

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การก่อสร้างอาคารในประเทศไทยที่ผ่านมาตั้งแต่เริ่มมีกฎหมายควบคุมอาคารฉบับแรก ออกมาบังคับใช้จนถึงกฎหมายควบคุมอาคารฉบับปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กฎหมายจะกำหนดให้อาคารแต่ละประเภทต้องติดตั้งระบบป้องกันอัคคีภัยเท่านั้น ไม่มีข้อกำหนดให้เจ้าของอาคารต้องตรวจสอบบำรุงรักษาและระบบต่างๆ และตรวจสอบสภาพความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์โศกนาฏกรรมหลายๆ เหตุการณ์เกิดขึ้น เช่น โรงแรมรอยัล พลาซ่าถล่มที่จังหวัดนครราชสีมา ในปี พ.ศ. 2536 ซึ่งมีสาเหตุเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้อาคารโดยไม่ถูกต้องตามหลักวิศวกรรมและไม่มีหน่วยงานใดเข้าไปตรวจสอบ และต่อมาได้เกิดเหตุไฟไหม้โรงแรมรอยัลจอมเทียน พัทยา ในปีพ.ศ. 2540 ซึ่งสาเหตุเกิดจากอุปกรณ์ป้องกันอัคคีภัยและเส้นทางหนีไฟของอาคารไม่อยู่ในสภาพที่สามารถใช้งานได้ตามปกติ ทำให้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ภาครัฐ จึงเล็งเห็นความสำคัญของการตรวจสอบอาคาร จึงได้มีแนวคิดในการแก้ไขกฎหมายควบคุมอาคาร และได้เสนอออกเป็นพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ขึ้น โดยเพิ่มเติมกฎหมายในมาตรา 32 ทวิ ซึ่งกำหนดให้อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารชุมนุมคน และอาคารที่กำหนดในกฎกระทรวง ต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบด้านวิศวกรรมหรือสถาปัตยกรรมแล้วแต่กรณี เพื่อทำการตรวจสอบสภาพอาคาร โครงสร้างของตัวอาคาร อุปกรณ์ประกอบต่างๆ เกี่ยวกับระบบไฟฟ้าและการจัดแสงสว่าง ระบบการเตือน การป้องกันและระงับอัคคีภัย การป้องกันอันตรายเมื่อมีเหตุฉุกเฉินวุ่นวาย ระบบระบายอากาศ ระบบระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบเครื่องกล และระบบอื่นๆ ของอาคารที่จำเป็นต่อการป้องกันอันตรายต่างๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้ใช้อาคาร แต่ยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ในปี พ.ศ. 2543 เนื่องจากยังมิได้ออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดของผู้ตรวจสอบอาคาร หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบอาคาร และประเภทของอาคารที่ต้องมีการตรวจสอบเพิ่มเติมจากที่ระบุไว้ในมาตรา 32 ทวิ

ปัจจุบันกฎกระทรวงกำหนดประเภทอาคารที่ต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบ พ.ศ. 2548 ได้ประกาศบังคับใช้แล้วโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2548 และกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของผู้ตรวจสอบอาคาร หลักเกณฑ์การขอขึ้นทะเบียนและการเพิกถอนการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจสอบอาคารและหลักเกณฑ์การตรวจสอบอาคาร พ.ศ. 2548 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2548 โดยได้กำหนดให้อาคารดังต่อไปนี้คือ

1. โรงมหรสพ
2. โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป
3. สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ ที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 200 ตารางเมตรขึ้นไป
4. อาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด หรืออาคารอยู่อาศัยรวมที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 2,000 ตารางเมตรขึ้นไป
5. อาคารโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานที่มีความสูงมากกว่าหนึ่งชั้น และมีพื้นที่ใช้สอยตั้งแต่ 5,000 ตารางเมตรขึ้นไป
6. ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายที่สูงจากพื้นดินตั้งแต่ 15 เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่ตั้งแต่ 50 ตารางเมตรขึ้นไป หรือป้ายที่ติดหรือตั้งบนหลังคาหรือลาดฟ้าของอาคาร หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 25 ตารางเมตรขึ้นไป

จากอาคารทั้ง 6 ประเภทดังกล่าวข้างต้นรวมกับอาคารที่กำหนดในมาตรา 32 ทวิแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 คือ อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่ พิเศษ และอาคารชุมนุมคน จึงรวมเป็นอาคาร 9 ประเภทที่ต้องมีการตรวจสอบอาคารประเภทการตรวจสอบใหญ่เป็นครั้งแรกและส่งรายงานผลการตรวจสอบอาคารให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นภายในวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2550

ซึ่งอาคารในปัจจุบันมีลักษณะการใช้งานที่แตกต่างกันมาก เช่นในบางอาคารเข้าข่ายอาคารขนาดใหญ่พิเศษซึ่งมีพื้นที่มากกว่า 10,000 ตารางเมตร ต้องทำการตรวจสอบอาคารแต่มีลักษณะของการใช้อาคารภายในโดยมีการเปิดเป็นสถานบริการที่ต้องตรวจสอบอาคารตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบอาคาร พ.ศ. 2548 อยู่ด้วยจึงเป็นเรื่องที่ต้องทำความเข้าใจเป็นอย่างมาก ประกอบกับกฎหมายผู้ตรวจสอบอาคารเป็นกฎหมายใหม่ยังไม่เคยมีการปฏิบัติมาก่อนในประเทศไทย ผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่น เจ้าของอาคารที่ต้องถูกตรวจสอบและผู้ตรวจสอบอาคารที่เป็นวิศวกร หรือสถาปนิกแล้วแต่ยังไม่เคยปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ทำให้ความเข้าใจในหลักการปฏิบัติในข้อกำหนด วิธีการหรือหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามกฎหมายผู้ตรวจสอบอาคารไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันโดยที่ในปัจจุบันภาครัฐยังขาดการยกร่างกฎหมายลูกเพื่อมาบังคับใช้ในเรื่องนี้อีกหลายฉบับและเงื่อนไขการตรวจสอบอาคาร

การตรวจสอบอาคารในประเทศไทยที่ผ่านมาเริ่มต้นจากการตรวจสอบจากแบบแปลนของอาคารที่ยื่นขออนุญาตก่อสร้าง โดยมีกฎหมายควบคุมอาคารเป็นกฎหมายหลักในการกำหนดหลักเกณฑ์ ข้อบังคับและเงื่อนไขต่างๆ เพื่อควบคุมให้อาคารที่จะก่อสร้างมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีความมั่นคงแข็งแรง มีความปลอดภัยจากการใช้สอยอาคาร มีการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อส่วนรวม ตลอดจนมีความสะดวกแก่การจราจร โดยกฎหมายควบคุมอาคารได้กำหนดไว้ว่าอาคารทุกประเภทหากประสงค์จะดำเนินการก่อสร้างไม่ว่าจะก่อสร้างใหม่หรือต่อเติมเพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่เดิมต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนจึงจะสามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารได้ หากดำเนินการก่อสร้างไปก่อนได้รับอนุญาต จะมีความผิดตามกฎหมายซึ่งมีโทษทั้งจำคุกและปรับเป็นจำนวนเงินตามที่กฎหมายกำหนด

อาคารที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างตามกฎหมายควบคุมอาคาร แบ่งประเภทการใช้สอยได้ 2 ลักษณะคือ อาคารควบคุมการใช้และอาคารไม่ควบคุมการใช้ โดยอาคารประเภทควบคุมการใช้มีทั้งหมด 9 ประเภทได้แก่

1. อาคารสำหรับใช้เป็นคลังสินค้า
2. โรงแรม
3. อาคารชุด
4. สถานพยาบาล
5. อาคารพาณิชย์ที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 80 ตารางเมตรขึ้นไป
6. อาคารโรงงานที่ใช้เครื่องจักรในการผลิตมีกำลังรวมกันตั้งแต่ 5 แรงม้าขึ้นไป
7. อาคารที่ใช้เพื่อการศึกษาที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 80 ตารางเมตรขึ้นไป
8. อาคารหอประชุมที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 300 ตารางเมตรขึ้นไป
9. อาคารสำนักงานหรือที่ทำการที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 300 ตารางเมตรขึ้นไป

โดยอาคารส่วนที่เหลือเป็นอาคารที่ไม่ควบคุมการใช้ เช่น บ้านพักอาศัย อาคารอยู่อาศัยรวมและอาคารจอดรถ เป็นต้น

อาคารประเภทควบคุมการใช้เมื่อได้รับอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างจากหน่วยงานท้องถิ่นและดำเนินการก่อสร้างอาคารแล้วเสร็จ ก่อนที่จะเริ่มใช้สอยพื้นที่ในตัวอาคารเจ้าของอาคารจะต้องยื่นขอใบรับรองการก่อสร้างอาคาร (แบบอ.6) จากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงจะสามารถใช้อาคารได้ตามกฎหมาย เมื่อเจ้าของอาคารได้ยื่นเรื่องขออนุญาตต่อหน่วยงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะดำเนินการตรวจสอบอาคารว่ามีการก่อสร้างถูกต้องตรงตามแบบที่ได้รับอนุญาตและมีการติดตั้งระบบป้องกันอัคคีภัยของอาคารครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดและสามารถใช้งานได้ตามมาตรฐานหรือไม่ จึงจะออกใบรับรองการก่อสร้างอาคาร (แบบอ.6) ให้แก่เจ้าของอาคาร ที่ผ่าน

มาถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบอาคารครั้งสุดท้ายก่อนจะใช้สอยอาคารจากหน่วยงานท้องถิ่น ส่วนอาคารที่ไม่ควบคุมการใช้เมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จสามารถใช้สอยอาคารได้เลย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาขั้นตอนการตรวจสอบอาคารว่าด้วยระบบป้องกันและระงับอัคคีภัย ตามกฎหมาย กรณีสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ ที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 200 ตารางเมตรขึ้นไป
2. เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายตรวจสอบอาคาร กรณีสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ

1.3 ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบอาคาร ขั้นตอนและปัญหาในการดูแลอาคารที่เกี่ยวข้องกับระบบป้องกันและระงับอัคคีภัย และแนวทางในการปฏิบัติที่ถูกต้องของผู้ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายตรวจสอบอาคารและมาตรฐานความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องกับสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ
2. ขอบเขตด้านพื้นที่ในการวิจัยครั้งนี้เลือกศึกษาเฉพาะสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 200 ตารางเมตรขึ้นไป ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จำนวน 3 แห่ง

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. นำขั้นตอนการปฏิบัติเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อความเข้าใจในหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย
2. เพื่อเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานราชการผู้ออกกฎหมายในการพิจารณาออกกฎหมายเฉพาะหรือหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบอาคารสำหรับสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการให้ภาคเอกชนถือปฏิบัติ