

ข้อกฎหมายที่สำคัญและหลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เกี่ยวกับอาคารสูง
และอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย

Key Legal Aspects and the Public Order Doctrine for High Building and Edifice :
A Comparative Study of France and Thailand

อภิญญา แก้วกำเหนิด*

รับบทความเมื่อ 13 ธันวาคม 2567

แก้ไขบทความเมื่อ 20 มิถุนายน 2568

ตอบรับบทความเมื่อ 21 กรกฎาคม 2568

บทคัดย่อ

“อาคารสูง” “อาคารขนาดใหญ่พิเศษ” “อาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน” หรือ “อาคารชุมนุมคน” และ “โรงแรมรสพ” เป็นการกำหนดคำเรียกและอธิบายลักษณะทางกฎหมาย เพื่อแยกความแตกต่างจากอาคารทั่วไปแนวราบ และกำหนดให้การขออนุญาตปลูกสร้างและดัดแปลงอาคาร ดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและกฎระเบียบที่เข้มงวดเคร่งครัดมากกว่าอาคารทั่วไปแนวราบ ในด้านความปลอดภัยสาธารณะและมาตรการป้องกันหายนะ โดยเฉพาะจากการเกิดอัคคีภัย ซึ่งกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องมีความเคร่งครัดและเข้มงวด เป็นกฎเกณฑ์เฉพาะเจาะจงสำหรับอาคารดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อความปลอดภัยจากความเสี่ยงต่อการเกิดอัคคีภัยอันนำมาซึ่งความตื่นตระหนกของผู้อยู่อาศัย ในอาคารและผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ข้างเคียง รวมถึงมาตรการอพยพผู้ประสบภัย บทความนี้ เป็นการนำเสนอ ข้อมูลกฎหมายและข้อสังเกตทางกฎหมายที่สำคัญบางประการ โดยเฉพาะหลักความสงบเรียบร้อย ของบ้านเมืองเกี่ยวกับอาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ และอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน ในประเทศฝรั่งเศส หรืออาคารชุมนุมคนและโรงแรมรสพตามกฎหมายไทย โดยแบ่งการนำเสนอเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง สารสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารสูงและอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน ในประเทศฝรั่งเศส พร้อมทั้งข้อสังเกตเทียบเคียงกฎหมายไทย ส่วนที่สอง หลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (L'ordre public) ที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารสำหรับอาคารสูงและอาคารที่เปิดให้บริการ แก่สาธารณชน โดยพิจารณาถึงความหมายและลักษณะของข้อความคิดว่าด้วยความสงบเรียบร้อย เพื่อจะนำไปสู่การศึกษาความสงบเรียบร้อยที่เฉพาะเจาะจงในความสงบเรียบร้อยเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร อันจะเป็นการศึกษาบทเรียนและประสบการณ์การปรับปรุง และบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของประเทศฝรั่งเศส เพื่อประโยชน์ในการพัฒนา

* ผู้อำนวยการกลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง



และบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของประเทศไทย พร้อมทั้งศึกษาตัวอย่างคำพิพากษาของศาล และความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับหลักความปลอดภัยสาธารณะตามกฎหมายควบคุมอาคาร

คำสำคัญ : ควบคุมอาคาร, อาคารสูง, อาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน, อาคารชุมนุมคน, หลักความสงบเรียบร้อย, ความปลอดภัยสาธารณะ, แอชตัน อโศก

Abstract

The legal terms “high building,” “edifice,” “public land” or “public assembly building,” and “entertainment hall” are established to define and legally characterize these structures, distinguishing them from building. Consequently, applications for the construction and modification of such buildings are subject to stricter laws and regulations than those for general building, particularly concerning public safety and disaster prevention measures, especially against fire hazards. The related laws and regulations are stringent and specific to these types of buildings to ensure safety from fire risks, which can cause panic among residents in such buildings and residents in adjacent areas, and to establish effective evacuation measures for fire fatalities.

This article presents relevant laws and key legal observations, with a particular focus on the principle of public order pertaining high building, edifice, and public land in the French Republic, as well as assembly buildings and theaters under Thai law. The presentation is divided into two parts :

Part One discusses essential aspects of the laws concerning urban planning and the control of high building and public land in the French Republic, with comparative notes on Thai law.

Part Two examines the principle of public order as it appears in the legislation governing the control of high building and public land. This involves an analysis of the meaning and characteristics of the concept of public order in general, before moving on to a more specific study of public order in relation to public safety within building control laws. This latter part provides as a study of the lessons and experiences from the improvement and enforcement of building control laws in the French Republic, for the benefit of the development and enforcement of building control laws in Thailand. This part also includes an examination of judicial precedents and legal opinions from the Thai Council of State regarding the principle of public safety under building control laws.

Keywords : Building Control Law, High Building, Public land, Public assembly building, Public Order, Public security, Ashton Asoke

บทนำ

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารของประเทศฝรั่งเศสเรียกอาคารขนาดใหญ่ที่มีความสูงว่า “อาคารสูง” (Des immeubles de grande hauteur) หรือ “ตึกระฟ้า” (Un gratte-ciel) หรือบางประเทศอาจเรียกว่า “หอคอย” (Une Tour) และอาจใช้เรียก “อาคารอยู่อาศัยรวม” (Une unité multi-logements) ได้ด้วย โดยกฎหมายฝรั่งเศสพิจารณาเกณฑ์การจำแนกอาคารสูงตามระดับความสูงเป็น 3 ประเภท¹ ได้แก่ (1) อาคารสูงพิเศษ (Des immeubles de très grande hauteur – ITGH) ที่มีความสูงเกินกว่า 200 เมตร ขึ้นไป (2) อาคารสูงมาก (Des immeubles de grande hauteur – IGH) ได้แก่ อาคารที่อยู่อาศัยที่มีความสูงเกินกว่า 50 เมตร และอาคารประเภทอื่นที่มีความสูงเกินกว่า 28 เมตร และ (3) อาคารสูงปานกลาง (Des immeubles de moyenne hauteur – IMH) คือ อาคารที่อยู่อาศัยที่มีความสูงเกินกว่า 28 เมตร แต่ไม่เกิน 50 เมตร ทั้งนี้ การใช้คำเรียก “อาคารสูง” เป็นการกำหนดคำเรียกและอธิบายลักษณะทางกฎหมายเพื่อแยกความแตกต่างจากอาคารแนวราบ (Des immeubles de faible hauteur) และกำหนดให้การก่อสร้างอาคารสูงทุกประเภทอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและกฎระเบียบที่เข้มงวดเคร่งครัดมากกว่าอาคารแนวราบในด้านความปลอดภัยสาธารณะและมาตรการป้องกันภัยและความตึ้นตระหนกเมื่อเกิดภัยพิบัติ โดยเฉพาะจากการเกิดอัคคีภัย นอกจากนี้ ด้านการขออนุญาตปลูกสร้างและดัดแปลงอาคารสูงมีการกำหนดกฎระเบียบไว้อย่างละเอียดมากที่สุด มีความเคร่งครัดและเข้มงวดสูงกว่าการก่อสร้างอาคารบ้านเรือนที่เป็นอาคารแนวราบทั่วไป เป็นกฎเกณฑ์เฉพาะเจาะจงสำหรับอาคารสูง ทั้งในเรื่องการอนุญาตก่อสร้างวัสดุอุปกรณ์และมาตรการป้องกันวินาศภัยต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อความปลอดภัยจากความเสี่ยงต่อการเกิดอัคคีภัย อันนำมาซึ่งความตึ้นตระหนกของผู้อยู่อาศัยในอาคารดังกล่าวและผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ข้างเคียง รวมถึงมาตรการอพยพผู้ประสบภัย และการกู้ภัย ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดและเฉพาะเจาะจงของอาคารสูงดังกล่าวนี้มีลักษณะทำนองเดียวกับมาตรการควบคุมที่เข้มงวดด้านความปลอดภัยของสิ่งปลูกสร้างอีกประเภทหนึ่งที่เรียกว่าอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน (Les établissements recevant du public – ERP) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงมหรสพต่าง ๆ เช่น โรงละคร โรงภาพยนตร์ รวมทั้งอาคารจัดแสดง ห้างสรรพสินค้า ร้านอาหาร ร้านกาแฟ ผับ บาร์ ซึ่งอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชนตามกฎหมายฝรั่งเศสดังกล่าวนี้ตามกฎหมายไทยจะเรียกว่า อาคารชุมนุมคน และโรงมหรสพ ดังจะได้ศึกษารายละเอียดต่อไป

บทความนี้เป็นการนำเสนอข้อมูลกฎหมายและข้อสังเกตทางกฎหมายที่สำคัญบางประการเกี่ยวกับอาคารสูงและอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชนตามกฎหมายฝรั่งเศส หรืออาคารชุมนุมคนและโรงมหรสพตามกฎหมายไทย โดยแบ่งการนำเสนอเป็น 2 ส่วน คือ **ส่วนที่หนึ่ง** สาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารสูงและอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชนในประเทศฝรั่งเศส โดยมุ่งเน้นที่ 1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง 1.2 หลักเกณฑ์การจัดประเภทอาคารตามประมวลกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้าง

¹ ดูรายละเอียดในเนื้อหาส่วนที่หนึ่ง หัวข้อ 1.2

และการอยู่อาศัย และ 1.3 กฎเกณฑ์ด้านความปลอดภัยตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พร้อมทั้งข้อสังเกตเทียบเคียงกับกฎหมายไทย ส่วนที่สอง หลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (L'ordre public) ที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารสำหรับอาคารสูงและอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน โดยพิจารณาถึง 2.1 ความหมายและลักษณะของข้อความคิดว่าด้วยความสงบเรียบร้อย เพื่อจะนำไปสู่การศึกษาเรื่องความสงบเรียบร้อยที่เฉพาะเจาะจงในข้อ 2.2 ความสงบเรียบร้อยเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร อันจะเป็นการศึกษบทเรียนและประสบการณ์การปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของประเทศฝรั่งเศส เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารของประเทศไทย และ 2.3 แนวคำวินิจฉัยของศาลและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับหลักความปลอดภัยสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. สาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารสูงและอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชนในประเทศฝรั่งเศส

ด้วยแนวคิดด้านสถาปัตยกรรมและการก่อสร้างอาคาร รวมทั้งหลักการผังเมืองของประเทศฝรั่งเศส ที่ไม่นิยมการก่อสร้างอาคารสูงระฟ้า โดยให้ความสำคัญกับความงามของเมือง (l'esthétique urbaine) และอัตลักษณ์ทางประวัติศาสตร์ของเมือง (l'identité historique) ผ่านสถาปัตยกรรมและการก่อสร้างอาคาร² ในอดีตทั่วประเทศฝรั่งเศสจึงมีจำนวนอาคารสูงไม่มาก และไม่ปรากฏข่าวเหตุการณ์ไฟไหม้อาคารสูง แต่สำหรับอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน ในประเทศฝรั่งเศสเคยเกิดเหตุการณ์ไฟไหม้และมีผู้เสียชีวิตจำนวนมากหลายครั้ง³ เช่น ไฟไหม้ห้างสรรพสินค้าเดส์นุแวลล์กาเลอรี (des Nouvelles Galeries) ที่เมืองมาร์กเซย์ เมื่อปี ค.ศ. 1938 มีผู้เสียชีวิต 73 คน และบาดเจ็บ 150 - 200 คน หลังเกิดเหตุการณ์จึงมีการตรารัฐกฤษฎีกาเกี่ยวกับสถานะของหน่วยกู้ภัยในสังกัดกองทัพบ ต่อมา ในปี ค.ศ. 1947 เกิดไฟไหม้โรงพยาบาลเลอเซอเลคท์ (Le Select) ในกรุงปารีส นำมาสู่การทบทวนมาตรการป้องกันอัคคีภัยสำหรับอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน (Les établissements recevant du public - ERP) และมีการตรารัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 1965 กำหนดมาตรการป้องกันความเสี่ยงจากอัคคีภัยและการตื่นตระหนกสำหรับอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน⁴ เป็นกฎระเบียบฉบับแรกเกี่ยวกับความปลอดภัยสำหรับอาคาร ต่อมา เมื่อปี ค.ศ. 1970 เกิดไฟไหม้สถานบริการดิสโก้เทคแห่งหนึ่งในแคว้นอิแซร์ (L'Isère) มียอดผู้เสียชีวิตสูงถึง 147 คน นำมาสู่การออกรัฐกำหนดจัดประเภทของอาคาร ลงวันที่ 31 ตุลาคม ค.ศ. 1973 และในปีเดียวกันนี้เกิดเหตุการณ์ไฟไหม้โรงเรียนมัธยมแห่งหนึ่งในกรุงปารีส เป็นเหตุให้นักเรียนและครูเสียชีวิตรวม 20 คน

² Julie Gimbal, "Le gratte-ciel à Paris au début des années 1930 : discours et représentation," in Histoire de l'art, N 65, 2009, Paysages urbains, pp. 117-128; 119.

³ [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://ringenwald.fr/histoire-de-la-reglementation-incendie-etablissements-recevant-du-public-erp/> เมื่อ 14 กันยายน 2565.

⁴ L'arrêté du 23 mars 1965 contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public.



จากเหตุการณ์นี้ ทำให้รัฐบาลฝรั่งเศสออกกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาคารเรียนตามรัฐฎีกา ลงวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1980 ที่กำหนดให้ทุกโรงเรียนจะต้องมีสัญญาณเตือนอัคคีภัย และจะต้องมีการซ้อมอพยพหนีไฟภาคบังคับ และเมื่อปี ค.ศ. 2005 เกิดโศกนาฏกรรมจากอัคคีภัยขึ้นอีกในโรงแรมปารีส-โอเปรา มีผู้เสียชีวิต 24 คน บาดเจ็บ 56 คน เหตุการณ์ครั้งนั้น รัฐบาลฝรั่งเศสได้ออกรัฐฎีกากำหนดให้มีการตรวจเยี่ยมอาคารทุก 5 ปี โดยคณะกรรมการด้านความปลอดภัยเกี่ยวกับอาคารตามรัฐฎีกา ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ. 2004

สำหรับอาคารทั้งสองประเภท ได้แก่ อาคารสูงและอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน หรืออาคารชุมนุมคนและโรงมหรสพตามกฎหมายไทยเป็นอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่มีคนจำนวนมากเข้าอยู่อาศัย ทำกิจกรรม หรือประกอบกิจการ จึงมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะสูงกว่าอาคารแนวราบ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการป้องกันอัคคีภัย รวมถึงมาตรการอพยพคนและการจัดการเมื่อเกิดเพลิงไหม้ ซึ่งการควบคุมตรวจสอบเพื่อความปลอดภัยของอาคารตั้งแต่การขออนุญาตก่อสร้าง การใช้งานเมื่อก่อสร้างเสร็จ และการควบคุมดูแลเมื่อเกิดวินาศภัยในอาคารเป็นหน้าที่ของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง อันเป็นการใช้อำนาจทางปกครองด้านการควบคุมดูแลรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับอาคารและสิ่งปลูกสร้าง ในส่วนที่หนึ่งนี้มีประเด็นศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับภาพรวมของบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาคารสูง และอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน (1.1) เพื่อนำไปสู่การพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดประเภทอาคาร ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างและการอยู่อาศัย (1.2) และกฎเกณฑ์ด้านความปลอดภัย ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร (1.3) พร้อมทั้งข้อสังเกตเทียบเคียงกับกฎหมายไทย

1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาคารสูงและอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน

ประเทศฝรั่งเศสมีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารสูงและอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชนที่สำคัญ 3 ฉบับ ซึ่งมีหลักการและวัตถุประสงค์ดังจะกล่าวโดยสังเขป ต่อไปนี้

(1) ประมวลกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างและการอยู่อาศัย (Le Code de la Construction et de l'Habitation)⁵

กฎหมายนี้มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยของอาคารและการป้องกันอัคคีภัยให้สอดคล้องกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และอื่น ๆ โดยโครงสร้างของประมวลกฎหมายฉบับนี้ แบ่งเป็น 2 ส่วน⁶ คือ ส่วนนิติบัญญัติ (Partie Législative)

⁵ [ออนไลน์], เข้าถึงจาก https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074096/LEGISCTA000006108136/#LEGISCTA000006108136 Version en vigueur au 12 décembre 2023 เมื่อ 14 กันยายน 2565.

⁶ โดยทั่วไป โครงสร้างประมวลกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ (1) ส่วนนิติบัญญัติ (Partie législative) เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ กำหนดหลักเกณฑ์การบังคับใช้ทั่วไป (2) ส่วนรัฐฎีกา (Partie réglementaire) เป็นการกำหนดรายละเอียดการบังคับใช้กฎหมาย ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกรัฐมนตรี (มีต่อหน้าถัดไป)

ตั้งแต่มาตรา L111-1 ถึงมาตรา L863-5 และส่วนรัฐกฤษฎีกา (Partie réglementaire) มาตรา R111-1 ถึงมาตรา R863-17

ในบรรพ 1⁷ ของส่วนรัฐกฤษฎีกา ซึ่งเป็นบรรพที่ว่าด้วยการก่อสร้าง การบำรุงรักษา และปรับปรุงต่อเติมอาคาร มี 8 ลักษณะ คือ ลักษณะที่ 1 (Titre I) หลักเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการก่อสร้าง และการปรับปรุงซ่อมแซมอาคาร (มาตรา R111-1 ถึงมาตรา R113-24) ลักษณะที่ 2 (Titre II) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกแบบ การก่อสร้าง และการใช้งานอาคาร (มาตรา R121-1 ถึงมาตรา R126-47) ลักษณะที่ 3 (Titre III) กฎความปลอดภัยทั่วไป (มาตรา R131-1 ถึงมาตรา R134-62) ลักษณะที่ 4 (Titre IV) ความปลอดภัยของบุคคลจากความเสี่ยงอันเกิดจากอัคคีภัย (มาตรา R141-1 ถึงมาตรา R146-35) ลักษณะที่ 5 (Titre V) คุณลักษณะด้านสุขภาพและอนามัย (มาตรา R151-1 ถึงมาตรา R157-6) ลักษณะที่ 6 (Titre VI) การเข้าถึง และคุณลักษณะของการใช้งานอาคาร (มาตรา R161-1 ถึงมาตรา R165-21) ลักษณะที่ 7 (Titre VII) สมรรถนะด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม (มาตรา R171-1 ถึงมาตรา R175-9) และลักษณะที่ 8 (Titre VIII) การควบคุมตรวจสอบและบทลงโทษ (มาตรา R184-1 ถึงมาตรา R186-1)

เนื้อหาของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยสาธารณะและมาตรการป้องกันภัยและความตื่นตระหนกเมื่อเกิดภัยพิบัติ โดยเฉพาะจากการเกิดอัคคีภัย จะอยู่ในลักษณะที่ 4 (Titre IV) ว่าด้วยความปลอดภัยของบุคคลจากความเสี่ยงอันเกิดจากอัคคีภัย ในหมวด 2 บัญญัติหลักเกณฑ์ความปลอดภัยในอาคารพักอาศัย ตามมาตรา R142-1 ถึงมาตรา R142-5 หมวด 3 บัญญัติเกี่ยวกับอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน ตั้งแต่มาตรา R143-1 ถึงมาตรา R143-47 หมวด 5 บัญญัติเกี่ยวกับอาคารสูงปานกลาง ตั้งแต่มาตรา R145-1 ถึงมาตรา R145-6 หมวด 6 บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมอาคารสูงมาก ตั้งแต่มาตรา R146-1 ถึงมาตรา R146-35

หากพิจารณารายละเอียดเนื้อหาของบทบัญญัติในประมวลกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้าง และการอยู่อาศัยของประเทศฝรั่งเศส อาจเทียบได้กับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ของประเทศไทย ที่ตราขึ้นโดยรวมกฎหมายเดิม 2 ฉบับ เข้าด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 6)

หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และในทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย มักจะปรับใช้ประมวลในส่วนรัฐกฤษฎีกา และการระบุเลขมาตราจะมีตัวอักษรที่แสดงลำดับศักดิ์ของกฎหมายไว้ด้วย โดย “L” หมายถึง กฎหมายระดับรัฐบัญญัติ “R” หมายถึง กฎซึ่งผ่านความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐ “D” หมายถึง กฎทั่วไปของฝ่ายบริหาร และ “A” หมายถึง ประกาศ หรือคำสั่งทั่วไป (arrêtés) ที่มาข้อมูล : lexique-api-lgf.docx – Légifrance.

⁷ Livre 1^{er} : Construction, entretien et renovation des bâtiments (Article R111-1 ถึง Article R192-4), [Online], retrieved from [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074096/LEGISCTA000006108136/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074096/LEGISCTA000006108136/#LE_GISCTA000006108136) Version en vigueur au 12 décembre 2023 เมื่อ 14 กันยายน 2565.



การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรของอาคารและสิ่งปลูกสร้าง⁸ ซึ่งจะได้พิจารณาสาระสำคัญในข้อ 1.2 ต่อไป

(2) ประมวลกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง (Le Code de l'urbanisme)

เป็นการประมวลบทบัญญัติกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการวางผังเมืองและการพัฒนาที่ดินอันเป็นมรดกร่วมกันของชาติฝรั่งเศส⁹ ให้มีความสอดคล้องกันทั่วทั้งดินแดนของประเทศฝรั่งเศส⁹ และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสงวนและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามนโยบายด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน ประมวลกฎหมายนี้จึงบัญญัติกฎเกณฑ์วิธีการและขั้นตอนเทคนิค รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมือง การใช้ การควบคุมและสงวนรักษาพื้นดินและพื้นที่ และการพัฒนาที่ดิน การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ กฎหมายผังเมืองจึงแสดงออกถึงนโยบายสาธารณะด้านการผังเมืองของประเทศ¹⁰ โดยมาตรา L101-2¹¹ แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง บัญญัติเป็นหลักการว่า “เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่ยั่งยืน การดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐในด้านการวางผังเมืองจะต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ :

1. ความสมดุลระหว่าง :

ก) ประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองและชนบท

ข) การฟื้นฟูเมือง การพัฒนาเมืองและชนบทที่มีการควบคุมเฉพาะเป็นพิเศษ การปรับโครงสร้างพื้นที่ทำให้มีลักษณะเป็นเมือง การฟื้นฟูศูนย์กลางเมืองและชนบท การป้องกันการขยายตัวของเมือง

ค) การใช้พื้นที่ธรรมชาติอย่างประหยัด การอนุรักษ์พื้นที่ที่จัดสรรให้กับกิจกรรมการเกษตรและป่าไม้ และการคุ้มครองพื้นที่ธรรมชาติ สภาพแวดล้อม และภูมิทัศน์ทางธรรมชาติ

⁸ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, (2522, 14 พฤษภาคม), ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม 96 ตอนที่ 80., น. 43.

⁹ ประมวลกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

มาตรา L101-1 “ดินแดนฝรั่งเศสเป็นมรดกร่วมกันของชาติ

หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดการดูแลและปกป้องคุ้มครองดินแดนของชาติภายใต้ขอบเขตหน้าที่และอำนาจของตน

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา L101-2 หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในพื้นที่โดยคาดการณ์ถึงผลกระทบ และจะต้องคำนึงถึงอำนาจอิสระของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

¹⁰ Bernard DROBENKO, Droit de l'urbanisme, Paris : Lextenso édition, pp. 33-34.

¹¹ L'article L101-2 du Code de l'urbanisme.

- ง) การดูแลและคุ้มครองเขตเมือง การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูมรดกทางวัฒนธรรม
- จ) ความต้องการด้านการพัฒนา

2. คุณภาพของเมือง สถาปัตยกรรมและภูมิทัศน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประตูหรือทางเข้าสู่เมือง

3. ความหลากหลายของหน้าที่ในเขตเมืองและชนบท และความหลากหลายทางสังคมในแหล่งที่อยู่อาศัย โดยการทำให้มีการก่อสร้างและความสามารถในการฟื้นฟูที่เพียงพอ เพื่อตอบสนองความต้องการในปัจจุบันและอนาคต ในด้านรูปแบบที่อยู่อาศัย การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว กีฬา วัฒนธรรม และประโยชน์สาธารณะ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ และสิ่งอำนวยความสะดวกเชิงพาณิชย์ โดยคำนึงถึงเป้าหมายการกระจายความสมดุลทางภูมิศาสตร์ ระหว่างการจ้างงาน ที่อยู่อาศัย ร้านค้า และบริการ โดยเฉพาะบริการสำหรับครอบครัว การปรับปรุงประสิทธิภาพพลังงาน การพัฒนาการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ ลดภาระความจำเป็นในการเดินทางด้วยรถยนต์ และพัฒนาการขนส่งทางเลือกแทนการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคล

4. ความปลอดภัยสาธารณะและการสาธารณสุข

5. การป้องกันความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติที่คาดการณ์ได้ ความเสี่ยงภัยจากการทำเหมืองแร่ ความเสี่ยงทางเทคโนโลยี มลพิษ และความเดือดร้อนรำคาญทุกประเภท

6. การคุ้มครองสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและภูมิทัศน์ การอนุรักษ์คุณภาพอากาศ น้ำ ดิน และใต้ผิวดิน ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ ระบบนิเวศ พื้นที่สีเขียว ตลอดจนการสร้าง การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูความต่อเนื่องของระบบนิเวศ

6. ทวิ การป้องกันหรือลดการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ธรรมชาติให้เป็นพื้นที่เมือง โดยตั้งเป้าหมายไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นพื้นที่เมืองสุทธิเพิ่มขึ้นในระยะยาว

7. การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและส่งเสริมการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การใช้ทรัพยากรจากฟอสซิลอย่างคุ้มค่า การบริหารจัดการพลังงาน และการผลิตพลังงานจากแหล่งพลังงานหมุนเวียน

8. การสนับสนุนส่งเสริมหลักการตามแนวคิดสากลว่าด้วยสังคมที่เอื้อรับทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คนพิการหรือบุคคลที่ไม่สามารถดูแลตนเองได้ ทั้งในเขตเมืองและชนบท”

ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองของประเทศฝรั่งเศส จัดแบ่งเป็นหลายระดับ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศ และการบังคับใช้กฎหมายการผังเมืองจะอยู่ภายใต้หลักลำดับชั้นของกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายผังเมืองระดับท้องถิ่นย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายผังเมืองระดับประเทศ เมื่อกฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและประโยชน์สาธารณะด้านการผังเมืองของประเทศ ด้วยเหตุนี้ทุกประเทศจึงมีการตรากฎหมายผังเมืองเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินและพื้นที่ของประเทศ สำหรับประเทศไทยมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 ซึ่งมุ่งเน้นการจัดทำโครงการโดยอาศัยต้นแบบจาก Town and Country Act 1944



ของประเทศอังกฤษ โดยรับอิทธิพลของแนวคิดอุทยานนคร (Garden City)¹² ที่เป็นการวางผังเมืองแบบอุดมคติ ปรากฏว่ากฎหมายว่าด้วยการผังเมืองฉบับแรกของประเทศไทยมีการใช้งานจริงในทางปฏิบัติเพียงครั้งเดียว ในปี พ.ศ. 2497 กับบริเวณพื้นที่เพลิงไหม้ในจังหวัดสุรินทร์¹³ ต่อมา จึงมีการตราพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมืองมากขึ้น และปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับ ความก้าวหน้าของวิชาผังเมืองและสภาพของท้องที่ที่พัฒนาไปจากอดีต¹⁴ แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายการผังเมือง ฉบับ พ.ศ. 2518 ออกแบบมาสำหรับการวางผังเมืองขนาดกลางหรือเมืองทั่วไปที่ไม่ใช่เมืองขนาดใหญ่¹⁵ ประกอบกับมีเนื้อหากฎหมายที่เปิดช่องให้ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายผังเมืองมีอำนาจดุลพินิจ ผ่านการตีความกฎหมายอย่างมาก รวมทั้งให้อำนาจแก้ไขผังเมืองและข้อกำหนดผังเมืองได้ จนมีข้อวิพากษ์ เกี่ยวกับการที่กฎหมายเปิดโอกาสให้กลุ่มทุนและกลุ่มการเมืองแสวงประโยชน์ผ่านโครงการพัฒนาที่ขัด ต่อหลักวิชาการผังเมือง¹⁶ สำหรับกฎหมายการผังเมืองฉบับปัจจุบันของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อใช้เป็นกรอบนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับภาค และระดับจังหวัด อันเป็นกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่¹⁷

(3) รัฐฤษฎีกา ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2011

ประเทศฝรั่งเศสได้ตรากฎหมายลำดับรองที่สำคัญและเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับ อาคารสูง คือ รัฐฤษฎีกา ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2011 ว่าด้วยระเบียบกฎเกณฑ์ด้านความปลอดภัย ของอาคารสูงจากการเกิดอัคคีภัยและความตื่นตระหนกของผู้อยู่อาศัยหรือประชาชนบริเวณใกล้เคียง¹⁸

ภายหลังเหตุการณ์การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นกับอาคารเวิลด์เทรดเซนเตอร์ (World Trade Center – WTC) เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 หรือที่รู้จักกันในชื่อว่าเหตุการณ์ 9/11 เหตุวินาศกรรมที่เกิดขึ้นกับตึกระฟ้าดังกล่าว เป็นสิ่งที่เหนือความคาดหมายจากหลักเกณฑ์มาตรฐาน ที่กำหนดในกฎข้อบังคับทั่วไปเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาคารสูง บทเรียนเหตุการณ์ 9/11 ของประเทศ

¹² ปานปั่น รองทานาม, “วิวัฒนาการการผังเมืองของประเทศไทย,” วารสารหน้าจั่ว ฉบับที่ 12, 2558, น. 258-259.

¹³ เฟื่องอ้าง

¹⁴ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, (2518, 13 กุมภาพันธ์), ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม 92 ตอนที่ 33., น. 66.

¹⁵ ธงชัย โรจนกันนท์, “วิเคราะห์และวิพากษ์พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518,” วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ ปีที่ 4 ฉบับที่ 1, 2558, น. 14.

¹⁶ เฟื่องอ้าง, น. 11-12.

¹⁷ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562, (2562, 29 พฤษภาคม), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136 ตอนที่ 71 ก., น. 70.

¹⁸ Arrêté du 30 décembre 2011 portant règlement de sécurité pour la construction des immeubles de grande hauteur et leur protection contre les risques d'incendie et de panique.

สหรัฐอเมริกา ทำให้ประเทศฝรั่งเศสได้ทบทวนมาตรการเกี่ยวกับการจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้กับอาคารสูง อันเป็นเหตุทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สิน โดยเฉพาะความตึ้นตระหนกจากการเกิดวินาศกรรมและอัคคีภัยในอาคารสูง นอกเหนือไปจากกฎระเบียบด้านความปลอดภัยเกี่ยวกับอาคารหรือสถานที่สาธารณะที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน และความปลอดภัยของอาคารสูงที่มีอยู่แล้ว ซึ่งประเทศฝรั่งเศสได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของอาคารสูงมาโดยตลอด นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1967 ที่มีการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับอาคารสูงเป็นครั้งแรก และปรับปรุงแก้ไขต่อมาในปี ค.ศ. 1977 แต่อย่างไรก็ดี จากเหตุการณ์การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นกับตึกระฟ้าแห่งมหานครนิวยอร์ก เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าระบบความปลอดภัยจากอัคคีภัย (Les systèmes de sécurité incendie – SSI) และระบบการอพยพผู้คนในอาคารสูงยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ จึงมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของอาคารสูง โดยเฉพาะเพื่อการป้องกันอัคคีภัยที่ครอบคลุมครบถ้วนที่สุด ทั้งระบบป้องกันอัคคีภัย มาตรการสำหรับการกักกันและระบบการอพยพผู้คนที่อยู่ในอาคารสูง¹⁹ ตามรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2011 ว่าด้วยระเบียบกฎหมายด้านความปลอดภัยของอาคารสูงฯ ที่เพิ่มมาตรการเกี่ยวกับการจัดส่วนกันไฟ (Un compartimentage coupe – feu) เป็นมาตรการป้องกันอัคคีภัยล่วงหน้า (La protection feu passive – PFP) และมาตรการอื่นเพื่อป้องกันหายนะจากอัคคีภัยและวินาศภัยอื่น รัฐกฤษฎีกาฉบับนี้เป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับกับการก่อสร้างและการดัดแปลงอาคารสูงให้อยู่ภายใต้กฎหมายด้านความปลอดภัยจากความเสี่ยงต่ออัคคีภัยและความตึ้นตระหนกของผู้คน

หากพิจารณากฎหมายไทยจะเห็นว่ามีความคล้ายคลึงหลายฉบับ ได้แก่ กฎกระทรวง และประกาศกระทรวง ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่กำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดที่เฉพาะเจาะจงเพื่อความปลอดภัยเกี่ยวกับอาคาร เช่น กฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 42 (พ.ศ. 2537) ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2540) และฉบับที่ 69 (พ.ศ. 2564) กำหนดเกี่ยวกับระบบป้องกันเพลิงไหม้ในอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษ หรือกฎกระทรวง ฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2551) กำหนดเกี่ยวกับระบบป้องกันอัคคีภัย ฯลฯ ดังจะได้พิจารณาในรายละเอียดต่อไป

เมื่อได้ทราบถึงภาพรวมโดยสังเขปของบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคารสูงและอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชนในประเทศฝรั่งเศส และอาคารชุมนุมคนและโรงแรมสรรพตามกฎหมายไทยแล้ว ในหัวข้อต่อไปจะได้ศึกษาหลักเกณฑ์การจัดประเภทอาคารตามกฎหมายฝรั่งเศสและกฎหมายไทย

¹⁹ Raphaël SLAMA, “Réflexion sur la sécurité des immeubles de grande hauteur (IGH) suit aux attentats du World Trade Center,” les rapports du conseil général des Ponts et Chaussées n° 2002-0075-01 novembre 2002, [Online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/044000185.pdf> เมื่อ 14 กันยายน 2565.



1.2 หลักเกณฑ์การจัดประเภทอาคารตามประมวลกฎหมายฝรั่งเศสว่าด้วยการก่อสร้างและการอยู่อาศัย

ประมวลกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างและการอยู่อาศัยได้กำหนดนิยามและจัดประเภทอาคารสูงและอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน โดยแบ่งประเภทอาคารไว้ ดังนี้

1.2.1 อาคารสูง (Des immeubles de grands hauteurs – IGH)

การจัดประเภทอาคารตามกฎหมายฝรั่งเศส จะแบ่งตามการใช้งานอาคาร เพื่อดำเนินกิจกรรมหรือการประกอบกิจการต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา R146-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างและการอยู่อาศัย²⁰ และตามรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2011 ว่าด้วยระเบียบกฎเกณฑ์ด้านความปลอดภัยของอาคารสูง²¹ จำแนกเป็น 10 ประเภท ได้แก่

(1) GHA : อาคารสูงสำหรับการอยู่อาศัย (Immeubles de grande hauteur à usage d’habitation) หากมีความสูงเกินกว่า 50 เมตร จัดเป็นอาคารสูงมาก

(2) GHO : อาคารสูงสำหรับใช้เป็นโรงแรม (Immeubles de grande hauteur à usage d’hôtel)

(3) GHR : อาคารสูงสำหรับใช้เป็นสถานศึกษา (Immeubles de grande hauteur à usage d’enseignement)

(4) GHS : อาคารสูงสำหรับใช้เป็นที่จัดเก็บเอกสาร (Immeubles de grande hauteur à usage de dépôt d’archives)

(5) GHTC : อาคารสูงสำหรับใช้เป็นหอควบคุม (Immeubles de grande hauteur à usage de tour de contrôle)

(6) GHU : อาคารสูงสำหรับใช้เป็นสถานพยาบาล (Immeubles de grande hauteur à usage sanitaire)

(7) GHW 1 : อาคารสำนักงาน ที่มีความสูงระหว่าง 28 ถึง 50 เมตร (Immeubles de grande hauteur à usage de bureaux, entre 28 mètres et 50 mètres) (เรียกว่า “อาคารสูงปานกลาง”)

(8) GHW 2 : อาคารสำนักงาน ที่มีความสูงเกินกว่า 50 เมตร (Immeubles à usage de bureaux, supérieurs à 50 mètres) (เรียกว่า “อาคารสูงมาก”)

(9) GHZ : อาคารสูงสำหรับการใช้งานแบบผสม (immeubles de grande hauteur à usage mixte)

(10) ITGH : อาคารที่มีความสูงมากเกินกว่า 200 เมตร (immeubles de très grande hauteur, dont la hauteur est supérieure à 200 mètres) (เรียกว่า “อาคารสูงพิเศษ”)

²⁰ Le Code de la Construction et de l’Habitation.

²¹ Arrêté du 30 décembre 2011 portant règlement de sécurité pour la construction des immeubles de grande hauteur et leur protection contre les risques d’incendie et de panique.

โดยมาตรา R146-3 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างและการอยู่อาศัย บัญญัติเป็นหลักการว่า อาคารที่จัดเป็นอาคารสูงตามกฎหมายฉบับนี้ ต้องจัดให้มีพื้นที่ของอาคารชั้นบนสุด ที่ใช้งานได้เมื่อเทียบกับระดับพื้นดิน (plancher bas du dernier niveau) ที่สามารถรับรองยานพาหนะ เครื่องจักรและเครื่องมือสำหรับบริการสาธารณะกู้ภัยฉุกเฉินและการดับเพลิง โดยอาคารที่พักอาศัย ที่มีความสูงเกิน 50 เมตร และอาคารประเภทอื่นที่มีความสูงตั้งแต่ 28 เมตรขึ้นไป จัดเป็นอาคารสูงทั้งสิ้น เพื่อจัดให้มีมาตรการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสำหรับอัคคีภัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในรัฐกฤษฎีกา

ต่อมา เมื่อปี ค.ศ. 2018 ประเทศฝรั่งเศสได้มีการตรากฎหมายชื่อว่า “กฎหมายเอลอง”²² (La loi Elan) ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ. 2018 แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้าง และการอยู่อาศัย และประมวลกฎหมายว่าด้วยผังเมือง โดยจำแนกประเภทอาคารสูงเพิ่มเติม เรียกว่า อาคารสูงระดับปานกลาง สำหรับอาคารที่อยู่อาศัยที่มีความสูงระหว่าง 28 ถึง 50 เมตร ทั้งนี้ เนื่องจากอาคารสูง ทั้ง 3 ประเภท คือ อาคารสูงปานกลาง อาคารสูงมาก และอาคารสูงพิเศษ มีมาตรฐานด้านความปลอดภัย แตกต่างกัน และการก่อสร้างอาคารที่มีความสูงเกิน 28 เมตร จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เข้มงวด และมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าอาคารที่อยู่อาศัยแนวราบ โดยมาตรการที่เข้มงวดสำหรับอาคารสูง ย่อมมีค่าใช้จ่ายสูง ตามไปด้วย ทั้งมาตรการในขณะการก่อสร้างอาคารเกี่ยวกับโครงสร้างอาคารที่ต้องมีความต้านทานการเกิดอัคคีภัย การจัดให้มีอุปกรณ์ตรวจจับอัคคีภัยและอุปกรณ์เตือนภัย อุปกรณ์อำนวยความสะดวกสำหรับการเข้าปฏิบัติการ ของหน่วยดับเพลิง เป็นต้น รวมทั้งจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบและปรับปรุงอุปกรณ์ด้านความปลอดภัย ตลอดอายุการใช้งานของอาคาร และมีหน่วยรักษาความปลอดภัยจากอัคคีภัยซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะถาวร ประจำการ ณ อาคารนั้น ๆ ส่วนการก่อสร้างอาคารแนวราบ หรืออาคารที่มีความสูงน้อยกว่า 28 เมตร ย่อมมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่า โดยลดทอนมาตรการด้านความปลอดภัยจากอัคคีภัยลง โดยเฉพาะอาคาร ที่ไม่ได้เปิดให้บริการแก่สาธารณชน และมีการยึดหยุ่นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยจากอัคคีภัย ที่ต้องจัดให้มีในลักษณะถาวรในอาคารประเภทนี้

สำหรับกฎหมายไทย พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 4 ได้บัญญัติประเภทอาคารไว้ ดังนี้

(1) อาคารสูง หมายความว่า อาคารที่บุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ ที่มีความสูงตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไป การวัดความสูงของอาคารให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงพื้นดาดฟ้า สำหรับอาคารทรงจั่ว หรือปั้นหยาให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงยอดผนังของชั้นสูงสุด

(2) อาคารขนาดใหญ่พิเศษ หมายความว่า อาคารที่ก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้พื้นที่อาคาร หรือส่วนใดของอาคารเป็นที่อยู่อาศัย หรือประกอบกิจการประเภทเดียวหรือหลายประเภท โดยมีพื้นที่ รวมกันทุกชั้นในหลังเดียวกันตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตรขึ้นไป

²² [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://www.gouvernement.fr/action/elan-une-loi-pour-l-evolution-du-logement-de-l-amenagement-et-du-numerique> เมื่อ 14 กันยายน 2565.



(3) อาคารชุมนุมคน หมายความว่า อาคารหรือส่วนใดของอาคารที่บุคคลอาจเข้าไปภายในเพื่อประโยชน์ในการชุมนุมคนที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 1,000 ตารางเมตรขึ้นไป หรือชุมนุมคนได้ตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป

(4) โรงมหรสพ หมายความว่า อาคารหรือส่วนใดของอาคารที่ใช้เป็นสถานที่สำหรับฉายภาพยนตร์ แสดงละคร แสดงดนตรี หรือการแสดงรื่นเริงอื่นใด และมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดให้สาธารณชนเข้าชมการแสดงนั้นเป็นปกติธุระ โดยจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม

นอกจากนี้ กฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดนิยามของอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษไว้ในลักษณะเดียวกัน

หากพิจารณาประเภทอาคารจากการควบคุมการใช้ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 32 ได้บัญญัติกำหนดอาคารประเภทที่ควบคุมการใช้ไว้ ได้แก่ อาคารคลังสินค้า โรงแรม อาคารชุด สถานพยาบาล อาคารเพื่อกิจการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม การศึกษา การสาธารณสุข หรือกิจการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งก็คือกฎกระทรวงกำหนดอาคารประเภทควบคุมการใช้ พ.ศ. 2552 ที่กำหนดประเภทอาคารควบคุมการใช้เพิ่มเติม อาทิ อาคารค้าปลีกค้าส่ง หอประชุม อาคารสำนักงาน หรือที่ทำการ หอพัก อาคารใช้เก็บวัตถุอันตราย

1.2.2 อาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน (Les établissements recevant du public – ERP)

ตามกฎหมายฝรั่งเศส อาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน คือ อาคารสถานที่และบริเวณของสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดที่อนุญาตให้บุคคลทั่วไปเข้าได้ไม่ว่าในฐานะใด และไม่ว่าจะเสียค่าใช้จ่ายในการเข้าอาคารหรือไม่ก็ตาม เพื่อการประชุมหรือการสังสรรค์ที่เปิดรับผู้มาร่วมงานทุกคนทั้งโดยการรับเชิญหรือโดยชำระเงินเข้าร่วมงาน นอกเหนือจากบุคลากรของสถานที่นั้น ๆ ถือเป็นส่วนหนึ่งของสถานที่สาธารณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา R143-2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างและการอยู่อาศัย²³ ตัวอย่างอาคารประเภทนี้ ได้แก่ ห้างสรรพสินค้า โรงภาพยนตร์ โรงละครและโรงมหรสพอื่น อาคารจัดแสดง ร้านอาหาร ร้านกาแฟ ผับ บาร์ และสถานบันเทิงต่าง ๆ เป็นต้น

²³ Code de la construction et de l'habitation.

