

(ค.๑)

○ คำฟ้อง

คดีหมายเลขคำที่...../ ๒๕.....

ศาลปกครอง.....

วันที่.....เดือน.....พุทธศักราช ๒๕.....

ข้าพเจ้า สหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด โดยนายจงเจริญ กิจสำราญกุล ประธานกรรมการดำเนินการ และนายภูติห จันทะเรื่อง เลขานุการ ผู้รับมอบอำนาจ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อยู่ที่ เลขที่ ๖๑ ถนนพหลโยธิน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร จังหวัดกรุงเทพมหานคร รหัสไปรษณีย์ ๑๐๙๐๐ โทรศัพท์ ๐-๒๕๗๙-๗๐๗๐

ข้าพเจ้านางสาวอุไรวรรณ สุขสำราญ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ สมาชิกสมทบ(ของสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด) สมาชิกสมทบเลขที่ ๕๐๔๒๒๓ ซึ่งเป็นพนักงานราชการ สังกัด กรมป่าไม้ อยู่ที่ เลขที่ ๒๕ หมู่ ๒ ตำบลทองหลาง อำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก รหัสไปรษณีย์ ๒๖๑๑๐

ข้าพเจ้านางอรุณี บรรเทืองทิพย์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ สมาชิกสมทบ(ของสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด) สมาชิกสมทบเลขที่ ๕๐๕๔๕๕ ซึ่งเป็นคู่สมรสของสมาชิก ชื่อนายสรายุทธ บรรเทืองทิพย์ สมาชิกเลขที่ ๑๖๑๒๘ อยู่ที่ เลขที่ ๘/๒๐ ซอยคูบอน ๖ แยก ๒ - ๑ ถนนคูบอน แขวงคันนายาว เขตคันนายาว จังหวัดกรุงเทพมหานคร รหัสไปรษณีย์ ๑๐๒๓๐

ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม มีความประสงค์ขอฟ้อง นายทะเบียนสหกรณ์ อยู่ที่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขที่ ๑๒ ถนนกรุงเกษม แขวงเทเวศร์ เขตพระนคร จังหวัดกรุงเทพมหานคร รหัสไปรษณีย์ ๑๐๒๐๐

๑. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีทั้งสาม สรุปได้ ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นนิติบุคคลประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๑๑ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจของสมาชิก โดยวิธีร่วมดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์ร่วมกัน ได้รับการจดทะเบียน เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน พ.ศ.๒๕๒๑ เลขทะเบียนสหกรณ์ที่ กพธ.๔๕/๒๕๒๑ รายละเอียดปรากฏตามใบสำคัญรับจดทะเบียนสหกรณ์ (เอกสารท้ายคำฟ้องหมายเลข ๑)

ในการฟ้องนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มอบอำนาจให้ นายจงเจริญ กิจสำราญกุล ประธานกรรมการดำเนินการ และนายภูติห จันทะเรื่อง เลขานุการ เป็นผู้ดำเนินการฟ้องคดี รายละเอียดปรากฏตามรายงานการประชุมคณะกรรมการดำเนินการ ชุดที่ ๔๑ ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ.๒๕๖๑ (เอกสารท้ายคำฟ้องหมายเลข ๒)

ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นพนักงานราชการสังกัดกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นสมาชิกสมทบของสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) และได้รับสิทธิตามข้อบังคับและระเบียบสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด

ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นสมาชิกสมทบโดยเป็นคู่สมรสของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) และได้รับสิทธิตามข้อบังคับและระเบียบสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด รายละเอียดปรากฏตามข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด พ.ศ. ๒๕๔๗ และระเบียบสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด ว่าด้วยการให้เงินกู้แก่สมาชิกสมทบ พ.ศ. ๒๕๕๙ (เอกสารท้ายคำฟ้องหมายเลข ๓ - ๔)

๒. การดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด ผู้ฟ้องคดีที่ ๑

๒.๑ ข้อบังคับของสหกรณ์

ปัจจุบันสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้ข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด พ.ศ. ๒๕๔๗ เลขทะเบียนข้อบังคับที่ ๑๐๒๐๐๐๓๒๕๔๗๔ ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับจดทะเบียนข้อบังคับดังกล่าวตามหนังสือกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ กษ ๑๑๐๗/๑๒๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ เรื่อง รับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติม โดยเปลี่ยนใช้ข้อบังคับใหม่ สหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด (เอกสารท้ายคำฟ้องหมายเลข ๕)

ข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด ดังกล่าว ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวมทั้งสิ้น ๗ ครั้ง รายละเอียดปรากฏตามหนังสือกรมส่งเสริมสหกรณ์ เรื่อง รับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ (เอกสารท้ายคำฟ้องหมายเลข ๖ - ๑๒) โดยในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับทุกครั้ง นายทะเบียนสหกรณ์ได้ตรวจสอบและให้ความเห็นชอบรับจดทะเบียนทำให้มีผลใช้บังคับมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสมทบและการพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสมทบ ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับสหกรณ์ หมวดที่ ๖ ดังนี้

(๑) ข้อ ๕๓ สิทธิของสมาชิกสมทบ (๕) ว่า “มีสิทธิกู้เงินและค้ำประกันเงินกู้ได้ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสหกรณ์ และมีสิทธิรับโอนหนี้และหลักประกันจากสมาชิก โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการดำเนินการ”

