

ความรับผิดชอบละเมิดของนายทะเบียนสหกรณ์ต่อการออกคำสั่งทางปกครอง

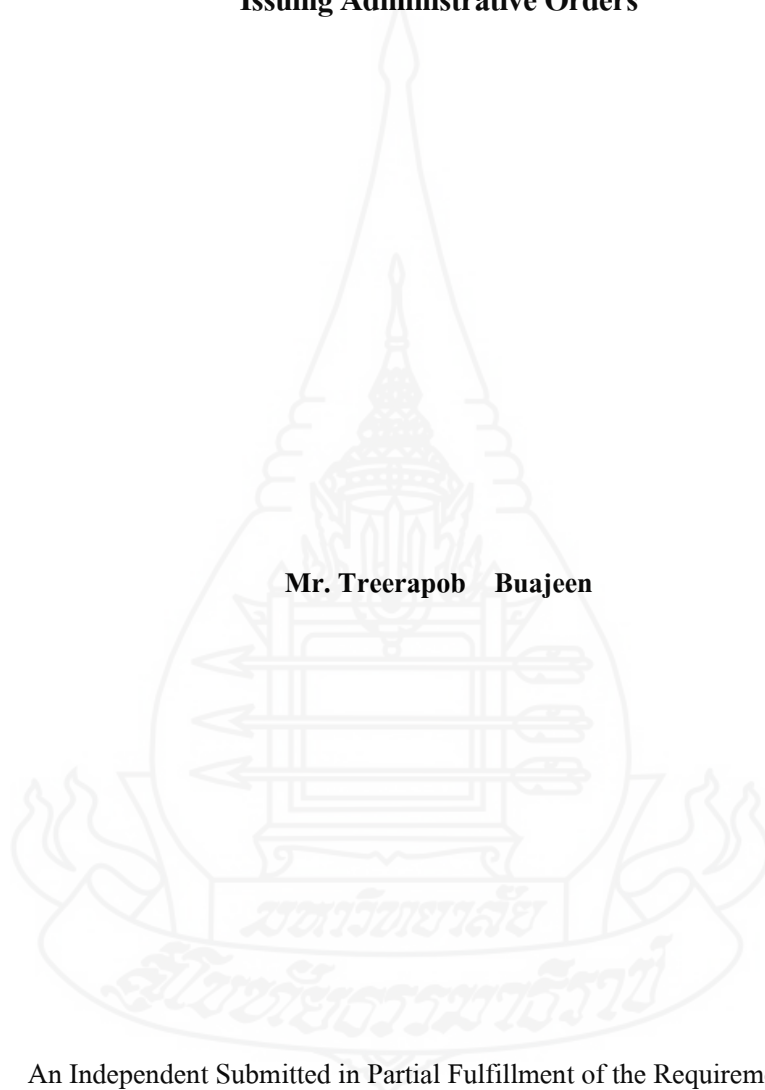


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2561

**Liability for Wrongful Acts of the Cooperative Registrars in
Issuing Administrative Orders**

Mr. Treerapob Buajeen



An Independent Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University


2018

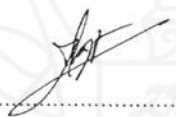
หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ความรับผิดชอบทางละเมิดของนายทะเบียนสหกรณ์ต่อการออกคำสั่งทางปกครอง
ชื่อและนามสกุล	นายธีรภพ บัวจัน
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2562

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ


.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์สรวิพันธ์ พลรบ)


.....
(รองศาสตราจารย์รวุฒิ เทพทอง)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ความรับผิดชอบทางละเมิดของนายทะเบียนสหกรณ์ต่อการออกคำสั่งทางปกครอง

ผู้ศึกษา นายธีรภพ บัวเงิน **รหัสนักศึกษา** 2594001971 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์ **ปีการศึกษา** 2561

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี หรือหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครองและหลักกฎหมายเกี่ยวกับความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ศึกษาแนวคิดทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและหลักละเมิดของเจ้าหน้าที่ของไทย ศึกษา วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ที่ต้องรับผิดชอบต่อการออกคำสั่งทางปกครอง และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาความรับผิดชอบทางละเมิดของนายทะเบียนสหกรณ์ต่อการออกคำสั่งทางปกครอง

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสาร จากตัวบทกฎหมาย ตำรา หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษา พบว่า ความรับผิดชอบทางละเมิดของนายทะเบียนสหกรณ์ต่อการออกคำสั่งทางปกครองสามารถแยกปัญหาได้ 2 ระดับ คือระดับหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามมาตรา 5 และมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบทางละเมิดและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว จะไล่เบียดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 ซึ่งผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า หากศาลวินิจฉัยเป็นไปตามหลักการทางละเมิดแล้ว ระดับหน่วยงานของรัฐยังคงต้องรับผิดชอบตามกฎหมายละเมิด ส่วนของตำแหน่งนายทะเบียนสหกรณ์จะต้องรับผิดชอบการส่วนตัวหรือไม่ ก็ต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างแรงหรือไม่ โดยหากเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่หรือการใช้ดุลพินิจโดยชอบและสุจริต ย่อมไม่ต้องรับผลการละเมิดนั้น ส่วนระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากได้ใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ใช้หลักสุจริต หรือ หลักวิชาการ ตามมาตรฐานในวิชาชีพก็ไม่ต้องรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งเป็นเพียงความเห็นต่าง และหากศาลได้พิจารณาตามหลักการละเมิดให้ชัดเจนแล้วก็สามารถไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

คำสำคัญ ความรับผิดทางละเมิด เจ้าหน้าที่ของรัฐ นายทะเบียนสหกรณ์ คำสั่งทางปกครอง

Independent Study title: Liability for Wrongful Acts of the Cooperative Registrars in Issuing Administrative Orders

Author: Mr.Theerapop Buacheen; **ID:** 2594001971; **Degree:** Masters of Laws;

Independent Study advisor: Dr. Kamolchai Rattanasakalwong, Professor;

Academic year: 2018

Commented [MOU1]: Please check the English spellings of the Thai names แก้วไข่มุกแก้ว

Abstract

This independent study has the objectives to examine concepts, theories or legal principles concerning administrative acts, the control of legality of administrative acts, and relevant legal principles on liability for wrongful acts of government officials, to study relevant concepts, theories and legal principles regarding administrative acts and liability for wrongful acts of officials under Thai laws, to study and analyze problems relating to the exercise of administrative power of the cooperative registrars and their liability for wrongful acts in issuing administrative orders, and to propose recommendations to solve the problems relating to liability of wrongful acts of the cooperative registrars in issuing administrative orders.

This independent study is a qualitative research conducted by documentary research through studying and researching from legislations, legal textbooks, articles, dissertations, research reports and other relevant documents.

This study found the problem in the liability for wrongful acts of the cooperative registrars in issuing administrative orders. The problems can be divided into two levels. The first level is on the liability for wrongful acts of government agencies under Section 5 of the Act on Liability for Wrongful Act of Officials, B.E. 2539 and Section 420 of the Civil and Commercial Code. The second level is on the liability for wrongful acts of government officials. If the government agency is held liable for tortious liability for wrongful acts of its government officials and ordered to pay compensation, the government agency will have the right of recourse against the government official pursuant to Section 8 of the Act on Liability for Wrongful Act of Officials, B.E. 2539. The author proposes recommendation that if the decision of the administrative court basing on the principle of tortious liability, the government agency will be held liable for wrongful acts committed by its officials according to tort laws. In case of the cooperative registrars, they shall be liable personally or not depending on whether the action is done with gross negligence or not. While government officials should be liable personally or not depending on whether the act bases on legitimate administrative discretion, good faith, academic principles or conforming to professional standards or not. If the action of government officials bases on legitimate administrative discretion, good faith, academic principles or conforming to professional standards, liability should not be imposed on them personally since this is just the different point of view. If the Administrative Court explicitly scrutinizes the tortious liability for wrongful acts of the government officials according to such principle, the government agency can claim for the recourse of compensation against the government officials.

Keywords: Tortious Liability, Government Official, Cooperative Registrar, Administrative Ac

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลือจากบุคคลหลายท่าน ผู้ศึกษาต้องขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ ที่ได้กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและประธานกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระให้แก่ผู้ศึกษา ตลอดจนรองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ ที่ได้กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และกรรมการสอบ ซึ่งท่านทั้งสองได้ให้คำปรึกษาและคำแนะนำในระหว่างที่ผู้ศึกษาทำการศึกษาค้นคว้าอย่างละเอียดถี่ถ้วน จนทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี และมีข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

และขอกราบขอบพระคุณ คณะคณาจารย์ในสาขาวิชานิติศาสตร์และคณาจารย์พิเศษทุกท่านที่ได้ให้ความรู้และการสอนสั่งที่มีค่ายิ่งต่อการเรียนและการประกอบอาชีพของผู้ศึกษา รวมทั้งสำนักบัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยสุโขทัย วิทยาลัยราชและเจ้าหน้าที่สาขาวิชานิติศาสตร์ ที่รับประสานงานกับผู้ศึกษาเป็นอย่างดี

นอกจากนี้ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณครอบครัว มารดา และกำลังใจของบุคคลในครอบครัวที่ได้ให้โอกาสทางการศึกษาอย่างเต็มที่ให้แก่ผู้ศึกษาด้วยดีเสมอมา

สุดท้ายนี้หากมีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใดในการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้

ธีรภพ บัวจัน

กุมภาพันธ์ 2562

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์.....	4
3. ประเด็นปัญหาการวิจัย.....	4
4. สมมุติฐานการวิจัย.....	5
5. ขอบเขตการวิจัย.....	5
6. ระเบียบวิธีการวิจัย.....	5
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและความรับผิดชอบ ทางละเมิดเจ้าหน้าที่.....	8
1. แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง.....	8
1.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองและคำสั่งทางปกครอง.....	8
1.2 การควบคุมการกระทำทางปกครอง.....	10
1.2.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.....	11
1.2.2 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.....	11
2. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.....	20
3. กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	26
บทที่ 3 กฎหมายเกี่ยวกับการสหกรณ์และความรับผิดชอบทางละเมิดของนายทะเบียนสหกรณ์.....	40
1. แนวคิดเกี่ยวกับการสหกรณ์และกฎหมายสหกรณ์.....	40
1.1 ความหมายของสหกรณ์.....	40
1.2 แนวคิดเกี่ยวกับสหกรณ์.....	40
1.3 ทฤษฎีและหลักการสหกรณ์.....	41
1.4 ประวัติการสหกรณ์ในประเทศไทย.....	43
1.5 กฎหมายสหกรณ์.....	46
1.6 หลักการสหกรณ์กับกฎหมายสหกรณ์.....	47

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. กฎหมายเกี่ยวกับการสหกรณ์ประเทศไทย.....	49
2.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของกฎหมายสหกรณ์.....	49
2.1.1 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471.....	50
2.1.2 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511.....	51
2.2 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542.....	52
2.2.1 โครงสร้างองค์กรตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542.....	52
2.2.2 องค์กรที่มีบทบาทในการดำเนินงานของประเทศไทย.....	54
3. ปัญหาการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์.....	59
3.1 การออกคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์.....	59
3.1.1 คำสั่งเกี่ยวกับการกระทำของสหกรณ์ที่มีชอบด้วยกฎหมาย.....	59
3.1.2 คำสั่งเกี่ยวกับการไม่รับจดทะเบียนสหกรณ์.....	60
3.1.3 คำสั่งเกี่ยวกับการเลิกสหกรณ์.....	60
3.1.4 คำสั่งเกี่ยวกับการออกระเบียบ.....	60
3.2 การอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์.....	60
3.3 กรณีศึกษาเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของนายทะเบียนสหกรณ์.....	61
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาความรับผิดชอบทางละเมิดของนายทะเบียนสหกรณ์.....	65
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	81
5.1 บทสรุป.....	81
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	84
บรรณานุกรม.....	85
ภาคผนวก.....	89
คำพิพากษาศาลปกครองคดีหมายเลขคำที่ 161/2557 คดีหมายเลขแดงที่ 26/2560.....	90
คำพิพากษาศาลปกครองคดีหมายเลขคำที่ 879/57 คดีหมายเลขแดงที่ 28/2560.....	125
คำพิพากษาศาลปกครองคดีหมายเลขคำที่ 897/57 คดีหมายเลขแดงที่ 1593/2559.....	176
คำพิพากษาศาลปกครองคดีหมายเลขคำที่ 899/57 คดีหมายเลขแดงที่ 1596/2559.....	211
คำพิพากษาศาลปกครองคดีหมายเลขคำที่ 975/5 คดีหมายเลขแดงที่ 1591/2559.....	265
ประวัติผู้ศึกษา.....	319

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การสหกรณ์ไทยได้ริเริ่มโดยรัฐและได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติสหกรณ์ ดังนั้น สหกรณ์ไทยจึงอยู่ในกรอบและมาตรการของกฎหมายซึ่งต้องมีการตั้งกำกับ ดูแล ส่งเสริม และคุ้มครองระบบสหกรณ์ โดยตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ให้ออกคำสั่งเพื่อใช้กำกับ ดูแล สหกรณ์ประเภทต่างๆ ไว้หลายมาตรา อาทิ

มาตรา 20 บัญญัติว่า ถ้าที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งขยับยั้งและเพิกถอนมตินั้น ได้

มาตรา 22 บัญญัติว่า กรณีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตนจึงทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิกหรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงินตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการดังต่อไปนี้

(1) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(2) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก

(3) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(4) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะหรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับพ้นจากตำแหน่งกรรมการ

มาตรา 24 บัญญัติว่า ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะให้นายทะเบียนสหกรณ์ตั้งคณะกรรมการชั่วคราวมีอำนาจหน้าที่

และสิทธิเช่นเดียวกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์และให้อยู่ในตำแหน่งไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่แต่งตั้ง ก่อนที่จะพ้นตำแหน่งให้คณะกรรมการชั่วคราวจัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งกรรมการขึ้นใหม่ทั้งคณะตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับ

มาตรา 25 ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้กรรมการบางคนพ้นจากตำแหน่งให้คณะกรรมการส่วนที่เหลือเรียกประชุมใหญ่เลือกตั้งผู้เป็นกรรมการแทนในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่กรรมการพ้นจากตำแหน่ง ถ้ามิได้เลือกตั้งหรือเลือกตั้งผู้เป็นกรรมการไม่ได้ตามกำหนดเวลาให้นายทะเบียนสหกรณ์ตั้งสมาชิกเป็นกรรมการแทน ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งนั้นอยู่ในตำแหน่งกรรมการเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ทั้งนี้ผู้ได้รับคำสั่งสามารถอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ได้ มาตรา 26 บัญญัติว่าคำสั่งใด ๆ ตามมาตรา 20 มาตรา 22 มาตรา 24 และมาตรา 25 ให้ผู้มีส่วนได้เสียอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นที่สุด หรือในกรณีไม่รับจดทะเบียนตามมาตรา 38 เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนให้แจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์โดยไม่ชักช้า คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์มีสิทธิยื่นคำอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนสหกรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นที่สุด จึงเห็นว่านายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจสั่งการให้สหกรณ์ หรือผู้แทนสหกรณ์ (คณะกรรมการดำเนินการ) แก้ไขปัญหาหากสหกรณ์เกิดความเสียหายแต่สหกรณ์ก็สามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาการแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัยอีก

การออกคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ในกรณีต่าง ๆ ดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 5 ซึ่งบัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

ดังนั้น การสั่งการของนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ซึ่งเข้าลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง และเมื่อออกคำสั่งทางปกครองนั้นไปแล้ว ถ้าสหกรณ์ไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจะต้องตกเป็นภาระของนายทะเบียนสหกรณ์ที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เนื่องจาก ปัญหาดังกล่าวทำให้สหกรณ์เกิดความเสียหาย

ในการดำเนินการของนายทะเบียนสหกรณ์ หากนายทะเบียนสหกรณ์ ได้มีการออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดไปหรือละเว้นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ สมาชิกสหกรณ์ที่เป็นส่วนหนึ่งของสหกรณ์ในลักษณะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดำเนินการฟ้องร้องคดีเป็นคดีปกครองกับนายทะเบียนสหกรณ์ หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่สั่งการตามกฎหมายสหกรณ์ต่อศาลปกครอง ทั้งในกรณีการออกคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือในฐานละเลยต่อหน้าที่ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง คดีที่เข้าข่ายคดีปกครอง โดยเฉพาะ มาตรา 9(1) “คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วย กฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำ อื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ที่กำหนดไว้สำหรับการ กระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับ ประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ” มาตรา 9(2) ที่บัญญัติว่า “คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กำหนดกฎหมาย ให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” และ มาตรา 9(3) ที่บัญญัติว่า “คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินควร”

ดังตัวอย่างการฟ้องคดีต่อศาลปกครองซึ่งมีกรณีที่ศาลปกครองสงขลา ได้มีคำพิพากษากรณีสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์โรงพยาบาลนราธิวาส จำกัด ได้ทำการยื่นฟ้องคดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 1 และสหกรณ์จังหวัดนราธิวาส เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามคดีหมายเลขคำที่ 161/2557 คดีหมายเลขแดงที่ 26/2560 ฐานละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยศาลพิเคราะห์ข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมายแล้วเห็นว่าสหกรณ์จังหวัดนราธิวาสในฐานรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ได้รับมอบหมายจากนายทะเบียนสหกรณ์ กระทำการโดยใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาด มิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดดังกล่าวตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และ โดยที่มาตรา 438 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใด นั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และ

ความร้ายแรงแห่งละเมิด ศาลจึงพิพากษา ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะในส่วน ค่าตอบแทนกรรมการทำหน้าที่ผู้จัดการ จำนวน 20,000 บาท ซึ่งเป็นครึ่งหนึ่งของค่าตอบแทนพร้อม ดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่า จะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี

อย่างไรก็ดี คำพิพากษาของศาลเป็นเพียงคำวินิจฉัยในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่งทางปกครองแล้วกำหนดความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานตามหลักกฎหมายละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของนายทะเบียนสหกรณ์ ต่อการออกคำสั่งทางปกครองนั้นจะมีประการใดหรือไม่จะต้องพิจารณาจากหลักพระราชบัญญัติว่า ด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 โดยจะต้องพิจารณาถึงความจงใจหรือความ ประมาทเลินเล่อของนายทะเบียนสหกรณ์ด้วย หากนายทะเบียนสหกรณ์ ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต ตามความรู้ความสามารถตามมาตรฐานของนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว และมีได้ จงใจหรือประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง นายทะเบียนสหกรณ์ย่อมไม่ต้องรับผิดทางละเมิดดังกล่าว จากคำพิพากษา ดังกล่าว จะเห็นว่า ศาลปกครอง ได้พิจารณาจากการปฏิบัติหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครอง ว่ารองนายทะเบียนสหกรณ์หรือนายทะเบียนสหกรณ์ ใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งโดยมิชอบด้วย กฎหมาย ทำให้เป็นการละเมิดต่อผู้รับคำสั่งทางปกครอง ถึงแม้ว่าจะมีการเยียวยาในการเพิกถอน คำสั่งแล้วก็ตามแต่ยังคงต้องรับผิดต่อการออกคำสั่งทางปกครองโดยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ดังนั้น ในการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ผู้ศึกษาจึงพิจารณาว่า การดำเนินการตามที่ศาล ปกครองพิพากษา เกี่ยวกับอำนาจตามกฎหมายสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์หรือผู้ที่ได้รับ มอบหมายและความรับผิดทางละเมิดของนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าว มีความเห็นว่า จะเป็นปัญหา ในการออกคำสั่งทางปกครองรวมทั้งกรณีการต้องรับผิดทางละเมิดต่อการออกคำสั่งทางปกครอง ของนายทะเบียนสหกรณ์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายและการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้เสียหาย ต่อไปด้วย จึงเห็นสมควรศึกษาวิเคราะห์ข้อกฎหมายในเรื่องดังกล่าวเพื่อเป็นประโยชน์ทางวิชาการ และการดำเนินงานของสหกรณ์ต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี หรือหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและการ ควบคุมการกระทำทางปกครองและหลักกฎหมายเกี่ยวกับความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและหลัก ละเมิดของเจ้าหน้าที่ของไทย

2.3 เพื่อศึกษา วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ต้องรับผิดชอบต่อการออกคำสั่งทางปกครอง

2.4 เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาความรับผิดชอบของนายทะเบียนสหกรณ์ต่อการออกคำสั่งทางปกครอง

3. ประเด็นปัญหาการวิจัย

ความรับผิดชอบของนายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

4. สมมุติฐานการวิจัย

ความรับผิดชอบของนายทะเบียนสหกรณ์ต่อการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ต้องพิจารณาพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งหากทำไปโดยสุจริตตามความรู้ความสามารถตามมาตรฐานของนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว และมีได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง นายทะเบียนสหกรณ์ย่อมไม่ต้องรับผิดชอบดังกล่าว

5. ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาความรับผิดชอบของนายทะเบียนสหกรณ์ต่อการออกคำสั่งทางปกครอง และตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

6. ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากตัวบทกฎหมาย จากตำรา หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี หรือหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครองและหลักกฎหมายเกี่ยวกับความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

7.2 ทำให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและหลักละเมิดของเจ้าหน้าที่ของไทย

7.3 ทำให้ทราบถึงการวิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ที่ต้องรับผิดทางละเมิดต่อการออกคำสั่งทางปกครอง

7.4 ทำให้มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาความรับผิดทางละเมิดของนายทะเบียนสหกรณ์ต่อการออกคำสั่งทางปกครอง



บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

1. แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

1.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองและคำสั่งทางปกครอง

ในการศึกษาเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นประเภทหนึ่งของการกระทำของรัฐ โดยหลักอำนาจรัฐที่มีอยู่อันได้แก่อำนาจอธิปไตย จำต้องมีผู้กระทำการแทน ในเบื้องต้นจึงศึกษาถึงความหมายของฝ่ายปกครอง ความจำเป็นในการควบคุมฝ่ายปกครอง การกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครองในลำดับต่อไป

1.1.1 ความหมายของฝ่ายปกครอง

Jean Rivero อธิบายว่า ในการจัดการองค์กรของรัฐนั้นมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญคือการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรของรัฐ 2 ประการ คือ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการ กำหนดและกำกับนโยบายในระดับสูงสุด องค์กรประเภทนี้เรียกว่า “ฝ่ายบริหาร” และ องค์กรที่มี อำนาจหน้าที่ในการเตรียมการและปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายที่องค์กรดังกล่าวข้างต้นได้ กำหนดไว้เรียกว่า “ฝ่ายปกครอง”¹

1.1.2 ความจำเป็นในการควบคุมฝ่ายปกครอง

โดยที่การดำเนินการของฝ่ายปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นการที่จะทำ ให้การดำเนินการกิจของฝ่ายปกครองบรรลุตามความมุ่งหมายได้จึงจำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายปกครอง ใช้อำนาจมหาชนได้ลักษณะการใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองจึงเป็นการใช้อำนาจเหนือที่อาจ ไปกระทบต่อปัจเจกบุคคลได้ เรียกว่าเป็น รัฐเผ่ายาม กล่าวคือ มีภาระหน้าที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่การดูแลความสงบเรียบร้อยภายในประเทศและดูแลความมั่นคงของประเทศจากการรุกรานของศัตรูภายนอกประเทศ ต่อมาภารกิจของรัฐได้ขยายตัวขึ้นโดยขยาย

¹ ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, 2515, หน้า 89

ภารกิจในการเข้าไปดำเนินการ บริการสาธารณะต่างๆ มากขึ้น การขยายภารกิจของรัฐดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลต่อการเพิ่ม ภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองมากขึ้นเช่นกัน

ฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นเพียงใดการใช้อำนาจ มหาชนของฝ่ายปกครองที่จะเข้าไปกระทบต่อสิทธิของประชาชนก็มีมากขึ้นเพียงนั้น ด้วยเหตุนี้จึง มีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมฝ่ายปกครอง ในทางหลักการของกฎหมายมีเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ ที่จะต้องควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง ซึ่งเหตุผลทั้ง 3 ประการนี้ล้วนแต่มีพื้นฐาน มาจากหลักนิติรัฐ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนี้²

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักพื้นฐานสำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐ ไม่อาจสถาปนาขึ้นมาได้ภายใต้ระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่มีการควบคุม ตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ อำนาจต่างๆ จะต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลระหว่างอำนาจ หากพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจกับการควบคุม ตรวจสอบฝ่ายปกครอง ชื่อเรียกชื่อของหลักการแบ่งแยกอำนาจต่อการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองเป็นการเรียกรื่องการควบคุม ตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก กล่าวคือ เป็นการควบคุม ตรวจสอบองค์กรโดยนิติบัญญัติ องค์กร อิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ หลักการแบ่งแยกอำนาจ มิได้เรียกรื่องการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง เช่น การตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชา อาจกล่าวได้ว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักพื้นฐานที่ทำให้มีการตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งหมายรวมถึงฝ่ายปกครองด้วย

ฝ่ายปกครอง เป็นองค์กรที่ถูกตรวจสอบจากองค์กรต่างๆ ทุกประเภทไม่ว่าจะเป็น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ แต่องค์กรฝ่ายปกครองไม่สามารถตรวจสอบ องค์กรอื่นได้ เพราะองค์กรฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงย่อมต้อง ถูก ตรวจสอบจากองค์กรต่างๆ เช่นผู้มีอำนาจฟ้องคดีดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลหรืออาจถูก ตรวจสอบ ทางอ้อมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นการตรวจสอบทางการเมือง ในกรณีนี้ฝ่ายนิติบัญญัติ จะต้อง ตรวจสอบโดยผ่านฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลฝ่ายปกครองนั้น

2) หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หรือเรียกว่า “หลัก ความผูกพัน ต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง” ถือเป็นหลักการย่อยของหลักนิติรัฐหลักหนึ่ง กล่าวคือ การใช้ กฎหมายของฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ อันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย โดยเฉพาะ

² บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554

การตรา กฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นจะต้องผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของ ประชาชนและจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

จากหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย จึงมีข้อเรียกร้องว่า การที่จะบอก ได้ว่าการกระทำทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การกระทำดังกล่าวต้องสามารถถูกควบคุม ตรวจสอบโดยองค์กรอื่นได้ เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครองดังกล่าว การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครองจึงอาจเป็นการ ควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง หรือการควบคุมตรวจสอบโดย องค์กรภายนอกก็ได้ แต่หลักเกณฑ์ที่ถือเป็นสาระสำคัญคือหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในเรื่องนั้นๆข้อเรียกร้องของหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย มีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ **ประการแรก** เกณฑ์ในการพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือ ไม่มี เกณฑ์พิจารณาคือ ความชอบด้วยกฎหมายในทางรูปแบบ หรือในทางวิธีบัญญัติ และความชอบ ด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หรือในทางสาระบัญญัติ หลักเกณฑ์ทั้งสองประการ เป็นเกณฑ์ที่เป็น แกนกลางของการควบคุมตรวจสอบที่ทุกองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบย่อมนำมาใช้ เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบได้ **ประการที่สอง** องค์กรที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบ ด้วย กฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักนี้เรียกร้องว่าการที่จะทำให้หลักดังกล่าวได้รับการ ยืนยัน โดยองค์กรตรวจสอบนั้น อย่างน้อยที่สุดการกระทำนั้นจะต้องถูกตรวจสอบจากองค์กรที่มีความ เป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียกับการกระทำดังกล่าว ซึ่งหมายถึงองค์กรตุลาการนั่นเอง ดังนั้น เพียงการตรวจสอบขององค์กรที่ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชา รวมถึงองค์กรภายใน ฝ่ายปกครองยังถือว่ายังไม่'มีหลักประกันเพียงพอสำหรับการยืนยันหลักการกระทำทางปกครอง ต้อง ชอบด้วยกฎหมาย หลักการนี้เรียกร้องให้องค์กรตุลาการเข้าไปตรวจสอบได้แต่ต้องเป็นไปตาม กฎหมายวิธีพิจารณาความ

3) หลักประกัน ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็น หลักการย่อยของ หลักนิติรัฐอีกเช่นกัน เพราะในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายต่างยอมรับความเป็น อิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้นๆ ดังนั้นเพื่อความ เป็นอิสระของปัจเจกบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อแดนของสิทธิและเสรีภาพ ของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐ จะกระทำได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่ง ผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนประชาชนให้อำนาจกระทำการดังกล่าว หาก พิจารณาหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับการควบคุม ฝ่ายปกครองแล้ว อาจกล่าวได้ว่าฝ่ายปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับประชาชนมากที่สุด ดังนั้น การใช้ อำนาจของฝ่ายปกครองจึงมี โอกาสที่จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาก เช่นกัน

ข้อเรียกร้องจากหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงเรียกร้องให้สามารถควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้ซึ่งอาจเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง หรือองค์กรภายนอกก็ได้ การที่จะทำให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบรรลุความมุ่งหมายในการคุ้มครองได้นั้น จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนที่ถูกละเมิดสามารถเข้าถึงองค์กรตุลาการได้ เนื่องจากองค์กรตุลาการเป็นองค์กรเดียวที่มีหลักประกันความเป็นอิสระ โดยเหตุนี้จึงมีข้อเรียกร้องที่ว่าอย่างน้อยประชาชนจะต้องสามารถได้รับความคุ้มครองจากองค์กรตุลาการได้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยองค์กรตุลาการถือเป็น หัวใจสำคัญของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจ เหนือของฝ่ายปกครองที่มีเหนือปัจเจกบุคคลเพื่อตรวจสอบการกระทำทางปกครองว่าชอบด้วย กฎหมายหรือไม่

1.2 การควบคุมการกระทำทางปกครอง

การควบคุม³ หมายความว่า การตรวจสอบฝ่ายปกครองประการหนึ่งและการเยียวยาโดยฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่ง

การตรวจสอบฝ่ายปกครอง หมายถึง การสอบสวน การสอดส่อง การดูให้ถูกต้องก่อนการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองว่าฝ่ายปกครองดำเนินการดีหรือไม่ดี ถูกต้องหรือไม่ถูกต้องในแง่การ

ตรวจสอบ จึงหมายถึงการควบคุมก่อนการกระทำซึ่งมีลักษณะเป็นการป้องกันมิให้เกิดการละเมิดกฎหมายขึ้น

การตรวจสอบนั้นมีหลายรูปแบบ เช่น การโต้แย้งคัดค้าน การปรึกษาหารือ การไต่สวนทั่วไป การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสาร การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง สิทธิของกลุ่มความที่จะเข้าฟังการพิจารณาคดี เป็นต้น

