

บทที่ 2

ประวัติความเป็นมา แนวคิด วัตถุประสงค์ และหลักการของการควบคุมอาคาร

การควบคุมอาคารนั้น ในอดีตยังไม่มี การควบคุมอย่างจริงจังทำให้ในอดีตนั้น การก่อสร้างอาคารจะใช้แค่ความต้องการของผู้ที่จะก่อสร้างว่าต้องการแบบไหน แล้วจึงก่อสร้างอาคารขึ้นมาซึ่งส่งผลให้อาคารไม่มีความปลอดภัย ไม่แข็งแรง ก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตและทรัพย์สินได้ง่าย

2.1 ประวัติความเป็นมาของการควบคุมอาคาร

ในอดีตเมื่อยังไม่มี การควบคุมอาคาร การก่อสร้างอาคารนั้นจะใช้การก่อสร้างตามความต้องการของผู้ก่อสร้างเท่านั้น จะไม่มีหลักวิชาการ หลักความปลอดภัยต่างๆมาควบคุมในการก่อสร้าง ทำให้อาคารต่างๆไม่มีความปลอดภัยและก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของเจ้าของอาคารและผู้ที่อยู่บริเวณโดยรอบอาคารได้

2.1.1 ประวัติความเป็นมาของการควบคุมอาคารในต่างประเทศ¹

โดยกฎหมายควบคุมอาคารของต่างประเทศมีความเป็นมาเริ่มขึ้นตั้งแต่ยุคบาบิโลน เมื่อประมาณ 2,100 ปีก่อนคริสต์ศักราช โดยที่ข้อกำหนดในยุคแรกๆ ส่วนใหญ่จะมีวัตถุประสงค์ เพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดจากเพลิงไหม้และการพังทลาย ในขณะที่วัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพเริ่มปรากฏขึ้นในกฎหมายยุคหลัง 90 จนมาถึงทุกวันนี้ กฎหมายอาคารได้ขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ออกไปมากขึ้นโดยมุ่งคุ้มครองสวัสดิการสังคมและเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและสวัสดิการอื่น

โดยที่วัตถุประสงค์ของกฎหมายอาคารในปัจจุบันคือเพื่อปกป้องคุ้มครองสุขภาพ และความปลอดภัย (Health and Safety) ทั้งนี้วัตถุประสงค์ในด้านอื่นที่กฎหมายในบางประเทศ กำหนดเพิ่มขึ้นนั้น เนื่องมาจากเหตุผลต่างๆ เช่น จากสภาพภูมิอากาศ กล่าวคือ ประเทศที่อยู่ในเขตนานาก็

¹ สุริย์ สิงห์ทอง. (2556). *ปัญหากฎหมายควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มขก. หน้า 46.

อาคารอนุรักษ์ประสงคักฎหมายอาคารให้มุ่งในการสงวนรักษาพลังงานด้วย โดยอาจยกตัวอย่างได้ เช่น ในประเทศสวีเดนที่ในกฎหมายอาคารนอกจากระบุว่ามีวิตุประสงคักเพื่อปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยสุขอนามัยและสวัสดิการแล้ว (Welfare) ยังระบุวัตถุประสงค์ในการสงวนรักษาพลังงาน (Energy Conservation) ตามมาตรา 44 (a) ของพระราชกฤษฎีกา The Building Ordinance ซึ่งมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ปี ค.ศ. 1960 โดยกำหนดว่าการออกแบบและการก่อสร้างอาคารต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการสงวนรักษาพลังงานและสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยเครื่องมือที่ลดหรือจำกัดในการใช้น้ำร้อน (Law of The Device for Limiting Hot Water Consumption)

สหรัฐอเมริกา มีความเป็นมาของกฎหมายผังเมืองในสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็นยุคๆ ได้ 5 ยุค ดังต่อไปนี้

1. ยุคอาณานิคม (The Colonial Planning Era)

การวางผังเมืองในยุคที่สหรัฐเป็นอาณานิคมจะทำแบบหยาบๆ โดยวิศวกรโยธาและช่างสำรวจ คล้ายกับการจัดสรรที่ดิน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงสภาพเศรษฐกิจที่ต่ำลงและเป็นสภาพเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรม ยกเว้นการวางแผนและการออกแบบผังเมืองของเมืองฟิลาเดเฟีย (Philadelphia) และเมือง วอชิงตัน ดี.ซี. (Washington D.C) ซึ่งมีการจัดทำคล้ายการผังเมือง ในปัจจุบันเป็นที่น่าสังเกตว่าภายหลังจากการประกาศอิสรภาพจากประเทศอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1776 อำนาจในการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ถูกดึงไปอยู่กับรัฐบาลของมลรัฐโดยมลรัฐต่างๆ ต่างประกาศใช้รัฐธรรมนูญของมลรัฐทำให้บรรดาเมืองต่างๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ถูกสร้างขึ้นโดยมลรัฐปราศจากการใช้อำนาจที่จะควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ยกเว้นแต่อำนาจเกี่ยวกับการควบคุมเหตุรำคาญ การเก็งกำไรที่ดินกลายเป็นอุตสาหกรรมใหญ่ของประเทศสหรัฐอเมริกายุคดังกล่าว

2. ยุคการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับความสะอาด สุขอนามัย (The Sanitary Reform Movement)

สิ่งที่เกิดขึ้นพร้อมกับอุตสาหกรรมการเก็งกำไรที่ดิน คือ การสร้างเมือง บรรดานายทุนต่างสร้างโรงงานขึ้นในเมืองเพื่อดึงดูดคนงานจากต่างประเทศและจากภาคเกษตรกรรม ทำให้สภาพของเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกกลายเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค การขาดแสงแดดส่อง ปัญหาการระบายน้ำเสียและการกำจัดขยะมูลฝอย ทำให้เกิดความคิดที่จะต้องปฏิรูปเมืองและมหานคร โดยการสร้างระบบน้ำประปาและระบบระบายน้ำเสียขึ้น ในปี ค.ศ. 1842 และในปีค.ศ. 1879 สภาคองเกรสได้จัดตั้งคณะกรรมการสาธารณสุขขึ้นมาแนะนำรัฐบาลมลรัฐให้รณรงค์เกี่ยวกับระบบความสะอาด เพราะเกิดการระบาดของกาฬโรค ยุคนี้จึงกล่าวได้ว่ามีการพยายามแก้ไขปัญหาของเมืองอย่างเป็นระบบและครอบคลุม

3. ยุคการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับเมืองสวยงาม (The City Beautiful Movement)

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

การเคลื่อนไหวดังกล่าวไม่ได้เป็นการเคลื่อนไหวให้รัฐบาลท้องถิ่นออกข้อบัญญัติมาควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของภาคเอกชน เพราะประชาชนสหรัฐกลัวว่ารัฐบาลท้องถิ่นจะเข้ามาจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของเอกชน การเคลื่อนไหวเพื่อความสวยงามจึงเป็นวิธีการที่หลีกเลี่ยงข้อพิพาทกับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น

4. ยุคต้นเกี่ยวกับการวางผังเมือง (Early Conceptions of City Plan)

กลุ่มผู้สนับสนุนการเคลื่อนไหวเพื่อความสวยงามของเมืองได้ชักจูงให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการวางผังเมืองของประชาชน (Citizen's Advisory Planning Commissions) ซึ่งในปัจจุบันกลายเป็นคณะกรรมการผังเมืองของรัฐบาลท้องถิ่นนั่นเอง ในยุคนี้คณะกรรมการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการวางผังเมืองของประชาชน จะประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งได้แก่ คหบดีและผู้ประกอบอาชีพที่ต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะที่มีชื่อเสียงในเมืองและสนใจในความสวยงามของเมือง ในปีค.ศ. 1909 เมืองชิคาโก (Chicago) กลายเป็นเมืองแรกในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มี “ผังเมืองรวม” เพื่อการพัฒนาเมืองในอนาคต

5. ยุคการจัดตั้งคณะกรรมการผังเมือง

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

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

ในปี ค.ศ. 1928 อัลเฟรดเบทท์แมน (Alfred Bettman) นักกฎหมายผังเมือง (บิดาของกฎหมายผังเมืองสหรัฐอเมริกา) ได้สรุปว่าการวางผังเมือง คือ การทำแผนแม่บทสำหรับการพัฒนาอาณาเขตของเมือง ซึ่งแผนแม่บทดังกล่าวประกอบด้วยการแบ่งแยกที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ของภาครัฐและของภาคเอกชน โดยในภาคเอกชนนั้นจะแยกประโยชน์ที่ดินเป็น 3 ประเภท คือการใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ธุรกิจและอุตสาหกรรม

2.1.2 ประวัติความเป็นมาของการควบคุมอาคารในประเทศไทย

กฎหมายควบคุมอาคารของประเทศไทยมีประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการควบคุมอาคารมาเป็นระยะเวลายาวนานซึ่งจัดลำดับได้ดังนี้

1. สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช²

กฎหมายควบคุมอาคารของประเทศไทยเริ่มมีขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งเป็นยุคที่ประเทศไทยได้เปิดรับแนวความคิดและอารยธรรมของประเทศตะวันตกอันมีมาตรฐานในความเป็นอยู่ที่ดีเข้ามา เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาบ้านเมือง จึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจขึ้นในประเทศอย่างมาก ทั้งทางด้านสถาปัตยกรรม และการคมนาคม มีการก่อสร้างสถานที่ราชการ เช่น โรงเรียน ทางรถไฟ และได้จัดระบบราชการระบบศาลขึ้นใหม่ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมีการบัญญัติกฎหมายมารับรองจนอาจกล่าวได้ว่ายุคนี้เป็นยุคที่เริ่มเข้าสู่ยุคนิติบัญญัติของไทย มีการบัญญัติกฎหมายใหม่ขึ้นมาใช้บังคับ และการปฏิรูปกฎหมายเป็นไปตามกฎหมายสมัยใหม่ (Modern Law) อันเป็นพื้นฐานของกฎหมายปัจจุบัน แนวคิดในทางกฎหมายใหม่นี้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ เป็นยุคที่พระมหากษัตริย์ทรงเริ่มใช้อำนาจบัญญัติกฎหมายอย่างแท้จริง เริ่มตั้งแต่การบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใช้ในเรื่องต่างๆ ในรูปของประกาศกฎหมายควบคุมอาคารเริ่มบัญญัติในยุคนี้โดยบัญญัติขึ้นหลายฉบับ ดังนี้

1.1) ประกาศห้ามไม่ให้เอาแผงไม้ไผ่จากมาทำพะเพิงในพระอารามหลวง³

จากประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พุทธศักราช 2394-2404 พบว่าประกาศที่มีลักษณะเป็นการควบคุมเกี่ยวกับอาคารฉบับแรก คือ ประกาศ ณ วันศุกร์ เดือนยี่ ขึ้น 15 ค่ำ ปีฉลู จุลศักราช 1215 มีเนื้อความอันแสดงถึงวัตถุประสงค์ในเรื่องสถาปัตยกรรม ดังนี้

ด้วยพระยาประสิทธิศุภการรับพระบรมราชโองการใส่เกล้าฯ สั่งว่า “ให้พระครูทักษิณ พระครูอุดร พระครูอมร ให้หมายประกาศทุกพระอารามด้วยในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ทรงพระราชศรัทธาบริจาคพระราชทรัพย์สร้างพระอารามหลวงทุกๆ พระอารามดูเหมือนจะงดงามขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก ครั้นมาถึงแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นเสด็จพระราชดำเนินไปพระอารามใดก็ดี ได้ทอดพระเนตรเห็นกุฏิวิหารที่พระสงฆ์อาศัยอยู่นั้นเป็นตึกว่าไม่งาม มักพอใจเอาแผงไม้ไผ่บ้างจากข้าง คูรุงรังไม่งามอย่าให้มีเลยก็เป็นที่พึงพอใจไม่งามบ้านงามเมือง แต่นี้สืบไปเมื่อหน้าจึงโปรดเกล้าฯ ให้มหาดเล็กไปเที่ยวสอดคุ้อากุฏิของพระราชอาณาเขตก็ดี ฐานานุกรมก็ดี และพระสงฆ์อันดับก็ดี ทำรุงรังอยู่ดังกล่าวนี้ จะเอาทับปีการของเจาคณะอารามมาทำโทษหลวงตามโทษานุโทษ ถ้าไม่พอใจจะให้ตัดแปลงใหม่ให้ทำด้วยอิฐไม้ปูน ตามใจแต่อย่าทำให้รกรกรรุงรังเหมือนอย่างกล่าวนั้น จะได้เจริญพระราชศรัทธา”

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

1.2) ประกาศรักษาดินถนนหลวง⁴

ประกาศรักษาดินถนนหลวงเป็นประกาศที่มีวัตถุประสงค์ในการที่จะรักษาที่ดินริมถนนให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและสะดวกแก่การจราจร ซึ่งประกาศเพื่อการดังกล่าวมีอยู่ 2 ฉบับที่มีเรื่องการควบคุมอาคาร คือ ประกาศเวนที่ริมถนนหลวง มีวัตถุประสงค์ด้านการจราจร โดยกำหนดให้ผู้ที่จะปลูกสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใดขึ้น ณ ริมถนนหลวงสายใดๆ ที่ยังไม่ได้มีทางสำหรับเดินเท้าทั้งสองข้างเหมือนอย่างถนนที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สร้างขึ้นใหม่แล้วก็ให้เว้นที่ข้างถนนนั้นไว้ตามกำหนดที่เจ้าพนักงานกำหนดให้ เพื่อที่จะได้เป็นที่สำหรับทำท่อน้ำ และสร้างทางสำหรับเดินเท้าถนนนั้นๆ ต่อไป และถ้าผู้หนึ่งผู้ใดจะปลูกสร้างสิ่งใดๆ ขึ้นตามแนวถนนหลวงอื่นจะเกี่ยวข้องด้วยข้อห้ามตามประกาศนี้ก็ให้มาแจ้งต่อเจ้าพนักงานกรมสุขาภิบาลที่กระทรวงนครบาลกำหนดเวลาตั้งแต่เช้า 5 โมงถึงเวลาบ่าย 4 โมง เว้นแต่วันพระเจ้าพนักงานจะได้ชี้แจงขอความและไปปักเขตให้ตามความประสงค์

1.3) ประกาศรักษาที่ดินริมถนนระหว่างคลองผดุงกรุงเกษม⁵

มีความประสงค์ในด้านสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม โดยให้กรมสุขาภิบาล กระทรวงนครบาลกำหนดให้เจ้าของที่ดินระหว่างคลองผดุงกรุงเกษมกับถนนกรุงเกษมที่ประสงค์ จะใช้ประโยชน์การปลูกสร้างหรือการใดๆ ต้องทำตามความอนุญาตของกรมสุขาภิบาล ถ้าไม่ทำตามกรมสุขาภิบาลมีอำนาจเข้าไปจัดการที่ดินนั้นให้เป็นที่สะอาดเรียบร้อย

1.4) พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้⁶

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กฎหมายควบคุมอาคารเริ่มมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมและแนวทางที่แน่นอน กล่าวคือ มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการก่อสร้างเพื่อจะได้ป้องกัน หรือระงับอัคคีภัย เพื่อความมั่นคงแข็งแรงและเพื่อประโยชน์อนามัย เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2474 มีเพลิงไหม้ที่ตำบลถนนเขวราช ท้องที่อำเภอสัมพันธวงศ์ จังหวัดพระนคร ทรัพย์สินของประชาชนเสียหายเป็นจำนวนมากเนื่องจากในท้องที่ดังกล่าว เริ่มปลูกสร้างทำด้วยไม้เปี้ยคเสียดซับซ้อนยากแก่การป้องกัน และระงับอัคคีภัย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นสมควรจะควบคุมการก่อสร้างในบริเวณที่ไฟไหม้ เพื่อจะได้ป้องกัน หรือระงับอัคคีภัยเพื่อความมั่นคงแข็งแรง และเพื่อประโยชน์อนามัยตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ห้ามมิให้บุคคลใดทำการปลูกสร้างขึ้นภายในเขตเพลิงไหม้ถนนเขวราช จังหวัดพระนคร เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากกรมนคราทร (ซึ่ง คือ กรมสุขาภิบาลเดิมต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรม

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

นคราทร และได้เปลี่ยนมาเป็นกรมโยธาเทศบาล) ผู้ประสงค์จะปลูกสร้างให้เสนอแผนผังพร้อมทั้งรายการต่อกรมนคราทรเพื่อขอรับอนุญาต กรมนคราทรมีอำนาจที่จะสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมแผนผัง หรือรายการผู้ที่ขออนุญาตได้เสนอนั้นไว้ แต่ต้องเพื่อเป็นประโยชน์ของความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัย ประโยชน์อนามัยและเพื่อรักษาแนวถนนให้เป็นระเบียบ ผู้ที่ทำการก่อสร้างขึ้นภายในเขตที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้โดยมิได้รับอนุญาตก็ดี หรือผิดจากแผนผังหรือรายการซึ่ง กรมนคราทรกำหนดไว้ในหนังสืออนุญาตก็ดี ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินพันบาท และถ้ากรมนคราทรร้องขอศาลอาญาคำสั่งให้ผู้กระทำผิดเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นเสียได้ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติและมีอำนาจออกกฎเสนาบดี

ต่อมาเมื่อเกิดเพลิงไหม้ในท้องที่ใดก็มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นควบคุมการก่อสร้างเพลิงไหม้เป็นคราวๆ ไปเช่น พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ที่บริเวณระหว่างถนนเจริญกรุงเขาวราชและปทุมคงคา กับตำบลถนนเขาวราช ตอนคลองศาลเจ้าใหม่ถม จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมอาคารฉบับสุดท้ายในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช

2. ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475⁷

ยุคนี้เป็นระยะเวลาตั้งแต่การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชของไทยสิ้นสุดลง โดยประกาศเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 นับตั้งแต่นั้นมาอำนาจในการบัญญัติกฎหมายของบ้านเมืองจึงเปลี่ยนแปลงไปจากแต่เดิม ซึ่งเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มาเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ในระยะนี้กฎหมายของบ้านเมืองที่ออกโดยสภาผู้แทนราษฎรนั้น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองกำหนดให้ตราในรูปแบบของพระราชบัญญัติ และเมื่อพระมหากษัตริย์ได้ ประกาศให้ใช้แล้วให้มีผลใช้บังคับได้

กฎหมายควบคุมอาคารในสมัยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แยกพิจารณาได้ 2 ช่วง คือ

2.1 ช่วงก่อนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522⁸

เมื่อเกิดเพลิงไหม้ตำบลสี่แยกมหานาค อำเภอป้อมปราบ จังหวัดพระนคร เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2475 สภาผู้แทนราษฎรจึงถวายคำปรึกษาว่า สมควรมีการควบคุมการก่อสร้าง

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

บริเวณเพลิงไหม้เพื่อจะได้ป้องกันและระงับอัคคีภัย เพื่อความมั่นคงแข็งแรง เพื่อประโยชน์อนามัย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นด้วยความแนะนำยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ที่ตำบลสี่แยกมหานาค จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2475” หลักเกณฑ์ในการควบคุมยังคงเหมือนพระราชบัญญัติการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ที่ถนนยาวราช จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2475 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ที่บริเวณระหว่างถนนเจริญกรุงยาวราชและปทุมคงคา กับที่ตำบลถนนยาวราชตอนคลองศาลเจ้าใหม่ถม จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2475 หลังจากนั้นยังมีการออกพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในบริเวณเพลิงไหม้เป็นคราวๆ ไปเมื่อเกิดเพลิงไหม้อีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ที่ตำบลทรงวาดกับคลองถมสัมพันธวงศ์ จังหวัดพระนคร เป็นต้น จนกระทั่งสมัยของการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายกำหนดพื้นที่ที่จะใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พระราชบัญญัติการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 เป็นกฎหมายแม่บทที่รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจประกาศในพระราชบัญญัตินี้ ในบริเวณเพลิงไหม้ที่รัฐบาลเห็นสมควรให้มีการควบคุมการก่อสร้างโดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา

การที่สภาผู้แทนราษฎรมอบอำนาจให้ฝ่ายรัฐบาลเป็นฝ่ายเลือกบริเวณไฟไหม้ที่จะประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติ เนื่องจากกระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนมีขั้นตอนสลับซับซ้อน ทำให้เกิดความล่าช้าไม่สามารถออกกฎหมายมาใช้ทันความต้องการที่มุ่งจะควบคุมการก่อสร้างโดยจัดวางผังใหม่ทั้งพื้นที่ที่ไฟไหม้ ซึ่งกฎหมายที่จะออกมาควบคุมการก่อสร้างต้องทำโดยรวดเร็วเห็นได้จากการกำหนดระยะเวลาในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ถ้าได้ประกาศใช้ ณ ที่ใดภายหลังเก้าสิบวันนับแต่วันเพลิงไหม้ ให้ถือว่าเป็น โฆษะ จึงมีความจำเป็นที่ต้องมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารดำเนินการแทน

ตามพระราชบัญญัตินี้ผู้ใดประสงค์จะปลูกสร้างไว้เสนอแผนผังพร้อมทั้งรายการต่อกรมโยธาเทศบาลเพื่อขอรับอนุญาต ซึ่งกรมโยธาเทศบาลมีอำนาจจะสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมแผนผัง หรือรายการผู้ขออนุญาตเสนอไว้แล้วนั้นได้ แต่ต้องเป็นการสั่งเพื่อประโยชน์ความมั่นคงแข็งแรง ปลอดภัย เพื่อประโยชน์อนามัย หรือเพื่อรักษาแนวถนนให้เป็นระเบียบ

ผู้ที่ทำการปลูกสร้างขึ้นภายในเขตที่กำหนดไว้ ในพระราชกฤษฎีกาโดยมิได้รับอนุญาต ก็ดี หรือผิดจากแผนผัง หรือรายการซึ่งกรมโยธาเทศบาลอนุญาตก็ดี หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งกรมโยธาเทศบาลกำหนดไว้ในหนังสืออนุญาต ผู้นั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกินพันบาท และถ้าเป็น

กรณีที่กรมโยธาเทศบาลร้องขอศาลอาจทำคำสั่งให้ผู้กระทำผิดเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือรื้อสิ่งปลูกสร้างนั้นเสียได้

ในปี พ.ศ. 2479 รัฐบาลมีความคิดที่จะให้กฎหมายควบคุมอาคารเป็นการทั่วไปโดยเห็นว่าเวลานี้ไม่มีกฎหมายทั่วไปสำหรับควบคุมการก่อสร้างอาคารในราชอาณาจักร เว้นแต่เมื่อเกิดเพลิงไหม้แล้วรัฐบาลออกพระราชบัญญัติควบคุมเฉพาะอาณาเขตเป็นรายๆ ไป แต่ตามปกติย่อมมีการก่อสร้างขยับขยาย คัดแปลง และซ่อมแซมอาคารอยู่เสมอทั่วราชอาณาจักร ซึ่งบางรายผู้ออกแบบไม่มีความรู้ในวิชาการ หรือผู้ก่อสร้างไม่คำนึงถึงความปลอดภัยย่อมให้เกิดอาคารไม่มั่นคงแข็งแรง ไม่เหมาะสมกับอนามัย หรือสุขาภิบาลสำหรับจะให้เป็นที่พักอาศัยและประกอบด้วยวัสดุก่อสร้างซึ่งอาจเป็นเชื้ออหิวาต์ หรือเป็นอาคารสำหรับกิจการซึ่งเป็นที่รังเกียจของปวงชนที่อยู่ใกล้เคียง อันผิดหลักการของผังเมือง การที่เป็นได้เช่นนี้ย่อมเป็นอันตรายของผู้คนที่มาเกี่ยวข้องหรืออยู่ใกล้เคียงบริเวณนั้นด้วย ให้ผลไม่พึงปรารถนาทางด้านความปลอดภัยทางเศรษฐกิจและทาง อนามัยต่อชุมชนเหล่านั้น จึงถึงเวลาอันควรที่จะให้มีการควบคุมกิจการซึ่งเกี่ยวกับอาคารใหม่นั้นได้ปลูกสร้างตามหลักวิชาการและคอยจัดการให้อาคารที่มีใช้อยู่แล้วได้แปลงสภาพเข้าหลักการดีขึ้นเรื่อยไป พระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2479 มีวัตถุประสงค์ที่จะก่อสร้างอาคารต่างๆ เพื่อประโยชน์ความมั่นคงแข็งแรง การอนามัยสุขาภิบาล การป้องกันอหิวาต์ และการผังเมืองโดยมีหลักการควบคุมห้ามมิให้บุคคลปลูกสร้างอาคารอย่างใดๆ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นที่ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วหมายรวมถึงคณะมนตรี เทศบาลส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลหมายความว่าถึงคณะกรรมการจังหวัด บุคคลใดประสงค์สร้างอาคารให้เสนอแผนผังและแบบก่อสร้างพร้อมทั้งรายการต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพื่อรับอนุญาต เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ขออนุญาตแก้ไข แต่การแก้ไขให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือเทศบัญญัติ และเพื่อประโยชน์ความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย และการป้องกันอหิวาต์ เพื่อการอนามัย เพื่อรักษาแนวอาคาร และเพื่อประโยชน์สถาปัตยกรรม ผู้ปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ผู้นั้นมีความผิดหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท และเมื่อเจ้าหน้าที่ร้องขอศาลอาจสั่งให้ผู้กระทำผิดเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือรื้อถอนอาคารหรือส่วนของอาคารที่ได้สร้างผิดแบบ หรือรายการที่ได้รับอนุญาตเสียภายในเวลาที่กำหนดให้ ถ้าผู้ใดกระทำผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจจำกัดการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควรเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือรื้อถอนอาคารส่วนของอาคาร โดยคิดค่าใช้จ่ายจากผู้เป็นเจ้าของอาคาร

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัตินี้ยังควบคุมอาคารก่อสร้างแล้วด้วย โดยให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งเจ้าของอาคารที่นายช่างตรวจพบว่าอาคารหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคาร ไม่มั่นคงแข็งแรง หรือไม่ปลอดภัย ซึ่งน่าจะเป็นอันตรายทั้งร่างกายและชีวิต หรือทรัพย์สินให้เลิกใช้

