เรื่องเสร็จที่ ๖๔๙/๒๕๓๘

บันทึก

เรื่อง การใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา ๔๗

แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๑๑

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๑๐๑/๑๐๙๖๔ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งเป็นส่วนราชการทำหน้าที่ส่งเสริม กำกับ ดูแล สหกรณ์ต่าง ๆ เพื่อให้ดำเนินกิจการเป็นไปตามอุดมการณ์ หลักการ วิธีการ ข้อบังคับและกฎหมายโดยเฉพาะพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๑๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯดังกล่าวว่า การใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา ๔๗ จำเป็นต้องแจ้งให้สหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องภายใน ๓๐ วัน ก่อนทุกครั้งหรือไม่ กล่าวคือ หากสหกรณ์แห่งหนึ่งมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับกิจการและการเงินขึ้น โดยลักษณะของข้อบกพร่องนั้นกรมส่งเสริมสหกรณ์เข้าใจว่า แม้จะมีการสั่งให้ดำเนินการแก้ไขภายใน ๓๐ วันก็มิอาจแก้ไขให้ดีเช่นเดิมได้แล้ว ซึ่งปัญหากรณีเช่นนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้ง แต่มิอาจดำเนินประการใดได้ เนื่องจากขัดข้องในเงื่อนเวลา ๓๐ วันดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถใช้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์เพื่อแก้ไขปัญหาในสหกรณ์ให้ทันต่อเหตุการณ์ได้ อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายเพิ่มขึ้นต่อสหกรณ์อีก ตัวอย่างเช่น นโยบายรัฐบาลต้องการช่วยเหลือสมาชิกสหกรณ์ซึ่งเป็นเกษตรกร โดยคณะรัฐมนตรีอนุมัติเงินจำนวน ๒๐๐ ล้านบาทจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้องค์การคลังสินค้า (อคส.) เพื่อซื้อข้าวสารจากชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด (ชสท.) จำนวน ๘๐๐,๐๐๐ กระสอบ โดยให้สหกรณ์การเกษตร (สกก.) และชุมนุมสหกรณ์การเกษตรระดับจังหวัด (ชสก.) ที่มีโรงสีข้าวของตนเองรวม ๓๒ สหกรณ์ ส่งมอบข้าวสารให้ อคส. จำนวน ๖๙๗,๐๒๘ กระสอบ และ ชสท.ส่งมอบเอง จำนวน ๑๐๒,๙๗๒ กระสอบ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ชสก. สกก. และ ชสท. แทนที่จะนำข้าวเปลือกที่ได้จากการรวบรวมจากสมาชิกสหกรณ์แล้วทำการแปรรูปเป็นข้าวสารส่งให้ อคส. แต่กลับซื้อข้าวสารจากบุคคลภายนอกส่งให้แก่ อคส. เห็นได้ว่า เป็นการดำเนินกิจการขัดต่อนโยบายของรัฐ (มติ ครม.) ที่ต้องการให้ความช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งข้อบกพร่องดังกล่าวมิอาจแก้ไขให้ถูกต้องดังเดิมได้ แม้จะให้เวลาแก้ไข ๓๐ วันก็ตาม หรือกรณีประธานกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ได้กระทำการโดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจอันเป็นการกระทำที่ผิดต่อระเบียบของสหกรณ์ เช่น ชสท. กำหนดระเบียบชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ว่าด้วยการจัดซื้อและการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของชุมนุมสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๓๕ ในข้อ ๑๑ เกี่ยวกับอำนาจการจัดซื้อ การจัดจำหน่ายและการอนุมัติไว้ว่า ข้อ ๑๑ ฯลฯ สำหรับอำนาจการจัดซื้อ การจัดจำหน่ายและการอนุมัติของฝ่ายจัดการและของคณะกรรมการ มีดังนี้

๑๑.๑ การจัดซื้อสินค้าหรือบริการ ให้ปฏิบัติดังนี้

(๓) รายละไม่เกิน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้ผู้จัดการเป็นผู้อนุมัติ

(๔) รายละเกินกว่า ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้ประธานกรรมการพิจารณาและนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบ ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการสั่งซื้อปุ๋ยของ ชสท.ในระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ - มีนาคม ๒๕๓๘ จำนวน ๑๕ ครั้งเป็นการอนุมัติโดยประธานกรรมการซึ่งไม่มีอำนาจจึงเป็นการปฏิบัติผิดระเบียบ เห็นได้ว่าข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นนี้มิอาจแก้ไขให้กลับคืนเช่นเดิมได้แม้จะให้ระยะเวลา ๓๐ วันหรือกรณีการลงลายมือชื่อโดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ เช่น ชสท.กำหนดระเบียบชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ว่าด้วยการลงลายมือชื่อแทนชุมนุมสหกรณ์เพื่อให้มีผลผูกพันชุมนุมสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๓๔ ในข้อ ๔ (๓) ก. ว่า ฯลฯถ้าสั่งจ่ายครั้งละเกินกว่า ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท (ห้าล้านบาทถ้วน) จะต้องได้รับอนุมัติจากที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการหรือในเรื่องที่ได้มีมติของคณะกรรมการดำเนินการอนุมัติแล้วให้สั่งจ่ายได้ ข้อเท็จจริงได้ความว่ามีการจ่ายเงินเกินกว่า ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท(ห้าล้านบาทถ้วน) จำนวน ๒ ครั้ง โดยยังมิได้รับอนุมัติจากที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการหรือมีมติอนุมัติไว้แล้ว ถือเป็นการดำเนินกิจการที่ผิดระเบียบปฏิบัติของชสท. ซึ่งเป็นข้อบกพร่องที่มิอาจแก้ไขให้กลับคืนเช่นเดิมได้ แม้จะให้กำหนดระยะเวลา ๓๐ วัน กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงขอหารือว่าจากกรณีข้างต้นนั้น นายทะเบียนสหกรณ์จะสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๔๗ ออกคำสั่งตามอนุมาตรา (๑) หรือ (๒)หรือ (๓) ทันที โดยไม่แจ้งเป็นหนังสือสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือดังกล่าวประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) แล้ว เห็นว่า ระยะเวลาสามสิบวันนับแต่นายทะเบียนสหกรณ์ได้มีหนังสือสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๗[๑] นั้นเป็นการเปิด

---

[๑]มาตรา ๔๗ ในกรณีที่คณะกรรมการกระทำการไม่ถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ของตนจนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์จำกัด หรือสมาชิก หรือสหกรณ์จำกัดมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงินหรือการบัญชีตามรายงานการสอบบัญชีตามมาตรา ๔๔หรือกิจการหรือภาวะการเงินตามรายงานการตรวจสอบตามมาตรา ๔๕ ให้นายทะเบียนสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือผู้ตรวจการสหกรณ์ แล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นผู้รู้หรือพบข้อบกพร่องนั้นแจ้งเป็นหนังสือ สั่งให้คณะกรรมการดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าไม่แก้ไขให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลพอสมควรและนายทะเบียนสหกรณ์เห็นว่ายังไม่สมควรจะสั่งให้เลิกสหกรณ์จำกัดตามมาตรา ๕๑ แล้ว ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการดังต่อไปนี้ได้

(๑) ให้คณะกรรมการออกจากตำแหน่งกรรมการทั้งคณะหรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับการนั้นออกจากตำแหน่งกรรมการ

(๒) ให้ระงับการปฏิบัติบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์จำกัดหรือสมาชิก

(๓) ให้หยุดดำเนินการชั่วคราวเพื่อปฏิบัติการแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จตามวิธีการภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

โอกาสให้แก่คณะกรรมการที่จะดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ดังนั้น หากนายทะเบียนสหกรณ์จะออกคำสั่งตามมาตรา ๔๗ (๑) (๒) หรือ (๓) ทันทีโดยไม่ให้โอกาสแก่คณะกรรมการที่จะดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องเสียก่อนตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงไม่อาจกระทำได้เพราะจะเป็นการขัดต่อมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๑๑

(ลงชื่อ) อักขราทร จุฬารัตน
(นายอักขราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๓๘