

การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมาย

ควบคุมอาคาร

LOCAL OFFICIALS' DISCRETION IN ISSUING ADMINISTRATIVE ORDERS  
UNDER THE BUILDING CONTROL ACT

ณรงค์ เชื้อบัวเย็น, ภัตสรณ์ศศิกุล อาภาวัฒน์สกุล<sup>1</sup>

Narong Chuebuayen, Phatsornsasikun Apawattanasakun

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาวิวัฒนาการและประวัติความเป็นมาของกฎหมายควบคุมอาคารที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทย 2) ศึกษากฎหมายควบคุมอาคารที่ใช้บังคับอยู่ในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส เปรียบเทียบกับของประเทศไทย 3) วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่น 4) เสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายควบคุมอาคารของประเทศไทย บทความนี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยศึกษาหลักการและแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยการวิเคราะห์ตีความเอกสารทางกฎหมาย

ผลการวิจัยพบว่า

1. การสร้างอาคารบ้านเรือนของราษฎรในอดีตไม่มั่นคงแข็งแรง และเป็นอันตรายต่อสาธารณะ คือวิวัฒนาการที่นำมาสู่การตรากฎหมายควบคุมอาคารของไทยที่ใช้บังคับในปัจจุบัน
2. เหมือนกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศสที่แรกเริ่มด้วยการควบคุมการก่อสร้างโดยเน้นไปที่ความมั่นคงปลอดภัย และต่อมาขยายไปสู่การควบคุมอาคารเพื่อประโยชน์ด้านการผังเมือง การสถาปัตยกรรม และสิ่งแวดล้อมในเวลาต่อมา อันส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงาน

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตแพร่

3. ขณะที่ประเทศไทยการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานมีปัญหาเพราะมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายจำนวนมาก การใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางไม่มีหลักเกณฑ์จำกัดการใช้ดุลพินิจ เจ้าพนักงานออกคำสั่งโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการออกคำสั่งทางปกครองก็ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์กระทบต่อมาตรฐานการปฏิบัติราชการ และการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายที่จะต้องพิจารณาให้รอบคอบก่อน มีการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ทำให้มาตรการบังคับไม่ได้สัดส่วนที่เหมาะสม

4. โดยเสนอแนะว่า ควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายควบคุมอาคารให้มีการจำกัดดุลพินิจของเจ้าพนักงานลงในการออกคำสั่งทางปกครอง หากเป็นอาคารขนาดใหญ่ ควรตั้งเป็นคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาออกคำสั่ง หากเป็นอาคารขนาดเล็กให้อยู่ในดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมาย

**คำสำคัญ:** ดุลพินิจ,กฎหมายควบคุมอาคาร,คำสั่งทางปกครอง

## Abstract

The objectives of this Articles were: 1. to investigate the evolution and history of building control laws in force in Thailand, 2. to study building control laws that are in force in foreign countries such as the United States and France compared to Thailand, 3. to analyze problems with the enforcement of building control laws by local officials, and 4. to propose guidelines for improving the building control law of Thailand. This Articles is a qualitative study that examines the principles and theories of building control law and related laws by analyzing and interpreting legal documents.

### The research findings

1. the construction of houses of the people in the past that were unstable and dangerous to the public was an evolution that led to the enactment of Thailand's building control laws that are now in force.

2. As is the case with the United States of America and France, they initially regulated construction with an emphasis on safety and later expanded to building control for the benefit of city planning, architecture and the environment resulting in the enforcement of the law of the officer.

3. While in Thailand, the discretion of the officials is problematic because there are many legal rules. Extensive use of discretion has no limitations on the use of discretion. The official issued the order regardless of the environmental impact and the administrative order was not in accordance with the rules, affecting the standard of government service and the determination of administrative enforcement measures affecting the enforcement of laws that must be considered carefully before. Moreover, there were actions that are not in accordance with the guidelines, causing the enforcement measures to not be proportionately appropriate.

4. It is suggested that the building control law be amended to limit the discretion of the officers in issuing administrative orders. If it is a large building, a committee should be set up to consider issuing orders. If it is a small building, it is at the discretion of the local competent official according to the law.

**Keywords:** Discretion ;Building control law; Administrative Order

## 1. บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่เพื่อจัดทำจัดหาบริการสาธารณะ (Public services) สิ่งสาธารณูปโภค สาธารณูปการโครงสร้างขั้นพื้นฐานต่างๆ ตลอดจนสร้างความอยู่ดีกินดี บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้กับประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น มีความสัมพันธ์กับการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานและการใช้ดุลพินิจเพื่อวินิจฉัยสั่งการ หรือการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานนั้นย่อมนำไปสู่ปัญหาการกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมาย การจัดทำบริการสาธารณะนั้นเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดี ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อสร้างอาคารบ้านเรือนตามกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยของการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน การเคลื่อนย้ายอาคาร และใช้ประโยชน์อาคาร อันเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบังคับใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคาร ภายใต้บังคับกฎหมายควบคุมอาคาร ที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ดุลพินิจเพื่อออกคำสั่งทางปกครองนั้น เริ่มตั้งแต่การพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลง การรื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้ประโยชน์เปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร เป็นต้น เป็นสิ่งที่ประชาชนจะกระทำต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะกฎหมายตราขึ้นมาเพื่อป้องกันภัยอันตรายสาธารณะที่เกิดจากการ

