

บันทึก

เรื่อง ความหมายของ “ผู้ควบคุมงาน” ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒

กรมโยธาธิการโดยอธิบดีกรมโยธาธิการในฐานะประธานคณะกรรมการควบคุมอาคาร ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๙๑๓/๘๓๙๗ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากจังหวัดชลบุรีได้ขอให้คณะกรรมการควบคุมอาคารพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่เมืองพัทยาหรือว่า ในการอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างอาคารชุดพักอาศัย ๑๑ ชั้น หลังหนึ่ง ปรากฏว่าเมืองพัทยาได้อนุญาตไปโดยมิได้มีการระบุชื่อวิศวกรผู้ควบคุมงานไว้ในคำขอและในใบอนุญาต จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการตามขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาตให้ตัดแปลงอาคารดังกล่าวที่ได้ทำการก่อสร้างไปแล้ว และเรื่องการคัดค้านของวิศวกรคนเดิมที่รับทำการควบคุมการก่อสร้างอาคารนี้ตามบันทึกสัญญาในการจ้างควบคุมและบริหารงานก่อสร้างอาคารดังกล่าว ว่าสมควรจะปฏิบัติอย่างไร

คณะกรรมการควบคุมอาคารได้พิจารณาข้อหารือของเมืองพัทยาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ปัญหาข้อหารือ ข้อ ๑ ของเมืองพัทยาที่ว่า “วิศวกรผู้เป็นคู่สัญญาในการจ้างตามบันทึกสัญญาจ้างควบคุมและบริหารงานก่อสร้างของวิศวกรกับผู้ขออนุญาต ซึ่งมีได้ระบุชื่อไว้ในใบอนุญาต จะเป็นวิศวกรผู้ควบคุมงานตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่” นั้น เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่คณะกรรมการควบคุมอาคารไม่สามารถวินิจฉัยชี้ขาดได้ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมอาคารต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้รับคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและเมืองพัทยา) แล้ว มีความเห็นว่า คำนิยามคำว่า “ผู้ควบคุมงาน” ตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้น มิได้มีข้อความใดที่แสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องกับมาตรา ๒๙^๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแต่อย่างใด หากแต่บัญญัติไว้ให้มีความหมายทั่วไป

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้ควบคุมงาน” หมายความว่า ผู้ซึ่งรับผิดชอบในการอำนวยการหรือควบคุมดูแลการก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๒๙ การขออนุญาตก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องระบุชื่อผู้ควบคุมงานพร้อมกับหนังสือแสดงความยินยอมของผู้ควบคุมงานไว้ในคำขอรับใบอนุญาต

ว่า “ผู้ควบคุมงาน” หมายความว่า ผู้ซึ่งรับผิดชอบในการอำนวยความสะดวกหรือควบคุมดูแลการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร” ประกอบกับมาตรา ๔๐^๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้ผู้ควบคุมงานระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๒๑^๔ มาตรา ๒๒^๕ มาตรา ๒๔^๖ ฯลฯ ได้ และมาตรา ๗๑^๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้กำหนดโทษในกรณีมีการฝ่าฝืนมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓^๘ มาตรา ๒๔ ฯลฯ โดยให้ถือว่าเป็นการกระทำของผู้ควบคุมงานอีกด้วย ซึ่งการฝ่าฝืนมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓หรือมาตรา ๒๔ ตามที่ระบุไว้ในมาตราทั้งสองนั้น เป็นเรื่องที่เจ้าของอาคารก่อสร้างอาคารฯโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งกรณีเช่นนี้ย่อมไม่มีการแจ้งชื่อผู้ควบคุมงานตามมาตรา ๒๙ด้วยอยู่ในตัวแล้ว ดังนั้น จึงต้องเข้าใจว่าผู้ควบคุมงานตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้มุ่งหมายถึงบุคคลทั่วไปซึ่งรับผิดชอบในการอำนวยความสะดวกหรือควบคุมดูแลการก่อสร้างอาคารฯตามความเป็นจริง ไม่ว่าการดำเนินการเช่นนั้นจะกระทำโดยได้รับอนุญาตหรือไม่ก็ตามเพราะหากเข้าใจว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุม

ผู้ควบคุมงานจะเป็นบุคคลใดหรือเป็นเจ้าของอาคารก็ได้ เว้นแต่จะเป็นการต้องห้าม ตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรมหรือกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพสถาปัตยกรรม

^๖ มาตรา ๔๐ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๔หรือมีการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนมาตรา ๓๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ดำเนินการ หรือผู้ควบคุมงานแล้วแต่กรณี ระงับการกระทำนั้นได้ และถ้าอาคารนั้นอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนด้วยก็ได้

เมื่อได้มีคำสั่งตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณา และมีคำสั่งตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง แล้วแต่กรณี โดยมีชักช้าแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันที่ได้มีคำสั่งให้ระงับการกระทำดังกล่าว

