
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

เนื่องจากเขตเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดต่างๆ มีการขยายตัวด้านการก่อสร้างอาคารและการผังเมือง กระทรวงมหาดไทยจึงกำหนดเขตควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร รวมทั้งการรองรับการขยายตัวของชุมชนในด้านการก่อสร้างอาคาร ซึ่งท้องที่ที่ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้น จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การพิจารณาประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะประกาศให้ใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในท้องที่ดังกล่าว

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตระหนักถึงความสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารในเขตเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จึงได้เลือกตรวจสอบการดำเนินงานดังกล่าว เพื่อให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในการปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารให้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ข้อตรวจพบที่ 1 การก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนอาคารหรือป้ายไม่เป็นไปตามกฎหมาย

จากการตรวจสอบ พบว่า การก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารหรือป้ายในเขตเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่สุ่มตรวจสอบไม่เป็นไปตามกฎหมาย ดังนี้

- 1.1 เจ้าของอาคารไม่ปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคาร
- 1.2 เจ้าของหรือผู้ครอบครองป้ายไม่ปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคาร

1.1 เจ้าของอาคารไม่ปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคาร

1.1.1 การก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต

จากการตรวจสอบเอกสารการดำเนินการกับเจ้าของอาคารที่กระทำผิดกฎหมายควบคุมอาคาร ปี พ.ศ. 2551 – 2560 ของฝ่ายแบบแผนและก่อสร้าง กองช่าง เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่สุ่มตรวจสอบ พบว่า มีการดำเนินการกับเจ้าของอาคารที่กระทำผิดกฎหมายควบคุมอาคารแล้ว จำนวน 377 ราย แบ่งเป็น ไม่ทราบสถานภาพ อยู่ระหว่างดำเนินการ และดำเนินการแล้วเสร็จ จำนวน 260, 38 และ 79 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 68.97, 10.08 และ 20.95 ของจำนวนการดำเนินการกับเจ้าของอาคารที่กระทำผิดกฎหมายควบคุมอาคารทั้งหมด ตามลำดับ กล่าวคือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ดำเนินการออกคำสั่งตามแบบของคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2528) และอยู่ในระหว่างการบังคับให้เจ้าของอาคารปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยเป็นการกระทำผิดกรณีก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตมากที่สุด จำนวน 246 ราย แต่ไม่ทราบสถานภาพ จำนวน 167 ราย เนื่องจากไม่มีการติดตามผลการดำเนินการ



ตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นฯ รวมถึงยังไม่ได้มีการสอบยื่นสถานภาพการดำเนินการกับฝ่ายนิติการ สำนักปลัด เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่สุ่มตรวจสอบ นอกจากนี้ จากการสังเกตการณ์อาคาร ในเขตเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่สุ่มตรวจสอบ พบว่า ยังมีเจ้าของอาคารทั้งสิ้นจำนวน 37 อาคาร ที่กระทำผิดกฎหมายควบคุมอาคาร กล่าวคือ มีการก่อสร้าง ดัดแปลงอาคาร โดยไม่ขออนุญาต หรือก่อสร้างผิดแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

1.1.2 การเปลี่ยนการใช้อาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต

จากการตรวจสอบเอกสารการออกใบอนุญาตก่อสร้างฯ (อ.1) หรือการขอเปลี่ยนการใช้ฯ (อ.6) ของฝ่ายแบบแผนและก่อสร้าง กองช่าง เปรียบเทียบกับข้อมูลการสำรวจโรงเรียนและสิ่งปลูกสร้าง (ผ.ท.2) ของฝ่ายแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน กองคลัง เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่สุ่มตรวจสอบ พบว่า ข้อมูลจำนวนอาคารประเภทควบคุมการใช้ที่ขออนุญาตฯ (อ.1) หรือขอเปลี่ยนการใช้ฯ (อ.6) มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ระหว่างปี พ.ศ. 2551 – 2560 เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่สุ่มตรวจสอบทั้ง 8 แห่ง มีอาคารประเภทควบคุมการใช้ที่ขออนุญาตฯ (อ.1) หรือขอเปลี่ยนการใช้ฯ (อ.6) กับฝ่ายแบบแผนและก่อสร้าง กองช่าง เพียง 714 แห่ง แต่ข้อมูลการสำรวจโรงเรียนและสิ่งปลูกสร้าง (ผ.ท.2) ของฝ่ายแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน กองคลัง มีอาคารประเภทควบคุมการใช้ จำนวน 1,346 แห่ง ซึ่งมีความแตกต่างกันถึง 632 แห่ง แสดงว่า อาคารส่วนใหญ่อาจมีการเปลี่ยนการใช้โดยไม่ได้รับอนุญาต

