



บทที่ 1

## ประวัติความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคาร

### ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของกฎหมายควบคุมอาคารของไทย

กฎหมายควบคุมอาคารของไทย มีลำดับความเป็นมาเป็นระยะเวลานานพอสมควร ซึ่งอาจจัดลำดับความเป็นมาได้ 3 ยุค ดังนี้

#### 1. สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช

กฎหมายควบคุมอาคารของไทยเริ่มมีขึ้นตั้งแต่สมัยรัชการที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เป็นยุคที่ประเทศได้เปิดรับแนวความคิดและอารยธรรมของประเทศตะวันตกเข้ามาเป็น Modern State ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างมากมาย เช่น มีการสร้างโรงเรียน ทางรถไฟ การจัดระบบราชการ ระบบศาล เป็นต้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมีการบัญญัติกฎหมายมารองรับ จึงอาจกล่าวได้ว่า ยุคนี้จึงเป็นยุคที่เริ่มเข้าสู่ยุคนิติบัญญัติของไทย มีการบัญญัติกฎหมายใหม่ขึ้นใช้

บังคับ และปฏิรูปกฎหมายไปเป็นกฎหมายสมัยใหม่ (Modern Law) อันเป็นพื้นฐานของระบบกฎหมายในปัจจุบัน<sup>1</sup>

แนวความคิดในทางกฎหมายในยุคนี้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ เป็นยุคที่พระมหากษัตริย์เริ่มทรงใช้อำนาจบัญญัติกฎหมายอย่างแท้จริง เริ่มตั้งแต่การบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใช้ในเรื่องต่าง ๆ ในรูปของประกาศ

แต่โบราณมาเมื่อสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสั่งให้ประกาศกิจการอันใด โดยปกติมักดำรัสสั่งให้อาลักษณ์เป็นพนักงานเรียบเรียงข้อความที่จะประกาศลงเป็นหนังสือ บางทีดำรัสให้ผู้อื่นรับพระราชโองการมาสั่งอาลักษณ์ให้เรียบเรียงประกาศก็มี ผู้รับสั่งมักเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งจะต้องอำนวยการที่ประกาศ ถ้าสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินดำรัสสั่งเอง ก็อ้างแต่ว่ามีพระราชโองการ ถ้ามีผู้อื่นมาสั่งก็อ้างนามผู้นั้นรับพระราชโองการ (ประชุมประกาศ รัชการที่ 4, 2394-2404)

กฎหมายควบคุมอาคารเริ่มบัญญัติขึ้นในยุคนี้ โดยบัญญัติขึ้นหลายฉบับดังนี้

1.1. ประกาศห้ามไม่ให้เอาแผงไม้ไผ่จากมาทำเป็นพะเพิงในพระอารามหลวง

จากประชุมประกาศ รัชกาลที่ 4 พุทธศักราช 2394-2404 พบว่าประกาศที่มีลักษณะเป็นการควบคุมเกี่ยวกับอาคารฉบับแรก คือ ประกาศ ณ วันศุกร์ เดือนขี ขึ้น 15 ค่ำ ปีฉลู จุลศักราช 1215 มีเนื้อความอันแสดงถึงวัตถุประสงค์ในเรื่องการสถาปัตยกรรม ดังนี้

ด้วยพระยาประสิทธิศุภการ รับพระบรมราชโองการใส่เกล้าฯสั่งว่า ให้พระครูทักษิณ พระครูอุดร พระครูอมร ให้หมายประกาศทุกพระอาราม ด้วยในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ทรงพระราชศรัทธาบริจาคพระราชทรัพย์สร้างพระอารามหลวงทุก ๆ พระอารามดูเหมือนจะคงงามขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก ครั้นมาถึงแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ เสด็จพระราชดำเนินไปพระอารามใดก็ดี ได้ทอดพระเนตรเห็นกุฏิวิหารที่พระสงฆ์อาศัยอยู่นั้นเป็นตึกว่าไม่งาม มักพอใจเอาแผงไม้ไผ่บ้างจากบ้าง ดูรุงรังไม่งาม อย่าให้มีเลข ก็เป็นรังพื้นรังไฟ ไม่งามบ้าน

<sup>1</sup> รดาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ, “การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 60.

งามเมือง แต่นี้สืบไปเมื่อหน้า จึงโปรดเกล้าฯให้มหาดเล็กไปเที่ยวสอดดู ถ้าฎิโคของพระราชาคณะ  
ก็ดี ฐานานุกรมก็ดีและพระสงฆ์อันดับก็ดี ทำรุงรังอยู่ดังกล่าวมานี้ จะเอากับปีบการของเจ้าคณะ  
เจ้าอารามมาทำโทษหลวงตามโทษานุโทษ ถ้าไม่ชอบใจจะให้คัดแปลงเสียใหม่ให้ทำด้วยอิฐ ไม้ ปูน  
ตามใจ แต่อย่าทำให้รึกเรียวรุงเหมือนอย่างกล่าวมาแล้วนั้น จะได้เจริญพระราชศรัทธา

## 1.2. พระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร รัตนโกสินทร์ ศก 116

การสาธารณสุขซึ่งได้จัดทำอย่างมีระเบียบการเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นโดยทั่วไปนั้น ได้ตั้งต้นขึ้น  
เมื่อพุทธศักราช 2440 โดยได้มีพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร รัตนโกสินทร์ ศก 116  
ประกาศใช้เป็นกฎหมายขึ้นในกรุงเทพมหานครก่อนเป็นครั้งแรก และเนื่องจากกฎหมายฉบับนี้จึงได้มี  
กรมสุขาภิบาลขึ้น มีผู้บัญชาการรับผิดชอบ และมีนายแพทย์สุขาภิบาล นายช่าง และเจ้าพนักงาน เพื่อทำ  
การป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ และรักษาความสะอาดในพระนครทั่วไป<sup>2</sup> ซึ่งก็รวมถึงการควบคุมอาคารด้วย

พระราชกำหนดนี้มีเงื่อนไขการควบคุมอาคารอยู่ในตอนที่ 3 เรื่องการจัดห้ามต่อไปภายหน้า อย่าให้  
ปลูกสร้าง หรือซ่อมเรือนโรงที่จะเป็นเหตุให้บังเกิดโรคได้

หลักการควบคุม คือ ผู้จะปลูกสร้างหรือต่อเติมเรือนโรงใด ๆ ต้องมีหนังสือแจ้งไปยังกรม  
สุขาภิบาล พร้อมกับยื่นแบบตัวอย่างอธิบายเกี่ยวกับระดับราก และพื้นชั้นต่ำสุดจะสูงเท่าใด การระบายน้ำ  
แบบตัวอย่างด้านหน้าเรือน ประกอบรายการและวัสดุ และการปลูกเรือนต้องทำตามคำสั่งของ  
กรมสุขาภิบาล ที่ได้แนะนำให้ปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้ และตามกฎหมายข้อบังคับ ที่ได้ออกตาม  
พระราชกำหนดเพื่อป้องกันไม่ให้ปลูกสร้างหรือต่อเติมตึกเรือนโรงที่จะเป็นอันตราย และเป็นทีที่ประกอบ  
ให้เกิดโรคแก่ผู้อยู่หรือแก่เพื่อนบ้านใกล้เคียง หรือ รูปเรือนภายนอกจะไม่งดงามสมกับที่ทางถนนหรือ

<sup>2</sup> ปรึกษ์เวชการ, พระยา. ความรู้ทั่วไปในการสาธารณสุข และสาธารณสุขการ (พระนคร:  
โรงพิมพ์ พระจันทร์, 2478), หน้า 5.

ตำบลที่จะสร้างขึ้น<sup>3</sup> โดยคำแนะนำต้องส่งก่อนสิ้นกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่มีจดหมายแจ้งความประสงค์ที่จะปลูกสร้าง ผู้ที่ขุดขี้มีความผิดต้องมีโทษปรับเป็นเงินวันละ 10 บาท ทุก ๆ วันไป จนกว่าจะกระทำการเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง หรือทำลายตึกเรือนโรง ซึ่งได้ทำไม่ถูกต้องนั้นลงเสีย<sup>4</sup> นอกจากนั้นพระราชกำหนดฉบับนี้ยังควบคุมตลอดจนถึงวัสดุในการปลูกสร้าง, พื้นที่ว่างและระยะร่นต่าง ๆ

### 1.3. ประกาศรักษาที่ดินริมถนนหลวง

เป็นประกาศที่มีวัตถุประสงค์ในการที่จะรักษาที่ดินริมถนนให้เป็นระเบียบเรียบร้อย และสะดวกแก่การจราจร ซึ่งประกาศเพื่อการดังกล่าว มีอยู่ 2 ฉบับที่มีเรื่องการควบคุมอาคาร คือ

#### 1.3.1. ประกาศเว้นที่ริมถนนหลวง

เป็นประกาศที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ด้านการจราจร โดยกำหนดให้ผู้ที่จะปลูกสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใดขึ้น ณ ที่ริมถนนหลวงสายใด ๆ ที่ยังไม่ได้มีทางสำหรับเดินเท้าทั้งสองข้าง เหมือนอย่างถนนที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สร้างขึ้นใหม่นี้แล้ว ก็ให้เว้นที่ข้างถนนนั้นไว้ตามกำหนดที่เจ้าพนักงานจะได้กำหนดให้เพื่อจะได้เป็นที่สำหรับทำท่อน้ำ และสร้างทางสำหรับเดินเท้าข้างถนนนั้น ๆ ต่อไป และถ้าผู้หนึ่งผู้ใดจะปลูกสร้างสิ่งใด ๆ ขึ้นตามแนวถนนหลวงอื่นจะเกี่ยวข้องด้วยข้อห้ามตามประกาศนี้ ก็ให้มาแจ้งต่อเจ้าพนักงานกรมสุขาภิบาลที่กระทรวงนครบาลกำหนด เวลาตั้งแต่เช้า 5 โมง ถึงเวลาบ่าย 4 โมง เว้นแต่วันพระ เจ้าพนักงานจะได้ชี้แจงข้อความและไปปักเขตให้ตามความประสงค์

<sup>3</sup>“พระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร รัตนโกสินทร์ ศก 116,” มาตรา 16.

<sup>4</sup>“พระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร รัตนโกสินทร์ ศก 116,” มาตรา 17.

<sup>5</sup>“ประกาศเว้นที่ริมถนนหลวง,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 15 แผ่นที่ 42 (15 มกราคม รัตนโกสินทร์ ศก 117) : 435.

### 1.3.2. ประกาศรักษาที่ดินริมถนนระหว่างคลองผดุงกรุงเกษม

เป็นประกาศที่มีวัตถุประสงค์ในด้านสุขภาพอนามัย และสิ่งแวดล้อม โดยให้กรมสุขาภิบาล กระทรวงนครบาลกำหนดให้เจ้าของที่ดินระหว่างคลองผดุงกรุงเกษมกับถนนกรุงเกษมที่ประสงค์จะใช้ประโยชน์การปลูกสร้าง หรือการใด ๆ ต้องทำตามความอนุญาตของกรมสุขาภิบาล ถ้าไม่ทำตาม กรมสุขาภิบาลมีอำนาจเข้าไปจัดการที่ดินนั้นให้เป็นที่สะอาดเรียบร้อย<sup>6</sup>

### 1.4. ประกาศห้ามใช้วัสดุที่เพลิงไหม้ง่ายปลูกเรือนโรงในเขตเพลิงไหม้

1.4.1. ประกาศห้ามไม่ให้ปลูกเรือนโรงอันมุงบังด้วยไม้ขัดแตะ ฤาด้วยแฝง ฤาด้วยใบไม้ในที่เพลิงไหม้

เนื่องจากมีเพลิงไหม้ในท้องที่ศาลเจ้าใหม่ ตำบลสำเพ็ง เมื่อวันที่ 24 มกราคม พุทธศักราช 2441 เรือนโรงในท้องที่ดังกล่าวปลูกสร้างด้วยไม้หลังคามุงจาก เป็นเหตุให้เกิดเพลิงไหม้ขึ้น และลุกลามต่อไปมาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริและให้ประกาศให้มีการควบคุมการปลูกสร้างเรือนโรงในที่เพลิงไหม้ข้างต้นดังนี้<sup>7</sup>

เรือนดังเช่นกล่าวมาแล้วนี้ เปนเชื้อเพลิงให้เกิดขึ้นได้โดยง่าย เปนเหตุให้เกิดอันตรายแห่งทรัพย์สินสมบัติของเจ้าของเรือนกับของมหาชนอันตั้งอยู่ในที่ใกล้เคียง แลทั้งเปนสิ่งอันไม่สะอาด เปนที่เจริญตาเจริญใจแห่ง ผู้เดินทางไปมาในทางนั้น หาสสมควรให้มีการปลูกสร้าง เรือน อย่างเช่นเปนมาย่างแต่ก่อนนั้นไม ค้วยในสมัยนี้ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีเจ้าพนักงานจัดการบำรุงความสุขสำราญของมหาชน ในจังหวัดพระนคร แลภายนอกพระนครขึ้นแล้ว ก็สมควรจะจัดการแก้ไขในที่ตำบลอันเกิดเพลิงไหม้แล้วนี้ ให้เปนไปโดยเรียบร้อยตามลำดับอันควร เพราะฉะนั้นห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดปลูกสร้างเรือนโรงอันกำบังด้วยไม้ ขัดแตะหรือด้วยแฝง หรือด้วยใบไม้ขึ้นในที่ตำบลซึ่งเกิด

<sup>6</sup> “ประกาศรักษาที่ดินริมถนนระหว่างคลองผดุงกรุงเกษม,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 15 แผ่นที่ 17 (24 กรกฎาคม รัตนโกสินทร์ ศก 117) : 190-191.

<sup>7</sup> “ประกาศห้ามไม่ให้ปลูกเรือนโรงอันมุงบังด้วยไม้ขัดแตะฤาด้วยแฝงฤาด้วยใบไม้ในที่เพลิงไหม้,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 15 แผ่นที่ 45 (5 กุมภาพันธ์ รัตนโกสินทร์ ศก117) : 476-477.

เพลิงไหม้คราวนี้นั้นต่อไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานกระทรวงนครบาลซึ่งจะอนุญาตให้ปลุกเป็นครั้งเป็นคราว เช่น โรงพักทำงานหรือตรงมีการเล่นต่าง ๆ ชั่วสมัยหนึ่งเท่านั้น

และต่อมาคราวเมื่อเกิดเพลิงไหม้ขึ้นในท้องที่ใดที่อาคารปลูกสร้างด้วยไม้ หลังคามุงจาก ฝากำบังด้วยไม้ไผ่ขัดแตะหรือด้วยแผงก็จะทรงให้ประกาศควบคุมการปลูกสร้างเรือนโรงอันกำบังด้วยไม้ขัดแตะหรือด้วยแผงหรือด้วยใบไม้เป็นคราว ๆ ไป เช่น เกิดเพลิงไหม้ขึ้นในท้องที่ถนนเจริญกรุงตอนใกล้ตำบลสามแยก เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2441 ก็ทรงมีประกาศห้ามไม่ให้ปลูกเรือนโรงอันมุงบังด้วยไม้ขัดแตะหรือด้วยแผงหรือด้วยใบไม้ในที่เพลิงไหม้ ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2441<sup>๕</sup>

ประกาศห้ามไม่ให้ปลูกเรือนโรงอันมุงบังด้วยไม้ขัดแตะ หรือด้วยใบไม้ในที่เพลิงไหม้ จึงมีวัตถุประสงค์ในด้านความปลอดภัยจากอัคคีภัย และความสวยงามของบ้านเมือง

1.4.2. ประกาศกระทรวงนครบาลเรื่องห้ามไม่ให้ปลูกสร้างเรือนหรือโรงแถวอันทำด้วยไม้ต่าง ๆ ขึ้นในที่ริมถนนพาหุรัด

คราวเกิดเพลิงไหม้เมื่อวันที่ 10 เมษายน รัตนโกสินทร์ ศก 122 เพราะโรงเรือนปลูกสร้างด้วยไม้เป็นเหตุให้เกิดเพลิงไหม้ขึ้นง่ายและลุกลามมากต่อไป พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริจะจัดการแก้ไขในที่ตำบลอันเกิดเพลิงไหม้ให้ห่างจากความอันตราย และมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย จึงทรงมีพระบรมราชโองการให้พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงนครบาล ประกาศ

ห้ามไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดปลูกสร้างเรือนหรือโรงแถวอันทำด้วยไม้ต่าง ๆ ทุกอย่างทุกชนิดขึ้นในที่ริมถนนตำบลซึ่งเกิดเพลิงไหม้คราวนี้นั้นต่อไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานกระทรวงนครบาล

<sup>๕</sup> “ประกาศห้ามไม่ให้ปลูกเรือนโรงอันมุงบังด้วยไม้ขัดแตะหรือด้วยแผงหรือด้วยใบไม้ในที่เพลิงไหม้,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 15 แผ่นที่ 34 (20 พฤศจิกายน รัตนโกสินทร์ ศก 117) : 345-346.



ซึ่งจะได้อนุญาตให้ปลูกเป็นครั้งเป็นคราว เช่น โรงพักทำงานหรือโรงสำหรับมีการเล่นชั่วคราวหนึ่งเท่านั้น และถ้าผู้ใดมีความประสงค์จะก่อสร้างเข้าเรือนอยู่ หรือสำหรับให้เช่าลงในที่ของตนครั้งนี้แล้ว ก็ให้ผู้นั้นกระทำการปลูกสร้างเป็นตึกให้เป็นสิ่งที่ถาวรมั่นคงต่อไป<sup>9</sup>

ประกาศนี้ มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับประกาศห้ามไม่ให้ปลูกเรือน โรงอันมุงบังด้วยไม้ขัดแตะถาดด้วยแผงถาดด้วยใบไม้ในที่เพลิงไหม้ คือ เพื่อความปลอดภัยจากอัคคีภัยและความสวยงามของบ้านเมือง

#### 1.5. ประกาศจัดการสอาดในจังหวัดพระนคร

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นว่าบรรดาโรงเลี้ยงสัตว์ต่าง ๆ เช่น โรงเลี้ยงสุกรและเปิดไก่เป็นต้น โรงทำงานต่าง ๆ เช่น โรงย้อมคราม โรงทำน้ำเคย และโรงทำขนมจีนเป็นต้น เหล่านี้ ย่อมมีกลิ่นเหม็น หากควรตั้งอยู่ ณ ที่ใกล้สถานบ้านเรือน และริมถนนหนทางอันมหาชนได้อาศัยและไปมาไม่ ประการหนึ่งเวียงและซากสัตว์ตาย เหล่านี้ก็มีกลิ่นเหม็นและเป็นของปฏิกูล หากควรจะต้องอยู่ในที่เปิดเผย และทอดทิ้งในที่ใกล้บ้านเรือนไม่ ประการหนึ่งเรือนโรงร้านพะเพิงพาไล ที่กำบังด้วยแผงและไม้ขัดแตะ หรือใบไม้ อันตั้งอยู่ริมถนนหนทางนั้นก็ทำให้ถนนหนทางเสื่อระเบียบเรียบร้อยและรกรุงรังไม่เป็นเครื่องเจริญตาเจริญใจของมหาชนที่สัญจรไปมา ตามถนนหนทางนั้น<sup>10</sup>

จึงทรงมีพระบรมราชโองการให้ประกาศจัดการสุขาภิบาล โดยในขั้นต้นให้จัดการสุขาภิบาลเฉพาะในจังหวัดพระนคร กล่าวคือ แนวฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาตั้งแต่ปากคลองบางลำภูลงไปเพียง

<sup>9</sup>“ประกาศกระทรวงนครบาล เรื่องห้ามไม่ให้ปลูกสร้างเรือนหรือโรงแถวอันทำด้วยไม้ต่าง ๆ ขึ้นในที่ริมถนนพายุรัต,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 20 แผ่นที่ 4 (26 เมษายน รัตนโกสินทร์ ศก 122) : 45.

<sup>10</sup>“ประกาศจัดการสอาดในจังหวัดพระนคร,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 15 แผ่นที่ 8 (22 พฤษภาคม รัตนโกสินทร์ ศก 117) : 82.

ปากคลอง ตพานหัน เลี้ยวเข้าคลองไปตามแนวคลองฝั่งข้างกำแพงพระนครตลอดไป จนออกปากคลอง บางลำภูพื้นแนวฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา<sup>11</sup>

ประกาศนี้เกี่ยวข้องกับกำกับการควบคุมอาคาร คือ ห้ามไม่ให้ผู้ใดปลูกเรือน, โรง, ร้าน, พะเพิง, พาไล ที่มีข้างฝาทำด้วยแผง หรือด้วยไม้ขัดแตะหรือด้วยใบไม้ขึ้นใหม่ ริมถนนหนทางภายหลังจากวันที่ได้ใช้ ประกาศนั้นนอกจากจะได้มีหนังสืออนุญาตจากกรมสุขาภิบาล ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษปรับวันละไม่เกิน 10 บาท จนกว่าจะได้รื้อถอนสิ่งต้องห้ามไปให้พ้นจากที่<sup>12</sup> เป็นการควบคุมเฉพาะอาคารที่จะปลูกสร้างขึ้นใหม่ริมถนนเท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ต่อมาทรงมีพระราชดำริเห็นว่า บรรดาโรงเรือนทั้งหลาย ที่มีลักษณะดังว่านี้เป็นเครื่องรุงรังและเป็นเชื้อเพลิง เป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่สถานที่ต่าง ๆ แลทรัพย์สินสมบัติของมหาชนโดยมากทั้งไม่เป็นของคงามที่สมควรมีอยู่ในจังหวัดพระนครต่อไป แต่ครั้งจะให้เล็กรื้อไปโดยรวดเร็ว ก็จะเป็นที่ลำบากเดือดร้อนแก่ราษฎรมากนัก จึงมีพระบรมราชโองการให้ประกาศจัดการสอาดในจังหวัดพระนครเพิ่มเติมความในข้อ 12 แห่งประกาศจัดการสอาดในจังหวัดพระนคร ที่ประกาศไว้ ณ วันที่ 22 พฤษภาคม รตนโกสินทร์ ศก 117

ประกาศนี้ให้บรรดาเรือนโรงร้านพะเพิงพาไลที่มุงบังด้วยแผง หรือด้วยไม้ขัดแตะ หรือด้วยใบไม้ อันมีอยู่แล้วในที่ต่าง ๆ ในพระนคร ถ้าเจ้าของยังไม่มีกำลังจะรื้อถอนก็ให้คงไว้ได้ แต่ถ้าจะรื้อ หรือซ่อมแปลงใหม่ประการใดภายหลังจากวันที่ได้ใช้ ประกาศนี้ ห้ามมิให้ใช้มุงบังด้วยสิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว และห้ามมิให้

<sup>11</sup> “ประกาศจัดการสอาดในจังหวัดพระนคร,” ข้อ 1.

<sup>12</sup> “ประกาศจัดการสอาดในจังหวัดพระนคร,” ข้อ 12.



ผู้ใดปลูกเรือนโรงร้านพะเพิงพาไล อันกำบังด้วยแผง หรือด้วยไม้ขัดแตะหรือด้วยใบไม้ขึ้นใหม่ในจังหวัดพระนคร ภายหลังจากที่ได้ประกาศเพิ่มเติมนี้ต่อไป นอกจากได้มีหนังสืออนุญาตจากกรมสุขาภิบาลให้สร้างโรงเรือนเช่นกับโรงงาน หรือ โรงการเล่นต่าง ๆ อันมีกำหนดวันที่จะรื้อถอน ถ้าผู้ใดทำผิดประกาศนี้มีโทษตามข้อความในประกาศจัดการสอาดในจังหวัดพระนครนั้นทุกประการ<sup>13</sup>

ประกาศเพิ่มเติมดังกล่าวจึงเป็นการเพิ่มบริเวณที่ควบคุมการปลูกสร้างเรือนโรงร้านพะเพิงพาไลที่มีข้างฝาทำด้วยแผง หรือด้วยไม้ขัดแตะ หรือทำด้วยใบไม้จากเดิมควบคุมแคริมถนน มาเป็นควบคุมทั้งจังหวัดพระนคร และเดิมควบคุมเฉพาะการปลูกสร้างขึ้นใหม่ มาเป็นควบคุมการซ่อมแปลงใหม่ด้วย

ประกาศจัดการสอาดในจังหวัดพระนครนี้ นอกจากจะมีวัตถุประสงค์ในเรื่องความเป็นระเบียบเรียบร้อยแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์ในด้านป้องกันอัคคีภัยอีกด้วย

#### 1.6. พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตต์เพลิงไหม้

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กฎหมายควบคุมอาคารเริ่มมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมและแนวทางที่แน่นอน กล่าวคือ มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการก่อสร้างเพื่อจะได้ป้องกันหรือระงับอัคคีภัย เพื่อความมั่นคงแข็งแรง และเพื่อประโยชน์อนามัย

เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พุทธศักราช 2474 มีเพลิงไหม้ที่ตำบลถนนเขาวราช ห้องที่อำเภอสัมพันธวงศ์ จังหวัดพระนคร ทรัพย์สินของประชาชนเสียหายเป็นจำนวนมาก เนื่องจากในท้องที่ดังกล่าวเริ่มปลูกสร้าง

<sup>13</sup> “ประกาศจัดการสอาดในจังหวัดพระนครเพิ่มเติม,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 15 แผ่นที่ 34 (20 พฤศจิกายน รัตนโกสินทร์ ศก 117) : 346.

ทำด้วยไม้เบญจเสียดขับซ้อนยากแก่การป้องกันและระงับอัคคีภัย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริเห็นสมควรจะควบคุมการก่อสร้างในบริเวณที่ไฟไหม้ เพื่อจะได้ป้องกันหรือระงับ อัคคีภัย เพื่อความมั่นคง แข็งแรง และเพื่อประโยชน์อนามัย<sup>14</sup>

ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ห้ามไม่ให้บุคคลใดทำการปลูกสร้างขึ้นภายในเขตเพลิงไหม้ที่ถนน เขาวราช จังหวัดพระนคร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากกรมนคราทร<sup>15</sup> (ซึ่งคือกรมสุขาภิบาลเดิม ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมนคราทร และได้เปลี่ยนมาเป็นกรมโยธาเทศบาล) ผู้ประสงค์จะปลูกสร้างให้ เสนอแผนผังพร้อมทั้งรายการต่อกรมนคราทรเพื่อขอรับอนุญาต<sup>16</sup> กรมนคราทรมีอำนาจที่จะส่งเป็น หนังสือให้ผู้ขออนุญาต แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมแผนผัง หรือรายการที่ผู้ขออนุญาตได้เสนอนั้นได้ แต่ต้องเพื่อประโยชน์ของความมั่นคงแข็งแรง และปลอดภัย ประโยชน์อนามัยและเพื่อรักษาแนวถนนให้ เป็นระเบียบ<sup>17</sup> ผู้ที่ทำการก่อสร้างขึ้นภายในเขตที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้โดยมิได้รับอนุญาตก็ดี หรือผิดจากแผนผังหรือรายการซึ่งกรมนคราทรกำหนดไว้ในหนังสืออนุญาตก็ดี ผู้นั้นมีความผิดต้องระวาง โทษปรับไม่เกินพันบาท และถ้ากรมนคราทรร้องขอ ศาลอาจนำคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดเปลี่ยนแปลงแก้ไข

<sup>14</sup> “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ที่ถนนเขาวราชจังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2474,” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 48 (26 มกราคม 2474) : 536.

<sup>15</sup> “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ที่ถนนเขาวราชจังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2474,” มาตรา 3.

<sup>16</sup> “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ที่ถนนเขาวราชจังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2474,” มาตรา 6.

<sup>17</sup> “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ที่ถนนเขาวราชจังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2474,” มาตรา 7.

หรือหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นเสียได้”<sup>18</sup> เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการ ให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติและมีอำนาจออกกฎเสนาบดี

ต่อมาเมื่อเกิดเพลิงไหม้ในท้องที่ใด ก็จะมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ตรา พระราชบัญญัติขึ้นควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้เป็นคราว ๆ ไป เช่น พระราชบัญญัติควบคุม การก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ที่บริเวณระวางถนนเจริญกรุง เขาวราช และปทุมคงคา กับที่ตำบลถนน เขาวราช ตอนคลองศาลเจ้าใหม่ถม จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมอาคาร ฉบับสุดท้ายในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช

## 2. ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปีพุทธศักราช 2475

ยุคนี้เป็นระยะเวลาตั้งแต่การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชของไทยสิ้นสุดลงโดยประกาศ เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 และประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในวันที่ 27 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 นับแต่นั้นมาอำนาจในการบัญญัติกฎหมายของบ้านเมืองจึงเปลี่ยนแปลง ไปจากแต่เดิม ซึ่งเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ มาเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ในระยะนี้ กฎหมายของบ้านเมืองที่ออกโดยสภาผู้แทนราษฎรนั้น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองกำหนดให้ ตราในรูปของ “พระราชบัญญัติ” และเมื่อพระมหากษัตริย์ได้ประกาศให้ใช้แล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้<sup>19</sup>

<sup>18</sup> “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ที่ถนนเขาวราชจังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2474,” มาตรา 12.

<sup>19</sup> รดาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ, “การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533).

กฎหมายควบคุมอาคารในสมัยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปีพุทธศักราช 2475 แยกพิจารณาได้เป็น 2 ช่วง คือ

### 2.1. ช่วงก่อนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522

เมื่อเกิดเพลิงไหม้ ตำบลสี่แยกมหานาค อำเภอป้อมปราบ จังหวัดพระนคร เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2475 สถาปนิกผู้แทนราษฎรจึงถวายคำปรึกษาว่า สมควรมีการควบคุมการก่อสร้างบริเวณเพลิงไหม้เพื่อจะได้ป้องกันและระงับอัคคีภัย เพื่อความมั่นคงแข็งแรง เพื่อประโยชน์อนามัย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ด้วยความแนะนำยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร<sup>20</sup> พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ ที่ตำบลสี่แยกมหานาค จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2475”<sup>21</sup> หลักเกณฑ์ในการควบคุมยังคงเหมือนพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ที่ถนนเขาวราช จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2474 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ที่บริเวณระหว่างถนนเจริญกรุง เขาวราชและปทุมคงคา กับที่ตำบลถนนเขาวราช ตอนคลองศาลเจ้าใหม่ถม จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2475 หลังจากนั้นยังมีการออกพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในบริเวณเพลิงไหม้ เป็นคราว ๆ ไปเมื่อเกิดเพลิงไหม้อีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ที่ตำบลถนนทรงวาด กับคลองถมสัมพันธวงศ์ จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2476 เป็นต้น จนกระทั่งสมัยของการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร เป็นฝ่ายกำหนดพื้นที่ที่จะใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 เป็นกฎหมายแม่บทที่ให้รัฐบาล

<sup>20</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 49 (18 กันยายน 2475) : 362.

<sup>21</sup> “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ ที่ตำบลสี่แยกมหานาค จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2475,” มาตรา 1.

ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจประกาศให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ ในบริเวณเพลิงไหม้ที่รัฐบาลเห็นสมควรให้มีการควบคุมการก่อสร้าง โดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา<sup>22</sup>

การที่สภาผู้แทนราษฎรมอบอำนาจให้รัฐบาลเป็นฝ่ายเลือกบริเวณไฟไหม้ที่จะประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติเนื่องจากกระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทน มีขั้นตอนสลับซับซ้อน ทำให้เกิดความล่าช้า ไม่สามารถออกกฎหมายมาใช้ได้ทันความต้องการที่มุ่งจะควบคุมการก่อสร้าง โดยจัดวางผังใหม่ทั้งพื้นที่ไฟไหม้โดยจัดวางผังใหม่ทั้งพื้นที่ไฟไหม้ ซึ่งกฎหมายที่จะออกมากควบคุมการก่อสร้างต้องทำโดยรวดเร็ว เห็นได้จากกำหนดระยะเวลาในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ถ้าได้ประกาศใช้ ณ ที่ใดภายหลังเก้าสิบวัน นับแต่วันเพลิงไหม้ ให้ถือว่าเป็นโมฆะ<sup>23</sup> จึงมีความจำเป็นที่ต้องมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารดำเนินการแทน

ตามพระราชบัญญัตินี้ผู้ใดประสงค์จะปลูกสร้างให้เสนอแผนผังพร้อมทั้งรายการต่อกรมโยธาเทศบาลเพื่อขอรับอนุญาต<sup>24</sup> ซึ่งกรมโยธาเทศบาลมีอำนาจจะส่งเป็นหนังสือให้ผู้ขออนุญาตแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมแผนผัง หรือรายการที่ผู้ขออนุญาตเสนอนั้นได้ แต่ต้องเป็นการส่งเพื่อประโยชน์ของความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัย เพื่อประโยชน์อนามัยหรือเพื่อรักษาแนวถนนให้เป็นระเบียบ

ผู้ที่ทำการปลูกสร้างขึ้นภายในเขตที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา โดยมิได้รับอนุญาตก็ดี หรือผิดจากแผนผัง หรือรายการซึ่งกรมโยธาเทศบาลอนุญาตก็ดี หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งกรม

<sup>22</sup> “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476,” มาตรา 3.

<sup>23</sup> “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476,” มาตรา 4.

<sup>24</sup> “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476,” มาตรา 9.

โยธาเทศบาลกำหนดไว้ในหนังสืออนุญาต ผู้นั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกินพันบาท และถ้าเป็นกรณีที่กรมโยธาเทศบาลร้องขอ ศาลอาจทำคำสั่งให้ผู้กระทำผิดเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือรื้อสิ่งปลูกสร้างนั้นเสียได้<sup>25</sup>

ต่อมาในปี พุทธศักราช 2479 รัฐบาลมีความคิดที่จะให้กฎหมายควบคุมอาคารเป็นการทั่วไปโดยเห็นว่า

เวลานี้ไม่มีกฎหมายทั่วไปสำหรับควบคุมการก่อสร้างอาคารในพระราชอาณาจักร เว้นแต่เมื่อเกิดมีเพลิงไหม้แล้วรัฐบาลออกพระราชบัญญัติควบคุมเฉพาะอาณาเขตต์เป็นราย ๆ ไป แต่ตามปกติย่อมมีการก่อสร้าง ขยับขยาย คัดแปลง และซ่อมแซมอาคารอยู่เสมอทั่วพระราชอาณาจักร ซึ่งบางรายผู้ออกแบบไม่มีความรู้ในวิชาการหรือผู้ก่อสร้างไม่คำนึงถึงการปลอดภัย ย่อมให้กำเนิดอาคารอันไม่มั่นคงแข็งแรง ไม่เหมาะสมลักษณะการอนามัยหรือการสุขาภิบาล สำหรับจะให้เป็นที่พักอาศัยและประกอบด้วยวัตถุก่อสร้างซึ่งอาจเป็นเชื้ออหิวาต์หรือเป็นอาคารสำหรับกิจการซึ่งเป็นที่รังเกียจต่อปวงชนอยู่ใกล้เคียงอันผิดหลักการของผังเมือง การที่เป็นได้เช่นนี้ย่อมเป็นโอกาสเกิดอันตรายต่อชีวิตของพลเมืองที่พักอาศัยอาคารอันผิดหลักการอันสมควรเหล่านั้น ทั้งเป็นการอันตรายต่อผู้อื่นที่มาเกี่ยวข้องหรืออยู่ใกล้เคียงบริเวณนั้นด้วย ให้ผลไม่พึงปรารถนาทั้งในทางปลอดภัย ทางเศรษฐกิจ และทางอนามัยต่อชุมชนเหล่านั้น จึงถึงเวลาอันสมควรที่จะให้มีการควบคุมให้กิจการซึ่งเกี่ยวกับอาคารใหม่นั้นได้ปลูกสร้างตามหลักวิชาการ และคอยจัดการให้อาคารที่มีใช้อยู่แล้วได้แปลงสภาพเข้าหลักการดีขึ้นเรื่อยไป

พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 มีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในความมั่นคงแข็งแรง การอนามัย สุขาภิบาล การป้องกันอหิวาต์ และการผังเมือง<sup>26</sup> โดยมีหลักการควบคุม คือ ห้ามมิให้บุคคลปลูกสร้างอาคารอย่างใด ๆ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น<sup>27</sup> ซึ่งในท้องถิ่นที่ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว หมายความว่าถึง

<sup>25</sup> “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476,” มาตรา 15.

<sup>26</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 53 ตอนที่ 46 (29 พฤศจิกายน 2479) : 765.

<sup>27</sup> “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง พุทธศักราช 2479,” มาตรา 6.



คณะมนตรีเทศบาล ส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาล หมายความว่า คณะกรรมการจังหวัด<sup>28</sup> บุคคลใดประสงค์จะปลูกสร้างอาคารให้เสนอแผนผัง และแบบก่อสร้าง พร้อมทั้งรายการต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพื่อรับอนุญาต<sup>29</sup> เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ขออนุญาตแก้ไข แต่การแก้ไขต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ใน กฎกระทรวง หรือ เทศบัญญัติ และเพื่อประโยชน์ความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย และการป้องกันอัคคีภัย เพื่อการอนามัย เพื่อรักษาแนวอาคาร และเพื่อประโยชน์สถาปัตยกรรม<sup>30</sup> ผู้ปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาต ปลูกผิดจากแบบหรือรายการที่ได้รับอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาทและเมื่อเจ้าหน้าที่ร้องขอศาลอาจสั่งให้ผู้กระทำผิดเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือรื้อถอนอาคาร หรือส่วนของอาคารที่ได้สร้างผิดแบบหรือรายการที่ได้รับอนุญาตเสียภายในเวลาที่ได้กำหนดให้ ถ้าผู้กระทำผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควร เพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือรื้อถอนอาคารหรือส่วนของอาคาร โดยคิดค่าใช้จ่ายจากผู้เป็นเจ้าของ<sup>31</sup> นอกจากนั้นตามพระราชบัญญัตินี้ยังควบคุมอาคารที่ก่อสร้างแล้วด้วย โดยให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งเจ้าของอาคารที่นายช่างตรวจพบว่าอาคาร หรือส่วนหนึ่งส่วนใดแห่งอาคารไม่มั่นคงแข็งแรง หรือไม่ปลอดภัย ซึ่งน่าจะเป็นอันตรายต่อร่างกาย ชีวิต หรือทรัพย์สิน ให้เลิกใช้อาคาร หรือส่วนหนึ่งส่วนใดแห่งอาคาร หรือให้เปลี่ยนแปลงการใช้ หรือรื้อถอนเสียภายในเวลาอันสมควรที่ได้กำหนดให้ ถ้าเจ้าของอาคารไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นให้นำความในมาตรา 11 วรรค 2 มาใช้บังคับ<sup>32</sup>

<sup>28</sup> “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง พุทธศักราช 2479,” มาตรา 4.

<sup>29</sup> “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง พุทธศักราช 2479,” มาตรา 8.

<sup>30</sup> “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง พุทธศักราช 2479,” มาตรา 10.

<sup>31</sup> “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง พุทธศักราช 2479,” มาตรา 11.

<sup>32</sup> “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479,” มาตรา 12.

พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง ครั้งแรกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2504 หลักการสำคัญที่แก้ไขคือ

ก. เพิ่มอำนาจให้ฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งทางการปกครอง และการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งได้เองโดยไม่ต้องขออำนาจศาลดังนี้<sup>33</sup>

1. กรณีที่มีการปลูกสร้างอาคาร โดยมีได้รับอนุญาต เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งระงับการก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง และหรือรื้อถอนอาคาร หรือส่วนแบ่งอาคาร

2. กรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารผิดจากแผนผังแบบก่อสร้าง หรือรายการที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในหนังสืออนุญาต เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลง และหรือรื้อถอนอาคาร หรือส่วนของอาคารที่ผิดเสียได้ภายในระยะเวลาอันสมควร

3. กรณีผู้ปลูกสร้างซึ่งได้รับคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ไม่อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร หรืออุทธรณ์ แต่คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารวินิจฉัยสั่งให้ยกอุทธรณ์ และผู้ปลูกสร้างอาคารผู้ได้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือภายใน 15 วันนับแต่ได้รับทราบคำวินิจฉัยแล้วแต่กรณี เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลง และหรือรื้อถอนอาคาร และส่วนแห่งอาคารนั้นได้ โดยคิดค่าใช้จ่ายจากผู้ปลูกสร้างอาคารนั้น

<sup>33</sup> “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2504,” มาตรา 4.

ข. เพิ่มองค์กระบบคณะกรรมการ

ตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวแก่การก่อสร้างอาคาร โดยมีหน้าที่  
วินิจฉัยอุทธรณ์<sup>34</sup> ของผู้ปลูกสร้างอาคาร

การแก้ไขครั้งที่ 2 โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 192 เพื่อกำหนดให้เจ้าของอาคารบางประเภทที่ใช้ในบริการสาธารณะ เพื่อหาประโยชน์ เช่น โรงมหรสพ โรงแรม ภัตตาคาร อาคารชุด และอาคารขนาดใหญ่ เป็นต้น จัดให้มีที่จอดรถยนต์สำหรับผู้ที่ใช้ประโยชน์จากอาคารนั้น ๆ<sup>35</sup>

2.2. ช่วงของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522

กฎหมายควบคุมอาคารของไทย ฉบับปัจจุบันได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 เป็นการรวมกฎหมาย 2 ฉบับ คือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 และ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 เข้าด้วยกันเป็นฉบับเดียว โดยปรับปรุงให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ และเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมอาคาร โดยมี  
การแก้ไขเพิ่มเติมที่สำคัญดังนี้

ก. เพิ่มองค์กรในรูปคณะกรรมการ

ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 มาตรา 14 กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมอาคารซึ่งมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำในการออกกฎกระทรวง, ให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติ

<sup>34</sup> “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2504,” มาตรา 6.

<sup>35</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89 ตอนที่ 118 (3 สิงหาคม 2515) : 1.

ท้องถิ่น, ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และปฏิบัติการ  
อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้<sup>36</sup>

ข. แก้อำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2479 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจบังคับการให้เป็น  
ไปตามคำสั่งได้เองโดยไม่ต้องขออำนาจศาล แต่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522  
ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้รื้อถอนอาคาร ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอ  
ต่อศาลให้บังคับให้มีการรื้อถอน ถ้าศาลมีคำสั่งให้มีการรื้อถอน ในคำสั่งนั้นศาลจะกำหนดให้  
เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ดำเนินการ ผู้ควบคุมงาน หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้หน้าที่ในการรื้อถอน  
ก็ได้<sup>37</sup>

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ได้บังคับใช้ตลอดมา จึงมีการปรับปรุงและแก้ไข  
เพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจและลักษณะของ  
การกระทำความคิด เมื่อประมาณปลายปี พุทธศักราช 2534 โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร  
(ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535 โดยมีสาระสำคัญที่แก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

1. ปรับปรุงบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้เหมาะสม  
และ คล่องตัวมากยิ่งขึ้น

<sup>36</sup> “พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522,” มาตรา 18.

<sup>37</sup> “พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522,” มาตรา 42.

2. เพิ่มหลักการกำกับดูแลในการปลูกสร้างอาคาร ด้วยการแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบก่อนการดำเนินการก่อสร้าง คัดแปลงหรือถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคาร แทนการขออนุญาต เพื่อให้เกิดความสะดวก และรวดเร็วแก่ประชาชนมากขึ้น

3. ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการบังคับการตามพระราชบัญญัติ<sup>38</sup> เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น<sup>38</sup> โดยสามารถบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง โดยไม่ต้องขออำนาจศาล

#### วัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคารของไทย

กฎหมายควบคุมอาคาร จัดเป็นกฎหมายเทคนิค กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่รัฐบัญญัติขึ้นจากเหตุผลทางเทคนิค ไม่มีหลักในทางศีลธรรม จริยธรรมอยู่เบื้องหลังกฎหมายประเภทนี้ วัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคารจึงต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ซึ่งจะมีปรากฏอยู่ในเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมาย และในบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น

กฎหมายควบคุมอาคารของไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535<sup>39</sup> โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า

...เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ได้ประกาศใช้มานานแล้ว แม้ว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกันอยู่ตลอดมา แต่ปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัว

<sup>38</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 39 (6 เมษายน 2536).

<sup>39</sup> ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 96 ตอนที่ 80 (14 พฤษภาคม 2522) : 43.

มากขึ้น ฉะนั้น เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร สมควรปรับปรุงกฎหมาย..

ส่วนเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535 เป็นเพียงการปรับปรุงวิธีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคารดังนี้<sup>40</sup>

1. ปรับปรุงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ว่าด้วยการออกอนุบัญญัติ (กฎหมายลำดับรอง) ตามพระราชบัญญัตินี้ให้เหมาะสมและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น
2. เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบก่อนการดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารแทนการขออนุญาต
3. ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ใช้ในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
4. ปรับปรุงบทกำหนดโทษ อัตราโทษ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ให้เหมาะสมกับสภาวะทางเศรษฐกิจ และลักษณะของการกระทำความผิด
5. ปรับปรุงบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับการปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น หรือให้เหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น

สำหรับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 มีเนื้อหาที่แสดงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมอาคารปรากฏอยู่หลายมาตรา เช่น ในมาตรา 8 บัญญัติว่า

<sup>40</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 39 (6 เมษายน 2535).



เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด....

#### มาตรา 46 บัญญัติว่า

ในกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง คัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้ก่อสร้าง คัดแปลง หรือ เคลื่อนย้ายก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมีสภาพ หรือ มีการใช้ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการแก้ไขตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

และแม้ในกฎกระทรวงบางฉบับก็ปรากฏข้อความดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งจากข้อความดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 มีวัตถุประสงค์ 8 ประการ ดังนี้

#### 1. เพื่อประโยชน์ในด้านความมั่นคงแข็งแรง

วัตถุประสงค์ในด้านความมั่นคงแข็งแรงน่าจะเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งในเรื่องความปลอดภัย ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักในกฎหมายควบคุมอาคารของทุกประเทศ วัตถุประสงค์ในด้านความมั่นคงแข็งแรงปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตต์เพลิงไหม้ ที่ถนนเขวาราช จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2474 ความว่า “...ทรงพระราชดำริเห็นสมควรจะควบคุมการก่อสร้างในบริเวณที่ไฟไหม้เพื่อจะได้ป้องกัน หรือระงับอัคคีภัย เพื่อความมั่นคงแข็งแรง และเพื่อประโยชน์อนามัย...”<sup>41</sup>

ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 วัตถุประสงค์ในเรื่องความมั่นคงแข็งแรงจะปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ และในมาตรา 8 (เรื่องการออกกฎกระทรวง) เช่นตามมาตรา 8(2)

<sup>41</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 48 (26 มกราคม 2474) : 536.

ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดการรับน้ำหนักความต้านทาน ความคงทน ตลอดจนลักษณะ และคุณสมบัติของวัสดุที่ใช้ และได้มีกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 8 คือกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พุทธศักราช 2526) ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2526 กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พุทธศักราช 2527) ลงวันที่ 17 กันยายน พุทธศักราช 2527 ยังได้กล่าวถึงหรือมีเนื้อหาเกี่ยวกับความ มั่นคงแข็งแรง เช่น ข้อ 34 หมวด 5 ในกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พุทธศักราช 2526) บัญญัติว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารประเภทควบคุมการใช้ต้อง ดูแลรักษา และซ่อมแซมอาคารให้อยู่ในสภาพที่มั่นคงแข็งแรง ปลอดภัย ถูกสุขลักษณะ และมีให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือ ทรัพย์สินตลอดเวลาที่ใช้อาคารนั้น”

## 2. ความปลอดภัย

วัตถุประสงค์เรื่องความปลอดภัยปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร รตนโกสินทร์ ศก 116 หมวดที่ 2 ว่าด้วยการสุขาภิบาลที่กำหนดให้จัดให้ดีขึ้น ตอน 3 การจัดทำต่อไปในภายหลัง อย่าให้ปลูกสร้าง หรือซ่อมเรือนโรงที่จะเป็นเหตุให้บังเกิดโรคได้ มาตรา 16 ข้อ 1 ความว่า

..แต่ผู้ที่ปลูกเรือนนั้น จะต้องทำตามคำสั่งของกรมสุขาภิบาล ทุกสิ่งทุกอย่าง อันที่จะได้แนะนำให้ปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้สร้างแลทั้งตามกฎหมายข้อบังคับใด ๆ ซึ่งจะได้ตั้งขึ้น เป็นการเนื่องจากพระราชกำหนด เพื่อป้องกันไม่ให้ปลูกสร้าง หรือ ต่อเติมตึกเรือนโรงที่จะเป็นอันตราย...

ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ก็ปรากฏวัตถุประสงค์ ในเรื่องความปลอดภัย ในเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ และในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามมาตรา 8 กำหนดให้รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดการต่าง ๆ เพื่อวัตถุประสงค์หลายอย่าง หนึ่งในวัตถุประสงค์นั้นก็คือ เรื่องความปลอดภัย

ความปลอดภัยตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คือ ความปลอดภัยต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน เช่น มาตรา 46 กำหนดว่า “ในกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีสภาพ หรือ มีการใช้ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สิน...”

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

นอกจากนั้นยังรวมถึงความปลอดภัยในระหว่างการก่อสร้างด้วย เช่น ในกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พุทธศักราช 2526) ข้อ 11 กำหนดว่า “ในระหว่างการก่อสร้างอาคาร ผู้ดำเนินการต้องตรวจสอบความแข็งแรงและความปลอดภัยของนั่งร้านที่สร้างขึ้นเป็นประจำ...”

จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยนี้ เป็นวัตถุประสงค์หลักและวัตถุประสงค์พื้นฐานของกฎหมายอาคารของไทย เช่นเดียวกับที่เป็นวัตถุประสงค์หลักและวัตถุประสงค์พื้นฐานของกฎหมายควบคุมอาคารในต่างประเทศ

### 3. การป้องกันอัคคีภัย

วัตถุประสงค์ในเรื่องการป้องกันอัคคีภัย เป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการควบคุมอาคารในยุคแรก ๆ ทั้งของต่างประเทศและของไทย ซึ่งยังคงมีความสำคัญอยู่ในยุคปัจจุบัน

กฎหมายควบคุมอาคารของไทยฉบับแรกที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันอัคคีภัย คือ ประกาศห้ามไม่ให้เอาแผงไม้ไผ่จาก มาทำเป็นพระเพิง ในพระอารามหลวง จุลศักราช 1215 มีความว่า “...มักพอใจเอาแผงไม้ไผ่บ้างจากบ้าง มาทำเป็นพะเพิงทำเป็นฝาถั้นห้องบ้างเป็นหอพักบ้าง เป็นกันสาดบ้าง ดูรุงรังไม่งามตา อย่าให้มีเลย ก็เป็นรังพินรังไฟ ไม่งามบ้านงามเมือง...”

ในกฎหมายควบคุมอาคารของไทยฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ได้ปรากฏวัตถุประสงค์ในการป้องกันอัคคีภัย ทั้งในเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ และในบทบัญญัติของกฎหมายเช่น มาตรา 8 ให้อำนาจรัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดการต่างๆ เพื่อประโยชน์แห่งการป้องกันอัคคีภัย และรัฐมนตรีได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พุทธศักราช 2535) ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2535 ซึ่งในหมวด 2 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระบบป้องกันเพลิงไหม้ในอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ โดยให้มีระบบท่อขึ้น, ที่เก็บน้ำสำรอง, หัวรับน้ำดับเพลิง, เครื่องดับเพลิงแบบมือถือตามชนิดและขนาดที่เหมาะสม, ระบบดับเพลิงอัตโนมัติ, ระบบบันไดหนีไฟ และช่องทางเฉพาะกิจสำหรับบุคคลภายนอกเข้าไปบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในอาคาร

และมีการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2522 เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร ซึ่งออกตามความในกฎหมายฉบับเดิม คือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 และยังมีผลใช้บังคับอยู่ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “บรรดากฎกระทรวง เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด...ซึ่งได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479.. ให้คงใช้บังคับได้ต่อไป ทั้งนี้ เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้”

ในข้อบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติข้อความเกี่ยวกับการป้องกันอัคคีภัยโดยตรงหรือโดยอ้อมในบางข้อ เช่น ข้อ 33 กำหนดเรื่องช่องทางเดินภายในอาคาร ต้องมีขนาดตามที่กำหนด โดยมีแสงสว่างให้แลเห็นได้ชัดเจน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในกรณีที่เกิดไฟไหม้ หรือ ข้อบัญญัติข้อ 37 กำหนดว่า “ห้ามมิให้มีประตูหน้าต่าง หรือช่องลมจากครัวไฟเปิดเข้าสู่ห้องส้วมหรือห้องนอนของอาคารได้โดยตรง” หรือ ข้อ 38 “เตาไฟสำหรับการอุตสาหกรรมหรือการพาณิชย์ ต้องมีผนังเตาก่อด้วยอิฐดินเผา หรืออิฐทนไฟ กำบังความร้อนไม่ให้เกิดอันตราย ไฟไหม้ ส่วนอาคารที่ต่อเนื่องกับเตา และต้องตั้งอยู่ในอาคารที่ประกอบด้วยวัตถุทนไฟ ทั้งนี้เตาต้องตั้งห่างจากผนังอาคาร หรือสิ่งที่เป็นเชื้อไฟอบรัศมีไม่ต่ำกว่า 4.00 เมตร”

#### 4. การสาธารณสุข

วัตถุประสงค์เรื่องการสาธารณสุขปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร รัตนโกสินทร์ ศก116 (พุทธศักราช 2440) กฎหมายฉบับนี้นับว่าเป็นกฎหมายสุขาภิบาลฉบับแรกที่ได้แสดงเจตนารมณ์ไว้อย่างชัดเจนว่า มีวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันโรคติดต่อ มิให้เกิดแพร่หลายขึ้น ดังจะเห็นได้จากข้อความตอนต้นของพระราชกำหนดซึ่งแสดงเหตุผลไว้ดังต่อไปนี้

ด้วยการสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครนั้น เป็นการสมควรที่จะเตรียมการขึ้นไว้และจะได้จัดการให้สำเร็จบริบูรณ์เป็นแบบต่อไป เพื่อจะได้ป้องกันโรคภัยอันตรายของมหาชนนั้น ทรงพระราชดำริเห็นว่า สมควรที่จะแต่งตั้งเจ้าพนักงานสุขาภิบาลขึ้น อยู่ในบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงนครบาล สำหรับจะได้รับลงมือจัดการรักษาความสะอาดบางอย่างขึ้นในทันที เพื่อที่ป้องกันโรคภัยอันตรายในกรุงเทพฯ และให้สืบสวนตรวจตราการที่เกี่ยวในทางโรคภัยของมหาชนทั่วไป เพื่อจะได้ดำริทำข้อบังคับและทำการต่างๆ ตามสมัยตามคราว อันควรแก่การรักษาความสะอาด ป้องกันไม่ให้เกิดโรคภัย กับทั้งจะให้ได้เป็นระเบียบเรียบร้อยและงดงาม ให้เป็นที่เจริญทั่วไปตลอดเขตแขวงพระนครนั้น<sup>42</sup>

<sup>42</sup> พัดณี สุจ้านงค์, รองศาสตราจารย์, การสุขาภิบาลทั่วไป General Sanitation (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527), หน้า 6.

การจัดการสุขาภิบาลตามพระราชกำหนดฉบับนี้ ได้บัญญัติเรื่องการควบคุมอาคารไว้ในตอนที่ 3 เรื่องการจำกัดต่อไปในภายหลัง อย่าให้ปลูกสร้างหรือซ่อมโรงเรียนที่จะเป็นเหตุให้บังเกิดโรคได้ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ในด้านการสาธารณสุข จึงถือได้ว่าเรื่องการสาธารณสุขเป็นวัตถุประสงค์เริ่มแรกในการควบคุมอาคารของไทย

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ปรากฏวัตถุประสงค์ในการควบคุมการสาธารณสุขในเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ และในบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น ในมาตรา 8 ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดแบบและจำนวนของห้องน้ำและห้องส้วม, ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เพื่อประโยชน์แห่งการสาธารณสุข และรัฐมนตรีได้ออกกฎกระทรวงตามอำนาจดังกล่าวคือ กฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พุทธศักราช 2535) เป็นกฎกระทรวงควบคุมอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ซึ่งในหมวด 2 ได้วางระบบระบายอากาศ ในหมวด 3 เป็นเรื่องระบบบำบัดน้ำเสีย และการระบายน้ำทิ้ง และในหมวด 5 เป็นระบบกำจัดขยะมูลฝอยซึ่งแสดงถึงวัตถุประสงค์ในการสาธารณสุขทั้งสิ้น

และได้มีการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2522 ซึ่งมีหมวด 8 ว่าด้วยการสุขาภิบาล กำหนด เรื่องการระบายน้ำ, ส้วม และที่ทิ้งขยะ ซึ่งเป็นเรื่องการสาธารณสุขโดยตรง



## 5. การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ตามพระราชกำหนด สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร รัตนโกสินทร์ ศก 116 ปรากฏในคำปรารภว่า “เพื่อจะได้ดำริห์ทำข้อบังคับ แลทำการต่างๆ ตามสมัยตามคราวอันสมควรแก่การรักษาความสะอาด ป้องกันไม่ให้เกิดโรคภัย กับทั้งจะให้ระเบียบเรียบร้อยแลงคงาม ให้เป็นที่เจริญทั่วไปตลอดเขตฯ แขวงพระนครนั้น” แสดงว่าเริ่มมีการให้ความสำคัญในเรื่องสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยแล้ว

เรื่องการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็เป็นวัตถุประสงค์หนึ่งในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 เช่นกันดังเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ประการหนึ่งคือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และในบทบัญญัติของกฎหมายก็มีเรื่องเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเช่นให้รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พุทธศักราช 2535) ซึ่งเป็นกฎกระทรวงควบคุมอาคารสูง และอาคารขนาดใหญ่พิเศษ มีบทบัญญัติในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในหมวดที่ 1 คือการกำหนดลักษณะของอาคาร เนื้อที่ว่างของภายนอกอาคาร และแนวอาคาร, ในหมวดที่ 3 มีเรื่องระบบบำบัดน้ำเสีย และการระบายน้ำทิ้งและในหมวดที่ 5 เป็นเรื่องระบบกำจัดขยะมูลฝอย และในองค์ประกอบของคณะกรรมการควบคุมอาคารยังกำหนดให้มีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นกรรมการด้วย<sup>43</sup>

## 6. การผังเมือง

วัตถุประสงค์ในการผังเมือง เป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคารในยุคหลัง ๆ ซึ่งตามเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ประการหนึ่งก็คือเพื่อเพิ่ม

<sup>43</sup> “พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522,” มาตรา 14.

ประสิทธิภาพในด้านการควบคุมการผังเมือง และในบทบัญญัติของกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในเรื่องการผังเมืองเช่น ตามมาตรา 8 ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด เพื่อประโยชน์แห่งการผังเมืองซึ่งรัฐมนตรีก็ได้ใช้อำนาจดังกล่าวออกกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามดังกล่าวหลายฉบับ เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 16 (พุทธศักราช 2530) ลงวันที่ 4 มีนาคม 2530 กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง คัดแปลง หรือ เปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในท้องที่บางส่วนของตำบลบางกระทึก อำเภอสามพราน, ตำบลศาลายา อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม และแขวงศาลาธรรมสพต์, แขวงทวีวัฒนา, เขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร

นอกจากนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง รื้อถอนเคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารชนิดใด หรือประเภทใด ในกรณีที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวง<sup>44</sup> หรือมีกฎกระทรวงแล้วแต่เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือ เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นขัดหรือแย้งกับกระทรวง เนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ซึ่งจะมีผลใช้บังคับได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคาร และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี<sup>45</sup> ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ออกข้อบัญญัติดังกล่าวหลายฉบับ เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2525 กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง คัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่เขตมีนบุรี แขวงคลองสิบ แขวงคูฝั่งเหนือ เขตหนองจอก และแขวงคลองสามประเวศ แขวงลำปลาทิว แขวงลาดกระบัง เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร ฯ ล ฯ

<sup>44</sup> “พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522,” มาตรา 9.

<sup>45</sup> “พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522,” มาตรา 10.

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ยังบัญญัติว่า<sup>46</sup> ถ้ากฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา 9 หรือมาตรา 10 ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองให้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง แสดงให้เห็นว่าวัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคารเพื่อประโยชน์ในด้านการผังเมืองเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญยิ่งในปัจจุบัน

## 7. การสถาปัตยกรรม

วัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคารเพื่อการสถาปัตยกรรม เริ่มปรากฏครั้งแรกในประกาศห้ามไม่ให้เอาแผงไม้ฝาจากมาทำเป็นพะเพิงในพระอารามหลวง เป็นประกาศห้ามไม่ให้เอาแผงไม้ฝา, จาก มาทำเป็นพะเพิง ซึ่งจะทำได้ก็ไม่ได้ นอกจากนั้นบ้านเมืองยังไม่งามด้วย ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ในด้านสถาปัตยกรรม

ซึ่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฉบับปัจจุบัน ได้ปรากฏวัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคารเพื่อการสถาปัตยกรรม ทั้งในเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ และในคำอธิบายของกฎหมายเอง เช่น ในมาตรา 8 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน เนื้อที่ และที่ตั้งอาคารและลักษณะ ระดับ เนื้อที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร เป็นต้น

และตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดการดังกล่าว ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

<sup>46</sup>“พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522,” มาตรา 12.

เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2522 และในหมวด 4 ของข้อบัญญัติได้กำหนดลักษณะอาคารต่าง ๆ และหมวด 5 ได้กำหนดส่วนต่าง ๆ ของอาคาร ซึ่งเป็นเรื่องทางสถาปัตยกรรม

#### 8. การอำนวยความสะดวกแก่การจราจร

วัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคาร เพื่อการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ก็เป็นวัตถุประสงค์ที่ปรากฏในการควบคุมอาคารในยุคแรก ๆ ของไทย ถือปรากฏในประกาศเว้นที่ริมถนนหลวงรัตนโกสินทร์ สก 117 ซึ่งกำหนดให้เว้นที่ข้างถนนนั้นไว้ตามกำหนดที่เจ้าพนักงานจะได้กำหนดให้เพื่อสร้างทางเดินเท้าข้างถนนนั้น ๆ

และตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 ปรากฏวัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคาร เพื่อการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ในเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ และในบทบัญญัติของกฎหมาย เช่นเดียวกับวัตถุประสงค์อื่น ๆ

และรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารได้ออกกฎกระทรวง โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พุทธศักราช 2517) ลงวันที่ 30 เมษายน พุทธศักราช 2517 (ที่ยังคงมีผลใช้บังคับในปัจจุบัน โดยมาตรา 79 แห่ง พระราชบัญญัติฯ พุทธศักราช 2522) ในกฎกระทรวงฉบับที่ 7 ดังกล่าวนี้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับที่จอดรถยนต์, ที่กัลดรถยนต์, ทางเข้าออกของรถยนต์ของอาคารประเภทต่าง ๆ คือ โรงมหรสพ, โรงแรม, อาคารชุด, ภัตตาคาร, ห้างสรรพสินค้า, สำนักงาน, อาคารขนาดใหญ่ ซึ่งในด้านหนึ่ง ข้อกำหนดดังกล่าว ย่อมส่งผลต่อการจราจรในแง่ที่ว่า เมื่อกำหนดให้อาคารเหล่านั้นต้องมีที่จอดรถยนต์ได้จำนวนที่

กำหนดแล้ว ก็จะช่วยให้ผู้ใช้ประโยชน์ในอาคารเหล่านั้นไม่นำรถยนต์เหล่านั้นมาจอดในบริเวณถนน อันจะทำให้เป็นผลเสียต่อการจราจรแถวนั้น

อาคารที่ก่อสร้างต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการควบคุมอาคารทั้งหมด ไม่ใช่ดูที่ความมั่นคงแข็งแรงอย่างเดียว ศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัย เป็นการยอมรับถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคารว่า การก่อสร้างอาคารนอกจากจะต้องไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารแล้ว ยังต้องไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายด้วย เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1083/2529 วินิจฉัยว่า “การที่จำเลยก่อสร้างต่อเติมอาคารจนเป็นเหตุให้ขาดประโยชน์แห่งการป้องกันอัคคีภัยและการผังเมืองไม่ต้องด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แม้อาคารจะมีความมั่นคงแข็งแรง ก็ถือได้ว่ามีเหตุสมควรที่จะต้องรื้อถอน”

#### วัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคารของต่างประเทศ

กฎหมายควบคุมอาคารของต่างประเทศ เริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่ยุคบาบิโลน เมื่อประมาณ 2,100 ปีก่อนคริสตกาล<sup>47</sup> โดยที่ข้อกำหนดในยุคแรก ๆ ส่วนใหญ่จะมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดจากเพลิงไหม้ และการพังทลาย ในขณะที่วัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพเริ่มปรากฏขึ้นในกฎหมายยุคหลัง<sup>48</sup> จนเมื่อมาถึงทุกวันนี้กฎหมายอาคารได้ขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ออกไปมากขึ้น โดยมุ่งคุ้มครองสวัสดิการสังคมและเศรษฐกิจ<sup>49</sup> สิ่งแวดล้อม และสวัสดิการอื่น<sup>50</sup>

<sup>47</sup> George N. Thompson, “Preparation and Revision of Building Codes,” Urban Land Use Policy: The Central City (New York: The Free Press, 1972), p. 133.

<sup>48</sup> *ibid.*

<sup>49</sup> “Economic Commission for Europe,” International Harmonization of Building Regulations in the ECE Region (Geneva: United Nations Publication, 1987), p. 1.

โดยที่วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายอาคารในปัจจุบันคือเพื่อปกป้องคุ้มครองสุขอนามัยและความปลอดภัย (Health and Safety)<sup>51</sup> ทั้งนี้วัตถุประสงค์อื่นที่กฎหมายในบางประเทศกำหนดเพิ่มขึ้นนั้นเนื่องมาจากเหตุผลต่าง ๆ เช่น จากสภาพภูมิอากาศ คือในประเทศที่อยู่ในเขตนานาก็อาจจะบัญญัติวัตถุประสงค์กฎหมายอาคารให้มุ่งในการสงวนรักษาพลังงานด้วย ที่อาจยกตัวอย่างได้ เช่น ประเทศสวีเดน<sup>52</sup> ที่ในกฎหมายอาคารนอกจากจะระบุว่ามิวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิการแล้ว (Welfare) ยังระบุวัตถุประสงค์ในการสงวนรักษาพลังงาน (Energy Conservation) ตามมาตรา 44(a) ของพระราชกฤษฎีกา The Building Ordinance ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อ 1 กรกฎาคม 1960 โดยได้กำหนดว่า การออกแบบและก่อสร้างอาคารต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการสงวนรักษาพลังงาน และสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยเครื่องมือที่ลดหรือจำกัดการใช้น้ำร้อน<sup>53</sup> (Law of The Device for Limiting Hot Water Consumption)

ในวิทยานิพนธ์นี้จะกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการควบคุมอาคารของต่างประเทศไปตามลำดับดังนี้

#### 1. ความปลอดภัย (Safety)

ความปลอดภัย เป็นวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายควบคุมอาคารในยุคแรก ๆ และยังคงเป็นวัตถุประสงค์หลักในยุคปัจจุบัน<sup>54</sup>

<sup>50</sup> "Economic Commission for Europe," Building Regulations in ECE Countries (Geneva: United Nations Publication, 1985), p. 3.

<sup>51</sup> "Economic Commission for Europe," Building Regulations in ECE Countries , p. 3.

<sup>52</sup> "Economic Commission for Europe," Guideline to National Building Regulations (Geneva: United Nations Publication, 1983), p. 7.

<sup>53</sup> *ibid.*, pp. 8-9.

<sup>54</sup> "Economic Commission for Europe," Guidelines for Government Policies and Measures for the Gradual Industrialization of Building (Geneva: United Nations Publication, 1974), p. 25.



ในกฎหมายนั้นอาจไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์ว่าเพื่อปกป้องความปลอดภัยโดยตรง แต่กล่าวไว้เพื่อป้องกันอันตรายของผู้อยู่อาศัยจากการพังทลายและอัคคีภัย<sup>55</sup> เช่นนี้ ก็น่าจะถือได้ว่าเป็นการปกป้องคุ้มครองความปลอดภัย นั่นเอง

ทุกประเทศที่มีกฎหมายอาคารจะระบุเรื่องความปลอดภัยนี้เป็นหลักเสมอ โดยเฉพาะประเทศในยุโรป เช่นกฎหมายของประเทศออสเตรีย<sup>56</sup> นูลกาเรีย<sup>57</sup> แคนาดา<sup>58</sup> [ระบุไว้เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของสาธารณะ (Public Safety)] เชคโกสโลวาเกีย<sup>59</sup> เดนมาร์ก<sup>60</sup> ฝรั่งเศส<sup>61</sup> โดยที่ในบางประเทศ เช่น ไชปรีส ไม่มีการระบุวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยไว้โดยชัดเจนในกฎหมาย แต่อาจตีความได้ว่ากรณีที่กฎหมายอาคารของไชปรีสระบุถึงความสะอาดสบายและลักษณะอันน่าพอใจ (Amenity) ย่อมหมายความรวมถึงเพื่อปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยของปัจเจกชน โดยเฉพาะของผู้อยู่อาศัยในอาคาร<sup>62</sup>

การกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยนี้ จะทำให้ในตัวเองที่มีการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความมั่นคง แข็งแรงของวัสดุที่ใช้<sup>63</sup> และข้อกำหนดอื่นที่เกี่ยวข้อง และการปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยนี้จะ

<sup>55</sup> George N.Thompson, "Preparation and Revision of Building Codes," Urban Land Use Policy : The Central City, ed. Richard B. Andrews (New York: The Free Press, 1972), p. 133.

<sup>56</sup> "Economic Commission for Europe," Building Regulations in ECE Countries (Geneva: United Nations Publication,1985), p. 14.

<sup>57</sup> *ibid.*, p. 18.

<sup>58</sup> *ibid.*, p. 19.

<sup>59</sup> *ibid.*, p. 21.

<sup>60</sup> *ibid.*, p. 24.

<sup>61</sup> *ibid.*, p. 28.

<sup>62</sup> *ibid.*, pp. 20-21.

<sup>63</sup> George N.Thompson, "Preparation and Revision of Building Codes," Urban Land Use Policy : The Central City, ed. Richard B. Andrews (New York: The Free Press, 1972), p. 134.

ครอบคลุมในหลักเกณฑ์ตั้งแต่ การก่อสร้าง (Construction) การดัดแปลงอาคาร (Alteration) และรวมถึงการใช้ประโยชน์ในอาคารนั้นด้วยเช่นที่ปรากฏในกฎหมายของสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน<sup>64</sup> (German Democratic Republic)

การที่กฎหมายอาคารกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยนี้ แสดงให้เห็นถึงความปรารถนาของสังคมและภาครัฐบาลที่ต้องการปกป้องคุ้มครอง ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของพลเมือง อันถือว่าเป็นสิ่งที่มีค่าที่สุดของชาติ<sup>65</sup> ซึ่งการประกันความปลอดภัยนี้ค่อนข้างจะมีความแตกต่างจากหลักอื่นคือถือว่า เป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่าง พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนผู้ก่อสร้าง โดยถือว่าวิศวกร หรือสถาปนิกสามารถและต้องเข้ามามีส่วนร่วมด้วย<sup>66</sup> โดยทั่วไปกฎหมายเกี่ยวกับอาคารจะมีข้อกำหนดพื้นฐานให้การออกแบบและการก่อสร้างนั้นต้องกระทำโดยที่อาคารจะมีลักษณะปลอดภัยจากการพังทลายแตกร้าว หรือบิดเบี้ยวผิดรูปทรงจนไม่เหมาะแก่การอยู่อาศัยเป็นปกติ ทั้งนี้ตลอดอายุของอาคารนั้น<sup>67</sup>

## 2. สุขภาพอนามัย (Health)

สุขภาพอนามัย (Health) เป็นวัตถุประสงค์หลักอีกประการหนึ่งของกฎหมายควบคุมอาคารในยุคปัจจุบัน<sup>68</sup> ซึ่งในทุกประเทศจะพบว่าเรื่องความปลอดภัย และสุขภาพอนามัยเป็นวัตถุประสงค์พื้นฐานของ

<sup>64</sup> “Economic Commission for Europe,” Building Regulations in ECE Countries (Geneva: United Nations Publication, 1985), p. 29.

<sup>65</sup> “Economic Commission for Europe,” International Harmonization of Building Regulations in the ECE Region (Geneva: United Nations Publication, 1987), p. 30.

<sup>66</sup> *ibid.*

<sup>67</sup> *ibid.*, p. 31.

<sup>68</sup> “Economic Commission for Europe,” Guidelines for Government Policies and Measures for the Gradual Industrialization of Building, p. 25.

กฎหมายอาคาร<sup>69</sup> อย่างไรก็ตามมีตำราเล่มหนึ่งที่กล่าวว่า กฎหมายเกี่ยวกับอาคารในยุคแรก ๆ จะเกี่ยวข้องกับ เฉพาะในเรื่องการป้องกันอันตรายจากเพลิงไหม้และการพังทลายของอาคาร ส่วนเงื่อนไขเกี่ยวกับเรื่อง สุขภาพ เพิ่งมาปรากฏในกฎหมายยุคหลังเท่านั้น<sup>70</sup> เห็นได้ว่าจากหลักเรื่องสุขอนามัยนี้ทำให้กฎหมายได้ วางข้อกำหนดในเรื่องอื่นตามมา เช่น การที่อาคารต้องมีที่ว่างต่อบุคคลเป็นเนื้อที่ที่เหมาะสมที่ผู้นั้นจะอยู่ อาศัยได้อย่างสะดวกสบายพอสมควร ข้อกำหนดเกี่ยวกับการป้องกันเสียง การไหลเวียนของอากาศ และ โดยเฉพาะในปัจจุบันที่ประเทศส่วนใหญ่ถือระบบรัฐสวัสดิการ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้าไปมี บทบาท และใช้อำนาจในการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมให้กับประชาชน ในกรณีที่เกิดการนั้นเอกชนเป็น ผู้จัดทำ รัฐจึงต้องวางข้อกำหนดให้เอกชนจัดทำโดยถูกต้อง ไม่เอาัดเอาเปรียบจนเกินไป อย่างไรก็ตาม การวางข้อกำหนดในอาคาร โดยเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ทางสุขภาพนี้ คงต้องกำหนดให้พอดี มิเช่นนั้นอาจ เป็นการเพิ่มต้นทุนในการก่อสร้างมากเกินไปจนไม่มีใครต้องการมาลงทุนในกิจการก่อสร้าง เนื่องจากผล ตอบแทนไม่คุ้มกับต้นทุน<sup>71</sup> ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นท้ายที่สุดจะเป็นผลเสียต่อประชาชน โดยเฉพาะบุคคลที่มี รายได้น้อยไม่อาจซื้อหาที่อยู่อาศัยราคาถูกลงได้

<sup>69</sup> “Economic Commission for Europe,” International Harmonization of Building Regulations in the ECE Region (Geneva:United Nations Publication,1987), p. 3.

<sup>70</sup> George N.Thompson, “Preparation and Revision of Building Codes,” Urban Land Use Policy : The Central City, ed. Richard B. Andrews (New York: The Free Press, 1972), p. 133.

<sup>71</sup> Richard B.Andrews, Urban Land Economics and Public Policy (New York: The Free Press, 1971), pp. 58-59.

### 3. การป้องกันอัคคีภัย

การป้องกันอัคคีภัย ได้กล่าวไว้แล้วในข้อ 1.1.2 ว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่ปรากฏในกฎหมายอาคารในยุคแรก ๆ ถึงกับมีผู้กล่าวว่า การป้องกันอาคาร และผู้อยู่อาศัยในอาคารจากอัคคีภัยเป็นมูลเหตุเก่าที่สุด มูลเหตุหนึ่งที่ทำให้ต้องมีการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับอาคารขึ้นมา<sup>72</sup>

ในประเทศยุโรปนั้นมีปรัชญาและข้อกำหนดเกี่ยวกับการป้องกันอัคคีภัยที่แตกต่างกันออกไป เทียบเท่ากับจำนวนประเทศในยุโรปทีเดียว ทั้งนี้ไม่ใช่เพราะประเทศเหล่านั้นตระหนักถึงคุณค่าของชีวิตพลเมืองแตกต่างกันไปแต่เพราะว่าแต่ละรัฐบาลมีวิธีแก้ไขปัญหาและทรัพยากรในการบริการและควบคุมที่แตกต่างกันออกไป<sup>73</sup> เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันอัคคีภัยอัคคีภัยกฎหมายควรมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการป้องกัน (Prevention) การตรวจพบกรณีมีเพลิงไหม้ (Detection) การหลบหนีเมื่อเกิดเพลิงไหม้ (Escape) หรือ การผจญเพลิง (Fire-Fighting)<sup>74</sup>

### 4. วัตถุประสงค์ทางด้านสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันกฎหมายอาคารในประเทศต่าง ๆ ได้เน้นเรื่องการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยถือเป็นประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) แทนที่จะคำนึงถึงแต่ประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยในอาคารเท่านั้น จากเดิมที่ทุกประเทศประกาศใช้กฎหมายอาคาร โดยความมุ่งหมายเพื่อปกป้องคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยแล้ว ในอีกหลาย ๆ ประเทศเช่นกันที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสภาพทางสังคมและสิ่งแวดล้อม<sup>75</sup> ใน

<sup>72</sup> “Economic Commission for Europe,” International Harmonization of Building Regulations in the ECE Region (Geneva:United Nations Publication,1987), p. 40.

<sup>73</sup> *ibid.*, p. 41.

<sup>74</sup> *ibid.*, pp. 41-45.

<sup>75</sup> “Economic Commission for Europe,” International Harmonization of Building Regulations in the ECE Region (Geneva:United Nations Publication,1987).

บางกรณียังมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับอาคารเพื่อควบคุมและประกันการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม<sup>76</sup> ในประเทศทางยุโรปส่วนใหญ่มีกฎเกณฑ์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อความสะอาดสบายหรือรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ประเทศนอร์เวย์, เดนมาร์ก, ฝรั่งเศส, เนเธอร์แลนด์, อังกฤษ และสกอตแลนด์<sup>77</sup>

อย่างไรก็ดีเห็นว่าโดยเนื้อหาของกฎหมายเกี่ยวกับอาคารส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับสภาพภายในตัวอาคาร เพื่อประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยมากกว่า ส่วนแง่มุมทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่จะปรากฏในกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมือง ในส่วนที่กำหนดการแบ่งพื้นที่เป็นพื้นที่สีเขียว หรือพื้นที่เพื่อการอุตสาหกรรม

#### 5. วัตถุประสงค์อื่น

นอกจากวัตถุประสงค์หลักทั้ง 4 ประการคือเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย การป้องกันอัคคีภัยและสิ่งแวดล้อมแล้ว ในกฎหมายอาคารของประเทศต่างๆ ยังอาจระบุจุดมุ่งหมายอื่นด้วย เช่น เพื่อเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ<sup>78</sup> เหตุผลทางจิตใจ<sup>79</sup> โดยเฉพาะในประเทศแถบเมืองหนาว เช่น ยุโรป ส่วนใหญ่กฎเกณฑ์เกี่ยวกับอาคารของประเทศเหล่านี้จะกำหนดวัตถุประสงค์ในการสงวนรักษาพลังงานไว้ด้วยโดยเฉพาะในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา<sup>80</sup>

<sup>76</sup>“Economic Commission for Europe,” International Harmonization of Building Regulations in the ECE Region .

<sup>77</sup> *ibid.*, p. 9.

<sup>78</sup>“Economic Commission for Europe,” International Harmonization of Building Regulations in the ECE Region (Geneva:United Nations Publication,1987), p. 1.

<sup>79</sup> George N.Thompson, “Preparation and Revision of Building Codes,” Urban Land Use Policy : The Central City, ed. Richard B. Andrews (New York: The Free Press, 1972), p. 136.

<sup>80</sup>“Economic Commission for Europe,” International Harmonization of Building Regulations in the ECE Region (Geneva:United Nations Publication,1987), p. 3.

กล่าวได้ว่ากฎหมายอาคารที่ดี ไม่ควรเป็นเพียงการรวบรวมข้อความทางเทคนิคไว้ แต่ต้องคำนึงถึง วัตถุประสงค์และปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ครอบคลุมถึงการคุ้มครองปัจเจกชนวัตถุประสงค์ทางสังคมและ เศรษฐกิจ<sup>81</sup> โดยคำนึงถึงสภาพภูมิอากาศและภูมิประเทศของท้องถิ่นนั้นด้วยแล้ว กฎหมายอาคารก็จะไม่ใช่สิ่งขัดขวางกิจกรรมของเอกชนแต่จะเป็นสิ่งช่วยสร้างเสริมทั้งในแง่ชีวิตความเป็นอยู่และกิจการการ ก่อสร้างของภาคเอกชนให้เจริญรุดหน้าไปได้

---

<sup>81</sup> George N.Thompson, "Preparation & Revision of Building Codes," p. 135.