^๔ มาตรา ๒๑ ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างอาคาร เว้นแต่เจ้าของอาคารจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

^๕ มาตรา ๒๒ ห้ามผู้ใดดัดแปลงอาคาร เว้นแต่เจ้าของอาคารจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

^๖ มาตรา ๒๔ ห้ามผู้ใดเคลื่อนย้ายอาคาร เว้นแต่เจ้าของอาคารจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

^๗ มาตรา ๗๑ ในกรณีมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๓๔ มาตรา ๔๒ วรรคสอง มาตรา ๕๒ วรรคสี่มาตรา ๕๗ หรือมาตรา ๖๐ ให้ถือว่าเป็นการกระทำของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารผู้ดำเนินการ ผู้ควบคุมงาน หรือผู้อุทธรณ์ตามมาตรา ๕๒ วรรคสี่แล้วแต่กรณี หรือเป็นการกระทำตามคำสั่งของบุคคลดังกล่าว เว้นแต่บุคคลนั้นจะพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำของผู้อื่น

^๘ มาตรา ๒๓ ห้ามผู้ใดรื้อถอนอาคารดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าของอาคารจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(๑) อาคารที่มีส่วนสูงเกินสิบห้าเมตร ซึ่งอยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(๒) อาคารที่อยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะน้อยกว่าสองเมตร

อาคารฯใช้เฉพาะกรณีที่มีการระบุชื่อผู้ควบคุมงานในคำขอรับใบอนุญาตหรือใบอนุญาตตามมาตรา ๒๙ เท่านั้นแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๔๐ และมาตรา ๗๑ ดังกล่าวนั้นก็จะเป็นอันไร้ผลบังคับ ซึ่งคงจะมีใช้เป็นความประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้

สำหรับกรณีของบทบัญญัติมาตรา ๒๙ ที่บัญญัติให้ต้องมีการระบุชื่อผู้ควบคุมงานในขณะที่ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารฯ และในมาตรา ๓๐^๔ กรณีที่บัญญัติว่า หากมีการเลิกผู้ควบคุมงานที่ระบุชื่อไว้ การก่อสร้างอาคารฯจะดำเนินการต่อไปไม่ได้ นั้น เป็นแต่เพียงบทบัญญัติที่ประสงค์จะบังคับผู้ขออนุญาตให้ต้องเป็นผู้มีหน้าที่จัดให้มีผู้ควบคุมงานให้ปรากฏโดยแน่ชัดเพื่อที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสามารถควบคุมในภายหลังได้ ฉะนั้นเมื่อบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความประสงค์ที่จะบังคับผู้ขออนุญาตโดยเฉพาะเช่นนี้ จึงไม่อาจนำมาพิจารณาให้เป็นข้อจำกัดว่า ผู้ควบคุมงานที่จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้คือบุคคลที่มีการระบุชื่อในคำขอรับใบอนุญาตหรือในใบอนุญาตตามมาตรา ๒๙ ดังกล่าวเท่านั้นเพราะจะเป็นการขัดแย้งกับบทบัญญัติอื่นในพระราชบัญญัตินี้ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

โดยสรุป เมื่อบทบัญญัติต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ต้องนำมาใช้บังคับกับผู้ซึ่งรับผิดชอบในการอำนวยการหรือควบคุมดูแลการก่อสร้างอาคารฯตามความเป็นจริงด้วย ไม่ว่าการก่อสร้างอาคารฯนั้นจะกระทำโดยได้รับอนุญาตหรือไม่ ฉะนั้น กรณีตามปัญหาที่หารือนี้ แม้ว่าการก่อสร้างอาคารที่ได้รับอนุญาตนั้นจะมีได้ระบุชื่อผู้ควบคุมงานไว้ด้วยก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าตามความเป็นจริงในการก่อสร้างอาคารดังกล่าวมีวิศวกรทำหน้าที่ควบคุมดูแลการก่อสร้างนั้น วิศวกรผู้นั้นก็ย่อมอยู่ในฐานะเป็นผู้ควบคุมงานตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๒๙

^๔ มาตรา ๓๐ ถ้าผู้ได้รับใบอนุญาตจะบอกเลิกตัวผู้ควบคุมงานที่ระบุชื่อไว้ในใบอนุญาตหรือผู้ควบคุมงานจะบอกเลิกการเป็นผู้ควบคุมงาน ให้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการกระทบถึงสิทธิและหน้าที่ทางแพ่งระหว่างผู้ได้รับใบอนุญาตกับผู้ควบคุมงานนั้น

ในกรณีการบอกเลิกตามวรรคหนึ่ง ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องระงับการดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตไว้ก่อน จนกว่าจะมีผู้ควบคุมงานคนใหม่ และได้มีหนังสือแจ้งพร้อมทั้งส่งมอบหนังสือแสดงความยินยอมของผู้ควบคุมงานคนใหม่ให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว