

## คดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมศิลปากรที่ให้ระงับการก่อสร้างอาคารเรียนศิลปกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

วันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๖๙ เวลา ๑๓.๓๐ น. ศาลปกครองกลางได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด ๒ คดี คือ คดีหมายเลขดำที่ อ. ๔๗๕/๒๕๖๔ หมายเลขแดงที่ อ. ๒๕/๒๕๖๙ และคดีหมายเลขดำที่ อ. ๔๗๖/๒๕๖๔ หมายเลขแดงที่ อ. ๒๖/๒๕๖๙ ซึ่งมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา (ผู้ฟ้องคดี) กรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) อธิบดีกรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) กระทรวงวัฒนธรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ขอให้เพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมศิลปากรที่สั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคารเรียนศิลปกรรมศาสตร์ และให้รื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารดังกล่าวแล้วทำให้พื้นที่กลับคืนสู่สภาพเดิมภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง และเรียกค่าเสียหายกว่าหนึ่งร้อยหกสิบล้านบาทพร้อมดอกเบี้ย

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมศิลปากร ที่ให้มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา ระงับการก่อสร้างอาคารเรียนศิลปกรรมศาสตร์ และให้รื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารดังกล่าว แล้วทำให้พื้นที่กลับคืนสู่สภาพเดิมภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง และเพิกถอนคำวินิจฉัยของปลัดกระทรวงวัฒนธรรมที่ให้อภัยโทษของมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก คู่กรณีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามบันทึกภาพถ่ายทางอากาศตามโครงการ WWS ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ พ.ศ. ๒๕๖๖ พ.ศ. ๒๕๑๐ พ.ศ. ๒๕๑๖ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๕๓ พ.ศ. ๒๕๕๔ และพ.ศ. ๒๕๕๕ และสำเนาหนังสือกรมแผนที่ทหาร ที่ กท ๐๓๑๔/๑๓๒๒ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๑ แผนที่ของที่ดินราชพัสดุ ซึ่งจัดทำโดยธนารักษ์พื้นที่พระนครศรีอยุธยา แผนผังปรับปรุงคลองและถนนอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาที่จัดทำโดยกรมศิลปากร แผนแม่บทโครงการอนุรักษ์และพัฒนานครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาของกรมศิลปากร และปรากฏตามสำเนาหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ อย ๐๐๒๑.๓/๑๔๗๑ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๒ ว่าสำนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้สำรวจข้อเท็จจริงตามแผนที่โฉนดที่ดินเลขที่ ๙๗๙๓ อำเภอพระนครศรีอยุธยา ราว ๑๓ ต. ๔ อ. แผนที่ ๕ และระวางแผนที่ ๕๑๓๗ IV ๖๘๘๖-๑๕ ซึ่งเป็นบริเวณพื้นที่ก่อสร้างอาคารเรียนศิลปกรรมศาสตร์ ไม่ปรากฏว่ามีชื่อคลองสะพานเทพมอญอยู่ในระวางแผนที่ และไม่ปรากฏว่า บริเวณที่ก่อสร้างอาคารเรียนศิลปกรรมศาสตร์

มีแนวคลองสะพานเทพหมีแต่อย่างใด และตามระวาง ๑๓ ต. ๔ อ. แผนที่ ๕ และระวางแผนที่ ๕๑๓๗ IV ๖๘๘๖-๑๕ ปรากฏว่า เส้นทางตลอดแนวตั้งแต่บริเวณที่ดินพิพาทที่ก่อสร้างอาคารเรียนศิลปกรรมศาสตร์ไปจนกระทั่งจรดแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าอ้างว่าเป็นแนวคลองประตูเทพหมีนั้น ในแผนที่ระวางดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีแนวคลองออกสู่แม่น้ำเจ้าพระยาแต่อย่างใด แต่ปรากฏว่าที่ดินบริเวณติดกับแม่น้ำเจ้าพระยามีการออกโฉนดที่ดินให้แก่เอกชนจนเต็มพื้นที่ตลอดแนวฝั่งแม่น้ำ

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นได้ว่า เอกสารทางราชการและความเห็นของหน่วยงานของรัฐทั้งสามหน่วยงานมีความเห็นตรงกันว่า สภาพปัจจุบันของบริเวณที่ดินพิพาทกรรมที่ดินได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่เอกชนจนเต็มพื้นที่แล้ว โดยไม่ปรากฏรายงานการศึกษาและผลการสำรวจที่มีข้อมูลหลักฐานทางวิชาการสนับสนุนว่า พื้นที่ดังกล่าวมีหลักฐานความเป็นโบราณสถานที่มีคุณค่าสำคัญที่มีความจำเป็นในการคงอยู่ของสภาพตามแนวคลองโบราณ ซึ่งปัจจุบันมิได้มีสภาพเป็นคลองตามที่อธิบดีกรมศิลปากร กล่าวอ้าง เมื่อรับฟังข้อเท็จจริงได้ต่อไปว่า อธิบดีกรมศิลปากรยังมิได้ประกาศขึ้นทะเบียนสะพานเทพหมีและแนวคลองโบราณ เป็นโบราณสถานตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและการควบคุมโบราณสถานให้เป็นที่ไปตามพยานหลักฐานดังกล่าว จึงรับฟังได้ว่า แนวคลองโบราณ (คลองประตูเทพหมี) จากข้อกล่าวอ้างของคู่กรณี ปรากฏร่องรอยหลงเหลืออยู่เพียงบริเวณที่ตั้งของสะพานเทพหมี ซึ่งไม่ได้มีการประกาศขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานแต่อย่างใด และพื้นที่มีสภาพเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำมีน้ำท่วมขังตลอดเวลา มีเศษขยะและวัสดุสมัยปัจจุบันทับถมเป็นชั้นหนา ส่วนแนวคลองโบราณในส่วนอื่น ๆ ถูกถมปรับเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นคลองเต็มไปจนหมด และบริเวณพื้นที่ที่มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารเรียนศิลปกรรมศาสตร์ ไม่ปรากฏร่องรอยซากโบราณสถาน ตามข้อ ๑.๑ ของประกาศกรมศิลปากร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นเรื่องราวเพื่อขออนุญาตปลูกสร้างอาคารภายในเขตโบราณสถานเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐

เมื่อข้อเท็จจริงรับกันว่า รูปแบบอาคารเรียนศิลปกรรมศาสตร์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา เป็นไปตามประกาศกรมศิลปากร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นเรื่องราวเพื่อขออนุญาตปลูกสร้างอาคารภายในเขตโบราณสถานเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา ที่อธิบดีกรมศิลปากรสามารถอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างอาคารตามรูปแบบดังกล่าวได้ และปรากฏตามแผนผังบริเวณและแผนที่สังเขปว่า โบราณสถานสะพานเทพหมีและแนวคลองโบราณ (คลองประตูเทพหมี) ในส่วนที่ยังเหลือ ตั้งอยู่บริเวณด้านหน้าอาคารเรียนศิลปกรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นลานแสดงประติมากรรม มีแนวคลองโบราณด้านที่อยู่ติดกับอาคารเรียนศิลปกรรมศาสตร์มีความยาวประมาณ ๖ เมตร และด้านที่ติดกับถนนมีความยาวประมาณ ๑๐.๖๑ เมตร และอาคารเรียนศิลปกรรมศาสตร์มีระยะห่างจากแนวคลองโบราณประมาณ ๙.๑๖ เมตร ซึ่งห่างจากโบราณสถานสะพานเทพหมีประมาณ ๑๕.๑๖ เมตร และคลองโบราณและแนวคลองโบราณก็ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานแต่อย่างใด ประกอบกับการให้มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา รั้งถอนอาคารเรียน

ศิลปกรรมศาสตร์ซึ่งได้ทำการก่อสร้างไปแล้วถึงร้อยละ ๗๐ ย่อมมีผลกระทบต่อการจัดทำ  
บริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยาเกินสมควร  
จึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่า การก่อสร้างอาคารเรียนศิลปกรรมศาสตร์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏ  
พระนครศรีอยุธยามีผลกระทบต่ออุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

คำสั่งของอธิบดีกรมศิลปากรตามหนังสือกรมศิลปากร ที่ วธ ๐๔๐๑/๑๐๒๙ ลงวันที่  
๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ที่ให้มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา ระงับการก่อสร้างอาคาร  
เรียนศิลปกรรมศาสตร์ และให้รื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารดังกล่าว แล้วทำให้พื้นที่กลับคืน  
สู่สภาพเดิมภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง จึงเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่เกินกว่าความจำเป็น  
ในการดูแลรักษาและการควบคุมแนวคลองโบราณและสะพานเทพหมี อันเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบ  
ด้วยกฎหมาย

การที่มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา ทำการก่อสร้างอาคารดังกล่าวไปก่อน  
โดยที่ยังไม่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมศิลปากร ตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ  
โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งเป็นการไม่แน่นอน  
ว่าจะได้รับอนุญาตหรือไม่ คำสั่งของอธิบดีกรมศิลปากรที่มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารดังกล่าว  
ตามคำขอมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดและไม่ต้องชดใช้  
ค่าสินไหมทดแทนให้แก่มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

พิพากษายืน

สำนักงานศาลปกครอง ๒๗ มกราคม ๒๕๖๙



สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานศาลปกครอง  
อาคารศาลปกครอง เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐



โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๖ ๑๑๑๑