

ตกลงยอมความในคดีอาญาแล้ว ... จะฟ้องศาลปกครองได้อีกหรือไม่ ?

โดยนายปกครอง

ในสถานการณ์ปัจจุบัน ... หลายท่านอาจประสบภาวะรายได้ไม่เพียงพอจ่าย และต้องพึ่งพาแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ เช่น ธนาคาร สถาบันการเงิน หรือสถานธนาภิบาล (โรงรับจำนำ) สำหรับท่านใดที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ก็สามารถใช้บริการเงินกู้ได้เช่นกัน โดย “สหกรณ์ออมทรัพย์” ถือเป็นสถาบันการเงินรูปแบบหนึ่งที่มีสมาชิกเป็นบุคคลซึ่งมีอาชีพอย่างเดียวกันหรืออาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ และส่งเสริมให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมแก่สมาชิก โดยสมาชิกสามารถกู้ยืมเงินได้เมื่อเกิดความจำเป็นตามหลักการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อีกทั้งยังมีการรับฝากเงินและให้ผลตอบแทนในรูปของดอกเบี้ยรวมทั้งจ่ายเงินปันผลค่าหุ้นให้แก่สมาชิกในอัตราตามที่กำหนดด้วย

คดีปกครองน่ารู้ ... ในคอลัมน์รายงานพิเศษวันนี้ นายปกครองก็ได้นำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกสหกรณ์กับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่ขึ้นสู่ศาลยุติธรรมและต่อมาได้มีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองมาพูดคุยเป็นความรู้กัน โดยมูลเหตุของเรื่องนี้มีอยู่ว่า ... ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูแห่งหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงานของผู้จัดการสหกรณ์และคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ (ชุดเดิม) จึงเป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้จัดการสหกรณ์และกรรมการดำเนินการสหกรณ์ (บางคน) เป็นจำเลยในคดีอาญา ฐานฉ้อโกงประชาชน ต่อศาลยุติธรรม (ศาลจังหวัด)

ต่อมา คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ (ชุดใหม่) ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว และมีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการเป็นสมาชิกสหกรณ์ เนื่องจากมีพฤติการณ์จงใจฝ่าฝืนข้อบังคับ หรือระเบียบ หรือมติของสหกรณ์ หรือมีพฤติการณ์ใด ๆ อันเป็นเหตุให้เห็นว่าไม่ซื่อสัตย์สุจริต หรือแสดงตนเป็นปรปักษ์ต่อสหกรณ์ไม่ว่าโดยประการใด ๆ ตามข้อบังคับของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูดังกล่าว โดยในคดีอาญาที่ผู้ฟ้องคดีเป็นโจทก์นั้น ได้มีการตกลงยอมความกับจำเลย (กรรมการดำเนินการสหกรณ์) โดยผู้ฟ้องคดีจะถอนฟ้องและจำเลยจะดำเนินการให้สหกรณ์ออมทรัพย์ครูจัดการประชุมเพื่อคืนสิทธิการเป็นสมาชิกสหกรณ์รวมถึงสวัสดิการอื่น ๆ ศาลจังหวัดจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ (ชุดใหม่) ก็ได้มีมติรับผู้ฟ้องคดีกลับเป็นสมาชิกสหกรณ์ดั้งเดิม

แต่เรื่องมิได้จบลงเพียงเท่านี้ ... เพราะผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ แจ้งความประสงค์ที่จะให้เพิกถอนมติที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการเป็นสมาชิกสหกรณ์ดังกล่าวอีก แต่อธิบดีฯ เห็นว่าเมื่อคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของสมาชิกที่ถูกให้ออกจากการเป็นสมาชิกสหกรณ์ และมีมติให้รับกลับเข้าเป็นสมาชิก โดยให้มีหุ้นและหนี้เท่าที่วันที่ถูกให้ออกจากสหกรณ์ รวมทั้งให้มีสิทธิและหน้าที่ในฐานะสมาชิกดั้งเดิมแล้ว ย่อมถือเป็นการทบทวนมติในครั้งที่มีมติให้ผู้ฟ้องคดีและพวกออกจากการเป็นสมาชิกสหกรณ์แล้ว นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์จึงไม่อาจเพิกถอนมติที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ในการให้สมาชิกออกจากสหกรณ์ได้อีก

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่สหกรณ์จังหวัดและอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่เพิกถอนมติดังกล่าว เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และเป็นภาระแก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากแม้จะได้ออกเป็นสมาชิกสหกรณ์แล้ว แต่ยังคงได้รับความเสียหายจากการถูกตัดสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่พึงได้รับ เช่น การประกันชีวิต การกู้เงินกู้สามัญ การกู้พิเศษเพื่อเคหะสงเคราะห์ การกู้เพื่อการศึกษา อีกทั้ง ยังมีการนำเงินมูลค่าหุ้นของผู้ฟ้องคดีไปหักจากยอดหนี้ค้างชำระ และยังคงต้องรับภาระดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นสมาชิกอัตราร้อยละ 6 ต่อปี เมื่อพ้นจากสมาชิกภาพแล้วต้องรับภาระดอกเบี้ยเป็นร้อยละ 12 ต่อปี อีกทั้งผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน ได้ประกอบคุณงามความดี

เป็นที่รู้จักของสาธารณชน แต่ต้องถูกสั่งให้พ้นสมาชิกภาพสหกรณ์ยอมส่งผลต่อชื่อเสียง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์เพิกถอนมติพิพาทและให้ชดใช้ค่าเสียหายด้วย

คดีจึงมีประเด็นน่าสนใจว่า ... เมื่อได้มีการตกลงยอมความกันในคดีอาญาซึ่งถือว่าข้อพิพาทได้ระงับสิ้นไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้มีคำสั่งบังคับในเรื่องที่ตกลงยอมความกันไปแล้วได้อีกหรือไม่ ? **โดยมีประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาคำว่า ...** การที่สหกรณ์จังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ และอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ ไม่ดำเนินการเพิกถอนมติของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการเป็นสมาชิกของสหกรณ์ เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ? หากเป็นการละเมิด กรมส่งเสริมสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือไม่ เพียงใด ?

สำหรับข้อกฎหมายที่สำคัญในคดี ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 852 ซึ่งบัญญัติว่า “ผลของสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ย่อมทำให้การเรียกร้องซึ่งแต่ละฝ่ายได้ยอมสละนั้นระงับสิ้นไป และทำให้แต่ละฝ่ายได้สิทธิตามที่แสดงในสัญญานั้นว่าเป็นของตน” และ**พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542** มาตรา 20 ได้บัญญัติว่า “ถ้าที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้”

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เจตนารมณ์ของผู้ฟ้องคดีคือการประสงค์จะให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 สั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมติของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการเป็นสมาชิกของสหกรณ์ดังกล่าว เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่สภาพเดิมของการเป็นสมาชิกสหกรณ์

แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นโจทก์กับกรรมการดำเนินการสหกรณ์ในฐานะจำเลยในคดีอาญาของศาลยุติธรรม (ศาลจังหวัด) ได้ตกลงยอมความกัน โดยจำเลยจะดำเนินการให้สหกรณ์คืนสิทธิการเป็นสมาชิก รวมถึงสวัสดิการอื่น ๆ แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดียอมรับข้อเสนอของจำเลยและไม่ติดใจดำเนินการคดีกับจำเลยอีกต่อไปและขอถอนฟ้อง ศาลจังหวัดจึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องจึงระงับไปตามมาตรา 39 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยศาลจังหวัดได้จัดบันทึกข้อตกลงยอมความกันดังกล่าวไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณาและให้คู่ความทั้งสองฝ่ายลงลายมือชื่อไว้แล้ว

ข้อตกลงยอมความข้างต้นจึงเข้าลักษณะเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความชนิดหนึ่ง และสามารถฟ้องร้องบังคับคดีกันได้ตามมาตรา 850 และมาตรา 851 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีผลทำให้ข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่มีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการเป็นสมาชิกของสหกรณ์เป็นอันระงับสิ้นไปตามสัญญาประนีประนอมยอมความตามมาตรา 852 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน เหตุแห่งความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากข้อพิพาทตามมติดังกล่าว จึงหมดสิ้นลงแล้ว ไม่มีความจำเป็นที่ศาลจะต้องบังคับให้นายทะเบียนสหกรณ์ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายตามคำขอของผู้ฟ้องคดีอีก กรณีจึงไม่ถึงว่านายทะเบียนสหกรณ์ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า แม้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จะได้มีมติให้รับผู้ฟ้องคดีกลับมาเป็นสมาชิกของสหกรณ์แล้วก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดียังคงเสียประโยชน์ต่าง ๆ นั้น ศาลเห็นว่า ถ้าผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวไม่เป็นไปตามข้อตกลงในสัญญาประนีประนอมยอมความ จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีก็สามารถที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจ เพื่อบังคับให้จำเลยในคดีอาญาดังกล่าวปฏิบัติให้ถูกต้อง

ตามข้อตกลงในสัญญาและหรือชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา 852 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลปกครองสูงสุดจึงยืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 38/2565)

จากคดีดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า ... นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการสั่งขังขังหรือเพิกถอนมติของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ได้ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งการฟ้องว่านายทะเบียนสหกรณ์ละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวถือเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่ในกรณีที่โจทก์ได้ฟ้องคดีอาญาต่อศาลยุติธรรมในมูลข้อกล่าวหาแล้วมีการตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันต่อศาล โดยจำเลยตกลงจะดำเนินการมีมติให้สหกรณ์คืนสิทธิการเป็นสมาชิก รวมถึงสวัสดิการอื่น ๆ แก่โจทก์ ข้อพิพาทตามมติของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่ให้โจทก์พ้นจากการเป็นสมาชิกของสหกรณ์นั้นย่อมเป็นอันระงับสิ้นไปตามสัญญาที่ได้ตกลงกันดังกล่าว เหตุแห่งความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเกิดจากข้อพิพาทจึงหมดสิ้นลงแล้ว ศาลปกครองไม่อาจมีคำพิพากษาบังคับให้นายทะเบียนสหกรณ์ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในการสั่งขังขังหรือเพิกถอนมติดังกล่าวได้อีก ทั้งนี้ หากโจทก์เห็นว่าตนยังได้รับความเสียหายอยู่ อันเกิดจากการปฏิบัติไม่เป็นไปตามที่ตกลงในสัญญาประนีประนอมยอมความ ย่อมสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจ เพื่อบังคับให้จำเลยในคดีอาญาดังกล่าวปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อตกลงในสัญญาและชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นได้ตามมาตรา 852 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ... นั้นเองครับ

(ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355 และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)
