

บทที่ 1

วิวัฒนาการ ความสำคัญของกฎหมายควบคุมอาคาร และ การกำหนดระยะถอยร่น ความสูง พื้นที่ว่าง ของอาคาร ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษและสิงคโปร์

กรุงเทพมหานครมีประชากรตามที่ปรากฏในทะเบียนสำมะโนประชากรในปี พ.ศ. 2539 จำนวน 5,584,963 คน¹ แต่ในความเป็นจริงมีจำนวนผู้อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครมีมากกว่าสิบล้านคน สาเหตุสำคัญที่ทำให้กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางทางการปกครอง การค้าและบริการ การศึกษา สาธารณสุข การคมนาคม ฯลฯ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้มีการย้ายถิ่นของคนในชนบทและหัวเมืองต่างๆเข้ามาในกรุงเทพมหานครจำนวนมากและเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากอดีตเป็นต้นมา สิ่งที่เป็นผลที่ตามมาคือการเกิดขึ้นของอาคาร ไม่ว่าจะเป็นอาคารสำหรับพักอาศัย อาคารสำนักงาน อาคารเพื่อการพาณิชย์ และอาคารเพื่อประโยชน์อื่นใด การเกิดขึ้นของอาคารเหล่านี้ก็เพื่อตอบสนองความเจริญเติบโตของเมืองและประชากร แต่ก็ก่อให้เกิดปัญหาที่ต้องพิจารณาในหลายๆด้านด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็น ด้านการสาธารณสุข สุขภาพอนามัยของผู้อยู่อาศัย ซึ่งเป็นสาเหตุหรือที่มาที่ทำให้ต้องมีกฎหมายควบคุมอาคาร หรือกฎหมายผังเมืองในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สิงคโปร์ เป็นต้น ด้านความสวยงามและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง รวมทั้งด้านสถาปัตยกรรมของอาคาร ด้านความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร ด้านสิ่งแวดล้อม การป้องกันเพลิงไหม้ ปัญหาเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งซึ่งต้องนำมาพิจารณาเมื่อเกิดมีอาคารขึ้น เครื่องมือสำคัญที่กรุงเทพมหานครนำมาใช้เพื่อลดปัญหาดังกล่าวคือ “กฎหมายควบคุมอาคาร” โดยนำมาใช้ร่วมกับกฎหมายอื่นๆ เช่น กฎหมายผังเมือง เป็นต้น

ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีอาคารเฉพาะเพื่อการอยู่อาศัย จำนวน 1,836,682 หน่วย² (ข้อมูลถึงมิถุนายน 2541) ทำให้สิ่งที่กรุงเทพมหานครต้องเผชิญกับปัญหาด้านอาคารมีมากมายหลายกรณี เช่น การป้องกันอัคคีภัย การมีอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือ

¹ สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, สถิติกรุงเทพมหานคร ปี 2540
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 19

² ธนาคารอาคารสงเคราะห์ “UP DATE,” วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์ ปีที่ 4
(กรกฎาคม 2541) : 59

ก่อสร้างผิดจากแบบที่ได้รับอนุญาต เป็นต้น วิทยานิพนธ์นี้จะทำการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับระยะถอยร่นของอาคาร การจำกัดความสูงของอาคาร การกำหนดพื้นที่ว่างของอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร ดังนั้นเพื่อเป็นพื้นฐานการวิเคราะห์สภาพปัญหา และแนวทางการแก้ไขในบทต่อไป รวมทั้งเพื่อความกระจ่างชัดเกี่ยวกับเกณฑ์การกำหนดระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร กฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ในบทนี้จะได้พิจารณาถึง

- วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมอาคาร
- วิวัฒนาการการกำหนดระยะถอยร่น ความสูง พื้นที่ว่างของอาคาร เขตกรุงเทพมหานคร
- หลักการจำกัดสิทธิการใช้สอยและแนวความคิดในการมอบอำนาจนิติบัญญัติในฝ่ายบริหาร
- ความสำคัญของการกำหนดระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคาร
- บทบัญญัติในการกำหนดระยะถอยร่น ความสูง พื้นที่ว่างของอาคาร ในเขตกรุงเทพมหานคร
- อำนาจในการกำหนดระยะถอยร่น ความสูง พื้นที่ว่างของอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร
- กฎหมายควบคุมอาคารในการกำหนดระยะถอยร่น ความสูง พื้นที่ว่างของอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร
- การกำหนดระยะถอยร่น ความสูง พื้นที่ว่างของอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร
- เจ้าหน้าที่ของรัฐกับการควบคุมรักษากฎหมาย
- สภาพบังคับทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง

1.1 วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมอาคาร

กฎหมายที่ใช้ควบคุมอาคาร โดยตรงในปัจจุบันนี้คือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 สำหรับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่สำคัญของกฎหมายควบคุมอาคารนั้น เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพในด้านความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร ความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย และประชาชนทั่วไป การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร³ วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ดังกล่าวเป็นเหตุสำคัญในการตราพระราชบัญญัติฉบับที่ใช้ในปัจจุบัน เป็นการปรับเปลี่ยนบทบัญญัติของข้อกำหนดให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่อประสิทธิภาพในการควบคุมอาคารให้มากขึ้น ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ นี้จากรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยการเสนอของคณะรัฐมนตรีและนายคำร น้อยมณี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ชี้แจงหลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติ ในการพิจารณามีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อภิปรายประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

ร้อยตำรวจโทชาญ มนุชธรรม ได้อภิปรายว่า “.....กฎหมายปัจจุบันที่ใช้อยู่นั้น ขาดมาตรการที่จะให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะกำหนดเงื่อนไขในการก่อสร้างให้ผู้ก่อสร้างต้องปฏิบัติตาม อาทิเช่น การกำหนดให้การก่อสร้างอาคารพาณิชย์ในสถานที่ที่ติดกับที่สาธารณะว่าจะต้องงดเว้นหรือออกจากที่สาธารณะเท่าใด เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรประการหนึ่ง...”

นายชนะ รุ่งแสง ได้อภิปรายว่า “.....อาคารตึกแถวที่สร้างกันอยู่ในขณะนี้ไม่ว่าจะสร้าง 30-40 คูหาก็คงจะเห็นว่าอาคารเหล่านั้นไม่มีที่จะเว้นไว้เป็นที่จอดรถของอาคารเหล่านั้น ทั้งๆที่อาคารเหล่านั้นเป็นอาคารที่ประกอบธุรกิจการค้า.....”

“.....อาคารตึกแถวตามกฎหมายการก่อสร้างอาคารสาธารณะเท่าที่เป็นอยู่กำหนดไว้ว่า เว้นทางเดินหลังไว้ 2 เมตร ในกรณีเพื่อเกิดเพลิงไหม้หรืออะไรทำนองนั้น เจ้าของหรือผู้ซื้อตึกแถวทั้งหลายก็ต่อพื้นที่ที่เหลือ 2 เมตร เป็นที่อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ของตนเองจนกระทั่งเต็มพื้นที่ ในบางตึกนั้นถ้าเป็นตึกแถว 4 ชั้น แทนที่จะต่อเฉพาะคร่าวกับทางเดินหลังที่กำหนดไว้ตามกฎหมายขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะไปยับยั้งหรือดำเนินการสิ่งนั้นไม่มีถึงผิดกฎหมายก็ไปแจ้งตำรวจ ตำรวจก็ดำเนินคดี เมื่อตำรวจดำเนินคดีส่งไปฟ้องศาลกับปรับไป 400 -500 บาท จากนั้นแล้วมือกฎหมายไม่สามารถจะทำอะไรได้ จึงเป็นเรื่องการฉวยโอกาสของผู้ใช้ความอดทน โดยคำนึงถึงประโยชน์ตัวเองไม่มีความละอายแก่ใจและทำอย่างนั้นไป แต่กฎหมายฉบับนี้จะแก้สิ่งเหล่านั้นไปได้.....”

³พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, หมายเหตุ

นายไพโรจน์ ชัยนาม ได้อภิปรายว่า “.....ผมเห็นว่ากระทรวงมหาดไทยได้กระทำอย่างถูกต้องแล้วที่เสนอเข้าแทนที่จะปล่อยทิ้งไว้เป็นเวลาเป็นสิบๆปีเพราะในเวลานี้ปัญหาเรื่องการก่อสร้างอาคารนี้ได้ก่อความยุ่งยากและทำความเดือดร้อนให้แก่ประชากรเป็นอันมาก ผมเองไม่มีความรู้สึกอย่างสมัยก่อน แต่เดี๋ยวนี้โดนเข้ากับตัวเข้าจึงมีความรู้สึกแล้วก็เที่ยวถามคนโน้นคนนั้นก็ไม่ค่อยมีใครรู้เรื่อง อ้างว่ากฎหมายประเทศเราไม่ทันสมัย เช่น อย่างการก่อสร้างเขาก่อสร้างเข้ามาติดที่เราเลยก็ไม่มีทางห้ามปรามอันใดได้ เพราะอ้างว่าเขากระทำได้ตามกฎหมาย กฎหมายของเราไปไม่ถึงการอ้างเช่นนี้ก็เห็นใจเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่เขาก็ช่วยผมเหมือนกันแต่รู้สึกการอ้างกันเช่นนี้เป็นที่น่าละอายอย่างยิ่งสำหรับระบบกฎหมายของประเทศไทย แต่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายฉบับนี้เวลานี้เป็นเรื่องที่ผมโดนประสบอยู่ คือเขาบอกว่าห้ามไม่ได้ เข้ามาติดได้แต่การติดจนถึงกับติดรั้วจนเราไม่มีทางจะออก เขาก่อติดรั้วเลย รื้อผมกระดิกไม่ได้เลยทีเดียวนอกจากนี้เรื่องนี้ได้บอกกับเจ้าหน้าที่หลายคนแล้ว.....ผมจึงอยากจะขอเตือนไว้ในเรื่องนี้ขอได้โปรดกรุณาพิจารณาในการร่างกฎหมายใหม่นี้ที่จะเติมข้อความรายละเอียดที่ห่างจากกำแพงเท่านั้นเท่านี้ ที่ไหนในโลกเขามีทั้งนั้นแหละครับ มีแต่ประเทศไทยเราเท่านั้นยังไม่มี ประเทศที่เจริญไม่ว่าประเทศที่เป็นเมืองขึ้นหรือไม่ แต่ประเทศที่เป็นเมืองขึ้นที่อยู่ในความดูแลของอังกฤษ เขาคงเจริญไปกว่าเราอีก.....”

นายแสวง พุทธสถิตย์ ได้อภิปรายว่า “.....เนื่องจากมีข้อเท็จจริงเท่าที่ปรากฏการก่อสร้างอาคารของเรานั้นเท่าที่ปรากฏอยู่ในเวลานี้ ตามที่ออกแบบแปลนต่างๆไปก่อสร้างทางเจ้าหน้าที่ควบคุมก็คงเป็นไปตามแบบแปลนที่กระทำ มีการเว้นถนนหนทางไว้ตามที่กำหนดแต่ต่อมาภายหลังก็มีการต่อเติมปิดทางซึ่งเป็นช่องทางเดิน ซึ่งกำหนดไว้ตามกฎหมายว่าจะเว้นอันนี้แหละครับเป็นไปปัญหาเรื่องเจ้าหน้าที่หรือพนักงานที่เข้าไปตรวจตราเสร็จแล้วก็ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่.....”

หลังจากที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็ได้มีการรับหลักการโดยมีมติเป็นเอกฉันท์และตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจนผ่านการอนุมัติจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นกฎหมายในเวลาต่อมา พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นี้มีความแตกต่างจากกฎหมายควบคุมอาคารฉบับอื่นๆ คือ กฎหมายฉบับที่ผ่านมานี้เมื่อสร้างอาคารเสร็จแล้วผู้ครอบครองอาคารจะใช้สอยเป็นอาคารประเภทใดหากไม่มีการต่อเติมตัด

แปลงอยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องขออนุญาตแล้วก็ไม่มีการควบคุมแต่อย่างใด แต่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารได้ควบคุมการก่อสร้าง การรื้อถอน การเคลื่อนย้าย และการใช้สอยอาคารด้วย⁴

ปัญหาเกี่ยวกับการถอยร่นของอาคาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางเดินหลังอาคาร ตึกแถวที่กำหนดไว้วันว่างสองเมตรนั้น เป็นปัญหาที่มีมานานแล้วดังจะเห็นว่าการพิจารณาในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้นำมากล่าวถึงและมุ่งหวังว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ซึ่งพิจารณาในขณะนั้นจะเป็นกฎหมายที่จะเป็นกฎหมายที่เข้ามาแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้จนถึงวันนี้เกือบยี่สิบปีแล้วแต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่ และมีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เพราะอาคารที่สร้างนั้นเป็นสิ่งที่ปรากฏให้เห็นได้ง่ายไม่อาจเก็บซ่อนไว้ได้ ใดๆ สภาพของปัญหาจึงสะสมมาจนเป็นการยากในการแก้ไข

วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 รวมทั้งฉบับแก้ไข ปี พ.ศ. 2535 ซึ่งเจตนารมณ์ในการแก้ไขเพียงให้กฎหมายมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ให้มากขึ้นรวมทั้งให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและลักษณะการกระทำผิดกว่าที่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น ส่วนเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายก็ยังคงเป็นเช่นเดิม ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

สิ่งสำคัญที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มุ่งเน้นในการควบคุมก็คือ “อาคาร” ทั้งกรณีของการก่อสร้างอาคารและการควบคุมการใช้อาคาร คำว่า “อาคาร” นั้นมีความหมายเพียงใดจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาเป็นอันดับแรกว่ากฎหมายควบคุมอาคารฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ครอบคลุมหรือไม่ ตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ กำหนดว่า “อาคาร” หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงานและสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้และหมายความรวมถึง

- 1) อัฒจันทร์หรือสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นเพื่อใช้เป็นที่ชุมนุมของประชาชน

⁴รววิทย์ โล่ห์ทอง, เอกสารการสอนวิชาปฏิบัติวิชาชีพงานก่อสร้าง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (นันทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531), หน้า 5

- 2) เชื้อน สะพาน อุโมงค์ ทางหรือท่อระบายน้ำ อุโมงค์ คานเรือ ทำน้ำ ทำจอดเรือ รั้ว กำแพง หรือประตู ที่สร้างขึ้นติดต่อกันหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นให้บุคคลไปใช้สอย
- 3) ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างสำหรับติดหรือตั้งป้าย
 - (ก) ที่ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะและมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือมีน้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกินสิบกิโลกรัม
 - (ข) ที่ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งวัดในทางราบแล้ว ระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และมีขนาดหรือมีน้ำหนักเกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง
- 4) พื้นหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กักน้ำ และทางเข้าออกของรถ สำหรับอาคารที่กำหนดตามมาตรา 8 (9)
- 5) สิ่งก่อสร้างขึ้นอย่างอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ให้หมายรวมถึงส่วนต่างๆของอาคารด้วย ”

จากข้อกำหนดของบทบัญญัติที่กฎหมายดังกล่าว สามารถจำแนกความหมายของอาคาร ได้ออกเป็น 4 ประเภทคือ

- (1) อาคารโดยสภาพ
- (2) สิ่งปลูกสร้างซึ่งบุคคลอาจเข้าไปอยู่หรือเข้าไปใช้สอยได้
- (3) สิ่งที่ดีถือว่าเป็นอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- (4) ส่วนต่างๆของอาคารของอาคารตาม (1) (2) และ (3)

(1) อาคารโดยสภาพ

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ในส่วนของนิยามคำว่าอาคารระบุไว้ชัดเจนว่า อาคาร หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน ในส่วนนี้จะเห็นได้ว่า คำว่า “อาคาร” ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ นั้นเป็นไปตามความหมายตามความเข้าใจทั่วไปของบุคคลที่ประชาชนเข้าใจทั่วไปว่า อาคารนั้นหมายถึงสิ่งใด

- (2) สิ่งปลูกสร้างซึ่งบุคคลอาจเข้าไปอยู่หรือเข้าไปใช้สอยได้

อาคารในส่วนนี้ตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ได้ขยายขอบเขตจากอาคารในความหมายที่บุคคลเข้าใจกัน ในการพิจารณาว่าสิ่งใดเป็นอาคารในข้อนี้จึงมุ่งเน้นรวมถึง “สิ่งปลูกสร้างขึ้นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือใช้สอยได้” เป็นสำคัญ ดังตัวอย่างเช่น

- โรงงานผสมคอนกรีตผสมเสร็จ เพื่อจำหน่ายทั่วไปถือเป็นอาคาร⁵
- เติ่นท์หรือประรำชั้นเดียวเพื่อใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราว ถือว่าเป็นอาคารด้วย แต่อาจได้รับอนุญาตยกเว้นไว้ไม่ต้องขออนุญาตก่อสร้างหรือรื้อถอน หากเป็นตามลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 9 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ
- ถังเหล็กพร้อมฐานคอนกรีตรองรับสร้างขึ้นเพื่อใช้บรรจุก๊าซว่าเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นสำหรับใช้สอย จึงต้องถือว่าสิ่งก่อสร้างดังกล่าวเป็นอาคารด้วย ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 786/2529
- เฝิงที่จำเลยปลูกอยู่อาศัยและทำการค้าขายด้วยนั้น แม้จะใช้วัสดุค้ำหลังคาไว้อันมีลักษณะเป็นการชั่วคราวสามารถรื้อถอนได้ก็ตามก็มีสภาพเป็นอาคารตามความหมายของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 884/2535

จากตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้นนั้นมีข้อที่น่าสังเกตสองประการ กล่าวคือ

ประการแรก อาคารตามความหมายนี้เกิดขึ้นจากการตีความตามบัญญัติมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ดังจะเห็นได้ว่า ถึงบรรจุก๊าซก็เข้ามาอยู่ในการควบคุมของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ด้วย แม้ไม่มีลักษณะเป็นอาคารทั่วไปตามความเข้าใจทั่วไปของประชาชน นอกจากนี้ยังมีสิ่งปลูกสร้างอีกหลายอย่างที่ยังน่าจะต้องพิจารณาว่าจะอยู่ในขอบเขตการบังคับใช้ของกฎหมายควบคุมอาคารหรือไม่ เช่น การก่อสร้างพระพุทธรูปซึ่งอาจมีคนเข้าไปในองค์พระได้ เสาอากาศ เติ่นซึ่งมีคนเข้าไปในองค์เติ่นได้ ตู้คอนเทนเนอร์ซึ่งนำมาใช้ประโยชน์เป็นที่พักอาศัย ในประเด็นนี้ในประเทศอังกฤษกฎหมายควบคุมอาคาร (THE BUILDING ACT 1984) ได้กำหนดนิยามคำว่าอาคารไว้กว้างมาก “อาคาร หมายถึง สิ่งปลูกสร้างไม่ว่าจะถาวรหรือชั่วคราวและรวมถึงโครงสร้าง หรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งตั้งขึ้นมาไม่ว่าชนิดใดก็ตามหรือตามธรรมชาติไม่ว่าจะถาวรหรือชั่วคราว เว้นแต่บทบัญญัติจะกำหนดไว้เป็น

⁵ กรุงเทพมหานคร (สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร) "บันทึกข้อความที่ ก.ท. 036/742 ถึงผู้อำนวยการสำนักการโยธา, 22 พฤษภาคม 2535

อย่างอื่น" คำว่า โครงสร้างหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งตั้งขึ้น หมายความว่ารวมถึง รถยนต์ เรือ เฮลิคอปเตอร์ เครื่องบิน หรือวัตถุใดๆที่เคลื่อนที่ตามสถานการณ์ที่ THE SECRETARY OF STATE จะได้ให้ความเห็นไว้ เนื่องจากผลของนิยามสิ่งต่างๆที่นอกเหนือที่จะถูกคิดว่าเป็นอาคาร อาจตกอยู่ภายในบทบัญญัตินี้ เช่น กำแพง เสาวิทยุ ไซโล โครงสร้างสนับสนุนแอร์ และสิ่งที่คล้ายกัน ในข้อบัญญัติเกี่ยวกับอาคาร (THE 1991 REGULATIONS) ได้ให้คำนิยามนี้เพื่อจุดประสงค์ทั่วไป เช่น เกี่ยวกับอำนาจของพนักงานท้องถิ่น (LOCAL AUTHORITY) ในการจัดการเรื่องที่จะคิดว่าเป็นอาคาร ดังนั้นการให้คำนิยามมีความจำเป็นมากที่จะให้ความหมายอย่างกว้างที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ในการใช้ทั่วไป และ⁶ จะเห็นได้ว่าในประเด็นปัญหาในประเทศอังกฤษก็ประสบเช่นเดียวกับประเทศไทย การกำหนดนิยามที่กว้างไว้ในสมัยแรก ทำให้เกิดปัญหาแต่ต้องกำหนดเช่นนี้และรอการพัฒนาการใช้กฎหมายเป็นเวลานานเพื่อลดปัญหาที่เกิดซึ่งถือว่าเป็นเอกลักษณ์ของกฎหมายอังกฤษ ในกรณีของประเทศไทยควรจะต้องพิจารณาว่าสิ่งใดเป็นอาคารในข้อนี้ นั่นต้องพิจารณาว่าเป็นสิ่งปลูกสร้างที่คนเข้าอยู่อาศัยหรือใช้สอยได้ รวมทั้งการเข้าอยู่หรือใช้สอยนั้นก็มีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์เชิงการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในอาคารตามความเข้าใจทั่วไปของประชาชน เช่น ตู้คอนเทนเนอร์ที่นำมาทำเป็นบ้านพักอาศัยการนำมาอยู่อาศัยก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคารนี้ด้วย

ประการที่สอง สิ่งปลูกสร้างชั่วคราวต่างๆก็ถือว่าเป็นอาคารด้วย เช่น เต็นท์ ประรำพิธี เป็นต้น แต่อาคารชั่วคราวต่างๆนี้อาจได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคารซึ่งจะเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งกล่าวคือ เมื่อเป็นอาคารแล้วก็ต้องอยู่ในข่ายการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร แต่อาจจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายบางประการซึ่งขึ้นอยู่กับ ลักษณะของอาคารนั้นว่ากฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะเข้าควบคุมมากน้อยเพียงใด

(3) สิ่งที่ถือว่าเป็นอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

ตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ในส่วนของความหมายคำว่า "อาคาร" มีการระบุไว้อย่างชัดเจน ว่าเป็นหมายรวมถึง สิ่งก่อสร้างดังต่อไปนี้ด้วยรวมถึงส่วนต่างๆของอาคารด้วย

⁶ Vincent Powell Smith AND M.J.Billington, The building regulations explained and illustrated (London :Blackwell science, 1995), PP. 1.2-1.3

ตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ในส่วนของความหมายคำว่า “อาคาร” มีการระบุไว้อย่างชัดเจน ว่าเป็นให้หมายรวมถึง สิ่งก่อสร้างดังต่อไปนี้ด้วยรวมถึงส่วนต่างๆของอาคารด้วย

- (1) อัฒจันทร์หรือสิ่งทีสร้างขึ้นอย่างอื่นเพื่อใช้เป็นที่ชุมนุมของประชาชน
- (2) เขื่อน สะพาน อุโมงค์ ทางหรือท่อระบายน้ำ อุโมงค์ กานเรือ ท่าเรือ ท่าจอดเรือ รั้ว กำแพง หรือประตู ทีสร้างขึ้นติดต่อกหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะหรือสิ่งทีสร้างขึ้น ให้บุคคลไปใช้สอย
- (3) ป้ายหรือสิ่งทีสร้างสำหรับติดหรือตั้งป้าย
 - (ก) ทีติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะและมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตรหรือ มีน้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกินสิบกิโลกรัม
 - (ข) ทีติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งวัดในทางราบแล้ว ระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจาก พื้นดินและมีขนาดหรือมีน้ำหนักเกินกว่าทีกำหนดไว้ในกฎกระทรวง
- (4) พื้นทีหรือสิ่งทีสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ทีกัฬบรด และทางเข้าออกของรด สำหรับอาคารทีกำหนดตามมาตรา 8 (9)
- (5) สิ่งทีสร้างขึ้นอย่างอื่นตามทีกำหนดไว้ในกฎกระทรวง

อาคารในส่วนนี้เป็อาคาร โดยผลของข้อกฎหมายทีกำหนดให้สิ่งก่อสร้างซึ่ง มิได้มีสภาพเป็อาคารถือว่าเป็นอาคารและอยู่ในการควบคุมของกฎหมายควบคุมอาคารด้วยเช่น อัฒจันทร์ เขื่อน ป้ายโฆษณา ดังทีระบุดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้กฎหมายยังเปิดโอกาสให้ รัฐบาลกำหนดสิ่งปลูกสร้างอื่นๆให้ถือว่าเป็นอาคารได้ด้วยแม้ว่าสิ่งนั้นมีใช่อาคารตามสภาพหรือ ความเข้าใจของคนทั่วไป โดยกำหนดเป็กฎกระทรวง ซึ่งผ่านการพิจารณาอนุมัติของ คณะรัฐมนตรี ซึ่งปัจจุบันไม่มีการกำหนดกฎกระทรวงเพื่อการนี้แต่อย่างใด แต่ตามพระราช บัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 นั้น การกำหนดในกรณีนี้เป็นเพียงอำนาจของรัฐ มนตรีโดยประกาศเป็ราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจ ดังกล่าวประกาศให้ เตาไฟ ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ในการอุตสาหกรรม การพาณิชย์กรรม และ การสาธารณสุข เว้นแต่มีไว้เพื่อประกอบอาหารในภัตตาคาร โรงแรม และร้านข้าวแกง

⁷ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 มาตรา 5

เครื่องจักรทุกชนิดที่ติดตั้งภายในอาคารหรือต่อเนื่องกับอาคาร⁸ เฝิง หรืออาคารซึ่งมีขนาดเกินกว่าสี่ตารางเมตรขึ้นไปโดยจะเคลื่อนที่ได้ หรือไม่ก็ตาม และถนนคอนกรีต หรือแอสฟัลต์ของเอกชนเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีแนวนอนที่มีความกว้างตั้งแต่สี่เมตรขึ้นไปและมีความยาวตั้งแต่หนึ่งร้อยเมตรขึ้นไป¹⁰ ถือว่าเป็นอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เนื่องจากมาตรา 79 กำหนดว่าบรรดากฎกระทรวง เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด กฎข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง พ.ศ. 2479 หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ.2476 ให้คงใช้บังคับต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

(4) ส่วนต่างของอาคารตาม (1) (2) และ(3)

คำว่าส่วนต่างๆของอาคารตาม (1) (2) และ (3) นั้นจะมีความหมายเพียงใดตัวพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯมิได้ให้ความหมายไว้เป็นพิเศษ การกระทำใดๆกับส่วนต่างๆของอาคาร หากเข้าข่ายเป็นการก่อสร้าง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้าย อาคารแล้วจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือต้องแจ้งความต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ในกรณีนี้เป็นกรณีที่ยากแก่การพิจารณาอีกกรณีหนึ่ง

