

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการพัฒนาประเทศและได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่องในหลายปีที่ผ่านมา ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การค้า การส่งออก การคมนาคม เป็นต้น ทำให้ประเทศไทยมีการพัฒนาด้านต่างๆ เพื่อรองรับการขยายตัวของประเทศที่เพิ่มมากขึ้น จึงทำให้มีการก่อสร้างสิ่งต่างๆ ขึ้นเพิ่มมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างระบบคมนาคมขนส่งภายในประเทศและระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นรถไฟฟ้า สนามบิน การสร้างตึกอาคารสำนักงานขนาดใหญ่ การสร้างสถานที่พักอาศัยทั้งในรูปแบบบ้านและคอนโด เป็นต้น

การก่อสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างต่างๆไม่ว่าจะเป็นบ้านเรือนขนาดเล็กจนถึงอาคารสำนักงาน คอนโดขนาดใหญ่ นั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 21<sup>1</sup> กำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตก่อนเริ่มทำการก่อสร้างทั้งนั้น ต้องมีการออกแบบอาคารให้ถูกต้อง ปลอดภัย มีการกำหนดประเภทของอาคารว่าสร้างมาแล้วจะใช้เป็นที่อยู่อาศัย เป็นสำนักงาน เป็นห้างสรรพสินค้า มีการจัดทำระบบป้องกันอัคคีภัย ป้องกันแผ่นดินไหว ฯลฯ เพื่อความปลอดภัยและผลกระทบต่างๆที่จะตามมาหลังจากก่อสร้างอาคารเหล่านั้นเสร็จ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อชุมชนต่างๆบริเวณนั้น เป็นต้น และเมื่อมีการก่อสร้างอาคารต่างๆเสร็จแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้มีการคอยตรวจสอบสภาพอาคารเหล่านั้นเป็นระยะๆด้วย เพื่อความปลอดภัยของโครงสร้างอาคารและผู้ใช้อาคารเหล่านั้น

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 32<sup>2</sup> ได้กำหนดประเภทของอาคารควบคุมการใช้ไว้ เช่น อาคารสำหรับใช้เป็นคลังสินค้า โรงแรม อาคารชุด สถานพยาบาล หรืออาคารสำหรับใช้

---

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 21 “ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และดำเนินการตามมาตรา 39 ทวิ”

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 32 “อาคารประเภทควบคุมการใช้ คือ อาคารดังต่อไปนี้”

(1) อาคารสำหรับใช้เป็นคลังสินค้า โรงแรม อาคารชุด หรือสถานพยาบาล”

(2) อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม การศึกษา การสาธารณสุข หรือกิจการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

เพื่อกิจการพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น และตามมาตรา 32 ทวิ<sup>3</sup> กำหนดให้อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารชุมนุมคน หรืออาคารต่างๆตามที่กำหนดในกฎกระทรวง นั้นต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบอาคารด้านวิศวกรรมหรือผู้ตรวจสอบด้านสถาปัตยกรรม ทำการตรวจสอบสภาพอาคาร โครงสร้างอาคารและต้องมีการติดตั้งอุปกรณ์ป้องกันต่างๆเช่น อุปกรณ์ป้องกันอัคคีภัย ระบบการเตือน การจัดแสงสว่าง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จะกำหนดให้ในการสร้างอาคารต่างๆเหล่านั้นจะต้องมีการออกแบบถึงระบบความปลอดภัยภายในอาคาร เช่น ระบบป้องกัน

เมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารประเภทควบคุมการใช้ หรือผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ ได้กระทำการดังกล่าวเสร็จแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด เพื่อทำการตรวจสอบการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ห้ามมิให้บุคคลใดใช้อาคารนั้นเพื่อกิจการดังที่ระบุไว้ในใบอนุญาต หรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง

ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ทำการตรวจสอบแล้วเห็นว่าการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้นเป็นไปโดยถูกต้องตามที่ได้รับใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ แล้ว ก็ให้ออกใบรับรองให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาต หรือผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ เพื่อให้มีการใช้อาคารนั้นตามที่ได้รับใบอนุญาต หรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ ได้ แต่ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้ทำการตรวจสอบภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้นใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารนั้นเพื่อกิจการดังที่ระบุไว้ในใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ ต่อไป

ห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารประเภทควบคุมการใช้ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารนั้นเพื่อกิจการอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต หรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ”

<sup>3</sup>พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 32 ทวิ เจ้าของอาคาร ดังต่อไปนี้

- (1) อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ
- (2) อาคารชุมนุมคน
- (3) อาคารตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบด้านวิศวกรรมหรือผู้ตรวจสอบด้านสถาปัตยกรรม แล้วแต่กรณี ทำการตรวจสอบสภาพอาคาร โครงสร้างของตัวอาคาร อุปกรณ์ประกอบต่าง ๆ เกี่ยวกับระบบไฟฟ้า และการจัดแสงสว่าง ระบบการเตือน การป้องกันและการระงับอัคคีภัย การป้องกันอันตรายเมื่อมีเหตุฉุกเฉิน วนวาย ระบบระบายอากาศ ระบบระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบเครื่องกล หรือระบบอื่น ๆ ของอาคารที่จำเป็นต่อการป้องกันอันตรายต่าง ๆ ที่มีผลต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน แล้วรายงานผลการตรวจสอบต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาผลการตรวจสอบสภาพอาคารตามวรรคหนึ่ง โดยมีชักช้า เพื่อพิจารณาออกใบรับรองการตรวจสอบสภาพอาคารหรือดำเนินการตามมาตรา 46 หรือมาตรา 46 ทวิ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

อัคคีภัย ระบบปกกันแผ่นดินไหว เป็นต้น แต่ก็ยังเห็นว่าอาคารต่างๆเหล่านั้นก็ยังเกิดเหตุเพลิงไหม้ ตึกถล่ม อาคารทรุด อยู่ดี ซึ่งเหตุการณ์ต่างๆเหล่านี้สาเหตุเกิดมาจากความมั่งง่ายเห็นแก่ประโยชน์ของตนเอง โดยการแอบนำอาคารพาณิชย์ขนาดเล็กนั้นมาดัดแปลงเป็นสถานบันเทิง โรงเรียนกวดวิชา โรงงาน โรงพิมพ์ หรือแม้แต่เป็นสถานพยาบาล หอพักโดยไม่ได้รับอนุญาตซึ่งจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้ที่อยู่ในอาคารเป็นอย่างมาก

ปัจจุบัน ขวามเหตุการณืเกี่ยวกับอาคารทรุด ป้ายโฆษณาขนาดใหญ่พัง ตึกสูงถล่ม หรือไฟไหม้ อาคารต่างๆ ได้เกิดขึ้นบ่อยขึ้น ในหลายครั้งที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดภาพที่สร้างความสลดใจ และก่อให้เกิดการสูญเสียแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินเป็นอย่างมาก ซึ่งหากย้อนกลับไปในช่วง ปี พ.ศ. 2552 ในคืนวันสงท่ายปีเก่าต้อนรับปีใหม่ได้เกิดเหตุการณืที่เป็นเรื่องใหญ่แห่งปีก็คือ เหตุการณืไฟไหม้ซานติกาัมบ์ สถานบันเทิงย่านเอกมัยซึ่งส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก โดยส่งผลให้เป็นมูลเหตุในการนำมาสู่การตรวจสอบข้อเท็จจริงจากเหตุการณืดังกล่าวจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจนทำให้ตรวจพบการกระทำที่ผิดกฎหมายซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมอาคารในหลายๆเรื่องด้วยกัน เริ่มจากการใช้อาคารที่ผิดประเภทซึ่งเมื่อตอนขออนุญาตในการก่อสร้างนั้นได้มีการขออนุญาตสร้างอาคารเพื่อที่อยู่อาศัยแต่ในความเป็นจริงกลับใช้อาคารดังกล่าวเป็นสถานบันเทิงทั้งๆที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าวเป็นสถานบันเทิง หรือได้มีการตกแต่งต่อเติมอาคารได้ไม่ได้รับอนุญาต ตลอดจนมีการปลดล่ายเซ็นของสถาปนิกและวิศวกรในการขออนุญาตสร้างสร้างอาคารสถานบันเทิงดังกล่าวและอาคารอีกหลายแห่งในกรุงเทพฯ เป็นต้น

ปัญหาอันตรายที่เกิดขึ้นจากอาคาร อาจจะไม่ใช่เกิดจากปัญหาของตัวกฎหมายเพียงอย่างเดียว เนื่องจากตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้น ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่เพียงผู้เดียวในการเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ทั้งเป็นผู้อนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนอาคารต่างๆ การเข้าไปตรวจสอบอาคารก็ตรวจสอบได้เลยโดยไม่มีหน่วยงานของรัฐหน่วยงานอื่น หรือหน่วยงานของเอกชนเข้ามาคานอำนาจแต่อย่างใด ซึ่งตรงนี้อาจก่อให้เกิดการทุจริตกันขึ้นได้ แล้วจำส่งผลเสียหายขึ้นแก่ผู้ใช้อาคารอย่างแน่นอนถ้าหากอาคารเหล่านั้นเกิดพังทลายลงมา เช่น การหลีกเลี่ยงดัดแปลงอาคารโดยไม่ขออนุญาตให้ถูกต้อง และเมื่อทางเจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบก็อาจมีการทุจริตกันเกิดขึ้นทำให้อาคารนั้นสามารถดัดแปลงอาคารได้โดยไม่ต้องขออนุญาตเลย เช่นนี้ ถือว่าเป็นการใช้อาคารที่ผิดประเภทแล้ว และเสี่ยงที่เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้ใช้อาคารและผู้ที่อยู่บริเวณรอบๆอาคารแน่นอน

จากเหตุการณืดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้มองเห็นสภาพปัญหาในการควบคุมอาคารตามกฎหมายของประเทศไทยซึ่งถือว่าเป็นช่องว่างที่ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆตามมา และยังก่อให้เกิดความสูญเสียต่างๆ ตามมาอีกด้วย กล่าวคือ

#### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมอาคารขนาดเล็ก

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น ได้มุ่งให้ความสำคัญ แต่เฉพาะการควบคุมอาคารสาธารณะและอาคารขนาดใหญ่โดยมองข้ามอันตรายที่จะเกิดจากอาคารขนาดเล็ก ซึ่งมีผลมาจากแนวความคิดที่ว่า อาคารสูงเสียดฟ้าหรืออาคารสาธารณะที่มีขนาดใหญ่ เมื่อมีเหตุร้ายเกิดขึ้นภายในอาคารดังกล่าวแล้วจะสามารถหนีออกมาจากอาคารได้ลำบาก และอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับอาคารขนาดเล็กซึ่งเมื่อเกิดเหตุร้ายขึ้น อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้ใช้อาคารไม่มากนัก

เมื่อดูตามสภาพความเป็นจริงนั้นจะพบว่าอาคารขนาดใหญ่เป็นอาคารที่มีความเสี่ยงในการเกิดอันตรายน้อยมาก เพราะส่วนใหญ่ได้ถูกออกแบบตามกฎหมายควบคุมอาคารอย่างเคร่งครัด มีการใช้งานตรงกับที่ขออนุญาต มีการติดตั้งอุปกรณ์ เครื่องมือ และระบบรักษาความปลอดภัยเป็นอย่างดี เพราะกฎหมายมีการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายควบคุมอาคารอย่างเคร่งครัด และยังต้องมีการตรวจสอบและการรายงานผลการตรวจสอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบด้วย แต่ในทางตรงกันข้าม ขณะที่อาคารขนาดเล็กที่สูงไม่เกิน 4 ชั้น อาทิเช่น บ้าน ทาวน์เฮ้าส์ หรืออาคารพาณิชย์ต่างๆ ทั้งหมดนั้นเป็นอาคารที่อันตรายและมีความเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายมากกว่าอาคารสาธารณะหรืออาคารขนาดใหญ่เสียอีก เนื่องจากอาคารดังกล่าวส่วนใหญ่จะมีการแก้ไข ต่อเติม ดัดแปลง ตกแต่ง และนำมาใช้ผิดประเภทซึ่งจะไม่ตรงกับที่ขออนุญาตไว้ เช่น เพื่อการทำธุรกิจห้องเช่า หอพัก สถานบันเทิง ผับ คาราโอเกะ เป็นต้น ทั้งที่ตอนที่ขออนุญาตในการก่อสร้างนั้นเป็นการขออนุญาตใช้อาคารเพื่อที่อยู่อาศัย เป็นการใช้งานที่ไม่เหมาะสมและมีอันตรายซึ่งมิให้เห็นให้อยู่ทั่วไป แต่กฎหมายกลับไม่ได้กำหนดให้อยู่ในประเภทของอาคารควบคุมการใช้ และอาคารที่ต้องจัดให้มีการตรวจสอบและรายงานผลดังเช่นอาคารขนาดใหญ่ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ทั้งที่อาคารเหล่านี้ก็มีผู้คนเข้าไปใช้เป็นจำนวนมากเช่นกัน

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 32 ได้กำหนดประเภทของอาคารควบคุมการใช้ไว้ เช่น อาคารสำหรับใช้เป็นคลังสินค้า โรงแรม อาคารชุด สถานพยาบาล หรืออาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น และตามมาตรา 32 ทวิ กำหนดให้อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารชุมนุมคน หรืออาคารต่างๆตามที่กำหนดในกฎกระทรวง นั้นต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบอาคารด้านวิศวกรรมหรือผู้ตรวจสอบด้านสถาปัตยกรรม ทำการตรวจสอบสภาพอาคาร โครงสร้างอาคารและต้องมีการติดตั้งอุปกรณ์ป้องกันต่างๆเช่น อุปกรณ์ป้องกันอัคคีภัย ระบบการเตือน การจัดแสงสว่าง เป็นต้น ซึ่งอาคารต่างๆเหล่านี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะพิจารณาตรวจสอบสภาพอาคาร โดยไม่ชักช้าจะออกไปรับรองการตรวจสอบสภาพ

อาคารให้ จึงทำให้เจ้าของอาคารต่างๆจะต้องปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ใช้อาคาร แต่ในทางกลับกันตามสภาพการใช้อาคารในปัจจุบัน หากเป็นอาคารพาณิชย์ 4 ชั้น หรือทาวน์เฮ้าส์ นั้นโดยลักษณะถ้าเจ้าของอาคารใช้เพื่ออยู่อาศัยจะไม่ต้องมีการตรวจสอบหรือจะการให้มีระบบต่างๆ แต่อย่างใด เพราะอาคารดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นอาคารควบคุมการใช้ตามกฎหมาย แต่จากสภาพในปัจจุบัน เจ้าของอาคารส่วนมากได้ดัดแปลงสภาพอาคารและใช้อาคารกันผิดประเภทโดยนำอาคารพาณิชย์หรือทาวน์เฮ้าส์นั้นมาจัดทำเป็นสถานบันเทิง เป็นห้องเรียนสำหรับสอนพิเศษ เป็นโรงเรียนกวดวิชาต่างๆ หรือแบ่งกันห้องออกเพื่อจัดทำเป็นหอพัก เป็นต้น ซึ่งตามกฎหมายแล้วอาคารที่นำมาใช้เป็นสถานที่เหล่านั้นจะต้องเป็นอาคารควบคุมการใช้ เพราะมีการรวมตัวกันของผู้คนในอาคารพร้อมกันเป็นจำนวนมากซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายได้ ทั้งในเรื่องของการรับน้ำหนักของตัวอาคาร ระบบโครงสร้าง หรือแม้แต่เอคิไฟใหม่หรือเหตุร้ายขึ้นก็ไม่มีทางออกฉุกเฉิน ทางหนีไฟที่จัดไว้เพื่อความปลอดภัยขึ้น

ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่ผู้ใช้อาคารอาศัยช่องว่างของกฎหมายทำการหลีกเลี่ยงที่จะขออนุญาตในการใช้อาคาร โดยการต่อเติม ดัดแปลงอาคาร และใช้อาคารผิดประเภทไม่ตรงตามที่ขออนุญาตไว้ ซึ่งอาคารดังกล่าวเมื่อดูจากภายนอกก็จะเห็นเป็นแค่อาคารพาณิชย์หรือทาวน์เฮ้าส์ธรรมดาทั่วไป โดยไม่ทราบเลยว่าแท้ที่จริงแล้วข้างในอาคารนั้นมีผู้คนเข้าไปใช้อาคารอยู่พร้อมกันเป็นจำนวนมากซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้ใช้อาคารได้

เมื่อศึกษาถึงกฎหมายควบคุมอาคารทั้ง 4 ประเทศ ที่ผู้วิจัยได้กล่าวในบทที่ 3 จะเห็นว่าทั้ง 4 ประเทศนั้นไม่ได้แบ่งอาคารออกเป็นอาคารธรรมดาต่างๆไปและอาคารควบคุมการใช้เหมือนอย่างประเทศไทย ทำให้ของต่างประเทศนั้นอาคารทุกประเภทจะต้องถูกกำหนดให้มีการขออนุญาตในการก่อสร้างอาคาร ดัดแปลง แก้ไข และในการขออนุญาตนั้นจะต้องมีการพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยของตัวอาคาร การจัดให้มีระบบความปลอดภัยต่างๆครบถ้วน ซึ่งต่างจากของประเทศไทยที่เมื่อเป็นอาคารควบคุมการใช้เท่านั้นที่จะต้องจัดให้มีการตรวจสอบผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กำหนดให้ต้องจัดให้มีระบบความปลอดภัยต่างๆ เพื่อความปลอดภัยในตัวอาคาร แต่หากเป็นอาคารเพื่อที่อยู่อาศัยเพียงแค่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารในตอนแรกเท่านั้น ก็สามารถก่อสร้างอาคารแล้วใช้อาคารได้ ช่องว่างตรงนี้จึงทำให้เกิดปัญหาในการใช้อาคารผิดปะเภทเกิดขึ้น และส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใช้อาคาร

## 4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารไม่ตรงตามแบบ

กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้อาคารที่บุคคลจะเข้าใช้สอยได้และมีความสูงของอาคารตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไป จะต้องมีการจัดทำระบบป้องกันอัคคีภัย รวมทั้งต้องมีระยระนรอบอาคารเพื่อให้รดับเพลิงว่วงได้ รวมทั้งเมื่อเป็นอาคารสูงแล้วจะต้องจัดให้มีการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะมีการขออนุญาตก่อสร้างอาคารได้

จากข้อกำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว ในเรื่องปัญหาการก่อสร้างอาคารที่ไม่ตรงตามแบบที่ขออนุญาต อาจเป็นเพราะสภาพที่ดินในการก่อสร้างนั้น ไม่ได้ระยระนตามที่กฎหมายกำหนดในการก่อสร้างอาคารสูง ผู้ที่ทำการก่อสร้างอาคารสูงอาจจะหลีกเลี่ยงข้อกำหนดในเรื่องระยระนตรงนี้ เนื่องจากถ้าไม่ใช่อาคารสูงการก่อสร้างอาคารที่ไม่เกิน 23 เมตร จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารไม่อยู่ภายใต้กฎกระทรวงฉบับดังกล่าว อาจทำให้ระยระนตรงตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนด้วย เพราะการสร้างอาคารสูงดังกล่าวที่เกิน 23 เมตร ต้องมีการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกใบอนุญาตในการก่อสร้างให้ ซึ่งจะทำให้ผู้ที่ก่อสร้างอาคารสูงที่เกิน 23 เมตรมาเพียงเล็กน้อยไม่ต้องเสียเวลาจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม เมื่อเจ้าของอาคารสูงก่อสร้างอาคารสูงขึ้นมาเกิน 23 เมตรเพียงเล็กน้อย (เช่น 25-28 เมตร) แต่กลับหลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาตการก่อสร้างแบบอาคารสูง อาจจะเพราะต้องการหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายในการจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือที่ดินของคณนั้น ไม่ได้ระยระนตามที่กฎกระทรวงกำหนดก็ตาม จะส่งผลให้ผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณข้างเคียงอาคารนั้นไม่ได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งในการขออนุญาตก่อสร้างอาคารนั้นในความเป็นจริงแล้วเจ้าพนักงานท้องถิ่นมักจะมีคำสั่งอนุญาตให้เสมอหากมีการยื่นแบบแปลนถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ได้มีการไปตรวจดูในพื้นที่จริงว่าก่อสร้างตรงตามที่ขอไว้หรือไม่ เพราะกรณีปัญหานี้เป็นเพียงการก่อสร้างอาคารสูงที่เกิน 23 เมตรมาเพียงนิดเดียว และปัญหาดังกล่าวนี้สืบเนื่องมาจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแค่ฝ่ายเดียวที่มีอำนาจพิจารณาโดยไม่มีหน่วยงานอื่นใดมาพิจารณาประกอบด้วย

สำหรับกฎหมายควบคุมอาคารของต่างประเทศ กรณีของประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้มีอำนาจในการพิจารณาการก่อสร้างอาคาร โดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจดังกล่าวต้องมีต้องประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเอกชนที่รัฐแต่งตั้งขึ้น เพื่อเป็นฝ่ายทำหน้าที่ในการตรวจสอบการก่อสร้างอาคารต่างๆว่าเป็นไปตามที่ได้ขออนุญาตไว้หรือไม่ ซึ่งนอกจากที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการพิจารณาตรวจตรา

การก่อสร้างอาคารแล้วยังกำหนดบทลงโทษไว้ด้วยกรณีที่เจ้าพนักงานไม่ปฏิบัติตาม ทำให้เจ้าหน้าที่นั้นปฏิบัติงานได้อย่างเคร่งครัด ซึ่งต่างจากของประเทศไทยที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจ แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเพียงอย่างเดียวที่มีอำนาจในการพิจารณาในการอนุญาตก่อสร้าง โดยไม่ได้ให้อำนาจหน่วยงานอื่นเข้ามาพร้อมกันตรวจสอบเพื่อถ่วงดุลอำนาจกันอย่างเช่นประเทศสิงคโปร์

### 4.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

อีกหนึ่งสภาพปัญหาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้น คือการให้อำนาจในการควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเบ็ดเสร็จทั้งกระบวนการโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้อำนาจหลายประการรวมอยู่ในบุคคลคนเดียวกัน ตั้งแต่อำนาจในการพิจารณาอนุญาตก่อสร้าง ต่อเติม ดัดแปลง รื้อถอน ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร อำนาจในการตรวจสอบการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กระทั่งอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้จะสัมฤทธิ์ผลหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับความเคร่งครัดของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพียงกลุ่มเดียว อันอาจจะทำให้เกิดการทุจริตเป็นวงกว้างได้ แม้ว่าจะมีคณะกรรมการควบคุมอาคารซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ แต่เมื่อทำการดูลงค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งหมดแล้วส่วนใหญ่เป็นตัวแทนจากภาครัฐ และการควบคุมการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยการกำกับดูแลเพียงทางเดียวก็ไม่สามารถเป็นหลักประกันในการคานอำนาจได้อย่างแท้จริง

กรณีของต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศสิงคโปร์ตามที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 4.2 ว่าประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้มีอำนาจในการพิจารณาการก่อสร้างอาคาร โดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจดังกล่าวมีต้องประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเอกชนที่รัฐแต่งตั้งขึ้น เพื่อเป็นฝ่ายทำหน้าที่ในการตรวจสอบการก่อสร้างอาคารต่างๆว่าเป็นไปตามที่ได้ขออนุญาตไว้หรือไม่ ซึ่งนอกจากที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการพิจารณาตรวจตราการก่อสร้างอาคารแล้วยังกำหนดบทลงโทษไว้ด้วยกรณีที่เจ้าพนักงานไม่ปฏิบัติตาม ทำให้เจ้าหน้าที่นั้นปฏิบัติงานได้อย่างเคร่งครัด

เมื่อพิจารณาจากการให้อำนาจในการพิจารณาการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารต่างๆ แก่หน่วยงานของรัฐและของเอกชนมาทำการพิจารณาออกคำสั่งร่วมกันอย่างเช่นของประเทศสิงคโปร์นั้น คงจะส่งผลดีในการพิจารณา หรือการควบคุมการปฏิบัติบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากจะได้มีการถ่วงดุลอำนาจกัน มีการพิจารณาตรวจสอบซึ่งกันและกัน ทำให้เป็นการยากที่จะเกิดการทุจริตในการขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้าง

ตัดแปลง แก้ไข เพิ่มเติมอาคารให้ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารอย่าง  
แน่นอน