
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นหน่วยงานบริการที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการด้านการผังเมือง การพัฒนาเมือง การอาคาร และการให้บริการด้านช่าง แก่ประชาชน ส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภารกิจที่มุ่งหวังให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างสมดุลตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง อันนำมาซึ่งคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยภารกิจด้านอาคารของกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีคณะกรรมการควบคุมอาคารซึ่งอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่กำกับและตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ การทำหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการออกคำสั่งเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยกฎหมายควบคุมอาคารได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งใด ๆ แก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งให้ระงับการกระทำ ห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร สั่งให้เจ้าของอาคารแก้ไขและยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคาร ตลอดจนคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตระหนักถึงความสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารของกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย จึงได้เลือกตรวจสอบการดำเนินงานดังกล่าว เพื่อให้ทราบถึงผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค และข้อขัดข้องที่เกิดจากการดำเนินงาน เพื่อให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองในการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานและพัฒนางานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลต่อไป

ข้อตรวจพบ การควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคาร ยังไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่กำหนด ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการตรวจสอบ พบว่า การควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคาร ยังไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่กำหนด ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยพบว่า

- 1.1 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก
- 1.2 การดำเนินงานในขั้นตอนของการวินิจฉัยอุทธรณ์ล่าช้ากว่าที่กฎหมายกำหนด
- 1.3 เจ้าของอาคารที่ได้รับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่มีแก้ไขหรือปฏิบัติตามคำสั่ง

- 1.1 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก
- จากการตรวจสอบเอกสารคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ระหว่างปี พ.ศ. 2557 – 2561 ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในจังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ พบว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ ในระหว่างปี พ.ศ. 2557 – 2561 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในจังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ จำนวน 5 จังหวัด ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ทั้งสิ้น จำนวน 681 เรื่อง โดยในจำนวนนี้ เป็นคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จำนวน 629 เรื่อง และเป็นคำวินิจฉัย

ซึ่งเกิดจากผู้อุทธรณ์เอง จำนวน 52 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 92.36 และ 7.64 ของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่พิจารณาแล้วเสร็จทั้งหมด ดังนี้

กรณีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

- คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จำนวน 452 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 66.37 ของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่พิจารณาแล้วเสร็จทั้งหมด โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นขาดข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ จำนวน 176 เรื่อง การออกคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังดำเนินการไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด จำนวน 159 เรื่อง การอ้างอิงข้อกฎหมายไม่ถูกต้องตามสภาพแห่งการกระทำผิด จำนวน 113 เรื่อง และทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไม่ถูกต้อง จำนวน 4 เรื่อง ซึ่งการเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงมีคำวินิจฉัยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย ส่งผลให้เจ้าของอาคารซึ่งถูกออกคำสั่งยังคงมีสิทธิใช้ประโยชน์อาคารดังกล่าวต่อไปได้ แม้ว่าจะได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารก็ตาม

- คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ยกอุทธรณ์ จำนวน 177 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 25.99 ของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่พิจารณาแล้วเสร็จทั้งหมด โดยเห็นว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นคำสั่งที่ถูกต้อง และชอบด้วยกฎหมาย

กรณีคำวินิจฉัยซึ่งเกิดจากผู้อุทธรณ์เอง

- คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ไม่รับอุทธรณ์ จำนวน 52 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 7.64 ของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่พิจารณาแล้วเสร็จทั้งหมด เนื่องจากผู้อุทธรณ์ไม่มีอำนาจอุทธรณ์ หรือไม่ยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนด

1.2 การดำเนินงานในขั้นตอนของการวินิจฉัยอุทธรณ์ล่าช้ากว่าที่กฎหมายกำหนด

จากการตรวจสอบเอกสารทะเบียนคุมเรื่องอุทธรณ์ ระหว่างปี พ.ศ. 2557 – 2561 ซึ่งระบุวันที่กลุ่มงานด้านอุทธรณ์ได้รับหนังสืออุทธรณ์ของผู้รับคำสั่ง ของงานอุทธรณ์ ในจังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2562 พบว่า **การดำเนินงานในขั้นตอนของการวินิจฉัยอุทธรณ์ล่าช้ากว่าที่กฎหมายกำหนด** กล่าวคือ งานอุทธรณ์ได้รับหนังสืออุทธรณ์พร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น จำนวน 774 เรื่อง แต่มีเพียง 19 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 2.45 ของหนังสืออุทธรณ์ทั้งหมด ที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยแล้วเสร็จภายในระยะเวลา 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ขณะที่หนังสืออุทธรณ์อีกจำนวน 755 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 97.55 ของหนังสืออุทธรณ์ทั้งหมด มีผลการดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์ล่าช้ากว่าที่กฎหมายกำหนด โดยแบ่งเป็น คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แล้วเสร็จแต่มีระยะเวลาเกินกว่า 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ จำนวน 662 เรื่อง และยังอยู่ในระหว่างพิจารณาอีก 93 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 85.53 และ 12.02 ของหนังสืออุทธรณ์ทั้งหมด ตามลำดับ

1.3 เจ้าของอาคารที่ได้รับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่มี การแก้ไขหรือปฏิบัติตามคำสั่ง

จากการสังเกตการณ์อาคารที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งกับเจ้าของอาคารที่ดำเนินการไม่ถูกต้องในจังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ พบว่า **เจ้าของอาคารที่ได้รับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่มี**

การแก้ไขหรือปฏิบัติตามคำสั่ง กล่าวคือ มีอาคารที่ก่อสร้าง ดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือผิดแบบแปลน ที่ได้รับอนุญาต ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือผู้ควบคุมงาน ระวังการกระทำ หรือมีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารที่กระทำการฝ่าฝืนได้ แต่จากการตรวจสอบ ปรากฏว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารยังคงฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่ห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารที่มีการกระทำฝ่าฝืน โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ยังคงมีการใช้ประโยชน์อาคารดังกล่าว

สาเหตุ

จากการวิเคราะห์ประกอบการสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาคในจังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ จำนวน 5 จังหวัด มีสาเหตุโดยสรุป ดังนี้

1. การออกคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ยังไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ใช้ในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ประกอบกับในการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่ยังขาด ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของตน รวมทั้งการปฏิบัติตามขั้นตอนของการออกคำสั่ง ตามกฎหมายควบคุมอาคาร และการแสวงหาข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญอันเป็นตามสภาพแห่งข้อเท็จจริง ของการกระทำผิด นอกจากนี้ แบบคำสั่งแนบท้ายกฎกระทรวง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2528 ออกตามความ ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นปัจจุบัน เพื่อให้สอดคล้องกับ เลขมาตราใหม่ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นสาเหตุให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จากการขาดข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ การอ้างอิงข้อกฎหมาย ที่ไม่ถูกต้องดังกล่าว

2. การพิจารณาอุทธรณ์ ในขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์มิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการไว้ว่า จะต้องดำเนินการอย่างไร รวมทั้งยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับรายการเอกสารหลักฐานที่จำเป็น สำหรับประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ ตลอดจนขั้นตอนการเข้าตรวจสอบและการดำเนินการ กับอาคารอันเป็นมูลกรณีแห่งการอุทธรณ์ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ดำเนินการได้ล่าช้า กว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

3. ขาดการติดตามผลการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ โดยยังไม่มี แนวทางที่ชัดเจนในการกำหนดรูปแบบ วิธีการ และการรายงานเพื่อใช้ในการติดตามผลการดำเนินงาน และการรายงานปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่พบจากการดำเนินงาน เช่น การดำเนินการกับเจ้าของหรือ ผู้ครอบครองอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ดำเนินการออกคำสั่งตาม มาตรา 40 มาตรา 41 หรือมาตรา 42 และอาคารที่ดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งไม่สามารถ ดำเนินการแก้ไขได้ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน ทำให้ ปัญหาอุปสรรคบางส่วนยังไม่ได้นำมาสู่การพิจารณาเพื่อหาแนวทางการปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนางาน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคาร

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดอย่างเป็นระบบ ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

1. จัดให้มีคู่มือหรือแนวปฏิบัติในการดำเนินงานการใช้อำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และอบรมให้ความรู้เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนพิจารณาทบทวนแก้ไขแบบคำสั่งท้ายกฎกระทรวง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2522 ให้เลขมาตราในแบบคำสั่งถูกต้องตรงกันกับเลขมาตราใหม่ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อเสนอรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารตามมาตรา 8 หรือมาตรา 10 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2. จัดให้มีคู่มือหรือแนวปฏิบัติในการจัดทำสำนวน ตรวจสอบข้อเท็จจริง เพื่อเสนอความเห็นในการวินิจฉัยไปยังคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ สำหรับเจ้าหน้าที่งานอุทธรณ์ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ใช้เป็นแนวทางหรือหลักเกณฑ์ประกอบการดำเนินการดังกล่าว ตลอดจนดำเนินการเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. กำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการติดตามและประเมินผลการดำเนินการ เพื่อให้ทราบถึงผลการดำเนินงานในการปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคาร และปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนางานเพื่อกำหนดระเบียบ แนวทาง และมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคารต่อไป

4. เสนอกระทรวงมหาดไทยแจ้งจังหวัดให้ทราบถึงคู่มือหรือแนวปฏิบัติที่กรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดทำขึ้น และกำกับดูแลเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการให้เป็นไปตามคู่มือหรือแนวปฏิบัติดังกล่าวอย่างเคร่งครัด