จากที่กล่าวมาแล้วในส่วนต้นนั้นจะทำให้เข้าใจถึงความหมายของคำว่า "อาคาร" ที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯมุ่งที่จะเข้าไปใช้บังคับกับสภาพปัญหาของการพิจารณาว่าสิ่งใดเป็นอาคาร ซึ่งเป็นกรณีที่ยากแก่การพิจารณาเป็นอย่างยิ่ง อันนำมาซึ่งข้อโต้แย้งระหว่างรัฐกับเอกชน สำหรับสิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร นอกจากว่าสิ่งปลูกสร้างนั้นเป็นอาคารแล้ว จะต้องเป็นอาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลง

⁸ ประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ 5/2493 เรื่องกำหนดสิ่งก่อสร้าง พ.ศ.2479 ประกาศ ณ วันที่ 15 พฤษภาคม 2493

⁹ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดสิ่งปลูกสร้างประเภทเป็น "อาคาร" ตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ประกาศ ณ วันที่ 19 มีนาคม 2508

¹⁰ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดสิ่งปลูกสร้างบางประเภทเป็นอาคารตามพระราชบัญญัติ ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2479 ประกาศ ณ วันที่ 24 มิถุนายน 2519

ต่อเดิมขึ้นในพื้นที่ที่กฎหมายควบคุมอาคารบังคับใช้ด้วย การพิจารณาว่ากฎหมายจะบังคับใช้ใน
 ท้องที่ใด บริเวณใดนั้น มาตรา 2 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 กำหนดไว้ว่า
 “พระราชบัญญัตินี้.....จะใช้บังคับในท้องที่ใด มีบริเวณเพียงใด ให้ตราเป็น
 พระราชกฤษฎีกา” ในปัจจุบันได้มีพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับทั่วทุกจังหวัดแล้ว แต่ยังไม่
 ครอบคลุมทุกพื้นที่

1.2 วิวัฒนาการการกำหนดระยะถอยร่น ความสูง พื้นที่ว่างของอาคารในเขต กรุงเทพมหานคร

ลักษณะพิเศษประการหนึ่งของกฎหมายควบคุมอาคาร ก็คือ การเป็น
 "กฎหมายเทคนิค" กล่าวคือเป็นกฎหมายที่บัญญัติโดยเหตุผลทางเทคนิค (TECHNICAL
 REASON) การล่วงละเมิดบทบัญญัติกฎหมายนั้นไม่ถือว่าเป็นความผิดเนื่องจากในด้านความไม่
 ถูกต้องโดยธรรมชาติของมันเอง แต่เป็นความผิดเนื่องจากบทบัญญัติของข้อกำหนดซึ่งเกิดจาก
 เหตุผลของสังคมในช่วงเวลาบังคับใช้กฎหมายนั้น เช่นการก่อสร้างอาคารในช่วงสมัยหนึ่ง ไม่มี
 กฎหมายกำหนดให้ถอยร่นแต่อย่างใด การปลูกสร้างโดยไม่ถอยร่นจึงไม่มีความผิดที่ต้องได้
 รับโทษ ในปัจจุบันการปลูกสร้างอาคารจะต้องทำตามเกณฑ์ของการถอยร่น การปลูกสร้าง
 อาคารโดยไม่เป็นตามที่เกณฑ์กำหนดถือว่าเป็นการปฏิบัติผิดกฎหมายและจะต้องได้รับโทษด้วย

การที่กฎหมายควบคุมอาคารนี้เป็นกฎหมายเทคนิค ดังนั้นบทบัญญัติของ
 ข้อกำหนดก็จะเกิดจากเหตุผลทางสังคม บทบัญญัติแต่ละบทจึงมาจากการพัฒนาการสังคมที่
 ไม่หยุดนิ่ง การศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมายควบคุมอาคารจึงต้องพิจารณาถึงสภาพบ้านเมือง
 และสภาพสังคมในขณะที่กฎหมายแต่ละฉบับบังคับใช้ควบคู่กันไปด้วย เพื่อจะเห็นภาพรวม
 ของกฎหมายควบคุมอาคารได้อย่างชัดเจน โดยการศึกษาในส่วนนี้แยกศึกษาออกเป็น 3 ระยะ
 ดังนี้คือ

ระยะแรก ในช่วงก่อนมีพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479

ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก เป็นระยะที่ต้องระวัง
 ภัยจากพม่าข้าศึก ราษฎรทั่วไปก็ตั้งบ้านเรือนกระจายอยู่รอบพระนคร บริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยา
 ทั้งสองฝั่ง และริมคลองฝั่งธนบุรี ครั้นต่อมาในรัชกาลที่ 2 และรัชกาลที่ 3 บ้านเมืองเริ่มสงบ

ปลอดภัยสงคราม จำนวนประชากรในกรุงเทพฯ ประมาณ 5 หมื่น ถึง 7 หมื่นคน และอาจเพิ่มขึ้นจากเป็นเรือนแสนในสมัยรัชกาลต่อ ๆ มา ราษฎรส่วนใหญ่มีอาชีพทำนาทำสวน ประมาณร้อยละ 80-90 นอกจากนั้นเป็นขุนนางเสนาบดี และพ่อค้าแม่ค้าบริเวณที่ราษฎรตั้งบ้านเรือน มักอยู่รวมกันเป็นกลุ่มใกล้บริเวณรอบกำแพงพระบรมมหาราชวัง บริเวณในเขตคลองคูเมืองชั้นใน (คลองโรงไหม - คลองตลาด) และคลองรอบกรุง (คลองโอรังอ่าง-คลองบางลำภู) บริเวณแม่น้ำเจ้าพระยาทั้งฝั่งพระนคร (ฝั่งตะวันออก) และฝั่งธนบุรี (ฝั่งตะวันตก) รวมทั้งบริเวณริมคลองต่าง ๆ ที่แยกจากแม่น้ำเจ้าพระยาทั้งสองฝั่ง ส่วนคนจีนรวมกลุ่มอยู่ในบริเวณสำเพ็ง ตั้งแต่คลองวัดสามปลื้มจนถึง ตลาดน้อย ฝรั่งเศสโปรตุเกส พ่อค้าอังกฤษ และหมอสอนศาสนาชาวอเมริกันนั้น ตั้งบ้านเรือนอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาทั้งสองฝั่ง เช่น แถวกุฎีจีน และบริเวณสี่พระยา นอกจากนั้นยังมีกลุ่มชาวต่างชาติ เช่น มอญ ลาว เขมร แจก ฉวน และทวายตั้งบ้านเรือนเป็นกลุ่มพวกของตนกระจายอยู่ในบริเวณต่างๆ ของตัวเมือง สถานะทางเศรษฐกิจของประชาชนส่วนใหญ่ไม่แตกต่างกันมากนัก รูปแบบบ้านของผู้มีฐานะดีและบุคคลธรรมดาทั่วไปจึงไม่แตกต่างกัน นอกจากวัสดุที่ใช้ก่อสร้าง ขนาด และจำนวนของเรือน เช่น ผู้ยากจนอยู่เรือนเครื่องผูก ฝาเรือนและหลังคาเป็นวัสดุจากธรรมชาติที่หาได้ง่าย ผู้มีฐานะปานกลางอาจอยู่ในเรือนเครื่องสับ ฝาไม้ไผ่ หลังจาก ส่วนผู้มีฐานะดีอยู่เรือนไม้ ฝา กระดาน หลังคามุงกระเบื้อง จำนวนเรือนมักแตกต่างกันไปตามฐานะทางเศรษฐกิจ เช่น เป็นเรือนเดี่ยว เรือนแฝด มีนอกชาน และเรือนหมู่ เป็นต้น ส่วนผู้มีอาชีพค้าขาย ที่ต้องย้ายที่ไปตามแม่น้ำลำคลอง ซึ่งถือเป็นแหล่งค้าขายและเส้นทางคมนาคมหลัก ก็มักอาศัยในเรือประทุน หรือ เรือนแพที่มีรูปแบบเหมือนเรือนไทยบนบก แต่อยู่บนแพลูกบวบไม้ไผ่ หรือแพโป๊ะ¹¹ จะเห็นได้ว่าตั้งแต่มีการตั้งกรุงรัตนโกสินทร์เป็นต้นมา การพัฒนาการของอาคารยังคงเช่นเดียวกับในสมัยกรุงศรีอยุธยา อาคารยังอยู่กระจัดกระจายทั่วตามรอบพระนครแต่ก็ยังไม่มีความหนาแน่นมากปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากบ้านเรือนก็ไม่เกิดขึ้น ดังนั้นในช่วงเวลานี้จึงไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารออกมาบังคับใช้แต่อย่างใด

ในช่วงสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในรัชกาลนี้บริเวณที่ราษฎรตั้งบ้านเรือนจะขยายตัวออกนอกกำแพงพระนคร เขตคลองรอบกรุงออกมาจนถึงรอบเมืองชั้นนอก (คลองผดุงกรุงเกษม) และฝั่งธนบุรี ราษฎร ทั่วไปยังอยู่เรือนไทยเหมือนสมัย

¹¹ ผู้สดี ทิพทัสและมานพ พงศทัต, บ้านในกรุงเทพฯ (พระนคร:โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า405

ต้นรัตนโกสินทร์ ส่วนบ้านแบบจีนซึ่งผู้อาศัยเป็นชาวจีนมีหลายระดับฐานะ ในปลายสมัยรัชกาลที่ 3 และรัชกาลที่ 4 นั้น เป็นบ้านก่ออิฐถือปูนชั้นเดียวหรือสองชั้น สร้างติดดินไม่มีใต้ถุนอย่างเรือนไทย รูปร่างเป็นสี่เหลี่ยมผืนผ้าต่อกันยาว แบ่งซอยเนื้อที่ภายในเป็นห้องเรียงกันไปแบบเดียวกับห้องแถว ผู้มีรายได้น้อยและมีคนในครอบครัวน้อย อาศัยอยู่ครอบครัวละ 1 คูหา ในขณะที่คหบดีจีนอยู่เรือนหมู่แบบจีนมีอาคาร 3-4 อาคารวางล้อมรอบลานโล่งที่ว่างตรงกลาง¹² ในช่วงรัชสมัยนี้จะเห็นได้ว่าประชาชนเริ่มมีมากขึ้นเป็นลำดับ กฎหมายควบคุมอาคารเริ่มต้นในช่วงรัชกาลนี้ โดยระบบการปกครองของไทยในสมัยนั้นยังเป็นระบบสมบูรณาญาสิทธิราช พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น พระราชโองการ แต่โบราณมาเพื่อสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสั่งให้ประกาศกิจการอันใด โดยปกติจะดำรัสสั่งให้ผู้อื่นรับราชโองการมาสั่งอัครราชทูตให้เรียบร้อย ข้อประกาศก็มี ผู้รับสั่งมักเป็น เจ้าหน้าที่ซึ่งจะต้องอำนวยการที่ประกาศ ถ้าพระมหากษัตริย์สั่งก็อ้างว่ามีพระราชโองการ ถ้ามีผู้อื่นมาสั่งอ้างนามผู้นั้นรับพระราชโองการ¹³

ประกาศห้ามไม่ให้เอาไม้ไผ่จากมาทำเป็นพะเหิงในอารามหลวง (ณ วันศุกร์ เดือนยี่ ขึ้นสิบห้าค่ำ ปีฉลู พ.ศ.2396) ที่ปรากฏต่อไปนี้ อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายควบคุมอาคารฉบับแรกของการควบคุมอาคารในประเทศไทย โดยประกาศดังกล่าวมุ่งควบคุมการก่อสร้าง การตัดแปลงอาคาร เป็นสำคัญ แต่ยังไม่รวมถึงการถอยร่น การจำกัดความสูง หรือการกำหนดพื้นที่ว่างแต่อย่างใด

“ด้วยพระยาประสิทธิศุภการ รับพระบรมราชโองการใส่เกล้าฯ สั่งว่าให้พระครูทักษิณ พระครูอุดม พระครูอดุร ให้หมายประกาศทุกพระอาราม ด้วยในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นทรงพระราชศรัทธาบริจาคพระราชทรัพย์สร้างพระอารามหลวงทุก ๆ พระอารามดูเหมือนจะคงงามขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก ครั้นมาถึงแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ เสด็จพระราชดำเนินไปพระอารามใดก็ดี ได้ทอดพระเนตรเห็นกฎ

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 406

¹³ ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 อ่างในสุริยน ประภาสวัต, "ปัญหาการบังคับใช้และวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2539 หน้า 9

วิหารที่พระสงฆ์อาศัยอยู่นั้นเป็นที่ว่าไม่งาม มักพอใจเอาแฝงไม้ไผ่บ้าง จากบ้าง มาทำเป็น
 พะเพง ทำเป็นฝักกันห้องบ้าง เป็นหอนกบ้าง เป็นกันสาดบ้างดูรุงรังไม่งาม อย่าให้มีเลย ก็เป็น
 รังพื้น รังไฟ ไม่งามบ้าน งามเมือง แต่นี้สืบไปเมื่อหน้า จึงโปรด เกล้าฯ ให้มหาดเล็กไป
 เทียวสอดดู ถ้าภูฎิโคของพระราชาณะก็ดี ถานานุกรมก็ดี แลพระสงฆ์อันคับก็ดีทำรุงรังอยู่
 ดังกล่าวมานี้จะเอาเก็บปัยการของเจ้าคณะเจ้าอาราม มาทำโทษหลวงตามโทสาณุโทษ ถ้าไม่
 ชอบใจจะให้งามคัดแปลงเสียใหม่ให้ทำด้วยอิฐ ไม้ ปูน ตามใจ แต่อย่าทำให้รกรึ่วรุงรังเหมือน
 อย่าง กล่าวมาแล้วนั้นจะได้เจริญพระราชศรัทธา”

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 6 ประชากรในกรุงเทพฯ มีประมาณ 4 แสนคน
 เศษจนถึงประมาณ 6 แสนคน ซึ่งนับว่ามีจำนวนสูงเพิ่มจากในสมัยตอนต้นกรุงรัตนโกสินทร์
 มาก บริเวณที่ตั้งหลักแหล่งที่พักอาศัย จึงขยายตัวออกจากเขตคลองผดุงกรุงเกษมออกมาทั้ง 3
 ด้าน ด้านเหนือถึงบริเวณสวนดุสิต สามเสน ด้านตะวันออกถึงบริเวณเพลินจิต ด้านใต้ถึง
 บริเวณสีลม สาทร ส่วนฝั่งธนบุรีไม่ขยายตัวมากนัก ในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้ ได้มีพัฒนาการของ
 กฎหมายควบคุมอาคารขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยในรัตนโกสินทร์ ศก 116 (พ.ศ.2441)
 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการตราพระราชกำหนดสุขาภิบาล
 กรุงเทพมหานคร รัตนโกสินทร์ศก 116 บทบัญญัติของพระราชกำหนดนี้นอกจากนี้ในเรื่อง
 ความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมืองแล้ว มาตรา 18 ของพระราชกำหนดนี้ยังได้กำหนดเรื่อง
 การเว้นระยะการถอยร่นไว้อย่างชัดเจนและในมาตรา 19 ก็มีข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องพื้นที่ว่าง
 ระยะห่างทางหลัง โดยมีรายละเอียดดังนี้

“มาตรา 18 ห้ามไม่ให้ผู้ใด ๆ ปลุกสร้างตึกโรงเรือนอย่างใดอย่างหนึ่ง อันมุ่ง
 หลังคา หรือทำฝาด้วยแฝก หรือใบไม้ หรือเลื้อ หรือจาก หรือของอันเป็นเชื้อไฟ อันในระยะ
 ใกล้กว่า 10 วา จากเรือนหลังอื่น หรือแถวถนน นอกจากมีหนังสืออนุญาตแต่กรมสุขาภิบาล
 ถ้าผู้ใดผู้หนึ่งทำความผิดขัดต่อมาตรานี้ ต้องมีโทษปรับวันหนึ่งเป็นเงินไม่เกิน
 กึ่งตำลึงทุก ๆ วันไป กว่าจะได้รื้อหลังคา หรือฝา ที่ทำผิดต่อพระราชกำหนดนั้นด้วย”

“มาตรา 19 ตึกเรือนทุก ๆ หลังที่จะได้ลงมือสร้างใหม่ ภายหลังประกาศให้ใช้
 พระราชกำหนดตอนนี้อย่างนี้แล้ว เป็นตึกเรือนสำหรับจะใช้ที่ให้แก่คนอยู่ทั้งหมด หรือแต่เฉพาะส่วนก็ดี
 ถ้ากรมสุขาภิบาลไม่ได้อนุญาตให้ทำอย่างอื่นไว้แล้ว จะต้องมีที่ว่างระหว่างข้างหลังเรือนต่อติด
 เป็นบริเวณของตึกเรือนนั้น มีกำหนดดังต่อไปนี้ คือ

ถ้าตึกเรือนสูงไม่มากกว่าพื้น 2 ชั้น ต้องมีว่าง หลังตึกเรือนไม่น้อยกว่า 2 วา ถ้าตึกเรือนสูงพื้นมากกว่า 2 ชั้น ต้องมีที่ว่างหลังตึกเรือนไม่น้อยกว่า 3 วา

ในที่ว่างที่กล่าวแล้วนี้ ไม่ให้มีการปลูกสร้างอย่างใด นอกจากเว็จ ที่อาบน้ำ คร้ว และโรงม้า ซึ่งจะต้องทำให้ไม่สูงกว่าระดับเพดาน ห้องชั้นล่างของตึกเรือนนั้น แลที่ว่างนั้นต้องให้มีตลอดชานของตึกเรือน (ไม่ต้องเสมอผนังตึกข้างหลังก็ได้) ”

นอกจากนี้ ในรัตนโกสินทร์ศก 117 (พ.ศ. 2442) นั้นได้มีประกาศวันที่ริมทางหลวงประกาศมา ณ วันพฤหัสบดี ที่ 12 มกราคม รัตนโกสินทร์ศก 117 ที่ 11020 กำหนดว่า ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดจะปลูกสร้างสิ่งใด ๆ ขึ้น ณ ริมถนนสายใด ๆ อันถนนนั้นยังไม่ได้มีทางสำหรับเดินทางเท้าทั้งสองข้าง เหมือนอย่างถนนที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้สร้างขึ้นใหม่ ๆ แล้ว ก็ให้เว้นที่ว่างถนนนั้นไว้ตามกำหนดที่เจ้าพนักงานจะได้กำหนดไว้ เพื่อจะได้เป็นที่สำหรับทำท่อน้ำ และสร้างทางสำหรับเดินเท้าข้างถนนนั้น ๆ ต่อไป จะเห็นได้ว่าในช่วงของรัชกาลที่ 5 นี้ เป็นจุดเริ่มแรกของการมีกำหนดแนวถนน ระยะห่างด้านหลัง พื้นที่ว่าง ดังที่ปรากฏอย่างชัดเจนในตามพระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพฯ รัตนโกสินทร์ศก 116 และประกาศวันที่ริมทางหลวงดังกล่าวข้างต้น เหตุที่เริ่มมีการกำหนดแนวต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ก็เนื่องมาจากการที่สภาพสังคมในช่วงดังกล่าวมีการขยายตัวมากขึ้นและการได้รับอารยธรรมจากต่างชาติ โดยเฉพาะอิทธิพลจากตะวันตก รวมทั้งวัสดุอุปกรณ์ก็มีให้ใช้มากขึ้น และในยุคนี้เริ่มมีถนนหนทางที่เป็นสากลมาก

จากสภาพสังคม การเติบโตของเมือง และการเริ่มต้นบังคับใช้ของกฎหมายควบคุมอาคาร จะเห็นว่าเริ่มวิวัฒนาการจากการที่ไม่มีการควบคุมอาคารเลยเนื่องจากบ้านเรือนตั้งห่างกันประชากรอยู่อาศัยไม่หนาแน่น การควบคุมอาคารก็เป็นที่มาด้วยการควบคุมของธรรมชาติเท่านั้น จากนั้นเริ่มมีการควบคุมในส่วนวัสดุที่จะให้ก่อสร้าง เนื่องจากการมีวัสดุที่ใช้ก่อสร้างบ้านเรือนส่วนใหญ่มักทำมาจากวัสดุที่ไวไฟและไม่สวยงาม จึงมีข้อกำหนดห้ามนำวัสดุจำพวกนี้มาใช้จนถึงการกำหนดเพื่อการสุขภาพอนามัยและการผังเมืองโดยมีการกำหนดให้อาคารต้องถอยร่นจากอาคารข้างเคียงและถนน เป็นลำดับ

ระยะที่สอง ในช่วงการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479

หลังจากพ้นสมัยของรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6 แล้วความเจริญในเรื่องการก่อสร้างได้มีมากขึ้นเป็นลำดับ รวมทั้งมีผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ด้านนี้เพิ่มขึ้นมีโรงงานผลิตวัสดุก่อสร้างขึ้น เช่น บริษัทปูนซิเมนต์ไทย จำกัด

ช่วงแรกรัชกาลที่ 7 บ้านเมืองในสมัยนี้มีเหตุเพลิงไหม้เกิดขึ้นเสมอเริ่มจากเหตุเพลิงไหม้ถนนเขาวราช จังหวัดพระนคร พ.ศ.2474 การเกิดเหตุเพลิงไหม้ในครั้งนี้ได้มีการวางหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารในบริเวณเขตเพลิงไหม้ เพื่อจะได้เป็นการป้องกันหรือระงับอัคคีภัย เพื่อความมั่นคงแข็งแรงและเพื่อประโยชน์อนามัยโดยได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้ที่ถนนเขาวราช จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2474 และเมื่อมีเหตุเพลิงไหม้ในท้องที่ใด ๆ ก็ตามก็จะมีออกพระราชบัญญัติในลักษณะนี้เพื่อเข้ามาดูแลท้องที่นั้นเป็นคราวๆ ไปจนกระทั่ง พ.ศ. 2476 ได้มีพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476 เป็นกฎหมายแม่บทที่ให้รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ ในบริเวณเพลิงไหม้ที่รัฐบาลเห็นสมควรให้มีการควบคุมการก่อสร้างโดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา¹⁴

ต่อมาในปีพุทธศักราช พ.ศ. 2479 รัฐบาลมีความคิดที่จะให้กฎหมายควบคุมอาคารเป็นการทั่วไปโดยเห็นว่า เวลานี้ไม่มีกฎหมายสำหรับควบคุมการก่อสร้างอาคารในพระราชอาณาจักรเป็นการทั่วไป เว้นแต่เมื่อเกิดมีเพลิงไหม้แล้วรัฐบาลจะพิจารณาออกพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476 เฉพาะบริเวณที่เกิดเหตุเป็นท้องที่ไป แต่ในภาวะปกติย่อมมีการก่อสร้าง ขยับขยาย ดัดแปลง และซ่อมแซมอาคารอยู่เสมอที่พระราชอาณาจักร ซึ่งบางรายผู้ออกแบบไม่มีความรู้ในวิชาการหรือผู้ก่อสร้างไม่คำนึงถึงความปลอดภัย ย่อมให้กำเนิดอาคารอันไม่มั่นคงแข็งแรง ไม่เหมาะสมแก่การอนามัยหรือการสุขาภิบาล สำหรับจะใช้เป็นที่พักอาศัย และประกอบด้วยวัสดุก่อสร้างซึ่งอาจเป็นเชื้ออัคคีภัย หรือเป็นอาคารสำหรับกิจการ ซึ่งเป็นที่รังเกียจต่อประชาชนอยู่ใกล้เคียงอันผิดหลักการของผังเมือง การที่เป็นได้เช่นนี้ย่อมเป็นโอกาสเกิดอันตรายต่อชีวิตของพลเมืองที่พักอาศัยในอาคารอันผิดหลักการอันสมควรเหล่านั้น จึงถึงเวลาอันสมควรที่จะให้มีการควบคุมให้กิจการซึ่งเกี่ยวกับอาคารใหม่นั้น ได้ปลูกสร้างตามหลักวิชาการ และคอยจัดการให้อาคารที่มีอยู่

¹⁴ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ.2476 มาตรา 3

แล้วได้แปลงสภาพเข้าหลักการดีขึ้นเรื่อยไป ดังนั้นจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ขึ้น พระราชบัญญัตินี้ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวระยะต่าง ๆ บัญญัติไว้ในมาตรา 15 ว่า "ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่กำหนดหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงหรืออนุญาตให้เทศบาลออกเทศบัญญัติ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ได้ โดยเฉพาะในเรื่อง (4) ของมาตรา 15 นั้น กำหนดแนวอาคารตามถนนให้เป็นระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับระยะระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ทางเท้า และที่ว่างอื่น ๆ หรือระหว่างอาคารต่างเจ้าของ โดยได้มีการออกกฎกระทรวง (พ.ศ. 2498) ใช้บังคับ นอกจากนี้ในปีพ.ศ.2504 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ด้วยหนึ่งคราว สำหรับกรุงเทพมหานคร เดิมเป็นเทศบาลกรุงเทพมีเทศบัญญัติของเทศบาลนครกรุงเทพออกประกาศใช้เองโดยเฉพาะ ต่อมาโดยเหตุทางการปกครองและการเมือง ได้มีการรวมเอากรุงเทพฯ และจังหวัดธนบุรีเข้าด้วยกัน ซึ่งในปัจจุบันเรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" เมื่อรวมกันนั้น ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารฯ ขึ้นเต็มพื้นที่ แต่โดยที่แต่ละพื้นที่ได้มีเทศบัญญัติและกฎกระทรวงใช้ต่างกัน คือ ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพก็ใช้เทศบัญญัติของเทศบาลกรุงเทพ ในเขตเทศบาลนครธนบุรีก็ใช้เทศบัญญัติของนครธนบุรี นอกเขตเทศบาลทั้งสองในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครก็ใช้กฎกระทรวง จึงได้มีการพิจารณารวมแก้ไขปรับปรุงเทศบัญญัติขึ้นใหม่สำหรับในเขตกรุงเทพมหานครขึ้น โดยเฉพาะเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522¹⁵ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ได้มีการกำหนดเรื่อง แนวลดขร่น ระยะห่างด้านหลัง ความสูง พื้นที่ว่างของอาคาร ในเขตกรุงเทพมหานครไว้ในหมวด 7 แนวอาคารและระยะต่าง ๆ

ระยะที่สาม ในช่วงการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ได้ประกาศใช้มานานแล้ว แม้ว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกันอยู่ตลอดมา แต่ปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าและขยาย

¹⁵ วรวิทย์ โฉมทอง, เอกสารการสอนวิชาปฏิบัติวิชาชีพงานก่อสร้าง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 5

¹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 1 ตอนที่ 45 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 25 มีนาคม 2522

ตัวมากขึ้น ฉะนั้น เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและเพื่อประสิทธิภาพ ในด้านการควบคุม การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้าง อาคารและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้เสียใหม่ และสมควร รวมกฎหมายทั้งสองฉบับเข้าด้วยกัน¹⁶ จึงได้มีการตรา พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ** ในส่วนของตัวบทสำคัญในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ แตกต่างจาก พระราชบัญญัติควบคุมอาคารการก่อสร้างอาคารคือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคารการก่อสร้าง อาคารนั้นควบคุมเฉพาะการก่อสร้างอาคารเท่านั้น เมื่อก่อสร้างอาคารเสร็จแล้วผู้ครอบครอง อาคารจะใช้สอยเป็นอาคารประเภทใด หากไม่มีการต่อเติมดัดแปลงอยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องขอ อนุญาตแล้วก็ไม่มีการควบคุมแต่อย่างใด แต่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารได้ควบคุมการ ก่อสร้าง การรื้อถอน การเคลื่อนย้าย และการใช้สอยอาคารด้วย¹⁷ และแบ่งเนื้อหาของ กฎหมายเป็นหมวดที่ 1 บททั่วไป หมวดที่ 2 คณะกรรมการควบคุมอาคาร หมวดที่ 3 การ ก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร หมวดที่ 4 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หมวดที่ 5 การอุทธรณ์ หมวดที่ 6 นายช่างและนาย ตรวจ หมวดที่ 7 เขตเพลิงไหม้ หมวดที่ 8 บทเบ็ดเตล็ด บทกำหนดโทษ บทเฉพาะกาล สำหรับส่วนของการกำหนดระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่าง ของอาคารกำหนดในหมวดที่ 1 มาตรา 8 (7) และ (8) และมาตรา 8 (10) บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัตินี้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจ ออกกฎกระทรวงกำหนดลักษณะ ระดับ เนื้อที่ว่างของภายนอกอาคาร ระยะ หรือระดับระหว่าง อาคารกับอาคาร หรือเขตที่ดินของผู้อื่น หรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า หรือ ที่สาธารณะ ปัจจุบันยังไม่มีการออกกฎกระทรวง และข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครในเรื่องนี้ แต่อย่างใดยังคงต้องใช้ตามกฎกระทรวง (2498) และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุม

¹⁶ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 หมายเหตุ

** ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับที่ 96 ตอนที่ 80 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2522

¹⁷ วรวิทย์ โล่ห์ทอง, เอกสารการสอนวิชาปฏิบัติวิชาชีพงานก่อสร้าง มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 5

การก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ต่อไปก่อน

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาการพัฒนาของบ้านเมืองเริ่มเป็นไปอย่างรวดเร็วและเกิดอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่มีมากขึ้นเป็นลำดับ แต่การควบคุมอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่ก็ยังคงใช้หลักการเกณฑ์เดียวกับอาคารทั่วไปซึ่งไม่ถูกต้องเหมาะสม ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการตรากฎกระทรวงฉบับที่ 33¹ ขึ้นเพื่อใช้ควบคุมอาคารขนาดใหญ่และอาคารสูง โดยได้มีบทกำหนดให้มีการเว้นพื้นที่รอบอาคารการนำเอาระบบ FLOOR AREA RATIO มาใช้ควบคุมความสูง พื้นที่ว่างในทางอ้อม ซึ่งนับว่าเป็นวิวัฒนาการของการกำหนดแนวระยยะถอยร่นความสูง พื้นที่ว่าง อีกคราวหนึ่งในช่วงนี้

ในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 โดยในช่วงก่อนมีแนวประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 สภากรุงเทพมหานครได้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร ตามคำสั่งคณะกรรมการ โยธาและสาธารณูปโภคที่ 2/2535 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2535 โดยมีนายรัชชชัย ปิยนนทยา เป็นประธานอนุกรรมการ ได้ปรับปรุงข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครรวมทั้งในหมวดของระยะต่างๆ ด้วย ร่างข้อบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านกระบวนการหลายกระบวนการเช่นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่จนกระทั่งจนถึงปัจจุบันยังไม่มีการบังคับใช้แต่อย่างใด

1.3 หลักการจำกัดสิทธิการใช้สอยและแนวความคิดในการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร

การที่รัฐเข้ามาควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือต่อเติมอาคาร รวมทั้งการเข้ามาควบคุมการใช้อาคารของเจ้าของอาคาร หรือเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน รัฐมีอำนาจอันใดที่จะมารอนสิทธิในการใช้สอยของเจ้าของกรรมสิทธิ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่รัฐกำหนดให้มีการถอยร่นอาคารจากพื้นที่ที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครอง การห้ามก่อสร้างอาคาร

¹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 109 ตอนที่ 11 วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2535

สูงเกินกว่าที่รัฐกำหนด การที่รัฐกำหนดให้ต้องมีที่ว่างขั้นต่ำ สิ่งเหล่านี้เป็นผลกระทบโดยตรงที่เกิดขึ้นกับประชาชน การที่รัฐมีอำนาจวางกฎเกณฑ์ต่างๆนี้ได้จะเป็นประเด็นศึกษาประการแรกในหัวข้อนี้ เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในบทต่อไป

ประการที่สองหัวข้อที่จะทำการศึกษาถึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนด กลไกให้หน่วยงานท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมอาคารได้เป็นของตนเอง รวมถึงการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร สำหรับในกรณีของกรุงเทพมหานคร ในประเด็นนี้จึงจะได้ทำการศึกษาถึง แนวคิดในการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร

หลักการจำกัดสิทธิการใช้สอย (การรอนสิทธิ)

การก่อสร้างอาคารหรือตัดแปลงอาคารลงบนที่ดินนั้นถือว่าการที่เจ้าของที่ดิน หรือผู้มีสิทธิครอบครองเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เหตุที่ทำไมเช่นนี้ได้ก็ด้วยอำนาจแห่ง "กรรมสิทธิ์" เหนือที่ดินนั้น ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีได้วิเคราะห์ศัพท์ไว้ว่า กรรมสิทธิ์ คืออะไร¹⁸ แต่ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นจะมีแดนแห่งกรรมสิทธิ์ แดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้น เจ้าของย่อมมีสิทธิในบริเวณเนื้อที่ไม่เฉพาะแต่ในเขตผิวเนื้อที่ดินนั้น แต่รวมไปถึงบริเวณที่ว่างเปล่าซึ่งอยู่เหนือตั้งตรงขึ้นไปในอากาศบนพื้นดินนั้นด้วย และรวมถึงบริเวณที่ลึกลงไปได้ดินนั้นด้วย ปัญหาต่อไปว่าจะสูงขึ้นหรือจะลึกลงไปเพียงใด หลักกฎหมายทั่วไปเป็นที่รับกันว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ย่อมมีสิทธิในบริเวณดังกล่าวนั้นแต่เฉพาะกำหนดส่วนสูงและส่วนลึกเท่าที่บุคคลธรรมดาจะพึงยึดถือครอบครองได้เท่านั้น¹⁹ เจ้าของที่ดินมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยมีขอบเขตแห่งสิทธิตามขอบเขตแห่งแดนกรรมสิทธิ์ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนด และมีสิทธิที่จะใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลอื่นผู้มีสิทธิยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วย

¹⁸ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสาสน์, 2521) หน้า 166

¹⁹ ประมวล สุวรรณศร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1.4 ว่าด้วยทรัพย์สิน. (พระนคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2539) หน้า 217

กฎหมาย²⁰ แต่สิทธิที่ว่านี้จะใช้โดยไม่มีข้อจำกัดเลขก็หาไม่ เพราะสิทธิใด ๆ ทั้งสิ้น ทุกอย่างต้องมีข้อจำกัดตามกฎหมายอยู่บ้างไม่มากก็น้อย การที่เราเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในก้อนอิฐก้อนหนึ่ง ไม่หมายความว่ากฎหมายจะรับรองให้เราเป็นเจ้าของไม่จำกัดในการใช้ ถึงแก่จะเอาไปวางศิระชะใครเล่นได้ตามชอบใจ ทั้งข้อกำหนดห้ามในการจำหน่ายก็อาจมีได้ อำนาจกรรมสิทธิ์จะต้องอยู่ภายใต้บังคับขอบเขตข้อจำกัดแห่งกฎหมาย และข้อจำกัดกรรมสิทธิ์ก็มีอยู่มากมายหลายประการ จะเข้าใจว่ากรรมสิทธิ์เป็นสิทธิอันมีลักษณะเด็ดขาดปราศจากข้อขีดขั้นเขตจำกัดในกฎหมายใด ๆ นั้นหาถูกต้องไม่กรรมสิทธิ์ก็คล้ายกับเสรีภาพในข้อที่ว่า ตามความคิดธรรมดาหลงเข้าใจผิดกันว่าเป็นเรื่องเด็ดขาดได้อำนาจเต็มที่แต่ตามกฎหมาย ต้องมีข้อจำกัดโดยความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของคนอื่นอุปประเทศชาติส่วนรวม มีหลักกว้าง ๆ กล่าวกันมาเป็นภาษิตในการใช้สิทธิของตน ต้องไม่ทำให้คนอื่นเสียหาย (Sicuterc tuo ut alienum mon lades)²¹ ฉะนั้นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินไม่อาจห้ามไม่ให้เครื่องบินที่บินสูงตามธรรมดาบินข้ามที่ของตนได้ แต่ถ้ามีคนมาชิงสายไฟฟ้าข้ามที่บุคคลนั้น แม้ผู้ชิงจะไม่ได้เข้ามาบนที่ดินนั้นเลย ก็อาจห้ามไม่ให้กระทำได้²²

ข้อจำกัดของกรรมสิทธิ์ของเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวข้างต้นนี้ ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนใน มาตรา 1335 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น ท่านว่าแดนกรรมสิทธิ์ที่ดิน กินทั้งเหนือพื้นดิน และใต้ดินด้วย” และมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมายเจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตน” จะเห็นได้ว่าการถูกจำกัดสิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ซึ่งมีกฎหมายอยู่สองลักษณะ คือ

1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น มาตรา 1338 ถึง 1355 เป็นการข้อจำกัดสิทธิแห่งเจ้าของอสังหาริมทรัพย์²³

²⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336

²¹ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กฎหมายลักษณะทรัพย์, หน้า 166

²² ประมูล สุวรรณศร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1.4 ว่าด้วยทรัพย์, หน้า 165

²³ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กฎหมายลักษณะทรัพย์, หน้า 253

2. กฎหมายอื่นๆ เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ เป็นต้น

หลักการจำกัดสิทธิใช้สอย (รอนสิทธิ) ดังกล่าวมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกือบทุกฉบับกำหนดว่า "สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย" ซึ่งความหมายว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินนั้นย่อมมีอยู่ และรัฐธรรมนูญมาบัญญัติให้ความคุ้มครองเพื่อความแน่นอนชัดเจน อย่างไรก็ตาม การที่ได้มีการรับรองและคุ้มครองนี้มิได้หมายความว่าสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะถูกจำกัดไม่ได้เลย สิทธิเสรีภาพดังกล่าวย่อมถูกจำกัดได้ หากการจำกัดนั้นเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน (Public interest)²⁴ และการจำกัดนั้นก็เท่ากับเป็นการกำหนดภาระเหนือทรัพย์สินนั่นเอง ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็น 4 ทางคือ²⁵

(1) ภาระที่เป็นการห้ามมิให้ทำอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อประโยชน์แห่งอนามัยหรือความปลอดภัยของประชาชน เช่น การห้ามมิให้ปลูกสร้างเรือนโรงอันกำบังด้วยไม้ขัดแตะหรือด้วยใบไม้ หรือมุงหลังคาเรือนด้วยจากหรือห้ามมิให้ใช้ปุ๋ยเน่าบำรุงสวนผักซึ่งนับว่าเป็นภาระที่จะต้องงดเว้น (servitudes negatives) หรือเป็นหน้าที่ที่จะต้องไม่กระทำ (in non faciendo)

(2) ภาระที่เป็นการยินยอมให้ผู้อื่นใช้สิทธิบางประการในทรัพย์สินของตน (Obligation in patiendo) เช่น ต้องยอมให้ตัดกิ่งไม้ที่ขัดขวางแก่การวิ่งสายโทรเลขหรือสายโทรศัพท์ เป็นต้น และภาระที่เป็นการยอมให้ผู้อื่นเข้ายึดถือทรัพย์สินชั่วคราวเมื่อมีเหตุจำเป็น (servitude d'occupation)

(3) ภาระที่จำเป็นต้องยอมขาดกรรมสิทธิในที่ดินเพื่อประโยชน์แก่รัฐ เช่น ในการสร้างทางหลวง หรือสร้างทางรถไฟ เป็นต้น

(4) ภาระที่จำเป็นต้องปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับทรัพย์สินของตน (servitudes positives) เช่น กรณีที่กระทำกรใดในที่ดินของตนก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสีย

²⁴ เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายผังเมือง (พระนคร : พี จี เพลท โพรเซสเซอร์, 2538), หน้า 40-41

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40-41

หายแก่ราษฎรส่วนมากหรือสิ่งสาธารณประโยชน์ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินอาจถูกกำหนดให้แก้ไขอย่างหนึ่งอย่างใดในทรัพย์สินของตนได้

ผลจากการศึกษาจะเห็นได้ว่าการจำกัดสิทธิการใช้สอยนั้นจะต้องทำเป็นกฎหมายเท่านั้นโดยอาจตราเป็นกฎหมายแม่บท เช่นพระราชบัญญัติต่าง ๆ ส่วนการตราเป็นกฎหมายลำดับรองนั้นก็ทำได้

อย่างไรก็ดีเพื่อความชัดเจนในเรื่องแดนกรรมสิทธิ์ตามที่กล่าวมาแต่ข้างต้นและการจำกัดสิทธิการใช้สอยนั้นมีข้อที่น่าพิจารณาคือ แดนกรรมสิทธิ์นั้นเป็นขอบเขตแห่งการใช้สิทธิของเจ้าของที่ดิน ในขณะที่การจำกัดสิทธิการใช้สอย (การรอนสิทธิ) เป็นการจำกัดประโยชน์ใช้สอยของเจ้าของทรัพย์สินภายในขอบเขตแห่งแดนกรรมสิทธิ์การต้องถอยร่น ถูกจำกัดความสูง และการต้องมีพื้นที่ว่างของอาคารนั้นเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินถูกจำกัดสิทธิการใช้สอยในเรื่องดังกล่าวแต่ยังคงใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการอื่นได้อยู่

แนวความคิดในการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร

พื้นฐานที่เข้าใจโดยทั่วไป องค์การนิติบัญญัติมีหน้าที่เกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมาย ในขณะที่ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกของประเทศ และดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายรวมทั้งมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบริหารงานของรัฐทั้งงานด้านการปกครองและด้านเศรษฐกิจเพื่อความสงบเรียบร้อยในสังคม และองค์กรฝ่ายตุลาการมี หน้าที่ในการวินิจฉัยตีความกฎหมาย โดยแต่ละองค์กรก็จะมีหน้าที่เฉพาะตน การที่จะให้องค์กรฝ่ายบริหารมาเป็นผู้ตรากฎหมายซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ก็เป็นสิ่งที่มีการถกเถียงกันแยกออกเป็นหลายแนวความคิด คือ

แนวความคิดที่ 1 รากฐานทางปรัชญา การปฏิเสธการออกกฎหมายทั่วไป โดยฝ่ายอื่นที่มีใช่วงชน หรือฝ่ายนิติบัญญัติสัญญาประชาคม

รุสโซเขียนไว้ในหนังสือ สัญญาประชาคม เล่ม 3 บทที่ 1 ว่า "การกระทำที่เป็นอิสระทุกอย่าง มีสาเหตุหลักร่วมกันที่ทำให้เกิดขึ้น กล่าวคือ เหตุผลทางจิตใจ (Morale) หรือการมีเจตนาธรรมณ์ที่จะทำสิ่งนั้น และอีกเหตุหนึ่งคือเหตุทางกายภาพ (Physique) หรือการสามารถ

ลงมือทำตามเจตนารมณ์นั้น เมื่อข้าพเจ้าเดินไปยังวัดอุ้งสิงห์หนึ่ง ประการแรก ข้าพเจ้าต้อง ประสงค์ที่จะไปที่วัดอุ้งนั้น และประการที่สองเท้าของข้าพเจ้าพาข้าพเจ้าไป องค์การทางการเมือง ก็มีวัตถุประสงค์เดียวกัน เราจึงแยกการกระทำขององค์การทางการเมืองเหมือนกัน คือ แยกเป็น อำนาจทางกายภาพ (la force) และการแสดงเจตนารมณ์ (la volonte') สำหรับการแสดง เจตนารมณ์ เราเรียกว่า อำนาจนิติบัญญัติ และการใช้กำลังทางกายภาพดำเนินการให้สำเร็จไป เรา เรียกว่า อำนาจบริหาร ไม่มีสิ่งใดที่อาจทำได้หรือควรทำได้ ถ้าไม่มีสองสิ่งนี้ไปด้วยกัน" และใน หนังสือเดียวกันเล่ม 2 บทที่ 6 รุสโซ กล่าวว่า "เมื่อประชาชนทั้งหมดตัดสินใจ (ออกกฎเกณฑ์) สำหรับประชาชนทั้งหมด ประชาชนเหล่านั้นกำลังตัดสินใจให้ตัวเอง และถ้าจะหาความ สัมพันธ์ระหว่างการตัดสินใจกับเรื่องที่ตัดสินใจก็จะพบว่าเป็นการตัดสินใจโดยเจตนาหนึ่งใน เรื่องนั้น ๆ ทั้งหมดทั่วไป ดังนั้นเรื่องประชาชนตัดสินใจทั่วไป (generale) เหมือนกับเจตนา รมณ์ที่ตัดสินใจ ซึ่งต้องเป็นเรื่องทั่วไป สิ่งนี้แหละที่ข้าพเจ้าเรียกว่ากฎหมาย (loi)" และกล่าวต่อ ไปว่า "เมื่อข้าพเจ้ากล่าวว่าเนื้อหาของกฎหมายต้องเป็นการทั่วไป ข้าพเจ้าหมายความว่า กฎหมายพิจารณาผู้อยู่ใต้กฎหมายเป็นกลุ่มคน และพิจารณาการกระทำของเขาเหล่านั้นเป็น นามธรรม ไม่มีทางที่กฎหมายจะพิจารณาเรื่องของบุคคลใดคนหนึ่งโดยเฉพาะหรือการกระทำ อันเดียวเฉพาะราย ...การปฏิบัติกรใดที่เกี่ยวกับเรื่องเฉพาะ หาใช่อำนาจนิติบัญญัติไม่" ถ้าพิเคราะห์จากแนวคิดดังกล่าวของรุสโซแล้ว เป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่าการวางกฎเกณฑ์ ทั่วไปไม่ได้ระบุตัวบุคคลนั้น รุสโซถือว่า เป็นอำนาจของประชาชนที่จะแสดงออกเป็น เจตนารมณ์ร่วมกันเท่านั้น ไม่มีทางที่องค์กรอื่น โดยเฉพาะฝ่ายบริหารจะวางกฎเกณฑ์ทั่วไปได้ เพราะฝ่ายบริหารเป็นเพียงผู้ดำเนินการทางกายภาพเท่านั้น²⁶

ในแนวคิดนี้ไม่ยอมให้ฝ่ายบริหารวางกฎเกณฑ์หรือตรากฎหมายใดๆ ได้ การตรากฎหมายเป็นอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติเท่านั้น

แนวความคิดที่สอง รากฐานแนวความคิดที่ยอมรับให้ฝ่ายบริหาร มีอำนาจออก กฎเกณฑ์ทั่วไปได้

²⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี (พระนคร : พี.จี.เพลท โพรเซสเซอร์, 2538), หน้า 78-80

หากพิจารณารากฐานแนวความคิดที่ยอมรับอำนาจออกกฎหมายของฝ่ายบริหารแล้ว ก็อาจมีหลายทฤษฎีดังนี้

1. ทฤษฎีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแต่ละฉบับ (execution d'une loi)

ตามทฤษฎีนี้ อำนาจออกกฎหมายเป็นอำนาจของรัฐสภาเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้หากรัฐสภาประสงค์จะให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายทั่วไป ก็ต้องมอบอำนาจในการออกกฎหมายดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นนั้น แนวทางดังกล่าวนี้เป็นแนวที่ยึดถือในประเทศอังกฤษที่ถือหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐสภา (Sovereignty of Parliament) สหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ตามทฤษฎีนี้ถือว่าอำนาจในการออกกฎหมายทั่วไปโดยฝ่ายบริหารที่มาโดยตรงจากการมอบอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ หากไม่มีขึ้นเพราะภารกิจของฝ่ายบริหารเองไม่

2. ทฤษฎีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายทั้งหลายของฝรั่งเศส (execution des lois)

ตามทฤษฎีนี้ซึ่งเป็นทฤษฎีที่แพร่หลายในฝรั่งเศสถือว่าอำนาจออกกฎหมาย เป็นการทั่วไปของฝ่ายบริหารนี้เป็นอำนาจโดยสภาพของฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่ต้องบังคับการ และปฏิบัติการตามกฎหมายทั้งหลาย (les lois) ที่รัฐสภาตราขึ้น ไม่ใช่กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น อำนาจที่จะบังคับการตามกฎหมายทั้งหลายนี้จึงหมายรวมถึงอำนาจที่จะวางกฎหมายทั่วไปที่จำเป็นอย่างยิ่งแก่การรักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมายทั้งหลาย ทั้ง ๆ ที่กฎหมายเหล่านั้นไม่ได้ให้อำนาจดังกล่าวไว้โดยตรง กล่าวโดยเฉพาะก็คือ อำนาจวางกฎหมายทั่วไปของฝ่ายบริหารนี้เป็นอำนาจที่โดยฝ่ายบริหารมีอยู่โดยไม่ต้องรอกการมอบอำนาจแต่ละเรื่องมาให้ฝ่ายบริหารเพียงแต่กฎหมายทั่วไปเหล่านี้จะขัดกับกฎหมายไม่ได้เท่านั้นเอง

3. ทฤษฎีเยอรมัน : กฎเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้บังคับประชาชน และกฎหมายภายในของฝ่ายบริหาร

นักนิติศาสตร์เยอรมันแบ่งประเภทกฎหมายทั่วไปที่ฝ่ายบริหารออกเป็น 2 ประเภท คือ กฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นกฎหมายใช้บังคับประชาชน (Rechtsverordnungen) กับกฎหมายที่ใช้เฉพาะในฝ่ายปกครอง (Verwaltungsverordnungen) กฎเกณฑ์ประเภทนี้ ฝ่ายบริหารจะออกได้ก็ต่อเมื่อได้รับอำนาจจากรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเท่านั้น ในขณะที่กฎหมายประเภทหลังเป็นกฎหมายภายในของฝ่ายปกครองที่ฝ่ายปกครองออกโดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชาที่หัวหน้าหน่วยงานมีเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา และไม่มีผลโดยตรงต่อประชาชนเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหาร หรือ หัวหน้าหน่วยงานทั้งหลายออกได้ โดยไม่ต้องรับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด

สำหรับประเทศไทยนั้นถือตามรากฐานแนวความคิดที่ยอมรับให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎเกณฑ์ทั่วไปได้ โดยถือตามแนวทฤษฎีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแต่ละฉบับ เช่นพระราชบัญญัติบางฉบับซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการใดการหนึ่งอาจมีบทบัญญัติที่มอบอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นออกกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายท้องถิ่นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายอีกฉบับที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองได้เพื่อความจำเป็นทางเทคนิค เพื่อให้กฎเกณฑ์การควบคุมอาคาร เหมาะสมกับยุคสมัย สถานที่บังคับใช้ และการพัฒนาประเทศ

1.4 ความสำคัญของการกำหนดระยะถอยร่น ความสูง พื้นที่ว่างของอาคาร

การที่รัฐ หรือกรุงเทพมหานคร กำหนดให้เจ้าของที่ดิน ทำการปลูกสร้างอาคารโดยต้องมีการร่นระยะจากแนวที่กำหนด การห้ามก่อสร้างสูงเกินกว่าที่รัฐกำหนด รวมทั้งในการกำหนดพื้นที่ว่างของอาคารนั้น รัฐมีเหตุผลที่มา และความจำเป็นมาอย่างไรถึงได้มีการออกข้อบัญญัติกำหนดให้ประชาชนทั่วไปต้องปฏิบัติตาม แม้ว่าโดยรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รัฐมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชนได้ แต่เหตุผลในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจำกัดสิทธิของประชาชนในเรื่องการกำหนดระยะถอยร่น การจำกัดความสูง และการกำหนดพื้นที่ว่างของอาคาร ในแต่ละกรณีมีเหตุผลประการใดจะได้ทำการศึกษาในบทนี้ เพื่อความเข้าใจและการยอมรับของประชาชน ในการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่รัฐกำหนด ดังนั้นในส่วนนี้จะได้ศึกษาความสำคัญของการมีข้อกำหนดเกี่ยวกับ ระยะถอยร่น ความสูง พื้นที่ว่างของอาคาร โดยในการศึกษาจะพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะถอยร่น ความสูง พื้นที่ว่างของอาคารทั้งกรณีวัตถุประสงค์โดยทั่วไปและวัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร

1.4.1 วัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะถอยร่น ความสูง พื้นที่ว่างของอาคารโดยทั่วไป

การกำหนดระยะถอยร่นรวมถึงระยะห่างรอบอาคาร การจำกัดความสูง และการกำหนดพื้นที่ว่างของอาคารนั้นมีเหตุผลและที่มาโดยทั่วไป ดังนี้

กฎหมายโรมันในยุคต้นๆ “กฎหมายสิบสองตาราง” (TWELVE TABLE) ได้บัญญัติเรื่องการถอยร่น (SET BACK) จากขอบอาณาเขต และระยะทางระหว่างคันไม้กับแนวเขต ซึ่งมาถูกยกเลิกใน 450-451 ก่อนคริสตศตวรรษ²⁷ การกำหนดระยะถอยร่นบางครั้งเรียกว่า “แนวอาคาร” (BUILDING LINE) ในการถอยร่น (SET BACK) มีความแตกต่างกับการกำหนดพื้นที่ว่างหน้าอาคาร (FRONT YARD REQUIREMENTS) ในระบบ ZONING การถอยร่น (SET BACK) นั้นเพื่อการขยายถนนให้กว้างในอนาคตทำได้ง่ายเพื่อที่ดินสามารถเวนคืนมาด้วยค่าใช้จ่ายที่น้อยเมื่อไม่มีอาคารสร้างในพื้นที่นั้น อย่างไรก็ตามในขณะที่ การกำหนดพื้นที่ว่างหน้าอาคาร (FRONT YARD REQUIREMENTS) จะเกี่ยวกับความปลอดภัยในทางจราจรในมุมมอง ณ มุมหัวถนนดีขึ้น ทำให้รูปแบบของแนวอาคารปรากฏดีขึ้น และทำให้แสง พื้นที่ และอากาศมากขึ้น การกำหนดพื้นที่ว่างหน้าอาคาร (FRONT YARD REQUIREMENTS) บ่อยครั้งที่วัดจากแนวถอยร่น มากกว่าขอบเขตที่ดิน (LOT LINE) แนวถอยร่นถูกใช้ในการสำรวจไว้เพื่อการขยายถนนในอนาคต อย่างไรก็ตาม ศาลในสหรัฐอเมริกาเองก็ยังไม่สรุปหรือยังมีความสับสนเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างการกำหนดระยะถอยร่น (SET BACK) และการกำหนดพื้นที่ว่างหน้าอาคาร(FRONT YARD REQUIREMENTS) นอกจากนี้การกำหนดแนวป้องกันน้ำท่วมก็เป็นการกำหนดระยะถอยร่นอย่างหนึ่ง²⁸

จะเห็นได้ว่าการถอยร่น (SET BACK) นั้นมีความสำคัญมาแต่ในอดีตและมีความสำคัญเพื่อการขยายถนนแต่ในขณะเดียวกันเพื่อความเพียงพอของแสง อากาศ รวมถึงเพื่อประโยชน์อย่างอื่นด้วยเช่นการป้องกันน้ำท่วม

(2) วัตถุประสงค์การกำหนดความสูง (HIGH)

²⁷ Robert R. Wright and Suson Weber Wrieght , Landuse (USA: West Pubicing, 1987) , p.1.

²⁸ Donald G Hagman and Julain Conard Juergensmeyer , Urban planing and land development control law (Minisota:West Publishing, 1986), pp.85-86.

ข้อกำหนดเกี่ยวกับความสูง อาจกำหนดความสูงในลักษณะจำนวนความสูงเช่น เป็น ฟุต เมตร หรือเป็นจำนวนชั้น หรืออาจจะเป็นทั้งสองกรณีก็ได้ ข้อกำหนดเกี่ยวกับความสูงนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยจากเพลิงไหม้ เพื่อให้มีแสงสว่างอย่างเพียงพอ และการป้องกันความแออัดของพื้นที่และเหตุผลในด้านสุนทรียศาสตร์²⁹

การที่มีการจำกัดความสูงอาจก่อให้เกิดปัญหาได้เช่นกันคือ ปัญหา BENCHING EFFECT คือ เมื่ออาคารทั้งหมดมีความสูงเท่ากันทั้งหมดที่จุดระดับควบคุมทำให้เป็นการทำลายทัศนียภาพโดยรวมซึ่งอาจมีการแก้ไขโดยการกำหนดเขตความสูงให้อยู่ในบริเวณที่พอเหมาะ และให้มีระดับความสูงต่างกันเข้าเสริมจะก่อให้เกิดมุมมองที่ดีได้ โดยเฉพาะในเขตที่มีสิ่งก่อสร้างที่สำคัญที่มีความเอียงหลัง LANDMARK อยู่³⁰

(3) วัตถุประสงค์การกำหนดพื้นที่ว่าง (OPEN SPACE)

คำว่า “พื้นที่ว่าง” (OPEN SPACE) หมายถึง ที่ดินทั้งหมดและพื้นน้ำซึ่งไม่ปกคลุมด้วยอาคาร³¹ หน้าที่ของพื้นที่ว่าง (OPEN SPACE) มีหลายอย่าง แสตนลีย์ บี แทนเกล (STANLEY B. TANKEL) ได้กล่าวว่าชาเลต อีเลียต (CHARLES ELIAT) ได้แยก เป็นพื้นที่ว่าง (OPEN SPACE) เพื่อการบริการและพื้นที่ว่าง (OPEN SPACE) เพื่อ โครงสร้าง และ ทานาร์ด พุทคาริว (TUNNARD PUSHKAREW) ได้แยกเป็น 4 หน้าที่ คือ การใช้ การปกป้อง ความสวยงาม การพักผ่อนหย่อนใจ แต่เขาเห็นด้วยกับ ชาเลต อีเลียต (CHARLES ELIAT) มากกว่า และได้แยกความแตกต่างของพื้นที่ว่าง (OPEN SPACE) ไปตามการตระหนักถึงของประชาชน และสิ่งที่ประชาชนไม่ตระหนักถึงแต่มีผลกระทบต่อชีวิตประจำวัน

พื้นที่ว่าง (OPEN SPACE) ที่ประชาชนตระหนักถึงมี 3 หน้าที่ คือ

²⁹ Ibid ., p. 82.

³⁰ ชูขวัญ สายสะอาด “พัฒนาการและมาตรการการควบคุมอาคารสูงในเขตกรุงเทพมหานคร”(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537) ,หน้า 17.

³¹ Stanley B. Tankel, “The Importance of open space in the Urban pattern,” in Cities Space ,(London:The Johnhopkins Press,1963), p.58.

พื้นที่ว่าง (OPEN SPACE) ที่ประชาชนตระหนักถึงมี 3 หน้าที คือ

- ใช้สำหรับกิจกรรมพักผ่อนหย่อนใจ
- ใช้เป็นวิว จากบ้าน ถนน หรือจุดมองใด ๆ
- ใช้เพื่อความ เป็นส่วนตัว

พื้นที่ว่าง (OPEN SPACE) ที่ประชาชนไม่ตระหนักถึงมี 2 ชนิดคือ

- ใช้เพื่อประโยชน์ของงานสาธารณะของเมือง เช่นการให้บริการประปา การป้องกันน้ำท่วม การเป็นเขตปลอดภัยของการเดินอากาศ
- ใช้วางรูปแบบ รูปร่างโครงสร้างในการพัฒนา เช่นพื้นที่ระหว่างอาคารหรือ ชุมชน ที่ดินที่เก็บไว้เพื่อประโยชน์ในอนาคต³²

จะเห็นได้ว่าหน้าที่และวัตถุประสงค์ของพื้นที่ว่างนั้นเป็นหลายกรณีด้วยกัน และในแต่ละพื้นที่ว่างนี้บางครั้งไม่อาจจะวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ตายตัวบางเวลาเพื่อการอย่างหนึ่งและในอีกบางเวลาก็ใช้เพื่อการอีกอย่างหนึ่งเช่น พื้นที่ว่างลานหน้าอาคารอาจจัดเป็นสวนเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ รวมทั้งเป็นการเก็บพื้นที่ไว้ใช้ในอนาคด้วย

1.4.2 วัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะถอยร่น ความสูง พื้นที่ว่าง ของอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร

ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวงฉบับที่ 33 นั้นมีการกำหนดระยะถอยร่น การจำกัดความสูง การกำหนดพื้นที่ว่างของอาคารไว้ในหลายกรณีด้วยกัน

การกำหนดระยะถอยร่น (SET BACK) นั้นเป็นกรณีที่ใช้กับอาคารที่ปลูกสร้างทางสาธารณะ ซึ่งวัตถุประสงค์โดยรวมก็เพื่อความพอเพียงในด้านแสงสว่าง อากาศ ความปลอดภัยในทางจราจร และเพื่อการขยายถนนในอนาคต ส่วนในกรณีของอาคารที่ไม่ปลูกสร้างริมทางสาธารณะนั้นเกณฑ์ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2522 จะมีการกำหนดที่ว่างรอบด้าน รวมทั้งด้านหลังด้วยซึ่งหน้าที่ของที่ว่างโดยรอบนี้ ก็เพื่อแสง

³² I bid., p58

สว่าง อากาศ และเพื่อการหนีไฟ อย่างเช่น ในกรณีเว้นเป็นทางเดินถึงกันด้านหลังไม่น้อยกว่า 2.00 เมตร สำหรับตึกแถว

ในด้านความสูง การจำกัดความสูงก็เพื่อประโยชน์ในด้านแสงสว่าง อากาศ การป้องกันเพลิง ความแออัดของเมือง และความงามของเมือง

สำหรับการกำหนดพื้นที่ว่างในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 จะกำหนดพื้นที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุมเป็นร้อยละต่อพื้นที่ทั้งหมด เช่นร้อยละ 30 สำหรับกรณีพักอาศัย พื้นที่ว่างนี้มีหลายหน้าที่ในคราวเดียวกันเช่น การใช้เพื่อความสวยงาม เพื่อให้แสงสว่างเพียงพอ อากาศถ่ายเทได้สะดวก การมีพื้นที่ว่างก็จะมีประโยชน์เช่นเดียวกับการถอยร่นด้วย

1.5 บทบัญญัติในการกำหนดระยะถอยร่น ความสูง พื้นที่ว่างของอาคารในเขต กรุงเทพมหานคร

การกำหนดให้อาคารที่ปลูกสร้างหรือดัดแปลงจะต้องถอยร่นจากแนวทางสาธารณะ หรือถนน รวมทั้งบริเวณใกล้เคียงไม่ว่าด้านหน้า ด้านหลัง ด้านข้าง การจำกัดความสูงในการก่อสร้างอาคาร การกำหนดให้มีที่ว่างขั้นต่ำของอาคาร สิ่งดังกล่าวมานั้นเป็นสิ่งที่จำกัดสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินทั้งสิ้น การจำกัดสิทธิเช่นนี้จะต้องมีกฎหมายจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ของเจ้าของทรัพย์สินได้โดยชัดแจ้ง ซึ่งหลักการนี้ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 48 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันด้วย ดังนั้นในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาถึงบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เป็นการจำกัดสิทธิให้อาคารต้องก่อสร้างโดยต้องถอยร่นแนวอาคาร ห้ามสร้างอาคารสูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือต้องมีพื้นที่ว่างของอาคารตามที่กฎหมายกำหนด

1.5.1 กฎหมายว่าด้วยผังเมือง

กฎหมายว่าด้วยผังเมือง เป็นกฎหมายที่สำคัญที่เข้ามาควบคุมการใช้ประโยชน์ของที่ดิน การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การควบคุมความหนาแน่นของประชากร รวมทั้งเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด หากจะกล่าวโดยสรุปกฎหมายผังเมือง เป็น

กฎหมายที่ว่าด้วย การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะใน บริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้น ใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่ง สุขลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และ สภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าใน ทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่สวยงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ³³

กฎหมายผังเมืองฉบับแรกของไทยคือ พระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท พ.ศ.2495³⁴ และเมื่อปี พ.ศ. 2500 องค์การยูซอม (United States Operation Mission (USOM)) และรัฐบาลไทยได้จ้างบริษัท ลิทซ์ฟิลด์ (Lichfield Whiting Bowne & Associates) แห่งนคร นิวยอร์ก ซึ่งมีที่ปรึกษาจากสถาบันที่มีชื่อเสียง M.I.T. รวมทั้งสถาปนิก วิศวกร และนายช่าง ผังเมืองที่มีความชำนาญมาดำเนินงานวางผังเมืองของกรุงเทพมหานคร การทำงานในระยะแรกคือ การสำรวจ ศึกษาหาข้อมูล ทำแผนที่ แผนที่ แผนที่ ที่กรุงเทพมหานคร ขาดแหล่งในการรวมสถิติ ตัวเลข ซึ่งข้อมูลกระจัดกระจายไม่เป็นระเบียบอยู่ตามส่วนราชการต่าง ๆ แต่ทางบริษัทก็ได้รวม ขึ้นมาเป็นผลสำเร็จซึ่งระยะเวลาเพียง 2 ปี เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2502 บริษัทได้วางผังเมือง กรุงเทพมหานครเสร็จ³⁵ ผังเมืองฉบับนี้คือ Greater Bangkok Plan 2543 หรือรู้จักกันในชื่อ "ผังลิทซ์ ฟิลด์" ซึ่งถูกใช้เป็นต้นแบบของผังเมืองที่จัดทำขึ้นในภายหลัง³⁶ และถือว่าเป็นผังเมืองฉบับ แรกของกรุงเทพมหานครด้วย

กฎหมายผังเมืองที่ใช้ในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่ง ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติผังเมืองและชนบท พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติการผังเมืองฯนี้ได้รับการ

³³ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518,มาตรา 4

³⁴ สมาคมสถาปนิกสยาม, กฎหมายควบคุมอาคาร 2 อาษา/2538 (พระนคร : เมฆาเพลส , 2538), หน้า 8-1

³⁵ บุญทัน ดอกไธสง, กรุงเทพมหานครกับการเจริญเติบโตที่ผิดปกติ ,(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พีระพัฒนา, 2525), หน้า 34-35

³⁶ เรื่องเดียวกัน, สมาคมสถาปนิกสยาม,หน้า 8-1

แก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2525 และพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2535

เครื่องมือสำคัญเพื่อให้ไปสู่การบรรลุเป้าหมายของการผังเมืองในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 คือ ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ผังเมืองรวมหมายความว่า แผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อให้เป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง, การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง³⁷ ส่วนผังเมืองเฉพาะหมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อการพัฒนา หรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมือง หรือบริเวณที่เกี่ยวข้อง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง³⁸ หากจะกล่าวให้ง่ายก็คือ ผังเมืองรวมเป็นเรื่องที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปในแต่ละพื้นที่ ส่วนผังเมืองเฉพาะจะเป็นกรณีที่ใช้เฉพาะลงไปจากผังเมืองรวมในพื้นที่หนึ่ง ๆ

การกำหนดผังเมืองรวมจะต้องทำเป็นกฎกระทรวง โดยจะมีกำหนดเวลาบังคับใช้ไม่เกิน 5 ปี และขยายระยะเวลาได้อีกสองครั้ง ๆ ละไม่เกินหนึ่งปี³⁹ ส่วนการกำหนดผังเมืองเฉพาะจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ และมีกำหนดเวลาบังคับใช้ไม่เกิน 5 ปี หากไม่ได้กำหนดเป็นอย่างอื่นในพระราชบัญญัติ⁴⁰ ในปัจจุบันยังไม่มีการประกาศใช้ผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใดเลย แม้ว่าจะได้มีการจัดทำผังเมืองเฉพาะสำหรับเขตชุมชน เชียงใหม่ มาบตาพุด จังหวัดระยองและชุมชนเมืองใหม่ แหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี ขึ้น กระทั่งได้ทำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อรับหลักการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2531 แต่ก็ยังคงค้างอยู่ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเนื่องจากคดีปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืน⁴¹

³⁷ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 4

³⁸ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 4

³⁹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 26

⁴⁰ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 41

⁴¹ สยามสมาคม, กฎหมายควบคุมอาคาร 2 อาษา/2538 (พระนคร : เมฆาเพลส , 2538), หน้า 8-i

กรุงเทพมหานครได้มีผังเมืองรวมบังคับใช้ในปัจจุบันคือ ผังเมืองรวมตามกฎกระทรวงฉบับที่ 116 (พ.ศ.2535)^{*} ซึ่งมีการแก้ไขเกี่ยวกับข้อกำหนดพื้นที่สีเหลืองโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 181^{**} และกฎกระทรวงฉบับที่ 265 (พ.ศ.2539)^{***}

ผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานครมีการขยายกำหนดเวลาบังคับใช้จาก 5 ปี ไปอีกหนึ่งปีตามกฎกระทรวงฉบับที่ 340^{****} ผังเมืองรวมของกรุงเทพฯฉบับนี้จะหมดระยะเวลาบังคับใช้ใน เดือนกรกฎาคม 2542 ขณะนี้กรมการผังเมือง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมืองโดยตรงได้มอบให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้เตรียมผังเมืองรวมใหม่ในขณะนี้

สำหรับผังเมืองรวมที่กรุงเทพมหานครใช้ในปัจจุบันนี้ได้กำหนดที่ดินเป็น 14 ประเภท ดังนี้ ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นสูงมาก ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม และคลังสินค้า ที่ดินประเภทคลังสินค้า ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ที่ดินประเภทโล่ง เพื่อสันถนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมศิลปและวัฒนธรรมไทย ที่ดินประเภทสถาบันศาสนา ที่ดินประเภทการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การกำหนดประเภทที่ดินทั้ง 14 ประเภทดังกล่าวเป็นการกำหนดการห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินในแต่ละประเภท การห้ามสร้างโรงงานทุกประเภทในที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยปานกลาง มิได้มีการกำหนดถึงแนวถอยร่น การจำกัดความสูง และพื้นที่ว่างแต่อย่างใด ซึ่งในเรื่องนี้ในทางทฤษฎีนั้นถือว่าเป็นเรื่องของการผังเมืองด้วยในต่างประเทศเช่นในสิงคโปร์จะมี องค์กรฟื้นฟูเมือง (URBAN REDEVELOPEMENT AUTHORITY ;URA) ทำหน้าที่ 3 ประการคือ การวางผังเมือง การจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกและการจัดสรรโครงการเพื่อพัฒนาเมืองจะเป็นผู้ดูแลเกี่ยวกับการออกกฎเกณฑ์ในการถอยร่น การจำกัดความสูงและพื้นที่ว่างด้วยหรือในประเทศอังกฤษ หน่วยงานท้องถิ่น (LOCAL AUTHORITY) ของอังกฤษจะเป็นหน่วยงานในการวางแผนผังเมืองท้องถิ่น และควบคุมให้เป็นไปตามแผนการก่อสร้างอาคาร

* ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 75 วันที่ 6 กรกฎาคม 2535

** ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 111 ตอนที่ 38 ก วันที่ 7 กรกฎาคม 2537

*** ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 111 ตอนที่ 40 ก วันที่ 4 เมษายน 2539

**** ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 114 ตอนที่ 33 ก วันที่ 3 ตุลาคม 2540

ก็จะต้องได้รับอนุญาตก่อนเรื่องการถอยร่น การจำกัดความสูงและพื้นที่ว่างจะถูกนำมาพิจารณาด้วย ดังจะได้กล่าวรายละเอียดในบทที่สองต่อไป หรือในสหรัฐอเมริกามีการวางผังเมืองโดยมีเครื่องมือสำคัญ ZONING, BULK ZONING, HEIGHT ZONING มาใช้บังคับกับการควบคุมอาคารโดยตรงด้วย

ในทางทฤษฎีโดยเฉพาะเรื่องการถอยร่น การจำกัดความสูง และการกำหนดพื้นที่ว่างของเมืองนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสวยงาม ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง เป็นเรื่องที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองดูแล เป็นเรื่องเกี่ยวกับเมือง อาคารเป็นส่วนประกอบหนึ่งของเมือง เมืองจะมีหน้าตาเป็นอย่างไรเป็นเรื่องที่กฎหมายผังเมืองเป็นตัวกำหนด ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 12 กำหนดว่า กรณีที่กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยผังเมืองให้ถือตามกฎหมายผังเมือง ซึ่งจะเห็นความสำคัญของกฎหมายผังเมืองยิ่งกว่ากฎหมายควบคุมอาคาร

1.5.2 กฎหมายควบคุมอาคาร

กฎหมายควบคุมอาคารเป็นกฎหมายที่สำคัญที่นำมาใช้บังคับของอาคารในประเทศไทย รายละเอียดต่าง ๆ ของบทบัญญัติจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อ 1.7 อำนาจในการกำหนดระยะถอยร่น ความสูง พื้นที่ว่างของอาคารในเขตกรุงเทพมหานครตามกฎหมายควบคุมอาคาร และหัวข้อ 1.6 กฎหมายควบคุมอาคารในการกำหนดระยะถอยร่น ความสูง พื้นที่ว่างของอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร

ในหัวข้อวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมอาคารในหัวข้อ 1.1 ได้ทราบถึงความหมายคำว่า “อาคาร” ว่ามีความหมายเพียงใด ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการควบคุมอาคารตามกฎหมายนี้ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า กฎหมายควบคุมอาคารในฉบับปัจจุบัน กล่าวคือพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์มุ่งการควบคุมอาคาร 2 ลักษณะ คือ

- (1) การควบคุมการก่อสร้างอาคาร ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร
- (2) การควบคุมการใช้ประโยชน์ของอาคาร

การควบคุมการก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงหรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้น เนื่องจากเรื่องที่ทำการศึกษาจะครอบคลุมเพียงเรื่องการก่อสร้าง และดัดแปลงอาคารเท่านั้น แต่ไม่ก้าวล่วงไปถึงกรณีรื้อถอนอาคาร จึงไม่ขอนำมาศึกษาถึง ณ ที่นี้

การควบคุม การก่อสร้างอาคาร หรือดัดแปลงพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ กำหนดให้ผู้จะก่อสร้าง หรือดัดแปลงอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา 39 ทวิ⁴² จะเห็นได้ว่ากฎหมายควบคุมอาคารมุ่งควบคุมอาคารใน 2 ลักษณะคือ การก่อสร้างอาคาร ลักษณะหนึ่งและการดัดแปลงอาคารอีกลักษณะหนึ่ง การก่อสร้างหมายความว่า สร้างอาคารขึ้นใหม่ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการสร้างขึ้นแทนของเดิมหรือไม่⁴³ ส่วนการดัดแปลงนั้นหมายความว่า เปลี่ยนแปลงต่อเติม เพิ่ม ลด หรือขยายซึ่งลักษณะขอบเขต แบบ รูปทรง สัดส่วน น้ำหนัก เนื้อที่ ของโครงสร้างของอาคาร หรือส่วนต่างของอาคาร ซึ่งก่อสร้างไว้แล้วให้ผิดไปจากเดิมและมีใช้การซ่อมแซม หรือการ ดัดแปลงที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง⁴⁴ จากนิยามดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่าในกรณีก่อสร้างมีความหมายอย่างไรน่าจะชัดเจน แต่ในกรณีของการดัดแปลงมีลักษณะอย่างไรจะยังคงคลุมเครืออยู่ว่า กรณีใดเป็นการดัดแปลงหรือกรณีใดเป็นการซ่อมแซม ซึ่งมาตรา 4 ได้ให้นิยามว่า ซ่อมหรือเปลี่ยนส่วนต่าง ๆ ของอาคารให้คงสภาพเดิม กรณีของการดัดแปลงหรือการซ่อมแซมนี้ก่อให้เกิดความยุ่งยากอย่างมาก เพราะผลในทางกฎหมายต่างกัน อย่างมากหากเป็นกรณีการดัดแปลงกฎหมายควบคุมอาคารจะเข้ามาควบคุม โดยการจะต้องขออนุญาต หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 39 ทวิ แต่หากเป็นกรณีของการซ่อมแซมแล้ว กฎหมายควบคุมอาคารไม่ควบคุมแต่อย่างใด ในการฝ่าฝืนกฎหมายมีการใช้ช่องว่างตรงนั้นมากแล้วอ้างให้ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างมาก การพิจารณาว่าอย่างไรเป็นการดัดแปลง อย่างไรเป็นการซ่อมแซมเป็นข้อเท็จจริงที่ต้องพิสูจน์โดยวิชาชีพว่า หากมีการเปลี่ยนแปลง เพิ่ม ลด ขยายในส่วนของโครงสร้างของอาคาร คือส่วนประกอบที่สำคัญ เช่น ฐานราก เสา หรือกระทำต่อส่วนต่าง ๆ ของอาคารที่เกี่ยวกับการรับน้ำหนัก ก็น่าจะต้องถือว่าเป็นการดัดแปลง

⁴² พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 21

⁴³ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 4

⁴⁴ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 4

วิธีการควบคุมการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารเพื่อให้มีอาคารถูกต้องตามหลักเกณฑ์ และเจตนารมณ์กฎหมายนั้นมี 2 ลักษณะคือ

การขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งสำหรับกรณีของกรุงเทพมหานครเจ้าพนักงานท้องถิ่นคือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยมีสำนักงานเขตและกองควบคุมอาคารเป็นผู้ดูแลพิจารณาอนุญาตแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครดังนี้ อาคารพักอาศัย อาคารตึกแถว หอพัก แฟลต อาคารชุด สำนักงาน ทาวน์เฮาส์ คอนโดมิเนียม ห้องแสดงสินค้า โกดังเก็บของ และอาคารพาณิชย์ ทั้งนี้เฉพาะที่สูงไม่เกิน 4 ชั้น ห้องแถวที่สูงไม่เกิน 2 ชั้น อาคารสัตว์เลี้ยง อาคารชั่วคราว สะพานไม้ หอดังเก็บน้ำ รั้ว เขื่อน ป้าย แผงลอย และถนน สำนักงานเขตมีอำนาจพิจารณาอนุญาต⁴⁵ ส่วนอาคารตึกสูงเกิน 4 ชั้น อาคารสาธารณะ อาคารพิเศษ หรืออาคารอื่นใด นอกจากที่กำหนดไว้เป็นอำนาจของสำนักงานเขต กองควบคุมอาคารมีอำนาจพิจารณาอนุญาต⁴⁶

การแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 39 ทวิ วิธีการนี้เป็นหลักเกณฑ์ใหม่โดยได้มีการเพิ่มเติมการแก้ไขในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 โดยมีเหตุผลที่ขอแก้ไขว่า เพื่อให้ผู้ประกอบการวิชาชีพได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบและแบ่งเบาภาระของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการตรวจสอบและรับรองว่าการก่อสร้าง ฯลฯ อาคารนั้นถูกต้องตามกฎหมายแล้ว เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนซึ่งจะสามารถดำเนินการดังกล่าวได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องรอการพิจารณาคำขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสียก่อน ซึ่งถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบภายหลังแล้วพบว่า การก่อสร้าง ฯลฯ อาคารนั้นไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก็มีอำนาจสั่งระงับหรือสั่งให้แก้ไขได้ และมีอำนาจลงโทษผู้รับผิดชอบ

1.5.3 กฎหมายอื่น ๆ

⁴⁵ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาตและการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2525 ข้อ 4

⁴⁶ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาตและการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2525 ข้อ 7

นอกเหนือจากกฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคารแล้วยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เข้ามาควบคุมเกี่ยวกับการกำหนดระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารในเขตกรุงเทพมหานครอีก ดังนี้

- พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497

ตามพระราชบัญญัติมาตรา 52 และ 59 กำหนดให้เขตปลอดภัยในการเดินอากาศซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดจากบริเวณใกล้เคียงบริเวณสนามบินหรือสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินทางอากาศ ห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือปลูกไม้ยืนต้นเว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ในปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้ประกาศ กำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศในกรุงเทพมหานคร 3 บริเวณ คือ

บริเวณแรก แขวงทุ่งมหาเมฆ เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร เนื่องจากเป็นบริเวณที่ใกล้เคียงสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ โดยมีเขตพื้นที่ ดังนี้

(1) อาณาบริเวณพื้นที่ในวงกลมรัศมี 0.5 กิโลเมตร ซึ่งมีจุดศูนย์กลางของวงกลมที่เส้นรุ้ง 17 องศา 43 ลิปดา 7 พิลิปดา เหนือ และเส้นแวง 100 องศา 32 ลิปดา 54 พิลิปดา ตะวันออก

ในบริเวณนี้ หากบุคคลใดจะ ก่อสร้าง หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือปลูกต้นไม้ยืนต้น หากสูงไม่เกิน 20 เมตร ในพิสัยความสูงเฉลี่ยของระดับผิวพื้นถนนเทศบาลที่ใกล้เคียงที่สุดในบริเวณนั้น เมื่อขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตเป็นหนังสือทันที แต่หากสูงเกินกว่า 20 เมตรแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาเป็นพิเศษถึงความปลอดภัยของการเดินอากาศ จะเห็นว่าเมื่อมีการประกาศเขตพื้นที่ใดเป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศแล้ว การก่อสร้างอาคารจะให้บริเวณนี้นอกจากจะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายควบคุมอาคารแล้ว ยังต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศนี้ด้วย

