

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่น*

The Issues Concerning the Enforcement of Building Control Laws by Local Officials

อุเทน สุขทัญญาติ และณรงค์ เชื้อบัวเย็น

Uthen Sukthuayat and Narong Chuebuayen

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตแพร่

Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Phrae Campus, Thailand

Corresponding Author, E-mail: Narong.law2524@gmail.com

บทคัดย่อ

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

ผลการวิจัยพบว่า

1. การสร้างอาคารบ้านเรือนของราษฎรในอดีตไม่มั่นคงแข็งแรง และเป็นอันตรายต่อสาธารณะ คือวิวัฒนาการที่นำมาสู่การตรากฎหมายควบคุมอาคารของไทยที่ใช้บังคับในปัจจุบัน
2. เหมือนกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศสที่แรกเริ่มด้วยการควบคุมการก่อสร้างโดยเน้นไปที่ความมั่นคงปลอดภัย และต่อมาขยายไปสู่การควบคุมอาคารเพื่อประโยชน์ด้านการผังเมือง การสถาปัตยกรรม และสิ่งแวดล้อมในเวลาต่อมา อันส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงาน
3. ขณะที่ประเทศไทยการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานมีปัญหาเพราะมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายจำนวนมาก การใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางไม่มีหลักเกณฑ์จำกัดการใช้ดุลพินิจ เจ้าพนักงานออกคำสั่งโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และการออกคำสั่งทางปกครองก็ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์

*ได้รับบทความ: 8 มีนาคม 2566; แก้ไขบทความ: 19 เมษายน 2566; ตอรับตีพิมพ์: 29 เมษายน 2566

Received: March 8, 2023; Revised: April 19, 2023; Accepted: April 29, 2023



กระทบต่อมาตรฐานการปฏิบัติราชการ และการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายที่จะต้องพิจารณาให้รอบคอบก่อน มีการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ทำให้มาตรการบังคับไม่ได้สัดส่วนที่เหมาะสม

4. โดยเสนอแนะว่า ควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายควบคุมอาคารให้มีการจำกัดดุลพินิจของเจ้าพนักงานลงในการออกคำสั่งทางปกครอง หากเป็นอาคารขนาดใหญ่ ควรตั้งเป็นคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาออกคำสั่ง หากเป็นอาคารขนาดเล็กให้อยู่ในดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมาย

คำสำคัญ: กฎหมายควบคุมอาคาร; การบังคับใช้กฎหมาย

Abstract

The objectives of this research study 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 results of the study reveal as follows:

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: Building Control Law; Legal Enforcement

1. บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งมีหน้าที่จัดทำจัดหาบริการสาธารณะ (Public services) สิ่งสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โครงสร้างขั้นพื้นฐานต่างๆ ตลอดจนสร้างความอยู่ดีกินดี บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้กับประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น มีความสัมพันธ์กับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในส่วนการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานและการใช้ดุลพินิจเพื่อวินิจฉัยสั่งการ หรือการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานนั้นย่อมนำไปสู่ปัญหาการกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การจัดทำบริการสาธารณะนั้นเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดี ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อสร้างอาคารบ้านเรือนตามกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยของการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน การเคลื่อนย้ายอาคาร และใช้ประโยชน์อาคาร อันเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบังคับใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคาร

ภายใต้บังคับกฎหมายควบคุมอาคาร ที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ดุลพินิจเพื่อออกคำสั่งทางปกครองนั้นเริ่มตั้งแต่การพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลง การรื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้ประโยชน์ เปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร เป็นต้น เป็นสิ่งที่ประชาชนจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะกฎหมายตราขึ้นมาเพื่อป้องกันภัยอันตรายสาธารณะที่เกิดจากการก่อสร้างอาคารบ้านเรือนของเอกชน ที่ไม่มีความมั่นคงแข็งแรง ไม่ปลอดภัยสำหรับผู้อยู่อาศัย และบุคคลภายนอก สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้เกิดปัญหากับเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย เพราะเมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายที่ด้อยประสิทธิภาพ หรือไม่ตรงตามเจตนารมณ์กฎหมาย ก็ส่งผลให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ทันที ซึ่งก็มีให้เห็นกันอยู่ทั่วไป ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอยู่หลายประการ แต่เมื่อมองในภาพมุกกว้างแล้วมีที่มาหลักๆ อยู่ 3 ประเด็นคือ 1) บทบัญญัติกฎหมายที่ไม่ทันต่อความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการก่อสร้างสมัยใหม่ หรือวิศวกรรมสมัยใหม่ที่มีความล้ำหน้าเป็น



อย่างมาก 2) ปัญหาด้านเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ใช้ดุลพินิจพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง 3) เอกชนเจ้าของอาคาร ที่เพ่งมองแต่ประโยชน์ส่วนตนจนละเลยประโยชน์ส่วนรวมไป (มะลิวัลย์ โกสุมภ์, 2554) จากสภาพปัญหาข้างต้นจึงนำมาสู่ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยมีประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายหลายฉบับ ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎหมายบัญญัติที่มีข้อมูลเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดความยากลำบากในการใช้ดุลพินิจแยกแยะวินิจฉัยออกคำสั่งในแต่ละเรื่องซึ่งมีรายละเอียดปลีกย่อยเป็นจำนวนมากที่กระจัดกระจายกันอยู่ โดยมีข้อจำกัดและเงื่อนไขที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้เข้าใจเจตนารมณ์และหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเป็นอย่างดีแล้วย่อมนำไปสู่ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพได้ อันเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาที่มาจากดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้เป็นเพราะว่า ปัญหาการใช้ดุลพินิจนั้นเป็นปัญหาในการพิจารณาแยกแยะข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่องและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับข้อเท็จจริงนั้นๆ เพื่อพิจารณาออกคำสั่งที่มีผลในทางกฎหมาย การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีความสำคัญในแง่ของการพิจารณาทางปกครองก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองเพื่อยังการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมอาคาร

ประเด็นที่สอง ปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ การพิจารณาถึงเหตุผลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงเพื่อที่จะออกคำสั่งทางปกครองว่าจะอนุญาต หรือไม่อนุญาต หรือไม่ อย่างไร พร้อมทั้งเหตุผลประกอบคำสั่ง ที่ข้องเกี่ยวกับการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย สั่งระงับการก่อสร้าง การตรวจสอบการใช้อาคาร การสั่งห้ามคนเข้าไปในพื้นที่อาคาร เป็นต้น คำสั่งเหล่านี้ เป็นประเด็นสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร แต่หากคำสั่งทางปกครองเหล่านี้ออกโดยไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักเกณฑ์ของกฎหมายแล้ว ความเสียหายก็เกิดขึ้นตามมา ทำให้การออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนด ส่งผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ถึงที่สุดเจ้าของอาคารก็เลือกใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวซึ่งมีให้เห็นอยู่เป็นประจำ การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคารเป็นการปฏิบัติราชการ อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่กฎหมายควบคุมอาคารถนั้นไม่มีบทบัญญัติถึงขั้นตอนและวิธีดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง อันเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยเฉพาะ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.36/2547) ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อันเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดวิธีการและขั้นตอนในการทำคำสั่งทางปกครองเอาไว้ เพื่อให้การออกคำสั่งเป็นไป



อย่างถูกต้องทำให้การปฏิบัติราชการมีมาตรฐาน เป็นบรรทัดฐานเดียวกันกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติราชการเอาไว้ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ไม่ได้ แต่สามารถออกคำสั่งที่สูงกว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองอันทำให้การปฏิบัติราชการทางปกครองมีมาตรฐานที่สูงขึ้น แต่ในข้อเท็จจริงการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคารก็มีการออกคำสั่งที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหลายประการที่ทำให้การออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อันส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารไม่มีประสิทธิภาพ

ประเด็นสุดท้าย ปัญหาการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง ในกรณีอาคารสิ่งปลูกสร้างมีสภาพชำรุดทรุดโทรม ผุพัง อาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของตนเอง และบุคคลภายนอกกฎหมายจึงกำหนดให้เจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะสั่งการให้ปรับปรุงแก้ไขอาคาร หรือสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นก็ได้ อันเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อป้องกันภัยอันตราย และรักษาความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะ เพื่อให้บรรลุภารกิจของรัฐซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีสถานะพิเศษเหนือกว่าเอกชนมีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งได้โดยไม่ต้องขออำนาจจากศาลก่อน เพราะเป็นการกระทำทางปกครองที่เป็นปฏิบัติการ (ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก, 2557, หน้า 49) ซึ่งเจ้าพนักงานสามารถทำได้โดยชอบ แต่หากมองว่า ในกระบวนการยุติธรรมศาลยังมีการไต่สวน มีการรับฟังพยานหลักฐานจากคู่ความทั้งสองฝ่าย แต่การกำหนดมาตรการบังคับให้รื้อถอน หรือทุบทำลายอาคารนี้ ที่ส่งผลกระทบต่อเจ้าของอาคาร ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าของอาคารอย่างมาก กลับยังต้องรับฟังข้อเท็จจริงและพินิจพิเคราะห์ให้รอบคอบมากขึ้น แต่มาตรการบังคับทางปกครองนี้กลับให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพียงคนเดียวตัดสินใจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ดุลพินิจพิจารณาของคนๆเดียวย่อมเสี่ยงต่อความผิดพลาดสูงยิ่งกว่าดุลพินิจของคณะกรรมการ เพราะเจ้าพนักงานท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายโดยเฉพาะ แต่มาจากบุคคลหลากหลายสาขาอาชีพ การกำหนดมาตรการบังคับให้รื้อถอนอาคารนี้ ความเสียหายและความสุ่มเสี่ยงที่จะผิดพลาดอย่างสูงย่อมเกิดขึ้นตามมาได้

อาศัยเหตุผลข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จึงสนใจปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อที่จะหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการและประวัติความเป็นมาของกฎหมายควบคุมอาคารที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทย



2. เพื่อศึกษากฎหมายควบคุมอาคารที่ใช้บังคับอยู่ในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส เปรียบเทียบกับของประเทศไทย
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
4. เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายควบคุมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative approach) ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา โดยศึกษาเกี่ยวกับเนื้อหาของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2564 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 กฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดหรือ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคารของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส และปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในส่วนเกี่ยวกับการการใช้ดุลพินิจ และการออกคำสั่งทางปกครองที่ออกตามกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
2. ศึกษาหลักการและแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอันเป็น การศึกษาอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ตีความเอกสารทางกฎหมาย (Documentary interpretation) จากหนังสือ ตำรา งานวิจัย วิทยานิพนธ์ วารสาร และเอกสารทางวิชาการอื่นๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและ ภาษาต่างประเทศ รวมถึงคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดเป็นหลัก

4. สรุปผลการวิจัย

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจากที่ได้กำหนดประเด็นการ วิเคราะห์ไว้ 3 ประเด็น ได้แก่ การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น การออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายควบคุมอาคาร และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น มีดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

1.1 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีเป็นจำนวนมาก การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็น กรณีที่เจ้าหน้าที่จะต้องทำการพิจารณาจากปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย และการปรับบทกฎหมาย ให้เข้ากับข้อเท็จจริงแล้วทำการตัดสินใจกระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ปัญหาที่พบเห็นก็คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายหลายฉบับและหลักเกณฑ์ของกฎหมายจำนวนมากที่ให้อำนาจไว้ เช่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหาร



ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เป็นต้น นอกจากนี้ ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจ และการบังคับใช้กฎหมายในการปฏิบัติราชการอีกหลายฉบับ เช่น กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายการผังเมือง กฎหมายการจัดสรรที่ดิน กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และกฎหมายอื่นๆ อีกหลายฉบับซึ่งส่งผลต่อการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นอย่างมาก เพราะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อยเป็นจำนวนมาก อาจส่งผลทำให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการพิจารณาหลักเกณฑ์เงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าวทำได้โดยไม่มีประสิทธิภาพมากนัก ทำให้ดุลพินิจที่ใช้พิจารณาทำได้อย่างไม่รอบคอบรัดกุมอันส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย

1.2 การใช้ดุลพินิจที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย การที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการใช้ดุลพินิจเพื่อกำหนดคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายก็จริง แต่หากการใช้ดุลพินิจนั้นไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว ก็ย่อมจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพลงไปได้ เพราะจะทำให้ถูกโต้แย้งได้ อันจะนำไปสู่ประเด็นข้อพิพาทที่ทำให้ศาลปกครองสามารถวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิ หน้าที่ของผู้รับคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายควบคุมอาคาร ประกอบกฎหมายปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย อันเป็นกฎหมายที่เป็นหลักประกันด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ อันเกิดจากการใช้ดุลพินิจที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการพิจารณาข้อเท็จจริง และการวินิจฉัยข้อกฎหมายที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนอันเป็นผลมาจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานนั่นเอง

1.3 การใช้อำนาจดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง กฎหมายควบคุมอาคารมีหลายบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง ขอเพียงแค่มิใช่ข้อเท็จจริงประกอบการใช้ดุลพินิจ เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สามารถใช้ดุลพินิจได้แล้ว แต่บางกรณีการมีดุลพินิจที่ไม่มีข้อจำกัดก็อาจทำให้เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจที่เข้าไปตีตรวนหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ เพราะหลักเกณฑ์ของกฎหมายควบคุมอาคารเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจนั้นพบว่าได้กำหนดกฎเกณฑ์ไว้แต่เพียงวิธีการและขั้นตอนการเสนอคำร้องขออนุญาตเท่านั้น แต่ไม่มีหลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้เลย การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีลักษณะที่เป็นอัตวิสัย (Subjective) ค่อนข้างสูง ทำให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานเป็นการใช้แบบหลวมๆ มาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารเป็นเอกชนรายใหญ่ที่ยื่นแบบขออนุญาตก่อสร้างขึ้นมา



ก็จะต้องอนุญาตเสมอไป เพราะคำนึงถึงแต่หลักเกณฑ์ด้านความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัยของตัวอาคารอย่างเดียวเท่านั้น แต่มักจะไม่ได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาคำนึงถึงองค์ประกอบด้านอื่นๆตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เลย เช่น การจัดสรรที่ดิน การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุข อากาศ การผังเมือง การอำนวยความสะดวกด้านการจราจร เป็นต้น ทั้งที่การมีดุลพินิจได้กว้างขวางนั้นสามารถนำมาใช้ให้เป็นคุณได้ โดยการพิจารณาร่วมกับประเด็นอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

1.4 การใช้ดุลพินิจที่ไม่คำนึงถึงประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นปัญหาที่มีความสำคัญมากในปัจจุบัน เพราะประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมนี้เป็นปัญหาที่เจ้าพนักงานผู้ใช้ดุลพินิจจะต้องหยิบยกขึ้นมาพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจก่อนออกคำสั่งเสมอ เพราะมีหลายกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารไปให้แก่เอกชนไปแล้ว แต่ภายหลังพบว่า อาคารนั้นส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเอกชนไม่ได้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environment Impact Assessment) ทำให้ภายหลังมีการเพิกถอนคำสั่งห้ามให้ใช้อาคาร ซึ่งส่งผลกระทบต่อเจ้าของอาคารและผู้ใช้ประโยชน์จากอาคารดังกล่าวด้วย ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจพิจารณาใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นไปอย่างเหมาะสมได้จริงในทางปฏิบัติและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการควบคุมอาคาร จึงควรวางหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายควบคุมอาคารที่ต้องคำนึงถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเสมอ เพราะเป็นวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญประการหนึ่งของกฎหมายควบคุมอาคาร

2. ปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง

2.1 คำสั่งทางปกครองต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นเห็นว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ใช่จะพิจารณาออกคำสั่งจากกฎหมายควบคุมอาคารแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติราชการในระดับมาตรฐานกลาง ยกตัวอย่างเช่น เมื่อเอกชนได้รับอนุญาตให้ดำเนินการตามที่ขอแล้ว เกิดกรณีผู้ขออนุญาตไม่ปฏิบัติตามที่ได้ขอไว้ เช่น ขออนุญาตก่อสร้างอาคารรูปแบบหนึ่ง แต่ก็กลับสร้างอาคารอีกรูปแบบหนึ่ง หรือขออนุญาตก่อสร้าง แต่ก็ทำการดัดแปลงอาคาร เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุให้อาคารที่ก่อสร้างขึ้นมานั้นมีลักษณะที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายตามที่ได้รับอนุญาต หรือรับแจ้งไว้ กล่าวคือเป็นการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย หรือใช้อาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร ในการออกคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายด้วย คือต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดไว้ในมาตรา 4 ได้รับแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย และต้องเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในเรื่องนั้นด้วยตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติ



วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิใช่เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่อย่างอื่นจะเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง อันจะทำให้การออกคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีบางกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งทางปกครองเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด รวมถึงการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้นด้วย

2.2 มาตรฐานการปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานในการออกคำสั่ง กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้ ถือเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไป สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายควบคุมอาคาร หลักเกณฑ์ของกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะมีลักษณะที่ประกันความเป็นธรรมในการออกคำสั่งทางปกครองไว้ต่ำกว่าหลักเกณฑ์มาตรฐานที่บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไว้ต่ำกว่ามาตรฐานการปฏิบัติราชการในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อันจะทำให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะใช้กฎหมายควบคุมอาคารในการออกคำสั่งทางปกครองไม่ได้ แต่เจ้าหน้าที่จะต้องใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองบังคับแทนด้วยเหตุนี้ หากเป็นกรณีที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกคำสั่งทางปกครองไว้แล้ว เจ้าหน้าที่ย่อมเปรียบเทียบกับกฎเกณฑ์ในกฎหมายควบคุมอาคารที่ตนรับผิดชอบ กับกฎเกณฑ์ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ว่ากฎหมายควบคุมอาคารกำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่ ถ้าใช่ เจ้าหน้าที่ย่อมจะต้องใช้กฎเกณฑ์ที่ปรากฏในกฎหมายเฉพาะนั้นบังคับแก่กรณี แต่ถ้าไม่ใช่ เจ้าหน้าที่จะนำกฎเกณฑ์ในกฎหมายที่ตนบังคับการอยู่ไปใช้บังคับแก่กรณินั้นไม่ได้ แต่เจ้าหน้าที่จะต้องใช้กฎเกณฑ์ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้แทน ซึ่งมีความหมายว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะต้องออกคำสั่งทางปกครองโดยปฏิบัติตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อันเป็นมาตรฐานของการปฏิบัติราชการในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายควบคุมอาคารที่ตนเป็นฝ่ายบังคับใช้กฎหมายนั้นอยู่ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติราชการที่มีมาตรฐาน มีคุณภาพและประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่รัฐในการบังคับใช้กฎหมาย หากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นระบุข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย การปรับบทกฎหมาย และการให้เหตุผลประกอบคำสั่งนั้น การออกคำสั่งทางปกครองที่มีการให้เหตุผลประกอบคำสั่งเช่นนี้ ย่อมทำให้การปฏิบัติราชการทางปกครองมีมาตรฐานที่สูงขึ้นกว่าการออกคำสั่งแต่เพียงอย่างเดียว

2.3 การวางตัวเป็นกลาง รับฟังความทุกฝ่าย การออกคำสั่งทางปกครองที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือมีการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แม้ว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรง แต่อย่างไรก็ตามในการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายควบคุมอาคารนั้นจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้ด้วย เพราะในการออกคำสั่งทางปกครองเจ้าพนักงาน



ท้องถิ่น จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 13 นี้ กล่าวคือ การเป็นเจ้าหน้าที่ที่ต้องพิจารณาทางปกครองในประเด็นที่ตัวเองเป็นคู่กรณี หรือคู่สมรส ญาติของคู่สมรส บุพการี หรือญาติพี่น้องของตัวเอง หรือในกรณีที่ตัวเองมีส่วนได้เสีย หรือญาติพี่น้องของเจ้าหน้าที่ ผู้พิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งในทางปกครองเกี่ยวกับกรณีเข้าไปมีส่วนได้เสียนั้น อันจะทำให้เกิด ข้อครหาถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ไม่ลำเอียง และหรือมีการออกคำสั่งทางปกครองที่เอื้อประโยชน์ ต่อตัวเอง ครอบครัว และเครือญาติ อันอาจนำไปสู่การตัดสินใจที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่าง ผลประโยชน์สาธารณะ กับผลประโยชน์ส่วนตนของผู้ออกคำสั่งเอง ซึ่งจะทำให้รัฐและประชาชนโดยรวมสูญเสียประโยชน์ตรงนั้นไปด้วย อันไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนั้น เจ้าพนักงานผู้ออกคำสั่งทางปกครองจึงต้องวางตัวเป็นกลางรับฟังความทุกฝ่าย

3. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง

3.1 การดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนด มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามบทบัญญัติมาตรา 43 และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งให้เจ้าของ อาคารที่ก่อสร้างอาคารไม่ตรงตามที่ขอและไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 8 ให้แก้ไข ปรับปรุง หรือ สั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นได้ หากเห็นว่า การก่อสร้างอาคารนั้นไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด รวมไปถึง การก่อสร้างอาคารที่ขัดต่อกฎกระทรวง และข้อบัญญัติท้องถิ่น กล่าวคือ อาคารที่ก่อสร้างนั้นมีลักษณะไม่ มั่นคงแข็งแรง ไม่ปลอดภัยแก่ผู้อยู่อาศัย ผู้ใช้อาคาร หรืออาคารที่ก่อสร้างนั้นมีสภาพการใช้ที่อาจเป็น ภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชนในบริเวณใกล้เคียงโดยรอบ หรืออาจไม่ ปลอดภัยต่ออัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้ดำเนินการแก้ไขตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงตาม มาตรา 46 นี้ แม้ว่าอาคารนั้นจะมีการขออนุญาตก่อสร้าง หรือมีการก่อสร้างที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ก็ตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจใช้มาตรการบังคับสั่งให้รื้อถอนได้เช่นกัน หากพบว่า อาคารที่ก่อสร้าง ขึ้นมานั้นผิดแผกไปจากวัตถุประสงค์ของการควบคุมอาคารตามมาตรา 8 ที่วางหลักการอันเป็นวัตถุประสงค์ หลักของกฎหมายควบคุมอาคาร

