

บันทึก

เรื่อง สิทธิในอาคารถาวรวัดถ้ำหน้าวัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎิ์

กรมศิลปากร ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คร ๐๗๐๑/๒๗๔๑ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๓๑ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า วัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎิ์ได้อ้างสิทธิในอาคารถาวรวัดถ้ำที่ตั้งอยู่หน้าวัดมหาธาตุ ซึ่งปัจจุบันกรมศิลปากรใช้เป็นสถานที่ทำการของกองสถาปัตยกรรมและศูนย์นราธิปเพื่อการค้นคว้าและวิจัยทางสังคมศาสตร์ซึ่งเป็นหน่วยงานของหอสมุดแห่งชาติ โดยวัดมหาธาตุอ้างว่า อาคารถาวรวัดถ้ำดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์จะสร้างถาวรวัตถุเพื่อให้เป็นที่เล่าเรียนของสงฆ์ แต่ทางราชการได้ยอมไปใช้ชั่วคราวเพื่อจัดตั้งหอสมุดสำหรับพระนคร ต่อมา ได้มีการย้ายหอสมุดไปอยู่ที่ท่าवासกรี วัดมหาธาตุจึงขอคืนที่ดินและทางวัดได้อ้างว่าอาคารดังกล่าวนี้สร้างอยู่บนที่ดินของวัด

กรมศิลปากรแย้งว่า อาคารหลังนี้สร้างขึ้นโดยพระราชดำริพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเพื่อวัตถุประสงค์เป็นพระเมรุถาวร ภายหลังงานพระราชทานเพลิงศพแล้วจะทรงอุทิศถวายแก่มหาธาตุวิทยาลัยเป็นสถานที่เล่าเรียนของพระภิกษุสามเณร แต่การก่อสร้างดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จสวรรคต ต่อมา ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้ตกแต่งต่อเติมอาคารที่ได้สร้างค้างไว้ในรัชกาลที่ ๕ เพื่อใช้เป็นที่ตั้งหอสมุดสำหรับพระนคร และได้เสด็จพระราชดำเนินมาทรงเปิดเมื่อวันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๔๕๙ ซึ่งกรมศิลปากรเป็นผู้ควบคุมดูแลอาคารหอสมุดแห่งชาติเดิมนี้อย่างตลอด กรมศิลปากรมีความเห็นว่าอาคารถาวรวัดถ้ำดังกล่าวเป็นของกรมศิลปากรเพราะในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช พระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวย่อมถือเป็นกฎหมาย มีผลบังคับใช้เช่นเดียวกับกฎหมายในสมัยปัจจุบัน จึงควรถือว่าพระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เปลี่ยนแปลงพระราชปรารภของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยสิ้นเชิง และยังมีผลบังคับใช้ได้จนถึงปัจจุบัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาที่กรมศิลปากรหรือ ประกอบคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมศิลปากร และกรมการศาสนา) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนวัดมหาธาตุ และผู้แทนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธานี สรุปรายข้อโต้แย้งของคู่กรณีได้ดังนี้

๑. กรมศิลปากรอ้างว่า

๑.๑ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชปรารภจะทรงพระราชอุทิศอาคารนี้ถวายแก่มหาธาตุวิทยาลัย แต่เสด็จสวรรคตก่อนอาคารสร้างเสร็จ ต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ ให้ก่อสร้างตึกถาวรวัตถุต่อมาจนเสร็จ และ

มีพระบรมราชวินิจฉัยให้มอบอาคารดังกล่าวให้เป็นหอพระสมุทวชิรญาณ ดังนั้น พระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงลบล้างพระราชปรารภของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว

๑.๒ อาคารนี้ได้สร้างขึ้นและบูรณะซ่อมแซมโดยเงินงบประมาณของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ อาคารนี้จึงมิใช่ศาสนสมบัติของวัด

๑.๓ มีหลักฐานปรากฏตามแผนผังวัดมหาธาตุว่า ได้มีการสร้างกำแพงกั้นระหว่างวัดกับหอพระสมุทประมาณ ๖๐-๗๐ ปีมาแล้ว

๒. วัดมหาธาตุอ้างว่า

๒.๑ พระราชปรารภของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะทรงพระราชอุทิศอาคารถาวรวัดถวายเป็นมหาวิทยาลัยถือเป็นกฎหมาย

๒.๒ ตามพระราชปรารภดังกล่าวถือได้ว่าถวายเป็นวัดแล้ว การที่หอพระสมุทวชิรญาณเข้าใช้สถานที่นี้ในเวลาต่อมาจึงเป็นการยืมอาคารไปใช้

๒.๓ ที่ดินที่สร้างอาคารนี้เป็นของวัดมหาธาตุ

ในการชี้แจงข้อเท็จจริงต่อที่ประชุม กรมธนารักษ์ได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหากรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งอาคารถาวรวัดถวายเป็นมหาวิทยาลัยตั้งอยู่ด้วย เนื่องจากประเด็นเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น กรมศิลปากรมิได้ยกขึ้นหรือ กรมธนารักษ์จึงขอให้วินิจฉัยเพิ่มเติมด้วย ทั้งนี้ เพื่อมิให้เป็นปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวต่อไป^๑

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับพิจารณาเอกสารหลักฐานและคำชี้แจงจากผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแล้ว กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ มีความเห็นเป็นสองฝ่าย โดยกรรมการฝ่ายหนึ่งเห็นสมควรแยกพิจารณาออกเป็น ๒ ประเด็น คือ

๑. อาคารถาวรวัดเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใด

๒. ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารนั้นเป็นที่ราชพัสดุหรือเป็นที่ของวัด

กรรมการอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ประเด็นข้อสอง ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารถาวรวัดนั้น ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยเพราะตามหนังสือหารือของกรมศิลปากรมิได้ขอให้วินิจฉัยหรือโต้แย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และการวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว ก็ไม่มีผลต่อกรรมสิทธิ์ในตัวอาคารแต่อย่างใด

ในประเด็นกรรมสิทธิ์ในอาคารถาวรวัดนั้น กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗ เห็นพ้องต้องกันว่า แม้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชปรารภว่าจะอุทิศอาคารนี้ถวายเป็นสังฆิกเสนาสน์สำหรับมหาธาตุวิทยาลัยดังข้อความที่ปรากฏในประกาศพระราชปรารภในการก่อพระฤกษ์สังฆิกเสนาสน์ราชวิทยาลัย^๒ ก็ตาม แต่ต่อมา พระบาทสมเด็จพระมงกุฎ

^๑ หนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค ๐๔๐๗/๕๗๓๑ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๑

^๒ ฯลฯ...จะได้ทรงพระราชอุทิศถาวรวัดนี้เป็นสังฆิกเสนาสน์สำหรับมหาธาตุวิทยาลัย เพื่อเป็นที่เล่าเรียนพระปริยัติธรรมและวิชาชั้นสูงสืบไปภายหลังพระราชทานเปลี่ยนนามใหม่ว่า มหาจุฬาลง

เกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระบรมราชโองการพระราชทานอาคารถาวรวัดนี้แก่หอพระสมุดวชิรญาณ แล้วตั้งปรากฏตามพระราชหัตถเลขาถึงเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี^๓ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ.๒๔๕๗ พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวย่อมลบล้างพระราชปราชญ์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังนั้น อาคารถาวรวัดดังกล่าวจึงเป็นกรรมสิทธิ์ของหอพระสมุดวชิรญาณ

สำหรับประเด็นที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารถาวรวัดนั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ มีความเห็นเป็นสองฝ่าย โดยกรรมการฝ่ายหนึ่ง (ฝ่ายข้างมาก) มีความเห็นว่า จากพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงเจ้าพระยาภาสกรวงศ์^๔ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ร.ศ.๑๑๔ ปรากฏว่า ที่ดินดังกล่าวเดิมเป็นของวัด แต่ต่อมาเนื่องจากมีพระราชประสงค์จะทำพระเมรุเป็นถาวรวัดจึงให้รื้อกุฏิออกไป และได้มีการนำเงินมรดกใช้แทนแล้ว จึงเป็นการเอาที่ดินคืนจากวัดเมื่อต่อมามีการยกอาคารให้แก่หอพระสมุดวชิรญาณ ที่ดินนี้ก็ตกเป็นของหอพระสมุดวชิรญาณไปด้วย ดังนั้น ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารถาวรวัดจึงเป็นที่ราชพัสดุ

กรรมการอีกฝ่ายหนึ่ง (ฝ่ายข้างน้อย) มีความเห็นในประเด็นที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารถาวรวัดว่า จากข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้ชัดแจ้งว่าได้มีการเอาที่ดินคืนจากวัด ดังนั้น ที่ดินนี้จึงยังคงเป็นที่ของวัดอยู่ แต่การที่ดินยังคงเป็นที่ของวัดนั้นก็มิได้มีผลให้ อาคารถาวรวัดซึ่งเป็นอาคารราชพัสดุต้องตกเป็นของวัดแต่อย่างใด

โดยที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ เห็นว่า ปัญหาที่กรมศิลปากรหรือมานี้เป็นปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ และยังเป็นปัญหาที่ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายในคณะแตกต่างกันในสาระสำคัญ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ จึงขอให้มีการประชุมใหญ่เพื่อพิจารณาปัญหานี้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๓ (๒)^๕ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.

กรณราชวิทยาลัยเพื่อให้เป็นที่เฉลิมพระเกียรติยศสืบไป..ฯลฯ..(ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓ หน้า ๒๖๕ วันที่ ๒๐ กันยายน ร.ศ.๑๑๕)

^๓ ถึง เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี

ได้รับหนังสือที่ ๖๐/๔๒๔๔ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ว่าการซ่อมสถานถาวรวัดหน้าวัดมหาธาตุ เป็นการสำเร็จแล้ว เห็นว่า สถานที่นี้เปิดเผยอยู่ท่ามกลางพระนครทั้งติดต่อใกล้เคียงกับพิพิธภัณฑ์สถาน เป็นอันเหมาะสมแก่ที่จะตั้งหอพระสมุดวชิรญาณอันเป็นสง่างามแก่พระนคร สมควรกว่าเป็นที่ว่าการกระทรวงธรรมการ ถัดตกลงให้เป็นที่ตั้งหอพระสมุดวชิรญาณแล้ว จะได้มอบการรักษาสถานแก่สภานายกหอพระสมุดวชิรญาณ นั้น ทราบแล้ว ให้มอบให้สภานายกหอพระสมุดวชิรญาณเถิด

“ฯลฯ...ได้หากกับแม่กลางตกลงกันแล้วว่าจะยอมออกเงินมรดกลูกชายใหญ่ให้ปฏิสังขรณ์ด้วยเหตุว่าถ้าจะเป็นการทำเมรุกลางเมืองแต่ก่อนก็จะต้องจำเลขในกรมสมทบทำการ การที่พระองค์ต้องถูกรื้อกุฏิก็เพราะทำเมรุ จึงเป็นการควรแล้วที่จะให้ได้รับมรดกนี้ใช้แทน เมื่อจะเบิกเงินทำการประการใด ก็ให้คิดกับกรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์ แลมีผู้จะมาเบิกเงินที่แม่กลางไปทำ...ฯลฯ...

^๕ ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒

ข้อ ๑๓ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

๒๕๒๒ จึงจัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมศิลปากร และกรมการศาสนา) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนวัดมหาธาตุ และผู้แทนมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย แล้วเห็นว่า สมควรพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะปัญหากรรมสิทธิ์ในตัวอาคารถาวรวัตถุเท่านั้น เนื่องจากกรมศิลปากรได้ขอให้วินิจฉัยเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งกรมศิลปากรมีข้อโต้แย้งกับวัดมหาธาตุเพียงประเด็นเดียว ส่วนประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารถาวรวัตถุที่กรมธนารักษ์ยกขึ้นภายหลังนั้น ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย เพราะปัญหากรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น แม้ว่าวัดมหาธาตุจะอ้างว่าอาคารถาวรวัตถุตั้งอยู่บนที่ดินของวัดก็ตาม กรมศิลปากรก็ได้โต้แย้งในประเด็นนี้และข้อเท็จจริงปรากฏว่ายังไม่มีปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างกรมธนารักษ์กับวัดมหาธาตุแต่ประการใด

สำหรับประเด็นกรรมสิทธิ์ในอาคารถาวรวัตถุตามที่กรมศิลปากรขอหารือนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ ว่า พระบรมราชโองการ^๖ ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งพระราชทานอาคารแก่อหพระสมุทวชิรญาณ นั้นย่อมลบล้างพระราชปรารภ^๗ ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งจะทรงพระราชอุทิศถวายอาคารถาวรวัตถุนี้ให้เป็นสิ่งมิกเสนาสนสำหรับมหาธาตุวิทยาลัยแล้ว ดังนั้น อาคารถาวรวัตถุดังกล่าวจึงเป็นกรรมสิทธิ์ของหออพระสมุทวชิรญาณ ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่ราชพัสดุและกรมศิลปากรปกครองดูแล

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๑

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เมื่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่า มีปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)