมในพื้นที่ว่างบริเวณด้านหลังอาคารตึกแถวแล้ว การฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวระยะต่าง ๆ ไม่ว่า การกำหนดระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่าง ยังมีให้เห็นบ้างแต่สภาพปัญหาไม่มีความรุนแรง สาเหตุของปัญหาก็เช่นเดียวกับกรณีการฝ่าฝืนก่อสร้างต่อเติมอาคารในบริเวณทางเดินหลังอาคารตึกแถว แต่ในการร่นแนวระยะนั้นอาจมีปัญหาคือการตีความข้างว่าร่นจากไหนถึงไหน ร่นเป็นจำนวนเท่าไร รวมถึงในด้านความสูงที่กำหนดจะวัดจากที่ใดถึงที่ใด ในกรณีถนนที่มีคลองสาธารณะกลางถนนทั้งสองฝากอาคารจะก่อสร้างได้สูงได้มากน้อยเท่าไร เป็นเรื่องที่มีสาเหตุสำคัญมาจากการที่กฎหมายบางครั้งขาดความชัดเจนทำให้เกิดการโต้แย้งกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนก็เป็นอีกสาเหตุประการหนึ่งของการเกิดอาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด