ความรับผิดทางกฎหมาย ที่ควรรู้เกี่ยวกับสหกรณ์**

ดร.ฤทัย หงส์สิริ*

ในการวินิจฉัยปัญหาทางกฎหมายต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการของสหกรณ์ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับนิติกรรมสัญญา ละเมิด หรือความรับผิดต่าง ๆ ของสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการและเจ้าหน้าที่สหกรณ์จำต้องพิจารณาปัญหาทางกฎหมายพื้นฐานที่สำคัญประการแรกก่อน อันได้แก่ ฐานะทางกฎหมายของสหกรณ์ คณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่ เนื่องจากการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวจะเป็นกุญแจที่สำคัญในการวินิจฉัยปัญหาอื่น ๆ ต่อไป เช่น ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ออมทรัพย์อนุมัติให้สมาชิกกู้ยืมเงินจากสหกรณ์โดยมีผู้ค้ำประกัน ต่อมา หากสมาชิกไม่ชำระหนี้ และเรียกร้องจากผู้ค้ำประกันไม่ได้ เนื่องจากผู้ค้ำประกันไม่มีเงินชำระแทนลูกหนี้ ใครจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องผู้กู้และผู้ค้ำประกัน และคณะกรรมการตลอดจนเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ต้องรับผิดชำระหนี้แทนสมาชิกผู้กู้และผู้ค้ำประกันหรือไม่ หรือในกรณีที่คณะกรรมการได้ทำสัญญาก่อสร้างหรือจัดซื้ออุปกรณ์หรือวัสดุเครื่องใช้สำนักงานจากบริษัทแห่งหนึ่ง แล้วต่อมา บริษัทผิดสัญญาไม่ก่อสร้างอาคารหรือส่งมอบอุปกรณ์หรือวัสดุที่สั่งซื้อให้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์ ใครจะเป็นผู้มีอำนาจฟ้องบริษัทให้ปฏิบัติตามสัญญาหรือเรียกค่าเสียหาย หรือในกรณีที่กรรมการดำเนินการของสหกรณ์บางคนได้เซ็นชื่อสั่งจ่ายเช็คของสหกรณ์ให้แก่ผู้อื่น ถ้าผู้นั้นนำเช็คไปเบิกแล้วเช็คเด้ง กรรมการที่เซ็นเช็คและสหกรณ์จะต้องรับผิดทางแพ่งและอาญาหรือไม่ กรณีต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเพียงตัวอย่างบางเรื่องที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญในการศึกษาถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับฐานะทางกฎหมายของสหกรณ์ออมทรัพย์ คณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่

ดังนั้น ในบทความนี้จะได้กล่าวถึงฐานะทางกฎหมายของสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการและเจ้าหน้าที่ และความรับผิดชอบทางกฎหมายที่ควรรู้เกี่ยวกับสหกรณ์ ตามลำดับ

---

* อธิบดีศาลปกครองกลาง

** เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่อง "ความรับผิดทางกฎหมายที่ควรรู้" จัดโดยชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๘ เวลา ๑๓.๐๐-๑๔.๐๐ น. ณ โรงแรมเวียงอินทร์ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ได้รับอนุญาตจาก ดร. ฤทัย หงส์สิริ ให้จัดพิมพ์ในหนังสือ รพี'๕๔ อีกวาระหนึ่ง

๑. ฐานะทางกฎหมายของสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการและเจ้าหน้าที่

ตามกฎหมาย สหกรณ์มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยคณะกรรมการดำเนินการเป็น ผู้แทน มีอำนาจดำเนินการต่าง ๆ แทนสหกรณ์ และมีผู้จัดการและเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์เป็นลูกจ้างสหกรณ์ ดังนั้น เพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจ ในปัญหานี้จะขอแยกพิจารณาออกเป็นประเด็นย่อย ๆ ดังนี้

- สหกรณ์มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย
- คณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์เป็นผู้แทนสหกรณ์
- ผู้จัดการและเจ้าหน้าที่มีฐานะเป็นลูกจ้างของสหกรณ์

๑.๑ สหกรณ์มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักของสหกรณ์ต่าง ๆ รวมทั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์ หมายถึง คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้[๑] เมื่อสหกรณ์จำกัดได้จดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล[๒] กล่าวคือ เป็นบุคคลตามกฎหมาย สามารถมีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา และมีผลทางกฎหมายแก่สหกรณ์ออมทรัพย์หลายประการ ได้แก่

- สหกรณ์ออมทรัพย์ย่อมเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ เช่น เมื่อสมาชิกนำเงินมาลงหุ้นหรือมาฝากกับสหกรณ์ เงินดังกล่าวก็ตกเป็นของสหกรณ์ไม่ใช่ของสมาชิกอีกต่อไป สหกรณ์ย่อมนำไปใช้จ่ายหรือดำเนินการต่าง ๆ ของสหกรณ์ได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากสมาชิกแต่ละคนที่มีหุ้นอยู่ในสหกรณ์ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายให้สหกรณ์มีฐานะเป็นนิติบุคคล ก็เพื่อให้เกิดความสะดวกและความคล่องตัวแก่สหกรณ์ในการที่จะดำเนินกิจการของสหกรณ์

