

○ คำพิพากษา

(ด. ๑๘)



คดีหมายเลขดำที่ ๔๕๘/๒๕๕๘

คดีหมายเลขแดงที่ ๓๕๐/๒๕๕๗

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองกลาง

วันที่ ๙ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

ระหว่าง	{	นายเสริมศักดิ์ เข้มไธ	ผู้ฟ้องคดี
		นายทะเบียนสหกรณ์	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คำพิพากษาเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกกระเบื้องโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้เป็นคดีที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการ
กฤษฎีกา เรื่องร้องทุกข์รับที่ ๔๑๘/๒๕๕๒ ตามนัยมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราช
บัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนครสวรรค์
จำกัด ตั้งแต่วันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๓๖ เลขทะเบียนสมาชิก ๒๐๑๕๕ ดำรงตำแหน่ง
กรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนครสวรรค์ จำกัด โดยทำหน้าที่รองประธาน
กรรมการดำเนินการคนที่ ๑ ซึ่งเป็นตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกให้ปฏิบัติหน้าที่



ในนามของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนครสวรรค์ จำกัด ในการดำเนินการกิจการทั้งปวง อันเป็นการดำเนินการประกอบอาชีพโดยปกติที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกกระเบียบ ว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติ ในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่าระเบียบ ทั้งสองฉบับดังกล่าวประกาศใช้โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดี ออกกระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เนื่องจาก

๑. ไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ออกกระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ อันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้ให้อำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกกระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าว

๓. การออกกระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติ มาตรา ๖๕๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากการกู้ยืมเงินไม่ได้กำหนด เพดานเงินกู้ไว้

๔. การออกกระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติ มาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าพนักงาน กระทำการโดยไม่มีหน้าที่หรือกระทำการเกินกว่าอำนาจหน้าที่

๕. การออกกระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติ มาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าพนักงาน กระทำการโดยมิชอบทำให้สหกรณ์เสียหาย

๖. ระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ เนื่องจากชื่อระเบียบต้องตามด้วยชื่อส่วนราชการ ที่ออกกระเบียบ

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกกระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่ง



กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนครสวรรค์ จำกัด และคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ครูนครสวรรค์ จำกัด ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากเดิมสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนครสวรรค์ จำกัด ได้ออกระเบียบโดยอาศัยอำนาจของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนครสวรรค์ จำกัด โดยกำหนดให้สมาชิกที่กู้เงินสามัญส่งชำระคืนเงินกู้ได้ไม่เกิน ๗๒ งวด(เดือน) แต่ถ้าสมาชิกมีเหตุผลและความจำเป็นคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนครสวรรค์ จำกัด อาจขยายระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ไม่เกิน ๑๒๐ งวด(เดือน) ได้เป็นการเฉพาะราย ดังปรากฏตามสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนครสวรรค์ จำกัด ครั้งที่ ๒/๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๒ และสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนครสวรรค์ จำกัด ครั้งที่ ๔/๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ต่อมา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก พ.ศ. ๒๕๔๒ (ประกาศ ณ วันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๒) กำหนดให้เงินกู้สามัญมีระยะเวลาชำระคืนไม่เกิน ๖ ปี ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบดังกล่าวโดยระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ (ประกาศ ณ วันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๔) กำหนดให้เงินกู้สามัญมีระยะเวลาชำระคืนเป็นไปตามระเบียบของแต่ละสหกรณ์แต่ต้องไม่เกิน ๑๐๐ งวด(เดือน) ทำให้สหกรณ์ออมทรัพย์ครูนครสวรรค์ จำกัด ไม่สามารถอนุมัติให้สมาชิกซึ่งเป็นลูกหนี้เงินกู้ขยายระยะเวลาการชำระหนี้เงินต้นได้ถึง ๑๒๐ งวด(เดือน) ตามที่ได้ปฏิบัติมา

ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขระเบียบดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการและกฎหมาย

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกกระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ นั้น เป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้การเงินของสหกรณ์เป็นไปเพื่อประโยชน์



ของสหกรณ์และสมาชิกของสหกรณ์ตามมาตรา ๔ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ได้กระทำการโดยละเมิดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะในการออกระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ได้ออกระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวโดยไม่มีอำนาจหรือเกินอำนาจหน้าที่ และการออกระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่ต้องออกในนามของส่วนราชการแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวโดยกำหนดระยะเวลาการชำระคืนเงินต้นของเงินกู้สามัญและการกำหนดมิให้บุคคลค้าประกันเงินกู้พิเศษ นั้น เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการดังกล่าวได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้ออกระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น เป็นการกระทำที่เป็นไปไม่ได้เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกระเบียบดังกล่าวเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๒ แต่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๒ และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงออกระเบียบดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีอำนาจ

กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกระเบียบดังกล่าวตามมาตรา ๑๖ (๘) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้การเงินของสหกรณ์เป็นไปเพื่อประโยชน์ของสหกรณ์และสมาชิกของสหกรณ์ ตามมาตรา ๔ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบหรือคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๑๖ (๘) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์



พ.ศ. ๒๕๔๒ ต้องมีองค์ประกอบ ๒ ประการ คือ ประการแรก เพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และประการที่สอง เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ แต่ละแบบทั้งสองฉบับดังกล่าวมิได้เป็นไปตามมาตรา ๑๖ (๘) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างใด และบทบัญญัติในมาตรา ๔ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินหรือการดำเนินกิจการให้กู้เงินของสหกรณ์แต่อย่างใด โดยมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับคำจำกัดความ มาตรา ๓๓ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการจัดตั้งสหกรณ์ และมาตรา ๔๖ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจกระทำการของสหกรณ์ บทบัญญัติทั้ง ๓ มาตราดังกล่าว มิได้บัญญัติถึงอำนาจในการออกระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดี ความจำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์แต่อย่างใด

กรณีที่ระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวเจาะจงใช้บังคับเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเพื่อประโยชน์ของสหกรณ์และสมาชิกของสหกรณ์ ระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวควรใช้บังคับกับสหกรณ์ทุกประเภท เนื่องจากสหกรณ์ประเภทอื่นๆ น่าจะมีปัญหาการชำระคืนเงินกู้มากกว่าสหกรณ์ประเภทออมทรัพย์ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดต่อสหกรณ์ออมทรัพย์ทั่วประเทศ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดว่าการชำระหนี้ต้องกระทำให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาเท่าใด และตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้บัญญัติกำหนดระยะเวลาชำระคืนเงินกู้เหมือนกับกฎหมายสถาบันการเงินอื่นๆ และมีได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจกำหนดได้

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านเอกสารประกอบคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนี้

๑. บันทึกข้อความของกองสหกรณ์พาณิชย์และชนกิจ กลุ่มพัฒนาระบบการจัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ ที่ กษ ๑๑๑๐/๓๑๗๘ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ถึงอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผ่านผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านการบริหารจัดการสหกรณ์



ผ่านเลขานุการกรม โดยจากบันทึกข้อความดังกล่าวผู้ฟ้องคดีเห็นว่าความเห็นของ
กองสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจนั้น ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. บันทึกข้อความของกองสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ กลุ่มพัฒนาระบบ
การจัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ ที่ กษ ๑๑๑๐/๓๑๗๘ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ถึง
อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผ่านผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านการบริหารจัดการสหกรณ์
ซึ่งเลขานุการกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้เห็นด้วยกับกองสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจในการ
กำหนดระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการ
ให้เงินกู้แก่สมาชิก พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีได้ให้ความเห็นในข้อกฎหมายแต่ประการใด
และการที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มีความเห็นว่าเป็น เพื่อให้สหกรณ์ออมทรัพย์มีกรอบการ
ให้เงินกู้เป็นไปในแนวเดียวกันและลดความเสี่ยง สมควรกำหนดระเบียบตามที่กองสหกรณ์
พาณิชย์และธนกิจเสนอ นั้น เป็นความเห็นส่วนตัวมิได้มีข้อกฎหมายประกอบความเห็น
แต่ประการใด

๓. บันทึกข้อความ กองสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ กลุ่มพัฒนาระบบ
การจัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ ที่ กษ ๑๑๑๐/๓๑๗๘ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ถึง
อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

๔. บันทึกข้อความ กองสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ กลุ่มพัฒนาระบบการ
จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ ที่ กษ ๑๑๑๐/๓๕๐ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒

๕. บันทึกเหตุผลและความจำเป็นในการออกระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์
ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก พ.ศ. ๒๕๔๒

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การออกระเบียบที่ถูกต้องและมีอำนาจตามกฎหมาย
จะต้องมีการอ้างอำนาจตามกฎหมายไว้ในระเบียบ แต่ระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์
ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก (ฉบับที่ ๒)
พ.ศ. ๒๕๔๔ ไม่มีการอ้างว่ากฎหมายใดให้อำนาจในการออกระเบียบดังกล่าว จึงเป็น
การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกระเบียบดังกล่าวโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่
โดยทุจริต และในระเบียบดังกล่าว นางวรรณ รัตนวราหะ รองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์
รักษาการแทนอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดี



เป็นผู้ลงนามซึ่งเป็นการลงนามโดยไม่มีอำนาจ เพราะเป็นเพียงแต่ผู้รักษาราชการแทน และผู้ปฏิบัติราชการแทนเท่านั้น มิได้เป็นผู้มีอำนาจในการออกระเบียบดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การเพิ่มเติมว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้กระทำการละเมิด บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าว ออกตามมาตรา ๕ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ และข้อ ๒ ข้อ ๕๕ ข้อ ๖๓ และข้อ ๘๗ ของข้อบังคับของสหกรณ์ออมทรัพย์ ครูนครสวรรค์ จำกัด และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ในการออกระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าว อันเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการโดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ การออกระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวก็เพื่อให้สหกรณ์บริหารการเงิน(ให้เงินกู้แก่สมาชิก) ให้เป็นไปตาม ความประสงค์ของสมาชิกสหกรณ์ทั่วทุกคน มิใช่ให้แต่เฉพาะสมาชิกคนใด คนหนึ่งเท่านั้น การให้เงินกู้ของสหกรณ์ต้องมีหลักประกันเพื่อค้ำประกันไม่ให้เงินกู้ของ สหกรณ์สูญไป เพราะเงินของสหกรณ์คือเงินค้ำหุ้นและเงินฝากของสมาชิกสหกรณ์ทุกคน ตามมาตรา ๕ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ ๒๕๔๒ โดย บทบัญญัติในมาตรา ๕ หมายถึง สหกรณ์จะต้องร่วมกันดำเนินกิจกรรมแก่สมาชิก ในการดำเนินกิจการของสมาชิกเพื่อให้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมโดยสมาชิก จะต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และมาตรา ๓๓ หมายถึง สหกรณ์จะต้องมีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกโดยสมาชิกต้องช่วยเหลือ ซึ่งกันและกันตามหลักการและวิธีการของสหกรณ์

ระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวกำหนดให้ใช้บังคับเฉพาะสหกรณ์ ออมทรัพย์เท่านั้น เนื่องจากสหกรณ์ประเภทอื่นได้มีการออกระเบียบการให้เงินกู้แก่ สมาชิกแล้ว และมีได้เกิดปัญหาการไม่ได้รับเงินกู้จากสหกรณ์ และกรณีการกู้เงินของ สมาชิกจะต้องกำหนดระยะเวลาชำระหนี้เงินกู้คืนแก่สหกรณ์นั้น เนื่องจากสหกรณ์จะต้อง นำเงินที่ให้สมาชิกนำไปหมุนเวียนให้สมาชิกอื่นกู้ ซึ่งตามมาตรา ๒๐๓ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดว่า ถ้าเวลาอันจะพึงชำระหนี้ไม่ได้กำหนดวันไว้หรือ อนุমানจากพฤติการณ์ทั้งปวงไม่ได้ เจ้าหนี้ย่อมจะเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้โดยพลัน



และลูกหนี้จะต้องชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้โดยพลันด้วยเช่นกัน และตามมาตรา ๖๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดว่า ถ้าในสัญญาไม่ได้กำหนดเวลาให้คืนทรัพย์สินซึ่งยืมไป ผู้ให้ยืมจะบอกกล่าวแก่ผู้ยืมให้คืนทรัพย์สินที่ยืมภายในเวลาอันควรซึ่งกำหนดไว้ในคำบอกกล่าวนั้นก็ได้นั้น จากบทบัญญัติดังกล่าวผู้ให้กู้และผู้กู้ต้องกำหนดระยะเวลาชำระหนี้ไว้เช่นกัน ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีคัดค้านเอกสารท้ายคำให้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้าง นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้อ้างเอกสารดังกล่าวแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างคัดค้านเอกสารดังกล่าวแต่ฝ่ายเดียว

ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า การออกระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นไปตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ ๖๘๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ดังนั้น ผู้รักษาราชการแทนอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มีอำนาจดำเนินการแทนอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ได้รับมอบอำนาจจากนายทะเบียนสหกรณ์ได้ เพราะเป็นการแต่งตั้งโดยตำแหน่งมิใช่แต่งตั้งตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งตามที่ผู้ฟ้องคดีคัดค้านแต่อย่างใด

ศาลออกนั่งพิจารณาคดีเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๗ โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน คำแถลงของคู่กรณีและคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๗ ดังนี้

ในคดีนี้ศาลได้ตรวจพิจารณาเอกสารดังต่อไปนี้

- (๑) คำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๒ คำฟ้องเพิ่มเติม ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๕ และลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๕
- (๒) คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี ตามหนังสือกรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่ กษ ๑๑๐๗/๑๐๓๕๕ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๕
- (๓) คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๕
- (๔) คำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดี ตามหนังสือกรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่ กษ ๑๑๐๗/๑๒๐๕๓ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๕



รวมทั้งเอกสารอื่นๆ ในสำนวนคดีด้วยแล้ว

ศาลได้ตรวจพิจารณาบทกฎหมายและกฎที่สำคัญ ดังต่อไปนี้ ประกอบด้วยแล้ว

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๒) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๒

(๓) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑

(๔) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

(๕) พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจ

หน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

พ.ศ. ๒๕๔๔ พ.ศ. ๒๕๔๕

(๖) ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

(๗) ระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก พ.ศ. ๒๕๔๒

(๘) ระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก พ.ศ. ๒๕๔๒ ลงวันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๒๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่จะออกระเบียบดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนครสวรรค์ จำกัด และกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนครสวรรค์ จำกัด จึงได้มายื่นฟ้องเป็นคดีนี้ต่อศาลปกครองกลาง



คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเพียงประเด็นเดียวว่า ผู้ถูกฟ้องคดีออก
ระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่
สมาชิก พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์
ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยชอบด้วยกฎหมาย
หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีออกระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์
ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อวันที่
๔ มีนาคม ๒๕๔๒ โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้สหกรณ์บริหารการเงิน (ให้เงินกู้แก่สมาชิก)
ให้เป็นไปตามความประสงค์ของสมาชิกสหกรณ์ทั่วทุกคน มิใช่ให้แต่เฉพาะสมาชิกคนใด
คนหนึ่ง และการให้เงินของสหกรณ์ต้องมีหลักประกันเพื่อค้ำประกันไม่ให้เงินกู้ของ
สหกรณ์สูญไป อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.
๒๕๑๑ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ที่ใช้บังคับอยู่ในเวลาที่มีการออกระเบียบดังกล่าว
แล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีในการออกระเบียบดังกล่าวได้
สำหรับมาตรา ๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น
เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดบทนิยาม การจัดตั้งสหกรณ์ การออกข้อบังคับของสหกรณ์
และอำนาจนายทะเบียนในการตรวจสอบบัญชีเท่านั้น มิใช่บทบัญญัติที่ให้อำนาจ
ผู้ถูกฟ้องคดีในการออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสหกรณ์แต่อย่างใด ส่วนข้อ ๔๗
ของข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์ครุนครสวรรค์ จำกัด ที่กำหนดว่า "ในกรณีที่ข้อบังคับนี้
มิได้กำหนดข้อความเรื่องใดไว้ ให้สหกรณ์รับบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วย
สหกรณ์ ตลอดจนคำสั่งและระเบียบปฏิบัติของนายทะเบียนสหกรณ์มาใช้เป็นส่วนหนึ่ง
แห่งข้อบังคับนี้ด้วย" นั้น เป็นข้อบังคับที่กำหนดขึ้นเพื่ออุดช่องว่างของข้อบังคับดังกล่าว
โดยกำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์ครุนครสวรรค์ จำกัด ไม่ได้กำหนด
ในเรื่องที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสหกรณ์หรือในเรื่องที่นายทะเบียนสหกรณ์
ได้ออกคำสั่งหรือระเบียบปฏิบัติ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการสหกรณ์นั้นไว้
ก็จะต้องนำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการสหกรณ์ หรือคำสั่ง หรือระเบียบปฏิบัติที่ออก
โดยนายทะเบียนมาใช้บังคับด้วย ข้อ ๔๗ ของข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์ครุนครสวรรค์



จำกัด ดังกล่าว จึงไม่ใช่ข้อบังคับที่ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีในการออกระเบียบเกี่ยวกับข้อปฏิบัติในการให้เงินกู้แก่สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ แม้ต่อมาจะได้มีการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นใช้บังคับ (มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๒) โดยมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติตามการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง (๘) ก็ตาม ก็ไม่มีผลทำให้ระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายกลายเป็นระเบียบที่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะต้องพิจารณาจากขอบอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่ยกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการนั้นกำหนดไว้

ส่วนการออกระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ นั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกระเบียบดังกล่าวเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับแล้ว โดยในขณะนั้นผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจที่จะออกระเบียบในเรื่องดังกล่าวได้ก็ตาม แต่การออกระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งออก



มาใช้บังคับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเอง มิใช่เป็นการออกระเบียบฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับ
ดังนั้น ระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้
เงินกู้แก่สมาชิก (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ด้วยเหตุผล
ดังกล่าว ระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงเป็นระเบียบที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับประเด็นตามข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า หลักเกณฑ์ที่
ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดในระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์
ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์
ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก (ฉบับที่ ๒)
พ.ศ. ๒๕๔๔ ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น โดยที่ได้วินิจฉัยไปแล้วว่าระเบียบดังกล่าวเป็น
ระเบียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

๖. พิพากษาให้เพิกถอนระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์
ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบว่าด้วยการให้
สหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ถือปฏิบัติในเรื่องการให้เงินกู้แก่สมาชิก (ฉบับที่ ๒)
พ.ศ. ๒๕๔๔

นายสมชัย วัฒนการุณ
ตุลาการศาลปกครองกลาง

นายกมล สกลเดชา
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

นายอนุวัฒน์ ธาราแสง
ตุลาการศาลปกครองกลาง



ตุลาการเจ้าของสำนวน

