



บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากผลของการศึกษาวิเคราะห์ เพื่อทดสอบความถูกต้องของสมมติฐานที่ว่า การบังคับใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ที่กำหนดระยะห่าง 15 เมตรจากเขตถนนทั้งสองฟากถนนรัชดาภิเษก ช่วงตั้งแต่สี่แยก อ.ส.ม.ท. ถึงทางแยกต่างระดับรัชวิภา ถือว่าบรรลุลวัตถุประสงค์ตามหลักการและเหตุผลของการตราข้อบัญญัตินี้แต่ยังไม่บรรลุประโยชน์ในด้านการแก้ไขปัญหาการจราจรและความเป็นระเบียบเรียบร้อยริมถนนสายหลักที่สำคัญตลอดจนก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา ซึ่งหากได้มีการนำมาตรการกฎหมายอื่น และมาตรการด้านอื่นๆ มาเสริมการบังคับใช้ข้อบัญญัตินี้ จะยังผลให้เกิดการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินย่านบริเวณนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ และอาจบรรเทาปัญหาการจราจร แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่บริเวณถนนรัชดาภิเษกได้

สรุปได้ว่า สมมติฐานที่ตั้งไว้มีความถูกต้องกล่าวคือ จากการศึกษาค้นคว้าวิจัย กรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้ หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทริมถนนรัชดาภิเษกทั้งสองฟากในท้องที่แขวงสามเสนนอก แขวงห้วยขวาง เขตห้วยขวาง และแขวงลาดยาว เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยศึกษาถึงประวัติความเป็นมาทั้งในรูปวิวัฒนาการของตัวบทกฎหมาย วิวัฒนาการทางสภาพของถนน ศึกษาถึงผลกระทบในปัจจุบัน และแนวโน้มที่จะเกิดในอนาคตทำให้ได้ข้อสรุปที่ว่า การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารริมถนนสายหลัก คือศึกษารณณ์ถนนรัชดาภิเษกช่วงตั้งแต่สี่แยก อ.ส.ม.ท. ถึงทางแยกต่างระดับรัชวิภาซึ่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าวมีวัตถุประสงค์คือการห้ามก่อสร้างอาคารทั้ง 9 ประเภทที่อาจก่อให้เกิดปัญหาการจราจร ในระยะ 15 เมตรริมถนนทั้งสองฟากของถนนรัชดาภิเษก และจากการสำรวจพบว่า การบังคับใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับดังกล่าว

ทำให้เจ้าของที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวทำให้เจ้าของที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวไม่มีการก่อสร้างอาคารทั้ง 9 ประเภท ยกเว้นอาคารที่ก่อสร้างมาก่อนหรือได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างก่อนข้อบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ โดยมีตึกแถวบริเวณทางแยกห้วยขวาง สุทธิสาร และลาดพร้าว และอาคารสถานที่ราชการ ที่ก่อสร้างโดยอาศัยบทบัญญัติที่ยกเว้นไว้ ตามกฎกระทรวงมหาดไทยที่ 9๙(พ.ศ. 2528)ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เช่นสถานีตำรวจสุทธิสาร เป็นต้น และเพื่อให้สภาพการสรุป และเสนอแนะเด่นชัดขึ้น จึงขอสรุปเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

1. ด้านกฎหมาย

กฎหมายมีการพัฒนาไปตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพบ้านเมือง ซึ่งเห็นได้ชัดจากเรื่อง การปลูกสร้างอาคารถึงก่อสร้างต่าง ๆ กล่าวคือ ในช่วงระยะแรกก่อนปี พ.ศ. 2522 การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างใด ๆ จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 ที่มุ่งควบคุมเฉพาะการก่อสร้างอาคารเท่านั้น สำหรับกรุงเทพมหานครนั้นแม้จะมีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจหาความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารพุทธศักราช 2479 ก็ยังคงมุ่งเน้นเฉพาะการควบคุมการก่อสร้างโดยได้กำหนดระยะห่างระหว่างกันและแบ่งระยะลดหย่อนจากถนนตามความกว้างของถนน ซึ่งเป็นระยะลดหย่อนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับขนาดของอาคาร และการขยายตัวของเมือง มาตรการลงโทษตามกฎหมายก็เป็นเพียงโทษปรับเท่านั้น