(2) อาณาบริเวณพื้นที่ในวงกลมรัศมี 2.5 กิโลเมตร ซึ่งมีจุดศูนย์กลางวงกลมอยู่ที่ เส้นรุ้ง 13 องศา 43 ลิปดา 52.7 พิลิปดา และเส้นแวง 100 องศา 33 ลิปดา 12.5 พิลิปดา ตะวันออก

ภายในพื้นที่นั้นนอกจาก (1) บุคคลที่จะก่อสร้าง หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขอาคาร หรือ สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือไม้ยืนต้น หากมีความสูงไม่เกิน 40 เมตร ในพิกัดความราบสูงเกี่ยวกับ ความสูงเฉลี่ยของระดับผิวพื้น ถนนเทศบาลใกล้เคียงที่สุดกับบริเวณนั้นเมื่อขออนุญาตพนักงาน เจ้าหน้าที่จะอนุญาตเป็นหนังสือโดยทันที

บริเวณที่สอง บริเวณใกล้เคียงสนามบินดอนเมือง แขวงตลาดบางเขน กรุงเทพมหานคร⁴⁷ โดยมีพื้นที่ดังนี้

บริเวณ ก. มีเขตดังนี้

ด้านเหนือ อาณาบริเวณจากจุดกึ่งกลางหัวทางวิ่ง 21 ขวา (ทางวิ่งฝั่งตะวันตก) ที่ต่อ ออกไป 60 เมตร และจุดกึ่งกลางหัวทางวิ่ง 21 ซ้าย (ทางวิ่งฝั่งตะวันออก) ที่ต่อออกไป 60 เมตร กำหนดแนวเส้นตรง ลากเป็นมุมฉากออกไปทางซ้ายและขวาข้างละ 150 เมตร และจากจุดปลาย แนวเส้นตรงทั้งสอง (กำหนดโดย 5 และ 6) กำหนดแนวเส้นทำมุม 8.5 องศา กับแนวขนานทาง วิ่งที่ต่อออกไปบรรจบเส้นตัดที่ระยะ 15 กิโลเมตร จากหัวทางวิ่งทั้งสองทาง (กำหนดโดย 1 และ 2) ซึ่งรวมทั้งที่ตำบลคลองสี่ อำเภอคลองหลวง ตำบลย์โถ ตำบลประชาธิปไตย อำเภอธัญบุรี ตำบลหลักหก อำเภอเมืองปทุมธานี ตำบลลูกุด ตำบลตลาดสวย อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ยกเว้นบริเวณใกล้เคียงสถานที่ตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศที่ตำบลรังสิต อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี ตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตปลอดภัยในการ เดินอากาศ ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2498

ด้านใต้ อาณาเขตบริเวณจากจุดกึ่งกลางหัวทางวิ่ง 03 ซ้าย (ทางวิ่งฝั่งตะวันตก) ที่ ต่อออกไป 60 เมตร กำหนดแนวเส้นตรงลากเป็นมุมฉากออกไปทางด้านซ้ายและขวาข้างละ 150 เมตร และจากจุดปลายแนวเส้นตรงทั้งสอง (กำหนดโดย 7 และ 8) กำหนดแนวเส้นทำมุม 8.5 องศา กับแนวขนานที่วิ่งต่อออกไปบรรจบเส้นตัดที่ระยะ 15 กิโลเมตร จากหัวทางวิ่งทั้งสอง

⁴⁷ "ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องกำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศบริเวณสนาม บินดอนเมือง," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 102 ตอนที่ 56 (7 พฤษภาคม 2528)

(กำหนดโดย 3 และ 4) ซึ่งรวมทั้งที่แขวงบางซื่อ เขตดุสิต แขวงคลองถนน แขวงตลาดบางเขน แขวงลาดยาว แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ ภายในเขตแนวตามแผนที่ที่ประกาศ

บริเวณ ข. มีเขตดังนี้

อาณาบริเวณโดยรอบสนามบินดอนเมือง ยกเว้นบริเวณ ก. มีพื้นที่ภายในรัศมี 6 กิโลเมตร โดยมีจุดศูนย์กลางที่เส้นรุ้ง 13 องศา 54 ลิปดา 52 พิลิปดาเหนือ เส้นแวง 100 องศา 36 ลิปดา 30 พิลิปดาตะวันออก ซึ่งรวมทั้งที่แขวงคลองถนน แขวงตลาดบางเขน แขวงสายไหม แขวงสีกัน แขวงออเงิน แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร ตำบลปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี และตำบลบ้านใหม่ ตำบลหลักหก อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี ทั้งนี้ ภายในเขตแนวตามแผนที่ที่ประกาศ

บริเวณที่สาม เขตมีนบุรี เขตหนองจอก เขตบึงกุ่ม เขตลาดกระบัง เขตประเวศ⁴⁸ ในบริเวณพื้นที่ ดังนี้

แขวงบางชัน แขวงแสนแสบ แขวงทรายกองดินเหนือ แขวงมีนบุรี เขตมีนบุรี แขวงคันนายาว แขวงสะพานสูง เขตบึงกุ่ม แขวงโคกแฝด แขวงลำผักชี แขวงลำด้อยตั้ง เขตหนองจอก แขวงลำปะทิว แขวงคลองสองต้นนุ่น แขวงคลองสามประเวศ แขวงทับยาว แขวงชุมทอง แขวงลาดกระบัง เขตลาดกระบัง แขวงประเวศ แขวงหนองบอน แขวงดอกไม้ เขตประเวศ ทั้งนี้ ภายในเขตแนวตามแผนที่ที่ประกาศแนบท้าย

ประกาศเขตกำหนดเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ ใน 3 บริเวณดังกล่าวข้างต้น เป็นการควบคุมและจำกัดความสูงของการปลูกสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงในเขตกรุงเทพมหานครอีกกรณีหนึ่ง แต่เป็นการควบคุมโดยมิได้เด็ดขาดว่าห้ามสร้างอาคารสูงเกินเท่าไร แต่จะพิจารณาเป็นราย ๆ ไปโดยในบางบริเวณ ได้กำหนดเกณฑ์ในการอนุญาตทั่วไปไว้

⁴⁸ "ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่องกำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบิน ณ อำเภอ บางพลี ในท้องที่เขตมีนบุรี เขตหนองจอก เขตบึงกุ่ม เขตลาดกระบัง เขตประเวศ กรุงเทพมหานคร และอำเภอบางพลี อำเภอเมืองสมุทรปราการ อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ.2535 "ราชกิจจานุเบกษา" เล่มที่ 109 ตอนที่ 134 (15 ตุลาคม 2535)

เช่นในบริเวณแรก แขวงทุ่งมหาเมฆ เขตยานนาวา หากสร้างสูงไม่เกิน 20 เมตรก็จะพิจารณาอนุญาตทันที

- ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 เรื่องควบคุมการจัดสรรที่ดิน

อาคารบ้านเรือนส่วนมากในประเทศไทยมักจะเป็นกรณีที่มีผู้ประกอบการเป็นผู้สร้างจำนวนมากในลักษณะโครงการ จากนั้นจะจำหน่ายต่อให้ประชาชนทั่วไป ดังนั้นในบางครั้งเจ้าของอาคารเองจะไม่ทราบว่าอาคารที่ตนอยู่อาศัยมีส่วนใดละเมิดกฎหมายหรือไม่ เรื่องการถอยร่น การกำหนดพื้นที่ว่าง และการจำกัดความสูงก็เช่นกันที่เจ้าของอาคารบ้านเรือนส่วนใหญ่จะไม่ได้มีความเข้าใจหลักเกณฑ์ เนื่องจากไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการเอง นอกจากนี้หลักเกณฑ์เหล่านี้มีกฎหมายหลายฉบับเป็นตัวกำหนดอีกด้วย

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 เรื่องควบคุมการจัดสรรที่ดิน เป็นอีกกฎหมายหนึ่งที่กำหนดเป็นเงื่อนไขในการขอจัดสรรที่ดินจะต้องมีการถอยร่น มีพื้นที่ว่าง โดยคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินมีอำนาจที่จะวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน⁴⁹ ซึ่งในการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินนี้คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนผัง โครงการ และวิธีการจัดสรรที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการอนามัย การคมนาคม ความปลอดภัย และการผังเมือง รวมทั้งเงื่อนไขดังต่อไปนี้ทุกประการหรือบางประการคือ ขนาดความกว้าง และความยาวต่ำสุดหรือเนื้อที่จำนวนน้อยที่สุดของที่ดินแปลงย่อยที่จะจัดสรรได้ ระบบและมาตรฐานของถนนประเภทต่าง ๆ ทางเดิน และทางเท้าในที่ดินจัดสรรทั้งหมด รวมทั้งการต่อเชื่อมกับถนนหรือทางสายนอกที่ดินจัดสรร ระบบการระบายน้ำ ระบบและมาตรฐานของสิ่งอื่นเป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตามที่จำเป็น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินในปัจจุบันคือ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2535⁵⁰

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2535 ข้อ 12 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการถอยร่น และพื้นที่ว่าง ดังนี้

บ้านเดี่ยว ตัวอาคารต้องห่างจากเขตที่ดินทุกด้านไม่ต่ำกว่า 2 .00 เมตร

⁴⁹ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 เรื่องควบคุมการจัดสรรที่ดิน ข้อ 7(1)

⁵⁰ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 109 ตอนที่ 89 วันที่ 19 สิงหาคม 2535

บ้านแฝด ตัวอาคารด้านที่ไม่ติดกันต้องห่างจากเขตที่ดินด้านละไม่ต่ำกว่า 2.00 เมตร
บ้านแถว ตัวอาคารด้านหน้าและด้านหลังต้องห่างจากเขตที่ดินไม่ต่ำกว่า 2.00 เมตร
อาคารพาณิชย์ ตัวอาคาร ต้องห่างจากเขตที่ดินด้านหลังไม่ต่ำกว่า 2.00 เมตร
และการเว้นช่องว่างระหว่างแปลงที่ดินให้เป็นไปตามกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้เป็นอาคารประเภทการประกอบอุตสาหกรรม ต้องแยกห่างจากดินประเภทที่อยู่อาศัยไม่ต่ำกว่า 12.00 เมตร⁵¹

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรดังกล่าวข้างต้นใช้บังคับให้อาคารต้องถอยร่นจากแนวต่าง ๆ รวมทั้งเป็นการกำหนดให้มีพื้นที่ว่างทางอ้อมด้วย แต่ใช้กับกรณีที่เป็นการจัดสรรที่ดินเท่านั้น ซึ่งตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 หมายความว่า “การจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย จำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป ไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สิน หรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทนและมีการให้ค้ำประกันหรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์ หรือ ที่ประกอบการอุตสาหกรรม”⁵² และกระบวนการควบคุมดูแลให้เป็นตามข้อกำหนดนี้เป็นอำนาจของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรร

1.6 อำนาจในการกำหนดระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายควบคุมอาคาร

ในขณะนี้จะได้ศึกษาถึงอำนาจการกำหนดให้มีการถอยร่นในด้านต่างๆ การจำกัดความสูง กำหนดให้ต้องมีพื้นที่ว่างเป็นจำนวนร้อยละของจำนวนพื้นที่ทั้งหมด จากหัวข้อที่ได้ศึกษามาแล้วการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ นั้นถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิการใช้สอยของประชาชน การจำกัดจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติควบคุม อาคารฯ ได้กำหนดรายละเอียด ดังนี้

⁵¹ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535 ข้อ12 ออกตามความในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 เรื่องควบคุมการจัดสรรที่ดิน

⁵² ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 เรื่องควบคุมการจัดสรรที่ดิน ข้อ 1

1.6.1 มาตรา 8 ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

เนื่องจากเรื่องหลายเรื่องในปัจจุบันเป็นเรื่องทางเทคนิคและพัฒนาเร็วมาก ประกอบกับเวลาของรัฐสภามีจำกัด ดังนั้น ในรายละเอียดทางเทคนิคเหล่านี้รัฐสภามักออกกฎหมายแล้วให้ไปขยายความต่อ โดยกฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ในเรื่องของ ระยะถอยร่น การจำกัดความสูง และการกำหนดพื้นที่ว่าง ของอาคารนี้ กฎหมายแม่บทซึ่งออกโดยรัฐสภาคือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารโดยคำแนะนำของ คณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้ตามมาตรา 8(7) ลักษณะ ระดับ เนื้อที่ของที่ว่างภายในอาคาร หรือแนวอาคาร มาตรา 8(8) ระยะหรือระดับ ระหว่างอาคารกับอาคารหรือเขตที่ดินของผู้อื่น หรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้าหรือที่สาธารณะ มาตรา 8 (10) กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างตัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้ อาคารชนิดใดหรือประเภทใด ตามมาตรา 8 (7) และมาตรา 8 (8) บทบัญญัติดังกล่าวชัดเจนในเรื่องการกำหนดแนวถอยร่น ระยะห่างด้านหลัง ความสูง พื้นที่ว่าง ของอาคาร แต่มาตรา 8(10) การกำหนดห้ามก่อสร้างตัดแปลง นั้นไม่น่าจะเป็นกรณีที่เกี่ยวข้อง การกำหนดระยะดังกล่าวได้ แต่ที่ผ่านมาได้มีการออกกฎกระทรวงฝ่ายบริหารได้มีการตรา กฎกระทรวงที่ห้ามก่อสร้างในระยะที่กำหนดดังนี้ กฎกระทรวงฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2518) กฎกระทรวง ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2529) กฎกระทรวง ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2530) กฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ.2530) ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 37 (พ.ศ. 2535) กฎกระทรวงฉบับที่ 19 (พ.ศ. 2531) กฎกระทรวงฉบับที่ 20 (พ.ศ. 2532) กฎกระทรวงฉบับที่ 22 (พ.ศ.2532) กฎกระทรวงฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2533) กฎกระทรวงฉบับที่ 25 (พ.ศ.2533) กฎกระทรวงฉบับที่ 27 (พ.ศ. 2534) กฎกระทรวงฉบับที่ 28 (พ.ศ. 2534) กฎกระทรวงฉบับที่ 30 (พ.ศ. 2534) กฎกระทรวงฉบับที่ 31 (พ.ศ. 2534) กฎกระทรวงฉบับที่ 32 (พ.ศ. 2534) กฎกระทรวงฉบับที่ 34(พ.ศ. 2535) กฎกระทรวงฉบับที่ 35 (พ.ศ. 2535) กฎกระทรวงฉบับที่ 36 (พ.ศ. 2535) กฎกระทรวงฉบับที่ 40 (พ.ศ. 2537) กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) เท่ากับเป็นการกำหนดให้มีการถอยร่น การจำกัดความสูง การกำหนดพื้นที่ว่าง โดยอ้อม แต่สำหรับเขตกรุงเทพมหานครไม่มีการ กำหนดกฎกระทรวงเพื่อการดังกล่าว

ในกรณีของการกำหนดแนวถอยร่น การจำกัดความสูง และพื้นที่ว่าง ของ อาคารในกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ตามมาตรา 8 (7) และมาตรา 8 (8) นั้น มีข้อที่น่าพิจารณา คือ เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ปรากฏว่ายังไม่มีกรออก

กฎกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวกับระยะถอยร่น การจำกัดความสูง และการกำหนดพื้นที่ว่างของอาคารแต่อย่างใด อาศัยอำนาจตามบทเฉพาะการ มาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ กำหนดให้กฎกระทรวง เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด กฎ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ.2479 หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476 ให้ได้ใช้บังคับได้ต่อไป ทั้งนี้เพียงเท่านี้ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2479 ได้ออกกฎกระทรวง (2498) ตามความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 จึงถือว่ากฎกระทรวงดังกล่าวเป็นกฎกระทรวงที่ออกตามมาตราพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ นี้ด้วย

1.6.2 มาตรา 9 ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

บทบัญญัติของกฎหมายมาตรานี้เป็นการที่ฝ่ายรัฐสภาให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเป็นการตรากฎหมายโดยให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ คือข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้บังคับในท้องถิ่นนั้น ๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร ตราเป็น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นแบ่งออกเป็น 2 กรณีด้วย

กรณีแรก เมื่อมีกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 แล้ว กรณีนี้จะกล่าวต่อไปในหัวข้อ 16.3

กรณีที่สอง กรณียังไม่มีกฎกระทรวงตามมาตรา 8 ในกรณีนี้ก่อนการแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ในปี พ.ศ. 2525 กรุงเทพมหานครอันเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการใช้บังคับ พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เต็มพื้นที่และมีปัญหาเชิงปฏิบัติมากที่สุด เพราะเป็นนครหลวงที่มีความต้องการใช้สอยอาคารจำนวนมากในพื้นที่จำกัด ได้มีหนังสือที่ กท 0304/10883 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2523 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวดังนี้

"(1) ตามที่มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับ มาตรา 10 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา 8 ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตาม

มาตรา 8" นั้น กรุงเทพมหานครขอหารือว่า ในกรณีที่ไม่มีการออกกฎกระทรวงตามความใน มาตรา 8 ราชการส่วนท้องถิ่นจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามความในมาตรา 9 ได้หรือไม่เมื่อใด

(2) ในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อบัญญัติตามความในมาตรา 9 แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไปแล้ว โดยยังไม่มีกฎกระทรวงออกตามความใน มาตรา 8 ต่อมาได้มีกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา 8 ซึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งกับข้อ บัญญัติของราชการส่วนท้องถิ่นที่ออกไปก่อนแล้ว กรณีเช่นนี้ข้อบัญญัติของราชการ ส่วนท้องถิ่นจะมีผลใช้บังคับได้หรือไม่"

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2) ได้พิจารณา ปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า ราชการส่วนท้องถิ่นจะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา 9 ได้ต่อเมื่อ มี กฎกระทรวงตามมาตรา 8 แล้วเท่านั้น และข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา 9 โดยยังไม่มี กฎกระทรวงตามมาตรา 8 ไม่มีผลใช้บังคับ โดยให้เหตุผลว่ากฎกระทรวงเป็นกฎหมายที่มี ขอบเขตการใช้บังคับกว้างกว่าข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนั้นการกำหนดสาระสำคัญจึงต้อง กำหนดโดยกฎกระทรวงเพื่อให้เป็นมาตรฐานกลางเสียก่อนแล้วต่อมาราชการส่วนท้องถิ่นจึงจะ ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ได้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับ กฎกระทรวงนั้น และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ก็ได้ให้ความสำคัญแก่กฎกระทรวงตามมาตรา 8 นี้ โดยบัญญัติให้กฎกระทรวงดังกล่าวจะออกได้ต่อเมื่อได้รับคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุม อาคารก่อน เพราะเป็นเรื่องกำหนดเกี่ยวกับวิชาการในทางวิศวกรรมศาสตร์ ฯลฯ ต่อมา เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้ขอทบทวนความเห็นปัญหาดังกล่าวอีกที่ประชุมใหญ่ คณะกรรมการร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ยังคงมีความเห็นยืนยันตามความเห็น เดิม

ในปี พ.ศ. 2535 จึงมีการแก้ไขหลักการในมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคารฯ ขึ้นใหม่ เพื่อแก้ไขปัญหาคัดค้านในการปฏิบัติงานให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น ที่เกิดจากการที่ยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องบางเรื่อง ตามมาตรา 8 โดยราชการ ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกกฎข้อบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับในเรื่องนั้นไปก่อน โดยกำหนดว่าใน กรณีที่ยังไม่มีกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ออกบังคับใช้ ท้องที่ใดก็อาจออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นได้ แต่หากต่อมามีกฎกระทรวงซึ่งออก ตามมาตรา 8 บังคับใช้แล้ว ก็ให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงเป็นอัน

ยกเลิกไป ส่วนข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงสามารถใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใหม่แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่กฎกระทรวงบังคับใช้

1.6.3 มาตรา 10 ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

บทบัญญัติในมาตรานี้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพิ่มเติมจากกฎกระทรวงได้ 2 กรณี คือ

กรณีแรกเพื่อเป็นการกำหนดความละเอียดเพิ่มเติมจากกฎกระทรวงทั้งนี้ เพราะกฎกระทรวงอาจกำหนดเฉพาะรายละเอียด หรือวิธีการปฏิบัติเพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไปตลอดพื้นที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ซึ่งอาจไม่ตรงกับข้อเท็จจริงเพราะแต่ละท้องถิ่นอาจมีจารีตประเพณี ความเชื่อ ความนิยม หรือศิลปวัฒนธรรมแตกต่างกันไป จึงให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้น ๆ เพิ่มเติมจากที่กำหนดในกฎกระทรวงอีกเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงนั้น ๆ⁵³ ข้อบัญญัติที่ออกบังคับใช้ ตามกรณีดังกล่าวข้างต้นอาจจะถูกยกเลิกหรือแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่นใหม่ได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจากคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารว่า มีข้อบัญญัติขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8

แต่ในกรณีที่ข้อบัญญัติของท้องถิ่นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงแต่ราชการส่วนท้องถิ่นยังประกาศใช้ ผลของข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นน่าจะถือว่าไม่มีผลบังคับใช้ได้มาแต่ต้นนับแต่ประกาศใช้เพราะเนื่องจากการตรากฎหมายในลำดับรองให้เกินขอบอำนาจเจตนาารมณ์ที่ได้รับมอบหมายหรือตามอำเภอใจมิได้

สำหรับกรณีที่สองการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 เนื่องจากความจำเป็นและเหตุผลพิเศษข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกบังคับใช้นั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามคำแนะนำของ

⁵³บุรินทร์ โชคเกิด และวิบูลย์ ทิพย์โสรัตน์, คำอธิบายพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 (พระนคร : บพิธการพิมพ์, 2538), หน้า 97

คณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจในการยกเลิกหรือแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว ได้อีก ด้วยตามมาตรา 10 ทวิ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หากเห็นว่าข้อบัญญัติท้องถิ่น ก่อภาระหรือความยุ่งยากให้แก่ประชาชนจนเกินไป หรือก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน

ในส่วนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 นั้นได้ออกบังคับใช้ ก่อนที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และยังมีผลบังคับ ใช้เนื่องจากตามมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดว่าบรรดา กฎกระทรวง เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด กฎ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งซึ่งได้ออกโดย อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 หรือ พระราชบัญญัติ ควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงใหม่ พ.ศ. 2476 ให้คงใช้บังคับต่อไปได้ ทั้งนี้เพียงเท่าที่ไม่ขัด กับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุม การก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ก็ยังมีผลบังคับใช้ต่อไปจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งกฎกระทรวง (พ.ศ. 2498) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ด้วย ด้วยเหตุ นี้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ จะต้องไม่บัญญัติขัดกับกฎกระทรวง (พ.ศ. 2498) และ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ด้วย แต่ในส่วนข้อกำหนดให้เว้นที่ว่างปราศจาก สิ่งปกคลุม 2.00 เมตร บริเวณทางเดินหนีไฟนั้นเป็นข้อจำกัดสิทธิหรือการรอนสิทธิของ ประชาชนเกินกว่าที่กฎกระทรวง (พ.ศ. 2498) กำหนดไว้ เนื่องจากให้เว้นว่างและเป็นทาง เดินถึงกันด้วยเท่ากับเป็นการกำหนดให้เอกชนนำทรัพย์สินของตนเองมาให้บุคคลอื่นใช้ร่วมกัน ซึ่งมากกว่าการกำหนดที่ว่างโดยทั่วไป ในกรณีนี้จึงเป็นปัญหาที่อาจจะถูกภาคเอกชนโต้แย้ง ในความสมบูรณ์ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ ได้

1.7 กฎหมายควบคุมอาคารในการกำหนดระยะถอยร่น ความสูง พื้นที่ว่างของอาคารเขตกรุงเทพมหานคร

บทกำหนดในเรื่องแนวระยะถอยร่น การจำกัดความสูงและพื้นที่ว่าง ของอาคารในกรุงเทพมหานคร กำหนดไว้เป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) อาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงในพื้นที่ทั่วไป ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ นอกจากนี้กรณีที่เป็นอาคารสูง หรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษจะมีกฎกระทรวงฉบับที่ 33 กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นพิเศษอีกด้วย รายละเอียดของระยะถอยร่น การจำกัดความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารจะได้กล่าวต่อไป

(2) อาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงในเขตพื้นที่ที่กฎหมายควบคุมเฉพาะ โดยการกำหนดเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับการกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภทในบางพื้นที่ การกำหนดข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร นี้ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 รายละเอียดของการกำหนดต่างๆจะได้กล่าวต่อไป

1.7.1 อาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงในเขตพื้นที่ทั่วไป

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ในเขตพื้นที่ทั่วไป มีกฎหมายที่กำหนดระยะถอยร่น การจำกัดความสูง และ พื้นที่ว่างของอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร คือ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2522 และกฎกระทรวงฉบับที่ 33 กฎหมายทั้งสองฉบับมิได้กำหนดนิยามของระยะถอยร่น หรือความสูงแต่อย่างใด แต่ในกรณีพื้นที่ว่างได้กำหนดไว้ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2522 ข้อ 76 ว่าหมายความว่า เป็นที่ว่างปราศจากหลังคาหรือสิ่งปกคลุม และในกฎกระทรวงฉบับที่ 33 ได้ให้นิยาม “ที่ว่าง” หมายความว่า พื้นที่อันปราศจากหลังคา หรือสิ่งปกคลุม เช่น บ่อน้ำ สระว่ายน้ำ หรือที่จอดรถ และให้หมายความรวมถึงพื้นที่ของสิ่งก่อสร้างหรืออาคารที่สูงจากระดับพื้นดินไม่เกิน 1.20 เมตร และไม่มีหลังคาหรือสิ่งปกคลุมเหนือระดับนั้น

จากข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2522 และ กฎกระทรวง ฉบับที่ 33 นั้นในการกำหนด ระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารใน กรุงเทพมหานครสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

ประเภทที่ 1 ดึกแถว และห้องแถว

อาคารในประเภทนี้ส่วนนี้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องควบคุมการก่อสร้าง อาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้ต้องถอยร่น การจำกัดความสูง และมีพื้นที่ว่างของอาคาร ดังนี้

ระยะถอยร่นด้านหน้า หากดึกแถวหรือห้องแถว ปลูกสร้างริมทางสาธารณะ ที่มีความ กว้างน้อยกว่า 10 เมตร ให้ร่นแนวอาคารห่างจากศูนย์กลางทางสาธารณะอย่างน้อย 6 เมตร ทางสาธารณะกว้างตั้งแต่ 10 เมตร ให้ร่นแนวอาคารห่างจากแนวอย่างน้อย 1 ใน 10 ของความ กว้างของแนวถนน สำหรับทางสาธารณะกว้างกว่า 20.00 เมตร ให้ร่นแนวอาคารห่างจากแนว ถนนอย่างน้อย 2.00 เมตร⁵⁴

