



บทที่ 3

### ผลกระทบจากการใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

เมื่อมีการประกาศใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครในการกำหนดระยะห่าง 15 เมตร จากเขตถนนสองฟากฝั่งถนนรัชดาภิเษกเพื่อจำกัดลักษณะและประเภทอาคารที่ห้ามการก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างภายในระยะห่าง 15 เมตร ภายหลังจากที่ข้อบัญญัติมีผลใช้บังคับ ย่อมจะส่งผลกระทบต่อด้านต่าง ๆ คือ การใช้สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อันประกอบด้วย ผลกระทบด้านการจราจร ผลกระทบด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งในบทนี้ได้แยกการวิเคราะห์ออกเป็น

#### การใช้สิทธิในอสังหาริมทรัพย์

การใช้สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ในที่นี้หมายถึง การใช้ประโยชน์ที่ดิน เจ้าของที่ดินย่อมมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์ ผลิตผลให้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถจะทำได้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มผลผลิตในทางกสิกรรม หรือการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินในการก่อสร้างอาคาร การก่อสร้างอาคารแต่เดิมมานั้นจะถูกกำหนดให้ต้องมีระยะถอยร่นจากแนวเขตที่ดินต่างเจ้าของ หรือถอยร่นห่างจากเขตทางที่มีความกว้างแตกต่างกันไป และให้มีที่ว่างปราศจากสิ่งปกคลุม เมื่อได้มีการประกาศใช้บังคับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครในการกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างภายในระยะ 15 เมตรจากเขตถนนทั้งสองฟาก โดยเฉพาะถนนรัชดาภิเษกที่ได้นำมาเป็นตัวอย่างการศึกษาวิเคราะห์จะมีผลกระทบต่อเจ้าของที่ดินที่มีความประสงค์จะพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารประเภทก่อให้เกิดปัญหาการจราจร คือ เจ้าของที่ดินไม่สามารถจะก่อสร้างอาคารให้มีระยะถอยร่นตามข้อบัญญัติที่เคยถือปฏิบัติมา แต่ต้องถอยห่างให้พ้นระยะบริเวณที่กำหนด คือ 15 เมตร ทั้งสองฟากของถนน เจ้าของที่ดินจะสามารถก่อสร้างอาคารได้ในบริเวณที่กำหนด คือ อาคารที่อยู่อาศัย รั้ว กำแพง อุโมงค์ หรืออื่น ๆ ที่ไม่ได้มีข้อห้ามไว้ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าวที่กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง

ดัดแปลง ใช้ หรือ เปลี่ยนการใช้เป็นการจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ไม่สามารถทำอะไรสิ่งใดได้ ตามความประสงค์อย่างอิสระ แต่การใช้สิทธิใด ๆ นั้น หากมีผลกระทบต่อส่วนรวมแล้ว อาจถูกจำกัด ได้โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ

### การก่อสร้างอาคาร และสิ่งปลูกสร้าง

#### 1. การก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างโดยเอกชน

การใช้สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดินของคนไทยในอดีตที่ผ่านมา จะได้รับการสนับสนุน และจูงใจ จากภาครัฐที่ได้จัดการใช้ประโยชน์กันเองตามความเหมาะสม เพื่อเพิ่มการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดินที่ว่างเปล่าเป็นหลักสำคัญ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐจะยกเว้นไม่เก็บค่าอากรในช่วงต้น เพื่อเป็นรางวัลในการบุกเบิก (ภายใน 1 ปีสำหรับอาคารค่าเช่า)<sup>1</sup> ซึ่งเป็นการพัฒนาตามกรอบความคิด Neoclassical Growth Model แบบการพัฒนาตามกรอบนี้ จะถือเอาความเจริญเติบโตเป็นหลัก มีความเชื่อในการวางแผนของเอกชน การทำงานของกลไกตลาดเสรีและการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งเมื่อได้รับเอาแบบในกรอบนี้มาแล้ว เราก็ได้ตั้งปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เน้นไปที่การขยายฐานทรัพยากรให้ตนเองการริเริ่มลงทุนของเอกชน โดยมุ่งหวังไปที่การเพิ่มผลผลิตของประเทศเป็นสำคัญ เช่น การเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญในที่ดิน เพื่อปล่อยที่ดินออกไปสู่การทำงานของกลไกตลาดให้มากขึ้น กฎหมายจำกัดขนาดการถือครองที่ดินก็ยกเลิกไป ส่วนปัญหาการใช้ทรัพยากรก็แทบจะถือเป็นเอกสิทธิ์ส่วนบุคคลที่เอกชนย่อมจะรับผิดชอบวางแผนดูแลใช้สอยไปโดยมีเหตุผลได้ คงมีแต่การควบคุมเพื่อขัดเหตุ

<sup>1</sup>บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, "ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ," เอกสารในการสัมมนา เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนา แบบยั่งยืน เสนอที่โรงแรมสยามซิตี้ วันที่ 9-10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538, หน้า 75.(อัคราเนหา)

เด็กร้อนร่ำคาญแก่สาธารณะเท่านั้น สำหรับการพัฒนาทรัพยากรก็จะเน้นไปที่การทุ่มเทลงทุนของรัฐเป็นหลัก<sup>2</sup>

แต่ในระยะเวลาต่อมาเมื่อสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองเริ่มขยายตัวมากขึ้น โดยเฉพาะปริมาณของประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของสัดส่วนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน รัฐจึงจำต้องยื่นมือเข้ามาจัดการการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยนำเอาระบบ "ทรัพย์สินสิทธิ"<sup>3</sup> เข้ามาจัดแบ่งระบบการจัดการทรัพยากรประเภทที่ดินให้ได้สัดส่วนที่เหมาะสม อันเป็นการพัฒนาตามกรอบความคิด "Structuralist Model" จากกรอบแนวความคิดเช่นนี้จะบ่งชี้ถึงลักษณะของประเทศกำลังพัฒนาว่า มีปัญหาทางโครงสร้างสังคมเศรษฐกิจอยู่เป็นการเฉพาะตัว รัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทกำกับแก้ไขปัญหาทางโครงสร้างเพื่อการพัฒนาโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งก็ทำให้ปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติต้องขยายขอบเขตข้อพิจารณาไปอีกมาก เริ่มจากภาคเกษตรกรรมก็จะได้รับการให้ความสำคัญยิ่งขึ้น มาตรการการปฏิรูปที่ดินก็จะปรากฏขึ้นมาในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขโครงสร้างเพื่อการพัฒนาการเกษตรกรรมประการหนึ่งที่มุ่งหวังว่าจะเป็นรากฐานนำไปสู่การพัฒนาประเทศเป็นส่วนรวมต่อไป อำนาจกรรมสิทธิ์ของเอกชน เหนือทรัพยากรจะถูกจำกัดยิ่งขึ้น ทั้งในแง่การเร่งรัดทำประโยชน์ และการพัฒนา

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>2</sup>แก้วสรร อติโพธิ, "กฎหมายกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในภาคเกษตรกรรม," เอกสารในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง กฎหมาย : เสริมหรือฉ่องการ พัฒนาเศรษฐกิจไทย ? เสนอที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 14-15 กุมภาพันธ์ 2533, หน้า 2-5. (อัดสำเนา)

<sup>3</sup>บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายกับบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐ : ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมาย," เอกสารในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง กฎหมาย : เสริมหรือฉ่องการพัฒนาเศรษฐกิจไทย ? เสนอที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 14-15 กุมภาพันธ์ 2533, หน้า 1-10. (อัดสำเนา)



เช่น การจัดรูปที่ดิน เป็นต้น<sup>4</sup>

ครั้นมาในยุคปัจจุบันที่สภาพความขาดแคลนเสื่อมโทรมของธรรมชาติและทรัพยากรได้ปรากฏเป็นปัญหานั้นอย่างชัดเจน ข้อพิจารณาทางด้านอนุรักษ์ก็ได้รับการผลักดันเข้าไปในกรอบความคิดเรื่องการพัฒนา จนเกิดเป็นแนวความคิดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) มีข้อความคิดสำคัญมุ่งที่จะให้รู้จักต้นทุนอันจำกัดของธรรมชาติแล้วกำหนดทิศทางการพัฒนาให้สอดคล้อง จนเกิดเป็นคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพระหว่างการอนุรักษ์ และการพัฒนาเพื่อรับรองชีวิตสังคมเศรษฐกิจในบ้านเมืองให้ยั่งยืนนานสืบต่อไปได้<sup>5</sup> นอกจากนี้หากรัฐเห็นว่าเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อความจำเป็นทางเศรษฐกิจในการพัฒนาแล้ว รัฐย่อมมีอำนาจ ในการกำหนด หรือควบคุมการใช้ที่ดินของเอกชนได้เสมอ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของ กฎหมาย ด้วยเช่นกัน เพื่อให้เกิดความชอบธรรมโดยใช้อำนาจเช่นที่ว่ามานี้ ทั้งนี้สิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 33 วรรคแรก ว่า "สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขต แห่งสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย"

ด้วยเหตุนี้ทางเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเห็นว่า การจัดการระบบจราจรบริเวณถนนรัชดาภิเษก เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งในลักษณะของการพิทักษ์รักษาระบบสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์พลังงาน ซึ่งมีส่วนเป็นปัญหาทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่ควรได้รับการแก้ไข การที่รัฐจะผลักดันกฎหมายออกมาใช้บังคับเพื่อจำกัดสิทธิของเอกชนจากการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังเช่น กรณีของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ที่กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง

<sup>4</sup>แก้วสรร อติโพธิ , "กฎหมายกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในภาคเกษตรกรรม," เอกสารในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง กฎหมาย: เสริมหรือถ่วงการพัฒนาเศรษฐกิจไทย ?, หน้า 2-5.

<sup>5</sup>เรื่องเดียวกัน , หน้า 2-6



อาคารภายในระยะ 15 เมตร จากเขตถนนทั้ง 2 ฝากของถนนรัชดาภิเษก เพื่อป้องกันปัญหาการจราจร และเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยริมถนนสายหลักที่สำคัญ รัฐก็มีอำนาจอันชอบธรรมที่จะกระทำได้ แม้ว่าการใช้อำนาจรัฐเช่นนี้จะก่อให้เกิดการจำกัดสิทธิการใช้สอยที่ดินตามคุณค่าที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ต้องการก็ตาม

## 2. การก่อสร้างอาคาร และสิ่งปลูกสร้างโดยหน่วยงานของรัฐ

นอกจากกฎหมายจะกำหนดถึงสิทธิของภาคเอกชนในการใช้ประโยชน์ที่ดินของตนเอง เพื่อก่อสร้างอาคาร โดยบริเวณถนนรัชดาภิเษกดังกล่าวข้างต้นได้ระบุไว้ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครซึ่งประกาศใช้บังคับ โดยอาศัยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังไม่มีระบุถึงวิธีดำเนินการก่อสร้างอาคารของกระทรวง ทบวง กรม ที่ใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรืออาคารที่เป็นส่วนราชการต่าง ๆ ไว้ แต่ได้บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 9 ( พ.ศ. 2528) ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 (3) และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไว้ด้วยเช่นกันโดยแยกข้อย่อยได้ ดังนี้

### 1) การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร และสิ่งปลูกสร้าง

กรณีที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวข้างต้นได้ระบุให้อาคารต่าง ๆ ซึ่งเป็นของกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่น ๆ ที่ใช้ในราชการ หรือเพื่อสาธารณประโยชน์ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงาน คือตามความในมาตรา 21 นั้น เนื่องจากกฎกระทรวง ฉบับดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5(3) ซึ่งระบุให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดกิจการอื่นใด เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา 7 ยังไม่ได้ระบุให้อำนาจแก่รัฐมนตรีโดยการออกกฎกระทรวงยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าทั้งหมด หรือบางส่วน เกี่ยวกับอาคารต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) อาคารของกระทรวง ทบวง กรม ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อ

### สาธารณประโยชน์

- (2) อาคารของส่วนราชการส่วนท้องถิ่น ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์
- (3) อาคารขององค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ที่ใช้ในกิจการขององค์การหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์
- (4) โบราณสถาน วัดวาอาราม หรืออาคารต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อการศึกษา ซึ่งมีกฎหมาย คงควบคุมการก่อสร้างไว้แล้วโดยเฉพาะ
- (5) อาคารที่ทำการขององค์การระหว่างประเทศ หรืออาคารที่ทำการของหน่วยงาน ที่ตั้งขึ้นตามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศ
- (6) อาคารที่ทำการสถานทูต หรือสถานกงสุลต่างประเทศ
- (7) อาคารชั่วคราวเพื่อใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างอาคารถาวร หรืออาคารเพื่อ ใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราว ที่กำหนดเวลาการรื้อถอน

เป็นผลให้ผู้ดำเนินการก่อสร้างอาคารดังกล่าวข้างต้น ได้รับการยกเว้นการขออนุญาตจากเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ตาม จากบทบัญญัติในข้อ 1 วรรค 2 ซึ่งระบุให้ผู้ดำเนินการเกี่ยวกับอาคารตามวรรคหนึ่ง ต้องแก้ไขและส่งแผนผังบริเวณแบบแปลนและรายงานประกอบแบบแปลนตามที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตให้เข้าหน้าที่ท้องถิ่นก่อนทำการก่อสร้างไม่น้อยกว่า 30 วัน เป็นข้อผูกพันให้ผู้ดำเนินการเกี่ยวกับอาคารยังต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับ การแจ้งที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเคร่งครัด

### 2) การปฏิบัติตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

จากกรณีกฎกระทรวงได้กำหนดข้อผูกพันให้ผู้ดำเนินการเกี่ยวกับอาคารยังต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานเกี่ยวข้องทราบก่อนทำการก่อสร้าง ไม่น้อยกว่า 30 วันนั้น เป็นข้อผูกพันที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เจ้าพนักงานได้ทำการตรวจพิจารณาแบบแปลน และรายงานประกอบแบบแปลนที่ยื่นเสนอมา โดยบทบัญญัติในข้อ 2 ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวนี้ ได้ระบุให้เจ้าพนักงานเกี่ยวข้องมีหน้าที่จะคิดพิจารณาแบบแปลนเกี่ยวกับการรักษาแนวอาคารตามถนน

ให้เป็นระเบียบระดับชั้นล่างของอาคาร ลักษณะสัมพันธ์ระหว่างอาคารกับทางถนน หรือที่สาธารณะที่วางอื่นๆ หรืออาคารต่างเจ้าของหรือผู้ครอบครอง และบริเวณที่ต้องห้ามกระทำการสำหรับอาคารบางชนิดหรือบางประเภท จะเป็นผลให้ผู้ดำเนินการก่อสร้างอาคารจะต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับการกำหนดแนวพื้นที่ที่ทำการก่อสร้างด้วย ดังเช่น กรณีของการห้ามมิให้ก่อสร้างอาคารภายในระยะ 15 เมตร ของเขตถนนรัชดาภิเษกทั้ง 2 ฝากตามความในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้ละเลยที่จะให้มีการดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนี้อย่างเข้มงวด จนทำให้หน่วยราชการเช่น ศูนย์แสดงสินค้าส่งออก กรมส่งออก กระทรวงพาณิชย์ และสถานีตำรวจนครบาลสุทธิสาร ได้ก่อสร้างสถานที่ราชการติดแนวถนน ซึ่งสถานที่ทั้งสองแห่งเป็นแหล่งชุกชุมประชาชนให้มาใช้บริการเป็นจำนวนมากมีการจอดรถริมถนนเมื่อมีงานแสดงสินค้า และประชาชนที่มาติดต่อราชการก่อให้เกิดปัญหาการจราจร ทั้งยังเป็นปัญหาเมื่อถึงเวลาจำเป็นต้องขยายถนนเพื่อรองรับปริมาณการจราจรที่เพิ่มขึ้น รัฐจะต้องเสียประโยชน์ที่จะต้องรื้ออาคารสถานที่ราชการ และยังคงก่อสร้างอาคารใหม่ทำให้รัฐต้องเสียงบประมาณสองต่อ นับเป็นความสูญเสียทางเศรษฐกิจอีกด้วย

ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### 1. ปัญหาการจราจร

ผลจากการที่จัดบริการพื้นฐานของรัฐไม่เพียงพอ อันได้แก่ พื้นที่ถนนมีปริมาณน้อยมาก และขาดถนนสายรองและถนนสายย่อยอย่างเป็นระบบเห็นได้จากการที่ถนนสายหลักมีอยู่เพียงไม่กี่สาย เช่น ถนนพหลโยธิน ถนนลาดพร้าว ถนนสุขุมวิท ส่วนถนนสายย่อยนั้นเป็นภาระของเอกชนที่จะสร้างถนนชอยต่อเชื่อมกันเองโดยลำพัง และยกให้กรุงเทพมหานครพัฒนาในภายหลัง



ดังนั้น จะพบว่า ตามถนนสายหลักเดิม เช่น ถนนสุขุมวิท ถนนพหลโยธิน มีการก่อสร้างตึกแถว ห้างแถว และมีการตัดถนนสายรอง ถนนสายย่อยเชื่อมกันเอง และเชื่อมเข้าสู่ถนนสายหลักอย่างไร้การควบคุมให้เป็นระเบียบ หรือถูกต้องตามหลักการจราจร ผลทำให้แต่เดิมมีผู้อยู่อาศัยในตึกแถว ห้างแถวริมถนนสายหลัก ใช้พื้นที่ถนนเป็นที่จอดรถ เป็นที่ทำมาหากิน แม้ปัจจุบันบ้านเมืองเจริญขึ้น มีการห้ามจอดรถ เพื่อรองรับกับปริมาณการจราจรที่เพิ่มขึ้นแต่ก็ยังมีปัญหาการจราจรติดขัด เนื่องจากการจราจรไม่สามารถเคลื่อนรุดผ่านได้โดยสะดวก เพราะติดขัดรถที่ออกจากตรอกซอยถนนสายรอง ถนนสายย่อยเหล่านั้น ซึ่งมีอยู่ จำนวนมาก

โดยเฉพาะ เมื่อความเจริญของกรุงเทพมหานครขยายตัว ทำให้ถนนรัชดาภิเษกกลายเป็นถนนวงแหวนรอบกลางของกรุงเทพมหานคร โดยช่วงที่กำลังศึกษาเป็นช่วงตั้งแต่สี่แยก อ.ส.ม.ท. ถึงทางแยกต่างระดับรัชวิภาณันขณะนี้เป็นถนนกว้าง 8 ช่องทางการจราจร มีการพัฒนาสองฝั่งถนนค่อนข้างหนาตา โครงการขนาดใหญ่ในรูปแบบอาคารสำนักงาน และอาคารพักอาศัยเน้นการลงทุนในรูปแบบโครงการที่มีความสะดวกสบายหรูหราครบวงจรในช่วงจากแยกราชวิภาถึงแยกราชโยธิน พื้นที่ถัดมาของเส้นทางรัชดาภิเษกระหว่างแยกราชโยธิน-แยกลาดพร้าว เป็นการพัฒนาในรูปแบบของอาคารชุด ซึ่งอยู่ในซอยของช่วงถนนนี้ และถัดจากจุดตัดที่แยกลาดพร้าวมุ่งหน้าสู่แยกอ.ส.ม.ท. การพัฒนาที่เกิดขึ้นมีกิจกรรมค่อนข้างหลากหลาย มีทั้งอาคารสูง และโครงการบ้านจัดสรรในซอยที่แยกจากรัชมังคลาภิเษกมีสำนักงานขนาดเล็ก (Mini Office) ของบริษัทปลาทองกระรัต โรงแรมระดับ 5 ดาว คือโรงแรมดิเอมเมอร์ลด์ โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค และโรงแรมฟอร์จูนเบลูเวฟ และยังมีห้างสรรพสินค้าโรบินสันรัชดา ห้างโตคิว สยามจัสมั๊ก และเข้านรวมทั้งสถานบริการ และร้านอาหารกลางคืน<sup>6</sup>

จากสภาพที่มีอาคารริมถนนเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ทำให้ต้องมีการเชื่อมทางเข้าออกกับถนนรัชดาภิเษกมากขึ้น ทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมาย คือ มีการขออนุญาตถูกต้องตามระเบียบ กรุงเทพมหานครว่า ด้วยการขออนุญาตตัดหินทางเท้าในที่สาธารณะ พ.ศ. 2522 และไม่ถูกต้องตามกฎหมาย คือการนำเหล็กไปวางพาดเป็นทางขึ้นลงเข้าสู่ถนนรัชดาภิเษก โดยไม่ได้ขออนุญาตหรือจะขอก็ไม่ได้เพราะไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะอนุญาตได้ การที่มีการเชื่อมทางในลักษณะดังกล่าวทำให้รถที่

วิ่งเข้าใกล้บริเวณดังกล่าวไม่สามารถวิ่งเร็ว หรือแม้กระทั่งรถที่จะเข้า-ออกโดยขึ้นลงที่เหล็กพาด นั้นก็ไม่สามารถกระทำได้ โดยขณะจะขึ้นรถขึ้นต้องชะลอและค่อยๆ ขึ้น หรือขณะจะขึ้นรถลงก็ต้องค่อยๆ ลง และแม้เจ้าหน้าที่เทคนิคจะพยายามจับและยึดของกลาง แต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหานี้ได้ อาจเพราะเจ้าหน้าที่มีไม่พอเพียง เข้าของที่ดินหรือเข้าของอาคารเพราะจะเป็นความจำเป็นที่ต้องทำเพื่อประกอบธุรกิจ ผลสรุปก็คือ ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่จะควบคุม ทางเข้าออก

นอกจากนี้ พื้นที่มีจรรยาบรรณ แต่ละช่วงของถนนรัชดาภิเษกไม่เท่ากัน ช่วงที่ทำการศึกษา มี 8 ช่องจราจรในขณะที่ช่วงแยก อ.ส.ม.ท. ถึงแยก ไทโยก มี 6 ช่องจราจร ทำให้มีลักษณะเป็นคอขวด เกิดปัญหาการจราจรขัด เช่นเกิดที่สี่แยก อ.ส.ม.ท.

ปกติหากมีปัญหาการจราจรติดขัดบริเวณใด ถ้าไม่ได้มีการแก้ไขปัญหานั้นทันทีแล้ว ก็จะทำให้เกิดปริมาณการจราจรสะสมจนเกิดผลกระทบการจราจรติดขัดต่อเนื่องไปยังบริเวณโดยรอบ ซึ่งปัญหาการจราจรติดขัดจะเป็นไปทั่วบริเวณ และขยายวงกว้างออกไป ดังนั้นการจราจรจะติดขัดที่สี่แยก อ.ส.ม.ท. หรือบนถนนรัชดาภิเษกอาจส่งผลกระทบการจราจรทั่วทั้งบริเวณใกล้เคียงและต่อเนื่องได้

ดังนั้น จากการที่ถนนรัชดาภิเษกมีอาคารสำนักงานอาคารที่พักอาศัย ศูนย์การค้าเพิ่มขึ้นหลายโครงการ ทั้งที่สร้างเสร็จแล้ว และกำลังอยู่ระหว่างการก่อสร้าง ทำให้แนวโน้มของถนนรัชดาภิเษกและบริเวณใกล้เคียงเป็นแหล่งรวมธุรกิจครบวงจรแห่งใหม่ และมีแนวโน้มเป็นย่านธุรกิจกลางเมืองในลักษณะเดียวกับถนนสีลม<sup>6</sup> และยังมีทั้งหน่วยงานของรัฐ คือกระทรวงยุติธรรม ศาล สำนักงานอัยการสูงสุด สถานีตำรวจนครบาลห้วยขวาง ตลอดจนกรมส่งออกและศูนย์แสดง

<sup>6</sup> คู่มือฉบับที่ 1.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน .

สินค้าของกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ถนนรัชดาภิเษกจะกลายเป็นแหล่งงานที่สำคัญทั้งเป็นแหล่งงานให้บริการทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน และเป็นถนนที่มีลักษณะที่ประกอบด้วยเป็นเส้นทางสำหรับผู้คนใช้เป็นทางผ่าน เนื่องจากเป็นถนนวงแหวนที่สร้างขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจร ระหว่างขานเมืองด้านหนึ่งกับขานเมืองอีกด้านหนึ่งกับเป็นเส้นทางที่ผู้คนที่ต้องมาทำงานในบริเวณดังกล่าว รวมทั้งผู้ที่เดินทางมาใช้บริการของหน่วยงานธุรกิจและหน่วยงานของรัฐในบริเวณดังกล่าว ซึ่งนับวันปริมาณการจราจรจะมากขึ้นเรื่อย ๆ โอกาสที่จะมีปัญหการจราจรเพิ่มขึ้น หากไม่มีการเตรียมการแก้ไขย่อมจะเกิดค่อนข้างแน่นอน

ทั้งนี้เนื่องจากขาดการวางแผนโดยส่วนรวม ปรากฏลักษณะถนนขอยที่คดเคี้ยว ขนาดเขตทางคับแคบ และไม่อาจขยายเส้นทางได้ในอนาคตส่วนการก่อสร้างถนนสายใหม่ ๆ มีน้อยมาก และก่อสร้างได้เพียงที่ละน้อยไม่ทันต่อการขยายตัวของจำนวนรถยนต์<sup>8</sup> เนื่องจากการก่อสร้างถนนต้องใช้ที่ดิน ซึ่งได้มาจากการเวนคืน โดยพระราชบัญญัติการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก และรัฐไม่อาจจัดหาได้เพียงพอ และปริมาณความต้องการ ของคนในเมืองที่จำเป็นต้องพึ่งพาหนะรถยนต์เป็นหลัก เพราะยังไม่อาจหาระบบขนส่งมวลชนชนิดอื่นที่มีประสิทธิภาพสูงกว่ามาทดแทนได้ นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาพื้นที่ตาบอด เป็นที่ดินที่ไม่มีถนนเข้าถึงอยู่ทั่วไปในเมือง

ในระยะต่อมา เมื่อมีการบังคับใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง คัดแปลง ใช้ หรือ เปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภทภายในระยะ 15 เมตรจากเขตถนน ทั้งสองฟากของถนนสายหลักบางสาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันปัญหาการจราจร และเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยริมถนนสายหลักที่สำคัญ ที่มีบทบัญญัติหลัก คือ ห้ามก่อสร้างอาคารทุกชนิดทุกประเภท ยกเว้นอาคารสถานที่ราชการห้ามตัดแปลง การใช้ หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร

<sup>8</sup> ผู้จัดการ ( 19-25 กุมภาพันธ์ 2538 ): 52.



ที่มีอยู่เดิมยกเว้นเปลี่ยนแปลง หรือตัดแปลงเป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร แต่ยังคงให้มีการก่อสร้าง ตัดแปลงใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารที่ได้รับอนุญาตก่อนหน้าที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ลักษณะดังกล่าวประกาศบังคับใช้

ผลของการบังคับใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครลักษณะดังกล่าว ทำให้เจ้าของที่ดินไม่สามารถขออนุญาต สร้างอาคารชนิดหรือประเภทใด ๆ ยกเว้นบ้านเดี่ยว จึงทำให้มีแต่ตึกแถวที่ได้รับอนุญาตก่อน ที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครลักษณะดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้

ในกรณีถนนรัชดาภิเษกที่สร้างเป็นถนนสายหลักให้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบโครงข่ายถนนในฝั่งเมืองกรุงเทพมหานครสร้างในลักษณะเป็นวงแหวนเพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจรระหว่างขานเมืองอีกด้านหนึ่ง โดยไม่ผ่านใจกลางเมืองที่มีการจราจรคับคั่ง และแต่เดิมมีนโยบายสำหรับถนนรัชดาภิเษกช่วงที่ตัดใหม่ ให้มีการควบคุมการเข้าออก ส่วนทางที่มีอยู่เดิมจะวางแผนที่จะดำเนินการควบคุมในภายหลัง<sup>9</sup> มีกำหนดห้ามสร้างอาคารบางประเภท โดยออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดห้ามก่อสร้าง ตัดแปลง ใช้ หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรืออาคารบางประเภทริมถนนรัชดาภิเษกทั้งสองฟาก ในท้องที่แขวงสามเสนนอก แขวงห้วยขวาง และแขวงลาดยาว เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ในระยะต้นจะพบว่าตลอดเส้นทางของถนนสายดังกล่าวมีบ้านเดี่ยวอยู่บริเวณช่วงตั้งแต่แยกรัชดาภิเษก-ลาดพร้าว ถึงทางแยกต่างระดับรัชวิภา มีตึกแถวอยู่บริเวณทางแยกลาดพร้าว แยกสุทธิสาร แยกห้วยขวาง นอกนั้นเจ้าของที่ดินจะปล่อยให้ว่าง หรือไม่ก็จะมีอาคารชั่วคราวประเภทเต็นท์เพื่อขายรถยนต์มือสอง ขายวัสดุก่อสร้าง จึงทำให้ไม่ค่อยมีปัญหาการจราจรมากนัก แม้บางอาคารจะนำเหล็กมาวางเป็นทางขึ้นลงเข้าสู่ถนนสายหลัก เนื่องจากไม่ได้รับอนุญาตให้ตัดหิน

<sup>9</sup> อนุภาคมวกที่ 3.

ทางเท้า<sup>10</sup> จึงเป็นการเชื่อมทางอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีโครงสร้างก่อสร้างศูนย์ผู้โดยสารกลางเมืองที่มีลักษณะเป็นจุดรวม แต่ต่อเชื่อมโครงข่ายระบบบริการขนส่งผู้โดยสารที่เดินทางด้วยรถไฟ รถไฟฟ้าขนส่งมวลชน เครื่องบิน และรถโดยสาร ในบริเวณถนนพระราม 9 ตลอดถนนด้านในของถนนรัชดาภิเษกก็จะมีจุดจอดรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ตลอดถนนมีสถานีรับส่งผู้โดยสารของรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน และยังมีโครงการจัดรูปที่ดิน ให้เป็นศูนย์ธุรกิจครบวงจรที่ภาครัฐได้ร่วมมือกับภาคเอกชนดำเนินการอยู่ ซึ่งหากโครงการเหล่านี้เสร็จสิ้นลง ก็หมายถึง จะมีปริมาณรถยนต์พร้อมทั้งคนเข้ามาทำงาน และใช้บริการในบริการดังกล่าวเพิ่มขึ้นอีกมากมาย ดังนั้น หากมีการเตรียมการแต่ต้นก็จะลดปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้

อย่างไรก็ดี ในขณะนี้ก็มีการแก้ปัญหาไปแล้วบางส่วน กล่าวคือ การสร้างสะพานลอยข้ามทางแยกที่สำคัญ ๆ ทำให้การจราจรคล่องตัวขึ้นแต่ก็ยังสร้างไม่ครบ เช่นบริเวณทางแยก อ.ส.ม.ท. เป็นต้น และปัญหาการที่รถจะต้องชะลอความเร็ว เพื่อเข้าออกอาคารสำนักงาน ศูนย์การค้ายังคงมีอยู่ แต่การที่มีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้ หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภทภายในระยะ 15 เมตร ริมนถนนรัชดาภิเษกทั้งสองฟากถนน ก็นับว่ามีส่วนช่วยในการบรรเทาปัญหาการจราจร เพราะการที่ทำให้อาคารต่าง ๆ ที่จะก่อสร้างใหม่หลังฉากที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครบังคับดังกล่าวมีผลบังคับใช้จะต้องถอยร่นไปอีก 15 เมตร ย่อมทำให้เป็นการขยายระยะเพื่อชะลอการเคลื่อนตัวของรถให้เข้าออกให้ช้าลง มีพื้นที่ที่รองรับปริมาณรถส่วนหนึ่งบนพื้นที่ในระยะ 15 เมตรจึงนับได้ว่าข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าวได้ช่วยบรรเทาปัญหาการจราจรไปได้ส่วนหนึ่ง หากไม่มีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครลักษณะดังกล่าวก็อาจมีปัญหการจราจรติดขัดมากกว่านี้ก็เป็นไปได้

<sup>10</sup> ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการขออนุญาตตัดหินทางเท้าในที่สาธารณะ พ.ศ. 2522

## 2. ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดิน

โดยที่การใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งนั้น แต่เดิมเจ้าของที่ดินสามารถเลือกทำประโยชน์อย่างไรก็ได้ โดยแทบจะไม่มีกฎหมายควบคุมการใช้ที่ดินไว้ก่อน เว้นแต่ในกรณีที่มีการก่อสร้างต่าง ๆ ที่จะต้องขออนุญาตตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นๆ ก่อน จึงทำให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างสับสนปนเปกัน เช่น การสร้างที่อยู่อาศัยในเขตการเกษตรที่มีการลงทุนในการชลประทาน ไม่มาก ตัวอย่างเช่น ย่านรังสิตในกรุงเทพมหานคร หรือในเขตที่เป็นสวนผลไม้จังหวัดนนทบุรี ในบางกรณี อุตสาหกรรมบางประเภท อาจเข้าไปตั้งในพื้นที่ที่เป็นที่อยู่อาศัย หรือใกล้แหล่งชุมชน เป็นต้น จนก่อให้เกิดปัญหานานัปการ

ในช่วงที่ตัดถนนใหม่ ๆ ความเจริญยังไม่ขยายไปถึง และไม่มีใครสามารถคาดการณ์ได้ว่าพื้นที่บริเวณดังกล่าวจะเจริญถึงขั้นเป็นศูนย์ธุรกิจได้ในอนาคตและไม่มีทางที่จะรู้ว่ราคาจะปรับตัวสูงขึ้นมากน้อยเพียงไรและจะไม่มีผลเป็นรูปธรรมจนกว่าจะมีการซื้อขาย หรือเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้ที่ดิน

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่สืบเนื่องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน คือ ปัญหาในการประเมินราคาที่ดินเพื่อเวนคืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางฝ่ายเจ้าของที่ดินมักจะมีปัญหาเรื่องค่าทดแทนที่ได้รับต่ำไป ทั้งนี้อาจจะประเมินจากการซื้อขายในช่วงเวลาที่เอกชนทั่วไปทราบถึงโครงการที่รัฐจะดำเนินการโดยประมาณการว่า เมื่อถนนตัดผ่านเรียบร้อยแล้ว ความเจริญจะเพิ่มขึ้นทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น ทำให้เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน มีความรู้สึกว่าเขาตนเองเสียผลประโยชน์ที่ควรได้

ในการเวนคืนยังมีการหักค่าของความเจริญออกจากค่าทดแทนก็ยังมีปัญหาในเรื่องการหักค่าของความเจริญมากเกินไปที่เจ้าของที่ดินจะยอมให้หัก เพราะจะทำให้เงินที่จะได้รับจากการเวนคืนลดลง ดังปรากฏในคำบรรยายฟ้องของนายความ อรรถ กัญจนขจิต ในฐานะนายโจทก์



ที่ฟ็องกรุงเทพมหานครใน กรณีหักค่าของความเจริญ\* ออกจากค่าทดแทน มีสาระสำคัญว่า

"ที่ดินของโจทก์แปลงที่อุทธรณ์มีเนื้อที่ทั้งหมด 2,028 ตารางวา (ปัญหาข้อเท็จจริง) อุทธรณ์ยื่นจำนวนมากถึง 1,338 ตารางวา นอกจากนี้ ยังมีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างห้องแถว ตึกแถว อาคารพาณิชย์ อาคารขนาดใหญ่ โรงมหรสพ โรงแรม ศูนย์การค้า คลังสินค้า โรงงานอุตสาหกรรม หรือตัดแปลงอาคารใดให้เป็นอาคารดังกล่าว ภายในระยะ 15 เมตร จากเขตถนนทั้งสองฟาก จึงทำให้ที่ดินของโจทก์ส่วนหนึ่งที่ติดถนนในระยะ 15 เมตร เสียไปอีก รวมเนื้อที่ 540 ตารางวา ดังนั้น ที่ดินโจทก์ จากเดิมเนื้อที่ทั้งหมด 2,028 ตารางวา จะเหลือที่ใช้ประโยชน์ เดิมที่เพียง 150 ตารางวา ขาดหายไปมากถึง 1,878 ตารางวา และส่วนที่เหลือ 150 ตารางวาดังกล่าว ที่ดินจะมีรูปเป็นสามเหลี่ยมขายธงหรือสี่เหลี่ยมคางหมู จะมีความยาวด้านที่คี่ได้น้อยกว่า 5 วา ซึ่งราคาที่ดินจะลดลงเมื่อเทียบกับหลักเกณฑ์ตามความในมาตรา 20 วรรคแรก และนอกจากนี้ การที่มีการตัดถนนดังกล่าว ไม่ได้ทำให้โจทก์หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์บริเวณนั้นได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นเป็นพิเศษแต่อย่างใด แต่ขณะเดียวกันก็เกิดผลเสียตามมาจากเดิมเป็นย่านที่ไม่ถูกกระหนาบกระเทือนจากสภาพแวดล้อมมากนัก จะต้องประสบกับมลพิษของเสียงและอากาศ อันเกิดจากการจราจรที่เพิ่มขึ้น ราคาที่ดินส่วนที่เหลือคณะกรรมการของจำเลยอ้างว่า จะมียุทธศาสตร์สูงขึ้นไปนั้น ราคาจะปรับตัวสูงขึ้นมากน้อยเพียงไรก็ยังไม่มียุทธศาสตร์เป็นรูปธรรมจนกว่าจะมีการซื้อขายหรือ เปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้ที่ดิน"<sup>11</sup>

\* พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า "ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่เข้าไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้นให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้อสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทน เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องใช้จ่ายเงินอีก"

<sup>11</sup> จรัส กาญจนขจิต, กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2536), หน้า 57-58.

จากกรณีข้างต้นจะชี้ให้เห็นถึงว่า เจ้าของที่ดินในบริเวณที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ที่กำหนดบริเวณ ห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในระยะ 15 เมตรริมถนนรัชดาภิเษกทั้งสองฟากเสียไป ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งตามกรณีตัวอย่าง ประมาณกันว่าบริเวณที่ถูกจำกัดการใช้ประโยชน์มีเนื้อที่ถึง 540 ตารางวา ขณะที่ที่ดินเหลือใช้ประโยชน์ที่ไม่มีข้อบัญญัติกำหนดห้ามเพียง 150 ตารางวา และถูกเวนคืนที่ดินไปจำนวน 1,338 ตารางวา นั่นคือ ที่ดินถูกเวนคืนไป 2 ใน 3 ของที่ดินทั้งหมด แต่เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงจะเห็นว่า ราคาที่ดินของริมถนนตัดใหม่ โดยเฉพาะถนนสายหลักที่มีแนวโน้มการพัฒนาสูงจะมีราคาสูงขึ้นมาก ดังพิจารณาจากราคาซื้อขายที่ดินริมถนนรัชดาภิเษกในท้องตลาดเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2524 มีราคาตารางวาละ 25,000 บาท(คำพิพากษาฎีกาที่ 459/2534) แต่เมื่อปี 2537 ประมาณ 13 ปี หลังจากนั้นราคาที่ดินตามบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์ สูงถึงตารางวาละ 100,000 บาทขึ้นไป ซึ่งราคา ตลาดที่แท้จริงอาจสูงกว่านี้ (ดูตัวอย่างราคาที่ดินริมถนนรัชดาภิเษกจากบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์ เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร ซึ่งจัดพิมพ์โดยหนังสือนิตยสาร "ประชาชาติธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์" )จะเห็นว่าราคาต่างกันถึง 4 เท่าตัว ซึ่งหากนำมาคำนวณโดยคร่าว ๆ จะพบว่าที่ดิน จำนวน 2,028 ตารางวา ราคาตารางวาละ 25,000 บาท คิดเป็นเงิน 50,700,000 บาท ถูกเวนคืนไป 1338 ตารางวา คิดเป็นเงิน 33,450,000 บาทเหลือที่ดิน 690 ตารางวา คิดเป็นเงิน 17,250,000 บาท เป็นตัวเลขที่ประมาณการว่าเกิด ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2524 และหากคิดประมาณการ ณ เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2537 ที่ราคาตารางวาละ 100,000 บาท จะพบว่าที่ 690 ตารางวาเป็นเงิน 69,000,000 บาท และสมมติว่าได้รับค่าทดแทนเป็นเงิน 33,450,000 บาท เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2524 และ หากนำไปฝากโดยได้ดอกเบี้ยเฉลี่ย 10% ยอดเงินฝากประมาณ 180,000,000 บาท ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2537

จากตัวเลขข้างต้นจะเห็นว่า ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นประมาณ 4 เท่าตัวของราคาเมื่อเดือน ธันวาคม พ.ศ. 2524 และเจ้าของที่ดินไม่ได้สูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาที่ดินในบริเวณดังกล่าวมักเป็นอาคารสูงเพื่อให้คุ้มค่าการลงทุนเนื่องจากราคาที่ดินสูงขึ้นมาก การก่อสร้างอาคารสูงก็มีระยะรันตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พร้อมทั้งการทำโครงการใหญ่ โดยเฉพาะอาคารสูงหากมีทางเข้าออกสู่ถนนสายหลัก และการอาศัยพื้นที่

อยู่ภายใต้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครภายในระยะ 15 เมตร เป็นส่วนหนึ่งของระยะลอยร่น ทำให้สามารถสร้างอาคารได้สูงขึ้น ทำให้ผู้ลงทุนโครงการเหล่านั้นสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครกำหนดห้ามก่อสร้างในระยะ 15 เมตร

ดังนั้น ราคาซื้อขายที่ดินในบริเวณที่มีข้อจำกัดกำหนดห้ามก่อสร้างภายในระยะ 15 เมตร นั้น ปัจจุบันไม่มีความแตกต่างในด้านราคา เพราะผู้ลงทุนจำเป็นต้องซื้อเพื่อใช้เป็นทางเข้าออกโครงการ ทำให้โครงการเสมือนอยู่ติดถนนจึงต้องสู้ราคา หรือนักลงทุนอาจต้องซื้อเป็นผืนใหญ่จึงมักเจรจาซื้อขายหมายยกแปลงในราคาเดียวกันหมด ในกรณีที่เจ้าของเดิมมีที่ดินแปลงใหญ่<sup>12</sup> จึงเห็นได้ว่าเจ้าของที่ดินในบริเวณดังกล่าวไม่ได้สูญเสียประโยชน์ที่ควรได้ อีกทั้งยังได้ใช้ประโยชน์ที่ดินในระหว่างที่ความเจริญยังไม่ขยายเต็มที่ เช่น เป็นบ้านเดี่ยวอยู่อาศัยใช้ตั้งเต็นท์ขายรถยนต์มือสอง หรือเป็นอาคารชั่วคราวขายวัสดุก่อสร้าง

หากเมื่อพิจารณาถึงอนาคต การขยายตัวของเมืองมากขึ้นจะมีปริมาณการจราจรที่ผ่านถนนรัชดาภิเษกมากขึ้น และอาจถึงจุดที่จะต้องขยายถนน ซึ่งหมายถึง การเวนคืนที่ดิน รัฐก็สามารถประหยัดค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง ค่ารั่วลอน ทั้งไม่ต้องทำลายสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งหากไม่มีการกำหนดห้ามไว้ อาจมีสิ่งปลูกสร้างถาวรขนาดใหญ่ซึ่งมีมูลค่าสูง จึงเป็นการลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ด้วย

จากกรณีดังกล่าวมาแล้วอาจถือได้ว่า การสร้างถนนรัชดาภิเษกโดยไม่ขยายกว้างเกินจำเป็นในระยะต้น ย่อมช่วยประหยัดงบประมาณที่รัฐไม่จำเป็นต้องลงทุนเมื่อไว้มากเกินไป ซึ่งจะทำให้รัฐสามารถประหยัดงบประมาณที่ใช้ในการดูแลบำรุงรักษาดูแลถนนตลอดจนการประหยัดค่าติดตั้งอุปกรณ์

<sup>12</sup>สัมภาษณ์ ประกาย พูลทรัพย์ ,ที่ปรึกษาฝ่ายประเมินราคาหลักทรัพย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ สีนเอเซีย จำกัด (มหาชน), 15 ธันวาคม 2537.



เพื่อความปลอดภัย เช่น สัญญาณไฟจราจร ไฟฟ้าส่องสว่าง ป้ายจราจร เป็นต้น

หากมีปล่อยให้ก่อสร้างโดยไม่มีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารภายในระยะ 15 เมตรแล้ว ก็อาจเกิดปัญหาสภาวะแวดล้อม เช่น ถนนสายหลักอื่น ๆ ในอดีต และเมื่อมีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขจะสูงและอาจมากกว่าค่าเสียโอกาสการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเต็มที่รวมถึงค่าใช้จ่ายในการป้องกัน และในบางปัญหาอาจแก้ไขได้ลำบาก เช่น ปัญหาการจราจร ที่มีปริมาณการจราจรเพิ่มขึ้น อาจไม่มีพื้นที่ขยาย เป็นต้น

จึงอาจกล่าวได้ว่า การกำหนดระยะห่าง 15 เมตร จากเขตถนนสองฟากฝั่งถนนรัชดาภิเษกนั้นไม่เป็สาเหตุให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินริมฝั่งถนนรัชดาภิเษกมากนัก กล่าวคือ เจ้าของหรือผู้ลงทุนสามารถที่จะปลูกสร้างอาคารสูงที่มีผลให้เนื้อที่ที่จะใช้งานมีมากขึ้น อันเป็นการทดแทนความสูญเสีย ของการใช้ประโยชน์ในที่ดินระยะ 15 เมตร ตามข้อบัญญัติ

### 3. ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

กรุงเทพมหานครเป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นจากผลการใช้นโยบายการพัฒนาประเทศไทย โดยมุ่งเน้นเป้าหมายทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวในอดีตที่ผ่านมา แต่ความเป็นจริงแล้วกระบวนการทางเศรษฐกิจ (Economic Process) ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างโดด ๆ โดยไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะกระบวนการทางเศรษฐกิจส่งผลกระทบต่อกระบวนการทางเศรษฐกิจในลักษณะเกี่ยวพันกัน

ในช่วงของการพัฒนาที่ผ่านมา ผลกระทบในทางลบของกิจกรรมต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจที่มีต่อระบบนิเวศวิทยา ก่อให้เกิดปัญหาการเสื่อมสลายทางนิเวศวิทยารุนแรงมากขึ้น จนในที่สุดก็เกิดมีแนวคิดที่จะพิจารณาเรื่อง "ต้นทุนด้านนิเวศวิทยา" (Ecological Costs) กันบ้างแล้ว เพราะเริ่มพิจารณา เห็นแล้วว่าการที่จะพยายามลดต้นทุนในการผลิตสินค้าโดยไม่ได้ใส่ใจในเรื่องสิ่งแวดล้อม ผลสุดท้ายสังคมก็จะเป็นผู้รับภาระในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมีค่าใช้จ่ายมากมายและมากกว่า

ที่จะดำเนินการป้องกันแต่ต้น ดังนั้นระบบนิเวศจึงสมควรได้รับการพิจารณา

### ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อระบบนิเวศของเมือง และถนนรัชดาภิเษก

การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมโดยขาดการวางแผนรองรับทางโครงสร้าง และวิถีชีวิต ทำให้มีประชาชนอพยพหลั่งไหลเข้าสู่เมืองหลวง ส่งผลให้ตัวเมือง "กรุงเทพมหานคร" ขยายออกสู่ออกนอก อย่างไรก็ดีไม่เป็นระเบียบ ก่อให้เกิดการขยายตัวของธุรกิจการพัฒนาที่ดิน ที่มุ่งเน้นในการพัฒนาเชิงธุรกิจเป็นหลัก ทั้งในส่วนที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์กรรม โรงงานอุตสาหกรรมขึ้น ประปนกันโดยไม่คำนึงถึงสภาพสิ่งแวดล้อม สภาพสังคมของชุมชน และบุคคล จนเกิดเป็นปัญหาของเมืองแออัดซึ่งทำให้เกิดปัญหาการเดินทางตามมา โดยเฉพาะการเดินทางจากย่านที่อยู่อาศัยรอบนอกเข้าสู่ใจกลางเมือง ซึ่งเป็นศูนย์กลางธุรกิจ

โดยที่โครงข่ายถนนที่ไม่สมบูรณ์ มีเพียงถนนสายหลักรองรับการเดินทางจากชานเมืองเข้าสู่ใจกลางเมืองโดยขาดถนนสายรองในปริมาณที่เพียงพอ ประกอบกับขาดระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพทำให้ปริมาณรถส่วนตัวเพิ่มขึ้น โดยไม่มีพื้นที่ถนนเพิ่มในอัตราที่เหมาะสม จนทำให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ผลพวงดังกล่าวก่อให้เกิดตัวบ่งชี้ที่เรียกกันว่า "คุณภาพชีวิต" ให้น้อยลงไปทุกทีนั่นคือ มลพิษทางอากาศ\* ซึ่งมากกว่ามาตรฐาน 3 ถึง 4 เท่า มลพิษทางเสียงที่รบกวนโสตประสาท ซึ่งมีผลต่อสุขภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจ เช่น พิษภัยจากสารตะกั่วในบรรยากาศ ซึ่งเดิมปลายปี พ.ศ. 2537 ที่ตรวจพบว่า สารตะกั่วในอากาศบริเวณริมถนนมีค่าเฉลี่ยเพียง 0.2 มิลลิกรัม / ลูกบาศก์เมตร

---

\* อากาศทางพิษวิทยาของ คาร์บอนมอนนอกไซด์ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ตะกั่ว และฝุ่นละออง

1. คาร์บอนมอนนอกไซด์เป็นก๊าซพิษไม่มีสี ไม่มีกลิ่น สามารถเข้าไปแทนที่ออกซิเจนใน

แต่ขณะนี้ค่ามาตรฐานรายเดือนกำหนดไว้ไม่เกิน 1.5 มิลลิกรัม / ลูกบาศก์เมตร ทั้งนี้เนื่องจากมลพิษทางอากาศที่เพิ่มขึ้นนั่นเอง นอกจากนี้แล้ว ยังมีปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กซึ่งมีเกินมาตรฐานมา เพราะมีการก่อสร้างโครงการต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย เป็นต้น

จากเดิมที่สร้างถนนรัชดาภิเษก เป็นถนนวงแหวน หรือวงรอบก็เพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจรระหว่างขานเมืองด้านหนึ่ง ไปสู่ขานเมืองอีกด้านหนึ่งโดยไม่ต้องผ่านใจกลางเมืองที่มีการจราจรคับคั่ง และให้ถนนรัชดาภิเษกนี้เป็นถนนสายหลักที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบโครงข่ายถนนในผังเมืองกรุงเทพมหานคร แต่เนื่องจากการขยายตัวของชุมชน และอุตสาหกรรมรุกกล้า ที่ดินเกษตรในบริเวณขานเมืองอย่างต่อเนื่อง โดยพื้นที่เมืองส่วนขยายใหม่เกือบร้อยละ 70

(ต่อ) เมื่อเมื่อร่างกายขาดออกซิเจน มีอาการเวียนศีรษะเป็นลม หากอยู่ในที่อับอาจเสียชีวิตได้ก๊าซดังกล่าวเกิดจากการเผาไหม้ไม่สมบูรณ์ของเครื่องยนต์ที่ใช้น้ำมันเบนซิน

2. ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ มีกลิ่นฉุนแสบจมูก ทำลายเยื่อบุทางเดินหายใจและปอด ในกรุงเทพมหานครยังไม่มีปัญหาจากสารดังกล่าวมากนัก แต่ตรวจพบก๊าซชนิดนี้ที่บริเวณขานเมือง และในเขตปริมณฑลที่มีอำนาจรถ บรรทุกสินค้ามาก เนื่องจากการใช้น้ำมันดีเซลซึ่งปริมาณที่พบยังอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน

3. ตะกั่ว มีพิษทำลายระบบประสาท และสมอง หากได้รับปริมาณมากทำให้ปวดศีรษะ สมองเสื่อม คลื่นไส้ อาเจียร

4. ฝุ่นละออง เป็นสารพิษตัวเดียวที่พบเกินมาตรฐานประมาณ 3.5 เท่า ส่วนใหญ่จะเป็นฝุ่นดิน ฝุ่นวัสดุ จากการก่อสร้างและรถบรรทุก รวมทั้งฝุ่นจากท่อไอเสียรถยนต์ ซึ่งเป็นควันดำ และควันขาวจากมอเตอร์ไซด์โดยฝุ่นดังกล่าวมีขนาดเล็กสามารถเข้าถึงปอดชั้นในอาจทำให้เป็นมะเร็ง และต่อกระดูกได้ อ้างถึงใน กิ่งอ้อ เล่าเรื่อง "โครงการตรวจมลพิษทางอากาศ บทพิสูจน์คุณภาพชีวิตคนเมือง," กรุงเทพธุรกิจ (22 กุมภาพันธ์ 2538) : 3.



อยู่ห่างจากใจกลางเมืองกว่า 20 กิโลเมตร<sup>13</sup> ทำให้ถนนรัชดาภิเษกในปัจจุบันกลายเป็นถนนใจกลางเมือง หรือผ่านย่านธุรกิจ และลักษณะการขยายตัวก็เป็นการเติบโตไปตามแนวนอนสายหลัก (RIBBON DEVELOPMENT)

จนกระทั่งในเวลาต่อมา เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องจึงได้สังเกตเห็นว่า การส่งเสริมให้ถนนมีความเป็นระเบียบ และชัดเจน ในฐานะที่เป็นองค์ประกอบ ของโครงสร้างเมืองที่ตึ้นเ้า อาจจะสามารถทำได้ โดยการควบคุมสภาพแวดล้อมของถนนให้มีความกลมกลืนสอดคล้อง เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เช่น รูปลักษณะ ขนาดความสูง ระยะร่น จัหวะของอาคารทั้งสองฝั่งถนน และส่วนประกอบอื่น ๆ ของถนน เช่น ทางเดินเท้า ตู้โทรศัพท์ หรือม้านั่ง เป็นต้น<sup>14</sup>

ถ้าในกรณีมีส่วนประกอบของถนน ขาดความกลมกลืนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือไม่มีลักษณะที่ได้อยู่แล้วและไม่สามารถแก้ไขได้ง่าย เช่น ลักษณะรูปร่างและความสูงของอาคารทั้งสองฟากถนน เป็นต้น ก็อาจจะใช้วิธีการปรับปรุงสภาพแวดล้อมบริเวณถนนเพื่อช่วยในการแก้ไข และผ่อนคลายปัญหาดังกล่าวลงไป เช่น การปลูกต้นไม้บนทางเท้าทั้งสองข้างถนน ให้มีความหนาแน่นเป็นแถวและมีระเบียบ ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้ขอบเขตของถนนมีความชัดเจนและต่อเนื่องแทนอาคาร ซึ่งไม่สามารถทำหน้าที่นี้ได้ดีเท่าที่ควร

นอกจากนี้แล้วต้นไม้ยังให้ร่มเงา และลดการสะท้อนของแสงอาทิตย์ ตลอดจนภูมิของเมือง โดยสร้างให้มีความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง เนื่องจากการเปลี่ยนของขนาดต้นไม้ การผลัดใบ

<sup>13</sup> "กรุงเทพมหานครกับปัญหาที่ต้องแก้ไข," คู่มือกรุงเทพมหานคร 120 ( มีนาคม 2537) : 6. (อัสสัมชัญ)

<sup>14</sup> ชัยสิทธิ์ คำนักติกุล, "ตกแต่งต้นไม้ริมถนนกับความสวยงามของเมือง" กรุงเทพธุรกิจ (9 พฤศจิกายน 2537) : 3.

และการออกดอก เป็นต้น ทั้งยังมีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศอีกด้วย กล่าวคือ ต้นไม้จะช่วยให้อากาศบริสุทธิ์โดยการคายออกซิเจน ซึ่งเป็นก๊าซที่มนุษย์ใช้ในการหายใจ และต้นไม้ในเมืองเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้นไม้บริเวณริมถนน จะเป็นแนวถนนที่กั้นฝุ่นละออง และเขมา ส่วนหนึ่งไม่ให้ฟุ้งกระจายออกไปอีกด้วย

และจากทฤษฎีจินตภาพของเมือง โดยนักออกแบบผังเมืองชาวอเมริกัน ชื่อเควิน ลินช์ (Kevin Lynch) ได้กล่าวถึงทางสัญจรหรือถนน (Pathway) ในชุมชนเมืองเอาไว้ว่า เป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งของโครงสร้างเมือง และเมืองที่สวยงามนั้นต้องมีถนนและที่โล่งว่าง ต่อเนื่องและสานกัน เป็นโครงสร้างของเมืองที่เป็นระเบียบและมีความชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถนนที่มีขนาดใหญ่ และมีความสำคัญต่อการสัญจรภายในเมือง และถ้าหากถนนและส่วนประกอบอื่น ๆ เหล่านี้ มีความชัดเจนเป็นระเบียบ และมีความสวยงามแล้ว ย่อมจะทำให้ผู้ที่พบเห็นเกิดความเข้าใจในโครงสร้างของเมืองได้โดยง่ายและรวดเร็ว ซึ่งจะส่งผลต่อเนื่องไปถึงความประทับใจในเมืองนั้น ๆ อีก ด้วย

สาเหตุดังกล่าวข้างต้นทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐประกาศใช้บังคับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้ หรือ เปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท ภายในระยะ 15 เมตรริมถนนรัชดาภิเษกทั้งสองฟากก็คงเหมือนกับถนนสายหลักอื่น ๆ ที่อยู่ในเมือง มีการก่อสร้างริมถนนโดยเว้นระยะเข้าไปอีก 15 เมตร ซึ่งทำให้ถนนดังกล่าวมีที่โล่งเพิ่มขึ้น ทำให้มลพิษต่าง ๆ ไม่ถูกกักไว้ในบริเวณที่อับ ทำให้มีอากาศถ่ายเทบ้าง มลพิษทางเสียงไม่รบกวนเหมือนอยู่ติดแถวริมถนน

และจะเห็นว่าในลักษณะทั่วไปของถนนรัชดาภิเษกได้กำหนดไว้เดิมตามแผนการก่อสร้างทางว่าจะเป็นทางระดับดินที่มีเขตทางกว้าง 24-50 เมตร โดยแบ่งเป็น 2 ทิศทาง ทิศทางละ 2-4 ช่องจราจร มีเกาะกลาง ไฟฟ้าแสงสว่างสองข้างทางจะมีทางเท้าที่กว้างพอสร้างท่อระบายน้ำ และปลูกต้นไม้ให้ร่มรื่นตลอดสาย ซึ่งจะเป็นไปตามทฤษฎีจินตภาพของเมือง แต่ปรากฏว่า โดยที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับดังกล่าวมีข้อยกเว้นสำหรับอาคารที่สร้างอยู่เดิม อาคารที่ได้รับ

ใบอนุญาตก่อนที่ข้อบัญญัติมีผลบังคับใช้ และอาคารสถานที่ราชการ ทำให้การร่นระยะ 15 เมตร ไม่สามารถทำได้ตลอดสาย ทั้งโครงการที่จะปลูกต้นไม้ให้ดูร่มรื่นตลอดถึงยังกระทำไม่ได้ แต่ในที่สุด ตึกแถว บ้านเดี่ยว หรืออาคารที่มีอยู่เดิมอาจหมดไป เพราะราคาที่ดินที่สูงขึ้น ทำให้เจ้าของที่ดินเดิม ขายให้ผู้ลงทุนไปทำโครงการขนาดใหญ่แทน ทำให้คาดกันว่าในอนาคตก็จะมีพื้นที่ถอยร่นตลอด ทั้งสายตามโครงการ ทำให้ภูมิทัศน์ทางสายตาดีขึ้น

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญอีกประการหนึ่งอันเกิดขึ้นจากผลพวงของการแก้ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการถูกจำกัดระยะทาง 15 เมตร ตามข้อบัญญัติด้วยการปลูกสร้างเป็นอาคารขนาดใหญ่และมีความสูงมาก เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในเรื่องเศรษฐกิจของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งอาคารขนาดใหญ่และสูง ย่อมหมายถึง อาคารที่มีเนื้อที่ใช้สอยมาก ทำให้มีผู้มาใช้บริการและหรือใช้เป็น ที่อยู่อาศัย หรือประกอบธุรกิจมากตามไปด้วย จึงเป็นสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมในด้านของเสีย เช่นน้ำเสีย และมูลฝอย ซึ่งปัญหานี้ ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้และพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ก็มีได้มีการบัญญัติเพื่อการแก้ไขเอาไว้ แต่หากพิจารณากฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 แล้วพบว่า ถ้าเป็นอาคารชุดพักอาศัยที่มีจำนวนห้องชุดตั้งแต่ 80 ห้องชุดขึ้นไปแล้วจะต้องจัดทำรายงาน ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ( Environmental Impact Assessment : "EIA") ซึ่งเป็นมาตรการในเชิงป้องกันปัญหา และในรายงาน "EIA" นี้จะต้องแสดงมาตรการในการลดมลพิษ กับมาตรการในการ ตรวจสอบมลพิษไว้ล่วงหน้า ซึ่งน่าจะเป็นวิธีการที่ดี แต่น่าเสียดายที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เฉพาะ อาคารชุด ส่วนอาคารใหญ่อื่น เช่น ศูนย์การค้า โรงแรม ( ที่ไม่ได้ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเลทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่ปูไถ่ หรือในอุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจ จะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือน ต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม )