

# ข้อเสนอนโยบายสภาองค์กรของผู้บริโภค กรณีการสร้างอาคารขนาดใหญ่ในซอยแคบที่เข้าข่ายขัดต่อกฎหมาย

## สถานการณ์ปัญหาและผลกระทบต่อผู้บริโภค

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงขนาดใหญ่ที่มีการขยายตัวของเมืองและเกิดการพัฒนาเมืองในทุกทิศทางให้มีความทันสมัยรองรับการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจและสังคมเมืองอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ราคาที่ดินมีการปรับตัวสูงขึ้น จากธุรกิจอสังหาริมทรัพย์แนวราบที่มีราคาสูงได้ถูกปรับเปลี่ยนรูปแบบเป็นธุรกิจประเภทแนวตั้งหรืออาคารชุด (คอนโดมิเนียม) ที่ขยายพื้นที่ใจกลางเมืองตลอดจนแนวเส้นทางรถไฟฟ้าทุกเส้นทางเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างคุ้มค่า อย่างไรก็ตามการก่อสร้างอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่หลายแห่งต่างสร้างผลกระทบต่อผู้ที่อยู่อาศัยข้างเคียงทั้งขณะก่อสร้างและหลังจากก่อสร้างอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นำมาซึ่งข้อร้องเรียน ตลอดจนการฟ้องร้องเป็นคดีความต่อศาลยุติธรรมและศาลปกครองหลายคดี

ที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐได้ออกกฎหมายหลายฉบับ เพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารในหลายด้าน เช่น ระดับเสียง เวลาในการก่อสร้าง ความปลอดภัยกรณีเกิดอัคคีภัย ตลอดจนการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อความปลอดภัย ลดผลกระทบในการอยู่อาศัยของประชาชนในบริเวณโดยรอบเพื่อให้สามารถอยู่อาศัยร่วมกันได้โดยปกติ

จากการติดตามสถานการณ์ปัญหาร้องเรียนเกี่ยวกับการสร้างอาคารโดยสภาองค์กรของผู้บริโภคร่วมกับเครือข่ายองค์กรผู้บริโภคทั่วประเทศ พบว่า มีเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคหลายประการ เช่น การก่อสร้างล่าช้า สร้างไม่เป็นไปตามโฆษณา ไม่คืนเงินดาวน์รับเงินจองเงินทำสัญญา สาธารณูปโภคไม่มี ที่จอดรถไม่เพียงพอ รวมถึงปัญหาที่เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารไม่ตรงตามแบบที่ขออนุญาต ดำเนินการก่อสร้างโดยยังไม่ผ่านรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การสร้างโดยไม่เว้นระยะร่นหรือระยะห่างตามกฎหมาย บดบังทัศนียภาพของบ้านเรือน มีการต่อเติมโดยผิดกฎหมาย การตอกเสาเข็มจนสร้างความสั่นสะเทือนจนบ้านข้างเคียงร้าว ทรุด ผนังอาคารร้าว ซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นปัญหาหลักที่ส่งผลต่อความปลอดภัยและการดำรงชีวิตของประชาชนผู้บริโภคในหลายด้าน

อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ที่บังคับใช้ในการบริหารจัดการอาคารจะมีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง และออกกฎกระทรวงเป็นการเฉพาะในแต่ละเรื่องเพื่อบังคับใช้กับการสร้างในแต่ละลักษณะ แต่ยังคงพบปัญหาอีกหลายประการ ดังข้อร้องเรียนข้างต้น ซึ่งเกิดจากกฎหมายที่ยังไม่ครอบคลุม มีช่องว่างนำไปสู่ปัญหาดังกล่าว เช่น ปัญหาการแจ้งก่อสร้างอาคารในมาตรา ๓๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารซึ่งเปิดช่องให้สามารถก่อสร้างอาคาร ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคาร โดยไม่ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดำเนินการเพียงแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นรับรองเท่านั้น