3.2 การพิจารณาให้รอบคอบก่อนออกคำสั่งบังคับทางปกครอง ประเด็นก่อนการกำหนด มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ปัญหาที่มักเกิดขึ้นก็คือ ในกระบวนการขั้นตอน ก่อนการเตรียมการเพื่อออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับให้รื้อถอนอาคารนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาให้รอบด้านทั้งประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และผลทางกฎหมายที่ เกิดขึ้นโดยคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามมากับเจ้าของอาคาร หากมีการรื้อถอนอาคารหลังนั้นเสร็จ สิ้นลงแล้วเพราะว่า คำสั่งที่ใช้เป็นมาตรการบังคับทางปกครองให้รื้อถอนอาคารนั้นจะต้องเป็นคำสั่งที่ผ่าน



การพิจารณาจากผู้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านมาก่อนแล้วก่อนที่จะออกคำสั่งตามมาตรา 43 และมาตรา 46 เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้มีความเชี่ยวชาญ ชำนาญในด้านวิศวกรรมควบคุม สถาปนิก นายช่างตรวจสอบ และหรือเจ้าหน้าที่ด้านสุขภาพอนามัย หรือด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อทำการตรวจสอบสภาพการใช้อาคารนั้นตามหลักวิชาการ แล้วจัดทำรายงานโดยรวบรวมความคิดเห็นเห็นว่าเห็นสมควรใช้มาตรการบังคับให้รื้อถอนอาคาร หรือไม่อย่างไร เพราะเหตุใด เพราะการพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนดำเนินการ ย่อมดีกว่าการพิจารณาแต่เพียงตามลำดับขั้นที่เสนอขึ้นมา เพราะอาคารถาวร เรือน ความเสียหายย่อมมีมากกว่าการสั่งให้รื้อป้าย หรือรื้อสิ่งของทั่วไป

3.3 การพิจารณาในรูปแบบคณะกรรมการย่อมละเอียดถี่ถ้วนกว่าการพิจารณาเพียงคนเดียว ในการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองให้รื้อถอนอาคารที่หน่วยงานท้องถิ่นดำเนินการบังคับได้เองตามมาตรา 43(2) โดยจะต้องดำเนินการปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 7 วัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร จะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนนั้น ในการพิจารณาทางปกครอง โดยการดำเนินการตามมาตรา 43(2) ซึ่งเป็นดำเนินการและพิจารณาโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่ผู้เดียว ซึ่งอาจทำให้เกิดข้อมูลสมมาตรขึ้นมาได้ (Data Asymmetric) กล่าวคือ ทำให้มีการรับฟังข้อมูลข้อเท็จจริงเพียงด้านเดียว และไม่รอบด้าน หรือมีองค์ประกอบอยู่ในใจแล้วพิจารณาเพื่อออกมาตรการบังคับดังกล่าว หากพิจารณาตามหลักการที่ว่า หลายหัวดีกว่าหัวเดียวก็ย่อมจะดีกว่าการพิจารณาเพียงคนเดียว อย่างเช่นในกระบวนการยุติธรรมศาลยังมีการไต่สวน มีการรับฟังพยานหลักฐานจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย แต่การกำหนดมาตรการบังคับให้รื้อถอน หรือทุบอาคารที่ส่งผลกระทบต่อเจ้าของอาคาร ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าของอาคารอย่างมากคิดเป็นเงินจำนวนมากศาล การใช้มาตรการบังคับให้ทุบ รื้อถอนกลับยังต้องรับฟังข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และยังต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาให้รอบคอบมากขึ้น แต่มาตรการบังคับทางปกครองให้รื้อถอนอาคารนี้กลับให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพียงคนเดียวตัดสินใจ ซึ่งดุลพินิจของคนเดียวย่อมมีความเสี่ยงต่อความผิดพลาดสูงยิ่งกว่าดุลพินิจของบุคคลในรูปแบบคณะกรรมการ หรือองค์คณะ ทั้งนี้ เพื่อลดความเสี่ยงต่อความผิดพลาดจากการตัดสินใจของเจ้าพนักงานลงจึงควรดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งจะช่วยลดทอนความผิดพลาดลงได้

3.4 มาตรการบังคับต้องได้สัดส่วนเหมาะสมและพอสมควรแก่เหตุ การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคารนั้นในทางปฏิบัติมักพบว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นมักจะไม่บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่แท้จริง เพราะการกำหนดใช้มาตรการบังคับทางปกครองก็จะใช้ในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนที่เหมาะสม และหลักความพอสมควรแก่เหตุ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชนในการปฏิบัติเกี่ยวกับการรื้อถอนอาคารนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องพิจารณาเลือกใช้กฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายผังเมือง กฎหมาย



การจัดสรรที่ดิน กฎหมายสิ่งแวดล้อม ควบคู่กันไปกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย (จิตรัตน์ วันชัย, 2545) เพราะในการปฏิบัติราชการของเจ้าพนักงานนั้น จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย การฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองในกรณีการออกมาตรการบังคับให้รื้อถอนอาคารที่มีการก่อสร้างในสถานที่ต้องห้ามตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติหรือที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินก็ตาม ถ้ามีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารก็ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด จะเลือกปฏิบัติเพราะเหตุผลส่วนตัวอย่างใดอย่างหนึ่ง ย่อมจะทำให้ผลประโยชน์สาธารณะสูญเสียไปได้ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องพิจารณาให้ดีและบังคับการให้เป็นตามกฎหมายที่ได้สัดส่วนและพอสมควรแก่เหตุด้วย

