

อุบัติการณ์ของการกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร
ในเขตพื้นที่การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่

The Incidence the Violation of Building Codes in the Areas
under the Jurisdiction of Local Administration Organizations in
Chiang Mai Province

सानิต เสริมเกษม^{1*}, พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์²

Sanit Sermkasem, Peerasit kamnuansilpa

¹ สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² รองศาสตราจารย์ ดร. วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Abstract

This research presents results of a survey of the incidence of building code (1979) violations by type, in the areas under the jurisdiction of local administrative organizations (LAO) in Chiang Mai Province. Data were collected from a sample of 1,094 houses in San Sai District of Muang, Mae Rim, San Patong, Mae Wang and Jom Thong Districts of Chiang Mai. Households were sampled from the LAO databases.

This study found that there were 302 code violations (27.6%). Of these, 74.8% of these concerned the alignment of the structure and distance from boundaries. Another 21.2% were violations of not providing enough clear space, and 30.0% of the entire construction area, and 4% were illegal installation of fire prevention structures. This study shows that the LAO still lack determination in inspecting buildings during construction or subsequent modification. Staff of the LAO have ignored or allowed building code violations. Thus, there is a need for continuous inspection of buildings under construction and under extension to ensure compliance with building codes.

Keyword: *Incidence, Violation of Building Codes, Local Administration Organization*

บทคัดย่อ

การศึกษานี้เสนอผลการสำรวจอุบัติการณ์ของการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 จำแนกความผิดตามมาตราต่างๆ โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจตัวอย่างหลังคาเรือนจำนวน 1,094 หลังคาเรือนที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอสันทราย อำเภอเมือง อำเภอแมริม อำเภอสันป่าตอง อำเภอแม่วาง และ อำเภอจอมทอง ครั้วเรือนต่างๆที่สุ่มมาได้นี้ ได้ถูกเลือกมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งแห่งในแต่ละอำเภอ

ผลการสำรวจพบว่า ในจำนวนครั้วเรือนทั้งหมดที่ยกเป็นตัวอย่าง มีผู้กระทำความผิดจำนวน 302 ราย คิดเป็นร้อยละ 27.6 ในจำนวนนี้ร้อยละ 74.8 เป็นการกระทำความผิดในเรื่องแนวอาคารและระยะห่างของอาคาร ร้อยละ 21.2 เป็นการกระทำความผิดในเรื่องไม่ได้เว้นพื้นที่ไว้เพียงพอตามกฎเกณฑ์ร้อยละ 30 ของพื้นที่ก่อสร้างทั้งหมด และร้อยละ 4

เป็นการกระทำความผิดในเรื่องการติดตั้งระบบป้องกันอัคคีภัยหรือปลอดภัยจากอัคคีภัย การศึกษาครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดการเอาใจใส่ในการออกตรวจสอบอาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงภายหลัง เจ้าหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปล่อยปะละเลยให้มีการก่อสร้าง/ดัดแปลงอาคาร ภายหลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึง จำเป็นที่จะต้องมีการติดตามตรวจสอบอาคารหลังจากการก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตก่อสร้าง เพื่อป้องกันการกระทำ ความผิดตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้

คำสำคัญ : อุบัติการณ์, การละเมิดพระราชบัญญัติ, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

