

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานคร เป็นเมืองหลวงและเป็นเมืองที่มีประชากรมากที่สุดในประเทศไทย เป็นศูนย์กลางการปกครอง การศึกษา การคมนาคมขนส่ง การเงินการธนาคาร การพาณิชย์ การสื่อสาร และความเจริญของประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นเมืองที่มีชื่อยาวที่สุดในโลกอีกด้วย¹

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีสถานะเป็นนิติบุคคล และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงาน อยู่ในตำแหน่งตามวาระคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง โดยมีฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภากรุงเทพมหานคร ที่ได้รับการเลือกตั้งจากชาวกรุงเทพมหานครเช่นกันดำเนินงานร่วมด้วย² และเนื่องจากการที่กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงและเป็นศูนย์กลางของความเจริญนี้เอง จึงส่งผลให้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาเกิดการอพยพของประชาชนเพื่อเข้ามาหางานทำในกรุงเทพมหานคร เป็นจำนวนมาก รวมทั้งยังมีการขยายตัวของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนมีมากขึ้นเป็นลำดับ ในขณะที่พื้นที่ใช้สอยโดยเฉพาะใจกลางเมืองอันเป็นย่านธุรกิจการค้ามีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งความต้องการที่มากขึ้นนี้สืบเนื่องจากที่อยู่อาศัยเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เป็นสถานที่เสริมสร้างความอบอุ่น ความมั่นคง และการมีคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ครอบครัว ดังนั้นจึงมีประชาชนจำนวนมากที่ต้องการมีที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร และยังรวมไปถึงผู้ประกอบการเป็นจำนวนมากที่มาลงทุนพัฒนารูปแบบของที่อยู่อาศัยในลักษณะต่างๆ เช่น ทาวน์เฮาส์ บ้านแฝด บ้านเดี่ยว คอนโดมิเนียม ที่ดินเปล่า เป็นต้น ซึ่งในการก่อให้เกิดสิ่งปลูกสร้างและอาคารต่างๆเหล่านี้จำเป็นต้องมีองค์ประกอบหลายอย่างและหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญมากประการหนึ่ง คือ ต้องมีกฎหมายที่จะควบคุมการก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว เพื่อให้เกิดความปลอดภัยและเหมาะสมแก่การใช้สอยโดยไม่กระทบต่อส่วนรวม

¹ วิกิพีเดีย. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 14 มกราคม พ.ศ. 2556, จาก <http://th.wikipedia.org>

² แหล่งเดิม.

ในการดำรงชีวิตของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นที่อยู่อาศัยการประกอบอาชีพต่างๆ การพักผ่อนหย่อนใจการเดินทางการติดต่อสื่อสาร การรักษาพยาบาลการเรียนรู้และการตายของมนุษย์ย่อมต้องมีอาคารเข้ามาเกี่ยวข้องกับวิถีการดำรงชีวิตของมนุษย์เสมอ ดังนั้นกฎหมายควบคุมอาคารจึงมีความสำคัญมาก เพราะหากมีสิ่งปลูกสร้างใดที่เข้าเงื่อนไขเป็นอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคารจะต้องมีการขออนุญาตและได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอนเคลื่อนย้ายและใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร และเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาและควบคุมสิ่งปลูกสร้างที่ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นของการพัฒนาสังหาริมทรัพย์ ดังนั้นกรุงเทพมหานครจึงนำกฎหมายมาใช้เป็นมาตรการในการควบคุมการพัฒนาดังกล่าวนี้ ซึ่งปัจจุบันกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมอาคารในกรุงเทพมหานครมีมากมายหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับต่างก็มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์แตกต่างกันไป อย่างเช่น

1. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ควบคุมสิ่งปลูกสร้างและอาคารในกรุงเทพมหานคร โดยตรงโดยข้อบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติบางประการของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้นและเพิ่มเติมรายละเอียดบทบัญญัติบางประการเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองของกรุงเทพมหานคร³

2. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ตัดแปลงใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์โบราณสถานและบริเวณที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์รักษาความปลอดภัยของสถาบันระดับสูงและบริเวณที่สมควรรักษาเป็นพิเศษเฉพาะแห่งรักษาสภาพแวดล้อมที่ดีของบริเวณที่อยู่อาศัยกำหนดพื้นที่รับน้ำ ตามโครงการป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพมหานคร สงวนพื้นที่ที่เกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์ใกล้เมืองและเพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติป้องกันการเกิดปัญหาจราจรและเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยริมถนนสายหลักที่สำคัญเพื่อควบคุมอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งเพื่อควบคุมป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย⁴

3. กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 เป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมายกระทรวงนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากรุงเทพมหานคร ให้เป็นเมืองน่าอยู่มีสภาพแวดล้อมที่ดีมีบริการพื้นฐานทางสังคมสาธารณสุขปโภคสาธารณสุขการอย่างเพียงพอและ

³ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544.

⁴ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ตัดแปลงใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท.

ได้มาตรฐานมีระบบคมนาคมขนส่งที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติและเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจวิทยาการการบริหารและการปกครองของประเทศ⁵

4. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2550 มีวัตถุประสงค์เพื่อออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำแผนผังโครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดินโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ทำให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

5. กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เช่น กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการก่อสร้าง คัดแปลง เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร กฎกระทรวงฉบับที่ 6 ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร

6. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2479 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร⁶

7. พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มีวัตถุประสงค์เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้ประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้วมีหลักการและรายละเอียดไม่เหมาะสมหลายประการสมควรแก้ไขปรับปรุงเพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะนอกจากนั้นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจการจัดสรรที่ดินได้กระจายอำนาจการอนุญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่ระดับจังหวัดและกำหนดเวลาในการพิจารณาอนุญาตให้แน่นอน⁷

8. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยส่งเสริมประชาชนและ

⁵ กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549.

⁶ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

⁷ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543.

องค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดการให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ กำหนดหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน และกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม⁸

9. พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือในปัจจุบันปัญหาในด้านที่อยู่อาศัยภายในเมืองได้เพิ่มทวีมากขึ้น และระบบกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่อาจสนองความต้องการของประชาชนซึ่งต้องอยู่อาศัยในอาคารเดียวกันโดยร่วมกันมีกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารนั้นแยกจากกันเป็นสัดส่วนได้ สมควรวางระบบกรรมสิทธิ์ห้องชุดขึ้นเพื่อให้ผู้ที่อยู่ในอาคารเดียวกันสามารถถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารส่วนที่เป็นของตนแยกจากกันเป็นสัดส่วนและสามารถจัดระบบค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอาคารร่วมกันได้ นอกจากนี้สมควรวางมาตรการควบคุมการจัดตั้งอาคารชุดให้เหมาะสมเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ที่จะมาซื้อห้องชุดเพื่ออยู่อาศัย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

แม้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารที่บังคับใช้อยู่ในกรุงเทพมหานครในปัจจุบันจะมีการแก้ไขแล้วก็ตามแต่ในความเป็นจริงยังมีปัญหาอีกหลายประการ เช่น

1. ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร

ปัจจุบันกฎหมายมีบทบาทสำคัญในทุกๆ ขั้นตอนของการดำเนินชีวิตของคนในสังคม และเนื่องจากความหลากหลายและความซับซ้อนของตัวบทกฎหมายอาจทำให้เกิดความสับสนในการเข้าใจตัวบทกฎหมายต่างๆ ที่ถูกบัญญัติขึ้นในการบริหารการก่อสร้างของธุรกิจการก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบันคงไม่มีใครปฏิเสธว่าหลักกฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ที่ถูกบัญญัติขึ้นนั้นไม่มีความสำคัญแต่อย่างใดเพราะในการดำเนินการธุรกิจการก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบันนั้น หลักกฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับธุรกิจการก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์ถือเป็นองค์ประกอบ

⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

และบรรทัดฐานหลักที่สำคัญในการที่จะเป็นกรอบแนวทางในการบริหารการก่อสร้างให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ

2. ปัญหาเกี่ยวกับความหมายและประเภทของอาคาร ตามกฎหมายควบคุมอาคาร

เมื่อพิจารณาจากนิยามของคำว่าอาคารตามความหมายที่บัญญัติไว้ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 แล้วไม่พบว่ามีการบัญญัติคำนิยามดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ทำให้ประชาชนประสบกับปัญหาการตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่ได้ จะมีเพียงแต่ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารพ.ศ. 2522 เท่านั้นที่บัญญัติคำนิยามดังกล่าวไว้และเป็นการนิยามให้มีความหมายแคบกว่าคำที่ใช้ทั่วไป โดยเฉพาะประเด็นการกำหนดสิ่งปลูกสร้างประเภทใดบ้าง ถึงจะเข้าลักษณะของคำว่าอาคาร

3. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมาย

เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างสำคัญในฐานะเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างตัดแปลงหรือถอนเคลื่อนย้ายรับรองการใช้หรือการเปลี่ยนการใช้อาคารและการรับรองการตรวจสอบการใช้อาคาร รวมถึงเป็นผู้ดูแลให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารปฏิบัติตามกฎหมาย จากการศึกษาข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 แล้ว พบว่ามีได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ควบคุมการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้เลยมีแต่เพียงวิธีการและขั้นตอนการขออนุญาตก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารของเอกชนเท่านั้นประกอบกับทางปฏิบัติของการอนุญาตให้ก่อสร้างหรือมิให้ก่อสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างอื่นใดของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะมีคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเสมอหากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารยื่นแผนผังและแบบแปลนและรายการต่างๆ ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่น

4. ปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างไม่ตรงตามแบบที่ขออนุญาตก่อสร้าง

เนื่องจากในปัจจุบันปัญหาของการก่อสร้างอาคารไม่ตรงตามแบบที่ยื่นขออนุญาตก่อสร้างกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีจำนวนมากขึ้น โดยที่ประชาชนโดยทั่วไปไม่สามารถตรวจสอบกับผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ได้ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการก่อสร้างไม่ตรงตามแบบที่ยื่นขออนุญาต ดังนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงต้องนำหลักกฎหมายในมาตรา 31 และมาตรา 65 ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาบังคับใช้ แต่อย่างไรก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการก่อสร้างที่ไม่ตรงตามแบบได้

5. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการบังคับตามข้อ 116 และ 117 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ในกรณีที่อาคารซึ่งได้ขออนุญาตก่อสร้างหรือตัดแปลง ที่ได้ยื่นคำขอไว้ก่อนข้อบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัตินี้ และอาคารที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างก่อนข้อบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ หากมีการขออนุญาตตัดแปลงอาคาร จะได้รับยกเว้นโดยไม่ต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัตินี้ แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขไม่เป็นการเพิ่มความสูงของอาคาร หรือถ้าในกรณีที่เพิ่มอาคารขนาดใหญ่ขึ้นไป ต้องไม่เป็นการเพิ่มพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นเกินร้อยละ 2 ของพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตไว้ครั้งแรก ส่วนกรณีที่ไม่ใช่อาคารขนาดใหญ่ต้องไม่เป็นการเพิ่มพื้นที่รวมกันทุกชั้นเกินร้อยละ 5 ของพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตไว้ครั้งแรก ต้องไม่เป็นการเพิ่มพื้นที่ปกคลุมดิน และไม่เป็นการขัดต่อข้อบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ได้รับอนุญาตครั้งแรก เมื่อพิจารณาจากข้อบัญญัติแล้วพบว่า อาคารที่สร้างขึ้นก่อนข้อบัญญัติฯ ฉบับนี้ใช้บังคับ อาจมีสภาพที่ชำรุดทรุดโทรมจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพชีวิตร่างกายของผู้ที่อยู่อาศัยหรืออาจมีผลกระทบและก่อความเดือดร้อนรำคาญต่ออาคารข้างเคียงได้ แต่ในข้อ 116 และ 117 ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ไม่ได้บัญญัติให้ครอบคลุมปัญหาดังกล่าวเลย

6. ปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารที่ต้องรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ในกรณีที่โครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ โดยกำหนดให้บุคคลผู้ขออนุญาตก่อสร้างเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน มีผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมากที่เสี่ยงการขออนุญาตก่อสร้างอาคารที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ เช่น โครงการหมู่บ้านจัดสรรที่มีจำนวนที่ดินแปลงย่อยตั้งแต่ 500 แปลง หรือเนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่ ซึ่งตามหลักเกณฑ์จะต้องยื่นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย แต่ผู้ประกอบการได้มีการยื่นขออนุญาตจัดสรรที่ดินออกเป็นหลายโครงการและคนละนิติบุคคล เพื่อให้เลี่ยงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ทำให้ถึงแม้ว่าการก่อสร้างโครงการหมู่บ้านจัดสรรนั้นจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงก็ตาม แต่ผู้ประกอบการยังสามารถดำเนินการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ต่อไปได้โดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นต้น

7. ปัญหาการโฆษณา หรือทำสัญญาจะซื้อจะขายก่อน โครงการก่อสร้างได้รับอนุญาต ให้จัดสรรที่ดิน หรือจดทะเบียนอาคารชุด

ผู้ประกอบการในกรุงเทพมหานครต่างเข้ามาพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมาก ทั้งหมู่บ้านจัดสรร ทาวน์เฮ้าส์ แต่อาคารที่ได้รับความสนใจจากประชาชนมากที่สุดขณะนี้คือ อาคารชุด หรือที่เรียกว่า อาคารสูง (High rise building) จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จึงมีการ แข่งขันกันทางด้านโฆษณาประชาสัมพันธ์ และทางด้านการก่อสร้างเพื่อให้ทันต่อความต้องการ ที่อยู่อาศัยและการเพิ่มขึ้นของประชากร ส่งผลให้มีประชาชนเป็นจำนวนมากที่ต้องถือไว้เพียง ใบบงโดยที่ยังไม่สามารถเข้าอยู่อาศัยในอาคารดังกล่าวได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาแนวคิดและหลักการของกฎหมายควบคุมอาคาร
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร ในกรุงเทพมหานครที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์
4. เพื่อเสนอแนะวิธีการที่เหมาะสมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้ กฎหมายควบคุมอาคารในกรุงเทพมหานครที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา อสังหาริมทรัพย์

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 มีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกัน อัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการอำนวยความสะดวกแก่ การจราจรตลอดจนใช้ควบคุมสิ่งปลูกสร้างและอาคารในกรุงเทพมหานคร ประกอบกับ กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 เป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการ ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินต่างก็มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา กรุงเทพมหานครให้เป็นเมืองน่าอยู่มีสภาพแวดล้อมที่ดีมีบริการพื้นฐานทางสังคมสาธาณูปโภค สาธาณูปการอย่างเพียงพอ และได้มาตรฐานมีระบบคมนาคมขนส่งที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติและเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ วิทยาการ การบริหาร และการปกครองของประเทศโดยตรง แต่ข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้นยังขาดความชัดเจน ดังนั้น

เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารจึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อรองรับปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ผู้เขียนทำการศึกษาวิเคราะห์เนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลงใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 แนวคำพิพากษาคำสั่งศาลปกครอง ข้อหารือของกรมโยธาธิการและผังเมืองกฎหมายผังเมือง และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารของประเทศสหรัฐอเมริกา เกาหลีออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาเป็นหลักในการศึกษา

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้ผู้เขียนใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary research) เป็นหลักโดยศึกษาข้อมูลจากตำราทางกฎหมายวิทยานิพนธ์บทความและข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาวิเคราะห์วิจัยให้ได้มาซึ่งข้อสรุปและแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยวิธีการเขียนพรรณนาและวิเคราะห์ข้อมูล

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงประวัติความเป็นมาแนวคิดและหลักการของกฎหมายควบคุมอาคาร
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารในกรุงเทพมหานครที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์
4. ทำให้ทราบถึงวิธีการที่เหมาะสมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารในกรุงเทพมหานครที่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์