นอกจากนี้ จากการสังเกตการณ์อาคารในเขตเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่สุ่มตรวจสอบ พบว่า มีอาคารทั้งสิ้นจำนวน 21 อาคาร ที่มีการใช้ประโยชน์ไม่ตรงตามที่แจ้งขออนุญาต กับเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเข้าข่ายเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา 32 และยังมีได้ดำเนินการขอเปลี่ยนการใช้อาคารให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ มีอาคารที่เปิดให้บริการโดยคิดค่าบริการเป็นรายวัน ซึ่งเข้าข่ายการประกอบธุรกิจโรงแรม โดยโรงแรมเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามกฎหมายกระทรวงกำหนดอาคารประเภทควบคุมการใช้ พ.ศ. 2522 และมีอาคารที่เปิดให้บริการเป็นสถานบริการ ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงกำหนด ประเภทและระบบความปลอดภัยของอาคารที่ใช้เพื่อประกอบกิจการเป็นสถานบริการ พ.ศ. 2555 ข้อ 3 กำหนดให้อาคารสำหรับใช้เพื่อประกอบกิจการเป็นสถานบริการเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา 32 (2)

1.1.3 อาคารไม่มีความปลอดภัยจากอัคคีภัยตามกฎหมายกระทรวงที่กำหนด

จากการสังเกตการณ์อาคารในเขตเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่สุ่มตรวจสอบ จำนวน 139 แห่ง ประกอบด้วย โรงแรม หอพัก ห้องเช่า อาคารชุด โรงมหรสพ และสถานบริการ จำนวน 77 27 24 4 3 และ 4 แห่ง ตามลำดับ พบว่า อาคารส่วนใหญ่ไม่มีความปลอดภัยจากอัคคีภัยตามกฎหมายกระทรวงที่กำหนด โดยมีสภาพปัญหาความไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัยสูงสุด 3 ลำดับแรก คือ (1) ไม่มีป้ายผังบริเวณ จำนวน 115 แห่ง (2) ไม่มีป้ายทางหนีไฟ จำนวน 106 แห่ง และ (3) ไม่มีระบบสัญญาณเตือนเพลิงไหม้ จำนวน 93 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 82.73 76.26 และ 66.91 ของอาคารที่สุ่มตรวจสอบทั้งหมด ซึ่งทั้ง 3 ลำดับนี้เป็นระบบและอุปกรณ์ความปลอดภัยจากอัคคีภัยที่กฎหมายกำหนด ฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) กำหนดให้อาคาร

ต่อมวิธีกรเกี่ยวกับการป้องกันอัคคีภัย นอกจากนี้ อาคารที่มีความสูงตั้งแต่ 4 ชั้นขึ้นไป จำนวน 42 แห่ง โรงมหรสพ จำนวน 3 แห่ง และสถานบริการ จำนวน 4 แห่ง รวมทั้งสิ้น 49 แห่ง ซึ่งกฎกระทรวงฯ ได้กำหนดมาตรการระบบความปลอดภัยเกี่ยวกับประตุน้ไฟ และบันไดหนีไฟ แต่จากการสังเกตการณ์ ปรากฏว่า อาคารที่มีความสูงตั้งแต่ 4 ชั้นขึ้นไป ไม่มีประตุน้ไฟหรือมีแต่ไม่เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จำนวน 20 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 40.82 ของอาคารที่มีความสูงตั้งแต่ 4 ชั้นขึ้นไปทั้งหมดที่สุ่มตรวจสอบ

1.2 เจ้าของหรือผู้ครอบครองป้ายไม่ปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคาร

จากการตรวจสอบเอกสารการดำเนินการกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองป้ายที่กระทำผิดกฎหมายควบคุมอาคาร ปี พ.ศ. 2551 – 2560 ของฝ่ายแบบแผนและก่อสร้าง กองช่าง เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่สุ่มตรวจสอบ พบว่า ฝ่ายแบบแผนและก่อสร้าง กองช่าง ของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่สุ่มตรวจสอบทั้ง 8 แห่ง ยังไม่เคยมีการสำรวจป้ายโฆษณาในพื้นที่ว่ามีจำนวนเท่าใดได้รับอนุญาตหรือไม่ จึงทำให้ไม่ทราบว่ามีป้ายโฆษณาที่ถูกหรือผิดกฎหมายจำนวนเท่าใด อีกทั้ง ยังไม่มีการสอบยืนยันข้อมูลกับฝ่ายแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน กองคลัง จึงทำให้ไม่ทราบว่ามีป้ายโฆษณาที่ต้องชำระภาษีป้ายและเข้าข่ายเป็นอาคารตามมาตรา 4 (3) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 จำนวนเท่าใด

อย่างไรก็ตาม จากการเปรียบเทียบข้อมูลการสำรวจป้าย (ผ.ท.3) ของฝ่ายแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน กองคลัง กับข้อมูลการขออนุญาตก่อสร้างฯ (อ.1) ของฝ่ายแบบแผนและก่อสร้าง กองช่าง ของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่สุ่มตรวจสอบทั้ง 8 แห่ง พบว่า จำนวนป้ายโฆษณาในพื้นที่และเข้าข่ายเป็นอาคารตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งฝ่ายแผนที่ภาษีฯ สามารถสำรวจได้มีจำนวนมากกว่าจำนวนป้ายที่ขออนุญาตฯ กับฝ่ายแบบแผนและก่อสร้างฯ แสดงว่า ส่วนใหญ่อาจมีการติดหรือตั้งป้ายโดยไม่ได้รับอนุญาต และอาจมีความเสี่ยงในด้านความมั่นคงแข็งแรงปลอดภัย นอกจากนี้ จากการสังเกตการณ์ป้ายในเขตเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่สุ่มตรวจสอบ ปรากฏว่า ยังมีป้ายโฆษณาซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองป้ายติดหรือตั้งโดยไม่ขออนุญาต ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

สาเหตุ

1. ไม่มีการตรวจสอบเจ้าของอาคารและป้ายอย่างครบถ้วนให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง
2. ไม่มีการสอบยืนยันข้อมูลการใช้อาคารและการติดหรือตั้งป้าย ของกองช่าง กับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย ของกองคลัง
3. ไม่มีการสอบยืนยันข้อมูลสถานภาพการดำเนินการกับผู้กระทำผิดกฎหมายควบคุมอาคารกับฝ่ายนิติกร สำนักปลัด

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาดำเนินการ ดังนี้

1. กำหนดให้มีแผนการตรวจสอบในแต่ละปีและดำเนินการตรวจสอบตามแผน หากพบการฝ่าฝืน/ไม่ปฏิบัติ ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง
2. กำหนดให้มีการสอบย้อนข้อมูลการใช้อาคารและการติดตั้งป้าย ของกองช่าง กับการจัดเก็บภาษี โรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย ของกองคลัง หากพบว่ามีการเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารหรือการติดตั้งป้าย โดยไม่ขออนุญาต ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง
3. กำหนดให้มีการสอบย้อนสถานภาพการดำเนินการกับผู้กระทำผิดกฎหมายควบคุมอาคาร กับฝ่ายนิติการ เพื่อให้ข้อมูลถูกต้องตรงกัน และเป็นปัจจุบัน

ข้อตรวจพบที่ 2 ไม่มีการดำเนินการหรือดำเนินการแต่ไม่ครบถ้วนตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย

จากการตรวจสอบ พบว่า เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่สุ่มตรวจสอบไม่ได้ดำเนินการหรือดำเนินการแต่ไม่ครบถ้วนตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย กล่าวคือ เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 7 แห่ง ไม่ได้ดำเนินการตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยที่ให้ตรวจสอบอาคารด้านความมั่นคง แข็งแรงและด้านความปลอดภัยจากอัคคีภัย และอีก 1 แห่ง ดำเนินการแต่ไม่ครบถ้วน โดยดำเนินการตรวจสอบตามแบบรายงานการตรวจอาคาร กรณีอาคารที่มีสภาพการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตรายฯ แต่มิได้ดำเนินการตรวจสอบตามแบบรายงานผลการตรวจสอบอาคารด้านความมั่นคงฯ

นอกจากนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตรวจสอบเชิงป้องกันโดยมีหนังสือที่ ตผ 0023/2371 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2561 ให้กระทรวงมหาดไทยสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดให้ความสำคัญและเร่งรัดตรวจสอบและรายงานผลตามมาตรการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นติดตามผลการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0804.6/14498 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2561 แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญและเร่งรัดตรวจสอบและรายงานผลตามมาตรการข้างต้น แล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ โดยจะได้รายงานให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบต่อไป ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีหนังสือที่ มท 0804.6/953 ลงวันที่ 14 มกราคม 2562 แจ้งว่ามีจังหวัดรายงานผลการตรวจสอบการดำเนินการตามมาตรการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จำนวน 37 จังหวัด และอยู่ระหว่างเร่งรัดติดตามรายงานผล หากมีการรายงานผลการตรวจสอบฯ เพิ่มเติม จะได้รายงานผลให้ทราบต่อไป อย่างไรก็ตาม เมื่อตรวจสอบข้อมูลการรายงานฯ พบว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ได้ดำเนินการตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย

สาเหตุ

ไม่มีการติดตามผลการดำเนินการตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร และการดำเนินการตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาดำเนินการ

1. กำชับผู้รับผิดชอบสั่งการให้ปฏิบัติตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยอย่างเคร่งครัด และดำเนินการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่สั่งการ หากยังไม่มีการรายงานผลให้กระทรวงมหาดไทยทราบ ให้เร่งรัดการดำเนินการโดยเร็ว
2. ในอนาคต หากมีการสั่งการของกระทรวงมหาดไทยหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ กำหนดให้มีการติดตามผลการดำเนินการตามที่สั่งการ
3. ติดตามผลการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขอาคารให้เป็นไปตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หากยังไม่ดำเนินการให้ดำเนินการลงโทษตามที่กฎหมายกำหนด

ข้อตรวจพบที่ 3 การส่งรายงานตรวจสอบสภาพอาคารของอาคาร 9 ประเภทไม่เป็นไปตามกฎหมาย

จากการตรวจสอบเอกสารสมุดคู่มือใบอนุญาตก่อสร้างฯ (อ.1) ระหว่างปี พ.ศ. 2551 – 2560 ของฝ่ายแบบแผนและก่อสร้าง เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่สุ่มตรวจสอบ จำนวน 8 แห่ง พบว่า มีจำนวนอาคารที่เข้าข่ายต้องตรวจสอบอาคารฯ ตามมาตรา 32 ทวิ ยื่นขออนุญาตก่อสร้างฯ (อ.1) รวมทั้งสิ้น 186 แห่ง แต่จากการตรวจสอบการยื่นรายงานการตรวจสอบสภาพอาคาร เพื่อออกใบรับรอง การตรวจสอบอาคาร (ร.1) ของอาคารทั้ง 186 แห่ง ปรากฏว่า การส่งรายงานตรวจสอบสภาพอาคาร ของอาคาร 9 ประเภทที่เข้าข่ายต้องตรวจสอบอาคารฯ ส่วนใหญ่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย กล่าวคือ มีอาคาร จำนวน 161 แห่ง ไม่ส่งรายงานการตรวจสอบสภาพอาคารให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือคิดเป็นร้อยละ 86.56 ของอาคาร 9 ประเภท ที่เข้าข่ายต้องตรวจสอบฯ ทั้งหมด

สาเหตุ

ไม่มีมาตรการดำเนินการกับเจ้าของอาคารที่มีการเพิกเฉยไม่ส่งรายงานการตรวจสอบสภาพอาคาร

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณา กำหนดมาตรการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดกับเจ้าของอาคารที่เพิกเฉยไม่ส่งรายงาน การตรวจสอบสภาพอาคาร หากยังเพิกเฉยให้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด