

การจัดการความรู้และองค์ความรู้(KM)

เรื่อง

การแก้ไขข้อบกพร่องของสหกรณ์ (การอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา ๒๒ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

หลักกฎหมายและแนวทางการอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา ๒๒ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๑. หลักกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา ๒๒ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งที่แก้ไขเพิ่มเติม วางหลักกฎหมายไว้ว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอันอาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบ ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(๒) ให้คณะกรรมการดำเนินการระงับการปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรืออาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก”

...

จากหลักกฎหมายดังกล่าว คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์สั่งการให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องของสหกรณ์ตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดตาม (๑) และสั่งการให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องฯ ตาม (๒) เป็นคำสั่งที่บังคับให้สหกรณ์กระทำการโดยมีผลผูกพันทางกฎหมายให้สหกรณ์ต้องปฏิบัติตาม ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ความหมายและลักษณะของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครอง มีการนิยามไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นิยามไว้ว่า

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

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

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง”

จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้นิยามความหมายของคำสั่งทางปกครองไว้สองความหมายคือความ โดยแท้ตาม (๑) และความหมายตามที่กฎกระทรวงกำหนดตาม (๒)

สำหรับความหมายของคำสั่งทางปกครองโดยแท้ สามารถอธิบายองค์ประกอบได้ดังต่อไปนี้

๑. เป็นการกระทำ ...

๑. เป็นการกระทำโดย “เจ้าหน้าที่” ซึ่งตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ให้นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

๒. เป็นมาตรการที่เกิดจากการใช้อำนาจรัฐประเภทอำนาจทางปกครอง เป็นการกระทำฝ่ายเดียวที่เหนือกว่า วินิจฉัยสั่งการโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน ทำให้เห็นว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่โดยมิได้ใช้อำนาจที่เหนือกว่า ในการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนิติสัมพันธ์กับเอกชนตามกฎหมายเอกชน

๓. เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย (กำหนดนิติสัมพันธ์) คำสั่งทางปกครองจะต้องมุ่งประสงค์เพื่อให้เกิดผลทางกฎหมายอันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล การกระทำที่มีได้เป็นการกอนิติสัมพันธ์ขึ้นใหม่ เช่น การให้ข้อมูลข่าวสาร คำแนะนำ หรือการอธิบายความเข้าใจ มิใช่เป็นคำสั่งทางปกครอง เพราะ ไม่มีผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นใหม่ เพียงแต่เป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองเดิมเท่านั้น

๔. เกิดผลเฉพาะกรณี คำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องกระทำโดยมุ่งกำหนดสภาพทางกฎหมายที่เป็นอยู่ในกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ โดยสภาพจะต้องมุ่งใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยตรง แม้ในตัวคำสั่งจะไม่ระบุชื่อบุคคลไว้ก็ได้ ซึ่งอาจจะเป็นคำสั่งรวมหรือคำสั่งทั่วไปใช้บังคับกับกลุ่มบุคคลก็ได้

๕. มีผลภายนอกโดยตรง หากการทำคำสั่งทางปกครองนั้นอยู่ในขั้นตอนการเตรียมการหรือพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาจะเปลี่ยนแปลงเช่นใดก็ได้ กรณีดังกล่าวนี้ถือว่าอยู่ขั้นตอนที่มีผลภายใน ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองที่สมบูรณ์จะต้องมีการแสดงออกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบคำสั่งนั้น ดังนั้น การพิจารณาคำสั่งว่าจะมีผลภายในหรือภายนอกนั้นต้องพิจารณาเนื้อหาของคำสั่งเป็นสำคัญ

จากการให้ความหมายและลักษณะของคำสั่งทางปกครอง เราสามารถให้ลักษณะของคำสั่งตามมาตรา ๒๒ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ ได้ดังนี้

๑. เป็นการกระทำหรือเป็นผลิตผลอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ (นายทะเบียนสหกรณ์)
๒. เป็นการใช้อำนาจทางปกครองของตามกฎหมาย (พระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ)
๓. เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่ง (นายทะเบียนสหกรณ์) มีอำนาจบังคับให้อีกฝ่ายหนึ่ง (สหกรณ์) ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ในลักษณะต้องกระทำการหรือห้ามมิให้กระทำการตามวิธีการที่กำหนดไว้ในคำสั่งและต้องปฏิบัติตามในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งนั้นด้วย
๔. มีผลเฉพาะสหกรณ์เกิดข้อบกพร่องโดยเฉพาะเจาะจง
๕. มีผลออกไปสู่ภายนอกฝ่ายปกครอง กล่าวคือ เป็นคำสั่งที่ต้องมีผลออกไปสู่สหกรณ์ซึ่งเป็นองค์กรภายนอก

นอกจากนั้น ...

นอกจากนี้แล้ว เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ วางหลักไว้ว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้” หมายความว่า ในกรณีการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ จะต้องนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางมาใช้บังคับเสมอ แต่ถ้าในเรื่องใดที่กฎหมายเฉพาะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ไม่ต่ำกว่ากฎหมายกลางอยู่แล้ว ให้ปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะ ดังนั้น ในกรณีการออกคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา ๒๒ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ จะต้องนำหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกลางมาใช้บังคับ ก็ต่อเมื่อกฎหมายเฉพาะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานการปฏิบัติราชการที่ต่ำกว่ากฎหมายกลางเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองให้ปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะ แม้จะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ที่ให้หลักประกันความเป็นต่ำกว่ากฎหมายกลางก็ตาม ทั้งนี้ตามมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา ๒๒ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ สหกรณ์ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้วตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่ากฎหมายกลางหรือไม่

๒. การอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา ๒๒ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เราได้ทำการศึกษามาแล้วว่าคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา ๒๒ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ เป็นคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การอุทธรณ์เกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ วางหลักกฎหมายไว้ว่า “คำสั่งใด ๆ ตามมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ ให้ผู้มีส่วนได้เสียอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง”

แต่ในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๒ และมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ซึ่งพระราชบัญญัติ

ดังกล่าวได้ยกเลิกมาตรา ๒๖ ส่งผลให้ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา ๒๒ (๑) และ (๒) อีกต่อไป เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ กรณีต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์ ได้ดังต่อไปนี้

๑. ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ...

(๑) ผู้สิทธิอุทธรณ์ ต้องเป็นผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับหรือผู้ซึ่งสิทธิของตนจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่ง เป็นไปตามนิยามคำว่า **คู่กรณี** ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งก็คือ สหกรณ์ นั้นเอง

(๒) คำสั่งทางปกครอง ต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ และต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุชื่อสหกรณ์ ที่อยู่ ข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงที่ใช้สนับสนุนข้อโต้แย้งดังกล่าว หรือข้อกฎหมาย (ถ้ามี) ความประสงค์ในการอุทธรณ์ และลงลายมือชื่อผู้แทนสหกรณ์ และแนบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณา ตามมาตรา ๔๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(๓) กรณีในคำสั่งมิได้ระบุสิทธิอุทธรณ์ รายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนว่าจะต้องยื่นกับใคร ยื่น ณ สถานที่ใดและต้องยื่นภายในระยะเวลาเท่าใด ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ เริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งสิทธิอุทธรณ์ และรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สหกรณ์สามารถปกป้องสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ และระยะเวลาดังกล่าวสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่ง ตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(๔) ในการกรณีในคำสั่งมีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์และรายละเอียดที่เกี่ยวข้องโดยถูกต้องแล้ว ให้สหกรณ์ยื่นคำอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ผู้ออกคำสั่ง **ภายใน ๑๕ วัน** นับแต่ วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ทั้งนี้ คำอุทธรณ์อาจยื่นโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการนับระยะเวลาอุทธรณ์ให้ถือว่าวันที่ส่งคำอุทธรณ์แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันยื่นคำอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ถ้าคำอุทธรณ์ที่ได้ยื่นไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดใน (๑) (๒) หรือยื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลา หรือไม่ใช้คำอุทธรณ์ ให้นายทะเบียนสหกรณ์ผู้ออกคำสั่งพิจารณาและแจ้งการไม่รับคำอุทธรณ์พร้อมเหตุผลให้สหกรณ์ทราบต่อไป

(๕) ภายในกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ สหกรณ์อาจขอแก้ไขเพิ่มเติมอุทธรณ์หรือส่งเอกสารชี้แจงเพิ่มเติมได้ โดยทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้แทนสหกรณ์

(๖) นายทะเบียนสหกรณ์ผู้ออกคำสั่งจะต้องพิจารณาอุทธรณ์และแจ้งให้สหกรณ์ทราบผลการพิจารณาภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่รับอุทธรณ์ และให้ถือปฏิบัติในแต่ละกรณี ดังนี้

(๖.๑) หากเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้นายทะเบียนสหกรณ์ผู้ออกคำสั่ง ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งของตนภายใน ๓๐ นับแต่วันที่รับอุทธรณ์

(๖.๒) หากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้นายทะเบียนสหกรณ์ผู้ออกคำสั่งแจ้งสหกรณ์ ทราบผลการพิจารณาภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่รับอุทธรณ์ พร้อมแจ้งให้สหกรณ์ทราบถึงสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา ๔๙ ประกอบมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(๗) การอุทธรณ์ ...

(๗) การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่นายทะเบียนสหกรณ์ผู้ออกคำสั่งพิจารณาแล้วมีเหตุผลอันสมควร และสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนได้ ตามมาตรา ๔๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