

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การมอบอำนาจให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้อนุญาต
ตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑

กระทรวงสาธารณสุข ได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๗๐๒.๐๖/๔๙๖ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงสาธารณสุขโดยกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ในการกำกับดูแลสถานพยาบาลเอกชนทั่วประเทศซึ่งมีจำนวนมาก โดยในปี ๒๕๔๕ มีคลินิกจำนวน ๑๔,๘๓๗ แห่ง และโรงพยาบาลจำนวน ๔๐๕ แห่ง การดำเนินการในส่วนภูมิภาคกระทรวงสาธารณสุขได้มอบอำนาจให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล และเป็นผู้อนุญาตเฉพาะสถานพยาบาลประเภทไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน (คลินิก) ส่วนสถานพยาบาลประเภทรับผู้ป่วยไว้ค้างคืน (โรงพยาบาล) และประเภทที่ไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน (คลินิก) ในกรุงเทพมหานคร กรมสนับสนุนบริการสุขภาพโดยกองการประกอบโรคศิลปะเป็นผู้กำกับดูแลและเป็นผู้อนุญาต ในการดำเนินการในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีจำนวนสถานพยาบาลมากกว่าจังหวัดอื่น คือ คลินิกจำนวน ๓,๘๙๕ แห่ง และโรงพยาบาลเอกชนจำนวน ๑๑๐ แห่ง การตรวจลักษณะของสถานพยาบาลประเภทไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน (คลินิก) ก่อนออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลและใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล กรมสนับสนุนบริการสุขภาพได้มีการประสานกับกรุงเทพมหานครให้ตั้งผู้เชี่ยวชาญมาร่วมตรวจในแต่ละเขตมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นเพียงการร่วมตรวจก่อนออกใบอนุญาต มิได้เป็นการกำกับดูแล

กระทรวงสาธารณสุขพิจารณาแล้ว เห็นว่า เนื่องจากจำนวนสถานพยาบาลประเภทไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน (คลินิก) ในเขตกรุงเทพมหานครมีการขออนุญาตเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี การอนุญาตและการกำกับดูแลโดยกรมสนับสนุนบริการสุขภาพอาจไม่สามารถสนองต่อความต้องการของผู้ที่ขออนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น เพื่อประโยชน์ของผู้ประกอบกิจการสถานพยาบาล กระทรวงสาธารณสุขจึงเห็นว่า ควรมีการมอบอำนาจและหน้าที่ในการอนุญาตและกำกับดูแลเฉพาะสถานพยาบาลประเภทไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน (คลินิก) ที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้อนุญาตและกำกับดูแล ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วย โดยดำเนินการดังกล่าว กระทรวงสาธารณสุขขอหารือประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. กระทรวงสาธารณสุขจะทำการมอบอำนาจและหน้าที่ในการอนุญาตและกำกับดูแลเฉพาะสถานพยาบาลประเภทไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครให้แก่กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการแทน ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้หรือไม่ อย่างไร

๒. กระทรวงสาธารณสุขจะแต่งตั้งข้าราชการของกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามที่ได้มีการมอบอำนาจและหน้าที่ให้แก่กรุงเทพมหานครได้หรือไม่ อย่างไร

๓. ภายหลังจากการมอบอำนาจและหน้าที่ให้แก่กรุงเทพมหานครตามข้อ ๑ กระทรวงสาธารณสุขโดยกรมสนับสนุนบริการสุขภาพจะยังมีอำนาจและหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร (สำนักอนามัย) แล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า กระทรวงสาธารณสุขจะทำการมอบอำนาจและหน้าที่ในการอนุญาตและกำกับดูแลเฉพาะสถานพยาบาลประเภทไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครให้แก่กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการแทน ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้หรือไม่ อย่างไร นั้นเห็นว่า มาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้นิยามคำว่า “ผู้อนุญาต” หมายความว่า ปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือผู้ที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขมอบหมาย เป็นกรณีมีกฎหมายกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้แล้ว และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามมาตรา ๘๙ (๑๖)^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบกับมาตรา ๑๘^๓ มาตรา ๑๖ (๑๙)^๔ และมาตรา ๑๗ (๑๙)^๕ แห่ง

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้อนุญาต” หมายความว่า ปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือผู้ที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขมอบหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๘๙ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๖) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๑๘ ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ปรากฏว่าได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนซึ่งครอบคลุมในเรื่องการสาธารณสุขและการรักษาพยาบาลด้วย ดังนั้น กรณีตามที่หารือมานี้ ปลัดกระทรวงสาธารณสุขในฐานะผู้อนุญาตตามมาตรา ๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ อาจมอบอำนาจในเรื่องการอนุญาตและการกำกับดูแลสถานพยาบาลประเภทที่ไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน ให้แก่กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการแทนได้

ประเด็นที่สอง ที่ว่า กระทรวงสาธารณสุขจะแต่งตั้งข้าราชการของกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามที่ได้มีการมอบอำนาจและหน้าที่ให้แก่กรุงเทพมหานครได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่ามาตรา ๖^๗ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และมาตรา ๔^๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้นิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นผู้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น กรณีตามที่หารือมานี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจึงมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการของกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อให้เป็นผู้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้

^๔ มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๙) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๑๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๙) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗ มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นตลอดจนออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นผู้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ประเด็นที่สาม ที่ว่า ภายหลังจากการมอบอำนาจและหน้าที่ให้แก่ กรุงเทพมหานครตามข้อ ๑ กระทรวงสาธารณสุขโดยกรมสนับสนุนบริการสุขภาพจะยังมีอำนาจ และหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า การมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการเป็นการกระจายความรับผิดชอบและการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้งานของราชการมีความคล่องตัว สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้โดยรวดเร็วและมี ประสิทธิภาพ ดังนั้น กรณีตามที่หารือมานี้ กระทรวงสาธารณสุขยังคงมีอำนาจและหน้าที่ในการ ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๗