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายที่ได้ขยายสภาพการบังคับใช้ โดยมุ่งควบคุมการก่อสร้าง การตัดแปลง การรื้อถอน เคลื่อนย้าย และการใช้สอยอาคาร ในระยะแรกคงมีการบังคับใช้ควบคู่กับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 จึงทำให้ยังคงเน้นที่เกี่ยวกับตัวอาคารไม่ได้คำนึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เช่นไม่มีข้อบัญญัติที่ให้ตึกแถวมีที่จอดรถ ทำให้มีการสร้างตึกแถวชิดติดริมถนน ใช้พื้นที่ถนนเป็นที่จอดรถ จนก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ คือ ปัญหาการจราจร ปัญหาการขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ปัญหาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ดังนั้นจึงทำให้มีการออก

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ. 2528ที่จะกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างในระยะ 15 เมตรจากริมถนนสายหลัก ซึ่งได้ออกใช้บังคับ ในถนนสายหลักหลายสาย เช่น ถนนรัชดาภิเษกที่กำลังศึกษา

การกำหนดระยะห่าง 15 เมตรนี้ มีเป้าหมายวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งการศึกษาได้สรุปสภาพบังคับใช้กฎหมายได้ดังนี้

1.1 ลักษณะ และประเภทอาคารที่ห้ามก่อสร้างมี 9 ประเภท ได้แก่ ห้องแถว ตึกแถว อาคารพาณิชย์ อาคารขนาดใหญ่ โรงแรม โรงมหรสพ โรงแรม ศูนย์การค้า คลังสินค้า และศูนย์การค้า ซึ่งอาคารเหล่านี้เป็นอาคาร ขนาดใหญ่ที่จะมีผู้คนมาใช้บริการเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาติดตามมาคือ ปัญหาการจราจร และสิ่งแฉดล้อม

1.2. หน้าทีและอำนาจของเจ้าหน้าที่ตามท้องถิ่น แยกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

(1) ขั้นตอนการขออนุญาตและการอนุญาต สำหรับการปลูกสร้างอาคารขนาดใหญ่ทั้ง 9 ประเภทนั้นตามระเบียบว่าด้วยวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาตและการควบคุมการก่อสร้าง พ.ศ. 2525 กำหนดให้ ยื่นขออนุญาตที่กองควบคุมอาคาร สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร

(2) ขั้นตอนดำเนินการเมื่อตรวจพบความผิด เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น หมายถึงเจ้าพนักงาน กรุงเทพมหานคร ใช้อำนาจภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่จะระงับการก่อสร้าง และเข้าไปรื้อถอน อาคารที่มีการก่อสร้างโดยไม่ขออนุญาตได้เอง โดยไม่ต้องร้องขอต่อศาลก่อน รวมทั้งการสั่งให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง อาคารให้ถูกต้องตามความเห็นของเจ้าพนักงาน นอกจากนี้ยังมีอำนาจที่จะยื่นคำขอฝ่ายเดียว โดยทำเป็นคำร้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุม และกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่ง (มาตรา 43)

1.3. มาตรการการลงโทษ ที่จะนำมาใช้กับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ ซึ่งประกอบด้วย มาตรการทางอาญา กฎหมายกำหนดโทษทางอาญาไว้ คือโทษ จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือโทษปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนมาตรการทางปกครองก็คือ

กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานกรุงเทพมหานครที่จะสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคาร และหรือสั่งให้รื้อถอนอาคาร และหากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานกรุงเทพมหานครก็มีอำนาจทำการรื้อถอนได้เอง โดยผู้ฝ่าฝืนจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น อันเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

จากการบังคับใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดฝ่าฝืน

2. ด้านผลกระทบจากการใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

ก่อนที่จะมีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครกำหนดระยะ 15 เมตร จากขอบถนนรัชดาภิเษกที่ห้ามการปลูกสร้างอาคาร 9 ประเภทนั้น พบว่ามีปัญหาการจราจร ปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของอาคารและสิ่งปลูกสร้างสองฟากฝั่งถนนรัชดาภิเษก แต่ภายหลังจากมีการประกาศใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ฉบับนี้ พบว่า มีผลกระทบจากการใช้ข้อบัญญัติฉบับนี้ คือ

2.1. การก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งแยกเป็น

(1) การก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างโดยเอกชน ผลกระทบในส่วนนี้คือกระทบถึงการใช้นิติที่ดิน กล่าวคือ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินริมถนนสองฟากฝั่งถนนรัชดาภิเษก จะถูกจำกัดโดยการใช้ประโยชน์ในที่ดินในช่วงระยะ 15 เมตร จากขอบถนนถึงตัวอาคารแต่เมื่อประโยชน์สาธารณะที่รัฐกำหนดระยะห่าง 15 เมตรนั้นก็เพื่อการจัดระบบการจราจรซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่ง และเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของถนนสายหลัก รัฐจึงมีอำนาจโดยชอบธรรมที่จะกระทำได้

(2) การก่อสร้างอาคาร และสิ่งปลูกสร้างโดยหน่วยงานของรัฐ ในกรณีข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินช่วงระยะ 15 เมตรนี้เอง กฎหมายไม่ได้ระบุวิธีดำเนินการก่อสร้างอาคารของภาครัฐไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2528) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดยกเว้นแต่กรณี

หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ หรือข้อบัญญัติดังกล่าว อันเป็นผลให้การก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างของหน่วยงานของรัฐไม่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดระยะ 15 เมตร นี้

2.2 ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

(1) ปัญหาการจราจร จากสภาพของปัญหาจราจรติดขัดก่อนที่จะมีข้อบัญญัตินี้ ขึ้นมาบังคับใช้นั้น ภายหลังจากมีข้อบัญญัตินี้แล้ว สภาพของปัญหาการจราจรบรรเทาลงไปได้บ้าง แต่ไม่ถึงขนาดที่จะแก้ไขปัญหารถจอดไปด้วยเนื่องจากสภาพการของถนนรัชดาภิเษกเป็นสายหลักที่มีผู้ใช้เป็นช่องทางจราจรเพื่อสัญจรไปมา กับใช้บริการ ณ อาคารต่าง ๆ สองฟากฝั่งถนนรัชดาภิเษก ยิ่งยากที่จะแก้ไขปัญหารถจอดได้ การกำหนดช่วงระยะห่าง 15 เมตร จึงเป็นเพียงการช่วยชะลอรถที่จะวิ่งเข้าออกตัวอาคาร ชูถนนเท่านั้น

(2) ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดิน

เดิมคาดกันว่าเมื่อมีการประกาศใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้แล้วจะกระทบต่อเศรษฐกิจเนื่องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องสูญเสียการใช้ประโยชน์ที่ดินลงไปไม่น้อยที่ 15 เมตร แต่ผลกลับปรากฏว่ามีการแก้ไขปัญหานี้ด้วยการสร้างเป็นอาคารขนาดใหญ่ที่ใช้ความสูงของตัวอาคารเป็นเนื้อที่ทดแทน

(3) ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นก็คือปัญหาด้านมลพิษจากเสียจากอาคารขนาดใหญ่ที่มีผู้อยู่อาศัยและใช้บริการเป็นจำนวนมาก ซึ่งยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดที่กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารปฏิบัติตามเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาเหล่านั้น

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในภาพรวมแล้วอาจสรุปได้ว่า กรณีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร กำหนดระยะห่าง 15 เมตร จากขอบถนนทั้งสองฟากฝั่งถนนรัชดาภิเษกห้ามสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างนั้น เป็นข้อกำหนดที่จะเป็นผลต่อการพิจารณาบ้านเมืองซึ่งจากผลการศึกษากล่าวได้ว่า สามารถ บรรลุวัตถุประสงค์ตามหลักการและเหตุผลของการตราข้อบัญญัตินี้แต่ยังไม่บรรลุ

ประโยชน์ในด้านการแก้ไขปัญหาการจราจรเป็นเพียงสามารถบรรเทาปัญหาจราจรได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น ส่วนด้านความเป็นระเบียบเรียบร้อยริมถนนสายหลักนี้ก็ยังไม่บรรลุประโยชน์เนื่องจากข้อกำหนดนี้มิได้ใช้บังคับ รวมไปถึงการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นของภาครัฐ

ในการศึกษานี้ได้วิเคราะห์ถึงมาตรการพร้อมการบังคับใช้กฎหมายเพื่อจะให้เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเป็นไปตามที่คาดหวังมากขึ้น ซึ่งอาจสรุปได้ว่า

1. การบังคับใช้ข้อบัญญัตินี้ร่วมกับกฎหมายฉบับอื่น คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในแง่ของการอุดช่องว่างที่ยังไม่มีการประกาศใช้ผังเมืองเฉพาะ พระราชบัญญัติทางหลวงพ.ศ.2535หากไม่มีการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างระยะห่างจากตัวอาคารกับขอบถนนสายหลัก ซึ่งกฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้เป็น 2 ระยะคือระยะไม่เกิน 15 เมตรจากเขตทางหลวงกับระยะไม่เกิน 50 เมตร จากเขตทางหลวงและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในเรื่องของการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม(EIA)มาใช้กับอาคารขนาดใหญ่ที่มีแนวโน้มว่าจะก่อให้เกิดปัญหาขยะ และน้ำเสียจากผู้อยู่อาศัยและผู้ใช้บริการในอาคารนั้น ๆ

2. มาตรการเสริมอื่น ที่มีใหม่มาตรการทางกฎหมาย คือ การร่วมลงทุนให้ได้มีการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ร่วมกันระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชน การห้ามตัดทางเท้าเพื่อเป็นทางรถวิ่ง การกำหนดความหนาแน่นด้วยสัดส่วนของเนื้อที่ใช้สอยต่อเนื้อที่ที่ดินและการนำมาตรการทางภาษีมาใช้

ข้อเสนอแนะ

เพื่อที่จะให้เป็นไปตามหลักการและเป้าหมายของการกำหนดระยะห่างระหว่าง ตัวอาคารกับถนนหลัก เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยมีตัวอย่างของถนนรัชดาภิเษกกับระยะห่าง 15 เมตรตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเป็นกรณีศึกษา จึงขอเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางสำหรับที่จะนำไปใช้

ประกอบการพิจารณาในการวางแผนการพัฒนาถนนสายหลักสายอื่น ๆ ที่มีแนวโน้มที่จะเป็นย่านหรือบริเวณที่มีศักยภาพสูง ที่จะเป็พื้นที่ที่มีความเจริญมากในอนาคต ข้อเสนอแนะมีดังนี้

1. การกำหนดระยะห่างระหว่างตัวอาคารกับขอบถนนหลักซึ่งสองฟากฝั่งถนน ควรจะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างความกว้างของถนนกับลักษณะของอาคารที่จะใช้กับประเภทของกิจการที่จะเกิดขึ้นอันมาสารตที่จะคาดการณ์ล่วงหน้าได้ถึง ปริมาณการจราจรและผู้คนที่จะไปใช้บริการในตัวอาคารนั้น ๆ ซึ่งในปัจจุบันนี้ระยะ 15 เมตร ถือว่าเพียงพอ แต่ในอนาคตอาจจะสั้นไปก็ได้
2. เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย การกำหนดระยะห่างดังกล่าว ควรจะมีผลบังคับกับการก่อสร้างอาคารใด ๆ ที่ดำเนินการทั้งโดยภาครัฐและภาคเอกชน
3. ให้มีการนำมาตรการการจัดทำรายงาน การวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment , "EIA") ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาใช้กับอาคารขนาดใหญ่ริมถนนสายหลักที่มีการรายงานให้เป็นย่านที่จะพัฒนาให้มีความเจริญสูง
4. ควรนำหลัก และวิธีการของการก่อสร้าง "Super Block" มาใช้เพื่อช่วยผ่อนผันปัญหาการจราจรโดยใช้ถนนสายรองใน "Super Block" รองรับปริมาณการจราจรก่อนออกไปสู่ถนนหลัก
5. ควรนำหลักการกำหนดความหนาแน่นด้วยสัดส่วนของเนื้อที่ใช้สอยต่อเนื้อที่ดิน (F.A.R) มาใช้โดยให้มีความสัมพันธ์กับระยะห่างของขอบถนนสายหลักกับตัวอาคาร
6. ควรห้ามให้มีการตัดถนนทางเท้า และห้ามใช้เหล็กรองรับแทนตามความเหมาะสม เพื่อให้ไปใช้ ถนนสายรองแทน
7. ควรนำมาตรการภาษีมาใช้เป็นเครื่องมือโดยให้ถือว่าระยะ 15 เมตรเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ หากอาคารใดปลูกสร้างห่างออกไปจากระยะ 15 เมตร เท่าใดก็จะได้รับการพัฒนาส่วนลดภาษีโรงเรือนในอัตราก้าวหน้า