

ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับความคุ้มครองความเสียหาย ที่เกิดจากการก่อสร้างอาคารสูงที่ไม่ปลอดภัย¹

สุทธิพงศ์ อังค์อารยะพงศ์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับความคุ้มครองความเสียหายที่เกิดจากการก่อสร้างอาคารสูงที่ไม่ปลอดภัย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา ความสำคัญ แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายจากการก่อสร้างอาคารสูงที่ไม่ปลอดภัย ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ ความเข้าใจถึงความเป็นมาเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารสูงอันอาจเกิดผลกระทบจากการบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง ได้แก่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร หรือกฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่มีความชัดเจนไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันเป็นการรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์เพื่อนำเสนอการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม มาตรการทางกฎหมายให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับความคุ้มครองความเสียหายที่เกิดจากการก่อสร้างอาคารสูงที่ไม่ปลอดภัยยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับความคุ้มครองความเสียหายที่เกิดจากการก่อสร้างอาคารสูงที่ไม่ปลอดภัย จากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับงานก่อสร้าง มีบทบัญญัติที่ไม่ครอบคลุมเกี่ยวกับมาตรการป้องกันความปลอดภัยที่เกิดจากขณะที่มีการก่อสร้างอันส่งผลให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาความเสียหายทางด้านทรัพย์สินและความปลอดภัยทางด้านสุขภาพกับผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงสถานที่ที่มีการก่อสร้างอาคารสูงโดยมีรายละเอียด 4 ประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้คือ

ปัญหาประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการป้องกันสิ่งของตกหล่นฝุ่นละอองและมลพิษทางเสียง

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับความคุ้มครองความเสียหายที่เกิดจากการก่อสร้างอาคารสูงที่ไม่ปลอดภัย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รอดทอง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวิศร เลิศธรรมเทวี และ รองศาสตราจารย์พัฒนา เรือนใจดี

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เนื่องจากปัญหาดังกล่าวยังคงพบอย่างต่อเนื่องจากโครงการก่อสร้างต่างๆ ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้พักอาศัยในพื้นที่ใกล้เคียงกับสถานที่ก่อสร้าง โดยที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ยังไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องดังกล่าว เพื่อเป็นการป้องกันและคุ้มครองสิทธิผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้บริเวณสถานที่ก่อสร้างซึ่งได้รับผลกระทบ

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายที่ควบคุมระยะเวลาในการทำงานก่อสร้างอาคาร

เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 หรือ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการทำงานก่อสร้างเอาไว้อย่างเหมาะสมกับสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญ โดยพบว่ามีเพียงข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องเวลาไว้ดังนี้ “ห้ามก่อสร้างหรือกระทำการใดๆ ในบริเวณที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างซึ่งก่อให้เกิดเสียงและแสงรบกวนผู้อยู่อาศัยข้างเคียงระหว่างเวลา 22.00 น. ถึง 06.00 น. เว้นแต่จะได้มีการป้องกันและได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร” จากข้อบัญญัตินี้พบว่ายังมีช่องว่างของกฎหมายที่ไม่มีการระบุข้อห้ามในเรื่องของเวลาการทำงานที่ชัดเจนรวมทั้งการห้ามทำงานก่อสร้างในวันหยุดประจำสัปดาห์หรือวันหยุดราชการและยังให้สิทธิเจ้าพนักงานตามกฎหมายคือผู้ว่ากรุงเทพมหานครพิจารณาอนุญาตในการขยายเวลาการทำงานได้โดยขาดหลักเกณฑ์ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจซึ่งอาจเกิดปัญหาในการไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญอันส่งผลกระทบต่อสุขภาพกายและจิต

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้ลงโทษเจ้าพนักงานของรัฐกรณีละเลยการตรวจสอบการก่อสร้างให้เป็นไปตามที่กฎหมายควบคุมอาคาร

เนื่องจากเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร หรือ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นละเลยไม่ได้ใส่ใจในการตรวจสอบการอนุญาตก่อสร้างแก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอนอาคารโดยที่กฎหมายไม่มีบทบัญญัติเป็นการเฉพาะในการบังคับเจ้าพนักงานให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแม้ผู้ได้รับความเสียหายจะสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แต่หากกฎหมายมีมาตรการเฉพาะที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคารย่อมจะส่งผลคุ้มครองประชาชนได้มีประสิทธิภาพมากกว่าที่จะให้ปัญหาเกิดขึ้นจนเกิดเป็นคดีความฟ้องร้องหรือได้รับผลกระทบจนเกิดความเสียหายต่อร่างกาย จิตใจและทรัพย์สิน

ปัญหาประการสุดท้ายปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้ลงโทษผู้ที่ป็นเจ้าของโครงการ ผู้ขออนุญาตผู้ควบคุมงาน ที่ละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 หรือ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น

เนื่องจากอดีตจนถึงปัจจุบันยังคงพบปัญหาจากการก่อสร้างที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร หรือ กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น ละเลยไม่ใส่ใจสร้างความเดือดร้อนความเสียหายต่อผู้อยู่อาศัยบริเวณข้างเคียงกับสถานที่ก่อสร้าง จนเกิดเป็นคดีความฟ้องร้องกันหลายกรณีซึ่งเกิดจากบทลงโทษที่ไม่เหมาะสมทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องขาดความตระหนักในการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

จากการศึกษาถึงปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับความคุ้มครองความเสียหายที่เกิดจากการก่อสร้างอาคารสูงที่ไม่ปลอดภัย ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการในการป้องกันสิ่งของตกหล่นฝุ่นละอองและมลพิษทางเสียงของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

บทบัญญัติที่เสนอแนะขึ้นใหม่

ในกรณีที่มีการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังนี้

(1) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคล ดังกล่าวระงับการกระทำดังกล่าว

(2) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าวและจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว และ

(3) พิจารณามีคำสั่งตามมาตรา 41 หรือมาตรา 42 แล้วแต่กรณีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้นำคำสั่งตาม (1)

ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ จัดให้มีอุปกรณ์การป้องกันวัสดุจากการก่อสร้างตกหล่น การป้องกันฝุ่นละอองและมลพิษทางเสียง เพื่อความปลอดภัยแก่ผู้ที่อาศัยหรือผู้สัญจรใกล้กับบริเวณสถานที่ก่อสร้าง หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการตาม วรคหนึ่ง มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

บทบัญญัติที่เสนอแนะขึ้นใหม่

ถ้าการกระทำตามมาตรา 40 เป็นกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ หรือดำเนินการ

แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง โดยให้มีคำสั่งระงับการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารไว้ก่อนจนกว่าจะดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตามมาตรา 40

มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

บทบัญญัติที่เสนอแนะขึ้นใหม่

ถ้าการกระทำตามมาตรา 40 เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 41 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนที่อาจเป็นอันตรายกับบุคคลอื่นภายใน 15 วัน โดยให้ดำเนินการรื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8(11) หรือ ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา 9 หรือมาตรา 10

2.ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการทำงานก่อสร้างอาคารของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 กับ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ.2544

ข้อ 113 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ.2544

บทบัญญัติที่เสนอแนะขึ้นใหม่

ข้อ 113 บัญญัติว่า ในการก่อสร้างอาคาร ผู้ได้รับอนุญาตหรือผู้ดำเนินการต้องจัดให้มีรั้วชั่วคราวที่บสูงไม่น้อยกว่า 2 เมตร ปิดกั้นตามแนวเขตที่ดินติดต่อกับที่สาธารณะ หรือที่ดินต่างเจ้าของหรือ ผู้ครอบครอง เว้นแต่จะมีรั้วที่บหรือกำแพงเดิมสูงไม่น้อยกว่า 2 เมตร

ในระหว่างการก่อสร้างอาคารที่มีความสูงเหนือระดับดินเกิน 10 เมตร ด้านที่มีระยะราบวัดจากแนวอาคารด้านนอกถึงที่สาธารณะหรือที่ดินต่างเจ้าของหรือผู้ครอบครองน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของความสูงของอาคารผู้ดำเนินการต้องจัดให้มีการกำจัดฝุ่นทำความสะอาดพื้นที่ทุกชั้น หรือจัดให้มีการป้องกันฝุ่นละออง และต้องจัดให้มีสิ่งป้องกันวัสดุร่วงหล่นที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สิน มีความสูงไม่น้อยกว่าความสูงของอาคารที่ได้รับอนุญาตและต้องรักษาให้อยู่ในสภาพดีตลอดเวลาการก่อสร้าง และต้องจัดให้มีวิธีการสำหรับทั้งของและป้องกันฝุ่นละอองอันเกิดจากการก่อสร้าง ทั้งนี้ ผู้ได้รับอนุญาตหรือผู้ดำเนินการต้องจัดสิ่งป้องกันฝุ่นละอองสิ่งป้องกันวัสดุร่วงหล่น และวิธีการสำหรับทั้งสิ่งของดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์ที่กรุงเทพมหานครกำหนด

การทิ้งของ นั่งร้านรวมทั้งผ้าใบหรือวัสดุป้องกันวัสดุร่วงหล่น จะล่าที่ดินข้างเคียงหรือต่างเจ้าของไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินข้างเคียง

การก่อสร้าง ห้ามกระทำให้เกิดเสียงดังเกินกว่า 75 เดซิเบล (เอ) ที่ระยะห่าง 30 เมตรจากอาคารที่ก่อสร้าง

ห้ามก่อสร้างหรือกระทำการใดๆ ในบริเวณที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างซึ่งก่อให้เกิดเสียงและแสงรบกวนผู้อยู่อาศัยข้างเคียงระหว่าง 21.00 น. ถึง 07.00 น. รวมถึงวันหยุดประจำสัปดาห์และวันหยุดประจำปีตามปฏิทิน

3.ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าพนักงานของรัฐละเลยการตรวจสอบการก่อสร้างให้เป็นไปตามที่กฎหมายควบคุมอาคารบัญญัติไว้แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
บทบัญญัติที่เสนอแนะขึ้นใหม่

มาตรา 65 เบญจ ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีเจตนาฝ่าฝืน ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติใน หมวด 4 ว่าด้วยเรื่อง อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน

4.ปัญหาเกี่ยวกับบทลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งเจ้าของโครงการ ผู้ขออนุญาต ผู้ควบคุมงานที่ละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 หรือ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น
บทบัญญัติที่เสนอแนะขึ้นใหม่

มาตรา 65 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 52 วรรคหก มาตรา 57 หรือมาตรา 60 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้วผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามมาตรา 21 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 34 หรือมาตรา 57 ยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องภายใน 30 วัน หากพ้นกำหนดดังกล่าวให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตและสั่งให้รื้อถอนอาคารทั้งหมดในทันที
บทบัญญัติที่เสนอแนะขึ้นใหม่

มาตรา 66 ทวิ บัญญัติไว้ว่า ผู้ใดมิได้รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 42 โดยมิได้อยู่ในระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้วผู้ฝ่าฝืนยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายใน 30 วัน หากพ้นกำหนดดังกล่าวให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตและสั่งให้รื้อถอนอาคารทั้งหมดในทันที
บทบัญญัติที่เสนอแนะขึ้นใหม่

มาตรา 67 บัญญัติไว้ว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 30 วรรคสอง หรือฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 40 มาตรา 44 หรือ มาตรา 45 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำและปรับ

นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องภายใน 30 วัน หากพ้นกำหนดดังกล่าวให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตและสั่งให้รื้อถอนอาคารทั้งหมดในทันที
บทบัญญัติที่เสนอแนะขึ้นใหม่

มาตรา 69 บัญญัติไว้ว่า ถ้าการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นการกระทำของผู้ดำเนินการ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษ เป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตและสั่งให้รื้อถอนอาคารทั้งหมดในทันที

เอกสารอ้างอิง

คู่มือปฏิบัติราชการฝ่ายโยธา สำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร , ข้อบัญญัติ

กรุงเทพมหานคร , เรื่องควบคุมอาคาร พ.ศ.2544

บุรินทร์ โชคเกิด, วิบูลย์ ทิพย์โสทธิ, คำอธิบาย พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522,

กรุงเทพฯ : เทคนิค 19, 2531

นิคม ปราษณ์นคร , กฎหมายและระเบียบควบคุมอาคาร พร้อมกับกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง, วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2528