



บทที่ 2

สภาพการบังคับใช้กฎหมาย

ความเป็นมาของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

สืบเนื่องมาจากความเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานครที่เป็นไปอย่างรวดเร็วกับความไม่สมดุลย์ด้านการบริการสาธารณะและการบริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น ในปัจจุบัน กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีประชากรประมาณ 8.2 ล้านคน จำนวนรถยนต์ประมาณ 800,000 คัน การเดินทางมีจำนวน 4.6 ล้านเที่ยวต่อวัน แต่มีพื้นที่ถนนเพียงประมาณ 140 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นเพียงร้อยละ 9 ของพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งต่ำกว่าร้อยละ 20-25ตามมาตรฐานสากล ความเร็วเฉลี่ยของการเดินทางในช่วงชั่วโมงเร่งด่วนในพื้นที่ธุรกิจชั้นในของกรุงเทพมหานครเท่ากับประมาณ 13-15 กิโลเมตรต่อชั่วโมง และความเร็วเฉลี่ยสำหรับกรุงเทพมหานครทั้งหมดประมาณ 20-23 กิโลเมตรต่อชั่วโมง¹ นับได้ว่า พื้นที่ถนนมีอยู่น้อยมาก เมื่อเทียบกับมาตรฐานสากลจึงเป็นปัญหาหลักที่ทำให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดประกอบกับถนนสายหลักที่สำคัญ มักจะเป็นศูนย์รวมของอาคารต่าง ๆ ที่มีกิจกรรมด้าน เศรษฐกิจมากที่สุด

ปัญหาที่ตามมาในลักษณะลูกโซ่ ก็คือ การขาดโครงข่ายในการขนส่งอย่างเป็นระบบครบวงจรระบบขนส่งมวลชนที่จะช่วยบรรเทาความคับคั่งของการจราจรลงไปได้ เมื่อถนน

¹จำลอง อติกุล, "ปัญหาในการพัฒนาเมือง และแนวทางแก้ไข," เอกสารในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การจัดรูปที่ดินในเมืองในประเทศไทย ครั้งที่ 1 28 กุมภาพันธ์ 2533, หน้า 4.
(อัดสำเนา)

มีพื้นที่การจราจรน้อยก็ส่งผลให้การขนส่งสาธารณะที่มีอยู่น้อย คือ รถประจำทางสามารถวิ่งรับส่งผู้โดยสารได้น้อยเที่ยวลงไปด้วย ความไม่สะดวกจากการขนส่งสาธารณะจึงผลักดันให้ผู้ใช้รถใช้ถนนต้อง ขวนขวายหาซื้อรถไว้ใช้เองเท่ากับเป็นการ เพิ่มปริมาณจำนวนรถยนต์บนท้องถนนมากขึ้น

ประกอบกับพื้นที่ชานเมืองที่กำลังขยายตัว โดยขาดถนนสายรองเชื่อมต่อโครงข่ายถนนสายหลักทำให้ปริมาณการจราจรบนถนนสายหลักคับคั่ง แม้เอกชนจะดำเนินการก่อสร้างถนนสายย่อยเพื่อเชื่อมต่อให้พื้นที่ที่พัฒนา เช่น โครงการหมู่บ้านจัดสรร เป็นต้น ให้สามารถเชื่อมต่อออกสู่ถนนสายหลักก็ตาม แต่ลักษณะของถนนสายย่อยที่เอกชนสร้าง และเชื่อมต่อกันเองโดยลำพังนั้นมักเป็นถนนขอยที่คดเคี้ยว ขนาดเขตทางแคบ ไม่เป็นระเบียบ ยากแก่การขยายเส้นทางในอนาคต และขาดการประสานเข้ากับโครงข่ายถนนสายหลัก

นอกจากนี้การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมส่งผลให้ความต้องการที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม บริการ และที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นมาก ราคาที่ดินสูงขึ้นทำให้ราคาที่อยู่อาศัยสูงขึ้นตามผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถมีบ้านของตนเองอยู่ในเมือง หรือใกล้สถานที่ทำงานต้องไปอาศัยอยู่ห่างไกลจากสถานที่ทำงานทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพิ่มขึ้น ยิ่งทำให้การจราจรติดขัดมากขึ้น² และโดยที่มีการพัฒนาเติบโตไปตามแนวถนนสายหลัก (Ribbon Development) ทำให้พื้นที่ว่างเปล่าระหว่างถนนสายหลักยังไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์เป็นจำนวนมาก และยังส่งผลให้ผู้คนต้องอยู่ห่างไกล

การพัฒนาเศรษฐกิจกระจายไปสู่ภูมิภาค ทำให้เกิดการเชื่อมโยงจังหวัดปริมณฑล และจังหวัดอื่นกับกรุงเทพมหานครก็เป็นตัวเร่งอีกประการหนึ่งที่ทำให้ปริมาณการจราจรเพิ่มขึ้น³

²เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³"กรุงเทพมหานครกับปัญหาที่ต้องแก้ไข," อุตสาหกรรมกรุงเทพ 120 (มีนาคม 2537): 6-7.

จากที่กล่าวมาแล้ว นับว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัด และจะสะสมเพิ่มขึ้น หากไม่มีการแก้ไขปัญหา และอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาการจราจรติดขัดในกรุงเทพมหานครถึงขั้นวิกฤตอยู่ในระดับที่ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศโดยรวม อาทิ มีการประมาณการว่า มูลค่าการสูญเสียที่เกิดจากค่าน้ำมันที่เผาผลาญ เนื่องจากการจราจรติดขัด ไม่ต่ำกว่า 20,000 ล้านบาทต่อปี และค่าความสูญเสียเวลาอีกประมาณ 20,000 ล้านบาทต่อปี รวมแล้วประมาณ 40,000 ล้านบาทต่อปี และมีแนวโน้มจะเพิ่มเป็น 100,000 ล้านบาทต่อปี ในอนาคตอันใกล้หากไม่มีการแก้ไขปัญหา เสียก่อน การสูญเสียน้ำมัน และการซื้อรถยนต์เพิ่มขึ้น หมายถึง การสูญเสียดุลการค้าต่างประเทศที่ประเทศไทยต้องเสียไป ที่สำคัญคือ เป็นต้นเหตุที่ทำให้ประเทศไทยพลาดโอกาสที่จะรองรับการลงทุนจากต่างประเทศบางกลุ่ม ทั้งนี้เพราะนักลงทุนจากต่างประเทศจะกลัวว่าหากมาลงทุนในประเทศไทยแล้ว จะทำให้เป็นปัญหาในการติดต่อคมนาคมลำบาก ซึ่งกระทบต่อต้นทุนการขนส่งวัตถุดิบเข้าโรงงาน หรือต้นทุนการขนส่งสินค้าสำเร็จรูปไปขายสูงขึ้นเกินความจำเป็น ดังสังเกตได้จากข่าวที่นักลงทุนชาวญี่ปุ่น ได้สอบถามปัญหาถึงการแก้ไขปัญหาการจราจร เมื่อคราวฯ พลเอกนายกรัฐมนตรีนพคุณ พลิกภัย ไปประเทศญี่ปุ่น เพื่อชักชวนนักธุรกิจชาวญี่ปุ่นให้มาลงทุนในประเทศไทย ซึ่งก่อนหน้านี้มีนักลงทุนบางกลุ่มได้ฟังข่าวจนหันเหไปลงทุนในประเทศอื่นของภาคพื้นนี้แทน แม้ว่าประเทศไทยอาจจะมีสิ่งที่เหมาะสมในด้านอื่นๆ ให้ก็ตาม

อีกตัวอย่างหนึ่งของปัญหาผลกระทบจากการจราจร คือปัญหาการท้องเที่ยว นักท่องเที่ยวส่วนหนึ่งจะใช้เวลาในช่วงวันหยุดพักผ่อน ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดมาเที่ยวด้วยเงินที่สะสมมา หากการจราจรติดขัดย่อมทำให้เขาเสียเวลา เที่ยวชมสถานที่ได้น้อยแห่ง ทำให้เกิดความรู้สึกว่าไม่คุ้มกับเงิน และเวลาที่เสียไป เป็นต้น

ปัญหาที่มีมาก่อนสร้างตึกแถว ห้างแถว อาคารริมถนน และการพัฒนาตามถนนสายหลัก (Ribbon Development) จนทำให้เกิดปัญหาการจราจร และปัญหาอื่น ๆ ตามมานี้เองที่เป็นที่มาของหลักการ หรือแนวความคิดที่จะใช้การกำหนดระยะห่าง 15 เมตร จากเขตถนนทั้งสองฟาก จึงจะสร้างอาคารหรือสำนักงานก่อสร้างได้ เพื่อจะใช้เป็นการบรรเทา ปัญหาการจราจรลงไปได้

หลักการและแนวความคิดนี้มีความสัมพันธ์กับกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร กล่าวคือ

ในปี พ.ศ. 2522 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารเขตเพลิงไหม้รวมเป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน ด้วยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 คือ "เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง พุทธศักราช 2479 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ได้ประกาศใช้มานานแล้ว แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกันอยู่ตลอดมา แต่ปัจจุบันบ้านเมืองก็ได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น ฉะนั้นเพื่อให้เหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้เสียใหม่ และสมควรรวมกฎหมายทั้งสองฉบับเข้าเป็นฉบับเดียวกัน จึง จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น "

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 เป็นผลให้กฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารที่มีมาก่อนต้องถูกยกเลิก แต่อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ระบุไว้ว่า "บรรดากฎหมายกระทรวงมหาดไทย บัญญัติจังหวัด กฎ บัญญัติ ประเทศ หรือคำสั่ง ซึ่งได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ให้คงใช้บังคับต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ " และตามมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ระบุว่า "ท้องถิ่นใดที่มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าได้มีการพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับ

พระราชบัญญัตินั้นในท้องที่นั้นแล้ว " ทำให้ยังคงมีกฎหมายบางฉบับที่แม้จะตราโดยอาศัยพระราชบัญญัติฉบับเดิมยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไป เพียงเท่าที่ไม่ขัด หรือ แย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในท้องที่ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาแม้จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับเดิม⁴

การดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีส่วนแตกต่างกับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ในสาระสำคัญ คือ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 มุ่งควบคุมเฉพาะการก่อสร้างอาคารเท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มุ่งควบคุมการก่อสร้าง การตัดแปลง การรื้อถอนเคลื่อนย้าย และการใช้สอยอาคารด้วยบทกำหนดโทษ ตามกฎหมายเดิมมีเฉพาะโทษปรับ แต่ตามกฎหมายฉบับใหม่มีโทษจำคุกด้วย และนอกจากจะมีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น หรือ เจ้าหน้าที่พนักงานท้องถิ่น* เป็นผู้อนุญาตและรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายแล้ว พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นี้ยังมี

*พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่า

1. นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
2. ประธานกรรมการสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล
3. ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
4. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
5. ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
6. หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นที่รัฐมนตรีประกาศให้กำหนด

ให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

⁴นิคม ปราชญ์นคร, กฎหมายและระเบียบควบคุมอาคารพร้อมด้วยกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2524), หน้า 4 .

คณะกรรมการควบคุมอาคาร ซึ่งประกอบด้วย อธิบดีกรมโยธาธิการ เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมทางหลวง ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนสำนักผังเมือง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม แห่งละหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคารเป็นกรรมการ และเลขาธิการ⁵

เมื่อรัฐมนตรีได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการควบคุมอาคารแล้ว รัฐมนตรีอาจดำเนินการดังนี้

- ออกกฎกระทรวงและดำเนินการตามมาตรา 8 หรือ
- แจ้งให้ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการยกเลิกหรือแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง หรือมีข้อกำหนดที่เกินจำเป็น หรืออาจก่อให้เกิดภัยอันตรายได้ตามมาตรา 10 ทวิ ให้ความเห็นชอบในการออกกฎกระทรวง ให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามมาตรา 10 (2) และให้คำปรึกษาแนะนำในด้านวิชาการ ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522⁶

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นี้เป็นแม่บทของกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็น ทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการควบคุมอาคาร เป็นคณะผู้ให้คำแนะนำโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 8 มีสาระสำคัญ ดังนี้คือ

⁵ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 14

⁶ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 18

1. ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคาร
2. การรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทน ตลอดจนลักษณะ และคุณสมบัติของวัสดุที่ใช้
3. การรับน้ำหนัก ความต้านทาน และความคงทนของอาคารหรือพื้นดินที่รองรับอาคาร
4. แบบ และวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบการประปา ไฟฟ้า ก๊าซ และการป้องกันอัคคีภัย
5. แบบ และจำนวนของห้องน้ำ และห้องส้วม
6. ระบบการขัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
7. ลักษณะ ระดับ เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร
8. ระยะ หรือระดับระหว่างอาคารกับอาคาร หรือเขตที่ดินของผู้อื่น หรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า หรือที่สาธารณะ
9. พื้นที่ หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กับลม และทางเข้าออก ของรถสำหรับอาคารบางชนิด หรือบางประเภท ตลอดจนลักษณะ และขนาดของพื้นที่ หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นดังกล่าว
10. บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด
11. หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้ หรือ เปลี่ยนการใช้อาคาร
12. หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขออนุญาต การอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบแทนตามพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้แล้วยังได้กำหนดสาระสำคัญอื่น ๆ เพิ่มเติมไว้ในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ดังสรุปได้ดังนี้

1. หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการทำแบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน

และ รายการคำนวณ ของผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมหรือวิชาชีพสถาปัตยกรรม⁷

2. การกำหนดประเภทของอาคารอื่นๆ นอกจากอาคารคลังสินค้า โรงแรม รีสอร์ท โรงแรม อาคารชุดหรือสถานพยาบาล อาคารพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การศึกษา การสาธารณสุข ที่เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้⁸

3. วิธีการและเงื่อนไขที่เข้าพนักงานท้องถิ่น จะยึดและเก็บรักษาวัสดุก่อสร้างจากกรร รื้อถอนอาคาร ที่สร้างไม่ถูกต้องและไม่สามารรถแก้ไขให้ถูกต้องได้ ซึ่งอาจขาย หรือถ่อเงินไว้แทนตัว ทรัพย์สิน⁹

4. ข้อกำหนดในการควบคุมอาคารบางประเภท เช่น ศูนย์การค้า เป็นต้น¹⁰

นอกจากนี้การออกกฎกระทรวงตามสาระสำคัญดังกล่าวมาแล้ว ท้องถิ่นต่างๆ อันได้แก่ ราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายความถึง เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และ องค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็น ราชการท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ¹¹ ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น หมายถึง กฎซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจ นิติบัญญัติของราชการส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร หรือ ข้อบัญญัติเมืองพัทยา เป็นต้น¹² กำหนดเรื่องต่าง ๆ ตามข้อ 1-12 ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง¹² แต่ถ้ามีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษเฉพาะส่วน

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 26 และมาตรา 28

⁸ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 32

⁹ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 43

¹⁰ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 33

¹¹ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 4

¹² พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 10 (1)

ท้องถิ่นที่ต้องขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง ก็อาจออกข้อบัญญัติได้ โดยได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการควบคุมอาคาร และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี¹³

พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฉบับนี้ใช้บังคับเฉพาะพื้นที่ที่มีพระราชกฤษฎีกาตราออก บังคับใช้ ซึ่งจะรวมถึงพื้นที่ที่เคยตราพระราชกฤษฎีกาบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติฉบับเดิม

ในกรณีที่เป็นอาคารเฉพาะบางอย่าง จะมีกฎหมายพิเศษในเรื่องนั้น ๆ ควบคุมอีกชั้นหนึ่ง นอกเหนือจากพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฉบับนี้ เช่น ถ้าเป็นอาคารโรงงานจะต้องผ่านการ ตรวจสอบใบอนุญาตในหลักการให้จัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2518 โดยกรมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ถ้าเป็นสถานบริการก็ต้องผ่านการตรวจสอบของกองบัญชาการตำรวจนครบาล ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เป็นต้น

สำหรับกรุงเทพมหานคร โดยที่เป็นมหานครที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วจนก่อให้เกิด ปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจราจร และ ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งกรุงเทพมหานครในฐานะหน่วยราชการท้องถิ่นได้ตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้ ในขณะที่ ยังไม่มีผังเมืองเฉพาะ ได้มีการพิจารณาออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เพื่อกำหนดแนวทางและ มาตรการเพื่อป้องกันและ แก้ไขปัญหาของเมือง โดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไป และทำให้เกิด ผลกระทบทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการดำรงชีวิตของคนในกรุงเทพ มหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาของเมืองที่มีการเจริญเติบโตไปตามแนวลนสายหลัก (Ribbon Development) ที่มีอาคารประเภทที่ก่อให้เกิดปัญหาการจราจรตั้งอยู่ในถนนสายหลัก เดิม

¹³ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 10 (2)

อาคารที่ก่อให้เกิดปัญหาการจราจร ประกอบด้วย ห้องแถว ตึกแถว อาคารพาณิชย์ อาคารขนาดใหญ่ โรงมหรสพ โรงแรม ศูนย์การค้า คลังสินค้า และ โรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากเป็นอาคารที่มีลักษณะพื้นที่ใช้สอยขนาดใหญ่ และลักษณะของกิจกรรมเป็นแหล่งรวมของผู้ใช้บริการมากมาย ในอดีตสามารถก่อสร้างชิดติดริมถนนในกรุงเทพมหานครได้ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติห้ามไว้และการดำเนินการภายใต้บทบัญญัติของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งตราโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารพุทธศักราช 2479 โดยได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร ด้วยเหตุผลในการประกาศใช้ข้อบัญญัติฉบับนี้ คือ "เนื่องจากขณะนี้ การควบคุมการก่อสร้างได้มีเทศบัญญัติและกฎกระทรวงใช้บังคับอยู่หลายฉบับ กล่าวคือ ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพเดิมใช้เทศบัญญัติของเทศบาลนครกรุงเทพ ในเขตเทศบาลนครธนบุรี เดิมใช้เทศบาลนครธนบุรี และพื้นที่กรุงเทพมหานคร ส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาลเดิมใช้กฎกระทรวง พ.ศ. 2498 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ประกอบกับเทศบัญญัติ และกฎกระทรวงดังกล่าวไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้ขึ้น" ข้อบัญญัตินี้เป็นการให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติม โดยจะมีบทบัญญัติกำหนดความหมาย หรือวิเคราะห์ศัพท์ของอาคาร และที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตปลูกสร้าง แขนงยัง แบบก่อสร้าง รายการก่อสร้าง รายการคำนวณ ลักษณะอาคารต่างๆ ส่วนต่างๆของอาคาร กำลังวัสดุ และน้ำหนักบรรทุก แนวอาคาร และระยะต่างๆ การสุขาภิบาล การตรวจควบคุม การปลูกสร้าง ตลอดจนค่าธรรมเนียม

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 จึงนับว่ามีผลต่อการสร้างอาคารริมถนน เนื่องจากมีบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดในการก่อสร้างอาคารอยู่ติดริมถนน ดังนี้

1. ห้ามสร้างอาคาร หรือส่วนของอาคาร ยื่นออกมาในหรือเหนือทางหรือที่ดิน

สาธารณะ¹⁴

2. ห้ามก่อสร้างสูงเกิน 2 เท่าของระยะจากฝายนั่งอาคาร หรือแนวถนนฝั่งตรงข้าม¹⁵
3. ระยะดอยร่นจากถนน
 - 3 . 1ถนนกว้างไม่ถึง 6 เมตร ตัวอาคารต้องห่างจากจุดกึ่งกลางถนน อย่างน้อย 3 เมตร¹⁶
 - 3 . 2ถนนกว้างน้อยกว่า 10 เมตร ตัวตึกแถว ห้องแถว อาคารพาณิชย์ โรงงาน และอาคารสาธารณะ ต้องอยู่ห่างจากจุดกึ่งกลางถนน 6 เมตร¹⁷
 - 3 . 3ถนนกว้าง 10 เมตรขึ้นไป ตัวอาคารดังกล่าวต้องอยู่ห่างจากแนวถนนเป็น อย่างน้อย 1 ใน 10 ของความกว้างถนน¹⁸
 - 3 . 4ถนนกว้าง 20 เมตร ขึ้นไป ตัวอาคารดังกล่าวต้องอยู่ห่างจากแนวถนน อย่างน้อย 2 เมตร¹⁹

ข้อ 69 ¹⁴ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 หมวด 6

¹⁵ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 หมวด 7

ข้อ 71 ¹⁶ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 หมวด 7

ข้อ 72

¹⁷ เรื่องเดียวกัน .

¹⁸ เรื่องเดียวกัน .

¹⁹ เรื่องเดียวกัน .

3 . 5กรณีที่ว่าอาคารเหล่านี้อยู่ห่างจากแนวถนนไม่ถึง 2 เมตรแล้ว กันสาดพื้นชั้นแรกของอาคารต้องสูง 3.25 เมตร²⁰

จากที่กล่าวมาแล้ว ระยะถอยร่นที่บัญญัติไว้ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 นี้กำหนดไว้น้อย ทำให้การก่อสร้างอาคารถึงค่อนข้างชิดถนน และมักมีการก่อสร้างอาคารประเภทที่ก่อให้เกิดปัญหาการจราจร เช่น การก่อสร้างตึกแถวบนถนนลาดพร้าว ถนนพหลโยธิน ถนนสุขุมวิท เป็นต้น

ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงจำเป็นต้องปรับปรุงข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาปัญหาการจราจร ซึ่งนับวันจะเป็นปัญหาวิกฤต โดยตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ตัดแปลง ใช้ หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท ภายในระยะ 15 เมตร ริมนนสายหลักทั้งสองฟากถนน และถนนรัชดาภิเษกเป็นถนนสายหลักที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ตัดแปลง ใช้ หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท กำหนดให้เป็นถนนที่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดตามข้อบัญญัติฉบับนี้²¹

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁰ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ 2522 หมวด 7

ข้อ 70

²¹"ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ตัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภทริมถนนรัชดาภิเษกทั้งสองฟากในท้องที่แขวงสามเสนนอก แขวงห้วยขวาง เขต ห้วยขวาง และแขวงลาดยาว เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 48 (17 เมษายน 2528).

ข้อกำหนดการควบคุมการก่อสร้าง

1. เหตุผลในการประกาศใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

ในปี พ.ศ. 2514 มีการจัดสร้างถนนรัชดาภิเษกขึ้นมาเพื่อสนองกระแสพระราชดำริ เรื่องปัญหาการจราจรติดขัดติดขัด โดยถนนนี้มีลักษณะให้เป็นถนนวงแหวนรอบ (Ring Road) และสะพานรุดข้าม (Fly Over) เพื่อจะได้ใช้เป็นถนนที่อำนวยความสะดวกในการจราจรระหว่าง ขานเมือง หนึ่งไปยังอีกขานเมืองหนึ่งโดยไม่ต้องผ่านใจกลางเมือง²²

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงได้มีการพิจารณากำหนดการใช้ที่ดินให้เหมาะสม และไม่เป็นปัญหาแก่การจราจร จึงได้มีการกำหนดห้ามสร้างอาคารบางประเภท มีการกำหนด มาตรการควบคุมการก่อสร้างอาคารทั้งสองข้างทาง และควบคุมทางเข้า-ออก เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การจราจร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การก่อสร้างตึกแถว ซึ่งถือว่าเป็นอาคารประเภทที่ก่อให้เกิดปัญหา การจราจร

จากเหตุดังกล่าวข้างต้นจึงได้มีการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ที่กำหนดบริเวณห้าม ดังกล่าวตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า " ในกรณีที่สมควร ห้ามการก่อสร้างตัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณีมีอำนาจ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาห้ามการก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนแปลง ใช้อาคารในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวได้ และให้ดำเนินการออกกฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น

²²"การแก้ปัญหาการจราจร," อุทสสารกรุงเทพมหานคร 117 (ธันวาคม 2536): 4-7.

ในบริเวณหนึ่ง บริเวณใดแต่ยังไม่มีการทรวาง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดการตามมาตรา 8 (10)*
ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนั้นมีผลบังคับใช้

ถ้าไม่มีการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในกำหนด เวลาตามวรรคหนึ่ง ให้
ประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าวเป็นอันยกเลิก

จากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นี้เอง ประกอบกับ
วัตถุประสงค์ของการแก้ไขปัญหาการจราจร กรุงเทพมหานครในฐานะส่วนราชการส่วนท้องถิ่นจึงได้

* ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่บัญญัติว่า "เพื่อ
ประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษา
คุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และ การอำนวยความสะดวกแก่การจราจร
ตลอดจนการอื่น ที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะ
กรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนด

(1).....

(10)บริเวณห้ามก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้ หรือเปลี่ยนการใช้
อาคารชนิดใด หรือประเภทใด

....."

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 9²³ ประกอบมาตรา 13²⁴ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

²³ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 9 บัญญัติว่า " ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา 8 แล้วให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามกฎกระทรวงนั้นเว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา 10

ในกรณีที่ยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา 8 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้น ๆ ได้

ในกรณีที่ได้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องใดตามวรรคสองแล้ว ถ้าต่อมามีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องนั้น ให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่น ในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงเป็นอันยกเลิก และให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงยังคงใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใหม่ตามมาตรา 10 แต่ต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ

การยกเลิกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามวรรคสามย่อมไม่กระทบกระเทือนต่อการดำเนินการที่ได้กระทำไปโดยถูกต้องตามข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น

²⁴ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 13 บัญญัติว่า "ในกรณีที่สมควรห้ามการก่อสร้างตัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารชนิดใด หรือประเภทใด ในบริเวณหนึ่งบริเวณใด แต่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดการตามมาตรา 8 (10) ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาห้ามการก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้ หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวได้ และให้ดำเนินการออกกฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนั้นมีผลบังคับใช้

ถ้าไม่มีการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในกำหนด เวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศดังกล่าวเป็นอันยกเลิก"

และมาตรา 67* แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 โดยได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครซึ่งให้อำนาจแก่ท้องถิ่นที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดเพื่อนำมาใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์ระเบียบ และวิธีการ เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินริมถนนรัชดาภิเษก

ปัจจุบัน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ได้ยกเลิกแล้ว และได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แทนว่า " ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะตราขึ้นได้ โดยความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- (2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- (3) การดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- (4) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินการจ้างและการพัสดุ

ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้แต่มิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท "

2. การกำหนดระยะ 15 เมตร จากเขตถนนทั้งสองฟาก

ข้อ 3 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร กำหนดว่า "ห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างห้องแถว ตึกแถว อาคารพาณิชย์ อาคารขนาดใหญ่ โรงมหรสพ โรงแรม ศูนย์การค้า คลังสินค้า หรือโรงงาน อุตสาหกรรม ภายในระยะ 15 เมตร จากเขตถนนทั้งสองฟาก ของถนนรัชดาภิเษก ตั้งแต่แยกตัดกับ ถนนอโศก-ดินแดง และถนนเลียบบคลองสามเสนฝั่งเหนือไปทางทิศเหนือ จนถึงถนนวิภาวดีรังสิต"

ข้อกำหนดระยะ 15 เมตรนี้มีความใกล้เคียงกับความลึกของตึกแถวโดยทั่วไป รวมทั้งระยะ ถอยร่นตามกฎหมาย ซึ่งเท่ากับเป็นการห้ามสร้างตึกแถว อาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างใดๆ ในช่วงระยะ ห่าง 15 เมตรนี้ ถ้าเปรียบเทียบกับความลึกของตึกแถวดังกล่าวย่อมหาความหมายว่า ข้อห้ามนี้เป็นการ ห้ามสร้างตึกแถวได้ถึงหนึ่งตึกแถว ซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่ของความสูญเสียทางเศรษฐกิจย่อมหา ความหมายว่า เจ้าของที่ดินย่อมจะสูญเสียการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น การสร้างตึกแถวไปหนึ่ง ตึกแถว มีปัญหาตัวอย่างของการสร้างตึกแถวเรียงรายไปสองฟากฝั่งถนนลาดพร้าว ถนนสุขุมวิท และถนนพหลโยธิน และมีการใช้ประโยชน์พื้นผิวถนนหน้าตึกแถวเป็นที่ประกอบกิจการต่างๆ และ เป็นที่จอดรถ ทำให้เป็นที่กีดขวางการจราจร และทำให้ช่องทางการจราจรแคบเข้าเพราะถูกลดลง ไปด้วยการใช้ประโยชน์ดังกล่าวนอกจากนี้หากจะมีการพัฒนาหรือขยายถนนจะเกิดปัญหาไม่มีเนื้อที่ วางให้ได้ จึงเป็นการสะสมปริมาณรถที่วิ่งบนถนนสายเหล่านี้ เนื่องจากรถไม่สามารถวิ่งเร็วได้ ทำให้ปัญหาการจราจรติดขัด ดังปรากฏในทุกวันนี้

ด้วยเหตุนี้เอง ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจึงมีข้อกำหนดห้ามก่อสร้างในระยะ 15 เมตร เพื่อป้องกันการก่อสร้างตึกแถวริมถนนริมถนนสายหลัก โดยคาดหวังว่าจะช่วยแก้ปัญหาการจราจร ได้ แต่จากข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า ถนนรัชดาภิเษกที่ตั้งอยู่ในย่านหรือบริเวณที่มีการพัฒนาในระดับ ค่อนข้างสูงและรวดเร็ว ประกอบกับเป็นถนนสายหลักที่มีการใช้เป็นเส้นทางคมนาคมมาก ดังนั้น จึงมีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ในลักษณะของกิจกรรมที่มีผู้ใช้บริการมาก เช่น สร้างเป็นศูนย์การค้า โรงแรม สำนักงาน ซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่ และทางศูนย์การค้าสร้างถอยร่นระยะใกล้เคียง 15 เมตร ทำให้ส่งผลกระทบต่ออาการจราจรเมื่อมีผู้ใช้บริการ กล่าวคือ รถที่วิ่งเข้าออกตัวอาคารจะต้องหรืออาจหา

ที่จอดรถในอาคาร บางครั้งต้องมีการจอดรถรอให้ผู้ที่มาก่อนจอดรถให้เรียบร้อยก่อน ฉะนั้น ก็จะมีขบวนทางมิให้รถคันถัดไปวิ่งต่อได้ ซึ่งก็จะทำให้มีการสะสมปริมาณการจราจรจนออกสู่ถนนสาธารณะ จนอาจทำให้เสียช่องทางการจราจรในถนนสายหลัก และจะมีผลกระทบต่อจราจรในบริเวณโดยรอบดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเทียบกับการไม่มี ข้อกำหนดระยะ 15 เมตรแล้วจะก่อให้เกิดปัญหามากยิ่งกว่า

เมื่อเปรียบเทียบกับข้อกำหนดอาคารริมถนนสายหลักที่สำคัญเชื่อมระหว่างเมืองต่อเมืองหรือจังหวัดต่อจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม ก็มีมาตรการห้ามก่อสร้างอาคารในลักษณะและวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับถนนสายหลักที่สำคัญ เช่น ถนนวงแหวน ดังมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติว่า "เมื่อมีความจำเป็นจะต้องควบคุมทางเข้าออกทางหลวง เพื่อให้การจราจรบนทางหลวงเป็นไปโดยรวดเร็ว และสะดวก หรือเพื่อความปลอดภัยในการจราจรบนทางหลวงห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในที่ดินริมเขตทาง หลวงทั้งสาย หรือ บางส่วน ดังต่อไปนี้

1. สร้างหรือตัดแปลงต่อเติมอาคารประเภท ชนิด หรือลักษณะที่กำหนดในกฎกระทรวง สถานีบริการน้ำมัน สถานีบริการก๊าซ สถานีบริการล้างหรือตรวจสภาพรถ หรือติดตั้งป้ายโฆษณาภายในระยะไม่เกินห้าเมตร จากเขตทางหลวง

2. สร้างศูนย์การค้า สนามกีฬา สนามแข่งขัน โรงมหรสพ สถานพยาบาล สถานศึกษา หรือจัดให้มีตลาดสดตลาดนัด งานออกร้าน หรือกิจการอื่นที่ทำให้ประชาชนมาชุมนุมกันเป็นจำนวนมากภายในระยะไม่เกินห้าสิบ เมตรจากเขตทางหลวง

จะเห็นว่า มาตรา 49 ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 มีการแยกประเภทกลุ่มของอาคารซึ่งจะเป็นไปตามการใช้ประโยชน์ของประชาชนในอาคารดังกล่าวโดยการให้กลุ่มประเภทอาคารที่ประชาชนเข้าไปใช้ ประโยชน์ หรือ บริการน้อย มีระยะห้ามสร้างเพียง 15 เมตร ในขณะที่ประเภทอาคารที่มีประชาชนไปใช้ประโยชน์หรือใช้บริการในอาคารดังกล่าวมาก มีระยะกำหนดห้าม

ถึง 50 เมตรจากเขตทางหลวง ซึ่งเท่ากับเป็นการให้ความสำคัญต่อระยะถอยร่น พิจารณาจากแนวอาคารถึงถนนสาธารณะ กล่าวคือ ระยะถอยร่นมากเท่าใดก็จะมีผลต่อการจราจรที่คล่องตัวมากขึ้นเท่านั้น จากเหตุผลที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า การกำหนดแบ่งประเภทอาคารและมีระยะห้ามที่แตกต่างกันย่อมมีส่วนช่วยลดปัญหาการจราจรเพราะอาคารที่มีประชาชนไปใช้บริการมาก โอกาสที่จะทำให้มีการสะสมการจราจรเป็นจำนวนหน้าบริเวณ อาคารดังกล่าว หรือส่งผลกระทบต่อถนนสาธารณะก็ไม่น่ามีมาก อย่างไรก็ตาม การกำหนดระยะห้ามไว้ไม่เกิน 50 เมตรจากเขตทางหลวง จะทำให้เกิดปัญหาการสะสม ปริมาณการจราจรหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่าง ระยะถอยร่น กับประเภท และลักษณะการใช้ประโยชน์ หรือกิจกรรมของอาคารที่ก่อสร้าง ตลอดจนประเภทของประชาชนซึ่งจะทำให้มีผลกระทบต่อปริมาณรถที่จะไปยังอาคารดังกล่าว และยังรวมไปถึงการออกแบบ ทางเข้า-ออก ตลอดจนที่จอดรถของอาคารว่า จะทำให้การจราจรภายในอาคารหรือบริเวณรอบอาคารมีความคล่องตัวเพียงใด อีกด้วย

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่สนับสนุนการกำหนดระยะห่าง 15 เมตร ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ก็คือ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเชิงของภูมิสถาปัตยกรรม (Landscape) ถ้าหากว่าไม่มีการวางแผนว่าด้วยการผังเมือง หรือการใช้ประโยชน์ที่ดินริมสองฟากฝั่งถนนรัชดาภิเษกล่วงหน้า ด้วยการกำหนดระยะ 15 เมตรควบคู่ไปกับการสร้างถนนรัชดาภิเษกในปี พ.ศ. 2514 แล้ว ปัญหาความสวยงาม ความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเชิงภูมิสถาปัตยกรรมก็คงจะไม่เกิดขึ้น แต่เนื่องจากข้อบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้เมื่อ ปี พ.ศ. 2528 ซึ่งห่างจากช่วงระยะเวลาของการก่อสร้างถนนรัชดาภิเษก ถึง 14 ปี จึงทำให้มีอาคารและสิ่งก่อสร้างเกิดขึ้นหลากหลาย และปลูกสร้างชิดติดเขตถนนบ้าง ถอยร่นออกไปบ้าง ซึ่งทำให้ไม่เป็นระเบียบ และไม่สวยงาม ครั้นเมื่อมีการประกาศใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ มีผลให้อาคารและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ จะต้องปลูกสร้างห่างจากเขตถนน 15 เมตร สำหรับอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่ได้ปลูกสร้างไว้แล้วก่อนข้อบัญญัติฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ โดยข้อ 4 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครกำหนดว่า "อาคารที่ก่อสร้าง หรือที่มีการใช้มาก่อน แล้ว และขัดกับข้อ 3 (ที่กำหนดในเรื่องประเภทของอาคารที่ห้ามปลูกสร้าง) และเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ห้ามตัดแปลงและห้ามเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร เว้นแต่ เป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร เพื่อให้อาคารนั้นไม่ขัด

กับข้อ 3" และข้อ 5 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ที่บัญญัติว่า อาคารที่ได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างหรือตัดแปลงก่อนวันที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้ใช้บังคับให้ดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตต่อไปได้

จากข้อบัญญัตินี้ อาคารที่ก่อสร้างหรือที่มีการใช้มาก่อนแล้วยังคงใช้ต่อไปได้โดยไม่ถูกรื้อถอน เพียงแต่ห้ามตัด แปลงและห้ามเปลี่ยนการใช้อาคารนับเป็นการออกข้อบัญญัติที่ยึดหลักกฎหมายที่จะไม่มีผลบังคับย้อนหลัง และยังได้อนุญาตให้มีการดำเนินการต่อสำหรับอาคารที่ได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้าง หรือ ตัดแปลงก่อนวันที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ใช้บังคับตามข้อ 5 ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้ ซึ่งการให้ดำเนินการต่อไปตามใบอนุญาตที่ได้รับนั้น แม้จะเป็นการยึดหลักกฎหมายที่จะไม่มีผลบังคับย้อนหลัง แต่ก็อาจเป็นการปล่อยให้ปัญหาที่ต้องการแก้ไขคือ ไม่ให้มีการก่อสร้างอาคารชนิดติดริมถนนยังคงมีอยู่ ทำให้ไม่สามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการออกข้อบัญญัติฉบับดังกล่าว เพราะ ยังคงเป็นอาคารประเภทที่ต้องห้ามก่อสร้างในบริเวณที่ห้ามอยู่ อีกทั้งในอนาคตภาครัฐต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณที่ห้ามดังกล่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็ประสบปัญหาเสียค่าใช้จ่ายในการเวนคืนเพิ่มขึ้น เพราะนอกจากจะต้องเสียเงินงบประมาณเป็นค่าเวนคืนที่ดินแล้วยังต้องเสียค่าทดแทนสำหรับอาคารที่ตั้งอยู่ในแนวเวนคืนที่ต้องถูกรื้อถอนด้วย ทำให้เอกชนอาจจะใช้ประโยชน์ในอาคารดังกล่าวไม่คุ้มค่าใช้จ่ายที่ก่อสร้างขึ้นมา ซึ่งหากไม่มีข้อยกเว้นในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าว ก็จะมีผลทำให้เจ้าของที่ดินที่ได้รับใบอนุญาตไปแล้วไม่สามารถดำเนินการได้ เจ้าของที่ดินนั้นก็เสียหายเฉพาะค่าดำเนินการในขั้นแรก คือ ขั้นตอนการออกแบบ หรือค่าใช้จ่ายในการคิดริเริ่มโครงการ ซึ่งข้อเท็จจริงก็อาจมีข้อโต้แย้งว่า ความเสียหายเหล่านั้น ไม่น่าที่จะเกิด เพราะปกติของผู้ลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ลงทุนโครงการขนาดใหญ่ มักจะมีการตรวจสอบข้อมูลก่อนที่จะพิจารณาลงทุนในโครงการใด หรือ แม้กระทั่งสถาปนิกก่อนที่จะออกแบบก็ต้องตรวจสอบข้อมูลในบริเวณที่ตนจะเขียนแบบว่ามีข้อจำกัดตามกฎหมายใดบ้างจะสามารถออกแบบให้เป็นอาคารลักษณะใด ต้องมีระยะถอยร่นเท่าใด ทั้งยังมีระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาตและการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.

2525 ข้อ 14 บัญญัติว่า " อาคารที่ขออนุญาตสร้างริมถนน ตรอก ขอบ หรือบริเวณที่มีโครงการตัดถนน หรือมีการเวนคืนที่ดินเพื่อตัดถนน ให้เขตหรือกองควบคุมอาคารส่งเรื่องให้กองรังวัดที่ดิน และที่สาธารณะตรวจสอบเกี่ยวกับแนวถนน แนวทางสาธารณะ แนวทางที่มีสภาพสาธารณะ

และที่สาธารณะประโยชน์ พร้อมทั้งกำหนดแนวอาคารที่จะปลูกสร้าง ยกเว้นเขตที่มีเจ้าหน้าที่รัฐวัดประจำอยู่ ก็ให้กำหนดแนวเขตการก่อสร้างอาคารได้เอง โดยติดต่อประสานงานกับกองรังวัดที่ดินและที่สาธารณะ " ซึ่งระเบียบดังกล่าวน่าจะช่วยลดปัญหา หรือช่วยป้องกันผู้ฉวยโอกาสขิงขอบอนุญาตก่อสร้างอาคารประเภทห้ามก่อสร้างก่อนที่จะขออนุญาตกรุงเทพมหานครจะใช้บังคับ แม้ว่า การดำเนินการเกี่ยวกับการออกกฎหมายมาบังคับใช้จะต้องใช้เวลานาน แต่แนวของโครงการตัดถนนแนวเวนคืน รวมทั้งแนวขยายถนนน่าจะมีความพร้อมข้อมูลที่กองรังวัดที่ดินและที่สาธารณะกำหนดไว้แล้ว ดังนั้น หากเข้าพนักงานปฏิบัติตาม ระเบียบก็จะ ลดปัญหาในส่วนนี้ได้

3. ลักษณะและประเภทของอาคาร

อาคารที่ได้กำหนดห้ามก่อสร้าง ตัดแปลง ใช้ หรือเปลี่ยนแปลงการใช้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจำนวน 9 ประเภทนั้น เป็นอาคารประเภทก่อให้เกิดปัญหาการจราจร อันเนื่องมาจากเป็นอาคารให้บริการแก่ประชาชนเป็นจำนวนมากในระยะเวลาต่อเนื่องกัน ได้แก่ อาคารตามความหมายของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ที่กำหนดไว้ในข้อ 3 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ระบุประเภทของอาคารที่ห้ามก่อสร้าง ซึ่งอธิบายความหมายตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่

3.1 ห้องแถว หมายความว่า อาคารที่พักอาศัย หรือ อาคารพาณิชย์ ซึ่งปลูกสร้างติดต่อกันเป็นแถว เกินสองห้อง และประกอบด้วยวัสดุไม้ท่อนไฟเป็นส่วนใหญ่²⁵

