

บทที่ 2

แนวคิดความเป็นมา และหลักการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายควบคุมอาคาร

ในสมัยก่อนการปลูกสร้างอาคารในกรุงเทพมหานครยังไม่ได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารมาบังคับใช้กับการก่อสร้างอาคารการปลูกสร้างจึงขึ้นอยู่กับความต้องการของเจ้าของอาคารที่จะดำเนินการก่อสร้างได้อย่างอิสระเสรีส่งผลให้อาคารที่ก่อสร้างขึ้นขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและไม่มีความมั่นคงแข็งแรงเพียงพอเป็นเหตุให้อาคารที่สร้างขึ้นโดยไม่มีกฎหมายควบคุมนั้นส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร

กฎหมายควบคุมอาคารถือว่าเป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะหนึ่งที่มีแนวคิดพื้นฐานมาจากกฎหมายเพื่อนบ้าน (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

อฒันตร์ หรือสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นเพื่อใช้เป็นที่พักของประชาชน

เขื่อน สะพาน อุโมงค์ ทาง หรือท่อระบายน้ำ อุโมงค์ คานเรือ ท่าเรือ ท่าเรือ รื้อ กำแพง หรือประตูลูกที่สร้างขึ้นติดต่อกันหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะ หรือสิ่งที่สร้างขึ้นให้บุคคลทั่วไปใช้สอย

ป้าย หรือสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับติด หรือตั้งป้าย โดยเป็นป้ายที่ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะและมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือมีน้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกินสิบกิโลกรัม หรือ

⁹ อนุพงษ์ โพธิ์ประภา. (2540). กฎหมายควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเล. หน้า 31-32.

เป็นป้ายที่ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะ ซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้ว ระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้น เมื่อวัดจากพื้นดินและมีขนาดหรือน้ำหนักเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง

พื้นที่หรือสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นท้องจอดรถ ที่กั๊บลร และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคารที่กำหนดตามมาตรา 8 (9)

สิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่น ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ให้หมายความรวมถึงส่วนต่างๆ ของอาคารด้วย”

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

นอกจากนี้คำว่า “อาคาร” ยังหมายความรวมถึงสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งตรงนี้อาจสะท้อนให้เห็นถึงเจตนาของการบัญญัติคำนิยามของคำว่า “อาคาร” ว่าไม่ควรมีคำจำกัดความที่ตายตัว ทั้งนี้เพราะการก่อสร้างสิ่งต่างๆ ได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการ ดังนั้นกฎหมายจึงเปิดช่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดคำนิยามของคำว่า “อาคาร” เพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ จึงทำให้มีคำนิยามของคำว่า “อาคาร” ต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย เช่น “อาคารอยู่อาศัย” หมายความว่า อาคารซึ่งโดยปกติบุคคลใช้อาศัยได้ทั้งกลางวันและกลางคืน ไม่ว่าจะเป็นการอยู่อาศัยอย่างถาวรและชั่วคราว¹¹ นอกจากนี้ยังมีคำนิยามของ “อาคาร” ประเภทต่างๆ ที่มีความหมายเฉพาะ คือ อาคารสาธารณะ อาคารพิเศษ¹² นับเป็นข้อดีของกฎหมายควบคุมอาคารของไทยที่จะทำให้การควบคุมอาคารทันกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

อย่างไรก็ดี คำจำกัดความของคำว่า “อาคาร” ที่มีความหมายและขอบเขตที่กว้างเช่นนี้ ก็ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่เช่นกัน 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 ดังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงหลักที่สร้างขึ้นโดยยึดติดกับโครงสร้างและฐานรากได้ดินสำหรับรองรับน้ำหนัก จึงมีลักษณะเป็นอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522”¹³

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

2.2 แนวความคิดในการควบคุมอาคารตามกฎหมายไทย

2.2.1 แนวคิดในการควบคุมอาคารตามกฎหมายไทยในอดีต

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

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

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

มิให้เกิดความแออัดด้วยการกำหนดระยะร่นข้างเรือนต้องเว้นที่ว่าง 2 วา สำหรับเรือน 2 ชั้น และ 3 วา สำหรับเรือน 3 ชั้น และเพื่อการป้องกันอัคคีภัย

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าแนวคิดในการควบคุมอาคารในสมัยนั้นยังมิได้มีแนวคิดที่จะควบคุมอาคารหรือแนวคิดที่จะควบคุมในเรื่องการก่อสร้างอาคารให้เกิดความมั่นคงแข็งแรงเพื่อที่จะทำให้ผู้ที่อยู่อาศัยเกิดความปลอดภัยจนเน้นเฉพาะในเรื่องของความสะอาดที่ต้องการดูแลเรื่องโรคภัยอันตรายของประชาชนเท่านั้น

ต่อมาเมื่อบ้านเมืองมีความเจริญก้าวหน้าขยายใหญ่โตขึ้นแต่แนวความคิดในการควบคุมอาคารให้เหมาะสมกับกาลสมัยยังไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัด 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 จะได้ร่างออกใช้เป็นคราวๆ เป็นกฎกระทรวง หรือเทศบัญญัติให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นกับความเจริญของวิชาการตามกาลสมัย”

ในหลักการดังกล่าวยังชี้ให้เห็นว่าแนวความคิดในการควบคุมการก่อสร้างในสมัยนั้นมีแนวคิดที่จะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในหลักการต่างๆ ในการควบคุมการก่อสร้างอาคารให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นและปรับเปลี่ยนไปตามความเจริญของวิชาการ ทั้งนี้โดยเหตุผลที่ว่า

“การควบคุมการก่อสร้างอาคารนั้น เป็นหลักการพึงปรารถนาเสมอ และมีกฎหมายใช้กันอยู่ทั่วไปในประเทศต่างๆ วิธีการในอารยประเทศ มักเป็นกฎหมายยืดหยุ่นเพราะได้ดำเนินการกันมานาน และได้ขยายกันกว้างขวางออกไปตามผลของความชำนาญ ส่วนใหญ่ของวิธีการเป็นรูป เทศบัญญัติเพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งไม่เสมอกันในความเจริญทางโคจรทรัพย์ จึงต้องผ่อนผันให้ยิ่งหย่อนกว่าอุดมคติไปบ้าง แต่ไม่ปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรม มีกำหนดขึ้นต่ำบังคับอยู่เสมอ ซึ่งจะทำงานต่ำกว่ากำหนดนั้นไม่ได้”

จากหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2478 นับว่าอาจจะเหมาะสมในยุคสมัยนั้นจึงมีการควบคุมเฉพาะการก่อสร้างอาคาร การดัดแปลงอาคาร และการแก้ไขอาคารเท่านั้น¹⁵ และการใช้บังคับนั้นจะต้องระมัดระวังมิให้ข้ามขั้นจากขั้นต่ำไปขึ้นสูงสุด และต้องไม่เป็นการเข้มงวดจนเกินไปจะทำให้ประชาชนปรับตัวไม่ทันจะทำให้ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ดังปรากฏตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ 3) ดังนี้

“กรรมการเห็นด้วยว่าถึงเวลาแล้วและเป็นคุณประโยชน์ในอันที่จะประกาศใช้กฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารดังที่กระทรวงมหาดไทยได้คิดขึ้นในเวลานี้ยังไม่มีตัวบทกฎหมายและระเบียบการควบคุมยังคงบกพร่องอยู่มากนี้แหละเป็นปัจจัยที่ชักจูงให้กรรมการต้องเสนอว่ากฎหมายใหม่นี้จักต้องระมัดระวังมิให้เป็นการก้าวข้ามจากขั้นต่ำไปขึ้นสูงสุดและต้องไม่เป็นการนำเอาลักษณะบังคับอย่างเข้มงวดหรือที่ไม่สมควรแก่กาละเข้ามาแทนที่ลักษณะซึ่งผู้ก่อสร้างอาคารมีเสรีภาพอย่างฟุ่มเฟือย กฎหมายชนิดนี้มีโอกาสสำเร็จผลน้อยนัก หากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมิได้ปลงใจสนับสนุน และเป็นที่ทราบกันอยู่ดีว่าเมื่อบุคคลนั้นๆ ถือเสียว่าบทบัญญัติบางแห่งเป็นแต่ข้อหยาบหยาบไม่มีคุณประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนทุกๆ ไปที่จะได้รับการสนับสนุนยอมไม่สมปรารถนา

ในการพิจารณาร่างของกระทรวงมหาดไทย กรรมการได้ระลึกถึงข้อนี้เสมอ อุททาหรณ์ที่ได้ยกขึ้นประกอบข้อความข้างบนนี้มีอยู่เช่นว่าเมื่ออาคารใดก่อสร้างขึ้นในบริเวณใดแห่งหนึ่งไม่มีความสัมพันธ์กับทางสาธารณะก็ดี อย่างน้อยที่สุดไม่ติดต่อหรืออยู่ในระยะเช่นสิบเมตรจากทาง

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

สาธารณะนั้น หรือในระยะอันใกล้กว่าซึ่งมีความหมายเท่ากับส่วนสูงของอาคารก็ดี เหล่านี้ควรให้ผู้ก่อสร้างได้ทำการไปตามใจชอบแล้วแต่เขาจะเห็นสมควรและต้องการเพื่อความคิดเห็นของเขาผู้นั้นๆ

เมื่อได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้วและพฤติการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะสำหรับกรุงเทพมหานคร ยังไม่เป็นการสมควรที่จะใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารทุกอย่างที่สร้างขึ้นโดยทันทีที่ควบคุมแต่เฉพาะอาคารที่อยู่ติดทางสาธารณะหรืออยู่ในระยะสิบเมตรจากทางสาธารณะ หรือในระยะที่ใกล้กว่าสิบเมตร 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.

แก่การจรรยาบรรณปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้เสียใหม่ และสมควรรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเข้าเป็นฉบับเดียวกันจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น¹⁷

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

นอกจากนี้แนวคิดในการควบคุมอาคารตามกฎหมายฉบับนี้ได้ขยายกว้างออกไป กล่าวคือ นอกจากแนวคิดในการควบคุมอาคารเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง 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 คัดแปลง

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 สราวุธศิลป์ ดีเวลอปเม้นท์ จำกัด. 13 กุมภาพันธ์ 2534.

เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2527) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร จนถึงปัจจุบันมีกฎกระทรวงออกมาทั้งสิ้น 45 ฉบับ ไม่ปรากฏว่ามีกฎกระทรวงฉบับใดที่ออกมากำหนดรายละเอียด ในเรื่องการสถาปัตยกรรม หรือการผังเมืองแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่าอาคารที่ปรากฏให้เห็นโดยทั่วไปนั้นไม่เป็นระเบียบไม่มีคุณค่าเชิงสถาปัตยกรรมบางแห่งสร้างแล้วทำลายสภาพแวดล้อมให้เสียไปเช่นบริเวณเชิงสะพานพระปิ่นเกล้าด้านฝั่งธนบุรีมีอาคารสูงสองหลังทำลายทัศนียภาพในพระบรมมหาราชวังอันเป็นสถานที่สำคัญของประเทศอย่างน่าเสียดาย²¹

2.3 ความเป็นมาเกี่ยวกับการควบคุมอาคารในประเทศไทย

กฎหมายควบคุมอาคารของประเทศไทยมีประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการควบคุมอาคารมาเป็นระยะเวลายาวนานซึ่งจัดลำดับได้ดังนี้

2.3.1 สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช

กฎหมายควบคุมอาคารของประเทศไทยเริ่มมีขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ซึ่งเป็นยุคที่ประเทศไทยได้เปิดรับแนวความคิดและอารยธรรมของประเทศตะวันตกอันมีมาตรฐานในความเป็นอยู่ที่ดีเข้ามาเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาบ้านเมือง จึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจขึ้นในประเทศอย่างมาก ทั้งทางด้านสถาปัตยกรรม และการคมนาคมมีการก่อสร้างสถานที่ราชการ เช่น โรงเรียนทางรถไฟและได้จัดระบบราชการระบบศาลขึ้นใหม่ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมีการบัญญัติกฎหมายมารองรับจนอาจกล่าวได้ว่ายุคนี้เป็นยุคที่เริ่มเข้าสู่ยุคนิติบัญญัติของไทย 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 โปธิ์ประภา. (2540). กฎหมายควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเล. หน้า 39-42.

²² รดาวรรณ เกื้อกูลเกียรติ. (2533). การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย. หน้า 60.

