

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โครงสร้างและระบบอุปกรณ์ต่างๆ ของอาคาร เมื่อถูกใช้งานไปนานๆ ย่อมเสื่อมสภาพตามอายุการใช้งาน จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบเป็นระยะ และบำรุงรักษาโครงสร้าง ระบบ และอุปกรณ์ต่างๆ ของอาคารให้สามารถใช้งานได้ตามปกติ หากอาคารไม่มีการดูแลบำรุงรักษาที่ดี และแก้ไขสิ่งผิดปกติแล้ววันหนึ่งถ้าเกิดเหตุร้ายขึ้นมาก็คงเป็น โศกนาฏกรรม อย่างเช่น โรงแรมรอยัล พลาซ่า จังหวัดนครราชสีมา โรงแรมรอยัลจอมเทียนพัทยา และโรงงานตุ๊กตาเคเคอร์ เป็นต้น ที่มีการใช้งานและต่อเติมอาคารที่ผิดปกติจนเกิดเหตุการณ์ถล่มและมีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก¹ ดังนั้น จึงมีการออกกฎหมายกำหนดให้เจ้าของอาคารที่มีคนเข้าไปใช้สอยเป็นจำนวนมากต้องตรวจสอบสภาพและระบบอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับอาคาร อาคารที่เข้าข่ายต้องทำการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มีทั้งหมด 9 ประเภท ได้แก่ อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารชุมนุมคน อาคารโรงมหรสพ อาคารโรงแรม อาคารชุดพักอาศัย อาคารโรงงาน ป้าย และสถานบริการ²

ความปลอดภัยของผู้ใช้อาคารที่เป็นที่อยู่อาศัยรวมประเภทอาคารชุดพักอาศัยเป็นปัญหาที่สำคัญ ทั้งในแง่ของลักษณะของอาคารชุดที่มีเจ้าของร่วมซึ่งมีการบริหารจัดการ โดยนิติบุคคล และนิติบุคคลบางรายก็ไม่ได้คำนึงถึงความปลอดภัยของผู้ใช้อาคารมากนัก ซึ่งอาคารประเภทนี้มีผู้อยู่อาศัยภายในอาคารเป็นจำนวนมากถ้าหากไม่ปลอดภัยแล้วอาจจะเกิดเหตุที่นำไปสู่ความสูญเสีย ยกตัวอย่างเช่น การเกิดอัคคีภัยภายในอาคาร หากอาคารไม่มีระบบจัดการด้านความปลอดภัยที่ดีจะก่อให้เกิดความเสียหายทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้อยู่อาศัย แต่ถ้าหากมีระบบจัดการด้านความปลอดภัยที่ดีแล้วจะสามารถช่วยให้ผู้อยู่อาศัยในอาคารมีความปลอดภัยได้ ดังนั้นภาครัฐที่รับผิดชอบจึงออกกฎกระทรวงเพื่อตรวจสอบและควบคุมอาคารให้มีความปลอดภัย

¹ สำนักควบคุมและตรวจสอบอาคาร. ใครว่าอาคารที่ได้รับการตรวจสอบสภาพแล้วไม่ปลอดภัย. วารสารกรมโยธาธิการและผังเมือง. ปีที่ 27, 2551: 5-10.

² พรทิพย์ บุญทรง. รอบรู้เรื่องการตรวจสอบอาคาร. วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. ปีที่ 25 ฉบับที่ 2 (เมษายน-มิถุนายน, 2553 : 37-39).

ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 และกฎกระทรวงกำหนดประเภทอาคารที่ต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบซึ่งได้ประกาศบังคับใช้แล้วโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2548 และกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของผู้ตรวจสอบอาคาร หลักเกณฑ์การขอขึ้นทะเบียนและการเพิกถอนการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจสอบอาคาร พ.ศ. 2548 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2548 โดยกำหนดให้ต้องมีการตรวจสอบอาคารและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบอาคารส่งพนักงานท้องถิ่นให้พิจารณาออกหนังสือรับรองการใช้อาคาร โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2550

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่ที่เป็นอาคารอยู่อาศัยรวมประเภทอาคารชุดพักอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก แต่บางส่วนก็ยังมีได้ตรวจสอบอาคารตามกฎหมายที่กำหนดไว้ เนื่องจากการตรวจสอบอาคารจำเป็นจะต้องมีค่าใช้จ่ายจากการว่าจ้างผู้ตรวจสอบอาคารเข้าไปตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นต่อความปลอดภัยของอาคารของตนเอง อย่างไรก็ตาม ยังมีอาคารบางส่วนจากจำนวนอาคารชุดพักอาศัยทั้งหมด เจ้าของอาคารได้ทำการตรวจสอบอาคารตามพระราชบัญญัติและจัดส่งรายงานผลการตรวจสอบอาคารให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นคือฝ่ายโยธาขององค์กรส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และกองควบคุมอาคาร สำนักการโยธา ของกรุงเทพมหานครพิจารณาออกใบรับรอง ร.1 เพื่อรับรองการใช้อาคาร

ข้อมูลจากกรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักงานควบคุมและตรวจสอบที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติพบว่าตั้งแต่มีการบังคับใช้กฎกระทรวงฉบับนี้เมื่อสิ้นปี 2550 จนถึงปัจจุบัน มีอาคารที่เจ้าของยังไม่ได้ตรวจสอบและจัดส่งรายงานอีกเป็นจำนวนมาก และมีอาคารที่ได้มีการตรวจสอบและจัดทำรายงานส่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาแล้วจำนวนหนึ่ง แต่พบว่าอาคารที่ได้มีการตรวจสอบความปลอดภัยตามกฎหมายได้มีการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบอาคารส่งให้พิจารณาเพื่อรับรองการใช้อาคารแต่ทางพนักงานท้องถิ่นไม่ออกใบรับรองการใช้อาคารให้เป็นจำนวนมาก มีผลทำให้อาคารที่ตรวจสอบแล้วไม่ได้รับการรับรองโดยที่ผู้ตรวจสอบอาคารและเจ้าของอาคารได้จัดทำรายงานตามรายงานมาตรฐานของกรมโยธาธิการและผังเมือง

จากการสำรวจการพิจารณาการตรวจสอบอาคารเบื้องต้นจำนวน 31 ราย ผ่านจำนวน 12 ราย และไม่ผ่านจำนวน 19 ราย ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จากการพิจารณาออกใบรับรองการตรวจสอบอาคาร มีดังนี้³

³ กลุ่มงานควบคุมอาคาร 2, สรุปข้อมูลจากบันทึกข้อความ เรื่องแจ้งผลการพิจารณารายงานผลการตรวจสอบ และการขอใบรับรองการตรวจสอบอาคาร (แบบ ร.1), 2550

- 1) หนังสือมอบอำนาจของเจ้าของอาคาร พร้อมติดอากรแสตมป์
 - 2) สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียน วัตถุประสงค์และผู้มีอำนาจลงชื่อแทนนิติบุคคลผู้จัดส่งรายงานที่ออกให้ไม่เกิน 6 เดือน (กรณีที่ดินบุคคลเป็นผู้จัดส่งรายงาน)
 - 3) รายงานผลการตรวจสอบอาคารแจ้งว่าต้องปรับปรุงแก้ไขอาคารซึ่งยังมีได้แก้ไขอาคารให้ครบถ้วน
 - 4) สำเนาใบอนุญาตก่อสร้าง/ตัดแปลง (แบบ อ.1), ใบรับรองก่อสร้าง/ตัดแปลงอาคาร อ.6
 - 5) สำเนาแบบแปลนการตรวจสอบอาคารและอุปกรณ์ประกอบของอาคารที่แสดงสภาพการใช้งานของอาคารด้วย
 - 6) หนังสือแสดงว่าเป็นผู้จัดการหรือผู้แทนซึ่งเป็นผู้ดำเนินการของนิติบุคคล (กรณีที่ดินบุคคล เป็นผู้จัดส่งรายงาน) พร้อมสำเนาบัตรประชาชน และทะเบียนบ้าน
 - 7) สำเนาเอกสารบัตรประชาชนและทะเบียนบ้านผู้ตรวจสอบอาคาร
 - 8) ให้เจ้าของอาคารแนบแบบแปลนการตรวจสอบอาคารและอุปกรณ์ตรวจสอบอาคารให้ครบถ้วนเพื่อประกอบการพิจารณาตรวจสอบ
 - 9) สรุปการตรวจสอบอาคารมิได้แสดงว่าอาคารมีความปลอดภัยเพียงพอหรือไม่
- สาเหตุส่วนใหญ่ที่อาคารได้จัดทำรายงานส่งการตรวจสอบแล้วไม่ผ่านเกณฑ์การพิจารณา คือ การขาดเอกสารที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณา ได้แก่ สำเนาแบบแปลนการตรวจสอบอาคาร และอุปกรณ์ของอาคารที่แสดงสภาพการใช้งานอาคาร สำเนาใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร (แบบ อ.1) สำเนาใบรับรองอาคาร (แบบ อ.6) และรายงานผลการตรวจสอบอาคารที่แสดงว่าอาคารมีความปลอดภัยเพียงพอ⁴ เอกสารเหล่านี้ล้วนเป็นเอกสารที่แสดงถึงความแข็งแรงและความปลอดภัยของการใช้อาคาร ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้อาคารเหล่านี้ไม่ผ่านการพิจารณา ส่วนอาคารที่ผ่านการพิจารณาการออกใบรับรองการตรวจสอบอาคาร (แบบ ร.1) ผลของการพิจารณาพบว่า โครงสร้างของอาคารเหล่านี้มีความมั่นคงแข็งแรง และได้รับการร้องขอให้เจ้าของอาคารปฏิบัติตามแผนการตรวจบำรุงรักษาอาคาร และอุปกรณ์ประกอบอาคารตามที่ผู้ตรวจสอบได้จัดทำไว้⁵

⁴ กลุ่มงานควบคุมอาคาร 2, บันทึกข้อความ เรื่อง แจ้งผลการพิจารณารายงานผลการตรวจสอบ, 2550

⁵ กลุ่มงานควบคุมอาคาร 2, บันทึกข้อความ เรื่อง การขอใบรับรองการตรวจสอบอาคาร (แบบ ร.1), 2550

เนื่องจากเป็นพระราชบัญญัติใหม่ ผู้เกี่ยวข้องยังไม่มีแนวทางและประสบการณ์ในทางปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้กล่าวคือ ผู้ตรวจสอบอาคารไม่ทราบกฎเกณฑ์หรือหลักการในการพิจารณาออกใบรับรองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่ามีกฎเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร เจ้าของอาคารและผู้ครอบครองอาคารไม่ทราบว่าปัญหาที่ไม่ได้ใบรับรองการใช้อาคารเกิดจากสาเหตุใด เช่น สาเหตุจากผู้ตรวจสอบทำรายงานไม่ถูกต้องหรือจากอาคารที่ครอบครองอยู่มีปัญหาหรือสาเหตุจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องการให้แก้ไขปรับปรุงอาคาร ส่วนเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่กล้าที่จะออกใบรับรองให้สาเหตุจากกลัวความผิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้การออกใบรับรองการตรวจสอบอาคาร (ร.1) มีความล่าช้าและมีผู้ไม่ผ่านการรับรองเป็นจำนวนมาก ทั้งที่ทุกฝ่ายได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติแล้วแต่ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้

ดังนั้นผู้วิจัยจึงจะทำการศึกษารายงานผลการตรวจสอบอาคารของโครงการที่ได้รับใบรับรองและศึกษารายงานผลการตรวจสอบอาคารของโครงการที่ไม่ผ่านการรับรอง เพื่อศึกษาเกณฑ์การพิจารณาการออกใบรับรองการตรวจสอบอาคาร (ร.1) และสรุปพร้อมทั้งเสนอแนะรูปแบบรายงาน วิธีการรายงาน เพื่อเป็นแนวทางในการตรวจสอบอาคารและเป็นแนวทางในการพิจารณาออกใบรับรองอาคารของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณาออกใบรับรองการตรวจสอบอาคาร (ร.1) ประเภทอาคารชุดพักอาศัย ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดจากการพิจารณาออกใบรับรองการตรวจสอบอาคาร (ร.1) ประเภทอาคารชุดพักอาศัย
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณาออกใบรับรองการตรวจสอบอาคาร (ร.1) ประเภทอาคารชุดพักอาศัย

1.3 ขอบเขตงานวิจัย

ด้านเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้ ศึกษาการตรวจสอบอาคาร ตามรายละเอียด ได้แก่ 1) การตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร 2) การตรวจสอบระบบและอุปกรณ์ประกอบของอาคาร 3) การตรวจสอบสมรรถนะของระบบและอุปกรณ์ต่างๆ ของอาคารเพื่ออพยพผู้ใช้อาคาร และ 4) การตรวจสอบระบบบริหารจัดการความปลอดภัยในอาคาร ซึ่งครอบคลุมการตรวจสอบอาคารชุดพักอาศัยไว้อย่างครบถ้วน โดยทั้ง 4 ประเด็นข้างต้น จะทำการศึกษาเกณฑ์และข้อกำหนดที่

เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบอาคาร ปัญหาในการพิจารณารายงาน และรูปแบบของรายงานการตรวจสอบอาคาร เพื่อเป็นแนวทางการพิจารณาการออกไปรับรองการตรวจสอบอาคาร (ร.1) ต่อไป

ด้านแหล่งข้อมูล ในการวิจัยครั้งนี้ศึกษาจากแหล่งข้อมูล 4 แหล่ง ได้แก่ 1) แหล่งข้อมูลทางเอกสาร โดยเลือกศึกษาเฉพาะรายงานตรวจสอบอาคารชุดพักอาศัยที่ได้ตรวจสอบและจัดทำรายงานตรวจสอบอาคารที่ได้รับการรับรองจากพนักงานท้องถิ่น และรายงานตรวจสอบอาคารชุดพักอาศัยที่ได้ตรวจสอบและจัดทำรายงานตรวจสอบอาคารที่ไม่ได้รับการรับรองจากพนักงานท้องถิ่น 2) พนักงานท้องถิ่น 3) เจ้าหน้าที่กรมโยธา และ 4) ผู้ตรวจสอบอาคาร

ด้านระยะเวลา ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 และหลักเกณฑ์การขอขึ้นทะเบียนและการเพิกถอนการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจสอบอาคาร พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้ต้องมีการตรวจสอบอาคารและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบอาคารส่งพนักงานท้องถิ่นให้พิจารณาออกหนังสือรับรองการใช้อาคาร ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2550 งานวิจัยฉบับนี้จึงกำหนดระยะเวลาในการศึกษาตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ.2551 – 31 ธันวาคม พ.ศ.2552

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

อาคารชุดพักอาศัย หมายถึง อาคารที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 2,000 ตารางเมตรขึ้นไป ซึ่งแบ่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1) อาคารสูง 2) อาคารขนาดใหญ่พิเศษ 3) อาคารที่มีพื้นที่รวมกันมากกว่า 5,000 ตารางเมตร แต่ไม่เกิน 10,000 ตารางเมตร และไม่เข้าข่ายอาคารสูง และ 4) อาคารที่มีพื้นที่รวมกันมากกว่า 2,000 ตารางเมตร แต่ไม่เกิน 5,000 ตารางเมตร และไม่เข้าข่ายอาคารสูง แบ่งลักษณะการอยู่อาศัยเป็น 2 ลักษณะ คือ อาคารชุด และอาคารอยู่อาศัยรวม

อาคารชุด หมายถึง อาคารที่บุคคลสามารถแยกการถือกรรมสิทธิ์ออกได้เป็นส่วนๆ โดยแต่ละส่วนประกอบด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนบุคคลและกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์ส่วนกลางที่ก่อสร้างเสร็จแล้ว และได้รับใบรับรองการก่อสร้างอาคาร (อ.6) มาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี และได้จดทะเบียนเป็นอาคารชุดตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 เรียบร้อยแล้ว

อาคารอยู่อาศัยรวม หมายถึง อาคารหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของอาคารที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยสำหรับหลายครอบครัว โดยแบ่งออกเป็นหน่วยแยกจากกันสำหรับแต่ละครอบครัว

กฎกระทรวงการตรวจสอบอาคารฯ หมายถึง กฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติเฉพาะผู้ตรวจสอบ หลักเกณฑ์การขอขึ้นทะเบียน และการเพิกถอนการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจสอบและหลักเกณฑ์การตรวจสอบอาคาร พ.ศ. 2548

พนักงานท้องถิ่น หมายถึง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตองค์การ

บริหารส่วนจังหวัดนายกเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด สำหรับในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้ตรวจสอบอาคาร หมายถึง ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม หรือผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ที่ผ่านการอบรมและได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ตรวจสอบอาคาร ตามกฎกระทรวงฯ

1.5 ข้อจำกัดในงานวิจัย

การวิเคราะห์เอกสารจากรายงานการตรวจสอบอาคาร พบว่า อาคารที่ผู้วิจัยนำมาวิเคราะห์ นั้น ล้วนเป็นอาคารชุดพักอาศัยที่มีพื้นที่ 5,000 ตารางเมตรขึ้นไป ซึ่งไม่ครอบคลุมประเภทอาคารชุดพักอาศัยทั้งหมดที่ประกอบด้วย 1) อาคารสูง 2) อาคารขนาดใหญ่พิเศษ 3) อาคารที่มีพื้นที่รวมกันมากกว่า 5,000 ตารางเมตร แต่ไม่เกิน 10,000 ตารางเมตร และไม่เข้าข่ายอาคารสูง และ 4) อาคารที่มีพื้นที่รวมกันมากกว่า 2,000 ตารางเมตร แต่ไม่เกิน 5,000 ตารางเมตร และไม่เข้าข่ายอาคารสูง โดยขนาดของอาคารที่แตกต่างกันนี้อาจมีสภาพปัญหาการออกใบรับรองการตรวจสอบอาคาร (ร.1) ที่แตกต่างกัน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อนำผลการวิจัยไปเสนอต่อผู้ที่เกี่ยวข้องผู้ตรวจสอบอาคารและผู้ครอบครองอาคารนำไปใช้เป็นแนวทางในการตรวจสอบและจัดทำรายงานให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์การพิจารณาของพนักงานท้องถิ่น
2. เพื่อนำผลการวิจัยไปเสนอต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ปรับปรุงเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณาออกใบรับรองการใช้อาคารให้มีความถูกต้องและชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งทำให้การออกใบรับรองการตรวจสอบอาคารเป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็ว
3. เพื่อปรับปรุงรูปแบบเอกสารที่เหมาะสมให้เป็นมาตรฐานสำหรับอาคารประเภทนี้ โดยเฉพาะให้สะดวกต่อการพิจารณาในรายงาน
4. ผลที่ได้จากการปรับปรุงเกณฑ์และแนวทางการพิจารณาการออกใบรับรองการตรวจสอบอาคาร จะทำให้อาคารมีความปลอดภัยมากยิ่งขึ้น ส่งผลต่อชีวิต ทรัพย์สิน และคุณภาพชีวิตของผู้ใช้อาคารโดยรวม