การเยียวยา หมายถึง การแก้ไขซึ่งความผิดพลาดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครองซึ่งแสดงให้เห็นในตัวว่าเป็นการควบคุมภายหลังการกระทำโดยการทำให้ผลของการละเมิดกฎหมายหมดไปให้มากที่สุด

ดังนั้น “การควบคุมฝ่ายปกครอง” จึงหมายถึง การตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน อันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ทั้งที่เป็นการควบคุมโดยฝ่ายปกครองเองและการควบคุมจากภายนอก เช่น โดยศาล โดยรัฐสภา หรือโดยองค์กรพิเศษ

³ ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. 2542, หน้า 305

กล่าวอีกนัยหนึ่ง “การควบคุมฝ่ายปกครอง” ก็คือการคุ้มครองประชาชน จากการทำของฝ่ายปกครองนั่นเอง ดังนั้น การควบคุมการกระทำทางปกครอง จึงต้องพิจารณาจากการดำเนินการดังนี้

1.2.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายปกครอง⁴ หมายถึง การกระทำใดๆของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมาย จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและจะทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ ดังนั้นแม้ในทางปฏิบัติฝ่ายปกครองจะมีอำนาจมากเพียงใดก็ตาม ฝ่ายปกครองก็ต้องดำเนินการตามกรอบของกฎหมาย มีหลักเกณฑ์ประกอบด้วย⁵

1) เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง จะต้องมียุติอำนาจตามกฎหมาย คือ เป็นหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งที่จะใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วยตนเอง เว้นแต่ในบางกรณีที่คุณได้มอบอำนาจหรือมอบหมายให้แก่บุคคลผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้ตามกฎหมาย

2) คำสั่งทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครอง จะต้องชอบด้วยรูปแบบขั้นตอนและวิธีการที่เป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด เช่น หลักการยื่นคำร้องจะต้องยื่นคำร้องก่อนออกคำสั่งทางปกครองและจะต้องได้รับการอนุญาตและอนุมัติทั้งหลาย จึงจะมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองได้ หลักการรับฟังความบุคคลที่เกี่ยวข้อง เป็นหลักการสำคัญที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องคำนึงเสมอในการพิจารณาทางปกครอง

หลักการนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีเจ้าหน้าที่จะต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงหลักฐานของตน

3) แบบของการกระทำแบ่งออกเป็นกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่อง และกฎหมายปกครองกลางแบบปกครองเฉพาะเรื่อง เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ส่วนกฎหมายปกครองกลางหมายถึง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการการปกครอง พ.ศ.2539 การออกคำสั่งต้องทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือน และปี ที่ทำคำสั่ง ชื่อ และตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งพร้อมทั้งลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น

⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักว่าด้วยการดำเนินการสรรหาตามหลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: Sat 4 printing, 2551

⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2553

4) หลักการใช้เหตุผล การให้เหตุผลถือเป็นสาระสำคัญในส่วนของวิธีสารบัญญัตินี้ประการหนึ่ง คำสั่งการปกครองที่ออกเป็นลายลักษณ์อักษรแต่ไม่มีการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองอาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีสารบัญญัตินี้ได้ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการการปกครองได้บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยื่นยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วยและเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ก) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ค) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ หลักการในเหตุผลดังกล่าวไม่นำมาใช้บังคับกับกรณีที่มีผลตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น กรณีที่เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักกันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก กรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา 32 และกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองด้วยวาจา หรือเป็นกรณีเร่งด่วนแต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควร หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติในมาตรา 37 วรรคสาม แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 37 วรรคสอง ยังได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรี หรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้คำสั่งทางปกครองทำเป็นหนังสือและต้องระบุเหตุผลในคำสั่งหรือเอกสารแนบท้ายคำสั่ง

5) คำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครอง จะต้องไม่ขัดกับกฎหมายรวมทั้งหลักกฎหมายทั่วไปด้วย คำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งจะต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งและมาตรการนั้นๆ นอกเหนือจากจะไม่ขัดแย้งกับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจแล้วยังจะต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมายทั้งหลายที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ 6) กฎหมายที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง จะต้องชอบด้วยกฎหมาย คือ การออกกฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิของบุคคล กรณีนี้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองแล้ว

จะถือว่าชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะใช้ได้อย่างเกินอำนาจโดยไปกระทบสิทธิของคู่กรณีหรือประชาชนไม่ได้ กรณีนี้ยังต้องตรวจสอบต่อไปว่ากฎหมายที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กล่าวคือ มีกรณีที่ต้องตรวจสอบดังนี้ ประการแรก หากกฎหมายที่ให้อำนาจนั้นเป็นพระราชบัญญัติจะต้องตรวจสอบว่าพระราชบัญญัตินั้นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการที่สอง หากกฎหมายที่ให้อำนาจนั้น “กฎหมายลำดับรอง” จะต้องตรวจสอบว่า “กฎหมายลำดับรอง” นั้น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งต้องตรวจสอบด้วยความชอบด้วยกฎหมายกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และความชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วยในกรณีคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองที่ออกโดยอำนาจตามกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

หรือขัดต่อกฎหมายระดับพระราชบัญญัติย่อมมีผลทำให้คำสั่งทางปกครอง หรือมาตรการทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

7) คำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองนั้นจะต้องไม่มีข้อบกพร่องในการใช้ดุลพินิจ ในกรณีที่กฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอิสระในการเลือกมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่อยู่ในส่วนผลของกฎหมายซึ่งเรียกว่า “ดุลพินิจ” เจ้าหน้าที่ที่จะต้องใช้อดุลพินิจนั้นในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด การไม่ใช้ดุลพินิจที่กฎหมายกำหนดย่อมทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ การใช้ดุลพินิจที่เป็นความบกพร่องของกฎหมายอาจแยกออกได้ดังนี้ 1. การใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด 2. การไม่ใช้ดุลพินิจ 3. การใช้ดุลพินิจโดยขัดกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย 4. การใช้ดุลพินิจละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน หรือหลักกฎหมายปกครองทั่วไป

8) คำสั่งทางปกครอง หรือมาตรการทางปกครองนั้นจะต้องสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักความได้สัดส่วน มาตรการที่มีความเหมาะสมหมายถึง มาตรการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดนั้นได้ มาตรการที่จำเป็น หมายถึง มาตรการที่มีความเหมาะสมดังกล่าวข้างต้นอันเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดผลกระทบ สิทธิต่อบุคคลได้น้อยที่สุด มาตรการที่ได้สัดส่วนหมายถึง มาตรการที่มีความเหมาะสมและจำเป็นดังกล่าวข้างต้น เป็น มาตรการที่เมื่อพิจารณาผลกระทบกับผลที่ได้รับแล้วอยู่ในสัดส่วนที่สมเหตุสมผล

9) หลักความแน่นอนชัดเจน หลักนี้เป็นหลักที่เรียกร้องโดยตรงต่อคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองจะต้องมีความแน่นอนชัดเจนเพื่อให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ทราบว่าเจ้าหน้าที่ประสงค์จะให้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด หากความแน่นอนชัดเจนนั้นมีผลมาจากลักษณะของคำสั่งทางปกครอง เพราะคำสั่งทางปกครองนั้นมีลักษณะเป็นรูปธรรม-เฉพาะราย ด้วยเหตุนี้เจ้าหน้าที่จะต้องทำให้ลักษณะทั่วไปของบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีลักษณะเป็นรูปธรรม-เฉพาะราย ดังนั้น คำสั่งทางปกครองไม่สามารถทราบได้แน่ชัดว่าใครคือผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ดี หรือไม่สามารถทราบเจตนาขอเจ้าหน้าที่ได้ว่าเจ้าหน้าที่ประสงค์จะให้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำใดหรือไม่กระทำการใด คำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

10) เงื่อนไขชอบด้วยกฎหมายในกรณีอื่นๆ⁶ เช่น เงื่อนไขในกรณีนี้มีผลมาจากตรรกะในทางกฎหมาย และจากข้อจำกัดในทางข้อเท็จจริง โดยทั่วไปแล้วคำสั่งทางปกครองจะชอบด้วยกฎหมายเมื่อคำสั่งทางปกครองนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่ง

⁶ พันตำรวจเอก อังกูร วัฒนรุ่ง. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. ความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายปกครอง.

ในทางข้อเท็จจริงที่ดี หรือในทางกฎหมายที่ดีเป็นการกระทำที่อาจบรรลุลูกความมุ่งหมายตามคำสั่งนั้นได้ ตัวอย่างเช่น กรณีที่มีข้อจำกัดในทางข้อเท็จจริง เช่น การจดทะเบียนสมรสที่ทำระหว่างชายกับชาย เว้นแต่ข้อกฎหมายจะยอมรับให้จดทะเบียนสมรสกันได้ กรณีที่มีข้อจำกัดในทางกฎหมาย เช่น การออกคำสั่งให้ผู้เป็นเจ้าของอาคารขนย้ายของจากอาคาร ในขณะที่ผู้เป็นเจ้าของอาคารได้ให้เช่าอาคารดังกล่าว ในกรณีนี้ก็ต้องออกคำสั่งต่อผู้เช่าอาคาร ไม่ใช่ผู้เป็นเจ้าของอาคาร ผู้ได้รับคำสั่งมิให้เป็นผู้ครอบครองอาคารอีกต่อไปแล้ว แต่ได้ให้ผู้อื่นเช่า อาคารพิพาทจึงตกเป็นของผู้เช่าคนปัจจุบัน คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงไม่มีผลบังคับให้อุทธรณ์ต้องปฏิบัติตาม มาตรา 30 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ มาตรา 32 เจ้าหน้าที่อาจไม่อนุญาตให้ตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานได้ ถ้าเป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ มาตรา 37 คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยื่นยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วยและเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ (2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง (3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ นายกรัฐมนตรี หรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนด ให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเอง หรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้ บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

1. เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น
2. เหตุผลนั้นเป็นที่รู้กันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก

3. เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตาม มาตรา 32 (4) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วน แต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควร หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

ดังนั้น คำสั่งทางปกครอง และมาตรการบังคับทางปกครอง จึงจำเป็นต้องชอบด้วยกฎหมายต่อการดำเนินการรวมทั้งต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายด้วย

1.2.2 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง⁷

องค์กรควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้น แบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองและการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง กล่าวคือ

1. การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองนี้ เป็นการควบคุมโดยฝ่ายปกครองไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งการควบคุมดังกล่าวแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1.1 การร้องเรียนภายในฝ่ายปกครอง

การร้องเรียนภายในฝ่ายปกครอง หมายถึง การที่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองร้องเรียนต่อบุคคลที่เป็นผู้ออกคำสั่ง หรือมีการกระทำทางปกครองเพื่อขอให้ทบทวน ข้อวินิจฉัยของตนเสียใหม่ อันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ออกคำสั่งดังกล่าวที่ดำเนินการผิดพลาดโดยสุจริตมีโอกาสแก้ไขข้อผิดพลาดของตน โดยเพิกถอนการกระทำทางปกครองได้โดยไม่ให้เกิดเป็นคดีพิพาทฟ้องร้องต่อศาลขึ้น หรืออาจจะเป็นการร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ที่กระทำการทางปกครองโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ที่กระทำการทางปกครองมีอำนาจทั่วไป ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำทางปกครองที่ออกโดยผิดพลาดวันแต่จะมีกฎหมายกำหนดให้การกระทำของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรฝ่ายปกครองนั้นเป็นเด็ดขาด การร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองนี้ ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย และการร้องเรียนอาจทำได้ทุกประเด็นโดยไม่จำกัด เนื่องจากไม่มีลักษณะข้อพิพาทในทางศาล อีกทั้งยังร้องเรียนเป็นหนังสือ หรือด้วยวาจาก็ได้ ข้อดีของการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองก็คือ ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการสั่งการแก้ไขการกระทำทางปกครองได้กว้าง คือ นอกจากจะพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแล้ว ยังสามารถควบคุมความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจกระทำการทางปกครองด้วย นอกจากนี้วิธีการในการร้องทุกข์ในฝ่ายบริหารยังกระทำได้สะดวกกว่าการฟ้องร้องคดี ตลอดจนเสียค่าใช้จ่าย

⁷ Droit Administrative. (2013,26กุมภาพันธ์) หลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง (Facebook). Retrived from <https://www.facebook.com/DroitAdministrative/posts/องค์กรควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง>

ไม่สูงด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองนี้ อาจไม่สามารถให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง เนื่องจากไม่มีวิธีการที่แน่นอน กล่าวคือ ไม่มีการรับฟังข้อคัดค้านในลักษณะที่เป็นคดีหรือ ข้อพิพาท อีกทั้งฝ่ายปกครองอาจพิจารณาข้อร้องเรียนด้วยความลำเอียงเพื่อช่วยเหลือฝ่ายปกครองด้วยตนเอง และประการสำคัญ หากเป็นการร้องเรียนการกระทำของเจ้าหน้าที่ระดับสูงย่อมหวังผลได้ยาก

1.2 วิธีการในลักษณะกึ่งข้อพิพาท วิธีการในลักษณะกึ่งข้อพิพาท หมายถึง การควบคุมฝ่ายปกครองโดยการให้เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการ (ซึ่งมิใช่ศาล) วินิจฉัยกรณีโต้แย้งในลักษณะที่เป็นคดีข้อพิพาท โดยมีวิธีพิจารณาที่ให้ความเป็นธรรมใกล้เคียงกับวิธีพิจารณาของศาล เช่น ให้มีการรับฟังพยานหลักฐานทั้งสองฝ่าย มีการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทโดยเจ้าหน้าที่ที่เป็นกลาง หากผู้เกี่ยวข้อง ไม่เป็นด้วยกับคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการ ผู้นั้นก็อาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้ในปัญหาข้อกฎหมาย หรือในบางกรณีให้มีการอุทธรณ์ได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสหกรณ์⁸ ในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ 2542 บัญญัติว่า คำสั่งใด ๆ ตามมาตรา 20 มาตรา 22 มาตรา 24 และมาตรา 25 ให้ผู้มีส่วนได้เสียอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นที่สิ้นสุด หรือในกรณีไม่รับจดทะเบียนตามมาตรา 38 เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนให้แจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ โดยไม่ชักช้า คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ มีสิทธิยื่นคำอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนสหกรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นที่สิ้นสุด

2. การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายนอกนั้นเป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรอื่นนอกเหนือจากองค์กรฝ่ายปกครองด้วยตนเอง ซึ่งการควบคุมโดยองค์กรภายนอกนี้แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การควบคุมทางการเมือง และการควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาล

2.1 การควบคุมทางการเมือง (political controls)

การควบคุมทางการเมืองเป็นการควบคุมโดยองค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามระบบการเมืองของแต่ละประเทศ จึงอาจแบ่งประเภทการควบคุมทาง

⁸ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

การเมืองตามระบบการปกครองที่เป็นแบบอย่างในปัจจุบันได้ 4 ระบบ ได้แก่ ระบบรัฐบาลภายในรัฐสภา (assembly government system) ระบบรัฐสภา (parliament system) ระบบประธานาธิบดี (presidential system) และระบบสังคมนิยม (socialist system) กล่าวคือ

(1) ระบบรัฐบาลภายในรัฐสภา

ในระบบนี้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารมากที่สุด กล่าวคือ สภานิติบัญญัติจะเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารและควบคุมตรวจสอบให้ฝ่ายบริหารดำเนินตามนโยบายที่ตนกำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด และฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องรายงานการปฏิบัติงานต่อสภานิติบัญญัติ จึงเห็นได้ว่าในระบบนี้สภานิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจ ส่วนฝ่ายบริหารเป็นเพียงเครื่องมือของสภานิติบัญญัติเท่านั้น

(2) ระบบรัฐสภา

ในระบบนี้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอยู่ในลักษณะสมดุลกัน กล่าวคือ ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภานิติบัญญัติ หากสภานิติบัญญัตินี้มีมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารจะต้องพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างไรก็ตาม สภานิติบัญญัติก็อาจถูกยุบได้โดยฝ่ายบริหารซึ่งกระทำโดยพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ หรือโดยคำสั่งของประมุขของรัฐซึ่งถือว่าเป็นประมุขของฝ่ายบริหารด้วย

(3) ระบบประธานาธิบดี

ในระบบนี้ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับสภานิติบัญญัติในลักษณะเด็ดขาดหรือค่อนข้างเด็ดขาด กล่าวคือ สภานิติบัญญัติไม่มีอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่งโดยการลงมติไม่ไว้วางใจ และในทำนองเดียวกันฝ่ายบริหารก็ไม่มีอำนาจยุบสภานิติบัญญัติ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารและของสภานิติบัญญัติจึงมีลักษณะแบ่งแยกและถ่วงดุลอำนาจกัน เช่น สภานิติบัญญัติมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายบริหารระดับสูง หรือให้ความเห็นชอบในสนธิสัญญา ส่วนฝ่ายบริหารมีสิทธิยับยั้งร่างกฎหมายของฝ่ายสภานิติบัญญัติ เป็นต้น

(4) ระบบสังคมนิยม

ระบบนี้ตั้งอยู่บนหลักความแตกต่างระหว่างอำนาจรัฐ และฝ่ายปกครอง การควบคุมในสภาสูงสุดของประเทศสังคมนิยมจึงไม่มีข้อจำกัดไม่ว่าในทางทฤษฎีหรือในเรื่องเทคนิคทางกฎหมาย รัฐสังคมนิยมในยุโรปส่วนใหญ่เป็นสหพันธรัฐ จึงมีสภาในระดับต่างๆ ตั้งแต่ของสหพันธรัฐจนถึงสภาท้องถิ่น ในขณะที่ฝ่ายปกครองก็มีสายบังคับบัญชาลดหลั่นลงไปเช่นเดียวกับสภา โดยทั่วไปสภาในแต่ละชั้นจะควบคุมปกครองที่อยู่ในระดับของตน และเนื่องจากสภามีการประชุม 1 หรือ 2 ครั้งใน 1 ปี ทั้งระยะเวลาประชุมก็สั้น หน้าที่ควบคุมจึงตกอยู่กับคณะกรรมการประจำของสภา ซึ่งในชั้นสูงสุดคือ Presidium

2.2 การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมโดยองค์กรตุลาการนั้นเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลหรือองค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท มีความเป็นกลางและอิสระ และมีกระบวนการพิจารณาคดีที่แน่นอน ในปัจจุบันการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการนั้นประเทศแถบตะวันตกอาจแบ่งแยกได้เป็น 4 ระบบด้วยกันคือ

(1) ระบบที่ศาลยุติธรรมเป็นหลัก

ระบบนี้จัดว่าเป็นระบบที่ใช้กันมากที่สุด ประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ กลุ่มประเทศแองโกลแซกซอนและกลุ่มประเทศสังคมนิยม โดยที่แต่ละประเทศก็มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันออกไป จะเหมือนกันก็ตรงที่ว่าระบบศาลยุติธรรมเป็นระบบศาลหลัก ส่วนศาลพิเศษอื่นๆ ขึ้นอยู่กับศาลยุติธรรม มิได้แยกเป็นเอกเทศต่างหากแต่อย่างใด

(2) ระบบที่ศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม

ระบบนี้นิยมใช้ในประเทศภาคพื้นยุโรป โดยเป็นระบบที่มีทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองในการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยเฉพาะและแยกออกจากศาลยุติธรรม โดยให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดีปกครองเป็นส่วนใหญ่ ประเทศที่เป็นต้นแบบของศาลระบบนี้ได้แก่ประเทศฝรั่งเศส

(3) ระบบที่เขตอำนาจของศาลปกครองรวมอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

ประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ อิตาลีและเบลเยียม ระบบนี้เป็นระบบที่มีทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรม แต่ศาลปกครองมิได้เป็นอิสระแยกออกจากศาลยุติธรรม ดังเช่น ประเทศฝรั่งเศส และมีใช้ศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาของศาลปกครองในระบบนี้ในบางกรณีอาจอุทธรณ์ต่อไปยังศาลฎีกาได้ นอกจากนี้ศาลปกครองในระบบนี้เป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาทั่วไป มิใช่คดีเฉพาะเรื่อง

(4) ระบบที่ศาลปกครองเป็นศาลพิเศษอิสระ

ประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ ประเทศเยอรมัน ระบบนี้เป็นระบบที่ศาลปกครองและศาลยุติธรรมอยู่ในกระบวนการยุติธรรมเดียวกัน โดยมีการแบ่งแยกโครงสร้างแต่ละเขตอำนาจอย่างเด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองตามระบบนี้มีได้ประกอบด้วยผู้พิพากษาที่เป็นทั้งฝ่ายปกครองและศาลในตัวเองเช่นของฝรั่งเศส หรือเป็นผู้พิพากษาธรรมดาเช่นในระบบแองโกลแซกซอน หากแต่เป็นผู้พิพากษาอาชีพในสาขานี้ และมีได้เป็นเจ้าหน้าที่ร่างกฎหมายหรือให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหารศาลในทุกสาขามีอำนาจกำหนดเขตอำนาจของตนเอง ไม่มีกระบวนการพิจารณา (procedure) ว่าด้วยการระงับความขัดแย้งระหว่างกันหรือว่าด้วยการส่งประเด็น

ส่วนที่อยู่ในอำนาจศาลใดศาลหนึ่งไปให้ศาลนั้นพิจารณาก่อนมีคำ พิพากษาในคดี อันเป็นการชี้ให้เห็นว่าระบบกระบวนการยุติธรรมของเยอรมันเป็นอันเดียวมิได้แยกจากกัน โดยมีการแบ่งงาน แบ่งหน้าที่ในอำนาจตุลาการเพื่อพิจารณาคดีตามประเภทของกฎหมาย ซึ่งกรณีของไทย หากการกระทำทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครอง (คำสั่งทางปกครอง) หากมีการฟ้องร้องดำเนินคดีปกครอง จะต้องเข้าสู่กระบวนการของศาลปกครองตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทงปกครอง พ.ศ. 2542⁹ ตามมาตรา 9 (1) (2) (3)

ในบรรดาระบบการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังที่กล่าวข้างต้นนี้ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการเป็นระบบการควบคุมตรวจสอบที่ให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ดีที่สุด ทั้งนี้ เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่า

ก. ศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งขององค์กรทางการเมืองอันได้แก่รัฐสภาและรัฐบาลของฝ่ายปกครอง ความเป็นอิสระของศาลนี้ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่ากรณีพิพาทระหว่างตนกับฝ่ายปกครอง จะได้รับการพิจารณาโดย “คนกลาง” ที่ปราศจากอคติลำเอียงจริง ๆ การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองระบบอื่น ๆ ไม่อาจให้หลักประกันเช่นนี้ได้ดีเท่ากับการควบคุมโดยศาล

ข. เมื่อราษฎรได้ยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้อง ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอ จะปฏิเสธ ไม่พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ ดังนั้น ราษฎรจึงได้รับหลักประกันว่า “ทุกข์”

⁹ มาตรา 9 ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง คดีที่เข้าข่ายคดีปกครอง

มาตรา 9(1) “คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วย กฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำ อันใดเนื่องจากการกระทำ โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ที่กำหนดไว้สำหรับการ กระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับ ประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ”

มาตรา 9(2) “คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กำหนดกฎหมาย ให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร”

มาตรา 9(3) “คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร”

หรือความเดือดร้อนของคนหากมีจริงจะได้รับการจัดปิดเป่าภายในเวลาอันสมควร หลักประกันข้อนี้ไม่อาจพบได้ในการควบคุมระบบอื่น ๆ เพราะกฎหมายมักจะมีได้บัญญัติบังคับไว้อย่างแน่นอนว่าผู้บังคับบัญชาที่ดี ผู้กำกับดูแลที่ดี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดี ที่ได้รับคำร้องเรียนจากเอกชน จะต้องพิจารณาคำร้องเรียนและดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร

ค. วิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้ และเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาสืบสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตน และหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงกันข้ามได้อย่างเต็มที่ การเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่าศาลจะไม่ใช้อำนาจไปตามอำเภอใจ เพราะอยู่ในสายตาของสาธารณชนอยู่ตลอดเวลา ส่วนการเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาสืบสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตนและหรือหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงกันข้ามได้อย่างเต็มที่นั้นย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่า คำพิพากษาวางอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ถูกต้องแท้จริง วิธีพิจารณาเช่นนี้นั้นมักจะไม่มีปรากฏในการควบคุมระบบอื่น ๆ หากจะมีอยู่บ้างก็ยังไม่พัฒนาเท่ากับวิธีพิจารณาคดีของศาล

ง. ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสมอการบังคับให้ศาลต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทไปทางใดทางหนึ่งให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณชนโดยทั่วไปเช่นนี้ ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่าศาลจะไม่พิพากษาคดีตามอำเภอใจได้เป็นอย่างดีเช่นกัน ทั้งนี้ เพราะเป็นการบังคับให้ผู้พิพากษาต้องไตร่ตรองใคร่ครวญให้รอบคอบว่าคำพิพากษาของตนมีเหตุผลที่วิญญูชนรับฟังได้หรือไม่และให้พิพากษาคดีไปในทางที่มีเหตุผลอันวิญญูชนรับฟังได้เท่านั้น

2. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เนื่องจาก จากการออกคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์เป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งต้องศึกษาถึงหลักกฎหมายว่าด้วยกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวเพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของนายทะเบียนสหกรณ์ต่อไป

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครองต่างๆ จะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการ

ขณะเดียวกันก็วางหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนอีกด้วย อันเป็นการยอมรับสถานะของประชาชนว่าเป็นผู้ทรงสิทธิ (Subject) ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน สถานะของประชาชนมิใช่เป็นผู้อยู่ภายใต้การปกครองที่ไร้สิทธิ (Object) อีกต่อไปแล้ว ซึ่งเป็นการพัฒนา กฎหมายให้สอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยภายใต้หลัก “นิติรัฐ” เรียกร้องให้ การกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความ ถูกต้องเหมาะสมกับเรื่องในกรณีเฉพาะรายจะไม่ใช่อำนาจอย่างไรเหตุผลหรือเกินสมควรแก่เหตุ หลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ จึงเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันจะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองต่างๆ มีความเป็น ภาวะวิสัย มากที่สุด¹⁰

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็น “กฎหมายกลาง” สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออก “คำสั่งทางปกครอง” ใดๆก็ตามหากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติงานขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองไว้อย่างไร เจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น เว้นแต่กรณีที่ไม่มีกฎหมาย เฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติงานไว้ หรือมีแต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะที่ประกัน ความเป็นธรรมไว้ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ หรือกฎหมาย เฉพาะกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไว้ต่ำกว่ามาตรฐานการปฏิบัติราชการตาม พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการ องค์กรฝ่ายปกครองจะใช้กฎหมายเฉพาะนั้นไม่ได้ แต่ถ้าเป็นกรณี ของขั้นตอน และระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ เจ้าหน้าที่ต้องใช้ กฎหมายเฉพาะ นั้นๆ บังคับแก่ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งเสมอ ทั้งนี้มีพักต้องคำนึง ว่าขั้นตอนและ ระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งนั้นจะมีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานใน การปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการหรือไม่¹¹

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับการปฏิบัติ ราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรืออาจเรียกว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติราชการ ดังนั้น ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะเรื่องอื่นๆ ได้บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ให้ ใช้กฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นๆ แต่ถ้าเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ อาจเลือกใช้ มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายนี้ก็ได้ สำหรับการปฏิบัติ ราชการบางอย่างหรือของส่วน

¹⁰ กมลชัย รัตนสวางศ์ ก “สาระสำคัญและหลักกฎหมาย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” วารสาร รพี 40 :สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 96 (บทความ)

¹¹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ จ (ปปป) หลักการและข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง. หน้า 3 (บทความ)

ราชการบางหน่วยงาน ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของ พระราชบัญญัตินี้เช่น รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี รัฐสภาเป็นองค์กรใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ หรือ ที่เรียกว่า “การกระทำทางนิติบัญญัติ” เช่น กระบวนการตรากฎหมาย ผู้มีส่วนได้เสียจะอ้าง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ไม่ได้ แต่ทั้งนี้เป็นข้อยกเว้นสำหรับการใช้อำนาจ นิติบัญญัติโดยแท้จริงเท่านั้น ไม่รวมถึงการดำเนินการทางด้านธุรการของหน่วยงานธุรการรัฐสภาคณะรัฐมนตรี

ในส่วนของการใช้อำนาจทางบริหารที่เป็นการกระทำของรัฐบาลได้แก่ การกำหนดนโยบายต่างๆ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับคณะรัฐมนตรี ความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศ เป็นต้น

ดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายการ ต่างประเทศ หรือ องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ¹² เป็นต้น

ในการพิจารณาทางวิชาการ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งบังคับใช้ในปัจจุบัน ประกอบด้วยเนื้อหากฎหมายปกครองอยู่ด้วยกันสองส่วน คือ หลักทฤษฎีทั่วไปทางสารบัญญัติและหลักวิธีสารบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง¹³ อาจสรุปได้ดังนี้

(1) คำสั่งทางปกครอง (นิติกรรมทางปกครอง) เป็นศูนย์รวมหลักทฤษฎีทั่วไปต่างๆ และเป็นองค์ประกอบร่วมของบรรดาการกระทำทางปกครองทั้งหลายที่มีผลไปกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชนในลักษณะต่างๆ ได้เช่นคำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด การออกใบอนุญาตก่อให้เกิดสิทธิต่างๆ คำวินิจฉัยพิสูจน์สิทธิต่างๆ เป็นต้น ซึ่งเป็นการออกให้เฉพาะรายเฉพาะกรณี มิใช่การออกกฎเกณฑ์ทั่วไป (มาตรา 5)¹⁴ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยจะต้องระบุวันเดือนและปีที่ออกคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งตลอดจนลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง (มาตรา 36)¹⁵ คำสั่งทางปกครองจะต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิงข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ (มาตรา 39 วรรคหนึ่ง)¹⁶

(2) ความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองจะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อออกโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งสารบัญญัติและวิธีสารบัญญัติตลอดจนเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ออก

¹² กมลชัย รัตนสวางศ์ ข. หลักกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, 2540 หน้า 97

¹³ กมลชัย รัตนสวางศ์ ข. อ้างแล้ว. หน้า 98

¹⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5, 36, 39 วรรคหนึ่ง, 39, 41

¹⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5, 36, 39 วรรคหนึ่ง, 39, 41

¹⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5, 36, 39 วรรคหนึ่ง, 39, 41

คำสั่งนั้น ด้วย เว้นแต่จะมีข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือผิดพลาดเล็กน้อยซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ (มาตรา 43)¹⁷ อย่างไรก็ตามคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายวิธีสารบัญญัติใน บางเรื่องเมื่อคำนึงถึงประโยชน์ในการปฏิบัติราชการแล้ว ก็อาจเยียวยาข้อผิดพลาดนั้นภายหลังได้ เช่น การออกคำสั่งทางปกครองโดยผิดพลาดเพราะยังไม่มีการยื่นคำขอให้ถูกต้องในกรณีที่ เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเองไม่ได้นอกจากมีผู้ยื่นคำขอ คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่หลงลืมมิได้ให้ เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการ หรือมิได้รับฟังประชาชนผู้ที่จะถูกระทบสิทธิหรือมิได้ให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าจะต้องให้เจ้าหน้าที่นั้นให้ความเห็นชอบเสียก่อน การเยียวยาข้อผิดพลาดเหล่านี้ทำให้คำสั่งทางปกครองยังคงมีความสมบูรณ์ตามกฎหมาย โดยจัดให้มีการทำคำขอมาขึ้นในภายหลัง การจัดให้มีเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการ การจัดให้มีการรับฟังประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิและการจัดให้เจ้าหน้าที่อื่นได้แสดงหรือให้ความเห็นชอบภายหลังได้ (มาตรา 41)¹⁸

ซึ่งแสดงว่ากฎหมายปกครองไทยให้น้ำหนักความสำคัญกับวิธีสารบัญญัติทางปกครองน้อย เมื่อเทียบกับการให้ความสำคัญกับสารบัญญัติของกฎหมายปกครอง

(3) การใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่จะมีได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบหมายไว้อย่างชัดเจน โดยทั่วไปแล้วก็จะกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่อง แต่ในบทบัญญัติในส่วนทฤษฎีทั่วไปก็ได้ให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย เช่น ดุลพินิจในการกำหนดเงื่อนไข ประกอบคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 39 วรรคหนึ่ง)¹⁹ ดุลพินิจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และการกำหนดในผลของการเพิกถอนใช้บังคับตั้งแต่วเวลาใด (มาตรา 50)²⁰ เป็นต้นและยังมีบางมาตรานิติบัญญัติถึงเรื่องดุลพินิจ เช่น การให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองว่าจะต้องประกอบด้วยข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ (มาตรา 39 วรรคหนึ่ง (3))²¹ การพิจารณาอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์อาจใช้ดุลพินิจแทนใน

¹⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5, 36, 39 วรรคหนึ่ง, 39, 41

¹⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5, 36, 39 วรรคหนึ่ง, 39, 41

¹⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 39 วรรคหนึ่ง, 50, มาตรา 39 วรรคหนึ่ง (3), 46

²⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 39 วรรคหนึ่ง, 50, มาตรา 39 วรรคหนึ่ง (3), 46

²¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 39 วรรคหนึ่ง, 50, มาตรา 39 วรรคหนึ่ง (3), 46

เรื่อง ความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองได้ (มาตรา 46)²² แต่ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติกำหนด ขอบเขตของการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้ซึ่งคงจะต้องอาศัยหลักกฎหมายทั่วไปมา อธิบายว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกระทำได้ตาม ดุลพินิจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้น และอยู่ภายในขอบเขตแห่งกฎหมายของการใช้ดุลพินิจ”²³

อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power)²⁴ คือ ความสามารถในการอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่ง อย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้เพื่อบำบัดการให้ บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายหรืออำนาจที่กฎหมายให้ฝ่ายปกครองพิจารณาเลือกกระทำ ปฏิบัติหรือตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งให้เหมาะสมกับสถานการณ์ภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย และอาจมีการตัดสินใจได้หลายอย่าง แต่ละอย่างก็ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น โดยสรุปอำนาจดุลพินิจ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองมีอิสระที่จะเลือกตัดสินใจได้ด้วยตนเองภายในกรอบของกฎหมาย ให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงแล้วแต่กรณี

อำนาจผูกพัน (Mandatory Power)²⁵ คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจกระทำการ และใช้อำนาจกระทำการตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในเนื้อความ ซึ่งอำนาจผูกพันก็คือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย การกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจผูกพันเนื่องจากความคิดในเรื่องความยุติธรรมทั่วไป คือ ความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อข้อเท็จจริงเฉพาะราย

(4) เงื่อนไขประกอบคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขเท่าที่จำเป็นประกอบคำสั่งทางปกครองได้ ทั้งนี้จะต้องไม่ขัดกับข้อจำกัดการใช้อำนาจดุลพินิจที่กำหนดไว้ เงื่อนไขดังกล่าวอาจเป็นการกำหนดให้คำสั่งทางปกครองเริ่มมีผลบังคับหรือสิ้นผลบังคับเมื่อใด หรือขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอนาคตอาจอยู่ในรูปของ ข้อสงวนสิทธิในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นการเพิ่มภาระให้ผู้รับคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 39)²⁶ การกำหนดข้อสงวนสิทธิในการยกเลิกหรือ เพิก

²² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 39 วรรคหนึ่ง, 50, มาตรา 39 วรรคหนึ่ง (3), 46

²³ กมลชัย รัตนสกวาศ์ ข, อ้างแล้ว. หน้า 97-100

²⁴ เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล, การควบคุมอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลไทย, 2534, หน้า 49

²⁵ สมยศ เชื้อไทย ข, “การกระทำทางปกครอง”, วารสารนิติศาสตร์. 17(3), 2530. กันยายน, หน้า 5

²⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 39, 53, 42, 49, 50

ถอนคำสั่งดังกล่าวจะทำให้รัฐไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าทดแทนความเสียหายเมื่อมีความจำเป็นต้อง เพิกถอนคำสั่งนั้น (มาตรา 53)²⁷

(5) ความมีผลบังคับของคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองเริ่มมีผลบังคับเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นได้แจ้งให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบ และมีผลบังคับตราเท่าที่ยังมิได้มีการยกเลิกหรือเพิกถอนหรือสิ้นผลลง โดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น (มาตรา 42)²⁸ คำว่าโดยเหตุอื่น ในมาตรานี้เป็นส่วนที่จะตีความหรือพัฒนากฎหมายต่อไปในเรื่องของโมฆะกรรมของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งถือว่าไม่มีผลบังคับเลยตั้งแต่ต้น เช่น คำสั่งทางปกครองที่มีข้อผิดพลาดอย่างร้ายแรง และชัดแจ้งที่ไปสั่งให้ผู้รับคำสั่งกระทำการใดๆ ซึ่งเขาจะต้องมีความรับผิดชอบหรือเป็นการ ขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น

(6) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หากไม่เข้ากรณีที่อาจเยียวยาได้ตามมาตรา 41 แล้วเจ้าหน้าที่มีอำนาจดุลพินิจที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้นได้เสมอ แล้วออกคำสั่งใหม่ที่ชอบด้วยกฎหมายมาทดแทนในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องกระทำเช่นนั้น แต่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งนั้น เช่น ใบอนุญาตต่างๆ หรือการให้เงินช่วยเหลือต่างๆ เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองนั้นได้ทำขึ้นเพราะผู้รับคำสั่งได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จ ปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งข่มขู่หรือชักจูงใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มิชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 49)²⁹

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอาจกระทำเฉพาะส่วนที่มิชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นหรือจะเพิกถอนทั้งหมดก็ได้และจะให้ผลย้อนหลังไปตั้งแต่ขณะออกคำสั่ง ทางปกครอง (Ex tunc) หรือไม่ย้อนหลัง (Ex nunc) หรือให้มีผลเป็นการเพิกถอนวันเวลาใดใน อนาคต (Ex ante) ก็ได้ (มาตรา 50)³⁰

ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและมิได้ใช้สิทธิโดยไม่สุจริตย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 51-53 กฎหมายได้อธิบายคำว่าสุจริตในประเด็นนี้ว่าผู้นั้นจะต้องไม่ได้กระทำการหรือมีพฤติกรรมดังนี้คือ

²⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 39, 53, 42, 49, 50

²⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 39, 53, 42, 49, 50

²⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 39, 53, 42, 49, 50

³⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 39, 53, 42, 49, 50

- (1) แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริง ซึ่งควรบอกให้แจ้ง ช่มชู้ หรือ ชักงูใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย
- (2) ได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ
- (3) ได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่ง ทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

3. กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เมื่อเกิดกรณีการฟ้องดำเนินคดีทางปกครองต่อนายทะเบียนสหกรณ์สิ่งที่จะต้องพิจารณาคดีปกครองหากมีผู้เสียหาย ฟ้องร้องต่อนายทะเบียนสหกรณ์ หรือ ผู้ได้รับมอบหมายจากนายทะเบียนสหกรณ์ ทำให้การพิจารณาในการรับความผิดของศาลปกครองซึ่งเป็นไปตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมถึงเมื่อมีคำพิพากษาให้ชดใช้ค่าเสียหาย ด้วยเหตุกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องไว้³¹ ว่าโครงสร้างความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น แบ่งความรับผิดไว้เป็น 3 ระดับ คือ

- (ก) ระดับแรก การกระทำละเมิดโดยจงใจ
- (ข) ระดับสอง การกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง
- (ค) ระดับสาม การกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา

ในโครงสร้างความรับผิดทางละเมิดไม่ได้ให้ความสำคัญต่อองค์ประกอบภายในของผู้กระทำละเมิดว่าจะกระทำโดยจงใจ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อธรรมดา ก็ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดทั้งสิ้น โดยให้ความสำคัญแต่เพียงว่า เมื่อละเมิด ก็ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ ซึ่งต่างจากความผิดทางอาญาที่ให้ความสำคัญกับเจตนาหรือประมาท กล่าวคือ ในทางอาญา ถ้ากระทำโดยเจตนาผู้กระทำต้องรับผิดชอบหนัก ถ้ากระทำโดยประมาท ก็รับผิดชอบน้อยลง หรือในบางฐานความผิดก็ไม่ใช่ความผิด กรณีความรับผิดของนายจ้างต่อการกระทำละเมิดของลูกจ้าง ศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้³² ว่า รัฐอาจอยู่ในฐานะที่เป็น

³¹ กมลชัย รัตนสกาววงศ์, สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 เวลา 09.00 – 12.00 น. ณ ห้อง 501 อาคาร สพข สำนักงาน ก.พ., หน้า 9

³² กมลชัย รัตนสกาววงศ์, อ้างแล้ว, หน้า 10-11

นายจ้างได้โดยส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐอาจมีลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวซึ่งเป็นลูกจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากลูกจ้างของรัฐไปกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก รัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกผู้เสียหายในฐานะที่รัฐเป็นนายจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 425 ซึ่งบัญญัติว่า นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น ส่วนความรับผิดชอบของตัวการต่อการกระทำละเมิดของตัวแทน ในกรณีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ไม่อาจนำหลักเรื่องนายจ้างกับลูกจ้างมาใช้บังคับได้ เพราะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐนั้นเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน

มิใช่ความสัมพันธ์ในทางนิติกรรมสัญญาจ้างระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็มีบัญญัติไว้ว่าหากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว รัฐต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นด้วย ส่วนการคุ้มครองเจ้าหน้าที่จากความรับผิดทางละเมิด ศาสตราจารย์ ดร. กมลชัช รัตนสกววงศ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ ว่าที่ผ่านมาเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐไปกระทำละเมิดนั้น ผู้เสียหายก็จะฟ้องทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหากพิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำละเมิดจริง ก็ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวซึ่งอาจจะต้องรับผิดในความเสียหายเป็นจำนวนมากอันส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ค่อนคล้ำที่จะบังคับใช้กฎหมาย เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เอง แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ไม่กล้าที่จะดำเนินการดังกล่าวเพราะเกรงว่าอาจถูกเจ้าของอาคารฟ้องกลับฐานกระทำละเมิดซึ่งเสี่ยงต่อการที่จะต้องถูกศาลพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เสี่ยงต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้หลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบ้างว่า เมื่อปฏิบัติหน้าที่แล้วจะไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นการส่วนตัว ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้มีเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งมีกฎหมายให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ 2 ประเภท

ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ถ้ากระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา คือ

(1) เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 147 บัญญัติว่า

ในการปฏิบัติตามหน้าที่ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว เว้นแต่จะได้กระทำโดยเจตนาร้ายและโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

(2) เจ้าพนักงานบังคับคดี

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 296 เบญจ วรคสาม บัญญัติว่า

“เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๖๖ เว้นแต่จะได้กระทำโดยมีเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งแสดงว่าหากเจ้าพนักงานบังคับคดีประมาทเลินเล่อธรรมดา ก็ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว จากกรณีดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า สำหรับการประมาทเลินเล่อธรรมดา รัฐยังต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกผู้เสียหายตามหลักละเมิดแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสองประเภทดังกล่าวข้างต้นไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในกรณีประมาทเลินเล่อธรรมดาจึงยังมีความลึกลับกันอยู่เพราะกฎหมายฉบับอื่นยังมีได้ให้หลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่กล้าบังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่ ประกอบกับพระราชบัญญัติดังกล่าว³³ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ว่าจะต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดหรือไม่และจะต้องรับผิดชอบมากน้อยเพียงใดตลอดจนวิธีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนซึ่งหากการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นไม่เป็นละเมิด

ตามกฎหมายแล้วกรณีก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาความรับผิดชอบและใช้หลักพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 เนื่องจาก พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดนิยามศัพท์คำว่า ละเมิด และเกณฑ์ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐต่อผู้เสียหาย ไว้เป็นการพิเศษ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติว่ามาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น บทบัญญัติกระทำการละเมิด มีหลักเกณฑ์อยู่ 3 ประการ คือ

1. กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
2. กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย
3. บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย

1. การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำโดยจงใจคือการกระทำโดยรู้สึกลงถึงการกระทำของตนว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น กล่าวคือ ถ้ารู้ว่าการกระทำนั้นจะเกิดผลเสียหายแล้ว ถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดก็ตามแม้ผลความเสียหายจะมีมากกว่าที่คาดคิดไว้ก็เรียกว่าเป็นการกระทำการโดยจงใจแล้ว อย่างไรก็ตามการกระทำโดยจงใจมีความหมายกว้างกว่า การกระทำโดยเจตนาตามประมวลกฎหมาย

³³ ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, (พิมพ์ครั้งที่ 9), 2558, หน้า 46

อาญา มาตรา 59³⁴ เพราะการกระทำโดยเจตนา ผู้กระทำได้ประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผล แต่การกระทำจงใจมิได้หมายความว่าจำเป็นต้องเจตนาให้เกิดผลเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะดังเช่น การกระทำโดยเจตนาในทางอาญา³⁵ เช่น นาย ก รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของนาย ข เนื่องจาก เข้าใจว่า นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้รื้อถอน การกระทำของนาย ก โดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำของตนซึ่งเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจ แต่ไม่เป็นความผิดฐานทำให้เสียหาย เนื่องจาก นาย ก ไม่มีเจตนาในการกระทำผิด ดังนั้น การกระทำโดยเจตนาซึ่งเป็นการกระทำโดยจงใจ แต่การกระทำโดยจงใจอาจไม่ใช่การกระทำโดยเจตนาเสมอไป

ศาลปกครองมีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำจงใจ³⁶ ซึ่งพอจะยกมาเป็นตัวอย่างได้ดังนี้

ไม่มีอำนาจที่จะบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดิน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 474/2551 ที่ อ.494/2551 และที่ 70/2552 ในการดำเนินงานก่อสร้างตามโครงการพัฒนาลุ่มน้ำ ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมชลประทาน) ได้รื้อกล้าเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยไม่มีอำนาจที่จะบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก ไม่ได้ดำเนินการเวนคืน

ที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน หรือ ได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินดังกล่าวและไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะขุดลอกที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่น ๆ ฉะนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามโครงการและเข้าใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการขุดลอกขยายลำน้ำและก่อสร้างเป็นถนนเลียบลำน้ำรื้อกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการจงใจทำต่อผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สินอันได้แก่ที่ดิน การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ การกระทำโดยประมาทเลินเล่อนั้นคือการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และผู้กระทำได้ใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่โดยเปรียบเทียบกับบุคคลที่ต้องมีความระมัดระวังตามพฤติการณ์และตามฐานะในสังคมเช่นเดียวกับผู้กระทำให้เกิดความเสียหาย ซึ่ง

³⁴ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสอง กระทำโดยเจตนา ได้แก่ กระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะที่ผู้กระทำได้ประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น

³⁵ สุขุม สุนทรีย. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ละเมิด, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ 2543

³⁶ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดชอบละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, พ.ศ. 2552 .หน้า 38-44

ความระมัดระวังของบุคคลต้องพิจารณาตามวิสัยและพฤติการณ์ซึ่งวิสัยหมายความถึงสภาพเกี่ยวกับตัวกระทำ เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่หรือชั้นผู้น้อย เป็นเจ้าหน้าที่ธรรมดาหรือผู้เชี่ยวชาญ

ส่วนพฤติการณ์หมายถึง เหตุภายนอกตัวผู้กระทำซึ่งอาจทำให้การใช้ความระมัดระวังมีความแตกต่างกันไปได้ เช่น สภาพของสถานที่ทำงานของเจ้าหน้าที่ จำนวนของประชาชนที่เข้ามาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ เป็นต้น หากการปฏิบัติหน้าที่มิได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อแม้จะเกิดความเสียหาย การกระทำนั้นก็ไม่เป็นการทำละเมิด

ศาลปกครองมีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ³⁷ ซึ่งพอจะยกมาเป็นตัวอย่างได้แก่ กรณีไม่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานให้ได้ความชัดเจน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 219/2550 นายอำเภอได้ทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองให้กับนาง อ แล้วเก็บรักษาพินัยกรรมนั้นไว้ทั้งๆที่ นาง อ ได้ลงลายมือชื่อแล้วหรือไม่ เป็นผลให้พินัยกรรมเป็นโมฆะตามมาตรา 1705 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่

2. การทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย การกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายจะหมายถึงการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิ หรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย รวมความถึงการใช้อำนาจที่มีอยู่เกินส่วนหรือใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อกดดันแก่งัดผู้อื่น การกระทำโดยผิดกฎหมายตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นมี 2 นัย³⁸ คือ นัยแรก มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิด และนัยที่สอง คือผู้กระทำการทำการโดยไม่มีสิทธิหรือข้อแก้ตัวตามกฎหมายให้กระทำได้ เป็นการประทุษร้ายต่อสิทธิของผู้อื่น โดยปราศจากอำนาจ

ดังนั้น ถ้าการกระทำโดยมีอำนาจหรือสิทธิที่จะทำได้ โดยชอบแล้วแม้จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นก็ไม่เป็นความผิดต่อกฎหมายและไม่เป็นละเมิดแต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีที่เป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้นท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 421 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือเรียกได้ว่าเป็นการใช้สิทธิส่วนเกิน

³⁷ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, มาตรา 20 “ถ้าที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้” อ้างถึงในเชิงอรรถ (69). หน้า 46-53

³⁸ นิพนธ์ สะกิมิ, “เปรียบเทียบความรับผิดชอบทางแพ่งของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และความรับผิดชอบปกครองของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย.” วารสาร กรมบัญชีกลาง, 50 (4), หน้า 8

ศาลปกครองมีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ³⁹ ซึ่งพอจะยกมาเป็นตัวอย่างได้ดังนี้

รुक้าเข้ามาในที่ดินโดยไม่มีอำนาจ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 474/2551 ที่ อ.494/2551 และที่ 70/2552 ในการดำเนินงานก่อสร้างตามโครงการพัฒนาลุ่มน้ำ ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมชลประทาน) ได้รुक้าเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยไม่มีอำนาจที่จะบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนหรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินดังกล่าวและไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะขุดลอกที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่นๆ ฉะนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามโครงการและเข้าใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการขุดลอกขยายลำน้ำและก่อสร้างเป็นถนนเลียบลำน้ำรुक้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการจงใจทำต่อผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สินอันได้แก่ที่ดิน การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

3. บุคคลอื่นที่ได้รับความเสียหาย ในการกระทำละเมิดถึงแม้จะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หากผู้ที่ได้รับผลจากการกระทำไม่ได้รับความเสียหาย ย่อมไม่เป็นละเมิด สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นที่จะถือว่าเป็นการกระทำละเมิดนั้นมีลักษณะสำคัญดังนี้

(1) เป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการกระทำละเมิด

(2) เป็นความเสียหายที่แน่นอน ไม่ว่าจะเป็ความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือเป็ความเสียหายต่อสิทธิของบุคคลอื่นซึ่งกฎหมายรับรองคุ้มครองซึ่งอาจเป็ความเสี่ยงที่เป็ตัวเงินหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วในเวลาปัจจุบันหรือความเสียหายในอนาคตอันจะต้องเกิดขึ้นแน่นอน

ศาลปกครองมีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความเสียหาย⁴⁰ ซึ่งพอจะยกเป็นตัวอย่างได้ดังนี้

³⁹ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, มาตรา 20 “ถ้าที่ประชุมใหญ่ หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้”, อ้างถึงในเชิงอรรถ (37), หน้า 55-59

⁴⁰ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, มาตรา 20 “ถ้าที่ประชุมใหญ่ หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือ

- แม้คำสั่งจะไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ก็ไม่ได้รับความเสียหายแก่สิทธิ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.77/2547 เมื่อพิเคราะห์ถึงข้อความในคำสั่งย้าย ก็ไม่มีข้อความใดเป็นการใส่ความผู้ฟ้องคดี หรือกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายแก่สิทธิในชื่อเสียง เกียรติยศ หรือเกียรติคุณ แต่อย่างไรก็ตาม คำสั่งดังกล่าวก็ไม่มีผลโดยตรงเป็นการทำร้ายร่างกายและจิตใจ และไม่มีลักษณะเป็นการบีบบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องลาออกจากราชการก่อนครบเกษียณอายุราชการ อันจะเป็นการทำให้เสียหายแก่จิตใจ และเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีอีกทั้งใน

ขณะที่มีคำสั่งย้ายให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ช่วยปฏิบัติราชการ ณ หน่วยงานเดิมโดยไม่ต้องเดินทางไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งดังกล่าว ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายหรือได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ แม้การออกคำสั่งจะถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

อนุชา สุณสวัสดิกุล ได้รวบรวมตัวอย่างของการกระทำที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าไม่เป็นการกระทำละเมิดไว้⁴¹ โดยแบ่งแยกเป็นกรณีต่างๆดังนี้

(1) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ แม้จะเกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น การกระทำนั้นก็ไม่เป็นการกระทำละเมิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.234/2551 การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (กทพ.) โดยเจ้าหน้าที่ของ กทพ. เข้าไปดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและขนย้ายทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจาก กทพ. ในที่พิพาทได้กระทำไปโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายโดยคำนึงถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นมีการประสานงานขอให้เจ้าพนักงานตำรวจจัดทำบันทึกประจำวัน และได้จัดเก็บรักษาทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีไว้ในสถานที่ของผู้ถูกฟ้องคดีโดยผู้ฟ้องคดีได้รับทราบและให้ความยินยอมตลอดมา และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับทรัพย์สินดังกล่าวคืนโดยสละสิทธิไม่รับคืนบางส่วน ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีโดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่อีกต่อไป

คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งขังขังหรือเพิกถอนมตินั้นได้”, อ้างถึงในเชิงอรรถ (69). หน้า 6

⁴¹ อนุชา สุณสวัสดิกุล, แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ปัญหาในทางปฏิบัติและหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง.สถาบันพระปกเกล้า, 2551. หน้า 16-23

(2) เจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ แต่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด การกระทำนั้นก็ไม่เป็นการทำละเมิด ผู้กระทำก็ไม่จำเป็นต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคล

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.77/2547 แม้ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมสรรพากรที่ย้ายผู้ฟ้องคดีไปอยู่อำเภอ ก เนื่องจาก เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบอันถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตามแต่เมื่อข้อความในคำสั่งไม่มีข้อความเป็นการใส่ความผู้ฟ้องคดีหรือกล่าวหาหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายแก่สิทธิในชื่อเสียง เกียรติคุณแต่อย่างใด อีกทั้งคำสั่งก็ไม่มีผลโดยตรงที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิในความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการของผู้ฟ้องคดี และไม่มีลักษณะเป็นการบีบบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องลาออกจากราชการให้ผู้ฟ้องคดีต้องลาออกจากราชการก่อนครบเกษียณอายุราชการ อันจะเป็นการทำให้เสียหายแก่จิตใจและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีอีกทั้งในขณะที่มีคำสั่งย้ายให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ช่วยปฏิบัติราชการ ณ หน่วยงานเดิมโดยไม่ต้องเดินทางไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าว

ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายหรือได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ แม้การออกคำสั่งจะถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีและเมื่อไม่เป็นการละเมิดแล้วไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนอีกต่อไป

(3) เจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบและเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น แต่ความเสียหายดังกล่าวไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น การกระทำนั้นไม่เป็นการกระทำละเมิด ผู้กระทำก็ไม่จำเป็นต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.284/2550 การที่อำเภอได้ชำระราคาค่าเดินที่ให้แก่ นาย พ ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีและนาย พ ได้ออกใบเสร็จรับเงินให้ไว้ถือว่าอำเภอได้ชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีครบถ้วนตามสัญญาซื้อขายเดินที่แล้วตามมาตรา 315 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการที่อำเภอได้ออกเช็คสั่งจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยมิได้ขีดฆ่าคำว่า หรือผู้ถือ ออก อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ 38(1) ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำส่งคลังในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ.2550 นั้น แม้จะฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่ความเสียหายดังกล่าวก็มีผลโดยตรงจากการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของอำเภอ อำเภอจึงไม่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีในฐานะละเมิดที่ตัวแทนของผู้ฟ้องคดีได้ยกยอกเงินตามเช็คดังกล่าวไป

อนุชา สุนสวัสดิกุล⁴² ตั้งข้อสังเกตว่า กรณีความเสียหายเกิดขึ้นหลังจากวันที่เจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ในการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น หลายกรณีขณะที่เจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ยังไม่เกิดความเสียหาย ความเสียหายมาเกิดขึ้นหลังจากที่ได้กระทำการไปแล้ว และที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานพอสรุปได้ว่า ในกรณีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันจะเป็นการกระทำละเมิด ต้องครบองค์ประกอบ 3 ประการด้วยกัน คือ

ประการที่หนึ่ง ต้องมีการกระทำหรืองดเว้นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

ประการที่สอง ต้องกระทำหรืองดเว้นการกระทำโดยผิดกฎหมาย

ประการที่สาม ต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

อนุชา สุนสวัสดิกุล⁴³ สรุป ว่าการพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้หนึ่งผู้ใด เป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ เป็นขั้นตอนแรกที่น่าไปสู่การดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด หากพิจารณาคลาดเคลื่อนไป นอกจากจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายทั้งทางกายและทางใจที่มีภาระในการชี้แจงโต้แย้งเพื่อไม่ต้องรับผิดแล้ว ยังเป็นการเสียทรัพยากรของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องดำเนินการอีกด้วย

ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การที่จะฟังว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นั้น กระทำละเมิด ซึ่งอาจต้องรับผิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การกระทำละเมิดทั้งสามประการ จะขาดหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งไม่ได้ ดังกรณีที่ได้กล่าวมาข้างต้น การพิจารณาเพียงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำผิดกฎหมายหรือผิดระเบียบแล้วเป็นการกระทำละเมิด โดยมีได้พิจารณาว่าการกระทำนั้น ได้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ หรือกรณีปรากฏความเสียหาย แล้วสรุปว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกระทำละเมิด โดยไม่ได้พิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยระเบียบหรือไม่ หรือแม้จะเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและปรากฏความเสียหายเกิดขึ้นก็ตาม ยังคงต้องพิจารณาให้ได้ความชัดเจนว่าความเสียหายนั้นเป็นผลโดยตรงจากการกระทำ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นหรือไม่อีกด้วย เพราะหากไม่เช่นนั้น อาจทำให้การพิจารณาผิดพลาดคลาดเคลื่อนไม่ได้ ประกอบกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ได้กำหนดสาระสำคัญในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ โดยเฉพาะความรับผิดของรัฐในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นแก่เอกชน ศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์

⁴² อนุชา สุนสวัสดิกุล, “อ้างแล้ว”, หน้า 16-23

⁴³ อนุชา สุนสวัสดิกุล, “อ้างแล้ว”, หน้า 23-24

ได้อธิบายในเรื่องนี้⁴⁴ ว่าพระราชบัญญัตินี้มีได้บัญญัติเรื่องความรับผิดชอบของรัฐต่อผู้เสียหายไว้ จึงคงเป็นไปตามเดิม คือรัฐต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหายในคดีที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 มาตรา 425 มาตรา 426 หรือมาตรา 427 แล้วแต่กรณี ซึ่งไม่ได้ทำให้หลักประกันในเรื่องการฟ้องทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ลดลงไปเพราะรัฐยังคงต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายตามหลักละเมิดในทางแพ่งเหมือนเดิม ตามที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้ในมาตรา 5

“หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวโดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่มิได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง”

ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติไว้ว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรงแต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

ซึ่ง ศาสตราจารย์ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น⁴⁵ ว่า ถ้าการละเมิดของเจ้าหน้าที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีได้อยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ได้ไปทะเลาะวิวาทกับแม่ค้า แล้วทำร้ายร่างกายแม่ค้า ก็ถือว่าเป็นการกระทำส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

เพราะเจ้าหน้าที่นั้นนอกเวลาการปฏิบัติงานก็เป็นเอกชนธรรมดาคนหนึ่ง และกรณีที่รัฐต้องรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและอาจไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้มาตรา 8 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยที่

⁴⁴ กมลชัย รัตนสกาววงศ์, สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 เวลา 09.00 – 12.00 น ณ ห้อง 501 อาคาร สพข สำนักงาน ก.พ., หน้า 9 อ้างแล้วในเชิงอรรถ (31)

⁴⁵ ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, ใน เอกสารถอดบทเรียนบรรยายเรื่อง “กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”, ณ โรงแรมพรพิงค์ทาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 28 มีนาคม 2540, หน้า 11-12

ศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้⁴⁶ ว่าบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นได้ยกระดับความรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ที่กล่าวคือเจ้าหน้าที่ที่จะมีความ รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวเพียง 2 ระดับเท่านั้น คือ ในกรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งแสดงว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่ประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานของรัฐไม่มีสิทธิไล่เบี้ยซึ่งเป็นการยกระดับให้ดีขึ้นจึงไม่มีความลึกลับกันในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และเจ้าพนักงานบังคับคดีกับเจ้าหน้าที่อื่นต่อไป ส่วนการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำโดยจงใจ เช่น การที่เจ้าหน้าที่อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่กระทำทุจริตให้ทางราชการเสียหาย หรือการที่เจ้าหน้าที่กระทำการฝ่าฝืนระเบียบปฏิบัติ เป็นต้น ส่วนการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นไว้เป็นแนวทาง⁴⁷ ว่าการที่จะพิจารณาว่ากรณีใดจะเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือไม่นั้นเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย และระเบียบทุกคนจนถึงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือศาลส่วนอย่างไร เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไปซึ่งความประมาทเลินเล่อนั้นเป็นการกระทำมิใช่โดยเจตนาประสงค์ต่อผล หรือยอมเล็งเห็นผลแต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้น จำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ส่วนความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จะมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมากเช่น คาดเห็นได้ว่าความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้หรือหากระมัดระวังสักเล็กน้อยก็จะได้คาดเห็นการอาจเกิดความเสียหายเช่นนั้น ดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1789-1790/2518 กรณี โรงงานของจำเลย(กระทรวงการคลัง) เผลอขายอู่ทำให้มีควันดำปกคลุมถนนจนมองไม่เห็นทางข้างหน้าเป็นเหตุให้มีรถขับมาชนท้ายรถจักรยานซึ่งจอดอยู่ได้รับความเสียหายซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้เคยเกิดมาแล้ว 2-3 ครั้งแต่ก็ปล่อยปละละเลยไม่เปลี่ยนวิธีการเผลอขายอู่เป็นกรณีที่จำเลยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นต้น หลักเกณฑ์การไล่เบี้ยให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้มาตรา 8 วรรคสอง บัญญัติว่า สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่ง

⁴⁶ กมลชัย รัตนสกาววงศ์, สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 เวลา 09.00 – 12.00 น ณ ห้อง 501 อาคาร สพข สำนักงาน ก.พ, อ่างแก้ว, หน้า 9 ในเชิงอรรถ (31)

⁴⁷ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, มาตรา 20 “ถ้าที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งขังหรือเพิกถอนมตินั้นได้”, อ้างถึงในเชิงอรรถ (69). หน้า 6

จะมีได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

โดยศาสตราจารย์ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น⁴⁸ ว่าเป็นการกำหนดว่าการไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่นั้นจะไล่เบียดอย่างไร ให้คำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีประกอบด้วย เช่น เจ้าหน้าที่ได้ทำให้เกิดความเสียหายขึ้นเป็นเงิน 100 ล้านบาท เจ้าหน้าที่ข่มขู่ไม่มีเงินที่จะชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายได้อย่างแน่นอน จึงต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐจะไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่รวมถึง ให้คำนึงถึงความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้มาตรา 8 วรรคสาม บัญญัติว่า ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ซึ่งศาสตราจารย์ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ได้ให้คำอธิบายบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น⁴⁹ ว่า ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่เอารถของทางราชการไปใช้เป็นการส่วนตัวแล้วเกิดอุบัติเหตุทำความเสียหายให้แก่เอกชนเพราะเบรคของรถดังกล่าวไม่ทำงาน เนื่องจากหน่วยงานของรัฐบกพร่องมิได้จัดให้มีการบำรุงรักษารถดังกล่าว ให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ตามปกติหรือถ้าการละเมิดเกิดจากระบบการดำเนินการส่วนรวม เช่น ระบบการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการบกพร่องทำให้ได้คนที่ไม่ดีเข้ารับราชการหรือระบบการฝึกงานของเจ้าหน้าที่บกพร่อง โดยส่งเจ้าหน้าที่ใหม่ไปปฏิบัติงานเลยโดยที่ยังมิได้จัดให้มีการฝึกงานอย่างเพียงพอที่จะทำงานได้หรือระบบการจัดเก็บเคมีวัตถุของทางราชการบกพร่องไม่มีการแยกแยะให้ชัดเจน ทำให้มีการหยิบเคมีวัตถุที่อันตรายไปใช้งานผิดประเภท เป็นต้น ในกรณีดังกล่าวข้างต้นก็ต้องหักส่วนแห่งความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐออกด้วยโดยต้องพิจารณาว่าการละเมิดเกิดจากส่วนใดมากกว่ากัน เป็นสัดส่วนเท่าใด

ดังที่กล่าวมาข้างต้น การพิจารณาการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาตามหลักของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะในมาตรา 5 ซึ่งมี

⁴⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. ใน เอกสารถอดเทปการบรรยายเรื่อง “กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”, ณ โรงแรมพรพิงค์ทาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 28 มีนาคม 2540, หน้า 16 อ้างในเชิงอรรถ (45). หน้า 16.

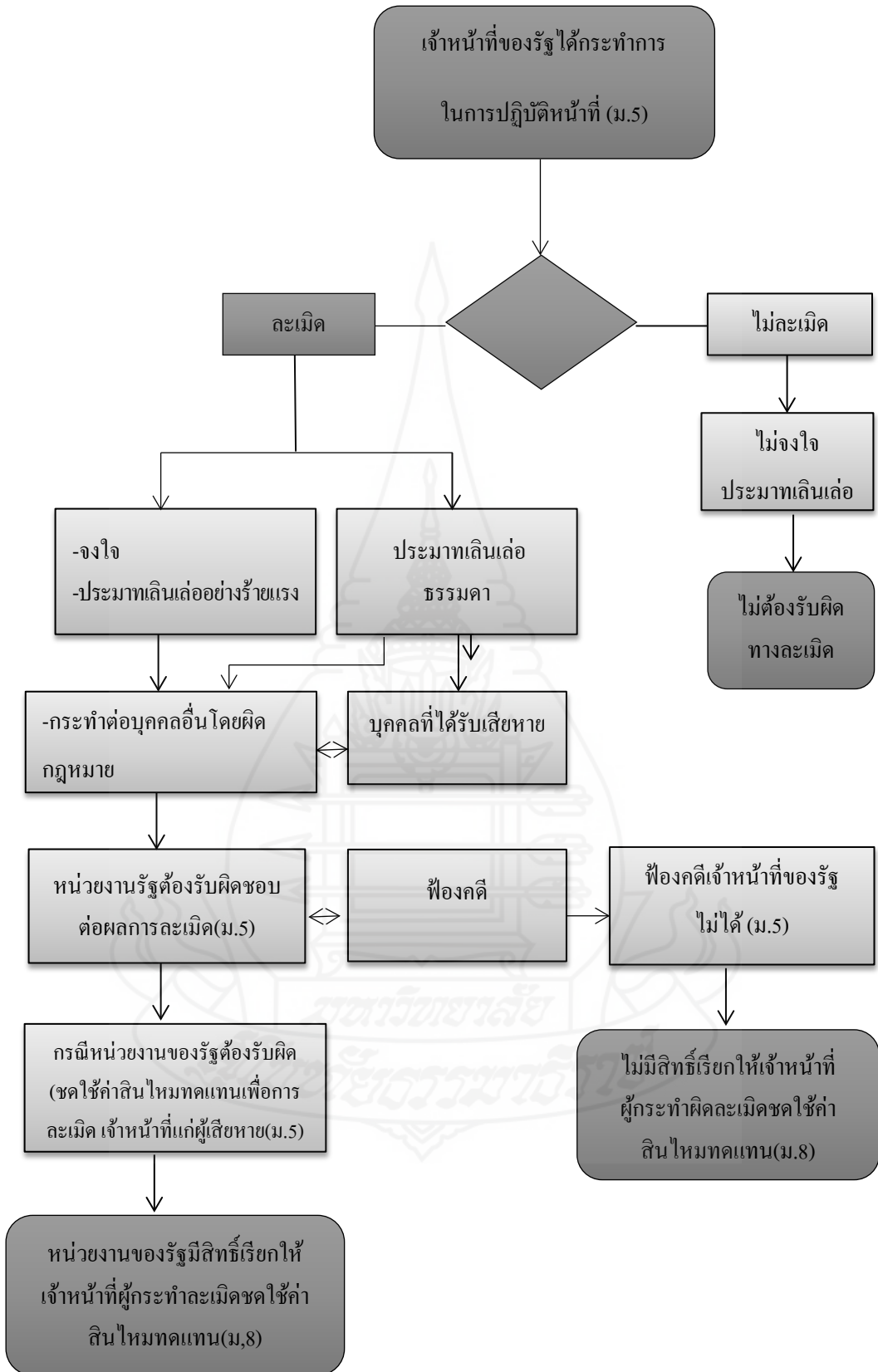
⁴⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. ใน เอกสารถอดเทปการบรรยายเรื่อง “กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”, ณ โรงแรมพรพิงค์ทาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 28 มีนาคม 2540, หน้า 16 อ้างในเชิงอรรถ (45). หน้า 16.

บทบัญญัติไว้ว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการ ปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็น หน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง”

และมาตรา 8 “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของ เจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของ รัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการ กระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงาน ส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น ” ดังปรากฏแผนผังด้านล่างนี้





บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการสหกรณ์และความรับผิดชอบทางละเมิดของนาย ทะเบียนสหกรณ์

1. แนวคิดเกี่ยวกับการสหกรณ์และกฎหมายสหกรณ์

การสหกรณ์ถือเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐ ที่พยายามแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมุ่งให้ประชาชนที่เดือดร้อนรวมพลังกัน ต่อสู้ภัยทางเศรษฐกิจในฐานะที่เป็นผู้อ่อนแอกว่า ซึ่งถือเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ รูปแบบของการร่วมมือกันในลักษณะของสหกรณ์มีให้เห็นในหลายองค์กร สหกรณ์จึงถือเป็นเรื่องของคนส่วนมากในประเทศ แต่ในทางตรงกันข้ามสหกรณ์กลับมีผู้ผู้เข้าใจอย่างจริงจังในกลุ่มคนไม่มากนักจึงดูเหมือนเป็นเรื่องเฉพาะกลุ่ม⁵⁰

มุมมองของสหกรณ์ในฐานะองค์กรชุมชนหนึ่ง เริ่มมีบทบาทที่สำคัญมากขึ้น ภายหลังจากกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจเปลี่ยนจากเศรษฐกิจทุนนิยมที่มุ่งเน้นเพิ่มผลผลิต และการส่งออกเป็นเศรษฐกิจแบบพอเพียง การพึ่งตนเองเป็นปรัชญาสำคัญในเศรษฐกิจแบบนี้รวมถึงการร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นแนวทางสำคัญทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ด้วยแนวคิดดังกล่าวมีความสอดคล้องอย่างมีนัยสำคัญกับอุดมการณ์สหกรณ์ สหกรณ์จึงถูกนำมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศในสถานการณ์เช่นนี้⁵¹

1.1 ความหมายของสหกรณ์

คำว่า “สหกรณ์” มีคำที่ใช้กันในภาษาอังกฤษอยู่ด้วยกัน 2 คำ คือ Cooperative หรือ Cooperation โดยส่วนใหญ่มักใช้คำว่า Cooperative มากกว่า “สหกรณ์” มาจากคำภาษาสันสกฤต 2 คำ คือ “สห” แปลว่า ร่วมกัน และ “กรณ์” แปลว่า การกระทำ รวมกันหมายถึง “การกระทำร่วมกัน” หรือ “ร่วมมือกัน” มีผู้ให้ความหมายของสหกรณ์แตกต่างกันไปบ้าง ดังนี้กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ประธานคำแปล “สหกรณ์” ว่าเป็นวิธีการจัดการรูปแบบหนึ่ง ซึ่งบุคคลหลายคนเข้าร่วมกัน โดยความสมัครใจของตนเอง ในฐานะที่เป็นมนุษย์เท่ากันและโดย ความมีสิทธิเสมอกันทั้งหมด เพื่อจะบำรุงตนเองให้เกิดความจำเป็นในทางทรัพย์สิน

⁵⁰ ประเสริฐ จรรย์านุกาพ, การสหกรณ์, 2545, หน้า 1

⁵¹ แหล่งเดิม, หน้า 2.

พระประกาศสหกรณ์ ได้ให้ความหมายของสหกรณ์ว่าเป็นวิธีประกอบการทางเศรษฐกิจแบบหนึ่งที่อยู่บนพื้นฐานแห่งเศรษฐกิจ รวมแรง รวมใจ รวมปัญญาและรวมทุนกันจัดตั้งขึ้น โดยความสมัครใจ ตามหลักการช่วยเหลือตนเอง การช่วยเหลือซึ่งกันและกันและประหยัด เพื่อความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่ม

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 ให้ความหมายสหกรณ์ไว้ว่าเป็นวิธีการ จัดการอย่างหนึ่งที่บุคคลพอใจร่วมมือกัน เพื่อบำรุงความเจริญในทางเศรษฐกิจ โดยแบ่งกำไรเสมอกัน

ศาสตราจารย์ ดร.ทิพย์ ทิพย์ชัยเมธา ให้ความหมายสหกรณ์ โดยการรวบรวมลักษณะที่เด่นของสหกรณ์ที่มีอยู่ทั่วโลกกว่า เป็นองค์การธุรกิจที่สุจริต และเที่ยงธรรม ที่สมาชิกได้ลงทุนและ เป็นเจ้าของร่วมกัน เพื่อดำเนินธุรกิจตามหลักความสมัครใจ โดยยึดถือการช่วยเหลือตนเอง ด้วยการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ความเสมอภาคการแบ่งส่วนเกินสุทธิต่างที่เที่ยงธรรม และกิจการสังคมที่ เน้นทางการศึกษาเป็นหลักในการดำเนินธุรกิจ โดยมีการส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของ สมาชิกให้ดีขึ้น⁵²

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับสหกรณ์

ถวิล เลิศประเสริฐ ได้รวบรวมแนวคิดสำคัญที่เกี่ยวกับสหกรณ์โดยเห็นว่าสำนักต่างๆ อาจมีความแตกต่างกันบางประการเกี่ยวกับจุดยืนของสหกรณ์เรื่องประชาธิปไตยและแนวคิดในการจัดการซึ่งอาจแบ่งเป็น 5 สำนักใหญ่ๆ ดังนี้⁵³

1) สำนักวิสาหกิจสหกรณ์ (The Cooperative Enterprise School) บางที่เรียกว่า Pacemakers ความคิดสำนักนี้ถือว่าสหกรณ์เป็นสมาคมแห่งความสมัครใจของหน่วยเศรษฐกิจอิสระ สมาชิกเป็นผู้จัดตั้งลงทุน จัดการ เป็นเจ้าของและดำเนินการเพื่อประโยชน์ของสมาชิกผู้ถือหุ้น สหกรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความก้าวหน้า ปกป้องคุ้มครอง ผู้ประกอบการขนาดเล็กและชาวนา ผู้นำความคิดที่สำคัญได้แก่ ชูลท์ เดลิตซ์ (Hermann Schulze-Delitzsch) ไรไฟฟ์เฟเซน (Friedrich Wilhelm Raiffeisen) และพลังก์ตต์ (Horace Plunkett)

2) สำนักจักรภพสหกรณ์ (The Cooperative Commonwealth School) แนวคิดสำนักนี้เกิดมาพร้อมๆ กับการกำเนิดของลัทธิสังคมนิยมในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ที่ไม่ได้พอใจกับการร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตามวิธีของสหกรณ์เท่านั้นแต่มีวัตถุประสงค์ ระยะเวลาที่จะจัดการแข่งขันและกำจัดระบบทุนนิยม เห็นว่าสหกรณ์ควรมีจุดมุ่งหมายครอบคลุม ทุกด้าน และแทรก

⁵² ทิพย์ ทิพย์ชัยเมธา และ ชัยมงคล สุวพานิช, ตำราหลักการสหกรณ์และกฎหมายสหกรณ์, กรุงเทพฯ, (2519).

⁵³ ถวิล เลิศประเสริฐ, การสหกรณ์, 2523, หน้า 25

ซึ่งกิจกรรมทั้งหมดแห่งชีวิต ความคิดนี้ถือเป็นอุดมการณ์ความใฝ่ฝันอันสูงสุด แต่ไม่มีการนำมาปฏิบัติจริง มีการจัดการสหกรณ์แบบเบ็ดเสร็จในชุมชนบางประเทศ เช่น นิคมแบบคิบบูตซ์ (Kibbutz Settlement) ในอิสราเอล เป็นต้น ผู้สำคัญตามแนวคิดนี้ได้แก่ อเวน (Robert Owen) แชนส์ซิมอง (Henry Sam Simon) ฟุรีเออร์ (Charles Fourier) บลังก์ (Louis Blanc) เป็นต้น

3) สำนักทุนนิยมเปล่งรูป (The School of Modified Capitalism)

แนวคิดสำนักนี้เชื่อว่าโดยเนื้อแท้สหกรณ์เป็นทุนนิยม และทำหน้าที่หลักในการควบคุม ระบบทุนนิยมและจุดรั้งไม่ให้เติบโตเกินไป ขณะเดียวกันสหกรณ์จะช่วยดึงดูดนักลงทุน สถานการณ์ที่เศรษฐกิจไม่ดี ไม่มีกำไรแน่นอนสหกรณ์ไม่ควรจำกัดกำไร แต่พยายามให้ทุกคนเป็น นักค้ากำไร การสหกรณ์จึงเป็นลัทธิทุนนิยมเปล่งรูป ผู้สนับสนุนส่วนใหญ่อยู่อเมริกาเหนือ จากแนวคิดสหกรณ์ที่มีความแตกต่างกันนี้น่าจะยอมรับได้ว่าที่แท้จริงสหกรณ์มีได้ ทั้งในระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมหรือทุนนิยม สอดคล้องกับแนวคิดของศาสตราจารย์เปรอูสส์ และ ลาแวร์น (W. Preuss and Bernhard Lavergne) ว่า “การสหกรณ์ หมายถึง สหกรณ์อิสระที่ตัดสินใจนโยบายเศรษฐกิจของตนเองและสหกรณ์ที่ดำเนินการโดยรัฐ ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายเศรษฐกิจไว้แน่นอน ภายใต้การวางแผนระดับชาติของรัฐบาล”

1.3 ทฤษฎีและหลักการสหกรณ์

คำว่า หลักการสหกรณ์ ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า Cooperative Principles บางตำราเรียก หลักสหกรณ์วัตกิน (Watkins) นิยามคำว่า หลักการสหกรณ์ หมายถึง ความคิดอย่างหนึ่งที่ยอมรับ เป็นสิ่งขึ้นาที่ไม่แปรผันแก่นโยบาย หรือนำไปสู่การกระทำใดๆ บักเคน (Bakken) ได้กล่าวถึง ธรรมชาติของหลักการไว้ในทำนองเดียวกันว่า หลักการไม่ขึ้นอยู่การเปลี่ยนแปลงของเวลา ความคิดพื้นฐานใดๆ ที่มีคุณสมบัติเป็นหลักการได้ ต้องคงอยู่เสมอ หลักการเป็นสิ่งที่ไม่เปลี่ยนแปลงและมักเข้าใจกันผิดว่า วิธีปฏิบัติคือหลักการ ซึ่งความจริง วิธีปฏิบัติเป็นเพียงวิธีการทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งสนับสนุนหลักการเท่านั้น

ฮาน มุงค์เนอร์ (Hans H. Mungner) อธิบายว่า หลักการสหกรณ์ คือ ความคิดที่ไม่แปรผันหรือแนวทางกำหนดลักษณะสำคัญของสมาคมสหกรณ์ในฐานะเป็นองค์การแบบหนึ่งที่แตกต่างกันจากองค์การอื่นๆ และเป็นสิ่งที่ใช้วัดการปฏิบัติได้จริง เขาชี้ว่าหลักการเป็นสิ่งที่ไม่เปลี่ยนแปลง เป็นความคิดพื้นฐาน ที่มีขึ้นกับเวลาและเหตุการณ์ ส่วนวิธีปฏิบัติอาจได้รับการพัฒนาให้เหมาะสมกับสภาวะการของสังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปของแต่ละประเทศ

จากแถลงการณ์ขององค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่าง ประเทศ ICA เมื่อ พ.ศ. 2538 ให้ความหมายหลักการสหกรณ์ว่า “เป็นแนวทางที่สหกรณ์ยึดถือปฏิบัติเพื่อให้คุณค่าของสหกรณ์เกิดผลเป็นรูปธรรม”

ต่อมาองค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (ICA) ได้จัดประชุมที่กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ปี พ.ศ. 2473 ตั้งคณะกรรมการพิเศษ เพื่อรวบรวมสรุปหลักการสหกรณ์รอสเดล ซึ่งประกาศในคราวการประชุม ณ กรุงปารีส ในปี พ.ศ. 2480 ดังนี้⁵⁴

หลักการขั้นมูลฐาน หรือหลักที่จำเป็น 4ข้อ ได้แก่

1. การเปิดรับสมาชิกทั่วไป (Open Membership)
2. การควบคุมแบบประชาธิปไตย (Democratic Control)
3. การจัดสรรเงินส่วนเกินตามส่วนการทำธุรกิจของสมาชิก (Distribution of surplus in promotion to members' transactions)

4. การจำกัดดอกเบี้ยเงินทุน (Limited interest on capital)

หลักประกอบ 3 ข้อ ซึ่งมีความสำคัญขึ้นรองไม่ผูกพันการปฏิบัติของสมาชิก ได้แก่

1. การเป็นกลางทางการเมืองและศาสนา (Political and Religious Neutrality)
2. การค้าด้วยเงินสด (Cash Trading)
3. การส่งเสริมการศึกษา (Promotion of Education)

ต่อมาในโอกาสครบรอบ 100 ปี ICA ที่ประชุมสมัชชา ณ เมืองแมนเชสเตอร์ ประเทศอังกฤษ เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2538 กำหนดและประกาศหลักการสหกรณ์ในศตวรรษที่ 21 ดังนี้

หลักการข้อที่ 1 การเปิดรับสมาชิกทั่วไป และด้วยความสมัครใจ สหกรณ์เป็นองค์การโดยสมัครใจ ที่เปิดรับบุคคลทุกคนซึ่งสามารถใช้บริการของ สหกรณ์ได้โดยปราศจากการกีดกันทางเพศ สังคม เชื้อชาติ การเมือง หรือศาสนา และบุคคลนั้นต้อง เต็มใจรับผิดชอบในฐานะสมาชิก

หลักการข้อที่ 2 การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย สหกรณ์เป็นองค์การประชาธิปไตยที่ควบคุมโดยสมาชิกของตนซึ่งมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของสหกรณ์ไม่ว่าชายหรือหญิงที่ได้รับเลือกเป็น ตัวแทนสมาชิกต้องมีความรับผิดชอบต่อมวลสมาชิก สมาชิกของสหกรณ์ขั้นปฐมมีสิทธิออกเสียง เท่ากัน (หนึ่งคนหนึ่งเสียง) ส่วนสหกรณ์ในชั้นอื่นก็จัดให้เป็นไปตามวิถีประชาธิปไตย

หลักการข้อที่ 3 การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของสมาชิก มวลสมาชิกพึงร่วมทุนกับสหกรณ์ของตน อย่างเท่าเทียมกันและควบคุมการใช้เงินทุน ตามวิถีประชาธิปไตย โดยปกติอย่างน้อยส่วนหนึ่งของทุน ต้องมีทรัพย์สินส่วนรวมของสหกรณ์ และสมาชิกพึงได้ผลตอบแทนจากเงินทุน (ถ้ามี) อย่างจำกัด ภายใต้เงื่อนไขของความเป็นสมาชิก เหล่าสมาชิกจะจัดสรรเงินส่วนเกิน เพื่อจุดมุ่งหมายบางอย่างหรือทั้งหมดดังต่อไปนี้คือเพื่อพัฒนา สหกรณ์ของตนโดยอาจ

⁵⁴ ประเสริฐ จรรยาอนุภาพ, การสหกรณ์, 2545, หน้า 3

จัดเป็นกองทุนสำรองซึ่งอย่างน้อยส่วนหนึ่งจะไม่นำมาแบ่งปันกัน เพื่อจัดสรรประโยชน์ให้สมาชิกตามส่วนธุรกรรมที่ตนทำกับสหกรณ์และเพื่อสนับสนุนกิจกรรม อื่นๆ ที่มวลสมาชิกเห็นชอบ

หลักการข้อที่ 4 การปกครองด้วยตนเอง และความเป็นอิสระ สหกรณ์เป็นองค์กรอิสระที่ช่วยตนเองภายใต้การควบคุมของมวลสมาชิก หากสหกรณ์ นั้นๆ ทำข้อตกลงร่วมกับองค์กรอื่นๆ รวมถึงรัฐบาลหรือแสวงหาทุนจากแหล่งภายนอก ต้องมั่นใจ ได้ว่าการกระทำของสหกรณ์เช่นนั้น อยู่ภายใต้การควบคุมแบบประชาธิปไตยโดยมวลสมาชิก รวมถึงดำรงความเป็นอิสระไว้ได้

หลักการข้อที่ 5 การศึกษา การอบรมและสารสนเทศ สหกรณ์พึงให้การศึกษ และการแก่อบรมแก่บรรดาสมาชิก ผู้แทนจากการเลือกตั้ง ผู้จัดการ พนักงาน เพื่อให้เขาเหล่านั้น บรรลุผลในการช่วยพัฒนาสหกรณ์ของเขา สหกรณ์พึงให้ ข่าวสาร ความรู้ แก่ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเยาวชนและผู้นำทางความคิดเกี่ยวกับ คุณลักษณะและประโยชน์ของการสหกรณ์

หลักการข้อที่ 6 การร่วมมือกันระหว่างสหกรณ์ สหกรณ์พึงให้บริการแก่มวลสมาชิกอย่างเต็มที่และสร้างความเข้มแข็งแก่ขบวนการ สหกรณ์ โดยร่วมมือเป็นขบวนการ ตามโครงสร้างระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับ นานาชาติ

หลักการข้อที่ 7 ความเอาใจใส่ต่อชุมชน สหกรณ์พึงดำเนินงานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ของชุมชนของตน ตามนโยบายที่มวลสมาชิกให้ความเห็นชอบ

1.4 ประวัติการสหกรณ์ในประเทศไทย⁵⁵

การสหกรณ์ในประเทศไทยมีมูลเหตุสืบเนื่องมาจาก เมื่อประเทศไทยได้เริ่มมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้นในสมัยกรุงรัตน โกสินทร์ ระบบเศรษฐกิจของชนบทก็ค่อยๆ เปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบเพื่อเลี้ยงตัวเองมาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเพื่อการค้าความต้องการเงินทุนในการขยายการผลิตและการครองชีพจึงมีเพิ่มขึ้นชาวนาที่ไม่มีทุนรอนของตนเองก็หันไปกู้ยืมเงินจากบุคคลอื่นทำให้ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงและยังถูกเอาเปรียบจากพ่อค้านายทุนทุกวิถีทางอีกด้วยชาวนาจึงตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบอยู่ตลอดเวลา ทำนาได้ข้าวเท่าใดก็ต้องขายใช้หนี้เกือบหมดคนนอกจากนี้การทำนายังคงมีผลผลิตที่ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศถ้าปีไหนผลผลิตเสียหายก็จะทำให้หนี้สินพอกพูนมากขึ้นเรื่อย ๆ จนลูกหนี้บางรายต้อง โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เจ้าหนี้และกลายเป็นผู้เช่านาหรือเร่ร่อนไม่มีที่ดินทำกินไปในที่สุดจากสภาพปัญหาความยากจนของชาวนาในสมัยนั้นทำให้ทางราชการคิดหาวิธีช่วยเหลือด้วยการจัดหาเงินทุนมาให้กู้และคิดดอกเบี้ย ในอัตราต่ำ แนวความคิดนี้ได้เริ่มขึ้นในช่วงปลายรัชกาลที่ 5 โดยกำหนดวิธีการที่จะช่วยชาวนา ในด้านเงินทุนไว้ 2 วิธี คือ

⁵⁵ กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2550,

วิธีที่ 1 จัดตั้งธนาคารเกษตรเพื่อให้เงินกู้แก่ชาวนาแต่ขัดข้องในเรื่องเงินทุนและหลักประกันเงินกู้ ความคิดนี้จึงระงับไป

วิธีที่ 2 วิธีการสหกรณ์ประเภทหาทุนวิธีนี้เกิดจากรัฐบาลโดยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในปัจจุบันคือกระทรวงการคลังได้เชิญ เซอร์เบอร์นาร์ด ฮันเตอร์ หัวหน้าธนาคารแห่งมณฑลประเทศอินเดีย เข้ามาสำรวจหาช่องทางช่วยเหลือชาวนา ซึ่งได้เสนอว่าควรจัดตั้ง “ธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ” ดำเนินการให้กู้ยืมแก่ราษฎร โดยมีที่ดินและหลักทรัพย์อื่นเป็นหลักประกันเพื่อป้องกันมิให้ชาวนาที่กู้ยืมเงินทอดทิ้งที่นาหลบหนีสินส่วนการควบคุมเงินกู้และการเรียกเก็บเงินกู้ ท่านได้แนะนำให้จัดตั้งเป็นสมาคมที่เรียกว่า “โคออปเปอเรทีฟ โซไซตี้” (Cooperative Society) โดยมีหลักการร่วมมือกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันซึ่งคำนี้พระราชวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ได้ทรงบัญญัติศัพท์เป็นภาษาไทยว่า “สมาคมสหกรณ์” จึงกล่าวได้ว่าประเทศไทยเริ่มศึกษาวิธีการสหกรณ์ขึ้นในปี พ.ศ. 2457 แต่ก็มีได้ดำเนินการอย่างไร จนกระทั่งในปี 2458 ได้มีการเปลี่ยนกรมสถิติพยากรณ์เป็นกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ ประกอบด้วยส่วนราชการ 3 ส่วน คือ การพาณิชย์ การสถิติพยากรณ์ และการสหกรณ์การจัดตั้งส่วนราชการสหกรณ์นี้ก็เพื่อจะให้ให้มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการทดลองจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นและพระราชวังศรีเธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ในฐานะทรงเป็นอธิบดี

กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ขณะนั้นได้ทรงพิจารณาเลือกแบบอย่างสหกรณ์เครดิตที่จัดกันอยู่ในต่างประเทศหลายแบบในที่สุดก็ทรงเลือกแบบไรฟ์ไฟเซน และทรงยื่นยันไว้ในรายงานสหกรณ์ฉบับแรกว่า “เมื่อได้พิจารณาละเอียดแล้วได้ตกลงเลือกสหกรณ์ชนิดที่เรียกว่าไรฟ์ไฟเซนซึ่งเกิดขึ้นในเยอรมันก่อนและซึ่งมุ่งหมายที่จะอุปถัมภ์คนจน ผู้ประกอบกิจการย่อยๆ เห็นว่าเป็นสหกรณ์ชนิดที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทย จากการที่พระองค์ท่านทรงเป็นผู้บุกเบิกริเริ่มงานสหกรณ์ขึ้นในประเทศไทยบุคคลทั้งหลายในขบวนการสหกรณ์จึงถือว่าพระองค์ทรงเป็น “พระบิดาแห่งการสหกรณ์ไทย” สำหรับรูปแบบของไรฟ์ไฟเซนก็คือ สหกรณ์เพื่อการกู้ยืมเงินที่มีขนาดเล็กสมาชิกจะได้รับความรับผิดชอบร่วมกันทำให้สะดวกแก่การควบคุมท้องที่ที่ได้รับการพิจารณาให้จัดตั้งสหกรณ์ คือจังหวัดพิษณุโลก เนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีผู้คนไม่หนาแน่นและเป็นราษฎรที่เพิ่งอพยพมาจากทางใต้จึงต้องการช่วยเหลือผู้อพยพซึ่งประกอบอาชีพการเกษตร ให้ตั้งตัวได้รวมทั้งเพื่อเป็นการชักจูงราษฎรในจังหวัดอื่นที่มีผู้คนหนาแน่นให้อพยพมาในจังหวัดนี้และเข้าทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ ต่อมากรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์จึงได้ทดลองจัดตั้งสหกรณ์หาทุนขึ้น ณ ท้องที่อำเภอเมืองจังหวัดพิษณุโลกเป็นแห่งแรกใช้ชื่อว่า “สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้” โดยจดทะเบียนเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2459 มีพระราชวังศรีเธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ พระองค์แรกนับเป็นการเริ่มต้นแห่งการสหกรณ์ในประเทศไทยอย่าง

สมบูรณ์ ระยะเวลาตั้งสหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้มีสมาชิกจำนวน 16 คน ทุนดำเนินงาน 3,080 บาท ซึ่งเป็นเงิน จากค่าธรรมเนียมแรกเข้า 80 บาท และเงินทุนจำนวน 3,000 บาท ซึ่งอาศัยเงินกู้จาก แแบงค์สยามกัมมาจล จำกัดหรือธนาคารไทยพาณิชย์ในปัจจุบัน โดยมีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

ปี

ผู้ค้าประกันและเสียดอกเบี้ยให้ธนาคารในอัตราร้อยละ 6 ต่อปี กิดดอกเบี้ยจากสมาชิกในอัตรา ร้อยละ 12 ต่อปี กำหนดให้สมาชิกส่งเงินต้นในปีแรกจำนวน 1,300 บาท แต่เมื่อครบกำหนด สมาชิกส่งเงินต้นได้ถึง 1,500 บาท ทั้งส่งดอกเบี้ยได้ครบทุกรายแสดงให้เห็นว่า การนำวิธีการ สหกรณ์เข้ามาช่วยแก้ไขความเดือดร้อนของชาวนาได้ผล และจากความสำเร็จของสหกรณ์วัดจันทร์ ดังกล่าว รัฐบาลจึงได้คิดขยายกิจการสหกรณ์ไปยังจังหวัดอื่นๆ แต่การจัดตั้งสหกรณ์ในระยะแรก นั้นนอกจากจะมีข้อจำกัดเรื่องเงินทุนแล้วยังมีข้อจำกัดในทางกฎหมายด้วยเพราะพระราชบัญญัติ เพิ่มเติมสมาคม พ.ศ.2459 ทำให้การจัดตั้งสหกรณ์ไม่กว้างขวางพอที่จะขยายสหกรณ์ออกไปหากจะ ให้การจัดตั้งสหกรณ์เจริญก้าวหน้าและมีความมั่นคงจะต้องออกกฎหมายควบคุมให้มีขอบเขตกว้าง ดังนั้นในเวลาต่อมาทางราชการจึงได้ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติเพิ่มเติมสมาคม พ.ศ. 2459 แล้ว ประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 นับเป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับแรกพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ ได้เปิดโอกาสให้มีการรับจดทะเบียนสหกรณ์ประเภทอื่นๆ จากนั้นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 อีก 3 ครั้งนับว่าการประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 ช่วยให้การจัดตั้งสหกรณ์ได้ขยายออกไปอีกมากปี พ.ศ. 2478 มีการริเริ่มจัดตั้งสหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน ที่จังหวัดปทุมธานี และได้จัดตั้งสหกรณ์ประเภทใหม่ๆ ขึ้นอีกหลายประเภท เช่น สหกรณ์บำรุงที่ดิน สหกรณ์ค้าขาย สหกรณ์นิคมฝ้าย

สหกรณ์หาทุนและบำรุงที่ดินในปี พ.ศ. 2480 ร้านสหกรณ์ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นแห่ง แรกที่ อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ชื่อว่า ร้านสหกรณ์บ้านเกาะจำกัดสินใช้ มีสมาชิกแรก ตั้ง 279 คน และได้มีการจัดตั้งร้านสหกรณ์ในลักษณะนี้อีกหลายแห่งเพื่อช่วยเหลือประชาชน เกี่ยวกับปัญหาค่าครองชีพโดยจัดตั้งขึ้นทั้งในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และส่วนของประชาชนการ เปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่สุดของขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทย ก็คือการควบสหกรณ์หาทุนเข้า ด้วยกัน โดยทางราชการได้ออกพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เปิดโอกาสให้สหกรณ์หาทุน ขนาดเล็กที่ดำเนินเพียงอย่างเดียวควบเข้ากันเป็นขนาดใหญ่สามารถขยายการดำเนินธุรกิจเป็นแบบ อนุกรมประสาส์ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่สมาชิกได้มากกว่า ด้วยเหตุนี้สหกรณ์ หาทุนจึงแปรสภาพ เป็นสหกรณ์การเกษตรมาจนปัจจุบันและในปี 2511 สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยได้ถือ กำเนิดขึ้นมาเพื่อเป็นสถาบันสำหรับการศึกษาแก่สมาชิกสหกรณ์ทั่วประเทศ มีหน้าที่ติดต่อ ประสานงานกับสถาบันสหกรณ์ต่างประเทศเพื่อให้เกิดความสัมพันธ์และความช่วยเหลือร่วมมือกัน

ระหว่างสหกรณ์สากลในด้านอื่นๆ ที่มีใช้เกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจโดยมีสหกรณ์ทุกประเภทเป็นสมาชิกซึ่งประเทศไทยได้กำหนดประเภทสหกรณ์ไว้ 6 ประเภทตามประกาศกฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2516 ประกอบด้วยสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม สหกรณ์ประมง สหกรณ์ออมทรัพย์สหกรณ์ร้านค้า และสหกรณ์บริการ (ปัจจุบันมี 7 ประเภท โดยเพิ่มประเภทสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน) นับแต่สหกรณ์ได้ถือกำเนิดขึ้นในประเทศไทยจวบจนปัจจุบันผลการดำเนินงานของสหกรณ์ในธุรกิจต่างๆ ได้สร้างความเชื่อถือเป็นที่ไว้วางใจของสมาชิกจนทำให้จำนวนสหกรณ์จำนวนสมาชิกปริมาณเงินทุน และผลกำไรของสหกรณ์ เพิ่มขึ้นทุกปี ปัจจุบัน มีสหกรณ์ทั่วประเทศ ณ วันที่ 1 มกราคม 2553 ประมาณ 7,723 สหกรณ์และสมาชิก 10,329,036 ครอบครัว การสหกรณ์ในประเทศไทยจึงมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะต่อประชาชนที่ยากจนสหกรณ์จะเป็นสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคมที่ช่วยแก้ไขปัญหาในการประกอบอาชีพและช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น⁵⁶

1.5 กฎหมายสหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์ในแต่ละประเทศทั่วโลกแม้จะมีรูปแบบที่แตกต่างกันบ้างตามแต่สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของประเทศเหล่านั้น แต่โดยหลักแล้วจะอยู่ภายใต้กรอบของแนวคิดอุดมการณ์ หลักการและวิธีการสหกรณ์ อย่างไรก็ตามได้มีการจัดทำรูปแบบของลักษณะกฎหมายสหกรณ์ต้นแบบ (Model Laws) ถือเป็นแนวทางในการยกร่างกฎหมายสหกรณ์ของประเทศต่างๆ รวมทั้งของประเทศไทย ซึ่งได้มีการยกร่างกฎหมายสหกรณ์ตามแนวทางดังกล่าวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2461 ซึ่งในครั้งนั้นนายทะเบียนสหกรณ์ (กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์) ได้ทรงขอให้ นายเลอร์เมย์ นักกฎหมายกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ให้เป็นผู้ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471⁵⁷ และแนวทางดังกล่าวยังคงถือใช้มาจนถึงปัจจุบัน

ในทางปฏิบัติแล้วนั้น กฎหมายสหกรณ์ควรที่จะให้ความสำคัญกับกลุ่มช่วยเหลือตนเองประเภทที่ได้จัดระบบองค์กรแล้ว มากกว่ากลุ่มที่ยังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจนแน่นอนเนื่องจากโครงสร้างของรัฐนั้นยังไม่อาจจัดการดูแลกลุ่มช่วยเหลือตนเองที่ยังไม่มีรูปแบบองค์กรที่ชัดเจนได้ และแม้หากจะได้มีการบัญญัติกฎหมายให้ครอบคลุมถึงกลุ่มช่วยเหลือตนเองที่ยังไม่มีการจัดรูปแบบองค์กรที่ชัดเจนด้วยก็ตาม

แต่ในที่สุดกลุ่มนี้จะไม่ได้อยู่ในส่วนหลักของการควบคุมอยู่ดี อีกทั้งการบัญญัติกฎหมายในแนวทางดังกล่าวจะนำมาซึ่งค่าใช้จ่ายในการจัดการจำนวนมากสำหรับการแบ่งแยก

⁵⁶ เชิญ บำรุงวงศ์ ก. กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์, 2552, กันยายน, หน้า 6.

⁵⁷ เชิญ บำรุงวงศ์ ก. “อ่างแล้ว”. หน้า 6

ลักษณะของกลุ่มช่วยเหลือตนเองว่าได้มีการจัดระบบองค์กรแล้วหรือไม่นั้น จำเป็นจะต้องแยกความแตกต่างระหว่างสถานะของสหกรณ์ในฐานะที่เป็นการรวมตัวโดยสมัครใจของบุคคล (Associations of Persons) อันได้แก่องค์กรลักษณะต่างๆ กับการรวมตัวกันในลักษณะของชุมชน (Communities) ซึ่งกิจการสหกรณ์จะเจริญก้าวหน้าได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกนั้นมีอำนาจตัดสินใจด้วยตนเองเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของตน และกิจการทางเศรษฐกิจดังกล่าวนั้นต้องสามารถแยกออกได้จากกิจการทางสังคมในรูปแบบอื่นๆ แต่ในกลุ่มสังคมใดๆ ที่มีลักษณะของความเป็นชุมชนที่ไม่อาจแบ่งแยกได้แล้ว จะมีอุปสรรคอย่างมากต่อการทำความเข้าใจแนวคิดที่ว่าด้วยนิติบุคคลที่เป็น การสร้างบุคคลสมมุติให้สามารถมีสิทธิหน้าที่แยกต่างหากจากสมาชิก ตัวอย่างเช่น ผู้เป็นสมาชิกอาจไม่เข้าใจถึงหลักการที่ว่าความรับผิดชอบของสมาชิกย่อมจำกัดไม่เกินราคาหุ้นเท่านั้น⁵⁸

อย่างไรก็ตาม แนวโน้มในปัจจุบันมีกฎหมายของหลายประเทศ ยอมรับให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ใน โครงสร้างอย่างง่าย (Simplified Cooperative Structure) เช่น องค์กรที่ยึดหลักการ ดำเนินการของสหกรณ์แต่ไม่เข้าเงื่อนไขครบถ้วนที่จะเป็นสหกรณ์เต็มรูปแบบได้ เป็นต้น กฎหมาย ในบางประเทศยอมรับโครงสร้างดังกล่าวและยกเว้นให้ไม่ต้องดำเนินการตามเงื่อนไขของสหกรณ์ ทุกประการ เช่น ไม่ต้องมีคณะกรรมการกำกับดำเนินการ หรือไม่ต้องมีผู้จัดการที่ทำหน้าที่เต็มเวลา เช่น กฎหมาย Cooperatives Act 1992 ของประเทศแคนาดา (เรียกสหกรณ์รูปแบบดังกล่าวว่า “Common Initiative Groups”) กฎหมายสหกรณ์ของอิตาลี ในปี 1997 (เรียกสหกรณ์รูปแบบ ดังกล่าวว่า “Small Cooperatives”) กฎหมายสหกรณ์ของมาดากัสการ์ ปี 1

1.6 หลักการสหกรณ์กับกฎหมายสหกรณ์⁵⁹

อิทธิพลซึ่งหลักการสหกรณ์ของไอ.ซี.เอ. มีต่อบทบัญญัติของกฎหมายสหกรณ์ ประเทศต่างๆ อาจแตกต่างกันออกไป แต่เมื่อกล่าวโดยทั่วไปจะมีเนื้อหาของหลักการเหล่านั้นบรรจุ อยู่ในกฎหมายสหกรณ์เสียเป็นส่วนใหญ่ แม้ว่าการตีความตามเนื้อหาเหล่านั้นอาจแตกต่างกัน มากมายจาก ประเทศหนึ่งถึงอีกประเทศหนึ่ง ในบางประเทศได้บัญญัติหลักการสหกรณ์ของ ไอ.ซี.เอ. รวมทั้งข้อเพิ่มเติมไว้เป็นส่วน หนึ่งของกฎหมาย (เช่นในประเทศอินโดนีเซีย สิงคโปร์ แซมเบีย และบางประเทศในลาตินอเมริกา)

นอกจากนั้นมีบางประเทศ (ประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษในแอฟริกาและเอเชีย) เมื่อกล่าวถึงความหมายของคำว่า “สหกรณ์” ได้อ้างถึงหลักการสหกรณ์โดยไม่มีคำนิยามกฎหมาย

⁵⁸ เชิญ บำรุงวงศ์ ก, กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์, 2552, กันยายน, หน้า 31-32 แหล่งเดิม (56)

⁵⁹ คัมภีร์ นับแสง, ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ, 2556

สหกรณ์แต่โดยส่วนมาก เมื่อบัญญัติกฎหมายก็ได้ยึดหลักการสหกรณ์บางข้อหรือทั้งหมดแต่ไม่ได้แสดงไว้อย่างชัดเจนเช่น

1.1 หลักการเป็นสมาชิกโดยสมัครใจ ประเทศในยุโรปตะวันออกและประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศ ในทางปฏิบัติอาจมีความหมายเป็นการเข้าเป็นสมาชิกโดยบังคับ ทั้งนี้เพราะราษฎรไม่มีทางเลือกที่จะเป็นสมาชิกขององค์กรอื่น

1.2 การเปิดรับสมาชิกเสมอซึ่งในหลักการหมายถึงความพร้อมที่จะรับสมาชิกเข้าใหม่ ตามหลักเกณฑ์ที่เท่าเทียมกัน โดยปราศจากข้อจำกัดตามอำเภอใจ

1.3 การจัดการและการควบคุมตามแบบประชาธิปไตย ในสหกรณ์ชั้นปฐม นอกจาก หมายถึงอย่างอื่นแล้วยังหมายถึง “หนึ่งคนหนึ่งเสียง” “อำนาจสูงสุดของที่ประชุมใหญ่” และ “การตัดสินใจขาดโดยเสียงข้างมาก”

1.4 การจำแนกผลได้ทางเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรม นั่นคือการจ่ายผลประโยชน์อันจำกัดสำหรับทุนเรือนหุ้นและการจ่ายเงินเฉลี่ยคืนตามส่วนแห่งการอุดหนุนให้แก่สมาชิก หลังจากได้กันไว้เป็นเงินสำรองต่างๆ แล้ว

1.5 การไม่แบ่งแยกเงินสำรอง (เป็นหลักการซึ่งไม่ได้รวมอยู่ในหลักการสหกรณ์ของ ไอ.ซี.เอ.) หมายความว่าสมาชิกคนใดคนหนึ่งได้ออกจากสหกรณ์ ไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องเอาส่วนใด ส่วนหนึ่งของเงินสำรอง ครอบคลุมที่สหกรณ์ยังคงดำเนินงานอยู่ ในการเลิกและชำระบัญชีสหกรณ์ จะจำแนกทรัพย์สินที่เหลืออยู่ของสหกรณ์ให้แก่สมาชิกไม่ได้

แต่ปัจจุบันกฎหมายสหกรณ์มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปตาม สภาพการณ์ในปัจจุบันแต่ยังยึดหลักการสหกรณ์มากำหนดวิธีการใช้ซึ่งมีการทั้งกำกับ ดูแล ภาครัฐ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2471 จนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553 ซึ่งบุคคลที่มีบทบาทในการกำกับดูแลสหกรณ์ในประเทศไทยอันได้แก่ นายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งอำนาจหลัก คือมีหน้าที่ดูแลตั้งแต่การจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ การดำเนินกิจการงาน การดำเนินธุรกิจ การเงินการบัญชี การตรวจสอบบัญชี จนถึงการเลิกและการชำระบัญชีสหกรณ์ ซึ่งสามารถมอบหมายให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการ ผู้สอบบัญชี และพนักงานเจ้าหน้าที่ ช่วยดำเนินการได้ ปัจจุบันนายทะเบียนสหกรณ์ คือ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งการกำกับดูแลแม้ไม่มีหลักการหรือแนวคิดไว้เป็นการเฉพาะ แต่เมื่อเทียบกับการพัฒนาสหกรณ์ในต่างประเทศเกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง รัฐมีหน้าที่เพียงให้การสนับสนุนและตรากฎหมายเพื่อรองรับนิติฐานะของสหกรณ์ให้เป็นนิติบุคคล ยกเว้นในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่พัฒนาการสหกรณ์มาจากความต้องการของรัฐเพื่อเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ

แก้ไขปัญหาค่าความยากจนของประชาชนเช่นเดียวกับประเทศไทย ที่การสหกรณ์ริเริ่มมาจากภาครัฐ
ดังนั้น ในการกำกับดูแลสหกรณ์

จึงต้องใช้หลักกฎหมายปกครองโดยเฉพาะกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เป็นแนวทางในการกระทำทางปกครองต่าง ๆ โดยระบุไว้ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542
ตั้งแต่มาตรา 17 ถึงมาตรา 26 ซึ่งการดำเนินการปฏิบัติการตามกฎหมายเพื่อกำกับดูแลสหกรณ์เป็น
อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์เสียส่วนใหญ่ซึ่งเมื่อออกคำสั่งให้สหกรณ์หรือคณะกรรมการดำเนินการ
สหกรณ์หรือผู้ใดดำเนินการตามคำสั่งหรือมอบหมายให้ผู้ใดเข้าไปกระทำการในกิจการของ
สหกรณ์ดังที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 บัญญัติไว้ดังกล่าวถือเป็นการกระทำทางปกครอง
ในลักษณะหนึ่ง ซึ่งถือเป็นการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องยึดถือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตาม
กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทาง
ปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายสหกรณ์ที่ถือเป็นกฎหมายเฉพาะและนอกจากนี้ยังมีการกำหนด
องค์กรผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองคือคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์
แห่งชาติ ให้เป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยหรือทบทวนคำสั่งทางปกครองข้างต้น ในกรณีที่สหกรณ์หรือผู้มี
ส่วนได้เสียไม่เห็นด้วยกับการออกคำสั่งทางปกครอง และนอกจากกฎหมายสหกรณ์จะกำหนด
อำนาจหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งเพื่อกำกับสหกรณ์แล้วยังมีกำหนดต่างๆที่เป็น
รายละเอียดที่กฎหมายรองที่จะต้องให้ฝ่ายปกครองถือปฏิบัติ อาทิ กฎกระทรวงเพื่อกำหนด
กฎเกณฑ์การกำหนดประเภทสหกรณ์ การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์

2. กฎหมายเกี่ยวกับการสหกรณ์ประเทศไทย

2.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของกฎหมายสหกรณ์

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ถือเป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับที่สามที่ได้
ประกาศใช้บังคับในประเทศไทย โดยกฎหมายสหกรณ์ฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471
ฉบับที่สองคือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงความเปลี่ยนแปลงในแต่ละ
ช่วงเวลาจากฉบับแรกถึงปัจจุบันจะเห็นว่ามีการให้ความสำคัญของภาครัฐเกี่ยวกับการมีกฎหมาย
สหกรณ์โดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นสมัยก่อนประชาธิปไตยหรือหลังจากนั้น แต่มีข้อสังเกตประการ
หนึ่งว่า ช่วงเวลาของกฎหมายแต่ละฉบับนั้นใช้บังคับค่อนข้างยาวนานกว่าจะมีการยกเลิกปรับปรุง
แก้ไข แม้ในระหว่างนั้นจะมีการแก้ไขบ้างเป็นระยะๆ แต่ก็ยังโครงสร้างหลักของกฎหมายสหกรณ์
อยู่ และเหตุผลสำคัญที่ส่งผลให้ต้องมีการยกเลิกกฎหมายสหกรณ์ทั้งฉบับที่ผ่านมา ก็คือประเด็น
ความไม่ทันสมัย สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยที่พัฒนาเปลี่ยนแปลงมากยิ่งขึ้นเป็น

ลำดับ ดังนั้นก่อนที่จะศึกษาวิเคราะห์ถึงการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบัน จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงพัฒนาการของกฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทยเพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ที่มีอยู่ของกฎหมายสหกรณ์ไทยที่ยังคงมีความต่อเนื่องมา⁶⁰ ดังนี้

2.1.1 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471

กฎหมายสหกรณ์เฉพาะที่ได้ตราขึ้นครั้งแรก ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2471 มีทั้งสิ้น 34 มาตรา ภายหลังจากกิจการสหกรณ์ในระยะแรกได้ผลิตพอสมควร โดยมีการแก้ไขปรับปรุงในปีพ.ศ. 2476 และ พ.ศ. 2477 ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้⁶¹

1) บัญญัติให้สหกรณ์มี 2 ชนิด คือ สหกรณ์จำกัดสินใช้ และสหกรณ์ไม่จำกัดสินใช้ในมาตรา 4 (6) และ (7)

2) บัญญัติให้สหกรณ์ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์และทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2477

3) บัญญัติให้สหกรณ์ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์และทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2477

4) บัญญัติให้จัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ได้

5) บัญญัติให้เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม แต่งตั้งนายทะเบียนสหกรณ์ ทำหน้าที่รับจดทะเบียนสหกรณ์ และขอบังคับสหกรณ์ ในมาตรา 8 มาตรา 10 และมาตรา 11 นอกจากนี้นายทะเบียนสหกรณ์ยังมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์ อย่างน้อยปีละ 1 ครั้งหรือจะแต่งตั้งผู้อื่นตรวจบัญชีสหกรณ์แทนก็ได้ รวมทั้งอำนาจแต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์ ในมาตรา 17

6) มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสหกรณ์ คือ ให้สหกรณ์ฝากเงินในคลังออมสินของรัฐบาล หรือจัดการอย่างอื่นตามที่อนุญาตไว้ในกฎกระทรวง ตามมาตรา 20

7) มีบทบัญญัติพิเศษที่เกี่ยวกับการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสหกรณ์ ที่กู้เงินจากรัฐบาล หรือกู้เงินจากผู้อื่น โดยรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน ในมาตรา 19 ทวิ และ 19 ตรี แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2477

⁶⁰ ศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษา, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เล่มเดิม, หน้า 37

⁶¹ ปรีชา สุวรรณชาติ และ ทรงพล พนาวงศ์, คำอธิบายพระราชบัญญัติสหกรณ์และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.

8. มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์การเลิกสหกรณ์ การแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี ทำการชำระบัญชีสหกรณ์ที่เลิก และมีบทกำหนดโทษบุคคลที่ใช้ชื่อสหกรณ์ เป็นส่วนหนึ่งแห่งธุรกิจของตน ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท

2.1.2 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ประกาศใช้แทนพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 และใช้บังคับเรื่อยมาก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายสหกรณ์ฉบับปัจจุบัน คือพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เหตุผลที่ทำให้มีการตรากฎหมายสหกรณ์ พ.ศ. 2511 แทนกฎหมายฉบับเก่าเนื่องจากกิจการสหกรณ์ได้ขยายตัวมากขึ้น แต่สหกรณ์ยังไม่สามารถพัฒนาทำหน้าที่อำนวยประโยชน์แก่สมาชิกได้ทั่วถึง

และมีประสิทธิภาพ เพราะสหกรณ์ส่วนใหญ่เป็นขนาดเล็ก รัฐบาลจึงเห็นความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ใหม่ให้ทันสมัยเพื่อส่งเสริมการดำเนินงานของสหกรณ์ให้ดีขึ้นประกอบกับกฎหมายเดิมก็ใช้บังคับมานานถึง 40 ปี

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มีทั้งหมด 119 มาตรา แบ่งเนื้อหาเป็นส่วนต่างๆ ได้แก่สหกรณ์จำกัด สหกรณ์ไม่จำกัด ชุมชุมสหกรณ์ การควบสหกรณ์เข้าด้วยกัน การชำระบัญชี สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย บทกำหนดโทษ กลุ่มเกษตรกร และบทเฉพาะกาล โดยมีเนื้อหาสาระสรุปได้ดังนี้⁶²

1. บัญญัติให้รัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ และรองนายทะเบียนสหกรณ์ เพื่อควบคุมดูแลการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ และการดำเนินงานของสหกรณ์ให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์และข้อบังคับของสหกรณ์ ตามมาตรา 6

2. บัญญัติให้นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งผู้สอบบัญชีและผู้ตรวจการสหกรณ์เพื่อตรวจสอบบัญชีและภาวะการเงินของสหกรณ์ตามมาตรา 38 มาตรา 44 และมาตรา 45

3. บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานของสหกรณ์ให้อยู่ในขอบเขตที่กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์กำหนด เช่น อำนาจกระทำการเกี่ยวกับทรัพย์สินของสหกรณ์ การดำเนินธุรกิจ การลงทุน การกู้ยืมเงิน การประชุมใหญ่ การจัดสรรกำไร และการฝากเงินของสหกรณ์ เป็นต้น ในมาตรา 21 ถึงมาตรา 49

4. มีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับสหกรณ์ไม่จำกัด แยกไว้ในมาตรา 54 ถึงมาตรา 71

⁶² ศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษา คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เล่มเดิม, หน้า 44-55

5. บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ และการดำเนินงานของชุมนุมสหกรณ์ ในมาตรา 72 ถึงมาตรา 80
6. บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการควบสหกรณ์เข้าด้วยกัน ตามมาตรา 81 ถึงมาตรา 86
7. มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์การเลิกสหกรณ์และการชำระบัญชีสหกรณ์ในมาตรา 50 ถึงมาตรา 53 และมาตรา 87 ถึงมาตรา 103
8. บัญญัติให้มีสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย เพื่อเป็นสถาบันสูงสุดของขบวนการสหกรณ์ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าแก่สหกรณ์ทุกประเภททั่วราชอาณาจักร ในมาตรา 104 ถึงมาตรา 113
9. บัญญัติการกระทำที่เป็นความผิดต่อกฎหมายสหกรณ์ ได้แก่ การใช้ชื่อสหกรณ์เป็นส่วนหนึ่งแห่งชื่อธุรกิจ การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือข้อขบวนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายสหกรณ์กำหนด ต้องได้รับโทษ ซึ่งอัตราโทษตั้งแต่จำคุกไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับแล้วแต่กรณี ตามมาตรา 114 ถึงมาตรา 118
10. มีบทบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร และวิธีดำเนินการและการควบคุมกลุ่มเกษตรกรตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 140 และ 141 พ.ศ. 2515 ซึ่งบัญญัติไว้ในส่วนที่ 8 มาตรา 118 ทวิ ถึงมาตรา 118 ฉ.

2.2 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553 มีเหตุผลในการปรับปรุงแก้ไขนอกจาก พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้วยังมีบทบัญญัติหลายประการ ไม่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาการสหกรณ์ให้ทันต่อสภาพการแข่งขันกับระบบธุรกิจในปัจจุบัน และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยมีสาระสำคัญที่ได้ปรับปรุงใหม่ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ เช่น การปรับปรุงองค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการดำเนินการรวมถึงคุณสมบัติการเป็นกรรมการและผู้จัดการสหกรณ์ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ อำนาจในการแต่งตั้งรองนายทะเบียนสหกรณ์ เป็นต้น

2.2.1 โครงสร้างองค์กรตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

หากพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของกฎหมายสหกรณ์ไทย ในทางวิชาการย่อมถือว่าเป็นประเภทกฎหมายมหาชนลักษณะกฎหมายปกครอง โดยเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องที่ใช้ไปกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน ซึ่งให้รัฐมีอำนาจที่เหนือกว่าในการบังคับแต่ฝ่ายเดียวตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อเข้าไปกำกับดูแล ควบคุมและสนับสนุน

ส่งเสริมการดำเนินงานของสหกรณ์ อย่างไรก็ตามเนื้อหาของกฎหมายสหกรณ์เองมีหลายเรื่องที่ระบุถึงความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน การดำเนินงานของสหกรณ์ซึ่งถือว่าเป็นนิติบุคคลเอกชนที่มีความสัมพันธ์ในสิทธิหน้าที่ซึ่งมีฐานะที่เสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน ยกเว้นสิทธิพิเศษบางประการที่รัฐให้การยกเว้น เช่น สิทธิทางภาษีและสิทธิในการยกเว้นค่าธรรมเนียมบางประการ

สำหรับโครงสร้างของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เมื่อพิจารณาจากตัวบทกฎหมาย สามารถแยกพิจารณาออกเป็นสามส่วนใหญ่ๆ ได้แก่

ส่วนที่ 1 กำหนดองค์กรที่มีบทบาทในการดำเนินงานของสหกรณ์และกำกับดูแลสหกรณ์ซึ่งมีหลายองค์กร ได้แก่

1. คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ตามมาตรา 9
2. นายทะเบียนสหกรณ์ ตามมาตรา 15
3. กองทุนพัฒนาสหกรณ์ ตามมาตรา 27
4. สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ตามมาตรา 108

ส่วนที่ 2 กำหนดเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับสหกรณ์ ได้แก่เนื้อหาสาระในหมวดที่ 3 สหกรณ์ ตั้งแต่ส่วนที่ 1 การจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์ ส่วนที่ 2 ข้อบังคับและการแก้ไขเพิ่มเติม ส่วนที่ 3 การดำเนินงานของสหกรณ์ ส่วนที่ 4 การสอบบัญชี ส่วนที่ 5 การเลิกสหกรณ์ หมวดที่ 4 การชำระบัญชี หมวดที่ 5 การควบสหกรณ์เข้ากัน หมวดที่ 6 การแยกสหกรณ์ หมวดที่ 7 ชุมนุมสหกรณ์ และหมวดที่ 9 กลุ่มเกษตรกร

ส่วนที่ 3 กำหนดบทกำหนดโทษตามกฎหมาย ไว้ในหมวดที่ 10 ตั้งแต่มาตรา 129 ถึงมาตรา 133

นอกเหนือจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แล้ว การบังคับใช้กฎหมายสหกรณ์ยังมีกฎหมายลำดับรองที่สำคัญเกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 กฎกระทรวงกำหนดประเภทของสหกรณ์ พ.ศ. 2548 กฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ พ.ศ. 2550 กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับการจ่ายเงินปันผลตามหุ้นที่ชำระแล้วของสหกรณ์แต่ละประเภท พ.ศ. 2543 ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่องการกำหนดอัตราการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2551

2.2.2 องค์กรที่มีบทบาทในการดำเนินงานของสหกรณ์ประเทศไทย⁶³

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มีองค์กรสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสหกรณ์ไว้ 4 องค์กร ได้แก่ 1. คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ 2. นายทะเบียนสหกรณ์ 3. กองทุนพัฒนาสหกรณ์ และ 4. สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยแต่ที่จะกล่าวต่อไปนี้จะเฉพาะที่เกี่ยวข้องการกำกับดูแลสหกรณ์เท่านั้น ซึ่งประกอบด้วย

(1) คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งในกฎหมายสหกรณ์ฉบับเก่าไม่ได้มีการบัญญัติไว้ มีลักษณะเป็นคณะกรรมการระดับชาติ ประกอบด้วยบุคคลจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานสหกรณ์ ซึ่งมีทั้งกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากผู้แทนสหกรณ์ โดยมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายและวางแผนการพัฒนาสหกรณ์ในประเทศไทย ตลอดจนการให้การสนับสนุนประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ สหกรณ์ต่างๆ และเอกชนเพื่อการพัฒนากิจการสหกรณ์ในประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้า

องค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 9 ประกอบด้วยบุคคลต่างๆ ดังนี้

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็น ประธานกรรมการ
2. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็น รองประธานกรรมการ
3. กรรมการ โดยตำแหน่งที่เป็นผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้จัดการใหญ่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประธานกรรมการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย
4. กรรมการผู้แทนจากภาคสหกรณ์ ได้แก่ ผู้แทนสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีตำแหน่งเป็นกรรมการดำเนินการหนึ่งคน ประธานกรรมการดำเนินการ

⁶³ ศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษา คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เล่มเดิม, หน้า 45-48

ชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศประเภทละหนึ่งคน ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรระดับประเทศหนึ่งคน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

5. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินห้าคนซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี ทั้งนี้ให้มีอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ทั้งนี้ให้มีอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เป็นไปตามมาตรา 10 ที่ถือเป็นอำนาจหน้าที่หลัก และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

ก. อำนาจหน้าที่หลักตามมาตรา 10 คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบายและแนวทางในการพัฒนาการสหกรณ์ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(2) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการสหกรณ์ ให้สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(3) กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนการขยายธุรกิจและกิจการของสหกรณ์ รวมทั้งการร่วมมือกับภาคเอกชนให้มีส่วนในการพัฒนาการสหกรณ์

(4) กำหนดแนวทางในการประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือภาคเอกชน เพื่อให้การส่งเสริมสนับสนุนกิจการสหกรณ์

(5) พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคตลอดจนข้อขัดข้องที่ทำให้ นโยบายและแผนการพัฒนาการสหกรณ์ไม่อาจบรรลุเป้าหมาย

(6) พิจารณาเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับสหกรณ์ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(7) มีอำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ข. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

(1) ให้ความเห็นชอบระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด เกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ การจัดการและการจำหน่ายทรัพย์สินของ กองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) ตามมาตรา 29

(2) ให้ความเห็นชอบระเบียบนาทะเบียนสหกรณ์เกี่ยวกับการช่วยเหลือดำเนินกิจการของสหกรณ์ ตามมาตรา 33

- (3) กำหนดหลักเกณฑ์การเลือกผู้แทนของสหกรณ์และผู้แทนกลุ่มเกษตรกร เพื่อให้รัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาสหกรณ์ ตามมาตรา 30 วรรคสาม
- (4) กำหนดเรื่องการฝากเงินหรือการลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ ตามมาตรา 62 (7)
- (5) วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ตามที่ได้รับการร้องขอตามมาตรา 117/1
- (6) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ทั้งระดับภูมิภาคและระดับประเทศรวมทั้งประเภทของชุมนุมสหกรณ์ตามมาตรา 101 วรรคสอง
- (7) มอบหมายให้สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยดำเนินการอื่นเพื่อให้เป็นไปวัตถุประสงค์ตามมาตรา 110 (10)
- (8) พิจารณารายงานประจำปี แยกตามประเภทสหกรณ์ที่เสนอโดยนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 16 (7)
- (9) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ กรณีนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนสหกรณ์ ตามมาตรา 38
- (10) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของสหกรณ์ ที่ถูกนายทะเบียนสหกรณ์สั่งเลิกตามมาตรา 71 ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 72
- (11) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีส่วนได้เสีย กรณีนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจยับยั้งหรือเพิกถอนมติของที่ประชุมใหญ่หรือมติของที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 20 ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 26
- (12) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีส่วนได้เสีย ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่อง ระงับการปฏิบัติบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิกหรือให้หยุดปฏิบัติการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง หรือให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการ ตามมาตรา 22 มาตรา 24 และมาตรา 25 ซึ่งได้กำหนดไว้ตามมาตรา 26
- (13) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมอบหมาย

(2) นายทะเบียนสหกรณ์⁶⁴

เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลสหกรณ์ในประเทศไทย ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของภาครัฐที่ให้อำนาจบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสหกรณ์ในฐานะที่เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ โดยเป็นตำแหน่งที่มีการกำหนดไว้ตั้งแต่กฎหมายสหกรณ์ฉบับแรกของประเทศไทย

อำนาจหน้าที่หลักของนายทะเบียนสหกรณ์ คือ มีหน้าที่ดูแลตั้งแต่การจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ การดำเนินกิจการงาน การดำเนินธุรกิจ การเงินการบัญชี การตรวจสอบบัญชีจนถึงการเลิกและการชำระบัญชีสหกรณ์ ซึ่งสามารถมอบหมายให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี และพนักงานเจ้าหน้าที่ ช่วยดำเนินการได้ ปัจจุบันนายทะเบียนสหกรณ์ คือ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ตามมาตรา 15 ในการแต่งตั้งรองนายทะเบียนสหกรณ์ กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นรองนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย การแต่งตั้งรองนายทะเบียนสหกรณ์ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 15 วรรคสอง

อำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์เป็นไปตามมาตรา 15 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หลัก และมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

ก. อำนาจหน้าที่หลักของนายทะเบียนสหกรณ์ ตามมาตรา 15

(1) รับผิดชอบ ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

(2) กำหนดระบบบัญชีและมาตรฐานการสอบบัญชี ตลอดจนสมุดและแบบรายงานต่างๆ ที่สหกรณ์ต้องยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์ รวมทั้งแบบพิมพ์อื่นๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(3) แต่งตั้งผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจการสหกรณ์ และผู้ชำระบัญชี

(4) ออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบ หรือไต่สวนเกี่ยวกับการจัดตั้งการดำเนินงาน หรือฐานะการเงินของสหกรณ์

(5) สั่งให้ระงับการดำเนินงานทั้งหมดหรือบางส่วนของสหกรณ์ หรือให้เลิกสหกรณ์ ถ้าเห็นว่าสหกรณ์กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการอันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือสมาชิก

⁶⁴ ศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษา คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เล่มเดิม, หน้า 48-50

(6) ถอนชื่อสหกรณ์ออกจากทะเบียนสหกรณ์

(7) จัดทำรายงานประจำปีแยกตามประเภทสหกรณ์เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

(8) ออกระเบียบ หรือคำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์

(9) กระทำการตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

ข. อำนาจหน้าที่อื่นของนายทะเบียนสหกรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด

(1) อำนาจสั่งให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสาร ตามมาตรา 17

(2) อำนาจเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานสหกรณ์ ตามมาตรา 18

(3) อำนาจยับยั้งหรือเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่หรือมติที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่ไม่ชอบ ตามมาตรา 20

(4) อำนาจในการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ ตามมาตรา 21

(5) อำนาจในการสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องหรือให้คณะกรรมการพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 22

(6) อำนาจในการช่วยเหลือสหกรณ์ที่จัดตั้งยังไม่เกิน 3 ปี หรือสหกรณ์ที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนติดต่อกันเกิน 2 ปี ตามมาตรา 23

(7) แต่งตั้งคณะกรรมการชั่วคราว กรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ตามมาตรา 24

(8) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลใดๆ ซึ่งเกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ส่งมอบเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการรับจดทะเบียนสหกรณ์

(9) ให้ความเห็นชอบระเบียบของสหกรณ์เกี่ยวกับการรับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่นหรือสมาคมพาณิชย์ ตามมาตรา 46 (5) และระเบียบสหกรณ์ว่าด้วยการให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงิน ตามมาตรา 46 (8)

(10) ให้ความเห็นชอบวงเงินกู้ยืมหรือการค้ำประกันของสหกรณ์ ตามมาตรา 47

- (11) ประกาศกำหนดประเภทของสหกรณ์ที่สามารถรับสมาชิก
สมทบได้ตามมาตรา 41
- (12) วินิจฉัยตีความในข้อบังคับสหกรณ์ ตามมาตรา 45
- (13) กำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ ตาม
มาตรา 53 วรรคสอง
- (14) รับวางเงินสำหรับชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ กรณีมีการชำระ
บัญชีสหกรณ์ตามมาตรา 84
- (15) วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการแยกสหกรณ์ ตามมาตรา 97

3. ปัญหาการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์

3.1 การออกคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์

3.1.1 คำสั่งเกี่ยวกับการกระทำของสหกรณ์ที่มีขอบด้วยกฎหมาย

1) คำสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่หรือประชุมคณะกรรมการ
ดำเนินการ อันเป็นการลงมติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของ
นายทะเบียนสหกรณ์ ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ (มาตรา 20 พระราชบัญญัติ
สหกรณ์ พ.ศ. 2542)

2) คำสั่งกรณีคณะกรรมการดำเนินการ กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ
ในการปฏิบัติ หน้าที่ของตนจนทำให้เสื่อมเสียประโยชน์ของสหกรณ์และสมาชิก หรือ สหกรณ์มี
ข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือ กิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือ
ตามรายงานการตรวจสอบให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการ
และระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(2) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติบางส่วนที่
เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก

(3) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการ
ชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง นั้น ให้แล้วเสร็จตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่นายทะเบียน
สหกรณ์กำหนด

(4) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะหรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับพ้นจากตำแหน่งกรรมการ (มาตรา 22 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542)

3) คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการชั่วคราว กรณีนายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้ คณะกรรมการดำเนินการ พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะและให้คณะกรรมการดำเนินการชั่วคราวอยู่ในตำแหน่งไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่แต่งตั้ง (มาตรา 24 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542)

4) คำสั่งตั้งสมาชิกเป็นคณะกรรมการแทน กรณีคณะกรรมการส่วนที่เหลือจากที่นายทะเบียนสหกรณ์ สั่งให้คณะกรรมการบางคนพ้นจากตำแหน่ง ไม่ทำการเลือกตั้งคณะกรรมการแทนส่วนที่ขาดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่กรรมการพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 25 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542)

3.1.2 คำสั่งเกี่ยวกับการไม่รับจดทะเบียนสหกรณ์

คำสั่งไม่รับจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ต่อคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์(มาตรา 38 วรรคหนึ่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542)

3.1.3 คำสั่งเกี่ยวกับการเลิกสหกรณ์

คำสั่งเลิกสหกรณ์ ด้วยเหตุ

1. สหกรณ์ไม่เริ่มดำเนินกิจการภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่จดทะเบียนหรือหยุดดำเนินกิจการติดต่อกันเป็นเวลาสองปีนับแต่วันที่หยุดดำเนินกิจการ

2. สหกรณ์ไม่ส่งสำเนาบัญชี และ รายงานประจำปีต่อนายทะเบียนสหกรณ์เป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน

3. สหกรณ์ไม่อาจดำเนินกิจการให้เป็นผลดีหรือการดำเนินกิจการของสหกรณ์ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ หรือ ประโยชน์ส่วนรวม

((มาตรา 71 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542)

3.1.4 คำสั่งเกี่ยวกับการออกระเบียบ

คำสั่งในการออกระเบียบ เพื่อให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์(มาตรา 16(8) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542)

3.2 การอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์

สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ กำหนดไว้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

(1) การอุทธรณ์ภายใน การพิจารณาการรับเรื่องอุทธรณ์ต่อคำสั่งนายทะเบียน สหกรณ์จะเป็นองค์พิจารณารับเรื่องอุทธรณ์ อันได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งตามมาตรา 26 ที่บัญญัติว่า “ คำสั่งใดๆตามมาตรา 20 มาตรา 22 มาตรา 24 และมาตรา 25 ให้ผู้มี ส่วนได้เสียอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้ รับทราบคำสั่ง ”

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นที่สุด

มาตรา 38 วรรคสองและวรรคสาม บัญญัติว่า คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์มีสิทธิยื่นคำ อุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติโดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อ นายทะเบียนสหกรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่ง

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นที่สุด

มาตรา 72 ที่บัญญัติว่า สหกรณ์ที่ถูกสั่งเลิกตามมาตรา 71 มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์ ภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับทราบคำสั่งและให้นายทะเบียนสหกรณ์ส่งคำอุทธรณ์ต่อไปยัง คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ โดยไม่ชักช้า

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นที่สุด

(2) การอุทธรณ์ภายนอก กระทำทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครอง (คำสั่งทาง ปกครอง) กรณีไม่อุทธรณ์คำสั่งตามกฎหมายสหกรณ์ ก็สามารถที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีปกครองต่อ ศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. 2542 ตาม มาตรา 9 (1) (2) (3) เป็นกรณีผู้เสียหายฟ้องนายทะเบียนสหกรณ์ฐานละเลย

3.3 กรณีศึกษาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของนายทะเบียนสหกรณ์

คำสั่งการของนายทะเบียนสหกรณ์ หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ ตาม พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ซึ่งเข้าลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ได้มีการออกคำสั่งอย่าง หนึ่งอย่างใดไปหรือละเว้นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ สมาชิกสหกรณ์ที่เป็นส่วนหนึ่งของ สหกรณ์ในลักษณะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดำเนินการฟ้องร้องคดีเป็นคดีปกครองกับนายทะเบียน สหกรณ์ หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่สั่งการตามกฎหมายสหกรณ์ต่อศาลปกครอง ทั้งในกรณีการ ออกคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือในฐานละเลยต่อหน้าที่ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย เป็นไปตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

มาตรา 9 ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใน เรื่อง คดีที่เข้าข่ายคดีปกครอง ซึ่งมาตรา 9(1) “คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือ

นอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ที่กำหนดไว้สำหรับการ กระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับ ประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ”

ม ๑ ต ๑ ๙(๒) ที่บัญญัติว่า “คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กำหนดกฎหมาย ให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” และมาตรา ๙(๓) ที่บัญญัติว่า “คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” จึงได้เกิดคดีไปยังศาลปกครอง ดังตัวอย่างกรณีศึกษาดังนี้

กรณีที่ 1 จากการศึกษาที่ขบเกี่ยวกับคำพิพากษาศาลปกครองสงขลา ได้มีคำพิพากษา กรณีสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์โรงพยาบาลนราธิวาส จำกัด ได้ทำการยื่นฟ้องคดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 1 และสหกรณ์จังหวัดนราธิวาส เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามคดีหมายเลขดำที่ 161/2557 คดีหมายเลขแดงที่ 26/2560 ฐานละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยศาลพิเคราะห์ข้อเท็จจริง ประกอบข้อกฎหมายแล้วเห็นว่ากรณีที่สหกรณ์จังหวัดนราธิวาส ในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ออกคำสั่งรองนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ นธ 1/2557 ลงวันที่ 17 มกราคม 2557 เพิกถอนมติ ที่ประชุมใหญ่ประจำปี 2557 ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2557 ของสหกรณ์ออมทรัพย์โรงพยาบาลนราธิวาส เฉพาะส่วนที่มีมติเลือกตั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการดำเนินการสหกรณ์ชุดที่ 36 ตั้งแต่วันที่ 17 มกราคม 2557 เป็นต้นมา ด้วยเหตุที่ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเป็นคณะกรรมการดำเนินการได้ เนื่องจากดำรงตำแหน่งเกินวาระที่กฎหมายตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อหาข้อยุติดังกล่าวซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ตอบแนวทางของกฎหมายว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งคณะกรรมการดำเนินการต่อไปได้ตามสำนักงานกฤษฎีกาได้ตีความไว้ ซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายตามมาตรา 50 และแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทบทวนการออกคำสั่งและแก้ไขตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2557 ซึ่งถึงแม้จะแก้ไขแล้วแต่ก็ยังถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กระทำการโดยใช้ดุลพินิจที่

ผิดพลาด มิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดดังกล่าวตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และโดยที่มาตรา 438 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใด นั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด วรรคสอง บัญญัติว่า อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินรวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับใช้เพื่อความสะดวก

อย่างไรๆ อันเกิดขึ้นด้วย ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้เป็นค่าตอบแทนกรรมการทำหน้าที่บริหารจัดการ(ผู้จัดการ) ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเดือนละ 5,000 บาท ตั้งแต่เดือน มกราคม ถึงเดือน ตุลาคม 2557 เป็นเงิน 50,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย ค่าเบี้ยประชุมคณะกรรมการดำเนินการเดือนละ 500 บาท ตั้งแต่เดือน มกราคม ถึงเดือน สิงหาคม 2557 เป็นเงิน 4,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย ค่าเบี้ยประชุมคณะกรรมการอำนวยการเดือนละ 500 บาท ตั้งแต่เดือน มกราคม ถึงเดือน สิงหาคม 2557 เป็นเงิน 4,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย ค่าใช้จ่ายในการติดต่อกับสำนักนายทะเบียนและกฎหมาย กรมส่งเสริมสหกรณ์และค่าใช้จ่ายอื่นๆ เป็นเงิน 9,964 บาท ศาลพิพากษา ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะในส่วนค่าตอบแทนกรรมการทำหน้าที่ผู้จัดการ จำนวน 20,000 บาท ซึ่งเป็นครึ่งหนึ่งของค่าตอบแทนพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่า จะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งนี้ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด และคืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยกจากคำพิพากษาของศาล ได้วินิจฉัยในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมายของ คำ ค ั้ ง ท ำ ง ป ก ค ร อ ง แ ล้ ว เ ห็ น ว ่า รอนนายทะเบียนสหกรณ์ ได้กระทำการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งพิจารณาจากการ ที่สำนักงานกฤษฎีกาได้ตีความไว้ว่ากรณีของผู้ฟ้องคดีไม่ขัดต่อกฎหมายตามมาตรา 50 สามารถเป็นคณะกรรมการดำเนินการได้ แต่รอนนายทะเบียนสหกรณ์ได้ทำการเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเป็นคณะกรรมการและทำหน้าที่ผู้จัดการ ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการของสหกรณ์ ทำให้เป็นการกระทำละเมิดต่อ ผู้ฟ้องคดี และถึงแม้ว่าจะมีการเยียวยาในการเพิกถอนคำสั่งแล้วก็ตาม แต่ยังคงต้องรับผิดชอบต่อการออกคำสั่งทางปกครอง ทำให้ศาลปกครองสั่งให้หน่วยงานต้นสังกัด (กรมส่งเสริมสหกรณ์) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนค่าตอบแทนกรรมการทำหน้าที่ผู้จัดการ จำนวน 20,000 บาท ซึ่งเป็นครึ่งหนึ่งของค่าตอบแทนพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไป

กรณีที่ 2 ศาลปกครองกลาง ได้มีคำพิพากษา กรณีสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด ได้ทำการยื่นฟ้องคดีกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ตามคดีหมายเลขดำที่ 897/2557, 879/2557, 899/2557, 975/2557 ฐานละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ โดยศาลพิเคราะห์ข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1-2 ไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อระงับยับยั้งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของ นายศุภชัย ศรีสุภอักษร ผู้บริหารสหกรณ์หรือคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์อย่างจริงจัง โดยปล่อยให้มีการกระทำอย่างยาวนานกว่า 10 ปี ตั้งแต่ปี 2543 แม้ภายหลัง กรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ผู้ตรวจการสหกรณ์เข้าไปตรวจสอบในปี พ.ศ. 2546 แล้วพบว่า สหกรณ์ให้กู้กับบุคคลภายนอกโดยมิชอบเป็นจำนวนมากแล้วสหกรณ์เรียกเงินคืนภายใน 60 วัน แต่สหกรณ์ไม่ได้ดำเนินการใด ๆ กับการให้กู้โดยมิชอบ กลับให้เงินกู้อย่างต่อเนื่องที่มีเพิ่มขึ้นทุกปี

โดยในปี พ.ศ. 2549 มีการให้กู้ไม่ชอบเป็นเงินสูงถึง 1,370.38 ล้านบาท แล้วตั้งแต่ปี

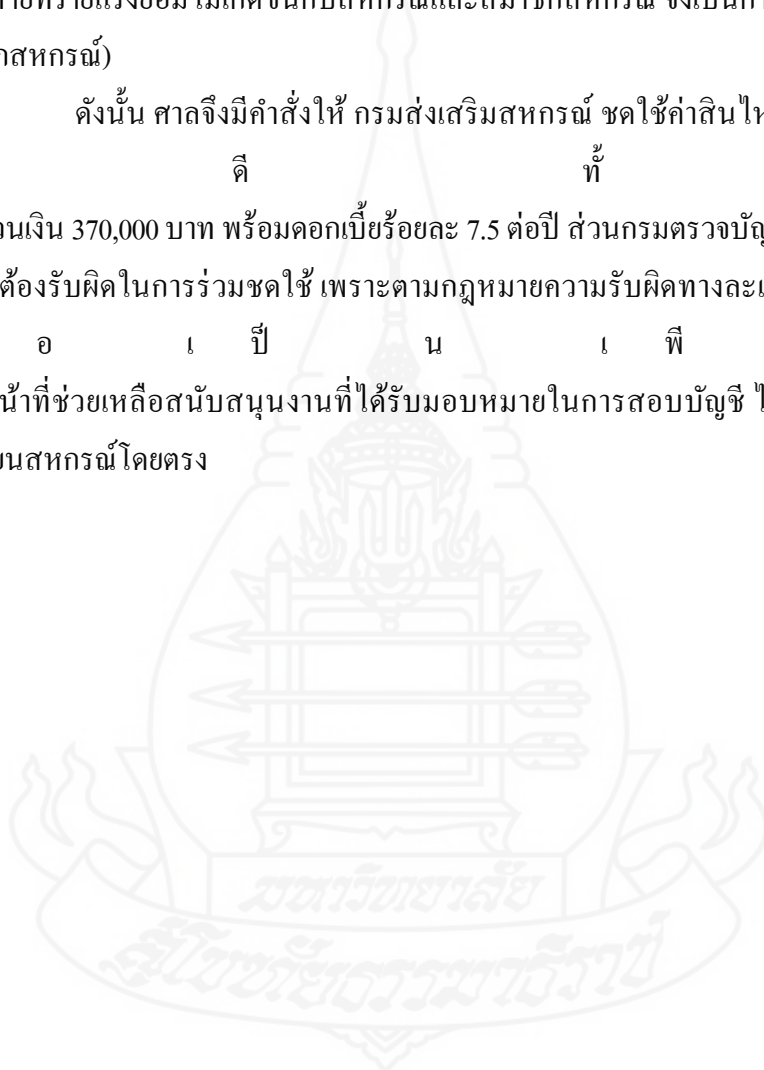
พ.ศ. 2551 – 2554 ยังคงมีการจ่ายเงินให้กับสมาชิกสมทบที่เคยเป็นกลุ่มบุคคลภายนอกกลุ่มเดิม โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งที่ไม่มีหุ้นในสหกรณ์และมีหลักประกันต่ำอีกมากกว่า 2.6 หมื่นล้านบาท โดยปี

พ.ศ. 2555 ยังจ่ายเงินทรองให้กับนายศุภชัย นำไปใช้ในกิจกรรมส่วนตัวเพียงคนเดียวสูงถึง 3,398.34 ล้านบาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่รีบดำเนินการคงปล่อยให้มีการกระทำที่ไม่ชอบเกิดขึ้นต่อเนื่องกว่า 10 ปี กระทั่งมีสื่อมวลชนได้นำเสนอพฤติกรรมทุจริตมิชอบในสหกรณ์ อย่างแพร่หลาย แล้วกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ผู้ถูกฟ้องที่ 2 จึงมีหนังสือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เข้าตรวจสอบและควบคุมการดำเนินการของสหกรณ์ จึงมีการตั้งปลัดคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ แต่การกระทำนั้นผู้ถูกฟ้องไม่ได้ดำเนินการอย่างเข้มงวด ตามอำนาจหน้าที่ว่าด้วยสหกรณ์ ทั้งที่ผู้สอบบัญชีรายงานการตรวจพบการกระทำไม่ชอบเรื่อยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กลับให้รางวัลประกาศเกียรติคุณนายศุภชัยให้เป็น นักสหกรณ์แห่งชาติ และจัดอันดับสหกรณ์ให้เป็นมาตรฐานในระดับดีเลิศประจำปี 2554 ซึ่งขัดแย้งกับความจริงและไม่ชอบข้อกำหนดในประกาศกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ละเลยหน้าที่กฎหมายให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งหากดำเนินการอย่างเด็ดขาด ตั้งแต่แรกที่ตรวจพบการทุจริตความเสียหายที่ร้ายแรงย่อมไม่เกิดกับสหกรณ์ฯ รวมทั้งสมาชิกด้วย ซึ่งส่วนนี้ เห็น ควร กำหนด ให้ กรม ส่ง เสริม สหกรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระค่าสินไหมทดแทนกับผู้ฟ้องคดี ทั้ง 4 คดี รวมจำนวนเงิน 377,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี ส่วนกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ต้องรับผิดชอบในการร่วมชดเชย เพราะตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถือเป็นเพียงผู้ปฏิบัติหน้าที่

ช่วยเหลือสนับสนุนงานที่ได้รับมอบหมายในการสอบบัญชี ไม่ใช่มีอำนาจหน้าที่นายทะเบียน
สหกรณ์โดยตรง ให้ยกฟ้อง

จากคำพิพากษาของศาล ได้วินิจฉัยในเรื่องการไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตาม
อำนาจหน้าที่ ละเลยในการปฏิบัติหน้าที่นายทะเบียนสหกรณ์จนทำให้สหกรณ์เกิดความเสียหาย
ซึ่งหากดำเนินการอย่างเข้มงวด โดยออกคำสั่งแก้ไขปัญหาสหกรณ์ ตั้งแต่แรกที่ตรวจพบการทุจริต
ความเสียหายที่ร้ายแรงย่อมไม่เกิดขึ้นกับสหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์ จึงเป็นการทำละเมิดต่อผู้ฟ้อง
คดี(สมาชิกสหกรณ์)

ดังนั้น ศาลจึงมีคำสั่งให้ กรมส่งเสริมสหกรณ์ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกับผู้ฟ้อง
คดี จำนวนเงิน 370,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี ส่วนกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ผู้ถูกฟ้อง
คดีที่ 2 ไม่ต้องรับผิดชอบในการร่วมชดใช้ เพราะตามกฎหมายความรับผิดชอบละเมิด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2
ผู้ปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนงานที่ได้รับมอบหมายในการสอบบัญชี ไม่ใช่มีอำนาจหน้าที่
นายทะเบียนสหกรณ์โดยตรง



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาความรับผิดทางละเมิดของนายทะเบียนสหกรณ์

1. วิเคราะห์หลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดในการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์

1.1 ลักษณะการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์

1.1.1 ประเภทของคำสั่ง

1) คำสั่งเกี่ยวกับการกระทำของสหกรณ์ที่มีขอบด้วยกฎหมาย

(1) คำสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่หรือประชุมคณะกรรมการดำเนินการอันเป็นการลงมติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอน (มาตรา 20 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542)

(2) คำสั่งกรณีคณะกรรมการดำเนินการ กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติ หน้าที่ของตนจนทำให้เสื่อมเสียประโยชน์ของสหกรณ์และสมาชิก หรือ สหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือ กิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชี หรือตามรายงานการตรวจสอบให้ดำเนินการให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

1. ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

2. ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก

3. ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว เพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง นั้น ให้แล้วเสร็จตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

4. ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือ ให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับการพ้นจากตำแหน่งกรรมการ (มาตรา 22 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542)

(3) คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการชั่วคราวกรณีนายทะเบียน สหกรณ์สั่งให้ คณะกรรมการดำเนินการพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะและให้คณะกรรมการดำเนินการชั่วคราวอยู่ในตำแหน่งไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่แต่งตั้ง (มาตรา 24 พระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2542)

(4) คำสั่งตั้งสมาชิกเป็นคณะกรรมการแทน กรณีคณะกรรมการส่วนที่ เหลือจากที่นายทะเบียนสหกรณ์ สั่งให้คณะกรรมการบางคนพ้นจากตำแหน่ง ไม่ทำการเลือกตั้ง คณะกรรมการแทนส่วนที่ขาดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่กรรมการพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 25 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542)

2) คำสั่งเกี่ยวกับการไม่รับจดทะเบียนสหกรณ์

คำสั่งไม่รับจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ต่อคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ (มาตรา 38 วรรคหนึ่ง)พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

3) คำสั่งเกี่ยวกับการเลิกสหกรณ์

คำสั่งเลิกสหกรณ์ ด้วยเหตุ

(1) สหกรณ์ไม่เริ่มดำเนินกิจการภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่จดทะเบียน หรือหยุดดำเนินกิจการติดต่อกันเป็นเวลาสองปีนับแต่วันที่หยุดดำเนินกิจการ

(2) สหกรณ์ไม่ส่งสำเนาบัญชี และรายงานประจำปีต่อนายทะเบียน สหกรณ์เป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน

(3) สหกรณ์ไม่อาจดำเนินกิจการให้เป็นผลดีหรือการดำเนินกิจการของ สหกรณ์ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ หรือ ประโยชน์ส่วนรวม

(มาตรา 71 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542)

(4) คำสั่งเกี่ยวกับการออกกระเบียบ

คำสั่งในการออกกระเบียบ เพื่อให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2542 และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์(มาตรา 16(8) พระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2542)

1.1.2 ลักษณะอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่ง

การดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองเป็นการออกคำสั่งที่เป็นไปตามอำนาจ หน้าที่ของผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง ซึ่งสามารถวิเคราะห์ตามหลักกฎหมายสหกรณ์ ได้ 2 ระดับ ดังนี้

1) ระดับหน่วยงานของรัฐโดยนายทะเบียนสหกรณ์เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ที่บัญญัติว่าให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบ ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

(2) กำหนดระบบบัญชีและมาตรฐานการสอบบัญชีตลอดจนสมุดและแบบรายงานต่าง ๆ ที่สหกรณ์ต้องยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์ รวมทั้งแบบพิมพ์อื่น ๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(3) แต่งตั้งผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจการสหกรณ์ และผู้ชำระบัญชี

(4) ออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบ หรือไต่สวนเกี่ยวกับการจัดตั้งการดำเนินงาน หรือฐานะการเงินของสหกรณ์

(5) สั่งให้ระงับการดำเนินงานทั้งหมด หรือบางส่วนของสหกรณ์ หรือให้เลิกสหกรณ์ ถ้าเห็นว่าสหกรณ์กระทำการ หรือควั่นกระทำการอันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือสมาชิก

(6) ถอนชื่อสหกรณ์ออกจาก ทะเบียนสหกรณ์

(7) จัดทำรายงานประจำปีแยก ตามประเภทสหกรณ์เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

(8) ออกระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์

(9) กระทำการอื่นใดตามที่ พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

บรรดาอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ ในการสั่งการอนุญาต การอนุมัติ หรือ การดำเนินการอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ นายทะเบียนสหกรณ์อาจมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายให้ปฏิบัติการแทนได้

การมอบอำนาจตามวรรคสองให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ดังนั้น การดำเนินงานของนายทะเบียนสหกรณ์ ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ในกรอบแนวทาง การกำกับ ดูแลสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ข้างต้น

2) ระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่นายทะเบียน สหกรณ์ ได้แก่ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 15⁶⁵ และนายทะเบียนสหกรณ์ สามารถแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็น รองนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย ซึ่งปัจจุบัน นายทะเบียนสหกรณ์ได้มีคำสั่ง ที่ 130/2555 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2555 เรื่อง แต่งตั้งรองนายทะเบียนสหกรณ์ โดยมีเหตุผลในการแต่งตั้ง รองนายทะเบียนสหกรณ์ เพื่อให้สอดคล้องกับหน่วยงาน และ ตำแหน่งของข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่กำหนดขึ้นใหม่ที่ออกโดยกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2554 อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ จึงออกคำสั่งให้ข้าราชการในสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ เป็น รองนายทะเบียนสหกรณ์

- (1) รองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์
- (2) ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์
- (3) ผู้ตรวจราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์
- (4) ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1 - 2
- (5) สหกรณ์จังหวัด

และนายทะเบียนสหกรณ์ได้มีคำสั่ง ที่ 131/2555 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2555 ได้มอบอำนาจ รองนายทะเบียนสหกรณ์ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ อาติมาตรา 16 มาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 25 มาตรา 38 มาตรา 71 เป็นต้น รวมทั้งรองนายทะเบียนสหกรณ์ยังมีอำนาจตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 อีกด้วย อาทิ มาตรา 20 ที่ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ สั่งยับยั้งและเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการ อันเป็นการลงมติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ขอบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์

⁶⁵ มาตรา 15 ให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ให้นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นรองนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย

1.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มีองค์ประกอบที่สามารถวิเคราะห์ได้อยู่ 2 ระดับ ดังนี้

1. ระดับหน่วยงานของรัฐ กรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์ได้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง หรือละเลยการไม่ออกคำสั่งทางปกครอง จนทำให้ผู้ที่ถูกออกคำสั่งหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกิดความเสียหาย และได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากศาลปกครองวินิจฉัยว่า นายทะเบียนสหกรณ์มีการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการใช้ดุลพินิจที่มิชอบในการออกคำสั่ง หรือ การละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ต้องรับผิดทางละเมิด ซึ่งหลักความรับผิดทางละเมิดได้บัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไว้ว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง”

ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดต่อผู้เสียหาย ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้เสียหายจะฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง แต่ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ นั้นหมายความว่า หน่วยงานของรัฐยังคงต้องรับผิด โดยเฉพาะในการดำเนินงานของนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งเป็นตำแหน่งหน้าที่ตามกรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสหกรณ์ สอดคล้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติว่า ผู้ใดจงใจ หรือ ประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่า ผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

ดังนั้น หากเข้าหลักการละเมิดทั้งมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ที่เข้าองค์ประกอบ ทั้งจงใจและประมาทเลินเล่อ โดยผิดกฎหมาย จนทำให้ผู้ที่มีส่วนได้เสีย หรือ บุคคลอื่นเสียหาย สามารถที่จะฟ้อง นายทะเบียนสหกรณ์ให้รับผิดทางละเมิดได้ รวมทั้งกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลตามกฎหมายกระทรวง⁶⁶ ก็ต้องรับผิดทางละเมิดด้วย และต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหาย

⁶⁶ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2537 ข้อ 2

2. ระดับเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่นายทะเบียนสหกรณ์ คืออธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือ รองนายทะเบียนสหกรณ์ (สหกรณ์จังหวัด) ตาม 1.1.2 ข้อ 2 หากมีการออกคำสั่งทางปกครองโดยใช้ดุลพินิจมิชอบด้วยกฎหมาย หรือการละเลยหน้าที่ ตามอำนาจหน้าที่ของตน จนทำให้คณะกรรมการดำเนินการ หรือ สมาชิกสหกรณ์ ผู้มีส่วนได้เสีย ต้องได้รับความเสียหาย เจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ต้องรับผิดโดยตรง และอาจจะไม่ถูกฟ้องคดี เนื่องจาก พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ระบุว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ นั้นหมายความว่า หากเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐกระทำการตามอำนาจหน้าที่แล้วไม่ต้องรับผิดโดยตรงต่อผู้เสียหายและผู้เสียหายก็ไม่สามารถฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรงได้ แต่สามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐ และหากไม่ได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หากเกิดความเสียหายเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดโดยตรง และผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องเจ้าหน้าที่โดยตรงได้เช่นกัน ประกอบกับหากหน่วยงานของรัฐได้รับผิดแล้ว รวมทั้งได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายแล้ว ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถทำการไล่เบียดเจ้าหน้าที่เพื่อให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติว่า “ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจ หรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงาน ส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

นั่นหมายความว่า การไล่เบียดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิด ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำการตามอำนาจหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และการเรียกค่าสินไหมทดแทนจำนวนเท่าใด จะต้องคำนึงความร้ายแรงของการกระทำของเจ้าหน้าที่ และ ความเป็นธรรมในแต่ละกรณี ซึ่งไม่ต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ รวมถึง หากการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือ ระบบการดำเนินงาน ส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าว ซึ่งเป็นส่วนที่เกิดจากความผิดและความบกพร่องหรือระบบการดำเนินงาน ของหน่วยงานของรัฐ เอง

2. วิเคราะห์ความรับผิดชอบทางละเมิดของนายทะเบียนสหกรณ์

การออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าวนี้ หากมีข้อผิดพลาดในการออกคำสั่งผู้มีส่วนได้เสียก็สามารถดำเนินการอุทธรณ์ตามกฎหมายสหกรณ์ได้ โดยสามารถอุทธรณ์ภายในต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติตามมาตรา 26 หรือ 38 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 หรือดำเนินการอุทธรณ์ภายนอกอันได้แก่ การฟ้องร้องต่อศาลปกครอง เนื่องจาก เป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์ หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาว่ามีการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ต้องรับผิดชอบทางละเมิด จึงเป็นปัญหาความผิดทางละเมิดของนายทะเบียนสหกรณ์ ตามตัวอย่าง คำพิพากษาศาลปกครอง ดังนี้

กรณีศึกษาที่ 1 รองนายทะเบียนสหกรณ์ ถูกฟ้องในฐานะละเมิดในการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ โดยศาลปกครองสงขลา ได้มีคำพิพากษา กรณีสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์โรงพยาบาลนราธิวาส จำกัด ได้ทำการยื่นฟ้องคดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 1 และสหกรณ์จังหวัดนราธิวาส เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามคดีหมายเลขคำที่ 161/2557 คดีหมายเลขแดงที่ 26/2560 ฐานละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยศาลพิเคราะห์ข้อเท็จจริง ประกอบข้อกฎหมายแล้วเห็นว่ากรณีที่สหกรณ์จังหวัดนราธิวาส ในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ออกคำสั่งรองนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ นธ 1/2557 ลงวันที่ 17 มกราคม 2557 เพิกถอนมติ ที่ประชุมใหญ่ประจำปี 2557 ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2557 ของสหกรณ์ออมทรัพย์โรงพยาบาลนราธิวาส จำกัด เฉพาะส่วนที่มีมติเลือกตั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการดำเนินการสหกรณ์ชุดที่ 36 ตั้งแต่วันที่ 17 มกราคม 2557 เป็นต้นมา ด้วยเหตุที่ว่า ผู้ฟ้องคดี ไม่สามารถเป็นคณะกรรมการดำเนินการได้ เนื่องจากดำรงตำแหน่งเกินวาระที่กฎหมายตามมาตรา 50⁶⁷ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

⁶⁷ มาตรา 50 ให้สหกรณ์มีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสี่คนซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก

คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันเลือกตั้ง ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้ง ให้กรรมการดำเนินการสหกรณ์ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสองของกรรมการ ดำเนินการสหกรณ์ทั้งหมดโดยวิธีจับฉลาก และให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ

กรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับเลือกตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ในกรณีที่มีการเลือกตั้งกรรมการดำเนินการสหกรณ์แทนตำแหน่งที่ว่างให้ กรรมการ ดำเนินการสหกรณ์ที่ได้รับเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของ ผู้ที่ตนแทน

ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อหาข้อยุติดังกล่าวซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ตอบแนวทางของกฎหมายว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งคณะกรรมการดำเนินการต่อไปได้ตามสำนักงานกฤษฎีกาได้ตีความไว้ ซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายตามมาตรา 50 และแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทบทวนการออกคำสั่งและแก้ไขตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2557 ซึ่งถึงแม้จะแก้ไขแล้วแต่ก็ยังถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กระทำการโดยใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาด มีขอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดดังกล่าวตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และโดยที่มาตรา 438 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใด นั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด วรรคสอง บัญญัติว่า อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินรวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับใช้เพื่อความสะดวกเสียหายอย่างใดๆ อันเกิดขึ้นด้วย

ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้เป็นค่าตอบแทนกรรมการทำหน้าที่บริหารจัดการ(ผู้จัดการ) ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเดือนละ 5,000 บาท ตั้งแต่เดือน มกราคม ถึงเดือน ตุลาคม 2557 เป็นเงิน 50,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย ค่าเบี้ยประชุมคณะกรรมการดำเนินการเดือนละ 500 บาท ตั้งแต่เดือน มกราคม ถึงเดือน สิงหาคม 2557 เป็นเงิน 4,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย ค่าเบี้ยประชุมคณะกรรมการอำนวยความสะดวกเดือนละ 500 บาท ตั้งแต่เดือน มกราคม ถึงเดือน สิงหาคม 2557 เป็นเงิน 4,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย ค่าใช้จ่ายในการติดต่อกับสำนักนายทะเบียนและกฎหมาย กรมส่งเสริมสหกรณ์และค่าใช้จ่ายอื่นๆ เป็นเงิน 9,964 บาท ศาลพิพากษา ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะในส่วนค่าตอบแทนกรรมการทำหน้าที่ผู้จัดการ จำนวน 20,000 บาทซึ่งเป็นครึ่งหนึ่งของค่าตอบแทนพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่า จะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งนี้ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดและคืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี คำขออื่นนอกจากนี้ ให้ยก

ซึ่งมีความเห็นแย้งของตุลาศาลปกครองเสียงข้างน้อย ได้พิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์โรงพยาบาลนครราชสีมา จำกัด เคยดำรงตำแหน่งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ชุดที่ 33 วาระที่ 1 ปีที่ 1 ชุดที่ 34 วาระที่ 1 ปีที่ 2 และชุดที่ 35 วาระที่ 2 ปีที่ 1 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2555 ขอลาออกจากเป็นคณะกรรมการซึ่งคณะกรรมการได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีลาออก ต่อมาได้มีการประชุมใหญ่วิสามัญเลือกคณะกรรมการดำเนินการ ชุดที่ 36 เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2557และผู้ฟ้องคดีได้รับการเลือกจากที่ประชุมใหญ่เป็นคณะกรรมการ

ดำเนินการ และที่ประชุมคณะกรรมการ ได้ให้ผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่ผู้จัดการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการชุดที่ 35 ดำรงตำแหน่งในวาระที่ 2 ปีที่ 1 และได้มีการลาออกระหว่างปี ซึ่งเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 50⁶⁸ ประกอบคำแนะนำของนายทะเบียนสหกรณ์ตามเอกสารประเด็นปัญหา และแนวทางปฏิบัติวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในประเด็นที่ 3 หน้า 3 เทียบเคียงกับกรณีของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 2 เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเข้ามาเป็นคณะกรรมการในวาระที่ 3 จึงขัดต่อมาตรา 50 วรคสอง

แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่ห้ามเป็นคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เกินสองวาระติดต่อกัน จึงมีคำสั่งเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่วิสามัญ ผู้ฟ้องคดีขออุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีส่งเรื่องให้คณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ เป็นผู้วินิจฉัย และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ขอความเป็นธรรมกรณีดังกล่าวไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมส่งเสริมสหกรณ์) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาทบทวนการออกคำสั่งดังกล่าว เนื่องจาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยตอบข้อหารือตามหนังสือคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/970 ลงวันที่ 29 กันยายน 2543 ในปัญหาข้อกฎหมายว่า ในกรณีปกติกรรมการดำเนินการสหกรณ์แต่ละคนมีวาระในตำแหน่ง คราวละ 2 ปี หากมีกรรมการคนหนึ่งลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระและในระหว่างนั้นมีการเลือกตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างลงกรรมการที่ลาออกนั้นอาจได้รับเลือกตั้งให้เป็นกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างลงโดยถือว่ายังเป็นการดำรงตำแหน่งในวาระนั้นอยู่ เนื่องจากยังอยู่ในระยะเวลา 2 ปี ของการดำรงตำแหน่งในวาระนั้นของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ทั้งคณะ ผู้ฟ้องคดีที่ 2 จึงมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งรองนายทะเบียนสหกรณ์ กรณีสั่งเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่เฉพาะการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการดำเนินการ หากพิจารณาในคดีนี้ ไม่มีประเด็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แจ้งเวียนคณะกรรมการกฤษฎีกาตามหนังสือคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร

⁶⁸ มาตรา 50 ให้สหกรณ์มีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสี่คนซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก

คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันเลือกตั้ง ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้ง ให้กรรมการดำเนินการสหกรณ์ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสองของกรรมการ ดำเนินการสหกรณ์ทั้งหมดโดยวิธีจับฉลาก และให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ

กรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับเลือกตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ในกรณีที่มีการเลือกตั้งกรรมการดำเนินการสหกรณ์แทนตำแหน่งที่ว่างให้ กรรมการ ดำเนินการสหกรณ์ที่ได้รับเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของ ผู้ที่ตนแทน

อ้างอิง (ใน 67)

0601/970 ลงวันที่ 29 กันยายน 2543 ดังกล่าว ให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ได้รับทราบ หรือไม่ หรือเมื่อใด และเมื่อไม่มีประเด็นดังกล่าว รองนายทะเบียนสหกรณ์ จึงใช้แนวทางการใช้ดุลพินิจ ตามคำแนะนำนายทะเบียนสหกรณ์ซึ่งได้ออกคำแนะนำ เมื่อเดือนกันยายน 2546 ซึ่งไม่ปรากฏว่า มีการนำความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวมาสรุปไว้ในประเด็นปัญหา และแนวทางปฏิบัติ ตามคำแนะนำของ นายทะเบียนสหกรณ์เพื่อเป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจ และเมื่อใช้ดุลพินิจตาม กรอบที่กำหนดคำสั่งดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

จากคำพิพากษาของศาลได้วินิจฉัยในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทาง ปกครองของรองนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งได้กระทำการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดโดยมิชอบด้วย กฎหมาย และสามารถพิจารณาได้เป็น 2 ระดับ ดังนี้

1. ระดับหน่วยงานของรัฐ การที่ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรองนายทะเบียนสหกรณ์ (สหกรณ์จังหวัด) ที่ใช้อำนาจซึ่งเป็นดุลพินิจที่ ผิดพลาดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นไปตามมาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ผู้ศึกษามีความเห็นว่ กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อ การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามหลักการในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 จะต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจ หน้าที่ที่ตนเองมีอยู่ หรือได้รับมอบหมายอำนาจจากผู้มีอำนาจ ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการที่รองนาย ทะเบียนสหกรณ์(สหกรณ์จังหวัด) ได้มีคำสั่งในเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ออมทรัพย์ โรงพยาบาลนราธิวาส จำกัด ในวาระในการเลือกตั้ง

คณะกรรมการดำเนินการ จนคณะกรรมการดำเนินการที่ได้รับการเลือกตั้งไม่มีสิทธิ เป็นคณะกรรมการดำเนินการ และรักษาการผู้จัดการ ทำให้เสียผลประโยชน์ในการเป็น คณะกรรมการดำเนินการ หรือ รักษาการหรือรักษาการผู้จัดการ เรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จนศาล มีคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐคือกรมส่งเสริมสหกรณ์ ต้องรับผิดชอบและชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และหากพิจารณาแล้วการออกคำสั่งดังกล่าว นั้น เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของ รองนายทะเบียน สหกรณ์ (สหกรณ์จังหวัด) เอง ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 20⁶⁹ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดๆตามหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายใน ผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้อง

⁶⁹ มาตรา 20 “ถ้าที่ประชุมใหญ่ หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ให้นายทะเบียนสหกรณ์ หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้”

หน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ประกอบกับมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ระบุดังกล่าว จงใจ หรือ ประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น และ เมื่อหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบแล้ว จำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย ซึ่งศาลได้พิจารณาถึงการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใด นั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด และวรรคสอง ได้กำหนดถึงค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สิน รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันเกิดขึ้นด้วย จึงมีคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้น ซึ่งพิจารณาแล้วเป็นตามหลักการทางละเมิดที่กล่าวถึง

แนวทางแก้ไข กรณีการกระทำทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบละเมิดต่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับมาตรา 420 และ 425⁷⁰ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น หากหน่วยงานของรัฐ ได้กำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการที่ชัดเจน เช่น กรณีการออกคำแนะนำนายทะเบียนสหกรณ์ หรือ คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ที่เป็นรูปแบบที่ชัดเจน วางมาตรฐานในการดำเนินงานให้ครอบคลุม และ หากรองนายทะเบียนสหกรณ์มิได้ปฏิบัติตามก็จะเป็นการไม่ปฏิบัติตามในอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นใช้อำนาจโดยใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบโดยจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวและ จะไม่เข้าหลักทางละเมิดตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับมาตรา 420 และ 425 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2. ระดับเจ้าหน้าที่ กรณีตามคำพิพากษา หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลละเมิดที่รองนายทะเบียนสหกรณ์ ได้กระทำละเมิดต่อผู้เสียหายและต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และ มาตรา 420 และ 438 วรรคหนึ่ง วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่มิได้มีคำพิพากษาให้มีการไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผู้ศึกษาเห็นว่า การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่จะไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (รองนายทะเบียนสหกรณ์) จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับ

⁷⁰ มาตรา 425 บัญญัติว่า นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น

ผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งตามหลักการละเมิด ได้ระบุว่า หน่วยงานของรัฐมีสิทธิในการไล่เบียดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับกรณีศึกษา สามารถให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ (รองนายทะเบียนสหกรณ์) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่ต้องเป็นเงื่อนไข ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย เพื่อการละเมิดแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงสิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ และ ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงาน ส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่ แต่ละคนต้องรับผิดชอบเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

ดังนั้น การไล่เบียดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อ หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้เสียหายแล้วและต้องพิสูจน์ถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่ว่าในการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ด้วยความจงใจ หรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือไม่ รวมถึงพิจารณาถึงสัดส่วนของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ว่ามีความร้ายแรงแห่งการกระทำอย่างไร และการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบหรือความบกพร่องหรือระบบการดำเนินงาน ส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วยนั้น คำพิพากษาดังกล่าว ยังไม่เป็นไปตามหลักการทางละเมิด ประกอบหากพิจารณาถึงการวินิจฉัยของศาลพบว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (รองนายทะเบียนสหกรณ์) ได้มีการกระทำใช้อำนาจในการออกคำสั่งโดยใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ แต่หากพิจารณาความเห็นแย้งจากตุลาการศาลปกครองเสียงข้างน้อยที่กล่าวถึงในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นไปตามกรอบอำนาจที่รองนายทะเบียนสหกรณ์จะสามารถกระทำได้หากนายทะเบียนสหกรณ์ได้แจ้งวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนในการปฏิบัติงานก็ไม่ส่งผลต่อความรับผิดชอบละเมิด รวมถึงการวินิจฉัยของศาลหากใช้แนวความคิดส่วนบุคคลที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ ซึ่งตรงข้ามกับความรู้และความเชื่อที่มีพื้นฐานอยู่บนข้อเท็จจริง เป็นทัศนคติที่มีความเชื่อว่าการมีอยู่หรือความจริงของสิ่งหนึ่งอยู่กับตัวเราเองเป็นคนตัดสินใจ (อัตวิสัย) ซึ่งหากพิจารณา ตามทฤษฎีจะเป็นสิ่งที่มีพื้นฐานอยู่บนข้อเท็จจริง เงื่อนไขที่เป็นความจริงโดยไม่ขึ้นอยู่กับจิตใจ นั่นคือ ผลของการตัดสินใจใด ๆ จะไม่ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นและความรู้สึก ความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งจะมีคำพิพากษาเทียบเคียงกับคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.343/2549 ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทรัพยากรน้ำ) มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการสำรวจ ออกแบบ ตรวจสอบ ประเมินการและอนุมัติโครงการก่อสร้างแหล่งน้ำ การก่อสร้างฝายน้ำล้น จึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี

และเมื่อการก่อสร้างเป็นเหตุให้ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์อยู่ต่ำกว่าระดับกักเก็บน้ำของฝายน้ำล้นและระดับปากท่อระบายน้ำและต่ำกว่าระดับดินถมปรับแต่งด้านหน้าคันหุฝายทำให้ที่ดินถูกน้ำท่วมขังในเวลาต่อมา อันเป็นเหตุให้ต้นไม้ของผู้ฟ้องคดีที่ปลูกไว้นาน 4 ปี ต้องตาย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดี ฉะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้น

จะเห็นว่า คำพิพากษาข้างต้น มีการวินิจฉัยคล้ายคลึงกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1 ซึ่งยังไม่เป็นตามหลักการทางละเมิด รวมทั้งการรอนนายทะเบียนสหกรณ์ได้ใช้หลักสุจริต เป็นไปตามหลักวิชาการ และมาตรฐานในวิชาชีพ ก็ไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำละเมิดและชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ซึ่งเป็นกรณีดังกล่าว จึงเป็นความเห็นต่างของรอนนายทะเบียนสหกรณ์ต่อคำวินิจฉัยของศาลปกครองสงขลา

แนวทางแก้ไข ศาลจะต้องพิจารณาถึงการวางหลักการทางละเมิดให้ชัดเจนเพื่อจะได้ดำเนินการได้ตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิดในมาตรา 5 และมาตรา 8 รวมถึง พิจารณาถึงหลักสุจริต หลักวิชาการและมาตรฐานในวิชาชีพ เพิ่มเติมด้วย เพื่อจะไม่เกิดความเห็นที่ต่างระหว่างคำสั่งทางปกครองของผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งกับคำพิพากษาของศาลปกครอง

กรณีศึกษาที่ 2 กรณีที่ฟ้องนายทะเบียนสหกรณ์ ในฐานะการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ โดยศาลปกครองกลาง ได้มีคำพิพากษา กรณีสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด ได้ทำการยื่นฟ้องคดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ และ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ตามคดีหมายเลขคำที่ 897/2557, 879/2557, 899/2557, 975/2557 ฐานละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ โดยศาลพิเคราะห์ข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1- 2 ไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อระงับยับยั้งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของ นายสุภชัย ศรีสุภอักษร ผู้บริหารสหกรณ์หรือคณะกรรมการของสหกรณ์ จนทำให้สหกรณ์เกิดความเสียหาย ทั้งที่ผู้สอบบัญชีรายงานการตรวจพบการกระทำไม่ชอบเรื่อยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กลับให้รางวัลประกาศเกียรติคุณนายสุภชัยให้เป็น นักสหกรณ์แห่งชาติ และจัดอันดับสหกรณ์ให้เป็นมาตรฐานในระดับดีเลิศประจำปี 2554 ซึ่งขัดแย้งกับความจริงและไม่ชอบข้อกำหนดในประกาศกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ละเลยหน้าที่กฎหมายให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งหากดำเนินการอย่างเด็ดขาด ตั้งแต่แรกที่ตรวจพบการทุจริตความเสียหายที่ร้ายแรงย่อมไม่เกิดกับสหกรณ์ฯ รวมทั้งสมาชิกด้วย ซึ่งส่วนนี้เห็นควรกำหนดให้ กรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระค่าสินไหมทดแทนกับผู้ฟ้องคดี ทั้ง 4 คดี รวมจำนวนเงิน

377,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี ส่วนกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ต้องรับผิดชอบในการร่วมค่าใช้จ่าย

เพราะตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถือเป็นเพียงผู้ปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนงานที่ได้รับมอบหมายในการสอบบัญชี ไม่ใช่มีอำนาจหน้าที่นายทะเบียนสหกรณ์โดยตรงให้ยกฟ้อง

จากคำพิพากษาของศาลได้วินิจฉัยในเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่ที่ล่าช้าเกินควร การละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งสามารถพิจารณาได้เป็น 2 ระดับ ดังนี้

1. ระดับหน่วยงานของรัฐ การที่ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ที่ปฏิบัติหน้าที่ที่ล่าช้าเกินควร การละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ผู้ศึกษา เห็นว่า นายทะเบียนสหกรณ์ที่มีอำนาจในการสั่งการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 16 หากไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร หรือ ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ จนเกิดความเสียหายต่อสมาชิกสหกรณ์ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับสหกรณ์ ก็ย่อมรับผิดชอบต่อการไม่ดำเนินการในหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งสมาชิกสหกรณ์สามารถฟ้องคดีต่อตำแหน่งนายทะเบียนสหกรณ์รวมถึง กรมส่งเสริมสหกรณ์ที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 และเป็นไปตามมาตรา 9(2)⁷¹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. 2542 รวมถึง ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งต้องรับผิดชอบและชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีหากนายทะเบียนสหกรณ์ มิได้ปฏิบัติหน้าที่ที่ควรปฏิบัติจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวหรือไม่ ศาลมิได้กำหนดแนวทางไว้ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ 2 เป็นเพียงผู้ปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนงานที่ได้รับมอบหมายในการสอบบัญชีไม่ใช่มีอำนาจหน้าที่นายทะเบียนสหกรณ์โดยตรงและได้แจ้งเตือนเป็นเวลาหลายปี จึงไม่ต้องรับผิดชอบร่วมกับกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือนายทะเบียนสหกรณ์ คำพิพากษาดังกล่าว จึงเป็นไปตามหลักการทางละเมิด แต่หากได้พิจารณาคำพิพากษาก็ยังคงไม่ชัดเจนในการความรับผิดชอบของนายทะเบียนสหกรณ์ตามตำแหน่งหน้าที่

แนวทางแก้ไข การวินิจฉัยของศาลจะพิจารณาถึงการดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 และองค์ประกอบตามกฎหมาย

⁷¹ มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่มิได้แยกความชัดเจนในการรับผิดชอบทางละเมิดในส่วนกรมส่งเสริมสหกรณ์และ นายทะเบียนสหกรณ์ ที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น ศาลสมควรที่จะต้องมีการวินิจฉัยถึงความรับผิดชอบทางละเมิดสำหรับหน่วยงานของรัฐให้ชัดเจน ระหว่างกรมส่งเสริมสหกรณ์ และนายทะเบียนสหกรณ์ รวมถึงควรมีมาตรการในการบังคับในส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดในลักษณะเดียวกับของกระทรวงการคลังที่กำหนดความรับผิดชอบทางละเมิดตามสัดส่วนหน้าที่ของแต่ละบุคคล

2. ระดับเจ้าหน้าที่ กรณีผู้ที่ทำหน้าที่นายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งได้แก่ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มิได้ทำหน้าที่ตามที่ควร หรือปฏิบัติหน้าที่ด้วยความล่าช้าเกินควร ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ในการออกคำสั่งตามอำนาจหน้าที่ จนทำให้สหกรณ์เสียหาย และสมาชิกสหกรณ์ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต้องรับผลกระทบด้วย ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษา ให้หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) และชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่มิได้กำหนดถึงการไล่เบียดกับ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ในขณะนั้นให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

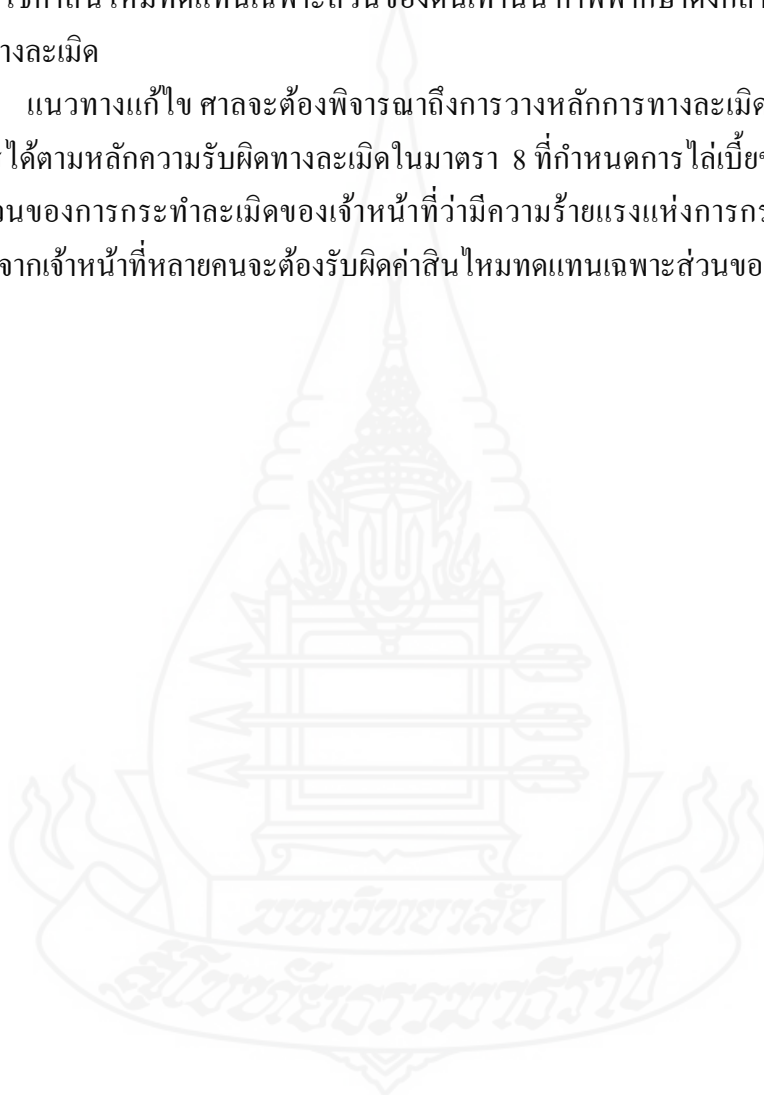
ผู้ศึกษา เห็นว่า การที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 15⁷² จะต้องถูกไล่เบียดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงหลักการทางละเมิดในมาตรา 8 ที่ระบุไว้ว่า หน่วยงานของรัฐมีสิทธิในการไล่เบียดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่ต้องเป็นเงื่อนไข ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย เพื่อการละเมิดแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจ หรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ และ ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงาน ส่วนรวมให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่ แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

ดังนั้น การไล่เบียดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อ หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้เสียหายแล้วและต้องพิสูจน์ถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่ว่าในการ

⁷² มาตรา 15 ให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ให้นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นรองนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย

ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ด้วยความจงใจ หรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือไม่ รวมถึงพิจารณา ถึงสัดส่วนของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ว่า มีความร้ายแรงแห่งการกระทำอย่างไร และการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบหรือความบกพร่องหรือระบบการดำเนินงาน ส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วยนั้น ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคน ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น คำพิพากษาดังกล่าว ยังไม่ปฏิบัติตามหลักการทางละเมิด

แนวทางแก้ไข ศาลจะต้องพิจารณาถึงการวางหลักการทางละเมิดให้ชัดเจนเพื่อจะได้ดำเนินการได้ตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิดในมาตรา 8 ที่กำหนดการไล่เบี้ยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสัดส่วนของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ว่ามีความร้ายแรงแห่งการกระทำ และ กรณีการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนจะต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การสหกรณ์ไทยได้ริเริ่มโดยรัฐ และได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติสหกรณ์ ดังนั้น สหกรณ์ไทยจึงอยู่ในกรอบและมาตรการของกฎหมายซึ่งต้องมีการทั้งกำกับ ดูแล ส่งเสริม และคุ้มครองระบบสหกรณ์ โดยตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ให้ออกคำสั่งเพื่อใช้กำกับ ดูแล สหกรณ์ประเภทต่างๆ ไว้หลายมาตรา อาทิ มาตรา 20 มาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 ทั้งนี้ผู้ได้รับคำสั่งสามารถอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ได้ มาตรา 26 บัญญัติว่า คำสั่งใด ๆ ตามมาตรา 20 มาตรา 22 มาตรา 24 และมาตรา 25 ให้ผู้มีส่วนได้เสียอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นที่สิ้นสุด หรือ ในกรณีไม่รับจดทะเบียนตามมาตรา 38

เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนให้แจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์โดยไม่ชักช้าคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์มีสิทธิยื่นคำอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนสหกรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นที่สิ้นสุด โดยการออกคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ถือว่า เป็นคำสั่งทางปกครอง การดำเนินการใดๆ ก็ตาม หากมีผู้มีส่วนได้เสียต้องได้รับความเสียหายจากการออกคำสั่งทางปกครอง อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ดังนั้น การใช้อำนาจตามกฎหมายสหกรณ์ ของนายทะเบียนสหกรณ์ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ต้องรู้จักการใช้อำนาจด้วยดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีทางเลือกในการตัดสินใจกระทำการใด หรือไม่กระทำการใดเพื่อปรับกฎหมายให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับข้อเท็จจริงตามยุคตามสมัยเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ตามกฎหมาย การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปอย่างอิสระปราศจากการแทรกแซงใดๆ มีความเป็นกลาง โปร่งใส เป็นธรรม และมีเหตุผลในการใช้อำนาจดุลพินิจที่เหมาะสมตรวจสอบได้ ซึ่งต่างกับการใช้อำนาจตามอำเภอใจเพราะการใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจ แต่เป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากฝ่ายปกครองใช้อำนาจตาม

อำเภอใจหรือใช้อำนาจดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็อาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลปกครอง และอาจต้องรับผิดชอบในทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัยจากผลการกระทำนั้นได้

นอกจากในการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ยังมีกรณีที่น่ายทะเบียนสหกรณ์ ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในฐานะละเลย หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ จนทำให้สหกรณ์เสียหาย ซึ่งจะต้องระมัดระวังในการไม่ใช้อำนาจในการสั่งการหรือมีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในมาตรา 5 และมาตรา 8 ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 และ มาตรา 425

โดยมีกรณีที่เกิดจากคำพิพากษาของศาลปกครองที่ได้วินิจฉัยในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

กรณีที่ 1 ศาลปกครองสงขลา ได้มีคำพิพากษาว่า รองนายทะเบียนสหกรณ์ ได้กระทำการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งพิจารณาจากการ ที่สำนักงานกฤษฎีกาได้ตีความไว้ว่ากรณีของผู้ฟ้องคดีไม่ขัดต่อกฎหมายตามมาตรา 50 สามารถเป็นคณะกรรมการ ดำเนินการได้ แต่รองนายทะเบียนสหกรณ์ ได้ทำการเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเป็นคณะกรรมการ และทำหน้าที่ผู้จัดการ ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการของสหกรณ์ ทำให้เป็นการกระทำละเมิดต่อ ผู้ฟ้องคดี และถึงแม้ว่าจะมีการเยียวยาในการเพิกถอนคำสั่งแล้วก็ตาม แต่ ยังต้องรับผิดชอบต่อการออกคำสั่งทางปกครอง ทำให้ศาลปกครองสั่งให้หน่วยต้นสังกัด (กรมส่งเสริมสหกรณ์) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนค่าตอบแทนกรรมการทำหน้าที่ผู้จัดการ จำนวน 20,000 บาท ซึ่งเป็นครึ่งหนึ่งของค่าตอบแทนพร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละครึ่งต่อปีนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไป

จากการวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครอง เห็นว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์ หน่วยงานต้นสังกัด จึงต้องรับผลการละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ประกอบกับ มาตรา 425 แต่ก็ไม่สามารถไล่เบี้ยให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กับ รองนายทะเบียนสหกรณ์ (สหกรณ์จังหวัด) ได้ เนื่องจากไม่เป็นการกระทำจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รวมทั้งหากพิจารณาเกณฑ์ วินิจฉัยของศาลปกครอง ใช้แนวความคิดส่วนบุคคลที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ ซึ่งตรงข้ามกับความรู้ และความเชื่อที่มีพื้นฐานอยู่บนข้อเท็จจริง เป็นทัศนคติที่มีความเชื่อว่า การมีอยู่ หรือความจริงของ สิ่งหนึ่งอยู่กับตัวเราเองเป็นคนตัดสิน (อัตวิสัย) ซึ่งหากพิจารณาตามทฤษฎี จะเป็นสิ่งที่มีพื้นฐานอยู่บนข้อเท็จจริง เงื่อนไขที่เป็นความจริงโดยไม่ขึ้นอยู่กับจิตใจ นั่นคือ ผลของการตัดสินใด ๆ จะไม่ขึ้นอยู่กับความคิดเห็นและความรู้สึก ความเป็นจริงที่เกิดขึ้น รวมถึงหากรองนายทะเบียนสหกรณ์ได้ใช้หลักสุจริต เป็นไปตามหลักวิชาการ และมาตรฐานในวิชาชีพ จึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อ การกระทำดังกล่าว

ส่วนกรณีที่ 2 กรณีจากคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง ได้วินิจฉัยในเรื่องการไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ ละเลย ในการปฏิบัติหน้าที่นายทะเบียนสหกรณ์จนทำให้สหกรณ์เกิดความเสียหาย ซึ่งหากดำเนินการอย่างเข้มงวดโดยออกคำสั่งแก้ไขปัญหาสหกรณ์ ตั้งแต่แรกที่ตรวจพบการทุจริต ความเสียหายที่ร้ายแรงย่อมไม่เกิดขึ้นกับสหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์ จึงเป็นการทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี (สมาชิกสหกรณ์) กรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระค่าสินไหมทดแทนกับผู้ฟ้องคดี ทั้ง 4 คดี รวมจำนวนเงิน 377,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี

จากการวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองกลาง เห็นว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์ หน่วยงานต้นสังกัด จะต้องรับผิดชอบความเสียหายต่อสมาชิกสหกรณ์ผู้ได้รับความเสียหายตามเหตุผลละเมิดนั้น และชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้เสียหาย คำพิพากษาดังกล่าวจึงเป็นไปตามหลักกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รวมถึงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 ประกอบมาตรา 425 ส่วนกรณีการไล่เบียด นายทะเบียนสหกรณ์นายทะเบียนสหกรณ์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจะต้องถูกไล่เบียดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เนื่องจาก การที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ จะทำการไล่เบียดต่อนายทะเบียนสหกรณ์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้น ไปด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รวมทั้งไม่ได้ระบุนว่าเป็นความบกพร่องของกรมส่งเสริมสหกรณ์ด้วยหรือไม่ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่จะต้องรับผิดชอบร่วมด้วย ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เมื่อไม่เกิดความชัดเจนดังกล่าวจึงเห็นว่า ปัญหาในการไล่เบียดให้นายทะเบียนสหกรณ์ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จะเป็นปัญหาต่อความผิดทางละเมิดของนายทะเบียนสหกรณ์ต่อการออกคำสั่งทางปกครอง การใช้อำนาจทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายสหกรณ์ จึงควรมีความระมัดระวังในการใช้อำนาจตามกฎหมายสหกรณ์โดยให้อยู่ในกรอบของความชอบด้วยกฎหมายโดยพิจารณาถึงการให้อำนาจที่แท้จริงของกฎหมาย เจื่อนไขตามกฎหมายและขอบเขตแห่งอำนาจ รวมถึงการพิจารณาโดยหลักสุจริต ไม่นี้อจล ไม่มีผลประโยชน์ส่วนตัวและทับซ้อน และหลักความได้สัดส่วนซึ่งให้นึกถึงความจำเป็นในการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งไม่มีการเลือกหรือวิธีอื่นที่ได้ผลเท่ากันหรือสร้างความเสียหายน้อยกว่า และมีดุลยภาพในการตัดสินใจ และที่สำคัญหลักการห้ามเลือกปฏิบัติหมายถึงการไม่ปฏิบัติต่างกันต่อสิ่งที่เหมือนกันหรือไม่ปฏิบัติเหมือนกันต่อสิ่งต่างก็จะทำให้คำสั่งทางปกครอง หรือการไม่ออกคำสั่งทางปกครองการออกคำสั่งหรือไม่ออกคำสั่ง ซึ่งเป็นกระบวนการการใช้ดุลยพินิจ ของผู้ใช้อำนาจทางปกครอง ว่า ความจงใจ หรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ประการใด หากใช้ดุลยพินิจตามกรอบกฎหมายเฉพาะและหลักสุจริต แล้ว ต้องรับผิดชอบละเมิดและชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จะเกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ใช้อำนาจทางปกครอง

5.2 ข้อเสนอแนะ

กรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของนายทะเบียนสหกรณ์ต่อการออกคำสั่งทางปกครองจากการได้สรุปการวิเคราะห์คำพิพากษาศาล ซึ่งศาลได้วางหลักในการพิจารณาไว้เพียงความรับผิดชอบทางละเมิดในการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด พ.ศ. 2539 ที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบทางละเมิด แต่ไม่ได้วางหลักที่เกี่ยวข้องไว้ อาทิ การใช้สิทธิไล่เบียดของเจ้าหน้าที่ ทั้งกรณีเต็มจำนวนสัดส่วนความรับผิดชอบ หรือ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบด้วย ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด พ.ศ. 2539 ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามหลักละเมิด เห็นควรให้วางหลักเกณฑ์ไว้ ดังนี้

1. ความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐ (กรมส่งเสริมสหกรณ์และนายทะเบียนสหกรณ์) ตามหลักกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิด หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดต่อผู้เสียหาย ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด พ.ศ. 2539 กรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแล จะต้องรับผิดชอบต่อผู้ได้รับความเสียหาย และชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้เสียหาย ส่วนนายทะเบียนสหกรณ์ในฐานะผู้ใช้อำนาจจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวหรือไม่ ควรมีคำวินิจฉัยที่ชัดเจนไว้ แต่หากกรมส่งเสริมสหกรณ์ จะไม่ต้องรับผิดชอบที่จะกำหนดแนวทางในการดำเนินงานของนายทะเบียนสหกรณ์ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ชัดเจน รวมถึงอาจกำหนดสัดส่วนในความรับผิดชอบทางละเมิดไว้ในลักษณะเดียวกับของกระทรวงการคลัง

2. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ (อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ หรือสหกรณ์จังหวัดในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์) กรณีที่หน่วยงานรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดต่อผู้เสียหาย หน่วยงานรัฐจะไล่เบียดเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ต้องเป็นไปตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด พ.ศ. 2539 ซึ่งในกรณีศึกษาที่ 1 รองนายทะเบียนสหกรณ์ (สหกรณ์จังหวัด) ได้กระทำการโดยไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รวมทั้งได้ใช้หลักสุจริต เป็นไปตามหลักวิชาการ และมาตรฐานในวิชาชีพ จึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าวและไม่สามารถไล่เบียดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ จึงเป็นความเห็นต่างของรองนายทะเบียนสหกรณ์ ต่อคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ส่วนกรณีศึกษาที่ 2 การไล่เบียดให้นายทะเบียนสหกรณ์ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ยังมีความไม่ชัดเจนในคำพิพากษาว่าได้กระทำการด้วยความจงใจ หรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รวมถึงกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่เป็นหน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องด้วยหรือไม่ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่จะต้องรับผิดชอบร่วมด้วย ดังนั้น กรณีศาลมิได้มีคำพิพากษาที่ชัดเจนสำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดต่อการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ ควรมีการทบทวนคำวินิจฉัยให้เป็นไปหลักวิชาการทางละเมิดไว้เพื่อเป็นคู่มือในการปฏิบัติต่อไป

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2539). สารระสำคัญและหลักกฎหมาย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. *วารสาร รพี 40*. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 90
- กมลชัย รัตนสกววงศ์ ข (2540). *หลักกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539* หน้า 97
- กมลชัย รัตนสกววงศ์. สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 เวลา 09.00 – 12.00 น ณ ห้อง 501 อาคาร สพข สำนักงาน ก.พ. หน้า 9
- คัมภีร์ นับแสง. (2556). *ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. กรุงเทพฯ
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2515). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ. (ม.ป.ป.). กรุงเทพฯ. หลักกฎหมายปกครอง.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์.(2558). *กฎหมายว่าด้วยความรับผิดละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิด*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 46
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์. เอกสารถอดเทปการบรรยายเรื่อง “กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” ณ โรงแรมพรพิงค์ทาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 28 มีนาคม 2540 หน้า 11-12
- เชิญ บำรุงวงศ์ ก (2552, กันยายน). เอกสารถอดเทปการบรรยาย เรื่อง กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์. ดิเรก ควรสมาคม ก (2553). *กฎหมายมหาชนแนวประยุกต์*. หน้า 42
- ทิพย์ ทิพย์ชัยเลขา และ ชัยมงคล สุวพานิช. (2519). *ตำราหลักการสหกรณ์และกฎหมายสหกรณ์*. กรุงเทพฯ.
- ธรรมนิศย์ สุมนักกุล. (2554). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสัมมนากฎหมายเอกสารบรรยาย*. โครงการฝึกอบรมหลักสูตรการร่างกฎหมาย.การให้ความเห็นทางกฎหมายและการดำเนินคดีปกครอง รุ่นที่ 5 มกราคม 2554 กรุงเทพฯ.
- นันทวัฒน์ บรมานนท์. (2551). *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. จาก www.pub-law.net
- นันทวัฒน์ บรมานนท์ ข (2554). *สัญญาทางปกครอง*. หน้า 25

นิพนธ์ สะกิมิ. “เปรียบเทียบความรับผิดชอบแห่งของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
และความรับผิดชอบปกครองของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองในประเทศ
ฝรั่งเศสและประเทศไทย.” วารสารกรมบัญชีกลาง ปีที่ 50 ฉบับที่ 4 หน้า 8
บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ : วิทยุชน
ประเสริฐ จรรยาภาพ. (2545). *การสหกรณ์*.

พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. บทความทางวิชาการ หลักสุจริตในระบบกฎหมาย, *อุทธรณ์*.

กรุงเทพมหานคร, พค-ธค 2556) หน้า 5

มหาวิทยาลัยบูรพา. (2553). *โครงการศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการเปลี่ยนแปลง
โครงสร้างของหน่วยงานที่กำกับดูแลพัฒนาสหกรณ์*. หน้า 223-231

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ข. (2550). *สหกรณ์นานาชาติ*. หน้า 52

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ก. (2551). *เอกสารการสอนชุดวิชาสหกรณ์เปรียบเทียบ*. หน้า 713 - 71
วรพจน์ วิสชุดพิชญ์ (2538). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรพจน์ วิสชุดพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน รวมบทความ เรื่อง
เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งแรก, (นิติธรรม:

กรุงเทพมหานคร, 2540), หน้า 102-107

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ จ (ปปป). *หลักการและข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทาง
ปกครอง*. หน้า 3

ศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษา คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ . (2555). *โครงการศึกษาวิจัย
เพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542*. หน้า 72

สมยศ เชื้อไทย. (2530. กันยายน). *การกระทำทางปกครอง*. วารสารนิติศาสตร์, 17(3). หน้า 57.

สะท้อน ชูสกุล. “พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539” ในหนังสือ
“สาระสำคัญของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบ
ของเจ้าหน้าที่”. เอกสารเผยแพร่ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

พฤษภาคม 2540, หน้า 36

สุรพล นิติไกรพจน์. *คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, จาก

http://www.lawonline.co.th/indexsub.php?law=Articles_Show

สุขุม สุกนิตย์.(2543). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ละเมิด*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
นิติบรรณการ. หน้า 15

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2552). *หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดชอบละเมิด
ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. หน้า 38-44

หยุด แสงอุทัย, (2542). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่14) (ประกายพริก:
กรุงเทพมหานคร). หน้า 114-115

อนุชา สุนสวัสดิกุล.(2551). *แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่: ปัญหาในทางปฏิบัติและหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง.
สถาบันพระปกเกล้า*หน้า 16-23

เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล. (2534). *การควบคุมอำนาจตุลาการของฝ่ายปกครองโดยศาลไทย*. หน้า49
ฮานส์-เอ็ช.มังก์เนอร์ (แปลโดย เชิญ บำรุงวงศ์). (2525). *บรรยายกฎหมายสิบเรื่อง*. มูลนิธิฟรีดริช
เอแบร์ค:บรายนัวยักษ์-ครูด จ.ก. บรุนสวิค,.หน้า 1

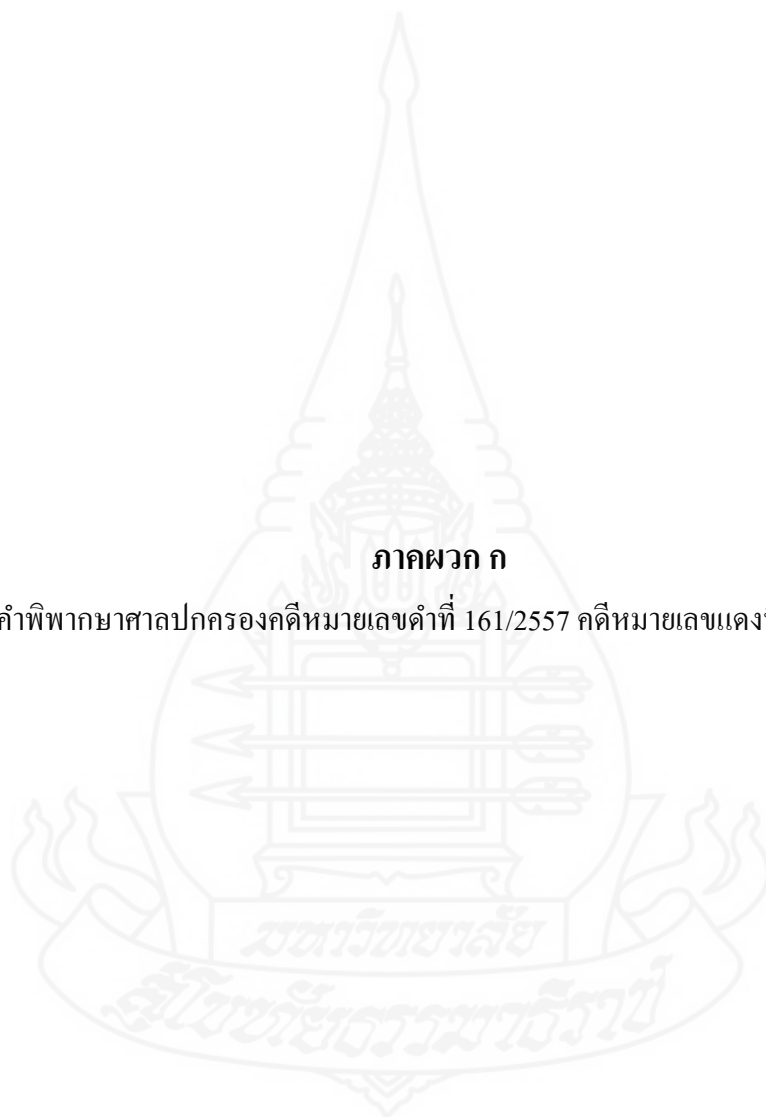




ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

คำพิพากษาศาลปกครองคดีหมายเลขดำที่ 161/2557 คดีหมายเลขแดงที่ 26/2560





































































ภาคผนวก ข

คำพิพากษาศาลปกครองคดีหมายเลขดำที่ 879/57 คดีหมายเลขแดงที่ 28/2560

































































































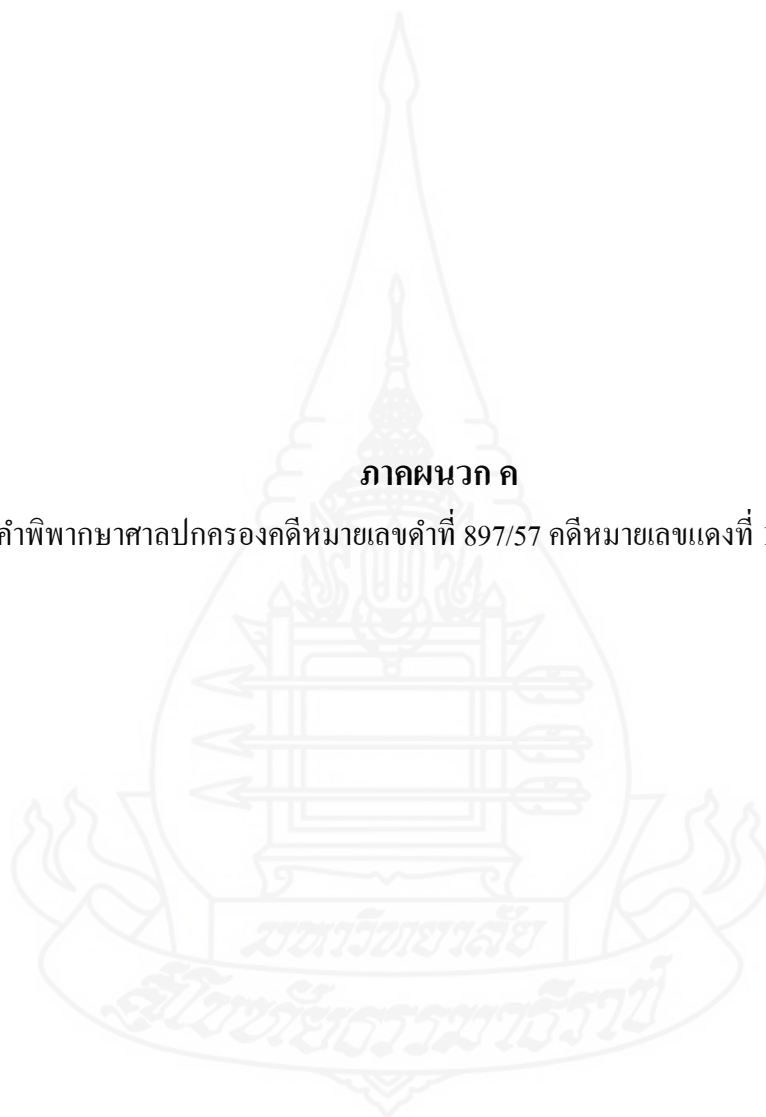






ภาคผนวก ค

คำพิพากษาศาลปกครองคดีหมายเลขดำที่ 897/57 คดีหมายเลขแดงที่ 1593/2559

































































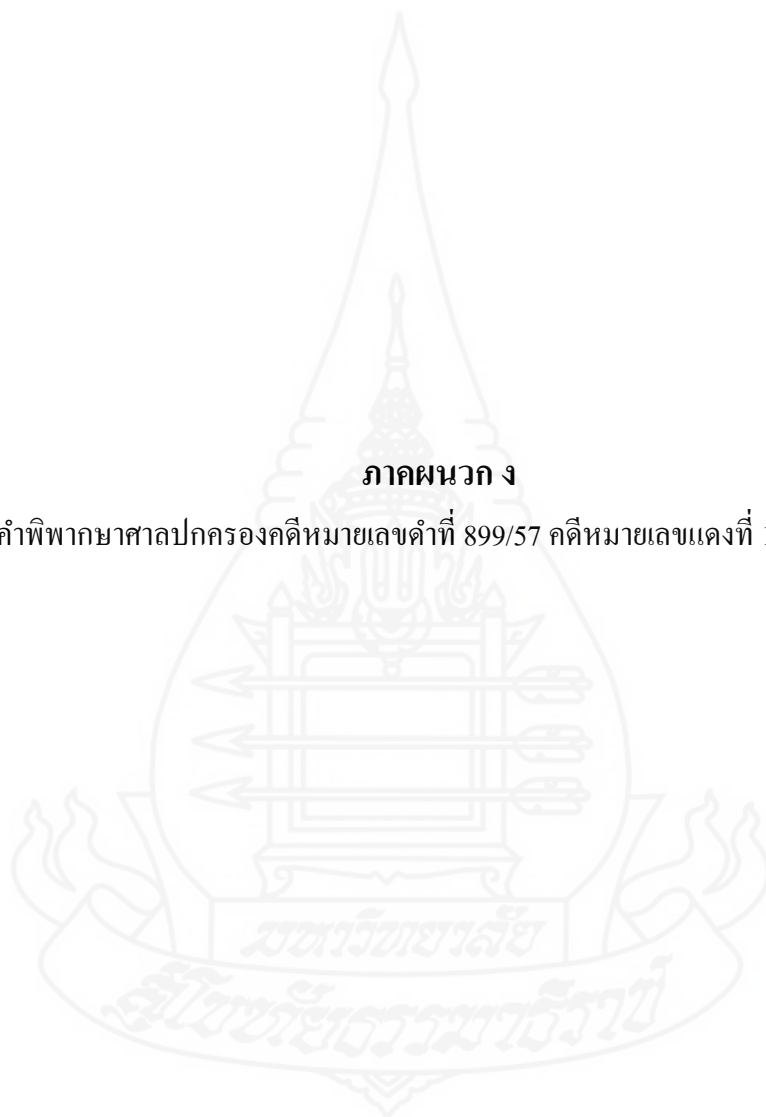






ภาคผนวก ง

คำพิพากษาศาลปกครองคดีหมายเลขดำที่ 899/57 คดีหมายเลขแดงที่ 1596/2559







































































































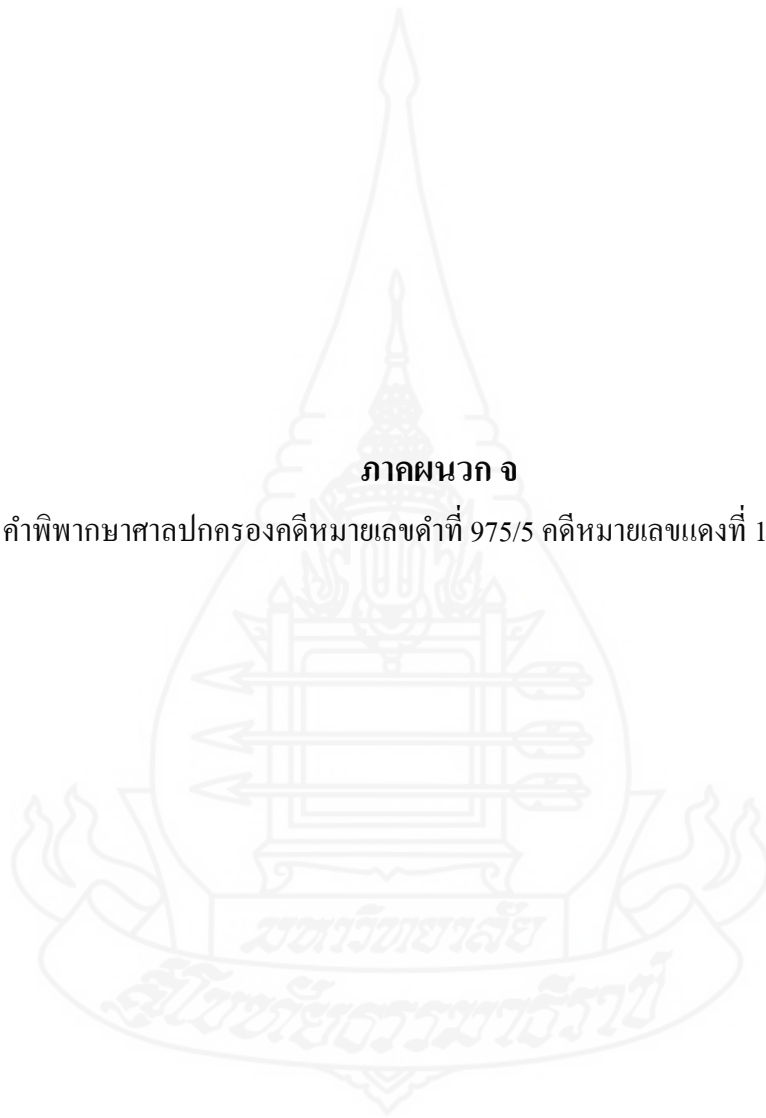






ภาคผนวก จ

คำพิพากษาศาลปกครองคดีหมายเลขคำที่ 975/5 คดีหมายเลขแดงที่ 1591/2559













































































































ภาคผนวก





ภาคผนวก ก

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร



ภาคผนวก ข



ภาคผนวก ค

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร



ภาคผนวก ง



ภาคผนวก จ