

บทที่ 2

สภาพปัญหาของการมีอาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์กฎหมายควบคุมอาคารในส่วนที่เกี่ยวข้อง การกำหนดระยะถอยร่น ความสูง พื้นที่ว่าง ของอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีจำนวนที่อยู่อาศัยจนถึงมิถุนายน 2541 มีจำนวนประมาณ 1,836,682 หน่วย¹ ในจำนวนนี้แยกเป็นอาคารหลายประเภทด้วยกัน เช่น อาคารชุด บ้านเดี่ยว บ้านแฝด บ้านแถว อาคารพาณิชย์ แฟลต เป็นต้น การปลูกสร้างอาคารเหล่านี้มีข้อกำหนดให้ต้องมีการร่นจากแนวเขตที่ดินของเจ้าของที่ดิน ต้องผูกพันในการห้ามก่อสร้างสูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งจะต้องมีพื้นที่ว่างโดยรอบอาคาร เหตุผลในการที่กำหนดเช่นนี้นั้นได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 รวมทั้งอำนาจในการกำหนดระยะถอยร่น การจำกัดความสูง และการกำหนดพื้นที่ว่างก็ได้กล่าวมาแล้ว ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวงฉบับที่ 33 ออกตามความในพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคารฯ ซึ่งเป็นเรื่องอาคารขนาดใหญ่พิเศษและอาคารสูง ผู้วิจัยได้แยกการกำหนด การถอยร่น ความสูง และพื้นที่ว่างของอาคารเป็น 9 ประเภทคือประเภทที่ 1 ตึกแถว และห้องแถว ประเภทที่ 2 อาคารพาณิชย์ ประเภทที่ 3 โรงงานอุตสาหกรรม ประเภทที่ 4 อาคารสาธารณะ (โรงแรม หอประชุม โรงเรียน ภัตตาคาร หรือโรงพยาบาล) ประเภทที่ 5 อาคารที่กฎหมายกำหนดเป็นพิเศษ ประเภทที่ 6 สถานบริการอัดฉีดน้ำมันยานยนต์ ประเภทที่ 7 คลังสินค้า ประเภทที่ 8 อาคารพักอาศัยและอาคารทั่วไป และประเภทที่ 9 อาคารขนาดใหญ่พิเศษและอาคารสูง ดังได้กล่าวรายละเอียดแล้วในบทที่ 1 อาคารทั้ง 9 ประเภท ดังกล่าวข้างต้นมีหลักเกณฑ์การร่นระยะแนวอาคาร การจำกัดความสูง และการกำหนดพื้นที่ว่างที่แตกต่างกันตามความมุ่งหมายในการควบคุมทำให้สภาพการเกิดอาคารที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ก็จะเกิดในกรณีที่แตกต่างกันด้วย สภาพปัญหาที่กรุงเทพมหานครต้องเผชิญในขณะนี้เป็นอย่างมาก ก็คือกรณีการที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครข้อที่ 76 (4) กำหนดให้ ตึกแถวจะต้องมีที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุมเป็นทางเดินหลังอาคารได้ถึงกันไม่น้อยกว่า 2.00 เมตร เว้นแต่กรณีอาคารนี้ตั้งอยู่มุมถนนสองสายตัดกันและมีทางออกสู่ด้านหน้าทั้งสองสายได้ในระยะไม่เกิน 15.00 เมตรจากมุมถนนสอง

¹ธนาคารอาคารสงเคราะห์ “DATA UPDATE,” วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์ 4 ฉบับที่ 12 (กรกฎาคม 2541) : 59

สาย หรือตั้งอยู่ทางริมสาธารณะสองสายขนานกันอยู่มี ทางสายหนึ่งกว้างไม่ถึง 10.00 เมตร ทางขนานนี้ห่างกันไม่เกิน 15.00 เมตร โดยวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่สำคัญใน การกำหนดที่ว่างด้านหลังนี้เพื่อเป็นทางสำหรับหนีไฟเมื่อเกิดเพลิงไหม้ รวมทั้งการกำหนดที่ว่างนี้ยังเพื่อความพอเพียงของแสง และการถ่ายเทของอากาศอีกด้วย แต่สภาพที่เกิดขึ้นในปัจจุบันตึกแถวส่วนใหญ่จะมีการต่อเติมอาคารในบริเวณทางเดินด้านหลังของตึกแถว เพื่อใช้เป็นห้องครัวบ้าง ห้องพักสำหรับลูกจ้างบ้าง ทำเป็นห้องน้ำบ้าง หรือหรือทำเป็นห้องเก็บของบ้าง รวมถึงเพื่อประโยชน์ในด้านอื่นๆ สำหรับสภาพความรุนแรงของปัญหาในทางเดินหลังตึกแถวนี้เมื่อพิจารณาถึงจำนวนตึกแถวทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร โดยต้องรวมพิจารณาถึงกรณีของทาวน์เฮาส์ด้วย เนื่องจากทาวน์เฮาส์เป็นห้องแถวหรือตึกแถวตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2522 ด้วยนั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 จนถึงกลางปี พ.ศ.2541 ซึ่งเกือบ 12 ปีที่ผ่านมา มีอัตราการเพิ่มขึ้นในอัตราในแต่ละปีในระหว่างร้อยละ 20-42 ของอาคารทุกประเภทในกรุงเทพมหานคร³ ดังนั้นหากประมาณการการเพิ่มขึ้นของตึกแถวโดยเฉลี่ยจำนวนตึกแถวซึ่งรวมถึงกรณีทาวน์เฮาส์ในอัตราเฉลี่ยปีละร้อยละ 30 ของอาคารที่เพิ่มขึ้นทั้งหมด ทำให้กรุงเทพมหานครในเวลานี้ (จนถึงมิถุนายน 2541) มีจำนวนตึกแถวประมาณ 551,000 กว่าห้อง จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เขตบางรัก และเขตปทุมวัน รวมถึงกองควบคุมอาคาร กรุงเทพมหานคร มีความเห็นว่าการฝ่าฝืนในการ ก่อสร้างอาคารบริเวณทางเดินหลังตึกแถวนี้มีการฝ่าฝืนมากที่สุด และมากเป็นอันดับแรกของการละเมิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยมีความรุนแรงของการละเมิดของอาคารประเภทนี้เป็นจำนวนร้อยละ 90 - 97 ของจำนวนตึกแถวทั้งหมด ดังนั้นจำนวนตึกแถวรวมทั้งกรณีทาวน์เฮาส์ที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดในเรื่องที่ว่างทางเดินหลังอาคารนี้จนถึงปัจจุบันน่าจะมีประมาณ 500,000 กว่าห้อง หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นจำนวนเกือบหนึ่งในสามของจำนวนอาคารทั้งหมดในเขตกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นจำนวนผู้กระทำการละเมิดหลักเกณฑ์จำนวนมากมายมหาศาล หากยังคงปล่อยปละละเลยให้มีการละเมิดหลักเกณฑ์นี้ต่อไปก็จะทำให้มีจำนวนตึกแถวที่ก่อสร้างผิดหลักเกณฑ์มากขึ้นไปเรื่อยๆ สภาพของปัญหาก็จะทวีความรุนแรงมากขึ้น เช่นเดียวกับการที่มีการปล่อยปละละเลยไม่มีการบังคับให้เป็นตามกฎหมายมาตั้งแต่ก่อนการมีพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ซึ่งเกือบยี่สิบปีผ่านมาแล้ว

²คำพิพากษาฎีกาที่ 3047/2537

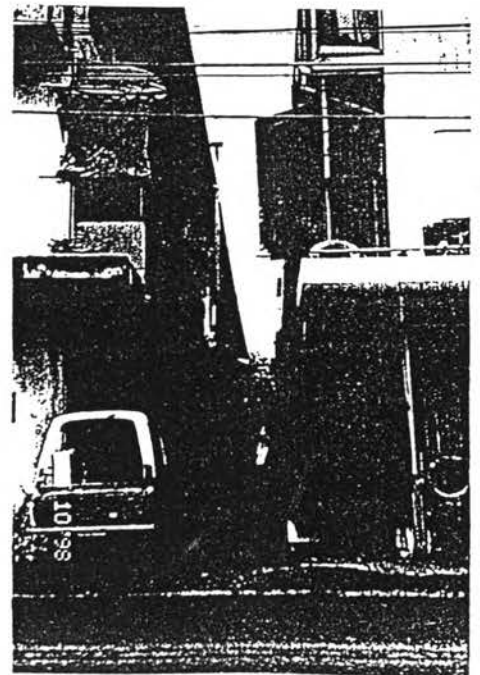
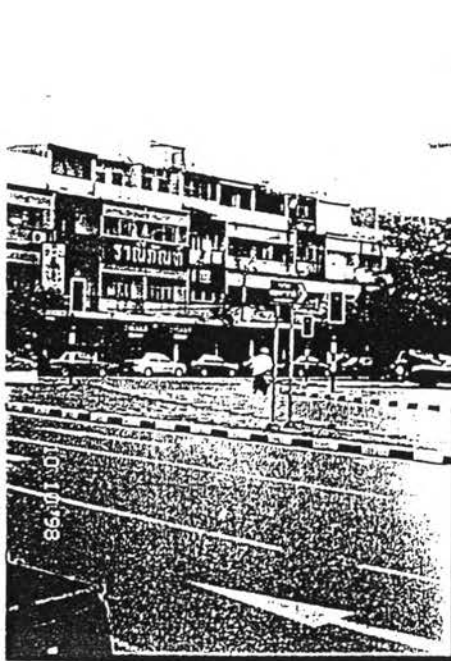
³ธนาคารอาคารสงเคราะห์ "DATA UPDATE," ธนาคารอาคารสงเคราะห์ 4 ฉบับที่ 12 (กรกฎาคม 2541) : 65

สำหรับสภาพการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ในเรื่องที่ว่างทางเดินหลังอาคารตึกแถวนี้ มีมากมายหลายรูปแบบ สภาพการฝ่าฝืนมีทั้งการต่อเติมอาคารบริเวณทางเดินหลังอาคารตึกแถวเพียงชั้นเดียว หรืออาจจะมากกว่านั้นโดยต่อเติมชั้นสอง หรือต่อเติมจนเต็มเทียบเท่าตัวตึกเดิม ดังภาพประกอบที่ 2.1 สภาพการมีอาคารที่ผิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนด สภาพการฝ่าฝืนหากมีการก่อสร้างให้มีความสูงมากขึ้นเท่าไร โดยทางทฤษฎีแล้วจะต้องมีการคำนวณในการรับน้ำหนักของอาคารมากขึ้นจำเป็นต้องให้วิศวกรที่มีความรู้และความชำนาญโดยตรงเป็นผู้พิจารณาในการออกแบบคำนวณ การที่เจ้าของอาคารจ้างผู้รับเหมาที่ไม่มีวิศวกรมาควบคุมคำนวณโครงสร้างฐานการรับน้ำหนักของอาคาร จะทำให้อาคารนั้นมีความปลอดภัยลดน้อยลงทำให้ไม่อาจได้รับการประกันความปลอดภัยได้

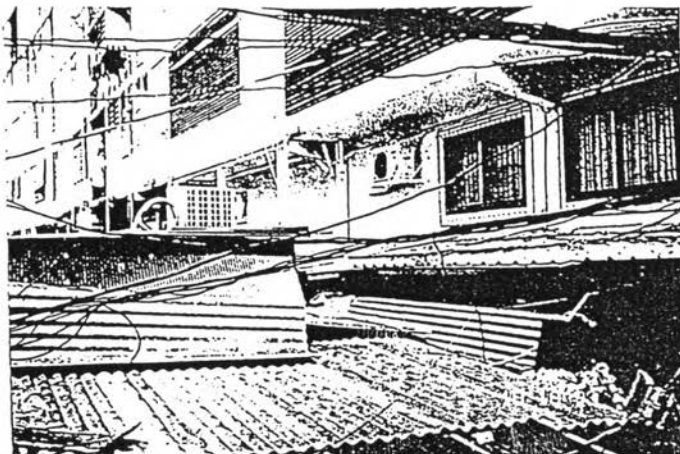
ในส่วนของทาวน์เฮาส์บางที่มีการกระทำการฝ่าฝืนกรณีที่ว่างหลังตึกแถวนี้มาตั้งแต่ก่อนขายให้กับเจ้าของที่แท้จริง เนื่องจากเจ้าของโครงการจะมีการกันรั่วแบ่งเป็นห้องๆ แบ่งกันพื้นที่แต่ละห้องอย่างชัดเจนเป็นสัดส่วนเพื่อเป็นจุดขายของเจ้าของโครงการด้วย ดังนั้นแม้เจ้าของบ้านจะไม่ต่อเติมด้านหลังของอาคารทาวน์เฮาส์ก็ตามอาคารก็ได้มีการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ของกฎหมายมาแต่ต้นแล้ว

การละเมิดหลักเกณฑ์ที่ว่างหลังตึกแถวรวมถึงทาวน์เฮาส์นี้เป็นกรณีคัดแปลงอาคาร โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม มาตรา 39 ทวิ

ภาพประกอบที่ 2.1 สภาพการมีอาคารที่ผิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนด



ภาพประกอบที่ 2.1(ต่อ) สภาพการณ์อาคารที่ผิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนด



หากเจ้าของอาคารจะมาขออนุญาตก่อสร้างอาคารให้ถูกต้องในบริเวณทางเดินหลังตึกแถวก็ไม่สามารถจะขออนุญาตได้เพราะด้วยเหตุว่าเป็นอาคารที่ก่อสร้างโดยมิได้เว้นที่ว่างโดยปราศจากสิ่งปกคลุมเป็นทางเดินหลังอาคารกันกว้างไม่น้อยกว่า 2 เมตร ตามข้อ 76(4) แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2522 และเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขดัดแปลงได้ ไม่ว่ากรณีใดๆ เว้นแต่การรื้อถอนอาคารในบริเวณที่ว่างทางเดินหลังตึกแถวออกไป

นอกจากสภาพการฝ่าฝืนก่อสร้างอาคารบริเวณทางเดินหลังอาคารตึกแถวแล้ว ในเขตกรุงเทพมหานครยังมีสภาพการปัญหาการฝ่าฝืนกฎหมายโดยการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารโดยไม่ร่นระยะรอบอาคารและการไม่มีที่ว่าง ตามหลักเกณฑ์ที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ และกฎกระทรวงฉบับที่ 33 รวมทั้งกรณีการสร้างสูงเกินเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่สภาพปัญหาในกรณีนี้เมื่อเปรียบเทียบกรณีที่ว่างทางเดินหลังอาคารประเภทตึกแถวแล้วสภาพปัญหานี้จะน้อยกว่า แต่การผิดเกณฑ์ในกรณีนี้จะเกิดขึ้นได้ในอาคารทั้ง 9 ประเภท

ส่วนกรณีการกำหนดพื้นที่ว่างนั้นเจตนารมณ์ของการกำหนดพื้นที่ว่างก็เพื่อให้พื้นที่ว่างนั้นคงสภาพการเป็นพื้นที่ว่างตลอดเวลาที่มีอาคาร แต่พื้นที่ว่างที่ถูกกำหนดนั้นเป็นสิ่งที่เจ้าของอาคารมักจะนำมาใช้มาใช้ประโยชน์เป็นอันดับแรก เนื่องจากเป็นที่ว่างปราศจากสิ่งที่เป็นอุปสรรค ทำให้ไม่ต้องรื้อถอน การต่อเติมก็เป็นไปโดยง่าย พื้นที่ว่างนี้ถูกนำมาเป็นโรงรถ ห้องนั่งเล่น เมื่อมีการเปลี่ยนสภาพจากพื้นที่ว่างเป็นสิ่งปลูกสร้างแล้ว ทำให้อาคารขาดพื้นที่ว่างที่กฎหมายกำหนด พื้นที่ส่วนที่มีการต่อเติมในพื้นที่ว่างนี้ไม่อาจขออนุญาตให้ถูกต้องได้เพราะเป็นพื้นที่ห้ามมิให้มีสิ่งปลูกสร้างเกิดขึ้นเช่นเดียวกับกรณีทางเดินหลังตึกแถว ผลกระทบที่ตามมาในอีกทางหนึ่งคือความมั่นคงแข็งแรงของอาคารก็อาจไม่ได้รับการประกันความมั่นคง แข็งแรงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเนื่องจากจะไม่มีมีการไปขออนุญาตให้ถูกต้อง อันจะนำมาซึ่ง ภัยพิบัติให้กับสังคมอย่างมาก

ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ว่างอีกกรณีหนึ่งก็คือการใช้ผิดวัตถุประสงค์ (MIS USE) เช่นในอาคารสูงต้องเว้นที่ว่างไม่น้อยกว่า 6.00 เมตร เพื่อให้รถดับเพลิงเข้าได้ หน้าทีหลักของพื้นที่ว่างก็คือการระงับอัคคีภัย แต่พื้นที่ว่างในส่วนนี้ถูกนำมาใช้เพื่อประโยชน์อื่นเช่น การกองเก็บของ กองเก็บขยะ ซึ่งเมื่อเกิดอัคคีภัยขึ้น พื้นที่ว่างบริเวณนี้ก็ไม่อาจเป็นประโยชน์ในการ

* ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ 3047/2537

ดับเพลิงแต่อย่างไรเพราะระดับเพลิงไม่สามารถเข้าได้ อย่างไรก็ตามก็ตีกรณีการใช้ผิด วัตถุประสงค์ (MIS USE) วิทยานิพนธ์นี้ไม่ครอบคลุมถึง วัตถุประสงค์

สภาพปัญหาที่กรุงเทพมหานครต้องเผชิญกับการมีอาคารผิดหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าจะเป็นเรื่องการไม่มีทางเดินหลังอาคารประเภทตึกแถวรวมถึงทาวน์เฮาส์ การถอยร่นโดยรอบอาคาร การสร้างเกินความสูงที่กำหนด หากพิจารณาไปถึงในการก่อสร้างอาคารแต่ละหลังในประเทศไทย นั้นจะพบว่าเป็นไปได้ 2 กรณี ด้วยกันก็คือ

1. การเกิดขึ้นของอาคารโดยการจัดสรร ซึ่งหมายถึงกรณีมีเจ้าของโครงการรับเป็น ผู้ดำเนินการก่อสร้างอาคารให้เสร็จ แล้วขายต่อให้กับประชาชนโดยทั่วไปไม่ว่าจะเป็นบ้านเดี่ยว อาคารชุด ทาวน์เฮาส์ เจ้าของโครงการจะต้องปฏิบัติตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 เรื่อง การจัดสรรที่ดิน ในกรณีที่ปลูกสร้างอาคารตั้งแต่ 10 หลังขึ้นไป

2. การเกิดขึ้นของอาคารโดยการสร้างเอง ซึ่งหมายถึงเจ้าของที่ดินปลูกสร้างอาคารเอง โดยการจ้างผู้รับเหมาก่อสร้างทำการปลูกสร้างอาคาร

สำหรับ สัดส่วนรูปแบบการเกิดการจัดสร้างที่อยู่อาศัยในช่วงปี 2530 – มิถุนายน 2541 ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เฉลี่ยร้อยละ 55 – 80 เป็นกรณี การจัดสรร และร้อยละ 20 – 45 เป็นกรณีการสร้างเอง⁴

เมื่อพิจารณาจากสภาพปัญหาการก่อสร้างต่อเติมอาคารในทางเดินด้านหลัง กรณีตึกแถว นั้น อาคารประเภทตึกแถว นั้นมักเกิดขึ้นจากการจัดสรร อาคารที่เกิดจากการจัดสรร มักจะไม่ค่อยผิดเนื่องจากจะเสียหายอย่างมาก ในกรณีการเกิดการละเมิดหลักเกณฑ์นี้จะก่อให้เกิดในกรณีที่หลังการก่อสร้างอาคารเสร็จแล้วและมาตัดแปลงต่อเติมในภายหลัง ความผิดจะเกิดขึ้นหลังจากที่มีการขายให้เจ้าของที่แท้จริง ส่วนในกรณีของทาวน์เฮาส์นั้นในบางที่มีการต่อเติมเพื่อกันแบ่งพื้นที่มาแต่ต้นจาก เจ้าของโครงการซึ่งเท่ากับมีการละเมิดข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 มาแต่ต้น

⁴ธนาคารอาคารสงเคราะห์ “DATA UPDATE,” วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์ 4 ฉบับที่ 12 (กรกฎาคม 2541) : 66

ส่วนกรณีที่สภาพปัญหาการร่นถอยของอาคาร การมีพื้นที่ว่าง การสร้างเกินความสูงที่กำหนดนั้น หากเป็นกรณีอาคารที่เกิดจากการจัดสรร อาคารขนาดใหญ่พิเศษ หรืออาคารสูง จะไม่ค่อยมีการละเมิดเนื่องจากเมื่อเปรียบเทียบกับความเสียหายที่เกิด แต่จะเป็นการตัดแปลงต่อเติมในภายหลัง โดยเฉพาะกรณีของพื้นที่ว่าง แต่กรณีอาคารประเภทอื่นนั้น นอกจากอาคารตึกแถวก็จะมีกรณีตั้งแต่ระยะเริ่มก่อสร้างรวมทั้งภายหลังการก่อสร้างอันมีลักษณะเป็นการต่อเติมอาคาร สำหรับกรณีที่อาคารที่เกิดจากการสร้างเองอาจมีการละเมิดตั้งแต่เริ่มการก่อสร้างอาคาร รวมทั้งหมดจะมีการตัดแปลงต่อเติมภายหลังด้วย