ก่อสร้างอาคารบ้านเรือนของเอกชน ที่ไม่มีความมั่นคงแข็งแรง ไม่ปลอดภัยสำหรับผู้อยู่อาศัย และบุคคลภายนอก สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้เกิดปัญหากับเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย เพราะเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายที่ด้อยประสิทธิภาพ หรือไม่ตรงตามเจตนารมณ์กฎหมาย ก็ส่งผลให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ทันที ซึ่งก็มีให้เห็นกันอยู่ทั่วไป ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอยู่หลายประการ แต่เมื่อมองในภาพมมกว้างแล้วมีที่มาหลักๆอยู่ 3 ประเด็นคือ 1. บทบัญญัติกฎหมาย ที่ไม่ทันต่อความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการก่อสร้างสมัยใหม่ หรือวิศวกรรมสมัยใหม่ที่มีความล้ำหน้าเป็นอย่างมาก 2. ปัญหาด้านเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ใช้ดุลพินิจพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง 3. เอกชนเจ้าของอาคาร ที่เพ่งมองแต่ประโยชน์ส่วนตนจนละเลยประโยชน์ส่วนรวมไป (มะลิวัลย์ โกสุมภ์, 2554) จากสภาพปัญหาข้างต้นจึงนำมาสู่ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยมีประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายหลายฉบับ ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติที่มีข้อมูลเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดความยากลำบากในการใช้ดุลพินิจแยกแยะวินิจฉัยออกคำสั่งในแต่ละเรื่องซึ่งมีรายละเอียดปลีกย่อยเป็นจำนวนมากที่กระจัดกระจายกันอยู่ โดยมีข้อจำกัดและเงื่อนไขที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้เข้าใจเจตนารมณ์และหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเป็นอย่างดีแล้วย่อมนำไปสู่ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพได้ อันเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาที่มาจากดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้เป็นเพราะว่า ปัญหาการใช้ดุลพินิจนั้นเป็นปัญหาในการพิจารณาแยกแยะข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่อง และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับข้อเท็จจริงนั้นๆเพื่อพิจารณาออกคำสั่งที่มีผลในทางกฎหมาย การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีความสำคัญในแง่ของการพิจารณาทางปกครองก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองเพื่อยังการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมอาคาร

ประเด็นที่สอง การออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ การพิจารณาถึงเหตุผลต่างๆที่เกี่ยวข้องโดยตรงเพื่อที่จะออกคำสั่งทางปกครองว่าจะอนุญาต หรือไม่อนุญาต หรือไม่ อย่างไร พร้อมทั้งเหตุผลประกอบคำสั่ง ที่ข้องเกี่ยวกับการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย สั่งระงับการก่อสร้าง การตรวจสอบการใช้อาคาร การสั่งห้ามคนเข้าไปในพื้นที่อาคาร เป็นต้น คำสั่งเหล่านี้ เป็นประเด็นสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร แต่หากคำสั่งทางปกครองเหล่านี้ ออกโดยไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักเกณฑ์ของกฎหมายแล้ว ความเสียหายก็เกิดขึ้นตามมา ทำให้การออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนด ส่งผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ถึงที่สุดเจ้าของอาคารก็เลือกใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล

ปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวซึ่งมีให้เห็นอยู่เป็นประจำ การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคาร เป็นการปฏิบัติราชการ อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่กฎหมายควบคุมอาคารนั้นไม่มีบทบัญญัติถึงขั้นตอนและวิธีดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง อันเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยเฉพาะ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.36/2547) ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อันเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดวิธีการและขั้นตอนในการทำคำสั่งทางปกครองเอาไว้ เพื่อให้การออกคำสั่งเป็นไปอย่างถูกต้องทำให้การปฏิบัติราชการมีมาตรฐาน เป็นบรรทัดฐานเดียวกันกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติราชการเอาไว้ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ไม่ได้ แต่สามารถออกคำสั่งที่สูงกว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองอันทำให้การปฏิบัติราชการทางปกครองมีมาตรฐานที่สูงขึ้น แต่ในข้อเท็จจริงการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคารก็มีการออกคำสั่งที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหลายประการ ที่ทำให้การออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อันส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารไม่มีประสิทธิภาพ

ประเด็นสุดท้าย การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง ในกรณีที่อาคารสิ่งปลูกสร้างมีสภาพชำรุดทรุดโทรม ฝุ่นฟุ้ง อาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของตนเอง และบุคคลภายนอก กฎหมายจึงกำหนดให้เจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะสั่งการให้ปรับปรุงแก้ไขอาคาร หรือสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นก็ได้ อันเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อป้องกันภัยอันตราย และรักษาความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะ เพื่อให้บรรลุภารกิจของรัฐซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีสถานะพิเศษเหนือกว่าเอกชนมีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งได้โดยไม่ต้องขออำนาจจากศาลก่อน เพราะเป็นการกระทำทางปกครองที่เป็นปฏิบัติการ (ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก, 2557, หน้า 49) ซึ่งเจ้าพนักงานสามารถทำได้โดยชอบ แต่หากมองว่า ในกระบวนการยุติธรรมศาลยังมีการไต่สวน มีการรับฟังพยานหลักฐานจากคู่ความทั้งสองฝ่าย แต่การกำหนดมาตรการบังคับให้รื้อถอน หรือทุบทำลายอาคารนี้ ที่ส่งผลกระทบต่อเจ้าของอาคาร ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าของอาคารอย่างมาก กลับยังต้องรับฟังข้อเท็จจริงและพินิจพิเคราะห์ให้รอบคอบมากขึ้น แต่มาตรการบังคับทางปกครองนี้กลับให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพียงคนเดียวตัดสินใจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ดุลพินิจพิจารณาของคนๆ เดี่ยวย่อมเสี่ยงต่อความผิดพลาดสูงยิ่งกว่าดุลพินิจของคณะกรรมการ เพราะเจ้าพนักงานท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายโดยเฉพาะ แต่มาจากบุคคลหลากหลายสาขาอาชีพ การกำหนดมาตรการบังคับให้รื้อถอนอาคารนี้ ความเสียหายและความสุ่มเสี่ยงที่จะผิดพลาดอย่างสูงย่อมเกิดขึ้นตามมาได้