5. อภิปรายผลการวิจัย

เปรียบเทียบปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ประเทศไทยนั้น ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคารนั้นเป็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพียงคนเดียวซึ่งก็มีความเสี่ยงที่จะออกคำสั่งผิดพลาดได้ เพราะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมักจะพิจารณาเพียงแค่ว่า ได้มีการทำตามกระบวนการขั้นตอนตามกฎหมายหรือไม่เท่านั้น เมื่อพิจารณาแล้วหากพบว่า มีการยื่นคำขออนุญาต พร้อมแสดงเอกสารหลักฐานเข้ามาครบถ้วนแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่น ก็จะใช้ดุลพินิจอนุญาตเสมอไป โดยมักจะไม่พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายคุ้มครองอาคารจริงๆ ที่มีถึง 8 ประเด็นของกฎหมายควบคุมอาคาร นั่นคือ การปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะ แม้ว่าการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งอนุญาตตามกฎหมายควบคุมอาคาร เจ้าพนักงานจะได้ตระหนักถึงความมั่นคงแข็งแรงของตัวอาคารตามมาตรา 8 ของกฎหมายควบคุมอาคารแล้วก็ตาม แต่ในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการป้องกันอัคคีภัย ด้านการสาธารณสุข การผังเมือง การสถาปัตยกรรม ด้านการจราจร และด้านการประกันภัยแก่บุคคลภายนอกด้วย เจ้าพนักงานก็มักจะไม่ค่อยใช้ดุลพินิจคำนึงถึงมากนัก นอกจากนี้ ยังไม่มีการเตรียมการก่อนการใช้ดุลพินิจสั่งการออกไป จึงเห็นได้ว่า การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมายของพนักงานท้องถิ่นของไทยจึงค่อนข้างหละหลวม ไม่เคร่งครัด เป็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานคนเดียว ซึ่งส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารจึงไม่ค่อยมีประสิทธิภาพมากนักเท่าที่ควรจะเป็นซึ่งสอดคล้องกับมนตรีบัวมาก (2557) และสุรีย์ สิงห์ทอง (2556) ที่มองถึงดุลพินิจของเจ้าพนักงานคนเดียวมีความเสี่ยงต่อความผิดพลาดสูง เพราะความไม่ได้ผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบ และจากหลายมุมมองของพนักงานคนอื่นๆ ผ่านหลักเกณฑ์ต่างๆอย่างรอบด้านตามทีชนบ มากบุญ (2549) ที่ศึกษาวิจัยในแนวทางดังกล่าวมานี้ และ การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไทย ไม่ค่อยจะสอดคล้องกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นของอเมริกาและ



ประเทศฝรั่งเศสที่มีมาตรการทางกฎหมายที่รัดกุมมากกว่า และไม่ได้มีดุลพินิจที่กว้างมากเท่าไร เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา การใช้ดุลพินิจในการออกใบอนุญาตเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารนั้น นอกจากจะผ่านมาจากผู้ว่าการรัฐ และนายกเทศมนตรีของแต่ละท้องถิ่นแล้ว การใช้ดุลพินิจยังมีความรอบคอบมากยิ่งขึ้นโดยการรับฟังความเห็นจากภาคเอกชนด้วย กล่าวคือ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมรัฐและเอกชนขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาก่อนการใช้ดุลพินิจออกไปในการก่อสร้างอาคารบางประเภทที่มีขนาดใหญ่ และมีลักษณะการสร้างเพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการผังเมือง สอดคล้องกับการศึกษาของ Donna R. Chritie (1999) ที่มองว่า กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารมีความเกี่ยวข้องกันหลายฉบับตั้งแต่ในระดับชาติ ลงมาในระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น และเสถียร เจริญเจริญ (2550, หน้า 23-28) ได้อธิบายไว้ในประมวลข้อบังคับอาคารของสหรัฐอเมริกา ที่ทำให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผ่านการกลั่นกรองมาจากกฎหมายหลายฉบับลงมาแล้วเป็นอย่างดีจากระดับบนจนถึงระดับท้องถิ่น จึงทำให้เกิดความผิดพลาดได้น้อยตามแนวทางของ George N. Thomson (1972) ที่มองในลักษณะคล้ายๆ กัน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2547) แม้กรณีของประเทศไทยก็ยังมีลักษณะคล้ายๆ กัน

2. การออกคำสั่งทางปกครอง ประเทศไทยนั้นการออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่รัฐโดยทั่วไปจะต้องปฏิบัติตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีมาตรฐานกลางที่วางแนวทางให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติราชการโดยการออกคำสั่งตามกฎหมายที่มีผลไปยังบุคคลภายนอกเป็นการเฉพาะบุคคล อันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์กันขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐจะออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายที่วางมาตรฐานที่สูงกว่ากฎหมายนี้ก็ไม่ได้ แต่จะต้องไม่ได้มาตรฐานที่ต่ำกว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของผู้รับคำสั่งทางปกครองและเป็นหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองมีมาตรฐานและมีเหตุผลที่พิสูจน์กันได้ แต่กฎหมายควบคุมอาคารที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองนี้เป็นกฎหมายเฉพาะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงจะต้องออกคำสั่งตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพราะมีหลักประกันความเป็นธรรมขั้นต่ำไว้ให้ ในขณะที่กฎหมายควบคุมอาคาร ไม่ได้บัญญัติหลักการในส่วนนี้ไว้ ดังนั้น การออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายควบคุมอาคาร ตามมาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 43 นี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ จึงต้องคำนึงถึงหลักการที่มีเหตุผลให้ผู้ที่ถูกคำสั่งกระทบสิทธิของเขาได้โต้แย้งคัดค้านหรือแสดงพยานหลักฐานของตนได้ด้วย จะอ้างเหตุแต่เพียงว่าเป็นการออกคำสั่งตามกฎหมายควบคุมอาคารแต่อย่างเดียว โดยละเลยกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปด้วยไม่ได้ เพราะจะทำให้คำสั่งทางปกครองไม่มีหลักประกันสิทธิของผู้ได้รับคำสั่ง และจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพไปได้สอดคล้องกับการศึกษาของสุรีย์ สิงห์ทอง (2556) และมนตรี บัวมาก (2557) ที่มองในลักษณะเดียวกันว่าการออกคำ



สั่งทางปกครอง จะต้องดำเนินการอย่างรอบคอบรัดกุม และเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น การออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัด ผ่านการพิจารณาจากกฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมย่าน และข้อบัญญัติท้องถิ่นมาก่อน แต่ก็มีปัญหาบางอย่างในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการก่อสร้าง นั่นคือ การใช้อำนาจเข้าไปกำกับดูแลในแต่ละประเภทของอาคารขึ้นอยู่กับแต่ละแผนก และแต่ละหน่วยงานทำให้มีลักษณะอาชญากรรมเอกภาพไปได้ สอดคล้องกับศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2547) ที่มองถึงปัญหาการบังคับใช้ระเบียบภายในของหน่วยงานท้องถิ่นของอเมริกา

ประเทศฝรั่งเศส นั้นในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นการดำเนินการตามกฎหมายการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่จะต้องพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัดตั้งแต่การขออนุญาตก่อสร้างอาคารต้องสอดคล้องกับแบบแปลนที่ขออนุญาต และสอดคล้องกับแนวผังเมืองเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาตเมื่อสร้างอาคารเสร็จจะออกใบรับรองความถูกต้องให้ภายในไม่เกิน 90 วัน นับแต่การก่อสร้างสิ้นสุดลง หากเจ้าพนักงานไม่ได้ออกใบรับรองให้ภายในระยะเวลาดังกล่าวจะถือว่า เป็นการให้การรับรองโดยปริยาย ทั้งนี้ เพื่อดำเนินให้เป็นไปตามกฎหมายได้ วางหลักการเอาไว้ในการออกคำสั่งต่างๆเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร และเพื่อเป็นการควบคุมการก่อสร้างให้ดำเนินการตรงตามเงื่อนไขและแบบแผนที่กำหนด เพราะหาไม่แล้วก็อาจถูกศาลปกครองสั่งเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2547) ที่ศึกษากฎหมายควบคุมอาคารของฝรั่งเศส

3. การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายควบคุมอาคารนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการไม่ดำเนินการ หรือมีการดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรา 42 มาตรา 43 และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพียงคนเดียวตามกฎหมายควบคุมอาคาร ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นมาตรการบังคับโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล เพราะถือว่าเป็นการปฏิบัติการทางปกครอง แต่ตัวก็มีหลายกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้แสดงการโต้แย้งทั้งในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับจนต้องนำไปสู่การฟ้องคดีกันเพื่อให้ศาลชี้ขาด ซึ่งเป็นเพราะว่าขาดการศึกษารายละเอียด ข้อเท็จจริงของอาคารก่อนใช้มาตรการทางปกครองว่า ควรจะให้ปรับปรุงแก้ไขก่อน หรือซ่อมแซม หรือต้องให้รื้อถอนอาคารนั้นเลยเสียทีเดียว และเมื่ออาคารนั้นมีมูลค่าสูงการที่จะใช้คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพียงคนเดียว และหากไม่มีผลการศึกษาวิเคราะห์ และรายงานผลการประเมินของผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรม ด้านการผังเมือง ด้านสาธารณสุข เป็นต้นแล้ว เมื่อใช้มาตรการบังคับทางปกครองออกไปแล้วความเสียหายเกิดขึ้น และส่งผลกระทบต่อเจ้าของอาคารได้ ดังนั้น การเลือกใช้



มาตรการบังคับทางปกครองให้เรือถอนอาคารควรที่จะมีการศึกษาวิเคราะห์อย่างละเอียด หรือมีการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมอาคารในจังหวัด และหรือระดับท้องถิ่น เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในส่วนนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ก่อนการออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับให้เรือถอนอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของบวรวิทย์ เปรื่องวงศ์ (2543) และธิดารัตน์ วันชัย (2545) ที่ศึกษาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เรือถอนอาคารจะใช้ก็ต่อเมื่อไม่ได้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติในสาระสำคัญซึ่งก็สอดคล้องกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มองได้ว่าการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองให้แก่เรือถอนอาคารของสหรัฐอเมริกามีความเคร่งครัดอยู่ก็จริง แต่ก็มีบางกรณีดังในการบังคับใช้มาตรการนี้ ขณะที่ของไทยกลับมีการบังคับใช้ที่ยืดหยุ่นกว่าซึ่งสอดคล้องกับศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2547)

ประเทศฝรั่งเศสก็จะมีลักษณะของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับกฎหมายอาคารและผังเมือง คือกฎหมายพื้นฟูย่านชุมชนเดิม กล่าวคือ ผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายที่สามารถใช้มาตรการบังคับได้ ก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในขณะที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจในระดับเทศบาล แต่ก็มีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เคร่งครัดเป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ของชุมชนเมืองในฝรั่งเศสซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการผังเมืองด้านที่อยู่อาศัยของประชาชนทั่วไป และด้านพาณิชยกรรมด้วย ซึ่งทำให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีประสิทธิภาพมากกว่าตามแนวการศึกษาของศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2547) ที่ศึกษากฎหมายควบคุมอาคารของประเทศฝรั่งเศส

