

บันทึก

เรื่อง การมอบอำนาจของอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ให้สหกรณ์จังหวัดพัทลุง

จังหวัดพัทลุง ได้มีหนังสือที่ พท.๒๕/๑๓๗๘๒ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๒๔ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจของอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ให้สหกรณ์จังหวัดพัทลุง โดยมีข้อเท็จจริงว่า อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีหนังสือที่ กส.๑๑๐๗/๗๗๙๑ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๔ มอบอำนาจให้นายสวัสดิ์ วิชัยดิษฐ์ สหกรณ์จังหวัดพัทลุง เป็นผู้มีความสามารถแทนอธิบดีในเรื่องรับแจ้งเรื่องที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างของสหกรณ์การเกษตรพนมวัง จำกัด ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง เป็นประกันหนี้เงินกู้จากกรมส่งเสริมสหกรณ์โดยตรง โดยมีได้มอบอำนาจดังกล่าวให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดพัทลุงจึงมีหนังสือที่ พท.๒๕/๑๑๗๘๐ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๒๔ ทักท้วงไปยังกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าการมอบอำนาจดังกล่าวไม่ชอบด้วยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๔๒ วรรคสี่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีหนังสือที่ กส.๑๑๐๑/๑๐๒๖๓ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๒๔ ชี้แจงไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพัทลุงว่า การมอบอำนาจดังกล่าวเป็นการมอบอำนาจเกี่ยวกับการแสดงเจตนาทำนิติกรรมของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งเป็นนิติบุคคลประเภททบวงการเมืองต้องอาศัยหลักตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่เรื่องอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการหรืออำนาจในการบริหารราชการใด ๆ จึงไม่อยู่ในบังคับของประกาศของคณะปฏิวัติ ฯ ดังกล่าว

ผู้ว่าราชการจังหวัดพัทลุงพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อยุติที่ถูกต้องและจะได้ใช้เป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า

(ก) การมอบอำนาจของอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ให้สหกรณ์จังหวัดทำการแทนโดยตรง โดยไม่มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น เป็นการไม่ชอบด้วยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ฯ ข้อ ๔๒ หรือไม่

(ข) การที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ชี้แจงว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนิติบุคคลประเภททบวงการเมือง การมอบอำนาจดังกล่าวเป็นการแสดงเจตนาทำนิติกรรมของนิติบุคคลต้องอาศัยหลักตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่เรื่องอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการหรืออำนาจในการบริหารราชการใด ๆ จึงไม่อยู่ในบังคับของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ฯ แต่อย่างใด เป็นการถูกต้องหรือไม่

(ค) ถ้าหากข้อชี้แจงตามข้อ (ข) เป็นการถูกต้อง ในการปฏิบัติตามเรื่องนี้ หากมีข้อเสียหายหรือข้อบกพร่องใด ๆ อันเนื่องมาจากการกระทำของสหกรณ์จังหวัดผู้ได้รับมอบอำนาจโดยตรง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายหรือข้อบกพร่องดังกล่าวนี้ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ฯ ข้อ ๕๐ หรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) ประกอบกับได้พิจารณาเอกสารที่เกี่ยวข้องที่ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(กรมส่งเสริมสหกรณ์) ส่งให้เพื่อประกอบการพิจารณาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายข้างมากเห็นว่า เนื่องจากเรื่องนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีคำสั่งอนุญาตให้สหกรณ์การเกษตรกู้ยืมเงินและอนุมัติให้รับที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างไว้เป็นหลักประกันเงินกู้แล้ว จึงเป็นเรื่องที่ผ่านขั้นตอนการสั่งอนุญาตการอนุมัติให้กู้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรอันเป็นราชการที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์จะพึงปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ และระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าด้วยการให้กู้ยืมเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรที่จัดสรรสำหรับโครงการรวบรวมข้าวเปลือกของสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไปแล้ว อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์จึงไม่มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหรือพิจารณาออกคำสั่งอนุญาตหรืออนุมัติต่อไป การทำสัญญาและจดทะเบียนจำนองเป็นเรื่องการทำนิติกรรมเพียงเพื่อให้มีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น หากใช่เป็นการใช้อำนาจในหน้าที่ราชการตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ ข้อ ๔๒ วรรคสี่ แต่อย่างใดไม่ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์จึงมอบอำนาจให้สหกรณ์จังหวัด ทำการแทนโดยตรงในเรื่องการรับจำนองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อเป็นประกันเงินกู้จากสหกรณ์การเกษตรได้

ฝ่ายข้างน้อยเห็นว่า การพิจารณาอนุมัติให้สหกรณ์กู้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และการลงนามในสัญญาของอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นการปฏิบัติราชการของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เนื่องจากกรมส่งเสริมสหกรณ์มีหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ โดยเฉพาะเงินที่ให้สหกรณ์กู้ยืมเป็นเงินที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้กู้มาจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรซึ่งเป็นเงินของรัฐ สัญญาจำนองระหว่างกรมส่งเสริมสหกรณ์กับสหกรณ์ผู้จำนองที่กระทำต่อมาจึงเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญา และต้องถือว่าการพิจารณาทรัพย์สินที่จำนองและการลงนามในสัญญาจำนองเป็นการปฏิบัติราชการของกรมส่งเสริมสหกรณ์ด้วย เมื่อการให้กู้และการรับจำนองเป็นการปฏิบัติราชการของกรม อธิบดีจึงต้องเป็นผู้ปฏิบัติในนามของกรม ฉะนั้น หากจะมีการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน อธิบดีจะต้องปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ ข้อ ๔๒ วรรคสี่ คือ ต้องมอบให้รองอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนเท่านั้น อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์จึงไม่อาจมอบอำนาจให้สหกรณ์จังหวัดพัสดุลงนามในสัญญาจำนองได้

เนื่องจากกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ มีความเห็นแตกต่างกันในปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้นำเรื่องเสนอที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณา ตามข้อ ๑๔ (๓) และ (๔) แห่งระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณา

ปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) แล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) ปัญหาการมอบอำนาจของอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ให้สหกรณ์จังหวัดทำการแทนโดยตรง โดยไม่มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการไม่ชอบด้วยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ๖ ข้อ ๔๒ วรรคสี่ หรือไม่นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงและเอกสารที่ผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์มอบต่อที่ประชุมว่า สหกรณ์การเกษตรพนมวังก จำกัด ได้มีหนังสือขอกู้เงินสงเคราะห์เกษตรกรจากกรมส่งเสริมสหกรณ์โดยระบุที่ดิน น.ส.๓ หนึ่งแปลง เนื้อที่ ๑ ไร่ พร้อมสิ่งปลูกสร้างเป็นหลักประกันเงินกู้และได้ยื่นเรื่องราวผ่านสหกรณ์อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง สหกรณ์อำเภอควนขนุนและสหกรณ์จังหวัดพัทลุงได้บันทึกความเห็นและคำรับรองในเรื่องนี้ และส่งเรื่องไปยังกรมส่งเสริมสหกรณ์ เมื่อกองสหกรณ์การเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยคณะกรรมการพิจารณาเงินกู้ ๖ อนุมัติให้กู้เงินแล้วก็เสนอเรื่องถึงอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เมื่ออธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์สั่งอนุญาต จึงทำหนังสือสัญญากู้ยืมเงินสงเคราะห์เกษตรกรไว้ โดยอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ลงนามแทนกรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะผู้ให้กู้ยืม และประธานกรรมการรับรองประธานกรรมการสหกรณ์การเกษตรพนมวังก จำกัดลงนามแทนสหกรณ์การเกษตรพนมวังก จำกัดในฐานะผู้กู้ยืม ต่อมากรมส่งเสริมสหกรณ์ส่งเงินไปให้ตามที่กู้ยืมและทำหนังสือมอบอำนาจให้นายสวัสดิ์ วิชัยดิษฐ์ สหกรณ์จังหวัดพัทลุง ไปดำเนินการรับจำนองที่ดิน น.ส.๓ ที่ระบุเป็นหลักประกัน จากข้อเท็จจริงนี้จึงเห็นได้ว่าอำนาจในการสั่ง การอนุญาต และการอนุมัติเกี่ยวกับการให้กู้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร รวมทั้งการพิจารณาหลักทรัพย์ซึ่งเป็นหลักประกันเป็นราชการที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์จะพึงปฏิบัติตามระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าด้วยการสหกรณ์กู้ยืมเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรที่จัดสรรสำหรับโครงการรวบรวมข้าวเปลือกของสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ข้อ ๖^๑ และข้อ ๘^๒ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ใช้อำนาจในการสั่งการอันเป็นการปฏิบัติราชการตามหน้าที่ โดยได้สั่งอนุญาตให้มีการกู้ยืมและอนุมัติให้รับที่ดิน น.ส.๓ กับสิ่งปลูกสร้างไว้เป็นหลักประกันเสร็จสิ้นแล้ว ไม่มีหน้าที่อันใดที่จะต้องปฏิบัติหรือพิจารณาออกคำสั่งอนุญาตหรืออนุมัติในเรื่องนี้อีกต่อไป การทำสัญญาและจดทะเบียนการจำนองเป็นเรื่องการทำนิติกรรมเพียงเพื่อให้มีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น แม้จะเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติราชการอันสืบเนื่องมาจากการกู้เงินดังกล่าวก็ตาม แต่เห็นได้ว่าหาใช่เป็นเรื่องการมอบอำนาจในหน้าที่ราชการของอธิบดีตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ๖ ข้อ ๔๒^๓ วรรคสี่ ซึ่งเป็นเรื่องการบริหารราชการแทนแต่อย่างใด ฉะนั้น

^๑ ข้อ ๖ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้สหกรณ์กู้ยืมเงินกองทุน

^๒ ข้อ ๘ ในกรณีที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เห็นสมควร จะให้สหกรณ์ผู้ประสงค์จะกู้ยืมเงินกองทุนจัดให้มีหลักประกันเงินกู้ก็ได้

^๓ ข้อ ๔๒ ในกรณีที่กรมใดมีรองอธิบดีหรือผู้ช่วยอธิบดี หรือมีทั้งรองอธิบดีและผู้ช่วยอธิบดี อธิบดีจะมอบหมายให้รองอธิบดีหรือผู้ช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการแทนอธิบดีก็ได้

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองอธิบดีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองอธิบดีหลายคน ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งรองอธิบดีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษา

การที่กรมส่งเสริมสหกรณ์มอบอำนาจให้นายสวัสดิ์ วิชัยดิษฐ์ สหกรณ์จังหวัดพัทลุงไปดำเนินการรับจำนองที่ดินกับสิ่งปลูกสร้างของสหกรณ์การเกษตรพนมวังก์ จำกัด แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยไม่มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจึงถือไม่ได้ว่าเป็นการไม่ชอบด้วยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ ข้อ ๔๒ และเมื่อการมอบอำนาจดังกล่าวเป็นเพียงการตั้งตัวแทนไปดำเนินการรับจำนองที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะผู้แทนของกรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งเป็นนิติบุคคลประเภททบวงการเมืองย่อมมีอำนาจที่จะแต่งตั้งข้าราชการในกรมส่งเสริมสหกรณ์ไปดำเนินการแทนได้ การกระทำแทนในกรณีเช่นนี้ เป็นการกระทำในนามของกรมส่งเสริมสหกรณ์ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นกรมส่งเสริมสหกรณ์ย่อมต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้ ตามหลักเรื่องตัวการตัวแทนในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๒) ส่วนปัญหาที่ถามตาม (ข) ว่า การที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ชี้แจงว่ากรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนิติบุคคลประเภททบวงการเมือง การมอบอำนาจดังกล่าวเป็นการแสดงเจตนาทำนิติกรรมของนิติบุคคล ต้องอาศัยหลักตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่เรื่องอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ หรืออำนาจในการบริหารราชการใด ๆ จึงไม่อยู่ในบังคับของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ แต่อย่างใด เป็นการถูกต้องหรือไม่นั้น เมื่อวินิจฉัยว่าการปฏิบัติของกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นการชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวใน (๑) ก็เป็นการแสดงว่าคำชี้แจงของกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ได้ชี้แจงเช่นนั้นเป็นการถูกต้องแล้ว

(๓) ส่วนปัญหาที่ถามตาม (ก) ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายหรือบกพร่องดังกล่าวนี้ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ ข้อ ๕๐ หรือไม่ประการใดนั้น ตามที่ได้วินิจฉัยให้เหตุผลตลอดมาในเรื่องนี้ ไม่ปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำแต่ประการใด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่อยู่ในข่ายที่จะต้องรับผิดชอบ

ราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกรมซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดี หรือข้าราชการ ตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน แต่ถ้านายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเห็นสมควรเพื่อความเหมาะสมแก่การรับผิดชอบการปฏิบัติราชการในกรมนั้นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะแต่งตั้งข้าราชการคนหนึ่งคนใดซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้อธิบดีจะแต่งตั้งข้าราชการในกรมซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดี หรือข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้ากอง หรือเทียบเท่าขึ้นไป เป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่อธิบดีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น อธิบดีจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองอธิบดีปฏิบัติราชการแทนอธิบดีก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนอธิบดีต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์
(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๖๔