- สหกรณ์ออมทรัพย์ย่อมดำรงอยู่ต่อไปได้ แม้สมาชิกที่ถือหุ้นอยู่จะล้มหายตายจาก เนื่องจากสหกรณ์ เป็นนิติบุคคลแยกออกจากสมาชิก เว้นแต่จะเข้ากรณีที่ต้องเลิกสหกรณ์ เช่น สหกรณ์มีจำนวนสมาชิกเหลือน้อยกว่าสิบคน หรือที่ประชุมใหญ่มีมติให้เลิก หรือสหกรณ์ล้มละลาย หรือเมื่อนายทะเบียนสั่งให้เลิกตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๗๑ เป็นต้น

---

[๑] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๔

[๒] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๓๗ วรรคสอง

• สหกรณ์ออมทรัพย์เป็นผู้ผูกพัน มีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดต่อบุคคลภายนอกได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เช่น เมื่อสหกรณ์ให้สมาชิกกู้ยืมเงินสหกรณ์ย่อมมีฐานะเป็นเจ้าหนี้สมาชิกและย่อมมีสิทธิเรียกให้สมาชิกชำระหนี้เงินกู้ตลอดจนฟ้องคดีบังคับให้สมาชิกชำระหนี้ได้ หรือเมื่อสหกรณ์รับฝากเงินจากสมาชิกสหกรณ์ย่อมตกเป็นลูกหนี้สมาชิก และมีหน้าที่ต้องคืนเงินแก่สมาชิกเมื่อสมาชิกถอนเงิน หรือเมื่อลูกจ้างของสหกรณ์ขับรถของสหกรณ์โดยประมาทไปชนผู้อื่นในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นการทำละเมิดต่อผู้อื่นและทำให้ผู้อื่นเสียหาย สหกรณ์ในฐานะนายจ้างก็ต้องรับผิดชำระค่าสินไหมทดแทนต่อบุคคลภายนอก ดังนั้น ในการทำสัญญาระหว่างสหกรณ์กับบุคคลภายนอก สมาชิกของสหกรณ์แต่ละคนก็ไม่มีสิทธิไปเรียกร้องจากบุคคลภายนอกที่เป็นคู่สัญญาให้ชำระหนี้ และบุคคลภายนอกก็ไม่มีสิทธิที่จะมาเรียกให้สมาชิกชำระหนี้ตามสัญญาเพราะสมาชิกไม่ใช่คู่สัญญา

แม้ว่าสหกรณ์จะมีสิทธิและหน้าที่หลายประการเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา แต่สิทธิหน้าที่ดังกล่าวของสหกรณ์ก็มีข้อจำกัด ๒ ประการได้แก่

๑. สิทธิหน้าที่ดังกล่าวต้องไม่ใช่สิทธิหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะมีได้เฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น เช่น สิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมายครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นสิทธิหน้าที่ในการหมั้น การสมรส การมีบุตร ความสัมพันธ์ระหว่างสามีภริยา การรับบุตรบุญธรรม สิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้โดยสภาพย่อมมีได้เฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น เช่น สหกรณ์ย่อมไม่สามารถสมรส หรือมีบุตร หรือรับบุตรบุญธรรมได้

๒. สิทธิหน้าที่ดังกล่าวอาจถูกจำกัดโดยกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้งสหกรณ์นั้นเอง เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ย่อมสามารถใช้สิทธิหน้าที่ได้ตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ออมทรัพย์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ และไม่อาจกระทำการอื่นที่กฎหมายกำหนดห้ามไว้

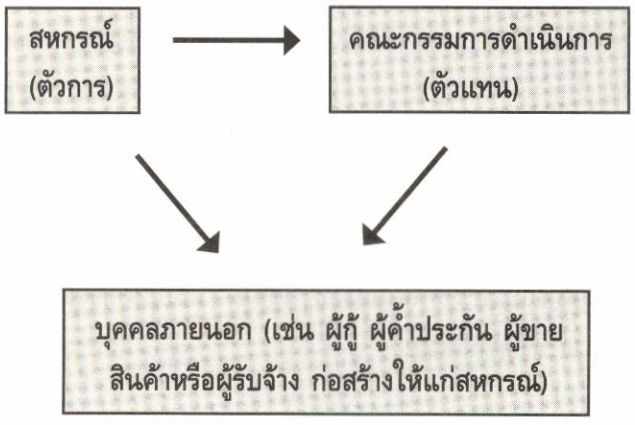
๑.๓ คณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์เป็นผู้แทนสหกรณ์

แม้สหกรณ์ออมทรัพย์จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย แต่นิติบุคคลก็เป็นเพียงบุคคลที่กฎหมายสมมุติขึ้นมา นิติบุคคลไม่มีแขนขาหรือปากที่จะดำเนินการด้วยตนเองได้ เพราะเหตุนี้ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๐ จึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการดำเนินการขึ้นมาคณะหนึ่งซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกเป็นผู้ดำเนินกิจการและเป็นผู้แทนสหกรณ์ เพื่อสามารถดำเนินกิจการกับบุคคลอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้สมาชิกกู้ยืมเงิน หรือเข้าทำสัญญาต่าง ๆ เช่น สัญญาค้ำประกัน สัญญาก่อสร้าง สัญญาซื้อขาย ในนามของสหกรณ์ออมทรัพย์ ได้[๓] ซึ่งในทางแพ่งความสัมพันธ์และสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างสหกรณ์ออมทรัพย์ คณะกรรมการดำเนินการ และบุคคลภายนอกนั้น ประมวล

---

[๓] ป.พ.พ. มาตรา ๗๐ วรรคท้าย ความประสงค์ของนิติบุคคลย่อมแสดงออกโดยผู้แทนของนิติบุคคล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๗ ในเรื่องนิติบุคคล ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยตัวแทนมาใช้บังคับโดยอนุโลม[๔] โดยถือเสมือนว่าสหกรณ์ออมทรัพย์เป็น "ตัวการ" คณะกรรมการดำเนินการเป็น "ตัวแทน" ดังจะเห็นได้จากแผนภูมิง่าย ๆ ดังนี้



ในความสัมพันธ์สามเส้านี้ อาจแยกพิจารณาออกเป็นหลายกรณีได้ ดังนี้

ความสัมพันธ์ของสหกรณ์และคณะกรรมการต่อบุคคลภายนอก

ในการดำเนินการของคณะกรรมการดำเนินการนั้น ไม่ใช่ว่าคณะกรรมการไปทำอะไรกับบุคคลภายนอกแล้วจะผูกพันสหกรณ์เสมอไป โดยหลักทั่วไปแล้ว สหกรณ์ออมทรัพย์จะผูกพันมีสิทธิหน้าที่หรือความรับผิดต่อบุคคลภายนอกต่อเมื่อคณะกรรมการทำการแทนสหกรณ์ภายในขอบอำนาจของคณะกรรมการเท่านั้น กล่าวคือ หากคณะกรรมการได้ดำเนินการตามข้อบังคับและวัตถุประสงค์ของสหกรณ์แล้ว กิจการดังกล่าวก็ผูกพันสหกรณ์ คณะกรรมการไม่ต้องผูกพันกับบุคคลภายนอก แต่หากคณะกรรมการดำเนินการโดยไม่มีอำนาจหรือไม่ต้องตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ คณะกรรมการก็ต้องผูกพันและรับผิดเป็นส่วนตัวต่อบุคคลภายนอก สหกรณ์ก็ไม่ผูกพัน เว้นแต่สหกรณ์จะให้สัตยาบันหรือยินยอมภายหลัง[๕]

---

[๔] ป.พ.พ. มาตรา ๗๗ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยตัวแทนแห่งประมวลกฎหมายนี้ มาใช้บังคับแก่ความเกี่ยวพันระหว่างนิติบุคคลกับผู้แทนของนิติบุคคลและระหว่างนิติบุคคลหรือผู้แทนของนิติบุคคลกับบุคคลภายนอก โดยอนุโลม

[๕] ป.พ.พ. มาตรา ๘๒๐ และมาตรา ๘๒๓ มาตรา ๘๒๐ ตัวการย่อมมีความผูกพันต่อบุคคลภายนอกในกิจการทั้งหลายอันตัวแทนหรือตัวแทนช่วงได้ทำไปภายในขอบอำนาจแห่งฐานตัวแทน

โดยหลัก จึงต้องพิจารณาว่าคณะกรรมการกระทำไปโดยมีอำนาจหรือไม่ ถ้าคณะกรรมการทำไปโดยมีอำนาจ ย่อมผูกพันสหกรณ์ ถ้าคณะกรรมการทำไปโดยไม่มีอำนาจ ย่อมผูกพันคณะกรรมการเอง ไม่ผูกพันสหกรณ์ ดังนั้น หากคณะกรรมการอนุมัติให้กู้หรือให้ค้ำประกันไปโดยถูกต้องตามข้อบังคับและระเบียบของสหกรณ์แล้ว กิจการดังกล่าวก็ผูกพันสหกรณ์ ไม่ผูกพันคณะกรรมการเป็นส่วนตัว แม้ต่อมาสมาชิกผู้กู้หรือผู้ค้ำประกันไม่ชำระหนี้คืนแก่สหกรณ์ คณะกรรมการก็ไม่ต้องรับผิด เป็นเรื่องที่สหกรณ์ซึ่งเป็นคู่สัญญาจะต้องไปเรียกร้องหรือดำเนินคดีต่อสมาชิกดังกล่าวต่อไป

นอกจากนั้น หากกรรมการสหกรณ์คนใดกระทำการโดยมีประโยชน์ได้เสียอยู่ด้วย เช่น ขายสินค้าจากบริษัทของตนเองให้แก่สหกรณ์ หรือทำไปโดยเห็นแก่ประโยชน์ที่บุคคลภายนอกให้ หรือสัญญาว่าจะให้แก่ตน เช่น อนุมัติให้ซื้อสินค้าจากบุคคลภายนอกโดยเห็นแก่ค่าคอมมิชชั่น หรือประโยชน์ตอบแทนอื่น กิจการดังกล่าวก็ไม่ผูกพันสหกรณ์[๖] สัญญาซื้อขายนั้นก็ไม่เป็นโมฆะ แต่เป็นเรื่องที่กรรมการต้องรับผิดชอบตามสัญญาต่อบุคคลภายนอกเอง

ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีที่กรรมการกระทำตามหน้าที่แล้วเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น กฎหมายก็บัญญัติให้สหกรณ์ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้นด้วย แต่อาจใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาแก่กรรมการผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ได้ต่อไป เว้นแต่ความเสียหายดังกล่าวเกิดจากกิจการที่ไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของสหกรณ์ ซึ่งสหกรณ์ไม่ต้องรับผิดอยู่แล้ว แต่กรรมการที่เป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวหรือเห็นชอบให้ดำเนินการดังกล่าวต้องร่วมกันรับผิดชอบเป็นส่วนตัวชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้นเอง[๗]

---

[๖] ป.พ.พ. มาตรา ๗๔ และมาตรา ๘๒๕

มาตรา ๗๔ ถ้าประโยชน์ได้เสียของนิติบุคคลขัดกับประโยชน์ได้เสียของผู้แทนของนิติบุคคลในการอันใด ผู้แทนของนิติบุคคลนั้นจะเป็นผู้แทนในการอันนั้นไม่ได้

มาตรา ๘๒๕ ถ้าตัวแทนทำสัญญากับบุคคลภายนอกโดยเห็นแก่อามิสสินจ้างเป็นทรัพย์สินอย่างใด ๆ หรือประโยชน์อย่างอื่น อันบุคคลภายนอกได้ให้เป็นลาภส่วนตัวก็ดี หรือให้คำมั่นว่าจะให้ก็ดี ท่านว่าตัวการหาต้องผูกพันในสัญญา ซึ่งตัวแทนของตนได้ทำนั้นไม่ เว้นแต่ตัวการจะได้ยินยอมด้วย

[๗] ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย

ถ้าความเสียหายแก่บุคคลอื่นเกิดจากการกระทำที่ไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคล บรรดาบุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งที่ได้เห็นชอบให้กระทำการนั้นหรือได้เป็นผู้กระทำการดังกล่าว ต้องร่วมกันรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายนั้น

๒. ความสัมพันธ์ระหว่างสหกรณ์และคณะกรรมการดำเนินการ

ในทางแพ่ง ในระหว่างสหกรณ์และคณะกรรมการนั้น ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ให้อำนาจคณะกรรมการที่จะดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์และข้อบังคับของสหกรณ์ คณะกรรมการจึงต้องดำเนินกิจการของสหกรณ์ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสหกรณ์ ภายในขอบอำนาจของคณะกรรมการ ด้วยความรอบคอบและระมัดระวัง ทั้งนี้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของสหกรณ์และสมาชิก โดยคณะกรรมการอาจมอบหมายให้กรรมการคนใดคนหนึ่งหรือผู้จัดการจัดทำกิจการบางอย่างแทนคณะกรรมการได้ ดังนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๘๑๒[๙]

จึงได้บัญญัติให้คณะกรรมการต้องรับผิดเป็นส่วนตัวต่อ สหกรณ์ในกรณีที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ เพราะเหตุดังต่อไปนี้

- ไม่กระทำการเป็นผู้แทนสหกรณ์ กล่าวคือ หากกรรมการไม่จัดทำกิจการที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของสหกรณ์ เช่น กรณีที่กฎหมายกำหนดให้สหกรณ์ต้องเสียภาษีและคณะกรรมการจงใจไม่เสียภาษีดังกล่าว เป็นเหตุให้สหกรณ์ต้องเสียเงินเพิ่ม กรรมการก็ต้องรับผิดต่อสหกรณ์ในความเสียหายดังกล่าว เป็นต้น
- กระทำการโดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนือขอบอำนาจ เช่น อนุมัติให้สมาชิกกู้เงินเกินวงเงินที่กรรมการมีอำนาจ และต่อมาไม่อาจเรียกให้สมาชิกชำระหนี้คืนได้ เป็นต้น
- กระทำการโดยประมาทเลินเล่อ เช่น อนุมัติให้มีการค้ำประกันไปโดยไม่ได้พิจารณาว่า ผู้ค้ำประกันไม่ได้ลงลายมือชื่อไว้ในสัญญาค้ำประกัน เป็นเหตุให้สหกรณ์ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ค้ำประกัน ที่จะนำไปฟ้องดำเนินคดีกับผู้ค้ำประกันได้ หรือมอบเงินกู้ให้ผู้อื่นรับไปมอบให้ สมาชิกผู้กู้โดยผู้กู้ไม่ได้มอบอำนาจให้มารับแทน และผู้ที่รับเงินไปนั้นได้นำเงินไปใช้โดยไม่ได้ไปมอบให้แก่ผู้กู้ เป็นต้น

นอกจากนั้น กฎหมายยังบัญญัติต่อไปว่าหากกรรมการสหกรณ์นำเงินซึ่งควรจะใช้ในกิจการของสหกรณ์ไปใช้สอยเป็นประโยชน์ของกรรมการเอง กรรมการต้องเสียดอกเบี้ยในเงินนั้นนับแต่วันที่ได้เอาไปใช้ด้วย[๑๐]

---

[๙] ป.พ.พ. มาตรา ๘๑๒ ถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นอย่างใด ๆ เพราะความประมาทเลินเล่อของตัวแทนก็ดี เพราะไม่ทำการเป็นตัวแทนก็ดี หรือเพราะทำการโดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจก็ดี ท่านว่าตัวแทนจะต้องรับผิด

[๑๐] ป.พ.พ. มาตรา ๘๑๑

ดังนั้น หากคณะกรรมการสหกรณ์ปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบอำนาจของคณะกรรมการ ภายในวัตถุประสงค์ ข้อบังคับและระเบียบของสหกรณ์ โดยครบถ้วน สุจริตและด้วยความรอบคอบแล้ว คณะกรรมการย่อมไม่ต้องรับผิดทางแพ่งเป็นส่วนตัว

๑.๓ ผู้จัดการ และเจ้าหน้าที่มีฐานะเป็นลูกจ้างของสหกรณ์

ผู้จัดการและเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของสหกรณ์อื่นนั้นมีฐานะแตกต่างจากคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้จัดการและเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของสหกรณ์มีฐานะเป็นผู้แทนของสหกรณ์ ดังนั้น ผู้จัดการและเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์จึงมีฐานะเป็นเพียงลูกจ้างของสหกรณ์ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของสหกรณ์และคณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ในฐานะลูกจ้าง ไม่มีอำนาจทำกิจการหรือสัญญาที่มีผลผูกพันบุคคลภายนอก เว้นแต่คณะกรรมการจะได้มอบหมาย เช่น คณะกรรมการอาจมอบหมายให้ผู้จัดการจัดทำกิจการบางอย่างของสหกรณ์แทนคณะกรรมการก็ได้ หรือคณะกรรมการอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่สหกรณ์ไปร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนหรือให้ไปดำเนินการอื่นก็ได้ และเมื่อผู้จัดการและเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ได้ดำเนินการตามที่ได้รับมอบอำนาจในฐานะตัวแทนแล้ว ในทางแพ่งกิจการที่ผู้จัดการและเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ได้ทำขึ้นก็มีผลผูกพันสหกรณ์ ไม่มีผลผูกพันผู้จัดการและเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัว ทำนองเดียวกันกับกรณีของคณะกรรมการดำเนินการที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

๒. ความรับผิดตามกฎหมาย

เมื่อสหกรณ์เป็นนิติบุคคลและอาจมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดต่าง ๆ ตามกฎหมายได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาแล้ว จึงมีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่าสหกรณ์และคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จะมีความรับผิดอย่างไรบ้างในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น จะได้กล่าวต่อไปให้เห็นว่าความรับผิดตามกฎหมายนั้นมีกี่ประเภท อะไรบ้าง และมีประโยชน์อย่างไรในการแยกประเภทของความรับผิดดังกล่าวโดยสังเขป

๒.๑ ประเภทความรับผิดทางกฎหมาย

ในเรื่องความรับผิดของสหกรณ์ กรรมการ และเจ้าหน้าที่นั้น อาจพิจารณาแยกความรับผิดตามกฎหมายออกได้เป็น ๓ ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ ความรับผิดในทางแพ่ง ความรับผิดในทางอาญา และความรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งความรับผิดแต่ละประเภทมีลักษณะและวิธีการบังคับแตกต่างกัน ดังนี้

ก) **ความรับผิดในทางแพ่ง** โดยทั่วไป ได้แก่ ความรับผิดของบุคคลในเชิงทรัพย์สินที่ไม่ใช่ความรับผิดในทางอาญาหรือที่ต้องใช้มาตรการบังคับทางอาญา เช่น กรณีที่สหกรณ์ออมทรัพย์เรียกให้กรรมการดำเนินการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่สหกรณ์ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่สหกรณ์ฐานละเมิดหรือผิดสัญญา หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ในเมื่อการกระทำของบุคคลดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ การเรียกร้องหรือการดำเนินคดีแพ่งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สหกรณ์ได้รับชดใช้หรือบรรเทาความเสียหายในเชิงทรัพย์สิน และคู่กรณีอาจชดใช้หรือตกลงกันได้โดยไม่จำต้องฟ้องคดีต่อศาล แต่หากผู้ที่ต้องรับผิดไม่ชดใช้หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด สหกรณ์อาจต้องฟ้องผู้นั้นต่อศาล เพื่อให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาบังคับให้ผู้นั้นปฏิบัติตามกฎหมาย ในการฟ้องคดี สหกรณ์อาจดำเนินคดีเอง แต่โดยทั่วไป สหกรณ์ส่วนใหญ่ยังอาจไม่มีความรู้ทางกฎหมายมากนัก ก็จำต้องจ้างทนายความเพื่อดำเนินคดีให้ และต้องเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินคดี เช่น เสียค่าจ้างทนายความให้แก่ทนายความ เสียค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ศาล เช่น สหกรณ์ฟ้องสมาชิกและผู้ค้ำประกันให้ชำระหนี้เงินกู้จำนวน ๔ แสนบาท สหกรณ์ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลร้อยละ ๒.๕ ของจำนวนเงินที่ฟ้อง คือ หนึ่งหมื่นบาท และต้องเสียค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการดำเนินคดีอีก นอกจากนั้น แม้จะชนะคดีแล้ว สหกรณ์ก็ยังต้องติดตามดูว่า ลูกหนี้ตามคำพิพากษามีทรัพย์สินอะไรที่จะยึดหรืออายัดมาขายทอดตลาดชำระหนี้ให้แก่สหกรณ์ได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่เสียเวลา เสียค่าใช้จ่าย และก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่สหกรณ์มากพอสมควร

ข) **ความรับผิดในทางอาญา** เช่น การยักยอกหรือลักทรัพย์ของสหกรณ์ การปลอมเอกสารโดยเซ็นชื่อปลอมในสัญญาค้ำประกัน ซึ่งการดำเนินคดีอาญานั้น กฎหมายไม่ได้มุ่งในเรื่องการได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือการบรรเทาความเสียหายในทางทรัพย์สิน แต่มุ่งในการลงโทษผู้กระทำผิด ซึ่งประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดโทษไว้ถึง ๕ สถาน ได้แก่โทษประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน ในการพิจารณาว่าเป็นความผิดอาญาหรือไม่นั้น โดยหลัก จะต้องดูกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งประมวลกฎหมายอาญาว่าได้กำหนดให้การกระทำนั้นเป็นความผิดหรือไม่ เพราะประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่า ไม่มีความผิด ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ และการกระทำนั้นเข้าหลักเกณฑ์ที่กฎหมายเขียนไว้ทุกประการหรือไม่ เช่น

ความผิดฐานลักทรัพย์ ต้องเป็นการกระทำที่เข้าหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑. เอาไป

๒. ทรัพย์ของผู้อื่นหรือที่ผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย

๓. เป็นการกระทำโดยเจตนา

ความผิดฐานปลอมเอกสาร ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ต้องเป็นการกระทำที่เข้าหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑. ปลอมเอกสารขึ้นทั้งฉบับหรือแต่บางส่วน เติมหรือตัดทอนข้อความ หรือแก้ไขด้วยประการใด ๆ ในเอกสารที่แท้จริง หรือประทับตราปลอม หรือลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร

๒. กระทำเพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นเอกสารที่แท้จริง

๓. โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน

๔. เป็นการกระทำโดยเจตนา

คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๒๓๘/๒๕๓๖ จำเลยเป็นผู้จัดการของสหกรณ์ออมทรัพย์ โจทก์ร่วมทำการปลอมใบเสร็จรับเงินกับใบรับเงิน และใช้เอกสารปลอมโดยเจตนาเพื่อใช้เป็นหลักฐานแสดงว่าจำเลยได้รับเงินจากธนาคารตามใบเสร็จรับเงินและได้ส่งเงินชำระแก่เจ้าหนี้ตามใบรับเงินดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้เพื่อปกปิดการกระทำของจำเลยที่ได้ยักยอกเงินบางส่วนของโจทก์ร่วมไป แม้การปลอมเอกสารดังกล่าวจะกระทำภายหลังที่จำเลยยักยอกเงินไปแล้วก็ตาม แต่ก็เป็นการกระทำภายหลังที่เกี่ยวเนื่องกับที่จำเลยได้ยักยอกเงินของโจทก์ร่วมไป โดยจำเลยมีเจตนาที่จะใช้เอกสารปลอมที่ทำขึ้นเป็นหลักฐานเพื่อยักยอกเงินของโจทก์ร่วมนั่นเอง การปลอมเอกสารและใช้เอกสารปลอมดังกล่าวกับการกระทำความผิดฐานยักยอกจึงเป็นการกระทำโดยมีเจตนาเดียวกัน เป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท เมื่อโจทก์ฟ้องจำเลยในข้อหายักยอกเงินจำนวนดังกล่าว และศาลพิพากษาลงโทษจำเลย คดีถึงที่สุดแล้วเช่นนี้ สิทธิของโจทก์ที่จะฟ้องจำเลยในความผิดข้อหาปลอมเอกสารสิทธิและใช้เอกสารสิทธิปลอมจึงเป็นอันระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๔)

หรือในความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้น ก็ต้องเป็นการกระทำที่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ คือ

๑. ออกเช็คโดยเจตนาที่จะไม่ให้มีการใช้เงินตามเช็คนั้น

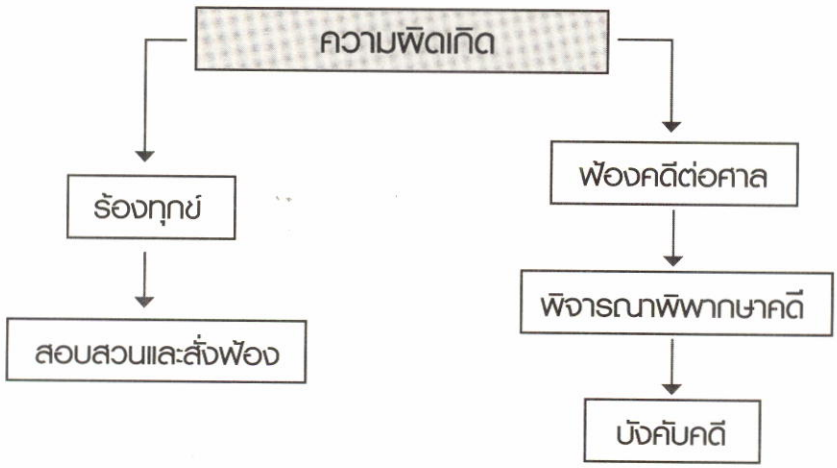
๒. ออกเช็คโดยในขณะที่ออกไม่มีเงินอยู่ในบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินได้

๓. ออกเช็คให้ใช้เงินมีจำนวนสูงกว่าจำนวนเงินที่มีอยู่ในบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินได้ในขณะที่ออกเช็คนั้น

๔. ถอนเงินทั้งหมด หรือแต่บางส่วนออกจากบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินตามเช็คจนจำนวนเงินเหลือไม่เพียงพอที่จะใช้เงินตามเช็คนั้นได้ หรือห้ามธนาคารมิให้ใช้เงินตามเช็คนั้นโดยเจตนาทุจริต และธนาคารปฏิเสธไม่จ่ายเงินตามเช็คนั้น

ในการที่จะลงโทษแก่ผู้กระทำผิดได้นั้น โดยปกติต้องมีการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลพิพากษาลงโทษผู้กระทำผิดก่อน อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินคดีอาญา สหกรณ์อาจไม่ต้องดำเนินการเองก็ได้ โดยสหกรณ์อาจไป "ร้องทุกข์" หรือแจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเมื่อพนักงานสอบสวนสอบสวนเสร็จแล้วจะส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้พนักงานอัยการพิจารณา หากพนักงานอัยการเห็นว่า ผู้ต้องหาทำผิดจริงและสมควรดำเนินคดี พนักงานอัยการก็จะดำเนินคดีฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยสหกรณ์ไม่ต้องตั้งทนายความและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการดำเนินคดีต่อศาลเช่นในคดีแพ่งและในกรณีการกระทำที่เป็นความผิดอาญานั้น ผู้ต้องหาอาจถูกจับและถูกควบคุมตัวซึ่งย่อมมีผลเร่งรัดให้ผู้ต้องหารีบดำเนินการ เช่น รีบหาเงินที่ขโมยไปมาคืนแก่สหกรณ์เพื่อไม่ให้ต้องถูกดำเนินคดีอาญาหรือต้องติดคุก นอกจากนั้น ในการดำเนินคดีอาญา พนักงานอัยการอาจร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้กระทำผิดคืนทรัพย์สินหรือใช้ราคาให้แก่สหกรณ์ได้ด้วย โดยสหกรณ์ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ศาล การดำเนินคดีอาญาจึงเป็นมาตรการที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยและมีประสิทธิภาพในการเร่งรัดมากกว่าการดำเนินคดีแพ่ง

สรุปขั้นตอนการดำเนินคดีอาญา



ในเรื่องความรับผิดทางอาญานี้ หากเป็นการที่ผู้อื่นทำความผิดอาญาต่อสหกรณ์ หากสหกรณ์ต้องการดำเนินคดี สหกรณ์ต้องระมัดระวังในเรื่องอายุความและการแจ้งความร้องทุกข์ด้วย เนื่องจากคดีบางประเภท กฎหมายกำหนดว่าเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอันยอมความได้ เช่น คดีความผิดอาญาเกี่ยวกับเช็ค ความผิดฐานหมิ่นประมาท ซึ่งในกรณีนี้ สหกรณ์ซึ่งเป็นผู้เสียหายจะต้องร้องทุกข์ภายใน ๓ เดือนนับแต่รู้การกระทำผิดและรู้ตัวผู้กระทำผิด มิฉะนั้นคดีจะขาดอายุความไม่อาจดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำผิดต่อไป

ค) <u>ความรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่</u> เนื่องจากกิจการของสหกรณ์นั้น เป็นเรื่องที่รัฐมีความประสงค์ให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ ต่างจากห้างหุ้นส่วนบริษัททั่วไป เนื่องจากสหกรณ์ไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะจัดทำกิจการเพื่อแบ่งปันกำไรซึ่งกันและกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงให้อำนาจรัฐเข้าควบคุมการดำเนินกิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการดำเนินการของสหกรณ์ โดยให้มีอำนาจต่าง ๆ เช่น

เพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่สหกรณ์หรือมติของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ หากมีการลงมติเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบของสหกรณ์[๑๐]

ให้คณะกรรมการดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง หรือให้ระงับการปฏิบัติบางส่วน หรือให้กรรมการบางคนหรือทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งในกรณีที่คณะกรรมการกระทำการไม่ถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ของตนจนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก[๑๑]

ให้เลิกสหกรณ์ ในกรณีที่สหกรณ์ไม่อาจดำเนินกิจการให้เป็นผลดีหรือการดำเนินกิจการของสหกรณ์ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือประโยชน์ส่วนรวม[๑๒]

ดังนั้น หากกรรมการหรือคณะกรรมการดำเนินกิจการของสหกรณ์นั้นบกพร่องหรือไม่เป็นผลดีแล้ว ราชการก็อาจใช้อำนาจควบคุมดังกล่าวข้างต้นต่อสหกรณ์และคณะกรรมการสหกรณ์ได้ แต่ถ้าสหกรณ์หรือคณะกรรมการสหกรณ์เห็นว่า นายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่ใช้ในการออกอำนาจคำสั่งดังกล่าวข้างต้นหรือออกกฎมาใช้บังคับแก่สหกรณ์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สหกรณ์หรือคณะกรรมการหรือกรรมการสหกรณ์ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายก็อาจใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายปกครองกำหนดไว้[๑๓] เช่น อาจต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติก่อน หากเป็นคำสั่งให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๒ (๔)[๑๔] เป็นต้น

---

[๑๐] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๑(๓)

[๑๑] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒

[๑๒] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๑(๓)

[๑๓] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒

[๑๔] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๖

คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๔๐๕/๒๕๔๔ ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีตำแหน่งเป็นประธานกรรมการสหกรณ์การเกษตรวังน้อย จำกัด ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่นายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการเป็นกรรมการสหกรณ์ โดยให้เหตุผลว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย ได้ถูกนายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการ จึงมีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการและผู้จัดการของสหกรณ์ตามมาตรา ๕๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้อง จึงฟ้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ และแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเดิมย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการสหกรณ์ คำสั่งดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัย มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในการดำเนินการกิจการของสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่พอใจผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือหากเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีก็ต้องใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยทำเป็นหนังสือระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายยื่นต่อ นายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวหรือในกรณีที่คำสั่งดังกล่าวมิได้ระบุสิทธิและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งไว้ ผู้ฟ้องคดีก็มีสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ตามนัยมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ กรณีจึงเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเป็นเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

นอกจากนั้น ในกรณีที่กรรมการผู้จัดการ หรือพนักงานอื่นของสหกรณ์ทำให้สหกรณ์เสียหาย ถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแก่ผู้ที่ทำให้สหกรณ์เสียหาย เนื่องจากคณะกรรมการ ไม่ประสงค์จะดำเนินการแก่กรรมการด้วยกัน หรือแก่เจ้าหน้าที่ นายทะเบียนสหกรณ์ก็มีอำนาจร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้ โดยอาจมอบหมายให้พนักงานอัยการดำเนินการให้โดยให้สหกรณ์เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้[๑๕] ในเรื่องนี้ กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีหนังสือที่ กส ๑๑๐๗/ว.๕๐ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ และที่ กษ ๑๑๐๑/ว๒ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัดเพื่อแนะนำให้สหกรณ์ดำเนินการในกรณีการทุจริตหรือการทำให้สหกรณ์เสียหายแล้ว

---

[๑๕] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๑

๒.๒ ประโยชน์ของการแยกประเภทความรับผิด

การที่ต้องแยกประเภทความรับผิดของบุคคลดังกล่าวออกเป็น ๓ ประเภทก็เนื่องจากความรับผิดแต่ละประเภทมีลักษณะและสภาพบังคับที่แตกต่างกัน ในบางกรณี บุคคลอาจมีความรับผิดเพียงประเภทเดียว หรือหลายประเภทพร้อมกัน เช่น

อาจมีความรับผิดทางแพ่ง แต่ไม่มีความรับผิดทางอาญา กรรมการสหกรณ์ประมาทเลินเล่อไม่ดำเนินคดีแก่สมาชิกผู้กู้จนทำให้คดีขาดอายุความเป็นเหตุให้สหกรณ์เสียหาย กรรมการย่อมมีความรับผิดทางแพ่ง แต่ไม่มีความรับผิดทางอาญา เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำโดยประมาทเลินเล่อในกรณีดังกล่าวเป็นความผิดอาญาด้วย หรือ

อาจมีความรับผิดทางอาญา แต่ไม่มีความรับผิดทางแพ่ง เช่น ในกรณีที่กรรมการสั่งจ่ายเช็คในนามของสหกรณ์โดยที่รู้อยู่ว่าในบัญชีของสหกรณ์ที่ธนาคารนั้นมีเงินไม่พอจ่ายตามเช็ค ต่อมา ธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินตามเช็ค หรือที่เรียกว่าเช็คเด้ง การกระทำดังกล่าวอาจเป็นความผิดอาญาและกรรมการผู้สั่งจ่ายเช็คอาจต้องรับผิดในทางอาญาในฐานะผู้สั่งจ่ายเช็คร่วมกับสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่กรรมการไม่ต้องรับผิดในทางแพ่งชดใช้เงินให้แก่ผู้ทรงเช็ค เนื่องจากเป็นการกระทำแทนสหกรณ์

อาจมีความรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และความรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่พร้อมกัน เช่นในกรณีที่กรรมการสหกรณ์ยักยอกเงินสหกรณ์ กรรมการดังกล่าวอาจต้องรับผิดทั้งทางแพ่งโดยต้องชดใช้เงินคืนแก่สหกรณ์ ทั้งทางอาญา โดยศาลอาจพิพากษาให้จำคุกหรือปรับกรรมการที่กระทำผิดนั้น ทั้งอาจต้องรับผิดในด้านการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ นายทะเบียนสหกรณ์อาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้กรรมการที่ทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ของตนนั้นพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากเป็นการปฏิบัติหน้าที่จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก

ดังนั้น ในการพิจารณาเรื่องความรับผิดของบุคคลนั้น ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดของสหกรณ์ กรรมการ เจ้าหน้าที่ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์นั้น จึงต้องระบุให้ชัดเจนว่า สหกรณ์หรือบุคคลนั้นต้องรับผิดหรือไม่ และเป็นความรับผิดประเภทใดทางแพ่ง ทางอาญา หรือความรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนหรือเข้าใจผิด