

# ปัญหาเชิงรูปแบบการตรากฎหมายว่าด้วยการขายหรือจำหน่ายที่ดินที่มีผู้อุทิศให้ ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ด้านพระพุทธศาสนา

นางอารีย์รัฐ ศรีอุดม\*

## ๑. บทนำ

โดยที่ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย ซึ่งตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งสองแห่งดังกล่าวได้กำหนดให้มีมหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา วิจัย ส่งเสริม และให้บริการทางวิชาการในด้านพระพุทธศาสนา สำหรับรายได้ของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นทรัพย์สินซึ่งมีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย หากเป็นกรณีอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยแล้ว กรณีต้องเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๕๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะกำหนดให้บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา ดังนั้น ที่ดินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งสองแห่งซึ่งได้รับมาจากการอุทิศให้จึงไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ แต่เป็นที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยดังกล่าว ต่อมาหากมหาวิทยาลัยจะดำเนินการจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการอุทิศให้ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งสองแห่งดังกล่าวได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจดำเนินการจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการอุทิศให้ได้ โดยต้องมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้ด้วย อย่างไรก็ตาม กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยบางแห่งอาจเพิ่มขั้นตอนโดยกำหนดให้ต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติของสภามหาวิทยาลัยเสียก่อน

ยิ่งไปกว่านั้น กฎหมายกำหนดขั้นตอนที่สำคัญถัดมาคือการกำหนดให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งสองแห่งดังกล่าวจะจำหน่ายหรือโอนได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ ทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถทำนิติกรรมสัญญาใด ๆ กับผู้ประสงค์จะซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่มีผลทำให้เสียไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ไม่เช่นนั้น จะทำให้นิติกรรมสัญญานั้นมีผลเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๐<sup>๑</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ขั้นตอนที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งสองแห่งกำหนดให้การจำหน่ายหรือโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ นั้นเป็นขั้นตอนที่แตกต่างจากกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งอื่นซึ่งกำหนดให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งนั้น ๆ

ดังนั้น การจำหน่ายซึ่งรวมถึงการขายที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งสองแห่งดังกล่าวจึงต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ได้แก่ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติ

---

\* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ กองหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๑</sup> มาตรา ๑๕๐ การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายเป็นการพันวิสัยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ

มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๐ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่ต้องดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อโอนที่ดินตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด<sup>๒</sup>

ดังนั้น การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการจำหน่ายหรือการโอนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งจึงถือได้ว่าเป็นปัญหาในเชิงรูปแบบของการร่างกฎหมายที่ผู้ขอรับการประเมินได้ศึกษา ตรวจสอบ และวิเคราะห์ เพื่อกำหนดแนวทางและนำไปสู่บทบัญญัติในกรณีดังกล่าวข้างต้นอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป

## ๒. กฎหมายที่เกี่ยวข้องและประเด็นปัญหา

เนื่องมาจากการจำหน่ายหรือการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้อุทิศให้ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยต้องดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่ในปัจจุบันยังไม่มีรูปแบบทางกฎหมายที่ชัดเจนหรือเป็นที่ยุติเหมือนการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย หรือกฎหมายฉบับอื่นที่อยู่ในรูปของกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายลำดับรอง เช่น การโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดิน การเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ การกำหนดบริเวณที่ดินที่เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ” ตามพระราชบัญญัติอุทยาน พ.ศ. ๒๕๐๔ การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ การโอนที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ การกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ การกำหนดบริเวณที่ดินให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

เพราะฉะนั้น การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้อุทิศให้ของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยจึงมีประเด็นปัญหาในทางรูปแบบการร่างกฎหมาย ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง บันทึกหลักการและเหตุผล

ประเด็นที่สอง ชื่อร่างพระราชบัญญัติและร่างมาตรา ๑

ประเด็นที่สาม คำปรารภและบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

ประเด็นที่สี่ บทบัญญัติกำหนดแนวเขตที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ โดยมีประเด็นปัญหาว่าต้องระบุวัตถุประสงค์และกำหนดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินแนบท้ายหรือไม่

