

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การพิจารณาเพิกถอนคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๑๑๕/๑๒๑๐๖ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๓๓๒ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๑ และหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๘๓๓ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ ถึงกรมส่งเสริมสหกรณ์ แจ้งผลการพิจารณาการขอหารือและการขอทบทวนปัญหา ข้อกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกสมทบตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่า จะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้สหกรณ์ต้องมีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะนั้น (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง คุณสมบัติของสมาชิกสมทบตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ (เรื่องเสร็จที่ ๘๕๕/๒๕๕๑) และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอทบทวนปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกสมทบตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ (เรื่องเสร็จที่ ๕๑๔/๒๕๕๒))

กรมส่งเสริมสหกรณ์โดยอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ จึงได้มีคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ ๗๘๙/๒๕๕๒ เรื่อง การจดทะเบียนข้อบังคับสหกรณ์ กำหนดคุณสมบัติสมาชิกสมทบตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อเพิกถอนการรับจดทะเบียนข้อบังคับของสหกรณ์ทุกสหกรณ์ ทำให้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาลดผลกระทบจากการที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นกรณีคุณสมบัติของสมาชิกสมทบตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งคณะอนุกรรมการดังกล่าวได้เสนอให้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีมติให้นายทะเบียนสหกรณ์ยกเลิกคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าว

กรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะหน่วยงานซึ่งมีอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นกรรมการ และเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายว่า คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมีอำนาจที่จะดำเนินการตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการเพิกถอนคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ ๗๘๙/๒๕๕๒ เรื่อง การจดทะเบียนข้อบังคับสหกรณ์กำหนดคุณสมบัติสมาชิกสมทบตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๐๙ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมส่งเสริมสหกรณ์) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา ๑๕วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ (๘)^๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๔๙^๓ และมาตรา ๕๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ที่ ๗๘๘/๒๕๕๒ เรื่อง การจดทะเบียนข้อบังคับสหกรณ์กำหนดคุณสมบัติสมาชิกสมทบตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้เพิกถอนการรับจดทะเบียนข้อบังคับของสหกรณ์ทุกสหกรณ์ที่กำหนดคุณสมบัติสมาชิกสมทบเป็นบุคคลธรรมดา ไม่บรรลุนิติภาวะ หรือคนะบุคคล หรือนิติบุคคล เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น การจะเพิกถอนคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าวต้องพิจารณาว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่ และเมื่อไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์กรณีนี้ไว้เป็นการเฉพาะ การจะเพิกถอนคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าวจึงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ตามมาตรา ๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์

^๑ มาตรา ๑๕ ให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๑๖ ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) ออกระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือโต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะดำเนินการขึ้นเพราะการแสดงความเห็นเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย

^๔ มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

^๕ มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีกฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

ดังกล่าวมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะระงับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ซึ่งถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ปรากฏว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๙^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เฉพาะเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวหรือผู้บังคับบัญชาเท่านั้นที่มีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๔๙๕/๒๕๔๕^๘ และในกรณีนี้เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมิใช่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติจึงไม่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าว แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๐^๙ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลนโยบายและแนวทางในการพัฒนาการสหกรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และพิจารณา

^๖ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๘ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งให้รับบำนาญกรณีที่มีคำสั่งให้ไล่ออกข้าราชการภายหลังจากที่ผู้นั้นเกษียณอายุราชการและได้ใช้สิทธิรับบำนาญไปแล้ว ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตัวนมาก ที่ นร ๐๖๐๖/๔๘๐ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ ถึงกระทรวงศึกษาธิการ

^๙ มาตรา ๑๐ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบายและแนวทางในการพัฒนาการสหกรณ์ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(๒) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการสหกรณ์ ให้สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๓) กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนการขยายธุรกิจและกิจการของสหกรณ์ รวมทั้งการร่วมมือกับภาคเอกชนให้มีส่วนในการพัฒนาการสหกรณ์

(๔) กำหนดแนวทางในการประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือภาคเอกชน เพื่อให้การส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสหกรณ์

(๕) พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคตลอดจนข้อขัดข้องที่ทำให้นโยบายและแผนการพัฒนาการสหกรณ์ไม่อาจบรรลุเป้าหมาย

(๖) พิจารณาเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(๗) มีอำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

แก้ไขปัญหาและอุปสรรคตลอดจนข้อขัดข้องที่ทำให้นโยบายและแผนการพัฒนากการสหกรณ์ไม่อาจบรรลุเป้าหมายก็ตาม แต่ก็ได้บัญญัติให้คณะกรรมการพัฒนากการสหกรณ์แห่งชาติมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์แต่อย่างใด ดังนั้น คณะกรรมการพัฒนากการสหกรณ์แห่งชาติจึงไม่สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการเพิกถอนคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ ๗๘๙/๒๕๕๒ เรื่อง การจดทะเบียนข้อบังคับสหกรณ์กำหนดคุณสมบัติสมาชิกสมทบตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้

อนึ่ง หากกรมส่งเสริมสหกรณ์เห็นว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกสมทบอาจทำให้เกิดข้อขัดข้องต่อระบบสหกรณ์ ก็ควรดำเนินการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อไป

(ลงชื่อ) อัคร จารุจินดา
(นายอัคร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๕๔