

บันทึก

เรื่อง ที่ดินโบราณสถานเมืองอุทงเกา ตำบลอุทง อำเภอบางบาล จังหวัดสุพรรณบุรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๔๐๓/๓๙๗๐ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๑๓ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาโต้แย้งระหว่างกระทรวงการคลังกับกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังต่อไปนี้

๑. กระทรวงการคลังรายงาน

๑.๑ ตามที่กรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ ได้รับหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินเมืองอุทงเกา ซึ่งอยู่ในท้องที่ตำบลอุทง อำเภอบางบาล จังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อใช้ในราชการกรมศิลปากรนั้น ปรากฏว่าที่ดินบางส่วนมีสภาพเป็นโบราณสถาน บางส่วนใช้เป็นสถานที่ราชการ และบางส่วนซึ่งเป็นส่วนใหญ่กรมศิลปากรได้ให้เอกชนเช่าและนำค่าเช่าที่เก็บได้ส่งเข้ากองทุนโบราณคดี ซึ่งกระทรวงการคลังเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวนี้เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน มีลักษณะเป็นที่ดินราชพัสดุ จะต้องสำรวจและนำเสนอขึ้นทะเบียนราชพัสดุเพื่อให้อยู่ในความปกครองดูแลรักษาของกระทรวงการคลังตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๖๔ และระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ การที่กรมศิลปากรให้เอกชนเช่าที่ดินนั้นน่าจะไม่ต้อง เพราะอำนาจในการจัดประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๕๐๖

๑.๒ สำหรับค่าเช่าที่เก็บได้นั้นจะต้องนำส่งคลังตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ เงินที่กรมศิลปากรจะพียงนำส่งเข้ากองทุนโบราณคดี น่าจะได้แก่ค่าธรรมเนียมการเข้าชมโบราณสถานแต่อย่างเดียว ฉะนั้น กระทรวงการคลังจึงขอให้กระทรวงศึกษาธิการสำรวจรายการที่ดินดังกล่าวไปขึ้นทะเบียนราชพัสดุพร้อมกับโอนการครอบครองและจัดประโยชน์ให้แก่กระทรวงการคลัง และเมื่อส่งขึ้นทะเบียนราชพัสดุแล้ว ส่วนใดที่เป็นโบราณสถาน กรมศิลปากรก็ขอที่จะขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน ฯลฯ หากจะให้กระทรวงการคลังจัดการดูแลรักษา หรือซ่อมแซมอย่างใด กรมศิลปากรย่อมสั่งได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

๒. กระทรวงศึกษาธิการชี้แจงว่า

๒.๑ ที่ดินเมืองอุทงเกามีเนื้อที่ประมาณ ๙๗๖ ไร่ ๑ งาน ๑ ตารางวา กรมศิลปากรได้ประกาศขึ้นทะเบียนไว้เป็นโบราณสถานทั้งเมืองและกำหนดขอบเขตไว้แล้วตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งระบุไว้ในราชการกรมศิลปากร และพระราชบัญญัติโบราณสถาน ฯลฯ

พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๗ บัญญัติว่า “... ให้อธิบดี ... มีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควร เป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วยก็ได้...” ฉะนั้น บริเวณที่ดินเมืองโบราณตามที่ปรากฏในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงซึ่งมีคูเมืองอยู่ตลอดจนโบราณสถานต่างๆ รวมอยู่ จึงถือว่าเป็นโบราณสถาน

๒.๒ เดิมที่ดินดังกล่าวเป็นป่าดงพืชมหัสมันไป สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงดำริเห็นว่า เป็นเมืองโบราณ มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์สมควรสงวนไว้เป็นหลักฐานประกอบการศึกษาค้นคว้าของอนุชนต่อไป จึงขอให้กระทรวงมหาดไทยสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีช่วยดูแลรักษาโบราณสถานและโบราณวัตถุในเมืองไว้ ครั้นราวปี พ.ศ. ๒๔๗๖ จังหวัดสุพรรณบุรีรายงานราชบัณฑิตยสภาขอให้ราษฎรเช่าที่ดินส่วนที่อยู่ห่างจากตัวโบราณสถานเพื่อใช้ทำสวนและปลูกห้องแถวเป็นตลาด ราชบัณฑิตยสภา ก้อนอนุญาต จึงเริ่มมีราษฎรเช่าแต่ครั้งนั้น ต่อมาเมืองงานของราชบัณฑิตยสภาตกเป็นหน้าที่ของกรมศิลปากร ได้มีการประกาศขึ้นทะเบียนเมืองอู่ทองเก่าเป็นโบราณสถานสำหรับชาติเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๘ และได้ให้ราษฎรเช่าต่อมาจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๔๙๖ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติไม่ให้กรมศิลปากรให้เช่าเว้นแต่จะได้รับอนุญาต กรมศิลปากรจึงระงับการให้เช่า ในระหว่างนี้ได้มีราษฎรยื่นคำร้องขอเช่าที่ดินมากมาย และบางรายได้เข้าปลูกเคหสถานโดยมิได้รับอนุญาต ซึ่งกรมศิลปากรเห็นสมควรช่วยเหลือราษฎรให้ได้มีที่ทำมาหากินตามนโยบายของรัฐบาล และเป็นการป้องกันมิให้ราษฎรบุกรุกเข้าไปอยู่ตามอำเภอใจ จึงได้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาขอให้กรมศิลปากรจัดให้ราษฎรเช่าที่ดินโบราณสถานต่อไป คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๔๙๙ เห็นชอบด้วย และอนุมัติให้ดำเนินการต่อไป ทั้งได้แจ้งให้กระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยทราบแล้ว

๒.๓ พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๖๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินโบราณสถาน ได้ถูกยกเลิกไปโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๔ แล้ว

๒.๔ เนื่องจากพระราชบัญญัติโบราณสถาน ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้บัญญัติให้จัดให้มีกองทุนโบราณคดีเพื่อใช้จ่ายในกิจการอันเป็นประโยชน์แก่โบราณสถานหรือการพิพิธภัณฑสถานนั้น กรมศิลปากรจึงจำต้องปฏิบัติตามตัวบทกฎหมาย ในการนี้จะให้เช่าที่ดินโบราณสถานด้วยก็ได้

๒.๕ ค่าเช่าที่ดินโบราณสถานเป็นเงินที่ไม่ต้องนำส่งคลังตามข้อยกเว้นในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘) ได้พิจารณาข้อโต้แย้งระหว่างกระทรวงการคลังกับกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่ามีปัญหาที่จะต้องพิจารณาเพียง ๒ ประการ คือ (๑) ที่ดินโบราณสถานเมืองอู่ทองเก่าในท้องที่ตำบลอู่ทอง อำเภออู่ทอง จังหวัดสุพรรณบุรีมีลักษณะเป็นที่ดินราชพัสดุหรือไม่ และ(๒) ค่าเช่าที่ดินดังกล่าว

เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งเข้ากองทุนโบราณคดีตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน ฯลฯ หรือส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ

สำหรับปัญหาแรก ปรากฏว่า กรมศิลปากรได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติโบราณสถาน ฯลฯ พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๖^๑ ประกาศขึ้นทะเบียนเมืองอุทองเก่าทั้งเมือง ซึ่งอยู่ในท้องที่ตำบลอุทอง อำเภออุทอง จังหวัดสุพรรณบุรี เนื้อที่ประมาณ ๙๗๖ ไร่ ๑ งาน ๑ ตารางวา เป็นโบราณสถานสำหรับชาติเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๘ โบราณสถานแห่งนี้จึงยังคงเป็นโบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๘^๒ และโดยที่ที่ดินแปลงนี้กรมศิลปากรได้รับหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงเพื่อใช้ในราชการกรมศิลปากร ที่ดินแปลงนี้จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือ “ที่ดินของหลวง” ตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๖๔ ซึ่งกำหนดให้นำไปขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงการคลังด้วย พระบรมราชโองการดังกล่าวมิได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๓ วรรคสอง^๓ เพราะ

กฎหมายว่าด้วยโบราณ ฯลฯ เพียงแต่กำหนดให้อธิบดีกรมศิลปากรมีหน้าที่ดูแลรักษาและควบคุมโบราณสถานอย่างไรบ้างเท่านั้น มิได้ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโบราณสถานตกเป็นของกรมศิลปากรหรือกระทรวงศึกษาธิการ ฉะนั้น ที่ดินแปลงนี้จึงมีลักษณะเป็นที่ดินราชพัสดุด้วย

สำหรับปัญหาที่สอง ปรากฏว่าตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๒๘^๔ ให้กระทรวงศึกษาธิการจัดตั้งกองทุนโบราณคดีขึ้นเพื่อสำหรับนำไปใช้จ่ายในกิจการอันเป็นประโยชน์แก่โบราณสถานหรือการพิพิธภัณฑน์ มาตรา ๒๙^๕ ให้กองทุนโบราณคดี

^๑ มาตรา ๖ ให้อธิบดีจัดทำบัญชีบรรดาโบราณสถานทั้งหลายที่มีอยู่ในประเทศไทยขึ้นไว้ไม่ว่าจะเป็นโบราณสถานที่มีเจ้าของเป็นของเอกชนคนใด หรือไม่มีเจ้าของ หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินรวมทั้งโบสถ์ วัดวาอาราม และสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นอันเกี่ยวแก่การศาสนา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๘ บรรดาโบราณสถานซึ่งอธิบดีกรมศิลปากรได้จัดทำบัญชีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑน์แห่งชาติแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

^๓ มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

ฯลฯ

ฯลฯ

บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

^๔ มาตรา ๒๘ ให้จัดให้มีกองทุนขึ้น เรียกว่า “กองทุนโบราณคดี” เพื่อใช้จ่ายในกิจการอันเป็นประโยชน์แก่โบราณสถานหรือการพิพิธภัณฑน์

^๕ มาตรา ๒๙ กองทุนโบราณคดีประกอบด้วย

(๑) เงินที่ได้มาตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

(๒) เงินผลประโยชน์อันเกิดจากโบราณสถาน

(๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ทูลให้

(๔) เงินทุนกองกลางและเงินทุนตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑน์แห่งชาติ ซึ่งกรมศิลปากรมีอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ประกอบด้วยเงิน ๔ ประเภท และประเภทหนึ่งนั้นได้แก่ “เงินผลประโยชน์อันเกิดจากโบราณสถาน” และมาตรา ๗^๖ ให้ “โบราณสถาน” หมายความว่ารวมถึงที่ดินที่กำหนดเป็นเขตโบราณสถานด้วย ฉะนั้น ผลประโยชน์อันเกิดจากที่ดินที่เป็นโบราณสถานทั้งหมดย่อมตกเป็นของกองทุนโบราณคดีด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมศิลปากรได้เอาที่ดินที่เป็นโบราณสถานให้เอกชนเช่าตามมติคณะรัฐมนตรี ค่าเช่าที่ได้รับจึงต้องตกเป็นของกองทุนโบราณคดี ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เพราะได้รับยกเว้นตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓^๗ จริงอยู่ แม้ว่ากฎหมายจะมีได้ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโบราณสถานตกเป็นของกรมศิลปากรหรือกระทรวงศึกษาธิการเพียงแต่ให้อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจควบคุมดูแลการซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลงโบราณสถานหรือการขุดค้นสิ่งใด ๆ ภายในบริเวณโบราณสถาน^๘ แต่กฎหมายก็ได้บัญญัติให้นำผลประโยชน์อันเกิดจากโบราณสถานส่งเข้ากองทุนโบราณคดี โดยมีคำวินิจฉัยว่า จะได้มาโดยวิธีใด หรือหน่วยราชการใดเป็นผู้จัดให้ได้มา จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่า กรมศิลปากรจะมีอำนาจให้เช่าที่ดินโบราณสถานหรือไม่ แม้ว่ากรมศิลปากรจะไม่มีอำนาจเช่นนั้น ก็ไม่ทำให้เงินผลประโยชน์ที่เกิดจากโบราณสถานมีลักษณะเป็นรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งเข้ากองทุนโบราณคดี

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๑๓

^๖ มาตรา ๗ เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและการควบคุมโบราณสถานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาขึ้นทะเบียนโบราณสถานใด ๆ ตามที่อธิบดีเห็นสมควรได้ และให้มีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรเป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วยก็ได้ประกาศดังกล่าวนี้ อธิบดีจะเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้กระทำได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๒๔ บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับหรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่ หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ มาตรา ๑๐ ห้ามมิให้ผู้ใดซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลงโบราณสถาน หรือขุดค้นสิ่งใด ๆ ภายในบริเวณโบราณสถาน เว้นแต่จะกระทำตามคำสั่งของอธิบดีหรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี และถ้าหนังสืออนุญาตนั้นกำหนดเงื่อนไขไว้ประการใด ก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นด้วย