อาศัยเหตุผลข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จึงสนใจศึกษา การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายควบคุมอาคาร เพื่อที่จะหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการและประวัติความเป็นมาของกฎหมายควบคุมอาคารที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษากฎหมายควบคุมอาคารที่ใช้บังคับอยู่ในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส เปรียบเทียบกับของประเทศไทย
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
4. เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายควบคุมอาคารของประเทศไทย

## 3. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ(Qualitative approach)โดยศึกษาหลักการและแนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการศึกษาอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ตีความเอกสารทางกฎหมาย (Documentary interpretation)จากหนังสือ ตำรา งานวิจัย วิทยานิพนธ์ วารสาร และเอกสารทางวิชาการอื่นๆทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมถึงคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดเป็นหลัก

## 4. สรุปผลการวิจัย

การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายควบคุมอาคารซึ่งได้กำหนดประเด็นการวิเคราะห์ไว้ 3 ประเด็น ได้แก่ การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายควบคุมอาคาร และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น สามารถวิเคราะห์ได้ ดังต่อไปนี้

### 1. การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

#### 1.1 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีเป็นจำนวนมาก

ประเด็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่จะต้องทำการพิจารณาจากปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย และการปรับบทกฎหมายให้เข้ากับข้อเท็จจริงแล้วทำการตัดสินใจกระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ปัญหาที่พบเห็นก็คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องปฏิบัติหน้าที่

ให้เป็นไปตามกฎหมายหลายฉบับและหลักเกณฑ์ของกฎหมายจำนวนมากที่ให้อำนาจไว้ เช่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14)พ.ศ.2562 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2550 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจ และการบังคับใช้กฎหมายในการปฏิบัติราชการอีกหลายฉบับ เช่น กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายการผังเมือง กฎหมายการจัดสรรที่ดิน กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และกฎหมายอื่นๆ อีกหลายฉบับซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นอย่างมาก เพราะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อยเป็นจำนวนมาก อาจส่งผลทำให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการพิจารณาหลักเกณฑ์เงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าวทำได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพมากนัก ทำให้ดุลพินิจที่ใช้พิจารณาทำได้อย่างไม่รอบคอบรัดกุมอันส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมาย

### 1.2 การใช้ดุลพินิจที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย

การที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการใช้ดุลพินิจเพื่อออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายก็จริง แต่หากการใช้ดุลพินิจนั้นไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว ก็ย่อมจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพลงไปได้ เพราะจะทำให้ถูกโต้แย้งได้ อันจะนำไปสู่ประเด็นข้อพิพาทที่ทำให้ศาลปกครองสามารถวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิ หน้าที่ของผู้รับคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายควบคุมอาคาร ประกอบกฎหมายปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย อันเป็นกฎหมายที่เป็นหลักประกันด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ อันเกิดจากการใช้ดุลพินิจที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการพิจารณาข้อเท็จจริง และการวินิจฉัยข้อกฎหมายที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนอันเป็นผลมาจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานนั่นเอง

### 1.3 การใช้อำนาจดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง

กฎหมายควบคุมอาคารมีหลายบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง ขอเพียงแต่มีข้อเท็จจริงประกอบการใช้ดุลพินิจ เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สามารถใช้ดุลพินิจได้แล้ว แต่บางกรณีการมีดุลพินิจที่ไม่มีข้อจำกัดก็อาจทำให้เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจที่เข้าไปลิดรอนหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ เพราะหลักเกณฑ์ของกฎหมายควบคุมอาคารเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจนั้นพบว่าได้กำหนดกฎเกณฑ์ไว้แต่เพียงวิธีการและขั้นตอนการเสนอคำร้องขออนุญาตเท่านั้น แต่ไม่มีหลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้เลย การ

ใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีลักษณะที่เป็นอัตวิสัย(Subjective)ค่อนข้างสูง ทำให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานเป็นการใช้แบบหลวมๆมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารเป็นเอกชนรายใหญ่ที่ยื่นแบบขออนุญาตก่อสร้างขึ้นมา ก็จะต้องอนุญาตเสมอไป เพราะคำนึงถึงแต่หลักเกณฑ์ด้านความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัยของตัวอาคารอย่างเดียวเท่านั้น แต่มักจะไม่ได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาคำนึงถึงองค์ประกอบด้านอื่นๆตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เลย เช่น การจัดสรรที่ดิน การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุข อคติภัย การผังเมือง การอำนวยความสะดวกด้านการจราจร เป็นต้น ทั้งที่การมีดุลพินิจได้กว้างขวางนั้นสามารถนำมาใช้ให้เป็นคุณได้ โดยการพิจารณาร่วมกับประเด็นอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

#### 1.4 การใช้ดุลพินิจที่ไม่คำนึงถึงประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม

ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นปัญหาที่มีความสำคัญมากในปัจจุบัน เพราะประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมนี้เป็นปัญหาที่เจ้าพนักงานผู้ใช้ดุลพินิจจะต้องหยิบยกขึ้นมาพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจก่อนออกคำสั่งเสมอ เพราะมีหลายกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารไปให้แก่เอกชนไปแล้ว แต่ภายหลังพบว่า อาคารนั้นส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเอกชนไม่ได้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม(Environment Impact Assessment) ทำให้ภายหลังมีการเพิกถอนคำสั่งห้ามให้ใช้อาคาร ซึ่งส่งผลกระทบต่อเจ้าของอาคารและผู้ใช้ประโยชน์จากอาคารดังกล่าวด้วย ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจพิจารณาใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นไปอย่างเหมาะสมได้จริงในทางปฏิบัติและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการควบคุมอาคาร จึงควรวางหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายควบคุมอาคารที่ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเสมอ เพราะเป็นวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญประการหนึ่งของกฎหมายควบคุมอาคาร

## 2.ปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง

### 2.1 คำสั่งทางปกครองต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย

ในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นเห็นว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ใช่จะพิจารณาออกคำสั่งจากกฎหมายควบคุมอาคารแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติราชการในระดับมาตรฐานกลาง ยกตัวอย่างเช่น เมื่อเอกชนได้รับอนุญาตให้ดำเนินการตามที่ขอแล้ว เกิดกรณีผู้ขออนุญาตไม่ปฏิบัติตามที่ได้ขอไว้ เช่น ขออนุญาตก่อสร้างอาคารรูปแบบหนึ่ง แต่ก็กลับสร้างอาคารอีกรูปแบบหนึ่ง หรือขออนุญาตก่อสร้าง แต่ก็ทำการตัดแปลงอาคาร เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุให้อาคารที่ก่อสร้างขึ้นมา นั้นมีลักษณะที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายตามที่ได้รับอนุญาต หรือรับแจ้งไว้ กล่าวคือเป็นการก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย

หรือใช้อาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารในการออกคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายด้วย คือต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดไว้ในมาตรา 4 ได้รับแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย และต้องเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในเรื่องนั้นด้วยตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มิใช่เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่อย่างอื่นจะเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง อันจะทำให้การออกคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีบางกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งทางปกครองเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด รวมถึงการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้นด้วย

## 2.2 มาตรฐานการปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานในการออกคำสั่ง

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้ ถือเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไป สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายควบคุมอาคาร หลักเกณฑ์ของกฎหมายควบคุมอาคารซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะมีลักษณะที่ประกันความเป็นธรรมในการออกคำสั่งทางปกครองไว้ต่ำกว่าหลักเกณฑ์มาตรฐานที่บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไว้ต่ำกว่ามาตรฐานการปฏิบัติราชการในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อันจะทำให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะใช้กฎหมายควบคุมอาคารในการออกคำสั่งทางปกครองไม่ได้ แต่เจ้าหน้าที่จะต้องใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองบังคับแทน ด้วยเหตุนี้ หากเป็นกรณีที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกคำสั่งทางปกครองไว้แล้ว เจ้าหน้าที่ที่ย่อมเปรียบเทียบเกณฑ์ในกฎหมายควบคุมอาคารที่ตนรับผิดชอบ กับเกณฑ์ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ว่ากฎหมายควบคุมอาคารกำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่ ถ้าใช่ เจ้าหน้าที่ที่ย่อมจะต้องใช้เกณฑ์ที่ปรากฏในกฎหมายเฉพาะนั้นบังคับแก่กรณี แต่ถ้าไม่ใช่ เจ้าหน้าที่จะนำเกณฑ์ในกฎหมายที่ตนบังคับการอยู่ไปใช้บังคับแก่กรณีนั้นไม่ได้ แต่เจ้าหน้าที่จะต้องใช้เกณฑ์ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้แทน ซึ่งมีความหมายว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะต้องออกคำสั่งทางปกครองโดยปฏิบัติตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อันเป็นมาตรฐานของการปฏิบัติราชการในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายควบคุมอาคารที่ตนเป็นฝ่ายบังคับใช้กฎหมายนั้นอยู่ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติราชการที่มีมาตรฐาน มีคุณภาพและประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่รัฐในการบังคับใช้กฎหมาย หากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นระบุข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย การปรับบทกฎหมาย และการให้เหตุผลประกอบคำสั่งนั้น การออกคำสั่งทางปกครองที่มีการให้เหตุผลประกอบคำสั่งเช่นนี้ ย่อมทำให้การปฏิบัติราชการทางปกครองมีมาตรฐานที่สูงขึ้นกว่าการออกคำสั่งแต่เพียงอย่างเดียว

## 2.3 การวางตัวเป็นกลาง รับฟังความทุกฝ่าย

การออกคำสั่งทางปกครองที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือมีการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แม้ว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรง แต่ในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายควบคุมอาคารนั้นจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้ด้วย เพราะในการออกคำสั่งทางปกครองเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 13 นี้ กล่าวคือ การเป็นเจ้าหน้าที่ที่ต้องพิจารณาทางปกครองในประเด็นที่ตัวเองเป็นคู่กรณี หรือคู่สมรส ญาติของคู่สมรส บุพการี หรือญาติพี่น้องของตัวเอง หรือในกรณี que ตัวเองมีส่วนได้เสีย หรือญาติพี่น้องของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งในทางปกครองเกี่ยวกับกรณีเข้าไปมีส่วนได้เสียนั้น อันจะทำให้เกิดข้อครหาถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ไม่ลำเอียง และหรือมีการออกคำสั่งทางปกครองที่เอื้อประโยชน์ต่อตัวเอง ครอบครัว และเครือญาติ อันอาจนำไปสู่การตัดสินใจที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์สาธารณะ กับผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้ออกคำสั่งเอง ซึ่งจะทำให้รัฐและประชาชนโดยรวมสูญเสียประโยชน์ตรงนั้นไปด้วย อันไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนั้น เจ้าพนักงานผู้ออกคำสั่งทางปกครองจึงต้องวางตัวเป็นกลางรับฟังความทุกฝ่าย