บทนำ

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้บังคับในปัจจุบันคือพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2543 พระราชบัญญัติควบคุมอาคารเป็นมาตรการหรือกรรมวิธีหนึ่งที่ใช้ในการควบคุมจัดระเบียบให้สังคมมีความเป็นอยู่ ที่ดีขึ้น เป็นกฎหมายมหาชนที่มุ่งรักษาผลประโยชน์ ความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของประชาชนใน สังคม (มะลิวัลย์ โกสุมภ์, 2554) มีความเป็นระเบียบสวยงามเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นถูกสุขลักษณะ ที่ดี ในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเขตชานเมืองมักมีประชากรค่อนข้างหนาแน่น ประชากรบางส่วนยังขาด ความรู้ความเข้าใจในเรื่องพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร หรือมีความรู้ความเข้าใจที่ผิดต่อการบังคับใช้พระราช บัญญัติควบคุมอาคารประกอบกับการออกกฎหมายเป็นการออกกฎหมายรวมทั้งประเทศ และไม่ทันต่อสภาวะ ปัจจุบันซึ่งราคาที่ดินมีราคาสูงขึ้น แต่ประชาชนหรือเจ้าของที่ดินที่ซึ่งซื้อที่ดินในราคาสูงมีความต้องการที่จะใช้ ประโยชน์ ในที่ดินของตนเองให้มากที่สุด คุ่มค่าที่สุด โดยทำการก่อสร้าง ต่อเติมดัดแปลง ให้อาคารใช้งานอย่าง คุ่มค่าหรือเต็มพื้นที่ ในที่ดินที่ตนเองมีอยู่ โดยไม่คำนึงถึงแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตจากท้องถิ่น ทำให้มีปัญหาผิด ไปจากแบบแปลนและก่อให้เกิดอุบัติเหตุของการกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ใน ที่สุด ทั้งในเรื่องของระยะจากแนวเขตที่ดินไม่ถูกต้องตามกฎหมาย พื้นที่ว่างไม่เพียงพอ ช่องเปิดหรือหน้าต่างไม่ได้ ระยะ ไม่มีการติดตั้งอุปกรณ์ดับเพลิง ทั้งนี้เพื่อลดภาระต้นทุนของการก่อสร้าง การต่อเติมอาคารผิดไปจากแบบ แปลน และในส่วนของประชาชนอาจจะยังขาดซึ่งความเข้าใจ ในตัวของกฎหมายและเข้าใจถึงความสำคัญและ ประโยชน์ของการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุม ทั้งนี้ปัญหาที่พบบ่อยมากคือเจ้าของอาคารกระทำการ ก่อสร้างอาคาร โดยไม่มีแบบแปลน เพียงแต่บอกผู้รับเหมาหรือผู้ว่าจ้างต้องการกี่ห้องนอน มีห้องน้ำกี่ห้อง ทำให้ เจ้าของอาคารต้องเสียเวลาในการดำเนินการเขียนแบบย้อนหลัง เพื่อใช้เป็นเอกสารในการยื่นขออนุญาตก่อสร้าง อาคาร บางรายก่อสร้าง ต่อเติมอาคารผิดแนวเขตหรือทิศทางสาธารณะมากเกินไป ทำให้เกิดปัญหาในการเขียนแบบ และการออกใบอนุญาตก่อสร้าง เนื่องจากผิดพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (กุมภา สิทธิวงษ์, 2554) องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ ในฐานะผู้ที่มีบทบาทหน้าที่ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ได้มีการดำเนินการบังคับใช้และลงโทษผู้กระทำการละเมิดพระราชบัญญัติ ดังกล่าว เพื่อเป็นการควบคุมให้ประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ ดำเนินการและปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ให้ถูกต้องในการดำเนินการก่อสร้างอาคารและ สิ่งปลูกสร้างต่างๆ อย่างไรก็ตามอุบัติเหตุเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคารพ.ศ.2522 ของพื้นที่ในการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ นั้น ยังไม่มีหลักฐานและตัวเลขยืนยัน

อย่างแน่ชัดถึงจำนวนและอัตราการเกิดอุบัติเหตุการกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ว่าภายในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ มีอุบัติเหตุการกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มากน้อยเพียงใด และเป็นอุบัติเหตุการกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ในมาตราใด ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาสารวจอุบัติเหตุการกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ในเขตพื้นที่การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่

วัตถุประสงค์

1. เพื่อทราบอุบัติเหตุการกระทำความผิดในลักษณะของการก่อสร้าง ดัดแปลง ต่อเติมอาคารที่ผิดไปจากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อจำแนกประเภทและลักษณะของการกระทำความผิดทั้งก่อนและหลังการขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522
3. เพื่อให้ข้อเสนอแนะในการดำเนินการแก้ไขปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่มีอุบัติเหตุการกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ที่เกิดขึ้น