ด้วยพระยาประสิทธิศุภการรับพระบรมราชโองการใส่เกล้าฯสั่งว่า “ให้พระครูทักษิณ พระครูอุดร พระครูอมร ให้หมายประกาศทุกพระอาราม ด้วยในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ทรงพระราชศรัทธาบริจาคพระราชทรัพย์สร้างพระอารามหลวงทุกๆ พระอารามดูเหมือนจะงดงามขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก ครั้นมาถึงแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ เสด็จพระราชดำเนินไปพระอารามใดก็ดี ได้ทอดพระเนตรเห็นกุฏิวิหารที่พระสงฆ์อาศัยอยู่นั้นเป็นตึกว่าไม่งาม มักพอใจเอาแผงไม้ไผ่บ้าง จากบ้าง ชูรุงรังไม่งามอย่าให้มีเลยก็เป็น รังพื้นรังไฟไม่งามบ้านงามเมือง แต่นี้สืบไปเมื่อหน้าจึงโปรดเกล้าฯให้มหาดเล็กไปเที่ยวสอดดูถ้า กุฏิใดของพระราชาคณะก็ดี ฐานานุกรมก็ดี และพระสงฆ์อันดับก็ดีทำรุงรังอยู่ดังกล่าวนี้อะไรกับ ปิยการของเจ้าคณะอารามมาทำโทษหลวงตามโทษานุโทษ ถ้าไม่ชอบใจจะให้ดัดแปลงใหม่ให้ทำ ด้วยอิฐไม้ปูนตามใจแต่อย่าทำให้รกร้างรุงรังเหมือนอย่างกล่าวนี้อแล้วนั้นจะได้เจริญพระราช ศรัทธา”

2.3.1.2 พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครรัตนโกสินทร์ศก 116 (พ.ศ. 2441)

การสาธารณสุขซึ่งได้จัดทำอย่างมีระเบียบการเพื่อประโยชน์ทั้งในที่โดยทั่วไปนั้น ได้ตั้งต้นขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2440 โดยได้มีพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครรัตนโกสินทร์ศก 116 ประกาศใช้เป็นกฎหมายขึ้นในกรุงเทพมหานครก่อนเป็นครั้งแรกและ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ จึงได้มีกรมสุขาภิบาลขึ้น มีผู้บัญชาการรับผิดชอบมีนายแพทย์สุขาภิบาลนายช่าง และเจ้าพนักงาน เพื่อทำการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ และรักษาความสะอาดพระนครทั่วไป²³ ซึ่งก็รวมถึงการควบคุม อาคารด้วย พระราชกำหนดนี้มีเงื่อนไขการควบคุมอาคารในตอนที 3 เรื่อง การจัดห้ามต่อไป ภายหน้า อย่าให้ปลูกสร้างหรือซ่อมเรือนโรงที่จะเป็นเหตุให้บังเกิดโรคได้หลักการควบคุมคือ ผู้จะปลูกสร้าง หรือต่อเติมเรือนโรงใดๆ ต้องมีหนังสือแจ้งไปยังกรมสุขาภิบาลพร้อมกับยื่นแบบ ตัวอย่างอธิบายเกี่ยวกับระดับรากและพื้นชั้นต่ำสุดจะสูงเท่าใด การระบายน้ำแบบตัวอย่าง ด้านหน้าเรือน ประกอบรายการวัสดุและการปลูกเรือนตามคำสั่งของกรมสุขาภิบาลที่ได้แนะนำให้ ปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้และตามข้อบังคับที่ได้ออกพระราชกำหนดเพื่อป้องกันไม่ให้ปลูกสร้าง หรือต่อเติมตึกเรือนโรงที่จะเป็นอันตราย และเป็นทีที่ประกอบให้เกิดโรคแก่ผู้อยู่หรือเพื่อนบ้าน ใกล้เคียงหรือรูปเรือนภายนอกจะไม่งดงามสมกับที่ทางถนนหรือตำบลที่จะสร้างขึ้น²⁴ โดยคำแนะนำต้องส่งก่อนสิ้นกำหนด 30 วันนับแต่วันที่มียจดหมายแจ้งความประสงค์ที่จะปลูกสร้าง ผู้ที่จัดขึ้นมีความผิดต้องมีโทษปรับเป็นเงินถึงวันละ 10 บาททุกๆวันไปจนกว่าจะทำการ

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

²⁴ พระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร รัตนโกสินทร์ ศก 116, มาตรา 16.

เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง หรือทำลายตึกเรือนโรงซึ่งได้ทำไม่ถูกต้องนั้นลงเสีย²⁵ นอกจากนั้น พระราชกำหนดฉบับนี้ยังควบคุมตลอดถึงวัตถุในการปลูกสร้างพื้นที่ว่างและระยะร่นต่างๆ จึงเห็นได้ว่าแนวคิดในการควบคุมอาคารในสมัยนั้นไม่มีแนวคิดในเรื่องความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร อันทำให้ผู้อยู่อาศัยเกิดความปลอดภัยคงเน้นเฉพาะเรื่องของความสะอาดที่ต้องการดูแลเรื่องโรคภัยของประชาชนเท่านั้น

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 โมงเว้นแต่วันพระเจ้าพนักงานจะได้ชี้แจงข้อความและไปปักเขตให้ตามความประสงค์²⁶

ประกาศรักษาดินริมถนนระหว่างคลองผดุงกรุงเกษม

มีความประสงค์ในด้านสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม โดยให้กรมสุขาภิบาลกระทรวงนครบาลกำหนดให้เจ้าของที่ดินระหว่างคลองผดุงกรุงเกษมกับถนนกรุงเกษมที่ประสงค์จะใช้ประโยชน์การปลูกสร้างหรือการใดๆ ต้องทำตามความอนุญาตของกรมสุขาภิบาล ถ้าไม่ทำตามกรมสุขาภิบาลมีอำนาจเข้าไปจัดการที่ดินนั้นให้เป็นที่สะอาดเรียบร้อย²⁷

2.3.1.4 ประกาศห้ามใช้วัสดุที่เพลิงไหม้ง่ายปลูกเรือนโรงในเขตเพลิงไหม้

ประกาศห้ามไม่ให้ปลูกเรือนโรงอันมุงบังด้วยขัดแตะ ฤาด้วยแฝง ฤาด้วยใบไม้ในที่เพลิงไหม้เนื่องจากมีเพลิงไหม้ในท้องที่ศาลเจ้าใหม่ตำบลสำเพ็งเมื่อวันที่ 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 ประกาศรักษาดินริมถนนระหว่างคลองผดุงกรุงเกษม, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 15 แผ่นที่ 17 (24 กรกฎาคม รัตนโกสินทร์ ศก 117). หน้า 190-191.

ต่อไปมาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริและให้ประกาศให้มีการควบคุมการปลูกสร้างโรงเรียนในท้องที่เพลิงไหม้ข้างต้นดังนี้²⁸

“โรงเรียนดังเช่นกล่าวมาแล้วนี้เป็นเชื้อเพลิงให้เกิดขึ้นได้โดยง่ายเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแห่งทรัพย์สินสมบัติของเจ้าของเรือนกับของมหาชนอันตั้งอยู่ในที่ใกล้เคียง และทั้งเป็นสิ่งอันไม่สะอาดไม่เป็นที่เจริญตาเจริญใจแก่ผู้เดินทางไปมาหาสมควรให้มีการปลูกสร้างเขี้ยวเรือนอย่างเช่นเป็นมาอย่างแต่ก่อนนั้นไม่ ด้วยในสมัยนี้ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีเจ้าพนักงานจัดการบำรุงความสุขสำราญของมหาชนในเขตพระนคร และภายนอกพระนครขึ้นแล้ว ก็สมควรจะจัดการแก้ไขในที่ตำบลอันเกิดเพลิงไหม้แล้วนี้ให้เป็นไปโดยความเรียบร้อยตามลำดับอันควรเพราะฉะนั้นห้ามไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดปลูกสร้างเรือน โรงอันกำบังด้วยไม้ขัดแตะ หรือด้วยแผง หรือด้วยใบไม้ขึ้นในที่ตำบลซึ่งเกิดเพลิงไหม้คราวนี้นั้นต่อไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานกระทรวงนครบาลซึ่งจะอนุญาตให้ปลูกเป็นครั้งเป็นคราวเช่นโรงพักทำงานหรือโรงมีการเล่นต่างๆ ขั้วสมัยหนึ่งเท่านั้น

ต่อมาคราวเมื่อเกิดเพลิงไหม้ขึ้นในที่ที่อาคารปลูกสร้างด้วยไม้หลังคามุงจาก ฝากำบังด้วยไม้ไผ่ขัดแตะหรือด้วยแผงก็จะทรงประกาศควบคุมการปลูกสร้างเรือนโรงอันกำบังด้วยไม้ขัดแตะหรือด้วยแผงหรือด้วยใบไม้เป็นคราวๆ ไปเช่นเกิดเพลิงไหม้ขึ้นในที่ถนนเจริญกรุงตอนใกล้ตำบลสามแยกเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2441 ก็ทรงมีประกาศห้ามไม่ให้ปลูกเรือนโรงอันมุงบังด้วยไม้ขัดแตะถาดด้วยแผงถาดด้วยใบไม้ในที่เพลิงไหม้ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2441²⁹ ประกาศห้ามไม่ให้ปลูกเรือนโรงอันมุงบังด้วยไม้ขัดแตะถาดด้วยใบไม้ในที่เพลิงไหม้ จึงมีวัตถุประสงค์ในด้านความปลอดภัยจากอัคคีภัยและความสวยงามของบ้านเมือง

ประกาศกระทรวงนครบาลเรื่องห้ามไม่ให้ปลูกสร้างเรือนหรือโรงแถวอันทำด้วยไม้ต่างๆ ขึ้นในที่ริมถนนพาหุรัด

คราวเกิดเพลิงไหม้เมื่อวันที่ 10 เมษายน รัตนโกสินทร์ ศก 112 เพราะโรงเรียนปลูกสร้างด้วยไม้เป็นเหตุให้เกิดเพลิงไหม้ขึ้นง่ายและลุกลามมากต่อไป พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริจะจัดการแก้ไขในที่ตำบลอันเกิดเพลิงไหม้ให้ห่างจากความอันตราย และมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย จึงทรงมีพระบรมราชโองการให้พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงนครบาล ประกาศห้ามไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดปลูกสร้างเรือนหรือโรงแถว

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

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

อันทำด้วยไม้ต่างๆ ทุกอย่างทุกชนิดขึ้นในที่ริมถนนตำบลซึ่งเกิดเพลิงไหม้คราวนี้นั้นต่อไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานกระทรวงนครบาล ซึ่งจะได้อนุญาตให้ปลูกเป็นครั้งเป็นคราว เช่น โรงพักทำงานหรือโรงสำหรับมีการเล่นชั่วคราวหนึ่งเท่านั้น และถ้าผู้ใดมีความประสงค์จะก่อสร้างเหย้าเรือนอยู่ หรือสำหรับให้เช่าลงในที่ของตนดังนี้แล้ว ก็ให้ผู้ผู้นั้นกระทำการปลูกสร้างเป็นตึกให้เป็นสิ่งที่ถาวรมั่นคงต่อไป³⁰ ประกาศนี้ มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับประกาศห้ามไม่ให้ปลูกเรือนโรงอันมุงบังด้วยไม้ขัดแตะฤาด้วยแผงฤาด้วยใบไม้ในที่เพลิงไหม้ คือ เพื่อความปลอดภัยจากอัคคีภัยและความสวยงามของบ้านเมือง

2.3.1.5 ประกาศจัดการสวดในจังหวัดพระนคร

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นว่าบรรดาโรงเลี้ยงสัตว์ต่างๆ เช่น โรงเลี้ยงสุกรและเป็ดไก่ เป็นต้น โรงทำงานต่างๆ เช่น โรงย้อมคราม โรงทำน้ำเคยและโรงทำขนมจีน เป็นต้นเหล่านี้ย่อมมีกลิ่นเหม็นหาวควรตั้งอยู่ ณ ที่ใกล้สถานบ้านเรือนและริมถนนหนทางอันมหาชนได้อาศัยและไปมาไม่ ประการหนึ่งจึงและชาวสัตว์ตายเหล่านี้ก็มีกลิ่นเหม็นและเป็นของปฏิกูลหาควรตั้งอยู่ในที่เปิดเผยและทอดทิ้งในที่ใกล้บ้านเรือนไม่ประการหนึ่งเรือนโรงร้านพะเพิงพาไลที่กำบังด้วยแผงและไม้ขัดแตะหรือใบไม้อันตั้งอยู่ริมถนนหนทางนั้นก็ทำให้ถนนหนทางเสียดระเหยียบเรียบรื้อยและรกรุงรังไม่เป็นเครื่องเจริญตาเจริญใจของมหาชนที่สัญจรไปมาตามถนนหนทางนั้น³¹

ทรงมีพระบรมราชโองการให้ประกาศจัดการสุขาภิบาลโดยในชั้นต้นให้จัดการสุขาภิบาลเฉพาะในจังหวัดพระนครกล่าวคือแนวฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาดังแต่ปากคลองบางลำภูลงไปเพียงปากคลองตพานหันเลี้ยวเข้าคลองไปตามแนวคลองฝั่งข้างกำแพงพระนครตลอดไปจนออกปากคลองบางลำภูพ้นแนวฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา³² ประกาศนี้เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารคือห้ามไม่ให้ผู้ใดปลูกเรือน โรง ร้าน พะเพิง พาไลที่มีข้างฝาทำด้วยแผงหรือด้วยไม้ขัดแตะหรือด้วยใบไม้ขึ้นใหม่ริมถนนหนทางภายหลังวันที่ได้ใช้ประกาศนี้ออกจากจะได้มีหนังสืออนุญาตจากกรมสุขาภิบาลถ้าผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษปรับวันละไม่เกิน 10 บาทจนกว่าจะได้รื้อถอน

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

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

³² ประกาศจัดการสวดในจังหวัดพระนคร, ข้อ 1.

สั่งต้องห้ามไปให้พ้นจากที่³³ เป็นการควบคุมเฉพาะอาคารที่จะปลูกสร้างขึ้นใหม่ริมถนนเท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ต่อมาทรงมีพระราชดำริเห็นว่าบรรดาโรงเรือนทั้งหลายที่มีลักษณะดังกล่าวนี้เป็นเครื่องรกรุงรังและเป็นเชื้อเพลิงเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่สถานที่ต่างๆ และทรัพย์สินสมบัติของมหाराชโดยมาก ทั้งไม่เป็นของงดงามที่สมควรมีอยู่ในจังหวัดพระนครต่อไปแต่ครั้งจะให้เลิกหรือไปโดยรวดเร็วก็จะเป็นที่ลำบากเดือดร้อนแก่ราษฎรมากนักจึงมีพระบรมราชโองการให้ประกาศจัดการสวดในจังหวัดพระนครเพิ่มเติมความในข้อ 12 แห่งประกาศการจัดการสวดในจังหวัดพระนครที่ประกาศไว้ ณ วันที่ 22 พฤษภาคมรัตนโกสินทร์ศก 117

ประกาศนี้ให้บรรดาเรือนโรงงานพะเพิงพาไลที่มุงบังด้วยแฝงหรือด้วยไม้ขัดแตะหรือด้วยใบไม้ที่ขึ้นอยู่แล้วในที่ต่างๆ ในพระนครถ้าเจ้าของยังไม่มีกำลังจะรื้อถอนก็ให้คงไว้ได้ แต่ถ้าจะรื้อหรือซ่อมแปลงใหม่ประการใดภายหลังวันประกาศนี้ห้ามมิให้ใช้มุงบังด้วยสิ่งต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วและห้ามมิให้ผู้ใดปลูกเรือนโรงงานด้วยพะเพิงพาไลอันกำบังด้วยแฝงหรือด้วยไม้ขัดแตะหรือด้วยใบไม้ขึ้นใหม่ในจังหวัดพระนครภายหลังวันที่ได้ประกาศเพิ่มเติมนี้ต่อไปนอกจากได้มีหนังสืออนุญาตจากกรมสุขาภิบาลให้สร้างโรงเรือนเช่นกับโรงงานหรือโรงการเล่นต่างๆ อันมีกำหนดวันที่จะรื้อถอนถ้าผู้ใดฝ่าฝืนประกาศนี้มีโทษตามข้อความในประกาศจัดการสวดในจังหวัดพระนครนั้นทุกประการ³⁴

ประกาศเพิ่มเติมดังกล่าวจึงเป็นการเพิ่มบริเวณที่ควบคุมการปลูกสร้างเรือนโรงงานพะเพิงพาไลที่มีข้างฝาทำด้วยแฝงหรือด้วยไม้ขัดแตะหรือทำด้วยใบไม้จากเดิมควบคุมแค่ริมถนนมาเป็นควบคุมทั้งจังหวัดพระนครและเดิมควบคุมเฉพาะการปลูกสร้างขึ้นใหม่มาเป็นควบคุมการซ่อมแปลงใหม่ด้วย ประกาศการจัดการสวดในจังหวัดพระนครนี้นอกจากจะมีวัตถุประสงค์ในเรื่องความเป็นระเบียบเรียบร้อยแล้วยังมีวัตถุประสงค์ในด้านการป้องกันอัคคีภัยอีกด้วย

2.3.1.6 พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตต์เพลิงไหม้

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กฎหมายควบคุมอาคารเริ่มมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมและแนวทางที่แน่นอน กล่าวคือ มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการก่อสร้างเพื่อจะได้ป้องกัน หรือระงับอัคคีภัย เพื่อความมั่นคงแข็งแรง และเพื่อประโยชน์อนามัย เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2474 มีเพลิงไหม้ที่ตำบลถนนเขวราช ท้องที่อำเภอสามพันขวาส์

³³ ประกาศจัดการสวดในจังหวัดพระนคร, ข้อ 12.

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

จังหวัดพระนคร ทรัพย์สินของประชาชนเสียหายเป็นจำนวนมาก เนื่องจากในท้องที่ดังกล่าว เริ่มปลูกสร้างทำด้วยไม้เปียดเลียดซับซ้อนยากแก่การป้องกัน 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

การที่สภาผู้แทนราษฎรมอบอำนาจให้ฝ่ายรัฐบาลเป็นฝ่ายเลือกบริเวณไฟไหม้ที่จะประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติเนื่องจากกระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนมีขั้นตอนสลับซับซ้อนทำให้เกิดความล่าช้าไม่สามารถออกกฎหมายมาใช้ทันความต้องการที่มุ่งจะควบคุมการก่อสร้างโดยจัดวางผังใหม่ทั้งพื้นที่ที่ไฟไหม้ซึ่งกฎหมายที่จะออกมาควบคุมการก่อสร้างต้องทำโดยรวดเร็วเห็นได้จากการกำหนดระยะเวลาในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ถ้าได้ประกาศใช้ ณ ที่ใดภายหลังเก้าสิบวันนับแต่วันเพลิงไหม้ให้ถือว่าเป็นโมฆะ⁴⁴ จึงมีความจำเป็นที่ต้องมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารดำเนินการแทน

ตามพระราชบัญญัตินี้ผู้ใดประสงค์จะปลูกสร้างไว้เสนอแผนผังพร้อมทั้งรายการต่อกรมโยธาเทศบาลเพื่อขอรับอนุญาต⁴⁵ ซึ่งกรมโยธาเทศบาลมีอำนาจจะสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมแผนผัง หรือรายการผู้ขออนุญาตเสนอไว้แล้วนั้นได้ แต่ต้องเป็นการสั่งเพื่อประโยชน์ความมั่นคงแข็งแรง ปลอดภัย เพื่อประโยชน์อนามัย หรือเพื่อรักษาแนวถนนให้เป็นระเบียบ

ผู้ที่ทำการปลูกสร้างขึ้นภายในเขตที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาโดยมิได้รับอนุญาตก็ดีหรือผิดจากแผนผังหรือรายการซึ่งกรมโยธาเทศบาลอนุญาตก็ดีหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งกรมโยธาเทศบาลกำหนดไว้ในหนังสืออนุญาตผู้นั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกินพันบาทและถ้าเป็นกรณีที่กรมโยธาเทศบาลร้องขอศาลอาชาคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือสั่งปลูกสร้างนั้นเสียได้⁴⁶

ในปี พ.ศ. 2479 รัฐบาลมีความคิดที่จะให้กฎหมายควบคุมอาคารเป็นการทั่วไปโดยเห็นว่าเวลานี้ไม่มีกฎหมายทั่วไปสำหรับควบคุมการก่อสร้างอาคารในราชอาณาจักรวันแต่เมื่อเกิดเพลิงไหม้แล้วรัฐบาลออกพระราชบัญญัติควบคุมเฉพาะอาณาเขตเป็นรายๆ ไป แต่ตามปกติย่อมมีการก่อสร้างขยับขยายดัดแปลงและซ่อมแซมอาคารอยู่เสมอทั่วราชอาณาจักร ซึ่งบางรายผู้ออกแบบไม่มีความรู้ในวิชาการ หรือผู้ก่อสร้างไม่คำนึงถึงความปลอดภัย ย่อมให้เกิดอาคารไม่มั่นคงแข็งแรง ไม่เหมาะสมกับอนามัย 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 การที่เป็นได้เช่นนี้ย่อมเป็นอันตรายของผู้คนที่มาเกี่ยวข้องหรือ อยู่ใกล้เคียงบริเวณนั้นด้วยให้ผลไม่พึงปรารถนาทางด้านความปลอดภัยทางเศรษฐกิจและทางอนามัยต่อชุมชนเหล่านั้นจึงถึงเวลาอันควรที่จะให้มีการควบคุมกิจการซึ่งเกี่ยวกับอาคารใหม่นั้นได้ ปลุกสร้างตามหลักวิชาการและค่อยจัดการให้อาคารที่มีใช้อยู่แล้วได้แปลงสภาพเข้าหลักการดีขึ้น เรื่อยไป พระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2479 มีวัตถุประสงค์ที่จะก่อสร้าง อาคารต่างๆ เพื่อประโยชน์ความมั่นคงแข็งแรงการอนามัยสุขภาพิบาลการป้องกันอักษิภัยและการผังเมือง⁴⁷ โดยมีหลักการควบคุมห้ามมิให้บุคคลปลุกสร้างอาคารอย่างใดๆ เว้นแต่ได้รับอนุญาต เป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น⁴⁸ ซึ่งท้องถิ่นที่ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วหมายความว่าคณะกรรมการ เทศบาลส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลหมายความว่าคณะกรรมการจังหวัด⁴⁹ บุคคลใด ประสงค์สร้างอาคารให้เสนอแผนผังและแบบก่อสร้างพร้อมทั้งรายการต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพื่อ รับอนุญาต⁵⁰ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขแต่การแก้ไข ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือเทศบัญญัติและเพื่อประโยชน์ความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยและการป้องกันอักษิภัย เพื่อการอนามัย เพื่อรักษาแนวอาคาร และเพื่อประโยชน์ สถาปัตยกรรม⁵¹ ผู้ปลุกสร้างอาคารโดยมิได้อนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขผู้นั้นมีความผิดหรือ 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.

อันสมควรที่กำหนดให้ถ้าเจ้าของอาคารไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นให้นำความตามมาตรา 11 วรรค 2 มาใช้บังคับ⁵³

พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง พุทธศักราช 2479 มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง ครั้งแรกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคารก่อสร้างอาคาร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2504 หลักการสำคัญที่แก้ไขคือ

ก. เพิ่มอำนาจให้ฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งทางการปกครองและบังคับการให้ทำคำสั่งเองได้โดยไม่ต้องขออำนาจศาลดังนี้⁵⁴

1. กรณีการปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาตเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งระงับการก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือรื้อถอนอาคารหรือส่วนแบ่งอาคาร

2. กรณีที่มีการสร้างอาคารผิดจากแผนผังแบบก่อสร้างหรือรายการที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในหนังสืออนุญาตเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงและหรือรื้อถอนอาคารหรือส่วนของอาคารที่ผิดเสียภายในระยะเวลาอันสมควร

3. กรณีผู้ปลูกสร้างซึ่งได้คำสั่งจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรืออุทธรณ์เกี่ยวกับการก่อสร้างวินิจฉัยสั่งยกอุทธรณ์และผู้ปลูกสร้างอาคารผู้ได้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับทราบคำวินิจฉัยแล้วแต่กรณีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงและหรือรื้อถอนอาคารและส่วนแห่งอาคารนั้นได้โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายจากผู้สร้างอาคารนั้น

ข. เพิ่มองค์ระบบคณะกรรมการ

ตามพระราชบัญญัตินี้มีคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารโดยมีหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์⁵⁵ ของผู้ปลูกสร้างอาคารการแก้ไขครั้งที่ 2 โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 192 เพื่อกำหนดให้เจ้าของอาคารบางประเภทใช้ในบริเวณสาธารณะเพื่อหาประโยชน์ เช่น โรงมหรสพ โรงแรมภัตตาคารอาคารชุดและอาคารขนาดใหญ่เป็นต้นจัดให้มีที่จอดรถยนต์สำหรับผู้มาใช้ประโยชน์จากอาคารนั้นๆ⁵⁶

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 เป็นบทบัญญัติที่รัฐบัญญัติขึ้นจากเหตุผลทางเทคนิค 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 การรักษาคูณภาพสิ่งแวดล้อม 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 ให้สอดคล้องกับการปรับปรุงบทบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้น หรือให้เหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น

สำหรับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีเนื้อหาที่แสดงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมอาคารปรากฏอยู่หลายมาตรา เช่น

มาตรา 8 บัญญัติว่า

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

มาตรา 46 บัญญัติว่า

ในกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือ เคลื่อนย้ายก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีสภาพ หรือ มีการใช้ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ 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) ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการควบคุมอาคารมีอำนาจ ออกกฎกระทรวงกำหนดการรับน้ำหนักความต้านทาน ความคงทน ตลอดจนลักษณะและคุณสมบัติ ของวัสดุที่ใช้ 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 “เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารประเภทควบคุม การใช้ ต้องดูแลรักษาและซ่อมแซมอาคารให้อยู่ในสภาพที่มั่นคงแข็งแรง ปลอดภัย ถูกสุขลักษณะ และมิให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือ ทรัพย์สินตลอดเวลาที่ใช้อาคารนั้น

2. ความปลอดภัย

เรื่องความปลอดภัยปรากฏขึ้นครั้งแรกในพระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร รตนโกสินทร์ ศก 116 หมวดที่ 2 ว่าด้วยการสุขาภิบาลที่กำหนดให้จัดให้มีขึ้น ตอน 3 การจัดห้าม ต่อไปในภายหน้า อย่าให้ปลูกสร้าง หรือซ่อมโรงเรียนที่จะเป็นเหตุให้บังเกิดโรคได้ มาตรา 16 ข้อ 1. ความว่า

...และผู้ที่จะปลูกเรียนนั้น จะต้องทำตามคำสั่งของกรมสุขาภิบาล ทุกสิ่งทุกอย่าง อันที่จะได้แนะนำให้ปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้สร้างแลทั้งตามกฎหมายข้อบังคับใดๆ ซึ่งจะได้อำนาจขึ้น เป็นการเนื่องจากพระราชกำหนดเพื่อป้องกันไม่ให้ปลูกสร้างหรือต่อเติมตึกเรียนโรงที่จะเป็น อันตราย...

ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ก็ปรากฏวัตถุประสงค์ในเรื่องความปลอดภัยในเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ และในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ตามมาตรา 8 กำหนดให้รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจ ออกกฎกระทรวงกำหนดการต่างๆ เพื่อวัตถุประสงค์หลายอย่าง หนึ่งในวัตถุประสงค์นั้นก็คือ เรื่องความปลอดภัย

ความปลอดภัยตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คือ ความปลอดภัยต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน เช่น มาตรา 46 กำหนดว่า “ในกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง คัดแปลง หรือ เคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้ก่อสร้าง คัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายก่อน วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีสภาพ หรือมีการใช้ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน...”

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

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

จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ในเรื่องความปลอดภัยนี้ เป็นวัตถุประสงค์หลักและวัตถุประสงค์พื้นฐานของกฎหมายอาคารของไทย

3. การป้องกันอัคคีภัย

การป้องกันอัคคีภัย เป็นวัตถุประสงค์สำคัญของกฎหมายควบคุมอาคารในยุคแรกๆ และยังคงมีความสำคัญอยู่ในยุคปัจจุบัน

กฎหมายควบคุมอาคารของไทยฉบับแรกที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันอัคคีภัย คือ ประกาศห้ามไม่ให้เอาแผงไม้ไผ่จากมาทำเป็นพะเพิงในพระอารามหลวง จุลศักราช 1215 มีความว่า “...มักพอใจเอาแผงไม้ไผ่บ้างจากบ้าง มาทำเป็นพะเพิงทำเป็นฝาถ้ำห้องข้างเป็นหอพักบ้าง 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 โดยให้มีระบบท่อน้ำ ที่เก็บน้ำสำรอง หัวรับน้ำดับเพลิง เครื่องดับเพลิงแบบมือถือตามชนิดและขนาดที่เหมาะสม 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...ให้คงใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้เพิงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้”

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

4. การสาธารณสุข

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

“...ด้วยการสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครนั้น เป็นการสมควรที่จะเตรียมการขึ้นไว้ และจะได้จัดการให้สำเร็จบริบูรณ์เป็นแบบต่อไป เพื่อจะได้ป้องกันโรคภัยอันตรายของมหาชนนั้น ทรงพระราชดำริเห็นว่า สมควรที่จะแต่งตั้งเจ้าพนักงานสุขาภิบาลขึ้นอยู่ในบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงนครบาล สำหรับจะได้รับลงมือจัดการรักษาความสะอาดบางอย่างขึ้นในทันที เพื่อที่ป้องกันโรคภัยอันตรายในกรุงเทพฯ และให้สืบสวนตรวจตราการที่เกี่ยวในทางโรคภัยของมหาชนทั่วไป เพื่อจะได้ดำริทำข้อบังคับและทำการต่างๆ ตามสมัยตามคราว อันควรแก่การรักษาความสะอาด ป้องกันไม่ให้เกิดโรคภัย กับทั้งจะให้ได้เป็นระเบียบเรียบร้อยและงดงาม ให้เป็นที่เจริญทั่วไปตลอดเขตแขวงพระนครนั้น⁶³

การจัดการสุขาภิบาลตามพระราชกำหนดนี้ ได้บัญญัติเรื่องการควบคุมอาคารไว้ในตอนที่ 3 เรื่องการจัดห้ามต่อไปในภายหลังว่า อย่าให้ปลูกสร้างหรือซ่อมแซมโรงเรือนที่จะเป็นเหตุให้บังเกิดโรคได้ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ในด้านการสาธารณสุข จึงถือได้ว่าเรื่องสาธารณสุขเป็นวัตถุประสงค์เริ่มแรกในการควบคุมอาคารของไทย

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ปรากฏวัตถุประสงค์ในการควบคุมการสาธารณสุขในเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ และในบทบัญญัติของกฎหมาย

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

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

5. การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ตามพระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร รัตนโกสินทร์ ศก 116 ปรากฏในคำปรารภว่า “เพื่อจะได้ดำรงรักษาข้อบังคับ แลทำการต่างๆ ตามสมัยตามคราวอันสมควรแก่การรักษาความสะอาด ป้องกันไม่ให้เกิดโรคภัยกับทั้งจะให้เป็ระเบียบเรียบร้อยแลงดงาม 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 คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด เพื่อประโยชน์แห่งการผังเมืองซึ่งรัฐมนตรีก็ได้ใช้อำนาจดังกล่าวออกกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างดังกล่าวหลายฉบับ เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2530) ลงวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2530 กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง คัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในท้องที่บางส่วนของตำบลบางกระพิก อำเภอสามพราณ ตำบลศาลายา อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม และ แขวงศาลาธรรมสพน์ แขวงทวีวัฒนา เขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร

นอกจากนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างหรือเคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใด หรือประเภทใด ในกรณีที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวง⁶⁵ หรือมีกฎกระทรวงแล้ว แต่เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือ เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นขัดหรือแย้งกับกระทรวง เนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ซึ่งจะมีผลใช้บังคับเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคาร และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี⁶⁶ ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ออกข้อบัญญัติหลายฉบับ เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2525 กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง คัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในเขตท้องที่มีนบุรี 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 หรือแนวอาคารเป็นต้น

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 ดังกล่าวมีข้อกำหนดเกี่ยวกับที่จอดรถยนต์ที่ถักถยนต์ทางเข้าออกของรถยนต์ของอาคารประเภทต่างๆ คือโรงแรมสรรพ โรงแรมอาคารชุด ภัตตาคาร ห้างสรรพสินค้า สำนักงานอาคารขนาดใหญ่ ซึ่งในด้านหนึ่งข้อกำหนดดังกล่าวย่อมส่งผลต่อการจราจรในแง่ที่ว่าเมื่อกำหนดให้อาคารเหล่านั้นต้องมีที่จอดรถยนต์ได้จำนวนที่กำหนดแล้วก็เป็น การช่วยให้ผู้ใช้ประโยชน์จากอาคารดังกล่าวไม่นำรถยนต์เหล่านั้นไปจอดในบริเวณถนนอันจะส่งผลก่อให้เกิดการจราจรติดขัดในบริเวณนั้นๆ

อาคารที่ก่อสร้างต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการควบคุมอาคารทั้งหมด ไม่ใช่ดูที่ความมั่นคงแข็งแรงเพียงอย่างเดียว ศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยเป็นการยอมรับถึงวัตถุประสงค์ของการควบคุมอาคารว่า การก่อสร้างอาคารนอกจากจะต้องไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ

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

2.5 แนวคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับการวางผังเมืองเพื่อควบคุมอาคารในต่างประเทศ

แนวความคิดในการควบคุมอาคารในต่างประเทศมาจากกฎหมายเพื่อนบ้าน (Law of Neighbour) ซึ่งแนวคิดและความเป็นมาดังกล่าวสามารถที่จะนำมาใช้ในการควบคุมอาคาร โดยรายละเอียดและกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไปซึ่งที่เห็นได้ชัดเจนเป็นการควบคุมอาคารในประเทศสหรัฐอเมริกาออสเตรเลีย และฝรั่งเศสดังนี้

2.5.1 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของสหรัฐอเมริกา

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

ในศตวรรษที่ 19 เป็นช่วงที่เมืองซึ่งเดิมเคยเป็นเมืองที่มีพื้นที่ไม่มาก การเดินทางไปมาหาสู่และทำกิจกรรมต่างๆ ทำในพื้นที่มีระยะที่เดินถึง มีการเจริญเติบโตทั้งจำนวนประชากรและพื้นที่เมือง มีความหนาแน่นของประชากรมากขึ้น ทำให้เกิดความแออัด ไม่ถูกหลักสุขาภิบาลและเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้อุตสาหกรรมมักจะอยู่ในบริเวณชุมชนเมือง ปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวของเมืองและการกระจายความเจริญออกไปจากตัวเมืองขนาดใหญ่เกิดเป็นชุมชนชานเมืองขึ้นรอบๆ นครใหญ่ๆ ของประเทศซึ่งยังคงดำเนินติดต่อมาจนถึงปัจจุบัน⁶⁸

แนวคิดพื้นฐานอำนาจในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการวางผังเมืองเพื่อควบคุมอาคารของสหรัฐอเมริกามีอยู่ 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 การพัฒนาที่ดำเนินการบริเวณสันดอนทรายหรือทางออกสู่ทะเลเป็นสิ่งที่ล่อแหลมต่อการถูกคลื่นพัดพาและต่อการพังทลายของชายฝั่งการพัฒนาดังกล่าวจะทำให้เกิดปัญหารุนแรงขึ้นในการทำลายชายหาดและระบบที่ก่อให้เกิดสันดอนทรายและยังเป็นสาเหตุของการชะล้างหน้าดินอีกด้วย

นอกจากนี้ยังเป็นปัจจัยที่ส่งผลเสียหายแก่พื้นที่ใกล้เคียงได้โครงสร้างในการก่อสร้างที่ไม่คำนึงถึงอันตรายที่จะเกิดแก่พื้นที่ชายฝั่ง ไม่เพียงแต่จะเป็นสาเหตุที่อาจเป็นอันตรายที่จะเกิดแก่พื้นที่ชายฝั่ง ไม่เพียงแต่จะเป็นสาเหตุที่อาจเป็นอันตรายแก่ชีวิตของผู้เป็นเจ้าของที่ดินและทรัพย์สินเท่านั้นแต่ยังเป็นอันตรายต่อผู้อื่นอีกด้วย หากชิ้นส่วนของสิ่งก่อสร้างหลุดลอยเมื่อถูกน้ำหรือกระแสน้ำพัดพาไป ด้วยเหตุนี้การก่อสร้างตามชายฝั่งและการใช้ประโยชน์พื้นที่ชายฝั่งจึงต้องอยู่ในความดูแลของรัฐ⁷⁰ ในบางพื้นที่การพัฒนาที่มีการก่อสร้างในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม หรือเป็นการรบกวนพื้นที่ที่วางไข่ของเต่าทะเลในที่สุดการออกแบบก่อสร้างที่ไม่เหมาะสมและการก่อสร้างในพื้นที่ชายฝั่งได้นำไปสู่การเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากของเงินภาษีอากรของประชาชนที่ถูกนำไปใช้ในการบรรเทาภัยจากน้ำท่วมและความเสียหายต่างๆ ดังนั้นจึงเกิดความคิดที่จะวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินชายฝั่งออกกฎระเบียบควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณชายฝั่งเพื่อที่จะคุ้มครองประโยชน์ของมหาชน มาตรการเบื้องต้นที่รัฐต่างๆ นำมาใช้ในการจัดระเบียบการควบคุมการก่อสร้างในพื้นที่ชายฝั่งทะเล ได้แก่ การกำหนดระยะถอยร่น⁷¹ (Setback) บริเวณชายฝั่งทะเล โดยการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดขอบเขตของทะเล (Ocean's edge) จัดแบ่งพื้นที่ในการควบคุมเช่นพื้นที่ที่มีกฎระเบียบเข้มงวด คือ พื้นที่ที่อยู่ในแนวทรุดตัวจะถูกห้ามหรือถูกจำกัดการก่อสร้างการกำหนดระยะร่นนั้นจะถูกกำหนดจากเส้นฐาน (Baseline) ซึ่งเป็นเส้นที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตที่รัฐชายฝั่งเป็นผู้กำหนดตามหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศซึ่งตามปกติจะวัดจากระดับน้ำทะเลที่ขึ้นสูงปานกลาง (Mean High Water Line) แนวต้นไม้ (Vegetation Line) แนวก่อตัวสันทราย (Primary Dune) ระยะดังกล่าวจะถูกกำหนดให้มีความสัมพันธ์กับแนวที่กำหนดและแนวโดยทั่วไป ไปจาก 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 ความเป็นไปได้ที่จะเกิดพายุความแปรปรวนของลมพายุและอัตราการเกิดพังทลายของชายฝั่งจึงทำให้การใช้ประโยชน์บริเวณชายฝั่งเป็นแบบผสมผสานใช้หลักวิชาการเทคนิครวมทั้งองค์ที่เกี่ยข้องที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินการควบคุมการก่อสร้างในพื้นที่ตามแนวชายฝั่งซึ่งจะต้องประสานสอดคล้องกันอย่างมาก แต่อย่างไรก็ดีกฎระเบียบที่กำหนดแนวทรุดตัวของพื้นที่ชายฝั่งก็ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชน ทั้งนี้เพราะกฎระเบียบดังกล่าวทำให้เจ้าของที่ดินไม่สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ตั้งใจไว้ได้

การกำหนดระยะถอยรันหรือระยะรันตามแนวชายฝั่งในแต่ละรัฐนั้นไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ชายฝั่งของแต่ละรัฐอย่างเช่นที่ฮาวายกำหนดเขตควบคุมการพัฒนาการก่อสร้างตามแนวชายฝั่งการก่อสร้างจะต้องอยู่ในแนวที่ไม่น้อยกว่า 40 ฟุตจากแนวชายทะเล (Shoreline) เข้ามา อย่างไรก็ตามแนวชายฝั่งของรัฐฮาวายไม่เคยประสบปัญหาจากการพังทลายของชายหาดอย่างเช่นที่ปรากฏในชายทะเลทางด้านมหาสมุทรแอตแลนติก⁷⁵

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

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

⁷⁵ Donna R.Chritie, Op.cit. p. 57.

ในรัฐฟลอริดาก็มีการออกกฎหมายควบคุมการก่อสร้างตามแนวชายฝั่งในปี ค.ศ. 1985 กำหนดเป็นหลักทั่วไปโดยคำนึงถึงความแปรปรวนของกระแสน้ำพายุในรอบ 100 ปีมีการกำหนดเขตก่อสร้างออกเป็น 2 เขต คือ เขตซึ่งการก่อสร้างต่างๆ จะต้องให้รัฐกำหนดกฎข้อบังคับในการอนุญาตและวางข้อกำหนดต่างๆ ได้และเขตที่รัฐมีอำนาจกำหนดโครงการโดยพิจารณาเป็นกรณีไป ในฤดูที่ระดับน้ำทะเลขึ้นสูงเท่าที่เคยเกิดขึ้นในรอบ 30 ปีหลังการอนุญาตให้มีการก่อสร้างจะต้องถูกนำมาพิจารณาคำชี้ขาด ในเขตนี้การก่อสร้างหลักจะไม่ได้รับการอนุญาตยกเว้นการก่อสร้างเพื่อการอยู่อาศัยเพื่อครอบครัวเดียวซึ่งจะสร้างไว้ในพื้นที่ที่ลึกเข้ามาในชายฝั่งนับจากสันทรายที่ชายหาด⁷⁶ ในพื้นที่ที่มีการพัฒนามาก่อนแล้วโครงสร้างเก่าๆ ที่ปรากฏอยู่อาจเป็นอุปสรรคต่อกฎระเบียบใหม่หากได้มีการขยายปรับปรุงหรือทำลายอาคารและเกิดปัญหาหลัก 2 ประการ คือ

ประการที่ 1 ในพื้นที่ที่ได้มีการพัฒนาอย่างเต็มที่มาก่อนที่จะมีการใช้กฎระเบียบข้อบังคับข้อห้ามใหม่ การนำกฎระเบียบใหม่มาใช้เฉพาะในส่วนที่ยังมิได้มีการพัฒนาอาจจะไม่เหมาะสมและจะต้องพิจารณาโครงสร้างที่อยู่ใกล้เคียงเพื่อให้แนวก่อสร้างมีความต่อเนื่อง สมเหตุสมผลและเป็นรูปแบบเดียวกันและ โครงสร้างของอาคารจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การเกิดการพังทลายอย่างไม่เหมาะสม

ประการที่ 2 โครงสร้างที่เป็นอยู่อาจจะขัดต่อกฎระเบียบข้อบังคับใหม่หากมีการทำลายมากกว่าซ่อมแซมจะสร้างขึ้นมาอีกไม่ได้โดยเฉพาะในเขตห้ามใช้ประโยชน์ (Dead Zone) สิ่งที่อยู่เบื้องหลังของหลักเกณฑ์กฎหมายควบคุมการก่อสร้างตามแนวชายฝั่งเกิดจากความต้องการที่จะป้องกันสาธารณภัยที่เกิดจากพายุเฮอริเคนฮิวโกและแอนดรูว์ ดังนั้นอาคารที่ก่อสร้างจึงต้องมีมาตรฐานสามารถที่จะทนและยืนหยัดอยู่ได้ภายใต้กระแสน้ำพายุที่มีความเร็ว 110 - 115 ไมล์ต่อ ชั่วโมง⁷⁷

นอกจากนี้กฎเกณฑ์ในการควบคุมการก่อสร้างบริเวณชายฝั่งของแต่ละรัฐนั้นได้เกิดขึ้นจากการพิจารณาอย่างรอบคอบดังจะเห็นได้จากบริเวณชายหาดจากรัฐนอร์ทแคโรไลนาถึงเท็กซัส เป็นพื้นที่ที่ว่างเปล่าของเต่าทะเลและสัตว์อื่นที่ใกล้จะสูญพันธุ์กฎระเบียบที่ออกมาจึงเข้มงวดกับการก่อสร้างที่จะเป็นกำแพงปิดกั้นอันเป็นอุปสรรคต่อการขึ้นมาวางไข่ของเต่าทะเลและกำหนดข้อจำกัดการก่อสร้างตามชายหาดในฤดูวางไข่ของเต่าทะเลหรือในฤดูฟักไข่ของเต่าซึ่งต้องอาศัยแสงแดดกฎเกณฑ์ที่ออกมาจะต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้และการคุ้มครองลูกเต่าทะเลเมื่อยังเล็กด้วย⁷⁸

⁷⁶ Donna R.Chritie, Op.cit. p.58.

⁷⁷ Ibid. p. 59.

⁷⁸ Ibid. p. 60.

ในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งในสหรัฐอเมริกา ดังที่กล่าวมานี้อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าแนวความคิดในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลนั้น เกิดขึ้นจากการผสมผสานวิชาความรู้และประสบการณ์ในด้านต่างๆ เข้าด้วยกัน โดยเฉพาะ สาธารณภัยที่เกิดจากพายุเฮอริเคนฮิวโก้และแอนดรูว์การใช้พื้นที่ชายฝั่งเกิดจากการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณชายฝั่งทะเลเพื่อให้เกิดการพัฒนาบริเวณชายฝั่งทะเลในด้านต่างๆ สอดคล้อง กันและเหมาะสมกับสภาพของธรรมชาติและท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกันอันเป็นข้อแตกต่างกับ กฎหมายควบคุมอาคารของไทยที่ไม่มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณชายฝั่งทะเล ก่อนสรุปได้ดังนี้

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

2. กฎเกณฑ์ที่รัฐต่างๆ ออกมาเพื่อควบคุมการก่อสร้างบริเวณชายฝั่งทะเลนั้นจะมีความ แตกต่างกันในระยะเยียดและมีความเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นเช่นรัฐที่ได้รับอิทธิพลของ พายุเฮอริเคนฮิวโก้และแอนดรูว์มาตรฐานของอาคารเป็นเรื่องความมั่นคงแข็งแรงและความ ปลอดภัยที่สูงสามารถที่จะทนพายุที่มีความเร็วลม 110 - 115 ไมล์ต่อชั่วโมงได้ชายฝั่งของรัฐ ที่มีเตา ทะเลขึ้นมawang ไขก็มีกฎเกณฑ์เพื่อมุ่งคุ้มครองเตาทะเลด้วยต่างกับการควบคุมอาคาร ตามกฎหมาย ควบคุมอาคารของไทยกฎเกณฑ์ต่างๆ ถูกกำหนดจากรัฐส่วนกลางโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของ ท้องถิ่น

3. จัดตั้งองค์กรตามกฎหมายโดยเฉพาะขึ้นมาทำหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ อันจะ ทำให้การพัฒนาและใช้พื้นที่บริเวณชายฝั่งเป็นไปตามแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินและมีความ เป็นเอกภาพในการบริหารและจัดการพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลซึ่งต่างกับกฎหมายไทยที่ยังไม่มี องค์กรที่มีอำนาจเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารและจัดการชายฝั่งตามกฎหมายทำให้การควบคุม อาคารบริเวณชายฝั่งและชายทะเลอยู่ในความดูแลของหลายองค์การซ้ำซ้อนกันทำให้การควบคุม อาคารบริเวณชายฝั่งและพื้นที่ต่อเนื่องจากชายฝั่งลงไปในทะเลเกิดปัญหาต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและ ประชาชนซึ่งจะต้องขออนุญาตตามกฎหมายหลายฉบับ

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

4. อำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะในบริเวณพื้นที่ที่มีการพัฒนามาแล้วจะต้องคำนึงถึงโครงสร้างของอาคารที่อยู่ใกล้เคียงซึ่งสร้างมาก่อนเห็นว่าเป็นการนำแนวความคิดในเรื่องของการสถาปัตยกรรมเข้ามาควบคุมอาคารด้วยในกฎหมายควบคุมอาคารของไทยก็มีการกำหนดแนวความคิดในด้านนี้ไว้แต่ในความเป็นจริงไม่มีการนำมาพิจารณาแต่อย่างใด ดังนั้นอาคารที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาในภายหลังจึงอาจจะมีรูปทรงสถาปัตยกรรมที่ขัดแย้งกับรูปแบบอาคารที่พัฒนามาก่อนก็ได้จึงไม่มีระเบียบและอาจจะเป็นการทำลายทัศนียภาพของเมืองอีกด้วย⁸⁰

2.5.2 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของเครือรัฐออสเตรเลีย

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

ในการออกกฎหมายที่จะจัดการชายฝั่งนั้นแต่ละรัฐมีอำนาจที่จะออกกฎหมายของตนเอง แต่รัฐที่มีข้อตกลงร่วมกันจะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดที่มีอยู่ในการออกกฎหมายของแต่ละรัฐจะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ อยู่ที่อยู่ท้องถื่นเฉพาะที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงได้แก่สภาพชายฝั่งของนิวเซาท์เวลส์คณะกรรมการคุ้มครองชายฝั่งของเซาท์ออสเตรเลีย และองค์กรคุ้มครองชายหาด

⁸⁰ อนุพงษ์ โพร่งประภา. (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

องค์กรตามกฎหมายเหล่านี้มีอำนาจโดยลำพังทั่วไปและมีโครงสร้างที่ประกอบด้วยผู้แทนโดยตรงจากหน่วยงานของรัฐบาลหน่วยงานด้านสาธารณสุขด้านการวางแผนด้านสิ่งแวดล้อมรัฐบาลท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้ององค์กรเหล่านี้สามารถสร้างข้อกำหนดสำหรับให้บุคคลใช้ให้เหมาะสมกับข้อจำกัดข้อแนะนำในการที่จะคุ้มครองชายฝั่งหรือมีอำนาจในการให้ความช่วยเหลือให้คำแนะนำปรึกษาหรือรับข้อปรึกษาในด้านการจัดการที่ดินและการวางแผนและประสานงานกับรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น⁸³ ดังนั้นองค์กรเหล่านี้จึงมีความสำคัญในความเป็นเอกภาพในการกำหนดนโยบายในการใช้ประโยชน์พื้นที่บริเวณชายฝั่งและยังมีอำนาจออกกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อควบคุมการพัฒนาบริเวณชายฝั่งอีกด้วย

มาตรการควบคุมการพัฒนาชายฝั่งของรัฐต่างๆ บริเวณชายฝั่งนั้นอาจมีอยู่ด้วยกันหลายประการและที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การกำหนดเขตคุ้มครองชายฝั่ง (Coastal Protection Zone) เพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการควบคุมการพัฒนาบริเวณชายฝั่งมิให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมชายฝั่งโดยเฉพาะในเรื่องการกัดเซาะที่เกิดจากคลื่นลมและการก่อสร้างสิ่งต่างๆ บริเวณชายฝั่งที่ไม่เหมาะสมเช่น การสร้างเขื่อนโรงแรม ทั้งนี้เพราะเพื่อที่จะป้องกันปัญหาการกัดเซาะบริเวณชายฝั่งที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ แผนจัดการชายฝั่งของรัฐต่างๆ ในเขตพื้นที่คุ้มครองของชายฝั่งนั้นได้กระทำอย่างรอบคอบโดยมีการจัดเตรียมความพร้อมและจะเปิดเผยให้สาธารณะได้แสดงความคิดเห็นและการเข้าร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่นอันเป็นหลักการที่จะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนและท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรชายฝั่ง⁸⁴ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นโดยตรง

สำหรับการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งโดยเฉพาะในเขตคุ้มครองชายฝั่งซึ่งถือเป็นประเด็นหนึ่งของการจัดการชายฝั่งอันมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับของสหรัฐอเมริกาทั้งในด้าน

⁸² Ibid. p. 141.

⁸³ Ibid. p. 141.

⁸⁴ Ibid. p. 141.

การจัดการและแนวความคิดในบางประการ กล่าวคือแนวความคิดที่จะควบคุมอาคารของเครือรัฐออสเตรเลียนั้นเกิดจากความต้องการที่จะรักษาสภาพแวดล้อมและป้องกันการกัดเซาะบริเวณชายฝั่ง อันเกิดจากการก่อสร้างสิ่งต่างๆ ของมนุษย์ ทั้งนี้เพื่อที่จะให้การใช้ประโยชน์พื้นที่บริเวณชายฝั่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดในขณะเดียวกันก็ยังเป็นการป้องกันปัญหาสังคมที่เกิดจากเหตุเดือนร้อนรำคาญของอาคาร ดังนั้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองชายหาดของรัฐควีนส์แลนด์ ปี ค.ศ. 1968 (Beach Protection Act 1968) จึงได้วางข้อกำหนดสำหรับบุคคลต้องปฏิบัติไว้ว่าบุคคลใดจะสร้างหรือตัดแปลงหรือยอมให้สร้างหรือตัดแปลงสิ่งก่อสร้างบนที่ดินบริเวณชายหาดที่มีการคุ้มครองการกัดเซาะ โดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองชายหาดกัดเซาะบริเวณชายฝั่งอันเกิดจากการก่อสร้างสิ่งต่างๆ ของมนุษย์ ทั้งนี้เพื่อที่จะให้การใช้ประโยชน์พื้นที่บริเวณชายฝั่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดในขณะเดียวกันก็ยังเป็นการป้องกันปัญหาสังคมที่เกิดจากเหตุเดือนร้อนรำคาญของอาคาร 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

การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นมียานาจที่จะใช้ดุลพินิจอนุญาตหรือปฏิเสธการอนุญาตภายใต้กฎหมายบังคับดังกล่าว นอกจากนั้นในการอนุญาตเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจวางเงื่อนไขในการอนุญาตได้ตามความเหมาะสม ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับสหรัฐอเมริกาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถที่จะวางเงื่อนไขในการอนุญาตได้เช่นเดียวกันดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าแนวความคิดในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งของต่างประเทศทั้งของสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลียต่างก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือเป็นมาตรการหนึ่งในการจัดการชายฝั่งอย่างเป็นระบบโดยการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการภายใต้ความร่วมมือและความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางและรัฐ 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 อยู่ในทวีปยุโรปซึ่งมีการพัฒนาการสร้างบ้านแปงเมืองอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ยุคโรมันเรืองอำนาจ แนวความคิดในการสร้างเมืองในสมัยนั้น เป็นการวางผังเมืองแบบตาราง โดยมีแกนในแนวเหนือ-ใต้ และตะวันออก-ตะวันตก ร่องรอยของเมืองโบราณยังปรากฏให้เห็นอยู่ในย่านเมืองเก่าหลายเมืองในฝรั่งเศส เช่น ที่เมืองรูว์อิง (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'aligment) เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของถนนและอาคารถือเป็นการวางรากฐานแนวความคิดเบื้องต้นของการควบคุมอาคาร

เมื่อเข้าสู่ยุคฟื้นฟูศิลปปะและวิทยาการ เป็นยุคที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของประเทศต่างๆ ให้เป็นปึกแผ่น และเร่งสร้างความยิ่งใหญ่ของตนเองผ่านทางศิลปะและวิทยาการ ความสงบบรมเย็นของบ้านเมืองทำให้เกิดการพัฒนาเมืองในหลายๆ ด้าน การสร้างบ้านแปงเมืองถือเป็นหนึ่งในศิลปะที่มีการพัฒนาเพื่อสุนทรียภาพ พร้อมๆ ไปด้วยกับศิลปะและสถาปัตยกรรม

ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม ในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 แนวคิดแรกในการวางผังเมืองเกิดขึ้นในช่วงครึ่งหลังของการปฏิวัติอุตสาหกรรมนี้เอง ซึ่งเกิดการรวมกลุ่มของชนชั้นแรงงานซึ่งอยู่อาศัยกันอย่างหนาแน่นในย่านพักอาศัยที่มีความเป็นอยู่อย่างไม่ถูกสุขลักษณะ

⁸⁷ อนุพงษ์ โพธิ์ประภา. (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.

โดยที่วัตถุประสงค์ของกฎหมายอาคารในปัจจุบันคือเพื่อปกป้องคุ้มครองสุขอนามัยและความปลอดภัย (Health and Safety)⁹³ ทั้งนี้วัตถุประสงค์ในด้านอื่นที่กฎหมายในบางประเทศกำหนดเพิ่มขึ้นนั้น เนื่องจากเหตุผลต่างๆ เช่น จากสภาพภูมิอากาศ กล่าวคือ ประเทศที่อยู่ในเขตนานกึ่งร้อนวัตถุประสงค์กฎหมายอาคารให้มุ่งในการสงวนรักษาพลังงานด้วยโดยอาจยกตัวอย่างได้ เช่นในประเทศสวีเดน⁹⁴ ที่ในกฎหมายอาคารนอกจากจะระบุว่ามิวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยสุขอนามัยและสวัสดิการแล้ว (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)

สิ่งที่เกิดขึ้นพร้อมกับอุตสาหกรรมการทิ้งกำไร์ที่ดินคือ การสร้างเมือง บรรดานายทุนต่างสร้างโรงงานขึ้นในเมืองเพื่อดึงดูดคนงานจากต่างประเทศและจากภาคเกษตรกรรม ทำให้สภาพของเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกากลายเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค การขาดแสงแดดส่อง ปัญหาการระบายน้ำเสียและการกำจัดขยะมูลฝอย ทำให้เกิดความคิดที่จะต้องปฏิรูปเมืองและมหานคร โดยการสร้างระบบน้ำประปาและระบบระบายน้ำเสียขึ้นในปี ค.ศ. 1842 และในปี ค.ศ. 1879 สภากองเกรสได้จัดตั้งคณะกรรมการสาธารณสุขขึ้นมาแนะนำรัฐบาลมลรัฐให้รณรงค์เกี่ยวกับระบบความสะอาด เพราะเกิดการระบาดของกาฬโรค ยุคนี้จึงกล่าวได้ว่าเป็นการพยายามแก้ไขปัญหามลภาวะของเมืองอย่างเป็นระบบและครอบคลุม

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 การจัดประชุมระดับชาติเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาคความแออัดของมหานครได้จัดขึ้นใน วอชิงตัน ดี.ซี (Washington, D.C.)

ในปี ค.ศ. 1911 เฟร็ดเดอริก อัมสเตอร์ดัม (Frederic Olmsted) นักภูมิสถาปัตย์กรรมผู้มีชื่อเสียงได้กล่าวในการประชุมระดับชาติเกี่ยวกับการวางผังเมืองว่า 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 สัญญาว่าจ้างสถาปนิกความรับผิดชอบของผู้รับเหมาก่อสร้าง สถาปนิกและช่างเทคนิค ตลอดจนสัญญาประเภทต่างๆ ที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง อันเป็นหลักพิเศษทางด้านกฎหมายแพ่ง ดังนั้นแม้กรอบของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ เป็นเอกเทศแตกต่างกันในเนื้อหา แต่ต่างเป็นกฎหมายที่ควบคุมกิจกรรมเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิต นอกจากนี้กฎหมายผังเมืองยังมีความใกล้ชิดอย่างยิ่งกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม และเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติกฎหมายหลายมาตราที่มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องทั้งทางด้านผังเมืองและสิ่งแวดล้อมจะถูกนำไปกำหนดไว้ทั้งในประมวลกฎหมายผังเมืองและในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม⁹⁷

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 ใบอนุญาตก่อสร้าง 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 โดยให้อำนาจอรัฐในการวางกรอบแนวทางการพัฒนาเมือง

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 ความเป็มา 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 และยังมีการกำหนดมาตรฐาน 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 ศีลธรรม สวัสดิการ โดยทั่วไปของชุมชน

1. วัตถุประสงค์ทั่วไป

ข้อบัญญัติควบคุมย่านอาจจะถูกศาลพิจารณาพิพากษาว่าเป็น “โมฆะ” เพราะเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่ได้รับมาจากกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐที่ออกมาเพื่อมอบอำนาจให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น โดยศาลจะพิจารณาโดยใช้หลักความสมเหตุสมผล เพื่อดูว่าข้อบัญญัติควบคุมย่านเกินเลยอำนาจหรือไม่

คดี De Sena v. Gulde (1965) ศาลนิวยอร์กตัดสินการออกข้อบัญญัติควบคุมย่าน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการก่อจลาจลเป็นข้อบัญญัติที่เป็นโมฆะ

2. การอนุรักษ์มูลค่าของทรัพย์สิน

การอนุรักษ์มูลค่าของทรัพย์สินเป็นเป้าหมายสำคัญอีกประการหนึ่งของข้อบัญญัติควบคุมย่าน

คดี Elizabeth Lake Estate v. Waterford ศาลฎีกาของมลรัฐ Michigan ตัดสินว่าข้อบัญญัติควบคุมย่านที่บังคับให้บ้านเดี่ยวที่จะสร้างใหม่ต้องมีขนาดเฉพาะเจาะจงเพื่ออนุรักษ์มูลค่าของทรัพย์สินที่มีอยู่แล้วเป็นข้อบัญญัติที่เป็นโมฆะ โดยทั่วไปแล้วศาลจะพิจารณาในภาพกว้างถึงมูลค่าของทรัพย์สินของทั้งมหาชนมากกว่าเฉพาะจุด

3. การอนุรักษ์ลักษณะพิเศษ (Preservation of Character)

ลักษณะพิเศษเป็นคำที่มีความหมายกว้าง ซึ่งถูกใช้ไปในทางลบได้ เช่น Snob zoning เพื่อกีดกันคนรายได้ต่ำมิให้เข้ามาซื้อบ้านในเขตดังกล่าว เป็นต้น

4. ความปลอดภัยของการจราจร (Traffic Safety)

กฎหมายแม่แบบระบุว่า ข้อบัญญัติควบคุมย่านมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความถี่ของการจราจร และเอื้ออำนวยให้มีการจัดคมนาคมขนส่งที่เพียงพอ นอกจากนั้นแล้วยังรวมถึงการป้องกันมิให้มีการพัฒนาที่ดินในเขตที่พักอาศัย เพราะมีเด็กข้ามถนนเป็นต้น

5. การกำกับดูแลการแข่งขัน

หลักทั่วไป รัฐบาลท้องถิ่นไม่ควรใช้ข้อบัญญัติควบคุมย่านเพื่อควบคุมดูแลการแข่งขันทางธุรกิจ เว้นแต่จะมีเหตุผลอื่นประกอบ เช่น กรณีของปั้มน้ำมัน ศาลอาจต้องตัดสินว่าข้อบัญญัติชอบแล้ว เพราะเกรงว่าการมีปั้มน้ำมันติดกันมากเกินไปอาจทำให้เกิดเพลิงไหม้ได้ง่ายและรุนแรง

6. การส่งเสริมศีลธรรมอันดี (Promotion of Morals)

กฎหมายแม่แบบไม่ได้ระบุการส่งเสริมศีลธรรมไว้อย่างตรงๆ ว่าเป็นวัตถุประสงค์ของข้อบัญญัติควบคุมย่าน ซึ่งข้อบัญญัติควบคุมย่านโดยอ้างศีลธรรมอาจขัดกับรัฐธรรมนูญเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้ เช่น ข้อบัญญัติของบางเมืองกำหนดระยะห่างของร้านขายเหล้า หรือบาร์ จากโรงเรียน หรือโบสถ์ เป็นต้น

7. การบริหารจัดการการเติบโตของเมือง

กฎหมาย The Standard Zoning Enabling Act of 1924 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาและลำดับขั้นตอนไว้

(ก) การควบคุมระยะสั้น: การควบคุมย่านชั่วคราว

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

(ข) การควบคุมระยะยาว: การบริหารจัดการการเติบโตของเมือง

ในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 การเจริญเติบโตของมหานครและเมืองได้ก่อให้เกิดความกังวล กฎหมายควบคุมย่านถูกโจมตีว่าไม่ยืดหยุ่น ไม่ส่งเสริมการคิดประดิษฐ์ใหม่ๆ ไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม ไม่คำนึงถึงผู้มีรายได้ต่ำที่ต้องการซื้อขาย 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 โดยมีเจตนาแอบแฝงที่จะเวนคืนที่ดินหลังโดยไม่ต้องจ่ายค่าสิ่งปลูกสร้างเป็นต้น

2.7.2 หลักการในการควบคุมอาคารของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

กฎหมายที่ใช้บังคับทั่วไปในการจัดทำผังเมือง บรรดากฎหมายที่มีผลบังคับใช้ทั่วไปนั้นมิอยู่หลายลักษณะด้วยกัน ซึ่งแต่ละลักษณะก็มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไป คือ

2.7.2.1 กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารที่บังคับใช้ระดับชาติด้านผังเมือง

กฎหมายเหล่านี้ออกโดยอำนาจของมาตรา 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 การทำเสียงรบกวนอย่างรุนแรงเป็นต้น การก่อสร้างนั้นหากอยู่นอกเขตชุมชนต้องอยู่ห่างจากทางหลวง 50 เมตร หรือต้องอยู่ห่างจากเส้นทางสัญจรหลัก 35 เมตร

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายผังเมืองกำหนดเงื่อนไขการใช้ที่ดินบางประเภทที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย ได้แก่ ที่ดินที่อยู่ในพื้นที่ที่เสี่ยงต่อภัยธรรมชาติ ในพื้นที่เสี่ยงภัยในเทคโนโลยี ในพื้นที่เสี่ยงต่อความไม่มั่นคงปลอดภัย และในเมืองที่จะต้องมีการจัดการศึกษาด้านความปลอดภัยเป็นพิเศษ

2. การคุ้มครองทรัพย์สินมรดกด้านธรรมชาติและวัฒนธรรม

เมื่อการก่อสร้างตามโครงการมีความเสี่ยงที่จะขัดต่อการพิทักษ์รักษาสีงแวดล้อม หรือสถานที่ทางวัฒนธรรม ผู้มีอำนาจการอนุญาตก่อสร้างจะต้องพิจารณาเงื่อนไขกฎหมายที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือสถานที่ทางวัฒนธรรม เช่น การก่อสร้างนั้นจะต้องไม่กระทบต่อกิจกรรมด้านการเกษตร เพราะมีหลักว่าการก่อสร้างที่มีลักษณะเอื้อต่อการผังเมืองที่กระจัดกระจายเป็นการขัดกับพื้นที่ทางธรรมชาติรอบข้าง การคุ้มครองในลักษณะเดียวกันนี้ใช้บังคับกับกรณีการก่อสร้างในบริเวณใกล้เคียงกับโบราณสถาน นอกจากนี้การอนุญาตก่อสร้างจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขพิเศษหากการก่อสร้างตามโครงการนั้นมีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการการใช้พื้นที่

3. หน้าที่ในการจัดทำการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการส่วนรวม

ในบางกรณีผู้ก่อสร้างภาคเอกชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดทำสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม มิฉะนั้นจะไม่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง เช่น การก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับทางสัญจร การติดตั้งทางลำเลียงน้ำ แก๊ส และไฟฟ้า และระบบการแจกจ่ายและถ่ายทิ้งตลอดจนการบำบัดน้ำ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่เคร่งครัดบางประการ เช่น เดียวกันกับการสร้างทางคมนาคม สถานที่จอดรถ และสถานที่ที่เป็นแหล่งสันทนการและการพักผ่อน

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 การวินิจฉัยว่าการก่อสร้างเป็นไปตามเงื่อนไขกฎหมายหรือไม่นั้นอยู่บนฐานของการพิจารณาด้านความสวยงาม ซึ่งมีลักษณะเป็นอัตตะวิสัย เช่น ศาลปกครองเคยวินิจฉัยว่าการอนุญาตให้ก่อสร้างที่พักอาศัยจำนวน 300 หลังคาเรือนริมทะเลสาบเป็นการสำคัญผิดอย่างร้ายแรงเพราะจะกระทบต่อลักษณะทางธรรมชาติของสถานที่ที่จะต้องรักษาไว้¹⁰⁰

2.7.2.2 การระงับยอมเพื่อประโยชน์สาธารณะที่กระทบต่อการใช้ที่ดิน

การระงับยอมเพื่อประโยชน์สาธารณะที่กระทบต่อการใช้ที่ดินนั้นเป็นการระงับยอมทางปกครองในกฎหมายมหาชนที่จำกัดการใช้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

ก) เนื้อหาของการระงับยอม

เนื้อหาของการระงับยอมเพื่อประโยชน์ของสาธารณะที่กระทบต่อการใช้ที่ดินตามที่ปรากฏในมาตรา R.126-1 ประมวลกฎหมายผังเมืองมีอยู่มากกว่า 60 มาตรา โดยอาจจัดกลุ่มได้ดังนี้

1. การระงับยอมเกี่ยวกับการทำนุบำรุงทรัพยากรทางธรรมชาติ ทางวัฒนธรรมและทางกีฬา ซึ่งเป็นภาระยอมที่มุ่งคุ้มครองป่าไม้ เส้นทางริมชายฝั่ง เขตสงวนทางธรรมชาติ อุทยานแห่งชาติ การคุ้มครองสถานที่ทางประวัติศาสตร์

2. การระงับยอมเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรและอุปกรณ์ทางการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งเป็นภาระยอมในการวางทางลำเลียงแก๊ส ไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์เคมี และเส้นทางคมนาคม

3. การระงับยอมเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นภาระยอมในบริเวณที่ตั้ง หรือที่เก็บอาวุธ หรืออุปกรณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ

4. การระงับยอมเกี่ยวกับการสาธารณสุขและความสงบเรียบร้อย ซึ่งเป็นภาระยอมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสถานที่บางประเภท เช่น สุสาน

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

5. การระงับยอมเกี่ยวกับ ทางเข้าเมือง รัฐบัญญัติลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1995 กำหนดให้ทางเข้าเมืองที่มีได้เป็นพื้นที่ที่ได้กลายเป็นเขตเมืองแล้ว ห้ามการก่อสร้างในบริเวณพื้นที่ที่มีความกว้าง 100 เมตร จากขอบทางหลวงและเส้นทางด่วน

6. การระงับยอมที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น มาตรา R.126-1 ของประมวลกฎหมายผังเมืองกำหนดว่า การระงับยอมเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น เช่น ประมวลกฎหมายป่าไม้ ประมวลกฎหมายเขตชนบท ประมวลกฎหมายแร่ เป็นต้น

ข) การชดใช้เยียวยาสำหรับผู้ที่ถูกกระทบจากการระงับยอม

การได้รับการชดใช้เยียวยาเป็นสิทธิของผู้ได้รับความเสียหายจากการระงับยอมเพื่อประโยชน์สาธารณะรูปแบบของการชดใช้เยียวยานั้นได้แก่การใช้เงินทดแทนค่าเสียหายประโยชน์โดยศาลปกครองจะเป็นผู้ประเมิน และต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองดังนี้

1. กฎหมายที่กำหนดการระงับยอมจะต้องไม่กำหนดห้ามการชดใช้เยียวยา ดังเช่น การระงับยอมที่จำกัดหรือห้ามการสร้างอาคารเพื่อการอยู่อาศัยในบริเวณรอบทางเดินสายไฟฟ้าแรงสูงที่มีกำลังเกิน 130 กิโลวัตต์ การระงับยอมนี้จะได้รับการชดใช้เยียวยาจากผู้ดำเนินการติดตั้งสายไฟฟ้านั้น

2. ต้องกระทบต่อสิทธิที่มีอยู่ก่อนหน้าแล้ว หรือการเปลี่ยนแปลงสภาพของสถานที่ในอดีตนั้นต้องเกิดขึ้นอย่างแท้จริง¹⁰¹

3. ความเสียหายที่เจ้าของที่ดินได้รับจะต้องมีลักษณะโดยตรง รุนแรงและพิเศษ¹⁰²

2.7.2.3 หลักทั่วไปว่าด้วยกฎหมายผังเมือง

นอกจากหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีหลักเกณฑ์อีกกลุ่มหนึ่งที่จัดได้ว่ามีลักษณะเป็นหลักทั่วไปว่าด้วยกฎหมายผังเมือง หลักเกณฑ์เหล่านี้ได้มีการกำหนดขึ้นเพื่อเป็นหลักการสำคัญในการสร้างดุลยภาพระหว่างวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการการใช้พื้นที่กับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม บรรดาหลักเกณฑ์เหล่านี้ได้มีการกำหนดให้ชัดเจนมากขึ้นโดยกฎหมาย loi sur la solidarité et le renouvellement urbain โดยมุ่งเน้นที่ความผสมผสานขององค์ประกอบที่หลากหลายและความเป็นเอกภาพของสังคม

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 “ดินแดนของประเทศฝรั่งเศสเป็นทรัพย์สินมรดกของชาติ” กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานท้องถิ่นในการบริหารจัดการเพื่อสร้างความสมดุลในการใช้ประโยชน์พื้นที่โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อม

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

มาตรา L.121-1 ประมวลกฎหมายผังเมืองที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมาย SRU กำหนดให้เอกสารผังเมืองระดับท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ แผนความสอดคล้องของพื้นที่ ผังเมืองท้องถิ่น และผังเทศบาล กำหนดเงื่อนไขเพื่อเป็นหลักประกันในการสร้างความสมดุล โดยการมุ่งปัจจัยคือความสมดุลระหว่างการพัฒนาและสิ่งแวดล้อม การรักษาไว้ซึ่งความผสมผสานทางด้านสังคม และการป้องกันภัยทางธรรมชาติและการกระทำของมนุษย์ที่กระทบต่อธรรมชาติ

ข) ผลทางกฎหมายของหลักทั่วไปว่าด้วยกฎหมายผังเมือง

รัฐมีหน้าที่ที่จะประกันให้หลักเหล่านี้ได้รับความเคารพ โดยเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องให้ข้อมูลที่จำเป็นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการใช้อำนาจของท้องถิ่น ในการจัดทำผังเมืองและการบังคับให้เป็นไปตามผังเมือง ตลอดจนให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่สาธารณชน ซึ่งข้อมูลเหล่านี้รวมถึงการศึกษาวิจัยทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันความเสี่ยงและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นต้องออกเอกสารผังเมืองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักทั่วไปของกฎหมายผังเมือง และศาลปกครองมีอำนาจควบคุมความสอดคล้องได้ โดยสามารถเพิกถอนข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับหลักทั่วไปของกฎหมายผังเมืองในกรณีที่เห็นว่ามีผลสำคัญผิดอย่างร้ายแรงในการออกข้อบัญญัติดังกล่าว¹⁰³

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

ในสถานการณ์ปัจจุบันได้มีการนำพื้นที่ชายฝั่งทะเลของประเศมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจมากมายเมื่อความต้องการใช้ที่ดินบริเวณชายฝั่งมีมากขึ้นยอมเป็นผลให้ราคาที่ดินบริเวณชายฝั่งสูงขึ้นโดยเฉพาะบริเวณที่ใกล้เคียงกับสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญๆ อย่างเช่นบริเวณชายฝั่งทะเลพัทยา ภูเก็ต เกาะสมุย เป็นต้น ดังนั้นนักลงทุนหรือเจ้าของที่ดินบริเวณชายฝั่งจึงจำเป็นต้องใช้ประโยชน์พื้นที่ให้คุ้มค่าที่สุดและมีได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อมและบริเวณข้างเคียงการก่อสร้างในบางแห่งจึงเป็นสาเหตุของการกีดกันบริเวณชายฝั่งทำให้ชายฝั่งทรุดตัวพังทลายในบางแห่งการก่อสร้างอาคารเป็นสาเหตุของการทำลายทัศนียภาพบริเวณชายฝั่งและเกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยขาดความสวยงามทำให้สภาพแวดล้อมเสียหาย เมื่อสภาพแวดล้อมไม่ดีคุณภาพชีวิตของประชาชนบริเวณชายฝั่งก็ไม่ดีตามไปด้วยและยังเกิดปัญหาความขัดแย้งตามมา ดังนั้นเพื่อที่จะปกป้องและคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนรัฐจำเป็นต้องเข้ามาใช้อำนาจเพื่อแทรกแซงการประกอบกิจการต่างๆ โดยเฉพาะการเข้ามาใช้อำนาจรัฐ (Police Power) เพื่อควบคุมอาคารบริเวณเขตชายฝั่งทะเลทั้งนี้เพื่อจัดระเบียบสังคมและขจัดปัญหาความขัดแย้งอีกทั้งยังเป็นการสนองตอบพลังแห่งความปรารถนาของประชาชนที่ต้องการอยู่ในสังคมที่สงบมีสิ่งแวดล้อมที่ดีมีความมั่นคงและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจึงจะทำให้มีคุณภาพชีวิตดี¹⁰⁶

ในการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวนี้รัฐได้สร้างกฎเกณฑ์เพื่อให้ประชาชนถือปฏิบัติในขณะเดียวกันกฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้อาจจะต้องกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน ได้แก่

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

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

¹⁰⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. เล่มเดิม.

กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยเฉพาะกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งเป็นสิทธิของบุคคลที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ¹⁰⁷ ดังนั้นผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในที่ดินบริเวณชายฝั่งทะเลจึงต้องถูกจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเพื่อประโยชน์ของมหาชนแต่อย่างไรก็ดีผู้เขียนเห็นว่ากฎเกณฑ์ที่รัฐสร้างขึ้นนี้จะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณชายฝั่งของประชาชนเกินกว่าความจำเป็นที่จะคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนและกฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้จะต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างกฎเกณฑ์ซึ่งจะทำให้กฎเกณฑ์ดังกล่าวตรงตามความรู้สึกของประชาชนและได้รับการยอมรับจากประชาชนจึงจะทำให้การควบคุมอาคารบริเวณเขตชายฝั่งประสบผลสำเร็จทั้งนี้เพราะที่ผ่านมาประชาชนยังมิได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเพียงพอกฎเกณฑ์ในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลมิได้ถูกกำหนดจากรัฐส่วนกลางแบบเหมาคลุมโดยมิได้มีการจำแนกพื้นที่ให้เกิดความเหมาะสมแต่อย่างใดจึงยังไม่ใช่ที่ยอมรับ

ถึงแม้กฎหมายควบคุมอาคารในปัจจุบันได้กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างมาก โดยเฉพาะอำนาจในการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นเพิ่มเติมจากกฎกระทรวงอำนาจอนุมัติอำนาจตรวจสอบอำนาจสั่งที่ทำให้ทำถูกต้องตามกฎหมายให้แก่ท้องถิ่น¹⁰⁸ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายควบคุมอาคารยังคงถูกจำกัดขอบเขตในการใช้ดุลพินิจและถึงแม้วัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคารจะมีการกำหนดรายละเอียดในการควบคุมอาคารเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรงความปลอดภัยการป้องกันอัคคีภัยการสาธารณสุขการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมการผังเมืองการสถาปัตยกรรมการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย¹⁰⁹ ไว้แล้วก็ตามแต่การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายควบคุมอาคารยังคงมุ่งเน้นเฉพาะในเรื่องความมั่นคงแข็งแรงความปลอดภัยและการป้องกันอัคคีภัยเป็นส่วนใหญ่ ดังจะเห็นได้จากปัญหาร้องทุกข์ของบริษัท 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 สวีตอพาร์ทเมนท์ จำกัด, 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534.

หิบบกประเด็นอื่นๆ ขึ้นมาประกอบการพิจารณาให้ครบถ้วนทุกประเด็น โดยเฉพาะในด้านการผังเมืองซึ่งมีเนื้อหาและความหมายที่กว้างครอบคลุมถึงความเป็นระเบียบความสวยงามการรักษาสภาพแวดล้อมและคุณค่าในเชิงสถาปัตยกรรม¹¹¹ ดังนั้นจึงไม่อาจอาศัยกฎหมายควบคุมอาคารมาจัดระเบียบสังคมบริเวณชายฝั่งทะเลให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยเกิดความสวยงามและมีสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ดีได้

2.8.2 การจัดระเบียบการปกครองกับการควบคุมอาคาร

การจัดระเบียบการปกครองนั้นมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงทั้งนี้เพราะองค์กรของรัฐต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการจัดระเบียบปกครองภายใต้กฎหมายมหาชนไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลางส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น¹¹² ต่างก็เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองโดยตรงในการบริหารราชการบ้านเมืองไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการออกกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจไว้ให้และยังเป็นผู้งบประมาณและอำนาจตามพระราชบัญญัติต่างๆ ไปวินิจฉัยสั่งการ

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

ถึงแม้ตามหลักการของกฎหมายควบคุมอาคารจะได้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นและเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลภายในเขตควบคุมอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคารแล้วก็ตาม¹¹⁴ แต่ในขณะเดียวกันยังมีการจัดสรรอำนาจรัฐตามกฎหมายควบคุมอาคารโดยอ้อมดังที่กล่าวข้างต้นให้แก่

¹¹¹ พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518, มาตรา 4.

¹¹² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

¹¹³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (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 เฉพาะและมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลด้วยการทำให้การใช้อำนาจรัฐในการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลเกิดการรวมศูนย์อำนาจมิได้เป็นไปตามหลักการของกฎหมายควบคุมอาคารที่ต้องการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นในขณะเดียวกันความแตกต่างของวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับเช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมถึงล่งล้า ลำน้ำที่จะไปกีดขวางการเดินเรือ ส่วนพระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490 มีวัตถุประสงค์ที่จะรักษาพืชพันธุ์สัตว์ ในขณะที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้สัตว์ป่าทำให้การควบคุมอาคารมีกฎเกณฑ์แตกต่างกันออกไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและขอบเขตการบังคับใช้ทำให้ในท้องที่ต่างๆ มีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคและเป็นผู้ดำเนินการปกครองภายใต้บังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นองค์กรของราชการบริหารภายใต้บังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรมอันเป็นองค์กรของราชการบริหารส่วนกลางภายในเขตขององค์กรส่วนท้องถิ่นด้วย เพราะการที่องค์กรส่วนท้องถิ่นรับมอบอำนาจไปดำเนินการนั้นเป็นเพียงบางส่วนของกิจการที่สำคัญทั้งหลายยังอยู่ในการจัดทำของเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางการรวมอำนาจรูปแบบนี้ทำให้เกิดปัญหาหลายประการอาทิการแก้ไขปัญหาล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการของคนในท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของคนในท้องถิ่นได้¹¹⁵ การควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งจึงได้รับผลกระทบจากการจัดระเบียบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจมีองค์กรหลายองค์กรเข้ามาใช้อำนาจรัฐเกิดปัญหาความซับซ้อน และต่างคนต่างปฏิบัติตามกฎหมายของตนจึงส่งผลให้การควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริงไม่สามารถที่จะอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือจัดระเบียบสังคมและรักษาสภาพแวดล้อมบริเวณชายฝั่งทะเลเอาไว้ได้ อาคารที่เกิดขึ้นจึงไม่มีความเป็นระเบียบและความสวยงาม

อย่างไรก็ดีถึงแม้การจัดระเบียบการปกครองแบบกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีข้อดีที่ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจทั้งด้านการกำหนดนโยบายและด้านการบริหารรวมถึงการมีอำนาจตราข้อบัญญัติของท้องถิ่นโดยอาศัยกฎหมายจัดตั้งองค์กรและกฎหมายเฉพาะอัน ได้แก่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ให้อำนาจท้องถิ่นตราข้อบัญญัติ

¹¹⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เล่มเดิม. หน้า 201-202.

ท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในการควบคุมอาคารตามมาตรา 8¹¹⁶ ได้เองอันเป็นจุดเด่นของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างมากซึ่งทำให้ท้องถิ่นเกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายควบคุมอาคารที่ตามแต่การเพิ่มขึ้นของการใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างรวดเร็วได้ก้าวไปเร็วกว่าความสามารถของผู้บริหารของท้องถิ่นที่จะวางแผนกำหนดหลักเกณฑ์ในการพัฒนาและการดำเนินการทั้งหลายเพื่อที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งทั้งหลาย¹¹⁷

การกระจายอำนาจในการควบคุมอาคารให้แก่ท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารทำให้ประชาชนไม่เห็นความสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงยากต่อการหาคนที่มีความรู้ความสามารถและเสียสละมาทำงานทำให้ศักยภาพมากขึ้นไปอีก¹¹⁸ ดังนั้นจึงอาจทำให้การควบคุมอาคารไม่อาจเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้

ในประเทศสหรัฐอเมริกา การจัดการและใช้ประโยชน์พื้นที่บริเวณชายฝั่งนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์ของท้องถิ่น (Local Interest) ดังนั้นในอดีตที่ผ่านมาในปี ค.ศ. 1970 จึงมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงหน้าที่ดังกล่าวจากรัฐไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น (Local Governments) แต่ในขณะเดียวกันพื้นที่ชายฝั่งทะเลก็มีความสำคัญในฐานะที่เป็นแหล่งทรัพยากรของประเทศรัฐบาลสหพันธ์ (Federal Government) ก็ยังมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องการเดินเรือการพาณิชย์ในน่านน้ำบริเวณชายฝั่งและมีส่วนร่วมจากประโยชน์ในการอนุรักษ์และการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้นเมื่อการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งเป็นไปอย่างรวดเร็วเกินกว่าความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่นจะวางแผนกำหนดหลักเกณฑ์ในการพัฒนาและการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทั้งหลายรัฐบาลสหพันธ์จึงต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือรัฐและร่วมมือกับผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของรัฐตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เหนือที่ดินและพื้นน้ำในเขตชายฝั่งทะเล เช่น ให้ความช่วยเหลือด้านหลักการมาตรฐานทางวิชาการมากกว่าการให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น¹¹⁹ 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 ชวรงค์ 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 ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น” จากบทนิยามดังกล่าวเราจึงเห็นว่าสิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบตัวเรานั้นมีอยู่ 2 ประการด้วยกันคือสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติกับสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ทำขึ้น

สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นตามธรรมชาตินั้นนับว่ามีความสำคัญกับมนุษย์มาก มนุษย์ต้องพึ่งพาและใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมรวมทั้งมีความจำเป็นต้องอยู่ร่วมกับสิ่งมีชีวิตอื่น¹²⁰ ซึ่งสิ่งมีชีวิตอื่นที่กล่าวนี้มิได้หมายถึงสิ่งมีชีวิตใดชีวิตหนึ่งหากแต่หมายถึงสรรพชีวิตทั้งหมดที่ต้องอาศัยอยู่ร่วมกันบนโลกใบนี้นั้น หมายถึงการอยู่ร่วมดินร่วนน้ำอากาศภูมิประเทศตลอดจนฤดูกาลทั้งหมดเหล่านี้คือความหลากหลายทางธรรมชาติที่มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเป็นวัฏจักรและมีความเป็นบูรณาการ (Integration) เป็นองค์รวม (Holism) ทำให้เกิดสมดุลหรือมีความเป็นปกติ¹²¹ มนุษย์จึงมีความจำเป็นต้องอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สมดุลเพราะมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติหรือเป็นธรรมชาติความสมดุลของมนุษย์จะต้องมีทั้งภายในตนเองและกับธรรมชาตินอกตัวจึงจะเป็นความปกติ ซึ่งย่อมหมายถึงการมีสุขภาพที่ดี การเสียความเป็นปกติคือการเสียสุขภาพย่อมเกิดความเจ็บไข้ได้ป่วย¹²² มนุษย์จึงมีความจำเป็นต้องอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นปกติไม่เสียสมดุล

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

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

¹²² แหล่งเดิม. หน้า 20.

ส่วนสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ทำขึ้นนั้นในทางกายภาพได้แก่อาคารบ้านเรือนและอื่นๆ และสิ่งที่เป็นนามธรรมได้แก่วัฒนธรรมสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ทำขึ้นนี้ได้มีอิทธิพลต่อสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติอย่างมากทั้งนี้เพราะสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ทำขึ้นโดยเฉพาะสิ่งที่มองเห็นทางกายภาพบางสิ่งบางอย่างอาจจะผสมกลมกลืนกับสภาพธรรมชาติเช่นบ้านทรงไทยได้มีการออกแบบรูปทรงสถาปัตยกรรมให้มีรูปทรงที่ผสมผสานกลมกลืนกับสภาพภูมิประเทศในเขตร้อนโดยมีได้ทุนสูงเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดจากน้ำท่วมมีหลังคาทรงสูงเพื่อให้ระบายน้ำฝนและอากาศได้ดี เพราะในภูมิประเทศของไทยมีฝนตกชุกในฤดูฝนและมีอากาศร้อนในฤดูร้อนแต่สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ทำขึ้นบางอย่างอาจทำลายสภาพแวดล้อมธรรมชาติให้เสียหายเกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ดังเช่นการสร้างอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลในที่ไม่เหมาะสมอาจก่อให้เกิดปัญหาชายฝั่งเกิดการพังทลายได้ดังนั้นสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ทำขึ้นจึงไม่ควรก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสมดุลของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดีปัจจุบันการพัฒนาเศรษฐกิจได้นำพื้นที่ชายฝั่งทะเลมาใช้ในการกิจกรรมต่างๆ ได้แก่ การตั้งโรงงานที่อยู่อาศัยเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นไปอย่างไม่มีระเบียบและแบบแผนและปัญหาการเพิ่มขึ้นและความยากจนของประชากรล้นเป็นสาเหตุที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติบริเวณชายฝั่งร่อยหรอและเสื่อมโทรมเกิดมลภาวะเป็นพิษจากการทิ้งของเสียทัศนียภาพบริเวณชายฝั่งทะเลถูกทำลาย

ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกันไปหมด¹²³ ไม่รู้จักหมดจักสิ้นไม่ว่าบริเวณชายฝั่งทะเลที่เป็นเมืองหรือชนบทต่างก็ได้รับผลกระทบทั้งสิ้นรวมไปถึงการใช้ที่ดินการวางผังเมือง¹²⁴ และการควบคุมอาคารบริเวณชายฝั่งทะเลเกิดความขัดแย้งดังกล่าวแล้วยังทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างมนุษย์ด้วยกันเอง

ในบางประเทศจึงยอมรับรู้และรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมตั้งเป็นทฤษฎีขึ้นมาเรียกว่า ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม¹²⁵ (The Environmental Right Theory) มีหลักการที่สำคัญว่าสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตและความเป็นอยู่ของมนุษย์และของบุคคล แต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขของตนเองได้เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามจากมลพิษก็สามารถบังคับตามวัตถุประสงค์นี้ได้โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าให้เกิดความเสียหายหรือภัยอันตรายขึ้นกับชีวิตทรัพย์สินและสุขภาพอนามัยของผู้นั้นมากน้อยเพียงใดหรือไม่

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

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

¹²⁵ แหล่งเดิม. หน้า 330.

ดังนั้นเห็นได้จากคดีที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่นระหว่างมิตามูระและซูซูกิ (Mitamura V. Suzuki) ข้อเท็จจริงได้ความว่าจำเลยต่อเติมอาคารของตนเกินจากขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติตัวอาคารที่ต่อเติมได้ปิดบังแสงสว่างจากดวงอาทิตย์และเป็นอุปสรรคต่อการระบายอากาศของบ้านโจทก์จึงเรียกร้องค่าเสียหายศาลฎีกาได้ตัดสินให้โจทก์ชนะโดยอาศัยทฤษฎีกฎหมายการใช้สิทธิโดยมิชอบซึ่งมีสาระสำคัญว่าบุคคลใช้สิทธิโดยไม่คำนึงถึงผลทางสังคมที่ติดตามมาและทำให้ผู้อื่นเสียหายในระดับที่เกินจากขอบเขตแห่งความเหมาะสมบุคคลผู้นั้นได้ชื่อว่าใช้สิทธิโดยไม่ชอบการกระทำตามสิทธินั้นผิดกฎหมายและต้องรับผลต่อการกระทำที่ผิดกฎหมาย¹²⁶

สิทธิที่จะได้รับแสงตะวันในคดีดังกล่าวฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหารและตุลาการต่างก็ได้ให้ความสนใจและในที่สุดก็ได้พัฒนามาถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมซึ่งครอบคลุมถึงสิทธิต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอากาศน้ำที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ 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 “รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมความสมดุลของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันและขจัดมลพิษและวางแผนการใช้ที่ดินและน้ำให้เหมาะสม” ในมาตรา 75 “รัฐพึงดำเนินการเพื่อยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการดำรงชีวิตของบุคคลให้สูงขึ้น”

จากบทบัญญัติในสองมาตราดังกล่าวแนวความคิดตามกฎหมายไทยยังมิได้รับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ให้แก่ประชาชนเหมือน เช่น ของประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้น เมื่อมีการบุกรุกเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลป่าชายเลนหรือก่อสร้างอาคารรุกล้ำลำน้ำทำให้สภาพแวดล้อมชายฝั่งทะเลเสียหายจะต้องพิจารณาการกระทำดังกล่าวว่าเป็นความผิดตามกฎหมาย เฉพาะเรื่อง ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 หรือประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแนวความคิดเหล่านี้ถือว่าทรัพยากรป่าไม้อุทยานแห่งชาติที่สาธารณะบริเวณชายฝั่งทะเลเป็นของรัฐ ดังนั้นรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้เสียหายแม้ประชาชนจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าวก็ตาม

สำหรับปัญหาการควบคุมอาคารแม้การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคารอย่างหนึ่ง¹²⁹ ก็ตามแต่ในทางความเป็นจริงการพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายดังกล่าวของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหาได้คำนึงถึงสภาพแวดล้อมไม่ ดังจะเห็นได้จากสภาพของอาคารที่เกิดขึ้นหลายแห่งโดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการควบคุมอาคารต่างก็ปฏิบัติโดยมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้ทำให้การจัดระเบียบของสังคมเสียไปและทำลายสภาพแวดล้อมทัศนียภาพสร้างความเดือดร้อนให้บรรดาผู้ที่อยู่ใกล้เคียงกับอาคารที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย มีการร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐ¹³⁰ เพื่อยุติปัญหาความขัดแย้งแสดงให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคของกฎหมายควบคุมอาคารที่มีอยู่มิได้นำแนวความคิดในสิ่งแวดล้อมมาใช้อย่างจริงจังและบัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎหมาย

ดังนั้นการนำแนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาเป็นแนวคิดพื้นฐานในการควบคุมอาคารก่อนอื่นควรมีการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมและหน้าที่ให้แก่ประชาชนไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อให้ผูกพันรัฐที่จะต้องดำเนินแนวนโยบายของชาติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมเสียก่อนแล้วอาศัยกลไกของกฎหมายได้แก่ กฎหมายควบคุมอาคารแปลงแนวนโยบายของชาติไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังซึ่งจะทำให้การใช้อำนาจอรัฐโดยเจ้าพนักงานตามกฎหมายควบคุมอาคาร

¹²⁹ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 8.

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

จะต้องคำนึงถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาประกอบในการพิจารณาสั่งการตามกฎหมายด้วยเสมอ
จึงจะเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าจะมีสิ่งแวดล้อมที่ให้ความปลอดภัยสุขภาพอนามัยสมบูรณ์
ก่อให้เกิดประโยชน์มีความสวยงามและมีวัฒนธรรมที่ดีนำไปสู่สังคมที่ยั่งยืน¹³¹

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