หากไม่ปลูกสร้างอาคารริมทางสาธารณะ อาคารสูงไม่เกิน 3 ชั้น ต้องมี ที่ว่าง ด้านหน้าอาคารไม่น้อยกว่า 6.00 เมตร ถ้าสูงเกิน 3 ชั้น ต้องมีที่ว่างด้านหน้าอาคารไม่น้อยกว่า 12.00 เมตร ในกรณีที่อาคารหันเข้าหน้าหากันให้มีที่ว่างร่วมกันได้ ในกรณีที่หันหน้าตามกัน ให้ ที่ว่างด้านหลังของอาคารแถวหลังเป็นทางเดินของอาคารแถวหน้าด้วย⁵⁵

ระยะด้านข้าง ในกรณีของดึกแถวนั้นให้เว้นระยะห่างระหว่างห้องไม่น้อยกว่า 4.00 เมตร โดยไม่มีสิ่งกีดขวางและปกคลุมทุกระยะยี่สิบห้องติดต่อกัน⁵⁶ อย่างไรก็ตามในกรณีที่ดึกแถว นั้นมีหน้าต่างประตูเปิดสู่ภายนอก จะต้องร่นจากแนวเขตไม่น้อยกว่า 2.00 เมตร สำหรับชั้น สองลงมาและไม่น้อยกว่า 3.00 เมตร สำหรับชั้นสามขึ้นไป

⁵⁴ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 72

⁵⁵ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 76 (3)

⁵⁶ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 25 วรรค

ระยะร่นด้านหลัง ห้องแถว และตึกแถว จะต้องมิต่างปราศจากสิ่งปกคลุมเป็นทางเดิน หลังอาคารได้ถึงกันไม่น้อยกว่า 2.00 เมตร และในกรณีหันหลังเข้าหากันจะต้องเว้นทางด้านหลังไม่น้อยกว่า 4.00 เมตร⁵⁷

แต่ในกรณีที่ตึกแถวตั้งอยู่มุมถนนสองสายตัดกันและมีทางออกสู่ด้านหน้าทั้งสองสายในระยะไม่เกิน 15 เมตร จากมุมถนนทั้งสองสายหรือ ตั้งอยู่ริมทางสาธารณะสองสายขนานอยู่ ทางสายใดหนึ่งสายที่กว้างไม่น้อยกว่า 10.00 เมตร ทางขนานกันนี้ห่างกันไม่เกิน 15.00 เมตร และได้ร่นแนวอาคารตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการร่นอาคารแล้ว จะไม่มีทางทางเดินหลังอาคารก็ได้⁵⁸

การจำกัดความสูง ทั้งกรณีตึกแถวและห้องแถวห้ามมิให้ก่อสร้างเกิน 2 เท่าจากของระยะจากผนังด้านหน้าของอาคารจดแนวอาคารฝากตรงข้าม⁵⁹ ในกรณีที่มีถนนสองสายขนาดไม่เท่ากันขนานอยู่ เมื่อส่วนกว้างของอาคารกว้างไม่เกิน 15 เมตร อนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารได้ไม่เกิน 2 เท่าของแนวถนนที่กว้างกว่าทั้งหลังได้ สำหรับอาคารหลังเดียวกันซึ่งอยู่มุมถนนสองสายไม่เท่ากัน อนุญาตให้ปลูกสร้างได้สองเท่าของแนวถนนที่กว้างกว่า ตีกลงไปตามถนนที่แคบกว่าไม่เกิน 15.00 เมตร อาคารส่วนที่ลึกกว่านั้นให้สร้างได้ไม่เกิน 2 เท่าของถนนที่แคบ⁶⁰

การกำหนดพื้นที่ว่าง ระยะถอยร่นด้านหลังอาคารตึกแถวและระยะถอยร่นด้านหน้าของอาคารตึกแถวที่ไม่ปลูกชิดริมทางสาธารณะดังได้กล่าวมาแล้ว ถือว่าเป็นการกำหนดพื้นที่ว่างของอาคารของหนึ่งด้วย

ประเภท 2 อาคารพาณิชย์

อาคารพาณิชย์ หมายถึง อาคารที่ใช้ประโยชน์ในทางการค้าหรือโรงงานที่ใช้เครื่องจักรซึ่งเทียบได้ไม่เกิน 5 แรงม้า หรืออาคารที่ก่อสร้างห่างจากทางสาธารณะหรือทางซึ่งมี

⁵⁷ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 76(4)

⁵⁸ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 76 (5)

⁵⁹ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 76 (3)

⁶⁰ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 73

สภาพเป็นสาธารณะ ไม่เกิน 20 เมตร ซึ่งอาจใช้เป็นอาคารเพื่อประโยชน์แห่งการค้าได้⁶¹ ในกรณีของตึกแถวและห้องแถวนั้นตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 อาจเป็นอาคารพาณิชย์ก็ได้ เกณฑ์การกำหนดระยะถอยร่น ความสูง อาคารพาณิชย์นี้มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับอาคารประเภทที่ 1 ตึกแถวและห้องแถว แต่การกำหนดพื้นที่ว่างนั้นต้องมีพื้นที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุม 10 ใน 100 ส่วนของพื้นที่ แต่ถ้าเป็นที่อยู่อาศัยด้วยจะต้องมีพื้นที่ว่างไม่น้อยกว่า 30 ใน 100 ของส่วนของพื้นที่ อย่างไรก็ตามหากอาคารพาณิชย์ตั้งอยู่มุมถนนสองสายตัดกัน และมีทางออกสู่ด้านหน้าทั้งสองภายในระยะไม่เกิน 15 เมตร จากมุมถนนทั้งสองสาย หรือตั้งอยู่ริมทางสาธารณะสองสายขนานอยู่ ทางสายใดหนึ่งสายที่กว้างไม่น้อยกว่า 10.00 เมตร ทางขนานกันนี้ห่างกันไม่เกิน 15.00 เมตร และร่นแนวอาคารตามที่กฎหมายแล้วจะไม่มีที่ว่างก็ได้⁶²

ประเภทที่ 3 โรงงานอุตสาหกรรม

การถอยร่นระยะของอาคาร การจำกัดความสูง นั้นเป็นเช่นเดียวกับกรณีประเภทที่ 1 ตึกแถวและห้องแถว เว้นแต่กรณีการก่อสร้างชิดแนวเขตที่ดินเอกชนด้านข้าง และกรณีการกำหนดพื้นที่ว่างนั้นต้องมีพื้นที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุม 10 ใน 100 ส่วนของพื้นที่ แต่ถ้าเป็นที่อยู่อาศัยด้วยจะต้องมีพื้นที่ว่างไม่น้อยกว่า 30 ใน 100 ของส่วนของพื้นที่ทั้งหมดเช่นเดียวกับกรณีของอาคารพาณิชย์ อย่างไรก็ตามแม้โรงงานอุตสาหกรรมจะสร้างบริเวณ ถนน สองสายตัดกัน หรืออยู่ริมทางสาธารณะสองสายขนานกันตามเงื่อนไขที่ระบุกรณีอาคารพาณิชย์ อาคารประเภทโรงงานอุตสาหกรรมนี้ก็จะไม่ได้รับการยกเว้นการไม่ต้องมีพื้นที่ว่างยังคงต้องถือปฏิบัติตามเกณฑ์การมีที่ว่างดังกล่าวข้างต้นต่อไป นอกจากนี้กรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมมีเตาไฟหรือเครื่องจักรเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการต้องมีที่ว่างปราศจาก หลังคาหรือสิ่งปกคลุมโดยรอบอาคารไม่น้อยกว่า 10 เมตร⁶³ หากจะกล่าวโดยง่ายโรงงานอุตสาหกรรมจะต้องเว้นโดยรอบด้านไม่น้อยกว่า 10 เมตร

⁶¹ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 4(4)

⁶² ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 76(5)

⁶³ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 80

ประเภทที่ 4 อาคารสาธารณะ (โรงแรมรสบพ หอประชุม โรงเรียน ภัตตาคาร หรือโรงพยาบาล)

ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ให้ความหมายว่าสถานที่ซึ่งกำหนดให้เป็นที่ชุมชนได้ทั่วไป เช่น โรงแรมรสบพ หอประชุม โรงแรม โรงเรียน ภัตตาคาร หรือโรงพยาบาล เป็นต้น

การร่นระยะด้านหน้าของอาคารกรณีปลูกสร้างริมทางสาธารณะ การจำกัดความสูง นั้นเป็นเช่นเดียวกับกรณีประเภทตึกแถว และห้องแถว เว้นแต่กรณีการก่อสร้างชิดแนวเขตที่ดินเอกชนด้านข้าง และการกำหนดพื้นที่ว่างเป็นเช่นเดียวกับอาคารพาณิชย์กล่าวคือ ต้องมีพื้นที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุม 10 ใน 100 ส่วนของพื้นที่ แต่ถ้าเป็นที่อยู่อาศัยด้วยจะต้องมีพื้นที่ว่างไม่น้อยกว่า 30 ใน 100 ของส่วนของพื้นที่ทั้งหมด อย่างไรก็ตามอาคารสาธารณะจะสร้างบริเวณถนน สองสายตัดกัน หรืออยู่ริมทางสาธารณะสองสายขนานกันตามเงื่อนไขที่ระบุกรณีอาคารพาณิชย์ อาคารสาธารณะนี้ก็จะไม่ได้รับการยกเว้นการไม่ต้องมีพื้นที่ว่างยังคงต้องถือปฏิบัติตามเกณฑ์การมีที่ว่างดังกล่าวข้างต้นต่อไป

ประเภทที่ 5 อาคารที่กฎหมายกำหนดเป็นพิเศษ

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 79 กำหนดให้อาคารที่ก่อสร้างเพื่อประโยชน์ดังที่ได้กำหนด เช่น โรงฟอกหนัง โรงทำไม้ขีด เป็นต้น จะต้องมีการมีที่ว่างปราศจากหลังคาหรือสิ่งปกคลุมโดยรอบอาคารไม่น้อยกว่า 20 เมตร เท่ากับเป็นการกำหนดร่นระยะของอาคารด้วย

ในกรณีอาคารประเภทนี้อาจจะเป็นโรงงานอุตสาหกรรมในประเภทที่กล่าวมาข้างต้นด้วย หากมีเครื่องจักรเกิน 5 แรงม้า แต่เนื่องจากข้อกำหนดของอาคารประเภทโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมีข้อกำหนดระยะน้อยกว่ากรณีนี้จึงต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดนี้ซึ่งถือว่าเป็นกรณีพิเศษด้วย กรณีการจำกัดความสูงเป็นข้อกำหนดเดียวกันกับกรณีตึกแถวหรือห้องแถว ส่วนการกำหนดพื้นที่ว่างมิได้มีข้อกำหนดเป็นพิเศษให้ต้องมีที่ว่าง

ประเภทที่ 6 สถานีบริการอัดฉีดน้ำมันยานยนต์

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้ต้องร่นระยะโดยรอบไม่น้อยกว่า 5 เมตร และมีการป้องกันมิให้ละอองน้ำมันเข้าไปในเขตที่ดินข้างเคียง⁶⁴

กรณีการจำกัดความสูงมีข้อกำหนดเช่นเดียวกับประเภทที่ 1 ตึกแถวและห้องแถว ส่วนการกำหนดพื้นที่ว่างนั้นไม่มีข้อกำหนดแต่อย่างใด

ประเภทที่ 7 คลังสินค้า

อาคารที่ก่อสร้างเพื่อใช้เก็บของสำหรับพาณิชย์ หรืออุตสาหกรรมต้องมีที่ว่างอันปราศจากหลังคา หรือสิ่งปกคลุมไม่น้อย 10.00 เมตรสองด้าน ส่วนด้านอื่นถ้าด้านใดห่างจากเขตที่ดินน้อยกว่า 5.00 เมตร ให้ทำผนังทึบด้วยอิฐ หรือคอนกรีตหนาไม่น้อยกว่า 20 เซนติเมตร⁶⁵ ในกรณีการจำกัดความสูง นั้นมีข้อกำหนดเช่นเดียวกับประเภทที่ 1 ตึกแถวและห้องแถว ส่วนกรณีพื้นที่ว่างมิได้มีข้อกำหนดเป็นพิเศษแต่อย่างใด

ประเภท 8 อาคารพักอาศัยและอาคารทั่วไป

นอกจากอาคารทั้ง 7 ประเภทที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งจะต้องถือว่าอาคารดังกล่าวเป็นที่ที่มีข้อกำหนดเป็นพิเศษตามที่กำหนดนั้น แต่หากมิใช่อาคารทั้ง 7 ประเภทดังกล่าวแล้ว ต้องถือข้อกำหนด ดังนี้

ระยะร่นด้านหน้า หากปลูกสร้างริมทางสาธารณะมีความกว้างไม่ถึง 6.00 เมตร ให้ร่นแนวอาคารห่างจากศูนย์กลางสาธารณะอย่างน้อย 3.00 เมตร⁶⁶ ในกรณีที่ริมทางสาธารณะกว้าง

⁶⁴ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2522 ข้อ 78

⁶⁵ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2522 ข้อ 81

⁶⁶ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2522 ข้อ 72

กว่า 6.00 เมตร ไม่ต้องร่นระยะแต่อย่างใด สำหรับกรณีที่ไม่ปลูกสร้างริมทางสาธารณะก็ไม่ต้องถอยร่นด้านหน้าด้วยเลย

ระยะร่นด้านข้าง ในกรณีการปลูกสร้างอาคารหากจะมีประตู หรือช่องระบายอากาศ ต้องอยู่ห่างเขตที่ดินสำหรับชั้นสองลงมาระยะไม่น้อยกว่า 2.00 เมตร สำหรับชั้นสามขึ้นไป ระยะไม่น้อยกว่า 3.00 เมตร อย่างไรก็ตามอาคารที่ปลูกชิดแนวเขตกับที่ดินของผู้อื่นจะมีระยะไม่น้อยกว่า 50 เซนติเมตรมิได้ เว้นแต่จะปลูกสร้างโดยวิธีการตกลงทำผนังร่วมกับเขตที่ดินหรืออาคารอื่นนั้น⁶⁷

การจำกัดความสูง การจำกัดความสูงเป็นกรณีเกี่ยวกับประเภทที่ 1 ตึกแถวและห้องแถว

การกำหนดพื้นที่ว่าง อาคารพักอาศัยต้องมีพื้นที่ว่างปราศจากหลังคาหรือสิ่งปกคลุมไม่น้อยกว่า 30 ใน 100 ส่วนของพื้นที่

ประเภท 9 อาคารขนาดใหญ่พิเศษและอาคารสูง

อาคารสูง และขนาดใหญ่พิเศษ นั้น เป็นกรณีที่อาคารทั้ง 8 ประเภทดังกล่าวข้างต้นหากมีขนาดพื้นที่รวมตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป หรืออาคารสูงตั้งแต่ 23.00 เมตร ขึ้นไป จะต้องร่นรอบอาคารไม่น้อยกว่า 6 เมตรให้รถดับเพลิงเข้าออกได้⁶⁸ และพื้นหรือผนังต้องห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือทางสาธารณะไม่น้อยกว่า 6.00 เมตร⁶⁹ การจำกัดความสูงมีข้อกำหนดเดียวกับประเภทที่ 1 ตึกแถว และห้องแถว ส่วนการกำหนดพื้นที่ว่าง อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษต้องมีที่ว่างในกรณีอาคารอยู่อาศัยต้องมีที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุมไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ใน 100 ส่วนของพื้นที่ อาคารพาณิชย์ โรงงาน อาคารสาธารณะ และอาคารอื่นที่ไม่ใช่อยู่

⁶⁷กฎกระทรวง(พ.ศ.2498) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2479

⁶⁸กฎกระทรวงฉบับที่ 33 ข้อ 3 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

⁶⁹กฎกระทรวงฉบับที่ 33 ข้อ 4 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

อาศัย ต้องมีที่ว่างอันปราศจากสิ่งปกคลุมไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของพื้นที่ แต่ถ้าอาคารนั้นใช้อยู่อาศัยด้วยต้องมีที่ว่างไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของพื้นที่⁷⁰

นอกจากนี้อาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษนี้มีการกำหนดระยะถอยร่น การจำกัดความสูง และการกำหนดพื้นที่ว่างทางอ้อม โดยใช้ระบบ FLOOR AREA RATIO (F.A.R.) ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ 33 ในอัตรา 10:1

ข้อกำหนดต่าง ๆ ในการกำหนดระยะถอยร่นไม่ว่าด้านหน้า ด้านข้าง ด้านหลัง การจำกัดความสูง และพื้นที่ว่าง ของอาคารประเภทต่าง ๆ ในหัวข้อนี้ได้ทำตารางประกอบ การถอยร่น การจำกัดความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร แยกตาม ประเภทเพื่อใช้ในการวิเคราะห์สภาพปัญหา ปราบกฏตามตารางประกอบที่ 1.1 การกำหนดระยะถอยร่น ความสูง พื้นที่ว่าง ของอาคารในเขตพื้นที่ทั่วไปในเขตกรุงเทพมหานคร

1.7.2 อาคารที่ก่อสร้างและดัดแปลงในพื้นที่ที่มีกฎหมายควบคุม

ในบางพื้นที่ของกรุงเทพมหานครดังต่อไปนี้ก็มีกฎหมายที่ควบคุมเป็นพิเศษคือ คลองผดุงกรุงเกษม คลองแสนแสบ คลองหลังสวน ซอยสุทธิสาร ถนนกรุงเกษม ถนนชิดลม ถนนประดิพัทธ์ ถนนพระรามที่ 6 ถนนพหลโยธิน ถนนมหาพฤฒาราม ถนนราชดำริ ถนนราชปรารภ ถนนรามคำแหง ถนนเพชรบุรี ถนนเพลินจิต ถนนวิฑู ถนนสุขุมวิท ซอย 63 ถนนสุขุมวิท ซอย 71 ถนนสาทร ที่แสดงสินค้านานาชาติ ม.รามคำแหง อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ เขตคลองสาน แขวงคลองตันไทร แขวงบางลำภูล่าง แขวงสมเด็จพระเจ้าพระยา เขตจอมทอง แขวงจอมทอง แขวงบางมด เขตดุสิต แขวงดุสิต แขวงถนนนครไชยศรี แขวงบางซื่อ แขวงวชิรพยาบาล แขวงสวนจิตรลดา แขวงสี่แยกมหานาค เขตตลิ่งชัน แขวงฉิมพลี แขวงตลิ่งชัน แขวงบางพรหม แขวงระมาด แขวงบางเชือกหนัง แขวงศาลาธรรมสพน์ เขตธนบุรี แขวงกัลยาณ์ แขวงวัดกัลยาณ์ แขวงวัดหิรัญรูจี แขวงตลาดพลู แขวงบुकคโล แขวงบางยี่เรือ เขตบางกะปิ แขวงคลองกุ่ม แขวงคลองจั่น แขวงคันนายาว แขวงจรเข้บัว แขวงสะพานสูง แขวงหัวหมาก เขตบางกอกน้อย แขวงบางขุนศรี แขวงบ้านช่างหล่อ แขวงศิริราช เขตบางกอกใหญ่ แขวง

⁷⁰ กฎกระทรวงฉบับที่ 33 ข้อ 6 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

บางท่าพระ แขวงวัดท่าพระ แขวงวัดอรุณ เขตบึงกุ่ม แขวงคลองกุ่ม แขวงคันนา
 ยาว เขตบางขุนเทียน แขวงท่าข้าม แขวงบางบอน แขวงสามลำ เขตบางพลัด แขวงบางบำหรุ
 แขวงบางพลัด แขวงบางยี่ขัน เขตบางเขน แขวงคลองถนน แขวงตลาดบางเขต แขวงท่าแร่
 แขวงทุ่งสองห้อง แขวงลาดยาว แขวงอนุสาวรีย์ เขตประเวศ แขวงสวนหลวง เขตป้อมปราบ
 ศักดิ์สุทนต์ แขวงวัดโสมนัส เขตพญาไท แขวงทุ่งพญาไท แขวงสามเสนใน เขตพระนคร แขวง
 ชนะสงคราม แขวงตลาดยอด แขวงบวรนิเวศ แขวงบางขุนพรหม แขวงพระบรมมหาราชวัง
 แขวงราชพิพิธ แขวงเสาชิงช้า แขวงวังบูรพาภิรมย์ แขวงวัดสามพระยา แขวงศาลเจ้าพ่อเสือ
 แขวงสำราญราษฎร์ เขตพระโขนง แขวงคลองเตย แขวงบางจาก แขวงบางนา แขวงประเวศ
 แขวงหนองบอน แขวงสวนหลวง เขตลาดกระบัง แขวงลำปลาตี เขตลาดพร้าว แขวงจรเข้บัว
 เขตมีนบุรี แขวงบางชัน แขวงแสนแสบ เขตราษฎร์บูรณะ เขตบางปะกอก เขตภาษีเจริญ แขวง
 คลองขวาง แขวงบางแค แขวงบางไผ่ เขตหนองจอก แขวงกระทุ่มราย แขวงคลองสิบ แขวง
 คู่งเหนือ แขวงลพด้อยดิ่ง แขวงลำผักชี แขวงโคกแฝด เขตหนองแขม แขวงหลักสอง เขต
 ห้วยขวาง แขวงสามเสนนอก ซอยอ่อนนุช ถนนกรุงธนบุรี ถนนคลองกรุง ถนนบรมราชชนนี
 ถนนบางกอกน้อย-นครชัยศรี ถนนพระรามที่ 2 ถนนพระรามที่ 9 ถนนร่มเกล้า ถนนรัชดาภิเษก
 ถนนรามคำแหง ถนนรามอินทรา ถนนแจ้งวัฒนะ ถนนเชื่อมสัมพันธ์ ถนนวงแหวนรอบนอก
 ถนนศรีนครินทร์ ถนนสะพานกรุงธน-ตลิ่งชัน ถนนสุขุมวิท 77 ถนนสุขาภิบาล 1 ถนน
 สุขาภิบาล 2 ถนนสุขาภิบาล 3 กรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก กรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน ฝั่งธนบุรี
 ตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ สวนหลวงร.9 ศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย อุทยาน
 เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระศรีนครินทร์ราชบรมราชชนนี พื้นที่ดังกล่าวนี้มีการกำหนดโดยออก
 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง คัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้
 อาคารบางชนิด หรือบางประเภทเป็นพื้นที่ไป ดังนั้นเกณฑ์ในการกำหนดระยะถอยร่น ความสูง
 และพื้นที่ว่าง ของอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร จึงต้องพิจารณาตามข้อบัญญัติเหล่านี้ประกอบ
 คั้ว

ตารางประกอบที่ 1.1 การกำหนดระยะถอยร่น การกำหนดความสูง พื้นที่ว่างของอาคารในพื้นที่ทั่วไปในเขตกรุงเทพมหานคร

ประเภทอาคาร	ถอยร่นและพื้นที่ว่าง			
	อาคารที่ปลูกสร้างริมทางสาธารณะที่มีความกว้างไม่ถึง 6 เมตร ต้องร่นอาคารจากแนวเขตสาธารณะอย่างน้อย 3 เมตร	อาคารที่ปลูกสร้างริมทางสาธารณะที่มีความกว้างไม่ถึง 10 เมตร ต้องร่นอาคารจากแนวเขตสาธารณะอย่างน้อย 6 เมตร	อาคารที่ปลูกสร้างริมทางสาธารณะที่มีความกว้างตั้งแต่ 10 เมตรขึ้นไป ต้องร่นอาคารจากแนวเขตสาธารณะอย่างน้อย 1 ใน 10 ของความกว้างของแนวถนน	อาคารที่ปลูกสร้างริมทางสาธารณะที่มีความกว้างกว่า 20 เมตร ให้ร่นแนวอาคารอย่างน้อย 2 เมตร
คิกแถวและห้องแถว				
อาคารพาณิชย์				
โรงงานอุตสาหกรรม				
อาคารสาธารณะ				
อาคารประเภทพิเศษ				
สถานีบริการอัดฉีด				
คลังสินค้า				
อาคารพักอาศัยและอาคารทั่วไป				
อาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษ				

ตารางประกอบที่ 1.1(ต่อ) การถอยร่น ความสูง พื้นที่ว่างของอาคารในพื้นที่ทั่วไปในเขต กรุงเทพมหานคร

ประเภทอาคาร	การร่นและพื้นที่ว่าง			
	อาคารที่ไม่ปลุกกริมทางสาธารณะและสูงไม่เกิน 3 ชั้นต้องมีที่ว่างหน้าอาคารอย่างน้อย 6 เมตร	อาคารที่ไม่ปลุกกริมทางสาธารณะและสูงเกิน 3 ชั้นต้องมีที่ว่างหน้าอาคารอย่างน้อย 12 เมตร	อาคารต้องห่างจากเขตที่ดินทุกด้านไม่น้อยกว่า 5 เมตร	อาคารซึ่งมีเตาไฟหรือเครื่องจักรต้องมีที่ว่างปราศจากหลังคาปกคลุมโดยรอบอาคารไม่น้อยกว่า 10 เมตร
ตึกแถวและห้องแถว				
อาคารพาณิชย์				
โรงงานอุตสาหกรรม				
อาคารสาธารณะ				
อาคารประเภทพิเศษ				
สถานีบริการอัดฉีด				
คลังสินค้า				
อาคารพักอาศัยและอาคารทั่วไป				
อาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษ				

ตารางประกอบที่ 1.1(ต่อ) การกำหนดระยะถอยร่น การกำหนดความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารในพื้นที่ทั่วไปในเขตกรุงเทพมหานคร

ประเภทอาคาร	ถอยร่นและพื้นที่ว่าง			
	อาคารต้องมีที่ว่างปราศจากหลังคาหรือสิ่งปลูกสร้างปกคลุมไม่น้อยกว่า 10 เมตร 2 ด้าน ส่วนด้านอื่นต้องห่างจากเขตที่ดินไม่น้อยกว่า 5 เมตร ให้ทำเป็นผนังทึบด้วยอิฐหรือคอนกรีตหนาไม่น้อยกว่า 20 เซนติเมตร	อาคารต้องห่างจากเขตที่ดินสาธารณะทางน้ำสาธารณะหรือที่ดินต่างเจ้าของ โดยมีที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุมไม่น้อยกว่า 20 เมตร รอบด้าน	อาคารต้องมีพื้นและผนังห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นไม่น้อยกว่า 6 เมตรและอาคารต้องมีที่ว่างปราศจากหลังคาหรือสิ่งปลูกสร้างปกคลุมไม่น้อยกว่า 6 เมตร ทุกด้าน	อาคารที่ปลูกในที่ดินเอกชน ให้ผนังด้านที่มีประตูหน้าต่าง ประตูหรือช่องระบายอากาศห่างจากเขตที่ดินสำหรับชั้นสองลงมาไม่น้อยกว่า 2 เมตร สำหรับชั้นสามขึ้นไปไม่น้อยกว่า 3 เมตรหากมีระเบียงให้ร่นตามแนวดังกล่าวด้วย
ตึกแถวและห้องแถว				
อาคารพาณิชย์				
โรงงานอุตสาหกรรม				
อาคารสาธารณะ				
อาคารประเภทพิเศษ				
สถานบริการอสังหาริมทรัพย์				
คลังสินค้า				
อาคารพักอาศัยและอาคารทั่วไป				
อาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษ				