### 3. การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง

#### 3.1 การดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย

ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามบทบัญญัติมาตรา 43 และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารที่ก่อสร้างอาคารไม่ตรงตามที่ขอและไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 8 ให้แก้ไข ปรับปรุง หรือสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นได้ หากเห็นว่า การก่อสร้างอาคารนั้นไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด รวมไปถึงการก่อสร้างอาคารที่ขัดต่อกฎกระทรวง และข้อบัญญัติท้องถิ่น กล่าวคือ อาคารที่ก่อสร้างนั้นมีลักษณะไม่มั่นคงแข็งแรง ไม่ปลอดภัยแก่ผู้อยู่อาศัย ผู้ใช้อาคาร หรืออาคารที่ก่อสร้างนั้นมีสภาพการใช้ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชนในบริเวณใกล้เคียงโดยรอบ หรืออาจไม่ปลอดภัยต่ออัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้ดำเนินการแก้ไขตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา 46 นี้ แม้ว่าอาคารนั้นจะมีการขออนุญาตก่อสร้าง หรือมีการก่อสร้างที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้วก็ตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจใช้มาตรการบังคับสั่งให้รื้อถอนได้เช่นกัน หากพบว่า อาคารที่ก่อสร้างขึ้นมานั้นผิดแผกไปจากวัตถุประสงค์ของการควบคุมอาคารตามมาตรา 8 ที่วางหลักการอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายควบคุมอาคาร

#### 3.2 การพิจารณาให้รอบคอบก่อนออกคำสั่งบังคับทางปกครอง

ประเด็นก่อนการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ปัญหาที่มักเกิดขึ้นก็คือ ในกระบวนการขั้นตอนก่อนการเตรียมการเพื่อออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับให้รื้อถอนอาคารนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องใช้ดุลพินิจพิเคราะห์พิจารณาให้รอบด้านทั้งประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นโดยคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามมากับเจ้าของอาคาร หากมีการรื้อถอนอาคารหลังนั้นเสร็จสิ้นลงแล้วเพราะว่า คำสั่งที่ใช้เป็นมาตรการบังคับทางปกครองให้รื้อถอนอาคารนั้นจะต้องเป็นคำสั่งที่ผ่านการพิจารณาจากผู้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านมาก่อนแล้วก่อนที่จะออกคำสั่งตามมาตรา 43 และมาตรา 46 เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้มีความเชี่ยวชาญ ชำนาญในด้านวิศวกรรมควบคุม สถาปนิก นายช่างตรวจสอบ และหรือเจ้าหน้าที่ด้านสุขภาพอนามัย หรือด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อทำการตรวจสอบสภาพการใช้อาคารนั้นตามหลักวิชาการ แล้วจัดทำรายงานโดยรวบรวมความคิดเห็นเสนอว่า เห็นสมควรใช้มาตรการบังคับให้รื้อถอนอาคาร หรือไม่อย่างไร เพราะเหตุใด เพราะการพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนดำเนินการ ย่อมดีกว่าการพิจารณาแต่เพียงตามลำดับขั้นที่เสนอขึ้นมา เพราะอาคารบ้านเรือน ความเสียหายย่อมมีมากกว่าการสั่งให้รื้อป้าย หรือรื้อสิ่งของทั่วไป

3.3 การพิจารณาในรูปแบบคณะกรรมการย่อมละเอียดถี่ถ้วนกว่าการพิจารณาเพียงคนเดียว

ในการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองให้รื้อถอนอาคารที่หน่วยงานท้องถิ่นดำเนินการบังคับได้เองตามมาตรา 43(2) โดยจะต้องดำเนินการปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 7 วัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร จะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนนั้น ในการพิจารณาทางปกครอง โดยการดำเนินการตามมาตรา 43(2)ซึ่งเป็นดำเนินการและพิจารณาโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่ผู้เดียว ซึ่งอาจทำให้เกิดข้อมูลสมมาตรขึ้นมาได้(Data Asymmetric) กล่าวคือ ทำให้มีการรับฟังข้อมูลข้อเท็จจริงเพียงด้านเดียว และไม่รอบด้าน หรือมีธงคำตอบอยู่ในใจแล้วพิจารณาเพื่อออกมาตรการบังคับดังกล่าว แต่พิจารณาตามหลักการที่ว่า หลายหัวดีกว่าหัวเดียวก็ย่อมจะดีกว่า อย่างเช่นในกระบวนการยุติธรรมศาลยังมีการไต่สวน มีการรับฟังพยานหลักฐานจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย แต่การกำหนดมาตรการบังคับให้รื้อถอน หรือทุบอาคารที่ส่งผลกระทบต่อเจ้าของอาคาร ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าของอาคารอย่างมากคิดเป็นเงินจำนวนมหาศาล การใช้มาตรการบังคับให้ทุบ รื้อถอน กลับยังต้องรับฟังข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และยังต้องใช้ดุลพินิจพิเคราะห์ให้รอบคอบมากขึ้น แต่มาตรการบังคับทางปกครองให้รื้อถอนอาคารนี้กลับให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพียงคนเดียวตัดสินใจ ซึ่งดุลพินิจของคนเดียวย่อมมีความเสี่ยงต่อความผิดพลาดสูงยิ่งกว่าดุลพินิจของบุคคลในรูปแบบคณะกรรมการ หรือองค์คณะ ทั้งนี้ เพื่อลดความเสี่ยงต่อความผิดพลาดจากการตัดสินใจของเจ้าพนักงานลงจึงควรดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งจะช่วยลดทอนความผิดพลาดลงได้

### 3.4 มาตรการบังคับต้องได้สัดส่วนเหมาะสมและพอสมควรแก่เหตุ

การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคารนั้นในทางปฏิบัติมักพบว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นมักจะไม่บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่แท้จริง เพราะการกำหนดใช้มาตรการบังคับทางปกครองก็จะใช้ในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนที่เหมาะสม และหลักความพอสมควรแก่เหตุ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชนในการปฏิบัติกิจการเกี่ยวกับการรื้อถอนอาคารนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องพิจารณาเลือกใช้กฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายผังเมือง กฎหมายการจัดสรรที่ดิน กฎหมายสิ่งแวดล้อม ควบคุมกันไปกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย (อิตารัตน์ วันชัย, 2545) เพราะในการปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานนั้น จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย การฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองในกรณีการออกมาตรการบังคับให้รื้อถอนอาคารที่มีการก่อสร้างในสถานที่ต้องห้ามตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติหรือที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินก็ตาม ถ้ามีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารก็ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด จะเลือกปฏิบัติเพราะเหตุผลส่วนตัวอย่างใดอย่างหนึ่ง ย่อมจะทำให้ผลประโยชน์สาธารณะสูญเสียไปได้ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องพิจารณาให้ดีและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ได้สัดส่วนและพอสมควรแก่เหตุด้วย

## 5. อภิปรายผลการวิจัย

เปรียบเทียบปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

### 1. การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ประเทศไทยนั้น ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคารนั้น เห็นว่าเป็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพียงคนเดียวซึ่งก็มีความสับสนที่จะออกคำสั่งผิดพลาดได้ เพราะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมักพิจารณาเพียงแค่ว่า ได้มีการทำตามกระบวนการ ขั้นตอนตามกฎหมายหรือไม่เท่านั้น เมื่อพิจารณาแล้วหากพบว่า มีการยื่นคำขออนุญาต พร้อมแสดงเอกสารหลักฐานเข้ามาครบถ้วนแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่น ก็จะใช้ดุลพินิจอนุญาตเสมอไป โดยมักจะไม่พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายคุ้มครองอาคารจริงๆที่มีถึง 8 ประเด็น นั่นคือ การปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะ แม้ว่าการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งอนุญาตตามกฎหมายควบคุมอาคาร เจ้าพนักงานจะได้ตระหนักถึงความมั่นคงแข็งแรงของตัวอาคารตามมาตรา 8 ของกฎหมายควบคุมอาคารแล้วก็ตาม แต่ในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการป้องกันอัคคีภัย ด้านการสาธารณสุข การผังเมือง การ

สถาปัตยกรรม ด้านการจราจร และด้านการประกันภัยแก่บุคคลภายนอกด้วย เจ้าพนักงานก็มักจะไม่ค่อยใช้ดุลพินิจคำนึงถึงมากนัก นอกจากนี้ยังไม่มีเตรียมการก่อนการใช้ดุลพินิจสั่งการออกไป จึงเห็นได้ว่า การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมายของพนักงานท้องถิ่นของไทยจึงค่อนข้างหละหลวม ไม่เคร่งครัด เป็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานคนเดียว ซึ่งส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารจึงไม่ค่อยมีประสิทธิภาพมากนักเท่าที่ควรจะเป็นซึ่งสอดคล้องกับมนตรี บัวมาก (2557) และสุรีย์ สิงห์ทอง(2556) ที่มองถึงดุลพินิจของเจ้าพนักงานคนเดียวมีความเสี่ยงต่อความผิดพลาดสูง และชนบ มากบุญ.(2549)ที่ศึกษาวิจัยในแนวทางดังกล่าวมานี้ และการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไทย ไม่ค่อยจะสอดคล้องกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นของอเมริกา และประเทศฝรั่งเศสที่มีมาตรการทางกฎหมายที่รัดกุมมากยิ่งขึ้นกว่า และไม่ได้มีดุลพินิจที่กว้างมากเท่าไร เช่นประเทศสหรัฐอเมริกา การใช้ดุลพินิจในการออกใบอนุญาตเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารนั้น นอกจากจะผ่านมาจากผู้ว่าราชการรัฐ และนายกเทศมนตรีของแต่ละท้องถิ่นแล้ว การใช้ดุลพินิจยังมีความรอบคอบมากยิ่งขึ้น โดยการรับฟังความเห็นจากภาคเอกชนด้วย กล่าวคือ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมรัฐและเอกชน ขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาก่อนการใช้ดุลพินิจออกไปในการก่อสร้างอาคารบางประเภทที่มีขนาดใหญ่ และมีลักษณะการสร้างเพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการผังเมือง สอดคล้องกับการศึกษาของ Donna R.Chritie(1999) ที่มองว่า กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารมีความเกี่ยวข้องกันหลายฉบับตั้งแต่ในระดับชาติ ลงมาในระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น และเสถียร เจริญเจริญ(2550) ได้อธิบายไว้ในประมวลข้อบังคับอาคารของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งทำให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผ่านการกลั่นกรองมาแล้วเป็นอย่างดี จึงทำให้เกิดความผิดพลาดได้น้อยตามแนวทางของ George N.Thomson(1972)ที่มองในลักษณะคล้ายๆกัน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย(2547)แม้กรณีของประเทศฝรั่งเศสก็มีลักษณะคล้ายๆกัน

## 2.การออกคำสั่งทางปกครอง

ประเทศไทยนั้นการออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่รัฐโดยทั่วไปจะต้องปฏิบัติตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีมาตรฐานกลางที่วางแนวทางให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติราชการโดยการออกคำสั่งตามกฎหมายที่มีผลไปยังบุคคลภายนอกเป็นการเฉพาะบุคคล อันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์กันขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐจะออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายที่วางมาตรฐานที่สูงกว่ากฎหมายนี้ก็ไม่ได้ แต่จะต้องไม่ได้มาตรฐานที่ต่ำกว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของผู้รับคำสั่งทางปกครองและเป็นหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองมีมาตรฐานและมีเหตุมีผลที่พิสูจน์กันได้ แต่กฎหมายควบคุมอาคารที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองนี้เป็น

กฎหมายเฉพาะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงจะต้องออกคำสั่งตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพราะมีหลักประกันความเป็นธรรมขั้นต่ำไว้ให้ ในขณะที่กฎหมายควบคุมอาคาร ไม่ได้บัญญัติหลักการในส่วนนี้ไว้ ดังนั้น การออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายควบคุมอาคาร ตามมาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 43 นี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ จึงต้องคำนึงถึงหลักการที่มีเหตุมีผลให้ผู้ที่ถูกคำสั่งกระทบสิทธิของเขาได้โต้แย้งคัดค้านหรือแสดงพยานหลักฐานของตนได้ด้วย จะอ้างเหตุแต่เพียงว่า เป็นการออกคำสั่งตามกฎหมายควบคุมอาคารแต่อย่างเดียว โดยละเลยกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปด้วยไม่ได้ เพราะจะทำให้คำสั่งทางปกครองไม่มีหลักประกันสิทธิของผู้ได้รับคำสั่ง และจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพไปได้ สอดคล้องกับการศึกษาของสุรีย สิงห์ทอง(2556) และมนตรี บัวมาก(2557) ที่มองในลักษณะเดียวกัน

ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น การออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัด ผ่านการพิจารณาจากกฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมย่าน และข้อบัญญัติท้องถิ่นมาก่อน แต่ก็มีปัญหาบางอย่างในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการก่อสร้าง นั่นคือ การใช้อำนาจเข้าไปกำกับดูแลในแต่ละประเภทของอาคารขึ้นอยู่กับแต่ละแผนก และแต่ละหน่วยงานทำให้มีลักษณะอาจขาดเอกภาพไปได้ สอดคล้องกับศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย(2547) ที่มองถึงปัญหาการบังคับใช้ระเบียบภายในของหน่วยงานท้องถิ่นของอเมริกา

ประเทศฝรั่งเศสนั้นในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นการดำเนินการตามกฎหมายการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่จะต้องพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัดตั้งแต่การขออนุญาตก่อสร้างอาคารต้องสอดคล้องกับแบบแปลนที่ขออนุญาต และสอดคล้องกับแนวผังเมืองเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาตเมื่อสร้างอาคารเสร็จจะออกใบรับรองความถูกต้องให้ภายในไม่เกิน 90 วัน นับแต่การก่อสร้างสิ้นสุดลง หากเจ้าพนักงานไม่ได้ออกใบรับรองให้ภายในระยะเวลาดังกล่าวจะถือว่า เป็นการให้การรับรองโดยปริยาย ทั้งนี้ เพื่อดำเนินให้เป็นไปตามกฎหมายได้วางหลักการเอาไว้ในการออกคำสั่งต่างๆเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร และเพื่อเป็นการควบคุมการก่อสร้างให้ดำเนินการตรงตามเงื่อนไขและแบบแผนที่กำหนด เพราะหาไม่แล้วก็อาจถูกศาลปกครองสั่งเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.(2547)ที่ศึกษากฎหมายควบคุมอาคารของฝรั่งเศส

### 3.การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง

การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายควบคุมอาคารนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการไม่ดำเนินการ หรือมีการดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรา 42 มาตรา 43 และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพียงคนเดียวตามกฎหมายควบคุมอาคาร ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองเป็น

มาตรการบังคับโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล เพราะถือว่าเป็นการปฏิบัติการทางปกครอง แต่ว่าก็มีหลายกรณีที่ได้รับคำสั่งทางปกครองได้แสดงการโต้แย้งทั้งในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับจนต้องนำไปสู่การฟ้องคดีกันเพื่อให้ศาลชี้ขาด ซึ่งเป็นเพราะว่าขาดการศึกษารายละเอียดข้อเท็จจริงของอาคารก่อนใช้มาตรการทางปกครองว่า ควรจะให้ปรับปรุงแก้ไขก่อน หรือซ่อมแซม หรือต้องให้รื้อถอนอาคารนั้นเลยเสียทีเดียว และเมื่ออาคารนั้นมีมูลค่าสูงการที่จะใช้คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพียงคนเดียว และหากไม่มีผลการศึกษาวเคราะห์ และรายงานผลการประเมินของผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรม ด้านการผังเมือง ด้านสาธารณสุข เป็นต้นแล้ว เมื่อใช้มาตรการบังคับทางปกครองออกไปแล้วความเสียหายเกิดขึ้น และส่งผลกระทบต่อเจ้าของอาคารได้ ดังนั้น การเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้รื้อถอนอาคารควรที่จะมีการศึกษาวิเคราะห์อย่างละเอียด หรือมีการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมอาคารในจังหวัด และหรือระดับท้องถิ่น เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในส่วนนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ก่อนการออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับให้รื้อถอนอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของบวรวิทย์ เปรื่องวงศ์(2543) และธิดารัตน์ วันชัย(2545) ที่ศึกษาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้รื้อถอนอาคารก็ต่อเมื่อไม่ได้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งก็สอดคล้องกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ทำให้มองได้ว่า การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองให้แก่ขี้อถอนอาคารของสหรัฐอเมริกามีความเคร่งครัดอยู่ก็จริง แต่ก็มี ความแข็งกระด้างในการบังคับใช้มาตรการนี้ด้วยสอดคล้องกับศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย(2547)

ประเทศฝรั่งเศสก็จะมีลักษณะของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับกฎหมายอาคารและผังเมือง คือกฎหมายฟื้นฟูย่านชุมชนเดิม กล่าวคือ ผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายที่สามารถใช้มาตรการบังคับได้ ก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในขณะที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจในระดับเทศบาล แต่ก็มี การใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เคร่งครัดเป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ของชุมชนเมืองในฝรั่งเศสซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการผังเมืองด้านที่อยู่อาศัยของประชาชนทั่วไป และด้านพาณิชย์กรรมด้วย ซึ่งทำให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีประสิทธิภาพมากกว่าตามแนวการศึกษาของศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.(2547) ที่ศึกษากฎหมายควบคุมอาคารของประเทศฝรั่งเศส

## 6. ข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้นมีข้อเสนอแนะ 4 ประเด็น คือ

1. ด้านการใช้ดุลพินิจ ควรที่จะมีการรับฟังข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน โดยควรนำหลักการใช้ดุลพินิจในรูปแบบคณะกรรมการควบคุมอาคารมาใช้ แทนการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพียงคนเดียว

เพื่อลดทอนความเสี่ยงของความผิดพลาดลงไปเหมือนประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้ดุลพินิจจะพิจารณาในรูปของมติคณะกรรมการ

2. ด้านกฎหมาย ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายควบคุมอาคาร เพื่อจำกัดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นคนเดียวในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง โดยบัญญัติเพิ่มในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 โดยเพิ่มสัดส่วนจำนวนคนในรูปของคณะกรรมการให้เข้าร่วมพิจารณาในกรณีที่กำหนดใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้รื้อถอนอาคารที่มีราคาประเมินอย่างสูงที่เกิน 10 ล้านบาทขึ้นไปหรืออาคารขนาดใหญ่ เหมือนกรณีประเทศฝรั่งเศส

3. ด้านขนาดของอาคาร อาคารบางประเภทที่มีขนาดใหญ่ ควรตั้งเป็นคณะกรรมการขึ้นมา โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร หรือเทศบาลเมืองเข้ามากำกับดูแลพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง และใช้มาตรการบังคับให้รื้อถอนอาคาร และถ้าเป็นอาคารขนาดเล็ก ก็ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในเทศบาลตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองและใช้มาตรการบังคับให้รื้อถอนได้เอง

การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายควบคุมอาคารเปรียบเทียบระหว่าง ประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และไทย			
ประเด็น	อเมริกา	ฝรั่งเศส	ไทย
1.การใช้ดุลพินิจของ เจ้าพนักงานท้องถิ่น	1.คณะกรรมการร่วมรัฐ และเอกชน 2.ผู้ว่าการรัฐ 3.นายกเทศมนตรี	1.คณะกรรมการควบคุม อาคาร และผังเมือง 2.ผู้ว่าราชการจังหวัด และ นายกเทศมนตรี 3.นายกเทศมนตรี	1.ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น คนเดียว 2.กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง มาตรา 5 3.กฎหมายควบคุมอาคาร มาตรา 40, 43 มาตรา 46
2.การออกคำสั่งทาง ปกครอง	1.ผู้ว่าการรัฐ หน่วยงานระดับมลรัฐ 2.นายกเทศมนตรี รัฐบาล ท้องถิ่น	1.ผู้ว่าราชการจังหวัด 2.นายกเทศมนตรี	1.นายกองค์การบริหารส่วน ท้องถิ่น 2.กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง มาตรา 5 3.กฎหมายควบคุมอาคารมาตรา 40 มาตรา 43
3.มาตรการบังคับ ทางปกครอง	1.ประมวลข้อบังคับอาคาร ต้นแบบ 2.กฎหมายอาคาร บ้านเรือน 3.นายกเทศมนตรี	1.กฎหมายฟื้นฟูย่านชุมชน เดิม 2.ผู้ว่าราชการจังหวัด 3.นายกเทศมนตรี	1.นายกองค์การบริหารส่วน ท้องถิ่น 2. กฎหมายควบคุมอาคารมาตรา 40, 43 มาตรา 46 3.พระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง 2542 มาตรา 72 4.การนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

4. ด้านบุคลากรท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีแผนรองรับเพื่อเพิ่มอัตรากำลังคน  
ในด้านวิศวกรรม เข้ามาดูแลภารกิจในด้านนี้โดยตรงเป็นการเฉพาะมากขึ้น แต่ในระยะสั้นๆนี้ ควรใช้

วิธีการจ้างเหมาบริการจากองค์กรภาคเอกชนภายนอกเป็นการเฉพาะเป็นกรณีๆไปก่อนจนกว่าจะมีบุคคลากรที่มีความเชี่ยวชาญโดยตรงเข้ามาดูแลในส่วนนี้

## 7. องค์ความรู้ใหม่

เปรียบเทียบการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย

### เอกสารอ้างอิง

ชนบ มากบุญ.(2549).ปัญหาทางกฎหมายในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518.วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.36/2547

น้ำทิพย์ สิงห์ตาก้อง.(2556).ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองในการสั่งให้รื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522.

วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

บวรวิทย์ เป็เรื่องวงศ์.(2543).อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร.วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

มะลิวัลย์ โกสุมภ์.(2554).ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก.(2557). รัฐ:หลักทั่วไป.ใน เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารการปกครองท้องถิ่น หน่วยที่ 1. พิมพ์ครั้งที่ 2. สาขาวิทยาการจัดการ. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ธิดารัตน์ วันชัย.(2545).มาตรการบังคับทางปกครอง : ศึกษากรณีการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการรื้อถอนอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

มนตรี บัวมาก.(2557).ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการอาคารสูงตามกฎหมายควบคุมอาคาร.

วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต.คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจ  
บัณฑิตย์.

สุรีย์ สิงห์ทอง.(2556).ปัญหากฎหมายควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา

อสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร.วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะ  
นิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์.มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

เสถียร เจริญเหรียญ.(2550).ประมวลข้อบังคับอาคารของประเทศสหรัฐอเมริกา.ใน วารสารกรมโยธา  
การและผังเมือง.กรุงเทพฯ

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.(2547).รายงานผลการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายผัง

เมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา:ประเทศสหรัฐอเมริกา.เสนอต่อกรม  
โยธาธิการและผังเมือง.กรุงเทพฯ:จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.(2547).รายงานผลการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายผัง

เมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส.เสนอต่อกรมโยธา  
การและผังเมือง.กรุงเทพฯ:จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Donna R.Chritie.(1999).Ocean and Coastal Management Law in a

Nutshell.Reno,NV,USA.West Academic Publishing,

George N.Thomson.(1972).”Preparation and Revision of Building Codes”,Urban Land Use

Policy:The Central City.NewYork,Free Press.