อาคารหรือส่วนหนึ่งส่วนใดแห่งอาคาร หรือให้เปลี่ยนแปลง ใช้อหรือรื้อถอนเสียภายในเวลาอันสมควรที่กำหนดให้ ถ้าเจ้าของอาคารไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นให้นำความตามมาตรา 11 วรรค 2 มาใช้บังคับ

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

2.2 ช่วงของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522⁹

กฎหมายควบคุมอาคารของไทยฉบับปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นการรวมกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 เข้าด้วยฉบับเดียวโดยปรับปรุงให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์และเพิ่มประสิทธิภาพการควบคุมอาคารโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

ก. เพิ่มองค์กรในรูปของคณะกรรมการ

ตามพระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 14 กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมอาคาร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำการออกกฎกระทรวงให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้

ข. แก้ไขอำนาจการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2479 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งเองโดยไม่ต้องขออำนาจศาล แต่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้รื้อถอนอาคาร ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอต่อศาลให้บังคับให้มีการรื้อถอน ให้คำบังคับนั้นศาลจะกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองผู้ดำเนินการ ผู้ควบคุมงาน หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นผู้มีหน้าที่ในการรื้อถอนก็ได้

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้บังคับใช้ตลอดมาจึงมีการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจและลักษณะของการกระทำผิด เมื่อประมาณปลายปี พ.ศ. 2534 โดยประกาศใช้บัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 โดยมีสาระสำคัญที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

1.1 ปรับปรุงบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้เหมาะสมและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28.

1.2 เพิ่มหลักการกำกับดูแลในการปลูกสร้างอาคารด้วยการแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ ก่อนการดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้าย แทนการอนุญาตให้เกิดความสะดวก และรวดเร็วแก่ประชาชนมากขึ้น

1.3 ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของพนักงานท้องถิ่นในการบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยสามารถบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องขออำนาจศาล

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร

2.2.1 แนวคิดในการควบคุมอาคารในต่างประเทศ¹⁰

แนวคิดและความเป็นมาของการควบคุมอาคารของต่างประเทศนั้น มีแนวความคิดและความเป็นมาในการควบคุมอาคารโดยมีรายละเอียดและกฎเกณฑ์ของแต่ละประเทศแตกต่างกันออกไป

ในช่วงศตวรรษที่ 19 ของสหรัฐอเมริกา เมืองซึ่งเคยเป็นเมืองซึ่งมีพื้นที่ไม่มาก ได้มีการเจริญเติบโตมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นทั้งในด้านจำนวนประชากรและพื้นที่เมือง ทำให้เกิดความแออัด ไม่ถูกสุขลักษณะและเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้อุตสาหกรรมมักจะอยู่ในบริเวณชุมชนเมืองจึงกลายเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวของเมืองและการกระจายความเจริญออกไปจากตัวเมืองขนาดใหญ่เกิดเป็นชุมชนชานเมืองขึ้นรอบๆ นครขนาดใหญ่ของประเทศติดต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน

สหรัฐอเมริกาได้มีแนวคิดในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการวางผังเมืองเพื่อควบคุมอาคาร ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ อำนาจซึ่งใช้ในการเวนคืนที่ดินและทรัพย์สินของเอกชนเพื่อนำมาใช้ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีการใช้อำนาจดังกล่าวมากในกฎหมายเกี่ยวกับการวางผังเมืองของมหานคร และอำนาจซึ่งเป็นอำนาจกำกับควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สินของเอกชน โดยอำนาจทั้งสองเป็นอำนาจตามธรรมเนียมของมลรัฐ ซึ่งมีการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐเป็นผู้มีอำนาจดังกล่าว เนื่องจากการวางผังเมืองเพื่อควบคุมอาคารเป็นเรื่องของแต่ละชุมชนซึ่งมีความต้องการที่แตกต่างกัน ฝ่ายนิติบัญญัติแต่ละมลรัฐจึงออกกฎหมายมอบอำนาจให้กับรัฐบาลท้องถิ่น โดยเมื่อรัฐบาลท้องถิ่นรับอำนาจมาก็จะใช้อำนาจในการออกข้อบัญญัติต่างๆ เพื่อจัดทำผังเมือง

¹⁰ มนตรี บัวมาก. (2557). *ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการอาคารสูงตามกฎหมายควบคุมอาคาร*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์. หน้า 15.

ควบคุมอาคารและย่านควบคุมการจัดสรรที่ดิน ควบคุมความปลอดภัยของอาคารและสุขลักษณะของอาคารบ้านเรือน

ด้วยระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาเป็นระบบกฎหมายจารีตประเพณี เป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับคำพิพากษาของศาล คำตัดสินของศาลถือว่าเป็นกฎหมาย และคำตัดสินของศาลในคดีที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกันต้องผูกพันให้ตัดสินเหมือนกัน รัฐบาลส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องศึกษาคำพิพากษาและเหตุผลตามคำพิพากษาอย่างละเอียด เพื่อจะได้นำมาปรับปรุงเพื่อแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการวางผังเมืองให้สอดคล้องกับคำพิพากษา เพราะมีฉะนั้นแล้วก็จะแพ้คดีแก่เจ้าของทรัพย์สินไปเรื่อยๆ ทำให้ไม่สามารถนำกฎหมายไปปฏิบัติให้เกิดผลได้ นอกจากนั้นแล้วยังต้องนำคำพิพากษามาปรับปรุงแก้ไขกระบวนการและขั้นตอนให้สอดคล้องกับคำพิพากษา ซึ่งการไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอน ศาลยุติธรรมอาจสั่งให้ดำเนินขั้นตอนใหม่ทั้งหมดให้ถูกต้องหรือตัดสินว่าคำสั่งของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นเป็นโมฆะได้

สหรัฐอเมริกาเริ่มพัฒนากำหนดย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นครั้งแรกที่นครซานฟรานซิสโก ในปี ค.ศ. 1867 เพื่อแยกย่านชกเสื้อผ้าชาวจีนออกจากย่านพักอาศัย ตามมาด้วยนครลอสแอนเจลิส ในปี ค.ศ. 1909 อาจกล่าวได้ว่าการผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มพัฒนากำหนดย่านการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมาตรการนี้กลายเป็นแกนหลักของการพัฒนาเมือง โดยมหานครนิวยอร์กนำกฎหมายผังเมืองว่าด้วยการกำหนดย่านการใช้ที่ดินมาบังคับใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1916 โดยใช้บังคับร่วมกับข้อกำหนดควบคุมความสูงของอาคารและระยะร่นของอาคาร เช่น ถนนบางสายห้ามสร้างอาคารสูงเกินสองเท่าครึ่งของความกว้างของถนนนั้น

หลังจากนั้นมาอาคารสูงจำนวนมากสูงสร้างขึ้นมากมายโดยมีสองมหานคร คือ ชิคาโกและนิวยอร์กเป็นคู่แข่งสำคัญ โดยการผังเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกายังคงพัฒนาต่อไปโดยมหานครชิคาโก และมหานครนิวยอร์ก ยังคงกำหนดมาตรการควบคุมความสูงของอาคารเป็นหลัก หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง มหานครชิคาโก เป็นผู้บุกเบิกมาตรการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาอาคารสูงในย่านธุรกิจกลางเมือง ความสำเร็จของมหานครชิคาโกนี้เป็นผลจากกฎหมายผังเมือง นั่นคือกฎหมายควบคุมความสูงของอาคารถูกแทนที่ด้วยการควบคุมพื้นที่อาคารเป็นมาตรการหลัก กระบวนการนี้เรียกและเป็นที่รู้จักกันทั่วไปในนาม Floor Area Ratio –FAR โดยเกี่ยวข้องกับขนาดที่ดินควบคู่กับมาตรการวางวัดตอบแทน หากอาคารนั้นเว้นที่โล่งรอบอาคารมากกว่าที่กฎหมายกำหนด แนวคิดนี้ทำให้มหานครชิคาโกประสบความสำเร็จในราวทศวรรษที่ 1960 ถึง 1970 โดยมหานครนิวยอร์กนำมาตราการ FAR มาใช้ในปี 1961

กฎหมายผังเมืองของมหานครชิคาโกว่าด้วยเรื่องมาตรการวางวัดตอบแทน ถูกทบทวนอีกครั้งในทศวรรษที่ 1990 และปรับปรุงจนมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 2004 เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวการณ์

ที่เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม เกณฑ์มาตรการรางวัลตอบแทนถูกปรับเพื่อเพิ่มพื้นที่สาธารณะให้มากขึ้น เช่น ทางเดินเท้า เพื่อเพิ่มคุณค่าความน่าอยู่ของเมือง

2.2.2 แนวคิดในการควบคุมอาคารในประเทศไทย¹¹

การควบคุมอาคารถือว่าการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในลักษณะหนึ่งของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง ถือว่าเป็นองค์ประกอบที่ทำให้เกิดชุมชนขึ้น ดังนั้นเราอาจกล่าวได้ว่าการควบคุมอาคารหมายถึง กระบวนการในการออกกฎหมาย ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ ข้อกำหนด ระเบียบ ประกาศ มาตรฐาน หรือคำสั่งเป็นเกณฑ์ในรูปแบบต่างๆ เพื่อนำไปใช้ควบคุมการทำงานที่เกี่ยวข้องกับงานอาคารให้มีแนวทางปฏิบัติอย่างเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความเป็นอยู่ที่ดี มีความปลอดภัยต่อสวัสดิภาพชีวิต ทรัพย์สินของสาธารณะชนและเพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากร หลังงาน ฯลฯ อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยการก่อสร้างอาคารในสมัยก่อนยังมีได้มีแนวคิดที่จะควบคุมในเรื่องการก่อสร้างอาคารให้เกิดความมั่นคงแข็งแรง เพื่อที่จะทำให้ผู้ที่อยู่อาศัยเกิดความปลอดภัย คงเน้นเฉพาะในเรื่องความสะอาดที่ต้องการดูแลเรื่องโรคภัยอันตรายของประชาชนเท่านั้น ต่อมาเมื่อบ้านเมืองเจริญก้าวหน้าใหญ่โตขึ้น แต่แนวความคิดในการควบคุมอาคารให้เหมาะสมกับกาลสมัยยังไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัด ในที่สุดเมื่อเกิดเพลิงไหม้ขึ้นจึงมีแนวคิดที่จะป้องกันอัคคีภัย และระงับอัคคีภัยที่เกิดจากอาคาร และเพื่อให้อาคารที่สร้างขึ้นใหม่ในบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้มีความมั่นคงแข็งแรง มีความปลอดภัย และถูกสุขอนามัย จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476 ควบคุมเฉพาะบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้เป็นรายๆ ไป สภาวะเป็นอยู่ในขณะนั้นจึงไม่มีกฎหมายควบคุมอาคารในพระราชอาณาจักร เว้นบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ดังกล่าว ในขณะเดียวกันบ้านเมืองก็เจริญก้าวหน้ามาเป็นลำดับมีการซ่อมแซมอาคารอยู่เสมอที่พระราชอาณาจักร ซึ่งบางรายออกแบบโดยไม่มีความรู้วิชาการ ผู้ก่อสร้างไม่คำนึงถึงความปลอดภัย อาคารไม่มีความมั่นคงแข็งแรง ไม่ถูกสุขลักษณะเกิดขึ้นมากมาย บางรายสร้างด้วยวัสดุไม้แทนไฟ สร้างผิดหลักการผังเมือง ซึ่งเห็นได้ชัดว่าอาจจะเป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้อยู่อาศัยและผู้อยู่ข้างเคียง

ในที่สุดจึงมีแนวความคิดที่จะควบคุมการก่อสร้างอาคารทั่วไป เพื่อให้การก่อสร้างอาคารนั้นมีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัยกับผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง กระทรวงมหาดไทยจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2478 ต่อคณะรัฐมนตรี จะใช้ท้องที่ใดให้ประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา ส่วนข้อบังคับและรายละเอียดในหลักการต่างๆ จะออกเป็นกฎกระทรวงหรือเทศบัญญัติให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นและความเจริญของวิชาการตามกาลสมัย ดังจะ

¹¹ สุริย์ สิงห์ทอง. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 1. หน้า 7.

เป็นได้จากหลักการประกอบร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2478 ตอนหนึ่ง ดังนี้

“ร่างพระราชบัญญัตินี้ทำเป็นรูปกฎหมายทั่วไป ซึ่งจะประกาศบังคับใช้โดยกฤษฎีกาในตำบล เทศบาล หรือจังหวัด เมื่อราษฎรท้องถิ่นหรือทางกระทรวงมหาดไทยถึงเวลาสมควรจะบังคับใช้และมีเจ้าหน้าที่พร้อมเพียงที่จะดำเนินการให้เป็นผล ไปตามพระราชบัญญัติได้สำหรับข้อบังคับและกำหนดรายละเอียด ในหลักการต่างๆ ที่บ่งไว้ในมาตรา 17 จะได้ร่างออกใช้เป็นคราวๆ เป็นกฎกระทรวงหรือเทศบัญญัติ ให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นกับความเจริญของวิชาการตามสมัย”

ในหลักการดังกล่าวยังชี้ให้เห็นว่า แนวความคิดในการควบคุมการก่อสร้างสมัยนั้นมีแนวคิดที่จะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในหลักการต่างๆ ในการควบคุมการก่อสร้างอาคารให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น และปรับเปลี่ยนไปตามความเจริญของวิชาการ จากหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2478 นับว่าอาจเหมาะสมในยุคสมัยนั้นจึงมีการควบคุมเฉพาะการก่อสร้างอาคาร การตัดแปลงอาคารและการแก้ไขอาคารเท่านั้น และการใช้บังคับนั้นจะต้องระมัดระวังมิให้ข้ามขั้นจากขั้นต่ำไปขั้นสูงสุด จะต้องไม่เป็นการเข้มงวดจนเกินไปจะทำให้ประชาชนปรับตัวไม่ทัน จะทำให้ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวความคิดในการควบคุมอาคารของไทยในอดีตได้ดำเนินการโดยมิได้มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมีขอบเขตการบังคับใช้เฉพาะบริเวณที่มีพระราชบัญญัติกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตควบคุมการก่อสร้างเท่านั้น รายละเอียดนั้นเรื่องความปลอดภัยให้อาคารที่ก่อสร้างมีความมั่นคงแข็งแรง การควบคุมในเรื่องการอนามัย รักษาแนวอาคารตามถนนให้เป็นระเบียบเรียบร้อย และเพื่อประโยชน์ในด้านสถาปัตยกรรมและเป็นการควบคุมเฉพาะที่มีการปลูกสร้างขึ้นใหม่ ก่อต่อเติมตัดแปลงสิ่งปลูกสร้างเท่านั้นที่จะต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น

สำหรับแนวคิดการควบคุมอาคารในปัจจุบันเกิดขึ้นจากความต้องการที่จะปรับปรุงกฎเกณฑ์ตามกฎหมายควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ให้ทันต่อความเจริญก้าวหน้าและการขยายตัวของบ้านเมือง ดังจะเห็นได้จากวัตถุประสงค์หรือเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ว่า “เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ได้ประกาศใช้มานานแล้ว แม้วามีได้แก้ไขเพิ่มเติมกันอยู่ตลอดมาแต่ในปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น ฉะนั้นเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับ

ความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้เสียใหม่ และสมควรรวมกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวเข้าเป็นฉบับเดียวกันจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น”

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ยังคงยึดหลักการที่สำคัญเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ที่กระจายอำนาจในการควบคุมอาคารให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งออกมากำหนดรายละเอียดตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แต่ข้อบัญญัติท้องถิ่นจะขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงไม่ได้ ยกเว้นกรณีมีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ข้อบัญญัติของท้องถิ่นนั้นอาจขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงได้ แต่จะมีผลบังคับได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคาร และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีนับเป็นความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจที่ค่อนข้างมากให้แก่ท้องถิ่นในการควบคุมอาคาร นอกจากนี้แนวคิดในการควบคุมอาคารตามกฎหมายฉบับนี้ได้ขยายกว้างออกไป กล่าวคือ นอกจากแนวคิดในการควบคุมอาคารเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การสถาปัตยกรรม อันเป็นแนวคิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 แล้วยังมีแนวคิดเพื่อประโยชน์ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการอำนวยความสะดวกจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร แต่อย่างไรก็ดีพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จะได้มีการขยายแนวความคิดในการควบคุมอาคารกว้างมากขึ้นให้ทันต่อความเจริญก้าวหน้า และการขยายตัวของบ้านเมืองแล้วก็ตาม แต่ในความเป็นจริงการอนุญาตตามกฎหมายควบคุมอาคารนั้น มีการพิจารณาเฉพาะในเรื่องความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัยเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากปัญหาข้อร้องเรียนและกฎกระทรวงต่างๆ ที่ออกมานั้นมุ่งเน้นเฉพาะในด้านความมั่นคงแข็งแรงแทบทั้งสิ้น จึงเห็นได้ว่าอาคารที่ปรากฏให้เห็นโดยทั่วไปนั้นไม่เป็นระเบียบ ไม่มีคุณค่าเชิงสถาปัตยกรรม บางแห่งสร้างแล้วทำลายสภาพแวดล้อมให้เสียไปอีกด้วย

2.3 วัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคาร

2.3.1 วัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคารในต่างประเทศ¹²

วัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคารของต่างประเทศนั้น มุ่งเน้นถึงความปลอดภัยของตัวอาคาร และผู้อยู่อาศัย ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้

1. ความปลอดภัย (Safety)

เป็นวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายควบคุมอาคารในยุคแรก ๆ และยังคงเป็นวัตถุประสงค์หลัก ในยุคปัจจุบัน ในกฎหมายนั้นอาจไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์ว่า เพื่อปกป้องความปลอดภัยโดยตรง แต่ กล่าวไว้เพื่อป้องกันอันตรายของผู้อยู่อาศัยจากการพังทลายและอัคคีภัย เช่นนี้ ก็น่าจะถือได้ว่าเป็น การปกป้องคุ้มครองนั่นเอง ทุกประเทศมีกฎหมายอาคารจะระบุเรื่องความปลอดภัยนี้เป็นหลัก เสมอ โดยเฉพาะประเทศในยุโรป เช่น กฎหมายของประเทศออสเตรีย บุลกาเรียน แคนาดา (ระบุ เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของสาธารณะ) เชคโกสโลวาเกีย เดนมาร์ก ฝรั่งเศส โดยบางประเทศ เช่น ไชปรีส ไม่มีการระบุวัตถุประสงค์ เพื่อความปลอดภัยไว้โดยชัดเจนในกฎหมาย แต่อาจตีความ ได้ว่าการที่กฎหมายของไชปรีสระบุถึงความสะดวกสบายและลักษณะอันน่าพอใจ (Amenity) ย่อม หมายรวมถึงเพื่อปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยของปัจเจกชน โดยเฉพาะผู้อยู่อาศัยในอาคาร การกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยนี้จะทำให้ตัวบทมีการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความมั่นคง แข็งแรงของวัสดุที่ใช้ และข้อกำหนดอื่นที่เกี่ยวข้องและการปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยนี้จะ ครอบคลุมในหลักเกณฑ์ตั้งแต่การก่อสร้าง (Constuction) การดัดแปลงอาคาร (Alteration) และ รวมถึงการใช้ประโยชน์จากอาคารนั้นด้วย เช่น ที่ปรากฏในกฎหมายของสาธารณรัฐประชาธิปไตย เยอรมัน (German Democratic Republic)

การที่กฎหมายอาคารกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยนี้ แสดงให้เห็นถึงความปรารถนา ของสังคมและภาครัฐบาลที่ต้องการปกป้องคุ้มครอง ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของพลเมือง อันถือ ว่าเป็นสิ่งที่มีค่าที่สุดของชาติ ซึ่งการประกันความปลอดภัยนี้ค่อนข้างมีความแตกต่างจากหลักอื่น คือ ถือว่าเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนผู้ก่อสร้าง โดยถือ ว่าวิศวกร หรือสถาปนิกสามารถและต้องเข้ามามีส่วนร่วมด้วย โดยทั่วไปกฎเกณฑ์เกี่ยวกับอาคาร จะมีข้อกำหนดพื้นฐานในการออกแบบและก่อสร้างนั้นต้องกระทำโดยที่อาคารจะมีลักษณะ

¹² มะลิวัลย์ โกสุมภ์. (2554). *ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ของ เจ้าพนักงานท้องถิ่น*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี. หน้า 29.

ปลอดภัยจากการพลั่งทลายแตกร้าว หรือบิดเบี้ยวผิดรูปทรงจนไม่เหมาะแก่การอาศัยเป็นปกติ ทั้งนี้ตลอดของอายุอาคารนั้น

2. สุขภาพอนามัย (Health)

วัตถุประสงค์หลักอีกประการหนึ่งของกฎหมายควบคุมอาคารในยุคปัจจุบัน ซึ่งในทุกประเทศจะพบเรื่องความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย เป็นวัตถุประสงค์พื้นฐานของกฎหมายอาคาร อย่างไรก็ตามก็ดีกว่าได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับอาคารในยุคแรก ๆ จะเกี่ยวเฉพาะในเรื่องการป้องกันอันตรายจากเพลิงไหม้และการพังทลายของอาคาร ส่วนเงื่อนไขเกี่ยวกับเรื่องสุขภาพเพิ่งมาปรากฏในกฎหมายยุคหลังกว่านั้น เห็นได้จากหลักเรื่องสุขภาพอนามัยที่ทำให้กฎหมายได้วางข้อกำหนดเรื่องอื่นตามมา เช่น การที่อาคารต้องมีที่ว่างต่อบุคคลเป็นเนื้อที่ที่เหมาะสมที่ผู้นั้นจะอยู่อาศัยได้อย่างสะดวกสบายพอสมควร ข้อกำหนดเกี่ยวกับการป้องกันเสียง การไหลเวียนของอากาศ และโดยเฉพาะในปัจจุบันที่ประเทศส่วนใหญ่ถือระบบรัฐสวัสดิการ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้ามามีบทบาทและใช้อำนาจในการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมให้แก่ประชาชน ในกรณีกิจการนั้นเอกชนเป็นผู้จัดทำ รัฐจึงต้องวางกำหนดให้เอกชนจัดทำอย่างถูกต้อง ไม่เอาไรด์เอาเปรียบจนเกินไป อย่างไรก็ตามการวางข้อกำหนดในอาคารเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ทางสุขภาพนี้ คงต้องกำหนดให้พอดี มิเช่นนั้นอาจเป็นการเพิ่มต้นทุนในการก่อสร้างมากเกินไป จนไม่มีใครมาลงทุนในกิจการงานก่อสร้าง เนื่องจากผลตอบแทนไม่คุ้มต้นทุน ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นท้ายที่สุดจะเป็นผลเสียต่อประชาชน โดยเฉพาะบุคคลมีรายได้น้อยไม่อาจซื้อหาที่อยู่อาศัยในราคาแพงได้

3. การป้องกันอัคคีภัย

วัตถุประสงค์ที่ปรากฏในกฎหมายอาคารยุคแรก ๆ ถึงกับมีผู้กล่าวหาในการป้องกันอาคาร และผู้อาศัยในอาคารจากอัคคีภัยเป็นมูลเหตุเก่าที่สุดมูลเหตุหนึ่ง ที่ทำให้ต้องวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับอาคารขึ้นมา ในประเทศยุโรปนั้นมีปรัชญาข้อกำหนดเกี่ยวกับการป้องกันอัคคีภัยซึ่งแตกต่างกันออกไป เทียบเท่ากับจำนวนประเทศในยุโรปทีเดียว ทั้งนี้ไม่ว่าเพราะประเทศเหล่านั้นตระหนักถึงคุณค่าชีวิตพลเมืองที่แตกต่างกันออกไป แต่ว่าแต่ละรัฐบาลมีวิธีแก้ไขปัญหาและทรัพยากรในการบริการควบคุมแตกต่างกันออกไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันอัคคีภัย กฎหมายควรมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการป้องกัน (Prevention) หรือการตรวจพบกรณีเพลิงไหม้ (Detection) การหลบหนีเมื่อเกิดเพลิงไหม้ (Escape) หรือ การผจญเพลิง (Fire-Fighting)

4. วัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันกฎหมายอาคารประเทศต่าง ๆ ได้เน้นเรื่องการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยถือเป็นประโยชน์ของสาธารณะ (Public interest) แทนที่จะคำนึงถึงประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยเท่านั้น จากเดิมที่ทุกประเทศประกาศใช้กฎหมายอาคารโดยความมุ่งหมายเพื่อปกป้องคุ้มครองสาธารณะ และ

ความปลอดภัยแล้ว ในอีกหลาย ๆ ประเทศเช่นกันที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสภาพทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ในบางกรณียังมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับอาคาร เพื่อควบคุมและประกันการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม ในประเทศยุโรปส่วนใหญ่ เช่น ประเทศนอร์เวย์ เดนมาร์ก ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ อังกฤษ และสก็อตแลนด์ อย่างไรก็ตามโดยเนื้อหาของกฎหมายเกี่ยวกับอาคารส่วนใหญ่เกี่ยวกับสภาพภายในตัวอาคาร เพื่อประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยมากกว่า ส่วนแง่มุมทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่จะปรากฏในกฎหมายเกี่ยวกับผังเมืองในส่วนที่กำหนดการแบ่งพื้นที่เป็นพื้นที่สีเขียว หรือพื้นที่เพื่ออุตสาหกรรม

5. วัตถุประสงค์อื่น

นอกจากวัตถุประสงค์หลักทั้ง 4 ประการคือ เพื่อความปลอดภัยสุขอนามัย การป้องกัน อัคคีภัย และสิ่งแวดล้อมแล้ว ในกฎหมายอาคารประเทศต่าง ๆ ยังอาจระบุจุดมุ่งหมายอีกด้วย เช่น เพื่อเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ เหตุผลทางจิตใจโดยเฉพาะในประเทศแถบเมืองหนาว เช่น ยุโรป ส่วนใหญ่กฎเกณฑ์เกี่ยวกับอาคารของประเทศเหล่านี้ จะกำหนดวัตถุประสงค์ในการสงวนรักษาพลังงานไว้ด้วยโดยเฉพาะช่วงทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวไว้ด้วยกฎหมาย อาคารที่ดี ไม่ควรเป็นเพียงการรวบรวมข้อความทางเทคนิคไว้ แต่ต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์และปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ครอบคลุมถึงทั้งการคุ้มครองปัจเจกชนวัตถุประสงค์ทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงสภาพภูมิอากาศและภูมิประเทศของท้องถิ่นนั้นด้วย กฎหมายอาคารก็จะไม่ใช่สิ่งขัดขวางกิจกรรมของเอกชน แต่จะเป็นสิ่งสร้างเสริมทั้งในแง่ชีวิตความเป็นอยู่และกิจการงานก่อสร้างของภาคเอกชนให้เจริญรุดหน้าไปได้

2.3.2 วัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคารในประเทศไทย¹³

กฎหมายควบคุมอาคาร เป็นกฎหมายอาญาประเภทความผิดกฎหมายห้ามหรือบังคับ ซึ่งอาจอาจเปลี่ยนแปลงลักษณะวิธีการ รายละเอียดหรือเจตนาของข้อห้ามอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไปตามสภาพแวดล้อมและความเป็นไปแต่ละยุคสมัยหรือตามความเหมาะสมแก่ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่พนักงาน ไม่มีองค์ประกอบตายตัวชัดเจนเหมือนกับกฎหมายความผิดในตัวเองไม่อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายควบคุมอาคารจัดเป็นกฎหมายเทคนิค ซึ่งบัญญัติขึ้นด้วยเหตุผลทางเทคนิค ไม่มีหลักในทางศีลธรรมตลอดจนจริยธรรม เป็นการกีดกันของกฎหมายประเภทนี้ ผู้วิจัยขอกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคารฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยภาพรวมแล้วมีวัตถุประสงค์ทั้งสิ้น 8 ประการ กล่าวคือ

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

1. เพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคงแข็งแรง

วัตถุประสงค์ของความมั่นคงแข็งแรง เป็นวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายควบคุมอาคาร ปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติในมาตรา 8 (เรื่องการออกกฎกระทรวง)

2. เพื่อความปลอดภัย

กฎหมายควบคุมอาคาร ได้ควบคุมอาคารซึ่งก่อสร้าง คัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายให้ขึ้นไป ตามที่กำหนด นอกจากนี้ในระหว่างการก่อสร้างอาคาร ผู้ดำเนินการก่อสร้างอาคาร ต้องตรวจสอบ ความแข็งแรงปลอดภัยของนั่งร้านที่สร้างขึ้นเป็นประจำ ถือว่าเป็นวัตถุประสงค์หลักและวัตถุประสงค์พื้นฐานของกฎหมายควบคุมอาคาร ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาตรา 8 (เรื่องออกกฎกระทรวง) มาตรา 46 และมาตรา 77

3. เพื่อป้องกันอัคคีภัย

วัตถุประสงค์ดังกล่าว เป็นวัตถุประสงค์สำคัญของกฎหมายควบคุมอาคารวัตถุประสงค์ หนึ่งได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุม อาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของการป้องกันอัคคีภัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงควบคุมป้องกันเพลิงไหม้ในอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ กำหนดให้มีระบบท่อขึ้นที่เก็บสำรองน้ำดับเพลิง ระบบบันไดหนีไฟ และช่องทางเฉพาะกิจสำหรับบุคคลภายนอก เข้าบรรเทาสาธารณภัยขึ้นในอาคาร ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว มาตรา 8 (เรื่องการออกกฎกระทรวง) มาตรา 79

4. เพื่อการสาธารณสุข

กฎหมายควบคุมอาคาร ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของ คณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดแบบและจำนวนห้องน้ำ ห้องส้วม ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำและการกำจัด ขยะมูลฝอยตลอดจนถึงปฏิภูกก็เพื่อวัตถุประสงค์ในการสาธารณสุขดังกล่าว ปรากฏในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร มาตรา 8 (เรื่องการออกกฎกระทรวง)กฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ.2535) และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2522 หมวด 8

5. เพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กฎหมายควบคุมอาคาร ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของ คณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดข้อบังคับเพื่อประโยชน์การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้คณะกรรมการควบคุมอาคารยังกำหนดให้มีผู้แทนจากสำนัก คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นกรรมการด้วย แสดงว่ากฎหมายควบคุมอาคาร ก็มี

วัตถุประสงค์เพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วยเหมือนกัน ปรากฏอยู่ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2535) ซึ่งเป็นกฎกระทรวงควบคุม อาคารสูง หมวดที่ 3 และที่ 5

6. เพื่อการผังเมือง

กฎหมายควบคุมอาคาร ได้กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้ หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ใช้อำนาจดังกล่าวออกกฎกระทรวง กำหนดห้ามก่อสร้าง ตัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่ต่าง ๆ ก็เพื่อประโยชน์การผังเมือง กำหนดท้องที่ก่อสร้างให้เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองนั่นเอง ไม่ให้เกิดปัญหาในการก่อสร้างอาคารกระจายไม่เป็นระเบียบ อันส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ การควบคุม ความปลอดภัย ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร มาตรา 8 (เรื่องการออกกฎกระทรวง)กฎกระทรวงฉบับที่ 16 (พ.ศ.2530) ลงวันที่ 4 มีนาคม 2530 กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ตัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2525

7. เพื่อการสถาปัตยกรรม

พระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ได้ปรากฏวัตถุประสงค์ในการควบคุม อาคาร เพื่อการสถาปัตยกรรม ทั้งนี้ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดลักษณะแบบ รูปแบบ สัดส่วน เนื้อที่ ที่ตั้งอาคาร ลักษณะ ระดับ เนื้อที่ว่างภายนอกหรือแนวอาคารก็เพื่อวัตถุประสงค์ ดังกล่าว ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร มาตรา 8 (เรื่องการออกกฎกระทรวง)และ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมอาคารก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2522 หมวด 4 และหมวด 5

8. เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การจราจร

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ปรากฏวัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคาร เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การจราจร ซึ่งก็ได้ให้เหตุผลดังกล่าวประกาศใช้พระราชบัญญัติ เช่นเดียวกับวัตถุประสงค์อื่นข้างต้นดังที่กล่าวมาแล้ว รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร ได้ออกกฎกระทรวงมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจอดรถยนต์ ที่กลับรถยนต์ ทางเข้าออกของรถยนต์ของอาคารประเภทต่าง ๆ ตั้งโรงมหรสพ อาคารชุด ภัตตาคาร ห้างสรรพสินค้า สำนักงาน อาคารขนาดใหญ่ ข้อกำหนดดังกล่าว ส่งผลต่อการจราจรในแง่ที่ว่า เมื่อกำหนดให้อาคารเหล่านั้น มีที่จอดรถจำนวนที่กำหนดแล้ว เป็นการช่วยให้ผู้ใช้ประโยชน์จากอาคารดังกล่าว ไม่นำรถยนต์ไปจอดบริเวณถนนอันจะส่งผลก่อให้เกิดการจราจรติดขัดในบริเวณนั้น ๆ ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร มาตรา 79 ทั้งนี้ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2517) ลงวันที่ 30 เมษายน 2517

2.4 หลักการในการควบคุมอาคาร

2.4.1 หลักการในการควบคุมอาคารของต่างประเทศ¹⁴

สหรัฐอเมริกา ความสัมพันธ์ระหว่างการวางผังเมือง (Planning) กับการกำหนดย่าน (Zoning) ได้ก่อให้เกิดความสับสนแก่รัฐบาลท้องถิ่นว่าผังเมืองรวมแตกต่างจากข้อบัญญัติรวมเกี่ยวกับการควบคุมย่านอย่างไร ในยุคนี้ผังเมืองรวมมีสถานะเป็นเพียงนโยบายเท่านั้น แต่ข้อบัญญัติการควบคุมย่านเป็นกฎหมายของท้องถิ่น ซึ่งแยกการใช้ประโยชน์ที่ดินออกเป็นเพื่อการพาณิชย์ อุตสาหกรรม และเกษตรกรรม และยังมีการกำหนดมาตรฐาน เช่น ความสูงความหนาแน่น ระยะห่างจากถนน ฯลฯ ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่ในยุคนี้จะเลือกข้อบัญญัติควบคุมย่านมากกว่าการทำผังเมืองรวม

การออกข้อบัญญัติควบคุมย่าน

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

ปี ค.ศ. 1924 กระทรวงพาณิชย์ได้จัดพิมพ์ต้นฉบับกฎหมายแม่แบบ ชื่อ The Standard Zoning Enabling Act ออกเผยแพร่เพื่อให้มลรัฐนำเอามาเป็นแม่แบบในการออกกฎหมายเพื่อมอบอำนาจของมลรัฐให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น เพื่อรัฐบาลส่วนท้องถิ่นจะได้มีอำนาจตั้งคณะกรรมการควบคุมย่านกำหนดเขตที่จะควบคุม การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หากปราศจากกฎหมายให้อำนาจแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นอาจถูกเจ้าของที่ดินฟ้องศาลได้ว่ากระทำการนอกขอบเขตอำนาจ

ปี ค.ศ. 1926 มีมหานครและเมืองจำนวน 564 แห่ง ได้ออกข้อบัญญัติควบคุมย่านและศาลของมลรัฐจำนวนหลายศาลได้มีคำพิพากษาว่าข้อบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมย่านเป็นการใช้ อำนาจที่ชอบธรรม และในปีเดียวกันศาลอเมริกาได้มีคำพิพากษาในแนวเดียวกัน (Village of Euclid v. Ambler Realty Co.,)

วัตถุประสงค์ของการควบคุมย่าน

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

¹⁴ สุริย์ สิงห์ทอง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 51.

1. วัตถุประสงค์ทั่วไป

ข้อบัญญัติควบคุมย่านอาจจะถูกศาลพิจารณาทิพากษาว่าเป็น “โมฆะ” เพราะเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่ได้รับมาจากกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐที่ออกมาเพื่อมอบอำนาจให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น โดยศาลจะพิจารณาโดยใช้หลักความสมเหตุสมผล เพื่อดูว่าข้อบัญญัติควบคุมย่านเกินเลยอำนาจหรือไม่

2. การอนุรักษ์มูลค่าของทรัพย์สิน

การอนุรักษ์มูลค่าของทรัพย์สินเป็นเป้าหมายสำคัญอีกประการหนึ่งของข้อบัญญัติควบคุมย่าน

3. การอนุรักษ์ลักษณะพิเศษ (Preservation of Character)

ลักษณะพิเศษเป็นคำที่มีความหมายกว้าง ซึ่งถูกใช้ไปในทางลบได้ เช่น Snob zoning เพื่อกีดกันคนรายได้น้อยให้เข้ามาซื้อบ้านในเขตดังกล่าว เป็นต้น

4. ความปลอดภัยของการจราจร (Traffic Safety)

กฎหมายแม่แบบระบุว่าข้อบัญญัติควบคุมย่าน มีวัตถุประสงค์เพื่อลดความติดขัดของจราจร และเอื้ออำนวยให้มีการจัดคมนาคมขนส่งที่เพียงพอ นอกจากนั้นแล้วยังรวมถึงการป้องกัน มิให้มีการพัฒนาที่ดินในเขตที่พักอาศัย เพราะมีเด็กข้ามถนน เป็นต้น

5. การกำกับดูแลการแข่งขัน

หลักทั่วไป รัฐบาลท้องถิ่นไม่ควรใช้ข้อบัญญัติควบคุมย่านเพื่อควบคุมดูแลการแข่งขันทางธุรกิจ เว้นแต่จะมีเหตุผลอื่นประกอบ เช่น กรณีของบิ๊มน้ำมัน ศาลอาจต้องตัดสินว่าข้อบัญญัติชอบแล้ว เพราะเกรงว่าการมีบิ๊มน้ำมันติดกันมากเกินไปอาจทำให้เกิดเพลิงไหม้ได้ง่ายและรุนแรง

6. การส่งเสริมศีลธรรมอันดี (Promotion of Morals)

กฎหมายแม่แบบไม่ได้ระบุการส่งเสริมศีลธรรมไว้อย่างตรงๆ ว่าเป็นวัตถุประสงค์ของข้อบัญญัติควบคุมย่าน ซึ่งข้อบัญญัติควบคุมย่านโดยอ้างศีลธรรมอาจขัดกับรัฐธรรมนูญเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้ เช่น ข้อบัญญัติของบางเมืองกำหนดระยะห่างของร้านขายเหล้าหรือบาร์จากโรงเรียน หรือโบสถ์ เป็นต้น

7. การบริหารจัดการการเติบโตของเมือง

กฎหมาย The Standard Zoning Enabling Act of 1924 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาและลำดับขั้นตอนไว้

(ก) การควบคุมระยะสั้น : การควบคุมย่านชั่วคราว

ในกรณีที่พื้นที่บางพื้นที่ยังไม่มีข้อบัญญัติครอบคลุม หรืออยู่ในระหว่างการจัดทำข้อบัญญัติควบคุมย่าน นักพัฒนาที่ดินอาจใช้จังหวะดังกล่าวสร้างสิ่งปลูกสร้างที่ไม่สอดคล้องกับ ข้อบัญญัติที่กำลังจะมี รัฐบาลกลางจำเป็นต้องใช้การควบคุมย่านชั่วคราวแก้ไขปัญหาดังกล่าว ศาลในยุคต้นตัด

สนว่าข้อบัญญัติดังกล่าวเป็นโมฆะ แต่ศาลบางมลรัฐเห็นว่าชอบธรรม (Miller v. Board of Public Work 1925) ปัจจุบันมลรัฐจะออกกฎหมายเฉพาะซึ่งกำหนดระยะเวลาบังคับใช้ของข้อบัญญัติควบคุมย่านชั่วคราวไว้อย่างชัดเจน

(ข) การควบคุมระยะยาว: การบริหารจัดการการเติบโตของเมือง

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

8. การควบคุมย่านเพื่อลดค่าทำแทนของรัฐที่ต้องจ่าย

ศาลจะเข้าควบคุมรัฐบาลท้องถิ่นในกรณีที่ศาลสงสัยว่าการออกข้อบัญญัติควบคุมย่านของรัฐบาลท้องถิ่นมีเจตนาแอบแฝง คือ ทำให้มูลค่าของทรัพย์สินลดลง เช่น หากเกาะบางเกาะ ถูกกำหนดย่านใหม่ให้เป็นเขตเกษตรกรรม เพื่อภายหลังรัฐบาลท้องถิ่นจะได้เวนคืนไปทำสนามบิน โดยจ่ายค่าทำแทนต่ำลงมาก ศาลจะตัดสินว่าข้อบัญญัติควบคุมย่านเป็นโมฆะ หรือผังเมืองที่มีแผนที่ทางการ ซึ่งจำกัดสิทธิที่จะปลูกสร้างอาคารในเขตที่กำหนดจะทำถนนหรือสถานที่ราชการ โดยมีเจตนาแอบแฝงที่จะเวนคืนที่หลังโดยไม่ต้องจ่ายค่าสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น

2.4.2 หลักการในการควบคุมอาคารของประเทศไทย¹⁵

กฎหมายควบคุมอาคารจัดเป็นกฎหมายเทคนิค กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่รัฐบัญญัติขึ้นจากเหตุผลทางเทคนิค ไม่มีหลักในทางศีลธรรมจริยธรรมอยู่เบื้องหลังกฎหมายประเภทนี้ หลักการของกฎหมายควบคุมอาคารจึงต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ ในการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ซึ่งจะมีปรากฏอยู่ในเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายและในบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น

กฎหมายควบคุมอาคารของไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า

...เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ได้ประกาศใช้นานแล้ว แม้ว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกันอยู่ตลอดมา แต่ในปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น ฉะนั้นเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย การ

¹⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 28-29.

ป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร สมควรปรับปรุงกฎหมาย...

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

1. . ปรับปรุงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ว่าด้วยการออกอนุบัญญัติ (กฎหมายลำดับรอง) ตามพระราชบัญญัตินี้ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

2. เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยเพิ่มบทบัญญัติ ว่าด้วยการแจ้งให้เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นทราบก่อนการดำเนินการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารแทนการขออนุญาต

3. ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ใช้ในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4. ปรับปรุงบทกำหนดโทษ อัตราโทษ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีให้เหมาะสมกับสถานะทางเศรษฐกิจและลักษณะของการกระทำความผิด

5. ปรับปรุงบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการปรับปรุงบทบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้น หรือให้เหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น

สำหรับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีเนื้อหาที่แสดงถึง เจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมอาคารปรากฏอยู่หลายมาตรา เช่น

มาตรา 8 บัญญัติว่า

เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด...

มาตรา 46 บัญญัติว่า

ในกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง คัดแปลง หรือเคลื่อนย้าย โดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้ก่อสร้าง คัดแปลง หรือเคลื่อนย้าย ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีสภาพ หรือมีการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สิน หรือไม่อาจปลอดภัย จากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการแก้ไขตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

แม้ในกฎกระทรวงบางฉบับก็ปรากฏข้อความดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งจากข้อความดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีวัตถุประสงค์ 8 ประการ ดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 2.3.2 ข้างต้น

จากการศึกษาเนื้อหาในบทนี้พบว่า เรื่องของการควบคุมอาคารทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทยนั้น ได้มีการควบคุมอาคารมาอย่างยาวนานแล้ว โดยเหตุผลที่มีการควบคุมอาคารขึ้นก็คือ เพื่อความปลอดภัยของผู้ใช้อาคารนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตามหลักการของการควบคุมอาคารในของแต่ละประเทศอาจจะมี ความแตกต่างกันอยู่บ้างในบางเรื่อง แต่การควบคุมอาคารของทุกประเทศก็มีวัตถุประสงค์หลักอย่างเดียวกัน คือ เพื่อความปลอดภัยทั้งของผู้ใช้อาคารและของผู้ที่อยู่บริเวณรอบๆตัวอาคารนั่นเอง