วิธีการดำเนินการวิจัย

ในการศึกษารุ่นนี้ ผู้ศึกษาเลือกพื้นที่ในการศึกษา คือ จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 6 แห่ง คือ 1) เทศบาลเมือง 2 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองแม่เหิยะ อำเภอเมือง และเทศบาลเมืองแม่ใจ อำเภอสันทราย 2) เทศบาลตำบล ได้แก่ เทศบาลตำบลแม่มิม อำเภอแม่มิม และเทศบาลตำบลสันป่าตอง อำเภอสันป่าตอง และ 3) องค์การบริหารส่วนตำบล 2 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่วิน อำเภอแม่วาง และองค์การบริหารส่วนตำบลแม่สอย อำเภอจอมทอง โดยครัวเรือนต่างๆที่สุ่มมาได้นี้ ได้ถูกเลือกมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งแห่งในแต่ละอำเภอ

ผู้ศึกษาเลือกพื้นที่ในการศึกษาจากตำแหน่งที่ตั้งทั้งนี้เนื่องจาก เทศบาลเมือง 2 แห่งนั้น ตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ และอำเภอสันทราย ใกล้กับมหาวิทยาลัยแม่ใจ ซึ่งไม่ห่างจากตัวเมืองเชียงใหม่มาก ถือได้ว่าเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการขยายตัวของเมือง แต่อย่างไรก็ตามสำหรับพื้นที่การปกครองของเทศบาลตำบลนั้น ผู้ศึกษาเลือกเทศบาลตำบล 2 แห่ง คือ เทศบาลตำบลแม่มิม ตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอแม่มิม และเทศบาลตำบลสันป่าตอง ตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอสันป่าตอง ซึ่งทั้ง 2 อำเภอนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นพื้นที่ที่อยู่ขนานทั้ง 2 ข้างในทางทิศเหนือและทิศใต้ ซึ่งปัจจุบันการขยายตัวของเมืองเชียงใหม่ นั้น ได้ขยายตัวออกไปในแนวเหนือ ได้ ดังนั้นเทศบาลตำบลทั้ง 2 แห่ง ย่อมได้รับผลกระทบในการขยายตัวของผังเมืองเชียงใหม่โดยตรง ส่วนพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสอง เป็นพื้นที่ชนบท แต่ก็ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารเช่นเดียวกับพื้นที่ทั้งสอง ดังกล่าวข้างต้น

ในการศึกษารุ่นนี้ผู้ศึกษาได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลสำคัญ 2 แหล่ง คือ

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลจากตำรา เอกสารทางวิชาการ สิ่งพิมพ์ วารสารงานวิจัย และวิทยานิพนธ์ ซึ่งผู้ศึกษาจะใช้ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมข้อมูล

เอกสารเพื่อใช้ในการวิเคราะห์และอธิบายเกี่ยวกับอุบัติการณ์การกระทำผิดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในเขตพื้นที่การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม (Field Survey) ในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามนั้น เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสังเกตการณ์ตามแบบสำรวจ โดยใช้หลักเกณฑ์การประเมินอาคารและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกับจำนวนของสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่ที่ผู้ศึกษาได้ทำการสำรวจด้วยตัวเองว่ามีจำนวนอุบัติการณ์ที่เกิดขึ้นผิดไปจากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จำนวนเท่าใดและเทียบเป็นอัตราส่วนอาคารที่ผิดต่ออาคารทั้งหมดในพื้นที่เป็นร้อยละเท่าไร รวมทั้งจำแนกถึงอาคารที่ผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ว่าผิดในมาตราใด ในกฎกระทรวงฉบับใด มากน้อยเพียงใด เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์อุบัติการณ์ของการกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และลักษณะความผิดรวมตามระเบียบวิธีในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการกระทำผิดต่อกฎหมายควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 อย่างไร และการสัมภาษณ์ สอบถามเจ้าของอาคาร จำนวน 60 คน และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านควบคุมอาคารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 6 คน

การวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้แบ่งเนื้อหาการวิเคราะห์จากการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ ออกเป็น 2 ส่วน ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ดังนี้

ส่วนที่ 1 วิเคราะห์และศึกษาข้อมูลจากเอกสารเกี่ยวกับการกระทำผิดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการหาสาเหตุ ของการกระทำความผิดอยู่บ่อยครั้งรวมทั้งประเด็นเกี่ยวกับการหาแนวทางแก้ไขปัญหาการกระทำผิดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ในพื้นที่การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่

ส่วนที่ 2 วิเคราะห์ข้อมูลจากการสังเกตและการสัมภาษณ์ สรุปเป็นประเด็นที่สำคัญของการก่อสร้าง ดัดแปลง ต่อเติมอาคารที่ไม่ได้รับการตรวจสอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายที่ผิดไปจากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อเสนอแนวทางดำเนินงานในการบังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ผลการวิจัย

จากการสำรวจการเกิดอุบัติการณ์ของการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 6 แห่งที่ผู้ศึกษาได้กำหนดไว้พบว่ามีการหรือสิ่งปลูกสร้างที่กระทำผิด ดังนี้

ตารางที่ 1 อัตราการกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร จำแนกตามลักษณะของเขตปกครองท้องถิ่น

n=1,094

อปท.	จำนวนอาคารที่สำรวจ	อาคารที่ผิด พรบ.	คิดเป็นร้อยละ
เขตเทศบาลเมือง	563	146	25.9
เขตเทศบาลตำบล	305	103	33.7
เขต อบต.	226	53	23.4
รวม	1,094	302	27.6

จากตารางที่ 1 ผลการศึกษาพบว่าสิ่งปลูกสร้างที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด จำนวน 1,094 ราย จะพบการกระทำความคิดต่อ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร 302 ราย คิดเป็นร้อยละ 27.6 โดยอัตราการเกิดอุบัติเหตุของการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในเขตพื้นที่เขตเทศบาลตำบล มีอัตราสูงสุดคือร้อยละ 33.7 สาเหตุเนื่องจาก เทศบาลตำบล เป็นพื้นที่การปกครอง ลักษณะกิ่งเมือง กิ่งชนบท เมื่อมีการก่อสร้าง บางรายไม่รู้ว่าจะต้องมีการแจ้งขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่เสียก่อน จึงจะดำเนินการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างได้ รวมถึงความสนิทชิดเชื้อ ความเป็นญาติ หรือคนรู้จักมักคุ้นกัน ก็มีส่วนทำให้การกระทำความคิดเพิ่มมากขึ้น หรือเมื่อจะมีการตัดแปลง ต่อเติม รื้อ ถอน มักจะคิดว่าไม่ได้สร้างความเดือดร้อนให้ใคร เป็นการดำเนินการที่อยู่ในอาณาบริเวณของตนเอง จึงไม่ได้ทำการแจ้งขออนุญาตต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสังกัด ส่วนการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ในเขตอำเภอเมือง นั้น มีอัตราการทำผิดเป็นอันดับรองลงมา เพราะว่า ในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองส่วนใหญ่ จะเป็นบ้านจัดสรร ที่เจ้าของโครงการได้ดำเนินการตามขั้นตอน ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 อยู่แล้ว เพียงแต่การกระทำความคิดที่เกิดขึ้น เป็นการต่อเติม ตัดแปลง เพื่อจะใช้พื้นที่ให้เกิดประโยชน์ที่สุดในพื้นที่ของตนเอง แต่กระนั้นด้วยความที่เป็นสังคมเมือง ประชาชนส่วนใหญ่พอจะมีความรู้เรื่อง สิทธิ เสรีภาพ ของตนเอง หากเพื่อนบ้านจะทำอะไรที่เป็นการลิดรอนสิทธิ ของตนเองก็จะป้องกัน หรือ ทักท้วง มิให้มีการกระทำผิด ตั้งแต่ครั้งแรก สำหรับเขตพื้นที่องค์กรบริหารส่วนตำบล นั้น มีการกระทำความคิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ในอัตราที่น้อยที่สุด เนื่องจากเป็นสังคมชนบท ประชาชนส่วนใหญ่จะให้ความร่วมมือกับทางราชการ หากมีการก่อสร้างอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างใดๆ ก็จะมาแจ้งให้ องค์กรบริหารส่วนตำบลทราบ ตามหน้าที่ ถึงแม้ว่าจะไม่มีความรู้ ความเข้าใจ ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารเท่าใดนักก็ตาม ประกอบกับพื้นที่ในการก่อสร้าง อาคาร หรือสิ่งปลูกสร้าง เช่น บ้านพักของประชาชนเองจะมีพื้นที่กว้างอยู่แล้วจึงไม่ค่อยมีปัญหาในการก่อสร้าง โดยเฉพาะเรื่องของแนวระยะห่าง ต่างๆ ตามระเบียบ กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) หมวด 4 ซึ่งเป็นประเภทที่มีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร มากที่สุด