ตารางประกอบที่ 1.1(ต่อ) การกำหนดระยะถอยร่น การกำหนดความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารในพื้นที่ทั่วไปในเขตกรุงเทพมหานคร

ประเภทอาคาร	การร่นและพื้นที่ว่าง			
	อาคารต้องมีที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุมเป็นทางเดิน หลังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า 2 เมตร ในกรณีที่อาคารหันหลังเข้าหากัน จะต้องเว้นทางเดินหลัง 4 เมตร	อาคารต้องมีที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุมไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของพื้นที่ดิน	อาคารต้องมีที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุมไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของพื้นที่ดิน แต่ถ้าใช้เป็นที่อยู่อาศัยด้วยต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของพื้นที่ดิน	อาคารที่ตั้งอยู่บนถนน 2 สาย หรือตั้งอยู่ริมทางสาธารณะ 2 สายขนานอยู่ทางสายใดสายหนึ่ง กว้างไม่น้อยกว่า 10 เมตร ทางขนาบนี้ต้องห่างกันไม่เกิน 15 เมตรและได้ร่นแนวอาคารตามกำหนดแล้วจะไม่ต้องมีที่ว่างหรือทางเดินหลังอาคารก็ได้
ตึกแถวและห้องแถว				
อาคารพาณิชย์				
โรงงานอุตสาหกรรม				
อาคารสาธารณะ				
อาคารประเภทพิเศษ				
สถานบริการอัดฉีด				
คลังสินค้า				
อาคารพักอาศัยและอาคารทั่วไป				
อาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษ				

ตารางประกอบที่ 1.1(ต่อ) การกำหนดระยะถอยร่น การกำหนดความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารในพื้นที่ทั่วไปในเขตกรุงเทพมหานคร

ประเภทอาคาร	ความสูง		
	อาคารตั้งสูงไม่เกิน 2 เท่าจากผนังอาคารด้านหน้าจรดแนวถนนฝั่งตรงกันข้าม	อาคารที่มีถนน 2 สาย ขนาบและถนน 2 สายนั้นขนาดไม่เท่ากัน เมื่อส่วนกว้างของอาคารนั้นไม่เกิน 15 เมตร ปลูกสร้างได้ 2 เท่าของแนวถนนที่กว้างกว่าด้านที่หลัง	อาคารซึ่งตั้งอยู่ที่มุมถนน 2 สายขนาดไม่เท่ากัน ปลูกสร้างได้ 2 เท่าของแนวถนนที่กว้างกว่า ลี้กไปตามถนนที่แคบกว่าไม่เกิน 15 เมตร อาคารส่วนที่ลี้กเกินให้ถ้อยเกิน 2 เท่าจากผนังจรดแนวถนน
ดึกแถวและห้องแถว			
อาคารพาณิชย์			
โรงงานอุตสาหกรรม			
อาคารสาธารณะ			
อาคารประเภทพิเศษ			
สถานีบริการอัครณิค			
คลังสินค้า			
อาคารพักอาศัยและอาคารทั่วไป			
อาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษ			

1.8 การกำหนดระยะถอยร่น ความสูง พื้นที่ว่างของอาคารในต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาเปรียบเทียบระบบการถอยร่น การจำกัดความสูง และพื้นที่ว่าง ของอาคารในประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศที่มีความสวยงามทางด้านการอาคาร มีการสนใจเกี่ยวกับเรื่องเมืองและอาคาร รวมทั้งลักษณะการควบคุมจะมีลักษณะการควบคุมจะมีลักษณะการรวมเข้าสู่รัฐบาลกลางและการกระจายอำนาจให้หน่วยงานท้องถิ่นด้วย และระบบการถอยร่น การจำกัดความสูง และพื้นที่ว่างของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทยที่มีความเข้าใจในการพัฒนาเมืองและการจัดเมืองอย่างสวยงามเป็นระเบียบเรียบร้อย รวมทั้งการควบคุมการพัฒนาอย่างเป็นมีประสิทธิภาพ

1.8.1 การกำหนดระยะถอยร่น ความสูง พื้นที่ว่างประเทศอังกฤษ

ในเรื่องการถอยร่น ความสูงและพื้นที่ว่างของอาคารในประเทศอังกฤษนั้น ด็อกเตอร์ฟิลิป บูธ(DR.PHILIP BOOTH) อาจารย์ของมหาวิทยาลัยเซฟฟีลด์ แห่งประเทศอังกฤษได้กล่าวว่า

“คำถามเกี่ยวกับความสูงของอาคาร แนวอาคาร และพื้นที่ว่างของอาคารเป็นสิ่งที่นักผังเมืองในประเทศนี้ (อังกฤษ) ให้ความสำคัญอย่างมาก มันไม่ทำให้ปัญหาต่าง ๆ (เกี่ยวกับความสูงของอาคาร แนวอาคาร และพื้นที่ว่างของอาคาร) หดหายไปโดยการใช้ข้อบัญญัติ แต่พิจารณาจากความสูงและที่ตั้งของอาคารกับความสัมพันธ์ของสภาพรอบข้างและบางที่จะพิจารณาถึงความตั้งใจในการพัฒนาพื้นที่นั้นในอนาคต ในรูปแบบผังเมืองของเราเป็นอำนาจในการพิจารณามากกว่าระบบข้อบัญญัติ และให้อำนาจให้หน่วยงานท้องถิ่นพิจารณาข้อเสนอในการพัฒนาแต่ละข้อเสนอตามคุณสมบัติและความสัมพันธ์ที่ตั้งของอาคาร ไม่มีระบบ ZONING และไม่มีข้อกำหนดจำกัดที่แน่นอนอย่างจำเป็นในอนาคต”⁷¹

ริชาร์ด คาโบวาน(RICHARD CABOVAN) แห่งแผนพัฒนาและนโยบายได้กล่าวเพิ่มเติมว่า

“ในกฎหมายผังเมืองไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการถอยร่นและความสูง”⁷²

⁷¹ Philip Booth, Letter, 3 December 1998

⁷² Richard Cabovan, Letter, 21 December 1998

จากคำกล่าวทั้งสองนั้นจะเห็นว่าในประเทศอังกฤษนั้นการควบคุมการลดขุ่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารมิได้เป็นข้อบัญญัติหรือข้อกำหนดเหมือนเช่นในประเทศไทย และมีได้อยู่ในกฎหมายควบคุมอาคาร (THE BUILDING CONTROL ACT) ด้วย และเพื่อให้เกิดความกระจ่างชัดและเห็นถึงความสัมพันธ์ในเรื่องการลดขุ่น การจำกัดความสูง และการกำหนดพื้นที่ของอาคารกับกฎหมายควบคุมอาคารจะขอกกล่าวถึงกฎหมายควบคุมอาคารของ ประเทศอังกฤษ โดยสังเขปดังนี้

กฎหมายควบคุมอาคารที่ใช้ในปัจจุบัน คือ กฎหมายควบคุมอาคาร 1984 (BUILDING ACT 1984) ได้ตราขึ้นเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 1984 เป็นการรวบรวมบทบัญญัติ พื้นฐานที่เกี่ยวกับอาคารที่กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายอื่น ๆ มารวมไว้เกือบทั้งหมด

ส่วนที่ 1 กฎหมายเกี่ยวกับข้อบัญญัติเกี่ยวกับอาคาร (BUILDING REGULATION)

⁷³ ข้อบัญญัติที่ใช้ในปัจจุบันคือ

ข้อบัญญัติเกี่ยวกับอาคาร 1991 (THE BUILDING REGULATIONS 1991) มีผล บังคับใช้เมื่อ 11 มิถุนายน ค.ศ.1992 ซึ่งข้อบัญญัตินี้ได้มีการแก้ไขในปี 1994 โดยข้อบัญญัติเกี่ยวกับอาคาร (ฉบับแก้ไข) 1994 (THE BUILDING (AMENDMENT) REGULATIONS 1994) ผู้มีอำนาจในการตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับอาคารคือ SECRETARY OF STATE เพื่อสิ่งแวดล้อม ตามที่กำหนดในมาตรา 1 ของกฎหมายควบคุมอาคาร การออกข้อบัญญัติจะต้องอยู่ภายใต้ วัตถุประสงค์เพื่อ

1. การประกันด้านสุขภาพอนามัย,ความปลอดภัย, ความเป็นอยู่ที่ดีและความ สะดวกสบายของประชาชนในหรือรอบ ๆ บริเวณอาคารและประชาชนซึ่งอาจจะได้รับผล กระทบหรือเกี่ยวข้องกับอาคารนั้น

2. เพื่ออนุรักษ์เชื้อเพลิงและพลังงาน

3. ป้องกันของเสีย การใช้ไม่ถูกต้องหรือการเจือปนสิ่งสกปรกของน้ำ⁷⁴

ส่วนที่ 2 เป็นเรื่องระบบการรับรองโดยเอกชน(PRIVATE CERTIFICATION)

⁷³ Vincent Powell-Smith And M.I.Billington, The Building regulations explained illustrated, p.1.1.

⁷⁴ I bid., p1.1.

ส่วนที่ 3 จะรวบรวมเรื่องเกี่ยวกับอาคารที่ครอบคลุมไปถึง ท่อระบายน้ำทิ้ง เรื่องเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย และเรื่องหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวกับอาคารที่อันตราย⁷⁵

ในการควบคุมอาคารของกฎหมายควบคุมอาคารของอังกฤษจะควบคุมเฉพาะกรณี โครงสร้าง การป้องกันอัคคีภัย การเตรียมพื้นที่ สิ่งมีพิษ เสียง ท่อระบายอากาศ สุขอนามัย ท่อน้ำทิ้งและของเสีย อุปกรณ์ความร้อน บันได การประหยัดน้ำมันและพลังงาน หน่วยงานท้องถิ่นจะเป็นผู้ดูแลควบคุมทั้งในเรื่องการตรวจสอบ หรือพิจารณาเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต (BUILDING NOTICE) รวมทั้งภายใต้ระบบการรับรองโดยเอกชนจะมีผู้ตรวจสอบอิสระเป็นผู้ออกหนังสือรับรองได้ด้วย

จะเห็นได้ว่าในกฎหมายควบคุมอาคารของอังกฤษจะไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับ การกำหนดระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคาร แต่การกำหนดระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารจะถูกควบคุมโดยกฎหมายผังเมือง (TOWN AND COUNTRY PLANING ACT) แต่การควบคุมและการกำหนดมิได้เป็นทางตรงแต่เป็นการควบคุมทางอ้อม กล่าวคือ มิได้เป็นข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นข้อบัญญัติของรัฐที่ให้ถอยร่นเป็นระยะทางเท่าไร จากแนวถนน จำกัดความสูงเพียงใด หรือมีพื้นที่ว่างเพียงใด แต่การพัฒนาทุกรูปแบบต้องผูกพันที่จะได้รับอนุมัติของหน่วยงานวางแผนท้องถิ่น (LOCAL PLAN AUTHORITY) ก่อนว่าขัดหรือแย้งกับแนวทางในวางแผนผังเมืองเพียงใด เพื่อให้เกิดความกระจ่างชัดในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายผังเมืองและการกำหนดระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารในประเทศ อังกฤษ ซึ่งจะมีพัฒนาการที่ควบคู่กันมาตลอด ดังนั้นจะขอกล่าวถึงพัฒนาการของกฎหมายผังเมืองในประเทศอังกฤษ ดังนี้

กฎหมายเกี่ยวกับผังเมืองของอังกฤษมีจุดเริ่มต้นมาจากสุขภาพอนามัย กฎหมายเกี่ยวกับผังเมืองเป็นงานของรัฐบาลซึ่งได้พัฒนามาจากนโยบายด้านการสาธารณสุข และเคหะการ ในศตวรรษที่ 19 ประชากรเติบโตจำนวนมาก การเติบโตของเมืองนำไปสู่ปัญหา ด้านสุขภาพอนามัยพร้อม ๆ กันนั้น การเติบโตด้านความรู้ทางด้านแพทยศาสตร์ การตระหนักถึงพื้นที่ในเมืองที่มีสภาพที่ไม่ถูกสุขอนามัยอย่างหนาแน่นเกินไปเป็นบ่อเกิดของต้นทุนทาง

⁷⁵ I bid., pl.1.

เศรษฐกิจ (ซึ่งจะต้องเกิดขึ้นอย่างน้อยบางส่วน โดยผู้ชำระภาษีท้องถิ่น (THE LOCAL RATEPAYER)) และความกลัวในเรื่องความไม่สวยของสังคม การเติบโตของเมืองใหม่ในที่สุด มีผลมาจากคุณค่าของความจำเป็นในการเข้าแทรกแซงด้วยกำลังของตลาด และสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ในเรื่องส่วนได้เสียของความเป็นอยู่ที่ดีในสังคม ในศตวรรษที่ 19 ข้อบัญญัติเกี่ยวกับการสาธารณสุข ได้สร้างถึงสภาพของสุขอนามัยที่ดี ในบรรดามาตรการต่าง ๆ ที่บรรลุความสำเร็จ คืออำนาจสำหรับหน่วยงานท้องถิ่น การทำและควบคุมโดยกฎหมายลำดับรอง (MAKE AND ENFORCE BUILDING BYLAWS) ในการควบคุมความกว้างของถนนและความสูงโครงสร้างและ LAYOUT ของอาคาร ข้อจำกัดและข้อบกพร่องที่ถูกต้องพิสูจน์จะต้องเป็นการแสดง ถึงความก้าวหน้าที่ได้กำหนดในการควบคุมสังคมและการปูพื้นสำหรับมาตรการที่มีการใช้จินตนาการมากกว่า⁷⁶

กฎหมายเกี่ยวกับผังเมืองฉบับแรกเกิดจากการขยายนโยบายด้านสุขอนามัยเอาไว้ใน กฎหมายผังเมือง(TOWN PLANNING) เช่นการรวมเรื่องส่วนได้เสียที่หลากหลาย จอห์น เบร์นีย์ (JOHN BURNS) ประธานของคณะกรรมการหน่วยงานท้องถิ่น(LOCAL GOVERNMENT BORAD) ได้สรุปว่า

“จุดประสงค์ของร่าง กฎหมายนี้คือการจัดให้มีข้อกำหนด สำหรับประชาชนที่ซึ่งสุขภาพทางกายภาพ, ศิลธรรม, ด้านลักษณะและสภาพของสังคมทั้งหมดของประชาชนสามารถถูกปรับปรุงได้โดยสิ่งที่เราหวังจะมาประกันร่างกฎหมายนี้ ร่างกฎหมายมีจุดประสงค์ก็อย่างกว้าง ๆ และหวังจะมาประกันที่อยู่อาศัยที่ถูกสุขอนามัย บ้านที่มีความสวยงาม เมืองที่น่าอยู่ ที่มีศักดิ์ศรีและชนบทที่น่าสรรเสริญ”

เขากล่าวไว้ในขณะที่แนะนำ กฎหมายฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมือง (THE TOWN PLANNING, ETC. ACT 1909) อำนาจใหม่ตามกฎหมายนี้ใช้สำหรับการจัดการ “แผน(SCHEMES)” โดย หน่วยงานท้องถิ่น (LOCAL AUTHORITY) เพื่อใช้ในการควบคุมการพัฒนาของพื้นที่อยู่อาศัยใหม่ แม้ว่าจะเป็นเรื่องใหม่ แต่อำนาจนี้ก็เป็นการขยายอำนาจจากเดิมที่เคยมีอยู่เป็นเรื่องที่สำคัญมากที่การยอมรับของการวางผังเมือง กลายมาเป็นกฎหมาย ที่เข้ามาจัด

⁷⁶ J. Barry Cullingworth and Vincent Nadin, Town & country planing in the UK. (London :Routledge, 1997), p.14

เคยมีอยู่เป็นสิ่งที่สำคัญมากที่การยอมรับของการวางผังเมือง กลายมาเป็นกฎหมาย ที่เข้ามาจัดการในเรื่องการสาธารณสุขและเคหะการ การค่อย ๆ พัฒนาและการสะสมประสบการณ์ในเรื่องมาตรการด้านการสาธารณสุขและเคหะการ ให้อำนาจให้มีการยอมรับทั่วไปของหลักการของการวางผังเมือง

กรอบของกฎหมายที่เกี่ยวกับกฎหมายสาธารณสุข ค.ศ.1875 (PUBLIC HEALTH ACT 1875) ได้ให้ความคุ้มครองแก่ หน่วยงานท้องถิ่น (LOCAL AUTHORITY) ในการกำหนดกฎเกณฑ์ขั้นต่ำเป็นอย่างน้อยในเรื่องอาคารใหม่ และเช่นมาตรการต่าง ๆ ในกฎหมายอาคารในลอนดอน ค.ศ 1894 (LONDON BUILDING ACT OF 1894) ซึ่งนำไปสู่ขอบเขตของ การควบคุม ในด้านการก่อสร้างและความกว้างของถนน แนวอาคารด้านหน้า (LINES OF BUILDING FRONTAGE) ขอบเขตของพื้นที่ว่าง (OPEN SPACE) รอบ ๆ อาคาร และความสูงของ อาคาร ดังนั้น การวางผังเมืองไม่ใช่การก้าวกระโดด แต่สามารถที่จะแสดงให้เห็นว่าเป็นการขยายแบบมีเหตุผลของกฎหมายในยุคแรก ๆ เกี่ยวกับเคหะการและการสาธารณสุข ตามการเปลี่ยนแปลงของอุดมการณ์และสภาพ⁷⁷

กฎหมายผังเมืองในระบบใหม่ (TOWN AND COUNTRY PLANNING ACT) ก่อให้เกิดการพัฒนาเกือบทั้งหมด ภายใต้การควบคุมโดยอยู่ภายใต้ใบอนุญาตในการพัฒนา (PLANNING PERMISSION) การวางผังเมืองจะไม่เพียงแต่ทำหน้าที่ควบคุมอีกต่อไป แผนผังการพัฒนา (DEVELOPMENT PLANS) จะถูกเตรียมสำหรับทุกพื้นที่ในประเทศ ซึ่งจะใช้เป็นกรอบสำหรับทุกพื้นที่ที่จะถูกพัฒนา ตามความคิดรวบยอดในการวางผังเมือง อำนาจจะถูกโอนจากสภาตำบล (DISTRICT COUNCIL) ไปยังสภามณฑล หน่วยงานวางแผนที่เล็กที่สุดกลายเป็นมณฑล และ COUNTY BOROUGH⁷⁸

พื้นฐานทั่วไปของกฎหมายผังเมืองในปี 1947 (TOWN AND COUNTRY PLANNING ACT 1947) ยังคงอยู่เป็นส่วนใหญ่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันนี้คือ กฎหมายผังเมืองปี ค.ศ.1990 (TOWN AND COUNTRY PLANNING ACT 1990)

⁷⁷ I bid.,p . 22

⁷⁸ I bid.,P. 23

กลไกสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้แผนที่วางไว้สำเร็จก็คือการควบคุมการพัฒนาในระบบการควบคุมการพัฒนามี 4 ลักษณะและยังคงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ ดังนี้ คือ

1. คำจำกัดความคำว่า “การพัฒนา” ในกฎหมายเป็นสิ่งที่มีความกว้างอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายลำดับรองในส่วนของการพัฒนาทั่วไป (THE GENERAL DEVELOPMENT ORDER ;GDO) และคำสั่งชนิดการใช้ประโยชน์ (THE USE CLASSES ORDER ; UCO) มีการกำหนดขอบเขตโดยการนิยาม ชนิดของการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งได้รับการยกเว้นจากการควบคุม หรือราวกับว่าได้รับการอนุญาต และดังนั้นจึงไม่ต้องการอนุญาตอย่างเป็นทางการ ในกรณีพิเศษการเกษตรกรรมและป่าไม้และการพัฒนาเล็กน้อยและการเปลี่ยนแปลงการใช้ ได้รับการยกเว้นจากคำนิยามหรือชนิดซึ่งจะเป็นการพัฒนาโดยอนุญาต

2. พิจารณาอนุญาตผู้ขอใบอนุญาตในการพัฒนาหน่วยงานท้องถิ่นต้องให้ความสนใจ กับแผนการพัฒนา (DEVELOPMENT PLAN) และสิ่งสำคัญอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ทั่วไปของกฎหมายและลักษณะแวดล้อมเฉพาะของการขออนุญาต แผนการพัฒนาโดยตัวของมันเองมิได้ให้สิทธิในการพัฒนาที่ดินอย่างจริงหรือโดยอ้อม

3. โดยทั่วไปจะไม่มีค่าธรรมเนียมสำหรับกรณีปฏิเสธการอนุญาตหรือการกำหนดเพื่อจัดสรรที่เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ของที่ดินในแผนการพัฒนา (DEVELOPMENT PLAN)

4.การพัฒนาโดยรัฐบาลกลาง กระทรวงจะได้รับการยกเว้นจากการควบคุมการพัฒนาในระบบผังเมือง

ประเทศอังกฤษต้องผ่านช่วงเวลาและเหตุการณ์อย่างมากในการพัฒนาการด้านเมือง กฎหมายเกี่ยวกับเมือง ระบบอาคารมีการแบ่งแยกหน้าที่อย่างชัดเจนระหว่างหน้าที่ตามความสวยงามของเมือง โดยเฉพาะเรื่องการถอยร่น การจำกัดความสูง และพื้นที่ว่างเป็นเรื่องของกฎหมายเกี่ยวกับผังเมืองเป็นกฎหมายในการควบคุม แต่กฎหมายเกี่ยวกับผังเมืองนี้มีได้มีระบบควบคุมโดยตรง แต่เป็นการควบคุมทางอ้อมในลักษณะการให้ใบอนุญาตในการพัฒนา (PLANNING PERMISSION) ในส่วนของกฎหมายควบคุมอาคารจะดูแลความมั่นคงแข็งแรงของอาคารเป็นสิ่งสำคัญ

1.8.2 การกำหนดระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารในประเทศสิงคโปร์

ในส่วนการกำหนดการถอยร่นความสูงและพื้นที่ว่างของอาคารในประเทศสิงคโปร์ ลิม ฉี เหมียน หลิง (MISS LIM – CHEE MIENS LING) จาก กองควบคุมอาคาร (BUILDING CONTROL DIVISION) กรมโยธาธิการ(PUBLIC WORKS DEPARTMENT) ของประเทศสิงคโปร์ ได้กล่าวว่า

“การพัฒนาด้านกายภาพของสิงคโปร์อยู่ในการดูแลขององค์กรฟื้นฟูเมือง (URBAN REDEVELOPMENT AUTHORITY; URA) ซึ่งเป็นคณะกรรมการตั้งตามกฎหมาย และเป็นหน่วยงานเกี่ยวกับการวางแผนแห่งชาติของสิงคโปร์ และทำหน้าที่ให้การจัดทำและให้ความสะดวกในการพัฒนาด้านกายภาพของสิงคโปร์ เรื่องที่เกี่ยวกับ การถอยร่น ความสูงและพื้นที่ว่างของอาคารในสิงคโปร์ จะอยู่ในการดูแลของ URA ด้วย ส่วนกองควบคุมอาคาร (BUILDING CONTROL DIVISION) ซึ่งเป็นหน่วยงานของเรา คือ หน่วยงานที่มีอำนาจในการวางระเบียบเกี่ยวกับงานด้านอาคาร ในกฎหมายควบคุมอาคาร และข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องอาคาร เพื่อเป็นการประกันว่างานที่เกี่ยวกับอาคาร ซึ่งถูกออกแบบและสร้างเป็นตามมาตรฐานความปลอดภัยที่กำหนดในข้อบัญญัติ เพื่อประกันว่าอาคารจะใช้งานได้อย่างปลอดภัยในเชิงโครงสร้างตลอดเวลา และมีการตรวจสอบโครงสร้างเป็นระยะ”⁷⁹

จากคำกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าในประเทศสิงคโปร์นั้นหน่วยงานกองควบคุมอาคาร (BUILDING CONTROL DIVISION) เป็นหน่วยงานที่ดูแลรักษากฎหมายควบคุมอาคาร (THE BUILDING CONTROL ACT) แต่กฎหมายควบคุมอาคารของบ้านจะ ครอบคลุมเพียงความมั่นคงแข็งแรงของอาคารเพียงเท่านั้น เมื่อพิจารณากฎหมายควบคุมอาคารของสิงคโปร์ฉบับปัจจุบัน (THE BUILDING CONTROL ACT 1989) ไม่ปรากฏเรื่องการกำหนดระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารแต่อย่างใด

ในเรื่องการกำหนดระยะถอยร่น การกำหนดความสูง และกำหนดพื้นที่ว่างของอาคารในสิงคโปร์ ในเรื่องการกำหนดการถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารในประเทศสิงคโปร์นั้น URA จะมีบทบาทหน้าที่ในการออกข้อกำหนดเพื่อให้การนำผัง (เมือง) ที่วางไว้ไปสู่การปฏิบัติโดยกำหนดมาตรการที่สำคัญคือ การควบคุมเพื่อให้การพัฒนาได้ดำเนินไปสอดคล้องกับผังแนวคิด (CONCEPT PLAN) และข้อเสนอแนะแนวพัฒนา (DEVELOPMENT

⁷⁹ MISS LIM – CHEE MIENS LING, จดหมาย , 20 ตุลาคม 2541

GUIDE PLANS ; DGPS.) ดังนั้นคือ การพัฒนาจะต้องให้ความสนใจในเรื่องการประเมินผล การยอมรับของประชาชนก่อนที่จะนำไปบังคับ กล่าวคือในการอนุรักษ์อาคารเก่าจะต้องกำหนด แนวทางพัฒนาและกระบวนการพัฒนาที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน หน่วยงาน ควบคุมดูแลการพัฒนา (DEVELOPMENT CONTROL DIVISION ; DCD) จะทำหน้าที่ ประสานงานกับ URA ในการดูแลการป้องกันการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่ตรงกับข้อกำหนด การอนุรักษ์ที่สาธารณะ การควบคุมระยะถอยร่น การกำหนดพื้นที่สำหรับอุตสาหกรรมที่มีผล ภาวะเป็นต้น⁸⁰

ในการกำหนดระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่าง URA จะกำหนดเป็นแต่ละ พื้นที่เช่นที่ดิน แปลงที่ (LOT) 1863 ถึง 1868 MK 18 ที่ซัมบาแวงฮิลล์ไดรฟ์ (SEMBAWANG HILL DRIVE) ตาม URA/DC PLAN RELEASE 2/96 E กำหนดให้แนวทางในการพัฒนาทั้ง กรณีการใช้ที่ดิน อาคาร ความสูง รูปแบบการถอยร่นว่าอาคารจะต้องมีผนังร่วม สูงไม่เกิน 2 ชั้น การถอยร่นด้านหน้า 7.5 เมตร จากเส้นที่สำรองไว้เป็นถนน ด้านหลัง 3 เมตร ด้านข้าง 2.00 เมตรและทุกยูนิต สำหรับความสูงชั้นที่หนึ่งคือ 4.5 เมตร และชั้นที่สองคือ 3.6 เมตร หรือกรณี ถนนซัมบาแวง (SEMBEWANG) ตาม URA/ DC PLAN RELEASE 8 E กำหนด ให้ที่ดินแปลง (LOT) 309 ถึง 318 MK 19 บนถนนซัมบาแวง (SEMBAWANG) เป็นที่ดินสำหรับอยู่อาศัยแต่ เพื่อการพาณิชย์ ได้เฉพาะชั้นหนึ่ง สูงได้ไม่เกิน 4 ชั้น การถอยร่นด้านหน้า 3 เมตรจากเส้นขอบที่ ดิน ด้านหลัง 3 เมตรจากเส้นขอบที่ดินด้านข้างให้เป็นผนังร่วมกัน

จะเห็นได้ว่าในการถอยร่น การกำหนดความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารใน สิ่งคโปร์จะทำโดยแยกเป็นพื้นที่ในที่ดินแต่ละแปลงว่าจะต้องสร้างอาคารประเภทไหน ระยะเวลา อย่างไร สร้างสูงได้เพียงใด รวมทั้งอาคารเหล่านั้นจะใช้เพื่อการใด ดังที่ได้กล่าวมาแต่ต้นแล้ว ว่า URA มีอำนาจออกข้อกำหนดและควบคุมการพัฒนาโดยการนี้จะต้องสอดคล้องกับผังแนว ความคิด (CONCEPT PLAN) และผังเสนอแนะแนวทางการพัฒนา (DEVELOPMENT GUIDE PLANS ; DGPS) กระบวนการในการวางผังแนวคิด (CONCEPT PLAN) และผังเสนอแนะแนว ทางการพัฒนา (DEVELOPMENT GUIDE PLANS ; DGPS) ของประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นหนึ่ง ในอีกหน้าที่หนึ่งของ URA

⁸⁰ สุวัฒน์ ฅ นคร, “การผังเมืองของประเทศสิงคโปร์.” ข่าวสารกรมการผังเมือง ปีที่ 4 ฉบับที่ 70 (ตุลาคม 2541) หน้า :34

การกำหนดระยะถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างในประเทศสิงคโปร์นั้นมีการใช้อำนาจในกฎหมายผังเมือง (THE PLANNING ACT) และมีหน่วยงาน URA ซึ่งดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับเมืองและผังเมืองเป็นผู้กำหนดควบคุม ถนนในแต่ละสายจะมีระยะถอยร่น การจำกัดความสูง และการกำหนดพื้นที่ว่างของอาคารไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับความจำเป็นความเหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องกับผังแนวคิด (CONCEPT PLAN) และผังเสนอแนะแนวทางการพัฒนา DEVELOPMENT PLANS ; DGPS) ด้วย

การกำหนดระยะถอยร่น การจำกัดความสูง และการกำหนดพื้นที่ว่างของอาคารในประเทศอังกฤษ และสิงคโปร์ นั้นอยู่ในการดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวกับผังเมือง ซึ่งต่างกับกรณีของประเทศไทย ส่วนการควบคุมด้านอาคารในทั้งสองประเทศนั้นจะมีการหน่วยงานควบคุมอาคารอีกหน่วยงานหนึ่งควบคุมต่างหากแต่จะเป็นการควบคุมในลักษณะเพื่อความมั่นคงแข็งแรงของอาคารเป็นสำคัญ

1.9 เจ้าหน้าที่ของรัฐกับการควบคุมดูแลรักษากฎหมาย

ในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาถึงองค์การในการดูแลรักษากฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญในการทำให้กฎหมายเป็นกฎหมาย อาจกล่าวได้แม้ว่าจะมีกฎหมายคืออะไร แต่หากองค์การในการดูแลรักษากฎหมายไม่ปฏิบัติตามแล้วกฎหมายนั้นก็ไม่สามารถเป็นกฎหมายที่ดีได้ สำหรับการศึกษาดังกล่าวในส่วนนี้จะครอบคลุมเฉพาะองค์การที่เป็นส่วนกลาง และเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเท่านั้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.9.1 คณะกรรมการควบคุมอาคาร

คณะกรรมการควบคุมอาคารเป็นองค์กรกลางซึ่งประกอบด้วยกรรมการ 2 ประเภท คือ

ประเภทแรก กรรมการโดยตำแหน่ง อันได้แก่ อธิบดีกรมโยธาธิการเป็นประธาน กรรมการ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมการปกครอง

ผู้แทนกรรมการหลวง ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกรมผังเมือง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม และผู้แทนผู้ประกอบการวิชาชีพสถาปัตยกรรม หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคาร เป็นกรรมการและเลขานุการ รวม 11 คน

ประเภทที่สอง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อีกไม่เกิน 4 ท่าน โดยการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกรรมการในส่วนนี้พระราชบัญญัติควบคุมอาคารมิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการไว้ จึงเป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะตั้งผู้ที่เหมาะสมและเป็นไปได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมอาคาร กรรมการประเภทนี้จะมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละสามปีแต่ไม่เกินสองคราวติดกัน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมอาคาร คือ

1. ให้คำแนะนำรัฐมนตรีในการดำเนินการออกกฎกระทรวงตามที่ระบุไว้ในมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ
2. ให้คำแนะนำรัฐมนตรีในการดำเนินการยกเลิกหรือแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ กรณีหนึ่งหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงซึ่งออกตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่นตามมาตรา 10(2) ซึ่งมีข้อกำหนดที่ก่อให้เกิดการยุ่งยากให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็นหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน อีกกรณีหนึ่ง
3. ให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา 10(2) ข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามมาตรา 10(2) นี้เป็นข้อบัญญัติที่ออกขัด หรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น โดยรายละเอียดในส่วนนี้ได้กล่าวไว้อย่างละเอียดแล้วในหัวข้อ 1.5 อำนาจในการกำหนดระยะยอดย่น ความสูง พื้นที่ว่างของอาคารในเขตกรุงเทพมหานครตามกฎหมายควบคุมอาคาร
4. ให้คำปรึกษาแนะนำเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
5. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายนี้กำหนด

1.9.2 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตกรุงเทพมหานคร

มาตรา 50 (1) ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารกำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ประกอบด้วยกรรมการ 2 ประเภท คือ ประเภทแรกกรรมการโดยตำแหน่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมโยธาธิการ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม และผู้แทนคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม เป็นกรรมการ หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคาร เป็นกรรมการและเลขานุการ รวม 7 ท่าน

ประการที่สอง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 6 ท่าน โดยการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่าสองคนนอกจากนี้ผู้ทรงคุณวุฒิที่จะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรี จะต้องไม่ปฏิบัติหน้าที่ของกรุงเทพมหานครด้วย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินี้จะอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปีแต่ไม่เกินสองคราวติดต่อกันเช่นเดียวกับคณะกรรมการควบคุมอาคาร โดยมาตรา 50 วรรคท้าย ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ได้ให้นำมาตรา 15 มาตรา 16 และมาตรา 17 ซึ่งเป็นส่วนของคณะกรรมการควบคุมอาคารมาใช้บังคับคณะกรรมการอุทธรณ์โดยอนุโลมด้วย

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 51 ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดไว้ดังนี้

1. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งในส่วนของกรุงเทพมหานคร หมายถึงเจ้าพนักงานของกรุงเทพมหานครซึ่งมีอำนาจในการออกคำสั่งต่าง ๆ เช่น คำสั่งไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร การที่กรุงเทพมหานครออกคำสั่งอาจมีการกระทบสิทธิของประชาชน ดังนั้นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นที่ประชาชนต้องปฏิบัติตามแต่หากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายประชาชนผู้ได้รับคำสั่งนั้นควรได้รับการคุ้มครองสิทธิมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ จึงได้มีบทบัญญัติในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนดังนี้

“ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ และผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ออกคำสั่งดังกล่าวและให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดส่งอุทธรณ์และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ทั้งหมดไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยตามวรรคหนึ่ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือศาลได้มีคำวินิจฉัย หรือคำพิพากษาเป็นประการใดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติตามนั้น

ในระหว่างอุทธรณ์ ห้ามมิให้ผู้อุทธรณ์หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นกระทำการใดแก่อาคารอัน เป็นมูลกรณีแห่งการอุทธรณ์ เว้นแต่อาคารนั้นจะเป็นภัยอันตรายต่อบุคคล หรือทรัพย์สินหรือลักษณะซึ่งไม่อาจรอได้

ให้นำมาตรา 47 มาใช้บังคับแก่การแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยอนุโลม”

จากข้อกำหนดในมาตรา 52 บุคคลผู้มีสิทธิอุทธรณ์ หมายถึง ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต เป็นต้น หากไม่พอใจคำสั่งของเจ้าพนักงานกรุงเทพมหานคร ก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นภายในสามสิบวันนับแต่ทราบคำสั่งโดยการอุทธรณ์นั้นต้องทำเป็นหนังสือและยื่นต่อเจ้าพนักงานของกรุงเทพมหานครซึ่งออกคำสั่งนั้น

วิธีพิจารณาวินิจฉัยนั้น กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการไว้ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ในการปฏิบัติน่าจะกระทำโดยการพิจารณาเอกสารของผู้อุทธรณ์และเอกสารซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอไปพร้อมอุทธรณ์ ทั้งอาจเรียกผู้อุทธรณ์และข้าราชการที่เกี่ยวข้องในราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้มีความรู้ความชำนาญมาให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็นประกอบได้⁸¹ ซึ่งการพิจารณาวินิจฉัยจะกระทำโดยวิธีการประชุมคณะกรรมการแล้วขอมติจากที่ประชุมตามมาตรา 17 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ส่วนผลของการวินิจฉัยอาจกระทำได้โดยการ ยก ขึ้น กลับ หรือแก้คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น⁸²

2. มีหนังสือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อการประกอบพิจารณาอุทธรณ์

⁸¹ บุรินทร์ โชคเกิด และวิบูลย์ ทิพย์โสตร์.คำอธิบายพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535, หน้า 22

⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 227-228

3. สอบถามข้อเท็จจริงหรือการกระทำใด ๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์

4. ในการนี้กรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ มอบหมายจะเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารมูลกรณีแห่งการอุทธรณ์ในเวลาระหว่าง พระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกได้

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ตามข้อ 2 และ 3 นั้น เป็นเสมือนเครื่องมือสนับสนุนให้ การอำนวยความสะดวกธรรมในการตรวจสอบคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

1.9.3 สำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคาร

โดยที่คณะกรรมการควบคุมอาคารทั้งสองประเภทมาจากส่วนราชการหรือ ผู้ทรงคุณวุฒิหลายหน่วยงานหรือหลายคนด้วยกัน เมื่อต้องมาประชุมร่วมกันจึงต้องมีสำนักงาน กลางเป็นเครื่องมือหรือองค์กร เพื่อดำเนินงานหรือเพื่อแปรรูปมติของคณะกรรมการดังกล่าวเป็น รูปธรรม หรือให้มีผลในทางปฏิบัติและโดยที่เนื้อหาของงานเป็นหน้าที่โดยตรงของกรม โยธาธิการ ทั้งอธิบดีกรมโยธาธิการก็เป็นประธานคณะกรรมการควบคุมอาคารโดยตำแหน่งอยู่ แล้ว จึงให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคารขึ้นในกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย มีฐานะเป็นกองตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคารตามมาตรา 20 พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯกำหนดไว้ดังนี้คือ

1. ปฏิบัติเกี่ยวกับงานวิชาการและงานธุรการให้คณะกรรมการควบคุมอาคาร
2. ให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
3. ประสานงานและให้ความช่วยเหลือราชการซึ่งส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

1.9.4. คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี (เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร)

คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ตามมาตรา 74 (1) พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ กำหนดให้เขตกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้แทนกรมตำรวจ

คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ได้ในกรณีเป็นความผิด มาตรา 65 วรรคหนึ่ง มาตรา 66 ทวิ วรรคหนึ่ง มาตรา 67 วรรคหนึ่ง มาตรา 65 มาตรา 69 มาตรา 70 ในการเปรียบเทียบปรับนี้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีอำนาจเปรียบเทียบได้ก็ต่อเมื่อเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรถูกฟ้องร้องหรือได้รับโทษถึงจำคุก และผู้ต้องหาและผู้เสียหายกรณีมีผู้เสียหายยินยอมให้เปรียบเทียบ

เมื่อผู้ต้องหาเสียค่าปรับภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบปรับและให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

จากบทบัญญัติตามมาตรา 74 จะเห็นว่าอำนาจให้เปรียบเทียบปรับนั้นเป็นอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเท่านั้น พนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจแต่อย่างใดมาตรา 74 วรรคท้ายระบุไว้ชัดเจนว่าในกรณีที่พนักงานสอบสวนพบว่าผู้กระทำความผิดยอมให้มีการเปรียบเทียบปรับให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้ต้องหาแสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบ

1.9.5 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ดังนี้

1. ประกาศกำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นอื่นนอกจากเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเมืองพัทยาเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มาตรา 4

2. ออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดรายละเอียดหรือแนวทางปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ตามวิธีการที่กำหนดไว้ เช่น ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมตามมาตรา 5 ออกกฎกระทรวงยกเว้นผ่อนผันหรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ตามมาตรา 7 ออกกฎกระทรวงกำหนดลักษณะของอาคารตามมาตรา 8 เป็นต้น

3. อนุมัติให้ใช้บังคับข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ขัดหรือแย้งกับข้อกำหนดในกฎกระทรวง ตามมาตรา 10 วรรคสอง

4. ออกประกาศกำหนดบริเวณก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารในบริเวณใดบริเวณหนึ่งที่ยังไม่มีกฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดไว้เป็นการชั่วคราว และดำเนินการออกกฎกระทรวงต่อไปตามความเหมาะสมตามมาตรา 13

5. แต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมอาคารผู้ทรงคุณวุฒิตลอดจนการให้กรรมกรดังกล่าวออกจากตำแหน่งตามมาตรา 14 และมาตรา 15

6. แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตกรุงเทพมหานครหรือในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 50 (1)

7. สั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ตามมาตรา 58 วรรคสอง

8. ประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ตามมาตรา 59 วรรคสอง

1.9.6 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอยู่ในความหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้ให้อำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารนี้ ฝ่ายเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นผู้รับมอบอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะกรรมการเปรียบเทียบคดี ตามคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 2131/2534 เรื่องการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2534 ซึ่งการมอบอำนาจนี้รวมถึงของรองปลัดได้รับมอบหมายจากปลัดกรุงเทพมหานครด้วย

(2) ผู้อำนวยการสำนักการโยธา เป็นผู้รับมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนเกี่ยวกับการตรวจ พิจารณาแบบแปลนและรายการประกอบแบบแปลน และลงนามในหนังสือแจ้งให้ผู้ดำเนินการทราบตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 9 (พุทธศักราช 2528) ออกตามพระราชบัญญัติ

คุมอาคาร พ.ศ. 2522 ตามคำสั่งกรุงเทพมหานครที่ 3131/2528 เรื่องการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้ผู้อำนวยการสำนักงานโยธาปฏิบัติราชการแทน วันที่ 12 กันยายน 2528

(3) ผู้อำนวยการเขต

ตามคำสั่งที่ 4048/2524 เรื่องการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครปฏิบัติราชการแทน ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2524 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจดังนี้

(ก) การอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร รื้อถอนอาคาร และเคลื่อนที่อาคาร ตามมาตรา 21 22 23 และ 24 และการอนุญาตให้ต่อใบอนุญาตทั้งนี้เฉพาะอาคารสูงไม่เกิน 4 ชั้น ประเภทพักอาศัย อาคารตึกแถว หอพัก แฟลต อาคารสำนักงาน ทาวน์เฮาส์คอนโดมิเนียม อาคารชั่วคราว สะพานไม้ ห้องแถวไม่เกิน 2 ชั้น อาคารสัตว์เลี้ยง อาคารชั่วคราว หอถังเก็บน้ำ รั้ว เขื่อน ป้าย แผงลอย โถงเก็บของ และถนน

(ข) การสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแทนแปลน หรือรายการคำนวณตามมาตรา 27 และมาตรา 43 วรรคสอง ทั้งนี้เฉพาะอาคารที่ได้มอบอำนาจตาม (ก)

(ค) การสั่งระงับการก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร รื้อถอนอาคาร และเคลื่อนย้ายอาคาร การสั่งห้ามใช้อาคาร การสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคาร และการสั่งให้รื้อถอนอาคารตามที่บัญญัติมาตรา 40 41 42 43 และ 46 โดยไม่จำกัดประเภทของอาคาร

(ง) การปฏิบัติการเพื่อให้มีการรื้อถอนอาคารที่บัญญัติไว้ในมาตรา 41 วรรคสอง มาตรา 42 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า มาตรา 43 วรรค สาม และมาตรา 46 วรรคสอง จนเสร็จการโดยไม่จำกัดประเภทของอาคาร

(จ) การรับทราบการบอกเลิกตัวผู้ควบคุมงานหรือบอกเลิกการเป็นผู้ควบคุมงานตามมาตรา 30 ทั้งนี้เฉพาะที่ได้รับมอบอำนาจการอนุญาตตาม ข้อ (ก)

(4) นายช่างและนายตรวจ

นายช่าง ตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ หมายความว่า "วิศวกร หรือสถาปนิกของกรมโยธาธิการ หรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นนายช่าง" ซึ่งในกรณีของกรุงเทพมหานครนี้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จะเป็นผู้ใช้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการแต่งตั้งนายช่าง ตามกฎกระทรวง (2524) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

พ.ศ. 2522 ข้อ 2 กำหนดให้นายช่างต้องมีความรู้หรือคุณวุฒิต่างน้อยอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) ได้รับประกาศนียบัตรชั้นสูง แผนกวิชาช่างก่อสร้าง แผนกวิชาช่างสำรวจ แผนกวิชาช่างโยธา และแผนกวิชาช่างเขียนแบบโยธา

(2) ได้รับประกาศนียบัตรตามที่ ก.พ. กำหนดว่าใช้เป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับ ตำแหน่งช่างโยธา

(3) ได้รับประกาศนียบัตรวิชาชีพช่างตรีตามหลักสูตรของทางราชการซึ่ง ก.พ. ได้รับรองแล้วหรือได้รับอนุญาตพิเศษให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมสาขา 1 วิศวกรรมโยธิตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรม หรือ

(4) เป็นผู้มีความรู้หรือคุณวุฒิตามข้อ (1) และเป็นข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่น ตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป

นายตรวจตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ หมายความว่า ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นนายตรวจ ซึ่งในกรณีของกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะเป็นผู้ใช้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการตั้งผู้ตรวจตาม กฎกระทรวง (2524) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ผู้ตรวจจะต้องมีความรู้หรือคุณวุฒิต่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้คือ

(1) ได้รับประกาศนียบัตรประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพแผนกวิชาชีพช่างก่อสร้างแผนกวิชาช่างสำรวจ แผนกวิชาช่างโยธา และแผนกวิชาช่างเขียนแบบโยธา หรือ

(2) ได้รับประกาศนียบัตรตามที่ ก.พ. กำหนดว่าใช้เป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับ ตำแหน่งโยธา 1 หรือเทียบเท่า

อำนาจและหน้าที่ของนายช่างและผู้ตรวจร่วมกันดังต่อไปนี้ เหตุที่กฎหมาย ควบคุมอาคารให้นายตรวจและนายช่างนั้นเนื่องจากการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอนเคลื่อนย้าย อาคารนั้นจะมีส่วนที่เกี่ยวกับเทคนิคในสาขาต่าง ๆ เช่น วิศวกรรม และสถาปัตยกรรม จำเป็น ต้องอาศัยผู้มีความรู้และประสบการณ์ในด้านดังกล่าวด้วย

(1) มีอำนาจเข้าไปในบริเวณที่มีการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้าย เพื่อ ตรวจสอบว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

(2) มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานอยู่ในสถานที่ตามที่ระบุ ใน (1)

(3) มีอำนาจสั่งให้บุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่ดังระบุ (1) แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจและนายช่างดังกล่าวข้างต้นได้ระบุไว้ในมาตรา 53 พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ นั้น เป็นการใช้อำนาจในระหว่างการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร หากเป็นกรณีที่อาคารเสร็จเรียบร้อยแล้วอำนาจหน้าที่เป็นของเฉพาะนายช่างเท่านั้น โดยได้มีการระบุอำนาจไว้ในมาตรา 54 ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เมื่อมีเหตุดังนี้

(1) เมื่อเหตุอันควรสงสัยว่าอาคารนั้นได้ก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายโดยฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ

(2) เมื่อเหตุอันควรสงสัยว่าอาคารประเภทควบคุมอาคารใช้มีการใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ

(3) เมื่อมีเหตุอันสมควรสงสัยว่าอาคารนั้นมีสภาพหรือการใช้ที่อาจเป็นอันตรายหรือไม่ปลอดภัยตามมาตรา 46

เมื่อมีเหตุดังกล่าวข้างต้นนายช่างมีอำนาจในการเข้าไปตรวจอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารนั้นและมีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือสั่งให้แสดงเอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น

(5) เจ้าหน้าที่เทศกิจ

เจ้าหน้าที่เทศกิจของกรุงเทพมหานคร คือ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร สังกัดสำนักเทศกิจ ทำหน้าที่ในการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร

1.9.7 สภากรุงเทพมหานคร

สภากรุงเทพมหานคร มีหน้าที่เป็นกลไกหนึ่งของกฎหมายควบคุมอาคารคือการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร กระบวนการออกข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครมีดังนี้

1. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร จะตราขึ้นได้โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร ในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) เพื่อปรับปรุงให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร⁸³

(ข) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้ กรุงเทพมหานคร มีอำนาจตราข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร

(ค) การดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

(4) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์ จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ

2. ขั้นตอนการเสนอร่างข้อบัญญัติ

(ก) ผู้มีสิทธิเสนอร่าง คือ (มาตรา 98)

1. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

2. สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (1 ใน 5 จำนวนสมาชิกรับรอง)

เว้นแต่กรณีข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินสมาชิกเสนอได้ต้องได้รับการรับรองจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(ข) ผู้พิจารณาร่างข้อบัญญัติคือ

สภากรุงเทพมหานคร โดยมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และลงมติ นั้นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครลงคะแนน 1 คนต่อหนึ่งเสียง

(ค) ผู้ตรวจสอบ คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (มาตรา 100)

เมื่อประธานสภากรุงเทพมหานคร ส่งเรื่องให้ผู้ว่าฯ ภายใน 7 วันนับแต่สภามีมติเห็นชอบ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะลงนามในข้อบัญญัตินั้น

(ง) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายภายใน 30 วัน นับแต่วันรับร่างของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (มาตรา 100)

(จ) ในกรณีที่ผู้ว่าไม่เห็นชอบด้วยร่าง ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครส่งร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร คือ พร้อมแจ้งเหตุผลภายใน 30 วันนับแต่รับร่าง หากพ้นกำหนดถือว่ารับร่างและให้ประธานสภาฯ ลงนามรับร่างแทนแจ้งประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วยร่างและส่งคืนร่างให้กับสภากรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานครจะยกขึ้นพิจารณาใหม่เพื่อพ้น 30 วันนับแต่ผู้ว่าส่งกลับคืนมา เว้นแต่เป็นร่างที่เกี่ยวกับการเงินสามารถนำมาพิจารณาได้ทันที (มาตรา 101)

หากสภามีมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดให้ ประธานเสนอร่างให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณา

⁸³มาตรา 89 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องลงนามภายใน 30 วัน หากพ้นกำหนดให้ประธานสภากรุงเทพมหานครลงนามในข้อบัญญัติแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และให้ประกาศราชกิจจานุเบกษา

(จ) ร่างข้อบัญญัติที่สภากรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบให้ตกไป และจะมีการเสนอขึ้นใหม่มิได้ภายใน 180 วัน (มาตรา 102)

3. ในกรณีที่สภากรุงเทพมหานคร สิ้นอายุหรือมีการยุบสภา ให้ข้อบัญญัติที่สภากรุงเทพมหานครยังไม่เห็นชอบ หรือที่ผู้ว่ากรุงเทพมหานครยังไม่ลงนามและประกาศใช้เป็นกฎหมายเป็นอันตกไป (มาตรา 107)

4. ในกรณีที่ไม่มีสภากรุงเทพมหานคร หรือกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย. ออกข้อกำหนด กรุงเทพมหานคร ได้ แต่เมื่อมีสภากรุงเทพมหานคร ต้องนำเรื่องเข้าให้เข้าสภาฯ

1.10 สภาบังคับทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง

กลไกสำคัญที่ทำให้กฎหมายมีประสิทธิภาพก็คือการมีสภาบังคับ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522 มีสภาบังคับ แยกออกเป็น 3 กรณีด้วยกัน ดังนี้คือ

สภาบังคับทางอาญา

โทษที่ลงกับผู้ฝ่าฝืนจะเป็นกรณีจำคุก ปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับนอกจากนี้ยังมี โทษปรับรายวันอีก โดยโทษเหล่านี้จะใช้ลงโทษกับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติให้เป็นตามที่กฎหมายควบคุมอาคารฯ กำหนดไว้ การก่อสร้างอาคาร โดยไม่ได้รับใบอนุญาต หรือไม่แจ้งพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 39 ทวิ เป็นต้น นอกจากนี้ยังอาจลงโทษ กับผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานให้ปฏิบัติตามกฎหมายควบคุมอาคาร ชัดขวางไม่ส่งเสริมการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นด้วย

สภาบังคับทางแพ่ง

ในระหว่างการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ก่อนแก้ไข โดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 นั้น กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถรื้อถอนอาคารผิดกฎหมายได้ โดยไม่ต้องฟ้องศาล เพื่อขอมอบอำนาจให้รื้อถอนอาคารผิดกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นสภาพบังคับทางแพ่ง

สภาพบังคับทางปกครอง

มาตรการบังคับทางปกครองนี้หมายถึง กรณีการใช้อำนาจของพนักงานท้องถิ่นในการอำโอบอนุญาต หรือออกคำสั่งต่างๆ เกี่ยวกับอาคาร ตลอดจน สั่งระงับการก่อสร้างอาคาร คัดแปลง ห้ามก่อสร้างอาคาร ฯลฯ เป็นต้น ภายหลังจากการแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ในปี พ.ศ.2535 การสั่งให้รื้อถอนอาคารเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการทางปกครองอย่างหนึ่ง นอกจากคำสั่งให้ระงับ หรือหยุดใช้อาคาร และอื่นๆด้วย ดังนั้นในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาถึงบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เป็นการจำกัดสิทธิให้อาคารต้องก่อสร้างโดยต้องถอยร่นแนวอาคาร ห้ามสร้างอาคารสูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือต้องมีพื้นที่ว่างของอาคารตามที่กฎหมายกำหนด