<sup>๒</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขายที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๐ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๖/๑๔๓ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแนวทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้นกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๐<sup>๓</sup> และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๐<sup>๔</sup> นั้น ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยที่ได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือซื้อ ด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่าย หรือแลกเปลี่ยนได้ ในการจำหน่ายหรือโอนต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ไม่กำหนดว่าต้องมีแผนที่ แสดงเขตที่ดินแนบท้ายมาด้วย โดยพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ได้กำหนดเรื่องการจำหน่ายที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ ของมหาวิทยาลัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว (มีเพียงมหาวิทยาลัย ๒ แห่งนี้เท่านั้นที่กำหนดว่าต้องตราพระราชบัญญัติ โอนที่ดิน) ทำให้มีประเด็นปัญหาที่สำคัญว่า ต้องระบุวัตถุประสงค์และมีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายด้วยหรือไม่

ในประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น หากพิจารณาเทียบเคียงกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>๕</sup> เรื่องการโอนทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กำหนดให้ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมาย เฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา โดยมีได้กำหนดให้ต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินแนบท้ายด้วย

ข. ประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>๖</sup> เป็นเรื่องการโอนสภาพหรือโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวง

<sup>๓</sup> มาตรา ๑๒ ๗๓๗

๗๓๗

(๑) ๗๓๗

๗๓๗

การขายหรือจำหน่ายที่ดินของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยมหามกุฏ ราชวิทยาลัยที่ได้มาจากการอุทิศให้

มาตรา ๑๓ ๗๓๗

๗๓๗

๗๓๗

๗๓๗

ให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งมหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

มาตรา ๑๖ ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๒ (๑) กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยจะจำหน่าย หรือโอนได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ

<sup>๔</sup> มาตรา ๑๒ ๗๓๗

๗๓๗

(๑) ๗๓๗

๗๓๗

การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ให้กระทำได้ เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มา ตามมาตรา ๑๓ วรรคสาม ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือ แลกเปลี่ยนได้

มาตรา ๑๓ ๗๓๗

๗๓๗

๗๓๗

๗๓๗

ให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งมหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยน กับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

มาตรา ๑๖ ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๒ (๑) กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยจะจำหน่าย หรือโอนได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ

<sup>๕</sup> มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจ แห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

<sup>๖</sup> มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

การเมือง กำหนดให้ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำ โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แล้วแต่กรณี และต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินแนบท้ายด้วย

ค. พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕<sup>๗</sup> เรื่องการเวนคืนที่ดิน โดยกำหนดให้เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินแนบท้ายด้วย

ง. พระราชบัญญัติอุทยาน พ.ศ. ๒๕๐๔<sup>๘</sup> เป็นเรื่องการกำหนดบริเวณที่ดินที่เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ” โดยกำหนดให้เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติ เป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณ ที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ” ทั้งนี้ ที่ดินที่จะกำหนด ให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

---

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมือง ใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจ กฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการ ของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกา ถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยัง เอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดย พระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้าย พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

<sup>๗</sup> มาตรา ๑๑ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน ถ้ามิได้ตกลง ในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในการโอนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามวรรคหนึ่ง โดยมีได้มีการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์

<sup>๘</sup> มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้โดยประกาศ พระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้ เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบ ด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

จ. พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕<sup>๙</sup> เป็นเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง โดยกำหนดให้การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ต้องตราเป็น**พระราชบัญญัติ** ส่วนการโอนให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้รับค่าผาติกรรมจากหน่วยงานนั้นแล้ว ให้ตราเป็น**พระราชกฤษฎีกา** แต่**ไม่กำหนดว่าต้องมีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายมาด้วย** (ในทางปฏิบัติมีแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาด้วย เพราะเป็นการโอนที่ดินบางส่วน)

ฉ. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘<sup>๑๐</sup> เป็นเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ เฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ โดยกำหนดให้การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องตราเป็น**พระราชบัญญัติ** และต้องมี**แผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย** ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินประเภทอื่นให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน**กฎกระทรวง**

ช. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐<sup>๑๑</sup> เป็นเรื่องการเวนคืนที่ดิน เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น โดยกำหนดให้การกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนต้องตราเป็น**พระราชกฤษฎีกา** ซึ่งต้องมี**แผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา** และระบุวัตถุประสงค์ของการเวนคืนด้วย<sup>๑๒</sup>

---

<sup>๙</sup> มาตรา ๓๔ การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้กระทำได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ เว้นแต่เป็นกรณีตามวรรคสอง

การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้รับค่าผาติกรรมจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานนั้นแล้ว ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ห้ามมิให้บุคคลโดยอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดหรือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ\* แล้วแต่กรณี ในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง

<sup>๑๐</sup> มาตรา ๘ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน**กฎกระทรวง**

การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

<sup>๑๒</sup> มาตรา ๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนต้องระบุ

(๑) ความประสงค์ของการเวนคืน

(๒) เจ้าหน้าที่เวนคืน

และการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องตราเป็น **พระราชบัญญัติ** ซึ่งต้องระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ รายชื่อเจ้าของที่ดิน และมี **แผนที่** หรือ **แผนผัง** ท้าย ตลอดจนต้องระบุวัตถุประสงค์ของการเวนคืนด้วย <sup>๑๓</sup> ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๗ <sup>๑๔</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้

ข. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ <sup>๑๕</sup> เป็นเรื่องการกำหนดบริเวณ ที่ดินให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า โดยกำหนดให้เมื่อคณะรัฐมนตรี เห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็ให้กระทำได้โดยตราเป็น **พระราชกฤษฎีกา** และให้มี **แผนที่** แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้าย พระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” ทั้งนี้ ที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขต

(๓) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ให้มี **แผนที่** หรือ **แผนผัง** ประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมิน นั้น ติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น **แผนที่** หรือ **แผนผัง** ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา นั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น

<sup>๑๓</sup> มาตรา ๑๕ เมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว ให้ตราพระราชบัญญัติ ขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว โดยให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

ให้มี **แผนที่** หรือ **แผนผัง** แสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ และให้ถือว่า **แผนที่** หรือ **แผนผัง** นั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินั้น

เขตอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องปกปิดหมายเขตไว้โดยชัดเจนก่อนที่จะออกพระราชบัญญัติ

<sup>๑๔</sup> มาตรา ๓๗ ๗๑

๗๑

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องขอใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการ เวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ

ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่ กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลา การเข้าใช้ อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือจากการใช้ ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ วรรคสอง

<sup>๑๕</sup> มาตรา ๓๓ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า โดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ก็ให้กระทำได้โดยตราเป็น **พระราชกฤษฎีกา** และให้มี **แผนที่** แสดงแนวเขตแห่งบริเวณ ที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า”

ที่ดินที่กำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ปานั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

รักษาพันธุ์สัตว์ป่า นั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง

ฉ. การจำหน่ายหรือการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอื่น ที่มีชื่อมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยมหามงคลราชวิทยาลัย ส่วนใหญ่ พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยจะกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ได้ แต่ต้องจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละมหาวิทยาลัย โดยบางมหาวิทยาลัยกำหนดให้จัดการ ตามเงื่อนไขที่ผู้อุทิศให้กำหนดไว้ด้วย โดยมีได้กำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา รวมทั้งมีได้กำหนดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแนบท้ายด้วย

#### ยกตัวอย่าง

*มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๘* กำหนดให้การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ ที่ได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สิน ของมหาวิทยาลัย หรือได้มาด้วยวิธีอื่น ซึ่งไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัยต้องจัดการตามเงื่อนไขที่ผู้อุทิศให้กำหนดไว้ แต่ถ้ามีความ จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขดังกล่าว ต้องได้รับความยินยอมจากผู้อุทิศให้หรือทายาท หากไม่มีทายาท หรือทายาทไม่ปรากฏต้องได้รับอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัย นอกจากนี้ บรรดาทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย จะต้องจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย คือ วัตถุประสงค์ในการสร้าง พัฒนา ประมวล และประยุกต์องค์ความรู้ทั้งหมด ดำเนินการให้มีการเรียนรู้ในองค์ความรู้ จัดการศึกษา เผยแพร่ความรู้ ส่งเสริม และพัฒนาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการและวิชาชีพแก่สังคม และทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม รวมถึงการส่งเสริม และพัฒนาวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง การบริหารจัดการ ศาสนา ศิลปกรรม ภูมิปัญญา วิทยาศาสตร์ วิทยาศาสตร์สุขภาพ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม (มาตรา ๑๔ วรรคสอง มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๙ ประกอบมาตรา ๗)

*มหาวิทยาลัยมหิดล ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐* กำหนดให้ บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาจากการให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยน กับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาโดยวิธีอื่น ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ ที่ได้มาจากการให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาโดยวิธีอื่น ที่มีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยนั้นต้องจัดการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย แต่หากเป็นทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย ต้องจัดการตามเงื่อนไข ที่ผู้อุทิศให้กำหนดไว้ แต่ถ้ามีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขดังกล่าว ต้องได้รับความยินยอมจากผู้อุทิศให้ หรือทายาท หากไม่มีทายาทหรือทายาทไม่ปรากฏต้องได้รับอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัย (มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๐ ประกอบมาตรา ๗)

*มหาวิทยาลัยรามคำแหง ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑* กำหนดให้บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือได้มาโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยน จากรายได้ของมหาวิทยาลัยตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ ของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ บรรดาทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะต้องจัดการเพื่อประโยชน์ภายในขอบวัตถุประสงค์ ของมหาวิทยาลัย หากเป็นทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัยจะต้องจัดการตามเงื่อนไขที่ผู้อุทิศให้ กำหนดไว้และต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

คือให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม (มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ ประกอบมาตรา ๗)

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. ๒๕๓๓ กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจกระทำการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีซื้อและจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าเกินกว่าวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนด ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ทั้งนี้ ต้องดำเนินการภายในกรอบวัตถุประสงค์ คือ ให้การศึกษา ส่งเสริม วิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอดและ พัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมและทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม (มาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๑๐)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดแนวทางการตรวจสอบกฎหมายที่มีแผนที่แนบท้าย สรุปได้ว่า<sup>๑๖</sup> การตรากฎหมายที่มีแผนที่แนบท้ายมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดบริเวณพื้นที่ในการบังคับกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง พร้อมกับแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับที่ตั้งและขอบเขตของพื้นที่ดังกล่าวอย่างชัดเจนไว้ในแผนที่แนบท้าย เพื่อให้ทราบถึงการใช้อบังคับกฎหมายในเรื่องนั้นว่าครอบคลุมบริเวณพื้นที่ส่วนใดบ้าง

การจัดทำแผนที่แนบท้ายกฎหมายอาจมีขึ้นได้ทั้งในกรณีที่การตรากฎหมายจำเป็นต้องมีแผนที่แนบท้าย และในกรณีที่กฎหมายแนบท้ายไม่ได้บังคับไว้โดยตรง แต่การปฏิบัติการหรือดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ทำให้ต้องมีแผนที่แนบท้าย กล่าวคือ

#### ๑. กรณีที่การตรากฎหมายจำเป็นต้องมีแผนที่แนบท้าย

(๑.๑) กรณีที่ให้ตรากฎหมายที่มีแผนที่แนบท้ายเป็นพระราชบัญญัติ เช่น การกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ การกำหนดลักษณะภาระในอสังหาริมทรัพย์ที่จำเป็นสำหรับกิจการขนส่งมวลชนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. ๒๕๔๐ การกำหนดผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งนี้ ไม่ปรากฏว่ามีพระราชบัญญัติออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. ๒๕๔๐ และตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

(๑.๒) กรณีที่ให้ตรากฎหมายที่มีแผนที่แนบท้ายเป็นกฎหมายลำดับรอง โดยทั่วไปกฎหมายแม่บทมักกำหนดให้มีการตรากฎหมายที่มีแผนที่แนบท้ายในรูปแบบกฎหมายลำดับรอง โดยอาจให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎหมายระดับอนุบัญญัติอื่น ซึ่งรูปแบบกฎหมายที่มักนำมากำหนดให้ใช้ คือ พระราชกฤษฎีกา เช่น การกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ การกำหนดเขตที่ดินเพื่อกิจการขนส่งมวลชนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ พระราชบัญญัติคั้นและคูน้า พ.ศ. ๒๕๐๕ พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

๒. กรณีที่กฎหมายไม่ได้บังคับว่าจะต้องมีแผนที่แนบท้าย แต่ในกรณีตรากฎหมายเพื่อปฏิบัติการ มีการจัดทำแผนที่แนบท้ายด้วย แยกพิจารณา ดังนี้

(๒.๑) กรณีกฎหมายแม่บทบางฉบับกำหนดให้การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นกรณีที่ใช้บังคับกฎหมายสองฉบับประกอบกัน คือ กฎหมายเฉพาะและกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทำให้การดำเนินการตามกฎหมายในกรณีที่กฎหมาย

<sup>๑๖</sup> คู่มือแบบการร่างกฎหมาย, ๒๕๕๑, หน้า ๒๕๔ - ๕๖๙.



แม่บทกำหนดไว้ต้องมีการตรากฎหมายที่มีแผนที่แนบท้าย เช่น พระราชบัญญัติการปราบปรามหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๙๔ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

(๒.๒) กรณีกฎหมายกำหนดการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐหรือที่ดินบางประเภทและการถอนสภาพที่ดินของรัฐ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า นอกจากแผนที่แนบท้ายที่กล่าวมาข้างต้น กฎหมายแม่บทอาจกำหนดให้กฎหมายที่มีแผนที่แนบท้ายที่จะต้องตราขึ้นนั้น อาจต้องมีเอกสารอื่นแนบท้ายประกอบก็ได้ เช่น บัญชีท้ายประกอบเพื่อกำหนดเนื้อหาที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน ได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้มีบัญชีแนบท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดให้มีบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ต้องเวนคืนท้ายพระราชบัญญัติ โดยกำหนดรายละเอียดว่าภายในแนวเขตดังกล่าวมีทรัพย์สินใดที่ต้องเวนคืนและทรัพย์สินนั้นมีผู้ใดเป็นเจ้าของ

### ๓. แนวทางการแก้ไขและข้อเสนอการเขียนรูปแบบการตรากฎหมาย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องและแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นแล้ว รูปแบบการตรากฎหมายว่าด้วยการขายหรือจำหน่ายที่ดินของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยที่ได้มาจากการอุทิศให้ มีดังนี้

#### ประเด็นที่หนึ่ง บันทึกหลักการและเหตุผล

(๑.๑) บันทึกหลักการ ในกรณีที่เป็นกฎหมายว่าด้วยการขายหรือจำหน่ายที่ดินของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยที่ได้มาจากการอุทิศให้ กรณีจึงเป็นเรื่องการจำหน่ายที่ดินเท่านั้น เช่นเดียวกับหลักการของกฎหมายเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การตั้งศาล และการตั้งจังหวัด

(๑.๒) เหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ หากกรณีมีการเขียนเกี่ยวกับรายละเอียดของที่ดิน ควรใช้ข้อความเดียวกับบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติ เช่น มาตรา ๓ บัญญัติว่า “...ได้อุทิศที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ .... เนื้อที่ประมาณ .. ไร่ ในท้องที่ตำบล.... อำเภอ.... จังหวัด.... ให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่มหาวิทยาลัย....”

ความในเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติก็ควรเขียนให้เหมือนกันตามข้อความดังกล่าว

ดังนั้น ควรใช้รูปแบบ ดังนี้

### หลักการ

จำหน่ายที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย  
(หรือมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย) ในท้องที่ตำบล.... อำเภอ.... จังหวัด....

### เหตุผล

เนื่องจาก..... ได้อุทิศที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ .... เนื้อที่ประมาณ .. ไร่ ในท้องที่ตำบล....  
อำเภอ.... จังหวัด.... ให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่มหาวิทยาลัย..... โดยมีวัตถุประสงค์ให้มหาวิทยาลัยจำหน่ายหรือ  
แลกเปลี่ยนที่ดินเพื่อประโยชน์..... แต่โดยที่มาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ..... กำหนดให้.....  
จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

**ประเด็นที่สอง** ชื่อร่างพระราชบัญญัติและร่างมาตรา ๑ ควรตัดคำว่า “ว่าด้วยการ” ออก  
เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการตั้งชื่อร่างกฎหมายที่ควรหลีกเลี่ยงคำว่า “ว่าด้วย” และคำว่า “การ” ตามมติที่ประชุม  
ฝ่ายร่างกฎหมาย ครั้งที่ ๗/๒๕๕๔ วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๔  
ดังนั้น ควรใช้รูปแบบ ดังนี้

### ร่าง

#### พระราชบัญญัติ

จำหน่ายที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย  
(หรือมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย) ในท้องที่ตำบล.... อำเภอ.... จังหวัด....

พ.ศ. ....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติจำหน่ายที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์  
ของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย (หรือมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย) ในท้องที่ตำบล....  
อำเภอ.... จังหวัด.... พ.ศ. ....”

### ประเด็นที่สาม คำปรารภ บทอาศัยอำนาจ และบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

(๓.๑) คำปรารภ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเรื่องการจำหน่ายที่ดินเท่านั้น ไม่มีรายละเอียด  
เรื่องใดอีก

(๓.๒) บทอาศัยอำนาจ และบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยที่ร่างพระราชบัญญัตินี้  
มิใช่เรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องระบุบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย สำหรับการอ้างบทอาศัยอำนาจ โดยที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ออกโดยอาศัยอำนาจมาตรา ๑๖  
แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่หากเทียบเคียงกับ  
พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่ธรณี  
สงฆ์ หรือที่สาธารณสมบัติกลาง ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า มิได้กำหนดบทอาศัยอำนาจไว้ ใน  
ทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัตินี้จึงเห็นว่าจะไม่ต้องกำหนดไว้ ทั้งนี้ สอดคล้องกับแนวทางของบันทึกการ  
ประชุมฝ่ายร่างกฎหมาย ครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๗ วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๗

เพราะฉะนั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่จำเป็นต้องกำหนดบทอาศัยอำนาจและบทจำกัด สิทธิและเสรีภาพ

ดังนั้น ควรใช้รูปแบบ ดังนี้

.....  
 .....  
 โดยที่เป็นการสมควรจำหน่ายที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช วิทยาลัย (หรือมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย) ในท้องที่ตำบล.... อำเภอ.... จังหวัด.... พ.ศ. ....

**ประเด็นที่สี่ บทบัญญัติกำหนดแนวเขตที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ โดยมีประเด็นปัญหาว่า ควรระบุวัตถุประสงค์และกำหนดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินแนบท้ายด้วยหรือไม่**

**(๔.๑) ประเด็นปัญหาเรื่องการกำหนดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินแนบท้าย**

จากการเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น แยกได้เป็น ๓ กรณี คือ กรณีที่หนึ่ง การเวนคืนที่ดิน ต้องจัดให้มีแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติและระบุวัตถุประสงค์ของการเวนคืนด้วย

กรณีที่สอง. การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ และที่ดินสำหรับพลเมืองใช้รวมกัน ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการ เมือง ตามกฎหมายที่ดิน ต้องจัดให้มีแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติด้วย

กรณีที่สาม. การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง และที่ดินของมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย **ไม่ได้**กำหนดว่าต้องมีแผนที่แนบท้ายพระราชบัญญัติ

จะเห็นได้ว่า ที่ดินตามกรณีที่สามกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าต้องมีแผนที่แนบท้ายพระราชบัญญัติ มาด้วย ย่อมแสดงว่าจะมีแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติหรือไม่ก็ได้ และเมื่อพิจารณาแนวทางการตรวจสอบกฎหมายที่มีแผนที่แนบท้ายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถือได้ว่า ร่างกฎหมายว่าด้วยการขาย หรือจำหน่ายที่ดินของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยที่ได้มาจากการอุทิศให้ เป็นกรณีที่กฎหมายไม่ได้บังคับว่าจะต้องมีแผนที่แนบท้าย แต่เป็นกรณี ตรายกฎหมายเพื่อปฏิบัติการ ที่ต้องมีการจัดทำแผนที่แนบท้ายด้วย เนื่องจากเมื่อพิจารณาสาระสำคัญของร่าง กฎหมายว่าด้วยการขายหรือจำหน่ายที่ดินของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัย มหามกุฏราชวิทยาลัยที่ได้มาจากการอุทิศให้ ไม่มีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการโอน กรรมสิทธิ์ในวัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่สาธารณสมบัติกลาง ซึ่งจะแนบแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติมาด้วยเสมอ ถึงแม้ว่าความในร่างกฎหมายประกอบกับเหตุผลประกอบร่างกฎหมายจะเขียนโดยระบุเลขที่โฉนด เนื้อที่ดิน ที่ตั้งโดยระบุท้องที่ตำบล อำเภอ จังหวัด ก็ตาม แต่บุคคลทั่วไปหรือผู้จะซื้อไม่อาจทราบที่ตั้งของที่ดินได้อย่าง ชัดเจนว่าที่ดินตั้งอยู่ในตำแหน่งใดของท้องที่นั้น มีถนน แม่น้ำ ลำคลอง วัดวาอาราม ศาสนสถาน สถานที่

ราชการ หรือสถานที่อื่นใดที่เป็นจุดยึดโยงไปยังที่ดินแปลงนั้นได้ นอกจากนั้น ขั้นตอนภายหลังจากการตรากฎหมายฉบับนี้คือการปฏิบัติการเพื่อจำหน่ายที่ดิน กรณีจึงถือว่าเป็นการตรากฎหมายเพื่อปฏิบัติการซึ่งจำเป็นต้องมีแผนที่แนบท้าย ตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น

ดังนั้น การมีแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติจะช่วยให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งการมีแผนที่ท้ายแตกต่างกับการนำแผนผังในโฉนดที่ดินมาแนบท้ายพระราชบัญญัติ เพราะแผนผังที่ตั้งที่ดินแสดงแต่รูปแปลงที่ดินและเลขที่ดินข้างเคียงเท่านั้น ย่อมไม่อาจทราบได้แน่ชัดว่าที่ดินตั้งอยู่ตรงไหน

นอกจากนั้น มีประเด็นถัดมาคือ หากเห็นควรให้แนบแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินดังกล่าวแนบท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วย ผู้ร่างกฎหมายควรพิจารณาการใช้ถ้อยคำแสดงความเชื่อมโยงระหว่างร่างกฎหมายกับแผนที่แนบท้าย เช่น “ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้าย...” “ดังปรากฏตามแผนที่ท้าย...” “ตามแนวเขตแผนที่ท้าย...” และ “ภายในแนวเขตที่ดินตามแผนที่ท้าย...” ว่าจะถ้อยคำใดด้วย ทั้งนี้ เห็นควรใช้ถ้อยคำว่า “ตามแนวเขตแผนที่ท้าย...” เนื่องจากในร่างพระราชบัญญัติปรากฏเลขที่โฉนดและท้องที่แสดงตำแหน่งจึงต้องใช้คำว่า “...ตามแนวเขต...” มากกว่าคำว่า “...ภายในแนวเขต...”

#### (๔.๒) ประเด็นปัญหาเรื่องการระบุวัตถุประสงค์ของการจำหน่ายที่ดิน

จากการเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะกลุ่มพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่สาธารณสมบัติกลาง มีทั้งกรณีระบุวัตถุประสงค์และกรณีที่ไม่ระบุวัตถุประสงค์ของการจำหน่ายที่ดินไว้ อย่างไรก็ตาม เพื่อความชัดเจนและตรวจสอบได้ว่าเป็นการจำหน่ายตามวัตถุประสงค์ของผู้ทูลให้และอยู่ในขอบของวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย ดังนั้น เห็นควรเสนอให้เขียนวัตถุประสงค์ของการจำหน่ายที่ดินของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยไว้ด้วย

มาตรา .. ให้จำหน่ายที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย (หรือมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย) โฉนดที่ดินเลขที่ ๕๗๔๘ เนื้อที่ประมาณ ๒ ไร่ ในท้องที่ตำบลคลองประเวศ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ตามแนวเขตแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้ เพื่อนำรายได้มาสนับสนุนการบริหารงาน

#### ๔. บทสรุป

การจำหน่ายหรือการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้ทูลให้ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบางแห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย ต้องดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่ในปัจจุบันยังไม่มีรูปแบบทางกฎหมายที่ชัดเจนหรือเป็นที่ยุติเหมือนการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย หรือกฎหมายฉบับอื่นที่อยู่ในรูปของกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายลำดับรอง เช่น การโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดิน การเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ การกำหนดบริเวณที่ดินที่เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ” ตามพระราชบัญญัติอุทยาน พ.ศ. ๒๕๐๔ การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ การโอนที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ การกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ การกำหนดบริเวณที่ดินให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

เพราะฉะนั้น การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้อุทิศให้ของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยจึงมีประเด็นปัญหาในทางรูปแบบการร่างกฎหมาย ได้แก่ บันทึกหลักการและเหตุผล ชื่อร่างพระราชบัญญัติและร่างมาตรา ๑ คำปรารภและบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพ บทบัญญัติกำหนดแนวเขตที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ โดยมีประเด็นปัญหาว่าต้องระบุวัตถุประสงค์และกำหนดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินแนบท้ายหรือไม่

สำหรับประเด็นปัญหาว่าต้องกำหนดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินแนบท้ายหรือไม่ ตามแนวทางการตรวจสอบกฎหมายที่มีแผนที่แนบท้ายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถือได้ว่าร่างกฎหมายว่าด้วยการขายหรือจำหน่ายที่ดินของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยที่ได้มาจากการอุทิศให้ เป็นกรณีที่กฎหมายไม่ได้บังคับว่าจะต้องมีแผนที่แนบท้าย แต่เป็นกรณีตรากฎหมายเพื่อปฏิบัติการ ที่ต้องมีการจัดทำแผนที่แนบท้ายด้วย เนื่องจากเมื่อพิจารณาสาระสำคัญของร่างกฎหมายว่าด้วยการขายหรือจำหน่ายที่ดินของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยที่ได้มาจากการอุทิศให้ ไม่มีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่สาธารณสมบัติกลาง ซึ่งจะแนบแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติมาด้วยเสมอ ถึงแม้ว่าความในร่างกฎหมายประกอบกับเหตุผลประกอบร่างกฎหมายจะเขียนโดยระบุเลขที่โฉนด เนื้อที่ดิน ที่ตั้งโดยระบุท้องที่ตำบล อำเภอ จังหวัด ก็ตาม แต่บุคคลทั่วไปหรือผู้จะซื้อไม่อาจทราบที่ตั้งของที่ดินได้อย่างชัดเจนว่าที่ดินตั้งอยู่ในตำแหน่งใดของท้องที่นั้น นอกจากนี้ ขั้นตอนภายหลังจากการตรากฎหมายฉบับนี้คือการปฏิบัติการเพื่อจำหน่ายที่ดิน กรณีจึงถือว่าเป็นการตรากฎหมายเพื่อปฏิบัติการซึ่งจำเป็นต้องมีแผนที่แนบท้ายตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประเด็นถัดมาเป็นเรื่องการใช้ถ้อยคำแสดงความเชื่อมโยงระหว่างร่างกฎหมายกับแผนที่แนบท้าย เช่น “ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้าย...” “ดังปรากฏตามแผนที่ท้าย...” “ตามแนวเขตแผนที่ท้าย...” และ “ภายในแนวเขตที่ดินตามแผนที่ท้าย...” ในกรณีนี้ เห็นควรใช้ถ้อยคำว่า “ตามแนวเขตแผนที่ท้าย...” เนื่องจากในร่างพระราชบัญญัติปรากฏเลขที่โฉนดและท้องที่แสดงตำแหน่งจึงต้องใช้คำว่า “...ตามแนวเขต...” มากกว่าคำว่า “...ภายในแนวเขต...”

สำหรับประเด็นเรื่องการระบุวัตถุประสงค์ของการจำหน่ายที่ดิน เพื่อความชัดเจนและตรวจสอบได้ว่าเป็นการจำหน่ายตามวัตถุประสงค์ของผู้อุทิศให้และอยู่ในขอบของวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย ดังนั้น เห็นควรเสนอให้เขียนวัตถุประสงค์ของการจำหน่ายที่ดินของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยไว้ด้วย