ตารางที่ 2 ลักษณะของอาคารที่กระทำผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

N =302

ประเภทสิ่งก่อสร้าง ที่ผิด พ.ร.บ.	จำนวน อาคารที่ผิด พ.ร.บ.	คิดเป็นร้อยละ
บ้านพักอาศัย	248	82.1
บ้านแถว	34	11.3
อาคารพาณิชย์	17	5.6
อาคารพักอาศัยรวม	3	1
รวม	302	100

เมื่อวิเคราะห์ลักษณะของการกระทำความคิด ตัวเลขในตารางที่ 2 ซึ่งให้เห็นว่าเห็นได้ว่า สิ่งก่อสร้างประเภทบ้านพักอาศัย จะมีการกระทำความคิดต่อพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 สูงสุดถึง 248 ราย คิดเป็นร้อยละ 82.1 จากกลุ่มตัวอย่างที่กระทำผิดทั้งหมด รองลงมาเป็นสิ่งก่อสร้างประเภทบ้านแถว จำนวน 34 ราย คิด

เป็นร้อยละ 11.3 อาคารพาณิชย์ จำนวน 17 ราย คิดเป็น ร้อยละ 5.6 ส่วนอาคารพักอาศัยรวม จะมีการกระทำความคิดในอัตราน้อยที่สุด จำนวนเพียง 3 ราย คือ ร้อยละ 1

ตารางที่ 3 การกระทำความคิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร จำแนกตามลักษณะความคิด

N=302

ความคิดพระราชบัญญัติ	ประเภทการกระทำผิดตาม พ.ร.บ.	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
กฎกระทรวงฉบับที่ 55(พ.ศ.2543) หมวด4	เรื่องแนวระยะต่างๆของอาคาร	226	74.8
กฎกระทรวงฉบับที่ 55(พ.ศ.2543) หมวด3	เรื่องที่ว่าภายนอกอาคาร	64	21.2
กฎกระทรวงฉบับที่ 39(พ.ศ.2537) หมวด1	แบบและวิธีการติดตั้งระบบ ป้องกันอัคคีภัย	12	4
	รวม	302	100

เมื่อแยกลักษณะการกระทำความคิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ตัวเลขในตารางที่ 3 ชี้ให้เห็นว่า อาคาร หรือสิ่งปลูกสร้าง ที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร มากที่สุด คือ การกระทำความคิดในกฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) หมวด 4 เรื่อง ของแนวและระยะต่างๆของอาคาร มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 74.8 รองลงมา คือ อาคารและสิ่งปลูกสร้างที่กระทำความผิดในกฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) หมวด 3 เรื่อง ที่ว่าภายนอกอาคาร คิดเป็นร้อยละ 21.2 และสุดท้าย คืออาคารและสิ่งปลูกสร้างที่กระทำความผิดในกฎกระทรวงฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) หมวด 1 เรื่อง แบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบการป้องกันอัคคีภัย คิดเป็น ร้อยละ 4

ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่ประชาชนเมื่อมีความต้องการสร้างบ้านพักอาศัยก็จะยื่นแบบขออนุญาตถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด แต่ต่อมาภายหลัง ด้วยสภาพปัจจุบันราคาที่ดินมีแนวโน้มสูงขึ้นจึงทำให้ประชาชนจะต้องดำเนินการต่อเติม คัดแปลง อาคารที่มีอยู่เดิมเพื่อให้เพียงพอต่อการอยู่อาศัยโดยไม่คำนึงถึงแบบแปลนและระยะข้างเคียง ที่ได้ยื่นขอรับใบอนุญาตก่อสร้างกับท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่อง แนวและระยะห่าง ต่างๆของอาคาร

ตารางที่ 4 ลักษณะของการกระทำความคิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร จำแนกตามลักษณะของเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทของความคิด	ประเภทของรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คิดเป็นร้อยละ		
	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	องค์การบริหารส่วนตำบล
1. กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ.2543) หมวด 4 เรื่องแนวระยะต่างๆของอาคาร	74.0	72.8	81.1
2. กฎกระทรวงฉบับที่ 55(พ.ศ.2543) หมวด 3 เรื่องที่ว่าภายนอกอาคาร	21.9	21.4	18.9
3. กฎกระทรวงฉบับที่ 39 (พ.ศ.2537) หมวด1 แบบและวิธีการติดตั้งระบบป้องกันอัคคีภัย	4.1	5.8	0
รวม	100	100	100

และจากตารางที่ 4 จะเห็นว่าอัตราการเกิดอุบัติเหตุการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ของเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ จากจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ทำการสำรวจพบทั้งหมด คือ เทศบาลเมือง จำนวน 146 ราย เทศบาลตำบล จำนวน 103 ราย และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 53 ราย จะพบว่าลักษณะของการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร โดยจำแนกตามลักษณะของเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแยกประเภทของความผิดตามกฎหมายจะพบอัตราการกระทำผิด การกระทำผิดในกฎหมายฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) หมวด 4 เรื่อง ของแนวและระยะต่างๆของอาคาร เทศบาลเมืองคิดเป็นร้อยละ 74 เขตเทศบาลตำบล คิดเป็นร้อยละ 72.8 และ เขตองค์การบริหารส่วนตำบล คิดเป็นร้อยละ 81.1 ส่วนรองลงมา คือ อาคารและสิ่งปลูกสร้างที่กระทำผิดในกฎหมายฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) หมวด 3 เรื่อง ที่ว่างภายนอกอาคาร ในเขตเทศบาลเมือง คิดเป็นร้อยละ 21.9 เขตเทศบาลตำบล คิดเป็นร้อยละ 21.4 และ เขตองค์การบริหารส่วนตำบล คิดเป็นร้อยละ 18.9 และสุดท้าย คืออาคารและสิ่งปลูกสร้างที่กระทำผิดในกฎหมายฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) หมวด 1 เรื่อง แบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบการป้องกัน อัคคีภัย ในเขตเทศบาลเมือง คิดเป็นร้อยละ 4.1 เขตเทศบาลตำบล คิดเป็นร้อยละ 5.8 และ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มี

สรุปผลการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดการเอาใจใส่ ในการออกตรวจพื้นที่อย่างสม่ำเสมอและทั่วถึงหลังจากที่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารไปแล้ว ซึ่งยังคงมีการปล่อยปะละเลยให้มีการก่อสร้าง ต่อเติม ดัดแปลง อาคาร ซึ่งเป็นการกระทำผิดภายหลังจากที่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้าง โดยมีสาเหตุคือที่ดินมีราคาแพงขึ้น ประชาชนมีความต้องการใช้พื้นที่ ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์อย่างสูงที่สุด และปัจจุบันส่วนโยธาซึ่งเป็นส่วนงานที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มีการจึรับผิดชอบเพิ่มขึ้นมาก แต่บุคลากรด้านช่างมีจำนวนไม่เพียงพอ จึงไม่สามารถไปควบคุมดูแลการก่อสร้างตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯได้อย่างทั่วถึง

