

ปัญหากฎหมายควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับ
การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์: ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร

สุรีย์ สิงห์ทอง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2556

**Legal problems on building control affecting the relevant person in
development of immovable property: study only in Bangkok.**

SUREE SINGTHONG

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law
Pridi Bhanomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University
2013**

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหากฎหมายควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์: ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร
ชื่อผู้เขียน	สุริย์ สิงห์ทอง
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ พินิจ ทิพย์มณี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2555

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาปัญหากฎหมายควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงและเป็นศูนย์กลางของความเจริญ จึงส่งผลให้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาเกิดการอพยพของประชาชน เพื่อเข้ามาหางานทำในกรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมาก รวมทั้งยังมีการขยายตัวของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนมีมากขึ้นเป็นลำดับ จึงมีผู้ประกอบการเป็นจำนวนมากที่มาลงทุนพัฒนาที่อยู่อาศัยในลักษณะต่างๆ เช่น ทาวน์เฮาส์ บ้านแฝด บ้านเดี่ยว อาคารชุด เป็นต้น ซึ่งองค์ประกอบที่สำคัญมากประการหนึ่งของการก่อสร้างอาคาร คือ กฎหมาย และเพื่อให้เกิดความปลอดภัยและเหมาะสมแก่การใช้สอยโดยไม่กระทบต่อส่วนรวม กรุงเทพมหานครจึงนำกฎหมายมาใช้เป็นมาตรการในการควบคุมการพัฒนาดังกล่าวนี้

จากการศึกษาพบว่า แม้อาคารที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารที่บังคับใช้อยู่ในกรุงเทพมหานครในปัจจุบันจะมีการแก้ไขแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาอีกหลายประการ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ความหลากหลาย และความซับซ้อนของตัวบทกฎหมายควบคุมอาคารนี้ อาจทำให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง สับสน ไม่เข้าใจ และไม่สามารถนำตัวบทกฎหมายต่างๆ เหล่านั้นไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ ปัญหาเกี่ยวกับความหมายและประเภทของอาคารเป็นการนิยามให้มีความหมายแคบกว่าคำที่ใช้ทั่วไป โดยเฉพาะประเด็นการกำหนดสิ่งปลูกสร้างประเภทใดบ้าง ถึงจะเข้าลักษณะของคำว่าอาคาร ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายที่ไม่มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ ปัญหาเกี่ยวกับผู้ประกอบการก่อสร้างไม่ตรงตามแบบที่ขออนุญาตก่อสร้าง ทำให้ประชาชนถูกเอาเปรียบ ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับอาคารซึ่งได้ขออนุญาตก่อสร้างหรือตัดแปลงที่ได้ยื่นคำขอไว้ก่อนขอใบอนุญาตนี้ใช้บังคับให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัตินี้ แต่อาคารอาจมีสภาพที่ชำรุดทรุดโทรมจนอาจเป็นอันตรายต่อ

สุขภาพ ชีวิต ร่างกายของผู้ที่อยู่อาศัย หรืออาจมีผลกระทบและก่อความเดือดร้อนรำคาญต่ออาคารข้างเคียงได้ ปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารที่ต้องรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม แต่ผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมากที่เล็งกฎหมาย และปัญหาการโฆษณา หรือทำสัญญาจะซื้อจะขายก่อนโครงการก่อสร้างได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน หรือจดทะเบียนอาคารชุด

ดังนั้นเพื่อให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงเสนอแนะให้นำประมวลข้อบังคับอาคารมาปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความซับซ้อนของกฎหมายควบคุมอาคาร เพิ่มคำว่า “การก่อสร้าง” แทนคำว่า “อาคาร” ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 เพื่อลดปัญหาการเล็งหลักเกณฑ์การขออนุญาตก่อสร้างอาคารในกรุงเทพมหานคร เพิ่มหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่น เช่น การก่อสร้างของโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่อาจส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องควรต้องมีการหารือกับหน่วยงานอื่น หรือผ่านกระบวนการประชาพิจารณ์ และให้คำนึงถึงผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมก่อนออกใบอนุญาตก่อสร้าง เพิ่มหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบรับรองความถูกต้อง หากการก่อสร้างถูกต้องสอดคล้องกับใบอนุญาตก่อสร้าง เพิ่มกฎหมายควบคุมอาคารเก่าที่ทรุดโทรมจนอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชน เช่น กฎหมายพื้นปูย่านชุมชนเดิม เพิ่มหลักเกณฑ์การอนุญาตแสวงหาประโยชน์ในพื้นที่เพื่อการพาณิชย์ โดยให้ถือว่าเป็นการก่อสร้างที่ต้องได้รับอนุญาตเป็นพิเศษ ต้องแสดงรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และทางด้านเศรษฐกิจ รวมถึงกฎเกณฑ์ความพึงพอใจของผู้บริโภค การแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นระบบ เกณฑ์พิจารณาด้านการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ และการเจริญเติบโตของชุมชนเมืองควบคู่ไปด้วย และให้มีการเพิ่มบทกำหนดโทษทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาเกินจริง เพื่อให้ผู้ประกอบการตระหนักถึงการไม่เอาเปรียบประชาชน และห้ามไม่ให้มีการขาย การเช่า หรือให้ค้ำประกันว่าจะขาย หรือให้เช่าที่ดินที่มีการปลูกสร้างหรือไม่ก็ตามก่อนมีการออกใบอนุญาตให้จัดสรร เพื่อลดปัญหาการถือไว้เพียงใบจองโดยที่ยังไม่สามารถเข้าอยู่อาศัยในอาคารได้ ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น เป็นการรองรับปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมอาคารที่ได้กำหนดไว้

Thesis Title	Legal problems on building control affecting the relevant person in development of immovable property: study only in Bangkok.
Author	Suree Singthong
Thesis Advisor	Associate Professor Phinit Tipmanee
Department	Law
Academic Year	2012

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to study the Legal problems on building control affecting the relevant person in development of immovable property in Bangkok. Since Bangkok is the capital and the centre of civilization, for the long period a lot of people migrate to Bangkok for work. Moreover, the population in Bangkok continually expands resulting in the demand of residence. Therefore, many entrepreneurs invest in development of residence in various types, namely, townhouse, twin house, condominium, etc. One of the important elements of building construction is the law. For safe and appropriate use without prejudice to the society, Bangkok implements the law as the measure to control the mentioned development.

According to this thesis, it is found that even though the law relating to the building control presently enforced has already amended, there are still many problems, namely, the problem of the redundancy of law, the variety and the complexity of the law of building control which may make people and the relevant persons confused or fail to make them understand and to effectively enforce the law. For the problem of the meaning and the type of building, the definition is narrower than the general words especially the specification of types of building which are in the scope of the definition of building. The problem on legal discretion of local officials is that there is no provision on the mentioned problem. The problem on construction entrepreneur is that the construction is not in line with the construction permission drawing. The problem on the enforcement measure for the building, which applies for permission of construction or modification before this provision is enforced, to be exempt from complying with this provision. However, the building may be so damaged that it may be dangerous to health, life and body of the resident or may affect or annoy the nearby building. The problem on the building

construction which requires the report of environmental effect but many entrepreneurs on development of immovable property evade the law. The problem on advertisement and agreement to buy and to sell of the construction project permitted to allocate land or register condominium.

Therefore, to make the law relating to building control more effective, the researcher opinionates that the code of regulations of building should be applied to solve the problem on complication of the law on building control, adding “construction” to be used instead of “building” on the Building Control Act B.E. 2544 to decrease the problem on the evasion of the principles of building construction, adding the principles on consulting with other agencies or adding the procedure of public hearing if the construction affects the environment before issuing the construction permit, adding the principles of certificate issuance if the construction conforms to the construction permit, adding the law on rehabilitation of local community to control the damaged old building, adding the principles of permission to seek commercial benefit in land which may be deemed the construction which requires special permission, adding the criminal penalty provision relating to the advertising hype and prohibiting the sale, the lease or promise for sale or land lease for the land with construction before issuance of the allocation permit. Achieving to solve the mentioned problems, the problem affecting the person relating to the development of immovable property will be solved and the performance of duty of the local officials will be effective pursuant to the spirit of the law of building control.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลือและกำลังใจที่มีค่ายิ่งจากท่านผู้มีพระคุณหลายๆ ท่าน ในลำดับแรกผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงสำหรับรองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์และสละเวลาที่มีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์โดยให้ข้อคิดเห็นและแนวคิดต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ ตลอดจนให้คำปรึกษา คำแนะนำ และตั้งข้อสังเกตในการปรับปรุงแก้ไข จนสำเร็จลุล่วงเป็นวิทยานิพนธ์นี้ด้วยดี ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูง

ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์และสละเวลาอันมีค่าของท่านช่วยกรุณาเป็นประธานกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์รองศาสตราจารย์ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม ที่ได้ให้คำแนะนำเอาใจใส่ และให้ข้อคิดเห็นในแง่มุมต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ ตลอดจนให้ความอนุเคราะห์รับเป็นกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาและให้ความรู้แก่ผู้เขียน จนทำให้ผู้เขียนมีความรู้ความสามารถในการเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้จนสำเร็จ

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ ของผู้เขียนที่คอยให้คำปรึกษา เป็นกำลังใจและช่วยส่งเสริมให้ผู้เขียนมีความภาคภูมิใจในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จ รวมทั้งเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ ที่ได้คอยสนับสนุนช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ ในการเรียนจนประสบความสำเร็จในการศึกษาตลอดมา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีคุณค่าและประโยชน์ทางวิชาการผู้เขียนขอมอบคุณค่านี้ให้กับคุณพ่อ คุณแม่ ครู อาจารย์ ตลอดจนผู้แต่งหนังสือ ตำรา หรือผู้จัดทำหนังสือทางวิชาการทุกชนิดทุกท่าน ที่ผู้เขียนใช้อ้างอิงในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียวทุกประการ

สุรีย์ สิงห์ทอง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	7
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	8
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
2. แนวคิดความเป็นมา และหลักการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายควบคุมอาคาร	9
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร	9
2.2 แนวความคิดในการควบคุมอาคารตามกฎหมายไทย	11
2.2.1 แนวคิดในการควบคุมอาคารตามกฎหมายไทยในอดีต.....	11
2.2.2 แนวคิดในการควบคุมอาคารตามกฎหมายไทยในปัจจุบัน.....	14
2.3 ความเป็นมาเกี่ยวกับการควบคุมอาคารในประเทศไทย	16
2.3.1 สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช.....	16
2.3.2 ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475	23
2.4 หลักการในการควบคุมอาคารของประเทศไทย	28
2.5 แนวคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับการวางผังเมืองเพื่อควบคุมอาคารในต่างประเทศ	36
2.5.1 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของประเทศสหรัฐอเมริกา	36
2.5.2 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของเครือรัฐออสเตรเลีย.....	42
2.5.3 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของสาธารณรัฐฝรั่งเศส	45
2.6 ความเป็นมาของการควบคุมอาคารในต่างประเทศ	46
2.6.1 ความเป็นมาของการควบคุมอาคารของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	47
2.6.2 ความเป็นมาของการควบคุมอาคารของสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	49

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.7	51
2.7.1	51
2.7.2	54
2.8	59
2.8.1	59
2.8.2	61
2.8.3	64
3.	69
3.1	69
3.1.1	70
3.1.2	70
3.1.3	83
3.1.4	92
3.1.5	93
3.1.6	95
3.1.7	95
3.1.8	97
3.1.9	98
3.2	98
3.2.1	98
3.2.2	109
3.2.3	111
3.2.4	122
4.	127

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร	127
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับความหมายและประเภทของอาคาร ตามกฎหมายควบคุมอาคาร	129
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมาย.....	130
4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างไม่ตรงตามแบบที่ขออนุญาตก่อสร้าง.....	133
4.5 ปัญหาเกี่ยวกับอาคารที่สร้างขึ้นก่อนขออนุญาตกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคารพ.ศ. 2544 ใช้บังคับ.....	135
4.6 ปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารที่ต้องรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.....	138
4.7 ปัญหาการ โฆษณา หรือการทำสัญญาจะซื้อจะขายก่อน โครงการก่อสร้าง ที่ได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน หรือจดทะเบียนอาคารชุด.....	140
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	143
5.1 บทสรุป.....	143
5.2 ข้อเสนอแนะ	145
บรรณานุกรม.....	147
ประวัติผู้เขียน	154

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานคร เป็นเมืองหลวงและเป็นเมืองที่มีประชากรมากที่สุดในประเทศไทย เป็นศูนย์กลางการปกครอง การศึกษา การคมนาคมขนส่ง การเงินการธนาคาร การพาณิชย์ การสื่อสาร และความเจริญของประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นเมืองที่มีชื่อยาวที่สุดในโลกอีกด้วย¹

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีสถานะเป็นนิติบุคคล และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงาน อยู่ในตำแหน่งตามวาระคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง โดยมีฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภากรุงเทพมหานคร ที่ได้รับการเลือกตั้งจากชาวกรุงเทพมหานครเช่นกันดำเนินงานร่วมด้วย² และเนื่องจากการที่กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงและเป็นศูนย์กลางของความเจริญนี้เอง จึงส่งผลให้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาเกิดการอพยพของประชาชนเพื่อเข้ามาหางานทำในกรุงเทพมหานคร เป็นจำนวนมาก รวมทั้งยังมีการขยายตัวของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนมีมากขึ้นเป็นลำดับ ในขณะที่พื้นที่ใช้สอยโดยเฉพาะใจกลางเมืองอันเป็นย่านธุรกิจการค้ามีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งความต้องการที่มากขึ้นนี้สืบเนื่องจากที่อยู่อาศัยเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เป็นสถานที่เสริมสร้างความอบอุ่น ความมั่นคง และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ครอบครัว ดังนั้นจึงมีประชาชนจำนวนมากที่ต้องการมีที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร และยังรวมไปถึงผู้ประกอบการเป็นจำนวนมากที่มาลงทุนพัฒนารูปแบบของที่อยู่อาศัยในลักษณะต่างๆ เช่น ทาวน์เฮาส์ บ้านแฝด บ้านเดี่ยว คอนโดมิเนียม ที่ดินเปล่า เป็นต้น ซึ่งในการก่อให้เกิดสิ่งปลูกสร้างและอาคารต่างๆเหล่านี้จำเป็นต้องมีองค์ประกอบหลายอย่างและหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญมากประการหนึ่ง คือ ต้องมีกฎหมายที่จะควบคุมการก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว เพื่อให้เกิดความปลอดภัยและเหมาะสมแก่การใช้สอยโดยไม่กระทบต่อส่วนรวม

¹ วิกิพีเดีย. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 14 มกราคม พ.ศ. 2556, จาก <http://th.wikipedia.org>

² แหล่งเดิม.

ในการดำรงชีวิตของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นที่อยู่อาศัยการประกอบอาชีพต่างๆ การพักผ่อนหย่อนใจการเดินทางการติดต่อสื่อสาร การรักษาพยาบาลการเรียนรู้และการตายของมนุษย์ย่อมต้องมีอาคารเข้ามาเกี่ยวข้องกับวิถีการดำรงชีวิตของมนุษย์เสมอ ดังนั้นกฎหมายควบคุมอาคารจึงมีความสำคัญมาก เพราะหากมีสิ่งปลูกสร้างใดที่เข้าเงื่อนไขเป็นอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคารจะต้องมีการขออนุญาตและได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้าง ด้ดแปลง รื้อถอนเคลื่อนย้ายและใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร และเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาและควบคุมสิ่งปลูกสร้างที่ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นของการพัฒนาสังหาริมทรัพย์ ดังนั้นกรุงเทพมหานครจึงนำกฎหมายมาใช้เป็นมาตรการในการควบคุมการพัฒนาดังกล่าวนี้ ซึ่งปัจจุบันกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมอาคารในกรุงเทพมหานครมีมากมายหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์แตกต่างกันไป อย่างเช่น

1. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ควบคุมสิ่งปลูกสร้างและอาคารในกรุงเทพมหานคร โดยตรงโดยข้อบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติบางประการของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้นและเพิ่มเติมรายละเอียดบทบัญญัติบางประการเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองของกรุงเทพมหานคร³

2. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ด้ดแปลงใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์โบราณสถานและบริเวณที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์รักษาความปลอดภัยของสถาบันระดับสูงและบริเวณที่สมควรรักษาเป็นพิเศษเฉพาะแห่งรักษาสภาพแวดล้อมที่ดีของบริเวณที่อยู่อาศัยกำหนดพื้นที่รับน้ำ ตามโครงการป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพมหานคร สงวนพื้นที่เกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์ใกล้เมืองและเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติป้องกันการเกิดปัญหาจราจรและเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยริมถนนสายหลักที่สำคัญเพื่อควบคุมอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งเพื่อควบคุมป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย⁴

3. กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 เป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมายนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากรุงเทพมหานคร ให้เป็นเมืองน่าอยู่ มีสภาพแวดล้อมที่ดีมีบริการพื้นฐานทางสังคมสาธารณสุขปโภคสาธารณสุขการอย่างเพียงพอและ

³ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544.

⁴ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ด้ดแปลงใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท.

ได้มาตรฐานมีระบบคมนาคมขนส่งที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติและเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจวิทยาการการบริหารและการปกครองของประเทศ

4. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2550 มีวัตถุประสงค์เพื่อออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำแผนผังโครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดินโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ทำให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

5. กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เช่น กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการก่อสร้าง คัดแปลง เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร กฎกระทรวงฉบับที่ 6 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร

6. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2479 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร⁵

7. พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มีวัตถุประสงค์เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้ประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้วมีหลักการและรายละเอียดไม่เหมาะสมหลายประการสมควรแก้ไขปรับปรุงเพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะนอกจากนั้นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดินได้กระจายอำนาจการอนุญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัดและกำหนดเวลาในการพิจารณาอนุญาตให้แน่นอน⁶

8. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยส่งเสริมประชาชนและ

⁵ กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549.

⁶ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

⁷ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543.

องค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดการให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ กำหนดหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน และกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁸

9. พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือในปัจจุบันปัญหาในด้านที่อยู่อาศัยภายในเมืองได้เพิ่มทวีมากขึ้น และระบบกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่อาจสนองความต้องการของประชาชนซึ่งต้องอยู่อาศัยในอาคารเดียวกันโดยรวมกันมีกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารนั้นแยกจากกันเป็นสัดส่วนได้ สมควรวางระบบกรรมสิทธิ์ห้องชุดขึ้นเพื่อให้ผู้ที่อยู่ในอาคารเดียวกันสามารถถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารส่วนที่เป็นของตนแยกจากกันเป็นสัดส่วนและสามารถจัดระบบค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอาคารร่วมกันได้ นอกจากนี้สมควรวางมาตรการควบคุมการจัดตั้งอาคารชุดให้เหมาะสมเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ที่จะมาซื้อห้องชุดเพื่ออยู่อาศัย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

แม้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารที่บังคับใช้อยู่ในกรุงเทพมหานครในปัจจุบันจะมีการแก้ไขแล้วก็ตามแต่ในความเป็นจริงยังมีปัญหาอีกหลายประการ เช่น

1. ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร

ปัจจุบันกฎหมายมีบทบาทสำคัญในทุกๆ ขั้นตอนของการดำเนินชีวิตของคนในสังคม และเนื่องจากความหลากหลายและความซับซ้อนของตัวบทกฎหมายอาจทำให้เกิดความสับสนในการเข้าใจตัวบทกฎหมายต่างๆ ที่ถูกบัญญัติขึ้นในการบริหารการก่อสร้างของธุรกิจการก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบันคงไม่มีใครปฏิเสธว่าหลักกฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ที่ถูกบัญญัติขึ้นนั้นไม่มีความสำคัญแต่อย่างใดเพราะในการดำเนินการธุรกิจการก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบันนั้น หลักกฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับธุรกิจการก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นองค์ประกอบ

⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

และบรรทัดฐานหลักที่สำคัญในการที่จะเป็นกรอบแนวทางในการบริหารการก่อสร้างให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ

2. ปัญหาเกี่ยวกับความหมายและประเภทของอาคาร ตามกฎหมายควบคุมอาคาร

เมื่อพิจารณาจากนิยามของคำว่าอาคารตามความหมายที่บัญญัติไว้ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 แล้วไม่พบว่ามีการบัญญัติคำนิยามดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ทำให้ประชาชนประสบกับปัญหาการตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่ได้ จะมีเพียงแต่ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารพ.ศ. 2522 เท่านั้นที่บัญญัติคำนิยามดังกล่าวไว้และเป็นการนิยามให้มีความหมายแคบกว่าคำที่ใช้ทั่วไป โดยเฉพาะประเด็นการกำหนดสิ่งปลูกสร้างประเภทใดบ้าง ถึงจะเข้าลักษณะของคำว่าอาคาร

3. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมาย

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างสำคัญในฐานะเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างตัดแปลงหรือถอนเคลื่อนย้ายรับรองการใช้หรือการเปลี่ยนการใช้อาคารและการรับรองการตรวจสอบการใช้อาคาร รวมถึงเป็นผู้ดูแลให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารปฏิบัติตามกฎหมาย จากการศึกษาข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 แล้ว พบว่ามีได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ควบคุมการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้เลยมีแต่เพียงวิธีการและขั้นตอนการขออนุญาตก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารของเอกชนเท่านั้นประกอบกับทางปฏิบัติของการอนุญาตให้ก่อสร้างหรือมิให้ก่อสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างอื่นใดของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะมีคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเสมอหากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารยื่นแผนผังและแบบแปลนและรายการต่างๆ ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่น

4. ปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างไม่ตรงตามแบบที่ขออนุญาตก่อสร้าง

เนื่องจากในปัจจุบันปัญหาของการก่อสร้างอาคารไม่ตรงตามแบบที่ยื่นขออนุญาตก่อสร้างกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีจำนวนมากขึ้น โดยที่ประชาชนโดยทั่วไปไม่สามารถตรวจสอบกับผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ได้ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการก่อสร้างไม่ตรงตามแบบที่ยื่นขออนุญาต ดังนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงต้องนำหลักกฎหมายในมาตรา 31 และมาตรา 65 ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาบังคับใช้ แต่อย่างไรก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการก่อสร้างที่ไม่ตรงตามแบบได้

5. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการบังคับตามข้อ 116 และ 117 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ในกรณีที่อาคารซึ่งได้ขออนุญาตก่อสร้างหรือตัดแปลง ที่ได้ยื่นคำขอไว้ก่อนข้อบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัตินี้ และอาคารที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างก่อนข้อบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ หากมีการขออนุญาตตัดแปลงอาคาร จะได้รับยกเว้นโดยไม่ต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัตินี้ แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขไม่เป็นการเพิ่มความสูงของอาคาร หรือถ้าในกรณีที่เป็นการเพิ่มพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นเกินร้อยละ 2 ของพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตไว้ครั้งแรก ส่วนกรณีที่ไม่ใช่อาคารขนาดใหญ่ต้องไม่เป็นการเพิ่มพื้นที่รวมกันทุกชั้นเกินร้อยละ 5 ของพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตไว้ครั้งแรก ต้องไม่เป็นการเพิ่มพื้นที่ปกคลุมดิน และไม่เป็นการขัดต่อข้อบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ได้รับอนุญาตครั้งแรก เมื่อพิจารณาจากข้อบัญญัติแล้วพบว่า อาคารที่สร้างขึ้นก่อนข้อบัญญัติฯ ฉบับนี้ใช้บังคับ อาจมีสภาพที่ชำรุดทรุดโทรมจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพชีวิตร่างกายของผู้ที่อยู่อาศัยหรืออาจมีผลกระทบและก่อความเดือดร้อนรำคาญต่ออาคารข้างเคียงได้ แต่ในข้อ 116 และ 117 ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ไม่ได้บัญญัติให้ครอบคลุมปัญหาดังกล่าวเลย

6. ปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารที่ต้องรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ในกรณีที่โครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ โดยกำหนดให้บุคคลผู้ขออนุญาตก่อสร้างเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน มีผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมากที่เสี่ยงการขออนุญาตก่อสร้างอาคารที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ เช่น โครงการหมู่บ้านจัดสรรที่มีจำนวนที่ดินแปลงย่อยตั้งแต่ 500 แปลง หรือเนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่ ซึ่งตามหลักเกณฑ์จะต้องยื่นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย แต่ผู้ประกอบการได้มีการยื่นขออนุญาตจัดสรรที่ดินออกเป็นหลายโครงการและคนละนิติบุคคล เพื่อให้เลี่ยงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ทำให้ถึงแม้ว่าการก่อสร้างโครงการหมู่บ้านจัดสรรนั้นจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงก็ตาม แต่ผู้ประกอบการยังสามารถดำเนินการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ต่อไปได้โดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นต้น

7. ปัญหาการโฆษณา หรือทำสัญญาจะซื้อจะขายก่อน โครงการก่อสร้างได้รับอนุญาต ให้จัดสรรที่ดิน หรือจดทะเบียนอาคารชุด

ผู้ประกอบการในกรุงเทพมหานครต่างเข้ามาพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมาก ทั้งหมู่บ้านจัดสรร ทาวน์เฮ้าส์ แต่อาคารที่ได้รับความสนใจจากประชาชนมากที่สุดขณะนี้คือ อาคารชุด หรือที่เรียกว่า อาคารสูง (High rise building) จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จึงมีการ แข่งขันกันทางด้านโฆษณาประชาสัมพันธ์ และทางด้านการก่อสร้างเพื่อให้ทันต่อความต้องการ ที่อยู่อาศัยและการเพิ่มขึ้นของประชากร ส่งผลให้มีประชาชนเป็นจำนวนมากที่ต้องถือไว้เพียง ใบบองโดยที่ยังไม่สามารถเข้าอยู่อาศัยในอาคารดังกล่าวได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาแนวคิดและหลักการของกฎหมายควบคุมอาคาร
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร ในกรุงเทพมหานครที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์
4. เพื่อเสนอแนะวิธีการที่เหมาะสมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้ กฎหมายควบคุมอาคารในกรุงเทพมหานครที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา อสังหาริมทรัพย์

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 มีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกัน อัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการอำนวยความสะดวกแก่ การจราจรตลอดจนใช้ควบคุมสิ่งปลูกสร้างและอาคารในกรุงเทพมหานคร ประกอบกับ กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 เป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการ ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินต่างก็มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา กรุงเทพมหานครให้เป็นเมืองน่าอยู่มีสภาพแวดล้อมที่ดีมีบริการพื้นฐานทางสังคมสาธาณูปโภค สาธาณูปการอย่างเพียงพอ และได้มาตรฐานมีระบบคมนาคมขนส่งที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติและเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ วิทยาการ การบริหาร และการปกครองของประเทศโดยตรง แต่ข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้นยังขาดความชัดเจน ดังนั้น

เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารจึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อรองรับปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ผู้เขียนทำการศึกษาวิเคราะห์เนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลงใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 แนวคำพิพากษาคำสั่งศาลปกครอง ข้อหารือของกรมโยธาธิการและผังเมืองกฎหมายผังเมือง และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารของประเทศสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาเป็นหลักในการศึกษา

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้ผู้เขียนใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary research) เป็นหลักโดยศึกษาข้อมูลจากตำราทางกฎหมายวิทยานิพนธ์บทความและข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาวิเคราะห์วิจัยให้ได้มาซึ่งข้อสรุปและแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยวิธีการเขียนพรรณนาและวิเคราะห์ข้อมูล

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงประวัติความเป็นมาแนวคิดและหลักการของกฎหมายควบคุมอาคาร
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารในกรุงเทพมหานครที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์
4. ทำให้ทราบถึงวิธีการที่เหมาะสมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารในกรุงเทพมหานครที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์

บทที่ 2

แนวคิดความเป็นมา และหลักการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายควบคุมอาคาร

ในสมัยก่อนการปลูกสร้างอาคารในกรุงเทพมหานครยังไม่ได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารมาบังคับใช้กับการก่อสร้างอาคารการปลูกสร้างจึงขึ้นอยู่กับความต้องการของเจ้าของอาคารที่จะดำเนินการก่อสร้างได้อย่างอิสระเสรีส่งผลให้อาคารที่ก่อสร้างขึ้นขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและไม่มี ความมั่นคงแข็งแรงเพียงพอเป็นเหตุให้อาคารที่สร้างขึ้นโดยไม่มีกฎหมายควบคุมนั้นส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร

กฎหมายควบคุมอาคารถือว่าการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะหนึ่งที่มีแนวคิดพื้นฐานมาจากกฎหมายเพื่อนบ้าน (Law of Neighbor) กล่าวคือทุกคนมีเจตนารมณ์อยู่ร่วมกันในชุมชนเพื่อให้มีเพื่อนบ้านที่อยู่ใกล้เคียงกันพอที่จะพบกันหรือสังสรรค์กันได้เมื่อต้องการ แต่ในการอยู่อาศัยนั้นจะต้องมีระยะที่ห่างกันพอที่จะหลีกเลี่ยงการกระทำบางอย่าง เพื่อให้มีความปลอดภัยจากอาคาร จากอန္คิภัยที่เกิดขึ้นจากอาคาร มีสุขภาพอนามัยที่ดีไม่แออัด มีความเป็นระเบียบ สวยงาม รักษาสภาพแวดล้อมและเพื่อให้พ้นจากความเดือดร้อนรำคาญ แต่อย่างไรก็ตามควรทำความเข้าใจความหมายและขอบเขตของอาคารเสียก่อนดังนี้

ความหมายและขอบเขตของอาคาร

คำว่า “อาคาร” ได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หมายความว่า “ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้และหมายความรวมถึง

อฒันท์ หรือสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นเพื่อใช้เป็นที่พักของประชาชน

เขื่อน สะพาน อุโมงค์ ทาง หรือท่อระบายน้ำ อุโมงค์ คานเรือ ทำน้ำ ทำเรือ รั้ว กำแพง หรือประตูที่สร้างขึ้นติดต่อกันหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะ หรือสิ่งที่สร้างขึ้นให้บุคคลทั่วไปใช้สอย

ป้าย หรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติด หรือตั้งป้าย โดยเป็นป้ายที่ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะและมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือมีน้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกินสิบกิโลกรัม หรือ

⁹ อนุพงษ์ โปรงประภา. (2540). *กฎหมายควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเล*. หน้า 31-32.

เป็นป้ายที่ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะ ซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้ว ระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้น เมื่อวัดจากพื้นดินและมีขนาดหรือน้ำหนักเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง

พื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กั๊บลัด และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคารที่กำหนดตามมาตรา 8 (9)

สิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่น ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงส่วนต่างๆ ของอาคารด้วย”

จากความหมายของคำว่า “อาคาร” ดังกล่าวนั้นนับว่าเป็นคำจำกัดความที่ค่อนข้างกว้างมาก ดังคำกล่าวของนายอาร์ กียอง ซึ่งเป็นที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้กล่าวว่า “คำว่า อาคาร นั้น มีความหมายกว้างมาก เห็นว่าสำหรับบ้านเรือนที่อยู่ห่างไกลจากที่ชุมชน ไม่ควรจะได้อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ เช่น สมมุติว่าผู้ที่มีที่ดินอยู่แถวถนนราชดำริ ประสงค์จะปลูกบ้านตรงกลาง ซึ่งมีอาณาเขตกว้างขวาง ดังนี้ไม่ควรจะบังคับให้ขออนุญาตหรือให้เจ้าพนักงานตรวจ ในชั้นนี้ควรจะควบคุมแต่เฉพาะบ้านเรือนที่อยู่ในชุมชนหรือติดต่อกับถนน”¹⁰

นอกจากนี้คำว่า “อาคาร” ยังหมายความรวมถึงสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งตรงนี้อาจสะท้อนให้เห็นถึงเจตนาของการบัญญัติคำนิยามของคำว่า “อาคาร” ว่าไม่ควรจะมีคำจำกัดความที่ตายตัว ทั้งนี้เพราะการก่อสร้างสิ่งต่างๆ ได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการ ดังนั้นกฎหมายจึงเปิดช่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดคำนิยามของคำว่า “อาคาร” เพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ จึงทำให้มีคำนิยามของคำว่า “อาคาร” ต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย เช่น “อาคารอยู่อาศัย” หมายความว่า อาคารซึ่งโดยปกติบุคคลใช้อาศัยได้ทั้งกลางวันและกลางคืนไม่ว่าจะเป็นการอยู่อาศัยอย่างถาวรและชั่วคราว¹¹ นอกจากนี้ยังมีคำนิยามของ “อาคาร” ประเภทต่างๆ ที่มีความหมายเฉพาะ คือ อาคารสาธารณะ อาคารพิเศษ¹² นับเป็นข้อดีของกฎหมายควบคุมอาคารของไทยที่จะทำให้การควบคุมอาคารทันกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

อย่างไรก็ดี คำจำกัดความของคำว่า “อาคาร” ที่มีความหมายและขอบเขตที่กว้างเช่นนี้ก็ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่เช่นกัน เช่น กรณีของจังหวัดสมุทรสาครได้หารือกรณีการสร้างถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งคณะกรรมการควบคุมอาคารเห็นว่าการสร้างถังเก็บน้ำมัน

¹⁰ คณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย (อนุกรรมการชุดที่ 1), ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2478, 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2478.

¹¹ กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, ข้อ 1.

¹² แหล่งเดิม.

เชื้อเพลิงมิใช่อาคาร ส่วนกรมโยธาธิการเห็นว่าเป็นอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในที่สุดคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 6) มีความเห็นโดยสรุปได้ว่า “คำว่าอาคารนั้นมิได้มีความหมายจำกัดเพียงเฉพาะสิ่งก่อสร้างขึ้น เพื่อให้บุคคลไปใช้สอยงานในสถานที่ที่ก่อสร้างเท่านั้น แต่หากยังหมายถึงสิ่งก่อสร้างในลักษณะที่บุคคลสามารถใช้สอย ได้รับประโยชน์ ในกิจการใดกิจการหนึ่งโดยที่ตัวผู้ใช้สอยไม่จำเป็นต้องเข้าไปภายในสิ่งก่อสร้างขึ้นนั้นด้วย ดังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเหล็กที่สร้างขึ้นโดยยึดติดกับโครงสร้างและฐานรากใต้ดินสำหรับรองรับน้ำหนัก จึงมีลักษณะเป็นอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522”¹³

จากคำนิยามของคำว่า “อาคาร” ดังกล่าวข้างต้น และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าคำว่า “อาคาร” ตามแนวความคิดของกฎหมายไทยนั้น ถือเป็นสาระตามที่บุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ ซึ่งการเข้าใช้สอยนั้น แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์เป็นสำคัญ โดยมีต้องคำนึงถึงการเข้าไปอยู่อาศัยแต่อย่างใด ดังนั้นความหมายของ “อาคาร” จึงอาจจะขยายกว้างออกไปอีกตามที่จะได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

2.2 แนวความคิดในการควบคุมอาคารตามกฎหมายไทย

2.2.1 แนวคิดในการควบคุมอาคารตามกฎหมายไทยในอดีต

สภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 นั้น ยังไม่มีกฎหมายควบคุมการใช้ที่ดิน และการควบคุมอาคารใช้บังคับการปลูกสร้างอาคารของประชาชนในสมัยนั้นจึงปลูกสร้างกันอย่างไม่มีระเบียบเรียบร้อย ไม่ได้คำนึงถึงความมั่นคงแข็งแรง การรักษาความสะอาด หรือการที่จะป้องกันสาธารณสุขจากอหิวาต์ภัย ทำให้บ้านเมืองเกิดปัญหาหลายประการ อาทิความสะอาด สุขภาพอนามัย พระองค์จึงได้นำเอาอารยธรรมของชาวตะวันตกซึ่งมีการกินคืออยู่ดีมีมาตรฐานเข้ามาพัฒนาบ้านเมือง ทั้งทางด้านสถาปัตยกรรม และการคมนาคมสมัยใหม่แต่ปัญหาต่างๆ ดังกล่าวก็ยังไม่หมดไป ต่อมาจึงได้มีแนวความคิดที่จะกำหนด เรื่องความสะอาดและการก่อสร้างขึ้นพร้อมกัน เรียกว่าพระราชกำหนดสุขาภิบาล ร.ศ. 116¹⁴ (พ.ศ. 2441) ซึ่งเป็นกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ ต้องดูแลเรื่องโรคภัยอันตรายของประชาชนและดูแลบำรุงรักษาสิ่งปลูกสร้างที่ทำขึ้นแล้ว เพื่อดูแลเรื่องความสะอาด

¹³ คณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกความเห็นทางกฎหมาย ที่ 283/2535 เรื่องความหมายของคลังสินค้า ตามบทนิยามคำว่า “อาคาร” ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (กรณีการก่อสร้างถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง), มีนาคม พ.ศ. 2535.

¹⁴ มานพ พงศทัต และนิจิติญ ชีระนันท์. (2528). *กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการผังเมือง*. หน้า 242-243.

มิให้เกิดความแออัดด้วยการกำหนดระยะร่นข้างเรือยนต์วงกว้าง 2 วา สำหรับเรือ 2 ชั้น และ 3 วา สำหรับเรือ 3 ชั้น และเพื่อการป้องกันอัคคีภัย

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าแนวคิดในการควบคุมอาคารในสมัยนั้นยังมีได้มีแนวคิดที่จะควบคุมอาคารหรือแนวคิดที่จะควบคุมในเรื่องการก่อสร้างอาคารให้เกิดความมั่นคงแข็งแรงเพื่อที่จะทำให้ผู้ที่อยู่อาศัยเกิดความปลอดภัยกึ่งเน้นเฉพาะในเรื่องของความสะอาดที่ต้องการดูแลเรื่องโรคภัยอันตรายของประชาชนเท่านั้น

ต่อมาเมื่อบ้านเมืองมีความเจริญก้าวหน้าขยายใหญ่โตขึ้นแต่แนวความคิดในการควบคุมอาคารให้เหมาะกับกาลสมัยยังไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัด ในที่สุดเมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้ขึ้นรัฐบาลจึงมีแนวความคิดที่จะป้องกันอัคคีภัยและระงับอัคคีภัยที่เกิดจากอาคาร และเพื่อให้อาคารที่สร้างขึ้นใหม่ในบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ มีความมั่นคงแข็งแรงมีความปลอดภัย และถูกสุขอนามัย จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ควบคุมเฉพาะบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้เป็นรายๆ ไปสภาวะเป็นอยู่ในขณะนั้นจึงไม่มีกฎหมายควบคุมอาคารในพระราชอาณาจักร เว้นบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันบ้านเมืองก็เจริญก้าวหน้ามาเป็นลำดับมีการก่อสร้างซ่อมแซมอาคารอยู่เสมอทั่วราชอาณาจักร ซึ่งบางรายออกแบบโดยไม่มีความรู้ในวิชาการผู้ก่อสร้าง ไม่คำนึงถึงความปลอดภัยอาคาร ไม่มีความมั่นคงแข็งแรง ไม่ถูกสุขลักษณะเกิดขึ้นมากมาย บางรายสร้างด้วยวัสดุไม่ทนไฟ สร้างผิดหลักการผังเมือง ซึ่งเห็นได้ชัดว่าอาจจะเป็นอันตรายต่อชีวิต และทรัพย์สินของผู้อยู่อาศัยและผู้อยู่ข้างเคียง

ในที่สุดจึงมีแนวความคิดที่จะควบคุมการก่อสร้างอาคารขึ้นทั่วไป เพื่อให้การก่อสร้างอาคารนั้นมีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัยกับผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงกระทรวงมหาดไทย จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2478 ต่อคณะรัฐมนตรีจะใช้ท้องที่ใดให้ประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาส่วนข้อบังคับและรายละเอียดในหลักการต่างๆ จะออกเป็นกฎกระทรวงหรือเทศบัญญัติให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นและความเจริญของวิชาการตามกาลสมัยดังจะเห็นได้จากหลักการประกอบร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2478 ตอนหนึ่งดังนี้

“ร่างพระราชบัญญัตินี้ทำเป็นรูปกฎหมายทั่วไป ซึ่งจะประกาศบังคับใช้โดยพระราชกฤษฎีกาในตำบลเทศบาลหรือจังหวัด เมื่อราษฎรท้องถิ่นหรือทางกระทรวงมหาดไทยถึงเวลาสมควรจะบังคับใช้ และมีเจ้าหน้าที่พร้อมเพียงที่จะดำเนินการให้เป็นผลไปตามพระราชบัญญัติได้สำหรับข้อบังคับและกำหนดรายละเอียดในหลักการต่างๆ ที่บ่งไว้ในมาตรา 17 จะได้ร่างออกใช้เป็นคร่าวๆ เป็นกฎกระทรวง หรือเทศบัญญัติให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นกับความเจริญของวิชาการตามกาลสมัย”

ในหลักการดังกล่าวยังชี้ให้เห็นว่าแนวความคิดในการควบคุมการก่อสร้างในสมัยนั้นมีแนวคิดที่จะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในหลักการต่างๆ ในการควบคุมการก่อสร้างอาคารให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นและปรับเปลี่ยนไปตามความเจริญของวิชาการ ทั้งนี้โดยเหตุผลที่ว่า

“การควบคุมการก่อสร้างอาคารนั้น เป็นหลักการพึงปรารถนาเสมอ และมีกฎหมายใช้กันอยู่ทั่วไปในประเทศต่างๆ วิธีการในอารยประเทศ มักเป็นกฎหมายยืดหยุ่นเพราะได้ดำเนินการกันมานาน และได้ขยายกันกว้างขวางออกไปตามผลของความชำนาญ ส่วนใหญ่ของวิธีการเป็นรูป เทศบัญญัติเพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งไม่เสมอกันในความเจริญทางโคภยทรัพย์ จึงต้องผ่อนผันให้ยิ่งหย่อนกว่าอุดมคติไปบ้าง แต่ไม่ปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรม มีกำหนดขั้นต่ำบังคับอยู่เสมอ ซึ่งจะทำขึ้นต่ำกว่ากำหนดนั้นไม่ได้”

จากหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2478 นับว่าอาจจะเหมาะสมในยุคสมัยนั้นจึงมีการควบคุมเฉพาะการก่อสร้างอาคาร การดัดแปลงอาคาร และการแก้ไขอาคารเท่านั้น¹⁵ และการใช้บังคับนั้นจะต้องระมัดระวังมิให้ข้ามขั้นจากขั้นต่ำไปขั้นสูงสุด และต้องไม่เป็นการเข้มงวดจนเกินไปจะทำให้ประชาชนปรับตัวไม่ทันจะทำให้ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ดังปรากฏตามความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ 3) ดังนี้

“กรรมการเห็นด้วยว่าถึงเวลาแล้วและเป็นคุณประโยชน์ในอันที่จะประกาศใช้กฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารดังที่กระทรวงมหาดไทยได้คิดขึ้นในเวลานี้ยังไม่มีตัวบทกฎหมายและระเบียบการควบคุมยังคงบกพร่องอยู่มากนี้แหละเป็นปัจจัยที่ชักจูงให้กรรมการต้องเสนอว่ากฎหมายใหม่นี้จักต้องระมัดระวังมิให้เป็นการก้าวข้ามจากขั้นต่ำไปขั้นสูงสุดและต้องไม่เป็นการนำเอาลักษณะบังคับอย่างเข้มงวดหรือที่ไม่สมควรแก่กาลเข้ามแทนที่ลักษณะซึ่งผู้ก่อสร้างอาคารมีเสรีภาพอย่างพุ่มเฟือย กฎหมายชนิดนั้นมีโอกาสสำเร็จผลน้อยนัก หากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมิได้ปลงใจสนับสนุน และเป็นที่ทราบกันอยู่ดีว่าเมื่อบุคคลนั้นๆ ถือเสียว่าบทบัญญัติบางแห่งเป็นแต่ข้อหยาบหยาบไม่มีคุณประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนทุกๆ ไปที่จะได้รับการสนับสนุนยอมไม่สมปรารถนา

ในการพิจารณาร่างของกระทรวงมหาดไทย กรรมการได้ระลึกถึงข้อนี้เสมอ อุททาหรณ์ที่ได้ยกขึ้นประกอบข้อความข้างบนนี้มีอยู่เช่นว่าเมื่ออาคารใดก่อสร้างขึ้นในบริเวณใดแห่งหนึ่งไม่มีความสัมพันธ์กับทางสาธารณะก็ดี อย่างน้อยที่สุดไม่ติดต่อหรืออยู่ในระยะเช่นสิบเมตรจากทาง

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หนังสือที่ 543/1279 เรื่อง ส่งร่างพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร การก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 247...ที่แก้ไขใหม่และคำแปลให้ตรวจพิจารณา, 29 กรกฎาคม พุทธศักราช 2479.

สาธารณชนนั้น หรือในระยะอันไกลกว่าซึ่งมีความหมายเท่ากับส่วนสูงของอาคารก็ดี เหล่านี้ควรให้ผู้ก่อสร้างได้ทำการไปตามใจชอบแล้วแต่เขาจะเห็นสมควรและต้องการเพื่อความคิดเห็นของเขาผู้นั้นๆ

เมื่อได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้วและพฤติการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะสำหรับกรุงเทพมหานคร ยังไม่เป็นการสมควรที่จะใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารทุกอย่างที่สร้างขึ้นโดยทันทีควรควบคุมแต่เฉพาะอาคารที่อยู่ติดทางสาธารณะหรืออยู่ในระยะสิบเมตรจากทางสาธารณะ หรือในระยะที่ไกลกว่าสิบเมตร แต่เป็นระยะที่ยาวเท่ากับส่วนสูงของอาคาร (เฉพาะอาคารใดมีส่วนสูง) เช่น ยี่สิบเมตรสร้างห่างจากทางสาธารณะสิบสองเมตรสักสิบปีเศษด้วยเหตุความขยายตัวของบ้านเมืองจำนวนสถาปนิกและนายช่างเพิ่มขึ้น และพวกเจ้าของยอมให้การก่อสร้างอาคารของตนอยู่ในความควบคุมตามควรแล้วก็ยอมเป็นทางที่เจริญพอที่จะมีข้อบังคับทั่วไปควบคุมการก่อสร้างอาคารทุกหนทุกแห่งโดยไม่มีข้อขัดค้านประการใดเลย”¹⁶

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าแนวความคิดในการควบคุมอาคารของไทยในอดีตนั้นได้ดำเนินการโดยมิได้มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและมีขอบเขตบังคับใช้เฉพาะบริเวณที่มีพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตควบคุมการก่อสร้างเท่านั้น รายละเอียดเน้นเรื่องความปลอดภัยให้อาคารที่ก่อสร้างมีความมั่นคงแข็งแรง การควบคุมในเรื่องการอนามัย รักษาแนวอาคารตามถนนให้เป็นระเบียบ และเพื่อประโยชน์ในด้านสถาปัตยกรรมและเป็นการควบคุมเฉพาะที่มีการปลูกสร้างขึ้นใหม่ การต่อเติมดัดแปลงเท่านั้นที่ต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น

2.2.2 แนวคิดในการควบคุมอาคารตามกฎหมายไทยในปัจจุบัน

เกิดขึ้นจากความต้องการที่จะปรับปรุงกฎเกณฑ์ตามกฎหมายควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ให้ทันต่อความเจริญก้าวหน้าและการขยายตัวของบ้านเมืองดังจะเห็นได้จากวัตถุประสงค์หรือเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ว่า

“เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ได้ประกาศใช้มานานแล้วแม้ว่ามีได้การแก้ไขเพิ่มเติมกันอยู่ตลอดมา แต่ในปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น ฉะนั้นเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยการป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวก

¹⁶ คณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกความเห็นเรื่องร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร, 9 สิงหาคม พุทธศักราช 2479.

แก่การจรรยาสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้เสียใหม่ และสมควรรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเข้าเป็นฉบับเดียวกันจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น¹⁷

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ยังคงยึดหลักการที่สำคัญเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ที่กระจายอำนาจในการควบคุมอาคารให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงซึ่งออกมากำหนดรายละเอียดตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แต่ข้อบัญญัติของท้องถิ่นจะขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงไม่ได้ ยกเว้นกรณีมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่นข้อบัญญัติของท้องถิ่นนั้น อาจขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงได้ แต่จะมีผลบังคับได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคาร และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี¹⁸ นับเป็นความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจที่ค่อนข้างมากให้แก่ท้องถิ่นในการควบคุมอาคาร

นอกจากนี้แนวคิดในการควบคุมอาคารตามกฎหมายฉบับนี้ได้ขยายกว้างออกไป กล่าวคือนอกจากแนวคิดในการควบคุมอาคารเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การสถาปัตยกรรม อันเป็นแนวคิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 แล้วยังมีแนวคิดเพื่อประโยชน์ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการอำนวยความสะดวกแก่จราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร¹⁹

แต่อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จะได้มีการขยายแนวความคิดในการควบคุมอาคารกว้างมากขึ้นให้ทันต่อความเจริญก้าวหน้าและการขยายตัวของบ้านเมืองแล้วก็ตามแต่ในทางความเป็นจริงการอนุญาตตามกฎหมายควบคุมอาคารนั้นมีการพิจารณาเฉพาะในเรื่องความมั่นคงแข็งแรงความปลอดภัยการป้องกันอัคคีภัยเท่านั้นดังจะเห็นได้จากปัญหาข้อร้องเรียน²⁰ และกฎกระทรวงต่างๆ ที่ออกมานั้นมุ่งเน้นเฉพาะในด้านความมั่นคงแข็งแรงแทบทั้งสิ้น เช่น กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการก่อสร้าง ดัดแปลง

¹⁷ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 96 ตอนที่ 80 (14 พฤษภาคม พ.ศ. 2532). หน้า 43.

¹⁸ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 10 ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.

¹⁹ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 8.

²⁰ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์. คำวินิจฉัยที่ 14/2534 เรื่อง บริษัท สกายบิช คอนโดมิเนียม จำกัด ร้องทุกข์ให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของบริษัท สราวุธลด ดีวิลอปเมนท์ จำกัด. 13 กุมภาพันธ์ 2534.

เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2527) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร จนถึงปัจจุบันมีกฎกระทรวงออกมาทั้งสิ้น 45 ฉบับ ไม่ปรากฏว่ามีกฎกระทรวงฉบับใดที่ออกมากำหนดรายละเอียด ในเรื่องการสถาปัตยกรรม หรือการผังเมืองแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่าอาคารที่ปรากฏให้เห็น โดยทั่วไปนั้นไม่เป็นระเบียบไม่มีคุณค่าเชิงสถาปัตยกรรมบางแห่งสร้างแล้วทำลายสภาพแวดล้อมให้เสียไปเช่นบริเวณเชิงสะพานพระปิ่นเกล้าด้านฝั่งธนบุรีมีอาคารสูงสองหลังทำลายทัศนียภาพในพระบรมมหาราชวังอันเป็นสถานที่สำคัญของประเทศอย่างน่าเสียดาย²¹

2.3 ความเป็นมาเกี่ยวกับการควบคุมอาคารในประเทศไทย

กฎหมายควบคุมอาคารของประเทศไทยมีประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการควบคุมอาคารมาเป็นระยะเวลายาวนานซึ่งจัดลำดับได้ดังนี้

2.3.1 สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช

กฎหมายควบคุมอาคารของประเทศไทยเริ่มมีขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ซึ่งเป็นยุคที่ประเทศไทยได้เปิดรับแนวความคิดและอารยธรรมของประเทศตะวันตกอันมีมาตรฐานในความเป็นอยู่ที่ดีเข้ามาเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาบ้านเมือง จึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจขึ้นในประเทศอย่างมาก ทั้งทางด้านสถาปัตยกรรม และการคมนาคมมีการก่อสร้างสถานที่ราชการ เช่น โรงเรียนทางรถไฟและได้จัดระบบราชการระบบศาลขึ้นใหม่ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมีการบัญญัติกฎหมายมารับรองรับจนอาจกล่าวได้ว่ายุคนี้เป็นยุคที่เริ่มเข้าสู่ยุคนิติบัญญัติของไทย มีการบัญญัติกฎหมายใหม่ขึ้นมาใช้บังคับและการปฏิรูปกฎหมายเป็นไปตามกฎหมายสมัยใหม่ (Modern Law) อันเป็นพื้นฐานของกฎหมายปัจจุบัน²² แนวคิดในทางกฎหมายใหม่นี้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมกล่าวคือเป็นยุคที่พระมหากษัตริย์ทรงเริ่มใช้อำนาจบัญญัติกฎหมายอย่างแท้จริงเริ่มตั้งแต่การบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใช้ในเรื่องต่างๆ ในรูปของประกาศกฎหมายควบคุมอาคารเริ่มบัญญัติในยุคนี้โดยบัญญัติขึ้นหลายฉบับดังนี้

2.3.1.1 ประกาศห้ามไม่ให้เอาแผงไม้ไผ่จากมาทำพะเพิงในพระอารามหลวง

จากประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พุทธศักราช 2394-2404 พบว่าประกาศที่มีลักษณะเป็นการควบคุมเกี่ยวกับอาคารฉบับแรกคือประกาศ ณ วันศุกร์เดือนยี่ขึ้น 15 ค่ำปีฉลูจุลศักราช 1215 มีเนื้อความอันแสดงถึงวัตถุประสงค์ในเรื่องสถาปัตยกรรมดังนี้

²¹ อนุพงษ์ โปรงประกาศ. (2540). *กฎหมายควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเล*. หน้า 39-42.

²² รดาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ. (2533). *การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย*. หน้า 60.

ด้วยพระยาประสิทธิศุภการรับพระบรมราชโองการใส่เกล้าฯสั่งว่า “ให้พระครูทักษิณ พระครูอุตร พระครูอมร ให้หมายประกาศทุกพระอาราม ด้วยในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ทรงพระราชศรัทธาบริจาคพระราชทรัพย์สร้างพระอารามหลวงทุกๆ พระอารามคุดมคงงดงามขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก ครั้นมาถึงแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ เสด็จพระราชดำเนินไปพระอารามใดก็ดี ได้ทอดพระเนตรเห็นกุฏิวิหารที่พระสงฆ์อาศัยอยู่นั้นเป็นตึกว่าไม่งาม มักพอใจเอาแผงไม้ไผ่บ้าง จากบ้าง ดูรุงรังไม่งามอย่าให้มีเลยก็เป็น รังพื้นรังไฟไม่งามบ้านงามเมือง แต่นี้สืบไปเมื่อหน้าจึงโปรดเกล้าฯให้มหาดเล็กไปเที่ยวสอดดูถ้า กุฏิใดของพระราชอาคันตุกะก็ดี ฐานานุกรมก็ดี และพระสงฆ์อันดับก็ดีทำรุงรังอยู่ดังกล่าวนี้อะไรกับ ปิยการกของเจ้าคณะอารามมาทำโทษหลวงตามโทษานุโทษ ถ้าไม่ชอบใจจะให้คัดแปลงใหม่ให้ทำ ด้วยอิฐไม้ปูนตามใจแต่อย่าทำให้รกริ้วรุงรังเหมือนอย่างกล่าวมาแล้วนั้นจะได้เจริญพระราช ศรัทธา”

2.3.1.2 พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครรัตนโกสินทร์ศก 116 (พ.ศ. 2441)

การสาธารณสุขซึ่งได้จัดทำกรอย่างมีระเบียบการเพื่อประโยชน์ทั้งในที่โดยทั่วไปนั้น ได้ตั้งต้นขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2440 โดยได้มีพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครรัตนโกสินทร์ศก 116 ประกาศใช้เป็นกฎหมายขึ้นในกรุงเทพมหานครก่อนเป็นครั้งแรกและ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ จึงได้มีกรมสุขาภิบาลขึ้น มีผู้บัญชาการรับผิดชอบมีนายแพทย์สุขาภิบาลนายช่าง และเจ้าพนักงาน เพื่อทำการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ และรักษาความสะอาดพระนครทั่วไป²³ ซึ่งก็รวมถึงการควบคุม อาคารด้วย พระราชกำหนดนี้มีเงื่อนไขการควบคุมอาคารในตอนที 3 เรื่อง การจัดห้ามต่อไป ภายหน้า อย่าให้ปลูกสร้างหรือซ่อมเรือน โรงที่จะเป็นเหตุให้บังเกิดโรคได้หลักการควบคุมคือ ผู้จะปลูกสร้าง หรือต่อเติมเรือน โรงใดๆ ต้องมีหนังสือแจ้งไปยังกรมสุขาภิบาลพร้อมกับยื่นแบบ ตัวอย่างอธิบายเกี่ยวกับระดับรากและพื้นชั้นต่ำสุดจะสูงเท่าใด การระบายน้ำแบบตัวอย่าง ด้านหน้าเรือน ประกอบรายการวัสดุและการปลูกเรือนตามคำสั่งของกรมสุขาภิบาลที่ได้แนะนำให้ ปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้และตามข้อบังคับที่ได้ออกพระราชกำหนดเพื่อป้องกันไม่ให้ปลูกสร้าง หรือต่อเติมตึกเรือน โรงที่จะเป็นอันตราย และเป็นทีประกอบให้เกิดโรคแก่ผู้อยู่หรือเพื่อนบ้าน ใกล้เคียงหรือรูปเรือนภายนอกจะไม่งดงามสมกับที่ทางถนนหรือตำบลที่จะสร้างขึ้น²⁴ โดยคำแนะนำต้องส่งก่อนสิ้นกำหนด 30 วันนับแต่วันที่มัจจดหมายแจ้งความประสงค์ที่จะปลูกสร้าง ผู้ที่ขัดขืนมีความผิดต้องมีโทษปรับเป็นเงินถึงวันละ 10 บาททุกๆวัน ไปจนกว่าจะทำการ

²³ บริรักษ์ เวชชการ, พระยา. (2478). *ความรู้ทั่วไปในการสาธารณสุขและสาธารณสุขการ*. หน้า 5.

²⁴ พระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร รัตนโกสินทร์ ศก 116, มาตรา 16.

เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง หรือทำลายตึกเรือนโรงซึ่งได้ทำไม่ถูกต้องนั้นลงเสีย²⁵ นอกจากนั้น พระราชกำหนดฉบับนี้ยังควบคุมตลอดถึงวัตถุประสงค์ในการปลูกสร้างพื้นที่ว่างและระยะร่นต่างๆ จึงเห็นได้ว่าแนวคิดในการควบคุมอาคารในสมัยนั้นไม่มีแนวคิดในเรื่องความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร อันทำให้ผู้อยู่อาศัยเกิดความปลอดภัยคงเน้นเฉพาะเรื่องของคุณภาพอากาศที่ต้องการดูแลเรื่องโรคภัยของประชาชนเท่านั้น

2.3.1.3 ประกาศรักษาดินถนนหลวง

ประกาศรักษาดินถนนหลวงเป็นประกาศที่มีวัตถุประสงค์ในการที่จะรักษาที่ดินริมถนนให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและสะดวกแก่การจราจร ซึ่งประกาศเพื่อการดังกล่าวมีอยู่ 2 ฉบับ ที่มีเรื่องราวการควบคุมอาคารคือประกาศเว้นที่ดินริมถนนหลวง มีวัตถุประสงค์ด้านการจราจร โดยกำหนดให้ผู้ที่จะปลูกสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใดขึ้น ณ ริมถนนหลวงสายใดๆ ที่ยังไม่ได้มีทางสำหรับเดินเท้าทั้งสองข้างเหมือนอย่างถนนที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สร้างขึ้นใหม่นี้ แล้วก็ให้เว้นที่ข้างถนนนั้นไว้ตามกำหนดที่เจ้าพนักงานกำหนดให้เพื่อที่จะได้เป็นที่สำหรับทำท่อน้ำ และสร้างทางสำหรับเดินเท้าถนนนั้นๆ ต่อไป และถ้าผู้หนึ่งผู้ใดจะปลูกสร้างสิ่งใดๆ ขึ้นตามแนวถนนหลวงอื่นจะเกี่ยวข้องด้วยข้อห้ามตามประกาศนี้ ก็ให้มาแจ้งต่อเจ้าพนักงานกรมสุขาภิบาลที่กระทรวงนครบาลกำหนดเวลาตั้งแต่เช้า 5 โมงถึงเวลาบ่าย 4 โมงวันแต่วันพระเจ้าพนักงานจะได้ชี้แจงข้อความและไปปักเขตให้ตามความประสงค์²⁶

ประกาศรักษาที่ดินริมถนนระหว่างคลองผดุงกรุงเกษม

มีความประสงค์ในด้านสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม โดยให้กรมสุขาภิบาลกระทรวงนครบาลกำหนดให้เจ้าของที่ดินระหว่างคลองผดุงกรุงเกษมกับถนนกรุงเกษมที่ประสงค์จะใช้ประโยชน์การปลูกสร้างหรือการใดๆ ต้องทำตามความอนุญาตของกรมสุขาภิบาล ถ้าไม่ทำตามกรมสุขาภิบาลมีอำนาจเข้าไปจัดการที่ดินนั้นให้เป็นที่สะอาดเรียบร้อย²⁷

2.3.1.4 ประกาศห้ามใช้วัสดุที่เพลิงไหม้ง่ายปลูกเรือนโรงในเขตเพลิงไหม้

ประกาศห้ามไม่ให้ปลูกเรือนโรงอันมุงบังด้วยซัดเตะ ฤาดด้วยแฝง ฤาดด้วยใบไม้ในที่เพลิงไหม้เนื่องจากมีเพลิงไหม้ในท้องที่ศาลเจ้าใหม่ตำบลสำเพ็งเมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2441 เรือนโรงในท้องที่ดังกล่าวปลูกสร้างด้วยไม้หลังคามุงจากเป็นเหตุให้เกิดเพลิงไหม้ขึ้นและลุกลาม

²⁵ พระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร รัตนโกสินทร์ ศก 116, มาตรา 17.

²⁶ ประกาศเว้นที่ดินริมถนนหลวง, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 15 แผ่นที่ 42 (15 มกราคม รัตนโกสินทร์ ศก 117). หน้า 435.

²⁷ ประกาศรักษาที่ดินริมถนนระหว่างคลองผดุงกรุงเกษม, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 15 แผ่นที่ 17 (24 กรกฎาคม รัตนโกสินทร์ ศก 117). หน้า 190-191.

ต่อไปมาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริและให้ประกาศให้มีการควบคุมการปลูกสร้างโรงเรือนในท้องที่เพลิงไหม้ข้างต้นดังนี้²⁸

“โรงเรือนดังเช่นกล่าวมาแล้วนี้เป็นเชื้อเพลิงให้เกิดขึ้นได้โดยง่ายเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแห่งทรัพย์สินสมบัติของเจ้าของเรือนกับของมหาชนอันตั้งอยู่ในที่ใกล้เคียง และทั้งเป็นสิ่งอันไม่สะอาดไม่เป็นที่เจริญตาเจริญใจแก่ผู้เดินทางไปมาหาสมควรให้มีการปลูกสร้างเหย้าเรือนอย่างเช่นเป็นมาอย่างแต่ก่อนนั้นไม่ ด้วยในสมัยนี้ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีเจ้าพนักงานจัดการบำรุงความสุขสำราญของมหาชนในเขตพระนคร และภายนอกพระนครขึ้นแล้ว ก็สมควรจะจัดการแก้ไขในที่ตำบลอันเกิดเพลิงไหม้แล้วนี้ให้เป็นไปโดยความเรียบร้อยตามลำดับอันควรเพราะฉะนั้นห้ามไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดปลูกสร้างเรือน โรงอันกำบังด้วยไม้ขัดแตะ หรือด้วยแผงหรือด้วยใบไม้ขึ้นในที่ตำบลซึ่งเกิดเพลิงไหม้คราวนี้นั้นต่อไป เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากเจ้าพนักงานกระทรวงนครบาลซึ่งจะอนุญาตให้ปลูกเป็นครั้งเป็นคราวเช่น โรงพักทำงานหรือโรงมีการเล่นต่างๆ ชั่วสมัยหนึ่งเท่านั้น

ต่อมาคราวเมื่อเกิดเพลิงไหม้ขึ้นในที่ใดที่อาคารปลูกสร้างด้วยไม้หลังคามุงจาก ผ่ากำบังด้วยไม้ไผ่ขัดแตะหรือด้วยแผงก็จะทรงประกาศควบคุมการปลูกสร้างเรือน โรงอันกำบังด้วยไม้ขัดแตะหรือด้วยแผงหรือด้วยใบไม้เป็นคราวๆ ไปเช่นเกิดเพลิงไหม้ขึ้นในที่ถนนเจริญกรุงตอนใกล้ตำบลสามแยกเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2441 ก็ทรงมีประกาศห้ามไม่ให้ปลูกเรือน โรงอันมุงบังด้วยไม้ขัดแตะถาดด้วยแผงถาดด้วยใบไม้ในที่เพลิงไหม้ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2441²⁹ ประกาศห้ามไม่ให้ปลูกเรือน โรงอันมุงบังด้วยไม้ขัดแตะถาดด้วยใบไม้ในที่เพลิงไหม้ จึงมีวัตถุประสงค์ในด้านความปลอดภัยจากอัคคีภัยและความสวยงามของบ้านเมือง

ประกาศกระทรวงนครบาลเรื่องห้ามไม่ให้ปลูกสร้างเรือนหรือโรงแถวอันทำด้วยไม้ต่างๆ ขึ้นในที่ริมถนนพาหุรัด

คราวเกิดเพลิงไหม้เมื่อวันที่ 10 เมษายน รัตนโกสินทร์ ศก 112 เพราะโรงเรือนปลูกสร้างด้วยไม้เป็นเหตุให้เกิดเพลิงไหม้ขึ้นง่ายและลุกลามมากต่อไป พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริจะจัดการแก้ไขในที่ตำบลอันเกิดเพลิงไหม้ให้ห่างจากความอันตราย และมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย จึงทรงมีพระบรมราชโองการให้พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงนครสวรรค์ฯ เสนาบดีกระทรวงนครบาล ประกาศห้ามไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดปลูกสร้างเรือนหรือโรงแถว

²⁸ ประกาศห้ามมิให้ปลูกโรงเรือนอันมุงบังด้วยไม้ขัดแตะถาดด้วยแผงถาดด้วยใบไม้ในที่เพลิงไหม้, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 15 แผ่นที่ 45 (5 กุมภาพันธ์ รัตนโกสินทร์ ศก 117). หน้า 476-477.

²⁹ ประกาศห้ามมิให้ปลูกเรือน โรงอันมุงบังด้วยไม้ขัดแตะถาดด้วยแผงถาดด้วยใบไม้ในที่เพลิงไหม้, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 15 แผ่นที่ 34 (20 พฤศจิกายน รัตนโกสินทร์ ศก 117). หน้า 345-346.

อันทำด้วยไม้ต่างๆ ทุกอย่างทุกชนิดขึ้นในที่ริมถนนตำบลซึ่งเกิดเพลิงไหม้คราวนี้นั้นต่อไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานกระทรวงนครบาล ซึ่งจะได้อนุญาตให้ปลูกเป็นครั้งเป็นคราว เช่น โรงพักทำงานหรือโรงตำหรับมีการเล่นชั่วคราวหนึ่งเท่านั้น และถ้าผู้ใดมีความประสงค์จะก่อสร้างเหย้าเรือนอยู่ หรือสำหรับให้เช่าลงในที่ของตนครั้งนี้แล้ว ก็ให้ผู้นั้นกระทำการปลูกสร้างเป็นตึกให้เป็นสิ่งที่ถาวรมั่นคงต่อไป³⁰ ประกาศนี้ มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับประกาศห้ามไม่ให้ปลูกเรือนโรงอันมุงบังด้วยไม้ซัดตะถาดด้วยแผงถาดด้วยใบไม้ในที่เพลิงไหม้ คือ เพื่อความปลอดภัยจากอัคคีภัยและความสวยงามของบ้านเมือง

2.3.1.5 ประกาศจัดการสอาดในจังหวัดพระนคร

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นว่าบรรดาโรงเลี้ยงสัตว์ต่างๆ เช่น โรงเลี้ยงสุกรและเป็ดไก่ เป็นต้น โรงทำงานต่างๆ เช่น โรงย้อมคราม โรงทำน้ำเคยและโรงทำขนมจีน เป็นต้นเหล่านี้ย่อมมีกลิ่นเหม็นหาวควรตั้งอยู่ ณ ที่ใกล้สถานบ้านเรือนและริมถนนหนทางอันมหาชนได้อาศัยและไปมาไม่ ประการหนึ่งเรียงและซากสัตว์ตายเหล่านี้ก็มีกลิ่นเหม็นและเป็นของปฏิกูลหาควรตั้งอยู่ในที่เปิดเผยและทอดทิ้งในที่ใกล้บ้านเรือนไม่ประการหนึ่งเรือนโรงร้านพะเพิงพาไลที่กำบังด้วยแผงและไม้ซัดตะถาดหรือใบไม้อันตั้งอยู่ริมถนนหนทางนั้นก็ทำให้นถนนหนทางเสียดระเบียบเรียบร้อยและรกรุงรังไม่เป็นเครื่องเจริญตาเจริญใจของมหาชนที่สัญจรไปมาตามถนนหนทางนั้น³¹

ทรงมีพระบรมราชโองการให้ประกาศจัดการสุขาภิบาลโดยในชั้นต้นให้จัดการสุขาภิบาลเฉพาะในจังหวัดพระนครกล่าวคือแนวฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาตั้งแต่ปากคลองบางลำภูลงไปเพียงปากคลองตพานหันแล้วเข้าคลองไปตามแนวคลองฝั่งข้างกำแพงพระนครตลอดไปจนออกปากคลองบางลำภูฝั่งแนวฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา³² ประกาศนี้เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารคือห้ามไม่ให้ผู้ใดปลูกเรือน โรง ร้าน พะเพิง พาไลที่มีข้างฝาทำด้วยแผงหรือด้วยไม้ซัดตะถาดหรือด้วยใบไม้ขึ้นใหม่ริมถนนหนทางภายหลังวันที่ได้ใช้ประกาศนี้ออกจากจะได้มีหนังสืออนุญาตจากกรมสุขาภิบาลถ้าผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษปรับวันละไม่เกิน 10 บาทจนกว่าจะได้รื้อถอน

³⁰ ประกาศกระทรวงนครบาล เรื่องห้ามไม่ให้ปลูกสร้างเรือนหรือโรงแถวอันทำด้วยไม้ต่างๆ ขึ้นในที่ริมถนนพาหุรัด, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 20 แผ่นที่ 4 (26 เมษายน รัตนโกสินทร์ ศก 122). หน้า 45.

³¹ ประกาศจัดการสอาดในจังหวัดพระนคร, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 15 แผ่นที่ 8 (22 พฤษภาคม รตนโกสินทร์ ศก 117). หน้า 82.

³² ประกาศจัดการสอาดในจังหวัดพระนคร, ข้อ 1.

ตั้งต้องห้ามไปให้พ้นจากที่³³ เป็นการควบคุมเฉพาะอาคารที่จะปลูกสร้างขึ้นใหม่ริมถนนเท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ต่อมาทรงมีพระราชดำริเห็นว่าบรรดาโรงเรือนทั้งหลายที่มีลักษณะคังว่านี้เป็นเครื่องรุงรังและเป็นเชื้อเพลิงเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่สถานที่ต่างๆ และทรัพย์สินสมบัติของมหाराชโดยมาก ทั้งไม่เป็นของงดงามที่สมควรมีอยู่ในจังหวัดพระนครต่อไปแต่ครั้งจะให้เลิกหรือไปโดยรวดเร็วก็จะเป็นที่ลำบากเดือดร้อนแก่ราษฎรมากนักจึงมีพระบรมราชโองการให้ประกาศจัดการสอาดในจังหวัดพระนครเพิ่มเติมความในข้อ 12 แห่งประกาศการจัดการสอาดในจังหวัดพระนครที่ประกาศไว้ ณ วันที่ 22 พฤษภาคมรัตนโกสินทร์ศก 117

ประกาศนี้ให้บรรดาเรือนโรงงานพะเพิงพาไลที่มุงบังด้วยแฝงหรือด้วยไม้ขัดตะหรือด้วยใบไม้ขึ้นมืออยู่แล้วในที่ต่างๆ ในพระนครถ้าเจ้าของยังไม่มีกำลังจะรื้อถอนก็ให้คงไว้ได้ แต่ถ้าจะรื้อหรือซ่อมแปลงใหม่ประการใดภายหลังวันประกาศนี้ห้ามมิให้ใช้มุงบังด้วยสิ่งต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วและห้ามมิให้ผู้ใดปลูกเรือนโรงงานด้วยพะเพิงพาไลอันกำบังด้วยแฝงหรือด้วยไม้ขัดตะหรือด้วยใบไม้ขึ้นใหม่ในจังหวัดพระนครภายหลังวันที่ได้ประกาศเพิ่มเติมนี้ต่อไปนอกจากได้มีหนังสืออนุญาตจากกรมสุขาภิบาลให้สร้างโรงเรือนเช่นกับโรงงานหรือโรงการเล่นต่างๆ อันมีกำหนดวันที่จะรื้อถอนถ้าผู้ใดทำผิดประกาศนี้มีโทษตามข้อความในประกาศจัดการสอาดในจังหวัดพระนครนั้นทุกประการ³⁴

ประกาศเพิ่มเติมดังกล่าวจึงเป็นการเพิ่มบริเวณที่ควบคุมการปลูกสร้างเรือน โรงงานพะเพิงพาไลที่มีข้างฝาทำด้วยแฝงหรือด้วยไม้ขัดตะหรือทำด้วยใบไม้จากเดิมควบคุมแค่ริมถนนมาเป็นควบคุมทั้งจังหวัดพระนครและเดิมควบคุมเฉพาะการปลูกสร้างขึ้นใหม่มาเป็นควบคุมการซ่อมแปลงใหม่ด้วย ประกาศการจัดการสอาดในจังหวัดพระนครนั้นนอกจากจะมีวัตถุประสงค์ในเรื่องความเป็นระเบียบเรียบร้อยแล้วยังมีวัตถุประสงค์ในด้านการป้องกันอัคคีภัยอีกด้วย

2.3.1.6 พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตต์เพลิงไหม้

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กฎหมายควบคุมอาคารเริ่มมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมและแนวทางที่แน่นอน กล่าวคือ มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการก่อสร้างเพื่อจะได้ป้องกัน หรือระงับอัคคีภัย เพื่อความมั่นคงแข็งแรง และเพื่อประโยชน์อนามัย เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2474 มีเพลิงไหม้ที่ตำบลถนนเยาวราช ท้องที่อำเภอสัมพันธวงศ์

³³ ประกาศจัดการสอาดในจังหวัดพระนคร, ข้อ 12.

³⁴ ประกาศจัดการสอาดในจังหวัดพระนครเพิ่มเติม, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 15 แผ่นที่ 34 (20 พฤศจิกายน รัตนโกสินทร์ ศก 117). หน้า 346.

จังหวัดพระนคร ทรัพย์สินของประชาชนเสียหายเป็นจำนวนมาก เนื่องจากในท้องที่ดังกล่าว เริ่มปลูกสร้างทำด้วยไม้เบียดเสียดซับซ้อนยากแก่การป้องกัน และระงับอัคคีภัย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริเห็นสมควรจะควบคุมการก่อสร้างในบริเวณที่ไฟไหม้ เพื่อจะได้ป้องกันหรือระงับอัคคีภัยเพื่อความมั่นคงแข็งแรง และเพื่อประโยชน์อนามัย³⁵ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวห้ามมิให้บุคคลใดทำการปลูกสร้างขึ้นภายในเขตเพลิงไหม้ ถนนเยาวราช จังหวัดพระนคร เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากกรมนคราทร³⁶ (ซึ่งคือ กรมสุขาภิบาลเดิมต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมนคราทร และได้เปลี่ยนมาเป็นกรมโยธาเทศบาล) ผู้ประสงค์จะปลูกสร้างให้เสนอแผนผังพร้อมทั้งรายการต่อกรมนคราทรเพื่อขอรับอนุญาต³⁷ กรมนคราทรมีอำนาจที่จะสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ขออนุญาต แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมแผนผัง หรือรายการผู้ขออนุญาตได้เสนอนั้น ไว้แต่ต้องเพื่อเป็นประโยชน์ของความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัยประโยชน์อนามัยและเพื่อรักษาแนวถนนให้เป็นระเบียบ³⁸ ผู้ที่ทำการก่อสร้างขึ้นภายใน เขตที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้โดยมิได้รับอนุญาตก็ดี หรือผิดจากแผนผังหรือรายการซึ่ง กรมนคราทรกำหนดไว้ในหนังสืออนุญาตก็ดี ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินพันบาท และถ้ากรมนคราทรร้องขอ ศาลอาจนำคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือรื้อสิ่งปลูกสร้าง นั้นเสียได้³⁹ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติและมีอำนาจออกกฎเสนาบดี

ต่อมาเมื่อเกิดเพลิงไหม้ในท้องที่ใด ก็มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ตรา พระราชบัญญัติขึ้นควบคุมการก่อสร้างเพลิงไหม้เป็นคราวๆ ไปเช่น พระราชบัญญัติควบคุมการ ก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ที่บริเวณระหว่างถนนเจริญกรุงเยาวราชและปทุมคงคา กับตำบล ถนนเยาวราช ตอนคลองศาลเจ้าใหม่ถม จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุม อาคารฉบับสุดท้ายในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช

³⁵ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ที่ถนนเยาวราชจังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2474, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 48 (26 มกราคม 2474). หน้า 536.

³⁶ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ที่ถนนเยาวราชจังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2474, มาตรา 3.

³⁷ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ที่ถนนเยาวราชจังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2474, มาตรา 6.

³⁸ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ที่ถนนเยาวราชจังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2474, มาตรา 7.

³⁹ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ที่ถนนเยาวราชจังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2474, มาตรา 12.

2.3.2 ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475

ยุคนี้เป็นระยะเวลาตั้งแต่การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชของไทยสิ้นสุดลงโดยประกาศเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 นับตั้งแต่นั้นมาอำนาจในการบัญญัติกฎหมายของบ้านเมืองจึงเปลี่ยนแปลงไปจากแต่เดิม ซึ่งเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ มาเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ในระยะนี้กฎหมายของบ้านเมืองที่ออกโดยสภาผู้แทนราษฎรนั้น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองกำหนดให้ตราในรูปแบบของพระราชบัญญัติและเมื่อพระมหากษัตริย์ได้ประกาศให้ใช้แล้วให้มีผลใช้บังคับได้⁴⁰

กฎหมายควบคุมอาคารในสมัยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แยกพิจารณาได้ 2 ช่วงคือ

2.3.2.1 ช่วงก่อนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

เมื่อเกิดเพลิงไหม้ตำบลสี่แยกมหานาค อำเภอป้อมปราบ จังหวัดพระนคร เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2475 สภาผู้แทนราษฎรจึงถวายคำปรึกษาว่า สมควรมีการควบคุมการก่อสร้างบริเวณเพลิงไหม้ เพื่อจะได้ป้องกันและระงับอัคคีภัย เพื่อความมั่นคงแข็งแรง เพื่อประโยชน์อนามัย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นด้วยความแนะนำยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร⁴¹ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ที่ตำบลสี่แยกมหานาค จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2475”⁴² หลักเกณฑ์ในการควบคุมยังคงเหมือนพระราชบัญญัติการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ที่ถนนเขาวราช จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2475 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ที่บริเวณระหว่างถนนเจริญกรุงเขาวราชและปทุมคงคา กับที่ตำบลถนนเขาวราชตอนคลองศาลเจ้าใหม่ถม จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2475 หลังจากนั้นยังมีการออกพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในบริเวณเพลิงไหม้เป็นคราวๆ ไปเมื่อเกิดเพลิงไหม้อีกหลายฉบับเช่นพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ที่ตำบลทรงวาดกับคลองถมสัมพันธวงศ์ จังหวัดพระนคร เป็นต้น จนกระทั่งสมัยของการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายกำหนดพื้นที่ที่จะใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พระราชบัญญัติการควบคุมการก่อสร้าง

⁴⁰ รดาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ. (2533). *การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย*.

⁴¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 49 (18 กันยายน 2475). หน้า 362.

⁴² พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ ที่ตำบลสี่แยกมหานาค จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2475, มาตรา 1.

ในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 เป็นกฎหมายแม่บทที่รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจประกาศในพระราชบัญญัตินี้ในบริเวณเพลิงไหม้ที่รัฐบาลเห็นสมควรให้มีการควบคุมการก่อสร้างโดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา⁴³

การที่สภาผู้แทนราษฎรมอบอำนาจให้ฝ่ายรัฐบาลเป็นฝ่ายเลือกบริเวณไฟไหม้ที่จะประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติเนื่องจากกระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนมีขั้นตอนสลับซับซ้อนทำให้เกิดความล่าช้าไม่สามารถออกกฎหมายมาใช้ทันความต้องการที่มุ่งจะควบคุมการก่อสร้างโดยจัดวางผังใหม่ทั้งพื้นที่ไฟไหม้ซึ่งกฎหมายที่จะออกมาควบคุมการก่อสร้างต้องทำโดยรวดเร็วเห็นได้จากกำหนดระยะเวลาในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ถ้าได้ประกาศใช้ ณ ที่ใดภายหลังเก้าสิบวันนับแต่วันเพลิงไหม้ให้ถือว่าเป็นโมฆะ⁴⁴ จึงมีความจำเป็นที่ต้องมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารดำเนินการแทน

ตามพระราชบัญญัตินี้ผู้ใดประสงค์จะปลูกสร้างไว้เสนอแผนผังพร้อมทั้งรายการต่อกรมโยธาเทศบาลเพื่อขออนุญาต⁴⁵ ซึ่งกรมโยธาเทศบาลมีอำนาจจะสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมแผนผัง หรือรายการผู้ขออนุญาตเสนอไว้แล้วนั้นได้ แต่ต้องเป็นการสั่งเพื่อประโยชน์ความมั่นคงแข็งแรง ปลอดภัย เพื่อประโยชน์อนามัย หรือเพื่อรักษาแนวถนนให้เป็นระเบียบ

ผู้ที่ทำการปลูกสร้างขึ้นภายในเขตที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาโดยมิได้รับอนุญาตก็ดี หรือผิดจากแผนผังหรือรายการซึ่งกรมโยธาเทศบาลอนุญาตก็ดี หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งกรมโยธาเทศบาลกำหนดไว้ในหนังสืออนุญาตผู้นั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกินพันบาทและถ้าเป็นกรณีที่กรมโยธาเทศบาลร้องขอศาลอาจทำคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือสั่งปลูกสร้างนั้นเสียได้⁴⁶

ในปี พ.ศ. 2479 รัฐบาลมีความคิดที่จะให้กฎหมายควบคุมอาคารเป็นการทั่วไปโดยเห็นว่าเวลานี้ไม่มีกฎหมายทั่วไปสำหรับควบคุมการก่อสร้างอาคารในราชอาณาจักรวันแต่เมื่อเกิดเพลิงไหม้แล้วรัฐบาลออกพระราชบัญญัติควบคุมเฉพาะอาณาเขตเป็นรายๆ ไป แต่ตามปกติย่อมมีการก่อสร้างขยับขยายตัดแปลงและซ่อมแซมอาคารอยู่เสมอทั่วราชอาณาจักร ซึ่งบางรายผู้ออกแบบไม่มีความรู้ในวิชาการ หรือผู้ก่อสร้างไม่คำนึงถึงความปลอดภัย ย่อมให้เกิดอาคารไม่มั่นคงแข็งแรงไม่เหมาะสมกับอนามัย หรือสุขาภิบาล สำหรับจะให้เป็นที่พักอาศัยและประกอบด้วยวัตถุก่อสร้าง

⁴³ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476, มาตรา 3.

⁴⁴ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476, มาตรา 4.

⁴⁵ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476, มาตรา 9.

⁴⁶ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476, มาตรา 15

ซึ่งอาจเป็นเชื้ออักษิภัย หรือเป็นอาคารสำหรับกิจการซึ่งเป็นที่รังเกียจของปวงชนที่อยู่ใกล้เคียง อันผิดหลักการของผังเมือง การที่เป็นได้เช่นนี้ย่อมเป็นอันตรายของผู้อื่นที่มาเกี่ยวข้องหรือ อยู่ใกล้เคียงบริเวณนั้นด้วยให้ผลไม่พึงปรารถนาทางด้านความปลอดภัยทางเศรษฐกิจและทางอนามัยต่อชุมชนเหล่านั้นจึงถึงเวลาอันควรที่จะให้มีการควบคุมกิจการซึ่งเกี่ยวกับอาคารใหม่นั้นได้ ปลุกสร้างตามหลักวิชาการและค่อยจัดการให้อาคารที่มีใช้อยู่แล้วได้แปลงสภาพเข้าหลักการดีขึ้น เรื่อยไป พระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2479 มีวัตถุประสงค์ที่จะก่อสร้าง อาคารต่างๆ เพื่อประโยชน์ความมั่นคงแข็งแรงการอนามัยสุขภาพิบาลการป้องกันอักษิภัยและ การผังเมือง⁴⁷ โดยมีหลักการควบคุมห้ามมิให้บุคคลปลุกสร้างอาคารอย่างใดๆ เว้นแต่ได้รับอนุญาต เป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น⁴⁸ ซึ่งท้องถิ่นที่ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วหมายความถึงคณะมนตรี เทศบาลส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลหมายความถึงคณะกรรมการจังหวัด⁴⁹ บุคคลใด ประสงค์สร้างอาคารให้เสนอแผนผังและแบบก่อสร้างพร้อมทั้งรายการต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพื่อ รับอนุญาต⁵⁰ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขแต่การแก้ไข ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือเทศบัญญัติและเพื่อประโยชน์ความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยและการป้องกันอักษิภัย เพื่อการอนามัย เพื่อรักษาแนวอาคาร และเพื่อประโยชน์ สถาปัตยกรรม⁵¹ ผู้ปลุกสร้างอาคารโดยมิได้อนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขผู้ผู้นั้นมีความผิดหรือ ปรับไม่เกินห้าร้อยบาทและเมื่อเจ้าหน้าที่ร้องขอศาลอาจสั่งให้ผู้กระทำผิดเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือ รื้อถอนอาคารหรือส่วนของอาคารที่ได้สร้างผิดแบบหรือรายการที่ได้รับอนุญาตเสียภายในเวลา ที่กำหนดให้ถ้าผู้ใดกระทำผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างใด อย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควรเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือรื้อถอนอาคารส่วนของอาคาร โดย คิดค่าใช้จ่ายจากผู้เป็นเจ้าของอาคาร⁵²

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัตินี้ยังควบคุมอาคารก่อสร้างแล้วด้วยโดยให้เจ้าหน้าที่ ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งเจ้าของอาคารที่นายช่างตรวจพบว่าอาคารหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคาร ไม่มั่นคงแข็งแรงหรือไม่ปลอดภัยซึ่งน่าจะเป็นอันตรายทั้งร่างกายและชีวิตหรือทรัพย์สินให้เลิกใช้ อาคารหรือส่วนหนึ่งส่วนใดแห่งอาคารหรือให้เปลี่ยนแปลงใช้หรือรื้อถอนเสียภายในเวลา

⁴⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 53 ตอนที่ 46 (29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2479). หน้า 765.

⁴⁸ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479, มาตรา 6.

⁴⁹ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479, มาตรา 4.

⁵⁰ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479, มาตรา 8.

⁵¹ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479, มาตรา 10.

⁵² พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479, มาตรา 11.

อันสมควรที่กำหนดให้ถ้าเจ้าของอาคาร ไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ท้องถิ่นให้นำความตามมาตรา 11 วรรค 2 มาใช้บังคับ⁵³

พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง พุทธศักราช 2479 มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง ครั้งแรกแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคารก่อสร้างอาคาร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2504 หลักการสำคัญที่แก้ไขคือ

ก. เพิ่มอำนาจให้ฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งทางการปกครองและบังคับการให้ ทำคำสั่งเองได้โดยไม่ต้องขออำนาจศาลดังนี้⁵⁴

1. กรณีการปลูกสร้างอาคาร โดยมีได้รับอนุญาตเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งระงับ การก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือรื้อถอนอาคารหรือส่วนแบ่งอาคาร

2. กรณีที่มีการสร้างอาคารผิดจากแผนผังแบบก่อสร้างหรือรายการที่ได้รับอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในหนังสืออนุญาตเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งแก้ไข เปลี่ยนแปลงและหรือรื้อถอนอาคารหรือส่วนของอาคารที่ผิดเสียภายในระยะเวลาอันสมควร

3. กรณีผู้ปลูกสร้างซึ่งได้คำสั่งจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ วินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรืออุทธรณ์เกี่ยวกับการก่อสร้างวินิจฉัยสั่งยกอุทธรณ์ และผู้ปลูกสร้างอาคารผู้ได้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับทราบคำวินิจฉัยแล้วแต่กรณีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ เห็นสมควรเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงและหรือรื้อถอนอาคารและส่วนแห่งอาคารนั้นได้โดยไม่ต้อง คิดค่าใช้จ่ายจากผู้สร้างอาคารนั้น

ข. เพิ่มองค์ระบอบคณะกรรมการ

ตามพระราชบัญญัตินี้มีคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร โดยมี หน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์⁵⁵ ของผู้ปลูกสร้างอาคารการแก้ไขครั้งที่ 2 โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 192 เพื่อกำหนดให้เจ้าของอาคารบางประเภทใช้ในบริเวณสาธารณะเพื่อหาประโยชน์ เช่น โรงมหรสพ โรงแรมกัฒนาคารอาคารชุดและอาคารขนาดใหญ่เป็นต้นจัดให้มีที่จอดรถยนต์สำหรับผู้มาใช้ ประโยชน์จากอาคารนั้นๆ⁵⁶

⁵³ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479, มาตรา 12.

⁵⁴ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2504, มาตรา 4.

⁵⁵ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535, มาตรา 6.

⁵⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89 ตอนที่ 118 (3 สิงหาคม 2515): 1.

2.3.2.2 ช่วงของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

กฎหมายควบคุมอาคารของไทยฉบับปัจจุบันได้แก่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นการรวมกฎหมาย 2 ฉบับคือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 เข้าด้วยฉบับเดียวโดยปรับปรุงให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์และเพิ่มประสิทธิภาพการควบคุมอาคารโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

ก. เพิ่มองค์กรในรูปของคณะกรรมการ

ตามพระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 14 กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมอาคารซึ่งมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำการออกกฎกระทรวงให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติ⁵⁷

ข. แก้ไขอำนาจการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2479 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งเองโดยไม่ต้องขออำนาจศาลแต่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้รื้อถอนอาคารให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอต่อศาลให้บังคับให้มีการรื้อถอนให้คำบังคับนั้นศาลจะกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองผู้ดำเนินการผู้ควบคุมงานหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่ในการรื้อถอนก็ได้⁵⁸

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้บังคับใช้ตลอดมาจึงมีการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจและลักษณะของการกระทำผิดเมื่อประมาณปลายปี พ.ศ. 2534 โดยประกาศใช้บัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 โดยมีสาระสำคัญที่แก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

1. ปรับปรุงบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้เหมาะสมและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

2. เพิ่มหลักการกำกับดูแลในการปลูกสร้างอาคารด้วยการแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบก่อนการดำเนินการก่อสร้างตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้าย แทนการอนุญาตให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วแก่ประชาชนมากขึ้น

⁵⁷ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 18.

⁵⁸ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 18.

3. ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของพนักงานท้องถิ่นในการบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น⁵⁹ โดยสามารถบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง โดยไม่ต้องขออำนาจศาล

2.4 หลักการในการควบคุมอาคารของประเทศไทย

กฎหมายควบคุมอาคารจัดเป็นกฎหมายเทคนิค กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่รัฐบัญญัติขึ้น จากเหตุผลทางเทคนิค ไม่มีหลักในทางศีลธรรมจริยธรรมอยู่เบื้องหลังกฎหมายประเภทนี้ หลักการของกฎหมายควบคุมอาคารจึงต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ซึ่งจะมีปรากฏอยู่ในเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายและในบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น

กฎหมายควบคุมอาคารของไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535⁶⁰ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า

...เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ได้ประกาศใช้นานแล้ว แม้ว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกันอยู่ตลอดมา แต่ในปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น ฉะนั้น เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร สมควรปรับปรุงกฎหมาย...

ส่วนเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เป็นเพียงการปรับปรุงวิธีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคาร ดังนี้⁶¹

1. ปรับปรุงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ว่าด้วยการออกอนุบัญญัติ (กฎหมายลำดับรอง) ตามพระราชบัญญัตินี้ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น
2. เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการแจ้งให้เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นทราบก่อนการดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารแทนการขออนุญาต

⁵⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 39 (6 เมษายน พ.ศ. 2535).

⁶⁰ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 96 ตอนที่ 80 (14 พฤษภาคม พ.ศ. 2522). หน้า 43.

⁶¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 39 (6 เมษายน พ.ศ. 2535).

3. ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ใช้ในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4. ปรับปรุงบทกำหนดโทษ อัตราโทษ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีให้เหมาะสมกับสภาวะทางเศรษฐกิจ และลักษณะของการกระทำความผิด

5. ปรับปรุงบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับการปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น หรือให้เหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น

สำหรับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีเนื้อหาที่แสดงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมอาคารปรากฏอยู่หลายมาตรา เช่น

มาตรา 8 บัญญัติว่า

เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด...

มาตรา 46 บัญญัติว่า

ในกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือ เคลื่อนย้ายก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีสภาพ หรือ มีการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สิน หรือไม่อาจปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการแก้ไขตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

แม้ในกฎกระทรวงบางฉบับก็ปรากฏข้อความดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งจากข้อความดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีวัตถุประสงค์ 8 ประการ ดังนี้

1. เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง

ความมั่นคงแข็งแรงน่าจะเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งในเรื่องความปลอดภัย อันเป็นวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายควบคุมอาคารวัตถุประสงค์ในด้านความมั่นคงแข็งแรงปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ที่ถนนเขาวราช จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2474 ความว่า “...ทรงพระราชดำริเห็นสมควรจะควบคุมการก่อสร้างในบริเวณที่ไฟไหม้เพื่อจะได้ป้องกัน หรือระงับอัคคีภัย เพื่อความมั่นคงแข็งแรง และเพื่อประโยชน์อนามย์...”⁶²

⁶² ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 48 (26 มกราคม พ.ศ. 2474). หน้า 536.

ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 วัตถุประสงค์ในเรื่องความมั่นคงแข็งแรง จะปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติและในมาตรา 8 (เรื่องการออกกฎกระทรวง) เช่น ตามมาตรา 8 (2) ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดการรับน้ำหนักความต้านทาน ความคงทน ตลอดจนลักษณะและคุณสมบัติของวัสดุที่ใช้ และได้มีกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 8 คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2526) ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2526 กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2527) ลงวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2527 ยังได้กล่าวถึงหรือมีเนื้อหาเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง เช่น ข้อ 34 หมวด 5 ในกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2526) บัญญัติว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารประเภทควบคุมการใช้ ต้องดูแลรักษาและซ่อมแซมอาคารให้อยู่ในสภาพที่มั่นคงแข็งแรง ปลอดภัย ถูกสุขลักษณะ และมีให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือ ทรัพย์สินตลอดเวลาที่ใช้อาคารนั้น

2. ความปลอดภัย

เรื่องความปลอดภัยปรากฏขึ้นครั้งแรกในพระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร รัตนโกสินทร์ ศก 116 หมวดที่ 2 ว่าด้วยการสุขาภิบาลที่กำหนดให้จัดให้มีขึ้น ตอน 3 การจัดทำต่อไปในภายหลัง อย่าให้ปลูกสร้าง หรือซ่อมโรงเรียนที่จะเป็นเหตุให้บังเกิดโรคได้ มาตรา 16 ข้อ 1. ความว่า

...และผู้ที่จะปลูกเรียนนั้น จะต้องทำตามคำสั่งของกรมสุขาภิบาล ทุกสิ่งทุกอย่าง อันที่จะได้แนะนำให้ปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้สร้างแลทั้งตามกฎข้อบังคับใดๆ ซึ่งจะได้อำนาจขึ้น เป็นการเนื่องจากพระราชกำหนดเพื่อป้องกันไม่ให้ปลูกสร้างหรือต่อเติมตึกเรียนโรงเรียนที่จะเป็นอันตราย...

ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ก็ปรากฏวัตถุประสงค์ในเรื่องความปลอดภัยในเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ และในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามมาตรา 8 กำหนดให้รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดการต่างๆ เพื่อวัตถุประสงค์หลายอย่าง หนึ่งในวัตถุประสงค์นั้นก็คือเรื่องความปลอดภัย

ความปลอดภัยตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คือ ความปลอดภัยต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน เช่น มาตรา 46 กำหนดว่า “ในกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง คัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้ก่อสร้าง คัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีสภาพ หรือมีการใช้ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน...”

และความปลอดภัยในการอยู่อาศัย เช่น ตามมาตรา 77 กำหนดว่า “ห้องที่ใดมีอาคารก่อสร้างขึ้นเป็นจำนวนมากในที่ดินที่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเสื่อมสภาพหรืออาจทำให้เกิดสภาพที่ไม่เหมาะสม หรือไม่ปลอดภัยในการอยู่อาศัย ...”

นอกจากนี้ยังรวมถึงความปลอดภัยในระหว่างการก่อสร้างด้วย เช่น ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2526) ข้อ 11 กำหนดว่า “ในระหว่างการก่อสร้างอาคาร ผู้ดำเนินการต้องตรวจสอบความแข็งแรงและความปลอดภัยของนั่งร้านที่สร้างขึ้นเป็นประจำ...”

จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ในเรื่องความปลอดภัยนี้ เป็นวัตถุประสงค์หลักและ วัตถุประสงค์พื้นฐานของกฎหมายอาคารของไทย

3. การป้องกันอัคคีภัย

การป้องกันอัคคีภัย เป็นวัตถุประสงค์สำคัญของกฎหมายควบคุมอาคารในยุคแรกๆ และยังคงมีความสำคัญอยู่ในยุคปัจจุบัน

กฎหมายควบคุมอาคารของไทยฉบับแรกที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันอัคคีภัย คือ ประกาศห้ามไม่ให้เอาแผงไม้ไผ่จากมาทำเป็นพะเพิงในพระอารามหลวง จุลศักราช 1215 มีความว่า “...มักพอใจเอาแผงไม้ไผ่บ้างจากบ้าง มาทำเป็นพะเพิงทำเป็นฝาถ้ำห้องข้างเป็นหอพักข้าง เป็นกันสาดบ้าง ชูรุงรังไม่งามตา อย่าให้มีเลย ก็เป็นพื้นรังไฟ ไม่งามบ้านงามเมือง...”

ในกฎหมายควบคุมอาคารของไทยฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ปรากฏวัตถุประสงค์ในการป้องกันอัคคีภัย ทั้งในเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ และในบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น มาตรา 8 ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดการต่างๆ เพื่อประโยชน์แห่งการป้องกันอัคคีภัย และรัฐมนตรีได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 ซึ่งในหมวด 2 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระบบป้องกันเพลิงไหม้ในอาคารสูง หรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ โดยให้มีระบบท่อเย็น ที่เก็บน้ำสำรอง หัวรับน้ำดับเพลิง เครื่องดับเพลิงแบบมือถือ ตามชนิดและขนาดที่เหมาะสม ระบบดับเพลิงอัตโนมัติ ระบบบันไดหนีไฟ และช่องทางเฉพาะกิจสำหรับบุคคลภายนอกเข้าไปบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในอาคาร

มีการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2522 เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร ซึ่งออกตามความในกฎหมายฉบับเดิม คือ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 และยังมีผลใช้บังคับอยู่ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “บรรดากฎกระทรวง เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด...ซึ่งได้ออก

โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479...ให้คงใช้บังคับได้ต่อไป ทั้งนี้เพิกถอนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้”

ในข้อบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติข้อความเกี่ยวกับการป้องกันอัคคีภัยโดยตรงหรือโดยอ้อมในบางข้อ เช่น ข้อ 33 กำหนดเรื่องช่องทางเดินภายในอาคาร ต้องมีขนาดตามที่กำหนด โดยมีแสงสว่างให้แลเห็นได้ชัดเจน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในกรณีที่เกิดไฟไหม้ หรือ ข้อบัญญัติข้อ 37 กำหนดว่า “ห้ามมิให้มีประตูหน้าต่าง หรือ ช่องลมจากครัวไฟเปิดเข้าสู่ห้องส้วม หรือห้องนอนของอาคารได้โดยตรง” หรือ ข้อ 38 “เตาไฟสำหรับการอุตสาหกรรมหรือการพาณิชย์ ต้องมีผนังเตาก่อด้วยอิฐดินเผา หรืออิฐทนไฟ กำบังความร้อนไม่ให้เกิดอันตรายไฟไหม้ ส่วนอาคารที่ต่อเนื่องกับเตา และต้องตั้งอยู่ในอาคารที่ประกอบด้วยวัสดุทนไฟ ทั้งนี้เตาต้องตั้งห่างจากผนังอาคาร หรือสิ่งที่เป็นเชื้อไฟรอบรัศมีไม่ต่ำกว่า 4.00 เมตร”

4. การสาธารณสุข

การสาธารณสุขปรากฏขึ้นครั้งแรกในพระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร รัตนโกสินทร์ ศก 116 (พ.ศ. 2440) กฎหมายฉบับนี้นับว่าเป็นกฎหมายสุขาภิบาลฉบับแรกที่ได้แสดงเจตนารมณ์ไว้อย่างชัดเจนว่า มีวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันโรคติดต่อ มิให้เกิดแพร่หลายขึ้น ดังจะเห็นได้จากข้อความตอนต้นของพระราชกำหนด ซึ่งแสดงเหตุผลไว้ดังต่อไปนี้

“...ด้วยการสุขาภิบาลกรุงเทพพระมหานครนั้น เป็นการสมควรที่จะเตรียมการขึ้นไว้ และจะได้จัดการให้สำเร็จบริบูรณ์เป็นแบบต่อไป เพื่อจะได้ป้องกันโรคภัยอันตรายของมหาชนนั้น ทรงพระราชดำริเห็นว่า สมควรที่จะแต่งตั้งเจ้าพนักงานสุขาภิบาลขึ้นอยู่ในบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงนครบาล สำหรับจะได้รับการลงมือจัดการรักษาความสะอาดบางอย่างขึ้นในทันที เพื่อที่ป้องกันโรคภัยอันตรายในกรุงเทพฯ และให้สืบสวนตรวจตราการที่เกี่ยวในทางโรคภัยของมหาชนทั่วไป เพื่อจะได้ดำริทำข้อบังคับและทำการต่างๆ ตามสมัยตามคราว อันควรแก่การรักษาความสะอาด ป้องกันไม่ให้เกิดโรคภัย กับทั้งจะให้ได้เป็นระเบียบเรียบร้อยและงดงาม ให้เป็นที่เจริญทั่วไปตลอดเขตแขวงพระนครนั้น⁶³

การจัดการสุขาภิบาลตามพระราชกำหนดนี้ ได้บัญญัติเรื่องการควบคุมอาคารไว้ในตอนที่ 3 เรื่องการจำกัดห้ามต่อไปในภายหน้า อย่าให้ปลูกสร้างหรือซ่อมแซมโรงเรือนที่จะเป็นเหตุให้บังเกิดโรคได้ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ในด้านการสาธารณสุข จึงถือได้ว่าเรื่องการสาธารณสุขเป็นวัตถุประสงค์เริ่มแรกในการควบคุมอาคารของไทย

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ปรากฏวัตถุประสงค์ในการควบคุมการสาธารณสุขในเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ และในบทบัญญัติของกฎหมาย

⁶³ พัดน์ สุจันง. (2527). การสุขาภิบาลทั่วไป *General Sanitation*. หน้า 6.

เช่นในมาตรา 8 ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดแบบและจำนวนห้องน้ำห้องส้วมระบบการจัดแสงสว่างการระบายอากาศการระบายน้ำและการกำจัดขยะมูลฝอยตลอดจนสิ่งปฏิภูลเพื่อประโยชน์แห่งการสาธารณสุข และรัฐมนตรีได้ออกกฎกระทรวงตามอำนาจดังกล่าว คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) เป็นกฎกระทรวงควบคุมอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ซึ่งในหมวด 2 ได้วางระบบระบายอากาศในหมวด 3 เป็นเรื่องระบบบำบัดน้ำเสียและการระบายน้ำทิ้ง และในหมวด 5 เป็นระบบกำจัดขยะมูลฝอยซึ่งแสดงถึงวัตถุประสงค์ในการสาธารณสุขทั้งสิ้น และได้มีการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีหมวด 8 ว่าด้วยการสุขาภิบาลกำหนดเรื่องการระบายน้ำ ส้วม และที่ทิ้งขยะ ซึ่งเป็นเรื่องสาธารณสุขโดยตรง

5. การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ตามพระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร รัตนโกสินทร์ ศก 116 ปรากฏในคำปรารภว่า “เพื่อจะได้ดำริห์ทำข้อบังคับ แลทำการต่างๆ ตามสมัยตามคราวอันสมควรแก่การรักษาความสะอาด ป้องกันไม่ให้เกิดโรคภัยกับทั้งจะให้เป็นที่เรียบร้อยแลงดงาม ให้เป็นที่เจริญทั่วไปตลอดเขตฯแขวงพระนครนั้น” แสดงว่าเริ่มมีการให้ความสำคัญในเรื่องสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยแล้ว

เรื่องการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็เป็นวัตถุประสงค์หนึ่งในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เช่นกัน ดังเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ประการหนึ่งเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และในบทบัญญัติของกฎหมายก็มีเรื่องเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดการต่างๆ เพื่อประโยชน์การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ซึ่งเป็นกฎกระทรวงควบคุมอาคารสูง และอาคารขนาดใหญ่พิเศษ มีบทบัญญัติในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในหมวดที่ 1 คือ การกำหนดลักษณะของอาคาร เนื้อที่ว่างของภายนอกอาคารและแนวอาคาร ในหมวดที่ 3 มีเรื่องระบบบำบัดน้ำเสีย และการระบายน้ำทิ้งและในหมวดที่ 5 เป็นเรื่องระบบกำจัดขยะมูลฝอย และในองค์ประกอบของคณะกรรมการควบคุมอาคารยังกำหนดให้มีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นกรรมการด้วย⁶⁴

⁶⁴ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 14.

6. การผังเมือง

การผังเมืองเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคารในยุคหลังๆ ซึ่งตามเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ประการหนึ่งก็เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมการผังเมือง และในบทบัญญัติของกฎหมายก็มีวัตถุประสงค์ในเรื่องการผังเมือง เช่น ตามมาตรา 8 ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนแปลงอาคารชนิดใดหรือประเภทใด เพื่อประโยชน์แห่งการผังเมืองซึ่งรัฐมนตรีก็ได้ใช้อำนาจดังกล่าวออกกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างดังกล่าวหลายฉบับ เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2530) ลงวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2530 กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงอาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในท้องที่บางส่วนของตำบลบางกระทึก อำเภอสามพราน ตำบลสาลาตา อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม และ แขวงศาลาธรรมสพท์ แขวงทวีวัฒนา เขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร

นอกจากนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างหรือเคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนแปลงอาคารชนิดใด หรือประเภทใด ในกรณีที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวง⁶⁵ หรือมีกฎกระทรวงแล้ว แต่เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือ เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นขัดหรือแย้งกับกระทรวง เนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ซึ่งจะมีผลใช้บังคับเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคาร และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี⁶⁶ ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ออกข้อบัญญัติหลายฉบับ เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2525 กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงอาคารบางชนิดหรือบางประเภทในเขตท้องที่มีนบุรี แขวงคลองสิบ แขวงคูบอนฝั่งเหนือ เขตหนองจอก และแขวงคลองสามประเวศ แขวงลำปลาทิว แขวงลาดกระบัง เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร ฯลฯ

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ยังบัญญัติว่า⁶⁷ ถ้ากฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา 9 หรือมาตรา 10 ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองให้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง แสดงให้เห็นว่าวัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคารเพื่อประโยชน์ในการผังเมืองเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญยิ่งในปัจจุบัน

⁶⁵ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 9.

⁶⁶ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 10.

⁶⁷ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 12.

7. การสถาปตยกรรม

การควบคุมอาคารเพื่อการสถาปตยกรรม เริ่มปรากฏครั้งแรกในประกาศห้ามไม่ให้เอาแผงไม้ไผ่จากมาทำเป็นพะเพิงในพระอารามหลวง ซึ่งจะทำให้ตึกไม่งาม นอกจากนั้นยังส่งผลให้บ้านเมืองยังไม่งามด้วย

พระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ปรากฏวัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคารเพื่อการสถาปตยกรรมทั้งในเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ และในคำบทบัญญัติของกฎหมายเอง เช่น ในมาตรา 8 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดลักษณะ แบบรูปทรง สัดส่วนเนื้อที่ และที่ตั้งอาคารและลักษณะระดับเนื้อที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร เป็นต้น

และตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดการดังกล่าว ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 และในหมวด 4 ของข้อบัญญัติได้กำหนดลักษณะอาคารต่างๆ และหมวด 5 ได้กำหนดส่วนต่างๆ ของอาคารซึ่งเป็นเรื่องทางสถาปตยกรรม

8. อำนาจความสะดวกแก่การจราจร

การควบคุมอาคารเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การจราจร เป็นวัตถุประสงค์ที่ปรากฏในการควบคุมอาคารในยุคแรกๆของไทย โดยปรากฏในประกาศของวันที่ริมถนนหลวงรัตนโกสินทร์ ศก 117 ซึ่งกำหนดให้วันที่ข้างถนนนั้นไว้ตามกำหนดที่เจ้าพนักงานจะได้กำหนดให้เพื่อสร้างทางเดินเท้าข้างถนนนั้นๆ

รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ลงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2517 (ที่ยังคงมีผลใช้บังคับในปัจจุบันโดยมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522) ในกฎกระทรวงฉบับที่ 7 ดังกล่าวมีข้อกำหนดเกี่ยวกับที่จอดรถยนต์ที่กลับรถยนต์ทางเข้าออกของรถยนต์ของอาคารประเภทต่างๆ คือ โรงมหรสพ โรงแรมอาคารชุด ภัตตาคาร ห้างสรรพสินค้า สำนักงานอาคารขนาดใหญ่ ซึ่งในด้านหนึ่งข้อกำหนดดังกล่าวย่อมส่งผลต่อการจราจรในแง่ที่ว่าเมื่อกำหนดให้อาคารเหล่านั้นต้องมีที่จอดรถยนต์ได้จำนวนที่กำหนดแล้วก็เป็น การช่วยให้ผู้ใช้ประโยชน์จากอาคารดังกล่าวไม่นำรถยนต์เหล่านั้นไปจอดในบริเวณถนนอันจะส่งผลก่อให้เกิดการจราจรติดขัดในบริเวณนั้นๆ

อาคารที่ก่อสร้างต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการควบคุมอาคารทั้งหมด ไม่ใช่ดูที่ความมั่นคงแข็งแรงเพียงอย่างเดียว ศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยเป็นการยอมรับถึงวัตถุประสงค์ของการควบคุมอาคารว่า การก่อสร้างอาคารนอกจากจะต้องไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ

ควบคุมอาคารแล้ว ยังต้องไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายด้วย เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 1083/2529 วินิจฉัยว่า “การที่จำเลยก่อสร้างอาคาร ต่อเติมอาคารจนเป็นเหตุให้ขาดประโยชน์แห่งการป้องกันอัคคีภัยและการผังเมือง ไม่ต้องด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แม้อาคารจะมีความมั่นคงแข็งแรง ก็ถือได้ว่ามีเหตุสมควรอันจะต้องรื้อถอน”

2.5 แนวคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับการวางผังเมืองเพื่อควบคุมอาคารในต่างประเทศ

แนวความคิดในการควบคุมอาคารในต่างประเทศมาจากกฎหมายเพื่อนบ้าน (Law of Neighbour) ซึ่งแนวคิดและความเป็นมาดังกล่าวสามารถที่จะนำมาใช้ในการควบคุมอาคาร โดยรายละเอียดและกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไปซึ่งที่เห็นได้ชัดเจนเป็นการควบคุมอาคารในประเทศสหรัฐอเมริกาออสเตรเลีย และฝรั่งเศสดังนี้

2.5.1 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของประเทศสหรัฐอเมริกา

การตั้งถิ่นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มต้นจากด้านฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติก ในศตวรรษที่ 17 แล้วกระจายเข้าสู่ตอนกลางและด้านตะวันตกฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิก เมืองที่มีการตั้งถิ่นฐานในยุคเริ่มแรกได้แก่ นิวเฮเวน (New Haven) ฟิลาเดเฟีย (Philadelphia) ทรอย (Troy) และแลนซิงเบิร์ก (Lansing burg) ในช่วงศตวรรษที่ 18 ถึง 19 มีการตั้งถิ่นฐานของประชากรในเมืองเพิ่มขึ้นมาก โดยมีปัจจัยส่งเสริมคือ การเพิ่มขึ้นของประชากรตามธรรมชาติ ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นในภาคเกษตรกรรม การผลิตสินค้าอุตสาหกรรมในโรงงาน และการขนส่งต้นทุนต่ำ เมืองที่ใหญ่ที่สุดของประเทศสหรัฐอเมริกาคั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันคือ นครนิวยอร์ก

ในศตวรรษที่ 19 เป็นช่วงที่เมืองซึ่งเดิมเคยเป็นเมืองที่มีพื้นที่ไม่มาก การเดินทางไปมาหาสู่และทำกิจกรรมต่างๆ ทำในพื้นที่มีระยะที่เดินถึง มีการเจริญเติบโตทั้งจำนวนประชากรและพื้นที่เมือง มีความหนาแน่นของประชากรมากขึ้น ทำให้เกิดความแออัด ไม่ถูกหลักสุขาภิบาลและเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้อุตสาหกรรมมักจะอยู่ในบริเวณชุมชนเมือง ปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวของเมืองและการกระจายความเจริญออกไปจากตัวเมืองขนาดใหญ่เกิดเป็นชุมชนชานเมืองขึ้นรอบๆ นครใหญ่ๆ ของประเทศซึ่งยังคงดำเนินคิดต่อมาจนถึงปัจจุบัน⁶⁸

แนวคิดพื้นฐานอำนาจในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการวางผังเมืองเพื่อควบคุมอาคารของประเทศสหรัฐอเมริกามีอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ อำนาจซึ่งใช้ในการเวนคืนที่ดินและทรัพย์สินของเอกชนเพื่อนำมาใช้ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีการใช้อำนาจดังกล่าวมากในกฎหมายเกี่ยวกับการวางผังเมืองของมหานคร และอำนาจซึ่งเป็นอำนาจกำกับควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและ

⁶⁸ กรมโยธาธิการและผังเมือง ก (2547). *หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ* กรณีศึกษา: ประเทศสหรัฐอเมริกา. หน้า 4-2.

ทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งมีการใช้อำนาจดังกล่าวอย่างกว้างขวางในกฎหมายควบคุมย่านและอาคาร (Zoning Regulation) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน (Subdivision Regulation) กฎหมายควบคุมอาคารและบ้านเรือน (Building and Housing Code) โดยอำนาจทั้งสองเป็นอำนาจที่มีอยู่ในธรรมนูญของมลรัฐ และธรรมนูญของมลรัฐกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว เนื่องจากการวางผังเมืองเพื่อควบคุมอาคารเป็นเรื่องของแต่ละชุมชนซึ่งมีความต้องการที่ไม่เหมือนกัน และอาจมีค่านิยมที่แตกต่างกัน ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐจึงออกกฎหมายมอบอำนาจให้กับรัฐบาลท้องถิ่น โดยอาศัยกฎหมายมอบอำนาจที่เรียกว่า Enabling Act เมื่อรัฐบาลท้องถิ่นได้รับอำนาจมาแล้ว ก็จะใช้อำนาจดังกล่าวออกข้อบัญญัติต่างๆ เพื่อจัดทำผังเมือง ควบคุมอาคารและย่าน ควบคุมการจัดสรรที่ดิน ควบคุมความปลอดภัยของอาคารและสุขลักษณะของบ้านเรือน

จากมุมมองของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ข้อบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ใหญ่ ได้แก่ ความสะดวกสบาย ความปลอดภัย สุขลักษณะ และสวัสดิการทั่วไปของชุมชน ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวคือสิ่งที่สะท้อนประโยชน์สาธารณะ แต่ในมุมมองกลับกันเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินหรือทรัพย์สินเป็นเจ้าของสิทธิพื้นฐานและได้รับการประกันจากรัฐธรรมนูญของรัฐบาลกลางและธรรมนูญของมลรัฐ มองว่าข้อบัญญัติที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของตนและในบางกรณีนอกจากจะจำกัดการใช้ประโยชน์แล้วยังทำให้มูลค่าของทรัพย์สินลดลงอย่างมากหรือหมดสิ้นไปเลย ซึ่งเท่ากับเป็นการเวนคืนทรัพย์สินของเอกชนนั่นเอง

เนื่องจากในระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี เป็นระบบที่ให้ความสำคัญและอำนาจแก่ฝ่ายตุลาการมาก คำตัดสินของศาลถือว่าเป็นกฎหมาย และศาลที่ตัดสินในคดีต่อมาที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกันต้องถูกผูกพันให้ตัดสินเหมือนกัน และศาลยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาใช้อำนาจกว้างขวางมากสามารถตัดสินทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา คดีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และคดีปกครองได้

จากมุมมองของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องศึกษาคำพิพากษาและเหตุผลในคำพิพากษาอย่างละเอียด เพื่อจะได้นำมาปรับปรุงเพื่อแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการวางผังเมืองให้สอดคล้องกับคำพิพากษา เพราะมีฉะนั้นแล้วก็จะแพ้คดีแก่เจ้าของทรัพย์สินไปเรื่อยๆ ทำให้ไม่สามารถนำกฎหมายไปปฏิบัติให้เกิดผลได้ นอกจากนั้นแล้วยังต้องนำคำพิพากษามาปรับปรุงแก้ไขกระบวนการและขั้นตอนให้สอดคล้องกับคำพิพากษา ซึ่งการไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอน ศาลยุติธรรมอาจสั่งให้ดำเนินขั้นตอนใหม่ทั้งหมดให้ถูกต้อง หรือตัดสินว่าคำสั่งของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นเป็นโมฆะได้⁶⁹

รวมถึงแนวความคิดในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลของต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาได้มีการพัฒนามาเป็นเวลานานแล้ว และมีกฎเกณฑ์ที่แตกต่างจากพื้นที่

⁶⁹ กรมโยธาธิการและผังเมือง ก เล่มเดิม. หน้า 5-1, 5-2.

บนบกทั่วไปมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่ไม่พิจารณาให้รอบคอบเสียก่อนนั้นทำให้เกิดปัญหาขึ้นมากมาย การพัฒนาที่ดำเนินการบริเวณสันดอนทรายหรือทางออกสู่ทะเลเป็นสิ่งที่ล่อแหลมต่อการถูกคลื่นพัดพาและต่อการพังทลายของชายฝั่ง การพัฒนาดังกล่าวจะทำให้เกิดปัญหารุนแรงขึ้นในการทำลายชายหาดและระบบที่ก่อให้เกิดสันดอนทรายและยังเป็นสาเหตุของการชะล้างหน้าดินอีกด้วย

นอกจากนี้ยังเป็นปัจจัยที่ส่งผลเสียหายแก่พื้นที่ใกล้เคียงได้ โครงสร้างในการก่อสร้างที่ไม่คำนึงถึงอันตรายที่จะเกิดแก่พื้นที่ชายฝั่ง ไม่เพียงแต่จะเป็นสาเหตุที่อาจเป็นอันตรายที่จะเกิดแก่พื้นที่ชายฝั่ง ไม่เพียงแต่จะเป็นสาเหตุที่อาจเป็นอันตรายแก่ชีวิตของผู้เป็นเจ้าของที่ดินและทรัพย์สินเท่านั้น แต่ยังเป็นอันตรายต่อผู้อื่นอีกด้วย หากชิ้นส่วนของสิ่งก่อสร้างหลุดลอยเมื่อถูกน้ำหรือกระแสลมพัดพาไป ด้วยเหตุนี้การก่อสร้างตามชายฝั่งและการใช้ประโยชน์พื้นที่ชายฝั่งจึงต้องอยู่ในความดูแลของรัฐ⁷⁰ ในบางพื้นที่การพัฒนาที่มีการก่อสร้างในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม หรือเป็นการรบกวนพื้นที่ที่วางใจของเต่าทะเลในที่สุดการออกแบบก่อสร้างที่ไม่เหมาะสมและการก่อสร้างในพื้นที่ชายฝั่งได้นำไปสู่การเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากของเงินภาษีอากรของประชาชนที่ถูกนำไปใช้ในการบรรเทาภัยจากน้ำท่วมและความหายนะต่างๆ ดังนั้นจึงเกิดความคิดที่จะวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินชายฝั่งออกกฎระเบียบควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณชายฝั่งเพื่อที่จะคุ้มครองประโยชน์ของมหาชน มาตรการเบื้องต้นที่รัฐต่างๆ นำมาใช้ในการจัดระเบียบการควบคุมการก่อสร้างในพื้นที่ชายฝั่งทะเล ได้แก่ การกำหนดระยะถอยร่น⁷¹ (Setback) บริเวณชายฝั่งทะเล โดยการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดขอบเขตของทะเล (Ocean's edge) จัดแบ่งพื้นที่ในการควบคุมเช่นพื้นที่ที่มีกฎระเบียบเข้มงวด คือ พื้นที่ที่อยู่ในแนวทรุดตัวจะถูกห้ามหรือถูกจำกัดการก่อสร้าง การกำหนดระยะร่นนั้นจะถูกกำหนดจากเส้นฐาน (Baseline) ซึ่งเป็นเส้นที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตที่รัฐชายฝั่งเป็นผู้กำหนดตามหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศซึ่งตามปกติจะวัดจากระดับน้ำทะเลที่ขึ้นสูงปานกลาง (Mean High Water Line) แนวต้นไม้ (Vegetation Line) แนวก่อตัวสันทราย (Primary Dune) ระยะดังกล่าวจะถูกกำหนดให้มีความสัมพันธ์กับแนวที่กำหนดและแนวโดยทั่วไป จาก 40 ฟุตถึง 100 ฟุต⁷² ซึ่งประเทศไทยเรานั้นใช้แนวชายฝั่งทะเล⁷³ คือแนวฝั่ง

⁷⁰ Donna R. Chritie, Op.cit. p. 54.

⁷¹ แหล่งเดิม.

⁷² แหล่งเดิม. หน้า 55.

⁷³ กฎกระทรวง ฉบับที่ 30 (พ.ศ. 2534) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, ข้อ 1.

ซึ่งระดับน้ำสูงสุดในคราวน้ำเกิดธรรมดาท่วมถึง⁷⁴ มากำหนดเป็นระยะรันทำให้เกิดความไม่แน่นอนทั้งนี้เพราะการขึ้นลงของน้ำทะเลในแต่ละฤดูแตกต่างกันมาก

จากการที่มีความเข้าใจเกี่ยวกับชายหาดและการเกิดของสันดอนทรายมากขึ้น และเนื่องจากความรู้ทางวิศวกรรมชายฝั่งมีมากและทันสมัยขึ้น การกำหนดเขตทรุดตัวก็เริ่มทันสมัยมากขึ้นและใช้เทคโนโลยีขั้นสูงความก้าวหน้าทางวิชาการจึงนำมาสู่การปรับปรุงกฎระเบียบให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของการขึ้นลงของระดับน้ำทะเลตามฤดูกาลในแต่ละพื้นที่ตามแนวชายฝั่ง ความเป็นไปได้ที่จะเกิดพายุความแปรปรวนของลมพายุและอัตราการกัดพังทลายของชายฝั่งจึงทำให้การใช้ประโยชน์บริเวณชายฝั่งเป็นแบบผสมผสานใช้หลักวิชาการเทคนิครวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินการควบคุมการก่อสร้างในพื้นที่ตามแนวชายฝั่งซึ่งจะต้องประสานสอดคล้องกันอย่างมาก แต่อย่างไรก็ดีกฎระเบียบที่กำหนดแนวทรุดตัวของพื้นที่ชายฝั่งก็ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชน ทั้งนี้เพราะกฎระเบียบดังกล่าวทำให้เจ้าของที่ดินไม่สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ตั้งใจไว้ได้

การกำหนดระยะถอยรันหรือระยะรันตามแนวชายฝั่งในแต่ละรัฐนั้นไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ชายฝั่งของแต่ละรัฐอย่างเช่นที่ฮาวายกำหนดเขตควบคุมการพัฒนาการก่อสร้างตามแนวชายฝั่งการก่อสร้างจะต้องอยู่ในแนวที่ไม่น้อยกว่า 40 ฟุตจากแนวชายทะเล (Shoreline) เข้ามา อย่างไรก็ตามแนวชายฝั่งของรัฐฮาวายไม่เคยประสบปัญหาจากการพังทลายของชายหาดอย่างเช่นที่ปรากฏในชายทะเลทางด้านมหาสมุทรแอตแลนติก⁷⁵

ในรัฐเซาท์แคโรไลนาก็มีการออก South Carolina's 1988 Beach Front Management Act. (BMA). SC. เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่มีการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการชายฝั่งอย่างได้ผลภายใต้โครงการจัดการชายฝั่งของรัฐ โดยมีคณะกรรมการชายฝั่งของรัฐที่มีอำนาจออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดการชายหาดตาม BMA มีคณะกรรมการชายหาดกำหนดเส้นฐาน (Baseline) บนชายฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติกที่เป็นแนวสันทรายที่แนวสมมุติจุดเริ่มกับแนวมหาสมุทรจากเส้นฐานดังกล่าวแนวทรุดตัวจะคำนวณจากระยะ 40 เท้าของอัตราการพังทลายต่อปีแต่ไม่เกิน 20 ฟุตเข้ามาในชายฝั่งพื้นที่ในระยะ 20 ฟุตจากเส้นฐาน (Baseline) เข้าไปในชายฝั่งคือเขตห้ามการทำประโยชน์ (Dead Zone) ส่วนพื้นที่หลังแนวระยะรัน (Setback Line) ดังกล่าวจะจำกัดการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ไม่เกิน 5,000 ตารางฟุตและจะต้องรันเข้ามาในชายฝั่งให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้และให้สอดคล้องกับความต้องการทางด้านอื่นๆ ด้วยรวมถึงด้านความปลอดภัยจากพายุเฮอริเคนฮิวโก

⁷⁴ ระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยการรักษาแนวฝั่งน่านน้ำไทย พ.ศ. 2526, ข้อ 5.

⁷⁵ Donna R.Chritie, Op.cit. p. 57.

ในรัฐฟลอริดาก็มีการออกกฎหมายควบคุมการก่อสร้างตามแนวชายฝั่งในปี ค.ศ. 1985 กำหนดเป็นหลักทั่วไปโดยคำนึงถึงความแปรปรวนของกระแสน้ำในรอบ 100 ปีมีการกำหนดเขตก่อสร้างออกเป็น 2 เขต คือ เขตซึ่งการก่อสร้างต่างๆ จะต้องให้รัฐกำหนดกฎข้อบังคับในการอนุญาตและวางข้อกำหนดต่างๆ ได้และเขตที่รัฐมีอำนาจกำหนดโครงการโดยพิจารณาเป็นกรณีไป ในฤดูที่ระดับน้ำทะเลขึ้นสูงเท่าที่เคยเกิดขึ้นในรอบ 30 ปีหลังการอนุญาตให้มีการก่อสร้างจะต้องถูกนำมาพิจารณาค้าง ในเขตนี้การก่อสร้างหลักจะไม่ได้รับการอนุญาตยกเว้นการก่อสร้างเพื่อการอยู่อาศัยเพื่อครอบครัวเดี่ยวซึ่งจะสร้างไว้ในพื้นที่ที่ลึกเข้ามาในชายฝั่งนับจากสันทรายที่ชายหาด⁷⁶ ในพื้นที่ที่มีการพัฒนามาก่อนแล้วโครงสร้างเก่าๆ ที่ปรากฏอยู่อาจเป็นอุปสรรคต่อกฎระเบียบใหม่หากได้มีการขยายปรับปรุงหรือทำลายอาคารและเกิดปัญหาหลัก 2 ประการ คือ

ประการที่ 1 ในพื้นที่ที่ได้มีการพัฒนาอย่างเต็มที่มาก่อนที่จะมีการใช้กฎระเบียบข้อบังคับข้อห้ามใหม่ การนำกฎระเบียบใหม่มาใช้เฉพาะในส่วนที่ยังมิได้มีการพัฒนาอาจจะไม่เหมาะสมและจะต้องพิจารณาโครงสร้างที่อยู่ใกล้เคียงเพื่อให้แนวก่อสร้างมีความต่อเนื่องสมเหตุสมผลและเป็นรูปแบบเดียวกันและ โครงสร้างของอาคารจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเกิดการพังทลายอย่างไม่เหมาะสม

ประการที่ 2 โครงสร้างที่เป็นอยู่อาจจะขัดต่อกฎระเบียบข้อบังคับใหม่หากมีการทำลายมากกว่าซ่อมแซมจะสร้างขึ้นมาอีกไม่ได้โดยเฉพาะในเขตห้ามใช้ประโยชน์ (Dead Zone) สิ่งที่อยู่เบื้องหลังของหลักเกณฑ์กฎหมายควบคุมการก่อสร้างตามแนวชายฝั่งเกิดจากความต้องการที่จะป้องกันสาธารณภัยที่เกิดจากพายุเฮอริเคนฮิวโกและแอนดรูว์ ดังนั้นอาคารที่ก่อสร้างจึงต้องมีมาตรฐานสามารถที่จะทนและยืนหยัดอยู่ได้ภายใต้กระแสน้ำที่มีความเร็ว 110 - 115 ไมล์ต่อชั่วโมง⁷⁷

นอกจากนี้กฎเกณฑ์ในการควบคุมการก่อสร้างบริเวณชายฝั่งของแต่ละรัฐนั้นได้เกิดขึ้นจากการพิจารณาอย่างรอบคอบดังจะเห็นได้จากบริเวณชายหาดจากรัฐนอร์ทแคโรไลนาถึงเท็กซัส เป็นพื้นที่ที่ว่างไข่ของเต่าทะเลและสัตว์อื่นที่ใกล้จะสูญพันธุ์กฎระเบียบที่ออกมาจึงเข้มงวดกับการก่อสร้างที่จะเป็นกำแพงปิดกั้นอันเป็นอุปสรรคต่อการขึ้นมาวางไข่ของเต่าทะเลและกำหนดข้อจำกัดการก่อสร้างตามชายหาดในฤดูวางไข่ของเต่าทะเลหรือในฤดูฟักไข่ของเต่าซึ่งต้องอาศัยแสงแดดกฎเกณฑ์ที่ออกมาจะต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้และการคุ้มครองลูกเต่าทะเลเมื่อยังเล็กด้วย⁷⁸

⁷⁶ Donna R.Chritie, Op.cit. p.58.

⁷⁷ Ibid. p. 59.

⁷⁸ Ibid. p. 60.

ในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งในสหรัฐอเมริกา ดังที่กล่าวมานี้อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าแนวความคิดในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลนั้น เกิดขึ้นจากการผสมผสานวิชาความรู้และประสบการณ์ในด้านต่างๆ เข้าด้วยกัน โดยเฉพาะ สาธารณภัยที่เกิดจากพายุเฮอริเคนฮิวโก้และแอนดรูว์การใช้พื้นที่ชายฝั่งเกิดจากการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณชายฝั่งทะเลเพื่อให้การพัฒนาบริเวณชายฝั่งทะเลในด้านต่างๆ สอดคล้องกันและเหมาะสมกับสภาพของธรรมชาติและท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกันอันเป็นข้อแตกต่างกับ กฎหมายควบคุมอาคารของไทยที่ไม่มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณชายฝั่งทะเล ก่อนสรุปได้ดังนี้

1. การกำหนดระยะร่นอาคาร (Setback) บริเวณชายฝั่งทะเลที่รัฐต่างๆ นำมาเป็น มาตรการเบื้องต้นนั้น ได้ถูกกำหนดขึ้นจากระดับน้ำสูงปานกลาง (Mean High Water Line) กับ เส้นฐาน (Baseline) หรือแนวน้ำลดต่ำสุดเป็นเกณฑ์ทำให้เกิดความแน่นอนกว่าการที่กำหนดจาก แนวน้ำขึ้นสูงสุดเหมือนเช่นกับกฎหมายควบคุมอาคารของไทยซึ่งทำให้เกิดความไม่แน่นอนและ เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ⁷⁹ ทั้งนี้เพราะระดับน้ำขึ้นสูงสุดในแต่ละฤดูกาลไม่เท่ากัน

2. กฎเกณฑ์ที่รัฐต่างๆ ออกมาเพื่อควบคุมการก่อสร้างบริเวณชายฝั่งทะเลนั้นจะมีความ แตกต่างกันในรายละเอียดและมีความเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นเช่นรัฐที่ได้รับอิทธิพลของ พายุเฮอริเคนฮิวโก้และแอนดรูว์มาตรฐานของอาคารเป็นเรื่องความมั่นคงแข็งแรงและความ ปลอดภัยที่สูงสามารถที่จะทนพายุที่มีความเร็วลม 110 - 115 ไมล์ต่อชั่วโมงได้ชายฝั่งของรัฐ ที่มีเต่า ทะเลขึ้นมาวางไข่ก็มีกฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองเต่าทะเลด้วยต่างกับการควบคุมอาคาร ตามกฎหมาย ควบคุมอาคารของไทยกฎเกณฑ์ต่างๆ ถูกกำหนดจากรัฐส่วนกลางโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของ ท้องถิ่น

3. จัดตั้งองค์กรตามกฎหมายโดยเฉพาะขึ้นมาทำหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ อันจะ ทำให้การพัฒนาและใช้พื้นที่บริเวณชายฝั่งเป็นไปตามแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและมีความ เป็นเอกภาพในการบริหารและจัดการพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลซึ่งต่างกับกฎหมายไทยที่ยังไม่มี องค์กรที่มีอำนาจเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารและจัดการชายฝั่งตามกฎหมายทำให้การควบคุม อาคารบริเวณชายฝั่งและชายทะเลอยู่ในความดูแลของหลายองค์กรซ้ำซ้อนกันทำให้การควบคุม อาคารบริเวณชายฝั่งและพื้นที่ต่อเนื่องจากชายฝั่งลงไปในทะเลเกิดปัญหาต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและ ประชาชนซึ่งจะต้องขออนุญาตตามกฎหมายหลายฉบับ

⁷⁹ กองนิติการ กรมโยธาธิการ, หนังสือที่มท.0807/832 เรื่องการหารือแนวทางปฏิบัติตามกฎหมาย ควบคุมอาคาร, 9 มีนาคม พ.ศ. 2536.

4. อำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดเงื่อนไข โดยเฉพาะในบริเวณพื้นที่ที่มีการพัฒนามาแล้วจะต้องคำนึงถึงโครงสร้างของอาคารที่อยู่ใกล้เคียงซึ่งสร้างมาก่อนเห็นว่าเป็นการนำแนวความคิดในเรื่องของการสถาปัตยกรรมเข้ามาควบคุมอาคารด้วยในกฎหมายควบคุมอาคารของไทยก็มีการกำหนดแนวความคิดในด้านนี้ไว้แต่ในความเป็นจริงไม่มีการนำมาพิจารณาแต่อย่างใด ดังนั้นอาคารที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาในภายหลังจึงอาจจะมีรูปทรงสถาปัตยกรรมที่ขัดแย้งกับรูปแบบอาคารที่พัฒนามาก่อนก็ได้จึงไม่มีระเบียบและอาจจะเป็นการทำลายทัศนียภาพของเมืองอีกด้วย⁸⁰

2.5.2 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของเครือรัฐออสเตรเลีย

ชายฝั่งเครือรัฐออสเตรเลียนับเป็นทรัพยากรที่มีค่าอย่างหนึ่ง มีความสำคัญในด้านการใช้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจการอนุรักษ์ธรรมชาติการท่องเที่ยวการศึกษาและวิจัยทางวิทยาศาสตร์การใช้ในด้านการพาณิชย์และใช้ประโยชน์อื่นๆ ในหลายๆ พื้นที่ชายฝั่งรอบเครือรัฐออสเตรเลียยังเป็นพื้นที่ง่ายต่อการถูกกัดเซาะ (Erosion) และถูกรังปรับปรุงนำไปใช้เพื่อเป็นสถานที่พักผ่อนมีงานก่อสร้างอาคารต่างๆ มากมายมีปัญหาหลายอย่างเช่นเดียวกับประเทศที่มีชายฝั่ง ดังนั้นจึงมีการหามาตรการเพื่อที่คุ้มครองชายฝั่งและรักษาสภาพแวดล้อมบริเวณชายฝั่งในขบวนการสร้างและประสานนโยบายแห่งชาติเพื่อหามาตรการดังกล่าวได้มีการดำเนินการและพัฒนาเป็นเวลานานแล้วที่ข้อเสนอการจัดการชายฝั่งอันเป็นที่ยอมรับของรัฐบาลและรัฐหรือโดยศูนย์อำนาจแผนระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากการคุ้มครองพื้นที่ชายฝั่งมักขึ้นอยู่กับข้อพิจารณาที่จะส่งผลถึงแผนการพัฒนาแต่อย่างไรก็ดี ในการจัดการชายฝั่งของเครือรัฐออสเตรเลีย นั้นเกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างรัฐต่อรัฐ โดยทำความตกลงร่วมกันที่จะบำรุงรักษาและคุ้มครองแนวชายฝั่งไว้เพื่อที่จะรักษาสภาพแวดล้อมและจัดระเบียบบริเวณชายฝั่ง โดยมีกฎหมายของแต่ละรัฐเข้ามาจัดการบริเวณชายฝั่ง เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองชายฝั่ง ปี ค.ศ. 1979 ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (Coastal Protection Act 1979) และพระราชบัญญัติคุ้มครองชายหาดของควีนส์แลนด์ ปี ค.ศ. 1968 (Queensland Beach Protection Act 1968)⁸¹

ในการออกกฎหมายที่จะจัดการชายฝั่งนั้นแต่ละรัฐมีอำนาจที่จะออกกฎหมายของตนเอง แต่รัฐที่มีข้อตกลงร่วมกันจะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดที่มีอยู่ในการออกกฎหมายของแต่ละรัฐ จะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ อยู่ที่องค์กรเฉพาะที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงให้แก่สภาชายฝั่งของนิวเซาท์เวลส์คณะกรรมการคุ้มครองชายฝั่งของเซาท์ออสเตรเลีย และองค์กรคุ้มครองชายหาด

⁸⁰ อนุพงษ์ โพร้งประภา. (2540). *กฎหมายควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเล*. หน้า 43-49.

⁸¹ Gerry Bates. *Environment Law in Australia* (New South Wales: Poole (printers) Pty. (1993). pp.140-141.

ของควินส์แลนด์ องค์กรเหล่านี้จะมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการสอบสวนถึงปัญหาของแนวชายฝั่งและกำหนดนโยบายที่จะนำไปสู่การปฏิบัติและมีหน้าที่โดยตรงที่จะคุ้มครองชายฝั่งและกำหนดนโยบายที่จะนำไปสู่การปฏิบัติและมีหน้าที่โดยตรงที่จะคุ้มครองชายฝั่งอันเกิดจากการกัดเซาะ การรुक้าเข้ามาของน้ำทะเลเป็นบริเวณกว้าง รวมถึงการบูรณะให้คงสภาพเดิม และการเข้าคุ้มครองทรัพยากรชายฝั่งจากความเสียหายโดยไม่จำเป็น หรือจากมลภาวะรวมถึงการพิจารณา ระหว่างการใช้ประโยชน์กับการอนุรักษ์ทรัพยากรและในการตัดสินใจจะต้องคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงด้วย⁸²

องค์การตามกฎหมายเหล่านี้มีอำนาจโดยลำพังทั่วไปและมีโครงสร้างที่ประกอบด้วยผู้แทนโดยตรงจากหน่วยงานของรัฐบาลหน่วยงานด้านสาธารณสุขด้านการวางแผนด้านสิ่งแวดล้อมรัฐบาลท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้ององค์กรเหล่านี้สามารถสร้างข้อกำหนดสำหรับให้บุคคลใช้ให้เหมาะสมกับข้อจำกัดข้อแนะนำในการที่จะคุ้มครองชายฝั่งหรือมีอำนาจในการให้ความช่วยเหลือให้คำแนะนำปรึกษาหรือรับข้อปรึกษาในด้านการจัดการที่ดินและการวางแผนและประสานงานกับรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น⁸³ ดังนั้นองค์กรเหล่านี้จึงมีความสำคัญในความเป็นเอกภาพในการกำหนดนโยบายในการใช้ประโยชน์พื้นที่บริเวณชายฝั่งและยังมีอำนาจออกกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อควบคุมการพัฒนาบริเวณชายฝั่งอีกด้วย

มาตรการควบคุมการพัฒนาชายฝั่งของรัฐต่างๆ บริเวณชายฝั่งนั้นอาจมีอยู่ด้วยกันหลายประการและที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การกำหนดเขตคุ้มครองชายฝั่ง (Coastal Protection Zone) เพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการควบคุมการพัฒนาบริเวณชายฝั่งมิให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมชายฝั่ง โดยเฉพาะในเรื่องการกัดเซาะที่เกิดจากคลื่นลมและการก่อสร้างสิ่งต่างๆ บริเวณชายฝั่งที่ไม่เหมาะสมเช่น การสร้างเขื่อน โรงแรม ทั้งนี้เพราะเพื่อที่จะป้องกันปัญหาการกัดเซาะบริเวณชายฝั่งที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ แผนจัดการชายฝั่งของรัฐต่างๆ ในเขตพื้นที่คุ้มครองของชายฝั่งนั้นได้กระทำอย่างรอบคอบโดยมีการจัดเตรียมความพร้อมและจะเปิดเผยให้สาธารณะได้แสดงความคิดเห็นและการเข้าร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่นอันเป็นหลักการที่จะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนและท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง⁸⁴ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นโดยตรง

สำหรับการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งโดยเฉพาะในเขตคุ้มครองชายฝั่งซึ่งถือเป็นประเด็นหนึ่งของการจัดการชายฝั่งอันมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับของสหรัฐอเมริกาทั้งในด้าน

⁸² Ibid. p. 141.

⁸³ Ibid. p. 141.

⁸⁴ Ibid. p. 141.

การจัดการและแนวความคิดในบางประการ กล่าวคือแนวความคิดที่จะควบคุมอาคารของเครือรัฐออสเตรเลียนั้นเกิดจากความต้องการที่จะรักษาสภาพแวดล้อมและป้องกันการกัดเซาะบริเวณชายฝั่ง อันเกิดจากการก่อสร้างสิ่งต่างๆ ของมนุษย์ ทั้งนี้เพื่อที่จะให้การใช้ประโยชน์พื้นที่บริเวณชายฝั่ง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงเป็นการป้องกันปัญหาสังคมที่เกิดจากเหตุเดือนร้อนรำคาญของอาคาร ดังนั้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองชายหาดของรัฐควีนส์แลนด์ ปี ค.ศ. 1968 (Beach Protection Act 1968) จึงได้วางข้อกำหนดสำหรับบุคคลต้องปฏิบัติไว้ว่าบุคคลใดจะสร้างหรือตัดแปลงหรือยอมให้สร้างหรือตัดแปลงสิ่งก่อสร้างบนที่ดินบริเวณชายหาดที่มีการคุ้มครองการกัดเซาะ โดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองชายหาดกัดเซาะบริเวณชายฝั่งอันเกิดจากการก่อสร้างสิ่งต่างๆ ของมนุษย์ ทั้งนี้เพื่อที่จะให้การใช้ประโยชน์พื้นที่บริเวณฝั่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดในขณะเดียวกันก็ยังคงเป็นการป้องกันปัญหาสังคมที่เกิดจากเหตุเดือนร้อนรำคาญของอาคาร ดังนั้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองชายหาดของรัฐควีนส์แลนด์ ปี ค.ศ. 1968 (Beach Protection Act 1968) จึงได้วางข้อกำหนดสำหรับบุคคลต้องปฏิบัติไว้ว่าบุคคลใดจะสร้างหรือตัดแปลงหรือยอมให้สร้างหรือตัดแปลงสิ่งก่อสร้างบนที่ดินบริเวณชายหาดที่มีการคุ้มครองการกัดเซาะ โดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองชายหาด ปี ค.ศ. 1968 ไม่ได้⁸⁵

ในการขออนุญาตก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารบริเวณเขตคุ้มครองชายฝั่งตามมาตรา 44 สามารถที่จะกระทำได้โดยขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น (Local Authority) ในพื้นที่ที่ดินตั้งอยู่หรือต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ผู้ขออนุญาตอยู่ในเขตอำนาจ (หรือที่ท้องถิ่นได้ประกาศตามมาตรา 44) ได้กำหนดวิธีและกำหนดรายละเอียดให้ทราบซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะดำเนินการพิจารณาการขออนุญาตพร้อมทั้งชี้แจงรายละเอียดต่างๆ ให้ผู้ขออนุญาตได้รับทราบ⁸⁶

การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นมียานาจที่จะใช้ดุลพินิจอนุญาตหรือปฏิเสธการอนุญาตภายใต้กฎหมายฉบับดังกล่าว นอกจากนั้นในการอนุญาตเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจวางเงื่อนไขในการอนุญาตได้ตามความเหมาะสม ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับสหรัฐอเมริกาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถที่จะวางเงื่อนไขในการอนุญาตได้เช่นเดียวกันดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าแนวความคิดในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งของต่างประเทศทั้งของสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลียต่างก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือเป็นมาตรการหนึ่งในการจัดการชายฝั่งอย่างเป็นระบบ โดยการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการภายใต้ความร่วมมือและความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางและรัฐ โดยมีองค์กรตามกฎหมายที่ประกอบด้วย

⁸⁵ D.E.Fisher, Environmental Law Text and Materials (Sydney: The Law Book Company, 1993), p. 321.

⁸⁶ Ibid. p. 321.

ผู้ที่เกี่ยวข้องจากฝ่ายต่างๆ เข้ามาให้ความช่วยเหลือในการกำหนดนโยบายการจัดการชายฝั่งและกำหนดแนวทางต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่นในอันที่จะร่วมมือกันจัดการชายฝั่งอย่างเป็นระบบที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ⁸⁷

2.5.3 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศส อยู่ในทวีปยุโรปซึ่งมีการพัฒนาการสร้างบ้านแปงเมืองอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ยุคโรมันเรื่องอำนาจ แนวความคิดในการสร้างเมืองในสมัยนั้น เป็นการวางผังเมืองแบบตาราง โดยมีแกนในแนวเหนือ-ใต้ และตะวันออก-ตะวันตก ร่องรอยของเมืองโบราณยังปรากฏให้เห็นอยู่ในย่านเมืองเก่าหลายเมืองในฝรั่งเศส เช่น ที่เมืองรูว็อง (Rouen) บอร์โดซ์ (Bordeaux) และเมืองเมทซ์ (Metz) เป็นต้น

ต่อมาในยุคกลางประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 10-16 เนื่องจากยุโรปยังไม่ได้มีการรวมเป็นอาณาจักรอย่างปัจจุบัน เมืองต่างๆ ยังตั้งตนเป็นนครอิสระ มีการต่อสู้ทำสงครามระหว่างเมือง ดังนั้นเมืองต่างๆ จึงสร้างกำแพงเพื่อป้องกันตนเอง มีการปลูกบ้านเรือนอย่างหนาแน่นภายในกำแพง ในยุคนี้ได้มีการสร้างกฎเกณฑ์และระเบียบพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันภายในกำแพงเมือง โดยมีหลักการแบ่งสรรที่ดินอย่างเป็นธรรม มีการกำหนดพื้นที่ความเป็นส่วนตัวและสาธารณะอย่างชัดเจน มีการจัดให้มีพื้นที่สาธารณะส่วนกลาง เพื่อให้ประชาชนได้ทำกิจกรรมและชุมนุมร่วมกันได้ มีการให้ความสำคัญกับรูปร่างหน้าตาของอาคารและพื้นที่ว่างต่างๆ เพื่อแสดงถึงฐานะของสังคมของผู้เป็นเจ้าของ ตัวอย่างของเมืองในยุคกลางที่ยังมีให้เห็นได้แก่ ย่านเก่าของเมืองหลักต่างๆ ในฝรั่งเศส และถือเป็นพื้นที่ที่มีเสน่ห์แสดงถึงเอกลักษณ์ดั้งเดิมของเมืองโบราณในภาคพื้นนั้น ในปี ค.ศ. 1604 ได้มีการประกาศใช้กฎระดับชาติในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ว่าด้วยเรื่องของการวางแนวอาคาร (Pland'alignement) เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของถนนและอาคารถือเป็นการวางรากฐานแนวความคิดเบื้องต้นของการควบคุมอาคาร

เมื่อเข้าสู่ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ เป็นยุคที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของประเทศต่างๆ ให้เป็นปึกแผ่น และเร่งสร้างความยิ่งใหญ่ของตนเองผ่านทางศิลปะและวิทยาการ ความสงบรวมรื่นของบ้านเมืองทำให้เกิดการพัฒนาเมืองในหลายๆ ด้าน การสร้างบ้านแปงเมืองถือเป็นหนึ่งในศิลปะที่มีการพัฒนาเพื่อสุนทรียภาพ พร้อมกับไปกับศิลปะและสถาปัตยกรรม

ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม ในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 แนวคิดแรกในการวางผังเมืองเกิดขึ้นในช่วงครึ่งหลังของการปฏิวัติอุตสาหกรรมนี้เอง ซึ่งเกิดการรวมกลุ่มของชนชั้นแรงงานซึ่งอยู่อาศัยกันอย่างหนาแน่นในย่านพักอาศัยที่มีความเป็นอยู่อย่างไม่ถูกสุขลักษณะ

⁸⁷ อนุพงษ์ โปรงประภา. (2540). *กฎหมายควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเล*. หน้า 49-53.

เมื่อถึงยุคต้นของคริสต์ศตวรรษที่ 20 ผลจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้เมืองในยุโรปหยุดชะงักการขยายตัว และหันมาให้ความสำคัญกับการสัญจรสาธารณะ มีการพัฒนาการขนส่งทางรถยนต์ เกิดการออกแบบเมืองที่มีแนวคิดใหม่ๆ สร้างแนวคิดใหม่แบบการใช้งานได้จริง หรือประโยชน์นิยมให้กับเมือง เป็นยุคสมัยที่มีการค้นพบเทคนิคการก่อสร้างแบบใหม่ คือ คอนกรีตเสริมเหล็ก ทำให้แนวคิดในการสร้างสถาปัตยกรรมและเมืองเปลี่ยนไป ในปี ค.ศ. 1943 เกิดโครงการพัฒนาและฟื้นฟูเมือง เพื่อตอบรับกับความต้องการที่อยู่อาศัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และแนวความคิดแบบประโยชน์นิยม

จากการพัฒนาเมืองหลากหลายรูปแบบมาตั้งแต่ครั้งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมืองต่างๆ เกิดเป็นย่านที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนในเมืองใหญ่และเมืองหลักของประเทศ เช่น ที่นครปารีส เมืองลียง ฯลฯ ย่านพักอาศัยในรูปแบบของบ้านเดี่ยวชานเมืองไม่เกิดปัญหาเนื่องจากผู้อยู่อาศัยมีรายได้ดีในระดับหนึ่ง และสภาพชีวิตป็นอยู่ อยู่ในระดับดี ในขณะที่ย่านที่อยู่อาศัยแบบกลุ่มอาคารสงเคราะห์กลับกลายเป็นที่รวมของปัญหาสังคมเมือง การละเลยในการพัฒนาย่านพักอาศัยแบบอาคารชุดที่ระดมสร้างตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ประชาชนด้อยโอกาสในเมืองเข้ามาจับจอง และรวมตัวกันอยู่อย่างหนาแน่นด้วยกันได้กลายมาเป็นสภาพแวดล้อมที่น่าเป็นห่วง ก่อให้เกิดปัญหาสังคมอย่างใหญ่หลวงขึ้นในประเทศ⁸⁸

2.6 ความเป็นมาของการควบคุมอาคารในต่างประเทศ

โดยกฎหมายควบคุมอาคารของต่างประเทศมีความเป็นมาเริ่มขึ้นตั้งแต่ยุคบาบิโลนเมื่อประมาณ 2,100 ปีก่อนคริสต์ศักราช⁸⁹ โดยที่ข้อกำหนดในยุคแรกๆ ส่วนใหญ่จะมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดจากเพลิงไหม้และการพังทลายในขณะที่วัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพเริ่มปรากฏขึ้นในกฎหมายยุคหลัง⁹⁰ จนมาถึงทุกวันนี้กฎหมายอาคารได้ขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ออกไปมากขึ้นโดยมุ่งคุ้มครองสวัสดิการสังคมและเศรษฐกิจ⁹¹ สิ่งแวดล้อมและสวัสดิการอื่น⁹²

⁸⁸ เรียบเรียงจาก Jean – Pual LACAZE, *La ville et l'urbanisme*, Flammarion, 1995.

⁸⁹ George N. Thompson, "Preparation and Revision of Building Codes," *Urban Land Use Policy: The Central City* (New York: The Free Press, 1972), p. 133.

⁹⁰ Ibid. p. 133.

⁹¹ Economic Commission for Europe. (1987). *International Harmonization of Building Regulations in the ECE Region*. p. 1.

⁹² Economic Commission for Europe. (1985). *Building Regulations in ECE Countries*. p. 3.

โดยที่วัตถุประสงค์ของกฎหมายอาคารในปัจจุบันคือเพื่อปกป้องคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัย (Health and Safety)⁹³ ทั้งนี้วัตถุประสงค์ในด้านอื่นที่กฎหมายในบางประเทศกำหนดเพิ่มขึ้นนั้น เนื่องจากเหตุผลต่างๆ เช่น จากสภาพภูมิอากาศ กล่าวคือ ประเทศที่อยู่ในเขตนานก็อาจจะบัญญัติวัตถุประสงค์กฎหมายอาคารให้มุ่งในการสงวนรักษาพลังงานด้วยโดยอาจยกตัวอย่างได้ เช่นในประเทศสวีเดน⁹⁴ ที่ในกฎหมายอาคารนอกจากจะระบุว่ามิวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยสุขภาพและสวัสดิการแล้ว (Welfare) ยังระบุวัตถุประสงค์ในการสงวนรักษาพลังงาน (Energy Conservation) ตามมาตรา 44 (a) ของพระราชกฤษฎีกา The Building Ordinance ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ปี ค.ศ. 1960 โดยกำหนดว่าการออกแบบและการก่อสร้างอาคารต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการสงวนรักษาพลังงานและสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยเครื่องมือที่ลดหรือจำกัดในการใช้น้ำร้อน⁹⁵ (Law of The Device for Limiting Hot Water Consumption)

2.6.1 ความเป็นมาของการควบคุมอาคารของประเทศสหรัฐอเมริกา

ความเป็นมาของกฎหมายผังเมืองในสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็นยุคๆ ได้ 5 ยุคดังต่อไปนี้⁹⁶

2.6.1.1 ยุคอาณานิคม (The Colonial Planning Era)

การวางผังเมืองในยุคที่สหรัฐเป็นอาณานิคมจะทำแบบหยาบๆ โดยวิศวกรโยธา และช่างสำรวจ คล้ายกับการจัดสรรที่ดิน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงสภาพเศรษฐกิจที่ล่าช้าและเป็นสภาพเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรม ยกเว้นการวางแผนและการออกแบบผังเมืองของเมืองฟิลาเดเฟีย (Philadelphia) และเมือง วอชิงตัน ดี.ซี. (Washington D.C) ซึ่งมีการจัดทำคล้ายการผังเมืองในปัจจุบัน เป็นที่น่าสังเกตว่าภายหลังจากการประกาศอิสรภาพจากประเทศอังกฤษในปี ค.ศ. 1776 อำนาจในการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ถูกดึงไปอยู่กับรัฐบาลของมลรัฐ โดยมลรัฐต่างๆ ต่างประกาศใช้รัฐธรรมนูญของมลรัฐ ทำให้บรรดาเมืองต่างๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ถูกสร้างขึ้นโดยมลรัฐ ปราศจากการใช้อำนาจที่จะควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ยกเว้นแต่อำนาจเกี่ยวกับการควบคุมเหตุรำคาญ การแก่งำไรที่ดินกลายเป็นอุตสาหกรรมใหญ่ของประเทศสหรัฐอเมริกายุคดังกล่าว

⁹³ Ibid. p. 3.

⁹⁴ Economic Commission for Europe. (1983). *Guideline to National Building Regulations*. p. 7.

⁹⁵ Ibid. pp. 8-9.

⁹⁶ กรมโยธาธิการและผังเมือง ก เล่มเดิม. หน้า 5-3, 5-4.

2.6.1.2 ยุคการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับความสะอาด สุขอนามัย (The Sanitary Reform Movement)

สิ่งที่เกิดขึ้นพร้อมกับอุตสาหกรรมการทิ้งกำไร์ที่คืนคือ การสร้างเมือง บรรดานายทุนต่างสร้างโรงงานขึ้นในเมืองเพื่อดึงดูดคนงานจากต่างประเทศและจากภาคเกษตรกรรม ทำให้สภาพของเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกากลายเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค การขาดแสงแดดส่อง ปัญหาการระบายน้ำเสียและการกำจัดขยะมูลฝอย ทำให้เกิดความคิดที่จะต้องปฏิรูปเมืองและมหานคร โดยการสร้างระบบน้ำประปาและระบบระบายน้ำเสียขึ้นในปี ค.ศ. 1842 และในปี ค.ศ. 1879 สภากองเกรสได้จัดตั้งคณะกรรมการสาธารณสุขขึ้นมาแนะนำรัฐบาลสหรัฐให้รณรงค์เกี่ยวกับระบบความสะอาด เพราะเกิดการระบาดของกาฬโรค ยุคนี้จึงกล่าวได้ว่ามีการพยายามแก้ไขปัญหาของเมืองอย่างเป็นระบบและครอบคลุม

2.6.1.3 ยุคการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับเมืองสวยงาม (The City Beautiful Movement)

ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ได้เกิดเมืองที่มีประชากรมากเกิน 100,000 คน ถึง 20 แห่ง และในปี ค.ศ. 1893 ได้มีการจัดงาน The Chicago World's Fair ซึ่งเป็นงานที่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับเมืองสวยงาม ในระดับเมืองและหมู่บ้าน ได้เกิดสมาคมปรับปรุงชุมชนมากกว่า 1,000 สมาคม เพื่อปรับปรุงเมืองให้มีความสะอาดเรียบร้อย มีสุนทรียภาพ

การเคลื่อนไหวดังกล่าวไม่ได้เป็นการเคลื่อนไหวให้รัฐบาลท้องถิ่นออกข้อบัญญัติมาควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของภาคเอกชน เพราะประชาชนสหรัฐกลัวว่ารัฐบาลท้องถิ่นจะเข้ามาจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของเอกชน การเคลื่อนไหวเพื่อความสวยงามจึงเป็นวิธีการที่หลีกเลี่ยงข้อพิพาทกับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น

2.6.1.4 แนวความคิดยุคต้นเกี่ยวกับการวางผังเมือง (Early Conceptions of City Plan)

กลุ่มผู้สนับสนุนการเคลื่อนไหวเพื่อความสวยงามของเมืองได้ชักจูงให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการวางผังเมืองของประชาชน (Citizen's Advisory Planning Commissions) ซึ่งในปัจจุบันกลายเป็นคณะกรรมการผังเมืองของรัฐบาลท้องถิ่นนั่นเอง ในยุคนี้คณะกรรมการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการวางผังเมืองของประชาชน จะประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งได้แก่ คหบดี และผู้ประกอบการอาชีพที่ต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะที่มีชื่อเสียงในเมืองและสนใจในความสวยงามของเมือง ในปี ค.ศ. 1909 เมืองชิคาโก (Chicago) กลายเป็นเมืองแรกในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มี “ผังเมืองรวม” เพื่อการพัฒนาเมืองในอนาคต

2.6.1.5 ยุคการจัดตั้งคณะกรรมการผังเมือง

ในปี ค.ศ. 1909 การจัดประชุมระดับชาติเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาความแออัดของมหานครได้จัดขึ้นใน วอชิงตัน ดี.ซี (Washington, D.C.)

ในปี ค.ศ. 1911 เฟร็ดเดอริก อัมสเต็ด (Frederic Olmsted) นักภูมิสถาปัตยกรรมผู้มีชื่อเสียงได้กล่าวในการประชุมระดับชาติเกี่ยวกับการวางผังเมืองว่า เป็นทิศทางที่ดีที่สุดในการพัฒนาเมือง

ในปี ค.ศ. 1928 อัลเฟร็ด เบทท์แมน (Alfred Bettman) นักกฎหมายผังเมือง (บิดาของกฎหมายผังเมืองสหรัฐอเมริกา) ได้สรุปว่าการวางผังเมือง คือ การทำแผนแม่บทสำหรับการพัฒนาอาณาเขตของเมือง ซึ่งแผนแม่บทดังกล่าวประกอบด้วย การแบ่งแยกที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ของภาครัฐและของภาคเอกชน โดยในภาคเอกชนนั้นจะแยกประโยชน์ที่ดินเป็น 3 ประเภท คือ การใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ธุรกิจ และอุตสาหกรรม

2.6.2 ความเป็นมาของการควบคุมอาคารของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

กฎหมายผังเมืองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสปรากฏอยู่ในรูปของกฎหมาย ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนที่เป็นรัฐกฤษฎีกาที่ผ่านความเห็นชอบโดยสภาแห่งรัฐ และส่วนที่เป็นกฎกระทรวง

กฎหมายผังเมืองเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายเอกชนที่ว่าด้วยการควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายเรื่องอื่นๆ เช่น กฎหมายการก่อสร้างซึ่งอยู่ในประมวลกฎหมายการก่อสร้าง ซึ่งมีเนื้อหาว่าด้วยเรื่องความสัมพันธ์ทางแพ่งที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง เช่น สัญญาการก่อสร้าง สัญญาว่าจ้างสถาปนิกความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้รับเหมาการก่อสร้าง สถาปนิกและช่างเทคนิค ตลอดจนสัญญาประเภทต่างๆ ที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง อันเป็นหลักพิเศษทางด้านกฎหมายแพ่ง ดังนั้นแม้กรอบของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ เป็นเอกเทศแตกต่างกันในเนื้อหา แต่ต่างเป็นกฎหมายที่ควบคุมกิจกรรมเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิต นอกจากนี้กฎหมายผังเมืองยังมีความใกล้ชิดอย่างยิ่งกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม และเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติกฎหมายหลายมาตราที่มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องทั้งทางด้านผังเมืองและสิ่งแวดล้อมจะถูกรวมไปกำหนดไว้ทั้งในประมวลกฎหมายผังเมืองและในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม⁹⁷

วิวัฒนาการกฎหมายผังเมืองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความเป็นมายาวนาน สรุปได้ดังนี้

1. ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 กฎหมายผังเมืองจำกัดอยู่ในเรื่องการบริหารจัดการพื้นที่สำหรับทางสาธารณะและการสาธารณสุข

⁹⁷ Jean Bernard Aubry, Hugues Perinet – Marquet Droit de l'urbanisme et de la construction, 6ème Ed., Montchrestien, 2001, pp.1-2.

2. ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 กฎหมาย Loi du 14 mars 1919 เริ่มมุ่งสู่การบริหารจัดการพื้นที่ของเมือง โดยเริ่มมีการกำหนดให้แผนบริการจัดการพื้นที่ ไปอนุญาตก่อสร้าง การจัดสรรที่ดิน

3. กฎหมาย Loi sur l'urbanisme du 15 juin 1943 กำหนดให้มีหน่วยงานเฉพาะเจาะจงที่รับผิดชอบเรื่องการผังเมือง

4. ในช่วงทศวรรษที่ 1950-1960 มีการกำหนดเขตพื้นที่พิเศษ เช่น เขตการบริหารจัดการพื้นที่ภายหลัง โดยในปี ค.ศ. 1954 มีประมวลกฎหมายผังเมืองเป็นประมวลกฎหมาย โดยใช้ชื่อว่าประมวลกฎหมายประมวลกฎหมายผังเมืองและที่อยู่อาศัย และตั้งแต่ปี ค.ศ. 1958 เป็นต้นมา กฎหมายผังเมืองมีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ค.ศ. 1963 มีการจัดตั้ง DATAR เป็นหน่วยงานระดับรัฐมีหน้าที่ดูแลงานด้านการพัฒนา และในเรื่องผังเมืองมีหน้าที่ประสานนโยบายระหว่างภาคและเรื่องการบริหารจัดการการใช้พื้นที่

5. ในปี ค.ศ. 1967 มีการออกกฎหมาย Loi d'orientation foncière ที่วางหลักการและกลไกที่ชัดเจนในการบริหารจัดการพื้นที่ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกำหนดให้มีผังการใช้ที่ดิน

6. ในช่วงทศวรรษที่ 1970 กฎหมายผังเมืองมุ่งเน้นในประเด็นสิ่งแวดล้อม และในปี ค.ศ. 1973 ได้แยกกฎหมายที่อยู่อาศัยออกจากประมวลกฎหมายผังเมือง

7. ในช่วงทศวรรษที่ 1980 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ค.ศ. 1983 และ ค.ศ. 1985 มีการกระจายอำนาจในการจัดทำและควบคุมผังเมือง โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอย่างมาก อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจก่อให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติ เพราะท้องถิ่นมีบทบาทมากเกินไป

8. ในปี ค.ศ. 1991 มีกฎหมาย Loi d'orientation de la ville du 13 juillet 1991 ที่ออกมาเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ด้านผังเมืองในเขตชุมชนเมือง โดยให้อำนาจรัฐในการวางกรอบแนวทางการพัฒนาเมือง

9. ในปี ค.ศ. 1995 มีกฎหมาย Loi sur diversité de l'habitat (loi Pasqua) ที่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจัดการพื้นที่ และวางกลไกระดับภูมิภาค และกำหนดให้การวางผังเมืองคำนึงถึงการมุ่งเน้นกิจกรรมและการสร้างงานในเขตเมืองที่มีปัญหาพิเศษ

10. ในปี ค.ศ. 1999 มีกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ Loi Chevènement ที่ออกมาเพื่อจัดระบบการประสานงานระหว่างเทศบาล และกฎหมาย Loi Voynet ที่ออกมาเพื่อกำหนดทิศทางการบริหารจัดการการใช้พื้นที่อย่างยั่งยืน

11. ในปี ค.ศ. 2000 มีกฎหมาย Loi relative à la solidarité ET au renouvellement urbain (SRU) ที่ออกมาเพื่อตอบรับกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ ในปี ค.ศ. 1999 ในด้านการผังเมืองที่พัฒนาระบบการผังเมืองอย่างมาก โดยมุ่งเน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นเอกภาพ โดยให้รัฐเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการมีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมือง

12. ในปี ค.ศ. 2003 มีกฎหมาย Loi Robien ที่ออกมาแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย (SRU)

การจัดทำผังเมืองและการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น มิได้เป็นไปในลักษณะเดียวกันทั่วประเทศ ที่เป็นเช่นนี้เพราะนโยบายการบริหารจัดการของแต่ละพื้นที่จะมีความแตกต่างกัน เช่น ในภูมิภาคที่มีชุมชนหนาแน่นย่อมแตกต่างจากภูมิภาคที่มีลักษณะทั่วไปเป็นชนบท หรือในแต่ละเทศบาลย่อมมีความแตกต่างกันทั้งด้านขนาด พื้นที่ ความเป็นมา จำนวนประชากร ศักยภาพในการพัฒนา ฯลฯ ดังนั้นกฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงให้ความสำคัญต่อการจัดทำแผนโดยการกระจายอำนาจให้แต่ละเทศบาลมีอำนาจในการจัดทำผังเมืองของตนเอง ดังนั้นการจัดการด้านการผังเมืองในระดับท้องถิ่น ซึ่งแม้ว่าจะมีกฎเกณฑ์และแผนที่แตกต่างกันในแต่ละเทศบาลก็ตาม ก็ต้องอยู่ภายใต้หลักการสำคัญระดับชาติ⁹⁸ ดังที่ปรากฏในหลักการของมาตรา L.110 ประมวลกฎหมายผังเมือง

2.7 หลักการในการควบคุมอาคารของต่างประเทศ

2.7.1 หลักการในการควบคุมอาคารของประเทศสหรัฐอเมริกา

ความสัมพันธ์ระหว่างการวางผังเมือง (Planning) กับการกำหนดย่าน (Zoning) ได้ก่อให้เกิดความสับสนแก่รัฐบาลท้องถิ่นว่าผังเมืองรวมแตกต่างจากข้อบัญญัติรวมเกี่ยวกับการควบคุมย่านอย่างไร ในยุคนี้ผังเมืองรวมมีสถานะเป็นเพียงนโยบายเท่านั้น แต่ข้อบัญญัติการควบคุมย่านเป็นกฎหมายของท้องถิ่น ซึ่งแยกการใช้ประโยชน์ที่ดินออกเป็นเพื่อการพาณิชย์ อุตสาหกรรม และเกษตรกรรม และยังมีกำหนดมาตรฐาน เช่น ความสูง ความหนาแน่น ระยะห่างจากถนน ฯลฯ ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่ในยุคนี้จะเลือกข้อบัญญัติควบคุมย่านมากกว่าการทำผังเมืองรวม

2.7.1.1 การออกข้อบัญญัติควบคุมย่าน⁹⁹

ปี ค.ศ. 1916 มหานครนิวยอร์ก ได้ออกข้อบัญญัติการควบคุมย่านเพื่อแยกการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยออกจากการใช้ที่ดินเพื่อการอย่างอื่น เช่น อุตสาหกรรม และภายในปี ค.ศ. 1921 การออกข้อบัญญัติของรัฐบาลท้องถิ่นเกี่ยวกับการควบคุมย่านได้กลายเป็นสิ่งที่ได้รับความนิยมของฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ (State Legislatures)

ปี ค.ศ. 1924 กระทรวงพาณิชย์ได้จัดพิมพ์ต้นฉบับกฎหมายแม่แบบ ชื่อ The Standard Zoning Enabling Act ออกเผยแพร่เพื่อให้มลรัฐนำเอามาเป็นแม่แบบในการออกกฎหมายเพื่อมอบ

⁹⁸ Conseil Constitutionnel, décision N° 85-189, 17 juillet 1985.

⁹⁹ กรมโยธาธิการและผังเมือง ก เล่มเดิม. หน้า 5-4, 5-5.

อำนาจของมลรัฐให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น เพื่อรัฐบาลส่วนท้องถิ่นจะได้มีอำนาจตั้งคณะกรรมการควบคุมย่าน กำหนดเขตที่จะควบคุม การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หากปราศจากกฎหมายให้อำนาจแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นอาจถูกเจ้าของที่ดินฟ้องศาลได้ว่ากระทำการนอกขอบเขตอำนาจ

ปี ค.ศ. 1926 มีมหานครและเมืองจำนวน 564 แห่ง ได้ออกข้อบัญญัติควบคุมย่าน และศาลของมลรัฐจำนวนหลายศาลได้มีคำพิพากษาว่า ข้อบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมย่านเป็นการใช้อำนาจที่ชอบธรรม และในปีเดียวกันศาลอเมริกาได้มีคำพิพากษาในแนวเดียวกัน (Village of Euclid v. Ambler Realty Co.,)

2.7.1.2 วัตถุประสงค์ของการควบคุมย่าน

วัตถุประสงค์ของการควบคุมย่านค่อนข้างกว้างตามมาตรา 1 ของกฎหมาย The Standard Zoning Enabling Act of 1924 ได้แก่ เพื่อส่งเสริมสุขอนามัย ความปลอดภัย ศิลธรรม สวัสดิการ โดยทั่วไปของชุมชน

1. วัตถุประสงค์ทั่วไป

ข้อบัญญัติควบคุมย่านอาจจะถูกศาลพิจารณาพิพากษาว่าเป็น “โมฆะ” เพราะเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่ได้รับมาจากกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐที่ออกมาเพื่อมอบอำนาจให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น โดยศาลจะพิจารณาโดยใช้หลักความสมเหตุสมผล เพื่อดูว่าข้อบัญญัติควบคุมย่านเกินเลยอำนาจหรือไม่

คดี De Sena v. Gulde (1965) ศาลนิวยอร์กตัดสินการออกข้อบัญญัติควบคุมย่าน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการก่อจราจลเป็นข้อบัญญัติที่เป็น โมฆะ

2. การอนุรักษ์มูลค่าของทรัพย์สิน

การอนุรักษ์มูลค่าของทรัพย์สินเป็นเป้าหมายสำคัญอีกประการหนึ่งข้อบัญญัติควบคุมย่าน

คดี Elizabeth Lake Estate v. Waterford ศาลฎีกาของมลรัฐ Michigan ตัดสินว่าข้อบัญญัติควบคุมย่านที่บังคับให้บ้านเดี่ยวที่จะสร้างใหม่ต้องมีขนาดเฉพาะเจาะจงเพื่ออนุรักษ์มูลค่าของทรัพย์สินที่มีอยู่แล้วเป็นข้อบัญญัติที่เป็น โมฆะ โดยทั่วไปแล้วศาลจะพิจารณาในภาพกว้างถึงมูลค่าของทรัพย์สินของทั้งมหาชนมากกว่าเฉพาะจุด

3. การอนุรักษ์ลักษณะพิเศษ (Preservation of Character)

ลักษณะพิเศษเป็นคำที่มีความหมายกว้าง ซึ่งถูกใช้ไปในทางลบได้ เช่น Snob zoning เพื่อกีดกันคนรายได้ต่ำมิให้เข้ามาซื้อบ้านในเขตดังกล่าว เป็นต้น

4. ความปลอดภัยของการจราจร (Traffic Safety)

กฎหมายแม่แบบระบุว่า ข้อบัญญัติควบคุมย่านมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความถี่ของการจราจร และเอื้ออำนวยให้มีการจัดคมนาคมขนส่งที่เพียงพอ นอกจากนี้แล้วยังรวมถึงการป้องกันมิให้มีการพัฒนาที่ดินในเขตที่พักอาศัย เพราะมีเด็กข้ามถนนเป็นต้น

5. การกำกับดูแลการแข่งขัน

หลักทั่วไป รัฐบาลท้องถิ่นไม่ควรใช้ข้อบัญญัติควบคุมย่านเพื่อควบคุมดูแลการแข่งขันทางธุรกิจ เว้นแต่จะมีเหตุผลอื่นประกอบ เช่น กรณีของบิ๊มน้ำมัน ศาลอาจต้องตัดสินว่าข้อบัญญัติชอบแล้ว เพราะเกรงว่าการมีบิ๊มน้ำมันติดกันมากเกินไปอาจทำให้เกิดเพลิงไหม้ได้ง่ายและรุนแรง

6. การส่งเสริมศีลธรรมอันดี (Promotion of Morals)

กฎหมายแม่แบบไม่ได้ระบุการส่งเสริมศีลธรรมไว้อย่างตรงๆ ว่าเป็นวัตถุประสงค์ของข้อบัญญัติควบคุมย่าน ซึ่งข้อบัญญัติควบคุมย่านโดยอ้างศีลธรรมอาจขัดกับรัฐธรรมนูญเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้ เช่น ข้อบัญญัติของบางเมืองกำหนดระยะเวลาของร้านขายเหล้า หรือบาร์ จากโรงเรียน หรือโบสถ์ เป็นต้น

7. การบริหารจัดการการเติบโตของเมือง

กฎหมาย The Standard Zoning Enabling Act of 1924 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาและลำดับขั้นตอนไว้

(ก) การควบคุมระยะสั้น: การควบคุมย่านชั่วคราว

ในกรณีที่พื้นที่บางพื้นที่ยังไม่มีข้อบัญญัติครอบคลุม หรืออยู่ในระหว่างการจัดทำข้อบัญญัติควบคุมย่าน นักพัฒนาที่ดินอาจใช้จังหวะดังกล่าวสร้างสิ่งปลูกสร้างที่ไม่สอดคล้องกับข้อบัญญัติที่กำลังจะมี รัฐบาลกลางจำเป็นต้องใช้การควบคุมย่านชั่วคราวแก้ไขปัญหาดังกล่าว ศาลในยุคต้นตัดสินว่าข้อบัญญัติดังกล่าวเป็นโมฆะ แต่ศาลบางมลรัฐเห็นว่าชอบธรรม (Miller v. Board of Public Work 1925) ปัจจุบันมลรัฐจะออกกฎหมายเฉพาะซึ่งกำหนดระยะเวลาบังคับใช้ของข้อบัญญัติควบคุมย่านชั่วคราวไว้อย่างชัดเจน

(ข) การควบคุมระยะยาว: การบริหารจัดการการเติบโตของเมือง

ในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 การเจริญเติบโตของมหานครและเมืองได้ก่อให้เกิดความกังวล กฎหมายควบคุมย่านถูกโจมตีว่าไม่ยืดหยุ่น ไม่ส่งเสริมการคิดประดิษฐ์ใหม่ๆ ไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม ไม่คำนึงถึงผู้มีรายได้น้อยที่ต้องการซื้อขาย เช่น คดี Golden v. Planning Board of Town of Ramapo (1972) ศาลอุทธรณ์มลรัฐนิวยอร์กได้ตีความกฎหมายแม่แบบว่าควบคุมเรื่องระยะเวลา และลำดับของการพัฒนาด้วย เป็นต้น

8. การควบคุมย่านเพื่อลดค่าทำแทนของรัฐที่ต้องจ่าย

ศาลจะเข้าควบคุมรัฐบาลท้องถิ่นในกรณีที่ศาลสงสัยว่า การออกข้อบัญญัติควบคุมย่านของรัฐบาลท้องถิ่นมีเจตนาแอบแฝง คือ ทำให้มูลค่าของทรัพย์สินลดลง เช่น หากเกาะบางเกาะถูกกำหนดย่านใหม่ให้เป็นเขตเกษตรกรรม เพื่อภายหลังรัฐบาลท้องถิ่นจะได้เวนคืนไปทำสนามบิน โดยจ่ายค่าทำแทนต่ำลงมาก ศาลจะตัดสินว่าข้อบัญญัติควบคุมย่านเป็นโมฆะ หรือผังเมืองที่มีแผนที่ทางการ ซึ่งจำกัดสิทธิที่จะปลูกสร้างอาคารในเขตที่กำหนดจะทำถนนหรือสถานที่ราชการ โดยมีเจตนาแอบแฝงที่จะเวนคืนทีหลัง โดยไม่ต้องจ่ายค่าสิ่งปลูกสร้างเป็นต้น

2.7.2 หลักการในการควบคุมอาคารของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

กฎหมายที่ใช้บังคับทั่วไปในการจัดทำผังเมือง บรรดากฎหมายที่มีผลบังคับใช้ทั่วไปนั้น มีอยู่หลายลักษณะด้วยกัน ซึ่งแต่ละลักษณะก็มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไป คือ

2.7.2.1 กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารที่บังคับใช้ระดับชาติด้านผังเมือง

กฎหมายเหล่านี้ ออกโดยอำนาจของมาตรา L.111-1 แห่งประมวลกฎหมายผังเมืองที่กำหนดให้ฝ่ายบริหาร โดยสภาแห่งรัฐออกกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไปสำหรับบังคับใช้นอกเขตเกษตรกรรมในเรื่องการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดทางผ่านของเส้นทางคมนาคม การปลูกสร้างและสถาปัตยกรรมของการก่อสร้าง และลักษณะที่เหมาะสมของอสังหาริมทรัพย์และการก่อสร้าง จากมาตรา L.111-1 ที่เป็นแม่บทนี้ได้ออกกฎหมายอนุบัญญัติซึ่งปรากฏในมาตรา R.111-1 ถึงมาตรา R.119-27 ในประมวลกฎหมายผังเมือง อย่างไรก็ตาม กฎเกณฑ์เหล่านี้ แม้กฎหมายประสงค์จะให้มีความเป็นเอกภาพในหลักเกณฑ์ด้านผังเมืองที่มีเนื้อหา ดังนี้

ก) สถานที่ตั้งสิ่งก่อสร้าง และการมีทางคมนาคมผ่านสิ่งก่อสร้าง ซึ่งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุญาตส่วนใหญ่มีเนื้อหาเกี่ยวกับ

1. การสาธารณสุขและความปลอดภัยของสาธารณะ

เมื่อมีการก่อสร้างตามโครงการซึ่งโดยลักษณะ ขนาด สถานะ ที่ตั้ง และการอยู่ใกล้กับสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ จะกระทบถึงการสาธารณสุขและความปลอดภัยของสาธารณะ เช่น การทำเสียบรรณกวนอย่างรุนแรง เป็นต้น การก่อสร้างนั้นหากอยู่นอกเขตชุมชนต้องอยู่ห่างจากทางหลวง 50 เมตร หรือต้องอยู่ห่างจากเส้นทางสัญจรหลัก 35 เมตร

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายผังเมืองกำหนดเงื่อนไขการใช้ที่ดินบางประเภทที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย ได้แก่ ที่ดินที่อยู่ในพื้นที่ที่เสี่ยงต่อภัยธรรมชาติ ในพื้นที่เสี่ยงภัยในเทคโนโลยี ในพื้นที่เสี่ยงต่อความไม่มั่นคงปลอดภัย และในเมืองที่จะต้องมีการจัดการศึกษาด้านความปลอดภัยเป็นพิเศษ

2. การคุ้มครองทรัพย์สินมรดกด้านธรรมชาติและวัฒนธรรม

เมื่อการก่อสร้างตามโครงการมีความเสี่ยงที่จะขัดต่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม หรือสถานที่ทางวัฒนธรรม ผู้มีอำนาจการอนุญาตก่อสร้างจะต้องพิจารณาเงื่อนไขกฎหมายที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือสถานที่ทางวัฒนธรรม เช่น การก่อสร้างนั้นจะต้องไม่กระทบต่อกิจกรรมด้านการเกษตร เพราะมีหลักว่าการก่อสร้างที่มีลักษณะเอื้อต่อการผังเมืองที่กระจุกกระจายเป็นการขัดกับพื้นที่ทางธรรมชาติรอบข้าง การคุ้มครองในลักษณะเดียวกันนี้ใช้บังคับกับกรณีการก่อสร้างในบริเวณใกล้เคียงกับโบราณสถาน นอกจากนี้การอนุญาตก่อสร้างจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขพิเศษหากการก่อสร้างตามโครงการนั้นมีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการการใช้พื้นที่

3. หน้าที่ในการจัดทำการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการส่วนรวม

ในบางกรณีผู้ก่อสร้างภาคเอกชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดทำการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม มิฉะนั้นจะไม่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง เช่น การก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับทางสัญจร การติดตั้งทางลำเลียงน้ำ แก๊ส และไฟฟ้า และระบบการแจกจ่ายและถ่ายทิ้งตลอดจนการบำบัดน้ำ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่เคร่งครัดบางประการ เช่น เดียวกันกับการสร้างทางคมนาคม สถานที่จอดรถ และสถานที่ที่เป็นแหล่งสันตนาการและการพักผ่อน

นอกจากนี้ การอนุญาตก่อสร้างบางโครงการจะต้องพิจารณาถึงเรื่องความสมดุลกับทรัพยากรท้องถิ่นที่มีอยู่ในขณะนั้น และภาระค่าใช้จ่ายในการบริการสาธารณะในอนาคต

4. นโยบายในการบริหารจัดการใช้พื้นที่

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจปฏิเสธการอนุญาตก่อสร้างหรืออาจอนุญาตภายใต้เงื่อนไขบางประการ หากโครงการก่อสร้างนั้นจะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการการใช้พื้นที่และการผังเมือง

ข) สถานที่ตั้งและจำนวนของสิ่งก่อสร้างต่อพื้นที่

ประมวลกฎหมายผังเมืองกำหนดบทบัญญัติที่มีลักษณะเทคนิคเพื่อคาดคะเนอนาคตถึงความแออัดของชุมชน โดยกำหนดให้อาคารแต่ละหลังที่ตั้งอยู่บนที่ดินผืนเดียวกันจะต้องอยู่ห่างกันอย่างน้อย 4 เมตร และห่างกันอย่างน้อย 3 เมตร จากขอบที่ดินในกรณีที่เป็นที่ดินแปลงติดกัน และความห่างของอาคารต้องห่างจากทางสาธารณะมากกว่า หรือเท่ากับความสูงของอาคารที่ก่อสร้าง

ค) บทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะของการก่อสร้าง

หลักการสำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะของการก่อสร้างได้แก่ หากการก่อสร้างซึ่งโดยสถานการณ์ โดยทางสถาปัตยกรรม โดยขนาด หรือโดยลักษณะภายนอกของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะทำขึ้นหรือเปลี่ยนแปลง จะกระทบต่อลักษณะหรือผลประโยชน์ที่อยู่ใกล้เคียงต่อ

สถานที่สำคัญ ต่อภูมิทัศน์ทางธรรมชาติหรือของเมือง ตลอดจนรักษาไว้ซึ่งทัศนียภาพของสถานที่สำคัญ

บทบัญญัตินี้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและของเมืองซึ่งจะต้องรักษาไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม หลักการดังกล่าวนี้บังคับใช้เป็นการทั่วไป แม้ในบริเวณพื้นที่ที่มีผังเมืองท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ตุลาการปกครองในการควบคุมและเพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองที่อนุญาตการก่อสร้างที่ขัดกับหลักการนี้ ในกรณีที่การอนุญาตนั้นมีลักษณะเป็นความสำคัญผิดอย่างร้ายแรงต่อเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ อย่างไรก็ตามการพิจารณาว่าการอนุญาตนั้นเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่นั้นเป็นการใช้ดุลยพินิจที่กว้างขวางมาก การวินิจฉัยว่าการก่อสร้างเป็นไปตามเงื่อนไขกฎหมายหรือไม่ขึ้นอยู่กับฐานของการพิจารณาด้านความสวยงาม ซึ่งมีลักษณะเป็นอัตตะวิสัย เช่น ศาลปกครองเคยวินิจฉัยว่าการอนุญาตให้ก่อสร้างที่พักอาศัยจำนวน 300 หลังคาเรือน ริมหาดเลสาบเป็นการสำคัญผิดอย่างร้ายแรงเพราะจะกระทบต่อลักษณะทางธรรมชาติของสถานที่ที่จะต้องรักษาไว้¹⁰⁰

2.7.2.2 ภาระจำยอมเพื่อประโยชน์สาธารณะที่กระทบต่อการใช้ที่ดิน

ภาระจำยอมเพื่อประโยชน์สาธารณะที่กระทบต่อการใช้ที่ดินนั้นเป็นภาระจำยอมทางปกครองในกฎหมายมหาชนที่จำกัดการใช้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

ก) เนื้อหาของภาระจำยอม

เนื้อหาของภาระจำยอมเพื่อประโยชน์ของสาธารณะที่กระทบต่อการใช้ที่ดินตามที่ปรากฏในมาตรา R.126-1 ประมวลกฎหมายผังเมืองมีอยู่มากกว่า 60 มาตรา โดยอาจจัดกลุ่มได้ดังนี้

1. ภาระจำยอมเกี่ยวกับการทำนุบำรุงทรัพย์สินมรดกทางธรรมชาติ ทางวัฒนธรรมและทางกีฬา ซึ่งเป็นภาระจำยอมที่มุ่งคุ้มครองป่าไม้ เส้นทางริมชายฝั่ง เขตสงวนทางธรรมชาติ อุทยานแห่งชาติ การคุ้มครองสถานที่ทางประวัติศาสตร์

2. ภาระจำยอมเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรและอุปกรณ์ทางการสาธารณสุข ปลอดภัยและสาธารณสุขการ ซึ่งเป็นภาระจำยอมในการวางทางลำเลียงแก๊ส ไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์เคมี และเส้นทางคมนาคม

3. ภาระจำยอมเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นภาระจำยอมในบริเวณที่ตั้ง หรือที่เก็บอาวุธ หรืออุปกรณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ

4. ภาระจำยอมเกี่ยวกับการสาธารณสุขและความสงบเรียบร้อย ซึ่งเป็นภาระจำยอมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสถานที่บางประเภท เช่น สุสาน

¹⁰⁰ Conseil d' Etat, 9 mai 1976, SCI Résidence de Catellon.

5. ภาระจำยอมเกี่ยวกับ ทางเข้าเมือง รัษฎบัญญัติลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1995 กำหนดให้ทางเข้าเมืองที่มีได้เป็นพื้นที่ที่ได้กลายเป็นเขตเมืองแล้ว ห้ามการก่อสร้างในบริเวณพื้นที่ที่มีความกว้าง 100 เมตร จากขอบทางหลวงและเส้นทางด่วน

6. ภาระจำยอมที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น มาตรา R.126-1 ของประมวลกฎหมายผังเมืองกำหนดว่า ภาระจำยอมเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น เช่น ประมวลกฎหมายป่าไม้ ประมวลกฎหมายเขตชนบท ประมวลกฎหมายแร่ เป็นต้น

ข) การชดใช้เยียวยาสำหรับผู้ที่ถูกกระทบจากภาระจำยอม

การได้รับการชดใช้เยียวยาเป็นสิทธิของผู้ได้รับความเสียหายจากภาระจำยอมเพื่อประโยชน์สาธารณะรูปแบบของการชดใช้เยียวยานั้น ได้แก่การใช้เงินทดแทนค่าเสียหายประโยชน์โดยศาลปกครองจะเป็นผู้ประเมิน และต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง ดังนี้

1. กฎหมายที่กำหนดภาระจำยอมจะต้องไม่กำหนดห้ามการชดใช้เยียวยา ดังเช่น ภาระจำยอมที่จำกัดหรือห้ามการสร้างอาคารเพื่อการอยู่อาศัยในบริเวณรอบทางเดินสายไฟฟ้าแรงสูงที่มีกำลังเกิน 130 กิโลวัตต์ ภาระจำยอมนี้ จะได้รับการชดใช้เยียวยาจากผู้ดำเนินการติดตั้งสายไฟฟ้านั้น

2. ต้องกระทบต่อสิทธิที่มีอยู่ก่อนหน้าแล้ว หรือการเปลี่ยนแปลงสภาพของสถานที่ในอดีตนั้นต้องเกิดขึ้นอย่างแท้จริง¹⁰¹

3. ความเสียหายที่เจ้าของที่ดินได้รับจะต้องมีลักษณะโดยตรง รุนแรงและพิเศษ¹⁰²

2.7.2.3 หลักทั่วไปว่าด้วยกฎหมายผังเมือง

นอกจากหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีหลักเกณฑ์อีกกลุ่มหนึ่งที่จัดได้ว่า มีลักษณะเป็นหลักทั่วไปว่าด้วยกฎหมายผังเมือง หลักเกณฑ์เหล่านี้ได้มีการกำหนดขึ้นเพื่อเป็นหลักการสำคัญในการสร้างดุลยภาพระหว่างวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการการใช้พื้นที่กับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม บรรดาหลักเกณฑ์เหล่านี้ได้มีการกำหนดให้ชัดเจนมากขึ้น โดยกฎหมาย loi sur la solidarité et le renouvellement urbain โดยมุ่งเน้นที่ความผสมผสานขององค์ประกอบที่หลากหลาย และความเป็นเอกภาพของสังคม

¹⁰¹ Conseil d'Etat, 8 janvier 1993, Compagnie fermière et foncier de Font-Romeu.

¹⁰² Conseil d'Etat, 14 Mars 1986, Commune de Gap-Romette.

ก) เนื้อหา

มาตรา L.110 ประมวลกฎหมายผังเมืองกำหนดให้ “ดินแดนของประเทศฝรั่งเศส เป็นทรัพย์สินมรดกของชาติ” กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานท้องถิ่นในการบริหารจัดการเพื่อสร้างความสมดุลในการใช้ประโยชน์พื้นที่โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อม

มาตรา L.111-1-1 ประมวลกฎหมายผังเมืองที่กำหนดว่า “รัฐบัญญัติกำหนดบทบาทบัญญัติ ที่มีผลบังคับใช้ระดับชาติ หรือที่มีผลบังคับใช้เป็นกรณีพิเศษสำหรับบางส่วนของดินแดน” บทบัญญัตินี้เน้นย้ำว่า รัฐมีบทบาทในการกำหนดมาตรการทั่วไปเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ในดินแดนของรัฐในลักษณะคู่ขนานไปกับระบบการกระจายอำนาจ

มาตรา L.121-1 ประมวลกฎหมายผังเมืองที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมาย SRU กำหนดให้ เอกสารผังเมืองระดับท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ แผนความสอดคล้องของพื้นที่ ผังเมืองท้องถิ่น และ ผังเทศบาล กำหนดเงื่อนไขเพื่อเป็นหลักประกันในการสร้างความสมดุล โดยการมุ่งปัจจัยคือ ความสมดุลระหว่างการพัฒนาและสิ่งแวดล้อม การรักษาไว้ซึ่งความผสมผสานทางด้านสังคม และการป้องกันภัยทางธรรมชาติและและการกระทำของมนุษย์ที่กระทบต่อธรรมชาติ

ข) ผลทางกฎหมายของหลักทั่วไปว่าด้วยกฎหมายผังเมือง

รัฐมีหน้าที่ที่จะประกันให้หลักเหล่านี้ได้รับความเคารพ โดยเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องให้ข้อมูลที่จำเป็นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการใช้อำนาจของท้องถิ่น ในการจัดทำผังเมืองและการบังคับให้เป็นไปตามผังเมือง ตลอดจนให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่สาธารณชน ซึ่งข้อมูลเหล่านี้รวมถึงการศึกษาวิจัยทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันความเสี่ยง และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นต้องออกเอกสารผังเมืองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักทั่วไปของกฎหมายผังเมือง และศาลปกครองมีอำนาจควบคุมความสอดคล้องได้ โดยสามารถเพิกถอนข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับหลักทั่วไปของกฎหมายผังเมืองในกรณีที่เห็นว่ามีผลสำคัญ ผิดอย่างร้ายแรงในการออกข้อบัญญัติดังกล่าว¹⁰³

¹⁰³ Conseil d' Etat, 10 février 1997, Association defense des sites de Théodule.

2.8 หลักในการใช้อำนาจรัฐ

ความต้องการที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีและความต้องการที่จะอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีเป็นพลังขับเคลื่อนให้มนุษย์มาอยู่ร่วมกัน¹⁰⁴ โดยมีวัฒนธรรมเป็นเครื่องผูกพันยึดเหนี่ยวจนเป็นสังคมที่แน่นแฟ้น¹⁰⁵ เป็นพื้นฐานสำคัญของการดำรงอยู่แห่งรัฐและเป็นเหตุผลสามด้านของคนในสังคมที่ต้องการให้รัฐตอบสนองจึงเป็นเหตุผลแห่งการใช้อำนาจรัฐ (Police Power) เพื่อสนองตอบความต้องการของสังคมที่ผู้เป็นปกครองต้องมอบให้แก่ประชาชนการใช้อำนาจรัฐจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐที่นำมาใช้จัดระเบียบของสังคมซึ่งการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวจึงเกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ในการควบคุมอาคารและการจัดระเบียบการปกครองดังนี้

2.8.1 การใช้อำนาจรัฐกับการควบคุมอาคาร

ในสถานการณ์ปัจจุบันได้มีการนำพื้นที่ชายฝั่งทะเลของประเทศมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจมากมายเมื่อความต้องการใช้ที่ดินบริเวณชายฝั่งมีมากขึ้นย่อมเป็นผลให้ราคาที่ดินบริเวณชายฝั่งสูงขึ้น โดยเฉพาะบริเวณที่ใกล้เคียงกับสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญๆ อย่างเช่นบริเวณชายฝั่งทะเลพัทยา ภูเก็ต เกาะสมุย เป็นต้น ดังนั้นนักลงทุนหรือเจ้าของที่ดินบริเวณชายฝั่งจึงจำเป็นต้องใช้ประโยชน์พื้นที่ให้คุ้มค่าที่สุดและมีได้ค่านึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อมและบริเวณข้างเคียงการก่อสร้างในบางแห่งจึงเป็นสาเหตุของการกีดกันบริเวณชายฝั่งทำให้ชายฝั่งทรุดตัวพังทลายในบางแห่งการก่อสร้างอาคารเป็นสาเหตุของการทำลายทัศนียภาพบริเวณชายฝั่งและเกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยขาดความสวยงามทำให้สภาพแวดล้อมเสียหาย เมื่อสภาพแวดล้อมไม่ดีคุณภาพชีวิตของประชาชนบริเวณชายฝั่งก็ไม่ดีตามไปด้วยและยังเกิดปัญหาความขัดแย้งตามมา ดังนั้นเพื่อที่จะปกป้องและคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนรัฐจำเป็นต้องเข้ามาใช้อำนาจเพื่อแทรกแซงการประกอบกิจการต่างๆ โดยเฉพาะการเข้ามาใช้อำนาจรัฐ (Police Power) เพื่อควบคุมอาคารบริเวณเขตชายฝั่งทะเลทั้งนี้เพื่อจัดระเบียบสังคมและขจัดปัญหาความขัดแย้งอีกทั้งยังเป็นการสนองตอบพลังแห่งความปรารถนาของประชาชนที่ต้องการอยู่ในสังคมที่สงบมีสิ่งแวดล้อมที่ดีมีความมั่นคงและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจึงจะทำให้มีคุณภาพชีวิตดี¹⁰⁶

ในการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวนี้รัฐได้สร้างกฎเกณฑ์เพื่อให้ประชาชนถือปฏิบัติในขณะเดียวกันกฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้อาจจะต้องกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน ได้แก่

¹⁰⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2538). “ทฤษฎีระบบการเมืองไทย กรอบวิเคราะห์ไตรลักษณ์รัฐ.” ใน *ประชาธิปไตยกับอนาคตการเมืองไทย*. หน้า 24-26.

¹⁰⁵ ยุทธ ศักดิ์เดชนันต์. (2533). *กฎหมายกับสังคม*. หน้า 7.

¹⁰⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. เล่มเดิม.

กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยเฉพาะกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งเป็นสิทธิของบุคคลที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ¹⁰⁷ ดังนั้นผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในที่ดินบริเวณชายฝั่งทะเลจึงต้องถูกจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเพื่อประโยชน์ของมหาชนแต่อย่างไรก็ดีผู้เขียนเห็นว่ากฎเกณฑ์ที่รัฐสร้างขึ้นนี้จะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณชายฝั่งของประชาชนเกินกว่าความจำเป็นที่จะคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนและกฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้จะต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างกฎเกณฑ์ซึ่งจะทำให้กฎเกณฑ์ดังกล่าวตรงตามความรู้สึกของประชาชนและได้รับการยอมรับจากประชาชนจึงจะทำให้การควบคุมอาคารบริเวณเขตชายฝั่งประสบผลสำเร็จทั้งนี้เพราะที่ผ่านมาประชาชนยังมิได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเพียงพอกฎเกณฑ์ในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลมิได้ถูกกำหนดจากรัฐส่วนกลางแบบเหมาคลุมโดยมิได้มีการจำแนกพื้นที่ให้เกิดความเหมาะสมแต่อย่างใดจึงยังมิเป็นที่ยอมรับ

ถึงแม้กฎหมายควบคุมอาคารในปัจจุบันได้กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างมาก โดยเฉพาะอำนาจในการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นเพิ่มเติมจากกฎกระทรวงอำนาจอนุมัติอำนาจตรวจสอบอำนาจสั่งที่ทำให้ทำถูกต้องตามกฎหมายให้แก่ท้องถิ่น¹⁰⁸ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายควบคุมอาคารยังคงถูกจำกัดขอบเขตในการใช้ดุลพินิจและถึงแม้วัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคารจะมีการกำหนดรายละเอียดในการควบคุมอาคารเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรงความปลอดภัยการป้องกันอัคคีภัยการสาธารณสุขการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมการผังเมืองการสถาปัตยกรรมการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย¹⁰⁹ ไว้แล้วก็ตามแต่การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายควบคุมอาคารยังคงมุ่งเน้นเฉพาะในเรื่องความมั่นคงแข็งแรงความปลอดภัยและการป้องกันอัคคีภัยเป็นส่วนใหญ่ ดังจะเห็นได้จากปัญหา ร้องทุกข์ของบริษัท สกายบิชคอนโดมิเนียม จำกัด ที่มีการสร้างอาคารสูงบดบังทัศนียภาพห้องชุดของผู้ร้องทุกข์¹¹⁰ มิได้มีการ

¹⁰⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534, มาตรา 35 วรรคแรก.

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 41 ความเดิมถูกยกเลิกโดย มาตรา 3 มาตรา 7 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ตามลำดับ.

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 8.

¹¹⁰ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์, คำวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 14/2534 เรื่องบริษัท สกายบิช คอนโดมิเนียม จำกัด ร้องทุกข์ให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารชุดบริษัท สราวุธ ดิวีลอปเม้นท์ จำกัด, 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534.

หยาบขกประเด็นอื่นๆ ขึ้นมาประกอบการพิจารณาให้ครบถ้วนทุกประเด็น โดยเฉพาะในด้านการผังเมืองซึ่งมีเนื้อหาและความหมายที่กว้างครอบคลุมถึงความเป็นระเบียบความสวยงามการรักษาสภาพแวดล้อมและคุณค่าในเชิงสถาปัตยกรรม¹¹¹ ดังนั้นจึงไม่อาจอาศัยกฎหมายควบคุมอาคารมาจัดระเบียบสังคมบริเวณชายฝั่งทะเลให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยเกิดความสวยงามและมีสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ดีได้

2.8.2 การจัดระเบียบการปกครองกับการควบคุมอาคาร

การจัดระเบียบการปกครองนั้นมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ โดยตรงทั้งนี้เพราะองค์กรของรัฐต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการจัดระเบียบปกครองภายใต้กฎหมายมหาชนไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลางส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น¹¹² ต่างก็เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในการปกครองโดยตรงในการบริหารราชการบ้านเมืองไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการออกกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจไว้ให้และยังเป็นผู้วางประมาณและอำนาจตามพระราชบัญญัติต่างๆ ไปวินิจฉัยสั่งการ

หน่วยงานเหล่านี้ต่างก็ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายควบคุมอาคารต่างๆ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมอันได้แก่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมาใช้บังคับ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหลายอันได้แก่กรุงเทพมหานครองค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลได้ใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวออกกฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อวางระเบียบและกฎเกณฑ์ในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลภายในขอบเขตที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาได้มอบอำนาจไว้ในกฎหมายอันเนื่องมาจากความจำเป็นทางด้านเทคนิคการพัฒนาที่รวดเร็วและข้อจำกัดในด้านเวลาของฝ่ายรัฐสภา¹¹³ ดังนั้นรายละเอียดเหล่านี้จึงต้องมอบให้ฝ่ายบริหารในการออกกฎเกณฑ์

ถึงแม้ตามหลักการของกฎหมายควบคุมอาคารจะได้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นและเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลภายในเขตควบคุมอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคารแล้วก็ตาม¹¹⁴ แต่ในขณะเดียวกันยังมีการจัดสรรอำนาจรัฐตามกฎหมายควบคุมอาคารโดยอ้อมดังที่กล่าวข้างต้นให้แก่

¹¹¹ พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518, มาตรา 4.

¹¹² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

¹¹³ บวรศักดิ์ อูวรรณ โฉ. (ม.ป.ป.). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. หน้า 76.

¹¹⁴ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 9 และมาตรา 10 ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.

หน่วยงานราชการส่วนกลางที่เกิดจากการจัดระเบียบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ ได้แก่ กรมเจ้าท่า กรมป่าไม้ หรือหน่วยงานในภูมิภาคซึ่ง ได้แก่ ประมงจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย เฉพาะและมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลด้วยการให้ การใช้อำนาจรัฐในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลเกิดการรวมศูนย์อำนาจมิได้เป็นไปตาม หลักการของกฎหมายควบคุมอาคารที่ต้องการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการให้ เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นในขณะเดียวกันความแตกต่างของวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละ ฉบับเช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุม ลังล่าวงลำ ลำน้ำที่จะไปกีดขวางการเดินเรือ ส่วนพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 มีวัตถุประสงค์ที่จะรักษาพืชพันธุ์สัตว์ ในขณะที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้สัตว์ป่าทำให้การควบคุมอาคารมีกฎเกณฑ์ แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและขอบเขตการบังคับใช้ทำให้ในท้องที่ต่างๆ มิเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคและเป็นผู้ดำเนินการปกครองภายใต้ บังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นองค์กรของราชการบริหารภายใต้บังคับบัญชาของ กระทรวง ทบวง กรมอันเป็นองค์กรของราชการบริหารส่วนกลางภายในเขตขององค์กรส่วน ท้องถิ่นด้วย เพราะการที่องค์กรส่วนท้องถิ่นรับมอบอำนาจไปดำเนินการนั้นเป็นเพียงบางส่วน กิจการที่สำคัญทั้งหลายยังอยู่ในการจัดทำของเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางการรวมอำนาจรูปแบบนี้ ทำให้เกิดปัญหาหลายประการอาทิการแก้ไขปัญหาล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของคนในท้องถิ่นได้¹¹⁵ การควบคุมอาคารบริเวณชาย ฝั่งจึงได้รับผลกระทบจากการจัดระเบียบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจมีองค์กรหลายองค์กรเข้ามา ใช้อำนาจรัฐเกิดปัญหาความซับซ้อน และต่างคนต่างปฏิบัติตามกฎหมายของตนจึงส่งผลให้การ ควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริงไม่สามารถที่จะ อาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือจัดระเบียบสังคมและรักษาสภาพแวดล้อมบริเวณชายฝั่งทะเลเอาไว้ได้ อาคารที่เกิดขึ้นจึงไม่มีความเป็นระเบียบและความสวยงาม

อย่างไรก็ดีถึงแม้การจัดระเบียบการปกครองแบบกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ท้องถิ่นจะมีข้อดีที่ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจทั้งด้านการกำหนดนโยบายและ ด้านการบริหารรวมถึงการมีอำนาจตราข้อบัญญัติของท้องถิ่น โดยอาศัยกฎหมายจัดตั้งองค์กรและ กฎหมายเฉพาะอัน ได้แก่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ให้อำนาจท้องถิ่นตราข้อบัญญัติ

¹¹⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เล่มเดิม. หน้า 201-202.

ท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในการควบคุมอาคารตามมาตรา 8¹¹⁶ ได้เองอันเป็นจุดเด่นของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างมากซึ่งทำให้ท้องถิ่นเกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายควบคุมอาคารก็ตามแต่การเพิ่มขึ้นของการใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างรวดเร็วได้ก้าวไปเร็วกว่าความสามารถของผู้บริหารของท้องถิ่นที่จะวางแผนกำหนดหลักเกณฑ์ในการพัฒนาและการดำเนินการทั้งหลายเพื่อที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งทั้งหลาย¹¹⁷

การกระจายอำนาจในการควบคุมอาคารให้แก่ท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารทำให้ประชาชนไม่เห็นความสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงยากต่อการหาคนที่มีความรู้ความสามารถและเสียสละมาทำงานทำให้ด้อยประสิทธิภาพมากขึ้นไปอีก¹¹⁸ ดังนั้นจึงอาจทำให้การควบคุมอาคารไม่อาจเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้

ในประเทศสหรัฐอเมริกา การจัดการและใช้ประโยชน์พื้นที่บริเวณชายฝั่งนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของท้องถิ่น (Local Interest) ดังนั้นในอดีตที่ผ่านมาในปี ค.ศ. 1970 จึงมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงหน้าที่ดังกล่าวจากรัฐไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น (Local Governments) แต่ในขณะเดียวกันพื้นที่ชายฝั่งทะเลก็มีความสำคัญในฐานะที่เป็นแหล่งทรัพยากรของประเทศรัฐบาลสหพันธ์ (Federal Government) ก็ยังมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องการเดินเรือการพาณิชย์ในน่านน้ำบริเวณชายฝั่งและมีส่วนร่วมจากประโยชน์ในการอนุรักษ์และการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้นเมื่อการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งเป็นไปอย่างรวดเร็วเกินกว่าความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่นจะวางแผนกำหนดหลักเกณฑ์ในการพัฒนาและการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทั้งหลายรัฐบาลสหพันธ์จึงต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือรัฐและร่วมมือกับผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของรัฐตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เหนือที่ดินและพื้นน้ำในเขตชายฝั่งทะเล เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านหลักการมาตรฐานทางวิชาการมากกว่าการให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น¹¹⁹ แต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้นในกฎหมายจัดการเขตชายฝั่งทะเล ปี ค.ศ. 1972 (The Coastal Zone Management Act 1972) จึงได้กำหนดแนวทางเพื่อให้รัฐต่างๆ ใช้เป็นแนวปฏิบัติในการจัดการเขตชายฝั่งพร้อมทั้งมีการจัดตั้งกองทุนสำหรับรัฐเพื่อใช้ในการพัฒนาและบริหารโครงการที่เกี่ยวกับชายฝั่งทะเล

¹¹⁶ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 9 ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.

¹¹⁷ Donna R.Christie, Op.cit. p. 3.

¹¹⁸ ชวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. หน้า 369.

¹¹⁹ Donna R.Christie, Op.cit. pp. 2-4.

ดังนั้นปัญหาของท้องถิ่นที่ไม่สามารถก้าวทันกับการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่จึงได้รับการแก้ไขโดยความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางให้แก่รัฐและร่วมมือกับท้องถิ่นในการจัดการ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้รัฐบาลกลางนั้นมิได้เข้ามาแทรกแซงรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นในการปกครองหรือการใช้อำนาจรัฐ รัฐบาลกลางยังคงปล่อยให้รัฐและท้องถิ่นในการปกครองหรือการใช้อำนาจรัฐ รัฐบาลกลางยังคงปล่อยให้รัฐและท้องถิ่นดำเนินการจัดการพื้นที่ชายฝั่งอย่างมีอิสระภายใต้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางแนวทางดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้กับปัญหาของท้องถิ่นไทยที่ยังไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารซึ่งรัฐส่วนกลางได้กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายและเพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมอาคารอย่างเป็นระบบและมีเอกภาพภายใต้การจรรยาบรรณการปกครองแบบกระจายอำนาจ

2.8.3 แนวความคิดในสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้ความหมายไว้ในมาตรา 4 ว่า “สิ่งแวดล้อม หมายความว่า สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้น โดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น” จากบทนิยามดังกล่าวเราจึงเห็นว่าสิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบตัวเรานั้นมีอยู่ 2 ประการด้วยกันคือสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติกับสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ทำขึ้น

สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาตินั้นนับว่ามีความสำคัญกับมนุษย์มาก มนุษย์ต้องพึ่งพาและใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมรวมทั้งมีความจำเป็นต้องอยู่ร่วมกับสิ่งมีชีวิตอื่น¹²⁰ ซึ่งสิ่งมีชีวิตอื่นที่กล่าวนี้มิได้หมายถึงสิ่งมีชีวิตใดชีวิตหนึ่งหากแต่หมายถึงสรรพชีวิตทั้งหมดที่ต้องอาศัยอยู่ร่วมกันบนโลกใบนี้ นั่น หมายถึงการอยู่ร่วมดินร่วนน้ำอากาศภูมิประเทศตลอดจนฤดูกาลทั้งหมดเหล่านี้คือความหลากหลายทางธรรมชาติที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันเป็นวัฏจักรและมีความเป็นบูรณาการ (Integration) เป็นองค์รวม (Holism) ทำให้เกิดสมดุลหรือมีความเป็นปกติ¹²¹ มนุษย์จึงมีความจำเป็นต้องอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สมดุลเพราะมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติหรือเป็นธรรมชาติความสมดุลของมนุษย์จะต้องมีทั้งภายในตนเองและกับธรรมชาติอื่นด้วยจึงจะเป็นความปกติ ซึ่งย่อมหมายถึงการมีสุขภาพที่ดี การเสียความเป็นปกติคือการเสียสุขภาพย่อมเกิดความเจ็บไข้ได้ป่วย¹²² มนุษย์จึงมีความจำเป็นต้องอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นปกติไม่เสียสมดุล

¹²⁰ มูลนิธิโลกสีเขียว. (2537). *มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม*. หน้า 12.

¹²¹ ประเวศ วะสี. (2537). *ความหลากหลายทางชีวภาพ สังคมธรรมและการศึกษาที่เข้าถึงความจริง*, “ในความหลากหลายทางชีวภาพกับการพัฒนาที่ยั่งยืน.” หน้า 17.

¹²² แหล่งเดิม. หน้า 20.

ส่วนสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ทำขึ้นนั้นในทางกายภาพได้แก่อาคารบ้านเรือนและอื่นๆ และสิ่งที่เป็นนามธรรมได้แก่วัฒนธรรมสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ทำขึ้นนี้ก็มีอิทธิพลต่อสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติอย่างมากทั้งนี้เพราะสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ทำขึ้น โดยเฉพาะสิ่งที่มองเห็นทางกายภาพ บางสิ่งบางอย่างอาจจะผสมกลมกลืนกับสภาพธรรมชาติเช่นบ้านทรงไทยได้มีการออกแบบรูปทรงสถาปัตยกรรมให้มีรูปทรงที่ผสมผสานกลมกลืนกับสภาพภูมิประเทศในเขตร้อน โดยมีได้สูง เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดจากน้ำท่วมมีหลังคาทรงสูงเพื่อให้ระบายน้ำฝนและอากาศได้ดี เพราะในภูมิประเทศของไทยมีฝนตกชุกในฤดูฝนและมีอากาศร้อนในฤดูร้อนแต่สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ทำขึ้นบางอย่างอาจทำลายสภาพแวดล้อมธรรมชาติให้เสียหายเกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ดังเช่นการสร้างอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลในที่ไม่เหมาะสมอาจก่อให้เกิดปัญหาชายฝั่งเกิดการพังทลายได้ดังนั้นสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ทำขึ้นจึงไม่ควรก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสมดุลของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดีปัจจุบันการพัฒนาเศรษฐกิจได้นำพื้นที่ชายฝั่งทะเลมาใช้ในกิจกรรมต่างๆ ได้แก่ การตั้งโรงงานที่อยู่อาศัย เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นไปอย่างไม่มีระเบียบและแบบแผนและปัญหาการเพิ่มขึ้นและความยากจนของประชากรล้นเป็นสาเหตุที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติบริเวณชายฝั่ง ร่อยหรอและเสื่อมโทรมเกิดมลภาวะเป็นพิษจากการทิ้งของเสียทัศนียภาพบริเวณชายฝั่งทะเล ถูกทำลาย

ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกันไปหมด¹²³ ไม่รู้จักหมดจักสิ้นไม่ว่าบริเวณชายฝั่งทะเลที่เป็นเมืองหรือชนบทต่างก็ได้รับผลกระทบทั้งสิ้นรวมไปถึงการใช้ที่ดินการวางผังเมือง¹²⁴ และการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลเกิดความขัดแย้งดังกล่าวแล้วยังทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างมนุษย์ด้วยกันเอง

ในบางประเทศจึงยอมรับรู้และรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมตั้งเป็นทฤษฎีขึ้นมาเรียกว่า ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม¹²⁵ (The Environmental Right Theory) มีหลักการที่สำคัญว่าสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตและความเป็นอยู่ของมนุษย์และของบุคคล แต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขของตนเองได้เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามจากมลพิษก็สามารถบังคับตามวัตถุประสงค์นี้ได้โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าให้เกิดความเสียหายหรือภัยอันตรายขึ้นกับชีวิตทรัพย์สินและสุขภาพอนามัยของผู้นั้นมากนักน้อยเพียงใดหรือไม่

¹²³ รังรอง. (2536). *ก่อนโลกจะดับ*. หน้า 7.

¹²⁴ กมลทิพย์ คดีการ. (2528). *มาตรการในการเรียกร้องค่าเสียหายจากคดีสภาวะสิ่งแวดล้อม*. หน้า 329.

¹²⁵ แหล่งเดิม. หน้า 330.

ดังนั้นจะเห็นได้จากคดีที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่นระหว่างมิตามูระและซูซูกิ (Mitamura V. Suzuki) ข้อเท็จจริงได้ความว่าจำนวนต่อเติมอาคารของตนเกินจากขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติตัวอาคารที่ต่อเติมได้ปิดบังแสงสว่างจากดวงอาทิตย์และเป็นอุปสรรคต่อการระบายอากาศของบ้านโจทก์จึงเรียกร้องค่าเสียหายศาลฎีกาได้ตัดสินให้โจทก์ชนะโดยอาศัยทฤษฎีกฎหมายการใช้สิทธิโดยมิชอบซึ่งมีสาระสำคัญว่าบุคคลใช้สิทธิโดยไม่คำนึงถึงผลทางสังคมที่ติดตามมาและทำให้ผู้อื่นเสียหายในระดับที่เกินจากขอบเขตแห่งความเหมาะสมบุคคลผู้นั้นได้ชื่อว่าใช้สิทธิโดยไม่ชอบการกระทำตามสิทธินั้นผิดกฎหมายและต้องรับผลต่อการกระทำที่ผิดกฎหมาย¹²⁶

สิทธิที่จะได้รับแสงตะวันในคดีดังกล่าวฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหารและตุลาการต่างก็ได้ให้ความสนใจและในที่สุดก็ได้พัฒนามาถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมซึ่งครอบคลุมถึงสิทธิต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอากาศน้ำที่ดื่มและทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ รวมถึงสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมของมนุษย์ด้วย ซึ่งต่อมาก็ได้มีการบัญญัติสิทธิในสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นเป็นผลให้ประชาชนทั้งหลายต้องเคารพสิทธิในส่วนบุคคลซึ่งกันและกันไม่ว่าจะเป็นสิทธิในชีวิตเสรีภาพและสิทธิในการแสวงหาความสุขจะต้องอยู่ในขอบเขตเท่าที่ไม่เป็นการรบกวนหรือขัดแย้งสวัสดิภาพของสาธารณชนและมีสิทธิที่จะรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสุขภาพความเป็นอยู่ในชีวิตและการมีชีวิตอยู่ในวัฒนธรรมร่วมกัน¹²⁷

ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติปี ค.ศ. 1969 (The National Environmental Policy Act of The United States of America) ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ประชาชนต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรต่อสิ่งแวดล้อมโดยรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบอยู่เสมอที่จะนำเอามาตรการทุกชนิดซึ่งสอดคล้องกับหลักการสำคัญอื่นๆ ในแนวนโยบายของชาติมาใช้ปรับปรุงและประสานแผนงานการดำเนินงานและทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อเป็นประกันต่อชาวอเมริกันทุกคนว่าจะมีสิ่งแวดล้อมที่ให้ความปลอดภัยสุขภาพอนามัยสมบูรณ์ก่อให้เกิดประโยชน์มีความสวยงามและวัฒนธรรมที่ดีประชาชนทุกคนควรจะมีโอกาสชื่นชมกับสิ่งแวดล้อมอันดีงามและในขณะเดียวกันประชาชนทุกคนก็มีความรับผิดชอบในอันที่จะต้องช่วยกันทำนุบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมต่างๆ ให้อยู่ในสภาพที่ดีด้วย¹²⁸

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น และรัฐบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติปี ค.ศ. 1969 ของประเทศสหรัฐอเมริกาต่างก็ได้ให้หลักประกันแก่ประชาชนไว้ในทำนอง

¹²⁶ กมลทิพย์ คดีการ. เล่มเดิม. หน้าเดิม.

¹²⁷ รัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น, มาตรา 13 และมาตรา 25 อ้างถึงในกมลทิพย์ คดีการ. เล่มเดิม. หน้า 330-331.

¹²⁸ The National Environmental Policy Act of the United States of America 1969 Section 101 (2 B), (3) อ้างถึงในจินตนา เนตรทัศน์. (2528). ปัญหาทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม. หน้า 276-277.

เดียวกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในหมวดที่ 5 ว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 74 ได้กล่าวไว้ว่า “รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมความสมดุลของธรรมชาติและสิ่งทดแทน เพื่อป้องกันและขจัดมลพิษและวางแผนการใช้ที่ดินและน้ำให้เหมาะสม” ในมาตรา 75 “รัฐพึงดำเนินการเพื่อยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการดำรงชีวิตของบุคคลให้สูงขึ้น”

จากบทบัญญัติในสองมาตราดังกล่าวแนวความคิดตามกฎหมายไทยยังมิได้รับรองสิทธิ ในสิ่งแวดล้อมไว้ให้แก่ประชาชนเหมือน เช่น ของประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้น เมื่อมีการบุกรุกเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลป่าชายเลนหรือก่อสร้างอาคารรุกล้ำลำน้ำทำให้ สภาพแวดล้อมชายฝั่งทะเลเสียหายจะต้องพิจารณาการกระทำดังกล่าวว่าเป็นความผิดตามกฎหมาย เฉพาะเรื่อง ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 หรือประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแนวความคิดเหล่านี้ถือว่าทรัพยากรป่าไม้อุทยานแห่งชาติ ที่สาธารณชนบริเวณชายฝั่งทะเลเป็นของรัฐ ดังนั้นรัฐเท่านั้นที่ เป็นผู้เสียหายแม้ประชาชนจะเป็นผู้ ได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าวก็ตาม

สำหรับปัญหาการควบคุมอาคารแม้การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะเป็นวัตถุประสงค์ ของกฎหมายควบคุมอาคารอย่างหนึ่ง¹²⁹ ก็ตามแต่ในทางความเป็นจริงการพิจารณาอนุญาตตาม กฎหมายดังกล่าวของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหาได้คำนึงถึงสภาพแวดล้อมไม่ ดังจะเห็นได้จากสภาพ ของอาคารที่เกิดขึ้นหลายแห่ง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการควบคุมอาคารต่างก็ปฏิบัติโดยมิได้เป็นไป ตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้ทำให้การจัดระเบียบของสังคมเสียไปและทำลายสภาพแวดล้อมทัศนียภาพ สร้างความเดือดร้อนให้บรรดาผู้ที่อยู่ใกล้เคียงกับอาคารที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย มีการร้องเรียนไป ยังหน่วยงานของรัฐ¹³⁰ เพื่อยุติปัญหาความขัดแย้งแสดงให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคของกฎหมาย ควบคุมอาคารที่มีอยู่มิได้นำแนวความคิดในสิ่งแวดล้อมมาใช้อย่างจริงจังและบัญญัติรับรองสิทธิใน สิ่งแวดล้อมไว้ในกฎหมาย

ดังนั้นการนำแนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาเป็นแนวคิดพื้นฐานในการ ควบคุมอาคารก่อนอื่นควรมีการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมและหน้าที่ให้แก่ประชาชนไว้ใน กฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อให้ผูกพันรัฐที่จะต้องดำเนินแนวนโยบายของชาติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม เสียก่อนแล้วอาศัยกลไกของกฎหมายได้แก่ กฎหมายควบคุมอาคารแปลงแนวนโยบายของชาติไปสู่ การปฏิบัติอย่างจริงจังซึ่งจะทำให้การใช้อำนาจรัฐโดยเจ้าพนักงานตามกฎหมายควบคุมอาคาร

¹²⁹ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 8.

¹³⁰ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์, คำวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 14//2534 เรื่องบริษัท สกายบิช คอนโดมิเนียม จำกัด ร้องทุกข์ให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารชุดบริษัท สราญชล ศิวาลัยแมนท์ จำกัด, 13 กุมภาพันธ์ 2534.

จะต้องคำนึงถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาประกอบในการพิจารณาสั่งการตามกฎหมายด้วยเสมอ
จึงจะเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าจะมีสิ่งแวดล้อมที่ให้ความปลอดภัยสุขภาพอนามัยสมบูรณ์
ก่อให้เกิดประโยชน์ที่มีความสวยงามและมีวัฒนธรรมที่ดีนำไปสู่สังคมที่ยั่งยืน¹³¹

¹³¹ พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต). (2539). *การพัฒนาที่ยั่งยืน*. หน้า 66-69.

บทที่ 3

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารของต่างประเทศ เปรียบเทียบกับประเทศไทย

ในบทนี้เป็นการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายควบคุมอาคาร เป็นการศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นถึงหลักกฎหมายของไทยและหลักกฎหมายของต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร และแสดงให้เห็นถึงอุปสรรคและข้อบกพร่องของกฎหมายควบคุมอาคารนั้น

3.1 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารของประเทศไทย

อาคารและสิ่งปลูกสร้าง ถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในกระบวนการก่อให้เกิดเป็นชุมชนและเมือง เนื่องจากอาคารและสิ่งปลูกสร้างเป็นองค์ประกอบเบื้องต้นที่สำคัญในการที่จะทำให้กิจกรรมของมนุษย์เริ่มต้นขับเคลื่อนไปสู่กิจกรรมอื่นๆ ดังนั้นอาคารและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ จึงเป็นองค์ประกอบทางกายภาพที่สำคัญและจำเป็นของมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำงาน ที่ผลิตงานต่างๆ ที่เรียนรู้ เป็นที่ซึ่งใช้ประโยชน์ในด้านความสะดวกสบายในการเดินทางสัญจร เช่น ถนนหนทางต่างๆ อาคารและสิ่งปลูกสร้างมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคารพุทธศักราช 2544 รวมทั้ง พระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 และกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2549 ซึ่งกฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องเฉพาะเรื่องเฉพาะพื้นที่ ซึ่งการขออนุญาตก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้าง พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายจำเป็นจะต้องตรวจสอบก่อนว่า อาคารและสิ่งปลูกสร้างนั้นเกี่ยวข้องกับกฎหมายเฉพาะเรื่องเฉพาะพื้นที่อย่างไร หากไม่ขัดต่อบทบัญญัติกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องเฉพาะเรื่องเฉพาะพื้นที่แล้ว จึงจะอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างตามกฎหมายควบคุมอาคารได้

3.1.1 ประเภทอาคาร¹³²

กฎหมายควบคุมอาคารได้แบ่งอาคารออกเป็น 2 ลักษณะคือ

1. ลักษณะที่เป็นรูปทรงของอาคารจริงๆ ซึ่งมีอยู่ 20 ประเภท คือ อาคารอยู่อาศัย อาคารอยู่อาศัยรวม อาคารชุมนุมคน อาคารพาณิชย์ อาคารสาธารณะ อาคารพิเศษ อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่ อาคารขนาดใหญ่พิเศษ ห้องแถว ตึกแถว บ้านแถว บ้านแฝด สำนักงาน ภัตตาคาร ห้างสรรพสินค้า โรงแรม โรงงาน และคลังสินค้า

2. ลักษณะที่เป็นสิ่งที่กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอาคารเช่นอสังหาริมทรัพย์ เชื้อเพลิง สะพาน อุโมงค์ อุโมงค์ไฟฟ้า และกระเช้าไฟฟ้า ซึ่งรายละเอียดจะบัญญัติไว้ในคำจำกัดความว่า “อาคาร” และมาตรา 8 ทวิ รวมทั้งกฎกระทรวงกำหนดสิ่งก่อสร้างขึ้นอย่างอื่นเป็นอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2544

3.1.2 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารของกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 แก้ไข (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535 และแก้ไข (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2543 ที่ประกาศใช้บังคับเกี่ยวกับการควบคุมสิ่งปลูกสร้างและอาคารในปัจจุบันได้รับการปรับปรุงและแก้ไขมาจากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2479 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 เนื่องจากพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับได้ประกาศใช้มานานแล้วและมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมตลอดมา ประกอบกับปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญและพัฒนามากยิ่งขึ้น ได้มีการรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเข้าเป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้างโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ได้บัญญัติมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งปลูกสร้างและอาคารไว้ดังนี้

“มาตรา 8¹³³ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวก

¹³² กรมโยธาธิการและผังเมือง ข (ม.ป.ป.). การรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ที่อยู่ในเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกัน. หน้า 19-20.

¹³³ มาตรา 8 แก้ไขแล้วโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543, มาตรา 8.

สะดวกแก่จรรยา ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

- (1) ประเภท ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน ขนาด เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคาร
- (2) การรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทน ตลอดจนลักษณะ และคุณสมบัติของวัสดุที่ใช้
- (3) การรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคาร และพื้นดินที่รองรับอาคาร
- (4) แบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบประปา ก๊าซ ไฟฟ้า เครื่องกลความปลอดภัยเกี่ยวกับอัคคีภัยหรือภัยพิบัติอย่างอื่น และการป้องกันอันตรายเมื่อมีเหตุฉุกเฉินวุ่นวาย
- (5) แบบและจำนวนของห้องน้ำและห้องส้วม
- (6) ระบบการจัดการเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของอาคาร เช่น ระบบการจัดการแสงสว่าง การระบายอากาศ การปรับอากาศ การฟอกอากาศ การระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (7) ลักษณะ ระดับ ความสูง เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร
- (8) ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคาร หรือเขตที่ดินของผู้อื่นหรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า ทาง หรือที่สาธารณะ
- (9) พื้นทีหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กักเก็บรถ และทางเข้าออกของรถ สำหรับอาคารบางชนิด หรือบางประเภท ตลอดจนลักษณะและขนาดของพื้นที่หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นดังกล่าว
- (10) บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร ชนิดใด หรือประเภทใด
- (11) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคาร
- (12) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาต การอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การโอนใบอนุญาต การออกใบรับรอง และการออกใบแทนตามพระราชบัญญัตินี้
- (13) หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ออกแบบ ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ผู้ครอบครองอาคาร และเจ้าของอาคาร
- (14) คุณสมบัติเฉพาะและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจสอบ ตลอดจนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอขึ้นทะเบียนและการเพิกถอนการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจสอบ
- (15) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตรวจสอบอาคาร ติดตั้งและตรวจสอบอุปกรณ์ประกอบอาคาร

(16) ชนิดหรือประเภทของอาคารที่เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือผู้ดำเนินการต้องทำการประกันภัยความรับผิดชอบตามกฎหมายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลภายนอก”

“มาตรา 21¹³⁴ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และดำเนินการตามมาตรา 39 ทวิ”

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522

วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร วัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ต่างๆ ตามที่ได้กล่าวไว้นี้ พระราชบัญญัติควบคุมอาคารได้บัญญัติไว้ในมาตรา 8 ดังนั้น จึงพอที่จะสรุปถึงวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 โดยรวมได้ 7 วัตถุประสงค์ดังนี้

1) เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง

เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากสิ่งปลูกสร้างและอาคารที่ก่อสร้างขึ้นโดยไม่มีมาตรฐานทางด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรมรองรับ วัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงแข็งแรง ถือว่าเป็นวัตถุประสงค์หลัก¹³⁵ ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ซึ่งปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ในมาตรา 8 และกฎกระทรวงฉบับที่ 6 พุทธศักราช 2527 เรื่องกำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทน ลักษณะและคุณสมบัติที่ใช้ในการก่อสร้าง และฉบับที่ 49 พุทธศักราช 2540 เรื่อง กำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน สำหรับการก่อสร้างอาคารในเขตที่อาจได้รับแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว

2) เพื่อความปลอดภัย

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ได้ควบคุมการอาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายให้เป็นไปตามที่กำหนด นอกจากนี้ในระหว่างก่อสร้างอาคาร ผู้ดำเนินการต้องตรวจสอบความแข็งแรงและความปลอดภัยของนั่งร้านที่สร้างขึ้นเป็นประจำ และเครื่องมืออุปกรณ์ รวมทั้งลิฟต์ที่ใช้ขนส่งวัสดุและแรงงานระหว่างก่อสร้างและอื่นๆ อีกมากมาย ถือว่าเป็นวัตถุประสงค์หลักและวัตถุประสงค์พื้นฐานของกฎหมายควบคุมอาคาร ดังปรากฏอยู่ในกฎกระทรวงตามมาตรา 8

¹³⁴ มาตรา 21 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.

¹³⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 48 (26 มกราคม 2474). หน้า 536.

3) เพื่อป้องกันอัคคีภัย

เพื่อให้เป็นวัตถุประสงค์ดังกล่าว พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวง ตามมาตรา 8 กำหนดข้อบังคับต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันอัคคีภัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงควบคุมระบบป้องกันเพลิงไหม้ในอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ กำหนดให้มีระบบท่ออื่นที่เก็บน้ำสำรอง ระบบดับเพลิง ระบบบันไดหนีไฟ และช่องทางเฉพาะกิจสำหรับบุคคลภายนอกเข้าไปบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นภายในอาคาร ดังปรากฏอยู่ในกฎกระทรวงฉบับที่ 39 พุทธศักราช 2537

4) เพื่อการสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 มาตรา 8 ให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงฉบับที่ 33 พุทธศักราช 2535 และกฎกระทรวงฉบับที่ 44 พุทธศักราช 2538 กำหนดรายการและรายละเอียด จำนวนห้องน้ำ ห้องส้วม ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอย ตลอดจนสิ่งปฏิกูล เพื่อประโยชน์ในการสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม

5) เพื่อการผังเมือง

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ให้อำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง คัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร บางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่ต่างๆ ก็เพื่อประโยชน์การผังเมือง กำหนดท้องที่ก่อสร้างให้เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ไม่ให้เกิดปัญหาในการก่อสร้างอาคารกระจัดกระจายไม่เป็นระเบียบ ดังปรากฏอยู่ในกฎกระทรวง จำนวน 23 ฉบับ

6) เพื่อการสถาปัตยกรรม

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 มีวัตถุประสงค์เพื่อการสถาปัตยกรรม ทั้งนี้ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน เนื้อที่ ที่ตั้งอาคาร ลักษณะระดับ เนื้อที่ว่างภายนอกหรือแนวอาคาร ดังปรากฏอยู่ในกฎกระทรวงฉบับที่ 55 พุทธศักราช 2542

7) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การจราจร

วัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรนั้น ได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 7 พุทธศักราช 2517 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2479 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 192 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม พุทธศักราช 2515 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร ได้ออก

กฎกระทรวงมีข้อกำหนดเกี่ยวกับที่จอดรถยนต์ ที่กั๊บลรถยนต์ ทางเข้าออกรถยนต์ของอาคาร ประเภทต่างๆ ตั้งโรงแรมรศพ โรงแรม อาคารชุด กั๊ตตาคาร ห้างสรรพสินค้า สำนักงาน อาคารขนาดใหญ่ ข้อกำหนดดังกล่าว ทำให้อาคารเหล่านั้นมีที่จอดรถ เป็นการช่วยให้ผู้ใช้ประโยชน์จากอาคาร ดังกล่าวไม่นำรถยนต์ไปจอดในบริเวณถนน อันจะส่งผลก่อให้เกิดการจราจรติดขัดในบริเวณนั้นๆ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 เป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการควบคุมอาคารในประเทศไทย

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2544

เหตุผลในการประกาศใช้ข้อบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2522 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลากว่า 20 ปีสมควรแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติบางประการให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ประกอบกับได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535 หลายฉบับ ซึ่งกฎกระทรวงต่างๆ ดังกล่าวมีรายละเอียดบางประการไม่ครอบคลุมกับสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่กรุงเทพมหานคร สมควรเพิ่มเติมรายละเอียดบทบัญญัติบางประการเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองของกรุงเทพมหานคร โดยที่มาตรา 9 และมาตรา 10 (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535 อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 31 มาตรา 35 มาตรา 48 มาตรา 49 และมาตรา 50 ประกอบกับมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 บัญญัติให้ตราเป็นข้อบัญญัติ จึงจำเป็นต้องตราข้อบัญญัตินี้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2544 เป็นข้อบัญญัติส่วนท้องถิ่นที่ผู้ประกอบธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และประชาชนต้องนำมาใช้ในการพิจารณาออกแบบการก่อสร้างอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติดังกล่าวจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

พระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2535

บัญญัติว่าในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วห้ามมิให้บุคคลใดใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือประโยชน์อย่างอื่นที่ขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวม

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2549

เป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎกระทรวงนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นเมืองน่าอยู่มีสภาพแวดล้อมที่ดีมีบริการพื้นฐานทางสังคมสาธารณูปโภคสาธารณูปการอย่าง

เพียงพอและได้มาตรฐานมีระบบคมนาคมขนส่งที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ และเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ วิชาการ การบริหาร และการปกครองของประเทศ

ความเกี่ยวข้องของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง¹³⁶

1. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 จะมีผลใช้บังคับในท้องที่ใดให้ดำเนินการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแต่ในเขตท้องที่ใดก็ได้มีประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือเคยมีประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวมให้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 มีผลใช้บังคับในเขตท้องที่นั้นโดยไม่จำเป็นต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

2. กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกโดยอาศัยมาตรา 9 หรือมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ถ้าขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองให้บังคับใช้ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

3. ผังเมืองรวมจะประกาศให้มีผลใช้บังคับต้องดำเนินการออกเป็นกฎกระทรวงโดยให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปีซึ่งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจะกำหนดจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้โดยการแบ่งเป็นพื้นที่ประเภทต่างๆ และจะมีการกำหนดการใช้ประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคารไว้หลายรูปแบบเช่นบางพื้นที่อาจจะกำหนดห้ามในลักษณะของประเภทอาคาร เช่น ห้ามก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ อาคารสูง ตึกแถว ห้องแถว บ้านแถว ฯลฯ หรือห้ามก่อสร้างอาคารในลักษณะของกิจกรรม เช่น อาคาร โรงงาน อาคารพาณิชยกรรม บางประเภท อาคาร โรงแรม ฯลฯ ประกอบกับในข้อสุดท้ายของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมทุกฉบับจะกำหนดให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมหรืออนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมหรืออนุญาตให้ประกอบกิจการต่างๆ จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ดังนั้นผู้ที่ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารต่างๆ รวมทั้งในส่วนผู้ที่จะอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้นๆ ก็จะต้องพิจารณาและปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวง กล่าวโดยสรุปผู้ที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารหรือผู้ที่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารจะต้องพิจารณาตรวจสอบก่อนดังนี้

- (1) อยู่ในเขตที่มีประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือไม่
- (2) ที่ดินที่จะขออนุญาตหรือจะอนุญาตอยู่ในที่ดินประเภทอะไร (สีอะไร)
- (3) ในที่ดินประเภทนั้นๆ มีข้อกำหนดให้หรือห้ามประเภทและกิจกรรมของอาคาร

ใดบ้าง

¹³⁶ กรมโยธาธิการและผังเมือง ข เล่มเดิม. หน้า 49-50.

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรม กรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2550

มีวัตถุประสงค์เพื่อออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำแผนผังโครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดิน โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ทำให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ความเกี่ยวข้องของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกับกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน¹³⁷

1. ประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางเรื่องกำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมข้อ 2 และข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2544 ข้อ 8 และข้อ 9 เกี่ยวข้องกับกฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พุทธศักราช 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 กล่าวคือการยื่นคำขออนุญาตจัดสรรที่ดินเพื่ออยู่อาศัย หรือพาณิชยกรรมต่อเจ้าพนักงานที่ดินพร้อมหลักฐานและรายละเอียด เช่น โครงการปรับปรุงที่ดินที่ขอจัดสรร โดยแสดงแผนผังรายละเอียด และรายการก่อสร้าง ประมาณการก่อสร้าง เป็นต้น ผู้ประกอบการจึงควรจะต้องทราบถึงลักษณะของอาคารส่วนต่างๆ ของอาคารที่วางภายนอกอาคาร แนวอาคาร และระยะต่างๆ ของอาคารตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 55ฯ เพื่อประกอบการจัดทำรายละเอียดโครงการจัดสรรที่ดินที่พอจะสรุปย่อได้ดังนี้

- (1) บ้านแถวจะสร้างต่อเนื่องกันได้ไม่เกิน 10 คูหาและมีความยาวรวมกันไม่เกิน 10 เมตร
- (2) พื้นที่ภายในอาคารอยู่อาศัยต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 20 ตารางเมตร
- (3) ห้องนอนต้องมีความกว้างแคบที่สุดไม่น้อยกว่า 2.5 เมตรและมีพื้นที่ไม่น้อยกว่า 8 ตารางเมตร
- (4) ห้องหรือส่วนของอาคารต้องมีระยะตั้งไม่น้อยกว่า 2.6 เมตร
- (5) บันไดต้องมีความกว้างสุทธิไม่น้อยกว่า 80 เซนติเมตรและช่วงหนึ่งสูงไม่เกิน 3 เมตร ถ้าสูงเกิน 3 เมตรต้องมีที่พักบันไดทุกช่วง 3 เมตรหรือน้อยกว่านั้น
- (6) อาคารอยู่อาศัยต้องมีที่ว่างไม่น้อยกว่า 30 ใน 100 ส่วนของพื้นที่ชั้นที่มากที่สุดของอาคารและอาคารพาณิชยกรรมต้องมีที่ว่าง 10 ใน 100 ส่วนของพื้นที่ชั้นที่มากที่สุด ถ้าใช้อยู่อาศัยด้วยต้องมีที่ว่างไม่น้อยกว่า 30 ใน 100 ส่วน

¹³⁷ แหล่งเดิม. หน้า 94-98.

(7) บ้านแถวต้องมีที่ว่างด้านหน้าและด้านหลังไม่น้อยกว่า 3 เมตรและ 2 เมตรตามลำดับและระหว่างแถวด้านข้างคูหาที่ 10 หรือที่ความยาวรวมกัน 40 เมตรต้องมีที่ว่างด้านข้างเป็นช่องตลอดความลึกของบ้านแถวกว้างไม่น้อยกว่า 4 เมตร

(8) บ้านแฝดต้องมีที่ว่างด้านหน้าและด้านหลังกว้างไม่น้อยกว่า 3 เมตรและ 2 เมตรตามลำดับและมีที่ว่างด้านข้างกว้างไม่น้อยกว่า 2 เมตร

(9) การก่อสร้างอาคารใกล้ถนนสาธารณะต้องร่นแนวอาคารดังนี้

9.1 ถนนมีความกว้างน้อยกว่า 6 เมตร ต้องถอยร่นแนวอาคารห่างจากกึ่งกลางอย่างน้อย 3 เมตร

9.2 ถ้าอาคารสูงเกิน 2 ชั้นหรือสูงเกิน 8 เมตรหรือบ้านแถวอาคารพาณิชย์ให้ถอยร่นดังนี้

1. ถนนมีความกว้างน้อยกว่า 10 เมตร ต้องถอยร่นแนวอาคารห่างจากกึ่งกลางถนนอย่างน้อย 6 เมตร

2. ถนนมีความกว้างตั้งแต่ 10 – 20 เมตร ต้องถอยร่นแนวอาคารห่างจากเขตถนนอย่างน้อย 1 ใน 10 ของความกว้างของถนน

3. ถนนมีความกว้างเกินกว่า 20 เมตร ต้องถอยร่นแนวอาคารห่างจากเขตถนนอย่างน้อย 2 เมตร

(10) การก่อสร้างอาคารใกล้แหล่งน้ำสาธารณะ

10.1 แหล่งน้ำมีความกว้างน้อยกว่า 10 เมตร ต้องถอยร่นแนวอาคารห่างจากเขตแหล่งน้ำอย่างน้อย 3 เมตร

10.2 แหล่งน้ำมีความกว้างตั้งแต่ 10 เมตรขึ้นไป ต้องถอยร่นแนวอาคารห่างจากเขตแหล่งน้ำอย่างน้อย 6 เมตร

10.3 แหล่งน้ำขนาดใหญ่เช่นบึงทะเลสาบหรือทะเลต้องถอยร่นแนวอาคารห่างจากเขตแหล่งน้ำอย่างน้อย 12 เมตร

(11) ความสูงของอาคารต้องไม่เกินสองเท่าของระยะราบ

(12) ความสูงของรั้วให้ก่อสร้างสูงได้ไม่เกิน 3 เมตร

(13) ผนังของอาคารที่มีหน้าต่างประตูช่องระบายอากาศหรือช่องแสงหรือระเบียงของอาคารต้องมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดินดังนี้

(13.1) อาคารที่มีความสูงไม่เกิน 9 เมตร ผนังหรือระเบียงต้องอยู่ห่างเขตที่ดินไม่น้อยกว่า 2 เมตร

(13.2) อาคารที่มีความสูงเกิน 9 เมตรแต่ไม่ถึง 23 เมตรผนังหรือระเบียงต้องอยู่ห่างเขตที่ดินไม่น้อยกว่า 3 เมตร

ผนังของอาคารที่อยู่ชิดเขตที่ดินหรือห่างจากเขตที่ดินน้อยกว่าที่ระบุไว้ใน (13.1) และ (13.2) ต้องก่อสร้างเป็นผนังทึบและคาบฟ้าของอาคารด้านนั้นให้ทำเป็นผนังทึบสูงจากคาบฟ้าไม่น้อยกว่า 1.8 เมตรและต้องอยู่ห่างจากเขตที่ดินไม่น้อยกว่า 50 เซนติเมตรในกรณีก่อสร้างชิดเขตที่ดินต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงด้านนั้นด้วย

2. ข้อ 4.1 (1) ของประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางจะเกี่ยวข้องกับกฎกระทรวงฉบับที่ 44 (พุทธศักราช 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ซึ่งกำหนดประเภทและลักษณะของอาคารที่จะก่อสร้างในเขตควบคุมอาคาร ต้องจัดให้มีระบบการระบายน้ำ และระบบบำบัดน้ำเสียที่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการปรับปรุง น้ำเสียจากอาคารให้เป็นน้ำทิ้งที่มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดก่อนที่จะระบายลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้ง ผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยหรือพาณิชยกรรมในเขตควบคุมอาคาร หรือเขตเทศบาลจึงจะต้องทราบประเภทของอาคารที่จะต้องจัดให้มีระบบการระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสียที่ได้มาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งการทำารแสดงแบบและการคำนวณรายการระบบบำบัดน้ำเสียที่พอจะสรุปย่อได้ดังนี้

(1) อาคารที่ก่อสร้างในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดินตั้งแต่ 10 หลังแต่ไม่เกิน 100 หลังเป็นอาคารประเภท ก. ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 44 จะต้องจัดให้มีระบบการระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสีย

(2) น้ำทิ้งจากอาคารตาม (1) ที่จะระบายออกจากอาคารได้ต้องมีคุณภาพน้ำทิ้งตามมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งคือค่าความเป็นกรดค่า (PH) 5 – 9 บีโอดีไม่เกิน 40 มิลลิกรัม/ลิตรสารแขวนลอยไม่เกิน 50 มิลลิกรัม/ลิตรสายละลายที่เพิ่มขึ้นจากน้ำใช้ไม่เกิน 500 มิลลิกรัม/ลิตรตะกอนหนักไม่เกิน 0.5 มิลลิลิตร/ลิตร TKN ไม่เกิน 40 มิลลิกรัม/ลิตรออร์แกนิก – ไนโตรเจนไม่เกิน 15 มิลลิกรัม/ลิตรแอมโมเนีย – ไนโตรเจนไม่เกิน 25 มิลลิกรัม/ลิตรน้ำมันและไขมันไม่เกิน 20 มิลลิกรัม/ลิตรและซัลไฟด์ไม่เกิน 30 มิลลิกรัม/ลิตร

(3) การก่อสร้างอาคารตาม (1) จะทำระบบบำบัดน้ำเสียเป็นระบบบำบัดน้ำเสียรวมทั้งโครงการหรือเป็นระบบบำบัดน้ำเสียแยกแต่ละหลังก็ได้

(4) ต้องแสดงแบบและการคำนวณรายการระบบบำบัดน้ำเสียให้น้ำทิ้งมีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด (2)

(5) แบบระบบบำบัดน้ำเสียของบ้านเดี่ยว บ้านแฝด บ้านแถว ต้องประกอบด้วย บ่อเกรอะซึ่งปิดมิดชิดน้ำผ่านไม่ได้ และบ่อซึมซึ่งใช้เป็นที่รองรับน้ำเสียที่ผ่านบ่อเกรอะและให้น้ำเสียนั้นผ่านอิฐหรือหินเพื่อให้เป็นน้ำทิ้ง

3. ข้อ 6 ของประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางฯจะเกี่ยวข้องกับมาตรา 8 ตามกฎหมายควบคุมอาคารและกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างหรือห้ามเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท (ตามมาตรา 8 (10)) ในท้องที่ต่างๆ จำนวน 181 ฉบับในบางฉบับซึ่งมีจำนวนไม่น้อยได้กำหนดให้บางบริเวณก่อสร้างหรือห้ามก่อสร้างอาคารประเภทต่างๆ เช่น ให้ก่อสร้างอาคารพักอาศัยประเภทบ้านเดี่ยวที่มีความสูงไม่เกิน 6 เมตร พื้นที่อาคารรวมกันไม่เกิน 75 ตารางเมตรและมีที่ว่างโดยรอบอาคารไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของที่ดินที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารนั้นหรือห้ามก่อสร้างอาคารที่มีที่ว่างในที่ดินแปลงที่ก่อสร้างอาคารน้อยกว่าร้อยละ 50 ของเนื้อที่ดินที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารนั้นเป็นต้นผู้ขอจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยหรือพาณิชย์กรรมในเขตควบคุมอาคารผังเมืองรวมทั้งผู้ที่ขออนุญาตให้จัดสรรที่ดินจึงต้องทราบว่ามีบริเวณใดให้ก่อสร้างอาคารประเภทใดเงื่อนไขเป็นอย่างไรหรือบริเวณใดห้ามก่อสร้างอาคารประเภทใดบ้างเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาว่าจะดำเนินการจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยหรือพาณิชย์กรรมได้ภายใต้บังคับเงื่อนไขใดบ้างหรือต้องห้ามตามกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยกฎหมายควบคุมอาคาร

4. เมื่อได้รับใบอนุญาตจัดสรรที่ดินเพื่ออยู่อาศัยหรือพาณิชย์กรรมแล้วในการดำเนินการเพื่อก่อสร้างอาคารจะต้องดำเนินการขออนุญาตก่อสร้างตามความในหมวด 3 ของกฎหมายควบคุมอาคารต่อไป

พระราชบัญญัติอาคารชุด พุทธศักราช 2522

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ในปัจจุบันปัญหาในด้านที่อยู่อาศัยภายในเมืองได้เพิ่มทวีมากขึ้นและระบบกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่อาจสนองความต้องการของประชาชนซึ่งต้องอยู่อาศัยในอาคารเดียวกัน โดยร่วมกันมีกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารนั้น แยกจากกันเป็นสัดส่วนได้สมควรวางระบบกรรมสิทธิ์ห้องชุดขึ้นเพื่อให้ผู้ที่อยู่ในอาคารเดียวกันสามารถถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารส่วนที่เป็นของตนแยกจากกันเป็นสัดส่วนและสามารถจัดระบบค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอาคารร่วมกันได้นอกจากนั้นสมควรวางมาตรการควบคุมการจัดตั้งอาคารชุดให้เหมาะสมเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ที่จะมาซื้อห้องชุดเพื่ออยู่อาศัยจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

ความเกี่ยวข้องของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกับกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด¹³⁸

1. ตามกฎกระทรวง (พุทธศักราช 2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติอาคารชุด พุทธศักราช 2522 ข้อ 6 (3) ได้กำหนดว่าที่ดินและอาคารที่จะรับจดทะเบียนเป็นอาคารชุดได้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ (3) อาคารนั้นได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และสามารถใช้เป็นห้องชุดและทรัพย์สินส่วนกลางได้โดยข้อกำหนดดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับมาตรา 21 แห่งกฎหมายควบคุมอาคารที่ได้บัญญัติว่า “ผู้ใดจะก่อสร้างตัดแปลงหรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา 39 ทวิ” และกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พุทธศักราช 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการก่อสร้างตัดแปลงหรือถอนเคลื่อนย้ายใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร

2. ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พุทธศักราช 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติอาคารชุดพุทธศักราช 2522 ข้อ 2 (7) ได้กำหนดว่าคำขอตามข้อ 1 (แบบ อ.ช. 1) ให้ยื่นพร้อมด้วยเอกสารดังต่อไปนี้

“(7) ใบรับรองการก่อสร้างอาคารหรือตัดแปลงอาคารหรือใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในกรณีที่อาคารที่ขอจดทะเบียนอาคารชุดนั้นตั้งอยู่ในท้องที่ที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารใช้บังคับ”

โดยข้อกำหนดดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พุทธศักราช 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการก่อสร้างตัดแปลงหรือถอนเคลื่อนย้ายใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร

3. ตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยอาคารชุด พุทธศักราช 2523 ข้อ 3 (7) ได้กำหนดว่า

“ข้อ 3 เมื่อมีผู้มาแสดงความประสงค์ขอจดทะเบียนอาคารชุดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดการให้ยื่นคำขอตามแบบ อ.ช. 1 พร้อมด้วยหลักฐานและเอกสารดังต่อไปนี้ (7) ใบอนุญาตหรือหลักฐานอื่นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกให้ดังนี้

ก. ใบอนุญาตให้ก่อสร้างตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารตามมาตรา 21 หรือใบรับแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535

ข. ใบรับรองจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น (แบบอ. 6) โดยข้อกำหนดดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พุทธศักราช 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

¹³⁸ กรมโยธาธิการและผังเมือง ข เล่มเดิม. หน้า 54-55.

พุทธศักราช 2522 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการก่อสร้างตัดแปลงหรือถอนเคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารและกฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พุทธศักราช 2528) ออกตามความใน พระราชบัญญัติควบคุมอาคารพุทธศักราช 2522 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดแบบคำขออนุญาต ใบอนุญาต ใบรับรอง ใบแทน ตลอดจนแบบของคำสั่งหรือแบบอื่นใดที่จะใช้ในการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535

กรณีมาตรการทางสิ่งแวดล้อมในการควบคุมอาคาร โดยทั่วไปจะปรากฏใน กฎกระทรวงตามที่มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ให้อำนาจในการ กำหนดรายละเอียดไว้ซึ่งพบว่ามีกฎกระทรวงที่กำหนดมาตรการทางสิ่งแวดล้อมในการควบคุม อาคารอยู่หลายฉบับเช่นกฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พุทธศักราช 2543) กล่าวถึงเรื่องระยะร่นและ ความสูงของอาคารไว้ว่าอาคารต้องมีความสูงเท่าใดจึงจะไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ข้อกฎหมายที่กำหนดข้อห้าม หรือข้อจำกัดเกี่ยวกับพื้นที่การก่อสร้างตัดแปลงอาคาร เป็นข้อกฎหมายที่มีความสำคัญประการหนึ่ง เนื่องจากการพิจารณาขอก่อสร้างอาคารต้องพิจารณา ก่อนว่าในบริเวณดังกล่าวมีข้อบัญญัติห้ามก่อสร้างหรือไม่ หรือก่อสร้างได้ภายใต้เงื่อนไขอย่างไร เป็นข้อมูลสำคัญที่ผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ต้องนำมาใช้ในการพิจารณาด้วย

ความเกี่ยวข้องของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹³⁹

1. ตามมาตรา 45 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีอนุมัติเพื่อใช้ มาตรการคุ้มครองในด้านสิ่งแวดล้อมได้ซึ่งปัจจุบันได้มีการประกาศใช้บังคับแล้วหลายพื้นที่ เช่น บริเวณเทศบาลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ บริเวณเทศบาลชะอำ จังหวัดเพชรบุรีฯ โดยการ ใช้มาตรการดังกล่าวจะมีการกำหนดแบ่งพื้นที่ต่างๆ และห้ามอาคารบางประเภทหรือบางกิจกรรม ไว้ดังนั้นการจะดำเนินการเพื่อก่อสร้างอาคารหรือผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตก็จะต้อง ดำเนินการและปฏิบัติให้เป็นไปตามประกาศดังกล่าวด้วย

2. ในส่วนของการดำเนินการจะก่อสร้างอาคารเพื่อประกอบกิจการบางประเภท บางพื้นที่จะต้องมีการดำเนินการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งมีบทบัญญัติ ที่เกี่ยวข้องสรุปได้ดังต่อไปนี้

¹³⁹ แหล่งเดิม. หน้า 62-65.

(1) มาตรา 46 ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้อำนาจในการออกประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(2) มาตรา 48 ได้บัญญัติให้โครงการหรือกิจการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเข้าหน้าที่ที่จะอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้นๆ จะต้องรอการสั่งอนุญาตไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(3) ปัจจุบันได้มีการประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมไว้หลายฉบับที่สำคัญคือ ประกาศเรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับแรก พุทธศักราช 2535 ฉบับที่ 2 พุทธศักราช 2535 ฉบับที่ 3 พุทธศักราช 2539 ดังนั้นการดำเนินการเพื่อก่อสร้างอาคารบางประเภท บางโครงการบางพื้นที่เช่นการดำเนินการเพื่อประกอบอุตสาหกรรมปิโตรเคมีผลิตปูนซีเมนต์ซึ่งมีขนาดเกินกว่าที่กำหนดการก่อสร้างอาคารที่อยู่ริมแม่น้ำริมทะเลหรือใกล้อุทยานแห่งชาติถ้าเป็นอาคารที่สูงเกิน 23 เมตร หรือพื้นที่ตั้งแต่ 100,000 ตารางเมตร การก่อสร้างอาคาร โรงแรมตั้งแต่ 80 ห้องอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารซึ่งเป็นอาคารที่ใช้ในการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งความสูงตั้งแต่ 23 เมตร ขึ้นไป หรือมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกัน ตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตร ขึ้นไปการจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเพื่อประกอบการพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินจำนวนที่ดินแปลงย่อย ตั้งแต่ 500 แปลง หรือเนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่ ฯลฯ จะต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนและในส่วนของผู้ที่จะอนุญาตก็จะต้องรอการสั่งอนุญาตไว้จนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานฯดังกล่าวก่อน กล่าวโดยสรุปผู้ที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารหรือจะอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารจะต้องพิจารณาตรวจสอบดังนี้

1. ที่ดินที่จะขออนุญาตอยู่ในเขตที่ได้การประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้มาตรการควบคุมในด้านสิ่งแวดล้อมหรือไม่ถ้าอยู่ในเขตประกาศได้มีการกำหนดไว้ในเขตบริเวณใดมีการกำหนดให้หรือห้ามประเภทและกิจกรรมอาคารประเภทใดบ้าง

2. บริเวณพื้นที่และลักษณะกิจกรรมที่จะดำเนินการอยู่ในขอบข่ายที่จะต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ถ้ามีผู้ที่จะอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารก็จะต้องรอการสั่งอนุญาตไว้จนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคารที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นเพียงตัวอย่างกฎหมายบางเรื่องเท่านั้นเพราะรัฐอาจออกกฎหมายในลักษณะที่กล่าวมาอีกตามความจำเป็นในการต้องจำกัดพื้นที่หรือบริเวณก่อสร้างตัดแปลงฯ อาคารหรือความจำเป็นในการกำหนดประเภทลักษณะแบบรูปทรงหรือลักษณะระดับความสูงของอาคารในกิจการ

บางอย่างเพิ่มเติมอย่างไรในการต่อไปก็ได้ ซึ่งก็ต้องถือว่าเป็นกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการราชการส่วนท้องถิ่นและประชาชนทั่วไปจะต้องถือปฏิบัติตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารดังกล่าวทั้งสิ้น¹⁴⁰

3.1.3 หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายควบคุมอาคาร¹⁴¹

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 กำหนดให้มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมอาคารเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ได้แก่

1. เทศบาล
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. เมืองพัทยา
4. กรุงเทพมหานคร

เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายควบคุมอาคาร

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือเป็นผู้ดูแลกิจการต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการประกาศ กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากเทศบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัดกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 และออกกฎกระทรวงกำหนดกิจการตามความในมาตรา 5 คือกำหนดค่าธรรมเนียมและยกเว้นค่าธรรมเนียมกำหนดแบบค่าขออนุญาตใบอนุญาตใบรับรองใบแทนต่างๆ หรือกำหนดกิจการอื่นๆ เช่น กำหนดคุณวุฒินายช่าง หรือนายตรวจยังมีอำนาจออกกฎกระทรวงยกเว้นผ่อนผันหรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเกี่ยวกับอาคารของกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ อาคารขององค์กรของรัฐที่สร้างขึ้นตามกฎหมายที่ใช้ในกิจการขององค์กร หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์โบราณสถานวัดวาอาราม หรืออาคารต่างๆ ที่ใช้เพื่อการศาสนาซึ่งมีกฎหมายควบคุมการก่อสร้างไว้โดยเฉพาะแล้ว อาคารที่ทำการขององค์กรระหว่างประเทศหรือของหน่วยงานที่สร้างขึ้นตามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศอาคาร ที่ทำการสถานทูต หรือกงสุลระหว่างประเทศอาคารชั่วคราวที่มีกำหนดเวลาหรือถาวรทั้งนี้มีอำนาจดำเนินการ โดยอิสระไม่จำเป็นต้องมีคำแนะนำจากคณะกรรมการควบคุมอาคาร

¹⁴⁰ บุรินทร์ โชคเกิด. (2551). คำอธิบายพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522. หน้า 137-139.

¹⁴¹ แหล่งเดิม. หน้า 141.

นอกจากนี้เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรมและการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดลักษณะแบบรูปทรงสัดส่วนเนื้อที่และที่ตั้งของอาคารกำหนดการรับน้ำหนัก ความคงทนตลอดจนลักษณะคุณสมบัติของวัสดุที่ใช้กำหนดแบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบประปาไฟฟ้าแบบและจำนวนของห้องน้ำห้องส้วมกำหนดระบบการจัดแสงสว่างการระบาย อากาศการระบายน้ำและอื่นๆ ก็เพื่อให้บรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522

มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลควบคุมตรวจสอบให้การดำเนินการเกี่ยวกับอาคาร ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนได้เป็นไปโดยถูกต้องเรียบร้อยสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ควบคุมอาคารและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ การพิจารณาออกคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ ดำเนินการก่อสร้างติดตั้งหรือเคลื่อนย้ายและใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารตลอดจนการออก คำสั่งห้ามและกำหนดมาตรการบังคับต่างๆ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติ ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

นายช่าง¹⁴²

หมายความว่า วิศวกรหรือสถาปนิกของกรมโยธาธิการหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่งตั้งให้เป็นนายช่าง นายช่างที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะแต่งตั้งให้เป็นนายช่างต้องเป็นข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งได้บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 มาตรา 49 เนื่องจากลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การมีบุคลากรของตนเองซึ่งนอกจากบุคคลที่กระทำการในฐานะผู้แทนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไป ได้แก่สภา

ท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นแล้วยังหมายถึงเจ้าหน้าที่ประจำซึ่งมาจากการบรรจุแต่งตั้ง โดยอาศัยอำนาจบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ที่เป็นนายช่างในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องแต่งตั้งโดยอำนาจบริหารของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ก็คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นนายช่างมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

¹⁴² พรชัย รัศมีแพทย์. (2530). *คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง (ออนไลน์)*.

1. เข้าไปในบริเวณที่มีการก่อสร้างตัดแปลงรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคารเพื่อตรวจสอบว่าได้มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 มาตรา 53

2. มีอำนาจเข้าไปตรวจอาคารและบริเวณที่ตั้งอาคารนั้นได้และมีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้นเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าอาคารใดซึ่งได้ก่อสร้างตัดแปลงรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายเสร็จแล้วนั้นได้กระทำขึ้นโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าอาคารใดมีการใช้หรือเปลี่ยนการใช้โดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 32 มาตรา 33 หรือมาตรา 34 หรืออาคารใดมีลักษณะตามมาตรา 46 ทั้งนี้ตามมาตรา 54

นายตรวจ

หมายความว่าผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นนายตรวจมีอำนาจหน้าที่เข้าไปในบริเวณที่มีการก่อสร้างตัดแปลงรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคารเพื่อตรวจสอบว่าได้มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 มาตรา 53

คณะกรรมการควบคุมอาคาร¹⁴³

เป็นองค์กรกลุ่มที่มีอิสระในการแลกเปลี่ยนแนวความคิดระหว่างกรรมการด้วยกัน สมาชิกในคณะกรรมการมักจะเป็นแบบกำหนดให้ทำงานบางอย่างพิเศษจากงานประจำตามปกติ คณะกรรมการควบคุมอาคารประกอบด้วยบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในทางราชการโดยตรงที่จะต้องกำกับดูแลอาคารให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและบุคคลผู้มีความรู้เชี่ยวชาญในด้านวิศวกรรมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ ฯลฯ ที่รัฐมนตรีแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลให้การก่อสร้างตัดแปลงรื้อถอนเคลื่อนย้ายใช้และเปลี่ยนการใช้อาคารเป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร โดยเคร่งครัดโดยระบุอำนาจหน้าที่ไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 มาตรา 18

คณะกรรมการควบคุมอาคารมี 2 ประเภท คือ คณะกรรมการโดยตำแหน่งได้แก่ ผู้ที่ระบุตำแหน่งไว้ในมาตรา 14 มีจำนวน 12 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกิน 4 คนซึ่งโดยปกติก็แต่งตั้งเต็มจำนวน 4 คน ดังนั้น

¹⁴³ บุรินทร์ โชคเกิด. เล่มเดิม. หน้า 108-112.

คณะกรรมการควบคุมอาคารจึงมีจำนวนรวม 16 คน คณะกรรมการโดยตำแหน่งไม่มีวาระการอยู่ในตำแหน่งเพราะเป็นตำแหน่งตามกฎหมาย ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระตามมาตรา 15 กฎหมายไม่ได้ระบุคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคงเห็นว่าการระบุไว้เช่นนั้นอาจเป็นการคับแคบไปจึงปล่อยให้เป็นผู้พิทักษ์ของรัฐมนตรีแต่ในทางปฏิบัติน่าจะแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องอาคารและการผังเมืองเพื่อให้เหมาะสมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ถือว่าเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการดำเนินการตามมาตรา 8 หรือมาตรา 10 ทวิ
2. ให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา 10 (2)
3. ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
4. ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการควบคุมอาคารไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ดำเนินการโดยการประชุมและมีมติของที่ประชุมคณะกรรมการควบคุมอาคารอาจตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อปฏิบัติการอย่างใดก็ตามที่คณะกรรมการควบคุมอาคารมอบหมายให้อำนาจในการแต่งตั้งเช่นนี้จะต้องกระทำโดยมติของที่ประชุมคณะกรรมการควบคุมอาคาร ส่วนผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งน่าจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอ้างถึงที่มาของอนุกรรมการดังกล่าวคือมติที่ประชุมของคณะกรรมการควบคุมอาคารองค์ประชุมประชาชนที่ประชุมการออกเสียงลงคะแนนและมติของที่ประชุมคณะอนุกรรมการปฏิบัติตามความในมาตรา 17 คือ ถูปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการควบคุมอาคารโดยอนุ โลมโดยที่คณะกรรมการควบคุมอาคารทั้ง 2 ประเภทมาจากส่วนราชการหรือผู้ทรงคุณวุฒิหลายหน่วยงานหรือหลายคนด้วยกันเมื่อต้องมาประชุมร่วมกันจึงต้องมีสำนักงานกลางเป็นเครื่องมือหรือองค์กรเพื่อดำเนินงานหรือเพื่อแปรรูปมติของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นรูปธรรมหรือให้มีผลในทางปฏิบัติและ โดยที่เนื้อหาของงานเป็นหน้าที่โดยตรงของกรมโยธาธิการทั้งอธิบดีกรมโยธาธิการก็เป็นประธานคณะกรรมการควบคุมอาคาร โดยตำแหน่งอยู่แล้วจึงให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคารขึ้น ในกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย มีฐานะเป็นกองตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม สำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคารมีหน้าที่ดังนี้

1. ปฏิบัติงานวิชาการให้แก่คณะกรรมการควบคุมอาคาร เช่น มีหน้าที่ค้นคว้ารวบรวมวิชาการทั้งทางด้านวิศวกรรมศาสตร์สถาปัตยกรรมศาสตร์การผังเมืองตลอดจนกฎหมายและพัฒนาการของกฎหมายให้แก่คณะกรรมการควบคุมอาคารเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา

วินิจฉัยปัญหาต่างๆ รวมไปถึงการให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีเพื่อออกกฎกระทรวงหรือประกาศตามที่กฎหมายระบุไว้

2. ปฏิบัติงานธุรการให้แก่คณะกรรมการควบคุมอาคาร เช่น งานสารบรรณ งานจัดการประชุม พิมพ์รายงานการประชุม การเสนอคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

3. ให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่ได้รับคำร้องขอ

4. ประสานงานและให้ความช่วยเหลือแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารเช่นรวบรวมข้อมูลในทางวิชาการเสนอคณะกรรมการควบคุมอาคารเพื่อพิจารณาตอบข้อหรือแก่ราชการส่วนท้องถิ่น นำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติให้ถูกต้อง

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นองค์กรกลุ่มที่ทำหน้าที่ชี้ขาด ข้อพิพาททางปกครอง กล่าวคือพิจารณาวินิจฉัยหนังสืออุทธรณ์ที่เอกชนอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 มาตรา 51 และมาตรา 51 ทวิ ได้กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร เมื่อมีหนังสือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือสั่งให้บุคคลดังกล่าวส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

2. สอบถามข้อเท็จจริงหรือกระทำการใดๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์

3. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติราชการตามที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มอบหมายในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร มาตรา 64 แม้กรรมการดังกล่าวจะเป็นบุคคลภายนอก คือได้รับการแต่งตั้งมาในฐานะเป็นกรรมการจากภาคเอกชนมิใช่เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ก็อาจได้รับความคุ้มครองในฐานะเจ้าพนักงานหรืออาจต้องรับผิดชอบในฐานะพนักงานส่วนท้องถิ่นก็อาจเจ้าพนักงานตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาได้

การวิธีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 51 (1) นั้นกฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการไว้ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรในทางปฏิบัติน่าจะกระทำโดยการพิจารณาเอกสารหลักฐานของผู้อุทธรณ์และเอกสารหลักฐานซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอไปพร้อมอุทธรณ์ที่อาจเรียกผู้อุทธรณ์และข้าราชการที่เกี่ยวข้องในราชการส่วนท้องถิ่นหรือผู้มีความรู้ความชำนาญมาให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็นประกอบได้ซึ่งการพิจารณาวินิจฉัยน่าจะต้องกระทำโดยวิธีประชุม

กรรมการแล้วขอมติจากที่ประชุมตามมาตรา 17 ส่วนผลของการวินิจฉัยอาจกระทำได้ โดยการยกยื่นกลับหรือแก้คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นคือ

1. สั่งยกอุทธรณ์ในกรณีที่เห็นว่าอุทธรณ์นั้นต้องห้ามตามกฎหมาย เช่น ผู้อุทธรณ์ไม่มีอำนาจอุทธรณ์เพราะมิใช่บุคคลที่ระบุไว้ในมาตรา 52 หรืออุทธรณ์นั้นมิได้ยื่นภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันได้ทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 52 วรรคแรกเป็นต้น

2. สั่งยื่นตามคำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เช่น ผู้อุทธรณ์ขออนุญาตก่อสร้างอาคารเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งไม่อนุญาตเพราะในท้องที่นั้นมีกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นห้ามมิให้ก่อสร้างอาคารชนิดหรือประเภทนั้น ผู้ขอรับใบอนุญาตจึงยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อขอให้สั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตตามคำขอ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่าการก่อสร้างอาคารตามคำขอของผู้อุทธรณ์ต้องห้ามตามกฎหมายจึงวินิจฉัยยื่นตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ไม่อนุญาตให้สร้างอาคารนั้นเป็นต้น

3. สั่งกลับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้เจ้าของอาคารแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือรื้อถอนส่วนของอาคารที่ก่อสร้างผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตเจ้าของอาคารอุทธรณ์โดยอ้างหรือเสนอความเห็นของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านวิศวกรรมศาสตร์หรือสถาปัตยกรรมศาสตร์ว่าส่วนของอาคารที่ก่อสร้างนั้น แม้จะผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตก็อาจกระทำได้ตามความในกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พุทธศักราช 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่าความเห็นของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญดังกล่าว ถูกต้องก็อาจวินิจฉัยกลับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นว่าไม่ต้องรื้อถอนส่วนของอาคารดังกล่าวเป็นต้น

4. สั่งแก้คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ถ้าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นถูกแต่เพียงบางส่วนและผิดบางส่วนกรณีก่อสร้างอาคารผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีคำสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารนั้น เจ้าของอาคารอุทธรณ์ถ้าคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่ามีกรก่อสร้างอาคารนั้นผิดไปจากแบบแปลนเพียงบางส่วนชอบที่จะสั่งให้รื้อถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงเฉพาะส่วนที่ผิดนั้น ก็อาจมีคำวินิจฉัยแก้คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจากรื้อถอนอาคารทั้งหลังเป็นให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือรื้อถอนเฉพาะเพียงบางส่วนได้เป็นต้น

อำนาจของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 51 (2) เป็นอำนาจในการสอบสวนพยานบุคคลหรือตรวจสอบพยานเอกสารเพิ่มเติมด้วยตนเองกล่าวคือ ถ้าเห็นสมควรสอบปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างใดก็มีอำนาจออกหนังสือเรียกบุคคลนั้นๆ มาให้ถ้อยคำ

ณ สถานที่และตามวันเวลาที่กำหนดได้หากผู้รับหนังสือฝ่าฝืนคือ ไม่มาให้ถ้อยคำหรือมาแล้ว ไม่ยอมมาให้ถ้อยคำโดยไม่มีเหตุอันสมควรก็อาจมีความผิดตามมาตรา 68 (1) ได้ผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในหนังสือเรียกดังกล่าวน่าจะต้องเป็นประธานกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือผู้ทำการแทน โดยชอบไม่จำเป็นต้องลงชื่อทั้งคณะอย่างไร แต่หากประธานกรรมการมอบหมายให้กรรมการผู้ใดลงชื่อแทนกรรมการนั้น ย่อมมีอำนาจลงลายมือชื่อแทน โดยชอบส่วนอำนาจในการเรียกพยานเอกสารหรือหลักฐานอื่นคือวัตถุพยานก็เช่นเดียวกับอำนาจในการเรียกพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำคือ ให้กระทำโดยการมีหนังสือไปถึงบุคคลที่ครอบครองเอกสารหรือหลักฐานนั้นเพื่อให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานดังกล่าวมาเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ ทั้งนี้ในหนังสือดังกล่าวน่าจะต้องระบุถึงมูลเหตุแห่งการออกหนังสือนั้นๆ ตามกฎหมายด้วย เช่น มีการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเรื่องใดคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้รับรายงานว่ามีเอกสารฉบับนั้น หรือวัตถุพยานนั้นอยู่ในความครอบครองของผู้รับหนังสือซึ่งเกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว จึงขอให้ผู้นั้นส่งเอกสารหรือวัตถุพยานนั้นให้แก่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ณ สถานที่และตามวันเวลาที่กำหนดให้ดังนี้เป็นต้นเมื่อได้รับหนังสือดังกล่าวโดยชอบแล้วหากผู้รับหนังสือขัดขืนไม่ยอมส่งมอบเอกสารหรือวัตถุพยานนั้นๆ ให้ตามกำหนดโดยไม่มีข้อแก้ตัวอันสมควรก็อาจมีความผิดตามมาตรา 68 (1) ได้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงจากบุคคลใดๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ ทั้งนี้น่าจะหมายถึงการไปพบบุคคลดังกล่าว ณ อาคารหรือบริเวณอาคารที่เป็นมูลกรณีอุทธรณ์มิใช่โดยมีหนังสือเรียกตามมาตรา 51 (1) อำนาจของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาข้อเท็จจริงหรือปฏิบัติการอย่างไรอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เห็นสมควรมอบหมายซึ่งตามเจตนารมณ์ของกฎหมายน่าจะแต่งตั้งให้มีหน้าที่ช่วยพิจารณาข้อเท็จจริงหรือปฏิบัติการอย่างไรอย่างหนึ่งภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 51 เท่านั้นจะให้ให้มีอำนาจหน้าที่นอกเหนือไปจากมาตรา 51 คงจะไม่ได้ หากมีการแต่งตั้งให้ปฏิบัติการกิจเช่นนั้นอนุกรรมการนั้นคงไม่มีอำนาจตามกฎหมาย อนึ่งการจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ทั้งเรื่องไม่น่าจะกระทำได้เพราะการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงซึ่งน่าจะต้องกระทำและเสนอความเห็นโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เท่านั้นจึงน่าจะมอบหมายให้เพียงช่วยกลั่นกรองหรือพิจารณาอุทธรณ์เท่านั้น

วาระการอยู่ในตำแหน่งของคณะอนุกรรมการการพ้นจากตำแหน่งของคณะอนุกรรมการ และองค์ประชุมของคณะอนุกรรมการให้เป็นไปตามมาตรา 15 มาตรา 16 และมาตรา 17 โดยอนุโลมส่วนที่ให้นำมาตรา 51 มาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น หมายความว่าเมื่อได้มอบหมายให้

คณะอนุกรรมการปฏิบัติการตามมาตรา 51 แล้วผู้ใดฝ่าฝืนหนังสือเรียกหรือการปฏิบัติการดังกล่าวของคณะอนุกรรมการนั้นๆ ย่อมเป็นความผิดตามมาตรา 51, 68 (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณีด้วยลักษณะทั่วไปของอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารเป็นดังนี้

1. ต้องทำเป็นหนังสือมิใช่อุทธรณ์ด้วยวาจาและต้องลงลายมือชื่อผู้อุทธรณ์ในอุทธรณ์ มิฉะนั้นอาจถือว่าเป็นบัตรสนเท่ห์ที่ไม่ชอบที่จะรับเป็นอุทธรณ์ อนึ่งกฎหมายมิได้บังคับว่าจะต้องมีสำเนาอุทธรณ์ด้วยจึงไม่จำเป็นต้องทำสำเนายื่นพร้อมอุทธรณ์แต่อย่างใด

2. ผู้อุทธรณ์ต้องอุทธรณ์ด้วยตนเองจะแต่งตั้งทนายความให้อุทธรณ์แทน หรือให้ผู้อื่นยื่นอุทธรณ์แทนไม่ได้เพราะบุคคลดังกล่าวมิใช่ผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นอันเป็นมูลเหตุแห่งการอุทธรณ์นั้นส่วนการมอบอำนาจให้ผู้อื่นเป็นตัวแทนในการอุทธรณ์คำสั่งแทนตนหรือให้ทนายความเป็นผู้เรียงอุทธรณ์ให้ยื่นน่าจะกระทำไม่ได้เพราะไม่มีกฎหมายห้ามแต่การมอบอำนาจนั้นจะต้องเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายทั้งต้องปิดอากรแสตมป์โดยถูกต้องตามกฎหมายด้วยส่วนการให้ทนายความเรียงอุทธรณ์ไม่จำเป็นต้องมีใบแต่งตั้งทนายด้วย

3. อุทธรณ์น่าจะมีข้อความปรากฏชัดว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งเรื่องใดเมื่อใดและผู้อุทธรณ์ได้ทราบคำสั่งนั้นเมื่อใด

4. อุทธรณ์จะต้องปรากฏข้อคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิใช่คัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานในลำดับรองลงมา เช่น นายตรวจหรือ นายช่างซึ่งคำสั่งเช่นนั้น ย่อมไม่อาจอุทธรณ์ได้ตามกฎหมายจะทำได้ก็แต่เพียงร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของบุคคลเหล่านั้น ลักษณะของอุทธรณ์ต้องแสดงว่าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นพ้องกับคำสั่งเท่านั้น โดยคัดค้านว่าไม่ถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริงไม่ชอบด้วยเหตุผลหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไรพร้อมด้วยเหตุทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ถ้าไม่มีข้อคัดค้านเช่นนั้น โดยมีลักษณะเป็นเพียงคำปรารภหรือคำร้องเรียนการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นน่าจะไม่เป็นอุทธรณ์ไม่ชอบที่จะรับพิจารณา เนื่องจากอุทธรณ์เป็นกระบวนการหรือเป็นหนังสือซึ่งมีความประสงค์ที่จะให้มีการตรวจสอบคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งเป็นองค์กรหรือสถาบันระดับสูงที่กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารอุทธรณ์จึงจำเป็นต้องมีคำขอของผู้อุทธรณ์ด้วยหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าที่ผู้อุทธรณ์เขียนหนังสือเป็นอุทธรณ์มานั้นผู้อุทธรณ์ประสงค์จะให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แก้ไขความไม่ถูกต้องที่เกิดขึ้นหรือบำบัดความเสียหายให้แก่ผู้อุทธรณ์ตามข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ผู้อุทธรณ์ยกขึ้นอ้างอิงนั้นอย่างไร

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

1. ผู้ขอรับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารเช่นขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง คัดแปลงรีดถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคารตามมาตรา 25 ขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง คัดแปลงรีดถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคารผิดไปจากรายการที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 31 หรือขออนุญาตเปลี่ยนการใช้ อาคารตามมาตรา 33 วรรคสุดท้ายเป็นต้นผู้ได้รับใบอนุญาตเช่นผู้ได้รับใบอนุญาตที่ได้รับคำสั่งให้ ต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 35 หรือผู้รับใบอนุญาตที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ไม่ยอมออกใบแทน ใบอนุญาตให้ตามคำขอซึ่งยื่นตามมาตรา 39 เป็นต้นผู้แจ้งความตามมาตรา 39 ทวิได้แก่ผู้ซึ่งแจ้ง ความประสงค์จะก่อสร้าง คัดแปลงรีดถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคารตามบทบัญญัติดังกล่าว

2. ผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเช่นเจ้าของหรือผู้ควบคุมอาคารผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการลูกจ้างหรือบริวารของบุคคลดังกล่าวตามมาตรา 40 (1) หรือสถาปนิกหรือวิศวกรซึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา 49 ทวิเป็นต้นถ้ามิใช่บุคคลที่ระบุไว้ดังกล่าวยอม ไม่มีสิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายอุทธรณ์นั้นยอมไม่ควรถูกได้รับการพิจารณาวินิจฉัยคณะกรรมการ วินิจฉัยอุทธรณ์จึงชอบที่จะยกอุทธรณ์นั้นเสียได้โดยไม่ต้องพิจารณาในเนื้อหาอย่างไร

คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 มาตรา 74 วรรค 1 ได้กำหนดให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

1. ในเขตกรุงเทพมหานครประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครผู้แทนสำนักงาน อัยการสูงสุดและผู้แทนกรมตำรวจ (ปัจจุบันคือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ)

2. ในเขตจังหวัดอื่นประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัดและหัวหน้า ตำรวจภูธรจังหวัดหรือผู้กำกับการตำรวจแล้วแต่กรณี พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 มาตรา 74 วรรค 1 ได้กำหนดให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีอำนาจเปรียบเทียบคดีบรรดา ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือความผิดตามมาตรา 68 การควบคุมอาคารเป็นหน้าที่ที่ต้อง ควบคุมการก่อสร้างอาคารทุกชนิดในเขตพื้นที่ให้เป็นไปตามกฎหมายทั้งในด้านความมั่นคง แข็งแรงการถูกสุขลักษณะการผังเมืองการจราจรการสถาปัตยกรรมรวมทั้งข้อกำหนดในเรื่อง บริเวณก่อสร้าง

3.1.4 การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร¹⁴⁴

ผู้ที่มีความประสงค์จะก่อสร้างอาคารสามารถดำเนินการได้ 2 แนวทางคือ

1. ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบ ข. 1 และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พุทธศักราช 2526) และกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พุทธศักราช 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ซึ่งเอกสารที่จะใช้ประกอบการขออนุญาตจะประกอบไปด้วย

- 1.1 แบบฟอร์มคำขออนุญาต
- 1.2 แบบแปลนแผนผังบริเวณและรายการประกอบแบบแปลนจำนวน 5 ชุด
- 1.3 รายการคำนวณ 1 ชุด (กรณีที่เป็นอาคารสาธารณะอาคารพิเศษหรืออาคารที่ก่อสร้างด้วยวัสดุถาวรและวัสดุทนไฟเป็นส่วนใหญ่)
- 1.4 สำเนาใบประกอบวิชาชีพของสถาปนิกและวิศวกรผู้ออกแบบ (กรณีที่เป็นอาคารควบคุมตามกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพ)
- 1.5 สำเนาโฉนดที่ดิน/น.ส. 3/ส.ค. 1
- 1.6 หนังสือแสดงความยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารในที่ดิน (กรณีเป็นเจ้าของอาคารไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินที่อาคารนั้นตั้งอยู่)
- 1.7 หนังสือแสดงความยินยอมให้ปลูกสร้างอาคารชิดเขตที่ดิน (กรณีอาคารก่อสร้างชิดเขตที่ดินน้อยกว่า 50 เซนติเมตร) หรือใช้ผนังร่วมกัน
- 1.8 หนังสือแสดงความเป็นตัวแทนเจ้าของอาคาร (หรือหนังสือมอบอำนาจกรณีตัวแทนเจ้าของอาคารเป็นผู้ขออนุญาต)
- 1.9 สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนวัตถุประสงค์และผู้มีอำนาจลงชื่อแทนนิติบุคคลผู้ขออนุญาตที่ออกให้ไม่เกินหกเดือน
- 1.10 หนังสือแสดงว่าเป็นผู้จัดการหรือผู้แทนซึ่งเป็นผู้ดำเนินการของนิติบุคคล (กรณีที่ดินบุคคลเป็นผู้ขออนุญาต)
- 1.11 เอกสารอื่นๆ (ถ้ามี)

¹⁴⁴ กรมโยธาธิการและผังเมือง ข เล่มเดิม. หน้า 20.

2. โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 39 ทวิซึ่งขั้นตอนในการแจ้งมีดังนี้

2.1 แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบโดยยื่นแบบฟอร์มตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดพร้อมทั้งเอกสารประกอบการขออนุญาตแต่ในกรณีนี้ ผู้ออกแบบอาคารทั้งวิศวกรและสถาปนิกต้องเป็นวุฒิวิศวกรและวุฒิสถาปนิกพร้อมทั้งแจ้งวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการดำเนินการดังกล่าว

2.2 ชำระค่าธรรมเนียมเมื่อดำเนินการตาม 2.1 และ 2.2 เรียบร้อยแล้วเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกไปรับแจ้งเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งภายในวันที่ได้รับแจ้งเมื่อเจ้าของอาคารได้ไปรับแจ้งแล้วสามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารได้

3.1.5 รื้อถอนอาคาร¹⁴⁵

ผู้ที่มีความประสงค์จะรื้อถอนอาคารถ้าเป็นอาคารหรือส่วนอื่นของโครงสร้างอาคารดังต่อไปนี้ต้องขออนุญาตรื้อถอนจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบ ข. 1 หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 39 ทวิ

1. อาคารที่มีส่วนสูงเกินสิบห้าเมตรซึ่งอยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะน้อยกว่าความสูงของอาคาร
2. อาคารที่อยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะน้อยกว่าสองเมตร
3. กันสาดคอนกรีตเสริมเหล็ก
4. ผนังหรือฝาที่เป็น โครงสร้างของอาคารหรือผนังหรือฝาคอนกรีตเสริมเหล็ก
5. บันไดคอนกรีตเสริมเหล็ก
6. พื้นคอนกรีตเสริมเหล็กตั้งแต่พื้นที่ชั้นที่สองของอาคารขึ้นไปและต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พุทธศักราช 2526) และกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พุทธศักราช 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522

ผู้ที่มีความประสงค์จะเคลื่อนย้ายอาคารสามารถดำเนินการได้ 2 แนวทางคือ

1. ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบ ข. 2 และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พุทธศักราช 2526) และกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พุทธศักราช 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ซึ่งเอกสารที่ใช้ประกอบการขออนุญาตจะประกอบไปด้วย

¹⁴⁵ แหล่งเดิม. หน้า 21.

- 1.1 แผนผังบริเวณแบบแปลนรายการประกอบแบบแปลน
 - 1.2 รายการคำนวณจำนวนหนึ่งชุด (เฉพาะกรณีที่เป็นอาคารสาธารณะอาคารพิเศษหรืออาคารที่ก่อสร้างด้วยวัสดุถาวรและวัตถุนไฟเป็นส่วนใหญ่)
 - 1.3 หนังสือแสดงความเป็นตัวแทนของเจ้าของอาคาร (กรณีที่มีตัวแทนเจ้าของอาคารเป็นผู้ขออนุญาต)
 - 1.4 สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนวัตถุประสงค์และผู้มีอำนาจลงชื่อแทนนิติบุคคลผู้ขออนุญาตที่ออกให้ไม่เกินหกเดือน (กรณีที่มีนิติบุคคลเป็นผู้ขออนุญาต)
 - 1.5 หนังสือแสดงว่าเป็นผู้จัดการหรือผู้แทนซึ่งเป็นผู้ดำเนินกิจการของนิติบุคคล (กรณีที่มีนิติบุคคลเป็นผู้ขออนุญาต)
 - 1.6 หนังสือแสดงความอยู่ยินยอมและรับรองของผู้ออกแบบและคำนวณอาคาร พร้อมทั้งสำเนาหรือภาพถ่ายใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม (กรณีที่เป็นอาคารมีลักษณะขนาดอยู่ในประเภทเป็นวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมแล้วแต่กรณี)
 - 1.7 สำเนาหรือภาพถ่ายโฉนดที่ดินเลขที่/น.ส. 3 เลขที่/ส.ค. 1 หรือหนังสือยินยอมของเจ้าของที่ดินที่จะเคลื่อนย้ายอาคาร
 - 1.8 หนังสือแสดงความยินยอมของผู้ควบคุมงาน
 - 1.9 สำเนาหรือภาพถ่ายใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมของผู้ควบคุมงาน (กรณีที่เป็นอาคารมีลักษณะขนาดอยู่ในประเภทเป็นวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมแล้วแต่กรณี)
 - 1.10 เอกสารอื่นๆ (ถ้ามี)
2. โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 39 ทวิซึ่งขั้นตอนในการแจ้งมีดังนี้
 - 2.1 แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบโดยยื่นแบบฟอร์มตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดพร้อมทั้งเอกสารประกอบการขออนุญาตแต่ในกรณีนี้ผู้ออกแบบอาคารทั้งวิศวกรและสถาปนิกต้องเป็นวุฒิวิศวกรและวุฒิสถาปนิกพร้อมทั้งแจ้งวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการดำเนินการดังกล่าว
 - 2.2 ชำระค่าธรรมเนียมเมื่อดำเนินการตาม 2.1 และ 2.2 เรียบร้อยแล้วเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกใบรับแจ้งเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งภายในวันที่ได้รับแจ้งเมื่อเจ้าของอาคารได้ใบรับแจ้งแล้วสามารถดำเนินการเคลื่อนย้ายอาคารได้

3.1.6 การใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร¹⁴⁶

การใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารต่างๆไปอาทิเช่น อาคารอยู่อาศัยห้องแถวหรือตึกแถวเมื่อก่อสร้างเสร็จแล้วสามารถเข้าใช้สอยได้ทันทีแต่มีอาคารบางประเภทเมื่อก่อสร้างเสร็จแล้วก่อนเข้าไปใช้อาคารต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนหรือหากเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารมาเป็นอาคารประเภทตามที่กฎหมายกำหนดต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสียก่อนจึงจะสามารถเข้าใช้สอยอาคารนั้นได้เราจะเรียกอาคารที่ถูกควบคุมเช่นนี้ว่า “อาคารควบคุมการใช้” โดยอาคารควบคุมการใช้จะแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ

ประเภทที่ 1 ไม่กำหนดขนาดพื้นที่ได้แก่อาคารดังนี้คลังสินค้าโรงแรมอาคารชุด และสถานพยาบาล

ประเภทที่ 2 กำหนดพื้นที่ได้แก่อาคารดังนี้อาคารสำหรับค้าขายหรือประกอบธุรกิจมีพื้นที่ตั้งแต่ 80 ตารางเมตร โรงงานที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 80 ตารางเมตรสถานศึกษาที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 80 ตารางเมตรอาคารที่ใช้เป็นที่ชุมนุมหรือประชุมที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 300 ตารางเมตร สำนักงานที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 300 ตารางเมตร

ขั้นตอนในกรณีนี้เมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างดัดแปลงหรือเคลื่อนย้ายอาคารประเภทควบคุมการใช้หรือผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิได้กระทำการดังกล่าวเสร็จแล้วให้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดเพื่อทำการตรวจสอบการก่อสร้างดัดแปลงหรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้นและเมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ทำการตรวจสอบแล้วเห็นว่าการก่อสร้างดัดแปลงหรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้นเป็นไปโดยถูกต้องตามที่ได้รับใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิแล้วก็ให้ออกใบรับรองแบบ อ. 6 ให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ เพื่อให้มีการใช้อาคารนั้นตามที่ได้รับใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิได้

3.1.7 ดัดแปลงอาคาร¹⁴⁷

ผู้ที่มีความประสงค์จะดัดแปลงอาคารสามารถดำเนินการได้ 2 แนวทางคือ

1. ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบ ข. 1 และต้องปฏิบัติตามให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พุทธศักราช 2526) และกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พุทธศักราช 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ซึ่งเอกสารที่จะใช้ประกอบการขออนุญาตจะประกอบไปด้วย

¹⁴⁶ แหล่งเดิม. หน้า 23.

¹⁴⁷ แหล่งเดิม. หน้า 24.

- 1.1 แผนผังบริเวณแบบแปลนรายการประกอบแบบแปลน
 - 1.2 รายการคำนวณหนึ่งชุด (กรณีที่เป็นอาคารสาธารณะอาคารพิเศษหรืออาคารที่ก่อสร้างด้วยวัสดุถาวรและวัตถุนไฟเป็นส่วนใหญ่)
 - 1.3 หนังสือแสดงความเป็นตัวแทนของเจ้าของอาคาร (กรณีที่มีตัวแทนเจ้าของอาคารเป็นผู้ขออนุญาต)
 - 1.4 สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนวัตถุประสงค์และผู้มีอำนาจลงชื่อแทนนิติบุคคลผู้ขออนุญาตที่ออกให้ไม่เกินหกเดือน (กรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้ขออนุญาต)
 - 1.5 หนังสือแสดงว่าเป็นผู้จัดการหรือผู้แทนซึ่งเป็นผู้ดำเนินกิจการของนิติบุคคล (กรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้ขออนุญาต)
 - 1.6 หนังสือแสดงความยินยอมและรับรองของผู้ออกแบบและคำนวณอาคาร พร้อมทั้งสำเนาใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม (กรณีที่เป็นอาคารมีลักษณะขนาดอยู่ในประเภทเป็นวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมแล้วแต่กรณี)
 - 1.7 สำเนาหรือภาพถ่ายโฉนดที่ดินเลขที่/น.ส. 3 เลขที่/ส.ค. 1 หรือหนังสือยินยอมของเจ้าของที่ดิน
 - 1.8 หนังสือแสดงความยินยอมของผู้ควบคุมงาน
 - 1.9 สำเนาหรือภาพถ่ายใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมของผู้ควบคุมงาน (เฉพาะกรณีที่เป็นอาคารมีลักษณะขนาดอยู่ในประเภทเป็นวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมแล้วแต่กรณี)
 - 1.10 เอกสารอื่นๆ (ถ้ามี)
2. การแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 39 ทวิ ซึ่งขั้นตอนในการแจ้งมีดังนี้
 - 2.1 แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบโดยยื่นแบบฟอร์มตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดพร้อมทั้งเอกสารประกอบการขออนุญาตแต่ในกรณีนี้ผู้ออกแบบอาคารทั้งวิศวกรและสถาปนิกต้องเป็นวุฒิวิศวกรและวุฒิสถาปนิก พร้อมทั้งแจ้งวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการดำเนินการดังกล่าว
 - 2.2 ชำระค่าธรรมเนียม เมื่อดำเนินการตาม 2.1 และ 2.2 เรียบร้อยแล้วเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกใบรับแจ้งเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งภายในวันที่ได้รับแจ้งเมื่อเจ้าของอาคารได้ใบรับแจ้งแล้วสามารถดำเนินการตัดแปลงอาคารได้

แต่อย่างไรก็ตามการตัดแปลงในบางกรณีต่อไปนี้อาจไม่ต้องขออนุญาตแต่อย่างใด

(1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของอาคาร โดยใช้วัสดุที่มีขนาดจำนวนและชนิดเดียวกับของเดิม เว้นแต่การเปลี่ยนโครงสร้างของอาคารที่เป็นคอนกรีตเสริมเหล็กคอนกรีตอัดแรงหรือเหล็กโครงสร้างรูปพรรณ

(2) การเปลี่ยนส่วนต่างๆ ของอาคารที่ไม่เป็น โครงสร้างของอาคาร โดยใช้วัสดุชนิดเดียวกับของเดิมหรือวัสดุชนิดอื่นซึ่งไม่เป็นการเพิ่มน้ำหนักให้แก่ส่วนหนึ่งส่วนใดของโครงสร้างของอาคารเดิมเกินร้อยละสิบ

(3) การเปลี่ยนแปลงการต่อเติมการเพิ่มการลดหรือการขยายซึ่งลักษณะขอบเขตแบบรูปทรงสัดส่วนน้ำหนักเนื้อที่ส่วนต่างๆ ของอาคารที่ไม่เป็น โครงสร้างของอาคารซึ่งไม่เป็นการเพิ่มน้ำหนักให้แก่ส่วนหนึ่งส่วนใดของโครงสร้างของอาคารเดิมเกินร้อยละสิบ

(4) การลดหรือการขยายเนื้อที่ของหลังคาหรือของพื้นชั้นหนึ่งชั้นใดให้มีเนื้อที่น้อยลงหรือมากขึ้นรวมกันไม่เกินห้าตารางเมตร โดยไม่ลดหรือเพิ่มจำนวนเสาหรือคานซึ่งเป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ 11 (พุทธศักราช 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522

3.1.8 การใช้อาคารเพื่อประกอบกิจการ โรงมหรสพ¹⁴⁸

ผู้ที่มีความประสงค์จะใช้อาคารเพื่อประกอบกิจการ โรงมหรสพจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องและต้องได้รับใบอนุญาตให้ใช้อาคารเพื่อประกอบกิจการ โรงมหรสพจากคณะกรรมการพิจารณาการประกอบกิจการ โรงมหรสพ ซึ่งมีอำนาจในการออกใบอนุญาต เพิกถอนใบอนุญาต ต่ออายุใบอนุญาต โอนใบอนุญาตและออกใบแทนใบอนุญาตโดยคณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบด้วย

(1) ในเขตกรุงเทพมหานครประกอบด้วย อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนกรมอนามัยกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการ และให้ผู้อำนวยการกองควบคุมการก่อสร้าง กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นกรรมการและเลขานุการ

(2) ในเขตจังหวัดอื่นประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ เจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่เกี่ยวข้อง สาธารณสุขจังหวัด หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด เป็นกรรมการและให้โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการซึ่งเป็นไปตามหมวด 3 ทวิแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522

¹⁴⁸ แหล่งเดิม. หน้า 26.

3.1.9 การต่ออายุใบอนุญาต¹⁴⁹

การขอต่ออายุใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุและเมื่อได้ยื่นคำขอดังกล่าวแล้วให้ดำเนินการต่อไปได้จนกว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตนั้น โดยหลักเกณฑ์ในการขอต่ออายุใบอนุญาตต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พุทธศักราช 2528) และกฎกระทรวงฉบับที่ 57 (พุทธศักราช 2544) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 กล่าวคือ การขอต่ออายุใบอนุญาตครั้งแรกเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอนุญาตตามระยะเวลาไม่เกินใบอนุญาตที่ออกให้และในกรณีที่มีการต่ออายุใบอนุญาตมาแล้วเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตอีกครั้งก็ต่อเมื่อมีการดำเนินการก่อสร้างฐานรากทั้งหมดแล้วเสร็จหรือมีการก่อสร้างหรือตัดแปลง โครงสร้างของอาคารไปแล้วเกินร้อยละ 10 ของพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาต

3.2 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารของต่างประเทศ

หลักกฎหมายของต่างประเทศผู้วิจัยได้นำหลักกฎหมายและแนวคิดในการควบคุมอาคารของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสมากล่าวไว้ในส่วนนี้เพื่อให้เห็นถึงหลักและแนวคิดทางกฎหมายในการควบคุมอาคารของต่างประเทศที่จะนำมาเป็นแนวทางเพื่อให้มีการปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทยในโอกาสต่อไปดังนี้

3.2.1 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารของประเทศสหรัฐอเมริกา¹⁵⁰

เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีระบบการควบคุมอาคารที่สลับซับซ้อนและน่าสนใจที่สุดประเทศหนึ่งอีกทั้งเนื้อหาในประมวลข้อบังคับอาคารในประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำมาประยุกต์ใช้กับกฎหมายและมาตรฐานของประเทศไทยหลายฉบับ เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 49 (พุทธศักราช 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ว่าด้วยการก่อสร้างอาคารในเขตที่อาจได้รับแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวก็ปรับปรุงมาจากประมวลข้อบังคับอาคารของสหรัฐอเมริกา การควบคุมอาคารตามประมวลข้อบังคับอาคารในสหรัฐอเมริกาเป็นเรื่องที่ค่อนข้างซับซ้อนพอสมควร เพราะสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใหญ่ มีสภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศที่แตกต่างกันมาก มีการแบ่งการบริหารท้องถิ่นออกเป็น 50 รัฐ แต่ละรัฐก็มีกฎหมายเป็นของตัวเองและรายละเอียดปลีกย่อยก็แตกต่างกันทำให้ประมวลข้อบังคับ

¹⁴⁹ แหล่งเดิม. หน้า 26.

¹⁵⁰ เสถียร เจริญเหรียญ. (2550). *ประมวลข้อบังคับอาคารของประเทศสหรัฐอเมริกา*. หน้า 24-26.

อาคารแต่ละรัฐมีความแตกต่างกัน ไปด้วยรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติให้การก่อสร้างอาคารต้องเป็นไปตามประมวลข้อบังคับอาคาร โดยมีรัฐหรือองค์กรส่วนท้องถิ่นตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตราหรือบังคับใช้ และรัฐส่วนใหญ่ได้ใช้อำนาจดังกล่าวตราประมวลข้อบังคับอาคารประจำรัฐเพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อประชาชนจากการก่อสร้างอาคารภายในรัฐของตนอย่าง เท่าเทียมกันและทำให้ข้อบังคับการก่อสร้างอาคารในรัฐมีรูปแบบเดียวกัน โดยมีเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้กำกับและตรวจสอบว่าการก่อสร้างอาคารในเขตอำนาจความรับผิดชอบเป็นไปตามประมวลข้อบังคับอาคารจากการตรวจแบบรายละเอียดและกฎเกณฑ์การออกแบบในขั้นตอนขออนุญาตก่อสร้างอาคาร รวมทั้งการตรวจสอบสภาพการก่อสร้างในสถานที่ก่อสร้างอาคารด้วยโดยทั่วไปแล้วกระบวนการในการจัดทำประมวลข้อบังคับอาคารเพื่อให้มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา สามารถแบ่งออกได้เป็นสองส่วน ส่วนแรกเป็นการพัฒนาประมวลข้อบังคับ (Code Development) และส่วนที่สองเป็นการรับประมวลข้อบังคับ (Code Adoption) ไปประกาศใช้เพื่อให้มีผลทางกฎหมายโดยรายละเอียดของแต่ละส่วนมีดังนี้

3.2.1.1 การพัฒนาประมวลข้อบังคับอาคารการพัฒนาหรือการจัดทำประมวลข้อบังคับอาคารเป็นเรื่องที่ยุ้งยากและสลับซับซ้อนต้องอาศัยเวลาบุคลากรและงบประมาณในการดำเนินการเป็นจำนวนมากจึงเป็นเรื่องยากที่รัฐหรือองค์กรส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดทำประมวลข้อบังคับขึ้นได้ด้วยตัวเองรวมทั้งในแต่ละรัฐหรือแต่ละท้องถิ่นจัดทำประมวลข้อบังคับขึ้นเองแล้วจะทำให้เนื้อหาของประมวลข้อบังคับอาคารภายในประเทศมีความหลากหลายเกิดข้อโต้แย้งต่างๆ ขึ้นรวมทั้งมาตรฐานการก่อสร้างอาคารภายในประเทศก็จะลักลั่นกันมาก ดังนั้นจึงมีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระเพื่อจัดทำประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบ (Prototype หรือ Model Building Code) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำประมวลข้อบังคับอาคารของสหรัฐอเมริกาให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนและให้มาตรฐานการก่อสร้างอาคารภายในประเทศเป็นรูปแบบเดียวกันหลังจากนั้นรัฐหรือองค์กรส่วนท้องถิ่นสามารถรับประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบดังกล่าวไปประกาศใช้เพื่อให้มีผลบังคับตามกฎหมายต่อไปได้สำหรับประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบที่ใช้ปฏิบัติกันในสหรัฐอเมริกาปัจจุบันนี้สามารถแบ่งได้ออกเป็นสองชุดตามระยะเวลาของการจัดทำดังนี้

ช่วงก่อน พุทธศักราช 2543 สหรัฐอเมริกามีประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบอยู่สามฉบับด้วยกันคือ National Building Code 1905 (NBC) จัดทำโดย Building Officials and Code Administrators International (BOCA) ซึ่งก่อตั้งเมื่อ พุทธศักราช 2448 ประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบฉบับนี้นิยมใช้กับรัฐทางภาคเหนือตอนกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศเป็นส่วนใหญ่

Uniform Building Code 1985 (UBC) จัดทำโดย International Conference of Building Officials (ICBO) ซึ่งก่อตั้งเมื่อ พุทธศักราช 2466 ประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบฉบับนี้ใช้กับรัฐทางซีกตะวันตกของแม่น้ำมิสซิสซิปปีเป็นส่วนใหญ่

Standard Building Code 1946 (SBC) จัดทำโดย Southern Building Code Congress International (SBCC) ซึ่งก่อตั้งเมื่อ พุทธศักราช 2483 ประมวลข้อบังคับต้นแบบฉบับนี้ใช้กับรัฐทางภาคตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศเป็นส่วนใหญ่

ประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบเหล่านี้ได้มีการนำไปใช้เป็นประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบประจำรัฐต่างๆ เกือบทั่วประเทศ เช่นรัฐแคลิฟอร์เนียได้นำประมวลข้อบังคับ UBC มาแก้ไขเพิ่มเติมและประกาศให้เป็นประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบของรัฐแคลิฟอร์เนีย แต่ก็มีบางรัฐหรือบางเมืองที่จัดทำข้อบังคับอาคารขึ้นเองโดยไม่ใช้ประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบเหล่านี้ เช่นรัฐวิสคอนซินหรือ นครนิวยอร์ก เป็นต้น

ช่วงตั้งแต่ พุทธศักราช 2543 ซึ่งถือว่าเป็นช่วงเวลาการเปลี่ยนแปลงประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบที่สำคัญคือหน่วยงานที่จัดทำประมวลข้อบังคับอาคารทั้งสามหน่วยงานข้างต้น (BOCA ICBO และ SBCC) มีความเห็นว่าประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบของสหรัฐอเมริกาควรมีฉบับเดียวเพื่อให้เกิดความสะดวกเป็นรูปแบบเดียวกันและลดข้อขัดแย้งในทางปฏิบัติจึงได้รวมตัวและก่อตั้งเป็นหน่วยงานใหม่คือ International Code Council (ICC) เพื่อจัดทำข้อบังคับอาคารต้นแบบฉบับเดียวคือ International Building Code (IBC) โดยมี IBC ฉบับ พุทธศักราช 2543 เป็นฉบับแรก ขณะเดียวกันสมาคม National Fire Protection Association (NFPA) ซึ่งเป็นสมาคมเก่าแก่ในการจัดทำข้อกำหนดและมาตรฐานเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาคารด้านอัคคีภัยได้ประกาศที่จะจัดทำประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบอีกฉบับคือ Building Construction And Safety Code ซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกายังคงประสบปัญหาการมีประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบมากกว่าหนึ่งฉบับต่อไป ในปัจจุบัน NFPA 5000 ได้เป็นที่นิยมมากขึ้นเนื่องจากเป็นประมวลข้อบังคับอาคารที่จัดทำโดยใช้กระบวนการทางฉันทมติ (Consensus-Based Process) ที่รับรองโดยสถาบันมาตรฐานแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (American National Standards Institute-ANSI) ซึ่งกระบวนการดังกล่าวยินยอมให้กลุ่มคนที่เกี่ยวข้องไม่ว่าเป็นภาคราชการหรือภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม นอกจากนี้ NFPA 5000 เป็นข้อบังคับที่ไม่ลงรายละเอียดด้านเทคนิคแต่อาศัยการอ้างอิงมาตรฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งต่างกับ IBC ที่ยังคงใช้วิธีคัดลอกข้อความมาตรฐานทำให้ข้อบังคับ NFPA 5000 เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางและสามารถใช้ได้ในทางปฏิบัติ

โดยปกติประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบในสหรัฐอเมริกาจะใช้เวลาในการปรับปรุงทุกๆ สามถึงห้าปี เพื่อให้มีเนื้อหาที่ทันสมัยและเหมาะสมต่อสภาพเทคโนโลยีการก่อสร้าง

ที่เปลี่ยนแปลงแต่ไม่ว่าจะมีการประกาศประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบฉบับล่าสุดแล้วประมวลข้อบังคับอาคารประจำรัฐหรือท้องถิ่นจะมีผลบังคับตามอย่างอัตโนมัติหน่วยงานของรัฐและท้องถิ่นต้องใช้เวลาอีกพอสมควรในการพิจารณาทบทวนแก้ไขและประกาศใช้เพื่อความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ดังนั้นประมวลข้อบังคับอาคารในแต่ละรัฐที่มีการประกาศใช้ส่วนใหญ่จะไม่ใช่ประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบฉบับล่าสุด

3.2.1.2 การรับและการประกาศใช้ประมวลข้อบังคับอาคารลำพังด้วยตัวประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบเองแล้วไม่มีผลบังคับทางกฎหมายจนกว่ารัฐหนึ่งๆ จะมีการพิจารณาและเห็นว่าประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบฉบับนั้นมีความเหมาะสมกับการก่อสร้างอาคารในพื้นที่รับผิดชอบจึงประกาศใช้ประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบฉบับนั้นเป็นประมวลข้อบังคับอาคารประจำรัฐ (State Building Code) ข้อบังคับดังกล่าวจะมีผลทางกฎหมายซึ่งผู้เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตาม (แต่ทั้งนี้รัฐต่างๆ ก็สามารแก้ไขเพิ่มเติมประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบเพื่อให้มีความเหมาะสมกับการปฏิบัติในแต่ละรัฐมากขึ้นได้) รวมทั้งองค์กรส่วนท้องถิ่นของรัฐ เช่น นคร (City) หรือเคาน์ตีก็สามารถแก้ไขเพิ่มเติมประมวลข้อบังคับอาคารของรัฐของตนได้และประกาศประมวลข้อบังคับอาคารที่แก้ไขนั้นเป็นประมวลข้อบังคับอาคารฉบับท้องถิ่น (Local Building Code) ซึ่งทั่วไปแล้วองค์กรส่วนท้องถิ่นจะแก้ไขข้อบังคับให้มีข้อจำกัดเพิ่มขึ้น โดยเนื้อหาที่แก้ไขส่วนมากเป็นข้อบังคับในการบริหารจัดการข้อบังคับด้านเทคนิควิศวกรรมจะเป็นส่วนที่แก้ไขน้อยที่สุดและในบางรัฐยินยอมมอบอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถเลือกรับประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบได้เองทำให้ท้องถิ่นในรัฐดังกล่าวมีการใช้ประมวลข้อบังคับต้นแบบที่แตกต่างกันได้

การรับและประกาศใช้ประมวลข้อบังคับอาคารในแคลิฟอร์เนียซึ่งมีขึ้นตอนคล้ายคลึงกับรัฐอื่นทั่วไปกล่าวคือกฎหมายของรัฐที่กำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมของการนำประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบมาปรับปรุงแก้ไขเพื่อประกาศใช้เป็นประมวลข้อบังคับอาคารประจำรัฐซึ่งตามกฎหมายมาตรฐานอาคารแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Building Standards Law) ได้กำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานอาคารแห่งแคลิฟอร์เนีย (California Building Standards Commission) ทำหน้าที่รับรองและพิจารณาประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบเพื่อนำมาใช้เป็นประมวลข้อบังคับอาคารประจำรัฐโดยในทุกๆ สามปีคณะกรรมการจะเสนอข้อคิดเห็นในการแก้ไขหลังจากนั้น จะส่งเรื่องดังกล่าวให้กับคณะกรรมการที่ปรึกษาประมวลข้อบังคับ (Code Advisory Committee) เพื่อตราเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไปจากนั้นหน่วยงานท้องถิ่น เช่น นครซานฟรานซิสโก ก็สามารถนำประมวลข้อบังคับอาคารประจำรัฐมาแก้ไขเพิ่มเติมและประกาศใช้เป็นประมวลข้อบังคับอาคารฉบับท้องถิ่นได้

ปัจจุบันรัฐส่วนใหญ่ในสหรัฐอเมริกาไม่ได้เป็นผู้จัดทำประมวลข้อบังคับอาคารขึ้นเอง แต่จะรับประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบที่จัดทำโดยหน่วยงานอิสระมาประกาศเป็นประมวลข้อบังคับอาคารประจำรัฐและองค์กรส่วนท้องถิ่นภายในรัฐสามารถนำประมวลฉบับประจำรัฐไปใช้ปฏิบัติหรือแก้ไขเพิ่มเติมและประกาศเป็นประมวลข้อบังคับอาคารฉบับท้องถิ่นเพื่อให้มีผลบังคับตามกฎหมายได้แต่การรับประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบก็ยังมีข้อโต้แย้งและยุ่งยากอยู่เนื่องจากประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบของสหรัฐอเมริกาในขณะนี้มากกว่าหนึ่งฉบับต่างๆ ที่ผู้เกี่ยวข้องต่างพยายามผลักดันให้มีประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบฉบับเดียวแล้วก็ตาม

เมื่อย้อนกลับมาดูสถานะของประมวลข้อบังคับอาคารในประเทศไทยแล้วจะเห็นว่าในปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างเห็นความสำคัญและพยายามผลักดันให้เกิดประมวลข้อบังคับอาคารแห่งชาติขึ้น แต่เนื่องจากประเทศไทยยังขาดหน่วยงานอิสระที่เข้มแข็งอย่าง ICC หรือ NFPA จึงเป็นเรื่องยากที่จะทำการจัดทำประมวลข้อบังคับอาคารเป็นรูปธรรมขึ้นได้ กรมโยธาธิการและผังเมืองโดยสำนักควบคุมและตรวจสอบอาคารซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดมาตรการการกำกับดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเกี่ยวกับอาคาร ได้เห็นคุณค่าและความสำคัญของประมวลข้อบังคับอาคารจึงเริ่มดำเนินการจัดทำประมวลข้อบังคับอาคารพร้อมกับเตรียมมาตรการรองรับต่างๆ เพื่อให้การบังคับใช้ประมวลข้อบังคับอาคารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากประมวลข้อบังคับอาคารมีเนื้อหาเป็นจำนวนมากและต้องใช้เวลาและงบประมาณในการดำเนินการจึงมีความจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการจัดทำเพื่อให้ประมวลข้อบังคับดังกล่าว มีเนื้อหาที่สมบูรณ์สามารถนำไปใช้ปฏิบัติในการก่อสร้างอาคารให้มีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัยต่อไป

3.2.1.3 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมย่าน (Zoning Ordinance)¹⁵¹

การใช้ประโยชน์ที่ดินถือว่าเป็นกฎหมายส่วนที่สำคัญมากของการใช้อำนาจ Police Power ในการกำกับดูแลการใช้สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมาย The Standard Zoning Enabling เป็นกฎหมายแม่แบบตั้งแต่ปี ค.ศ. 1922 และในปัจจุบันยังมีผลใช้บังคับอยู่และครอบงำแนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดย่าน ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐบาลท้องถิ่นในการมีอำนาจที่จะดำเนินการดังนี้

“กำหนด หรือจำกัดความสูง จำนวนชั้น ขนาดของอาคาร โครงสร้างอื่นๆ สัดส่วนเป็นเปอร์เซ็นต์ของแปลงที่ดินที่จะใช้ขนาดของลานแปลง พื้นที่โล่ง ความหนาแน่นของประชากรที่ตั้งและการใช้ประโยชน์อาคาร โครงสร้างและที่ดิน เพื่อการพาณิชย์กรรมอุตสาหกรรม ที่พักอาศัย

¹⁵¹ กรมโยธาธิการและผังเมือง ก เล่มเดิม. 5-13, 5-25.

หรือวัตถุประสงค์อื่นๆ” โดยในการกำหนดดังกล่าว ฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจออกกฎหมายท้องถิ่นเพื่อกำหนดจำกัดการก่อสร้าง การเปลี่ยนแปลง การซ่อมแซม หรือการใช้อาคาร โครงสร้าง หรือที่ดินได้

ในเรื่องของการใช้ประโยชน์ที่ดิน จะเป็นการแบ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินออกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ การใช้เพื่อการพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย และการใช้อื่นๆ เช่น เขตประวัติศาสตร์ สนามบิน และการใช้ประเภทอื่นๆ ที่คล้ายกัน

กฎหมายท้องถิ่นอาจเป็นการกำหนดเกี่ยวกับความสูงของอาคารในประเภทของย่านต่างๆ ซึ่งกฎหมายจำกัดความสูงอาจเป็นการกำหนดความสูงที่อนุญาตได้สูงสุด หรือจำนวนชั้นของอาคาร หรือทั้งสองอย่างก็ได้

การควบคุมเรื่องขนาดของอาคาร เป็นการควบคุมในแนวนอน ในขณะที่การควบคุมความสูงเป็นการควบคุมในแนวตั้ง การควบคุมเรื่องขนาดของอาคารอาจใช้มาตรการเกี่ยวกับการกำหนดขนาดของแปลงที่ดิน จำนวนเปอร์เซ็นต์ของแปลงที่ดินที่ต้องเปิดโล่ง ขนาดของลานกฎหมายส่วนท้องถิ่นมักจะผูกเรื่องขนาดของอาคารเข้ากับประเภทของย่านด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดย่าน

การควบคุมการใช้ที่ดิน ความสูง และขนาดของอาคาร ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถควบคุมความหนาแน่นของประชากร กฎหมายของรัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่จะควบคุมความหนาแน่นของประชากรโดยอาศัยการกำหนดพื้นที่ที่จะให้เป็นที่อยู่อาศัยของประชากรโดยกำหนดจำนวนครอบครัว หรือหน่วยที่อยู่อาศัยต่อพื้นที่ หรือต่อแปลงที่ดิน กฎหมายควบคุมอาคาร หรือกฎหมายควบคุมบ้านเรือนก็เป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมความหนาแน่นของประชากร โดยกำหนดจำนวนบุคคลที่จะอาศัยต่อเขตพื้นที่ที่ให้อยู่อาศัยในอาคารได้

ประเภทของย่านเพื่อการใช้ประโยชน์

การกำหนดย่าน คือ การแบ่งเมืองออกเป็นเขตๆ ตามประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยมีการวางแผนอย่างดีและครอบคลุม การแบ่งเมืองออกเป็นเขตๆ ตามประเภทของการใช้ที่ดิน เรียกว่า Euclidean Zoning ปัจจุบันรัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจที่จะออกเทศบัญญัติมาเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชนให้สอดคล้องกับการกำหนดย่านได้

การควบคุมความสูง ขนาดของอาคาร และระยะร่น

(ก) การควบคุมความสูง

การควบคุมความสูงที่กฎหมายท้องถิ่นกำหนดความสูงที่มีความสูงที่สุดที่อาคารจะมีได้ เป็นฟุต หรือชั้น หรือทั้งสองอย่าง ซึ่งเหตุผลที่อยู่ข้างหลังอำนาจในการควบคุมความสูงปรากฏอยู่ในกฎหมาย Standard Enabling Act ได้แก่ (1) เพื่อความปลอดภัยในกรณีเกิดไฟไหม้ (2) เพื่อให้มี

แสงสว่างและอากาศที่เพียงพอ (3) เพื่อไม่ให้ที่ดินมีสิ่งปลูกสร้างมากเกินไป และ (4) เพื่อประโยชน์ในด้านทัศนียภาพ เช่น เทศบัญญัติกำหนดย่านของมหานครเดนเวอร์ ได้มีข้อกำหนดควบคุมความสูงของอาคารในบางเขต เพื่อมิให้อาคารบังภูเขาที่อยู่ล้อมรอบเมือง

(ข) การควบคุมขนาดและระยะถอยร่น

วัตถุประสงค์ของการควบคุมขนาดของอาคารและระยะถอยร่น คือ การควบคุมความหนาแน่นของประชากรในเขต และเพื่อรักษาทัศนียภาพและพื้นที่โล่ง ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในกฎหมายจัดสรรที่ดินด้วย กฎหมายท้องถิ่นที่มีการกำหนดระยะห่างขั้นต่ำจากถนนหรือการกำหนดขนาดของแปลงที่ดินที่สมเหตุสมผล เช่น การกำหนดในย่านที่เป็นที่อยู่อาศัยแบบหลายครอบครัว สิ่งปลูกสร้างจะปกคลุมที่ดินเกิน 60 เปอร์เซ็นต์ไม่ได้ ซึ่งกฎหมายของรัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่จะก้าวเลยเรื่องดังกล่าวเข้าไปถึงการกำหนดที่ตั้งของอาคาร โดยการกำหนดระยะถอยร่นด้านหน้า ด้านหลัง และด้านข้างของอาคารในเขตที่พักอาศัย

ระยะถอยร่น นอกจากจะทำให้ประชาชนที่อยู่อาศัยมีแสงสว่าง ช่องว่าง และอากาศที่เพียงพอ ปลอดภัยในกรณีเกิดเพลิงไหม้ ยังมีวัตถุประสงค์อย่างอื่นอยู่เบื้องหลังอีก ได้แก่ ในกรณีมีการทำถนนเพิ่มเติม การปิดป้ายโฆษณา และการก่อสร้างอาคารในเขตที่เป็นเส้นที่จะเกิดแผ่นดินไหว

(ค) การควบคุมอัตราส่วนพื้นที่ชั้นอาคารต่อพื้นที่ดิน (FAR) และอัตราส่วนพื้นที่อาคารปกคลุมดิน (BCR)

การควบคุมอัตราส่วนพื้นที่ชั้นอาคารต่อพื้นที่ดิน คือ เครื่องมือในการควบคุมประชากร โดยการนำเอาความสูงของขนาดของอาคารมารวมกัน เพื่อจูงใจให้นักพัฒนาที่ดินทิ้งพื้นที่โล่งไว้ให้มากขึ้น โดยรัฐบาลท้องถิ่นยอมให้อาคารมีความสูงเพิ่มขึ้นเป็นการแลกเปลี่ยน

FAR อาจถูกใช้ควบกับการควบคุมความสูง หรือการควบคุมขนาดอาคารได้ ดังนั้นในเขตที่มีการกำหนด FAR ไว้ที่ 10:1 ก็ไม่ได้หมายความว่านักพัฒนาที่ดินจะสามารถก่อสร้างอาคารสูง 200 ชั้น ปกคลุมพื้นที่เพียง 1/20 ของที่ดินแปลงดังกล่าวได้ หรืออาคารสูง 10 ชั้น ปกคลุมพื้นที่ 100 เปอร์เซ็นต์ของที่ดินแปลงดังกล่าวโดยปราศจากระยะร่นได้

อัตราส่วนพื้นที่อาคารปกคลุมดิน คือ มาตรการที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมความหนาแน่นของประชากร โดยมีหลักการที่ว่าขนาดของอาคารจะเป็นการกำหนดขนาดของประชากรที่อยู่อาศัยในตัวอาคารในทางอ้อม BCR คือ อัตราส่วนพื้นที่อาคารปกคลุมดินหารด้วยขนาดของพื้นที่ของแปลงที่ดินที่อาคารนั้นสร้างอยู่

การใช้ประโยชน์ที่ดินขัดกับกฎหมายควบคุมย่าน

กฎหมายควบคุมย่านของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่แล้วมักจะมีการกำหนดว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดกับกฎหมายควบคุมย่านที่มีอยู่ก่อนการออกกฎหมายควบคุมย่านให้สามารถ ใช้ประโยชน์ดังกล่าวต่อไปได้ แม้ว่าจะขัดกับกฎหมายควบคุมย่านก็ตาม ซึ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดกับกฎหมายควบคุมย่านสามารถจำแนกได้เป็น 4 ประเภท คือ

(ก) อาคารที่ขัดกับกฎหมายควบคุมย่าน เป็นอาคารที่ปลูกสร้างโดยไม่มีระยะถอยร่นตามที่กฎหมายกำหนด

(ข) อาคารขัดกับกฎหมายควบคุมย่าน แต่การใช้ประโยชน์สอดคล้องกับกฎหมายควบคุมย่าน เช่น ดิคสำนักงานที่อยู่ในเขตที่อยู่อาศัยประเภทหลายครอบครัว แม้ว่าจะไม่ได้ใช้เป็นดิคสำนักงาน แต่ใช้เป็นอาคารที่อยู่อาศัยหลายครอบครัว

(ค) อาคารปลูกสร้างโดยสอดคล้องกับกฎหมาย แต่การใช้ประโยชน์ไม่สอดคล้อง เช่น บ้านเดี่ยวในเขตที่อยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยว แต่ใช้เป็นสถานที่ผลิตเฟอร์นิเจอร์

(ง) การใช้ประโยชน์ที่ดินขัดกับกฎหมายควบคุมย่าน เช่น การเลี้ยงหมูในย่านที่อยู่อาศัย

การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดกับกฎหมายควบคุมย่านนั้น กฎหมายควบคุมย่านของรัฐบาลท้องถิ่นเกือบทั้งหมดอนุญาตให้ดำเนินการต่อไปได้

การกำจัดหรือจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ขัดกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการใช้ประโยชน์ที่ขัดกฎหมายจะได้รับอนุญาตให้ดำเนินการต่อไป แต่เป้าหมายในระยะยาวคือ การกำจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดกับกฎหมายควบคุมย่านออกไป รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจที่จะจำกัดและจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ขัดกฎหมาย โดยเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ สิทธิที่มีอยู่ในการใช้ประโยชน์ที่ขัดกับกฎหมายควบคุมย่านก็จะดับไปด้วย

การซ่อมแซม หรือการเปลี่ยนแปลง

การซ่อมแซม เป็นสิ่งที่กฎหมายควบคุมย่านและศาลยอมให้ทำได้ โดยเป็นนโยบายที่มีเหตุผล เนื่องจากว่าอาคารควรอยู่ในสถานที่ดี และปลอดภัย แต่การเปลี่ยนแปลงหรือการซ่อมแซมโครงสร้างเป็นสิ่งที่ถูกห้าม เนื่องจากจะทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ขัดกับกฎหมายควบคุมย่านมีระยะเวลาสั้นออกไปอีก

การระงับไป ซึ่งการใช้ประโยชน์ที่ขัดกฎหมาย

การใช้ประโยชน์ที่ขัดกฎหมายไม่ได้หมายความว่า เป็นสิทธิที่มีอยู่ตลอดไปเหมือนสิทธิในทรัพย์สิน รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจระงับโดยการกำหนดระยะเวลา หรือศาลอาจระงับโดยเหตุผลเรื่องเหตุรำคาญได้ การระงับไปซึ่งการใช้ประโยชน์ที่ขัดกฎหมายมีดังนี้

(ก) การหมดหรือสูญสิ้นไป เช่น กฎหมายควบคุมย่านกำหนดว่า การใช้ประโยชน์ที่ขัดกฎหมายจะดำเนินการต่อไปไม่ได้ หากอาคารที่ใช้ประโยชน์ถูกทำลายมากกว่า 60 เปอร์เซ็นต์ของมูลค่าอาคาร เกิดไฟไหม้ในส่วนที่อยู่อาศัยของอาคารหมดสิ้น แม้ว่า 1/3 ของอาคารซึ่งใช้เป็นตลาดซื้อขายเนื้อสัตว์ไม่ได้ถูกทำลายเลย แต่ศาลตัดสินว่ามากกว่า 60 เปอร์เซ็นต์ของอาคารถูกทำลายไปเพราะเพลิงไหม้ ดังนั้นอาคารดังกล่าวจะใช้เป็นตลาดซื้อขายเนื้อสัตว์ต่อไปไม่ได้

(ข) การละทิ้งหรือไม่ดำเนินการต่อ เช่น เจ้าของกิจการร้านค้าได้หยุดการประกอบกิจการร้านค้าไป 5 ปี ต่อมาได้มีคำร้องขอประกอบกิจการร้านซักผ้าด้วยเครื่องประเภทหยอดเหรียญ รัฐบาลท้องถิ่นตัดสินว่า เจ้าของมีเจตนาที่จะละทิ้งการใช้อาคารเพื่อการพาณิชย์กรรมแล้ว จึงไม่มีสิทธิที่จะเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์

(ค) การกำหนดระยะเวลาให้เลิก คือ การบังคับให้มีการระงับการใช้ประโยชน์ที่ขัดกับกฎหมายควบคุมย่าน หลังจากทีระยะเวลาที่กำหนดได้ผ่านพ้นไป โดยความยาวของระยะเวลาขึ้นอยู่กับเงินลงทุนที่ผู้ใช้ประโยชน์ขัดกฎหมายได้ลงทุนไป และระดับความร้ายแรงของผลร้ายของการใช้ประโยชน์นั้นๆ เช่น การใช้ที่ดินเพื่อเป็นการทิ้งซากรถ จะมีระยะเวลาที่สั้นเนื่องจากไม่มีการลงทุนอะไรที่จะต้องเก็บเกี่ยวคืนก่อน ยกเว้นการขุดเหมือง ส่วนระยะเวลาที่นานที่สุดคืออาคารโดยเฉพาะอย่างยิ่งอาคารที่สร้างขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์เพียงวัตถุประสงค์เดียว เช่น อาคารที่ใช้เป็นโรงงานกลั่นน้ำมัน

(ง) การระงับการใช้ประโยชน์ที่ขัดกฎหมายเพราะเหตุรำคาญ ศาลมีอำนาจที่จะสั่งระงับการใช้โดยทันที โดยศาลไม่ต้องตัดสินก่อนว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ แม้ว่าเจ้าของทรัพย์สินจะได้รับความเสียหายจากคำสั่งศาลดังกล่าวก็ตาม เช่น เมืองนิวยอร์กได้ออกเทศบัญญัติห้ามเลี้ยงนกพิราบในเขตที่อยู่อาศัย และสามารถใช้ระงับกับการเลี้ยงนกพิราบที่มีอยู่ก่อนการออกเทศบัญญัติได้ด้วย

3.2.1.4 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและบ้านเรือน¹⁵²

กฎหมายเกี่ยวกับอาคารและบ้านเรือนมีอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกามานานหลายศตวรรษ แต่มีการพัฒนาอย่างมากเมื่อมหานครนิวยอร์กออกกฎหมาย The Tenement House Act of 1901 ซึ่งทำให้กฎหมายเกี่ยวกับอาคารและบ้านเรือนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายควบคุมการใช้ที่ดิน เป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบเล็กลงไปอีกว่า อาคารบ้านเรือนที่จะปลูกในที่ดินแต่ละแปลงต้องมีลักษณะอย่างไรบ้าง ทั้งนี้วัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดของกฎหมายควบคุมอาคาร คือ ความปลอดภัยของตัวอาคารและวัสดุที่ใช้ก่อสร้างว่าจะต้องมั่นคงแข็งแรง ไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้พำนักหรือใช้อาคารดังกล่าว ส่วนกฎหมายบ้านเรือนมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุด คือ ควบคุมให้บ้านเรือนมีลักษณะถูกสุขลักษณะ และความปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกายของผู้อาศัย ทั้งนี้ในทางปฏิบัติแล้ว การออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารได้จะถูกใช้โดยเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นด่านสุดท้ายที่จะตรวจสอบว่า อาคารที่จะก่อสร้างใหม่นั้นเป็นอาคารที่สอดคล้องกับผังเมืองรวมหรือไม่ เป็นอาคารที่สอดคล้องกับบทบัญญัติกำหนดย่านหรือไม่ เป็นอาคารที่สอดคล้องกับกฎหมายควบคุมอาคารในเรื่องความปลอดภัย เช่น โครงสร้างของอาคาร วัสดุที่ใช้ก่อสร้างทางหนีไฟหรือไม่ หากสอดคล้องกับกฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าว เจ้าหน้าที่จึงจะออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้

หลักทั่วไป

วัตถุประสงค์พื้นฐานของกฎหมายควบคุมอาคารและบ้านเรือน คือ ความปลอดภัย สุขอนามัย ความสะดวก และประสิทธิภาพ กฎหมายควบคุมอาคารเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของโครงสร้างอาคาร และส่วนมากมักจะใช้บังคับกับอาคารที่จะปลูกสร้างขึ้นใหม่ กฎหมายควบคุมบ้านเรือนมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้อยู่อาศัยในบ้านเรือน ในเรื่องของสาธารณสุข ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม

ประมวลกฎหมายต้นแบบ

หลังจากการออกกฎหมาย The Housing Act 1954 โดยรัฐบาลกลางและรัฐบาลส่วนท้องถิ่นถูกชักจูงโดยมาตรการทางการเงินของรัฐบาลกลางให้พัฒนาและบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารและบ้านเรือน ทำให้มลรัฐต่างๆ ออกกฎหมายควบคุมบ้านเรือน

ในปัจจุบันมีกฎหมายแม่แบบเกี่ยวกับการควบคุมอาคารที่สำคัญอยู่ 4 ฉบับ ได้แก่ The Uniform Building Code 1985 The Southern Standard Building Code 1960 The Basic Building Code 1978 และ The National Building Code 1905 ซึ่งมลรัฐต่างรับเอาไปออกกฎหมายควบคุมอาคารภายในมลรัฐของตนเองโดยมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข เพิ่มเติม ตัดออก ซึ่งทำให้

¹⁵² แหล่งเดิม. หน้า 5-27, 5-30.

กฎหมายควบคุมอาคารของแต่ละมลรัฐมีความแตกต่างกันมาก เช่น ในคดี Lower Merion Township v. Gallup (1946) ศาลได้พิพากษาว่าข้อบัญญัติควบคุมอาคารของรัฐบาลท้องถิ่นใช้บังคับกับบ้านเรือนที่เป็นรถ ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยและเกินกว่า 30 วันต่อปีด้วย ต่อมารัฐบาลกลางได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการออกกฎหมายของรัฐบาลกลางเรียกว่า The National Mobile Home Construction and Safety Standard Act of 1974 ซึ่งกำหนดมาตรฐานระดับประเทศของบ้านเรือนที่เป็นรถดังกล่าว

กฎหมายแม่แบบทั้ง 4 ฉบับ นอกจากจะมีความแตกต่างกันในเรื่องเงื่อนไขการก่อสร้างโดยทั่วไปแล้ว ขอบเขตของกฎหมายแม่แบบก็แตกต่างกันด้วย หากไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องอื่นๆ เช่น ระบบน้ำเสีย ระบบระบายน้ำ และอากาศถ่ายเทแล้ว บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจะไปปรากฏอยู่ในข้อบัญญัติอื่นๆ ของรัฐบาลท้องถิ่นแทน นอกจากนั้นแล้วยังมีข้อบัญญัติเสริมอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับอาคารและบ้านเรือน เช่น ข้อบัญญัติเกี่ยวกับเครื่องทำความร้อน ข้อบัญญัติเกี่ยวกับไฟฟ้า ข้อบัญญัติเกี่ยวกับลิฟต์ ข้อบัญญัติเกี่ยวกับระบบทำความร้อน เป็นต้น

ความสัมพันธ์กับการควบคุมย่าน

บางบทบัญญัติเกี่ยวกับอาคารและบ้านเรือนจะไปปรากฏอยู่ในข้อบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมย่าน เช่น การควบคุมความสูงของอาคารจะปรากฏอยู่ในข้อกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายควบคุมย่าน เป็นต้น การแยกมีความสำคัญเพราะข้อบัญญัติของการควบคุมย่านจะมีความเข้มงวดกว่าข้อบัญญัติของการควบคุมอาคาร

การใช้ประมวลควบคุมอาคารที่ขัดกับรัฐธรรมนูญและโดยปราศจากอำนาจ

เจ้าของอาคารหรือบ้านเรือนอาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลว่า ข้อบัญญัติควบคุมอาคารและบ้านเรือนเป็นข้อบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย 2 เหตุผล คือ กฎหมายของมลรัฐไม่ได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่น หรือขัดกับรัฐธรรมนูญ

ปัญหาเรื่องลำดับชั้นของการบังคับใช้กฎหมาย

เนื่องจากมากกว่าครึ่งหนึ่งของมลรัฐทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา นำเอากฎหมายต้นแบบฉบับใดฉบับหนึ่งใน 4 ฉบับมาออกเป็นกฎหมายควบคุมอาคารของมลรัฐ ทำให้เกิดปัญหาว่าหากข้อบัญญัติของรัฐบาลท้องถิ่นขัดกับกฎหมายควบคุมระดับมลรัฐแล้ว จะมีผลอย่างไร เช่น ในคดี Oregon v. Troutdale (1978) ศาลตัดสินว่าข้อบัญญัติของรัฐบาลท้องถิ่นที่บังคับให้ทำกำแพง 2 ชั้นบังคับได้เพราะมหานครสามารถออกข้อบัญญัติที่เข้มงวดของกฎหมายควบคุมอาคารของมลรัฐ

วิธีการบังคับใช้กฎหมาย

(ก) ประมวลกฎหมายควบคุมอาคาร บังคับใช้โดยคณะกรรมการควบคุมอาคาร โดยคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจเพราะได้รับมอบอำนาจมาจากธรรมนูญของมหานคร หรือรัฐธรรมนูญของมลรัฐ หรือกฎหมายของมลรัฐ ในทางปฏิบัติผู้ที่ต้องการจะปลูกสร้างอาคาร จะต้องยื่นคำร้องพร้อมหลักฐานแสดงรายละเอียดก่อน

(ข) ประมวลกฎหมายควบคุมบ้านเรือน วิธีการที่จะทราบได้ว่าการละเมิดกฎหมายควบคุมบ้านเรือนหรือไม่ คือ ผู้เช่าร้องเรียน หรือเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจพบเอง ปัญหากฎหมายที่เกิดขึ้นมากคือ ผู้เช่าไม่ยอมจ่ายค่าเช่าโดยต่อสู้ว่าบ้านเช่าไม่อยู่ในสภาพที่อยู่ได้ ซึ่งศาลเห็นว่าสภาพบ้านเช่าต้องพร้อมให้อยู่อาศัยได้เป็นเงื่อนไขบังคับของกฎหมายควบคุมบ้านเรือน ผู้เช่าไม่ต้องจ่ายค่าเช่าได้หากมีการละเมิดกฎหมายควบคุมบ้านเรือน

ปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย

ปัญหาการบังคับใช้เกิดจากภายในรัฐบาลท้องถิ่นเองมีหลายหน่วยงานที่บังคับ ควบคุมดูแลบ้านเรือน ต่างหน่วยงานต่างบังคับใช้แต่ละส่วนของกฎหมาย มีหน่วยงานควบคุมดูแลอาคารใหม่ อาคารเก่า บริหารจัดการ และดูแลให้มีการปฏิบัติตามข้อบัญญัติหรือไม่ หรือจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอและขาดความสามารถ

การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร และใบรับรองว่ามีผู้อยู่อาศัย

ในอดีตการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและใบรับรองว่ามีผู้อยู่อาศัย เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาตไม่มีอำนาจใช้ดุลยพินิจเลย หากผู้ยื่นคำร้องขอได้ปฏิบัติตามข้อบัญญัติและขั้นตอนของกระบวนการวิธีที่กำหนดไว้ตามข้อบัญญัติควบคุมอาคาร แต่ปัจจุบันการออกใบอนุญาตและใบรับรองดังกล่าว เป็นเรื่องสำคัญในการบริหารจัดการการเจริญเติบโตของเมืองโดยมีการกำหนดให้ผู้ยื่นคำขอต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขก่อนที่จะได้รับใบอนุญาต

3.2.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของเครือรัฐออสเตรเลีย¹⁵³

เครือรัฐออสเตรเลีย การควบคุมอาคารเป็นหน้าที่ของรัฐทั้ง 6 รัฐ และ 2 อาณาเขตในการปกครอง (Australian capital territory, New South Wales, Northern Territory, Queensland, South Australia, Tasmania, Victoria, Western Australia) ดังนั้นแต่ละรัฐจะมีกฎหมายและข้อบังคับเป็นของตนเองซึ่งครอบคลุมไปถึงการบังคับใช้และการบริหารควบคุมเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดต่างๆ ในการควบคุมอาคารภายในเขตอำนาจของแต่ละแห่งข้อกำหนดควบคุมอาคารของ

¹⁵³ มะลิวัลย์ โกสุมภ์. (2554). ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น. หน้า 60-62.

เครือรัฐออสเตรเลีย (The building code of Australia-BCA) ออกและบังคับใช้โดยคณะกรรมการควบคุมอาคารออสเตรเลียในฐานะตัวแทนของประชาชนและรัฐแต่ละรัฐ BCA96 เป็นข้อกำหนดล่าสุดที่ประกาศใช้เมื่อเดือนกรกฎาคมพุทธศักราช 2540 มีจุดมุ่งหมายด้านประสิทธิภาพโดยรวมตามลำดับความสำคัญการใช้ประโยชน์ใช้สอยเกณฑ์ทางด้านประสิทธิภาพและคำอธิบายข้อกำหนด Deem-To-Satisfy ในข้อกำหนด BCA มีบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประหยัดพลังงานในปัจจุบัน บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการประหยัดพลังงานเหล่านี้ใช้บังคับเพียงใน Australian Capital Territory, South Australia และ Victoria เท่านั้นข้อบัญญัติด้านการอนุรักษ์พลังงานกำลังถูกเสนอเพื่อใช้บังคับเพิ่มเติมในรัฐอื่นผ่านทางข้อกำหนดของรัฐการวางแผนต่างๆ และการออกแบบกฎใหม่ๆ โดยรัฐบาลท้องถิ่น

เกณฑ์ด้านประสิทธิภาพของ BCA ได้ถูกกำหนดขึ้นอย่างรอบคอบรัดกุมโดยใช้การคำนึงถึงคุณภาพเป็นหลักดังนั้นส่วนของข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์พลังงานจึงมีหลักการเดียวกันซึ่งหมายความว่าอาคารจะต้องมีคุณสมบัติอย่างเหมาะสมหรือมีคุณภาพในระดับที่เพียงพอเพื่อที่จะผ่านเกณฑ์มาตรฐานประสิทธิภาพของอาคาร

ข้อกำหนดด้านประสิทธิภาพเป็นหัวใจหลักของ BCA และเป็นเพียงส่วนเดียวที่ใช้บังคับใช้การแก้ไขปัญหาของอาคารมีหลายวิธีที่จะทำให้ผ่านข้อกำหนดด้านประสิทธิภาพได้เช่นข้อกำหนด Deem-To-Satisfy หรือทางเลือกอื่นๆ มีวิธีการมากมายที่คณะกรรมการควบคุมอาคารสามารถที่จะเข้าไปตรวจสอบได้ไม่ว่าจะใช้วิธีการแก้ไขปัญหาแบบใดเพื่อที่จะคงความยืดหยุ่นแก่ข้อกำหนดผู้ออกแบบไม่ได้ถูกจำกัดให้ใช้แค่เพียงวิธีที่กำหนดในข้อบังคับเพื่อการออกแบบเท่านั้น วิธีการใดก็สามารถนำมาใช้ได้หากคณะกรรมการควบคุมอาคารเห็นสมควรว่าสอดคล้องกับ BCA อย่างไรก็ตามในการตัดสินใจคณะกรรมการอาจพิจารณาความสอดคล้องกับข้อ Deem-To-Satisfy ที่เหมาะสมหรือใช้วิธีการตรวจสอบพิสูจน์ซึ่งจัดทำไว้สำหรับ BCA

ในกรณีที่สามารถจะตรวจสอบเกณฑ์ด้านกายภาพของอาคารได้จริงหรือได้คำนวณความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิคที่เกี่ยวข้องอาจนำมาพิจารณาได้วิธีการนี้เรียกว่าคำตัดสินของผู้เชี่ยวชาญ วิธีการประเมินผล วิธีสุดท้ายเรียกว่าการเปรียบเทียบกับวิธีการ Deem-To-Satisfy วิธีนี้คือการยอมให้มีการเปรียบเทียบกันระหว่างวิธีการแก้ไขปัญหาโดยวิธี Deem-To-Satisfy กับวิธีแก้ไขปัญหาอื่นที่น่าเสนอซึ่งถ้าวิธีที่น่าเสนอสามารถแสดงให้เห็นให้คณะกรรมการพิจารณาเห็นได้ถึงประสิทธิภาพที่เท่ากันหรือดีกว่าวิธี Deem-To-Satisfy วิธีนี้ก็จะได้รับการตัดสินใจให้ใช้ได้ตามลำดับความสำคัญดังกล่าวผู้ถูกควบคุมสามารถใช้วัสดุส่วนประกอบวิธีการออกแบบหรือวิธีการก่อสร้างใดๆ ก็ได้ที่จะสามารถทำให้ประสิทธิภาพอาคารออกมาเทียบเท่ากับเกณฑ์ที่กำหนดไว้

เกณฑ์ Deem-To-Satisfy ของ BCA รับรองโดยเอกสารอ้างอิงซึ่งเป็นเกณฑ์มาตรฐานของเครือรัฐออสเตรเลียเกณฑ์มาตรฐานเหล่านี้จะมีรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการและข้อกำหนดต่างๆ ทางด้านเทคนิคของ BCA และมีความละเอียดกว่าข้อกำหนด Deem-To-Satisfy ประเทศออสเตรเลีย ยังไม่มีข้อกำหนดและเกณฑ์มาตรฐานเฉพาะสำหรับการประหยัดพลังงานในอาคาร ซึ่งเรื่องนี้กำลังเป็นประเด็นที่จะได้รับการนำเสนอเพื่อนำไปรวมกับการพัฒนาของโครงการประเมินการประหยัดพลังงานสำหรับอาคารที่พักอาศัยและข้อกำหนดการประหยัดพลังงานในอาคารของออสเตรเลียสำหรับอาคารที่ไม่ใช่อาคารที่พักอาศัย (Building code of Australia หรือ BECA) หรือที่รู้จักกันในนามข้อกำหนดในการประหยัดพลังงานในอาคารพาณิชย์กำลังได้รับการเสนอและพัฒนาโดยคณะกรรมการควบคุมพลังงานในอาคารแห่งออสเตรเลียโดยเป็นข้อกำหนดสำหรับอาคารสามัญสำหรับการออกแบบเพื่อการอนุรักษ์พลังงานในอาคารใหม่

การศึกษาถึงเกณฑ์ขั้นต่ำสุดในการใช้พลังงานในอาคารเพื่อที่จะนำมาใช้ใน BCA ได้เริ่มต้นขึ้นเมื่อปี พุทธศักราช 2542/2543 โดย The Australian Greenhouse Office การพัฒนาของข้อกำหนดทางด้านประสิทธิภาพการอนุรักษ์พลังงานสำหรับอาคารในออสเตรเลียได้ถูกนำเสนอ และ BCA จะเป็นตัวที่จะบรรจุมาตรฐานไว้แนวทางการปฏิบัติของ BECA ที่นำเสนอมีทั้งวิธีการที่ตรงไปตรงมาอย่าง Deem-To-Satisfy และวิธีที่ซับซ้อนซึ่งคำนึงถึงประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อความสะดวกในการเข้าร่วมของอาคารความยืดหยุ่นในการออกแบบและเป็นการสนับสนุนวิธีการแก้ปัญหาใหม่ๆ ข้อกำหนดนี้จะเป็นเสมือนมาตรฐานการออกแบบและเป็นการถ่ายทอดข้อมูลการออกแบบและการใช้งานในอาคารให้แก่เจ้าของอาคารหรือผู้ใช้อาคาร ทั้งยังช่วยให้มั่นใจได้ว่าการแก้ไขปรับปรุงในอนาคตจะไม่ทำให้การประหยัดพลังงานลดลง

3.2.3 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของสาธารณรัฐฝรั่งเศส¹⁵⁴

การกำหนดแนวทางและข้อจำกัดตลอดจน โครงการต่างๆ เพื่อการผังเมืองนั้น จะปรากฏในรูปแบบของกฎเกณฑ์ต่างๆ แผนและผังต่างๆ ตลอดจนโครงการเพื่อการบริหารจัดการเพื่อการใช้ที่ดิน ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามนั้นจำเป็นต้องมีกลไกในการอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ประเภทต่างๆ ซึ่งได้แก่

3.2.3.1 เอกสารรับรองด้านผังเมือง (Certificate d'urbanisme)

เอกสารรับรองด้านผังเมือง คือ ตราสารที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นเพื่อแจ้งแก่เอกชนที่ขอเอกสารนี้ ถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือที่ดินพื้นที่เอกชนร้องขอ ปัจจุบันฝ่ายปกครองได้จัดทำเอกสารนี้ไม่น้อยกว่าสี่แสนฉบับต่อปี แต่เดิมเอกสารรับรองด้าน

¹⁵⁴ กรมโยธาธิการและผังเมือง ก เล่มเดิม. หน้า 5-63 ถึง 5-66.

