

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาตามมาตรา ๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน
โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔
(กรณีที่ยกย่องศิลปกรรมศิลปากรได้อนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารในเขต
ของโบราณสถานแล้ว จะมีอำนาจเพิกถอนได้หรือไม่)

กรมศิลปากร ได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๗๐๑/๗๑๘ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงศึกษาธิการได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินรวมถึงสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ในเขตโบราณสถาน และปริมาตร ๔๐ เมตร ของเขาถ้ำพระ อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี ตามที่สภาความมั่นคงแห่งชาติได้วางมาตรการแก้ไขไว้โดยให้กรมศิลปากรดำเนินการเพิกถอนการอนุญาตและให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ในเขตโบราณสถานเขาถ้ำพระออกไปเสีย คณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาแล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ดินเขตโบราณสถานเขาถ้ำพระนี้ กรมศิลปากรได้ประกาศขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานไว้เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๑๘ ต่อมาสำนักหุบผาสวรรค์ได้ขออนุญาตใช้ที่ดินในเขตโบราณสถานเขาถ้ำพระนี้ทั้งหมด เพื่อตั้งสำนักวิปัสสนาหุบผาสวรรค์และดำเนินการโครงการเกษตรสาธิต โดยมีหนังสือขอมารวม ๓ ครั้ง คือครั้งแรกปรากฏตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๑๖ ครั้งที่สองตามหนังสือลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๑๖ และครั้งที่สามตามหนังสือลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๗ และกรมศิลปากรได้มีหนังสือตอบอนุญาต ครั้งแรกปรากฏตามหนังสือกรมศิลปากร ที่ ศธ ๐๗๐๔/๔๑๒๙ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๑๖ ครั้งที่สองปรากฏตามหนังสือที่ ศธ ๐๗๐๔/๔๔๔๐ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๑๖ และครั้งที่สามปรากฏตามหนังสือที่ ศธ ๐๗๐๔/๑๙๘๒ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๑๗ ตามลำดับ โดยได้สงวนสิทธิในการอนุญาตครั้งที่สองว่า อาคารที่จะปลูกสร้างในบริเวณที่ขออนุญาตใช้ที่ดิน หากจะดำเนินการก่อสร้างเมื่อใดขอให้สำนักหุบผาสวรรค์ส่งแบบและรายการก่อสร้างไปให้กรมศิลปากรพิจารณาก่อน เมื่อกรมศิลปากรอนุญาต ก็จะลงมือสร้างได้ ต่อมาปรากฏว่า กรมศิลปากรเห็นสมควรระงับการใช้ที่ดินของสำนักหุบผาสวรรค์จึงได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๗๐๔/๒๒๖๓ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๒๕ เพิกถอนการอนุญาตในครั้งที่สอง และหนังสือ ที่ ศธ ๐๗๐๔/๒๒๖๔ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๒๕ เพิกถอนการอนุญาตในครั้งที่สาม สำหรับการอนุญาตในครั้งแรกยังมิได้มีหนังสือเพิกถอนแต่อย่างใด

คณะกรรมการที่กระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งขึ้น มีความเห็นว่าตามบทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองของมาตรา ๗ ทวิ^๑ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ

^๑มาตรา ๗ ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้าง

ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ นั้นได้บัญญัติให้อำนาจกรมศิลปากรในการอนุญาต แต่ไม่ได้ให้อำนาจในการเพิกถอน ดังนั้น กรมศิลปากรจึงขอหารือว่า หากกรมศิลปากรใช้อำนาจทั่วไปเพิกถอนการอนุญาตจะกระทำได้หรือไม่และมีผลอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้ประชุมปรึกษาหารือของกรมศิลปากร โดยได้เชิญผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ(สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กรมศิลปากร และกรมการศาสนา) มาร่วมประชุมเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้ว ปรากฏตามคำชี้แจงของผู้แทนส่วนราชการดังกล่าวประกอบกับเอกสารหลักฐานที่ผู้แทนส่งมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ ว่า ปัญหาเรื่องการเพิกถอนการอนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตโบราณสถานเขาถ้ำพระ อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรีของสำนักหุบผาสวรรค์นี้ นายคลุ้ม วัชรโบลกับพวก ได้เป็นโจทก์ฟ้องกรมศิลปากรเป็นจำเลยร่วมกับส่วนราชการและบุคคลอื่นต่อศาลแพ่งตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๐๖๗/๒๕๒๕ และคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๗๕๙/๒๕๒๖ ในข้อหาว่าละเมิดเพิกถอนการใช้ที่ดินเขาถ้ำพระของโจทก์กับพวกโดยไม่ชอบ และศาลแพ่งได้มีคำพิพากษายกฟ้องโจทก์แล้ว โดยวินิจฉัยในสาระสำคัญว่า การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตโบราณสถานเขาถ้ำพระเป็นดุลพินิจของกรมศิลปากรในคดีนี้เมื่อปรากฏว่าโจทก์ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินในเขตโบราณสถานเขาถ้ำพระ เพราะปรากฏว่า โจทก์ได้ทำการก่อสร้างบนที่ดินดังกล่าวโดยพลการ มิได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากกรมศิลปากร กรมศิลปากรจึงมีอำนาจสั่งไม่ให้โจทก์ใช้ที่ดินนั้นได้ โจทก์อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ปรากฏตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๗๔๒/๒๕๒๖ และคดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๑๗/๒๕๒๗ โจทก์ฎีกาต่อมา และขณะนี้คดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา ดังนั้น ปัญหาที่กรมศิลปากรได้หารือมานี้จึงเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลแล้ว ซึ่งตามข้อ ๙ (๑)^๒ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาและให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒ คณะกรรมการ

อาคาร ภายในเขตของโบราณสถาน ซึ่งอธิบดีได้ประกาศขึ้นทะเบียน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี

ในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาต ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งระงับการก่อสร้าง และให้รื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง

ผู้ใดขัดขืนไม่ระงับการก่อสร้างหรือรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารตามคำสั่งอธิบดี มีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน และให้อธิบดีดำเนินการรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นได้ โดยเจ้าของผู้ครอบครองหรือผู้ปลูกสร้างไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือดำเนินคดีกับผู้รื้อถอนไม่ว่าด้วยประการใดทั้งสิ้น

สัมภาระที่รื้อถอนถ้าเจ้าของไม่ขนย้ายออกไปจากเขตโบราณสถานภายในกำหนดสิบห้าวัน นับแต่วันรื้อถอนเสร็จ ให้อธิบดีจัดการขายทอดตลาดสัมภาระนั้นเงินที่ได้จากการขาย เมื่อหักค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนและการขายแล้วเหลือเท่าใดให้คืนให้เจ้าของสัมภาระนั้น

^๒ข้อ ๙ กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล

กฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๘