(๒) กำหนดการขาดสมาชิกภาพของสมาชิกสมทบไว้ในข้อ ๕๔ ข้อ ๕๕ และ ข้อ ๕๖ คือ ตาย เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ ต้องคำพิพากษาให้ล้มละลาย ลาออกจากสหกรณ์และได้รับอนุญาตแล้ว ถูกให้ออกจากสหกรณ์ ลาออกจากสหกรณ์ การให้ออกจากสหกรณ์ และกำหนดไว้ในข้อ ๔๙ ว่า สมาชิกสมทบที่มีคุณสมบัติ ดังนี้ “(๓) ค เป็นสมาชิกสมทบซึ่งเป็นบุตร คู่สมรส หรือบิดามารดา หรือบิดามารดาของคู่สมรสสมาชิก ซึ่งต่อมาสมาชิกขาดจากสมาชิกภาพเนื่องจากเสียชีวิต หรือเป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ” ซึ่งจะเห็นได้ว่าเมื่อสมาชิกสหกรณ์ขาดจากสมาชิกภาพไม่ว่ากรณีใดๆ สมาชิกสมทบซึ่งเป็นบุคคลในครอบครัวของสมาชิกผู้นั้นยังคงเป็นสมาชิกสมทบของสหกรณ์ต่อไปได้

ข้อบังคับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสมทบและการพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสมทบดังกล่าวมีผลใช้บังคับมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน

๒.๒ คุณสมบัติของสมาชิกสมทบ

ตามข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด และแก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครสมาชิกสมทบของสหกรณ์ไว้ ๒ ประเภท ดังนี้

- (๑) บุคคลในครอบครัวของสมาชิก คือ บิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตร ของสมาชิก หรือ
- (๒) บุคคลในองค์กร คือ พนักงานราชการ ซึ่งมีสัญญาจ้างกับหน่วยงานราชการในระยะเวลาไม่เกิน ๔ ปี (เนื่องจากคุณสมบัติระยะเวลาการจ้างงานแตกต่างจากข้าราชการ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงกำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ให้พนักงานราชการมีคุณสมบัติเป็นสมาชิกสมทบซึ่งจะทำให้ได้รับสิทธิการกู้เงินและรับสวัสดิการต่างๆ แตกต่างจากสมาชิก)

๒.๓ สิทธิการกู้เงินของสมาชิกสมทบที่เป็นพนักงานราชการ

ตามข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด และแก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสมทบไว้ในข้อบังคับสหกรณ์ หมวดที่ ๖ ข้อ ๕๓ สิทธิของสมาชิกสมทบ (๕) ว่า “มีสิทธิกู้เงินและค้ำประกันเงินกู้ได้ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสหกรณ์ และมีสิทธิรับโอนหนี้และหลักประกันจากสมาชิก โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการดำเนินการ” และสหกรณ์ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ได้อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๗๘ (๙) และข้อ ๑๐๖ (๑๐) แห่งข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด ออกระเบียบสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด ว่าด้วยการให้เงินกู้แก่สมาชิกสมทบ พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้กำหนดให้สมาชิกสมทบที่เป็นพนักงานราชการมีสิทธิกู้เงินจากสหกรณ์ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ได้ ๓ ประเภท คือ เงินกู้เพื่อเหตุฉุกเฉิน เงินกู้สามัญ และเงินกู้พิเศษ ทั้งนี้ เงินกู้สามัญ และเงินกู้พิเศษนั้น มีสิทธิกู้ได้เกินกว่ามูลค่าหุ้นรวมกับเงินฝากของสมาชิกสมทบรายนั้นๆ ตามข้อ ๑๐ และข้อ ๑๖ - ๓๕ แห่งระเบียบสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด ว่าด้วยการให้เงินกู้แก่สมาชิกสมทบ พ.ศ. ๒๕๕๙

การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดข้อบังคับและระเบียบสหกรณ์ให้สมาชิกสมทบที่เป็นพนักงานราชการ มีสิทธิกู้เงินจากสหกรณ์เกินกว่ามูลค่าหุ้นรวมกับเงินฝากของตนได้ เนื่องจากได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พนักงานราชการเป็นบุคคลในองค์กร เช่นเดียวกับข้าราชการ จึงควรได้รับสิทธิในสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำและสวัสดิการต่างๆ ของสหกรณ์ ซึ่งเป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของบุคคลในองค์กร เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ แต่เนื่องจากพนักงานราชการมีคุณสมบัติเรื่องระยะเวลาการจ้างงานไม่เกิน ๔ ปี แตกต่างจากข้าราชการที่มีระยะเวลาการจ้างงานถึงเกษียณอายุราชการ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิได้กำหนดให้พนักงานราชการเป็นสมาชิก โดยกำหนดให้เป็นสมาชิกสมทบแทน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดสิทธิการกู้เงินของสมาชิกสมทบที่เป็นพนักงานราชการให้เหมาะสมกับความสามารถในการชำระหนี้และระยะเวลาในการชำระหนี้ตามสัญญาจ้าง รวมทั้งการได้รับสวัสดิการต่างๆ ตามความเหมาะสมและตามส่วนแห่งธุรกิจที่ตนได้กระทำกับสหกรณ์ ซึ่งแตกต่างจากสมาชิกที่เป็นข้าราชการ

นอกจากนี้ ตามข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด พ.ศ. ๒๕๔๗ และระเบียบสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด ว่าด้วยการให้เงินกู้แก่สมาชิกสมทบ พ.ศ. ๒๕๕๙ และมติคณะกรรมการดำเนินการ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้เงินกู้แก่สมาชิกสมทบที่เป็นพนักงานราชการ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้สมาชิกสมทบที่เป็นพนักงานราชการ กู้ได้เกินกว่ามูลค่าหุ้นรวมกับเงินฝากที่มีอยู่กับสหกรณ์ ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์การให้เงินกู้ไว้อย่างระมัดระวัง เป็นประโยชน์ต่อสหกรณ์และสมาชิกสมทบ และมีการป้องกันความเสี่ยงต่อการดำเนินกิจการของสหกรณ์อย่างรัดกุม ดังนี้

(๑) กำหนดวงเงินกู้ที่เหมาะสม และคำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ของสมาชิกสมทบผู้กู้เงิน รวมทั้งกำหนดระยะเวลาในการชำระหนี้ไม่เกินอายุสัญญาจ้างในการเป็นพนักงานราชการ (สัญญาจ้างไม่เกิน ๔ ปี) และกำหนดให้สมาชิกสมทบจะต้องมีเงินได้รายเดือนคงเหลือจากรายการหักประจำเดือน รายละเอียดปรากฏตามระเบียบสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด ว่าด้วยการให้เงินกู้แก่สมาชิกสมทบ พ.ศ. ๒๕๕๙ (เอกสารท้ายคำฟ้องหมายเลข ๑๓)

(๒) กรณีสมาชิกสมทบที่เป็นพนักงานราชการยื่นกู้เงินกู้สามัญเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาทและสูงสุดไม่เกิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท สมาชิกสมทบที่เป็นพนักงานราชการยื่นกู้เงินกู้พิเศษเพื่อการเคหะ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้สมาชิกสมทบผู้ขอู้ให้ความยินยอมในการเปิดเผยข้อมูลเพื่อตรวจสอบข้อมูลเครดิตของผู้กู้จากบริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด ก่อนอนุมัติเงินกู้ดังกล่าว รายละเอียดปรากฏตามรายงานการประชุมคณะกรรมการดำเนินการ ชุดที่ ๓๙ ครั้งที่ ๑๐ เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน พ.ศ.๒๕๕๙ (เอกสารท้ายคำฟ้องหมายเลข ๑๔)

(๓) ตามระเบียบสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด ว่าด้วยการให้บริการสมาชิกสมทบ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๔ “สหกรณ์จัดให้มีการประกันชีวิตกลุ่มให้กับสมาชิกสมทบในวงเงินผลประโยชน์คุ้มครองตามที่สหกรณ์กำหนด โดยสมาชิกสมทบผู้ทำประกันเป็นผู้จ่ายเงินค่าเบี้ยประกันชีวิต” รายละเอียดปรากฏตามระเบียบสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด ว่าด้วยการให้บริการสมาชิกสมทบ พ.ศ. ๒๕๕๔ (เอกสารท้ายคำฟ้องหมายเลข ๑๕)

(๔) เพื่อลดความเสี่ยงการชำระหนี้ของสมาชิกสมทบและเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ค้าประกัน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนดให้มีการทำประกันภัยผู้ค้าประกันสำหรับสมาชิกสมทบที่กู้เงินจากสหกรณ์กับบริษัทกรุงเทพประกันภัย จำกัด(มหาชน) โดยกำหนดเบี้ยประกันภัยผู้ค้าประกัน ในวงเงินกู้ ๑๐๐,๐๐๐ บาทต่อการชำระเบี้ยประกัน ๖๐๐ บาทต่อปี รายละเอียดปรากฏตามมติคณะกรรมการดำเนินการ ชุดที่ ๔๐ ครั้งที่ ๑๑ เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๖๐ (เอกสารท้ายคำฟ้องหมายเลข ๑๖)

อนึ่ง ข้อบังคับและระเบียบสหกรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ให้สิทธิแก่สมาชิกสมทบที่เป็นบุคคลในครอบครัวของสมาชิก คือ บิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตร ของสมาชิก กู้เงินจากสหกรณ์เกินกว่ามูลค่าหุ้นรวมกับเงินฝากของตนแต่อย่างใด เนื่องจากเห็นว่ามีใช่เป็นบุคคลในองค์กรโดยตรง และในขณะเดียวกันอาจเป็นการให้เงินกู้ที่ซ้ำซ้อนกับสมาชิกเนื่องจากอยู่ในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งอาจทำให้สหกรณ์มีความเสี่ยงในการให้สินเชื่อเพิ่มขึ้นได้

๒.๔ การขาดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสมทบที่เป็นบุคคลในครอบครัวสมาชิก

ตามข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด และแก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดการขาดสมาชิกภาพของสมาชิกสมทบไว้ในข้อ ๕๔ ข้อ ๕๕ และ ข้อ ๕๖ คือ ตาย เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ ต้องคำพิพากษาให้ล้มละลาย ลาออกจากสหกรณ์และได้รับอนุญาตแล้ว ถูกให้ออกจากสหกรณ์ ลาออกจากสหกรณ์ โดยในการขาดสมาชิกภาพจากสหกรณ์นั้น ข้อบังคับของสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด ไม่มีข้อใดระบุว่าสมาชิกสมทบที่เป็นบุตร คู่สมรส หรือบิดามารดาของสมาชิก หรือบิดามารดาของคู่สมรสสมาชิก ต้องขาดจากสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสมทบ เมื่อสมาชิกของสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องข้องกับสมาชิกสมทบดังกล่าวต้องขาดจากสมาชิกภาพด้วยเพราะเหตุใดๆ ตามที่กำหนดในข้อบังคับ และข้อบังคับของสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด ยังได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกไว้ในข้อ ๔๙ ว่า สมาชิกสมทบต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้ “(๓) ค เป็นสมาชิกสมทบซึ่งเป็นบุตร คู่สมรส หรือบิดามารดา หรือบิดามารดาของคู่สมรสสมาชิก ซึ่งต่อมาสมาชิกขาดจากสมาชิกภาพ เนื่องจากเสียชีวิต หรือเป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ” ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้ว่าสมาชิกของสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องข้องกับสมาชิกสมทบต้องขาดจากสมาชิกภาพเพราะเหตุใดๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสมาชิกสมทบซึ่งเป็นบุตร คู่สมรส หรือบิดามารดา หรือบิดามารดาของคู่สมรสสมาชิก ก็ยังคงเป็นสมาชิกสมทบต่อไปได้

การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ไว้อย่างชัดเจนมิให้สมาชิกสมทบซึ่งเป็นบุคคลในครอบครัวต้องขาดสมาชิกภาพหากสมาชิกต้องพ้นจากสมาชิกภาพไม่ว่าเพราะเหตุใดๆ นั้น ก็เพื่อความเป็นธรรมแก่สมาชิกสมทบที่เป็นบุคคลในครอบครัวและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีสมาชิกเสียชีวิตแล้ว หากให้มีผลทำให้สมาชิกสมทบที่เป็นคู่สมรสและบุตรต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสมทบด้วยนั้น ย่อมทำให้สมาชิกสมทบผู้นั้นไม่ได้รับความเป็นธรรมอย่างยิ่ง เพราะทำให้เสียโอกาสในการออมเงินกับสหกรณ์ทั้งในลักษณะทุนเรือนหุ้น เงินฝาก ที่ได้รับผลตอบแทนสูงกว่าสถาบันการเงินทั่วไปและไม่สามารถรับสวัสดิการในฐานะสมาชิกสมทบ โดยที่สมาชิกสมทบรายนั้นๆ มิได้กระทำความผิดใดๆ จนต้องให้พ้นจากสมาชิกภาพ และทำให้สหกรณ์ต้องสูญเสียทุนในการดำเนินงานโดยไม่มีเหตุอันควร เพราะต้องจ่ายคืนเงินทุนเรือนหุ้นและเงินฝากของสมาชิกและสมาชิกสมทบที่เป็นบุคคลในครอบครัว มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสหกรณ์

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่สมาชิกมีหนี้เงินกู้พิเศษเพื่อการเคหะ โดยนำหลักทรัพย์เป็นอสังหาริมทรัพย์มาจำนองค้ำประกันไว้กับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งหนี้เงินกู้พิเศษดังกล่าว ถือเป็นหนี้ที่สร้างความมั่นคงให้แก่สมาชิก และในระหว่างที่ผ่อนชำระหนี้อยู่นั้นหากมีเหตุสุดวิสัยที่ทำให้สมาชิกเสียชีวิตซึ่งตามระเบียบและข้อบังคับของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ให้โอกาสในการโอนหนี้มาเป็นของสมาชิกสมทบที่เป็นบุคคลในครอบครัวได้ ทำให้สามารถผ่อนชำระหนี้ต่อไปได้จนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้น หากสมาชิกเสียชีวิตแล้วสมาชิกสมทบต้องขาดจากสมาชิกภาพตามไปด้วยแล้ว จะมีผลทำให้สมาชิกสมทบซึ่งเป็นบุคคลในครอบครัวไม่สามารถหาเงินจำนวนมากมาชำระหนี้ทั้งหมดเพื่อปิดบัญชีเงินกู้ได้ และผู้ฟ้องคดี

ที่ ๑ ไม่ได้รับชำระหนี้ ซึ่งต้องมีการฟ้องบังคับจำนองอสังหาริมทรัพย์เพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้เงินกู้พิเศษที่ค้างชำระดังกล่าว จะทำให้สมาชิกสมทบที่เป็นบุคคลในครอบครัวของสมาชิกได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก โดยอาจกลายเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัยได้

ดังนั้น ข้อบังคับของสหกรณ์จึงกำหนดไว้อย่างชัดเจนมิให้สมาชิกสมทบซึ่งเป็นบุคคลในครอบครัวต้องขาดสมาชิกภาพหากสมาชิกต้องพ้นจากสมาชิกภาพไม่ว่าเพราะเหตุใดๆ

๓. การกำหนดระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี

ตามที่ถูกฟ้องคดีได้ออกระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการรับจดทะเบียนข้อบังคับเกี่ยวกับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๑ นั้น ซึ่งระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าวในส่วนที่มีผลกระทบและก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสาม มีดังนี้

๓.๑ ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ได้กำหนดสิทธิการให้เงินกู้ของสมาชิกสมทบไว้ในข้อ ๔.๒ (๔) ว่า “การให้เงินกู้ สามารถกำหนดให้สมาชิกสมทบบัณฑิตสิทธิเงินจากสหกรณ์ได้ แต่ต้องไม่เกินมูลค่าหุ้นร่วมกับเงินฝากของสมาชิกสมทบรายนั้นๆ”

๓.๒ ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ได้กำหนดการขาดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสมทบไว้ในข้อ ๔.๓ ว่า “การขาดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสมทบ โดยให้กำหนดข้อบังคับเพิ่มเติมว่า กรณีสมาชิกของสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกสมทบตามข้อ ๔.๑(๑) หรือ(๓) ต้องขาดจากสมาชิกภาพเพราะเหตุใดๆ ตามที่กำหนดในข้อบังคับ ให้ถือเป็นเหตุให้สมาชิกสมทบรายนั้นๆ ต้องขาดจากสมาชิกด้วย”

๓.๓ ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ได้กำหนดวันใช้บังคับระเบียบไว้ในข้อ ๖ ว่า “นับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้สหกรณ์ระงับการให้สิทธิแก่สมาชิกสมทบตามข้อบังคับเดิมที่ขัดหรือแย้งกับข้อ ๔ แห่งระเบียบนี้ แต่ไม่กระทบถึงสิทธิที่ได้รับอยู่ก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับ”

รายละเอียดปรากฏตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการรับจดทะเบียนข้อบังคับเกี่ยวกับสมาชิกสมทบสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๖๑ (เอกสารท้ายคำฟ้องหมายเลข ๑๗) ซึ่งเป็นการอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๖(๘) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒

นับแต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการรับจดทะเบียนข้อบังคับเกี่ยวกับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ออกประกาศสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด เรื่อง การให้เงินกู้แก่สมาชิกสมทบต้องไม่เกินมูลค่าหุ้นร่วมกับเงินฝากที่มีอยู่กับสหกรณ์ตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อให้สมาชิกสมทบได้ทราบโดยทั่วกันว่า สหกรณ์มีความจำเป็นต้องระงับสิทธิการให้เงินกู้แก่สมาชิกสมทบที่เกินกว่ามูลค่าหุ้นร่วมกับเงินฝากของสมาชิกสมทบที่มีอยู่กับสหกรณ์ รายละเอียดปรากฏตาม ประกาศสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ (เอกสารท้ายคำฟ้องหมายเลข ๑๘) ทำให้สมาชิกสมทบที่เป็นพนักงานราชการทุกคนรวมทั้งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับความเดือดร้อนไม่สามารถกู้เงินจากสหกรณ์ได้ตามสิทธิที่กำหนดไว้ในระเบียบสหกรณ์

นอกจากนี้ หากดำเนินการตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าวยังมีผลทำให้สมาชิกสมทบซึ่งเป็นบุคคลในครอบครัวของสมาชิก(บุตร คู่สมรส บิดามารดา) ต้องขาดจากการเป็นสมาชิกสมทบด้วย หากสมาชิกของสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกสมทบต้องขาดจากสมาชิกภาพเพราะเหตุใดๆ ตามที่กำหนดในข้อบังคับ

๔. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องฟ้องคดีและผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสาม

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามพิจารณาเห็นว่า ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการรับจดทะเบียนข้อบังคับเกี่ยวกับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งการกำหนดระเบียบดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่มีสภาพบังคับแก่สหกรณ์ทั่วประเทศ มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่สหกรณ์ใดสหกรณ์หนึ่งเป็นการเฉพาะ ระเบียบดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นกฎ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทองปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า เป็นการออกกฎที่มีขอบด้วยกฎหมาย ดังนี้

๔.๑ กรณีระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์กำหนดให้สมาชิกสมทบ(รวมถึงสมาชิกสมทบที่เป็นพนักงานราชการซึ่งเป็นบุคคลในองค์กร)มีสิทธิกู้เงินจากสหกรณ์ได้ไม่เกินมูลค่าหุ้นร่วมกับเงินฝากของสมาชิกสมทบรายนั้นๆ (ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ข้อ ๔.๒ (๔))เป็นการออกระเบียบที่มีได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๘) เป็นบทบัญญัติให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการและการบริหารจัดการสหกรณ์อันจะเป็นประโยชน์แก่สมาชิกและระบบสหกรณ์ แต่ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการรับจดทะเบียนข้อบังคับเกี่ยวกับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ.๒๕๖๑ ข้อ ๔.๒ (๔) ระบุว่า “การให้เงินกู้ สามารถกำหนดให้สมาชิกสมทบบมีสิทธิกู้เงินจากสหกรณ์ได้ แต่ต้องไม่เกินมูลค่าหุ้นร่วมกับเงินฝากของสมาชิกสมทบรายนั้นๆ” ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าวเป็นการออกระเบียบที่ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ที่จะส่งเสริมให้คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมโดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และเป็นการกำหนดระเบียบที่ไม่มีเหตุผลอย่างเพียงพอขาดความรอบคอบและระมัดระวัง เป็นการใช้ดุลยพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดความเสียหายต่อการดำเนินกิจการและการบริหารจัดการของสหกรณ์ เป็นโทษต่อสมาชิกและสมาชิกสมทบ สำหรับโทษและความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สหกรณ์ สมาชิกและสมาชิกสมทบ มีดังนี้

(๑) ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถให้บริการเงินกู้ในจำนวนที่เหมาะสม และเพียงพอต่อความจำเป็นในการดำรงชีพ หรือบรรเทาความเดือดร้อนด้านการเงินแก่สมาชิกสมทบที่เป็นพนักงานราชการซึ่งเป็นบุคคลในองค์กร โดยในปี ๒๕๖๐ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้บริการเงินกู้ถูกเงินจำนวน ๔,๔๑๓ สัญญา รวมเป็นเงิน ๑๑๒,๑๓๖,๔๓๘.๔๑ บาท เงินกู้สามัญ จำนวน ๕,๘๘๗ สัญญา

รวมเป็นเงิน ๔๓๒,๓๘๔,๔๑๖.๔๑ บาท และเงินกู้พิเศษเพื่อการเคหะ จำนวน ๒๐ สัญญา รวมเป็นเงิน ๑๕,๗๑๘,๘๘๕.๕๐ บาท รวมเป็นจำนวนเงินกู้ทั้งสิ้น ๕๖๐,๒๓๙,๗๔๐,๐๕ บาท ทำให้มีรายได้จากดอกเบี้ยเงินกู้จำนวน ๓๐,๓๔๓,๓๖๐.๕๗ บาท รายละเอียดปรากฏตามรายงานสรุปยอดหุ้นและหนี้ ประจำวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ และรายงานงบทดลองรายปี ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ (เอกสารท้ายคำฟ้องหมายเลข ๑๙ - ๒๐) ดังนั้นระเบียบของนายทะเบียนดังกล่าวจึงมีผลทำให้ในปี ๒๕๖๑ และปีต่อไป ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถให้บริการเงินกู้แก่สมาชิกสมทบได้ และทำให้ขาดรายได้จากดอกเบี้ยเงินกู้ซึ่งคาดว่าจะไม่น้อยกว่ารายได้ที่ได้รับในปี ๒๕๖๐ นอกจากนี้ยังทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถดำเนินกิจการให้เป็นไปตามหลักการและอุดมการณ์ของสหกรณ์ในการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหมู่มวลสมาชิกได้

(๒) ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และสมาชิกสมทบที่เป็นพนักงานราชการซึ่งเป็นบุคลากรในองค์กรจำนวน ๑๔,๘๘๓ คน (ซึ่งมีจำนวนมากกว่าสมาชิกที่เป็นข้าราชการซึ่งมีจำนวนเพียง ๑๓,๑๘๕ คน) ได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก ไม่สามารถกู้เงินจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เกินกว่ามูลค่าหุ้นร่วมกับเงินฝากที่สมาชิกสมทบรายนั้นๆ มีอยู่กับสหกรณ์ ทำให้สมาชิกสมทบที่เป็นพนักงานราชการและผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อไปพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือสร้างความมั่นคงให้กับชีวิตครอบครัว ส่งผลให้ต้องไปกู้เงินกับสถาบันการเงินอื่นที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าสหกรณ์ และบางครั้งต้องไปกู้เงินนอกระบบนำมาใช้จ่ายเพื่อดำรงชีพ หรือบรรเทาความเดือดร้อนด้านการเงินของตน อันจะส่งผลต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานราชการ อีกทั้งการกู้เงินประเภทเงินกู้พิเศษเพื่อการเคหะ เป็นหนี้ที่สร้างความมั่นคงให้กับชีวิตและครอบครัวแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และสมาชิกสมทบที่เป็นพนักงานราชการ เพราะเป็นการกู้เงินเพื่อซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่มีลักษณะเป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งที่อยู่อาศัยนั้นเป็น ๑ ในปัจจัย ๔ และเมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และสมาชิกสมทบที่เป็นพนักงานราชการผ่อนชำระหนี้จนหมด อสังหาริมทรัพย์นั้นจะกลายเป็นทรัพย์สินที่เพิ่มมูลค่าขึ้น อันจะทำให้คุณภาพชีวิตของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และสมาชิกสมทบที่เป็นพนักงานราชการดีขึ้น

(๓) เป็นการออกระเบียบที่มีได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการและการบริหารจัดการสหกรณ์แต่อย่างใด เนื่องจากระเบียบดังกล่าวไม่เป็นประโยชน์ในการลดความเสี่ยงการให้สินเชื่อแก่สมาชิกสมทบที่เป็นพนักงานราชการแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากตามข้อบังคับสหกรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดให้บุคคลในองค์กรซึ่งเป็นพนักงานราชการมีคุณสมบัติสมัครเป็นสมาชิกสมทบได้ตามข้อบังคับสหกรณ์ ข้อ ๔๙ (๓) ง. และมีสิทธิกู้เงินได้ตามระเบียบสหกรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แต่ในขณะที่เดียวกันมีสหกรณ์บางแห่งกำหนดคุณสมบัติไว้ในข้อบังคับที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับจดทะเบียนข้อบังคับแล้ว โดยกำหนดให้บุคคลในองค์กรซึ่งเป็นพนักงานราชการมีคุณสมบัติสมัครเป็นสมาชิกได้ และให้สิทธิการกู้เงินเป็นจำนวนเงินที่มากกว่าพนักงานราชการที่เป็นสมาชิกสมทบของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีก็มิได้ออกระเบียบประงับสิทธิการให้สินเชื่อแก่พนักงานราชการที่เป็นสมาชิกแต่อย่างใด ดังนั้น การออกระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว จึงมิได้เป็นการออกระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์การให้สินเชื่อของสหกรณ์อย่างระมัดระวัง เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงแก่สหกรณ์แต่อย่างใด

เนื่องจากหากเป็นบุคคลในองค์กรที่มีคุณสมบัติเป็นพนักงานราชการเหมือนกัน แต่ได้รับสิทธิการให้
สินเชื่อแตกต่างกันตามระเบียบของนายทะเบียนสหกรณ์ หากผู้ถูกฟ้องคดีจะออกระเบียบที่จะเป็น
ประโยชน์ต่อการดำเนินงานเพื่อป้องกันความเสี่ยงในการให้เงินกู้ของสหกรณ์แล้ว ก็ควรจะออก
ระเบียบห้ามเฉพาะสมาชิกสมทบที่เป็นบุคคลในครอบครัวของสมาชิก(บุตร คู่สมรส บิดา มารดา) กู้
เงินเกินกว่ามูลค่าหุ้นร่วมกับเงินฝากของสมาชิกสมทบรายนั้นๆ เท่านั้นก็เพียงพอแล้ว ไม่ควรห้ามรวม
ไปถึงสมาชิกสมทบที่เป็นบุคคลในองค์กรที่เป็นพนักงานราชการแต่อย่างใด

๔.๒ กรณีระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์กำหนดให้สมาชิกสมทบ(ที่เป็นบุคคลใน
ครอบครัวของสมาชิก)ต้องขาดจากสมาชิกภาพ เมื่อสมาชิกของสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับ
สมาชิกสมทบผู้นั้นขาดจากสมาชิกภาพเพราะเหตุใดๆ ตามที่กำหนดในข้อบังคับ(ระเบียบนาย
ทะเบียนสหกรณ์ข้อ ๔.๓) เป็นการออกระเบียบที่มีได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของ
สหกรณ์ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๘) เป็นบทบัญญัติให้อำนาจ
นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติตาม
พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ ซึ่งอำนาจ
หน้าที่ดังกล่าวนี้จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการและการบริหารจัดการสหกรณ์
อันจะเป็นประโยชน์แก่สมาชิกและระบบสหกรณ์ แต่ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการรับจด
ทะเบียนข้อบังคับเกี่ยวกับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ.๒๕๖๑
ข้อ ๔.๓ ระบุว่า “การขาดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสมทบ โดยให้กำหนดข้อบังคับเพิ่มเติมว่า กรณี
สมาชิกของสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกสมทบตามข้อ ๔.๑(๑) หรือ(๓) ต้องขาดจากสมาชิก
ภาพเพราะเหตุใดๆ ตามที่กำหนดในข้อบังคับ ให้ถือเป็นเหตุให้สมาชิกสมทบรายนั้นๆ ต้องขาดจาก
สมาชิกด้วย” ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าวเป็นการออกระเบียบที่ไม่
เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ที่จะส่งเสริมให้คณะบุคคล ซึ่งร่วมกันดำเนินการ
เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมโดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตามเจตนารมณ์ของ
กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และเป็นการกำหนดระเบียบที่ไม่มีเหตุผลอย่างเพียงพอ ขาดความรอบคอบ
และระมัดระวัง เป็นการใช้ดุลยพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดความเสียหายต่อการดำเนิน
กิจการและการบริหารจัดการของสหกรณ์ และเป็นโทษต่อสมาชิกและสมาชิกสมทบ สำหรับโทษและ
ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สหกรณ์ สมาชิกและสมาชิกสมทบ มีดังนี้

(๑) ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และสมาชิกสมทบรายอื่นๆ ที่เป็นบุตร คู่สมรส บิดา
มารดาของสมาชิก หรือของคู่สมรส ต้องขาดจากสมาชิกภาพอย่างไม่เป็นธรรมและไม่ได้รับสวัสดิการ
ในฐานะสมาชิกสมทบ ทั้งนี้ เมื่อสมาชิกที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกสมทบขาดสมาชิกภาพเพราะเหตุใดๆ ทำให้
สมาชิกสมทบรายนั้นต้องขาดจากสมาชิกภาพด้วย ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของนายทะเบียน ซึ่ง
มีผลให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ มิได้รับสวัสดิการสมาชิกสมทบต่างๆ ตามระเบียบที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดไว้ ทั้ง
ที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๓ จะให้ความร่วมมือกับ
สหกรณ์เป็นสมาชิกที่ดิรวมทั้งมีความประสงค์ที่จะเป็นสมาชิกสมทบต่อไป อย่างไรก็ตาม แต่จะต้องถูก

ให้ออกจากสหกรณ์อย่างไม่เป็นธรรม เนื่องจากขาดคุณสมบัติตามระเบียบนายทะเบียนดังกล่าว

(๒) ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และสมาชิกสมทบรายอื่นๆ ถูกฟ้องบังคับจำนอง อสังหาริมทรัพย์เพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ขายทอดตลาด กรณีเมื่อสมาชิกมีหนี้เงินกู้พิเศษเพื่อการเคหะ โดยนำหลักทรัพย์เป็นอสังหาริมทรัพย์มาจำนองค้ำประกันไว้กับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งหนี้เงินกู้พิเศษ ดังกล่าว ถือเป็นหนี้ที่สร้างความมั่นคงให้แก่สมาชิก เพราะเมื่อสมาชิกผ่อนชำระหนี้จนหมด อสังหาริมทรัพย์นั้นจะกลายเป็นทรัพย์สินที่เพิ่มมูลค่าขึ้น สร้างฐานะและความมั่นคงให้แก่สมาชิก และ ในระหว่างที่ผ่อนชำระอยู่นั้นสมาชิกได้นำผู้ฟ้องคดีที่ ๓ มาสมัครเป็นสมาชิกสมทบในฐานะที่เกี่ยวข้อง เป็นคู่สมรสของสมาชิก ซึ่งต่อมาหากมีเหตุสุดวิสัยที่ทำให้สมาชิกเสียชีวิต ซึ่งตามระเบียบและ ข้อบังคับของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ให้ออกโอกาสในการโอนหนี้มาเป็นของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะเป็นสมาชิก สมทบและให้สามารถผ่อนชำระหนี้ต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต่อไปได้จนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้น โดยไม่ต้องมีการฟ้องบังคับจำนองหรือนำอสังหาริมทรัพย์มาขายทอดตลาดแต่อย่างใด แต่หลังจากนายทะเบียน ออกระเบียบดังกล่าวแล้ว หากสมาชิกเสียชีวิตแล้วสมาชิกสมทบต้องขาดจากสมาชิกภาพตามไปด้วย ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นสมาชิกสมทบไม่สามารถรับโอนหนี้ดังกล่าวจากสมาชิกและผ่อนชำระหนี้ราย เดือนต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต่อไปได้ เนื่องจากขาดสมาชิกภาพแล้ว ซึ่งมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้รับ ชำระหนี้ จึงต้องมีการฟ้องบังคับจำนองอสังหาริมทรัพย์เพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ขายทอดตลาดนำเงิน มาชำระหนี้เงินกู้พิเศษที่ค้ำชำระดังกล่าว กรณีนี้ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และสมาชิกสมทบรายอื่นที่ เกี่ยวข้องกับสมาชิกไม่ว่าจะเป็นบุตร คู่สมรส หรือบิดามารดาของสมาชิก ได้รับความเดือดร้อนเป็น อย่างมาก โดยอาจกลายเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากระเบียบนายทะเบียนดังกล่าว

๔.๓ กรณีระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์กำหนดให้สหกรณ์ระงับการให้สิทธิแก่ สมาชิกสมทบตามข้อบังคับของสหกรณ์ที่นายทะเบียนได้รับจดทะเบียนข้อบังคับไว้แล้วนั้น (ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ข้อ ๖) เป็นการใช้ดุลยพินิจออกระเบียบเกินกว่าพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้อำนาจไว้ ก้าวล่วงอำนาจที่ประชุมใหญ่สหกรณ์และยังเป็นการออก ระเบียบที่บังคับให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ งดใช้ข้อบังคับที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับจดทะเบียนไว้แล้วซึ่งเป็นการ ออกระเบียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ กำหนดว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ จะกระทำได้อีกแต่โดยมติของที่ประชุมใหญ่ และต้องนำ ข้อบังคับที่แก้ไขเพิ่มเติมไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ที่ประชุม ใหญ่ลงมติ เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียนแล้วให้มีผลใช้บังคับได้” ซึ่งข้อบังคับสหกรณ์ของผู้ ฟ้องคดีที่ ๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของสมาชิกสมทบได้แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๘) พ.ศ.๒๕๕๙ โดยได้กำหนดเรื่องสมาชิกสมทบไว้ในหมวดที่ ๖ ข้อ ๕๓ สิทธิของสมาชิกสมทบ (๕) ว่า “มีสิทธิกู้เงิน และค้ำประกันเงินกู้ได้ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสหกรณ์ และมีสิทธิรับโอนหนี้และหลักประกันจาก สมาชิก โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการดำเนินการ” ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับดังกล่าว ได้ผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปี เมื่อวันที่ ๖ - ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ และ

นายทะเบียนสหกรณ์ได้รับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับดังกล่าวแล้วให้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๙ จึงถือได้ว่าข้อบังคับเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของสมาชิกสมทบดังกล่าวมีผลใช้บังคับโดยสมบูรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และสหกรณ์ก็ได้ดำเนินกิจการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิสมาชิกสมทบตามข้อบังคับดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ข้อ ๖ นับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้สหกรณ์ระงับการให้สิทธิแก่สมาชิกสมทบตามข้อบังคับที่ขัดหรือแย้งกับข้อ ๔ แห่งระเบียบนี้ จึงเป็นการออกระเบียบที่ไม่มีเหตุผลอย่างเพียงพอ ขาดความรอบคอบและระมัดระวัง เป็นการใช้ดุลยพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ กำหนดว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ จะกระทำได้ก็แต่โดยมติของที่ประชุมใหญ่ และต้องนำข้อบังคับที่แก้ไขเพิ่มเติมไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติ เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียนแล้วให้มีผลใช้บังคับได้” การออกระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ที่กำหนดว่า ข้อ ๖ นับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้สหกรณ์ระงับการให้สิทธิแก่สมาชิกสมทบตามข้อบังคับที่ขัดหรือแย้งกับข้อ ๔ แห่งระเบียบนี้ จึงเป็นการออกระเบียบที่ก้าวล่วงอำนาจที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ รวบรวมตัดตอนกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายสหกรณ์ เป็นการใช้ดุลยพินิจในการออกระเบียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๒) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีออกระเบียบระงับการใช้ข้อบังคับแก้ไขเพิ่มเติมสหกรณ์ที่ผ่านมติของที่ประชุมใหญ่สหกรณ์และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับจดทะเบียนแล้วตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าข้อบังคับแก้ไขเพิ่มเติมไม่ถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แก้ไขให้ถูกต้องก่อนรับจดทะเบียนได้ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีรับจดทะเบียนข้อบังคับแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว จึงถือว่าข้อบังคับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวถูกต้องและชอบด้วยพระราชบัญญัติสหกรณ์แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจะออกระเบียบใดๆ เพื่อระงับข้อบังคับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวหาได้ไม่

(๓) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเจตนารมณ์ให้สหกรณ์ดำเนินกิจการแห่งตนภายใต้ขอบเขตแห่งข้อบังคับสหกรณ์ที่นายทะเบียนสหกรณ์ได้รับจดทะเบียนไว้ แต่ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดไว้ในข้อ ๖ ความว่า “นับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้สหกรณ์ระงับการให้สิทธิแก่สมาชิกสมทบตามข้อบังคับเดิมที่ขัดหรือแย้งกับข้อ ๔ แห่งระเบียบนี้” จึงเป็นการออกระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีที่บังคับให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และสหกรณ์ต่างๆ งดใช้ข้อบังคับที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับจดทะเบียนไว้ เป็นการออกระเบียบที่มีชอบด้วยกฎหมาย

๕. สรุป

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจออกระเบียบซึ่งระเบียบดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎ (ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการรับจดทะเบียนข้อบังคับเกี่ยวกับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๑) กำหนดให้

สมาชิกสมทบมีสิทธิกู้เงินจากสหกรณ์ได้ไม่เกินมูลค่าหุ้นรวมกับเงินฝากของสมาชิกสมทบรายนั้นๆ กำหนดให้สมาชิกสมทบต้องขาดจากสมาชิกภาพเมื่อสมาชิกของสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกสมทบผู้นั้นต้องขาดจากสมาชิกภาพเพราะเหตุใดๆ ตามที่กำหนดในข้อบังคับ และกำหนดให้สหกรณ์ระงับการให้สิทธิแก่สมาชิกสมทบตามข้อบังคับเดิมของสหกรณ์ที่นายทะเบียนได้รับจดทะเบียนข้อบังคับนั้น เป็นการออกกฎหมายที่มีขอบด้วยกฎหมาย เป็นโทษและไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสาม และส่งผลกระทบต่อระบบสหกรณ์

๖. คำขอท้ายฟ้อง

ขอให้ศาลปกครองกลางได้โปรดพิจารณาพิพากษาเพิกถอนระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการรับจดทะเบียนข้อบังคับเกี่ยวกับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๑ เฉพาะข้อ ๔.๒ (๔) ข้อ ๔.๓ และข้อ ๖ ดังนี้

ข้อ ๔.๒ (๔) การให้เงินกู้ สามารถกำหนดให้สมาชิกสมทบมีสิทธิกู้เงินจากสหกรณ์ได้ แต่ต้องไม่เกินมูลค่าหุ้นรวมกับเงินฝากของสมาชิกสมทบรายนั้นๆ

ข้อ ๔.๓ การขาดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสมทบ โดยให้กำหนดข้อบังคับเพิ่มเติมว่า กรณีสมาชิกของสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกสมทบตามข้อ ๔.๑(๑) หรือ(๓) ต้องขาดจากสมาชิกภาพเพราะเหตุใดๆ ตามที่กำหนดในข้อบังคับ ให้ถือเป็นเหตุให้สมาชิกสมทบรายนั้นๆ ต้องขาดจากสมาชิกด้วย

ข้อ ๖ นับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้สหกรณ์ระงับการให้สิทธิแก่สมาชิกสมทบตามข้อบังคับเดิมที่ขัดหรือแย้งกับข้อ ๔ แห่งระเบียบนี้ แต่ไม่กระทบถึงสิทธิที่ได้รับอยู่ก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับ

ควรมิควรแล้วแต่จะโปรด

ลงชื่อ.....

(นายจงเจริญ กิจสำราญกุล)

ประธานกรรมการดำเนินการ

ผู้รับมอบอำนาจจากสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด ผู้ฟ้องคดีที่ ๑

ลงชื่อ.....

(นายภูติห จันทะเรือง)

เลขานุการ

ลงชื่อ.....

(นางสาวอุไรวรรณ สุขสำราญ)

ผู้ฟ้องคดีที่ ๒

ลงชื่อ.....

(นางอรุณี บรรเทืองทิพย์)

ผู้ฟ้องคดีที่ ๓