นอกจากนี้การก่อสร้างอาคารในหลายพื้นที่มีการทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่อาจไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ขาดการรับฟังเสียงจากชุมชนโดยรอบอย่างแท้จริง จึงเป็นปัจจัยสำคัญให้อาคารในหลายพื้นที่ก่อสร้างอย่างไม่ถูกต้องและมีได้คำนึงถึงผลกระทบต่อชุมชนโดยรอบ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนผู้บริโภคทั้งผู้อยู่อาศัยในอาคารและชุมชนโดยรอบในระยะยาว อันเป็นปัญหาจากการที่หน่วยงานมีอำนาจไม่เพียงพอ โดยบริษัทผู้จัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมถูกว่าจ้างโดยผู้ประกอบการโดยตรงจึงสร้างความไม่โปร่งใสในการดำเนินการขออนุญาต EIA

## ผลกระทบต่อผู้บริโภคร

จากสถานการณ์ปัญหาข้างต้นการทำ EIA ที่ไม่เอาใจถูกต้องตามกฎหมาย ขาดการรับฟังเสียงของชุมชนโดยรอบอย่างแท้จริง จะส่งผลกระทบต่อประชาชนและผู้บริโภคทั้งที่อยู่ภายในอาคารและชุมชนบริเวณใกล้เคียง ต้องประสบปัญหาทั้งในเรื่องอาคารบังแดด บังลม และเรื่องหลักที่เป็นประเด็นปัญหาสำคัญคือ ความปลอดภัยด้านอัคคีภัย อันเป็นผลมาจากความกว้างถนนและทางเข้าออกที่ไม่เพียงพอต่อการสัญจรของรถดับเพลิงเป็นเหตุให้เกิดปัญหาข้อร้องเรียนตามมา เรื่องการสร้างอาคารขนาดใหญ่ภายในซอยแคบที่มีจำนวน ๓ โครงการ คือ

๑. โครงการ เอส - ประดิพัทธ์ (ประดิพัทธ์ ซอย ๒๓)
  ๒. โครงการ เดอะมูฟ – พหลโยธิน (พหลโยธิน ซอย ๓๗)
  ๓. โครงการ เอส - รัชดา (รัชดาภิเษก ซอย ๔๔)
- โดยทั้ง ๓ โครงการ มีประเด็นปัญหา ดังนี้

### ๑. ความกว้างของถนนไม่ถึง ๖ เมตร ไม่สามารถสร้างอาคารขนาดใหญ่ หรืออาคารที่มีพื้นที่ตั้งแต่ ๒,๐๐๐ตร.ม. – ๑๐,๐๐๐ตร.ม. ได้

จากการตรวจสอบข้อมูลพบว่า ปัญหาดังกล่าว เกิดจากการประเมินตามเอกสารแต่ไม่ได้มีการประเมินจากสถานที่จริงซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมไปตามกาลเวลา และตามจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังมีการกำหนดถ้อยคำที่นำไปสู่ปัญหาการตีความและบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบัน

ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ มีถ้อยคำที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ ข้อ ๕ (๔) ระบุว่า “เขตทาง” หมายความว่า ความกว้างรวมของทางระหว่างแนวที่ดินทั้งสองด้าน ซึ่งรวมความกว้างของผิวจราจร ทางเท้า ที่ว่างสำหรับปลูกต้นไม้ คูน้ำ และอื่นๆ เข้าด้วย ข้อ ๕ (๒๓) ระบุว่า “ถนนสาธารณะ” หมายความว่า ทางสาธารณะที่ยวดยานผ่านได้ และในข้อ ๕ (๓๑) “ทางสาธารณะ” หมายความว่า ที่ดินที่ประชาชนมีสิทธิใช้เป็นทางคมนาคมที่ไม่ใช่ทางส่วนบุคคล ซึ่งในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อ ๙๐ ระบุว่า “อาคารที่มีที่จอดรถตั้งแต่ ๑๕ คันขึ้นไป ต้องเชื่อมต่อกับ ทางสาธารณะ ที่มีความกว้างไม่น้อยกว่า ๖ เมตร และยาวต่อเนื่องไปสู่ทางสาธารณะที่กว้างกว่า “

