

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๗๒
แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๑๑๕/๑๐๐๓๙ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์ ในฐานะฝ่ายเลขานุการของ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองเรื่องอุทธรณ์ เพื่อให้ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๓๘ ประกอบกับมาตรา ๔๔ และมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนี้

๑. มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า

“คำสั่งใด ๆ ตามมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ให้ผู้มีส่วนได้เสีย อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นที่สุด”

เนื่องจากคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมีความเห็นแตกต่างกันว่า ผู้ที่สามารถอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ ที่อาศัยอำนาจ ตามมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ คือบุคคลใดบ้าง โดยเมื่อพิจารณาคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วมีความเห็นแตกต่างกันว่า คำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายถึง คณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์ ซึ่งเป็นผู้แทนของสหกรณ์และต้องปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ หรือให้ตีความ โดยกว้างให้หมายรวมถึงบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อมจากคำสั่งนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน

๒. มาตรา ๓๘ ประกอบกับมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓๘ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียน ให้แจ้งคำสั่งพร้อมด้วย เหตุผลเป็นหนังสือไปยังคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์โดยไม่ชักช้า

คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์มีสิทธิยื่นคำอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนต่อคณะกรรมการ พัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่ง

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นที่สุด”

มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า

“การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับจะกระทำได้ก็แต่โดยมติของที่ประชุมใหญ่ และต้องนำ ข้อบังคับที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ที่ประชุมใหญ่ลงมติ เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์ได้จดทะเบียนแล้วให้มีผลใช้บังคับได้

ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับโดยการเปลี่ยนชื่อสหกรณ์ ให้สหกรณ์
คืนใบสำคัญรับจดทะเบียน และให้นายทะเบียนสหกรณ์ออกใบสำคัญรับจดทะเบียนการเปลี่ยนชื่อ
ให้แก่สหกรณ์ด้วย

การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับและการเปลี่ยนชื่อของสหกรณ์นั้น ย่อมไม่กระทบ
กระเทือนถึงสิทธิหรือความรับผิดชอบใด ๆ ของสหกรณ์

ให้นำความในมาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ มาใช้บังคับแก่การแก้ไข
เพิ่มเติมข้อบังคับโดยอนุโลม”

เนื่องจากผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ที่อาศัยอำนาจ
ตามมาตรา ๔๔ กฎหมายได้กำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา ๓๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ตาม
มาตรา ๓๘ กำหนดไว้เฉพาะคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ
ของสหกรณ์ จะมีได้ก็ต่อเมื่อสหกรณ์จดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหกรณ์ และมีข้อบังคับเป็นของตนเอง
จึงไม่มีคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์แล้ว ดังนั้น ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา ๔๔
ควรหมายถึงบุคคลใด จะเป็นคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ตามมาตรา ๕๑ สมาชิกสหกรณ์
หรือบุคคลอื่นใด

๓. มาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า

“สหกรณ์ที่ถูกสั่งเลิกตามมาตรา ๗๑ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนา
การสหกรณ์แห่งชาติ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่
ได้รับคำสั่ง และให้นายทะเบียนสหกรณ์ส่งคำอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ
โดยไม่ชักช้า

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นที่สุด”

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติ
สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ คือบุคคลใด คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ในฐานะผู้แทนของสหกรณ์
กรรมการบางคน สมาชิกสหกรณ์ หรือบุคคลอื่นใด

กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงขอหารือข้อกฎหมายว่า ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน
สหกรณ์ตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๓๘ ประกอบกับมาตรา ๔๔ และมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติ
สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ คือบุคคลใดบ้าง เพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพัฒนา
การสหกรณ์แห่งชาติเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมสหกรณ์
โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว
มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

^๑มาตรา ๒๖ คำสั่งใด ๆ ตามมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ให้ผู้มีส่วนได้เสีย
อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นที่สุด

มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา ๒๐^๖ มาตรา ๒๒^๗ มาตรา ๒๔^๘ และมาตรา ๒๕^๙ ต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติได้ ดังนั้น ความหมายของผู้มีส่วนได้เสียจึงต้องพิจารณาจากคำสั่งที่ออกตามมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ในแต่ละกรณีว่า ผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิอุทธรณ์คือผู้ใด ซึ่งต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นแต่ละกรณีไป ว่าสิทธิของผู้นั้นถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งที่นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ออกหรือไม่ ทั้งในด้านที่เป็นคนหรือได้ประโยชน์และด้านที่เป็นภาระเป็นโทษ หรือเสียประโยชน์ หากพิจารณาแล้วปรากฏว่าสิทธิของผู้นั้นถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่ง ผู้นั้นก็เป็นผู้มีส่วนได้เสียซึ่งมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติได้

ประเด็นที่สอง การอุทธรณ์ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์ไม่รับจดทะเบียนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสหกรณ์ ตามมาตรา ๔๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๒๐ ถ้าที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้

มาตรา ๒๒ ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบ ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(๒) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก

(๓) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(๔) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับการนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการ

มาตรา ๒๔ ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ให้นายทะเบียนสหกรณ์ตั้งคณะกรรมการชั่วคราว มีอำนาจหน้าที่และสิทธิเช่นเดียวกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ และให้อยู่ในตำแหน่งไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่แต่งตั้ง

ก่อนที่จะพ้นจากตำแหน่งให้คณะกรรมการชั่วคราวจัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งกรรมการขึ้นใหม่ทั้งคณะตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับ

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้กรรมการบางคนพ้นจากตำแหน่ง ให้คณะกรรมการส่วนที่เหลือเรียกประชุมใหญ่เลือกตั้งผู้เป็นกรรมการแทนภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่กรรมการพ้นจากตำแหน่ง ถ้าไม่ได้เลือกตั้งหรือเลือกตั้งผู้เป็นกรรมการไม่ได้ตามกำหนดเวลาให้นายทะเบียนสหกรณ์ตั้งสมาชิกเป็นกรรมการแทน ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งนั้นอยู่ในตำแหน่งกรรมการเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา ๔๔ การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ จะกระทำได้อีกแต่โดยมติของที่ประชุมใหญ่ และต้องนำข้อบังคับที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ประชุมใหญ่ลงมติเมื่อนายทะเบียนสหกรณ์ได้จดทะเบียนแล้วให้มีผลใช้บังคับได้

ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับโดยการเปลี่ยนชื่อสหกรณ์ ให้สหกรณ์คืนใบสำคัญรับจดทะเบียน และให้นายทะเบียนสหกรณ์ออกใบสำคัญรับจดทะเบียนการเปลี่ยนชื่อให้แก่สหกรณ์ด้วย

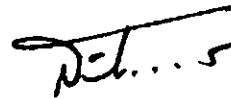
การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับและการเปลี่ยนชื่อของสหกรณ์นั้น ย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิหรือความรับผิดชอบใด ๆ ของสหกรณ์

ให้นำความในมาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ มาใช้บังคับแก่การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ ได้กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับให้กระทำโดยมติของที่ประชุมใหญ่ และการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับเป็นการดำเนินการภายหลังจากที่ได้มีการจดทะเบียนสหกรณ์แล้ว แม้ว่ามาตรา ๔๔ จะให้นำมาตรา ๓๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ก็ให้นำมาตรา ๓๘ ส่วนที่กำหนดให้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์มีสิทธิยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมาใช้กับกรณีนี้ไม่ได้ เพราะขั้นตอนการจัดตั้งสหกรณ์เสร็จสิ้นแล้ว ไม่มีคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์อีก คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่มีในขณะแก้ไขข้อบังคับจึงเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์ และเนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับกระทำโดยมติของที่ประชุมใหญ่ ดังนั้น สมาชิกสหกรณ์จึงเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งของนายทะเบียนและมีสิทธิอุทธรณ์ด้วย

ประเด็นที่สาม การอุทธรณ์ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งเลิกสหกรณ์ตามมาตรา ๗๒^๕ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ กำหนดให้สหกรณ์ที่ถูกสั่งเลิกตามมาตรา ๗๑^๔ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ในกรณีนี้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งเลิกสหกรณ์มิใช่เพียงสหกรณ์ที่ถูกสั่งเลิกเท่านั้น แต่ยังรวมถึงคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ และสมาชิกของสหกรณ์ด้วย ดังนั้น บุคคลดังกล่าวจึงเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเลิกสหกรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ



(นายดิศพัทธ์ โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๔

มาตรา ๓๘ ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียน ให้แจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์โดยไม่ชักช้า

คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์มีสิทธิยื่นคำอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติโดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นที่สุด

มาตรา ๗๒ สหกรณ์ที่ถูกสั่งเลิกตามมาตรา ๗๑ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง และให้นายทะเบียนสหกรณ์ส่งคำอุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติโดยไม่ชักช้า

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นที่สุด

มาตรา ๗๑ นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งเลิกสหกรณ์ได้เมื่อปรากฏว่า

(๑) สหกรณ์ไม่เริ่มดำเนินการภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่จดทะเบียนหรือหยุดดำเนินการติดต่อกันเป็นเวลาสองปีนับแต่วันที่หยุดดำเนินการ

(๒) สหกรณ์ไม่ส่งสำเนาบัญชีและรายงานประจำปีต่อนายทะเบียนสหกรณ์เป็นเวลาสามปีติดต่อกัน

(๓) สหกรณ์ไม่อาจดำเนินการให้เป็นผลดี หรือการดำเนินการของสหกรณ์ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือประโยชน์ส่วนรวม