

บันทึก

เรื่อง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขอพระราชทานเพิกถอนสัญญาเช่าที่ดิน
ตำบลประทุมวัน และขอพระราชทานที่ดินนั้นเป็นกรรมสิทธิ์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ ๑) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) ในการพิจารณาเรื่องนี้สมควรที่จะระลึกถึงกระแสพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ในการที่ได้ทรงตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขึ้น กล่าวคือในสมัยรัชกาลที่ ๖ มหาวิทยาลัยได้รับพระมหากรุณาสองประการ คือ

ก. เรื่องเช่าที่ดิน มีที่ดินของพระคลังข้างที่แปลงหนึ่งอยู่ตำบลประทุมวันซึ่งเป็นที่ดินแปลงใหญ่และมีราคา พระคลังข้างที่ได้ให้มหาวิทยาลัยเช่าที่ดินรายนี้โดยมีกำหนดระยะเวลาเช่าและกำหนดให้ส่งค่าเช่าเป็นงวด ๆ ละ ๓ เดือน และมีเงื่อนไขว่า ถ้ามหาวิทยาลัยผิดสัญญาเช่าเช่นในเรื่องที่ดิน ฯลฯ มหาวิทยาลัยต้องส่งที่เช่าคืนให้พระคลังข้างที่ทันที

ข. เรื่องก่อสร้างสถานที่ การก่อสร้างสถานที่มหาวิทยาลัยนี้ได้ก่อสร้างขึ้นด้วยเงินเหลือจ่าย (รวมทั้งดอกเบี้ย) จากเงินที่เรียกรับสร้างพระบรมรูปทรงม้า

(๒) บัดนี้มหาวิทยาลัยมีความประสงค์จะขอเพิกถอนสัญญาเช่าที่ดินรายนี้ และขอให้ที่ดินตกมาเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

(๓) ในสำนวนเรื่องนี้ไม่มีหนังสือของผู้อำนวยการสำนักงานพระคลังข้างที่ถึงราชอาณาจักรในพระองค์ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๓๙ ซึ่งมีใจความเป็นทำนองว่า สำนักงานพระคลังข้างที่ก็ไม่มีข้อขัดข้องในคำขอของมหาวิทยาลัยแต่ประการใด ถ้าหากมีพระบรมราชานุมัติให้เพิกถอนสัญญาเช่าและให้ที่ดินรายนี้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

แต่สำนักงานพระคลังข้างที่ได้ชี้ให้เห็นความข้อหนึ่งว่ามีที่ดินรายนี้เป็นที่ดินซึ่งพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงโปรดเกล้าฯ ให้ยกลงไว้ในบัญชีเลี้ยงชีพบาทบริจาริกาในพระองค์ เพื่อเก็บผลประโยชน์ที่ได้จากที่ดินนั้นเฉลี่ยส่วนพระราชทานบาทบริจาริกาเป็นคราว ๆ อนึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้สอบถามได้ความว่า ที่ดินรายนี้เป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

(๔) ปัญหาที่ว่า ในเรื่องที่ดินรายนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน (คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์) มีความผูกพันต่อพระบรมราชวินิจฉัยหรือพระบรมราชโองการแห่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลก่อน ๆ เพียงใด

(๕) ในส่วนที่เกี่ยวกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ไม่ปรากฏในเรื่องว่าได้มีพระบรมราชโองการอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นลายลักษณ์อักษร พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ได้พระราชทานพระบรมราชานุเคราะห์แก่มหาวิทยาลัยเสมอมา แต่พระบรมราชานุ

เคราะห์ที่พระราชทานนั้น เมื่อพิจารณาในทางกฎหมายแล้วก็มีผลคือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้เข้าที่ดินรายนี้จากพระคลังข้างที่ตามข้อสัญญาที่พระคลังข้างที่ทำกับคนอื่น ๆ ในสมัยรัชกาลที่ ๖ ไม่ได้พูดถึงถึงเรื่องขอกกรรมสิทธิ์ที่ดินรายนี้เลยไม่มีปฏิเสธว่าถ้ามหาวิทยาลัยขอพระราชทานที่รายนี้เป็นกรรมสิทธิ์แล้ว อาจอยู่ในพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ที่จะพระราชทานตามคำขอของมหาวิทยาลัย แต่พระราชประสงค์เช่นนี้ไม่มีผลในทางกฎหมาย จะมีผลเป็นหน้าที่ในทางศีลธรรมเท่านั้น จึงไม่มีผลผูกมัดผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินรายนี้ในเวลานี้แต่ประการใด

(๖) ในส่วนที่เกี่ยวกับพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง คือ ได้มีพระบรมราชโองการลงวันที่ ๔ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๕ ซึ่งกำหนด “ให้พระราชทานผลประโยชน์” โดยให้ “เงินเลี้ยงชีพ” แก่บุคคล (หรือมหาดเล็ก) ผู้ที่ได้ฉลองพระเดชพระคุณในส่วนพระองค์ แต่ไม่มีทางที่จะได้รับพระราชทานเบี้ยบำนาญจากรัฐบาล เพราะมิได้รับราชการแผ่นดิน

เพื่อที่จะให้มีรายได้ใช้จ่ายในการจ่ายเบี้ยเลี้ยงชีพนี้ ได้มีพระบรมราชโองการให้จัดที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินของพระคลังข้างที่หลายแปลงเป็น “ทุน” ผลประโยชน์ที่เกิดจากทุนรายนี้ให้จ่ายเป็นเบี้ยเลี้ยงชีพ

พระบรมราชโองการนั้นยังมีใจความว่า สืบไปภายหน้า ขอให้ผู้ซึ่งเป็นพระเจ้าแผ่นดินได้ทรงพระกรุณาพระราชทานเบี้ยเลี้ยงชีพนี้เสมอทุกปีอย่าให้ขาดได้ และขอให้เป็นที่หมายของผู้อื่นซึ่งเป็นผู้ซึ่งแผ่นดินที่จะทำนุบำรุงที่เหล่านี้ให้ผลประโยชน์คงอยู่หรือเจริญขึ้น เพราะถ้าผลประโยชน์เกิดมากขึ้น ส่วนที่เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ก็จะตกเป็นของพระคลังข้างที่

นอกจากนี้ พระบรมราชโองการนั้นยังปรากฏโดยชัดแจ้งว่า “อย่าให้ถอนที่ดินซึ่งบังเกิดต้นทุนนั้นออกจากบัญชี (ทุน) ไปพระราชทานผู้หนึ่งผู้ใดเฉพาะตัวเป็นสิทธิขาดไป เว้นไว้แต่ได้จัดที่อื่นเป็นที่เกิดผลประโยชน์เสมอกันมาลงไว้ในบัญชีเป็นการแลกเปลี่ยน” ในการที่มีพระบรมราชโองการเช่นนี้ พระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงได้ทรงกำหนดภาระติดพันในเรื่องจัดทรัพย์สินอันหนึ่งมาแทนที่ทรัพย์สินอีกอันหนึ่ง ซึ่งเรียกตามศัพท์กฎหมายว่าภาระติดพันแห่งการ “รับช่วงทรัพย์สิน” ตามความหมายที่ใช้อยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๒๖

(๗) ที่ดิน (อันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) ซึ่งจัดให้มหาวิทยาลัยเข้านี้ ผู้อำนวยการสำนักงานพระคลังข้างที่แจ้งว่าเป็นที่ดินอยู่ในบัญชีเลี้ยงชีพบาทบริจาริกาตามพระบรมราชโองการพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง

(๘) ปัญหาเรื่องที่ดินที่มีพระบรมราชโองการกำหนดให้จ่ายผลประโยชน์ของที่ดินนั้นเป็นเบี้ยเลี้ยงชีพแก่ผู้ได้รับประโยชน์นี้ ไม่ใช่เป็นปัญหาใหม่สำหรับรัฐบาลหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเลย เพราะได้เคยมีปัญหาคอกฎหมายเกิดขึ้นเกี่ยวกับที่ดินเช่นนี้ และได้มีการพิจารณาปัญหานี้มาแล้ว ย่อมทราบกันอยู่แล้วว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ได้พระราชทานที่ดินบางแปลง ซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีเลี้ยงชีพบาทบริจาริกาของพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงให้แก่บุคคลบางคน โดยไม่ได้จัดที่ดินแปลงอื่น (ซึ่งเป็นของพระคลังข้างที่หรือที่พระคลังข้างที่ได้ซื้อไว้) มาทดแทน ตามพระบรมราชโองการฉบับลงวันที่ ๔ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๕

ในที่นี้จะต้องระลึกว่า แม้ในกรณีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ได้พระราชทานที่ดินเช่นนี้ให้แก่บุคคลบางคนไปโดยไม่มีปัญหาที่ดี คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้แสดงความเห็นในเรื่องนั้นว่า ที่ดินซึ่งพระราชทานไปแล้วนั้นจะโอนกรรมสิทธิ์ไม่ได้ (กล่าวคือจะไปจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้รับไม่ได้) ตราบไต่ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังไม่ได้โปรดเกล้าฯ ให้หาที่ดินแปลงอื่นมาทดแทน^๑ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะต้องปฏิบัติตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง

(๙) เมื่อถือคำวินิจฉัยข้างต้นอันเป็นคำวินิจฉัยซึ่งในแง่กฎหมายไม่มีทางโต้แย้งเป็นอย่างอื่นได้ สำหรับเป็นหลักวินิจฉัยในเรื่องที่ดินในบัญชีเลี้ยงชีพบาทบริจาริกาซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ พระราชทานแก่บุคคลต่าง ๆ แล้ว สำหรับที่ดินในบัญชีเลี้ยงชีพบาทบริจาริกาซึ่งยังคงอยู่ในสภาพเดิมนั้น ก็มีเหตุผลยิ่งขึ้นที่จะต้องปฏิบัติตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง สำหรับการที่เอาที่ดินไปให้เขานั้นเป็นแต่การเช่า ไม่ใช่การจำหน่ายที่ดิน

(๑๐) ถ้าจะให้สำเร็จตามคำขอของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า คำชี้แจงต่อไปนี้จะประโยชน์ในการพิจารณา คือ เมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับเงินเลี้ยงชีพจากประโยชน์อันเกิดจากที่ดินในบัญชียกชนม์มหศักดิ์ดี หรือถ้า (ในกรณีที่ระบุไว้ในพระบรมราชโองการ) ทายาทของผู้ได้รับเบี้ยเลี้ยงชีพซึ่งมีสิทธิได้รับเบี้ยเลี้ยงชีพสืบทอดไปทายาทชนม์มหศักดิ์ดี เจื่อนไซที่กำหนดไว้ในพระบรมราชโองการก็เป็นอันสิ้นสุดลงในตัว และอาจโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินนี้ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดได้โดยไมยาก แต่ข้อนี้เป็นเรื่องข้อเท็จจริงซึ่งสำนักงานพระคลังข้างที่พึงสอบสวนให้ได้ความ

อนึ่ง พระคลังข้างที่อาจมีเงินพอจ่ายเป็นเงินเลี้ยงชีพทั้งมีหลักทรัพย์อันเกิดประโยชน์พอจ่ายเป็นเบี้ยเลี้ยงชีพให้แก่ผู้ได้รับประโยชน์ตามพระบรมราชโองการนั้นโดยไม่ต้องรักษาที่ดินที่กำหนดไว้สำหรับเก็บผลประโยชน์จ่าย และตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ การโอนทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์เพื่อสาธารณประโยชน์ไม่ต้องห้าม (ในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็เป็นการโอนเพื่อสาธารณประโยชน์เหมือนกัน) แต่ก็ยังมีอุปสรรค กล่าวคือเจื่อนไซซึ่งกำหนดไว้ในพระบรมราชโองการ ถ้าจะโอนที่ดินรายนี้ไปก็จะต้องลบล้างเจื่อนไซที่พระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงทรงกำหนดไว้ เพื่อจะได้ให้ที่ดินนั้นพ้นจากภาระติดพันที่มีอยู่ ถ้าประสงค์เช่นนี้แล้ว กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า ไม่มีทางอื่นที่จะแก้ไขพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายนอกจากจะแก้ไขโดยกฎหมาย ซึ่งตราขึ้นตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ

(ลงนาม) นายเดือน บุนนาค

เลขาธิการ

^๑ ดูในใบแนบบันทึกนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๕๐