สำหรับกรณีปัญหาของ ๓ ชุมชน ซอยในชุมชนดังกล่าวก่อนถึงโครงการก่อสร้างอาคารชุดขนาดใหญ่ ที่มีที่จอดรถมากกว่า ๑๕ คัน มีลักษณะเป็นซอยแคบ ในทางปฏิบัติผู้ประกอบการมักใช้วิธีการวัดจากกำแพงฝั่งหนึ่ง ไปจนถึงกำแพงอีกฝั่งหนึ่งให้ได้ ๖ เมตร ซึ่งไม่สอดคล้องกับกฎหมายและสภาพพื้นที่จริง

ซึ่งสิ่งที่พบจากการลงพื้นที่สำรวจปัญหาและวัดทางสาธารณะทั้ง ๓ ชุมชน คือ ทางสาธารณะที่แท้จริง หรือ ผิวถนนที่ยานพาหนะสามารถใช้สัญจรได้ มีความกว้างไม่ถึง ๖ เมตร เนื่องจากบริเวณ ๒ ข้างทางมีสัดส่วนของแนวการวางท่อระบายน้ำ การวางเสาไฟฟ้า ตู้ชุมสายโทรศัพท์ และทรัพย์สินอื่น ๆ ของกรุงเทพมหานคร หรือหน่วยงานอื่นๆ ติดตั้งเพิ่มเติมบนทางสาธารณะ ทำให้พื้นที่ทางสาธารณะลดลง ยานพาหนะไม่สามารถสวนเข้าออกได้โดยง่ายซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาตามมาในกรณีเกิดเหตุอัคคีภัย หรือภัยพิบัติอื่น

### ๒. จำนวนที่จอดรถภายในโครงการขัดต่อกฎหมายและไม่เพียงพอ

เนื่องจากการก่อสร้างอาคารดังกล่าว ถือเป็นอาคารชุดที่มีผู้พักอาศัย และจากการตรวจสอบข้อมูลพบว่า ปัญหาเกิดจากการตีความและการบังคับใช้ โดยกฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดจำนวนที่จอดรถไว้ มีดังนี้

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๘๔ (๓) ระบุว่า “อาคารอยู่อาศัยรวมหรืออาคารชุด ให้ที่ที่จอดรถ ๑ คันต่อ ๑ ห้องชุด”

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๘๔ (๑๖) ระบุว่า “อาคารขนาดใหญ่ให้มีที่จอดรถ ๑ คันต่อพื้นที่อาคาร ๑๒๐ ตารางเมตร หรือให้มีที่จอดรถตามจำนวนที่กำหนดของแต่ละประเภทอาคารที่ใช้เป็นที่ประกอบกิจการในอาคารขนาดใหญ่นั้นรวมกัน ทั้งนี้ ให้ถือที่จอดรถจำนวนที่มากกว่าเป็นเกณฑ์บังคับ ยกเว้น โรงงาน คลังสินค้า”

กฎกระทรวงฉบับที่ ๗ ข้อ ๓ (๑) (ค) ระบุว่า “อาคารชุด ให้มีที่จอดรถยนต์ไม่น้อยกว่า ๑ คันต่อ ๑ ครอบครัว”

กฎกระทรวงฉบับที่ ๗ ข้อ ๓ (๑) (ข) ระบุว่า “อาคารขนาดใหญ่ ให้มีที่จอดรถยนต์ตามจำนวนที่กำหนดของแต่ละประเภทของอาคารที่ใช้เป็นที่ประกอบกิจการในอาคารขนาดใหญ่นั้นรวมกัน หรือให้มีที่จอดรถยนต์ไม่น้อยกว่า ๑ คันต่อพื้นที่อาคาร ๑๒๐ ตารางเมตร เศษของ ๑๒๐ ตารางเมตร ให้คิดเป็น ๑๒๐ ตารางเมตร ทั้งนี้ให้ถือที่จอดรถยนต์จำนวนที่มากกว่าเป็นเกณฑ์” และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๘๔ (๑๖) ระบุว่า “อาคารขนาดใหญ่ ให้มีที่จอดรถ ๑ คันต่อพื้นที่อาคาร ๑๒๐ ตารางเมตร หรือให้มีที่จอดรถตามจำนวนที่กำหนดของแต่ละประเภทของอาคารที่ใช้เป็นที่ประกอบกิจการในอาคารขนาดใหญ่นั้นรวมกัน ทั้งนี้ ให้ถือที่จอดรถจำนวนที่มากกว่าเป็นเกณฑ์บังคับ ยกเว้น โรงงาน คลังสินค้า

