

มอบอำนาจให้ไปรังวัดแต่กลับอุทิสที่ดินให้ราชการ ... มีผลผูกพันหรือไม่ ?

โดย นายปกครอง

สภาพสังคมที่มีความเร่งรีบ การจราจรที่ติดขัด หรืออาจติดภารกิจสำคัญ การมอบอำนาจให้ตัวแทนกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดแทน โดยที่ผู้มอบอำนาจไม่ต้องไปดำเนินการด้วยตนเอง จึงเป็นทางเลือกที่อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มอบอำนาจ แต่ก็มีข้อพึงระวังในการมอบอำนาจที่ตัวแทนอาจไปกระทำการเกินกว่าความประสงค์หรือเกินอำนาจที่ได้รับมอบหมาย จนก่อให้เกิดปัญหาตามมาภายหลังได้ ซึ่งโดยหลักทั่วไปแล้ว ตัวการ (ผู้มอบอำนาจ) ย่อมไม่ผูกพันต่อบุคคลภายนอกในการที่ตัวแทน (ผู้รับมอบอำนาจ) กระทำการเกินอำนาจที่ตนได้รับมอบหมายไว้

สำหรับอุทาหรณ์จากคดีปกครองที่นำมาคุยกันวันนี้ ก็เป็นกรณีที่ตัวแทนกระทำการเกินอำนาจที่ได้รับมอบหมาย โดยตัวการได้มอบอำนาจให้ตัวแทนไปยื่นคำขอรังวัดสอบเขตที่ดินและให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ปรากฏว่าตัวแทนได้ให้ถ้อยคำต่อช่างรังวัดว่ามีความประสงค์อุทิสที่ดินบางส่วนให้เป็นทางสาธารณประโยชน์

จึงมีคำถามที่น่าสนใจตามมาว่า การที่ผู้รับมอบอำนาจได้แสดงความประสงค์ต่อช่างรังวัดในการอุทิสที่ดินบางส่วนให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ อันเป็นการกระทำเกินอำนาจที่ได้รับมอบหมาย จะถือเป็นการแสดงเจตนาแทนผู้มอบอำนาจและมีผลผูกพันต่อหน่วยงานราชการที่สร้างถนนสาธารณะหรือไม่ ?

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยได้มอบอำนาจให้นายกรไปยื่นคำขอรังวัดสอบเขตที่ดินและให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยในการรังวัดสอบเขตที่ดิน นายกรได้ให้ถ้อยคำต่อช่างรังวัดว่ามีความประสงค์อุทิสที่ดินบางส่วนให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ และช่างรังวัดได้ทำการรังวัดแบ่งหักที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดให้เป็นทางสาธารณประโยชน์

ต่อมา สำนักงานที่ดินจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดให้ไปดำเนินการจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดจึงยื่นขอรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดินอีกครั้ง แต่ผู้แทนนายอำเภอและผู้แทนนายก อบต. ได้คัดค้านการรังวัดที่ดินที่พิพาท โดยเห็นว่านายกรผู้ได้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้แสดงเจตนาที่ดินพิพาทให้เป็นทางสาธารณประโยชน์แล้ว การก่อสร้างถนนของ อบต. จึงเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ได้รุกรานที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด

พนักงานที่ดินจังหวัดจึงดำเนินการสอบสวนไกล่เกลี่ยตามมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ก็ไม่สามารถตกลงกันได้จึงแจ้งให้คู่กรณีไปฟ้องศาล ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดจึงยื่นฟ้อง อบต. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครอง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดกลับคืนสู่สภาพเดิม หากไม่สามารถกลับคืนสภาพเดิมได้ให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คดีจึงมีประเด็นพิจารณาว่า การก่อสร้างถนนของ อบต. เป็นก่อสร้างรุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดหรือไม่ และการกระทำของผู้รับมอบอำนาจในการอุทิสที่ดินดังกล่าวมีผลผูกพัน อบต. หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือมอบอำนาจให้นายกรไปยื่นคำขอรังวัดสอบเขตที่ดินระบุว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้มอบอำนาจให้นายกรเป็นผู้มีอำนาจจัดการขอรังวัดสอบเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยนำช่างทำการรังวัดปักหลักเขตที่ดินและรับรองแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี ถ้าทำการรังวัดแล้วได้รูปแผนที่หรือเนื้อที่ต่างจากเดิมให้มีอำนาจยินยอมให้แก่ไชรูปแผนที่ เนื้อที่ หมายเลขหลักเขตในโฉนดที่ดินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง แก้อำนาจ (ถ้ามี) วางและรับเงินมัดจำรังวัดที่เหลือคืน รับโฉนดที่ดิน ตลอดจนให้ถ้อยคำต่าง ๆ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งให้รับรองสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ด้วย

จากข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดมอบอำนาจให้นายกรไปดำเนินการยื่นคำขอเฉพาะที่เกี่ยวกับการรังวัดสอบเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด โดยมีได้หมายความว่าให้การให้อำนาจในการแก้ไขคำขอรังวัดสอบเขตที่ดิน โดยเพิ่มคำขอใหม่เป็นการอุทิสที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ นอกจากนี้ เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปดำเนินการจดทะเบียน

แบ่งหักที่สาธารณประโยชน์ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้ฟ้องคดีก็มีได้ไปดำเนินการ จึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงเจตนายินยอมให้นายกรแบ่งหักที่ดินของตนให้เป็นทางสาธารณประโยชน์แต่อย่างใด

ดังนั้น การที่นายกรแก้ไขคำขอรังวัดสอบเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยเพิ่มคำขอใหม่ เป็นการอุทธรณ์ที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ จึงมิใช่การกระทำในสิ่งที่จำเป็นเพื่อให้เกิดการรังวัดสอบเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีสำเร็จลุล่วงไป และมีใช้การทำการตามคำสั่งแสดงออกชัดหรือโดยปริยายของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๘๐๐ และมาตรา ๘๐๗ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจที่ผู้ฟ้องคดีมอบหมาย ที่ดินส่วนดังกล่าวจึงยังไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด

แม้การก่อสร้างทางจะเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่อาจกระทำในทางที่เป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจได้ เมื่อการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๐๒/๒๕๖๓)

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดคดีดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการวินิจฉัยว่า ตัวแทนกระทำการเกินอำนาจที่ได้รับมอบหมายหรือไม่ ต้องพิจารณาจากข้อความในหนังสือมอบอำนาจเป็นสำคัญ เมื่อข้อความในหนังสือดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าเป็นการมอบอำนาจโดยมุ่งหมายให้ตัวแทนไปดำเนินการยื่นคำขอเกี่ยวกับการรังวัดสอบเขตที่ดิน ซึ่งไม่รวมถึงการให้อำนาจในการอุทธรณ์ที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ และไม่ใช่อำนาจที่จะทำให้การรังวัดสอบเขตที่ดินสำเร็จลุล่วง การกระทำของตัวแทนดังกล่าว จึงเป็นการกระทำเกินอำนาจที่ได้รับมอบหมาย ย่อมไม่มีผลผูกพันในการอุทธรณ์ที่ดิน หน่วยงานของรัฐจึงไม่มีสิทธิเข้าไปก่อสร้างถนนในที่ดินบริเวณที่พิพาท โดยไม่เวนคืนหรือซื้อที่ดินได้ครับ

ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