การอภิปรายผล

เมื่อนำผลการศึกษาที่สำรวจได้ มาทำการวิเคราะห์ ถึงอุบัติเหตุการละเมิดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 สามารถอธิบายได้ว่า การกระทำการละเมิดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีสาเหตุมาจากประชาชนไม่ค่อยมีความรู้ ความเข้าใจ ถึงเจตนารมณ์ของการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งลักษณะส่วนใหญ่ของการละเมิด คือการ ดัดแปลง ต่อเติม เพื่อที่จะให้มีพื้นที่อาคารใช้งานอย่างคุ้มค่าหรือเต็มพื้นที่ ในที่ดินที่ตนเองมีอยู่ โดยไม่คำนึงถึงแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตจากท้องถิ่น ทำให้มีปัญหาผิดไปจากแบบแปลนเดิมที่ขออนุญาตไว้ ทำให้มีแนวและระยะต่างๆของอาคาร ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงไม่ทราบถึงบริบทของข้อบังคับตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ในเรื่องของแนว และระยะต่างๆของอาคาร รวมถึงไม่รู้ว่าการก่อสร้างต้องมีพื้นที่ว่างคือพื้นที่อันปราศจากหลังคาหรือสิ่งก่อสร้างปกคลุม ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 30 หรือไม่ทราบเลยว่า ต้องมีระยะเขตห่างจากบ้านข้างเคียงเท่าไร ห่างจากถนนเท่าไร ส่วนการละเมิด เรื่องแบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบการป้องกันอัคคีภัยประชาชนส่วนใหญ่คิดว่าเป็นเรื่องจำเป็นในการป้องกันไม่ให้เกิดความ

เสียหาย จึงมีการกระทำละเมิดน้อยที่สุด ส่วนพื้นที่ที่มีอัตราการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารมากที่สุด คือพื้นที่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเขตเทศบาลตำบล รองลงมาคือ เขตพื้นที่เทศบาลเมือง และสุดท้ายคือเขตพื้นที่องค์กรบริหารส่วนตำบล

จากผลการวิจัย การสำรวจปฏิบัติการของการกระทำผิดต่อ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ เห็นว่าการกระทำผิดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคารจะเป็นการกระทำผิดในเรื่องของแนวอาคารและระยะต่างๆของอาคาร ที่ออกตามกฎหมายฉบับที่ 55 (พ.ศ.2543) เป็นส่วนมาก ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากประชาชนยังขาดความเข้าใจในตัวกฎหมายและไม่ดำเนินการก่อสร้าง คัดแปลงอาคาร ให้ถูกต้องตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ทั้งนี้การบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตก่อสร้างอาคารจะต้องเพิ่มความเข้มงวดในการบังคับใช้ให้มากขึ้นและจะต้องมีการออกตรวจสอบ ติดตามการก่อสร้างหลังจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ไปแล้ว เพื่อป้องกันการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ต้องมีความรู้ความ ความเข้าใจ ที่ถูกต้อง สอดคล้อง เกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร ให้ทันกับความเจริญเติบโต ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ในปัจจุบันและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ และต้องมีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาพื้นที่ เพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารในพื้นที่ที่รับผิดชอบ ได้ผลมากยิ่งขึ้น ประกอบกับต้องให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนในพื้นที่ และชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของตัวกฎหมายพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ต้องการให้ลักษณะ แบบ รูปทรง เนื้อที่ที่ตั้งของอาคาร ระดับ เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร และระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคารหรือเขตที่ดินของผู้อื่น หรือระหว่างอาคารกับถนนทางเท้าหรือที่สาธารณะ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรมและการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร

ข้อเสนอแนะ

การศึกษาครั้งนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแนวทางแก้ไขปัญหาของการกระทำผิดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ด้านการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ควรมีการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายควบคุมอาคาร ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในสังคมปัจจุบัน เนื่องจากความซับซ้อนของกฎหมาย ทำให้ความเข้าใจในกฎหมายของประชาชนมีน้อย รวมถึงควรจะมีการรวบรวม กฎหมาย หลายนฉบับที่เกี่ยวข้องให้เป็นฉบับเดียว เพื่อให้การ กำหนดขั้นตอน ระเบียบ วิธีการปฏิบัติงาน สะดวกและชัดเจนขึ้นกว่าเดิม พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ที่บัญญัติขึ้นนั้น ต้องสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ต่างๆ เพราะแต่ละบริบทของชุมชนนั้นมีความแตกต่างกัน ทั้งในเรื่องของเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ขอบเขตของพื้นที่ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการกระทำผิดหรือละเมิดกฎหมายพระราชบัญญัติควบคุมอาคารได้ ทั้งนี้ควรออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ สอดคล้องกับพื้นที่

2. ด้านการรับรู้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ ความเข้าใจ แก่ประชาชน ในสาระสำคัญของกฎหมาย อธิบายถึง ขั้นตอนวิธีการ การจัดเตรียมเอกสาร เช่น การจัดอบรม การแจกเอกสาร แผ่นพับ ป้ายประชาสัมพันธ์ ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ไม่สลับซับซ้อน ฯลฯ

3. ด้านการปฏิบัติงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการลดขั้นตอน ในการขอขึ้น อนุญาต ให้กระชั้น ขึ้น เพื่อไม่ให้เสียเวลา ในการมาติดต่อ ควรให้เจ้าหน้าที่ออกตรวจสอบการก่อสร้างอาคารที่ขอ อนุญาต อย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีแบบแปลนอาคาร ไว้ บริการประชาชน เพื่อให้ได้แบบแปลนที่ได้มาตรฐาน และเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติหรือแสวงหาผลประโยชน์ โดยไม่ชอบธรรม

4. ด้านความร่วมมือของประชาชน ควรสร้างความตระหนักให้ประชาชนให้ความสำคัญในการ ปฏิบัติตาม กฎหมายควบคุมอาคาร อย่างเคร่งครัด เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพื่อความ เป็นระเบียบเรียบร้อย มั่นคง แข็งแรง และปลอดภัย ต่อประชาชนเอง และท้องถิ่น

5. การกำหนดบทลงโทษ และการลงโทษ ควรจะมีการประชาสัมพันธ์บทลงโทษ ต่อการกระทำผิด พระราชบัญญัติฯ ให้ประชาชนทราบ อย่างทั่วถึง และการลงโทษ ควรจะดำเนินการอย่างเด็ดขาด เพื่อให้ ประชาชนไม่กล้าที่จะกระทำความผิด

ข้อเสนอแนะด้านการปฏิบัติ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการลดขั้นตอนในการยื่นขออนุญาตก่อสร้างในขั้นตอนที่ไม่สำคัญ ลง
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควร ให้ความรู้ ความเข้าใจ แก่ผู้มาขออนุญาต ในการก่อสร้าง รวมไปถึง การต่อเติม ดัดแปลง ในภายหลัง เนื่องจากการรับรู้ บทบัญญัติตามกฎหมายควบคุมอาคาร ของประชาชนยังไม่ค่อย มีมากนัก

3. ควรจัดจุดให้บริการประชาชนแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ เพื่ออำนวยความสะดวกในการมาขึ้นขออนุญาตให้ เกิดความรวดเร็ว ยิ่งขึ้น

4. เมื่อมีการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้าง เจ้าพนักงานท้องถิ่นควรออกไปตรวจสอบอย่าง เคร่งครัดและควรออกตรวจพื้นที่ทุกๆ สัปดาห์ ในขณะที่ดำเนินการทั้งนี้เพื่อที่จะได้แนะนำการก่อสร้างให้มีความ ถูกต้องตามหลักวิชาการและถูกต้องตามกฎหมายพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร และเพื่อป้องกันการกระทำ ความผิด

5. เจ้าหน้าที่ควรมีการติดตามสอดส่องร่วมกับประชาชนในการตรวจสอบผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่นการ รุกล้ำที่สาธารณะ ตลอดจนการปล่อยมลภาวะเป็นพิษ สุขุมชน ทั้งนี้เสีย ฝุ่น ควัน เสียงที่ก่อเหตุรำคาญให้กับผู้อื่น

เอกสารอ้างอิง

กรมโยธาธิการ.2545 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ

ควบคุมอาคาร กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย

สุรียน ประภาสะวัต. 2538. ปัญหาการบังคับใช้และวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ตาม

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมาย
มหาชน, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มะลิวัลย์ โกสุมภ์.2554. ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม
วิทยาเขตชลบุรี