ผังเมืองนี้เป็นเพียงสารแจ้งข้อมูล ในช่วง ค.ศ. 1961 – 1970 มีการกำหนดขั้นตอนและเนื้อหาเพิ่มเติมคือ เป็นความเห็นชอบล่วงหน้า (Accord préalable) เพื่อการขออนุญาตก่อสร้าง ซึ่งภายใต้กลไกนี้ผู้ก่อสร้างจะได้รับการประกันว่า กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับเหนือที่ดินตามที่ปรากฏอยู่ในเอกสารรับรองด้านผังเมืองจะไม่ถูกเปลี่ยนแปลงโดยกฎหมายที่ออกมาภายหลัง อย่างน้อยภายในระยะเวลาช่วงหนึ่ง สารสำคัญของเนื้อหาของเอกสารรับรองด้านผังเมืองปรากฏอยู่ในมาตรา L 410-1 และมาตรา L 410-1 ประมวลกฎหมายผังเมือง

ผลทางกฎหมาย

ลักษณะพิเศษของผลทางกฎหมายของเอกสารรับรองด้านผังเมือง คือ รักษาสถานะของกฎเกณฑ์ด้านผังเมืองที่ใช้บังคับกับที่ดินในขณะที่ออกเอกสาร ดังนั้นแม้จะมีกฎเกณฑ์ออกมาเปลี่ยนแปลงภายหลัง ก็จะไม่บังคับใช้กับที่ดินที่มีเอกสารด้านผังเมือง อย่างไรก็ตามกฎหมายกำหนดระยะเวลาที่เอกสารรับรองด้านผังเมืองจะรักษาสถานะนี้ไว้ 2 กรณีคือ ในกรณีที่เป็นเอกสารผังเมืองทั่วไป คือ 1 ปี และในกรณีเอกสารผังเมืองในรายละเอียดคือไม่เกิน 18 เดือน¹⁵⁵

อย่างไรก็ตาม หลักประกันที่ว่ากฎเกณฑ์ที่ออกมาภายหลังจะไม่กระทบต่อเอกสารรับรองด้านผังเมืองนั้นมีข้อจำกัด เพราะหากไม่ใช่กฎเกณฑ์ที่เป็นกฎเกณฑ์ผังเมืองจริงๆ แล้วกฎเกณฑ์เหล่านี้มีผลเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ปรากฏอยู่แล้วในเอกสารรับรองด้านผังเมือง ซึ่งได้แก่ภาระจำยอมเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ หรือกฎเกณฑ์ภาษีที่เกี่ยวกับผังเมือง

นอกจากนี้ เอกสารรับรองด้านผังเมืองยังไม่สามารถประกันการเปลี่ยนแปลงของกฎเกณฑ์ที่ระบุไว้ในเอกสารนั้นได้¹⁵⁶ และหากเอกสารรับรองนี้ออกมาโดยมิชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนได้ทุกเมื่อ ซึ่งกรณีที่มีการขออนุญาตก่อสร้างภายหลัง และคำขออนุญาตก่อสร้างได้รับการปฏิเสธ ถือว่าการปฏิเสธนี้มีผลเป็นการเพิกถอนเอกสารรับรองโดยนัย หากข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในเอกสารรับรองทำขึ้นเพราะวินิจฉัยโดยสำคัญผิด¹⁵⁷

3.2.3.2 ใบอนุญาตก่อสร้าง (Permis de construire)

ใบอนุญาตก่อสร้างถือเป็นกลไกที่สำคัญมากอีกกลไกหนึ่งควบคู่ไปกับผังเมืองที่ใช้ควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพื่อการผังเมือง ใบอนุญาตก่อสร้างในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1943 โดยกำหนดไว้ใน loi du 15 juin 1943 ในปัจจุบันการขออนุญาตก่อสร้างมีกฎเกณฑ์และข้อพิจารณาหลายประการที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการออกใบอนุญาต

¹⁵⁵ L.410-1 และ R.410-14.

¹⁵⁶ Conseil d'Etat, 4 novembre 1994, Le Pare de Vaugien.

¹⁵⁷ Conseil d'Etat, 24 mars 1978, Societe-Economie bretonne c. Ministre de Equipement.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการกระจายอำนาจปกครองในปี คริสต์ศักราช 1983 และตั้งแต่กฎหมายกฎหมาย loi du 6 janvier 1986 มีผลบังคับใช้

การก่อสร้างที่ต้องได้รับอนุญาต

ปัจจัยหลายประการที่ต้องพิจารณาในการอนุญาตก่อสร้าง ได้แก่ ประเภทของการก่อสร้าง คุณสมบัติของผู้ขออนุญาต และสถานที่ตั้งของการก่อสร้าง

ก) ประเภทของงานก่อสร้างที่ต้องได้รับอนุญาต

มาตรา L.421-1 ของประมวลกฎหมายผังเมือง กำหนดว่า “ผู้ใดประสงค์จะดำเนินการก่อสร้างเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือไม่ก็ตาม แม้ว่าจะมีการวางรากฐานหรือไม่ก็ตาม จะต้องได้รับใบอนุญาตล่วงหน้า ใบอนุญาตเดียวกันนี้จะต้องมีสำหรับงานก่อสร้าง สำหรับสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่แล้ว หากงานก่อสร้างดังกล่าวมีเพื่อเปลี่ยนวัตถุประสงค์ เปลี่ยนแปลงภายนอกหรือขนาด หรือเพิ่มเติมจำนวนชั้นให้มากขึ้นในสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่แล้ว” ผลบังคับเกี่ยวกับการขออนุญาตนี้มีลักษณะทั่วไปไม่ว่าผู้ก่อสร้างจะเป็นใคร รัฐ ภาค จังหวัด เทศบาล และเอกชน หรือไม่ว่าจะก่อสร้างที่ใดในประเทศ แม้อันสถานที่ก็ตาม

การบังคับใช้ข้อนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของการตีความของความหมายของคำว่า “การก่อสร้าง” ที่จะต้องได้รับอนุญาต ทั้งนี้เพราะมีงานบางประเภทไม่ถือว่าเป็นการก่อสร้างที่จะต้องได้รับอนุญาต เช่น¹⁵⁸

1. โครงสร้างการคมนาคมทางรถไฟ ทางน้ำ ทางบก และทางเท้า ไม่ว่าจะเป็นทางสาธารณะ หรือของเอกชน
2. โครงการสร้างการคมนาคมที่เป็นท่าเรือ หรือท่าอากาศยาน
3. การปลูกสร้างสถานที่ที่จำเป็นโดยตรงสำหรับงานก่อสร้าง
4. แผ่นป้ายโฆษณาที่ติดตั้งในทางสาธารณะ
5. การก่อสร้างที่ทำขึ้นบนพื้นผิวดินที่มีขนาดน้อยกว่า 2 ตารางเมตร และมีความสูงไม่เกิน 1.5 เมตร จากพื้นดิน
6. ระเบียงที่มีความสูงจากพื้นดินไม่เกิน 0.6 เมตร
7. เสาอากาศที่มีขนาดไม่เกิน 4 เมตร
8. กำแพงที่มีความสูงต่ำกว่า 2 เมตร

¹⁵⁸ Jean-Bernard Auby, Hugues Perinet-Marquet, Op.cit. p. 416.

นอกจากการก่อสร้างดังกล่าวข้างต้นที่เป็นการก่อสร้างซึ่งไม่ต้องได้รับอนุญาต การก่อสร้างที่จะต้องได้รับอนุญาตได้แก่ การก่อสร้างที่มีขึ้นใหม่ และงานก่อสร้างที่ทำซ้ำขึ้นแทน สิ่งก่อสร้างที่มีอยู่แล้ว

การก่อสร้างที่มีขึ้นใหม่ ไม่ว่าจะใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใด หรือไม่ว่าจะมีการวางรากฐาน หรือไม่ก็ตาม ต้องได้รับการอนุญาต นอกจากนี้การก่อสร้างสิ่งที่มีรื้อถอนออกได้เพื่อจะประกอบ สร้างขึ้นใหม่ เช่น อาคารที่ใช้เป็นที่พักผ่อนตามฤดูกาล เมื่อหมดฤดูกาลแล้วก็รื้อถอนออกไป และ นำกลับมาประกอบใหม่เมื่อถึงฤดูกาลก็ต้องได้รับการอนุญาต¹⁵⁹ พื้นที่ที่มีการก่อสร้างได้ดินก็ต้อง ได้รับการอนุญาตเช่นเดียวกัน¹⁶⁰ งานก่อสร้างที่ทำซ้ำขึ้นแทนสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่แล้ว ในบางกรณี งานก่อสร้างที่ทำซ้ำแทนสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่แล้วก็ต้องได้รับอนุญาตก่อนเช่นกัน

1) ปัญหาอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่มีการก่อสร้างที่ทำซ้ำขึ้นแทนสิ่งปลูกสร้างเดิมที่มีอยู่ก่อน ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ด้านผังเมืองจะมีการพัฒนาอย่างไร ในกรณีเช่นว่านี้ ฝ่ายปกครองจะอนุญาตการก่อสร้างที่ทำขึ้นใหม่ต่อเมื่อการก่อสร้างนี้ทำให้สิ่งปลูกสร้างเดิม โดยรวมสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ด้านผังเมืองที่มีอยู่ในขณะที่ขออนุญาตก่อสร้างขึ้นใหม่ครั้งหลัง

2) โดยทั่วไปงานก่อสร้างที่ทำซ้ำขึ้นแทนสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่แล้ว และมีการเปลี่ยนแปลง วัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ของสิ่งก่อสร้างจะต้องได้รับอนุญาตเช่นกัน เพราะการก่อสร้างอาคาร เพื่อใช้สำหรับวัตถุประสงค์หนึ่ง อาจอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ด้านผังเมืองที่แตกต่างไปจากกฎเกณฑ์ ด้านผังเมืองสำหรับอาคารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอื่น

3) งานก่อสร้างที่ทำซ้ำขึ้นแทนสิ่งปลูกสร้างเดิมโดยเปลี่ยนแปลงสภาพภายนอก หรือ ขนาดต้องได้รับอนุญาตก่อสร้าง

การก่อสร้างที่ได้รับยกเว้นจากการขออนุญาตก่อสร้างตามกฎหมายผังเมือง

กฎหมายกำหนดกรณีการก่อสร้างบางประเภทว่าได้รับยกเว้นจากการต้องขอใบอนุญาต ได้แก่ การก่อสร้างที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การก่อสร้างหรือสิ่งติดตั้งต่างๆ เพื่อการบริการ สาธารณะที่เกี่ยวกับการคมนาคมขนส่ง ระบบแจกจ่ายน้ำ แก๊ส และไฟฟ้า การก่อสร้างเล็กน้อย เช่น การซ่อมแซมผิวผนังอาคาร การก่อสร้างในสิ่งปลูกสร้างทางประวัติศาสตร์ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาต ตามกฎหมายพิเศษเพื่อการนั้น

แม้ว่าการก่อสร้างเหล่านี้จะได้รับยกเว้นจากการขออนุญาต แต่จะต้องแจ้งฝ่ายปกครอง ล่วงหน้าเมื่อมีการก่อสร้าง แต่อย่างไรก็ตามหากการก่อสร้างจะกระทบต่อวัตถุประสงค์ของ

¹⁵⁹ L.421-1 (ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย loi SRU).

¹⁶⁰ Conseil l' Etat, 26 octobre 1992, Giovanolla.

การใช้เปลี่ยนแปลงขนาดของสิ่งปลูกสร้างเดิม หรือในกรณีการก่อสร้างบนสิ่งปลูกสร้างที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ การปลูกสร้างจำเป็นต้องขอใบอนุญาตใหม่¹⁶¹

กฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้าง

การที่ฝ่ายปกครองจะพิจารณาออกใบอนุญาตนั้นมิใช่เป็นการพิจารณาตามอำเภอใจ โดยไม่มีกฎเกณฑ์ หากแต่จะต้องพิจารณาตามกฎเกณฑ์ด้านผังเมือง เพราะใบอนุญาตก่อสร้างถือเป็นเครื่องมือในการควบคุมให้มีการเคารพต่อกฎเกณฑ์ผังเมือง นอกจากนี้อาจมีกฎหมายอื่นๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งในบางกรณีอาจจำเป็นต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์เหล่านี้ด้วย กฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างได้แก่

ก) กฎเกณฑ์ด้านผังเมือง

ประมวลกฎหมายผังเมืองกำหนดว่า ใบอนุญาตก่อสร้างจะออกได้ต่อเมื่อการก่อสร้างที่ขออนุญาตมานั้นสอดคล้องกับบทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารซึ่งเกี่ยวกับการปลูกสร้าง วัตถุประสงค์ ลักษณะสถาปัตยกรรม ขนาด การบริหารจัดการใช้พื้นที่ของการก่อสร้าง ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้รวมถึงกฎเกณฑ์ระดับรัฐที่ใช้ในการวาง จัดทำ และบังคับตามผังเมือง ตลอดจนกฎเกณฑ์ส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับผังเมือง เช่น POS PLU PSMV การจัดสรรที่ดิน เป็นต้น

ข) กฎเกณฑ์อื่นที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

ในการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้าง โดยทั่วไปฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงกฎหมายอื่นๆ เช่น กฎหมายแพ่ง หรือหลักทั่วไปในกฎหมายการก่อสร้างตามที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายก่อสร้าง¹⁶² ที่เกี่ยวกับลักษณะภายในของสิ่งปลูกสร้าง ที่เป็นเช่นนี้เพราะการพิจารณาอยู่บนหลัก “ความเป็นอิสระของกฎหมาย”¹⁶³ ซึ่งตามหลักนี้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบด้านผังเมืองจะพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างโดยคำนึงถึงกฎหมายผังเมืองเท่านั้น โดยไม่ต้องพิจารณาตามกฎหมายอื่นที่คาบเกี่ยวกัน ดังนั้น โดยทั่วไปการออกใบอนุญาตก่อสร้างจึงไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์ตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม กฎหมายชนบท กฎหมายเกี่ยวกับสาธารณสุข โภค และสาธารณสุขการทางกรกีฬา¹⁶⁴

¹⁶¹ Conseil d' Etat, 16 décembre 1994, SCI Théâtre des Champs-Élysées.

¹⁶² Jean-Bernard Auby, Hugues Perinet-Marquet, Op.cit, p. 422

¹⁶³ L.421-1.

¹⁶⁴ L.111-4 Code de la construction et de habitation.

ค) กฎหมายที่กำหนดกระบวนการเกี่ยวข้องกับกรอกใบอนุญาตก่อสร้าง

บางกรณีกฎหมายกำหนดไว้ว่าการอนุญาตก่อสร้างต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายในเรื่องอื่นที่อยู่ภายใต้การรักษาราชการของรัฐมนตรีที่ไม่ได้รับผิดชอบเรื่องผังเมือง การออกใบอนุญาตก่อสร้างโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือผู้แทนนั้น เท่ากับเป็นการอนุญาตตามกฎหมายอื่นนั้นด้วย¹⁶⁵ เช่น การก่อสร้างอาคารสูง การก่อสร้างในเขตทัศนียภาพของสถานที่ทางประวัติศาสตร์ เป็นต้น

ง) การพิจารณาคำขอ

1. ผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอขึ้นอยู่กับกรณีดังนี้

ในกรณีที่ใบอนุญาตที่ออกในนามของรัฐ หน่วยงานด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการประจำจังหวัดเป็นผู้พิจารณาคำขอ

ในกรณีที่ใบอนุญาตออกในกรณีทั่วไป หน่วยงานด้านผังเมืองระดับเทศบาลเป็นหน่วยงานที่พิจารณา อย่างไรก็ตามเทศบาลอาจมอบหมายให้หน่วยงานด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการประจำจังหวัดเป็นผู้พิจารณาก็ได้ ทั้งนี้ต้องมีข้อตกลงระหว่างหน่วยงานว่าให้ทำได้

2. กระบวนการ

ในกรณีที่เอกสารคำขอไม่สมบูรณ์ ผู้รับพิจารณาจะต้องแจ้งผู้ขอภายใน 15 วัน เพื่อให้สมบูรณ์ ในกรณีที่เอกสารคำขอสมบูรณ์ ฝ่ายปกครองต้องแจ้งหมายเลข จดบันทึกคำร้องและระยะเวลาการพิจารณากลับไปยังผู้ขอ

2.1 โดยทั่วไปการพิจารณาต้องแล้วเสร็จภายใน 2 เดือน นับแต่ได้แจ้งกลับไปยังผู้ขอ แต่ในกรณีที่ต้องปรึกษาหารือกับหน่วยงานอื่น ระยะเวลานี้อาจขยายออกไปอีก 1 เดือน ส่วนโครงการสำคัญ เช่น การก่อสร้างที่อยู่อาศัยเกินกว่า 200 หน่วย หรือการก่อสร้างที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอุตสาหกรรมและการค้า หรือสำนักงานที่มีพื้นที่เกิน 2,000 ตารางเมตร ระยะเวลาการพิจารณากำหนดไว้ 3 เดือน และกรณีที่ต้องมีการปรึกษาหารือกับคณะกรรมการว่าด้วยผังเมือง ด้านการพาณิชย์ประจำจังหวัด ระยะเวลาที่กำหนดไว้ 6 เดือน

ในบางกรณีการพิจารณาต้องปรึกษาหารือกับหน่วยงานอื่น เช่น การก่อสร้างที่อยู่ในเขตที่ไม่มีผังเมืองท้องถิ่น หรือผังอื่นๆ เทศบาลต้องรับฟังความเห็นจากผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีที่มีการก่อสร้างอยู่ในเขตโดยรอบสถานที่ทางประวัติศาสตร์ การพิจารณาต้องขอความเห็นจากสถาปนิกของ Batiments de France

¹⁶⁵ Conseil Etat, urbanisme: Pour un droit plus efficace, La Documentation française, 1992, p. 37-4.

การพิจารณาคำขอในบางกรณีจะต้องผ่านกระบวนการประชาพิจารณ์ เพราะขนาดของการก่อสร้างเหล่านี้กระทบต่อสภาพแวดล้อม¹⁶⁶ ซึ่งได้แก่การก่อสร้างที่มีพื้นที่เกินกว่า 5,000 ตารางเมตร การก่อสร้างที่อยู่อาศัยหรือสำนักงานที่มีความสูงจากพื้นดินไม่ต่ำกว่า 50 เมตร การก่อสร้างอาคารเพื่อการพาณิชย์ที่มีพื้นที่เกินกว่า 1,000 ตารางเมตร การก่อสร้างเพื่อวัตถุประสงค์ทางการกีฬา หรือเพื่อการพักผ่อนที่จุคนได้กว่า 5,000 คน

จ) การควบคุมการก่อสร้าง¹⁶⁷

ใบอนุญาตมีผลกับการควบคุมอาคารดังนี้

1. การตรวจสอบของฝ่ายปกครอง

เมื่อเริ่มงานก่อสร้าง ผู้ทรงสิทธิในใบอนุญาตต้องแจ้งฝ่ายปกครองว่าได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างแล้ว โดยแจ้งไปยังนายกเทศมนตรีที่จะส่งคำแจ้งนี้ต่อไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด หรือประธานองค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจไปสำรวจสถานที่ก่อสร้างเพื่อตรวจสอบได้ตลอดเวลา และยังสามารถไปตรวจสอบตลอดระยะเวลา 2 ปี นับจากงานก่อสร้างได้สิ้นสุดลง

2. การแจ้งการสิ้นสุดของงานก่อสร้าง

เมื่องานก่อสร้างสิ้นสุดลง ผู้ทรงสิทธิในใบอนุญาตก่อสร้างต้องทำคำแถลงสิ้นสุดงานก่อสร้างต่อนายกเทศมนตรี และนายกเทศมนตรีจะนำส่งคำแถลงดังกล่าวต่อไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด หรือประธานองค์การมหาชน เพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาลแล้วแต่กรณี

หากผู้ทรงสิทธิในใบอนุญาตก่อสร้างไม่ได้แถลงการณีสิ้นสุดงานก่อสร้าง ฝ่ายปกครองจะต้องไปตรวจสอบ นอกจากนี้ในบางกรณีกฎหมายบังคับให้ต้องตรวจสอบหลังจากการก่อสร้างเสร็จสิ้นลงในกรณีต่อไปนี้¹⁶⁸ งานก่อสร้างที่อยู่ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสถานที่ทางประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม อาคารที่มีความสูงมาก อาคารเพื่อเปิดให้บริการต่อสาธารณะชน และงานก่อสร้างภายในเขตธรรมชาติ หรือเขตสงวนทางธรรมชาติ

3. ใบรับรองความถูกต้อง

หากการก่อสร้างถูกต้องสอดคล้องกับใบอนุญาตก่อสร้าง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตจะออกใบรับรองความถูกต้อง ใบรับรองนี้ต้องออกภายใน 3 เดือน นับแต่

¹⁶⁶ Jacqueline Morand – Deviller. Op.cit. p. 125.

¹⁶⁷ L 460 – 1.

¹⁶⁸ R.460-3.

ได้รับคำแถลงสิ้นสุดการก่อสร้าง หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวไปแล้ว ฝ่ายรับรองยังไม่ได้ ออกใบรับรองความถูกต้องให้ ถือว่าเป็นการรับรองความถูกต้องโดยนัย

การออกใบรับรองความถูกต้องนี้ เป็นการควบคุมการก่อสร้างให้ดำเนินการตรงตามเงื่อนไข และแผนของสถาปนิกที่ระบุอยู่ในเอกสารคำขออนุญาตก่อสร้าง ดังนั้นใบอนุญาตนี้ไม่ได้ ควบคุมว่าการก่อสร้างนั้นสอดคล้องกับผังเมืองหรือไม่ ผู้ทรงสิทธิได้ปฏิบัติหน้าที่ทางภาระภาษีหรือไม่ การออกใบอนุญาตขอดีด้วยกฎหมายหรือไม่ และสอดคล้องกับกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการก่อสร้างหรือไม่

ฉ) การจัดสรรที่ดิน

การจัดสรรที่ดินได้แก่ การแบ่งที่ดินผืนหนึ่งออกเป็นหลายส่วน เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการก่อสร้างเกิดขึ้น แต่เดิมการจัดสรรที่ดินเป็นกิจกรรมของภาคเอกชน แต่ภาครัฐก็อาจใช้การจัดสรรที่ดินนี้เป็นกลไกเพื่อควบคุมการปลูกสร้างที่ไร้ทิศทางและไร้คุณภาพ

ในการดำเนิน โครงการจัดสรรที่ได้รับอนุญาต ฝ่ายปกครองสามารถเข้าตรวจสอบ ในสถานที่ที่มีการดำเนินงานได้หากเห็นว่าจำเป็น และเมื่อการดำเนินงานเสร็จ ผู้ดำเนินงานจัดสรรที่ดินต้องได้รับใบรับรอง ในส่วนที่เกี่ยวกับการขายที่ดินจัดสรรนั้น กฎหมายกำหนดเงื่อนไขต่างๆไว้เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับผู้ที่จะเข้าจับจองกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรดังนี้

1. เงื่อนไขที่มีผลบังคับก่อนการออกใบอนุญาตจัดสรร โดยกำหนดว่า ห้ามขาย เช่า หรือให้ค้ำมัดว่าจะขาย หรือให้เช่าที่ดินที่มีการปลูกสร้างหรือไม่ก็ตามก่อนมีการออกใบอนุญาต ให้จัดสรร ผู้ฝ่าฝืนมีโทษทางอาญาและนิติกรรมทางแพ่งดังกล่าวถือเป็น โฆษณา

2. การโฆษณาก่อนการดำเนินโครงการ

กฎหมายอนุญาตให้มีการ โฆษณา ก่อนโครงการได้รับอนุญาตได้ แต่การโฆษณา บิดเบือนไม่ตรงกับความจริงมีโทษทางอาญา

3. การขายก่อนงานก่อสร้างสิ้นสุด

หากพิสูจน์ได้ว่ามีความจำเป็นทางการเงินและด้านเศรษฐกิจ ผู้ดำเนินการอาจ ขออนุมัติให้มีการขาย หรือเช่าที่ดินจัดสรรก่อนทั้งหมด หรือบางส่วนก็ได้ แต่ต้องแสดงให้เห็นว่า มีหลักประกันว่างานจะต้องเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามโครงการ

ช) การฟื้นฟูย่านชุมชนเดิม

การฟื้นฟูย่านชุมชนเดิมอาจเกิดขึ้นจากการริเริ่มของภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ได้ ในกรณี ที่ฝ่ายเอกชนเป็นผู้ริเริ่ม เจ้าของอาคารจะได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน เพราะกฎหมาย กำหนดให้เจ้าของอาคารมีภาระในงานก่อสร้าง

ในอดีตนโยบายการฟื้นฟูย่านชุมชนเดิมคือ การรื้อถอนและสร้างขึ้นมาใหม่ตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมในช่วงเวลานั้น ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากต่อการรักษาเอกลักษณ์และทรัพย์สินสมบัติของเมือง จึงมีการทบทวนวิธีการเหล่านี้ โดยในปี ค.ศ. 1977 มีการประกาศใช้กฎหมายเพื่อยกเลิกระบบเก่า ซึ่งกฎหมายใหม่กำหนดให้มีการศึกษาเพื่อประเมินคุณค่าของย่านชุมชนเดิมและจัดให้มี “กองทุนเพื่อการบริหารจัดการกรใช้พื้นที่ในชุมชนเมือง” (FAU)

ต่อมาได้ยกเลิกกองทุน FAU และมีการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อสังคมเมือง” (FSU) นอกจากนี้ยังมีนโยบายซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการฟื้นฟูย่านชุมชนเดิม คือ นโยบายเมืองที่ครอบคลุมประเด็นปัญหาและกลไก ในการแก้ไขปัญหาเมืองในมิติต่างๆ ในระดับรัฐ นโยบายเมืองอยู่ภายใต้การประสานงานของ “สภาแห่งชาติว่าด้วยงานเมืองและการพัฒนาสังคมในชุมชนเมือง” และคณะกรรมการประสานงานระหว่างกระทรวงด้านงานเมืองและพัฒนาสังคมในชุมชนเมือง การดำเนินการเพื่อฟื้นฟูย่านชุมชนเดิม แบ่งเป็นประเภทได้ดังนี้

ก) การบูรณะอสังหาริมทรัพย์

การบูรณะอสังหาริมทรัพย์ได้แก่ การดำเนินการที่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการอยู่อาศัยในอสังหาริมทรัพย์ โดยการทำกลับคืนสู่สภาพเดิม การทำให้ทันสมัย หรือการรื้อถอนในเบื้องต้นรัฐสนับสนุนให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เป็นผู้บริหารงานก่อสร้างเพื่อการฟื้นฟูอาคารเอง หากเจ้าของคัดค้าน รัฐอาจใช้มาตรการในการเวนคืนได้ แต่ในกรณีที่เจ้าของดำเนินการเองจะได้รับความช่วยเหลือด้านการเงินจากภาครัฐดังนี้

1. การปรับปรุงที่อยู่อาศัย และความช่วยเหลือจากองค์กรอื่นเช่น สมาคมเพื่อการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์

2. การได้รับลดหย่อนภาษีเงินได้เป็นเวลา 5 ปี ติดต่อกันการดำเนินการเพื่อการฟื้นฟูนี้ หากทำขึ้นในเทศบาลที่มีผังท้องถิ่น หรือผังเทศบาล จะต้องได้รับอนุญาตจากนายกเทศมนตรีในกรณีที่ไม่มีเอกสารผังเมืองดังกล่าว หรือเป็นการดำเนินการในบริเวณใกล้เคียง กับ โครงการเพื่อผลประโยชน์ของชาติ หรือหากดำเนินการฟื้นฟูย่านชุมชนเดิมทำขึ้นในเขตอนุรักษ์จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ข) การควบคุมสภาพความมั่นคงและสาธารณสุขของอาคาร

1. การควบคุมสภาพที่อาจพังทลาย

กฎหมายกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้เป็นเจ้าของอาคารจากอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากสภาพทรุดโทรมของอาคาร โดยให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง มีอำนาจพิจารณาว่าอาคารมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรือไม่ หากคณะกรรมการมีความเห็นว่าเป็นอันตรายอาจทำ

ความเห็นไปยังนายกเทศมนตรี เพื่อให้รื้อถอนหรือซ่อมแซม เจ้าของอาคารอาจคัดค้านได้โดยร้องขอให้ผู้เชี่ยวชาญทำความเห็นคัดค้าน

2. การควบคุมสภาพอาคารด้านสุขอนามัย

หากเห็นว่ามียาอาคารที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นของสภาจังหวัดด้านสุขอนามัย อาจมีคำสั่งให้ดำเนินการเพื่อการนี้โดยจัดให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างเจ้าของอาคาร ผู้อยู่อาศัย เพื่อนำข้อมูลมาพิจารณาว่าจะแก้ไขโดยวิธีใด และหากไม่มีวิธีอื่นๆ ก็จะมีคำสั่งห้ามใช้อาคารดังกล่าวเป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งอาจรวมถึงคำสั่งให้รื้อถอนอาคารดังกล่าวด้วย

การอนุญาตแสวงหาประโยชน์ในพื้นที่เพื่อการพาณิชย์

กฎหมายว่าด้วยทิศทางการพาณิชย์และการตัดกรรม ลงวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1973 กำหนดว่าการก่อสร้างห้างสรรพสินค้า หรือศูนย์การค้าจะต้องได้รับการอนุญาตตามระบบพิเศษ อย่างไรก็ตามการอนุญาตดังกล่าวไม่ใช่การอนุญาตตามกฎหมายผังเมือง ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายผังเมืองจึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องดังกล่าว¹⁶⁹ และได้นำมารวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งในประมวลกฎหมายผังเมือง¹⁷⁰

ก) การก่อสร้างที่ต้องได้รับอนุญาตเป็นพิเศษ เพื่อการแสวงหาประโยชน์จากการสร้างหรือขยายเพื่อการพาณิชย์ได้แก่

1. การสร้าง หรือขยายศูนย์รวมทางพาณิชย์ที่มีพื้นที่เพื่อการขายเกินกว่า 300 ตารางเมตร ศูนย์รวมทางพาณิชย์นั้น ไม่จำเป็นว่าหน่วยการขายต้องอยู่ในอาคารเดียวกันหรือเป็นเจ้าของเดียวกัน แต่ต้องเป็น¹⁷¹ พื้นที่ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการขายที่อยู่ในสถานที่เดียวกัน การดำเนินการภายใต้โครงการอสังหาริมทรัพย์เดียวกัน มีทางเข้าออกร่วมกัน และอยู่ภายใต้กฎหมายที่ใช้ควบคุมในการบริหารจัดการร่วมกัน (เช่นมีสถานะเป็นบริษัทเดียวกัน)

2. การสร้างหรือขยายร้านค้ารายย่อยที่มีพื้นที่เกินกว่า 300 ตารางเมตร การขออนุญาตสำหรับการค้ารายย่อยกฎหมายบังคับสำหรับกรณีที่มีพื้นที่เกิน 300 ตารางเมตร เว้นแต่เป็นกรณีร้านขายยาและตลาดเทศบาล

3. การสร้างหรือขยายที่ตั้งสถานที่จำหน่ายปลีกเชื้อเพลิง ไม่ว่าจะ มีพื้นที่ขนาดใดก็ตาม

¹⁶⁹ loi Sapin, 29 janvier 1993, lois du 12 avril 1996 และ juillet 1996.

¹⁷⁰ L.451-5 ถึง L.451-6.

¹⁷¹ Patrick Gérard, Op.cit, pp. 163-164.

4. การสร้างหรือขยายอาคารเพื่อใช้เป็นโรงแรมที่มีจำนวนเกิน 30 ห้อง
5. โรงภาพยนตร์ที่มีพื้นที่นั่งรวมกัน เกิน 1,500 ที่นั่ง

ข) การอนุญาต¹⁷²

คำขออนุญาตแสวงหาประโยชน์ทางการพาณิชย์ ต้องประกอบด้วยเอกสารที่แสดงถึงผู้ขออนุญาต การจัดโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องประกอบด้วยเอกสารรายงานการศึกษาถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ และยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ก่อนทำคำขออนุญาตก่อสร้าง

คณะกรรมการว่าด้วยการสาธารณสุข โภคและสาธารณสุขการด้านพาณิชย์ประจำจังหวัด (CDEC) เป็นองค์กรที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีคณะกรรมการประกอบด้วยนายกเทศมนตรีของเทศบาลที่เกี่ยวข้อง ประธานองค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างเทศบาล ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานสภาอาชีพประจำจังหวัด และผู้แทนสมาคมผู้บริโภคระดับจังหวัด

คณะกรรมการนี้มิได้พิจารณาตามหลักผังเมืองเพียงอย่างเดียว แต่จะพิจารณาโดยผสมผสานเกณฑ์ด้านผังเมืองและเศรษฐศาสตร์ โดยใช้ข้อมูลของศูนย์วิจัยเพื่อการสาธารณสุข โภคและสาธารณสุขการด้านพาณิชย์ประจำจังหวัดเป็นเกณฑ์ รวมถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด¹⁷³ โดยพิจารณาประเด็นดังต่อไปนี้คือ ความพึงพอใจของผู้บริโภค การแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นระบบ เกณฑ์พิจารณาด้านการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ และการเจริญเติบโตของชุมชนเมือง

ในกรณีที่คณะกรรมการฯ ไม่อนุญาต และผู้ขออนุญาตนำเรื่องขึ้นสู่ศาลปกครอง ศาลฯ จะพิจารณาเป็นลำดับแรกว่าการดำเนินการตามโครงการที่ขอมานั้นจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาการล่มสลายของผู้ค้ารายย่อย และความเปลี่ยนแปลงด้านการสาธารณสุข โภคและสาธารณสุขการ¹⁷⁴

ในปี ค.ศ. 1992 มีการเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อความโปร่งใสในการพิจารณาของคณะกรรมการ CDEC โดยกำหนดให้การตัดสินใจต้องทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณะและต้องปรึกษาหารือกับจังหวัดข้างเคียง หากพื้นที่ทางการพาณิชย์ของจังหวัดนั้นจะถูกกระทบจากโครงการดังกล่าว และต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อโครงการต่อการทำงานและแรงงาน คณะกรรมการ CDEC จะต้องพิจารณาตัดสินใจภายใน 3 เดือน นับแต่มีการยื่นคำขอมิฉะนั้นจะถือว่าเป็นการให้อนุญาตโดยนัย

¹⁷² L.451-6.

¹⁷³ Loi Royer 1973.

¹⁷⁴ Conseil Etat, assemble, 27 mai 2002, Guimatho.

ค) ผลของคำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยมีผล 2 ปี และในกรณีที่เป็นการวินิจฉัยอนุญาตการสร้างหรือขยายร้านค้าปลีก
สิทธินี้จะโอนให้บุคคลที่สามไม่ได้¹⁷⁵ และการละเมิดคำวินิจฉัยมีโทษปรับ 1,500 ยูโร ต่อวันต่อ
ตารางเมตร และยึดสินค้าที่วางขายโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

การคัดค้านและการอุทธรณ์คำวินิจฉัย

การยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการว่าด้วยการสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ
ด้านพาณิชย์แห่งชาติภายใน 2 เดือน นับแต่ที่ CDEC มีคำวินิจฉัย ผู้ขออนุญาต ผู้ว่าราชการจังหวัด
หรือกรรมการ CDEC 2 คน อาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยไปยังคณะกรรมการสาธารณสุขปโภคและ
สาธารณสุขการด้านพาณิชย์แห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการ 8 คน ในจำนวนนี้ 4 คนได้รับการ
แต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ อีก 4 คน ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่แต่งตั้งโดย
ประธานสภาผู้แทนราษฎร กรรมการที่แต่งตั้งโดยประธานวุฒิสภา กรรมการที่แต่งตั้งโดยรอง
ประธานสภาแห่งรัฐ และกรรมการที่แต่งตั้งโดยประธานศาลบัญชีกลาง

ในปี ค.ศ. 2002 ร้อยละ 40 ของโครงการที่คณะกรรมการว่าด้วยการสาธารณสุขปโภคและ
สาธารณสุขการด้านพาณิชย์ประจำจังหวัด ปฏิเสธการยื่นอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการ
การสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการด้านพาณิชย์แห่งชาติ

การยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครอง

ยกเว้นกรณีที่เป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการว่าด้วยการสาธารณสุขปโภคและ
สาธารณสุขการด้านพาณิชย์ประจำจังหวัด ผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ เช่น ผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบ
จากโครงการอาจอุทธรณ์คัดค้านคำวินิจฉัยของ CDEC ต่อศาลปกครอง

3.2.4 ธุรกิจการพัฒนอสังหาริมทรัพย์กับการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
(ASEAN Economic Community: AEC)¹⁷⁶

Asean Economics Community หรือ AEC คือการรวมตัวของประเทศในกลุ่มอาเซียน
10 ประเทศ คือ ประเทศไทย ประเทศพม่า ประเทศลาว ประเทศเวียดนาม ประเทศมาเลเซีย
ประเทศสิงคโปร์ ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศกัมพูชา และประเทศบรูไน
เพื่อที่จะให้มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน มีรูปแบบคล้ายๆ กับกลุ่ม Euro Zone โดยมี
ผลประโยชน์ อำนาจต่อรองต่างๆ กับคู่ค้าได้มากขึ้น และการนำเข้าส่งออกของชาติในอาเซียนจะทำให้
ได้เปรียบกว่าสินค้าบางชนิดที่แต่ละประเทศ อาจจะขอไว้ไม่ลดภาษีนำเข้าโดยอาเซียนจะรวมตัว

¹⁷⁵ L.451-5.

¹⁷⁶ Thai-aec. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2556, จาก <http://www.thai-aec.com>

เป็น “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” อย่างเป็นทางการในวันที่ 1 มกราคม พุทธศักราช 2558 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนหรือตลาดร่วมอาเซียนคือความร่วมมือกันของลักษณะทางเศรษฐกิจที่ประเทศสมาชิกของอาเซียนโดยรัฐบาลของแต่ละประเทศทำข้อตกลงที่จะลดอุปสรรคบางประการซึ่งแต่ละประเทศได้สร้างขึ้นเพื่อปกป้องหรือควบคุมการทำธุรกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกับการผลิตการขนส่งการบริโภคซึ่งสินค้าและบริการทั้งหลายของประชาชนในประเทศของตนเอง ซึ่งในที่นี้อุปสรรคหมายถึงระบบภาษีอากรการควบคุมการเคลื่อนย้ายของสินค้าและบริการจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง และยังรวมไปถึงการส่งผ่านข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสินค้าและบริการเหล่านั้นด้วย ซึ่งรัฐบาลของแต่ละประเทศเป็นผู้สร้างขึ้นเพื่อปกป้องการจัดการทรัพยากรของตนเองให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนของตนเองในรูปแบบของสวัสดิภาพมาตรฐานการครองชีพรายได้ครัวเรือนและความยั่งยืนสงบสุขในสังคมของตนนอกจากประเทศสมาชิกจะตกลงลดอุปสรรคดังกล่าวแล้วยังอาจมีการตกลงจัดทำกติกาใหม่เพิ่มเติมระหว่างประเทศสมาชิกทุกรายร่วมกันในลักษณะพหุภาคีที่เกี่ยวข้องกับการผลิตการขนส่งการบริโภคซึ่งสินค้าและบริการทั้งหลายของประชาชนในประเทศของตนเองโดยเป้าหมายเพื่อที่จะให้เกิดการหล่อหลอมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศให้มีลักษณะสอดคล้องประสานร่วมกันและในที่สุดเป็นหนึ่งเดียวกันด้วยความหวังที่จะทำให้เกิดความแข็งแกร่งและมีประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้ทรัพยากรของทุกประเทศสมาชิคนอกจากนี้ยังเป็นการยกระดับความสามารถการแข่งขันทางการค้า การลงทุน การเจรจาต่อรองต่างๆ ของทุกประเทศสมาชิกร่วมกันในเวทีโลกอีกด้วย

3.2.4.1 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับการพัฒนาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

อสังหาริมทรัพย์เป็นอีกธุรกิจหนึ่งที่ได้รับ ความสนใจเพราะในหนึ่งในยุคศาสตร์ของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่สำคัญคือทรัพยากรและการผลิตเพราะทั้งทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่อย่างจำกัดและจำเป็นที่สุดในทุกประเทศสมาชิกคือที่ดินซึ่งไม่มีผู้ใดปฏิเสธได้ว่า เป็นปัจจัยรากฐานที่สำคัญที่สุดของอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

ที่ดินในด้านเศรษฐกิจหรือที่ตั้งรกรากในด้านสังคมหรือดินแดนในด้านการเมืองซึ่งไม่ว่าจะมองจากด้านใดก็ปรากฏเป็นข้อเท็จจริงว่ามีอยู่จำกัดตลอดเวลาและลดลงจากสภาวะวิกฤติทางธรรมชาติและทางการเมืองระหว่างประเทศที่เริ่มเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาอย่างมีนัยสำคัญประเทศไทยเป็นสังคม หรือดินแดนที่เพียบพร้อมไปด้วยสภาพแวดล้อมที่ดึงดูดและส่งเสริมการท่องเที่ยวการลงทุนในภาคต่างๆ การเข้ามาพักอยู่อาศัยทั้งระยะที่เป็นการชั่วคราวและถาวรทั้งนี้เพราะลักษณะทางสังคมที่ยอมรับคนต่างถิ่นได้เร็วและจริงใจความหลากหลายทางศาสนาเชื้อชาติและวิถีชีวิตความทันสมัยของระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานความสวยงามทางด้าน

ภูมิประเทศระบบกฎหมายที่มีส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศและที่สำคัญที่สุดคือความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

การพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์เป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญที่สุดในฐานะที่มีบทบาทเป็นเครื่องชี้นำวิวัฒนาการของอารยะธรรมด้านสิ่งปลูกสร้างถาวรของสังคมไทยเพราะการพัฒนาโครงการเป็นผลผลิตของการเข้าใจและรับรู้ถึงวิถีชีวิตที่เป็นอยู่หรือกำลังจะเปลี่ยนไปของผู้คนในสังคมปัจจุบันและอนาคต ยกตัวอย่างเช่น การพัฒนาโครงการอาคารชุดมากมายทั้งในใจกลางกรุงเทพมหานครและเมืองหลักอื่นๆ เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนและขนาดของโครงการบ้านจัดสรรที่เคยครองตลาดที่อยู่อาศัยมานานนับสิบปีอายุเฉลี่ยของผู้อยู่อาศัยในเมืองที่ลดและจำนวนของชาวต่างชาติที่เป็นเจ้าของห้องชุดที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องกำลังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

ทางด้านวิถีชีวิตและค่าครองชีพของคนเมืองซึ่งจะค่อยๆ แตกต่างจากผู้ที่อาศัยอยู่ชานกรุงเทพมหานคร และเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงที่กำลังมีวิวัฒนาการการพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์อื่นๆ ที่จะรองรับลักษณะประชากรเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงจึงต้องเกิดขึ้น อาทิเช่น คอมมูนิตี้มอลล์สเปเชียลตี้มอลล์ หรือ เมกกะมอลล์ เป็นต้นทั้งหมดนี้กำลังทำให้กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่น่าอยู่ของชาวต่างชาติและจะเป็นแรงดึงดูดที่จะชักจูงให้บริษัทข้ามชาติสนใจเข้ามาตั้งสำนักงานในประเทศไทยอีกประการหนึ่ง บริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์จากประเทศสมาชิกอาเซียนต้องหาหนทางเข้ามาลงทุน โครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยทุกวันนี้ก็มีชาวต่างชาติจำนวนไม่น้อยที่ลักลอบดำเนินการพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์จำนวนมาก โดยเฉพาะในเมืองท่องเที่ยวหลักต่างๆ โดยมีคนไทยให้ยืมบัตรประชาชนและทะเบียนบ้านเป็นผู้ถือหุ้นฝ่ายไทยตามกฎหมายหากข้อกำหนดที่เป็นอุปสรรคหายไปจะเกิดการเข้าซื้อและถือครองที่ดินอย่างขนานใหญ่ของบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เหล่านั้นทั้งนี้ เพราะการเข้าถือครองที่ดินไม่ว่าจะมีเงื่อนไขเวลาหรือไม่อย่างไรเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ทุกประเภท ดังนั้น เมื่อมีการพัฒนาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มากขึ้นแล้ว ย่อมต้องมีผลกระทบต่อประชาชนในหลายๆ ด้านตามมา เช่น ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาของแรงงานต่างด้าวที่เพิ่มมากขึ้นหรือแม้กระทั่งปัญหาของการก่อสร้างอาคารที่ไม่ได้มาตรฐาน เป็นต้น

3.2.4.2 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับแรงงาน

ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 21 ระหว่างวันที่ 15-20 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2555 ณ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา ได้มีพิธีลงนามความตกลงว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาของอาเซียน หรือที่เรียกว่า ASEAN Agreement on the Movement of Natural Persons (MNP) โดยรัฐมนตรีเศรษฐกิจของอาเซียน 10 ประเทศร่วมลงนาม ความตกลงนี้ จัดทำขึ้นเพื่อ

อำนวยความสะดวกการเคลื่อนย้ายบุคลากรชั่วคราวที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการค้าสินค้า การค้าบริการ และการลงทุนระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งการเคลื่อนย้ายบุคลากรชั่วคราวนี้เป็นรูปแบบหนึ่งของการค้าบริการภายใต้ความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน หรือที่เรียกว่า ASEAN Framework Agreement on Trade in Services (AFAS)

นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ กล่าวว่า “สาระสำคัญของความตกลง MNP โดยความตกลงฉบับนี้จะมีผลผูกพันให้ไทยต้องเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายบุคคลในสาขาบริการเฉพาะเท่าที่ระบุไว้ในข้อผูกพันเท่านั้น โดยข้อผูกพันจะระบุประเภทของบุคลากรที่ประเทศสมาชิกอนุญาตให้เข้าไปให้บริการได้ รวมถึงระยะเวลาในการให้เข้าเมืองชั่วคราวหรือพำนักชั่วคราวและเงื่อนไขอื่นๆ เกี่ยวกับการอนุญาตทำงาน ซึ่งในส่วนของไทยจะอนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายบุคคลากรเพียง 2 ประเภทเท่านั้น ภายใต้ความตกลงนี้ คือ

1. ผู้เยี่ยมเยือนทางธุรกิจ (Business Visitor) ซึ่งหมายถึงบุคคลธรรมดาที่จะเข้ามาพำนักในไทยด้วยวัตถุประสงค์ด้านประชุมหรือติดต่อทางธุรกิจเข้าร่วมสัญญาซื้อหรือขายบริการ เยี่ยมเยือนธุรกิจที่จัดตั้ง และจัดตั้งธุรกิจในประเทศไทย หรือกิจกรรมอื่นๆ ที่คล้ายคลึงกัน โดยการพำนักดังกล่าวจะอนุญาตในขั้นต้นไม่เกิน 90 วัน และอาจขยายระยะเวลาได้รวมไม่เกิน 1 ปี

2. ผู้โอนย้ายภายในบริษัท (Intra Corporate Transferee) ซึ่งหมายถึงผู้โอนย้ายระหว่างบริษัทในเครือในระดับผู้บริหาร ผู้จัดการ หรือผู้เชี่ยวชาญ โดยบุคคลนั้นต้องได้รับการจ้างโดยบริษัทดังกล่าวนอกประเทศไทยมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี ก่อนดำเนินการเข้ามาในไทย และต้องผ่านเงื่อนไขความจำเป็นด้านการจัดการของกรมการจัดหางาน โดยการพำนักดังกล่าวจะอนุญาตไม่เกิน 1 ปี และอาจขยายระยะเวลาได้อีก 3 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 1 ปี

การอนุญาตข้างต้นครอบคลุมการเคลื่อนย้ายบุคลากรใน 25 สาขา ดังต่อไปนี้ บริการวิศวกรรม บริการคอมพิวเตอร์ บริการวิจัยและพัฒนา บริการให้เช่า บริการด้านโฆษณา บริการวิจัยตลาดและสำรวจความเห็น บริการด้านบริการจัดการ บริการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร บริการที่เกี่ยวข้องกับประมง บริการที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ บริการที่เกี่ยวข้องกับเหมืองแร่ บริการที่ปรึกษา บริการซ่อมอุปกรณ์ทางการแพทย์ บริการการแปล บริการจัดประชุม บริการด้านโทรคมนาคม บริการผลิตสื่อวิทยุและโทรทัศน์ บริการก่อสร้าง บริการด้านการศึกษา บริการด้านสิ่งแวดล้อม บริการด้านการเงิน บริการด้านสุขภาพ บริการด้านโรงแรม บริการด้านกีฬา และบริการด้านการขนส่ง

ความตกลง MNP (หากมี) ต่อเลขานุการอาเซียน ซึ่งจะต้องไม่เกิน 180 วัน หลังจากวันที่ได้ลงนามในความตกลง ทั้งนี้ความตกลงดังกล่าวจะไม่ส่งผลกระทบต่อแรงงานของไทย เนื่องจากข้อผูกพันที่ปรากฏเป็นไปตามความพร้อมและความสมัครใจของประเทศสมาชิก ดังนั้นไทย

สามารถเลือกผูกพันให้มีการเข้ามาทำงานได้ในประเภทและสาขาที่มีความพร้อมได้หรือขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐนั่นเอง ซึ่งในส่วนของไทยข้อผูกพันทั้งหมดไม่เกินกว่าขอบเขตของกฎหมายไทย และสอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ไทยใช้ในการอนุญาตให้เข้ามาทำงานในปัจจุบันอยู่แล้ว รวมทั้งไม่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานต่างด้าวประเภทกรรมกรหรือรับจ้างทั่วไป รวมถึงแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ในทางกลับกันจะทำให้การเข้ามาทำงานมีกรอบกติกาที่ชัดเจน และตรวจสอบได้

ดังนั้น การเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ย่อมต้องส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจ การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยแน่นอน แต่จะส่งผลกระทบในด้านดี หรือด้านร้ายต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล และในขณะเดียวกันผู้ประกอบการของไทยก็ต้องพัฒนาตนเองและเตรียมแสวงหาพันธมิตรหรือหุ้นส่วนทางธุรกิจจากประเทศสมาชิกอาเซียน ทั้งนี้เพื่อจะได้สามารถเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ทางธุรกิจที่จะเกิดจากการขยายตัวทางการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ในหมู่ประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและภูมิภาคอื่นต่อไปอันเป็นประโยชน์ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้จากการก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนขึ้นนั่นเอง

บทที่ 4

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของกฎหมายควบคุมอาคารที่ ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ในกรุงเทพมหานคร

ในบทนี้ผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงปัญหาของกฎหมายควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่มีการพัฒนาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมาก แต่กฎหมายควบคุมอาคารที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันไม่ครอบคลุมถึงปัญหาในหลายประการ เช่น มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร หรือกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ไม่สะดวกในการใช้กฎหมาย หรือไม่สามารถนำกฎหมายมาปรับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพได้เท่าที่ควรปัญหาเกี่ยวกับความหมายและประเภทของอาคาร ตามกฎหมายควบคุมอาคาร ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมาย ปัญหาการก่อสร้างอาคารไม่ตรงตามแบบที่ขออนุญาต ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการบังคับตามข้อ 116 และ 117 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น รวมถึงปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารที่ต้องรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งปัญหาและอุปสรรคต่างๆ เหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้เขียนทำการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน อันเนื่องมาจากบทบัญญัติของกฎหมายไม่รัดกุมและชัดเจนในประเด็นดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร

ปัจจุบันกฎหมายมีบทบาทสำคัญในทุกๆ ขั้นตอนของการดำเนินชีวิตของคนในสังคม และเนื่องจากความหลากหลายและความซับซ้อนของตัวบทกฎหมาย อาจทำให้เกิดความสับสนในการเข้าใจตัวบทกฎหมายต่างๆ ที่ถูกบัญญัติขึ้นในการบริหารการก่อสร้างของธุรกิจการก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบัน คงไม่มีใครปฏิเสธว่าหลักกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ที่ถูกบัญญัติขึ้นนั้นไม่มีความสำคัญแต่อย่างใด เพราะในการดำเนินการ

ธุรกิจการก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบันนั้น หลักกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับธุรกิจการก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์ ถือเป็นองค์ประกอบและบรรทัดฐานหลักที่สำคัญ ในการที่จะเป็นกรอบแนวทางในการบริหารการก่อสร้างให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ ที่จะเกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มต้นก่อสร้าง โครงการจนก่อสร้างแล้วเสร็จ

หลักกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับธุรกิจการก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์นั้น มีอยู่มากมายหลากหลายและซับซ้อน ประกอบกับได้มีการบัญญัติเพิ่มขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงและยกเลิก เช่น ในกรุงเทพมหานคร มีกฎหมายควบคุมอาคารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หลายฉบับด้วยกัน เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กฎกระทรวงฉบับต่างๆ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น จะเห็นได้ว่าหากผู้ที่เกี่ยวข้องอันประกอบด้วยเจ้าของโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ผู้ออกแบบผู้อำนวยกรก่อสร้าง และผู้ประกอบการวิชาชีพที่เกี่ยวข้องอื่นๆ กับการบริหารการก่อสร้างในธุรกิจ การก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์ ไม่ได้มีการติดตามและตรวจสอบการบัญญัติเพิ่มขึ้น การเปลี่ยนแปลงและยกเลิกด้วยทบทวนกฎหมายดังกล่าวอย่างละเอียดแล้ว ความไม่รู้ดังกล่าวอาจจะส่งผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หรือการบริหารการก่อสร้าง เกิดความสับสนในการเลือกใช้และทำความเข้าใจด้วยทบทวนกฎหมายต่างๆ ที่ถูกบัญญัติขึ้น ส่งผลให้ไม่สามารถเลือกใช้ทำความเข้าใจ และตีความด้วยทบทวนกฎหมายได้ครอบคลุม ครบถ้วนสมบูรณ์ตรงตามวัตถุประสงค์ของด้วยทบทวนกฎหมายและตรงตามภารกิจ ซึ่งท้ายที่สุดแล้วก็จะทำให้เกิดความผิดพลาดและความเสียหายเกิดขึ้นในการบริหารการก่อสร้างโครงการ อันอาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจากการออกแบบและก่อสร้างอาคารอีกด้วย

ในขณะที่ต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระเพื่อจัดทำประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบ (Prototype หรือ Model Building Code) ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำประมวลข้อบังคับอาคารของสหรัฐอเมริกาให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนและให้มาตรฐานการก่อสร้างอาคารภายในประเทศเป็นรูปแบบเดียวกันหลังจากนั้น รัฐหรือองค์กรส่วนท้องถิ่นสามารถรับประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบดังกล่าว ไปประกาศใช้เพื่อให้มีผลบังคับตามกฎหมายต่อไปได้ ปัจจุบันประมวลข้อบังคับ NFPA 5000 ได้เป็นที่นิยมมากขึ้น เนื่องจากเป็น

ประมวลข้อบังคับอาคารที่จัดทำโดยใช้กระบวนการทางฉันทามติ (Consensus-Based Process) ที่รับรองโดยสถาบันมาตรฐานแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (American National Standards Institute-ANSI) ซึ่งกระบวนการดังกล่าวยินยอมให้กลุ่มคนที่เกี่ยวข้องไม่ว่าเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วม นอกจากนี้ NFPA 5000 เป็นข้อบังคับที่ไม่ลงรายละเอียดด้านเทคนิค แต่อาศัยการอ้างอิงมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง ทำให้ข้อบังคับ NFPA 5000 เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางและสามารถใช้ได้ในทางปฏิบัติ

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับความหมายและประเภทของอาคาร ตามกฎหมายควบคุมอาคาร

เมื่อพิจารณาจากนิยามของคำว่า อาคาร ตามความหมายที่บัญญัติไว้ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2544 แล้วไม่พบว่ามีคำนิยามดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ทำให้ประชาชนประสบกับปัญหาการตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่ได้ จะมีเพียงแต่ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เท่านั้นที่บัญญัติคำนิยามดังกล่าวไว้และเป็นการนิยามให้มีความหมายแคบกว่าคำที่ใช้ทั่วไป โดยเฉพาะประเด็นการกำหนดสิ่งปลูกสร้างประเภทใดบ้าง ที่จะเข้าลักษณะของคำว่า อาคาร

กรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีการอยู่อาศัยของประชาชนมากขึ้น การสื่อสารโทรคมนาคมก็เพิ่มขึ้นตามมาเช่นเดียวกัน ในขณะที่ที่ดินส่วนใหญ่กลายเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนเป็นจำนวนมาก แต่ผู้ประกอบการในธุรกิจดังกล่าวกลับสร้างเสาสัญญาณโทรศัพท์ที่มีความสูงมาก และส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตชุมชน ซึ่งประชาชนที่อยู่อาศัยโดยรอบเสาสัญญาณดังกล่าวต่างไม่มั่นใจในความปลอดภัยของเสาสัญญาณนั้น กรณีนี้เคยมีเทศบาลนครสมุทรสาครได้ทำหนังสือหารือเข้าไปที่กรมโยธาธิการและผังเมืองว่า

“เสาสสูง 37 เมตร ต้องมีที่ว่างโดยรอบอาคารกว้างไม่น้อยกว่า 6 เมตรหรือไม่ คณะกรรมการตอบไปว่าไม่ต้องมีที่ว่างโดยรอบ 6 เมตร” แม้ไม่ได้ตอบไปว่าไม่ถือเป็นอาคารสูง แต่คำตอบที่แจ้งว่าไม่ต้องมีที่ว่าง 6 เมตร โดยรอบก็ชัดเจนว่าเห็นว่ามีที่ว่างเป็นอาคารสูงแล้ว

อีกกรณีหนึ่งมีกรณีหารือเกี่ยวกับเสาสสูงที่คณะกรรมการเคยมีความเห็นว่าจะไม่ถือเป็นอาคารสูงแม้ว่าจะมีความสูงเกิน 23 เมตร เนื่องจากเจตนารมณ์ของการกำหนดประเภทอาคารสูงก็เพื่อความปลอดภัยของผู้ใช้สอยในอาคารซึ่งมีเป็นจำนวนมาก โดยมีสมมติฐานว่าอาคารที่สูงตั้งแต่ประมาณ 7-8 ชั้นขึ้นไป ย่อมมีผู้เข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยเป็นจำนวนมากหากเกิดเหตุอัคคีภัย แผ่นดินไหว ผู้ที่อยู่ในอาคารหนีออกจากอาคารได้ยาก จึงกำหนดว่าอาคารประเภทนี้ควรจะต้องมีเกณฑ์เกี่ยวกับระบบความปลอดภัยต่างๆ ให้ได้มาตรฐานสูงกว่าอาคารทั่วไป เช่น ต้องมีระบบป้องกันเพลิงไหม้ ระบบดับเพลิงอัตโนมัติ ลิฟต์ดับเพลิง ฯลฯ เป็นที่มาของกฎกระทรวงฉบับที่ 33

(พ.ศ. 2535) ว่าด้วยเรื่องข้อกำหนดโครงสร้างและอุปกรณ์อันเป็นส่วนประกอบของอาคารสูง และอาคารขนาดใหญ่พิเศษ เสาสัญญาณมีผู้ใช้สอยเฉพาะผู้ดูแลรักษาไม่ได้เข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยลักษณะเดียวกับอาคารทั่วไป จึงไม่ถือเป็นอาคารสูง ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากผลการพิจารณาดังกล่าวแล้วจะพบว่าแม้จะมีการก่อสร้างเสาสัญญาณที่สูงเพียงใด หรือก่อสร้างอยู่ใกล้กับชุมชนเพียงใดก็ตาม ก็ไม่ถือว่าเป็นอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร จึงไม่จำเป็นต้องมีที่ว่างโดยรอบแต่อย่างใด และถ้าหากมีกรณีเสาสัญญาณดังกล่าวไม่แข็งแรง หักโค่นลงมาทำให้ประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงได้รับบาดเจ็บ ย่อมเกิดผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น

ในมาตรา L.421-1 ของประมวลกฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดว่า “ผู้ใดประสงค์จะดำเนินการก่อสร้างเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือไม่ก็ตาม แม้ว่าจะมีการวางรากฐานหรือไม่ก็ตาม จะต้องได้รับใบอนุญาตล่วงหน้า ใบอนุญาตเดียวกันนี้จะต้องมีสำหรับงานก่อสร้างสำหรับสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่แล้ว หากงานก่อสร้างดังกล่าวมีเพื่อเปลี่ยนวัตถุประสงค์ เปลี่ยนแปลงภายนอกหรือขนาด หรือเพิ่มเติมจำนวนชั้นให้มากขึ้นในสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่แล้ว” ผลบังคับเกี่ยวกับการขออนุญาตนี้มีลักษณะทั่วไป ไม่ว่าผู้ก่อสร้างจะเป็นใคร รัฐ ภาค จังหวัด เทศบาล และเอกชน หรือไม่ว่าจะก่อสร้างที่ใดในประเทศ แม้ในสถานทุติยตาม ซึ่งการบังคับใช้ข้อกำหนดนี้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการตีความของความหมายของคำว่า การก่อสร้าง ที่จะต้องได้รับอนุญาต

ต่างจากนิยามศัพท์คำว่า “อาคาร” ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่หมายถึง ดึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงานและสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือใช้สอยได้ และหมายความรวมถึง...จะเห็นได้ว่าสิ่งที่เข้าหลักเกณฑ์หรือลักษณะของคำว่า “อาคาร” เท่านั้นจึงต้องขออนุญาตก่อสร้างตามกฎหมายควบคุมอาคาร ดังนั้นถ้ามีผู้ประกอบการบางราย หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์บางรายเพียงปลุกสร้างไม่ให้เข้าหลักเกณฑ์ตามคำนิยามของคำว่า อาคาร ตามกฎหมายควบคุมอาคารแล้ว ประชาชนอาจได้รับผลกระทบจากการที่ผู้ประกอบการเลี่ยงการขออนุญาตก่อสร้างตามกฎหมายควบคุมอาคารได้

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมาย

เนื่องจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างสำคัญในฐานะเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย รับรองการใช้หรือการเปลี่ยนการใช้อาคาร และการรับรองการตรวจสอบการใช้อาคาร รวมถึงเป็นผู้ดูแลให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารปฏิบัติตามกฎหมาย หากพบว่ามีกรณีฝ่าฝืนซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นอย่างกว้างขวางในการควบคุมอาคารจึงถือได้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายโดยตรง เพื่อให้มาตรการต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้สามารถเกิดผลได้อย่าง

เป็นรูปธรรม จากการศึกษาข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 แล้ว พบว่า มิได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ควบคุมการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้เลย มีแต่เพียงวิธีการและขั้นตอนการขออนุญาตก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารของเอกชนเท่านั้น ประกอบกับทางปฏิบัติของการอนุญาตให้ก่อสร้างหรือมิให้ก่อสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างอื่นใด ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะมีคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเสมอหากเจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคารยื่นแผนผังและแบบแปลนและรายการต่างๆ ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน กฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่น แม้ว่าโครงการหรือสิ่งก่อสร้างนั้นจะมีผลกระทบต่อประชาชน ที่อาศัยโดยรอบและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ตาม ทั้งๆ ที่ตามทฤษฎีและหลักการใช้ดุลพินิจ ตามความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการ โอนภารกิจและกระจายอำนาจ การตัดสินใจจากส่วนกลางจะรับรองให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจที่จะไม่ออก ใบอนุญาตก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารได้ หากเห็นว่าการอนุญาตดังกล่าวจะเกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อม จึงส่งผลอย่างสำคัญให้การควบคุมอาคารในทางสิ่งแวดล้อมไม่ได้รับการกลั่นกรองตามหลักการที่ควรจะเป็นจากราชการส่วนท้องถิ่นเลย

ผู้เขียนจึงเห็นว่าเพื่อให้การใช้อำนาจพิจารณาตามความเหมาะสมซึ่งได้แก่ การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการ ควบคุมอาคาร จึงควรวางหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจตามความเหมาะสมโดยการเทียบเคียงรูปแบบ และเนื้อหาของระเบียบที่ออกโดยอำนาจตามหลักการบังคับบัญชาโดยปรับเปลี่ยนให้สอดคล้อง และถูกต้องตามหลักการกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือควรกำหนดเป็นมติ คณะรัฐมนตรีหรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เกี่ยวกับกรณีการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างตาม กฎหมายที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องห้ามมิให้อนุญาตหรือจำเป็นต้องพิจารณา อย่างรอบคอบในเบื้องต้นเสียก่อน แม้ว่าจะมีการยื่นแผนผังแบบแปลนและรายการต่างๆ อย่าง ถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม เพื่อให้มีหลักเกณฑ์กลางสำหรับควบคุมก่อนการใช้ดุลพินิจของ เจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ถี่ถ้วนมากขึ้นกว่าเดิม รวมถึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในรูปแบบ ของกฎกระทรวง เพื่อบังคับให้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุม อาคาร ในฐานะผู้กำกับดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนทุกครั้งหากเป็นการขออนุญาต

ให้ก่อสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างในโครงการที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ของเอกชน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือชุมชนใกล้เคียงอย่างสำคัญ¹⁷⁷

ในกฎหมายควบคุมอาคารของต่างประเทศ เช่น กฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจของพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้ดังนี้

“ในกรณีที่ใบอนุญาตออกในกรณีทั่วไป หน่วยงานด้านผังเมืองระดับเทศบาลเป็นหน่วยงานที่พิจารณา อย่างไรก็ตามเทศบาลอาจมอบหมายให้หน่วยงานด้านสาธารณสุขและสาธารณสุขการประจำจังหวัดเป็นผู้พิจารณาก็ได้ ทั้งนี้ต้องมีข้อตกลงระหว่างหน่วยงานว่าให้ทำได้โดยทั่วไปการพิจารณาต้องแล้วเสร็จภายใน 2 เดือน นับแต่ได้แจ้งกลับไปยังผู้ขอ แต่ในกรณีที่ต้องปรึกษาหรือกับหน่วยงานอื่น ระยะเวลานี้อาจขยายออกไปอีก 1 เดือน ส่วนโครงการสำคัญ เช่น การก่อสร้างที่อยู่อาศัยเกินกว่า 200 หน่วย หรือการก่อสร้างที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอุตสาหกรรมและการค้า หรือสำนักงานที่มีพื้นที่เกิน 2,000 ตารางเมตร ระยะเวลาการพิจารณากำหนดไว้ 3 เดือน และกรณีที่ต้องมีการปรึกษาหรือกับคณะกรรมการว่าด้วยผังเมืองด้านการพาณิชย์ประจำจังหวัด ระยะเวลาที่กำหนดไว้ 6 เดือน

ในบางกรณีการพิจารณาต้องปรึกษาหรือกับหน่วยงานอื่น เช่น การก่อสร้างที่อยู่ในเขตที่ไม่มีผังเมืองท้องถิ่น หรือผังอื่นๆ เทศบาลต้องรับฟังความเห็นจากผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีที่การก่อสร้างอยู่ในเขตโดยรอบสถานที่ทางประวัติศาสตร์ การพิจารณาต้องขอความเห็นจากสถาปนิก

การพิจารณาคำขอในบางกรณีจะต้องผ่านกระบวนการประชาพิจารณ์ เพราะขนาดของการก่อสร้างเหล่านี้กระทบต่อสภาพแวดล้อม ซึ่งได้แก่ การก่อสร้างที่มีพื้นที่เกินกว่า 5,000 ตารางเมตร การก่อสร้างที่อยู่อาศัยหรือสำนักงานที่มีความสูงจากพื้นดินไม่ต่ำกว่า 50 เมตร การก่อสร้างอาคารเพื่อการพาณิชย์ที่มีพื้นที่เกินกว่า 1,000 ตารางเมตร การก่อสร้างเพื่อวัตถุประสงค์ทางการกีฬา หรือเพื่อการพักผ่อนที่จุคนได้กว่า 5,000 คน” จะเห็นได้ว่ากฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการออกใบอนุญาตก่อสร้าง โดยให้คำนึงถึงผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมก่อนออกใบอนุญาตไว้ด้วย ซึ่งแตกต่างจากการอนุญาตให้ก่อสร้างตามกฎหมายควบคุมอาคารของประเทศไทย

¹⁷⁷ กัมพล อยู่มั่นธรรมมา. (2552). “มาตรการต่างๆ ทางสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 11(32). หน้า 140-141

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างไม่ตรงตามแบบที่ขออนุญาตก่อสร้าง

เนื่องจากในปัจจุบันปัญหาของการก่อสร้างอาคารไม่ตรงตามแบบที่ยื่นขออนุญาตก่อสร้างกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีจำนวนมากขึ้น โดยที่ประชาชนโดยทั่วไปไม่สามารถตรวจสอบกับผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ได้ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการก่อสร้างไม่ตรงตามแบบที่ยื่นขออนุญาต ดังนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงต้องนำหลักกฎหมายของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาบังคับใช้โดยมาตรา 31 กำหนดว่า

“ห้ามมิให้ผู้ใดจัดให้มีหรือดำเนินการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณ แบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต ตลอดจนวิธีการหรือเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ในใบอนุญาต หรือให้ผิดไปจากที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ เว้นแต่

(1) เจ้าของอาคารนั้น ได้ยื่นคำขออนุญาตและได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้

(2) เจ้าของอาคารนั้น ได้แจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบแล้วหรือ

(3) การดำเนินการดังกล่าวไม่ขัดต่อกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นกรณีตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้นำมาตรา 25 หรือมาตรา 39 ทวิ มาใช้บังคับแก่การดำเนินการตาม (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณี โดยอนุโลม

ในกรณีที่มีการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร เป็นการฝ่าฝืนความในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำของผู้ควบคุมงาน เว้นแต่ผู้ควบคุมงานจะพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำของผู้อื่นซึ่งผู้ควบคุมงานได้มีหนังสือแจ้งข้อทักท้วงการกระทำดังกล่าวให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร และผู้ดำเนินการทราบแล้ว แต่บุคคลดังกล่าวไม่ยอมปฏิบัติตาม”

และมาตรา 65 กำหนดว่า

“ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 52 วรรคหก มาตรา 57 หรือมาตรา 60 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 21 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 34 หรือมาตรา 57 ยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง” แต่ในความเป็นจริงยังคงมีคดีที่ประชาชน

ซึ่งเป็นผู้บริโภคไม่รู้เท่าทันของผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ถูกเอาเปรียบในหลายๆ ด้าน เช่น พื้นที่ใช้สอยของอาคาร พื้นที่ว่างของอาคาร รั้วบ้าน หรือแม้กระทั่งสาธารณูปโภคที่อยู่ในโครงการ เป็นต้น

กรณีตัวอย่าง อาคารห้างสรรพสินค้านิวเวสต์¹⁷⁸ สาขาบางลำพู พังถล่มลงมาขณะรื้อถอนบนชั้น 11 จนเป็นเหตุทำให้บรรดาผู้ค้าขายที่อยู่ชั้นล่างและคนงานได้รับบาดเจ็บจำนวนมากสำหรับห้างสรรพสินค้านิวเวสต์ก่อสร้างต่อเติมอาคารผิบบนตั้งแต่ชั้น 5-7 ขณะนี้อยู่ระหว่างการตั้งคณะกรรมการ ประเมินราคากลางเพื่อรื้อถอน

ในประเทศฝรั่งเศส มีกระบวนการในการป้องกันการก่อสร้างอาคารผิบบน คือ การออกใบรับรองความถูกต้องหากการก่อสร้างถูกต้องสอดคล้องกับใบอนุญาตก่อสร้าง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตจะออกใบรับรองความถูกต้อง ใบรับรองนี้ต้องออกภายใน 3 เดือน นับแต่ได้รับคำแถลงสิ้นสุดการก่อสร้าง หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวไปแล้ว ฝ่ายรับรองยังไม่ได้ออกใบรับรองความถูกต้องให้ ถือว่าเป็นการรับรองความถูกต้องโดยนัย การออกใบรับรองความถูกต้องนี้ เป็นการควบคุมการก่อสร้างให้ดำเนินการตรงตามเงื่อนไข และแผนของสถาปนิก ที่ระบุอยู่ในเอกสารคำขออนุญาตก่อสร้าง ดังนั้น ใบอนุญาตนี้ไม่ได้ควบคุมว่าการก่อสร้างนั้นสอดคล้องกับผังเมืองหรือไม่ ผู้ทรงสิทธิได้ปฏิบัติหน้าที่ทางภาระภาษีหรือไม่ การออกใบอนุญาตชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และสอดคล้องกับกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการก่อสร้างหรือไม่

เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่าการออกใบอนุญาตก่อสร้างตามกฎหมายควบคุมอาคารของประเทศไทย เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเสมอหากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารยื่นแผนผังและแบบแปลนและรายการต่างๆ ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และข้อบัญญัติท้องถิ่น แม้ว่าโครงการหรือสิ่งก่อสร้างนั้นจะมีผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ใกล้เคียงก็ตาม แต่สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการออกใบรับรองความถูกต้องหากการก่อสร้างถูกต้องสอดคล้องกับใบอนุญาตก่อสร้าง วิธีการดังกล่าวจึงเป็นการป้องกันการก่อสร้างที่ไม่ตรงตามแบบที่ผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ใช้เล็งกฎหมาย และยังเป็นการป้องกันผลกระทบที่จะเกิดแก่ประชาชนโดยทั่วไปอีกด้วย

¹⁷⁸ อารวาทิโนน. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2547, จาก <http://www.ryt9.com>

4.5 ปัญหาเกี่ยวกับอาคารที่สร้างขึ้นก่อนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ใช้บังคับ

ในกรณีที่อาคารซึ่งได้ขออนุญาตก่อสร้างหรือตัดแปลง ที่ได้ยื่นคำขอไว้ก่อนข้อบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัตินี้ และอาคารที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างก่อนข้อบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ หากมีการขออนุญาตตัดแปลงอาคาร จะได้รับยกเว้นโดยไม่ต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัตินี้ แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขไม่เป็นการเพิ่มความสูงของอาคาร หรือถ้าในกรณีที่เป็นอาคารขนาดใหญ่ขึ้นไป ต้องไม่เป็นการเพิ่มพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นเกินร้อยละ 2 ของพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตไว้ครั้งแรก ส่วนกรณีที่ไม่ใช่อาคารขนาดใหญ่ต้องไม่เป็นการเพิ่มพื้นที่รวมกันทุกชั้น เกินร้อยละ 5 ของพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตไว้ครั้งแรก ต้องไม่เป็นการเพิ่มพื้นที่ปกคลุมดิน และไม่เป็นการขัดต่อข้อบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ได้รับอนุญาตครั้งแรก

เมื่อพิจารณาจากข้อบัญญัติแล้วพบว่า อาคารที่สร้างขึ้นก่อนข้อบัญญัติฯ ฉบับนี้ใช้บังคับ อาจมีสภาพที่ชำรุดทรุดโทรมจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกายของผู้ที่อยู่อาศัย หรืออาจมีผลกระทบและก่อความเดือดร้อนรำคาญต่ออาคารข้างเคียงได้ แต่ในข้อ 116 และ 117 ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ไม่ได้บัญญัติให้ครอบคลุมปัญหาดังกล่าวเลย เพราะถึงแม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติควบคุมอาคารใช้บังคับก่อนที่สภากรุงเทพมหานคร จะตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ก็ตามแต่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ยังมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการบังคับใช้บางประการ ทำให้ประชาชนที่ไม่ทราบข้อกฎหมายดังกล่าว สามารถปลูกสร้างอาคารได้ตามความพอใจของผู้เป็นเจ้าของอาคาร เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ เช่น ปัญหาชุมชนแออัด หรือรुकล้ำในที่สาธารณะ เป็นต้น จึงทำให้อาคารที่เกิดขึ้นในขณะนั้นมีสภาพที่ไม่มั่นคงแข็งแรงไม่ได้มาตรฐาน ไม่ปลอดภัยแก่ผู้อยู่อาศัย ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องนำมาตรา 46 ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาแก้ไขปัญหาคารดังกล่าวที่กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการสั่งให้แก้ไขสภาพของอาคารหรือให้รื้อถอนอาคารได้แม้ว่าอาคารนั้นจะได้ก่อสร้าง ตัดแปลงอย่างถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม เมื่อกรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในบทกฎหมายดังกล่าว อาคารที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งตามมาตรา 46 จึงได้แก่อาคารที่มีลักษณะเป็นอาคารที่ก่อสร้างตัดแปลงก่อนใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคารซึ่งไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาต หรือเป็นอาคารที่ก่อสร้างตัดแปลงโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่ลักษณะหรือสภาพของตัวอาคารนั้นไม่มั่นคงแข็งแรงไม่ปลอดภัยแก่ผู้อยู่อาศัยและชุมชน หรือไม่เหมาะสมแก่การใช้ เช่น ไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นโรงแรม กัศตาคาร หรือสถานพยาบาล เป็นการไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจอาศัยอำนาจ

หน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นในข้อที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคาร การผังเมือง การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เพื่อจัดความเดือดร้อนหรือเหตุรำคาญ และใช้มาตรการทางปกครองสั่งให้แก้ไขหรือรื้อถอนอาคารนั้นได้ แม้อาคารนั้นจะเป็นอาคารที่ถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม แต่เนื่องจากการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในมาตรา 46 นี้เป็นคำสั่งทางปกครอง ที่มีผลกระทบต่อผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารให้มีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งแม้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จะได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขรวมถึงลักษณะของอาคารที่ต้องมีการแก้ไขหรือรื้อถอนนั้นเอาไว้ แต่ด้วยคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มีผลให้ผู้ที่เป็นเจ้าของอาคารมีภาระต่อตัวอาคารนั้นซึ่งส่งผลกระทบต่อเจ้าของอาคารในหลายด้าน เช่น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ การที่จะต้องพักกิจการไว้ชั่วคราว เป็นต้น

ดังนั้นในส่วนของขั้นตอนการเตรียมการเพื่อออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับเจ้าของอาคาร คือ คำสั่งนั้นต้องเป็นคำสั่งที่ผ่านการพิจารณาจากผู้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน คือก่อนจะออกคำสั่งตามมาตรา 46 ราชการส่วนท้องถิ่นน่าจะต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ซึ่งประกอบด้วยผู้มีความชำนาญในด้านวิศวกรรมศาสตร์ ด้านสุขภาพอนามัย หรือด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อทำการตรวจสอบสภาพหรือการใช้อาคารนั้นตามหลักวิชาแล้วทำรายงานโดยรวบรวมความเห็นที่สมควรใช้มาตรการตามมาตรา 46 เสนอเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อออกคำสั่งตามที่กำหนดไว้ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่กฎกระทรวงฉบับที่ 47 พ.ศ. 2540 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้นได้กำหนดเพียงการให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการออกคำสั่งกับกำหนดรายละเอียดว่าอาคารประเภทใดจะต้องถูกดำเนินการตามนั้นโดยมิได้กำหนดชัดเจนว่าคำสั่งนั้นในขั้นพิจารณาเพื่อออกคำสั่งต้องประกอบไปด้วยบุคคลใด หน่วยงานใดบ้างที่มีส่วนร่วมในคำสั่งดังกล่าวนี้จึงเห็นควรให้มีการเพิ่มเติมในรายละเอียดของกฎกระทรวงฉบับที่ 47 พ.ศ. 2540 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ว่าการออกคำสั่งแก่ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารตามมาตรา 46 นั้น ต้องกำหนดบุคคลที่เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบสภาพอาคารเพื่อทำรายงานรวบรวมความเห็นเสนอเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ผู้มีความรู้ความชำนาญด้านวิศวกรรมศาสตร์ ด้านสุขภาพอนามัย ด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งนั้น

กรณีตัวอย่าง เหตุเพลิงไหม้อาคารพีโก้เพลส ย่านอโศก โดยได้รับคำยืนยันจากพนักงานบริษัทเอกชนกลุ่มหนึ่งบนชั้น 13 ของอาคารดังกล่าวระบุว่า ไม่ได้ยินเสียงสัญญาณเตือนเพลิงไหม้ขณะเกิดเหตุ สอดคล้องกับข้อมูลของกรุงเทพมหานครที่ระบุว่า อาคารพีโก้เพลส ก่อสร้างเมื่อปี พ.ศ. 2522 ซึ่งยังไม่มีกฎหมายควบคุมเรื่องป้องกันเพลิงไหม้อย่างรัดกุม จึงคาดว่าอาคารแห่งนี้ไม่ได้ติดตั้งระบบดับเพลิงตามกฎหมายที่เริ่มบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. 2535 เช่น สัญญาณเตือน และสปริงเกอร์ดับไฟ ทำให้เพลิงไหม้ลุกลามไปยังชั้นต่างๆ อย่างรวดเร็ว

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีกฎหมายควบคุมอาคารเก่าที่ทรุดโทรมจนอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชน คือ กฎหมายฟื้นฟูย่านชุมชนเดิมอาจเกิดขึ้นจากการริเริ่มของภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ได้ ในกรณีที่ฝ่ายเอกชนเป็นผู้ริเริ่ม เจ้าของอาคารจะได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน เพราะกฎหมายกำหนดให้เจ้าของอาคารมีภาระในงานก่อสร้าง ในอดีตนโยบาย การฟื้นฟูย่านชุมชนเดิมคือ การรื้อถอนและสร้างขึ้นมาใหม่ตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมในช่วงเวลานั้น ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากต่อการรักษาเอกลักษณ์และทรัพย์สินมรดกของเมือง จึงมีการทบทวนวิธีการเหล่านี้ โดยในปีคริสต์ศักราช 1977 มีการประกาศใช้กฎหมายเพื่อยกเลิกระบบเก่า ซึ่งกฎหมายใหม่กำหนดให้มี การศึกษาเพื่อประเมินคุณค่าของย่านชุมชนเดิมและจัดให้มี “กองทุนเพื่อการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ในชุมชนเมือง” (FAU)¹⁷⁹

ต่อมาได้ยกเลิกกองทุน FAU และมีการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อสังคมเมือง” (FSU) นอกจากนี้ยังมีนโยบายซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการฟื้นฟูย่านชุมชนเดิม คือ นโยบายเมือง ที่ครอบคลุมประเด็นปัญหาและกลไก ในการแก้ไขปัญหามืองในมิติต่างๆ ในระดับรัฐ นโยบายเมืองอยู่ภายใต้การประสานงานของ “สภาแห่งชาติว่าด้วยงานเมืองและการพัฒนาสังคมในชุมชนเมือง” และคณะกรรมการประสานงานระหว่างกระทรวงด้านงานเมืองและพัฒนาสังคมในชุมชนเมือง การดำเนินการเพื่อฟื้นฟูย่านชุมชนเดิม แบ่งเป็นประเภทได้ดังนี้

1. การบูรณะอสังหาริมทรัพย์ได้แก่ การดำเนินการที่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการอยู่อาศัยในอสังหาริมทรัพย์ โดยการทำกลับคืนสู่สภาพเดิม การทำให้ทันสมัย หรือการรื้อถอน ในเบื้องต้นรัฐสนับสนุนให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เป็นผู้รับภาระในงานก่อสร้างเพื่อการฟื้นฟูอาคารเอง หากเจ้าของคัดค้าน รัฐอาจใช้มาตรการในการเวนคืนได้ แต่ในกรณีที่เจ้าของดำเนินการเองจะได้รับความช่วยเหลือด้านการเงินจากภาครัฐ คือ การปรับปรุงที่อยู่อาศัยและความช่วยเหลือจากองค์กรอื่น เช่น สมาคมเพื่อการฟื้นฟูอสังหาริมทรัพย์ และ การได้รับลดหย่อนภาษีเงินได้เป็นเวลา 5 ปี ติดต่อกัน

¹⁷⁹ กรมโยธาธิการและผังเมือง ก เล่มเดิม. หน้า 5-63.

2. การควบคุมสภาพความมั่นคงและสาธารณะสุขของอาคาร ได้แก่ การควบคุมสภาพที่อาจพังทลาย กฎหมายกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้เป็นเจ้าของอาคารจากอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากสภาพทรุดโทรมของอาคาร โดยให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง มีอำนาจพิจารณาว่าอาคารมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรือไม่ หากคณะกรรมการมีความเห็นว่าเป็นอันตรายอาจทำความเห็นไปยังนายกเทศมนตรี เพื่อให้รื้อถอนหรือซ่อมแซม เจ้าของอาคารอาจคัดค้านได้ โดยร้องขอให้ผู้เชี่ยวชาญทำความเห็นคัดค้าน และการควบคุมสภาพอาคารด้านสุขอนามัย โดยหากเห็นว่ามีอาคารที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นของสภาจังหวัดด้านสุขอนามัย อาจมีคำสั่งให้ดำเนินการเพื่อการนี้ โดยจัดให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างเจ้าของอาคาร ผู้อยู่อาศัย เพื่อนำข้อมูลมาพิจารณาว่าจะแก้ไขโดยวิธีใด และหากไม่มีวิธีอื่นๆ ก็จะมีคำสั่งห้ามใช้อาคารดังกล่าวเป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งอาจรวมถึงคำสั่งให้รื้อถอนอาคารดังกล่าวด้วย

เห็นได้ว่ากฎหมายควบคุมอาคารของประเทศไทยที่เกี่ยวกับอาคารเท่านั้น ไม่ได้มีมาตรการมารองรับการปรับปรุงอาคารของเจ้าของอาคารอย่าง เช่น ในกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเลย ทำให้ในปัจจุบันกรุงเทพมหานคร มีอาคารเก่าที่ทรุดโทรมเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่จะเกิดอันตรายแก่ประชาชนโดยทั่วไปและผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ใกล้เคียงกับอาคารดังกล่าวได้

4.6 ปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารที่ต้องรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรการทางสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารโดยทั่วไปจะปรากฏในกฎกระทรวงตามที่มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้อำนาจในการกำหนดรายละเอียดไว้ ซึ่งพบว่ามีกฎกระทรวงที่กำหนดมาตรการทางสิ่งแวดล้อมในการควบคุมอาคารอยู่หลายฉบับ เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) กล่าวถึงเรื่องระยะร่น และความสูงของอาคารไว้ว่า อาคารต้องมีความสูงเท่าใดจึงจะไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ในกรณีที่โครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการ ตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ โดยกำหนดให้บุคคลผู้ขออนุญาตก่อสร้างเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย นั้นและต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในการเสนอรายงานดังกล่าวอาจจัดทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด ประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น การดำเนินการเพื่อประกอบอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ผลิตปูนซีเมนต์ ซึ่ง

มีขนาดเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด การก่อสร้างอาคารที่อยู่ริมแม่น้ำ ริมทะเล หรือใกล้อุทยานแห่งชาติ ถ้าเป็นอาคารที่สูงเกิน 23 เมตร หรือพื้นที่ตั้งแต่ 100,000 ตารางเมตร การก่อสร้างอาคารโรงแรมตั้งแต่ 80 ห้อง การก่อสร้างอาคารที่ใช้ในการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งความสูงตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่รวมกันทุกชั้น หรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกัน ตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือเพื่อประกอบการพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินจำนวนที่ดินแปลงย่อยตั้งแต่ 500 แปลง หรือเนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่ เป็นต้น

ในปัจจุบันมีผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมากที่เล็งการขออนุญาตก่อสร้างอาคารที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้นและต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการหมู่บ้านจัดสรรที่มีจำนวนที่ดินแปลงย่อยตั้งแต่ 500 แปลง หรือเนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่ ซึ่งตามหลักเกณฑ์จะต้องยื่นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย แต่ผู้ประกอบการได้มีการยื่นขออนุญาตจัดสรรที่ดินออกเป็นหลายโครงการและคนละนิติบุคคล เพื่อให้เลี่ยงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ทำให้ถึงแม้ว่าการก่อสร้างโครงการหมู่บ้านจัดสรรนั้นจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงก็ตาม แต่ผู้ประกอบการยังสามารถดำเนินการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ต่อไปได้โดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นต้น

ในขณะที่กฎหมายควบคุมอาคารของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดการอนุญาตแสวงหาประโยชน์ในพื้นที่เพื่อการพาณิชย์ ถือว่าเป็นการก่อสร้างที่ต้องได้รับอนุญาตเป็นพิเศษ เช่น การก่อสร้างห้างสรรพสินค้า หรือศูนย์การค้าจะต้องได้รับการอนุญาตตามระบบพิเศษ โดยกำหนดว่าการสร้าง หรือขยายศูนย์รวมทางพาณิชย์ที่มีพื้นที่เพื่อการขายเกินกว่า 300 ตารางเมตร ศูนย์รวมทางพาณิชย์นั้นไม่จำเป็นว่าหน่วยการขายต้องอยู่ในอาคารเดียวกัน หรือเป็นเจ้าของเดียวกัน แต่ต้องเป็นพื้นที่ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการขายที่อยู่ในสถานที่เดียวกัน การดำเนินการภายใต้โครงการอสังหาริมทรัพย์เดียวกัน มีทางเข้าออกร่วมกัน อยู่ภายใต้กฎหมายที่ใช้ควบคุมในการบริหารจัดการร่วมกัน การสร้างหรือขยายร้านค้ารายย่อยที่มีพื้นที่เกินกว่า 300 ตารางเมตร การขออนุญาตสำหรับการค้ารายย่อย กฎหมายบังคับสำหรับกรณีที่มีพื้นที่เกิน 300 ตารางเมตร เว้นแต่เป็นกรณีร้านขายยาและตลาดเทศบาล การสร้างหรือขยายที่ตั้งสถานที่จำหน่ายปลีกเชื้อเพลิง ไม่ว่าจะ มีพื้นที่ขนาดใดก็ตาม การสร้างหรือขยายอาคารเพื่อใช้เป็นโรงแรมที่มีจำนวนเกิน 30 ห้อง และโรงภาพยนตร์ที่มีพื้นที่นั่งรวมกัน เกิน 1,500 ที่นั่ง

คำขออนุญาตแสวงหาประโยชน์ทางการพาณิชย์ ต้องประกอบด้วยเอกสารที่แสดงถึงผู้ขออนุญาต การจัดโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องประกอบด้วยเอกสารรายงานการศึกษาถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ และยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ก่อนทำคำขออนุญาตก่อสร้าง

จะเห็นได้ว่าการพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร คณะกรรมการมิได้พิจารณาตามหลักผังเมืองเพียงอย่างเดียว แต่จะพิจารณาโดยผสมผสานเกณฑ์ด้านผังเมืองและเศรษฐศาสตร์ โดยใช้ข้อมูลของศูนย์วิจัยเพื่อการสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการด้านพาณิชย์ประจำจังหวัด เป็นเกณฑ์ รวมถึงกฎหมายที่กฎหมายกำหนด โดยพิจารณาประเด็นดังต่อไปนี้คือ ความพึงพอใจของผู้บริโภค การแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นระบบ เกณฑ์พิจารณาด้านการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ และการเจริญเติบโตของชุมชนเมืองด้วย แต่ของประเทศไทยยังไม่ได้มีการพัฒนาหลักเกณฑ์การพิจารณาการออกไปอนุญาตตามกฎหมายอื่นนอกจากกฎหมายควบคุมอาคารเท่านั้น

4.7 ปัญหาการโฆษณา หรือการทำสัญญาจะซื้อจะขายก่อนโครงการก่อสร้างได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน หรือจดทะเบียนอาคารชุด

ในพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 29 กำหนดว่า “การโฆษณาโครงการจัดสรรที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับรายการที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 ข้อความในโฆษณาจะต้องตรงกับหลักฐานและรายละเอียดที่กำหนดไว้ในคำขออนุญาตด้วย”

มาตรา 34 กำหนดว่า “มาตรา 34 สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องทำตามแบบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด

สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินตามวรรคหนึ่งส่วนใด หากมิได้ทำตามแบบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดและไม่เป็นคุณต่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรร สัญญาส่วนนั้น ไม่มีผลใช้บังคับ”

มาตรา 61 กำหนดว่า “ผู้ใดโฆษณาโครงการจัดสรรที่ดินโดยฝ่าฝืนมาตรา 29 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท”

มาตรา 63 กำหนดว่า “ผู้จัดสรรที่ดินผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 34 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท”

ในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 6/1 กำหนดว่า “ในกรณีที่ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารตามมาตรา 6 ทำการโฆษณาขายห้องชุดในอาคารชุด ต้องเก็บสำเนาข้อความหรือภาพที่โฆษณา หรือหนังสือชักชวนที่น่าออกโฆษณาแก่บุคคลทั่วไปไม่ว่าจะทำในรูปแบบใดไว้ในสถานที่ทำการจนกว่าจะมีการขายห้องชุดหมด และต้องส่งสำเนาเอกสารดังกล่าวให้นิติบุคคลอาคารชุดจัดเก็บไว้อย่างน้อยหนึ่งชุด

การโฆษณาขายห้องชุดในอาคารชุดในส่วนที่เกี่ยวกับหลักฐานและรายละเอียดที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 ข้อความหรือภาพที่โฆษณาจะต้องตรงกับหลักฐานและรายละเอียดที่ยื่นพร้อมคำขอจดทะเบียน และต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 ให้ชัดเจน

ให้ถือว่าข้อความหรือภาพที่โฆษณา หรือหนังสือชักชวนเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา จะซื้อจะขายหรือสัญญาซื้อขายห้องชุด แล้วแต่กรณี หากข้อความหรือภาพใดมีความหมายขัดหรือแย้งกับข้อความในสัญญาจะซื้อจะขายหรือสัญญาซื้อขายห้องชุด ให้ตีความไปในทางที่เป็นคุณแก่ผู้จะซื้อหรือผู้ซื้อห้องชุด”

มาตรา 6/2 กำหนดว่า “สัญญาจะซื้อจะขายหรือสัญญาซื้อขายห้องชุดระหว่างผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารตามมาตรา 6 กับผู้จะซื้อหรือผู้ซื้อห้องชุดต้องทำตามแบบสัญญาที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

สัญญาจะซื้อจะขายหรือสัญญาซื้อขายห้องชุดตามวรรคหนึ่งส่วนใด มิได้ทำตามแบบสัญญาที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดและไม่เป็นคุณต่อผู้จะซื้อหรือผู้ซื้อห้องชุด สัญญาส่วนนั้น ไม่มีผลใช้บังคับ”

มาตรา 63 กำหนดว่า “ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารตามมาตรา 6 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 6/1 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 6/2 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท”

มาตรา 64 กำหนดว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 6/1 วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท”

เมื่อพิจารณาจากข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้วพบว่าพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของการห้ามโฆษณา หรือการทำสัญญาจะซื้อจะขายก่อนโครงการก่อสร้างได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดินหรือจดทะเบียนอาคารชุดไว้เลย ในขณะที่ผู้ประกอบการในกรุงเทพมหานครต่างเข้ามาพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมาก และอาคารที่ได้รับความนิยมจากประชาชนมากที่สุดขณะนี้คืออาคารชุด หรือที่เรียกว่า อาคารสูง (High rise building) จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จึงมีการแข่งขันกันทางด้านโฆษณาประชาสัมพันธ์ และทางด้านการก่อสร้างเพื่อให้ทันต่อความต้องการที่อยู่อาศัยและการเพิ่มขึ้นของประชากร ส่งผลให้มีประชาชนเป็นจำนวนมากที่ต้องถือไว้เพียงใบจองโดยที่ยังไม่สามารถเข้าอยู่อาศัยในอาคารดังกล่าวได้

ในขณะที่กฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการโฆษณาและการให้คำมั่นว่าจะขาย ก่อนการออกใบอนุญาตจัดสรรไว้ดังนี้

“ห้ามขาย เช่า หรือให้คำมั่นว่าจะขาย หรือให้เช่าที่ดินที่มีการปลูกสร้างหรือไม่ก็ตาม ก่อนมีการออกใบอนุญาตให้จัดสรร ผู้ฝ่าฝืนมีโทษทางอาญาและนิติกรรมทางแพ่งดังกล่าวถือเป็นโมฆะ

“กฎหมายอนุญาตให้มีการโฆษณาก่อนโครงการได้รับอนุญาตได้ แต่การโฆษณาบิดเบือนไม่ตรงกับความจริงมีโทษทางอาญา” และ

“หากพิสูจน์ได้ว่ามีความจำเป็นทางการเงินและด้านเศรษฐกิจ ผู้ดำเนินการอาจขอ อนุมัติให้มีการขาย หรือเช่าที่ดินจัดสรรก่อนทั้งหมด หรือบางส่วนก็ได้ แต่ต้องแสดงให้เห็นว่า มีหลักประกันว่างานจะต้องเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามโครงการ”

เห็นได้ว่ากฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการ โฆษณา ที่บิดเบือนไม่ตรงกับความจริงแรงกว่า และมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการขาย เช่า หรือให้ค้ำประกันว่าจะขาย หรือให้เช่าที่ดินที่มีการปลูกสร้างหรือไม่ก็ตามก่อนมีการออกใบอนุญาตให้จัดสรรที่ชัดเจนกว่า ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ เป็นการป้องกันปัญหาผู้ประกอบการ โฆษณาเกินจริง และ ไม่สามารถก่อสร้างอาคารให้ตรงตามกำหนดเวลาได้แต่ก็มีได้เป็นบทบัญญัติที่บังคับเด็ดขาด อย่างเดียว ยังมีข้อยกเว้นว่าหากผู้ดำเนินการพิสูจน์ได้ว่ามีความจำเป็นทางการเงินและ ด้านเศรษฐกิจ อาจขออนุมัติให้มีการขาย หรือเช่าที่ดินจัดสรรก่อนทั้งหมด หรือบางส่วนก็ได้ แต่ต้องแสดงให้เห็นว่ามีหลักประกันว่างานจะต้องเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามโครงการ

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาเรื่องปัญหาของกฎหมายควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เพื่อที่จะแสวงหาแนวทางที่เป็นไปได้ หรือเป็นข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งผลการศึกษาสามารถสรุปตามประเด็นปัญหาได้ว่าการที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 เป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการควบคุมอาคารที่มุ่งคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชน โดยส่วนรวมในกรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมอาคารที่เกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร เพื่อบังคับใช้กับชุมชนที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นมีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจซึ่งส่งผลให้ประชาชนมีความต้องการใช้อาคารเพื่อเป็นสถานที่พักอาศัยและเพื่อการประกอบกิจการต่างๆ เป็นจำนวนมาก ดังนั้นกฎหมายจึงได้บัญญัติวัตถุประสงค์ที่เพื่อคุ้มครองประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชนเป็นสำคัญ

ส่วนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทก็เป็นกฎหมายหลัก ที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรุงเทพมหานครเช่นกัน ซึ่งการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎกระทรวงและข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็นเมืองน่าอยู่มีสภาพแวดล้อมที่ดีมีบริการพื้นฐานทางสังคม สาธารณูปโภค สาธารณูปการ อย่างเพียงพอและได้มาตรฐาน มีระบบคมนาคมขนส่งที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ และเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ วิทยาการ การบริหาร และการปกครองของประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์โบราณสถานและบริเวณที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ รักษาความปลอดภัยของสถาบันระดับสูงและบริเวณที่สมควรรักษาเป็นพิเศษเฉพาะแห่ง รักษาสภาพแวดล้อมที่ดีของบริเวณที่อยู่อาศัย กำหนดพื้นที่รับน้ำตาม โครงการป้องกันน้ำท่วม

กรุงเทพมหานคร สงวนพื้นที่เกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์ใกล้เมือง และเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ป้องกันการเกิดปัญหาจราจร และเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยริมถนนสายหลักที่สำคัญ เพื่อควบคุมอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งเพื่อควบคุมป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย

เมื่อมีการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมากแล้ว การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเรื่องสำคัญเช่นกัน โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดการให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ กำหนดหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน และกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

เห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารในกรุงเทพมหานคร เป็นกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในชีวิตประจำวันของประชาชนโดยทั่วไป ทั้งในระดับสาธารณชน และในระดับส่วนบุคคล อันควรที่จะต้องได้รับความสนใจและใส่ใจ แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารนี้เป็นกฎหมายที่ค่อนข้างยาก มีมากมายหลายฉบับ และมีปัญหาในทางปฏิบัติมาก ไม่เพียงแต่ประชาชนโดยทั่วไปเท่านั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายบางครั้งก็ยากที่จะเข้าใจ ดังนั้นก็ย่อมเป็นธรรมดาที่จะก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว สภาพปัญหาดังกล่าวหากได้มองอีกมุมหนึ่งก็ถือได้ว่าเป็นบ่อเกิดหรือที่มาของการปรับใช้และปรับปรุงกฎหมายควบคุมอาคารให้มีลักษณะที่เหมาะสมตลอดจนก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อบุคคลที่ถูกกระทบกระเทือนต่อสิทธิ ส่งผลให้เกิดพัฒนาการทางด้านกฎหมายควบคุมอาคาร ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในกรุงเทพมหานคร

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหากฎหมายควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์แล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่ามีความจำเป็นต้องมีข้อเสนอแนะเพื่อใช้เป็นแนวทางในการนำไปปรับปรุงแก้ไขให้กฎหมายมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมกรุงเทพมหานครในปัจจุบันดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร

ผู้เขียนเสนอแนะว่า ควรนำประมวลข้อบังคับอาคารต้นแบบของประเทศสหรัฐอเมริกา มาปรับแก้ไข โดยให้มีการออกประมวลข้อบังคับอาคาร เพื่อช่วยลดจำนวนกฎกระทรวง โดยยุบรวมข้อกำหนดประการต่างๆ เข้าไว้ในเล่มเดียวกันอันจะทำให้เกิดความสะดวกในการใช้กฎหมายยิ่งขึ้น การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ทันต่อเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปก็จะทำได้โดยสะดวกรวดเร็วขึ้น

2. ปัญหาเกี่ยวกับความหมายและประเภทของอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร

ผู้เขียนเสนอแนะว่า ควรนำหลักกฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งกำหนดคำว่า “ก่อสร้าง” แทนคำว่า “อาคาร” ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 เพื่อลดปัญหาการเลียงหลักเกณฑ์การขออนุญาตก่อสร้างอาคารในกรุงเทพมหานคร

3. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมาย

ผู้เขียนเสนอแนะว่า ควรนำหลักกฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาใช้ โดยเพิ่มหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่น เช่น หากการก่อสร้างของโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์รายใดอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องควรต้องมีการหารือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือผ่านกระบวนการประชาพิจารณ์ และให้คำนึงถึงผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมก่อนออกใบอนุญาตก่อสร้างด้วย

4. ปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างไม่ตรงตามแบบที่ขออนุญาตก่อสร้าง

ผู้เขียนเสนอแนะว่า ควรนำหลักกฎหมายควบคุมอาคารของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาปรับใช้ โดยให้เพิ่มหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร คือ ใบบรรองความถูกต้อง หากการก่อสร้างถูกต้องสอดคล้องกับใบอนุญาตก่อสร้าง เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ออกใบบรรองความถูกต้องให้ โดยใบบรรองนี้ต้องออกภายใน 3 เดือน นับแต่ได้รับคำแถลงสิ้นสุดการก่อสร้าง หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวไปแล้ว เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ออกใบบรรองความถูกต้องให้ ถือว่าเป็นการรับรองความถูกต้องโดยนัย

5. ปัญหาเกี่ยวกับอาคารที่สร้างขึ้นก่อนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ใช้บังคับ

ผู้เขียนเสนอแนะว่า ควรนำหลักกฎหมายควบคุมอาคารของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาปรับใช้ โดยให้เพิ่มกฎหมายควบคุมอาคารเก่าที่ทรุดโทรมจนอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชน คือ กฎหมายฟื้นฟูย่านชุมชนเดิม และมีการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อสังคมเมือง” ภายใต้การประสานงานของ “สภาแห่งชาติว่าด้วยงานเมืองและการพัฒนาสังคมในชุมชนเมือง” และคณะกรรมการประสานงานระหว่างกระทรวงด้านงานเมืองและพัฒนาสังคมในชุมชนเมือง

6. ปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารที่ต้องรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ผู้เขียนเสนอแนะว่า ควรนำหลักกฎหมายควบคุมอาคารของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาปรับใช้ โดยให้มีการกำหนดการอนุญาตแสวงหาประโยชน์ในพื้นที่เพื่อการพาณิชย์ ถือว่าเป็นการก่อสร้างที่ต้องได้รับอนุญาตเป็นพิเศษ ต้องแสดงรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องประกอบด้วยเอกสารรายงานการศึกษาถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ รวมถึงกฎเกณฑ์ความพึงพอใจของผู้บริโภค การแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นระบบ เกณฑ์พิจารณาด้านการบริหารจัดการการใช้พื้นที่ และการเจริญเติบโตของชุมชนเมืองควบคู่ไปด้วย

7. ปัญหาการโฆษณา หรือการทำสัญญาจะซื้อจะขายก่อนโครงการก่อสร้างได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน หรือจดทะเบียนอาคารชุด

ผู้เขียนเสนอแนะว่า ควรนำหลักกฎหมายควบคุมอาคารของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาปรับใช้ โดยให้มีการนำบทกำหนดโทษที่เกี่ยวกับการโฆษณาเกินจริงที่มีโทษทางอาญาดู เพื่อให้ผู้ประกอบการตระหนักถึงการไม่เอาเปรียบประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภค และห้ามไม่ให้มีการขาย การเช่า หรือให้ค้ำประกันว่าจะขาย หรือให้เช่าที่ดินที่มีการปลูกสร้างหรือไม่ก็ตาม ก่อนมีการออกใบอนุญาตให้จัดสรร เพื่อลดปัญหาที่มีประชาชนเป็นจำนวนมากต้องถือไว้เพียงใบจอง โดยที่ยังไม่สามารถเข้าอยู่อาศัยในอาคารได้

DUU

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กมลทิพย์ คติการ. (2528). *มาตรการในการเรียกกรองค่าเสียหายจากคดีสภาวะสิ่งแวดล้อม* (เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8-15 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช). กรุงเทพฯ: อักษรไทย.
- กรมโยธาธิการและผังเมือง. (2547). *หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ* กรมโยธาธิการและผังเมือง. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2547). *หลักกฎหมายผังเมืองและระบบการผังเมืองของต่างประเทศ* กรมโยธาธิการและผังเมือง. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (ม.ป.ป.). *การรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่อยู่ในเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกัน*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. (2538). *ทฤษฎีระบบการเมืองไทย กรอบวิเคราะห์ไตรลักษณ์รัฐ*. ใน *ประชาธิปไตยกับอนาคตการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: นำอักษรการพิมพ์.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: พิมพ์ศ พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (ม.ป.ป.). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ: อักษรไทย.
- บริษัท เวชการ, พระยา. (2478). *ความรู้ทั่วไปในการสาธารณสุขและสาธารณสุขการ*. พระนคร: พระจันทร์.
- บุรินทร์ โชคเกิด. (2551). *คำอธิบายพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522*. เชียงใหม่: เดือนตุลา.
- พัฒน์ สุจำนง. (2527). *การสุขาภิบาลทั่วไป General Sanitation*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต). (2539). *การพัฒนาที่ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.
- มานพ พงศทัต และนิง หิณูชีระนันท์. (2528). *กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการผังเมือง* (เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 8-15 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช). กรุงเทพฯ: อักษรไทย.

- ยุทธ ศักดิ์เดชยนต์. (2533). *กฎหมายกับสังคม* (เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. กรุงเทพฯ: บางกอกบลิ๊ก.
 วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2543). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของ กฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
 สิทธิพร ภิรมย์รัตน์. (2541). *การวางแผนและผังชุมชนเมือง: ประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกา*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

บทความ

- กัมพล อยู่มั่นธรรมมา. (2552). “มาตรการต่าง ๆ ทางสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 11 (32)*.
 ประเวศ ะเวลี. (2537). “ความหลากหลายทางชีวภาพ สังคมและการศึกษาที่เข้าถึงความจริง” ใน *ความหลากหลายทางชีวภาพกับการพัฒนาที่ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
 มุณิณี โลกลีเจียว. (2537). *มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับ ลิซซิง.
 รังรอง. (2536). *ก่อนโลกจะดับ*. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

วิทยานิพนธ์

- บวรวิทย์ เป็รื่องวงศ์. (2543). *อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
 มะลิวัลย์ โกสุมภ์. (2554). *ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). ชลบุรี: มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
 รดาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ. (2533). *การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
 สุริยน ประภาสะวัต. (2538). *ปัญหาการบังคับใช้และวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อนุพงษ์ โปรงประภา. (2540). *กฎหมายควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเล* (วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อัศวรัตน์ จาตุรงค์กุล (2545). *สาเหตุการถล่มละเมิดพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ในที่สนะของ
เจ้าหน้าที่ฝ่ายโยธา กรุงเทพมหานคร* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

เอกสารอื่นๆ

กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกรุงเทพมหานคร. รายงานการแก้ไข
กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร.

กระทรวงมหาดไทย. คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์, คำวินิจฉัยที่ 14/2534 เรื่อง บริษัท สกายบิช
คอนโดมิเนียม จำกัด ร้องทุกข์ให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของบริษัท สราญชล
ดีวิลอปปเม้นท์ จำกัด, 13 กุมภาพันธ์ 2534.

กองนิติการ กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ มท.0807/832 เรื่องการหารือแนวทาง
ปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคาร, 9 มีนาคม 2536.

เสถียร เจริญเหรียญ. (2550). *ประมวลข้อบังคับอาคารของประเทศสหรัฐอเมริกา (แผ่นพับ)*.
กรุงเทพฯ: กรมโยธาธิการ.

กฎหมาย

กฎกระทรวง ฉบับที่ 30 (พ.ศ. 2534) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549.

กองนิติการ กรมโยธาธิการ, หนังสือที่มท.0807/832 เรื่องการหารือแนวทางปฏิบัติตามกฎหมาย
ควบคุมอาคาร, 9 มีนาคม 2536.

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้
อาคารบางชนิดหรือบางประเภท.

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544.

คณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกความเห็นทางกฎหมาย ที่ 283/2535 เรื่องความหมายของคลังสินค้า ตามบทนิยามคำว่า “อาคาร” ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522. (กรณีการก่อสร้างถึงเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง), มีนาคม พ.ศ. 2535.

คณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกความเห็นเรื่องร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร, 9 สิงหาคม 2479.

คณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย (อนุกรรมการชุดที่ 1), ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2478, 5 กุมภาพันธ์ 2478.

คณะกรรมการกฤษฎีกา, หนังสือที่ 543/1279 เรื่อง ส่งร่างพระราชบัญญัติควบคุมอาคารการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 247...ที่แก้ไขใหม่และคำแปลให้ตรวจพิจารณา, 29 กรกฎาคม 2479.

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์, คำวินิจฉัยที่ 14/2534 เรื่อง บริษัท สกายบิช คอนโดมิเนียม จำกัด ร้องทุกข์ให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของบริษัท สราวุธ ดิวีลอปเมนต์ จำกัด, 13 กุมภาพันธ์ 2534.

ประกาศกระทรวงนครบาล เรื่องห้ามไม่ให้ปลูกสร้างเรือนหรือโรงแถวอันทำด้วยไม้ต่าง ๆ ขึ้นในที่ริมถนนพาหุรัด, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 20 แผ่นที่ 4 (26 เมษายน รัตนโกสินทร์ สก 122).

ประกาศจัดการสะอาดในจังหวัดพระนคร, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 15 แผ่นที่ 8 (22 พฤษภาคม รัตนโกสินทร์ สก 117).

ประกาศจัดการสะอาดในจังหวัดพระนครเพิ่มเติม, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 15 แผ่นที่ 34 (20 พฤศจิกายน รัตนโกสินทร์ สก 117).

ประกาศรักษาที่ดินริมถนนระหว่างคลองผดุงกรุงเกษม, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 15 แผ่นที่ 17 (24 กรกฎาคม รัตนโกสินทร์ สก 117).

ประกาศเว้นที่ดินริมถนนหลวง, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 15 แผ่นที่ 42 (15 มกราคม รัตนโกสินทร์ สก 117).

ประกาศห้ามมิให้ปลูกโรงเรือนอันบังมุงด้วยไม้ซัดและถาดด้วยแฝงถาดด้วยใบไม้ในที่เพลิงไหม้, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 15 แผ่นที่ 45 (5 กุมภาพันธ์ รัตนโกสินทร์ สก 117).

ประกาศห้ามมิให้ปลูกเรือนโรงอันมุงบังด้วยไม้ซัดและถาดด้วยแฝงถาดด้วยใบไม้ในที่เพลิงไหม้, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 15 แผ่นที่ 34 (20 พฤศจิกายน รัตนโกสินทร์ สก 117).

พระบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 39 (6 เมษายน 2535).

พระบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 53 ตอนที่ 46 (29 พฤศจิกายน 2479).

พระบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89 ตอนที่ 118 (3 สิงหาคม 2515).

พระบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 96 ตอนที่ 80

(14 พฤษภาคม 2532).

พระบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 96 ตอนที่ 80

(14 พฤษภาคม 2522).

พระบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 39 (6 เมษายน 2535).

พระบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 48 (26 มกราคม 2474).

พระราชกำหนดสุขภาพภิบาล กรุงเทพมหานคร รัตนโกสินทร์ ศก 116.

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543.

พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ ที่ตำบลสี่แยกมหานาค จังหวัดพระนคร

พุทธศักราช 2475.

พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ ที่ถนนยาวราชจังหวัดพระนคร

พุทธศักราช 2474, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 48 (26 มกราคม 2474).

พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504, มาตรา 4.

พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

ระเบียบกรมเจ้าท่า ว่าด้วยการรักษาแนวฝั่งน่านน้ำไทย พ.ศ. 2526.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 35.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

พรชัย รัชมีแพทย์. (2530). คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง (ออนไลน์). สืบค้นเมื่อ

3 กุมภาพันธ์ 2551, จาก <http://www.peesirilaw.com>

วิกิพีเดีย. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 14 มกราคม พ.ศ. 2556, จาก <http://th.wikipedia.org>

อาร์วายทีไนน์. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2547, จาก <http://www.ryt9.com>

Thai-aec. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2556, จาก <http://www.thai-aec.com>

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

- Conseil Constitutionnel, décision N° 85-189, 17 juillet 1985.
- Conseil d' Etat, 9 mai 1976, SCI Résidence de Catellon.
- Conseil d' Etat, 8 janvier 1993, Compagnie fermière et foncier de Font-Romeu.
- Conseil d' Etat, 14 Mars 1986, Commune de Gap-Romette.
- Conseil d' Etat, 10 février 1997, Association défense des sites de Théodule.
- Conseil d' Etat, 4 novembre 1994, Le Pare de Vaugien.
- Conseil d' Etat, 24 mars 1978, Société-Economie bretonne c. Ministre de Equipement.
- Conseil l' Etat, 26 octobre 1992, Giovanolla.
- Conseil d' Etat, 16 décembre 1994, SCI Théâtre des Champs-Elysées.
- Conseil Etat, urbanisme:Pour un droit plus efficace, La Documentation française, 1992.
- Daniel, Wit A. (1961). *Comparative serveg of local government and administration*. Bangkok: Prachanda printing.
- D.E.Fisher. (1993). *Environmental Law Text and Materials*. Sydney: The Law Book Company.
- Economic Commission for Europe. (1987). *International Harmonization of Building Regulations in the ECE Region*. Geneva: United Nations Publication.
- Economic Commission for Europe," Building Regulations in ECE Countries.
- George N. Thompson. (1972). *Preparation and Revision of Building Codes," Urban Land Use Policy: The Central City*. New York: The Free Press.
- Gerry Bates. (1993). *Environment Law in Australia*. New South Wales: Poole (printers) Pty.
- Hollwag, William V.(1951). *State and local government in the United State*. New York: McGraw Hill.
- Jean – Pual LACAZE, La ville etl' urbanisme, Flamarion, 1995.
- Jean Bernard Auby, Hugues Périnet – Marquet Droit de l'urbanisme et de la construction, 6eme Ed., Montchrestien, 2001.
- The National Environmental Policy Act of the United States of America 1969 Section 101 (2 B).
- Winfield, Province of the Law of Tort.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

สุริย์ สิงห์ทอง

วัน เดือน ปี เกิด

9 กุมภาพันธ์ 2525

ที่อยู่

9/1 หมู่ 3 ตำบลสร้อยฟ้า อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี

คุณวุฒิการศึกษา

ปีการศึกษา 2548 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

DPU