

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การมอบอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่
ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ได้มีหนังสือที่ กษ ๐๔๐๑/๓๕๕๖ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า โดยที่มาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๕๕ พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้แก้ไขมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ จากคำว่า “ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์” เป็น “อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์” และคำว่า “กระทรวงเกษตรและสหกรณ์” เป็น “กรมส่งเสริมสหกรณ์” จากการแก้ไขดังกล่าวทำให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์แทนปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะนายทะเบียนได้มีคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ที่ ๑๐๗๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๗ มอบหมายอำนาจหน้าที่บางประการให้แก่อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และข้าราชการในสังกัดกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ปฏิบัติการแทนในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๕๕๘/๒๕๕๕ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ แต่การมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในสายการปกครองบังคับบัญชาเนื่องจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ต่างมีฐานะเป็นกรม อธิบดีจึงมีฐานะเท่าเทียมกัน การที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายงานให้ข้าราชการในสังกัดกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์โดยตรง ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการบังคับบัญชา ดังนั้น หากนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายหน้าที่ หรือมอบอำนาจให้เฉพาะอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์เพียงผู้เดียวแล้ว อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์มอบอำนาจต่อให้ข้าราชการในสังกัดปฏิบัติการแทนก็จะทำให้เกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้นและเป็นไปตามหลักการบังคับบัญชา ทั้งนี้ มาตรา ๑๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้บัญญัติว่า “บรรดาอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการดำเนินการอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ นายทะเบียนสหกรณ์อาจมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายให้ปฏิบัติการแทนได้” กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ จึงขอหารือว่า หากนายทะเบียนสหกรณ์ได้มอบอำนาจบางประการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ และในคำสั่งมอบอำนาจนั้นได้ระบุให้ผู้รับมอบอำนาจสามารถมอบอำนาจ ต่อได้ ลักษณะเช่นนี้สามารถทำได้หรือไม่

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๒๖๔ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมตรวจบัญชีสหกรณ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์) แล้วเห็นว่า มาตรา ๓๘^๑ และมาตรา ๓๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.

^๑ มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

(๑) นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๓) รัฐมนตรีว่าการทบวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง ปลัดทบวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๔) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๕) ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๖) ปลัดทบวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดทบวง ผู้ช่วยปลัดทบวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๗) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๘) ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการในกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง หรือส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ได้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

(๙) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๓๙ เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ โดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๓๘ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปตาม มาตรา ๓๘ (๙) ก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

๒๕๓๕ ได้วางหลักทั่วไปในการมอบอำนาจว่า ถ้ากฎหมายในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๘ ปฏิบัติราชการแทนได้ แต่ผู้ได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนดังกล่าวนั้น จะมอบอำนาจต่อไปให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นอีกไม่ได้ เว้นแต่การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในบางกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๘ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปได้ตามมาตรา ๓๘ (๙) เท่านั้น และตามมาตรา ๑๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้บัญญัติให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ และนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นรองนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย โดยมาตรา ๑๖^๔ วรรคหนึ่ง

^๖ มาตรา ๑๕ ให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์

ให้นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นรองนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย

การแต่งตั้งตามวรรคสองให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๔ มาตรา ๑๖ ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบ ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

(๒) กำหนดระบบบัญชีและมาตรฐานการสอบบัญชีตลอดจนสมุดและแบบรายงานต่าง ๆ ที่สหกรณ์ต้องยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์ รวมทั้งแบบพิมพ์อื่น ๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) แต่งตั้งผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจการสหกรณ์ และผู้ชำระบัญชี

(๔) ออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบ หรือไต่สวนเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินงาน หรือฐานะการเงินของสหกรณ์

(๕) สั่งให้ระงับการดำเนินงานทั้งหมดหรือบางส่วนของสหกรณ์ หรือให้เลิกสหกรณ์ ถ้าเห็นว่าสหกรณ์กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือสมาชิก

(๖) ถอนชื่อสหกรณ์ออกจากทะเบียนสหกรณ์

(๗) จัดทำรายงานประจำปีแยกตามประเภทสหกรณ์เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

(๘) ออกระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์

(๙) กระทำการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

บรรดาอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการดำเนินการอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ นายทะเบียนสหกรณ์อาจมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายให้ปฏิบัติการแทนได้

แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ และในวรรคสองและวรรคสาม ได้บัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจของนายทะเบียนไว้โดยอาจมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายให้ปฏิบัติการแทนได้ และการมอบอำนาจดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้วางบทบัญญัติ เรื่องการมอบอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ไว้อย่างชัดเจน เป็นการเฉพาะแล้ว และเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นแล้วตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยผลของมาตรา ๑๒๒^๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ จึงเป็นนายทะเบียนสหกรณ์ และอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ได้อำนาจตามมาตรา ๑๖^๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ที่ ๑๐๗๖/๒๕๔๗ เรื่อง มอบอำนาจหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ มอบอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์และข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัดในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์จึงเป็นการมอบอำนาจตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ

สำหรับประเด็นที่ว่า นายทะเบียนสหกรณ์จะระบุไว้ในคำสั่งมอบอำนาจให้ผู้รับมอบอำนาจสามารถมอบอำนาจต่อได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อมาตรา ๑๖^๗ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้นายทะเบียนสหกรณ์อาจมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายให้ปฏิบัติการแทนได้ และการมอบอำนาจดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่มิได้บัญญัติให้บุคคลที่ได้รับมอบอำนาจจากนายทะเบียนสหกรณ์สามารถมอบอำนาจต่อไปอีกได้ จึงต้องพิจารณาตามหลักทั่วไปในการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๙^๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งกำหนดว่า ผู้ได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน จะมอบอำนาจต่อไปให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นอีกไม่ได้ เว้นแต่การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในบางกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๘ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปได้ตาม

การมอบอำนาจตามวรรคสองให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๕ มาตรา ๑๒๒ ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้แก้ไขคำว่า “ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์” เป็น “อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์” และคำว่า “กระทรวงเกษตรและสหกรณ์” เป็น “กรมส่งเสริมสหกรณ์”

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

มาตรา ๓๘ (๙) เท่านั้น ดังนั้น ตามปัญหาที่หารือ เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์คืออธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีคำสั่งมอบอำนาจให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์และข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัด ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว ย่อมไม่อาจจะระบุในคำสั่งมอบอำนาจให้ผู้รับมอบอำนาจดังกล่าวสามารถมอบอำนาจต่อไปได้อีก

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