

บันทึก

เรื่อง หอพักนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนฯ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หรือไม่

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๗/๑๖๔๖๕ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ด้วยจังหวัดขอนแก่นได้แจ้งข้อหารือของเทศบาลเมืองขอนแก่นเพื่อขอทราบแนวทางปฏิบัติในกรณีมหาวิทยาลัยขอนแก่นซึ่งตั้งอยู่ในเขตเทศบาลเมืองขอนแก่นมีหอพักนักศึกษา และได้เรียกเก็บค่าหอพักจากนักศึกษาเป็นเทอมๆ ละ ๓๐๐ บาท ต่อคนบ้าง ๑,๐๐๐ บาท ต่อคนบ้าง ลักษณะเช่นนี้จะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่เทศบาลเมืองขอนแก่นหรือไม่ ซึ่งจังหวัดขอนแก่นมีความเห็นว่ามหาวิทยาลัยขอนแก่นสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและหอพักนักศึกษาเป็นทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจึงเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล แม้จะเรียกเก็บค่าเช่าหอพักจากนักศึกษาที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามความในมาตรา ๙ (๒)^๑ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) เคยพิจารณาให้ความเห็นว่า “...บทบัญญัติของกฎหมายนี้มีเจตนารมณ์ให้ทุกคน แม้แต่รัฐก็ต้องเสียภาษี ส่วนที่ไม่ประสงค์จะให้อยู่ในข่ายบังคับต้องเสียภาษีนั้น ได้บัญญัติยกเว้นไว้ในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕...” และได้พิจารณาคำว่า “รัฐบาล” ในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ หมายความว่าถึงรัฐหรือทบวง

^๑มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

(๑) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะและทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรง

(๓) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะซึ่งกระทำการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและในการศึกษา

(๔) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดียวหรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์

(๕) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปี และเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่ นอกจากคนเฝ้า ในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกัน

(๖) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าซื้ออาศัยอยู่เองโดยมิได้ใช้เป็นเพื่อกักสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรมหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้

การเมืองของรัฐ ทรัพย์สินของรัฐบาลจึงหมายความว่าทรัพย์สินของรัฐรวมทั้งทรัพย์สินที่ทบวงการเมืองเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์

๒. ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๒๑ บัญญัติให้มหาวิทยาลัยขอนแก่นมีฐานะเป็นกรมในทบวงมหาวิทยาลัยจึงเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล ดังนั้น ขอบข่ายของการปฏิบัติหน้าที่จึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๒๑ และคำว่า “กิจการของรัฐบาล” คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) เห็นว่า หมายถึงราชการของทบวงการเมืองต่าง ๆ โดยตรง ซึ่งวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขอนแก่นตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๒๑ ก็ได้บัญญัติให้มหาวิทยาลัยขอนแก่นมีกิจการจัดตั้งหอพักนักศึกษาแต่ประการใด การที่มาตรา ๑๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๒๑ บัญญัติให้มหาวิทยาลัยขอนแก่นอาจมีรายได้จากเงินผลประโยชน์และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย และจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้ให้เช่ามหาวิทยาลัยก็เป็นการกำหนดว่าอาจมีรายได้จากแหล่งใดบ้าง มิใช่กำหนดเป็นหน้าที่หรือกิจการที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นต้องดำเนินการ

การที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นจัดตั้งหอพักนักศึกษาและดำเนินการให้มีการเช่าหรือเข้าทำประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าว ยังถือไม่ได้ว่าโรงเรียนและที่ดินนั้นใช้ในราชการของมหาวิทยาลัยโดยตรง และถือไม่ได้ด้วยว่าใช้ในกิจการสาธารณะเพราะผู้เช่าหรือผู้เข้าทำประโยชน์เท่านั้นที่มีสิทธิใช้ประโยชน์ในโรงเรียนและที่ดินกรณีดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยจึงเห็นว่าไม่อยู่ในบทยกเว้นตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔

เนื่องจากปัญหาตามข้อหาดังกล่าวเป็นปัญหาทางข้อกฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและมีเหตุผล กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าความเห็นของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยจะได้แจ้งให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย (สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยขอนแก่น) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว ข้อเท็จจริงได้ความเพิ่มเติมว่า ภายในหอพักมหาวิทยาลัยขอนแก่นได้จัดให้มีห้องสมุดย่อยสำหรับให้นักศึกษาค้นคว้า มีอาจารย์ที่ปรึกษาประจำหอพัก นักศึกษาปีที่ ๑ ทุกคน

^๒มาตรา ๑๑ นอกจากเงินที่กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยอาจมีรายได้ดังนี้

(๑) เงินผลประโยชน์และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย

(๒) ทรัพย์สินซึ่งมีผู้ให้เช่ามหาวิทยาลัย

รายได้ของมหาวิทยาลัย ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ต้องอาศัยอยู่ในหอพักเพื่อสะดวกแก่การศึกษาเพราะบางวิชามีการสอนภาคค่ำด้วย นักศึกษาปีที่ ๒ ขึ้นไปจะต้องจับสลากเพื่อออกจากหอพักบางส่วนเนื่องจากจำนวนหอพักไม่เพียงพอกับจำนวนนักศึกษา ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บก็มีจำนวนเพียงเล็กน้อยนำไปใช้จ่ายเป็นค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ค่าวัสดุอุปกรณ์อื่น ๆ ที่ชำรุด และเป็นค่าจ้างลูกจ้างที่ดูแลรักษาหอพักนักศึกษาที่ทำผิดกฎของมหาวิทยาลัยภายในบริเวณหอพัก ถือว่าผิดวินัยนักศึกษา การจัดให้มีหอพักเป็นกิจการอย่างหนึ่งของมหาวิทยาลัยฯ ในระยะแรกหากไม่มีหอพักของมหาวิทยาลัยฯ มหาวิทยาลัยฯ จะเปิดดำเนินการไม่ได้เพราะมหาวิทยาลัยฯ อยู่ไกลจากแหล่งชุมชน สำหรับปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยหรือมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า หอพักนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามความในมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า จากข้อเท็จจริงตามที่กระทรวงมหาดไทยหรือ หอพักนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งเป็นส่วนราชการของรัฐบาล หอพักนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่นจึงเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล แต่การที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการขอเข้าพักอาศัยในหอพักจากนักศึกษาตามระเบียบมหาวิทยาลัยขอนแก่นว่าด้วยค่าธรรมเนียมการศึกษาสำหรับนักศึกษาชั้นปริญญาตรี พ.ศ. ๒๕๓๓ จะถือว่าเป็นการใช้ทรัพย์สินในกิจการของรัฐบาลอันจะทำให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหอพัก และการพิจารณาการเข้าพักในหอพักนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่นแล้ว จะเห็นได้ว่า การที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นจัดให้มีหอพักนักศึกษานั้น เป็นการดำเนินการเพื่อเป็นสวัสดิการสำหรับนักศึกษาที่มีภูมิลำเนาอยู่ห่างไกลจากมหาวิทยาลัยฯ จะได้มีที่พักอาศัยที่ปลอดภัย สะดวกในการเดินทางไปศึกษา และเป็นการฝึกหัดให้นักศึกษารู้จักการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างมีระเบียบวินัย ผู้ที่จะเข้าพักในหอพักนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่นจะต้องเป็นนักศึกษาของมหาวิทยาลัยขอนแก่นหรือบุคคลที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นอนุญาต นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยขอนแก่นยังได้กำหนดข้อบังคับมหาวิทยาลัยขอนแก่น ว่าด้วยหอพักนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๒๑ มีข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้อาศัย การเปลี่ยนหอพัก ย้ายหอพัก และย้ายออกจากหอพัก หั้วหน้าและรองหั้วหน้าหอพัก อาจารย์ที่ปรึกษาประจำหอพัก คณะกรรมการหอพัก บทลงโทษ ฯลฯ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการดำเนินการที่แตกต่างจากหอพักอื่น ๆ โดยทั่วไปที่ดำเนินการทางการค้า ดังนั้น การจัดตั้งและการดำเนินการหอพักนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่นจึงเป็นการดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น

^๓มาตรา ๗ ให้มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาและวิจัย มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาส่งเสริมวิชาการ และวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

พ.ศ. ๒๕๒๑ กล่าวคือมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการขอเข้าพักอาศัยในหอพักนักศึกษาที่เข้าพักตามระเบียบมหาวิทยาลัยขอนแก่น ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการศึกษาสำหรับนักศึกษาชั้นปริญญาตรี พ.ศ. ๒๕๓๓ นั้น เป็นการเรียกเก็บทำนองเดียวกับค่าบำรุงห้องสมุด ค่าบำรุงสโมสรนักศึกษา และค่าบำรุงกีฬาส่วนกรณีที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ขอเข้าพักอาศัยในหอพักนักศึกษาเป็นการชั่วคราว ตามข้อ ๕ ของระเบียบมหาวิทยาลัยขอนแก่น ว่าด้วยค่าธรรมเนียมและข้อปฏิบัติกรณีการขอเข้าพักอาศัยในหอพักนักศึกษาเป็นการชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น เป็นข้อยกเว้นพิเศษเป็นกรณีไป และผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าพักอาศัยก็จะต้องมีการกระทำกิจกรรมกับมหาวิทยาลัยฯ จึงถือได้ว่าหอพักนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔

อนึ่ง มาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ บัญญัติว่า “ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้...(๓) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะซึ่งกระทำการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและในการศึกษา” ซึ่งเห็นวามมหาวิทยาลัยขอนแก่นยังอาจถือได้ว่าเป็นโรงเรียนสาธารณะ และหอพักนักศึกษาเป็นทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยขอนแก่นซึ่งได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ ด้วย

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า การจัดให้มีหอพักนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นส่วนหนึ่งของการให้การศึกษาและเป็นการให้บริการทางวิชาการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ดังนั้น หอพักนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่นซึ่งเป็นทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยฯ จึงเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลและยังถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินของโรงเรียนสาธารณะซึ่งใช้เฉพาะในการศึกษาได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนฯ ตามเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

“ข้อ ๕ ค่าธรรมเนียมการเข้าพัก

๕.๑ ผู้เข้าพักที่เป็นนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่น เสียค่าที่พักคนละ ๕ บาทต่อวัน

๕.๒ ผู้เข้าพักที่เป็นนักเรียน นักศึกษาของสถาบันอื่น เสียค่าที่พักคนละ ๑๐ บาทต่อวัน

๕.๓ ผู้เข้าพักที่มีใช้นักเรียน นักศึกษา เสียค่าที่พักคนละ ๒๐ บาทต่อวัน

รองเลขาธิการ ฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๓๖