Article R143-2 “Pour l'application du présent chapitre, constituent des établissements recevant du public tous bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises, soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non.

Sont considérées comme faisant partie du public toutes les personnes admises dans l'établissement à quelque titre que ce soit en plus du personnel...”

หากพิจารณาเทียบเคียงกฎหมายไทย อาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน คือ อาคารชุมนุมคนและโรงแรมรสพ ซึ่งตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดอาคารประเภทควบคุมการใช้ พ.ศ. 2552 และกฎกระทรวงว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้อาคารเพื่อประกอบกิจการโรงแรมรสพ ประเภทและระบบความปลอดภัยของโรงแรมรสพ และอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับอนุญาตให้ใช้อาคารเพื่อประกอบกิจการโรงแรมรสพ พ.ศ. 2550 กำหนดให้อาคารชุมนุมคน และโรงแรมรสพเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร²⁴

โดยที่อาคารสูงและอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชนเป็นอาคารประเภท ที่มีจำนวนคนอยู่อาศัยหรือคนที่เข้ามาทำกิจกรรมหรือประกอบกิจการเป็นจำนวนมาก และด้วยข้อจำกัด เกี่ยวกับความสูงและลักษณะเฉพาะของอาคารที่รองรับคนจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ ด้านความปลอดภัยสาธารณะที่เหมาะสมกับความสูงและลักษณะของอาคาร รวมทั้งจำเป็นต้องมีมาตรการ ป้องกันวินาศภัยและอัคคีภัยที่สูงกว่าอาคารแนวราบหรืออาคารบ้านเรือนอยู่อาศัยทั่วไป ดังจะได้ศึกษา ต่อไปใน 1.3

1.3 กฎเกณฑ์ด้านความปลอดภัยจากอัคคีภัยตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ตามกฎหมายฝรั่งเศส กฎเกณฑ์ด้านความปลอดภัยจากอัคคีภัยมีบัญญัติไว้ ทั้งในประมวลกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างและการอยู่อาศัย และในรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2011 ว่าด้วยระเบียบกฎเกณฑ์ด้านความปลอดภัยของอาคารสูงๆ โดยกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญ ดังนี้

1.3.1 หลักการรับรองความปลอดภัยจากความเสี่ยงอันเกิดจากอัคคีภัยและความตื่นตระหนก ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างและการอยู่อาศัย

ประมวลกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างและการอยู่อาศัย ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2021 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ว่าด้วยความปลอดภัยของบุคคลจากความเสี่ยงภัยด้านอัคคีภัย (Sécurité des personnes contre les risques d'incendie) ไว้ในภาคที่ 4²⁵ ซึ่งมี 6 หมวด คือ

- หมวด 1 หลักเกณฑ์ทั่วไป (Règles générales) ตั้งแต่มาตรา R141-1 ถึงมาตรา R146-35 บัญญัติเกี่ยวกับประเภทวัสดุก่อสร้างและโครงสร้างประเภทต่าง ๆ เมื่อต้องตกอยู่ในสถานการณ์อัคคีภัย

- หมวด 2 อาคารที่อยู่อาศัย (Bâtiments d'habitation) ตั้งแต่มาตรา R142-1 ถึงมาตรา R142-5 บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับแผนผังของอาคารสถานที่ โครงสร้าง วัสดุและอุปกรณ์ การก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยจะต้องสามารถป้องกันผู้อยู่อาศัยจากอัคคีภัยได้

²⁴ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

²⁵ Code de la construction et de l'habitation, Titre IV : Sécurité des personnes contre les risques d'incendie.



- หมวด 3 อาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน (Etablissements recevant du public) ตั้งแต่มาตรา R143-1 ถึงมาตรา R143-47 ได้บัญญัติข้อกำหนดเพื่อความปลอดภัยต่อความเสี่ยงจากอัคคีภัยและความตื่นตระหนกจากไฟไหม้ในสถานที่นั้น โดยผู้สร้าง เจ้าของ และผู้ดำเนินการสถานประกอบการที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชนจะต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยของบุคคลจากเหตุอัคคีภัย ทั้งในขณะก่อสร้างและระหว่างดำเนินการหรือการใช้งานอาคาร และประการสำคัญอาคารประเภทนี้จะต้องก่อสร้างในลักษณะที่ให้มีการอพยพผู้คนอย่างรวดเร็วและเป็นระเบียบ โดยต้องมีอาคารหนึ่งหลังหรือมากกว่านั้นตั้งอยู่ติดกับถนนหรือพื้นที่ว่างเพื่อใช้ในการอพยพผู้คน และให้ระดับเพลิงและรถหน่วยกู้ภัยฉุกเฉินเข้าถึงได้สะดวก รวมถึงหลักเกณฑ์เพื่อความปลอดภัยเกี่ยวกับการจัดเก็บวัตถุไวไฟ การติดตั้งไฟฟ้า แก๊ส การทำความร้อนและการระบายอากาศ ฯลฯ นอกจากนี้อาคารประเภทนี้จะต้องติดตั้งอุปกรณ์แจ้งเตือนภัย บริการเผ่าระวัง และจัดให้มีอุปกรณ์ดับเพลิงที่เหมาะสมอีกด้วย

- หมวด 4 อาคารที่ประกอบวิชาชีพ (Bâtiments à usage professionnel) บัญญัติไว้ในมาตรา R144-1 เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับสถานประกอบการตามกฎหมายแรงงาน

- หมวด 5 อาคารที่มีความสูงปานกลาง (Immeubles de moyenne hauteur) ตั้งแต่มาตรา R145-1 ถึงมาตรา R145-6 บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นข้อกำหนดเพื่อความปลอดภัยของบุคคลจากความเสี่ยงในการเกิดอัคคีภัยและมาตรการป้องกันความตื่นตระหนกของผู้คนเมื่อเกิดอัคคีภัยในอาคารสูงปานกลาง ซึ่งใช้กับอาคารความสูงขนาดปานกลางทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างและการดัดแปลง รวมถึงส่วนควบของอาคารด้วย

- หมวด 6 อาคารสูงมาก (Immeubles de grande hauteur) ตั้งแต่มาตรา R146-1 ถึงมาตรา R146-35

กฎหมายเกี่ยวกับอาคารสูงทั้งสามประเภท ได้แก่ อาคารสูงปานกลาง อาคารสูงมาก และอาคารสูงพิเศษ รวมทั้งอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชนต่างมีหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับการรับรองความปลอดภัยจากความเสี่ยงอันเกิดจากการเกิดอัคคีภัยและความตื่นตระหนกเมื่อเกิดอัคคีภัย (assurer la sécurité contre les risques d'incendie et de panique) โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์สาระสำคัญสำหรับอาคารแต่ละประเภท ดังนี้

(1) กฎเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับการป้องกันอัคคีภัยสำหรับอาคารสูง

มาตรา R146-1²⁶ แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างและการอยู่อาศัย บัญญัติเป็นหลักว่า บทบัญญัติหมวด 6 นี้มุ่งหมายเพื่อความปลอดภัยของบุคคลต่อความเสี่ยงจากอัคคีภัย

²⁶ Code de la construction et de l'habitation.

L'article R146-1 "Le présent chapitre fixe les dispositions destinées à assurer la sécurité des personnes contre les risques d'incendie et de panique dans les immeubles de grande hauteur.

Il est applicable à tous les immeubles de grande hauteur à construire, aux transformations et aménagements à effectuer dans les immeubles existants et aux changements de destination des locaux dans ces immeubles"

และความตื่นตระหนกเมื่อเกิดอัคคีภัยในอาคารสูง และใช้บังคับกับการดำเนินการเกี่ยวกับอาคารสูงทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการสร้าง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาอาคารที่มีอยู่แล้ว โดยมีข้อยกเว้นไม่ใช้บังคับกับอาคารสูงซึ่งมีจำนวนผู้อยู่อาศัยในแต่ละชั้นน้อยกว่า 1 คน ต่อ 100 ตารางเมตร ตามมาตรา R146-2 แห่งกฎหมายเดียวกัน

และมาตรา R146-9 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างและการอยู่อาศัย บัญญัติสาระสำคัญว่า เพื่อความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัยในอาคารและในพื้นที่ใกล้เคียง การก่อสร้างอาคารสูงต้องเคารพต่อหลักความปลอดภัยสาธารณะอย่างเคร่งครัด โดยให้มีการปฏิบัติตามหลักการด้านความปลอดภัยดังต่อไปนี้

ก. กรณีที่เกิดเพลิงไหม้ จะต้องดำเนินการดับเพลิงให้สำเร็จก่อนที่เพลิงจะลุกลามถึงระดับที่จะเป็นอันตราย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องมีการจัดระบบแนวกันไฟไว้ล่วงหน้าไม่ให้เพลิงลุกลามไปยังอีกที่หนึ่งในเวลาน้อยกว่า 2 ชั่วโมง และการใช้วัสดุต้องสามารถป้องกันการแพร่กระจายของไฟ โดยการจำกัดแหล่งที่มาของวัสดุกันไฟตามระเบียบที่กำหนด และห้ามใช้วัสดุที่ติดไฟและลุกลามอย่างรวดเร็ว

ข. เพื่อการอพยพผู้อยู่อาศัยในอาคาร จะต้องจัดให้มีบันไดหนีไฟ และมีกฎหมายห้ามใช้ลิฟต์ในชั้นที่เป็นต้นเพลิงหรือชั้นที่ได้รับผลกระทบหรือถูกเพลิงไหม้ เว้นแต่เป็นการใช้เพื่อการกู้ภัยฉุกเฉิน ภายใต้เงื่อนไขของข้อบังคับด้านความปลอดภัยตามมาตรา R146-5 แต่อย่างไรก็ดี กรณีที่เกิดภัยพิบัติในส่วนของอาคาร จะต้องจัดให้ลิฟต์โดยสารและลิฟต์สินค้าใช้งานได้ต่อไปเพื่อให้บริการพื้นที่ที่ไม่ได้รับผลกระทบหรือไม่ถูกไฟไหม้

ค. ภายในอาคารสูงจะต้องจัดให้มีแหล่งกำเนิดไฟฟ้าสำรองแห่งหนึ่งหรือหลายแห่ง เพื่อให้ฉุกเฉินเมื่อเกิดกระแสไฟฟ้าขัดข้อง และจะต้องจัดให้มีระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพตลอดจนมีมาตรการหรือการประสานเกี่ยวกับบริการสาธารณะด้านการดับเพลิงและกู้ภัย

ง. ในระหว่างชั้นหรือบันไดหนีไฟ จะต้องจัดให้มีอุปกรณ์ป้องกันควันในตำแหน่งพื้นที่ปิดเพื่อช่วยให้สามารถกำจัดควันได้อย่างรวดเร็ว

จ. เพื่อป้องกันไม่ให้เพลิงลุกลามออกไปนอกอาคารสูง จะต้องจัดแยกพื้นที่กันไฟตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยรัฐกฎีกว่าด้วยระเบียบกฎหมายเกณฑ์ด้านความปลอดภัยของอาคารสูง

นอกจากมาตรการที่กล่าวแล้วข้างต้น ในหมวด 6 ว่าด้วยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัยของบุคคลจากความเสี่ยงด้านอัคคีภัยในอาคารสูง ยังได้บัญญัติหลักเกณฑ์ความปลอดภัยประการอื่นอีก เช่น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับโครงสร้างอาคาร ผนัง กำแพง และหลักเกณฑ์ขั้นตอนและเงื่อนไขในการขออนุญาต

สำหรับหลักการรับรองความปลอดภัยจากความเสี่ยงอันเกิดจากอัคคีภัยและความตื่นตระหนกตามกฎหมายไทย พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 8 บัญญัติไว้เป็นหลักการว่า เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวก



แก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียด ในการนี้จึงได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีข้อกำหนดที่สำคัญเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะและการป้องกันอัคคีภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อกำหนดเกี่ยวกับระยะห่างของอาคารสูงกับถนนสาธารณะและความกว้างของถนนสาธารณะ ดังกล่าว รวมถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับพื้นที่ว่างหรือระยะร่นของอาคารสำหรับให้รถดับเพลิงเข้าปฏิบัติการ เมื่อเกิดเพลิงไหม้ ตามข้อ 2²⁷ และข้อ 3²⁸ นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการป้องกันเพลิงลุกลาม โดยต้องจัดให้มีผนังหรือประตูที่ทำด้วยวัสดุทนไฟเพื่อป้องกันเปลวเพลิงลุกลาม²⁹ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการอพยพผู้คนทางอากาศเมื่อเกิดเพลิงไหม้³⁰ รวมทั้งมีข้อกำหนดมาตรการ

²⁷ กฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ข้อ 2 “ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้น ไม่เกิน 30,000 ตารางเมตร ต้องมีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินนั้นยาวไม่น้อยกว่า 12.00 เมตร ติดถนนสาธารณะที่มีเขตทาง กว้างไม่น้อยกว่า 10.00 เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่นที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า 10.00 เมตร

สำหรับที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้น มากกว่า 30,000 ตารางเมตร ต้องมีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินนั้นยาวไม่น้อยกว่า 12.00 เมตร ติดถนนสาธารณะที่มีเขตทาง กว้างไม่น้อยกว่า 18.00 เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่นที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า 18.00 เมตร

ที่ดินด้านที่ติดถนนสาธารณะตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ต้องมีความกว้างไม่น้อยกว่า 12.00 เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนถึงบริเวณที่ตั้งของอาคาร และที่ดินนั้นต้องว่างเพื่อสามารถใช้เป็นทางเข้าออกของรถดับเพลิง ได้โดยสะดวกด้วย”

²⁸ กฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ข้อ 3 “อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษต้องจัดให้มีถนนที่มีผิวการจราจรกว้างไม่น้อยกว่า 6.00 เมตร ที่ปราศจากสิ่งกีดขวางโดยรอบอาคาร เพื่อให้รถดับเพลิงสามารถเข้าออกได้โดยสะดวก...”

²⁹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ข้อ 8 ทวิ “อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษต้องจัดให้มีผนังและประตูที่ทำด้วยวัสดุทนไฟ ที่สามารถปิดกั้นมิให้เปลวไฟหรือควันเมื่อเกิดเพลิงไหม้เข้าไปในบริเวณบันไดที่มีใช้บันไดหนีไฟของอาคาร ทั้งนี้ ผนังหรือประตู ดังกล่าวต้องสามารถทนไฟได้ไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง”

³⁰ กฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ข้อ 29 “อาคารสูงต้องมีดาดฟ้าและมีพื้นที่บนดาดฟ้าขนาดกว้าง ยาว ด้านละไม่น้อยกว่า 10.00 เมตร เป็นที่โล่งและว่างเพื่อใช้เป็นทางหนีไฟทางอากาศได้ และต้องจัดให้มีทางหนีไฟบนชั้นดาดฟ้าที่จะนำไปสู่บันไดหนีไฟได้สะดวก ทุกบันได รวมทั้งจัดให้มีอุปกรณ์เครื่องช่วยในการหนีไฟจากอาคารลงสู่พื้นดินได้โดยปลอดภัย”

ป้องกันอัคคีภัยอีกหลายประการ³¹ ซึ่งข้อกำหนดตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) แก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎหมาย ฉบับที่ 50 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีลักษณะที่มุ่งเน้นการคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะเช่นเดียวกับกฎหมายฝรั่งเศสดังกล่าวข้างต้น

(2) กฎเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับการป้องกันอัคคีภัยสำหรับอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน

สำหรับอาคารประเภทนี้ ประเทศฝรั่งเศสได้มีการตรากฎหมายเพื่อป้องกันความเสี่ยงจากการเกิดอัคคีภัยตั้งแต่ในช่วงปี ค.ศ. 1810 ซึ่งการแสดงในโรงละคร และห้องจัดแสดงหรือร้านค้าแฟ เป็นที่นิยมแพร่หลายทั่วไปในประเทศฝรั่งเศส³² โดยปัจจุบันประมวลกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างและการอยู่อาศัย บัญญัติรายละเอียดที่สำคัญไว้ ดังนี้

ก. มาตรา R143-1³³ แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างและการอยู่อาศัย บัญญัติว่า บทบัญญัติในหมวด 3 นี้ มีความมุ่งหมายเพื่อความปลอดภัยจากความเสี่ยงอันเกิดจากอัคคีภัยและความตื่นตระหนกในอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน โดยกำหนดให้ผู้สร้าง เจ้าของ และผู้ประกอบการหรือผู้ลงทุนในอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน ทั้งในเวลาก่อสร้างและระหว่างประกอบกิจการ ต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและคุ้มครองความปลอดภัยของบุคคล ซึ่งมาตรการต่าง ๆ ดังกล่าว กำหนดขึ้นตามลักษณะของการดำเนินงานในอาคาร ขนาดของอาคาร วิธีการก่อสร้าง จำนวนคนที่สามารถเข้าไปในอาคารได้ (ความจุของอาคาร) และความสามารถในการหลีกเลี่ยงผลกระทบจากอัคคีภัย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา R143-3 แห่งกฎหมายฉบับเดียวกัน รวมทั้งอาคารและสถานที่ประกอบการที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชนต้องสร้างในลักษณะที่หากเกิดอัคคีภัยขึ้น จะต้องจัดให้มีการอพยพคนได้อย่างเป็นระเบียบและรวดเร็ว และต้องมีอาคารหนึ่งหลังหรือมากกว่านั้นติดกับถนนหรือพื้นที่ว่างเพื่อให้มีการอพยพคนและให้รถดับเพลิงและหน่วยกู้ภัยฉุกเฉินเข้าถึงได้สะดวกรวดเร็ว (มาตรา R143-4)

ข. กฎเกณฑ์เกี่ยวกับวัสดุก่อสร้างและส่วนประกอบที่ใช้สำหรับอาคารและสถานที่ภายในต้องมีคุณลักษณะทนและมีความต้านทานที่เหมาะสมกับความเสี่ยงจากอัคคีภัยที่อาจเกิดขึ้น (มาตรา R143-5)

³¹ รายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดู มนตรี บัวมาก, “ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการอาคารสูงตามกฎหมายควบคุมอาคาร” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557), น. 31-33.

³² Anne-Claire Feliciangeli, “Le droit relatif à la prevention des risques d’incendie et panique dans les établissements recevant du public en France” (Thèse de doctorat de l’université Cote d’Azur), p. 12, [Online], retrieved from <https://tel.archives-ouvertes.fr/> เมื่อ 14 กันยายน 2565.

³³ Code de la construction et de l’habitation.

Article R143-1 “Le présent chapitre fixe les dispositions destinées à assurer la sécurité contre les risques d’incendie et de panique dans les établissements recevant du public.”



ค. การจัดพื้นที่ในอาคาร จะต้องจัดให้มีแผนผังอาคารสถานที่ติดแสดงให้ทราบอย่างเพียงพอ โดยคำนึงถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้น ทั้งสำหรับผู้ที่มาประจำในอาคารสถานที่และผู้ที่อยู่บริเวณใกล้เคียง (มาตรา R143-6)

ง. ต้องจัดให้มีทางออกและพื้นที่รอกอพยพที่ปลอดภัย เพื่ออพยพผู้คนอย่างรวดเร็วและปลอดภัยโดยจำนวนและความกว้างต้องได้สัดส่วนกับจำนวนคนที่จะใช้ และอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชนทุกแห่งต้องมีทางออกอย่างน้อยสองทาง (มาตรา R143-7) เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย เหตุการณ์วินาศภัยที่เกิดขึ้นกับอาคารสูง อาคารชุมนุมคน และโรงแรมหรู เกิดขึ้นหลายครั้ง และนำมาซึ่งความสูญเสียและเสียหายอย่างใหญ่หลวง ตัวอย่างเช่น เหตุการณ์ไฟไหม้สถานบันเทิงซานติกาผับเมื่อปลายปี พ.ศ. 2551 และเหตุการณ์ไฟไหม้ผับ Mountain B เมื่อปี พ.ศ. 2565³⁴ นอกจากสถานบันเทิงแล้ว การเกิดไฟไหม้ในห้างสรรพสินค้าและอาคารคอนโดมิเนียมสูง ก็เกิดขึ้นบ่อยครั้งตามที่ปรากฏเป็นข่าว³⁵ รวมถึงในอดีตเคยเกิดเหตุการณ์ตึกโรงแรมถล่มครั้งร้ายแรงที่จังหวัดนครราชสีมา³⁶ หรือการพังถล่มขณะรื้อถอนอาคารส่วนที่ต่อเติมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของห้างนิวเวิลด์³⁷ ซึ่งเหตุการณ์วินาศภัยที่กล่าวมานี้เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองที่เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร ซึ่งเป็นอำนาจทางปกครองในการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ เฉพาะด้านเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร (Police de la construction) โดยการใช้อำนาจรักษาความปลอดภัยสาธารณะดังกล่าวได้มีการออกกฎหมายลำดับรองหลายฉบับซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ด้านความปลอดภัย และการป้องกันอัคคีภัยสำหรับอาคารชุมนุมคนและโรงแรมหรู อาทิ กฎกระทรวง ฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) กฎกระทรวงว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้อาคารเพื่อประกอบกิจการโรงแรมหรู ประเภทและระบบความปลอดภัยของโรงแรมหรู และอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับการอนุญาตให้ใช้อาคารเพื่อประกอบกิจการโรงแรมหรู พ.ศ. 2550 กฎกระทรวงกำหนดประเภทและระบบความปลอดภัยของอาคารที่ใช้เพื่อประกอบกิจการเป็นสถานบริการ พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงกำหนดลักษณะและระบบความปลอดภัยของอาคารที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2566 เป็นต้น

³⁴ ย้อนรอย เหตุการณ์ ‘ไฟไหม้ครั้งใหญ่’ โศกนาฏกรรมจากอดีต ถึงผับชลบุรี, THE STANDARD [ออนไลน์], 5 สิงหาคม 2565, เข้าถึงจาก <https://thestandard.co/fire-incident-history-until-now/> เมื่อ 5 สิงหาคม 2567.

³⁵ ไฟไหม้ คอนโดหรู 31 ชั้น กลางเมืองพัทยา นักท่องเที่ยวแตกตื่น, มติชน [ออนไลน์], 16 มีนาคม 2567, เข้าถึงจาก https://www.matichon.co.th/region/news_4475628 และพ้อค่าบ่มะม่วง ทำไฟไหม้คอนโด 27 ชั้น กลางกรุงหญิงสาวลี้ภัยดับ 1, ไทยรัฐ [ออนไลน์], 11 พฤศจิกายน 2566, เข้าถึงจาก <https://www.thairath.co.th/news/local/bangkok/2739765> เมื่อ 5 สิงหาคม 2567.

³⁶ ราลิก 30 ปี เหตุตึกโรงแรมรอยัลพลาซ่าถล่ม พนง.รอดชีวิตถูกตัดขา ย้อนนาที่ระทึก, มติชน [ออนไลน์], 13 สิงหาคม 2566, เข้าถึงจาก https://www.matichon.co.th/region/news_4127230 เมื่อ 5 สิงหาคม 2567.

³⁷ 3 นาฬิกาตึกตึง : “นิวเวิลด์” บางลำพู อดีตห้างหรู สว่างมัจฉา, ไทยรัฐ [ออนไลน์], 7 พฤศจิกายน 2564, เข้าถึงจาก <https://www.thairath.co.th/scoop/flashback/2236376> เมื่อ 5 สิงหาคม 2567.

1.3.2 มาตรการป้องกันและจัดการด้านอัคคีภัยตามรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2011 ว่าด้วยระเบียบกฎเกณฑ์ด้านความปลอดภัยของอาคารสูงๆ ได้กำหนดมาตรการที่สำคัญในรายละเอียดเพื่อป้องกันภัยและลดความเสียหายของผู้นั้น ดังนี้

(1) มาตรการเกี่ยวกับเส้นทางที่ใช้เป็นทางเข้าออกสำหรับรถดับเพลิง

กำหนดไว้ในมาตรา GH 6 ของรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2011 ว่าด้วยระเบียบกฎเกณฑ์ด้านความปลอดภัยของอาคารสูงๆ มีหลักเกณฑ์ ดังนี้³⁸

ก. ทางออกของอาคารบนพื้นระดับที่สามารถเข้าถึงได้โดยยานพาหนะของหน่วยกู้ภัยและหน่วยดับเพลิงจะต้องห่างจากเส้นทางที่เปิดให้สัญจรผ่านได้สองช่องทางจราจร และสะดวกให้ยานพาหนะของหน่วยกู้ภัยและหน่วยดับเพลิงเคลื่อนที่และจอดได้ ไม่เกินกว่า 30 เมตร

ข. เส้นทางดังกล่าวตามข้อ (1) จะต้องมียุทธศาสตร์ขั้นต่ำซึ่งสงวนไว้เป็นการถาวรสำหรับการกู้ภัยและดับเพลิง ดังต่อไปนี้

- ระยะความสูงจากพื้นดิน (hauteur libre) ไม่น้อยกว่า 3.5 เมตร
- ความกว้างของช่องทางจราจร ไม่รวมพื้นที่ไหล่ทางที่สงวนเป็นที่จอดรถ ต้องกว้างไม่น้อยกว่า 3.5 เมตร (สองช่องทางจราจร เท่ากับ 7 เมตร และพื้นที่ไหล่ทางตามกฎหมายจราจร 2.5-3 เมตร³⁹)

- ความสามารถรับน้ำหนัก 160 กิโลนิวตัน จำนวนสำหรับยานพาหนะ ความจุสูงสุด 60 กิโลนิวตันต่อเพลลา ที่มีระยะห่างอย่างน้อย 3.6 เมตร

- ความต้านทานการขูดเจาะ 80N/ตารางเซนติเมตร บนพื้นผิวขั้นต่ำ 0.20 ตารางเมตร

- รัศมีภายในขั้นต่ำ R : 11 เมตร

- ความกว้างพิเศษ S : $15/R$ ในวงโค้งที่มีรัศมีภายในน้อยกว่า 50 เมตร

- ความลาดชันน้อยกว่า 15%

ค. มีบริเวณพื้นที่ใกล้กับอาคารสำหรับจอดรถฉุกเฉินทั้งที่เป็นบริการสาธารณะของภาครัฐและหน่วยบรรเทาสาธารณภัยเอกชน ซึ่งเป็นบริเวณที่ถูกกำหนดไว้ตามลักษณะมาตรฐานของการบริการสาธารณะด้านการกู้ภัยและการดับเพลิง

(2) มาตรการเกี่ยวกับระยะร่นจากอาคารข้างเคียง และปริมาณวัสดุสกัดกั้นการลุกลามกรณีเกิดไฟไหม้ตามหลักเกณฑ์ในตามมาตรา GH 7 และมาตรา GH 8 ของรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2011

³⁸ [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000025167121/> เมื่อ 14 กันยายน 2565.

³⁹ Le code de la route. (ประมวลกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก)

(3) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับโครงสร้างของอาคารจะต้องทนต่อการเกิดไฟไหม้ในระดับ 2 ชั่วโมง หรือระดับ R 120 เป็นต้น

จากหลักเกณฑ์และมาตรการดังที่กล่าวในข้อ 1.3.1 และ 1.3.2 แสดงถึงมาตรการทางกฎหมายที่มีความเข้มงวดเพื่อป้องกันและรักษาความปลอดภัยจากการเกิดอัคคีภัยและความตื่นตระหนกของผู้ประสบภัยทั้งในอาคารและผู้อยู่อาศัยข้างเคียง ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะฝ่ายปกครองที่จะต้องพิทักษ์รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอันเป็นประโยชน์สาธารณะ โดยเป็นการใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยเฉพาะด้านที่เรียกว่าอำนาจในการรักษาความปลอดภัยสาธารณะเกี่ยวกับการผังเมืองและการก่อสร้างอาคาร (Des polices de l'urbanisme et de la construction) ตั้งแต่ในขั้นการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างและใบอนุญาตดัดแปลงแก้ไข ต่อเติมอาคารให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานความปลอดภัยและการป้องกันอัคคีภัยตามที่กฎหมายกำหนด จนถึงในขั้นการบังคับตามคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวกับการรื้อถอนหรือปรับปรุงแก้ไขอาคารสิ่งปลูกสร้างให้ถูกต้องตามกฎหมาย ในส่วนที่สองที่จะกล่าวต่อไปจึงได้นำเสนอการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับหลักความปลอดภัยสาธารณะในอาคารสูงและอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชนในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งถือว่าเป็นหลักกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองประการหนึ่ง พร้อมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายเรื่องอำนาจทางปกครองในการรักษาความปลอดภัยสาธารณะเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารในประเทศไทย

2. หลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (L'ordre public) ที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารสำหรับอาคารสูงและอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน

หลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือของประชาชนที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างและการอยู่อาศัยของประเทศฝรั่งเศส คือ หลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองที่เกี่ยวกับความปลอดภัย⁴⁰ (La sécurité) ในส่วนที่สองนี้จึงแยกการศึกษาเป็น 3 หัวข้อเริ่มต้นจากการศึกษาความหมายและลักษณะของข้อความคิดว่าด้วยความสงบเรียบร้อย (2.1) เพื่อจะนำไปสู่การศึกษาหลักความสงบเรียบร้อยที่เฉพาะเจาะจง คือ ความสงบเรียบร้อยด้านความปลอดภัยสาธารณะในกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการอยู่อาศัย (2.2) และวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลและความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาของไทยเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร (2.3)

⁴⁰ ในประเทศฝรั่งเศส มีพัฒนาการของข้อความคิดและการใช้คำศัพท์จาก “ความปลอดภัยสาธารณะ” (La sécurité publique) มาสู่ “ความปลอดภัยแห่งชาติ” (La sécurité nationale) หรือ “ความปลอดภัยของพลเมืองหรือปัจเจกชน” (La sécurité civile) และปัจจุบันเป็นข้อความคิดเกี่ยวกับ “ความปลอดภัยภายในประเทศ” (La sécurité intérieure) ตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยภายในประเทศ

2.1 ความหมายและลักษณะของข้อความคิดว่าด้วยความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (L'ordre public)

ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือของสังคม หรืออาจเรียกว่าความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นหลักกฎหมายที่แสดงถึงอำนาจของรัฐ นั่นคือ การใช้อำนาจรัฐเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือที่เรียกว่า อำนาจตำรวจทางปกครอง (Le pouvoir de police administrative) ที่ถึงแม้ว่า “ความสงบเรียบร้อย” จะเป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่ชัดเจนตายตัว และเป็นหลักกฎหมายที่มีลักษณะเป็นพลวัตไปตามการพัฒนาเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองและสังคม รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับทัศนคติ พฤติกรรม ความรู้สึกนึกคิดของประชาชนในสังคม แต่อาจกล่าวได้ว่าความสงบเรียบร้อยเป็นข้อความคิดที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่กระทบต่อบ้านเมืองและประชาชนโดยรวม ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

2.1.1 ความหมายของ “ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง”

Gérard Cornu⁴¹ ได้อธิบายคำว่า “ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง” หมายถึง การที่สังคมของประเทศใดประเทศหนึ่งมีสภาวะทางสังคมไม่ถูกรบกวนความสงบสุขและความปลอดภัยสาธารณะ และข้อกำหนดทางกฎหมายที่ว่าด้วยความสงบเรียบร้อยนี้ใช้เพื่อบังคับถึงอำนาจบังคับที่มีลักษณะเฉพาะ ทั้งที่ปรากฏตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรและกฎเกณฑ์ที่มีค่าบังคับทางกฎหมายประการอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักกฎหมายทั่วไปที่เกิดจากแนวคำพิพากษาบรทัดฐานทั้งจากศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองและศาลชั้นขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

ตามกฎหมายฝรั่งเศสมีการจำแนกความสงบเรียบร้อยเป็น 5 ด้าน⁴² ได้แก่

(1) ความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือความปกติสุขของสังคม (Le bon ordre) ซึ่งก็คือความมีสันติ (La paix) และความสงบสุข (La tranquillité)

(2) ความมั่นคงแห่งสิทธิเสรีภาพและนิติฐานะทั้งในระดับปัจเจกชนและสาธารณะ (La sureté) ซึ่งรวมถึงความปลอดภัยสาธารณะ (La sécurité) ทั้งนี้ ไม่ว่าจะใช้ชื่อเรียกอย่างไร เช่น “ความปลอดภัยสาธารณะ” (La sécurité publique) “ความปลอดภัยแห่งชาติ” (La sécurité nationale) “ความปลอดภัยของพลเมืองหรือปัจเจกชน” (La sécurité civile) หรือ “ความปลอดภัยภายในประเทศ” (La sécurité intérieure) ฯลฯ

(3) ความสงบเรียบร้อยทางด้านการสาธารณสุข (la salubrité publique)

(4) ความสงบเรียบร้อยที่มีลักษณะในทางศีลธรรม (L'ordre moral) หรือความสงบเรียบร้อยที่เป็นนามธรรมจับต้องไม่ได้ (L'ordre public immatériel) โดยผลของคำพิพากษา

⁴¹ Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, 1987, Paris : Puf, p. 619.

⁴² Dictionnaire de droit administratif, 2002, Paris : Editions Dalloz, p. 219.



ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสที่วางแนวไว้หลายคดีเกี่ยวกับภาพยนตร์และการแสดง⁴³ ได้ขยายแนวคิดของหลักความสงบเรียบร้อยให้รวมไปถึงความสงบเรียบร้อยทางศีลธรรม ซึ่งมีลักษณะเป็นความสงบเรียบร้อยที่เป็นนามธรรมจับต้องไม่ได้ โดยเฉพาะเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

(5) ความสงบเรียบร้อยด้านสิ่งแวดล้อม (L'ordre public écologique) พัฒนาการและแนวคิดเกี่ยวกับ “ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม” (La justice environnementale) ที่พัฒนาก้าวหน้ามากขึ้นในปัจจุบัน ทำให้เกิดการพัฒนาคำอธิบายทางกฎหมายที่ว่าด้วย “ความสงบเรียบร้อยทางสิ่งแวดล้อม” (L'ordre public écologique)⁴⁴ ขึ้นอีกประเภทหนึ่ง

การให้คำจำกัดความและการจำแนกประเภทของความสงบเรียบร้อยตามกฎหมายฝรั่งเศสดังกล่าวข้างต้น มีนัยทำนองเดียวกับคำอธิบายที่ปรากฏตามคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย⁴⁵ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 อธิบายความหมายของ “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order) คือ กฎเกณฑ์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย มุ่งคุ้มครองการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมหรือในประเทศชาติ เพื่อให้เกิดความมั่นคง (security) ความสงบสุข (tranquility) สันติภาพ (peace) และสุขภาพ (public health) ร่วมกันของคนในสังคม การกระทำใดที่ทำให้เกิดความไม่มั่นคง ความไม่สงบสุข ความวุ่นวายหรือบ่อนทำลายสุขภาพ อันจะมีผลต่อการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม การกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้นย่อมกำหนดเป็นความผิดอาญาได้ตามความร้ายแรงแห่งการกระทำและเจตนา”⁴⁶

นอกจากนี้ คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายดังกล่าว ยังให้คำจำกัดความไว้ว่า “ศีลธรรมอันดีของประชาชน (good morals) คือ กฎเกณฑ์ที่คนในสังคมส่วนใหญ่ถือปฏิบัติตามความเชื่อ ตามประเพณี หรือศาสนา และถือว่าเป็นเครื่องวินิจฉัยความประพฤติว่าถูกต้องหรือไม่ ปกติการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนย่อมทำให้นิติกรรมเสียไป แต่การกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันดี

⁴³ ตั้งแต่คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ. 1959 (C.E, sect. 18 décembre 1959, Société “Les Films Lutetia”) ที่วินิจฉัยหลักความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยอาศัยหลักเกี่ยวกับ “การกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันดี” และคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1995 (C.E, Ass., 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge et Commune d'Aix-en-Provence) ศาลวางหลักความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่เกี่ยวกับ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”

⁴⁴ Nadia Belaidi, L'Ordre public écologique, [Online], retrieved from <https://journals.openedition.org/droit-cultures/3401> เมื่อ 14 กันยายน 2565.

⁴⁵ คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย, (2562, 27 พฤศจิกายน), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136 ตอนที่ 132 ก., น. 18.

⁴⁶ ข้อ 1 วรรคสี่ ของคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย

ของประชาชนจะเป็นความผิดอาญาที่ต่อเมื่อการกระทำนั้นเป็นเรื่องร้ายแรงและกระทบต่อการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมอันอาจทำให้เกิดความไม่มั่นคง ความไม่สงบสุข ความวุ่นวายในสังคมได้ ศีลธรรมอันดีของประชาชนนี้อาจมีวิวัฒนาการได้ตามยุคสมัยและตามพื้นที่ การกระทำที่กระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงย่อมกำหนดเป็นความผิดอาญาได้ตามยุคสมัย”

ดังนั้นความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองจึงมีความมุ่งหมายถึงสภาพสังคมที่มีสันติ มีความเป็นปกติสุข ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ทั้งทางร่างกาย จิตใจ และอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี มีความมั่นคงปลอดภัยในสิทธิและเสรีภาพ และหากพิจารณาในอีกด้านหนึ่ง ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองย่อมหมายถึง อำนาจของรัฐในการออกคำสั่งหรือกฎเพื่อควบคุมบังคับการ (Un commandement) ให้บรรลุดัตุประสงค์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยทั้ง 5 ด้าน ดังกล่าวซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะที่รัฐมีหน้าที่รับผิดชอบและมีอำนาจในการจัดการดูแลภายในอาณาเขตของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การของรัฐฝ่ายปกครองมีภารกิจในการใช้อำนาจฝ่ายเดียวเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือที่เรียกว่า อำนาจตำรวจทางปกครอง (Le pouvoir de police administrative) ดังจะได้กล่าวถึงสาระสำคัญในหัวข้อต่อไป

2.1.2 อำนาจฝ่ายเดียวขององค์กรฝ่ายปกครองเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรืออำนาจตำรวจทางปกครอง (Le pouvoir de police administrative)

ในทางทฤษฎี อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรืออำนาจตำรวจทางปกครอง หมายถึง การกระทำทางกฎหมายและการกระทำทางกายภาพ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎระเบียบ การอนุญาต การดำเนินการเพื่อป้องกัน การออกคำสั่งห้าม การบังคับให้กระทำการ ฯลฯ โดยหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจ ทั้งนี้ เพื่อรับรองคุ้มครอง บำรุงรักษาหรือฟื้นฟูความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง⁴⁷ ดังนั้นเพื่อบรรลุดัตุประสงค์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ องค์การของรัฐฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจออกกฎหรือคำสั่งเพื่อควบคุมบังคับการ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง (Les actes administratifs unilatéraux) ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจมหาชน (Un acte de puissance publique) เพื่อบังคับการฝ่ายเดียว (Un acte de commandement)⁴⁸

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองจำแนกเป็น 2 ประเภทใหญ่⁴⁹ คือ *ประเภทแรก* อำนาจของฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยทั่วไปทุกเรื่อง เรียกว่า อำนาจตำรวจทางปกครองทั่วไป (Police administrative générale) ไม่ว่าจะเป็นเกี่ยวกับปลอดภัยสาธารณะ ความสงบสุขและสุขภาวะ รวมถึงศีลธรรมอันดีของประชาชน และ*ประเภทที่สอง* อำนาจตำรวจทางปกครองพิเศษเฉพาะด้าน (Police administrative spéciale)

⁴⁷ Gérard Cornu, *op. cit.* 41, p. 664.

⁴⁸ Nicolas Chiffot et Maxime Tourbe, *Droit administrative*, 2022, Paris : édition Dalloz, pp. 699-701.

⁴⁹ *Ibid*, pp. 693-697 และ Didier LINOTTE, *La police administrative existe-t-elle ?*, Paris : Economica, pp. 123-135.



เช่น อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการก่อสร้าง (Police de la construction) หรืออาคารที่อยู่ในสภาพที่เป็นอันตราย (Police des édifices menaçant ruine) รวมถึงอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยในกิจการรถไฟ (Police des chemins de fer) กิจการภาพยนตร์ (Police des films) กิจการด้านโรงเรียนสอนขับรถ (Police des auto-écoles)

นอกจากนี้ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยยังอาจพิจารณาจำแนกตามระดับขององค์กรฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจ คือ (1) การใช้อำนาจตำรวจทางปกครองเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองของหน่วยงานทางปกครองในระดับประเทศ (Police administrative nationale) และ (2) การใช้อำนาจตำรวจทางปกครองเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองของหน่วยงานทางปกครองในระดับท้องถิ่น (Police administrative locale) ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละระดับ⁵⁰

สำหรับการใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยด้านการผังเมืองและการควบคุมอาคาร (Des polices de l'urbanisme et de la construction) ถือเป็นการใช้อำนาจตำรวจทางปกครองเฉพาะด้านหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจฝ่ายเดียวด้านการผังเมืองและการควบคุมอาคารจะมีทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองและการควบคุมอาคาร โดยทั่วไปกฎหมายผังเมืองจะบัญญัติให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยหรืออำนาจตำรวจทางปกครองด้านการผังเมืองในระดับประเทศ ส่วนอำนาจตำรวจทางปกครองด้านการผังเมืองระดับท้องถิ่นเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนการรักษาความสงบเรียบร้อยด้านการควบคุมอาคารในระดับประเทศกฎหมายควบคุมอาคารกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี และในระดับท้องถิ่นเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ โดยการใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยด้านการควบคุมอาคารเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องมีอำนาจตั้งแต่ในชั้นการพิจารณาอนุญาตปลูกสร้าง หรือดัดแปลงต่อเติม รวมถึงการรื้อถอน และอำนาจในการควบคุมตรวจสอบอาคารตามที่กฎหมายกำหนดหรือการควบคุมตรวจสอบและดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลที่มีคำบังคับเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร

ตัวอย่างคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยด้านความปลอดภัยในอาคารของนายกเทศมนตรี ซึ่งศาลได้วินิจฉัยแบ่งแยกลักษณะการใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมายเฉพาะด้านและอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วไป ในกรณีนายกเทศมนตรีเมือง Cayenne ออกคำสั่งให้อพยพผู้คนและให้รื้อถอนอาคารซึ่งมีสภาพที่ชำรุดทรุดโทรม เป็นเหตุให้มีการโต้แย้งคำสั่งของนายกเทศมนตรีต่อศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม่นายกเทศมนตรีจะมีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยเฉพาะด้านเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร

⁵⁰ Ibid

ตามมาตรา L511-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างและการอยู่อาศัย ในส่วนที่เกี่ยวกับภัยอันตราย ปกติธรรมดา และตามมาตรา L511-3 แห่งประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน ในส่วนที่เกี่ยวกับภัยอันตราย ที่มีอาจารย์ได้ ก็ตาม แต่ทั้งนี้ไม่ตัดอำนาจทั่วไปของนายกเทศมนตรีในการรักษาความสงบเรียบร้อย ตามมาตรา L2212-2 และมาตรา L2212-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งให้อำนาจแก่นายกเทศมนตรีในกรณีเมื่อเกิดสถานการณ์ที่มีลักษณะเร่งด่วนอย่างยิ่ง (Une situation d'extrême urgence) ก็ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารได้ เป็นอำนาจดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย โดยทั่วไปของนายกเทศมนตรี⁵¹

2.1.3 ข้อความคิดว่าด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นภารกิจและหน้าที่ทางปกครองของรัฐ (La mission régalienne)

โดยที่รัฐมีภารกิจพื้นฐานทางปกครอง⁵² (Des fonctions régaliennes de l'État) ซึ่งได้แก่ การป้องกันประเทศ (La défense) การยุติธรรม (La justice) การดูแลรักษาความปลอดภัยสาธารณะ (La sécurité publique) ดังนั้นรัฐจึงมีอำนาจมหาชนหรืออำนาจรัฐ (La puissance publique) ในการจัดการ ปกป้องคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งเป็นเป้าหมายของการดำเนินการทางปกครอง และเป็นการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองของฝ่ายปกครอง อันเป็นการจัดการเพื่อประโยชน์สาธารณะ หลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและของประชาชนจึงเป็นหลักกฎหมายที่มุ่งรักษาสภาพทางสังคม ในอุดมคติให้มีลักษณะเป็นสังคมที่ปกติสุข เป็นระเบียบเรียบร้อย ประชาชนมีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน มีการสาธารณสุขที่ดี อยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ดี และมีสันติภาพ รวมทั้งเคารพ ต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ภารกิจของฝ่ายปกครองในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงเป็นการใช้อำนาจเพื่อป้องกันการกระทำใด ๆ อันเป็นการรบกวนหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ของประชาชน

การกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและของประชาชน อาจมีลักษณะที่ชัดเจนว่าเป็นการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่นและทำลายสันติภาพ และความสงบสุขของสังคม เช่น การจลาจล การจับตัวประกันในห้างสรรพสินค้า การกราดยิงประชาชน การก่อสร้างอาคารในลักษณะที่เป็นอันตรายฝ่าฝืนต่อมาตรการด้านความปลอดภัยสาธารณะ และการก่อสร้าง อาคารสิ่งปลูกสร้างรुक้าทางสาธารณะ หรือการปล่อยให้อาคารที่อยู่ในสภาพที่เป็นอันตรายคงอยู่ต่อไป โดยไม่รื้อถอน รวมถึงการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่กระทบต่อสุขอนามัยของประชาชนและสาธารณสุข ของประเทศ หรืออาจเป็นการกระทำที่ก่อวินหรือรบกวนความเป็นปกติสุข เช่น คนเมาอาละวาด ร้านอาหารจัดให้มีการแสดงดนตรีเสียงดัง เพื่อนบ้านทวนเข้าส้วมข้างเคียงประกอบกิจการอุตสาหกรรม ในครัวเรือนหรือเลี้ยงสัตว์จำนวนมากก่อความเดือดร้อนรำคาญ หรือการที่ทางราชการปล่อยปละละเลย

⁵¹ กรรณิกา สินธิพงษ์, “การใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีในการรื้อถอนอาคารซึ่งมีสภาพที่ชำรุดทรุดโทรม จนอาจเป็นภัยอันตราย,” ใน เอกสารทันข่าว สว. ประจำเดือนธันวาคม 2556.

⁵² Nicolas Chiffot et Maxime Tourbe, *op. cit.* 48, pp. 710-711.

ให้มีการค้าขายบนทางเท้า โดยอาจเป็นการกระทำโดยบุคคลคนเดียวหรือหลายคน และอาจจะเป็นการกระทำทางกายหรือทางวาจา เป็นลายลักษณ์อักษร หรือรูปแบบอื่น เช่น ภาพยนตร์ วิดีโอ ก็ได้

กล่าวได้ว่า บรรทัดฐานหรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และของประชาชนเป็นหลักกฎหมายสำคัญที่บุคคลไม่อาจเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตาม และมีลักษณะเป็นข้อกำหนดพื้นฐานตามสัญญาประชาคมที่มีผลบังคับโดยปริยายและอย่างถาวร⁵³ (Des exigences fondamentales du contrat social, implicites et permanentes) หรือเป็นประโยชน์สาธารณะที่สำคัญยิ่งยวดที่รัฐไม่อาจปล่อยผ่านได้ ตัวอย่างเช่น แม้บุคคลจะมีเสรีภาพในการทำสัญญา ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ แต่ในการตกลงทำสัญญาก็ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์บางประการที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจะตกลงกันฝ่าฝืนไม่ได้ แม้ว่าคู่สัญญาจะสมัครใจยินยอมก็ตาม เช่น บุคคลจะทำสัญญาตกลงซื้อขายอวัยวะมนุษย์ ย่อมขัดต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เพราะเป็นการลดคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้เป็นเพียงสินค้าที่ซื้อขายแลกเปลี่ยนได้ ซึ่งหลักความสงบเรียบร้อยนี้ศาลยกขึ้นว่ากล่าวได้เองและเป็นอำนาจศาลที่จะต้องหยิบยกขึ้นมาพิจารณา แม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้าง โดยที่หลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองมีคุณลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่อาจเป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือเป็นหลักกฎหมายที่เกิดจากคำพิพากษาของศาลก็ได้

2.1.4 ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นหลักกฎหมายที่สะท้อนคุณค่าสำคัญของสังคม

หลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองไม่ได้เป็นเพียงเครื่องมือในการระงับความขัดแย้งหรือชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันเท่านั้น และก็ไม่สามารถลดคุณค่าลงให้เป็นเพียงเครื่องมือเพื่อใช้ชั่งน้ำหนักผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน หากแต่หลักความสงบเรียบร้อยยังเป็นการให้ทางออกทางกฎหมายต่อความขัดแย้งในเชิงคุณค่าของสิ่งที่ขัดแย้งกัน อันแสดงถึงคุณค่าที่สำคัญในสังคม⁵⁴ ดังเช่นตัวอย่างที่กล่าวแล้วใน 2.1.3 เกี่ยวกับการทำสัญญาซื้อขายอวัยวะของมนุษย์ ซึ่งเป็นสัญญาที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย จึงเป็นโมฆะ นั่นคือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นความสงบเรียบร้อยในเชิงศีลธรรม เป็นคุณค่าที่สังคมยอมรับว่ามีคุณค่าสูงสุด และสูงยิ่งกว่าคุณค่าทางเศรษฐกิจตามหลักเสรีภาพทางสัญญา

ด้วยเหตุนี้ ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการก่อสร้างอาคารที่รुक้าที่สาธารณะ หรืออาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงต่อเติมโดยขัดต่อหลักเกณฑ์ด้านความปลอดภัยสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงความชอบด้วยกฎหมายของการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารสูงและอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน นอกจากจะเป็นประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับหลักความปลอดภัยสาธารณะและความมั่นคงแห่งนิติฐานะของใบอนุญาตก่อสร้างแล้ว ยังมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการให้คุณค่ากับความปลอดภัยสาธารณะของผู้คนในสังคมอีกด้วย รวมทั้งเกิดคำถามถึงความถูกต้องเหมาะสม

⁵³ Bernard Stirn, “Ordre public et libertés publiques,” In Archives de philosophie du droit 2015/1 Tome 58, pp. 5-15.

⁵⁴ Nadia Belaidi, *op. cit.* 44.

ในการที่สังคมจะให้คุณค่ากับประโยชน์ทางเศรษฐกิจจนลดทอนคุณค่าด้านความปลอดภัยสาธารณะ ที่กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยละเอียดเคร่งครัดและอย่างชัดเจน ดังจะได้ศึกษาในหัวข้อถัดไป

2.2 ความสงบเรียบร้อยด้านความปลอดภัยสาธารณะ (La sécurité publique) หรือความปลอดภัยภายในประเทศ (La sécurité intérieure) ในกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร และการอยู่อาศัย และกฎหมายการผังเมือง

การศึกษาหัวข้อนี้มุ่งวิเคราะห์เกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของหลักกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยด้านความปลอดภัยสาธารณะในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ซึ่งประการแรกหลักกฎหมายนี้ถือว่าเป็นหลักกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ (2.2.1) และประการต่อมาจะได้พิจารณาถึงข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ที่เกี่ยวกับความปลอดภัยจากอัคคีภัยและการป้องกันความตื่นตระหนกของประชาชนที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง (2.2.2)

2.2.1 ความปลอดภัยสาธารณะเป็นหลักกฎหมายที่มีลำดับชั้นระดับรัฐธรรมนูญ

ตามกฎหมายฝรั่งเศส ความปลอดภัยสาธารณะถือเป็นหน้าที่ของรัฐอันเป็นภารกิจพื้นฐานทางปกครอง หลักกฎหมายประการนี้มีที่มาจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีค่าบังคับระดับรัฐธรรมนูญของประเทศ นั่นคือ มาตรา 2 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ที่ประกาศรับรองว่า เป้าหมายของสังคมการเมืองทุกแห่ง คือ การสงวนรักษาสีทธิตามธรรมชาติที่ไม่อาจพรากจากมนุษย์ ซึ่งสิทธิดังกล่าวนอกจากเสรีภาพ กรรมสิทธิ์ และสิทธิที่จะขัดขึ้นต่ออำนาจเผด็จการแล้ว ยังรวมถึงสิทธิในความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อันหมายความว่าความปลอดภัยสาธารณะด้วย⁵⁵ นอกจากนี้ ยังมีที่มาจากการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ค.ศ. 1958 มาตรา 34 ที่ว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อคุ้มครองให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้ ดังนั้นกฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น เพื่อให้ประชาชนได้ใช้สิทธิและเสรีภาพของตน⁵⁶ ด้วยภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานทางปกครอง (La mission régalienne) รัฐจึงเป็นผู้จัดการดูแลความปลอดภัยสาธารณะซึ่งรวมถึงชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ด้วยเหตุนี้ ข้อความคิดเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะจึงเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับระบบกฎหมายปกครองที่ว่าด้วยอำนาจฝ่ายเดียวของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรืออำนาจตำรวจทางปกครอง ซึ่งมีทั้งอำนาจทั่วไปและอำนาจเฉพาะด้าน⁵⁷ ดังกล่าวแล้วใน 2.1.2 โดยในเรื่องเกี่ยวกับอาคารสูงนี้ อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยเฉพาะด้าน ก็คือ อำนาจในการรักษา

⁵⁵ Alexandre Mimms, “Le concept juridique de sécurité publique” (Mémoire de Master 2 Droit public approfondi, l’université Paris II Panthéon-Assas), p. 4.

⁵⁶ Anne-Claire Feliciangeli, *op. cit.* 32, p. 40.

⁵⁷ Alexandre Mimms, *op. cit.* 55, p. 8.



ความสงบเรียบร้อยเกี่ยวกับการผังเมืองและการก่อสร้างอาคาร ซึ่งเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกเทศมนตรีในการอนุญาตและควบคุมให้มีการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมือง และการก่อสร้างอาคารและการอยู่อาศัย

ในส่วนที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในอาคารสูงและอาคารหรือสถานที่สาธารณะที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน นอกจากรัฐมีหน้าที่และอำนาจในการอนุญาตและควบคุมให้ดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองและการก่อสร้างอาคารและการอยู่อาศัยแล้ว รัฐยังมีการกิจที่จะต้องควบคุมดูแลด้านความปลอดภัยจากอัคคีภัยและความตื่นตระหนกของผู้คนในอาคารเมื่อเกิดอัคคีภัย ด้วยการออกกฎหมาย กฎและข้อบังคับ รวมถึงคำสั่งทางปกครองเฉพาะรายเพื่อความปลอดภัยสาธารณะ และมีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับนั้นด้วย ซึ่งในประเทศฝรั่งเศส องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานดับเพลิงและกู้ภัยประจำจังหวัด (Les services départementaux d'incendie et de secours - SDIS) เป็นหน่วยงานสำคัญที่ใช้อำนาจตำรวจทางปกครองเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองเกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอัคคีภัยและป้องกันความตื่นตระหนกของประชาชน⁵⁸ ซึ่งต่อมาภายหลังปี ค.ศ. 2014 จึงได้รวมศูนย์อำนาจด้านการรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือความปลอดภัยภายในประเทศไว้ที่ส่วนกลาง ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ ประเทศฝรั่งเศสได้มีการตราประมวลกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยภายในประเทศ (Le code de la sécurité intérieure) ซึ่งปรับปรุงจากกฎหมายปี ค.ศ. 2004 ว่าด้วยการปรับปรุงการจัดการเพื่อความปลอดภัยของประชาชน มาตรา L112-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยภายในประเทศ บัญญัติเป็นหลักเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐว่า “การป้องกันความเสี่ยงอันอาจเกิดจากทุกสาเหตุ การแจ้งข้อมูลและคำเตือนแก่ประชาชน ตลอดจนการปกป้องอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อมจากอุบัติเหตุ อุบัติภัย และภัยพิบัติต่าง ๆ ด้วยการจัดเตรียมและดำเนินมาตรการอย่างเหมาะสม โดยรัฐองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นของรัฐและเอกชน”⁵⁹

⁵⁸ Ibid, pp. 43-44.

⁵⁹ code de la sécurité intérieure.

Article L112-1 “La sécurité civile, dont l’organisation est définie au livre VII, a pour objet la prévention des risques de toute nature, l’information et l’alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l’environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l’Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées. Elle concourt à la protection générale des populations, en lien avec la sécurité publique au sens de l’article L111-1 et avec la défense civile dans les conditions prévues au titre II du livre III de la première partie du code de la défense.”

สำหรับกฎหมายไทย “หลักความสงบเรียบร้อย” เป็นหลักกฎหมายที่มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญเช่นกัน ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบันหมวดสิทธิเสรีภาพบัญญัติรับรองสิทธิของปัจเจกชนไว้หลายด้าน ทั้งสิทธิในชีวิตและร่างกาย (มาตรา 28) เสรีภาพในเคหสถาน (มาตรา 33) และสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลและปกป้องสิ่งแวดล้อม (มาตรา 43) โดยหมวด 5 หน้าที่ของรัฐบัญญัติให้รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่ง “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” (มาตรา 52) และรัฐมีหน้าที่ต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด (มาตรา 53) ทั้งนี้ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง

2.2.2 ความปลอดภัยสาธารณะจากอัคคีภัยและการป้องกันความตื่นตระหนกของประชาชนในกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการอยู่อาศัย และกฎหมายการผังเมือง

การเกิดเหตุการณ์เพลิงไหม้ในอาคารสูงและอาคารสถานที่สาธารณะที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชนในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เป็นบทเรียนที่แสดงให้เห็นว่า หากไม่มีมาตรการเพื่อควบคุมและป้องกันการเกิดอัคคีภัยและมาตรการที่เพียงพอสำหรับการกู้ภัยและอพยพผู้คน เหตุการณ์เพลิงไหม้ย่อมนำมาซึ่งความสูญเสียทั้งความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน จึงเป็นเหตุผลที่รัฐมีหน้าที่จะต้องป้องกันความเสี่ยงภัยจากการเกิดเพลิงไหม้และความตื่นตระหนกของคนในอาคารสูงและอาคารสถานที่ประกอบกิจการที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน อันถือเป็นภารกิจหน้าที่ด้านความปลอดภัยสาธารณะที่เป็นภารกิจทางปกครองของรัฐ (La fonction régaliennne)

กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารสูงและอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชนตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะดังกล่าว ดังจะเห็นได้ว่ากฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับอาคารทั้งสองประเภทมีความเฉพาะเจาะจงและเข้มงวด เนื่องจากความยากลำบากในการเข้าถึงอาคารที่มีความสูง และมีคนอยู่อาศัยหรือทำกิจกรรมในอาคารจำนวนมาก ทำให้การอพยพผู้คนมีความยากลำบากกว่าอาคารในแนวราบและมีจำนวนคนอยู่อาศัยหรือทำกิจกรรมในอาคารจำนวนไม่มาก ฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศสจึงตรากฎหมายเพื่อควบคุมอย่างเคร่งครัดในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉิน และมาตรการป้องกันอัคคีภัยและข้อบังคับเกี่ยวกับอุปกรณ์ดับเพลิงรวมถึงมาตรการเกี่ยวกับการเข้ากู้ภัยและการอพยพผู้ประสบภัย

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัยจากอัคคีภัยและการป้องกันความตื่นตระหนกของประชาชนในอาคารสูง มีการบัญญัติหลักการไว้ชัดเจนในมาตรา R146-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างและการอยู่อาศัย ว่าบทบัญญัตินี้มุ่งหมายเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของบุคคลต่อความเสี่ยงและความตื่นตระหนกจากอัคคีภัยในอาคารสูง และใช้บังคับกับการสร้าง การดัดแปลงและการพัฒนาอาคารสูงทุกประเภท และกำหนดให้การจัดทำแผนผังและการก่อสร้างอาคารสูง ต้องจัดให้รถกู้ภัยฉุกเฉินและรถดับเพลิงสามารถเข้าถึงอาคารได้อย่างรวดเร็ว รวมทั้งจะต้องมีอุปกรณ์ป้องกันความเสี่ยงจากเพลิงไหม้อย่างเพียงพอ ทั้งอุปกรณ์ดับเพลิง เครื่องตรวจจับควันไฟ สัญญาณเตือนภัย ทางออกฉุกเฉิน ฯลฯ

โดยกฎระเบียบด้านความปลอดภัยจากอัคคีภัยในอาคารสูงยังมีการกำหนดรายละเอียดพิเศษแตกต่างกันสำหรับอาคารสูงแต่ละประเภทอีกด้วย

หลักการพื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับความปลอดภัยในอาคารสูง คือ การที่จะต้องใช้มาตรการที่ปลอดภัยอย่างยิ่งในการอพยพและความปลอดภัยของผู้คนที่อยู่ในอาคารสถานที่ที่ได้รับความเสียหาย และต้องลดความเสี่ยงของการแพร่กระจายของภัยพิบัติให้น้อยที่สุด ทั้งในการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างและการดัดแปลงและต่อเติมอาคาร ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องย่อมต้องควบคุมตรวจสอบให้มีมาตรการป้องกันอัคคีภัยของอาคารและต้องใช้วัสดุกันไฟหรือวัสดุป้องกันไฟลาม รวมทั้งในพื้นที่ที่ไม่ได้รับผลกระทบจากไฟไหม้จะต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันและหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดความตื่นตระหนก โดยจะต้องมีระบบเตือนภัยและระบบดับเพลิงที่มีประสิทธิภาพ และประการที่สำคัญคือระยะห่างสูงสุดระหว่างอาคารสูงกับศูนย์ภัยดับเพลิงฉุกเฉินหลักที่ใกล้ที่สุดจะต้องให้หน่วยดับเพลิงสามารถไปถึงที่เกิดเหตุได้ภายในเวลาที่รวดเร็วซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ด้านความปลอดภัย รวมถึงการพิจารณากฎเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับความกว้างของถนนและทางออกจากอาคารสูงเพื่อให้รถดับเพลิงและหน่วยกู้ภัยเข้าถึงได้อย่างสะดวกรวดเร็วด้วย อีกทั้งจะต้องมีการตรวจสอบมาตรการป้องกันอัคคีภัยตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดอย่างสม่ำเสมอ ดังกล่าวแล้วในส่วนที่หนึ่ง

แม้อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยด้านความปลอดภัยจากอัคคีภัยและป้องกันความตื่นตระหนกของประชาชนในอาคารหรือสถานประกอบการที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชนจะเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่รัฐส่วนกลางยังคงมีอำนาจควบคุมดูแล ซึ่งประเทศฝรั่งเศสได้ตรากฎหมายและออกข้อบังคับอย่างต่อเนื่องและไม่ได้ลดความสำคัญของการจัดการดูแลบริการสาธารณะทางปกครองเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะในอาคารประเภทนี้ โดยมาตรา R143-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างและการอยู่อาศัย บัญญัติว่าบทบัญญัติในหมวด 3 นี้ มีความมุ่งหมายเพื่อความปลอดภัยจากความเสี่ยงและความตื่นตระหนกอันเกิดจากอัคคีภัยในอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน โดยกำหนดให้ผู้สร้าง เจ้าของ และผู้ประกอบการหรือผู้ลงทุนในอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชนทั้งในเวลาก่อสร้างและระหว่างประกอบกิจการ ต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและคุ้มครองความปลอดภัยของบุคคล ซึ่งมาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวกำหนดขึ้นตามลักษณะของการดำเนินงานในอาคาร ขนาดของอาคาร วิธีการก่อสร้าง และจำนวนคนที่สามารถเข้าไปในอาคารได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างและการอยู่อาศัยของฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับการปกป้องชีวิตมนุษย์จากความเสี่ยงภัย โดยเฉพาะจากอัคคีภัย โดยรัฐกำหนดมาตรการเพื่อสร้างความมั่นใจว่าเมื่อเกิดวินาศภัยและอัคคีภัยในอาคารสูงและอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชนจะต้องมีมาตรการเพื่อให้หน่วยดับเพลิงและกู้ภัยเข้าไปในพื้นที่ได้อย่างสะดวกรวดเร็ว และต้องมีมาตรการอพยพประชาชนอย่างปลอดภัยและรวดเร็ว รวมทั้งมาตรการคุ้มครองทรัพย์สินโดยการป้องกันไม่ให้ไฟลุกลามกระจายออกไป และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ประการนี้ ประเทศฝรั่งเศสได้มีการเปลี่ยนแปลงองค์กรผู้ใช้อำนาจจากที่กระจายอำนาจด้านความปลอดภัยสาธารณะนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนถึงปี ค.ศ. 2014

มาเป็นกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจจัดการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองเกี่ยวกับความปลอดภัยในอาคารสูง (IGH) และอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน (ERP) รวมทั้งอาคารและสิ่งก่อสร้างที่ควบคุมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (ICPE) อันเป็นการรวมศูนย์อำนาจด้านการรักษาความปลอดภัยสาธารณะไว้ที่ส่วนกลาง⁶⁰

สำหรับกฎหมายไทย พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติคุ้มครองความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนี้ และยังมีการออกกฎกระทรวงอีกหลายฉบับเพื่อบังคับการเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะและการป้องกันอัคคีภัย รวมทั้งการอำนวยความสะดวกในการอพยพผู้คนทางอากาศเมื่อเกิดเพลิงไหม้ โดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 21 และมาตรา 22 บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคาร จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยมาตรา 8 (10) แห่งพระราชบัญญัตินี้กล่าวว่า บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้มีการก่อสร้างหรือใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในบริเวณหนึ่งบริเวณใด และมาตรา 8 (8) กำหนดให้มีการเว้นระยะระหว่างอาคารกับถนน ซอย ทางเท้า หรือที่สาธารณะ มาตรา 57 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคารในเขตเพลิงไหม้ อันมีลักษณะทำนองเดียวกับกฎหมายฝรั่งเศสดังกล่าวข้างต้น ดังจะเห็นได้จากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง รวมทั้งการตอบข้อหารือเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคารของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังจะกล่าวถึงใน 2.3

2.3 แนวคำวินิจฉัยของศาลและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับหลักความปลอดภัยสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ประเทศไทยก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นระบบศาลคู่ อำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีข้อพิพาททางปกครองตามกฎหมายควบคุมอาคารเป็นของศาลยุติธรรมมาโดยตลอด การศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาเปรียบเทียบกับคำพิพากษาศาลปกครอง จึงเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์หลักกฎหมายปกครองที่ศาลนำมาปรับใช้ ประกอบกับการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่วินิจฉัยและให้ความเห็นเกี่ยวกับการตีความและการใช้บังคับกฎหมายควบคุมอาคารย่อมเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิเคราะห์ในทางวิชาการ โดยผู้เขียนจะจำแนกออกเป็น 3 หัวข้อ ดังนี้ คำวินิจฉัยของศาลและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายผังเมืองเพื่อประโยชน์สาธารณะและรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (2.3.1) คำวินิจฉัยของศาลและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงของอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่อาจเป็นข้ออ้างเพื่อไม่ต้องรื้อถอน (2.3.2)

⁶⁰ Anne-Claire Feliciangeli, *op. cit.* 32, p. 52.



และคำวินิจฉัยของศาลและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลในกรณีให้รื้อถอนอาคาร (2.3.3)

2.3.1 คำวินิจฉัยของศาลและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเพื่อประโยชน์สาธารณะและรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(1) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมาตรา 40 (2) และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 13/2552 สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 40 (2) และมาตรา 42 ให้อำนาจเจ้าพนักงานออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างการดัดแปลงอาคาร ห้ามใช้หรือเข้าไปในอาคารที่ดัดแปลง รวมถึงมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ดัดแปลงอันเป็นการฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย **แม้มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุขอยู่บ้าง แต่ก็เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ ความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของผู้พักอาศัยและประชาชนทั่วไป จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 มาตรา 29 มาตรา 33 และมาตรา 39 วรรคสองและวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**

(2) คำพิพากษาศาลฎีกาวางแนวเกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายควบคุมอาคาร มิใช่ความผิดฐานละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากแต่เป็นความผิดต่อกฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์คุ้มครองประโยชน์และความปลอดภัยแก่ประชาชน

ในอดีตก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ศาลฎีกาไทย แม้จะเป็นศาลในระบบศาลเดียวแต่ก็ได้พิพากษาวางแนวเป็นบรรทัดฐานมาโดยตลอดในลักษณะที่ให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมอาคารซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษและการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ดังเช่นคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 741/2534 ศาลฎีกาพิพากษาว่าความผิดฐานก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย มิใช่ความผิดฐานละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากแต่เป็นความผิดต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์คุ้มครองประโยชน์และความปลอดภัยแก่ประชาชนเป็นสำคัญ โจทก์ (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) จึงฟ้องบังคับให้รื้อถอนได้เสมอตราบที่อาคารซึ่งฝ่าฝืนกฎหมายยังคงอยู่⁶¹ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 939/2536 พิพากษาว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะร่นโดยรอบอาคารเป็นกฎหมายพิเศษ มีวัตถุประสงค์คุ้มครองประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชนเป็นสำคัญ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนได้เสมอตราบเท่าที่อาคารซึ่งฝ่าฝืนกฎหมายยังคงอยู่

⁶¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1041/2537 พิพากษาไว้ในแนวทางเดียวกัน

คำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ผู้ใดก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร โดยที่ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะร่นโดยรอบอาคาร ฉบับลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2520 ซึ่งออกโดยชอบด้วยกฎหมาย ได้ประกาศใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และยังไม่ได้ถูกยกเลิก อีกทั้งมิได้ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แต่อย่างไร ประกาศดังกล่าวจึงใช้บังคับได้ ข้อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะร่นโดยรอบอาคารตามประกาศกรุงเทพมหานคร ฉบับลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2520 เป็นเรื่องป้องกันมิให้ปลูกสร้างอาคารใกล้ชิดกันมากเกินไป อันเป็นการรักษาสภาพแวดล้อม และความปลอดภัยของประชาชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ต่างกับ กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2528) ที่เป็นการกำหนดเกี่ยวกับโครงสร้างของอาคาร จึงนำกฎกระทรวงดังกล่าว มาใช้บังคับเกี่ยวกับระยะร่นโดยรอบอาคารไม่ได้ โจทก์จดทะเบียนอาคารชุดภายหลังจากที่ทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว จึงอ้างกฎหมายอาคารชุดมาคุ้มครองความรับผิดชอบของโจทก์ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นหาได้ไม่

นอกจากนี้ ยังมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4733/2541 ซึ่งศาลฎีกาพิพากษาว่า **พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายพิเศษ การฟ้องบังคับตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นเรื่องที่กฎหมายมีวัตถุประสงค์ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะคุ้มครองประโยชน์และความปลอดภัยแก่ประชาชนเป็นสำคัญ** โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงฟ้องขอให้บังคับให้รื้อถอนได้เสมอหากอาคารที่ก่อสร้างโดยฝ่าฝืนกฎหมายยังคงอยู่ กรณีไม่อาจนำบทบัญญัติเรื่องอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับได้

(3) คำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมอาคาร เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ ความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม และเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

ภายหลังเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองภายใต้ระบบศาลคู่แล้ว จากการสำรวจ แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด พบว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดส่วนมากในคดีพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองไม่ได้วินิจฉัยในลักษณะเดียวกับศาลฎีกาที่ระบุอย่างชัดเจนว่ากฎหมายควบคุมอาคารเป็นกฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและความปลอดภัยของประชาชน แต่อย่างไรก็ดี คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 825/2562 (ประชุมใหญ่) ได้วินิจฉัยไว้ว่า**กฎหมายควบคุมอาคารมีเจตนารมณ์มุ่งที่จะควบคุมให้อาคารที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงมีความมั่นคง แข็งแรง ปลอดภัย มีการสาธารณสุขและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี** คำนี้ถึงการป้องกันปัญหาจากอัคคีภัย การผังเมือง และการสถาปัตยกรรมที่ดี ตลอดจนการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรประกอบกัน ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองเจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองและประชาชนทั่วไป และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 690/2563 ก็ได้วินิจฉัยไว้ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าการดัดแปลงอาคารแล้วเสร็จมานานแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่อาจอาศัย



บทบัญญัติของกฎหมายมาใช้บังคับกับอาคารของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากคดีขาดอายุความ ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ ความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของผูุ้ธรณ์และของประชาชนทั่วไป แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ดำเนินการดัดแปลงอาคาร เสร็จมานานแล้วก่อนเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งนั้น แต่เมื่อการดัดแปลงอาคารได้กระทำโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งถือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย และปัจจุบันยังไม่ได้แก้ไขให้ถูกต้อง เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงย่อมมีอำนาจ ในการออกคำสั่งให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ อุธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ คดีหมายเลขแดง ที่ อส. 188/2566 เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่พิเศษในโครงการแอชตัน โอศก ซึ่งศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยไว้ว่า “...ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษต้องมีทางที่สามารถเข้าออก สู่ถนนสาธารณะ และทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะสำหรับอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษนั้น ต้องมีสภาพที่สามารถใช้เป็นทางเข้าออกได้ตลอดตราบเท่าที่อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษดำรงอยู่ และระดับเพลิงสามารถเข้าออกได้สะดวก เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้ใช้อาคารดังกล่าวให้ได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินหากเกิดเพลิงไหม้... ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากข้อกำหนดในใบอนุญาต ให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รพม.⁶² เป็นทางผ่าน เห็นได้ว่าการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รพม. เป็นทางเข้าออก อยู่ภายใต้ข้อสงวนสิทธิ์ที่อาจถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไขได้เสมอตามความจำเป็นแห่งกรณี จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะดังกล่าวมีสภาพที่สามารถใช้เป็นทางเข้าออกที่ระดับเพลิง สามารถเข้าออกได้สะดวกตลอดเวลาตราบเท่าที่อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษตามโครงการแอชตัน โอศก ของผู้ร้องสอดยังดำรงอยู่ตามข้อ 2 วรรคสองและวรรคสาม ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และหากแม้จะได้มีการนำใบอนุญาตของ รพม. นี้ ไปขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามนัยมาตรา 75 (6) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ามหานคร แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 และคณะรัฐมนตรีจะได้ให้ความเห็นชอบแล้วก็ตาม ก็ยังไม่อาจฟังได้ว่า ทางเข้าออกดังกล่าวมีสภาพที่สามารถใช้เป็นทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะเพื่อให้ระดับเพลิงสามารถเข้าออกได้ โดยสะดวกตลอดเวลาตราบเท่าที่อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษตามโครงการแอชตัน โอศก ของผู้ร้องสอดยังดำรงอยู่ตามข้อ 2 วรรคสองและวรรคสาม ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535)...” จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยตีความเพื่อบังคับใช้กฎหมายตรงตามเจตนารมณ์ ของกฎหมายควบคุมอาคารอย่างเคร่งครัดว่า ที่ดินแปลงที่เป็นที่ตั้งของอาคารจะต้องมีด้านหนึ่งด้านใด ติดกับถนนสาธารณะโดยตรง การอาศัยที่ดินแปลงอื่นเป็นทางผ่าน แม้เจ้าของที่ดินแปลงนั้น (รพม.) จะยินยอม แต่ก็มีข้อสงวนสิทธิ์ที่อาจถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้เสมอตามความจำเป็นแห่งกรณี จึงไม่ถือว่า ที่ดินของโครงการมีลักษณะ “ติดถนนสาธารณะ” ตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการที่ศาลวินิจฉัยยืนยันว่า เงื่อนไขด้านความปลอดภัยสาธารณะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ไม่อาจประนีประนอมได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า

⁶² การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีนี้เป็นคำวินิจฉัยที่เคร่งครัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง อันเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐ-นิติธรรม

(4) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมอาคารเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักความสงบเรียบร้อยด้านความปลอดภัยสาธารณะตามกฎหมายควบคุมอาคารไว้ ดังตัวอย่างเรื่องเสร็จที่ 425/2523 กระทรวงมหาดไทยขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เกี่ยวกับคำว่า “อาคาร” ที่ให้หมายความรวมถึง “รั้ว กำแพง ที่สร้างขึ้นติดต่อกับหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะ” ซึ่งกฎหมายไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าด้านใดหรือช่วงใดของรั้วหรือกำแพงเมื่อติดต่อกับหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะแล้วจึงจะถือว่าเป็นอาคาร คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความโดยพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมอาคารว่า “การพิจารณาปัญหานี้ต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน... ดังนั้นจึงต้องพิจารณาจากลักษณะของรั้วหรือกำแพงนั้นว่าอยู่ในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชนผู้ใช้สอยหรือไปมาในที่สาธารณะได้หรือไม่” หรือเรื่องเสร็จที่ 605/2541 ซึ่งเป็นกรณีหารือเกี่ยวกับลักษณะที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษด้านติดถนนสาธารณะ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 4) ให้ความเห็นว่า “กฎหมายควบคุมอาคารมีความมุ่งหมายที่จะควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อให้มีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัย รวมถึงการป้องกันผลกระทบในด้านต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการก่อสร้างอาคารด้วย เช่น การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรมและการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร โดยให้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการควบคุมอาคารได้... ทั้งนี้ เนื่องจากอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษเป็นอาคารที่สร้างขึ้นเพื่อรองรับการเข้าใช้สอยของคนได้เป็นจำนวนมาก ๆ จึงจำเป็นที่จะต้องต้องมีช่องทางออกสู่ถนนสาธารณะที่เหมาะสมกับขนาดและสภาพการใช้ประโยชน์ของอาคาร และถนนสาธารณะที่อยู่ติดกับที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษก็ต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับขนาดและสภาพการใช้ประโยชน์ของอาคารเช่นกัน เพราะขนาดช่องทางเข้าออกและถนนสาธารณะดังกล่าวนี้นอกจากจะใช้ประโยชน์เพื่อการเข้าไปใช้สอยอาคารตามปกติแล้ว ยังมีไว้เพื่อประโยชน์ในการเข้าไปช่วยเหลือประชาชนที่อยู่ในอาคาร และการบรรเทาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นภายในบริเวณอาคารเนื่องจากภัยพิบัติต่าง ๆ ด้วย หากการเข้าออกระหว่างอาคารดังกล่าวกับถนนสาธารณะไม่สามารถกระทำได้ หรือช่องทางเข้าออกหรือถนนสาธารณะนั้นมีขนาดเล็กเกินไป จนไม่เหมาะสมกับสภาพการใช้ประโยชน์ของอาคารแล้ว ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการเข้าใช้สอยและการเข้าไปเพื่อช่วยเหลือประชาชนหรือการบรรเทาความเสียหายดังกล่าวได้”⁶³

⁶³ นอกจากนี้ ยังมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 4) เรื่องเสร็จที่ 613/2541 และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 4) เรื่องเสร็จที่ 101/2543 ที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษไว้ในลักษณะเดียวกัน



นอกจากนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับหลักความปลอดภัยสาธารณะ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 935/2567 กรณีกรุงเทพมหานคร หรือแนวทางดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อส. 188/2566 เกี่ยวกับ โครงการแอชตัน โอโศก ซึ่งมีข้อความในความเห็นที่อาจพิจารณาได้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกายังคงยืนยัน หลักความปลอดภัยสาธารณะในอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะของที่ดิน ที่จะใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษซึ่งจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ในข้อ 2 วรรคสองและวรรคสาม ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535)ฯ นั่นคือ ต้องมีด้านหนึ่งด้านใด ของที่ดินที่เป็นที่ตั้งของอาคารยาวไม่น้อยกว่า 12 เมตร ติดกับถนนสาธารณะซึ่งมีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า 18 เมตร โดยความเห็นตามเรื่องเสร็จนี้มีความเชื่อมโยงกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ที่ตอบข้อหารือของ รพม. ตามเรื่องเสร็จที่ 237/2563 ซึ่งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งสองเรื่อง ดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า อาจแยกการพิจารณาความเห็นทางกฎหมายได้ 3 ส่วน คือ 1) ความเห็นที่เกี่ยวกับ องค์ประกอบของที่ดินที่จะใช้เป็นที่ตั้งอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษตามกฎหมายควบคุมอาคาร 2) ความเห็นเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินของ รพม. และการที่ รพม. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจจะอนุญาตให้เอกชน ใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รพม. ซึ่งเป็นที่ดินที่ รพม. ได้มาจากการเวนคืน เป็นทางเข้าออกโครงการก่อสร้าง อาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ (ดูรายละเอียดในหัวข้อ 2.3.2 ของบทความนี้) และ 3) การออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายควบคุมอาคารภายหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา เพิกถอนใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างฯ ของโครงการแอชตัน โอโศก (ดูรายละเอียดในหัวข้อ 2.3.3 (3) ของบทความนี้)

สำหรับข้อพิจารณาประการที่ 1) ความเห็นที่เกี่ยวกับองค์ประกอบ ของที่ดินที่จะใช้เป็นที่ตั้งอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษตามกฎหมายควบคุมอาคารนั้น ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นไว้มีสาระสำคัญสรุปได้ว่าที่ดินที่ตั้งโครงการแอชตัน โอโศก เป็นไปตามหลักเกณฑ์ด้านความปลอดภัยตามที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535)ฯ กำหนดทุกประการ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การป้องกันอัคคีภัยเกี่ยวกับที่ตั้งของอาคารที่ต้องมีความยาวไม่น้อยกว่า 12 เมตร ติดกับถนนสาธารณะซึ่งมีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า 18 เมตร เพียงแต่โครงการแอชตัน โอโศก ไม่ได้เป็นเจ้าของ กรรมสิทธิ์ในทางเข้าออกซึ่งเป็นที่ดินของ รพม. แม้กระนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาก็เห็นว่าไม่เป็นสาระสำคัญ ที่จะทำให้หนังสือรับการแจ้งการก่อสร้างโครงการแอชตัน โอโศก เสียไปจนต้องรื้ออาคาร (ซึ่งประเด็นหลังนี้ เกี่ยวข้องกับการขอใช้ที่ดินของ รพม. ที่จะได้กล่าวต่อไปในข้อ 2.3.2 (3) ของบทความนี้) ดังปรากฏข้อความส่วนหนึ่ง ในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า “ทั้งนี้ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแก่ รพม. ในการให้บริษัท อนันดา⁶⁴ ใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รพม. เป็นทางผ่านแล้ว รพม. จะต้องผูกพันและปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี หาก รพม. จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว

⁶⁴ บริษัท อนันดา เอ็มเอฟ เอเชีย โอโศก จำกัด หรือ บริษัท อนันดา ดีเวลลอปเม้นท์ หู จำกัด

จะต้องเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนจึงจะกระทำได้ ประกอบกับการที่ รฟม. มีหนังสือแจ้งยืนยันต่อบริษัท อนันดาฯ แสดงเจตนาว่า รฟม. ประสงค์จะให้การใช้ที่ดินของ รฟม. เป็นทางผ่าน มีความมั่นคงเพียงพอที่จะใช้ประโยชน์เป็นทางเข้าออกได้โดยสะดวกตามข้อ 2 วรคสองและวรคสาม ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535)ฯ... บริษัท อนันดาฯ จึงสามารถขอให้หน้าที่ดินของ รฟม. ดังกล่าว ไปรวมกับที่ดินมีโฉนดของบริษัทเพื่อใช้เป็นพื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ ในโครงการของบริษัทได้ ตามบทนิยามคำว่า “พื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร” ในข้อ 1 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535)ฯ เพื่อความปลอดภัยของผู้พักอาศัยในอาคารชุดโครงการแอชตัน โอโศก อย่างไรก็ตาม แม้ก่อนที่ รฟม. จะเห็นชอบให้บริษัทดำเนินการดังกล่าว รฟม. จะไม่ได้ขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน แต่ก็ได้ทำให้ข้อตกลงนั้นเสียไปไม่ ซึ่ง รฟม. อาจขอให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในภายหลังได้...” ตามนัยนี้ หมายความว่า บริษัท อนันดาฯ ไม่ได้รับข้อยกเว้นที่จะไม่ต้องมีองค์ประกอบเกี่ยวกับการมีที่ดินที่จะใช้เป็นที่ตั้งโครงการยาวไม่น้อยกว่า 12 เมตร ติดถนนสาธารณะ หรือยอมให้มีการลดทอนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะของที่ดิน ที่จะปลูกสร้างอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษและความกว้างของถนนสาธารณะแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นหลักเกณฑ์สำคัญด้านความปลอดภัยสาธารณะซึ่งเป็นความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ที่ไม่อาจยกเว้นได้ ไม่ว่าผู้ที่รับคำสั่งทางปกครองและผู้ที่ได้รับผลกระทบจะสุจริตหรือไม่ก็ตาม แต่กรณีนี้มีปัญหาเกี่ยวกับการขอใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งจะมีผลทำให้ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งโครงการติดถนนสาธารณะ ไม่ถึง 12 เมตร

ในประเด็นการตีความเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535)ฯ ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะ และการป้องกันอัคคีภัยอันเป็นส่วนหนึ่งของหลักกฎหมายปกครองที่ว่าด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน เมื่อเปรียบเทียบความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกากับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้กล่าวแล้วใน (3)-(4) ข้างต้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น แม้จะยืนยันหลักความปลอดภัยสาธารณะ ในการก่อสร้างอาคารสูง แต่ก็ให้ความเห็นที่ผ่อนปรนในเชิงนโยบายที่พยายามสร้างดุลยภาพระหว่างการบังคับใช้กฎหมายกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่จะเกิดขึ้น ดังจะได้อธิบายต่อไปในหัวข้อ 2.3.2 (3) แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาในลักษณะนี้อาจมีผลเป็นการลดทอน ความศักดิ์สิทธิ์ของหลักความปลอดภัยสาธารณะที่ควรต้องตีความอย่างเคร่งครัดเพื่อป้องกันความเสียหาย ที่ไม่อาจประเมินค่าได้ในอนาคต รวมทั้งอาจเป็นช่องทางให้มีการตีความในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคาร ในทางผ่อนปรนและลดทอนคุณค่าของหลักความปลอดภัยสาธารณะในกรณีอื่นต่อไปอีก

2.3.2 คำวินิจฉัยของศาลและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับ ความมั่นคงแข็งแรงของอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่อาจเป็นข้ออ้างเพื่อไม่ต้องรื้อถอน

จากการสืบค้นแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาและศาลปกครอง รวมทั้ง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา พบว่า คำพิพากษาของศาลฎีกามุ่งเน้นที่การรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านความปลอดภัยสาธารณะตามเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมอาคารอย่างเคร่งครัด ซึ่งศาลฎีกา



วินิจฉัยเป็นแนวมาโดยตลอดว่ากฎหมายควบคุมอาคารเป็นกฎหมายพิเศษ ในขณะที่ศาลปกครองและคณะกรรมการกฤษฎีกาแม้จะยืนยันในแนวทางเดียวกับคำพิพากษาศาลฎีกาแต่ก็ปรากฏคำพิพากษาและความเห็นในทางคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนด้วย ดังนี้

(1) คำพิพากษาของศาลฎีกาวางแนวมาโดยตลอดว่าอาคารที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จะมีความมั่นคงแข็งแรงก็ถือได้ว่ามีเหตุสมควรที่จะต้องรื้อถอน และไม่ว่าผู้รับโอนต่อมาจะสุจริตหรือไม่ก็ตาม

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1083/2529 วินิจฉัยสรุปได้ว่า **กฎหมายควบคุมอาคารมีเจตนารมณ์เพื่อความปลอดภัยของชุมชน เมื่อปรากฏว่าจำเลยก่อสร้าง ต่อเติมอาคารขึ้น โดยไม่ได้รับอนุญาต และการต่อเติมนั้นเป็นเหตุให้ขาดประโยชน์แห่งการป้องกันอัคคีภัยและการผังเมือง ไม่ต้องด้วยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แม้อาคารดังกล่าวจะมีความมั่นคงแข็งแรงก็ถือได้ว่ามีเหตุสมควรที่จะต้องรื้อถอน** ทำนองเดียวกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2482/2533 ซึ่งพิพากษาว่าจำเลยก่อสร้างอาคารผิดไปจากแผนผังและแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และแนวอาคารห่างจากศูนย์กลางทางสาธารณะไม่ถึงด้านละ 3 เมตร ขัดต่อข้อบังคับกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ข้อ 32 วรรคแรก **อาคารของจำเลยไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้จำเลยรื้อถอนอาคาร แม้อาคารดังกล่าวจะมีความมั่นคงแข็งแรง ก็ถือได้ว่ามีเหตุสมควรจะต้องรื้อถอน** เช่นเดียวกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 466/2537 คดีห้างแก้วฟ้า ศาลฎีกาพิพากษาว่าฎีกาโจทก์ที่ว่าอาคารที่ก่อสร้างมีความมั่นคงแข็งแรง โดยโจทก์มิได้โต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์เกี่ยวกับคำสั่งที่ให้รื้อถอนอาคารที่สร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตตั้งแต่ชั้นที่ 5 ถึงชั้นที่ 11 จึงเป็นฎีกาที่ไม่มีประโยชน์ต่อรูปคดี

(2) คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่พิจารณาในทางคุ้มครองสิทธิในทางทรัพย์สินของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารด้วย

กรณีที่มีการฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างหรือใบรับรองการก่อสร้างและให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้าง ดัดแปลงหรือต่อเติมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พบว่าศาลปกครองได้พิจารณาวินิจฉัยเพื่อคุ้มครองสิทธิในทางทรัพย์สินของเจ้าของอาคาร ทั้งโดยอาศัยบทกฎหมายที่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร และโดยอาศัยหลักกฎหมายปกครองทั่วไป ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ก. กรณีอาศัยหลักการบังคับใช้กฎหมายปกครองต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่ปัจเจกชน เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 825/2562 (ประชุมใหญ่) ศาลได้วินิจฉัยกรณีที่มีการดัดแปลงอาคารพิพาทก่อนที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นนำบทกฎหมายที่ตราขึ้นมาใช้บังคับกับกรณีพิพาทนี้ จึงเป็นการนำกฎหมายมาบังคับใช้ย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายแก่เจ้าของอาคาร คำสั่งให้รื้อถอนอาคารและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ให้ยกอุทธรณ์จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้ออาคารมาจากเจ้าของเดิมเมื่อปี พ.ศ. 2550 โดยอาคารดังกล่าวมีการต่อเติมอาคารบริเวณพื้นที่ว่างทั้งด้านหน้าและด้านหลังไว้ก่อนการซื้อขายแล้ว อันเป็นการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต และเป็นการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายควบคุมอาคาร

ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้เคยมีคำสั่งเมื่อปี พ.ศ. 2543 ให้เจ้าของที่ดินเดิมรื้อถอนอาคารส่วนที่ต่อเติม และตัดแปลงโดยไม่ชอบด้วยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะที่มีการตรวจพบการตัดแปลงอาคารพิพาท (ปี พ.ศ. 2543) แต่เจ้าของเดิมไม่ได้ดำเนินการใด ๆ และขายอาคารให้ผู้อื่น จนโอนขายต่อมายังผู้ฟ้องคดี และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่ง ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารที่มีการต่อเติมทั้งด้านหน้าและด้านหลังอีกครั้งในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เมื่ออาคารพิพาทได้ก่อสร้าง ตัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตแล้วเสร็จเมื่อปี พ.ศ. 2539 โดยในส่วนที่ว่างด้านหลังอาคาร ตามข้อ 76 ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะที่มีการตรวจพบการตัดแปลงอาคารพิพาท กำหนดให้ต้องมีที่ว่างโดยปราศจากสิ่งปกคลุมเป็นทางเดินหลังอาคาร ได้ถึงกันกว้างไม่น้อยกว่า 2 เมตร แต่อาคารพิพาทมีการก่อสร้างอาคารขนาด 4 x 3 เมตร สูง 6 เมตร บนที่ว่าง ด้านหลังอาคาร ซึ่งเป็นการตัดแปลงอาคารฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไข เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ตรวจสอบพบและมีคำสั่งลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2543 ให้เจ้าของอาคารในขณะนั้นรื้อถอนอาคารส่วนที่ตัดแปลงแต่ยังไม่มีกรรื้อถอน การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีคำสั่งลงวันที่ 5 ตุลาคม 2552 ให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารปัจจุบันรื้อถอนอาคารส่วนที่ตัดแปลงด้านหลัง ให้มีทางเดินหลังอาคารโดยปราศจากสิ่งปกคลุมกว้างไม่น้อยกว่า 2 เมตร ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วนในกรณีที่ว่างด้านหน้าอาคารนั้น ตามข้อ 72 วรรคสอง ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าว กำหนดให้ตึกแถวที่ปลูกสร้างริมทางสาธารณะที่มีความกว้าง น้อยกว่า 10 เมตร ให้ร่นแนวอาคารห่างจากศูนย์กลางทางสาธารณะอย่างน้อย 6 เมตร เมื่ออาคารของผู้ฟ้องคดี ปลูกสร้างริมทางสาธารณะที่มีความกว้าง 8 เมตร ผู้ฟ้องคดีจะต้องรื้อถอนอาคารออกไปเพียง 2 เมตร ตามกฎหมายที่ใช้ในขณะนั้น (ก่อนปี พ.ศ. 2543) การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งลงวันที่ 5 ตุลาคม 2552 ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารส่วนที่ตัดแปลงด้านหน้าให้มีที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุมกว้างไม่น้อยกว่า 3 เมตร ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับคำสั่ง โดยเป็นการบังคับตามข้อ 36 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำการใดเพิ่มเติมภายหลัง ที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) มีผลใช้บังคับ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นนำบทกฎหมายหรือกฎกระทรวง ฉบับดังกล่าวมาใช้บังคับแก่กรณีนี้ จึงเป็นการนำกฎหมายมาใช้บังคับย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้าย แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้นคำสั่งในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารส่วนที่ตัดแปลงด้านหน้าให้มีที่ว่างปราศจาก สิ่งปกคลุมกว้างไม่น้อยกว่า 3 เมตร จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ให้ยกอุทธรณ์ ของผู้ฟ้องคดีก็เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษากลับคำพิพากษา ศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้อง เป็นให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์เฉพาะส่วนที่สั่งให้รื้อถอนอาคารส่วนที่ตัดแปลง ด้านหน้าให้มีที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุมกว้างเกินกว่า 2 เมตร (ตามข้อ 76 ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522) โดยให้มีผลนับแต่วันที่มิคำวินิจฉัยดังกล่าว



สำหรับกรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองจึงต้องบังคับใช้อย่างเคร่งครัดในทางที่ส่งเสริมสนับสนุนการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ทั้งที่เกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะและในปัจจุบันควรพิจารณาความสอดคล้องกับหลักความสงบเรียบร้อยทางสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งในเรื่องการคุ้มครองป้องกันความปลอดภัยสาธารณะสอดคล้องกับแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่วินิจฉัยมาโดยตลอดก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองว่า กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเป็นกฎหมายพิเศษที่มีวัตถุประสงค์คุ้มครองประโยชน์และความปลอดภัยแก่ประชาชน รวมถึงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยยืนยันหลักการดังกล่าวเช่นเดียวกับแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรม รวมทั้งยังวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้สุจริต ก็ไม่อาจยกเป็นข้ออ้างเพื่อไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้รื้อถอนอาคารที่มีการตัดแปลงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายควบคุมอาคาร แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายทั้งหลายย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะหรือหลักความมั่นคงในระบบกฎหมาย (La sécurité juridique) เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายและผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายได้ทราบและปฏิบัติตามได้ถูกต้องตามหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจโดยสุจริต อันเป็นแนวทางที่สอดคล้องเคารพต่อหลักนิติรัฐ-นิติธรรม (L'Etat de droit) ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายจึงต้องไม่มีผลย้อนหลังไปบังคับแก่การกระทำที่เกิดขึ้นก่อนจะมีบทบัญญัติกฎหมาย การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นนำกฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ตราขึ้นมาภายหลังมาใช้บังคับกับกรณีพิพาทนี้ในส่วนที่ให้รื้อถอนการต่อเติมอาคารในด้านหน้าที่มีการก่อสร้างและต่อเติมก่อนที่กฎกระทรวงมีผลใช้บังคับ จึงเป็นการนำกฎหมายมาบังคับใช้ย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายแก่เจ้าของอาคาร คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในประเด็นนี้จึงเป็นการวินิจฉัยที่สอดคล้องกับหลักความมั่นคงในระบบกฎหมาย หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจโดยสุจริต และหลักนิติรัฐ-นิติธรรม

ข. กรณีอาศัยหลักการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 736/2562 ผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ ไม่ใช่เป็นผู้ก่อสร้างอาคารแต่เป็นนิติบุคคลอาคารชุดได้ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งห้ามใช้อาคารตามมาตรา 40 (2) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยอาคารชุดที่พิพาทได้ก่อสร้างแล้วเสร็จ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกใบรับรองการก่อสร้าง จนมีการขายอาคารชุดให้กับบุคคลทั่วไปทั้งหมดแล้ว ต่อมาเมื่อผู้ร้องเรียนว่าอาคารชุดดังกล่าวก่อสร้างไม่ชอบด้วยกฎหมายควบคุมอาคาร ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าแม้จะได้ออกใบรับรองการก่อสร้างอาคารและอนุญาตให้ใช้อาคารแล้ว แต่เมื่อตรวจสอบพบว่าการก่อสร้างอาคารพิพาทไม่ถูกต้องตามแบบที่ได้รับอนุญาต การเพิกถอนใบรับรองการก่อสร้างอาคารและคำสั่งห้ามไม่ให้ใช้อาคารจึงชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อใบรับรองการก่อสร้างเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

และเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ขออนุญาตที่จะใช้ประโยชน์จากอาคารที่ก่อสร้างดังกล่าว การเพิกถอนใบรับรองการก่อสร้างดังกล่าวจึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ซึ่งผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

นอกจากนี้ ในเรื่องเกี่ยวกับใบรับรองการก่อสร้าง ศาลปกครองสูงสุดยังได้มีคำสั่งที่ 351/2567 ในคดีที่นิติบุคคลอาคารชุด แอชตัน อโศก ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ภายหลังจากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา คดีหมายเลขแดงที่ อส. 188/2566 โดยศาลเห็นว่า การจดทะเบียนอาคารชุด การออกหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด และการจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายแตกต่างจากหลักเกณฑ์ทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แม้ว่าอาคารที่เจ้าของอาคารนำไปจดทะเบียนเป็นอาคารชุดตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 จะก่อสร้างหรือดัดแปลงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว ก็หาได้มีผลทางกฎหมายที่ทำให้การจดทะเบียนเป็นอาคารชุด การออกหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด และการจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย โดยการพิจารณาว่าการจดทะเบียนอาคารชุด การออกหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด และการจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น ต้องมีการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 และกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว และหากข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาในภายหลังว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้อำนาจดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กับอาคารโครงการแอชตัน อโศก ก็ไม่เป็นการตัดสิทธิที่ผู้ร้องและเจ้าของร่วมจะใช้สิทธิทางศาลต่อไป

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนมีความเห็นดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้อ ก. ว่ากฎหมายควบคุมอาคารและการผังเมืองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองจึงต้องบังคับใช้อย่างเคร่งครัดในทางที่ส่งเสริมสนับสนุนการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง แต่อย่างไรก็ดี ภายใต้หลักนิติรัฐ-นิติธรรม การใช้อำนาจของรัฐย่อมต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือและไว้วางใจในกฎหมายและการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ดังนั้นเมื่อประชาชนเชื่อถือและปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองแล้ว ย่อมต้องได้รับความคุ้มครองต่อความคาดหวังในความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ ผู้ที่เชื่อโดยสุจริตในผลของคำสั่งทางปกครอง ย่อมต้องได้รับการเยียวยาความเสียหายหากต่อมามีการเพิกถอนคำสั่งเพราะเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁶⁵ โดยที่ใบอนุญาตหรือใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้าง และใบรับรอง

⁶⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 : 2540, กรุงเทพฯ : จีรรัชการพิมพ์, น. 294.



การก่อสร้าง เป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ซึ่งไม่เป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ดังนั้นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเนื่องจากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของใบอนุญาตหรือใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้าง และใบรับรองการก่อสร้าง ย่อมต้องถูกลบลงไป แต่จะต้องคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว⁶⁶ โดยให้ผู้ได้รับผลกระทบมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้

สำหรับการคุ้มครองผู้สุจริตตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการกล่าวอ้างและภาระการพิสูจน์ความสุจริตเพื่อคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่ง (ใบอนุญาตก่อสร้างหรือใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้าง และใบรับรองการก่อสร้าง) ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ได้รับใบอนุญาตให้ปลูกสร้าง และผู้ซื้อหรือผู้รับโอนอสังหาริมทรัพย์ ดังนี้

- โดยทั่วไปแล้ว กรณีของผู้ขออนุญาตก่อสร้างหรือต่อเติมตัดแปลงอาคาร ถือว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม ลำพังเพียงการได้รับใบอนุญาตก่อสร้างหรือใบรับรองการก่อสร้างไม่น่าจะเพียงพอที่จะเป็นข้ออ้างความสุจริตได้ และหากปรากฏพฤติการณ์ เช่น มีผู้ได้แย่งคัดค้าน (ทั้งจากหน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชน) หรือมีการฟ้องร้องเพื่อให้ระงับการก่อสร้าง ตั้งแต่ในขั้นการขออนุญาตปลูกสร้างและระหว่างการก่อสร้าง หรือมีความไม่ชัดเจนในความถูกต้องของการก่อสร้างอาคารตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมือง ซึ่งผู้มีความเชี่ยวชาญและสถาปัตยกรรมควรรู้ถึงความไม่ถูกต้องดังกล่าว ในกรณีเช่นนี้อาจเข้าลักษณะตามมาตรา 51 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตเพื่อขอรับค่าทดแทนความเสียหายไม่ได้

- กรณีของผู้ซื้อหรือผู้รับโอนอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะผู้ซื้อห้องชุด ในอาคารคอนโดมิเนียมขนาดใหญ่ ย่อมมีภาระการพิสูจน์ถึงความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของใบอนุญาตก่อสร้างหรือใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างและใบรับรองการก่อสร้าง และต้องร้องขอค่าทดแทนภายใน 180 วัน นับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

⁶⁶ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมที่ พีรพิชญ์ วงศ์วัฒนศานต์, “หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), น. 122-127.

(3) ข้อสังเกตเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการนำหลักการคุ้มครองผู้สุจริต หลักความเชื่อมั่นในระบบกฎหมาย และหลักนิติรัฐ-นิติธรรมมาใช้กับกรณีของโครงการแอชตัน โอโศก

ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับโครงการแอชตัน โอโศก (เรื่องเสร็จที่ 935/2567 ประกอบกับเรื่องเสร็จที่ 237/2563) ผู้เขียนมีความเห็น ดังนี้

ก. ดังที่ได้อธิบายไว้ใน 2.3.1 (4) แล้วว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ได้นำหลักสุจริตของเจ้าของโครงการและผู้ซื้อห้องชุดในโครงการมาเป็นข้อสนับสนุนเพื่อยกเว้นให้โครงการแอชตัน โอโศก สามารถก่อสร้างโดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและของประชาชน หากแต่การที่คณะกรรมการกฤษฎีกานำหลักสุจริตมาเป็นเหตุผลสนับสนุนการพิจารณาให้ความเห็นนั้นปรากฏในส่วนการตอบข้อหารือในประเด็นเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินของ รพม. และการที่ รพม. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจจะอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รพม. ซึ่งเป็นที่ดินที่ รพม. ได้มาจากการเวนคืน เป็นทางเข้าออกโครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ

ข. คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นสรุปสาระสำคัญได้ว่า

- เมื่อปี พ.ศ. 2563 รพม. ได้เคยหารือในประเด็นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ รพม. ได้มาจากการเวนคืน โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การที่ รพม. นำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนไปทำข้อตกลงต่างตอบแทนให้บริษัท อนันดาฯ ใช้เป็นทางเข้าออกของโครงการแอชตัน โอโศก ไม่ใช่เป็นการนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน และการทำข้อตกลงอนุญาตให้ใช้ที่ดินเป็นทางเข้าออกโครงการแอชตัน โอโศก ไม่ใช่กิจการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับกิจการของ รพม. โดยในขณะนั้น (พ.ศ. 2563) ข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริษัท อนันดาฯ และ รพม. ได้ทำบันทึกข้อตกลงมีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ (1) ย้ายทางเข้าออกที่จอดรถของ รพม. ซึ่งจัดไว้สำหรับผู้ใช้บริการรถไฟฟ้า ขนาดกว้าง 6 เมตร มาติดกับทางจำเป็นขนาด 6.4 เมตร ที่ศาลฎีกาพิพากษาให้ รพม. เปิดทางให้แก่ที่ดินที่บริษัท อนันดาฯ ใช้ก่อสร้างโครงการแอชตัน โอโศก และขยายทางเพิ่มขึ้นอีก 0.6 เมตร รวมเป็นทางกว้าง 13 เมตร (2) ให้สิทธิแก่บริษัท อนันดาฯ ใช้พื้นที่ที่เป็นบริเวณสำหรับจอดรถของ รพม. เป็นอาคารสำนักงาน สำนักงานขาย และติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์อาคารชุดโครงการแอชตัน โอโศก (เรื่องเสร็จที่ 237/2563) ซึ่งผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการตอบข้อหารือมีประเด็นทางกฎหมายอยู่ที่เรื่องการใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืน และการที่ รพม. จะนำที่ดินดังกล่าวไปอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ ไม่ได้มีประเด็นหารือเกี่ยวกับองค์ประกอบทางกฎหมายเกี่ยวกับลักษณะของที่ดินที่เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ และความกว้างของถนนสาธารณะที่ใช้เป็นทางเข้าออกของโครงการ

- ต่อมา ภายหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา คดีหมายเลขแดงที่ อส. 188/2566 กรุงเทพมหานคร ได้หารือเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็น (เรื่องเสร็จที่ 935/2567) เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ รพม.



ได้มาจากการเวนคืน ว่า ปัจจุบัน (สิงหาคม 2567) สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป โดยบริษัท อนันดาฯ รื้อถอนอาคารสำนักงาน สำนักงานขาย และป้ายโฆษณาออกจากพื้นที่จอดรถของ รฟม. และ รฟม. ได้ใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่จอดรถของผู้ใช้บริการรถไฟฟ้าและประชาชนทั่วไป รวมทั้งผู้พักอาศัยในอาคารชุดโครงการแอชตัน โอโศก ได้ตามปกติ กรณีจึงไม่กระทบต่อสาระสำคัญของวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ส่วนประเด็นการทำข้อตกลงต่างตอบแทนอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รฟม. นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การที่ รฟม. อนุญาตให้บริษัท อนันดาฯ ใช้ที่ดินเป็นทางเข้าออกโครงการแอชตัน โอโศก โดยย่ำทางเข้าออกที่จอดรถของ รฟม. ซึ่งจัดไว้สำหรับผู้ใช้บริการรถไฟฟ้า ขนาดกว้าง 6 เมตร มาติดกับทางจำเป็นขนาด 6.4 เมตร ในที่ดินที่บริษัท อนันดาฯ ใช้ก่อสร้างโครงการแอชตัน โอโศก และขยายทางเพิ่มขึ้นอีก 0.6 เมตร รวมเป็นทางกว้าง 13 เมตร โดย รฟม. ยอมรับค่าทดแทนการใช้ที่ดินหรือรับการก่อสร้างอาคารจอดรถขนาด 9 ชั้น ถือว่าเป็นการจัดให้มีสถานที่จอดรถ ซึ่งเป็นกิจการรถไฟฟ้าและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป รวมทั้งเป็นการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของ รฟม. แต่อย่างไรก็ดี กรณีนี้เป็นกรณีที่ รฟม. ให้เช่าหรือให้สิทธิใด ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ของ รฟม. อันมีมูลค่าเกินกว่า 10 ล้านบาท จึงต้องเสนอเรื่องเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่ง รฟม. อาจขอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบภายหลังจากการทำข้อตกลงอนุญาตให้บริษัท อนันดาฯ ใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ ในประเด็นนี้เองที่ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้หยิบยกหลักการคุ้มครองผู้สุจริตและหลักความเชื่อมั่นในระบบกฎหมาย รวมทั้งหลักนิติรัฐ-นิติธรรมมาอธิบายประกอบการให้ความเห็นในประเด็นการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รฟม. โดยระบุว่า “เนื่องจากข้อเท็จจริงในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากความเห็นในเรื่องเสรีที่ 237/2563 ประกอบกับแบบของอาคารชุดโครงการแอชตัน โอโศกไม่มีส่วนใดเลยที่ก่อสร้างผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาต เพียงแต่ขาดองค์ประกอบของการมีที่ดินยาวไม่น้อยกว่า 12 เมตร ติดถนนสาธารณะตามข้อ 2 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535)ฯ ซึ่งทางเข้าออกของอาคารโครงการแอชตัน โอโศก ผ่านที่ดินของ รฟม. ยังคงสามารถใช้เป็นทางเข้าออกของผู้อาศัยในอาคารได้โดยพฤตินัย การเพิกถอนใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างฯ และใบรับแจ้งการก่อสร้างฯ ที่ออกให้แก่บริษัท อนันดาฯ โดยไม่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก้ไขความบกพร่องยอมทำให้เจ้าของห้องชุดจำนวน 668 ห้อง ซึ่งเป็นผู้ซื้อห้องชุดมาโดยสุจริตได้รับความเสียหาย รฟม. จึงขอที่จะขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้...” ตามนัยนี้ไม่ได้หมายความว่าองค์ประกอบเกี่ยวกับการมีที่ดินยาวไม่น้อยกว่า 12 เมตร ติดถนนสาธารณะ ไม่ใช่องค์ประกอบอันเป็นสาระสำคัญและสามารถยกเว้นหรือขาดองค์ประกอบข้อนี้ได้ ในทางกลับกัน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยืนยันความสำคัญขององค์ประกอบข้อนี้ที่จะขาดเสียมิได้ จึงได้ให้ความเห็นว่ากรุงเทพมหานครจะต้องเปิดโอกาสให้ รฟม. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก้ไขความบกพร่องเกี่ยวกับการขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีในการอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของ รฟม. อันมีมูลค่าเกินกว่า 10 ล้านบาท ด้วย ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ย่อมทำให้โครงการแอชตัน โอโศก มีองค์ประกอบเกี่ยวกับการมีที่ดินยาวไม่น้อยกว่า 12 เมตร ติดถนนสาธารณะ อย่างครบถ้วน (ขณะที่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่า แม้คณะรัฐมนตรีจะให้ความยินยอมให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รฟม. ก็ไม่ถือว่าเป็นทางเข้าออกที่มีลักษณะถาวร)

- อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตั้งข้อสงวนความเห็นไว้ว่า การให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ รพม. ทำข้อตกลงอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รพม. ได้ดังกล่าวข้างต้น ในเรื่องนี้เป็นไปตามข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องและโดยมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้สุจริตและสร้างความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายและหลักนิติธรรมของประเทศ จึงเป็นข้อสงวนความเห็นที่ไม่ใช่เป็นหลักการทางกฎหมายอันจะนำมาใช้ได้ทั่วไป และการที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ อาจพิจารณาได้ว่าเป็นเรื่องในเชิงนิตินโยบายที่พยายามสร้างดุลยภาพระหว่างการบังคับใช้กฎหมายกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่จะเกิดขึ้น

2.3.3 คำวินิจฉัยของศาลและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลในกรณีให้รื้อถอนอาคาร

การศึกษาในหัวข้อนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตเปรียบเทียบแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับอำนาจการออกคำสั่งบังคับของศาล โดยในส่วนของคดีปกครองนั้นมีหลักการสำคัญตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1)⁶⁷ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ ในคดีคำฟ้องประเภทขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจะมีคำสั่งบังคับได้เพียงยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และให้ฝ่ายปกครองกลับไปดำเนินการใหม่ ให้ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ศาลจะไม่ออกคำสั่งแทนฝ่ายปกครอง แตกต่างจากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ศาลมีอำนาจออกคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารได้ ดังตัวอย่างคดีต่อไปนี้

(1) กรณีห้างนิวเวิลด์ (บางลำพู) คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการรื้อถอนอาคารตามคำพิพากษาของศาล โดยแยกการใช้อำนาจบังคับการโดยออกคำสั่งรื้อถอนอาคารตามขั้นตอนของกฎหมายควบคุมอาคาร กับการดำเนินการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลในการรื้อถอนอาคาร ตามเรื่องเสร็จที่ 65/2541 เรื่อง อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในการออกคำสั่งห้ามใช้หรือเข้าไปในอาคารที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้รื้อถอน โดยกรณีของห้างนิวเวิลด์นี้ ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ 466/2537 ให้บริษัท แก้วฟ้าซ้อปปีงอาเซต จำกัด (บริษัท) รื้อถอนอาคารที่ดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาต ตั้งแต่ชั้นที่ 5 ถึงชั้นที่ 11 ซึ่งบริษัทขอเป็นผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารตามคำพิพากษาเอง แต่ระยะเวลาผ่านไป 1 ปี บริษัทก็ยังไม่ยอมรื้อถอน ในปี พ.ศ. 2539 กรุงเทพมหานครจึงได้นำเจ้าพนักงานบังคับคดี

⁶⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 72 “ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

ฯลฯ

ฯลฯ”

ไปปิดประกาศเพื่อทำการบังคับคดีรื้อถอนอาคาร แต่บริษัทได้ทำความตกลงกับกรุงเทพมหานคร เพื่อรื้อถอนเองและเริ่มรื้อถอนบางส่วน แต่ปรากฏว่าบริษัทประวิงเวลาไม่ได้ดำเนินการรื้อถอนอย่างจริงจัง ขณะเดียวกันทางนิเวสท์ ก็ยังคงเปิดดำเนินการในอาคารดังกล่าวเรื่อยมา กรุงเทพมหานครเห็นว่า จะทำให้กฎหมายไม่อาจมีผลใช้บังคับได้ ประกอบกับการที่บริษัทรื้อถอนบางส่วนในชั้นที่ 10 และขณะเดียวกัน เปิดให้ประชาชนเข้าไปซื้อขายสินค้าในชั้นที่ 5 ถึงชั้นที่ 9 อาจเป็นอันตรายต่อประชาชนที่เข้าไปในอาคารนั้น อีกทั้งหากกรุงเทพมหานครจะเข้าไปดำเนินการรื้อถอนอาคารเองอาจเกิดอันตรายต่อร่างกายและทรัพย์สิน ของประชาชนด้วย ดังนั้นเพื่อเป็นการบังคับการต่อบริษัทซึ่งเป็นเจ้าของอาคาร รวมทั้งเพื่อเป็นการคุ้มครอง ต่อประโยชน์ของสาธารณชน กรุงเทพมหานครจึงได้ออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 40 (2) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ห้ามใช้หรือเข้าไปในอาคารที่จะต้องรื้อถอนตามคำพิพากษา แต่กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นควรจะดำเนินการเร่งรัดบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารดังกล่าวแทนการออกคำสั่งห้ามใช้อาคาร คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 10) เห็นว่า กรณีนี้ได้ผ่านขั้นตอนการใช้อำนาจสั่งการของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แล้ว จึงไม่มีเหตุที่กรุงเทพมหานคร ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีคำสั่งตามมาตรา 40 (2) อันเป็นการเริ่มต้นกระบวนการที่จะบังคับการ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารอีก และในคดีนี้กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจึงมีหน้าที่ที่จะต้องขอให้บังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล โดยการร้องขอต่อศาลให้บังคับคดีต่อไป และถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีที่ไม่อาจดำเนินการ ได้เป็นผลตามคำพิพากษาของศาลได้ประการใด ก็ยอมที่จะร้องขอต่อศาลเพื่อให้สามารถปฏิบัติตาม คำพิพากษาได้

ในคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกาเดียวกันนี้ ต่อมา คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 8) ได้ตอบข้อหารือของกรมโยธาธิการและผังเมือง ตามเรื่องเสร็จที่ 10/2548 เรื่อง แนวทางปฏิบัติ ในการรื้อถอนอาคารกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ว่า การรื้อถอนอาคารของทางนิเวสท์ ซึ่งเดิมเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร ในส่วนที่ผิดกฎหมาย (ชั้นที่ 5 ถึงชั้นที่ 11) เนื่องจากไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาให้เจ้าของอาคารเป็นผู้รื้อถอน อาคารนั้น เจ้าของอาคารไม่ต้องขออนุญาตรื้อถอนตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อีกทั้งเนื่องจากกรณีนี้ไม่ใช่การรื้อถอนอาคารตามความต้องการของเจ้าของอาคาร แต่เป็นการรื้อถอนอาคาร ตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งต้องปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นมาตรการด้านความปลอดภัย ในการรื้อถอนอาคารเพื่อไม่ให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของบุคคลอยู่แล้ว

(2) สำหรับคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีเกี่ยวกับการรื้อถอนอาคารนั้น ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 588/2557 กรณีรื้อถอนอาคารดิเอทส์ ในซอยร่วมฤดี เนื่องจาก

เขตทางของถนนขอยร่วมฤดีมีความกว้างไม่ถึง 10 เมตร ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจตามมาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ดำเนินการกับเจ้าของอาคารภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด จะเห็นได้ว่าศาลปกครองเพียงแต่มีคำพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายตามกฎหมายควบคุมอาคารต่อไป

(3) ข้อสังเกตเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาคดีการก่อสร้างโครงการแอชตัน โอโศก ซึ่งมีการฟ้องมายังศาลปกครอง 2 คดี โดยคดีที่สยามสมาคม ในพระบรมราชูปถัมภ์ฟ้องขอให้ศาลสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งตามกฎหมายควบคุมอาคารให้ระงับการก่อสร้างหรือรื้อถอนอาคารโครงการแอชตัน โอโศก ในส่วนที่ก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ 2413/2565 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจตามมาตรา 40 มาตรา 41 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยกรณีที่ต้องใช้อำนาจตามมาตรา 42 ในการออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้น ให้ดำเนินการเฉพาะแต่ส่วนของอาคารที่ได้ก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ ในส่วนของอาคารที่สูงเกินกว่าความกว้างของทางจำเป็น 6.4 เมตร อย่างไรก็ตาม คดีนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ในศาลปกครองสูงสุด ส่วนคดีที่สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน กับพวก ฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารโครงการแอชตัน โอโศก ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาคำพิพากษาตามคำพิพากษาที่ อส. 188/2566 เพิกถอนใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคารหรือเปลี่ยนการใช้อาคารโดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 39 ทวิ และตามมาตรา 39 ทรี แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ผลตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีที่สองนี้ย่อมส่งผลให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องพิจารณาดำเนินการกับอาคารโครงการแอชตัน โอโศก ตามมาตรา 40 มาตรา 41 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตามเรื่องเสรีที่ 935/2567 เกี่ยวกับการที่กรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครอง ดังนี้

ก. กรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการให้มีการยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างหรือใบรับแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างใหม่อีกครั้งแทนใบรับแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและสิ้นผลไปโดยคำพิพากษาของศาลที่เพิกถอนใบรับแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างดังกล่าว

ข. กรุงเทพมหานครมีดุลพินิจที่จะออกคำสั่งตามมาตรา 40 ได้ตามความเหมาะสม โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องออกคำสั่งตามมาตรา 40 ทุกอนุมาตราในคราวเดียวกัน

ค. คำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับโครงการแอชตัน โอโศก แยกออกได้เป็น 2 คำสั่ง คือ ใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้าง รวม 4 ฉบับ และใบรับรองการก่อสร้าง ซึ่งตามคำพิพากษาที่ อส. 188/2566 ศาลได้มีคำพิพากษาเพิกถอนเฉพาะใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้าง 4 ฉบับ เท่านั้น

ไม่ได้เพิกถอนใบรับรองการก่อสร้างด้วย ดังนั้นกรุงเทพมหานครจึงมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของอาคาร ซึ่งได้แก่ เจ้าของห้องในอาคารชุดทุกห้อง และนิติบุคคลอาคารชุด ดำเนินการแก้ไขให้อาคารที่ก่อสร้างแล้ว ดังกล่าวได้รับใบอนุญาตก่อสร้างโดยถูกต้องตามกฎหมายควบคุมอาคารต่อไป

บทสรุป

ปัจจุบัน ทวีโลกมีการก่อสร้างอาคารสูงจำนวนมากขึ้น และนับวันการสร้างอาคารก็ยิ่งสูงขึ้น อาจด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจและวิถีการดำเนินชีวิตของคนในยุคนี้ หรืออาจเป็นสัญลักษณ์ที่แสดงถึงความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ และความทันสมัยของประเทศ รวมทั้งปัจจัยเกี่ยวกับการขยายตัวของประชากร และการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เจริญก้าวหน้าในสังคมทุนนิยมโลกาภิวัตน์ ทำให้มีการสร้างอาคารที่พักอาศัยรวมซึ่งเป็นอาคารสูง (Condominium High Rise) และอาคารสถานที่เพื่อประกอบกิจการประเภทต่าง ๆ จำนวนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นห้างสรรพสินค้า ภัตตาคาร ร้านอาหาร อาคารจัดแสดงสถานบันเทิง ผับ บาร์ เป็นต้น

โดยที่อาคารทั้งสองประเภทดังกล่าว คือ อาคารสูงและอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องตรากฎหมายสำหรับควบคุมดูแลเพื่อความปลอดภัยสาธารณะ และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ซึ่งความสงบเรียบร้อยด้านความปลอดภัย เป็นภารกิจพื้นฐานทางปกครองของรัฐ (La fonction régaliennne) ที่รัฐมีหน้าที่ต้องใช้อำนาจเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (Le pouvoir de police administrative) อันเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากการเกิดอัคคีภัยและวินาศภัยรุนแรง อันนำมาซึ่งความสูญเสียในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนจำนวนมาก

จากโศกนาฏกรรมและความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดจากอัคคีภัยและวินาศกรรม อาคารสูงและอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ประเทศฝรั่งเศสให้ความสำคัญและเคร่งครัดอย่างยิ่งกับมาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมาย กฎและระเบียบที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อป้องกันอัคคีภัยและกำหนดมาตรการจำเป็นเกี่ยวกับการกู้ภัยจากเหตุอัคคีภัยและการอพยพผู้ประสบภัย รวมไปถึงการเข้มงวดเคร่งครัดกับการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายและกฎระเบียบดังกล่าวเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะอันเป็นความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง รวมถึงการที่ศาลจะพิจารณาพิพากษา และดำเนินการให้มีการบังคับคดีเกี่ยวกับการควบคุมอาคารสูงอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

ในอีกด้านหนึ่ง ฝ่ายนักลงทุนหรือผู้ประกอบการจะต้องระมัดระวังและรอบคอบที่สุด เพื่อป้องกันความเสียหายของตน โดยปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัย ในการก่อสร้างอาคารสูงและอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชนอย่างเคร่งครัด การมุ่งผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ โดยหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือการอาศัยช่องว่างของกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งใบอนุญาตก่อสร้าง จึงอาจนำมาซึ่งความเสี่ยงต่อการที่จะถูกเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้าง อันส่งผลกระทบต่อการลงทุนก่อสร้าง และพัฒนาอสังหาริมทรัพย์

ข้อพิจารณาที่น่าสนใจในเรื่องนี้ คือ แม้หลักกรรมสิทธิ์และการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน โดยเฉพาะที่ดินเพื่อการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นการส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจจะเป็นหลักการที่มีคุณค่าตามรัฐธรรมนูญของทุกสังคมประชาธิปไตย แต่หลักความปลอดภัยสาธารณะก็มีคุณค่าและเป็นหลักการตามรัฐธรรมนูญในสังคมนิติรัฐเช่นเดียวกัน ทั้งเป็นภารกิจหน้าที่พื้นฐานของรัฐที่จะต้องใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองป้องกันความปลอดภัยสาธารณะ แต่อย่างไรก็ดี ในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ-นิติธรรม การใช้อำนาจของรัฐย่อมต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือและไว้วางใจในกฎหมาย และการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ดังนั้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การบังคับใช้กฎหมายจึงต้องไม่มีผลย้อนหลัง และเมื่อประชาชนเชื่อถือและปฏิบัติตามกฎหมายและคำสั่งทางปกครองแล้ว ย่อมต้องได้รับความคุ้มครองต่อความคาดหวังในความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง โดยผู้ที่เชื่อโดยสุจริตในผลของคำสั่งทางปกครอง ย่อมต้องได้รับการเยียวยาความเสียหายหากต่อมามีการเพิกถอนคำสั่ง เพราะเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังปรากฏตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่กล่าวข้างต้น

จากการศึกษากฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย ทำให้เห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมืองของทั้งสองประเทศมีบทบัญญัติที่เข้มงวดและเคร่งครัดในการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ รวมทั้งมีการบังคับใช้กฎหมายที่เคร่งครัด เนื่องจากความปลอดภัยสาธารณะในอาคารสูงและอาคารที่เปิดให้บริการแก่สาธารณชน เป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและของประชาชน ดังที่ปรากฏในแนวคำวินิจฉัยของศาลที่วินิจฉัยรับรองว่าความสงบเรียบร้อยเป็นหลักการสำคัญสอดคล้องกับกฎหมายทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง

“วุ่นวายล้อมคอก” เป็นสุภาษิตที่มักจะหยิบยกขึ้นมากล่าวเปรียบเทียบเมื่อเกิดเหตุการณ์ร้ายแรงที่อาจป้องกันความเสี่ยงและบรรเทาความเสียหายร้ายแรงได้ หากให้ความสำคัญกับการป้องกันภัยและป้องกันความเสี่ยงจากภัยที่อาจเกิดขึ้นไว้ก่อนล่วงหน้า ดังเช่นการเคร่งครัดกับการบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายผังเมือง รวมทั้งการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลในคดีเกี่ยวกับอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย



ภาพประกอบจาก <https://www.lapresse.ca/international/europe/2019-06-11/incendie-de-la-tour-grenfell-une-plainte-deposee-aux-e-u>



บรรณานุกรม

กรรณิกา สนิธิพงษ์, “การใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีในการรื้อถอนอาคารซึ่งมีสภาพที่ชำรุดทรุดโทรมจนอาจเป็นอันตราย,” ใน เอกสารทันข่าว สว. ประจำเดือนธันวาคม 2556.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 : 2540, กรุงเทพฯ : จีรรัชการพิมพ์.

ธงชัย โจนกนันท์, “วิเคราะห์และวิพากษ์พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518,” วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ ปีที่ 4 ฉบับที่ 1, 2558.

พีรพิชญ์ วงศ์วัฒนสานต์, “หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554).

มนตรี บัวมาก, “ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการอาคารสูงตามกฎหมายควบคุมอาคาร” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมมยงค์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557).

วรนาธิ สิงห์โต, “การคุ้มครองความเชื่อถือโดยสุจริตในกรณียกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน,” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 27 ตอน 2, 2553.

Alexandre Mimms, “Le concept juridique de sécurité publique” (Mémoire de Master 2 Droit public approfondi, l’université Paris II Panthéon-Assas).

Anne-Claire Feliciangeli, “Le droit relatif à la prévention des risques d’incendie et panique dans les établissements recevant du public en France” (Thèse de doctorat de l’université Cote d’Azur), [Online], retrieved from <https://tel.archives-ouvertes.fr/> เมื่อ 14 กันยายน 2565.

Bernard DROBENKO, Droit de l’urbanisme, 4ème édition : 2008, Paris : Lextenso édition.

Bernard Stirn, “Ordre public et libertés publiques,” In Archives de philosophie du droit 2015/1 Tome 58.

Didier LINOTTE, La police administrative existe-t-elle ?, 1985, Paris : Economica.

Henri JACQUOT et François PRIET, Droit de l’urbanisme, 6ème édition : 2008, Paris : Dalloz.

Jean-Louis HÉLARY et Georges DEBIESSÉ, La mise en œuvre des polices de l’urbanisme et de la construction, rapport n° 008814-01 Ministère de l’Écologie du Développement durable et de l’Énergie.

Julie Gimbal, “Le gratte-ciel à Paris au début des années 1930 : discours et représentation,” in Histoire de l’art, N 65, 2009, Paysages urbains.



Nadia Belaidi, L'Ordre public écologique, [Online], retrieved from https://journals.openedition.org/droit_cultures/3401 เมื่อ 14 กันยายน 2565.

Nicolas Chiffot et Maxime Tourbe, Droit administrative, 2022, Paris : édition Dalloz.

Patrick Hocretière, L'annulation du permis de construire et ses conséquences, In Droit et Ville, tome 41, 1996. Les problèmes environnementaux urbains. Rôle des collectivités territoriales. Colloque international Toulouse 7 et 8 mars 1996, [Online], retrieved from https://www.persee.fr/doc/drevi_0396-4841_1996_num_41_1_ เมื่อ 14 กันยายน 2565.

Philippe REY, Philippe BODINO, Aline DEPERNET, François SCHECHTER, Rapport sur la prévention du risque incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, juin 2014, [Online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/144000591.pdf> เมื่อ 14 กันยายน 2565.

Pierre Delvolve, “Sécurité et sûreté,” Revue Française de Droit Administratif (RFDA) n° 6, 1er novembre 2011.

Raphaël SLAMA, “Réflexion sur la sécurité des immeubles de grande hauteur (IGH) suite aux attentats du World Trade Center,” les rapports du conseil général des Ponts et Chaussées n° 2002-0075-01 ; novembre 2002, [Online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/044000185.pdf> เมื่อ 14 กันยายน 2565.
