(บทความเผยแพร่ในสื่อฐานเศรษฐกิจ คอลัมน์ “อุทาหรณ์จากคดีปกครอง”)

ดีลสะดุดหน้าเคาน์เตอร์ ! : เจ้าพนักงานที่ดินปฏิเสธจดทะเบียนขาย เหตุใบมอบอำนาจไม่ชัดเจน

โดย นายปกครอง

*เคยคิดไหมครับว่า ... หากว่าเรามีไม้วิเศษ เสกอะไรได้เอง อยากจะขอ ... เสกอะไร ? ถ้าเป็นนายปกครอง อยากจะขอเสกให้ตัวเองสามารถแยกร่างเพื่อให้ทำหลายสิ่งหลายอย่างได้พร้อม ๆ กัน ซึ่งหากเปรียบเทียบในทางกฎหมายแล้ว เครื่องมือวิเศษที่จะช่วยให้เราสามารถจัดการสิ่งสำคัญหลายเรื่องพร้อมกันได้ในเวลาเดียวกัน นั่นก็คือ **“การมอบอำนาจ”** นั่นเอง คอลัมน์ “อุทาหรณ์จากคดีปกครอง” วันนี้มีประเด็นชวนคิดเกี่ยวกับการมอบอำนาจ กรณีที่มีการลงลายมือชื่อของผู้มอบอำนาจโดยระบุหัวเรื่องไว้ส่วนรายละเอียดในช่อง “ผู้มีอำนาจจัดการ” ระบุไม่ชัดเจนหรือไม่ครบถ้วน เช่นนี้ การที่เจ้าพนักงานที่ดินปฏิเสธการจดทะเบียนขายที่ดิน ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ไปดูกัน !*

มูลเหตุของคดีเกิดจาก ... นายหนึ่ง (เจ้าของที่ดิน) ได้ทำหนังสือมอบอำนาจให้นายสองและนางสาวสาม ขอจดทะเบียน**ไถ่ถอนจำนองและขายที่ดิน**จำนวน 4 แปลง แทนตน แต่ปรากฏว่าเจ้าพนักงานที่ดินปฏิเสธ**ไม่รับดำเนินการในส่วนของการขายที่ดิน** โดยอ้างว่าหนังสือมอบอำนาจไม่ชัดเจนว่าให้ผู้รับมอบอำนาจดำเนินการขายที่ดินโฉนดที่ดินแปลงใด นายหนึ่งเห็นว่า การที่เจ้าพนักงานที่ดินปฏิเสธการจดทะเบียนขายที่ดิน ทำให้ตนได้รับความเสียหายโดยขาดประโยชน์จากการขายที่ดินในวันดังกล่าว จึง**ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง** เพื่อขอให้กรมที่ดิน *(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1)* และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด *(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2)* ชดใช้ค่าเสียหายแก่ตน

คดีมีประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาว่า *เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีกรณีปฏิเสธการจดทะเบียนขายที่ดินหรือไม่ ? โดยมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาก่อนว่า การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดใช้ดุลพินิจปฏิเสธการจดทะเบียนขายที่ดิน ด้วยเหตุที่หนังสือมอบอำนาจไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ทราบถึงเจตนาที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีได้ว่า มีความประสงค์ขายที่ดินโฉนดที่ดินแปลงใด เพียงใด นั้นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?*

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การมอบอำนาจให้ทำ**นิติกรรมขายที่ดินเป็นเรื่องเฉพาะการ มิใช่เป็นการมอบอำนาจทั่วไป**ที่ตัวแทนหรือผู้รับมอบอำนาจจะจัดการแทนตัวการได้ทุกอย่าง ตัวแทนจึงย่อม**ทำแทนตัวการได้แต่เพียงในสิ่งที่จำเป็น**เพื่อให้เรื่องที่ตัวการได้มอบหมายนั้นสำเร็จลุล่วงไป ทั้งนี้ ตามมาตรา 800 และมาตรา 801 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

โดยที่**ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการมอบอำนาจให้ทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือกิจการอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2555** ข้อ 5 กำหนดว่า หนังสือมอบอำนาจให้ทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือกิจการอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ให้ใช้แบบพิมพ์หนังสือมอบอำนาจของกรมที่ดิน หรือหนังสือที่มีข้อความชัดเจนเพียงพอให้ทราบว่าเป็นการมอบอำนาจให้ผู้ใดทำอะไรเพียงใด เกี่ยวกับที่ดินแปลงใด หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างใด ทั้งนี้ ให้อยู่ในดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาว่าหนังสือมอบอำนาจดังกล่าวมีความชัดเจนเพียงพอหรือไม่ ข้อ 10 วรรคหนึ่ง กำหนดว่าการตรวจหนังสือมอบอำนาจ ให้พิจารณาโดยละเอียดรอบคอบในเรื่องดังต่อไปนี้ (1)... (3) ตรวจอำนาจในการมอบอำนาจให้ทำกิจการใดเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาโดยเคร่งครัดตามตัวอักษร เว้นแต่ในกรณีที่ผู้มอบอำนาจขอทำนิติกรรมเพื่อจะได้มาซึ่งสิทธิอันใดอันหนึ่ง หรือเพื่อให้หลุดพ้นจากหน้าที่อันใดอันหนึ่ง แม้จะมีข้อความไม่ชัดแจ้งบ้างก็อาจพิจารณาดำเนินการให้ได้ ซึ่งแล้วแต่ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นราย ๆ ไป เช่น ผู้มอบอำนาจเป็นฝ่ายที่รับให้โดยเสน่หาไม่มีภาระผูกพัน หรือเป็นฝ่ายไถ่ถอนจำนองหรือไถ่ถอนจากการขายฝาก เป็นต้น ...

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในวันที่ **9 กันยายน 2565** นายสองและนางสาวสามได้ยื่นคำขอจดทะเบียนไถ่ถอนจำนองที่ดินรวม 4 โฉนด และขายที่ดินดังกล่าว โดยนางสาวสามได้ยื่นหนังสือมอบอำนาจ

ฉบับที่ผู้ฟ้องคดีให้ตนดำเนินการแทนในเรื่องดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้หนังสือมอบอำนาจจะมีการระบุชื่อเรื่อง **"ไถ่ถอนจำนองรวม 4 โฉนด และขาย"** แต่ในส่วนข้อความผู้มีอำนาจจัดการแทน กลับระบุไว้เพียงว่า **"ไถ่ถอนจากการจำนองที่ดินแปลงเครื่องหมายข้างบนนี้ตามสัญญาจำนอง ตลอดจนให้ถ้อยคำต่าง ๆ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่"** โดย**ไม่ได้ระบุให้นางสาวสามจัดการแทนในเรื่องขายที่ดินแต่อย่างใด**

ข้อความดังกล่าวจึง**ไม่มีความชัดเจนเพียงพอให้ทราบว่าเป็นการมอบอำนาจเรื่องขายที่ดินโฉนดที่ดินแปลงใด และขายให้แก่ผู้ใด**ตามข้อ 5 ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการมอบอำนาจให้ทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือกิจการอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2555 พนักงานเจ้าหน้าที่จึงดำเนินการเฉพาะเรื่องไถ่ถอนที่ดินจากจำนองให้แก่นางสาวสามตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี อันเป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่**ได้พิจารณาข้อความในหนังสือมอบอำนาจโดยละเอียดรอบคอบและเคร่งครัดตามตัวอักษร**ตามข้อ 10 วรรคหนึ่ง (3) แห่งระเบียบเดียวกันแล้ว ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด**ปฏิเสธการจดทะเบียนขายที่ดิน**ด้วยเหตุหนังสือมอบอำนาจไม่ชัดเจนเพียงพอ จึงเป็นการใช้**ดุลพินิจที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติ**ที่กรมที่ดินกำหนดไว้ จึงเป็น**การกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย**แล้ว

ทั้งนี้ กรณีที่จะเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้นั้น จะต้องครบองค์ประกอบ 3 ประการ กล่าวคือ 1. ต้องมีการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของบุคคลด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ 2. เป็นการกระทำหรืองดเว้นการกระทำโดยผิดกฎหมาย และ 3. การกระทำหรืองดเว้นการกระทำเช่นว่านั้นจะต้องก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น ***เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า*** การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดปฏิเสธการจดทะเบียนขายที่ดินเป็นการกระทำ**ที่ชอบด้วยกฎหมาย** ประกอบกับต่อมาผู้ฟ้องคดีและนายสี่ (ผู้จะซื้อที่ดินรายเดิม) ได้เดินทางไปยื่นคำขอจดทะเบียนขายที่ดินด้วยตนเอง และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดได้จดทะเบียนขายที่ดินให้แล้ว ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดปฏิเสธการจดทะเบียนขายที่ดินเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2565 จึงไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายโดยเสียโอกาสในการขายที่ดินแต่อย่างใด อันไม่ครบองค์ประกอบที่จะถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิด

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้**ยกฟ้อง** *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 850/2569)*

สรุปได้ว่า *... การมอบอำนาจให้ตัวแทนทำนิติกรรมประเภทไถ่ถอนจำนองและขายที่ดินถือเป็นเรื่องเฉพาะการ มิใช่เป็นการมอบอำนาจทั่วไป ตัวแทนย่อมทำแทนตัวการได้แต่เพียงในสิ่งที่จำเป็นเพื่อให้เรื่องที่ตัวการได้มอบหมายนั้นสำเร็จลุล่วงไป ผู้มอบอำนาจจึงต้องเขียนข้อความหรือระบุเรื่องที่มอบอำนาจให้ดำเนินการโดยละเอียดและชัดเจน โดยกรณีการมอบอำนาจให้ขายที่ดิน ต้องระบุการให้อำนาจผู้ใดขายที่ดิน ระบุเลขที่โฉนดที่ดินที่จะขาย ระบุชื่อ-นามสกุลของผู้ซื้ออย่างเจาะจง เป็นต้น เพราะเจ้าพนักงานที่ดินจะพิจารณาข้อความในหนังสือมอบอำนาจโดยละเอียดและเคร่งครัด*

(ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองได้ที่ "สายด่วนศาลปกครอง 1355")

****