

สัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นายสมภาพ ชาติรินรานนท์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2541

ISBN 974-332-182-9

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CONTRACT FOR THE CO-OPERATION OF THE LOCAL
ADMINISTRATIVE ORGAN

SOMPHOP TATREENARANON

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

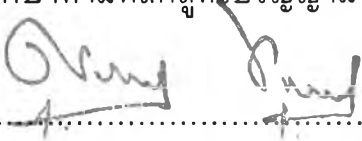
Chulalongkorn University

Academic year 1998


ISBN 974-332-182-9

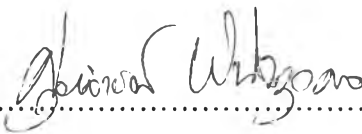
หัวข้อวิทยานิพนธ์ สัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
โดย นายสมภพ ชาติรินรานนท์
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ พิณีจภูวดล
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม รองศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์

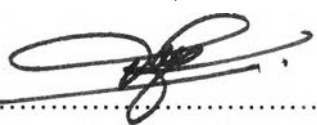
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

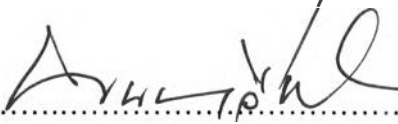

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ นายแพทย์ศุภวัฒน์ ชุตินวงศ์)

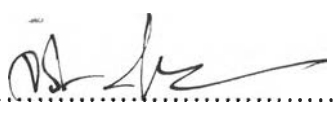
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีจภูวดล)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พนม เอี่ยมประยูร)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา)

สมภพ ชาติรินรานนท์ : สัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
อ.ที่ปรึกษา ผศ.ดร.ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล, อ.ที่ปรึกษาร่วม : รศ.ดร.สมคิด
เลิศไพฑูรย์, 87 หน้า . ISBN 974-332-182-9

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ แต่ถึงกระนั้นจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคลตามความเหมาะสมแก่ท้องถิ่นซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างกัน และการกระทำความตกลงอาจอยู่ในรูปของการจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดทำบริการสาธารณะ

อนึ่ง สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาที่มีหลักการพื้นฐานอันเกี่ยวข้องกับนิติกรรมและสัญญาทางแพ่ง ซึ่งสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคของคู่สัญญา และนอกจากนั้น ยังได้รับการพิจารณาว่าเป็นสัญญาทางปกครอง ที่วางอยู่บนพื้นฐานของการใช้อำนาจอรัฐ (นิติกรรมทางปกครอง) ภายใต้หลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนารวมทั้งหลักความเสมอภาคของคู่สัญญา มาพิจารณา รูปแบบของสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตกลงร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการจัดซื้อจัดจ้าง การร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ตลอดจนการจัดทำข้อตกลงกันในเรื่องการใช้อำนาจอรัฐ ดังนั้น การจัดทำสัญญาร่วมมือในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทยย่อมจะอำนวยความสะดวกต่อการบริหารท้องถิ่นเป็นอย่างมาก จึงสมควรพิจารณากำหนดบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาควิชา
สาขาวิชา
ปีการศึกษา

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C870621 : MAJOR LAW

KEY WORD:

CONTRACT/LOCAL ADMINISTRATIVE

SOMPORN TATREENARANON ; CONTRACT FOR THE CO-OPERATION OF THE LOCAL ADMINISTRATIVE ORGAN. THESIS ADVISOR ; ASSIST. PROF.SUPALAK PINITPUVADOL, Ph.D. THESIS CO-ADVISOR ; ASSOC. PROF. SOMKID LERTPITUN, Ph.D. 87 pp. ISBN 974-332-182-9

Local administrative organ are independence justice person responsible for providing public service within their areas. So, the financial and personnel system of each local administrative is different from the other, depending on special characteristic of each community. However there are many kinds of public services in which the best service will come from the co-operation between local administrative organ. Therefore in many cases, local administrative organ do contract to provide public service together in form of contract for the co-operation of the local administrative organ.

In the writer's view, even through in one sense the contract for the co-operation of the local administrative seems to be private contract since it base on the principal of equality of the parties to the contract. In contrast, it is clearly seen that the core concept of this kind of contract is the co-operation between the two or more public organs responsible for providing public service, and the ultimate goal of this contract is not difference from any other public contract ; that is to provide public service. This kind of contract should therefore be classified to be public contract. In addition, because the co-operation contract play an important role for providing public service in each locality, it should therefore be subject to the provisions the law on local authorities.

ภาควิชา..... นิตยสาร
สาขาวิชา..... นิตยสาร
ปีการศึกษา..... ๒๕๕๑

ลายมือชื่อนิติกร..... น.พ. นิตยสาร
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนหวังว่าเรื่องที่คุณเขียนมีเจตนารมณ์จะจัดทำขึ้นนี้ และได้จัดทำไว้นี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พัฒนาก้าวหน้าเพื่อสร้างระบบประชาธิปไตยในระดับฐานล่างให้เข้มแข็งขึ้น ความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอขอบิให้ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ศุภลักษณ์ พิณิจฎาวดล ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและรองศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม รวมไปถึงประธานและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ซึ่งให้ความเมตตาและความรู้แก่ผู้เขียนมาก

โดยที่บิดาและมารดาของผู้เขียนได้ให้กำลังใจ กำลังทรัพย์แก่ผู้เขียนเป็นอย่างมาก ผู้เขียนขอขอบพระคุณบุญคุณของท่านทั้งสองอย่างมาก และจะขอจดจำและทดแทนพระคุณของท่านทั้งสองนี้ตลอดไป

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณผู้บังคับบัญชา เพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และคุณกานดา พุกเกษม คุณรุ่งสุรีย์ ภูติจินดานันท์ ผู้จัดพิมพ์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ที่ช่วยสนับสนุน และให้เวลาแก่ผู้เขียนมาลำดับมา โดยเฉพาะคุณอัญชลิตา กองอรรถ คุณสัมฤทธิ์ อ่อนคำ คุณตรีทศ นิโครธางกูร ที่ช่วยเหลือผู้เขียนให้สามารถจัดทำวิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลงได้

ในส่วนความบกพร่องของวิทยานิพนธ์นี้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ายังมีมาก ผู้เขียนขอยอมรับแต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทนำ.....	1
ภาคที่ 1 ข้อความคิดว่าด้วยสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	5
บทที่ 1 แนวความคิดพื้นฐานที่เกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	5
1.1 หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	5
1.1.1 หลักอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	5
1.1.2 หลักความเสมอภาคกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	6
1.2 เหตุผลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการร่วมมือเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ.....	7
1.2.1 ความต่อเนื่องของพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	7
1.2.2 ข้อจำกัดด้านเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	7
1.2.3 ข้อจำกัดด้านเทคนิคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	8
1.2.4 ข้อจำกัดด้านบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	8
1.3 วิธีการของความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	8
1.3.1 ความร่วมมือโดยไม่มี การจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นมา.....	9

1.3.1.1 ความร่วมมือโดยทั่ว ๆ ไป ที่ไม่มีการจัดทำสัญญา.....	9
1.3.1.2 ความร่วมมือโดยการจัดทำเป็นสัญญาความร่วมมือ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	9
1.3.2 ความร่วมมือโดยการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นมา.....	10
1.3.2.1 การจัดตั้งสหการ.....	10
1.3.2.2 การจัดตั้งบริษัทจำกัด.....	10
บทที่ 2 สัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งของ สัญญาทางปกครอง.....	11
2.1 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง.....	11
2.2 การพัฒนาแนวความคิดทั่วไปของสัญญาทางปกครองจาก หลักการพื้นฐาน.....	12
2.2.1 การพัฒนาแนวคิดทั่วไปของสัญญาทางปกครองจากหลักการ พื้นฐานของนิติกรรมทางแพ่ง.....	12
2.2.2 การพัฒนาแนวความคิดทั่วไปของสัญญาทางปกครองจาก หลักการพื้นฐานของนิติกรรมทางปกครอง.....	16
2.2.3 การพัฒนาแนวคิดทั่วไปของสัญญาทางปกครองจากหลักการ พื้นฐานของสัญญาทางแพ่ง.....	17
1. หลักการพื้นฐานของสัญญาทางแพ่ง.....	18
1.1 หลักพื้นฐานของหลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา.....	18
1.2 ขอบเขตในเรื่องเสรีภาพแห่งการแสดงเจตนาและ ศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา.....	19
1.3 สภาพของสัญญาทางแพ่งในปัจจุบัน.....	19
1.4 นิติสัมพันธ์ของสัญญาในปัจจุบัน.....	20
1.4.1 การขยายขอบเขตของผลบังคับสัญญา.....	20
1.4.2 การแบ่งประเภทของสัญญา.....	20
1.4.3 ลักษณะความไม่เสมอภาคของคู่สัญญา ในปัจจุบัน.....	21

2.3	หลักการพื้นฐานของสัญญาทางปกครอง.....	23
2.3.1	หลักการจัดทำบริการสาธารณะ.....	24
2.3.2	การจัดทำบริการสาธารณะโดยรูปแบบของสัญญา ฝ่ายปกครอง.....	25
2.4	ลักษณะของสัญญาของฝ่ายปกครอง.....	26
2.5	หลักเกณฑ์ในการพิจารณาข้อแตกต่างระหว่างสัญญาทางปกครอง กับสัญญาของฝ่ายปกครองที่เป็นไปตามกฎหมายเอกชน.....	27
2.5.1	กรณีที่เป็นสัญญาทางปกครองโดยได้มีกฎหมายไว้.....	28
2.5.2	กรณีที่ศาลวางกฎเกณฑ์ในการพิจารณา.....	28
	1. กรณีของสัญญาที่คู่สัญญาต่างถ้าเป็นนิติบุคคลมหาชน ด้วยกัน.....	28
	2. กรณีของสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชน และคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเป็นบุคคลเอกชน.....	29
2.1	ข้อสัญญาที่เป็นลักษณะพิเศษของสัญญาทาง ปกครอง.....	29
2.2	หลักเกณฑ์ของสัญญาทางปกครองเพราะวัตถุประสงค์แห่ง สัญญานั้น.....	31
2.3	สัญญาที่เป็นสัญญาทางปกครองโดยผลของระบบ สัญญา.....	33
3.	กรณีของสัญญาที่คู่สัญญาต่างก็เป็นบุคคลเอกชน ด้วยกัน.....	33
บทที่ 3	สาระที่สำคัญของสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น.....	34
3.1	หลักการทั่วไปของสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น.....	34
3.2	การจัดทำบริการสาธารณะโดยวิธีการจัดทำเป็นสัญญาร่วมมือ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	36

3.3	ลักษณะทั่วไปของสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น....	38
3.4	การพิจารณาด้านรูปแบบของสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	40
3.5	การพิจารณาในด้านวัตถุประสงค์ของสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	43
3.6	การพิจารณาในด้านเนื้อหาความร่วมมือระหว่างสัญญาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	45
ภาค 2	สัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	48
บทที่ 4.	การจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	48
4.1	แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดทำสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	48
4.2	ลักษณะของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	54
4.2.1	กฎหมายที่บัญญัติให้การทำกิจการนอกเขตเพื่อร่วมมือจัดทำกิจการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ชัดเจน.....	55
	ก. ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.....	55
	ข. ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495.....	59
	ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521.....	60
	ง. ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.....	61
	จ. ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.....	63

4.2.2 กฎหมายที่บัญญัติให้การทำกิจการนอกเขตเพื่อ ร่วมมือจัดทำกิจการร่วมกันระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีความชัดเจน.....	65
ก. ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.....	65
4.2.3 ระเบียบว่าด้วยการพัสดุที่บัญญัติไว้ไม่อำนวยความสะดวก ร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	68
 บทที่ 5. ปัญหาและแนวทางการจัดสัญญาร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในประเทศไทย.....	71
5.1 ปัญหาเนื่องจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติที่ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำสัญญาร่วมมีระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้.....	72
5.1.1 แนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น.....	73
5.1.1.1 การแก้ไขในเรื่องอำนาจในการจัดทำ กิจการร่วมกันเพื่อจัดทำสัญญาร่วมมีระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	73
ก. การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496.....	73
ข. การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ สุขาภิบาล พ.ศ. 2495.....	73
ค. การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.....	73
ง. การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521.....	74
จ. การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร บริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.....	75

5.1.2 การแก้ไขในเรื่องเงื่อนไขและข้อจำกัดในการจัดทำกิจการ นอกเขตร่วมกันเพื่อให้จัดทำสัญญาร่วมมีระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น.....	76
5.1.3 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนของการจัดทำสัญญา ร่วมมีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	78
5.2 ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากปัญหาภายในท้องถิ่น.....	79
5.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอในการ จัดทำบริการสาธารณะ.....	79
5.2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ สัญญาร่วมมีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	81
5.3 ปัญหาผู้บริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสานงานกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียงน้อย.....	81
5.4 ปัญหาเกิดขึ้นจากรัฐเข้าไปดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น.....	82
บทที่ 6 สรุป.....	83
รายการอ้างอิง.....	85
ประวัติผู้เขียน.....	87