3.2 ตึกแถว หมายความว่า อาคารที่พักอาศัยหรืออาคารพาณิชย์ ซึ่งปลูกสร้างติดต่อกันเป็นแถวเกินสองห้อง และประกอบด้วยวัสดุท่อนไฟเป็นส่วนใหญ่,²⁶

²⁵ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 หมวด 1

ข้อ 4

²⁶ เรื่องเดียวกัน

3.3 อาคารพาณิชย์ หมายความว่าอาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการพาณิชย์กรรมหรือบริหารธุรกิจ หรืออุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรที่มีกำลังการผลิตเทียบได้ไม่เกิน 5 แรงม้า และให้หมายความรวมถึง อาคารอื่นที่ก่อสร้างห่างจากถนนหรือทางสาธารณะ ไม่เกิน 20.00 เมตร ซึ่งอาจใช้เป็นอาคารเพื่อประโยชน์ในการพาณิชย์กรรมได้ (ส่วนตามข้อ 4 หมวด 1 ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ให้หมายความไว้ว่า อาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์แห่งการค้า หรือ โรงงานที่ใช้เครื่องจักรซึ่งเทียบได้ไม่เกิน 5 แรงม้า หรือ อาคารที่ก่อสร้างห่างแนวทางสาธารณะหรือทางซึ่งมี สภาพเป็น สาธารณะไม่เกิน 20.00 เมตร ซึ่งอาจใช้เป็นอาคารเพื่อประโยชน์แห่งการค้าได้ซึ่งก็มีความหมายไปทำนองเดียวกัน)²⁷

3.4 อาคารขนาดใหญ่ หมายความว่า อาคารที่มีความสูงจากระดับถนนตั้งแต่ 15 เมตรขึ้นไป และมีพื้นที่เกิน 1,000 ตารางเมตร²⁸ หรืออาคารที่มีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกันเกิน 2,000 ตารางเมตร (อาคารสูงไม่เกิน 15 เมตร)²⁹ แต่ถ้าอาคารหลังใดหลังหนึ่งที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป ถือว่าเป็น " อาคาร ขนาด ใหญ่ พิเศษ " *

* ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2533) ข้อ 1 บัญญัติไว้ว่า " อาคารขนาดใหญ่พิเศษ " หมายความว่า อาคารที่ก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้อาคารหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารเป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการประเภทเดียวหรือหลายประเภทโดยมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกันตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป

²⁷ ประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2526) ข้อ 1 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 หมวด 1 ข้อ 4

²⁸ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 หมวด 1 ข้อ 4 (9) (ค)

²⁹ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2529) ข้อ 2 (ข) (7)

3.5 โรงแรมหรู ถูกจัดเป็น อาคารสาธารณะ ซึ่งเป็นอาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการชุมนุมคนได้โดยทั่วไป เพราะมีไว้เพื่อกิจกรรม การนัดหมาย และการยังถูกจัดเป็น อาคารพิเศษ ซึ่งเป็นอาคารที่ต้องการมาตรฐานความมั่นคงแข็งแรงและความปลอดภัยเป็นพิเศษ³⁰

3.6 โรงแรม ถูกจัดเป็น อาคารสาธารณะซึ่งเป็นอาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการชุมนุมคนได้โดยทั่วไป เพื่อกิจกรรมทางราชการการเมือง การศึกษา การศาสนา การสังคม การนัดหมาย หรือการพาณิชย์กรรม และยังถูกจัดเป็นอาคารพิเศษ ซึ่งเป็นอาคารที่ต้องการมาตรฐานความมั่นคงแข็งแรงและความปลอดภัยเป็นพิเศษ³¹

3.7 ศูนย์การค้า จะถูกจัดเป็น อาคารสาธารณะซึ่งเป็นอาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการชุมนุมคนได้โดยทั่วไป เพื่อกิจกรรมทางราชการ การเมือง การศึกษา การศาสนา การสังคม การนัดหมาย หรือการพาณิชย์กรรมเช่นกัน³²

3.8 คลังสินค้า เป็นสถานที่เก็บสินค้า ใช้เป็นที่เก็บ พัก หรือขนถ่ายสินค้า³³ ส่วนราชการจะกำหนดให้เข้าลักษณะของอาคารประเภทใดนั้นต้องดูรายละเอียดเพิ่มเติมของอาคารที่สร้าง เช่น อาคารหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสูงเกิน 15.00 เมตร หรือสะพาน หรืออาคารหรือโครงหลังคา ค่าช่วงหนึ่งเกิน 10.00 เมตร หรือมีลักษณะโครงสร้างที่อาจก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อสาธารณชนได้

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁰ กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2526) ข้อ 1 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 4

³¹ กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2526) ข้อ 1 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 หมวด 1 ข้อ 4 (6)

³² กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2526) ข้อ 1

³³ ประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2529) ข้อ 2 (ข) (7)

หรืออาคารที่เก็บวัสดุไวไฟ วัสดุระเบิดหรือวัสดุกระจายแพร่พิษหรือรังสีตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เป็นต้น ซึ่งถือเป็น "อาคารพิเศษ" อันเป็น อาคารที่ต้องการมาตรฐานความมั่นคง แข็งแรงและความปลอดภัยเป็นพิเศษ³⁴ เป็นต้น

3.9 โรงงานอุตสาหกรรม ความหมายถึง โรงงานสำหรับประกอบกิจการอุตสาหกรรมโดยใช้เครื่องจักรซึ่งเทียบได้เกิน 5 แรงม้าเป็นปัจจัย³⁵

ซึ่งหากพิจารณาตามความหมายของอาคารทั้ง 9 ประเภทตามที่ระบุข้างต้น ประกอบกับการพิจารณาระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาต และการควบคุมการก่อสร้าง พ.ศ. 2525 ข้อ 20 * แล้วนั้น จะเห็นว่า การสร้างบ้านเดี่ยวเพื่อพักอาศัยไม่อยู่ในประเภท

³⁴ประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2529) ข้อ 2 (ข) (20)

³⁵ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 หมวด 1

ข้อ 4 (5)

* จากข้อ 20 แห่งระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาต และการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2525 บัญญัติว่า "การขออนุญาตปลูกสร้างอาคารประเภทซึ่งมีอาคารที่ห้ามสร้าง ดังนั้น เจ้าของที่ดินในบริเวณที่กำหนดห้ามดังกล่าวยังสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพักอาศัยโดยการสร้างบ้านเดี่ยวได้ สามารถสร้างรั้ว หรือใช้ประโยชน์เป็นที่จอดรถได้ ทำให้ไม่ขัดบังคับให้ปล่อยทิ้งร้างให้เกิดความสูญเสียดังกล่าว ทั้งนี้ การที่เจ้าของที่ดินบริเวณดังกล่าวสร้างบ้านเดี่ยวเพื่อการพักอาศัยสร้างรั้ว หรือทำเป็นที่จอดรถก็จะทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณดังกล่าวไม่หนาแน่นเป็นการช่วยบรรเทา ปัญหาการจราจรหรือปัญหาด้านสาธารณสุขไปภาคสาธารณสุขการมีไม่เพียงพอได้บางส่วน

มีข้อสังเกตว่า ในระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาตและควบคุมการก่อสร้าง พ.ศ. 2525 ข้อ 14 ประกอบข้อ 20 พอสรุปได้ว่า ได้มีระเบียบอย่างชัดเจนในการขออนุญาตสร้างอาคารริมถนน หรือบริเวณที่มีโครงการตัดถนน ต้องตรวจสอบแนวอาคาร และในบริเวณที่มีข้อบัญญัติห้ามปลูกสร้างอาคารบางชนิด ให้ปลูกสร้างได้เฉพาะบ้านเดี่ยว ซึ่งเท่ากับว่ากฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในอันที่จะพิจารณาไม่ให้สร้างตึกแถวอยู่แล้ว และเป็นระเบียบที่มีมาตั้งแต่ปี 2525 แต่การที่มีตึกแถวเกิดขึ้นในบริเวณดังกล่าวจะเป็นเพราะมีข้อกฎหมายที่ได้อยู่แล้ว แต่ขาดการนำมาใช้ บังคับให้เกิดผล



ศูนย์วิทยทรัพยากร

เทศบัญญัติ และข้อบัญญัติ เรื่องกำหนดบริเวณซึ่งอาคารบางชนิดจะปลูกสร้างขึ้นมิได้ และข้อบัญญัติที่ออก โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง พ.ศ. 2522 ให้กองควบคุมอาคารหรือเขตพิจารณาให้เป็นไปตามประกาศก่อนนั้นของกรุงเทพมหานครโดยไม่ต้องส่งให้กองผังเมืองพิจารณา ทั้งนี้ กรณีกองควบคุมอาคารให้เสนอขออนุมัติในหลักการจากผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครผ่านปลัดกรุงเทพมหานครก่อนทุกรายสำหรับเขตให้เสนอเรื่องขออนุมัติจากผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครโดยผ่านกองควบคุมอาคาร และปลัดกรุงเทพมหานคร เว้นแต่อาคารพักอาศัยประเภทบ้านเดี่ยว และเมื่อผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครอนุมัติในหลักการแล้วให้กองควบคุมอาคารแจ้งกองผังเมืองทราบ เพื่อ วัตถุประสงค์ทางผังเมือง"

4 หน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

โดยที่การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) เป็นการนำเอาระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ มาใช้บังคับแก่สมาชิกในสังคม เพื่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยรัฐ³⁶ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายตามแต่ละประเภท

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ตัดแปลง ใช้ หรือเปลี่ยนแปลง ใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภทริมถนนรัศมีหกชั้นสองฟากถนนในท้องที่แขวงสามเสนนอก แขวงห้วยขวาง เขตห้วยขวาง และแขวงลาดยาว เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นี้ก็เป็นกฎหมายที่ถูกตราขึ้นเพื่อให้มีสภาพบังคับ โดยเข้าไปควบคุมการก่อสร้างอาคารริมถนนรัศมีหกชั้น โดยมีเจ้าพนักงานกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับใช้ ทั้งนี้ เจ้าของที่ดิน เจ้าของโครงการ ผู้ลงทุนหรือผู้รับเหมา จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานก่อน จึงจะดำเนินการได้

การใช้หน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานของกรุงเทพมหานคร แยกออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

(1) ขั้นตอนการขออนุญาตและการอนุญาต

การดำเนินการขออนุญาตก่อสร้างอาคารนั้น มีระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาต และการควบคุมการก่อสร้าง พ.ศ. 2525 ที่พอสรุปได้ดังนี้ คือ

ก. การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร คือ อาคารพักอาศัย อาคารตึกแถว หอพัก แฟลต

³⁶อมร จันทรสมบุรณ์, "Law Enforcement", วารสารกฎหมายปกครอง, 3 (เมษายน 2533): 11.

อาคารชุด สำนักงาน ทาวน์เฮ้าส์ คอนโดมิเนียม ห้องแสดงสินค้า โกดังเก็บของ และอาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ เฉพาะที่สูงไม่เกิน 4 ชั้น ห้องแถวที่สูงไม่เกิน 2 ชั้น อาคารสี่ตัวเรียง อาคารชั่วคราว สะพานไม้ หอดังเก็บน้ำ รั้ว เขื่อน ป้าย แฉงลอย และถนน ให้อยู่ในเขตได้ที่สำนักงานเขต³⁷

ข. ส่วนการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร คืออาคารตึกสูงเกิน 4 ชั้น อาคารสาธารณะ อาคารพิเศษ หรืออาคารอื่น นอกเหนือจากอาคารที่ระบุตามข้อ ก. ให้อยู่ในขออนุญาตที่กองควบคุมอาคาร สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร³⁸

นอกจากนี้แล้ว ยังมีอาคารบางประเภทที่ต้องส่งต่อไปให้หน่วยงานอื่นในสังกัด กรุงเทพมหานคร หรือส่วนราชการอื่นพิจารณา เช่น อาคารที่ขออนุญาตสร้างริมถนน ตรอก ขอบ หรือบริเวณที่มีโครงการตัดถนน หรือมีการเวนคืนที่ดินเพื่อตัดถนน ให้เขตหรือกองควบคุมอาคาร ส่งเรื่องให้กองรังวัดที่ดิน และที่สาธารณะ แนวทางที่มีสภาพสาธารณะ และที่สาธารณประโยชน์ พร้อมทั้งกำหนดแนวอาคารที่จะปลูกสร้าง ยกเว้นสำนักงานเขตที่มีเจ้าหน้าที่รังวัดที่ดินประจำอยู่ ก็ให้กำหนดแนวเขตการก่อสร้างอาคารได้เอง โดยติดต่อประสานงานกับกองรังวัดที่ดินและที่สาธารณะ³⁹ เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁷ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาต และการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2525 ข้อ 4

³⁸ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาต และการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2525 ข้อ 7

³⁹ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาต และการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2525 ข้อ 14

โดยที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ เป็นข้อบัญญัติที่กำหนดบริเวณซึ่งอาคารบางชนิดจะปลูกสร้างไม่ได้ ซึ่งข้อ 20 แห่งระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาตและการควบคุมการก่อสร้าง พ.ศ. 2525 ระบุว่า "การขออนุญาตปลูกสร้างอาคารประเภท ซึ่งมีเทศบัญญัติและข้อบัญญัติ เรื่อง กำหนดบริเวณซึ่งอาคารบางชนิดจะปลูกสร้างขึ้นมิได้ และข้อบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง พ.ศ. 2522 ให้กองควบคุมอาคาร หรือสำนักงานเขตพิจารณาให้เป็นไปตามประกาศผอณณัณของกรุงเทพมหานคร โดยไม่ต้องส่งให้กองผังเมืองพิจารณา ทั้งนี้กองควบคุมอาคาร สำนักงานโยธาให้เสนอขออนุมัติในหลักการจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยผ่านกองควบคุมอาคาร และปลัดกรุงเทพมหานคร เว้นแต่ อาคารพักอาศัยประเภทบ้านเดี่ยว และเมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอนุมัติในหลักการแล้ว ให้กองควบคุมอาคารแจ้งกองผังเมืองทราบ เพื่อวัตถุประสงค์ทางผังเมือง จึงเป็นระเบียบที่เสริมไม่ให้เกิดการก่อสร้างอาคารประเภทอื่นนอกจากบ้านเดี่ยว

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าเจ้าพนักงานกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่อนุมัติให้ก่อสร้างได้ตามระเบียบที่ระบุไว้ ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ดุลยพินิจตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรือใช้ดุลยพินิจไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว ก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ขั้นตอนการดำเนินการเมื่อตรวจพบความผิด

ในกรณีควบคุมการก่อสร้าง การใช้อาคารให้ถูกต้องนั้น ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับดังกล่าวไม่ได้มีการระบุไว้ แต่เนื่องจากข้อบัญญัตินี้ออกโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ดังนั้นการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานกรุงเทพมหานครจึงต้องใช้อำนาจภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ดังกล่าว ซึ่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 40-49 เป็นหมวดที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น

สามารถระงับการก่อสร้างและเข้าไปรื้อถอนอาคารที่มีการก่อสร้างโดยไม่ขออนุญาตนั้นได้เอง” รวมทั้งการสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารให้ถูกต้องตามความเห็นของเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่โดยที่มีคำสั่งกรุงเทพมหานครที่ 77/2523 เรื่องขั้นตอนและวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการไว้ กล่าวคือ เมื่อสำนักงานเขต หรือกองควบคุมอาคารตรวจพบว่า มีการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคาร โดยมิได้รับอนุญาตก็ให้ส่งเรื่องไปยังเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อดำเนินคดี ฐานก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 21 หรือ 22 ซึ่งมีโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท ตาม มาตรา 65 พร้อมออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือผู้ดำเนินการหรือผู้ควบคุมงานแล้วแต่กรณีระงับการก่อสร้าง ซึ่งเมื่อได้รับคำสั่งแล้วหากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ก็ส่งเรื่องดำเนินคดีฐานฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ส่ง ตามมาตรา 40 วรรค 1 ซึ่งมีโทษปรับวันละ 500 บาท ตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืน

ถ้าปรากฏว่าอาคารที่ก่อสร้างหรือตัดแปลงโดยมิได้รับอนุญาตนั้นไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2522 หรือกฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2517) ก็ให้มีคำสั่งรื้อถอนอาคารทั้งหมด หรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า 30 วัน (มาตรา 42) หากผู้ได้รับคำสั่งแล้วไม่ปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานกรุงเทพมหานครมีอำนาจตามมาตรา 43 ดังนี้ ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 ให้เจ้าพนักงาน

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 43 (2) บัญญัติว่า "ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง โดยจะต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้ว เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 7 วัน และเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการจะต้องร่วมกันเสีย ค่าใช้จ่ายในการนั้น เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่า ตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย"

ท้องถิ่นมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 42 ได้ล่วงพ้นไป ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม

(2) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้น เป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการ จะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้น เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่า ตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

ในการดำเนินการรื้อถอนอาคารตามวรรคหนึ่ง เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์แล้ว บุคคลตามวรรคหนึ่งจะเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้

วัสดุก่อสร้างที่ถูกรื้อถอนและสิ่งของที่ขนออกจากอาคารส่วนที่มีกรรื้อถอน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยึดและเก็บรักษาไว้หรือขายและดัดเงินไว้แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และถ้าเจ้าของมิได้เรียกเอาทรัพย์สินหรือเงินนั้นคืนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการรื้อถอน ให้ทรัพย์สินหรือเงินนั้นตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคาร ตามพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้แล้ว ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติกรณีเข้าไปรื้อถอนไม่ว่าจะโดยคำสั่งของเจ้าพนักงาน หรือคำสั่งของศาลก็คือ เจ้าหน้าที่เขตไม่มีอุปกรณ์เครื่องมือในการรื้อถอน แม้จะอ้างผู้รับเหมาให้ทำการรื้อก็ยังมีปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการรื้อถอน ค่าใช้จ่ายเหล่านี้จะให้ผู้ใดเป็นผู้จ่ายก่อน ในกรณีเจ้าของอาคารไม่ยอมจ่าย ต้องใช้เวลาดำเนินคดี ซึ่งอาจใช้เวลานาน ทั้งผู้รับเหมาที่รับจ้างรื้อถอนเอง ก็ไม่ยอมมีปัญหาเกี่ยวกับผู้รับเหมาด้วยกัน จึงเป็นปัญหาหนึ่งที่เจ้าพนักงานเลือกวิธีร้องขอต่อศาล

5 สภาพบังคับของกฎหมาย

กฎหมายเป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งที่รองรับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เกิดความชอบธรรม ในการปกครองบ้านเมืองให้เกิดความสงบเรียบร้อย กฎหมายจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของสังคมมาช้านาน แต่ในบางครั้งสมาชิกของสังคมจำนวนไม่น้อยที่ละเลยหรือหลีกเลี่ยงต่อการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้นโดยรัฐด้วยเหตุผลต่าง ๆ นานาประการ จนบางครั้งพฤติกรรมของสังคมบางกลุ่มเช่นนี้ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมไม่น้อย และบางครั้งอาจนำไปสู่การถูกลามจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ ของระดับประเทศ

สภาพบังคับ (Sanction) จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะจูงใจให้สมาชิกของสังคม จำต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเอาใจใส่ตรวจสอบก่อนลงมือกระทำใด ๆ ว่า การกระทำของตนเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ เพราะสภาพบังคับของกฎหมายจะเป็นกลไกที่จะถูกนำมาใช้เพื่อบังคับหรือตอบโต้โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทันทีแก่ผู้กระทำผิดหรือฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายในวิธีการต่าง ๆ กันหลายรูปแบบ สภาพบังคับของกฎหมายจึงมีหลายประเภท อาทิ สภาพบังคับทางปกครอง สภาพทางอาญา สภาพบังคับทางแพ่ง เป็นต้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการก่อสร้างอาคารนี้ ถือว่าเป็นกฎหมายอีกประการหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์มุ่งคุ้มครองความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม และได้กำหนดสภาพบังคับของกฎหมายไว้ คือ สภาพบังคับทางอาญา และสภาพทางปกครอง ซึ่งเป็นมาตรการที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้มีประสิทธิภาพ ดังจะแยกพิจารณาต่อไปนี้

5.1 มาตรการทางอาญา

สภาพบังคับประเภทนี้ ได้ระบุไว้เพื่อเป็นการลงโทษแก่สมาชิกของสังคมที่ละเมิด หรือฝ่าฝืนต่อการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของส่วนรวม ด้วยเหตุนี้เราจึงมักพบเห็นสภาพบังคับต่างๆ ปรากฏอยู่ในกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อรักษาความสงบ และเกิดความปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน และเสรีภาพของประชาชนเสียเป็น

ส่วนใหญ่ สภาพบังคับทางอาญาจึงเป็นสภาพบังคับของกฎหมายที่มีความรุนแรงมากกว่า สภาพบังคับประเภทอื่น และ "โทษ" ซึ่งเป็นสภาพบังคับทางอาญานี้ เท่าที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายของไทย ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน

แต่อย่างไรก็ตาม "โทษ" ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสภาพบังคับทางอาญา ที่ถูกระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารดังกล่าวนี้ จะปรากฏให้เห็นลักษณะของโทษจำคุก และโทษปรับ ดังเช่น โดยที่มีผู้ใดก่อสร้างอาคารให้ผิดไปจากแผนผัง บริเวณ แบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต คำนวน วิศวกรหรือเจ้าหน้าที่เจ้าพนักงานเกี่ยวกับกำหนดไว้ในใบอนุญาต หรือขัดต่อข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง คัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลง ใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทริมถนนรัชดาภิเษกทั้ง 2 ฝาก ซึ่งห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้าง ห้องแถว ตึกแถว อาคารพาณิชย์ ฯลฯ ภายในระยะ 15 เมตรจากเขตถนนทั้ง 2 ฝากของถนนรัชดาภิเษก ฯลฯ ก็อาจถูกลงโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามความในมาตรา 31 และ 65 แห่งกฎหมายควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น

5.2 มาตรการทางปกครอง

มาตรการทางปกครอง เป็นมาตรการบังคับที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญ เช่นเดียวกับมาตรการบังคับทางอาญา หากแต่มาตรการทางปกครองจะเป็นมาตรการบังคับที่กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างเป็นทางการ และเป็นระเบียบเพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับเอาแก่ผู้กระทำผิดไปได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ศาลตัดสินหรือป้องกันให้เกิดการกระทำผิดขึ้นอีก หรือเพื่อระงับยับยั้งความเสียหายมิให้ลุกลามออกไปมากขึ้น ดังเช่นในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบเห็นการก่อสร้างอาคารที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกรุงเทพมหานครที่กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างอาคารริมถนนรัชดาภิเษกทั้ง 2 ฝาก ภายในระยะ 15 เมตร จากเขตถนนทั้ง 2 ฝากของถนนรัชดาภิเษก เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นก็มีอำนาจที่จะสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคารนั้นไว้ชั่วคราวก่อนได้ ดังความในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 อันเป็น

สภาพบังคับทางปกครองที่มีลักษณะปราบ (Offend) ความผิดที่ทำมาแล้วและปราบ (Defend) ไม่ให้ความผิดหรือการกระทำเช่นนั้น ถูกถามขยายผลเสียหายออกไปมากขึ้นจนยากต่อการเยียวยา แก้ไข⁴⁰ และมาตรการทางปกครองเช่นนี้ได้กล่าวไว้ข้างแล้วในหัวข้อขั้นตอนการตรวจพบความผิด

อย่างไรก็ตามในสภาพความเป็นจริงของการปลูกสร้างอาคารสองฟากริมถนนรัชดาภิเษก ภายหลังจากที่มีการกำหนดระยะ 15 เมตรจากเขตสองฟากถนน มิให้มีการก่อสร้างอาคาร 9 ประเภท นั้นไม่ปรากฏว่า มีการฝ่าฝืนข้อบัญญัตินี้แต่ประการใด ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะ หากฝ่าฝืนแล้วผู้ฝ่าฝืน ก็จะต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งมีทั้งโทษที่เป็นมาตรการทางปกครองตามความในมาตรา 40-43 ที่ระบุให้อำนาจเจ้าพนักงานมีคำสั่งระงับ ห้ามเข้า ให้แก้ไข ให้รื้อถอน หรือรื้อถอนอาคาร ได้เอง และมาตรการทางอาญาตามความในมาตรา 65 ที่ระบุให้ผู้ฝ่าฝืนได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่อย่างไรก็ตามมาตรการบังคับทั้ง 2 ประเภท ดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะมาตรการทางอาญานั้นหากพิจารณาเฉพาะโทษปรับแล้วก็คงไม่เป็นที่หวาดเกรง ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารเหล่านั้น เพราะมูลค่าปรับเพียง 60,000 บาท นับว่าน้อยมาก หากเทียบกับมูลค่าของอาคารที่ปลูกสร้าง แต่โทษจำคุก 3 เดือนนั้นเป็นมาตรการอาญาที่ภาคเอกชน เกรงกลัวมากที่สุดเพราะเป็นสัญลักษณ์ หรือตราบาปของผู้ฝ่าฝืน อันมีผลทำให้นอกจากจะสูญเสีย อิสรภาพแล้วยัง สูญเสียความเชื่อถือในวงการธุรกิจไปได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁰วิชญ์ เครื่องาม, "กฎหมายกับสภาพบังคับ," เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม หน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมนิราช, 2533), หน้า 179-198.