6. ข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้นมีข้อเสนอแนะ 4 ประเด็น คือ

1. ด้านการใช้ดุลพินิจ ควรที่จะมีการรับฟังข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน โดยควรนำหลักการใช้ดุลพินิจในรูปแบบคณะกรรมการควบคุมอาคารมาใช้ แทนการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานเพียงคนเดียว เพื่อลดทอนความเสี่ยงของความผิดพลาดลงไปเหมือนประเทศสหรัฐอเมริกาที่การใช้ดุลพินิจจะพิจารณาในรูปของมติคณะกรรมการ

2. ด้านกฎหมาย ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายควบคุมอาคาร เพื่อจำกัดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นคนเดียวในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง โดยบัญญัติเพิ่มในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยเพิ่มสัดส่วนจำนวนคนในรูปของคณะกรรมการให้เข้าร่วมพิจารณาในกรณีที่กำหนดใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เรือถอนอาคารที่มีราคาประเมินอย่าง



สูงที่เกิน 10 ล้านบาทขึ้นไปหรืออาคารขนาดใหญ่ เหมือนกรณีประเทศฝรั่งเศส

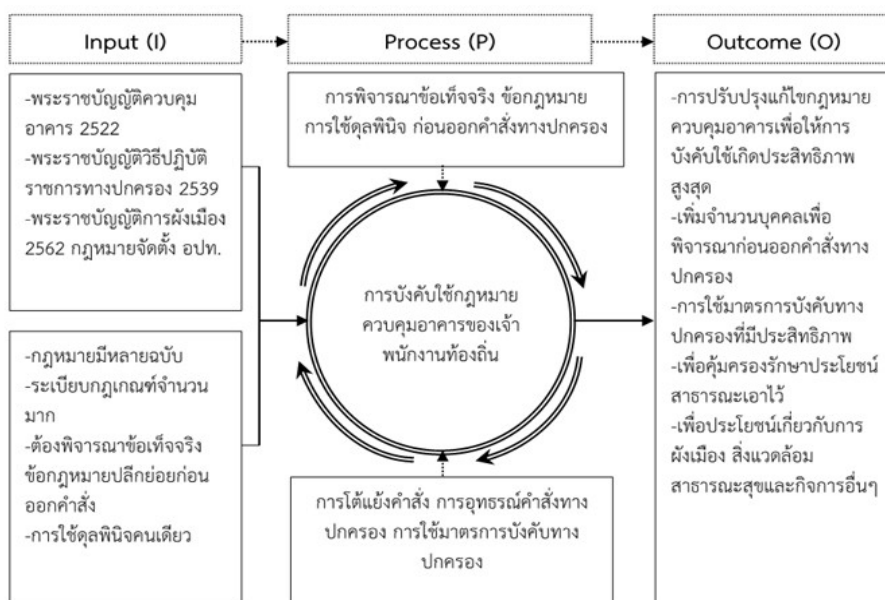
3. ด้านขนาดของอาคาร อาคารบางประเภทที่มีขนาดใหญ่ ควรตั้งเป็นคณะกรรมการขึ้นมา โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร หรือเทศบาลเมืองเข้ามากำกับดูแลพิจารณาเพื่อออก คำสั่งทางปกครอง และใช้มาตรการบังคับให้รื้อถอนอาคาร และถ้าเป็นอาคารขนาดเล็ก ก็ให้เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นในเทศบาลตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองและใช้ มาตรการบังคับให้รื้อถอนได้เอง

4. ด้านบุคลากรท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีแผนรองรับเพื่อเพิ่มอัตรากำลังคนใน ด้านวิศวกรรม เข้ามาดูแลภารกิจในด้านนี้โดยตรงเป็นการเฉพาะมากขึ้น แต่ในระยะสั้นๆ นี้ ควรใช้วิธีการ จ้างเหมาบริการจากองค์กรภาคเอกชนภายนอกเป็นการเฉพาะเป็นกรณีๆ ไปก่อนจนกว่าจะมีบุคลากรที่ มีความเชี่ยวชาญโดยตรงเข้ามาดูแลในส่วนนี้

5. การวิจัยครั้งต่อไป ควรศึกษาถึงผลกระทบถึงการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร ที่เป็นการ ศึกษาวิจัยโดยการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจากกฎหมายดังกล่าว

7. องค์ความรู้ที่ได้รับ

จากการวิจัยเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ สรุปประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังแผนภาพ



ภาพที่ 1 องค์ความรู้ที่ได้รับ



เอกสารอ้างอิง

- ชนบ มากบุญ. (2549). ปัญหาทางกฎหมายในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.36/2547
- จิตรรัตน์ วันชัย. (2545). มาตรการบังคับทางปกครอง: ศึกษากรณีการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการรื้อถอนอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- บวรวิทย์ เป็เรืองวงศ์. (2543). อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก. (2557). รัฐ: หลักทั่วไปในเอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารการปกครองท้องถิ่น หน่วยที่ 1. (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- มนตรี บัวมาก. (2557). ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการอาคารสูงตามกฎหมายควบคุมอาคาร. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- มะลิวัลย์ โกสุมภ์. (2554). ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2547). หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา: ประเทศสหรัฐอเมริกา. เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2547). หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ กรณีศึกษา: ประเทศฝรั่งเศส. เสนอต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรีย์ สิงห์ทอง. (2556). ปัญหากฎหมายควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์: ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- เสถียร เจริญเหรียญ. (2550). ประมวลข้อบังคับอาคาร (Building Code) ของประเทศสหรัฐอเมริกา. วารสารกรมโยธาธิการและผังเมือง, (21), 23-28.
- 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*. New York: Free Press.