อย่างไรก็ตามสำหรับอาคารชุดที่เข้าลักษณะอาคารขนาดใหญ่ตามกฎหมายด้วยนั้น ปัจจุบันพบว่ายังไม่มีกฎหมายที่กำหนดเรื่องที่จอดรถสำหรับกรณีดังกล่าวเป็นการเฉพาะ ดังนั้น มีความเป็นไปได้ว่าผู้ประกอบการอาจปรับมาใช้เกณฑ์การคำนวณที่จอดรถตามลักษณะของอาคารขนาดใหญ่

$$\text{โดยวิธีการคำนวณ คือ } \% \text{ที่จอดรถคอนโด} = \frac{\text{จำนวนที่จอดรถคอนโด}}{\text{จำนวนยูนิต}} \times 100$$

**โครงการ เอส - ประติพัทธ์ (ประติพัทธ์ ซอย ๒๓)** ลักษณะโครงการที่จะก่อสร้างเป็นอาคารสูง ๘ ชั้น จำนวนห้อง ๒๑๙ ห้อง ที่จอดรถ ๖๘ คัน คิดเป็นประมาณร้อยละ ๓๑.๐๕

**โครงการ The Muve พหลโยธิน (พหลโยธินซอย ๓๗)** ลักษณะโครงการเป็นโครงการสูง ๘ ชั้น จำนวนห้อง ๒๓๐ ห้อง ที่จอด ๘๐ คัน คิดเป็นประมาณร้อยละ ๓๔.๗๘

**โครงการเอส - รัชดา (รัชดาซอย ๔๔)** ลักษณะเป็นโครงการสูง ๘ ชั้น ๒ อาคาร จำนวนห้อง ๕๓๐ ห้อง ที่จอดรถ ๑๕๐ คัน คิดเป็นประมาณร้อยละ ๒๘.๓

ซึ่งแม้จะทำการคำนวณแบบอาคารขนาดใหญ่แล้ว ปริมาณที่จอดรถยังคงไม่สอดคล้องกับจำนวนผู้อยู่อาศัย อาจทำให้ผู้อยู่อาศัยในอาคารชุดนำรถยนต์ส่วนบุคคลมาจอดตามทางสาธารณะในซอย ส่งผลให้การจราจรติดขัด และสร้างความยากลำบากให้แก่เจ้าหน้าที่ดับเพลิง กรณีเกิดเหตุเพลิงไหม้ หรือกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินต่างๆ

### ๓. การหลีกเลี่ยงข้อกฎหมายตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๓๓

โครงการ เอส – รัชดา (รัชดาซอย ๔๔) มีการก่อสร้างอาคารที่มีพื้นที่รวมกันเกิน ๑๐,๐๐๐ ตร.ม. แต่โครงการทำการแยกก่อสร้างเป็น ๒ อาคาร ซึ่งเป็นการหลีกเลี่ยงข้อกฎหมายตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๓๓ หมวด ๑ ลักษณะของอาคาร เนื้อที่ว่างของภายนอกอาคารและแนวอาคาร ดังนี้

ข้อ ๒ ระบุว่า “ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ ตารางเมตร ต้องมีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินนั้นยาวไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ติดถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐.๐๐ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่นที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐.๐๐ เมตร”

ข้อ ๓ ระบุว่า “อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษต้องจัดให้มีถนนที่มีผิวการจราจรกว้างไม่น้อยกว่า ๖.๐๐ เมตร ที่ ปราศจากสิ่งปกคลุมโดยรอบอาคาร เพื่อให้รถดับเพลิงสามารถเข้าออกได้โดยสะดวก”

แสดงให้เห็นว่า โครงการดังกล่าวมีการเลี่ยงกฎหมาย โดยแบ่งแยกอาคารเป็น ๒ อาคาร เพื่อไม่ให้เข้าข่ายข้อกฎหมายฉบับที่ ๓๓ แต่ข้อเท็จจริงคือโครงการยังคงมีพื้นที่อาคารรวมกันมากกว่า ๑๐,๐๐๐ ตร.ม. ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎกระทรวงดังกล่าว

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า สะท้อนถึงการตีความข้อกฎหมายที่คลุมเครือ และไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ และเรื่องของแนวคิดการดำเนินการจัดทำผังเมืองที่มีการดำเนินการอยู่อย่างผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๔) ที่มุ่งเน้นไปที่เรื่องการทำเมืองให้มีความหนาแน่นมากยิ่งขึ้นในหลายมาตรการ เช่น มาตรการส่งเสริมการพัฒนาด้วยการเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR Bonus) หรือในเรื่องของมาตรการโอนสิทธิ์การพัฒนา (Transfer Development Right: TDR) ที่ล้วนแล้วแต่ให้ประโยชน์แก่ผู้ประกอบการในการจัดสรรอาคารให้สามารถสร้างผลประกอบการได้มากขึ้นแต่ไม่ได้คำนึงถึงผลเสียที่อาจกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนผู้บริโภครวม ทั้งในเรื่องของสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย

#### ข้อเสนอเร่งด่วน

ขอให้กรุงเทพมหานคร ในฐานะหน่วยงานท้องถิ่น ระงับขั้นตอนการขออนุญาตก่อสร้างโครงการทั้ง ๓ โครงการดังกล่าว เพื่อทำการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน ทั้งในเรื่องของความปลอดภัย เรื่องสิ่งแวดล้อม ลักษณะกายภาพของชุมชน โดยพิจารณาจากบริบทของชุมชนและการพัฒนาของเมืองเป็นหลัก

#### ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

๑. ขอให้กรุงเทพมหานครพิจารณาจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจร่วมกับสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการพิจารณาจัดตั้งกองทุน EIA เป็นกองทุนอิสระโดยมีคณะกรรมการจากกระบวนการสรรหาผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนเพื่อให้เกิดความเป็นกลางในการพิจารณาและประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม โดยให้เก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ประกอบการเข้ากองทุนสำหรับการใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการพิจารณาเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการพิจารณา EIA

๒. ขอให้พิจารณาแก้ไขกฎหมายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้มีลักษณะเดียวกันกับการกำกับดูแลอาคารสูง/อาคารขนาดใหญ่ ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ ที่กำหนดทั้งในเรื่องของ “เขตทาง” และ “ผิวจราจร” เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมอาคารในเรื่องของความปลอดภัยกรณีเกิดเหตุอัคคีภัย

๓. ขอให้กรุงเทพมหานครจัดตั้งคณะทำงานร่วมกับสภาองค์กรของผู้บริโภคและผู้เชี่ยวชาญในการ ทบทวนการใช้หรือการมีอยู่ของมาตรา ๓๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ เพื่อให้การ สร้างอาคารต้องผ่านการอนุญาตจากหน่วยงานผู้มีความรับผิดชอบในการควบคุม กำกับดูแลการก่อสร้าง อาคารให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน และมีผู้รับผิดชอบในการอนุญาตการสร้างอาคารอย่างชัดเจน

๔. ขอให้กรุงเทพมหานครกำกับดูแลขั้นตอนการอนุญาตสร้างอาคารในเขตกรุงเทพมหานคร และ บังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด เพื่อลดปัญหาการก่อสร้างอาคารผิดกฎหมาย และส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค