

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการสถานพยาบาล
ตามกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๕

กระทรวงสาธารณสุข ได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๗๐๒.๐๖/๗๓๑ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงสาธารณสุขได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยมีหลักการเพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขอและการออกใบอนุญาต การขอต่ออายุใบอนุญาตและการอนุญาต และการขอและการออกใบแทนใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล ซึ่งต่อมาเครือข่ายทันตแพทย์เพื่อพัฒนาวิชาชีพได้มีหนังสือเพื่อขอให้กระทรวงสาธารณสุขพิจารณาทบทวนกฎกระทรวงดังกล่าว โดยเสนอให้ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลสามารที่จะเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลประเภทที่ไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน (คลินิก) ได้สองแห่งโดยเปิดให้บริการเวลาซ้ำซ้อนกันได้ และไม่จำเป็นต้องอยู่ตลอดเวลาที่เปิดให้บริการถ้าหากผู้ดำเนินการสามารถที่จะบริหารจัดการสถานพยาบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และดูแลรับผิดชอบคลินิกของตนในแต่ละแห่งไม่ให้เกิดความผิดพลาดโดยปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือจัดให้มีผู้ประกอบวิชาชีพอยู่ปฏิบัติงานประจำในช่วงเวลาที่ผู้ดำเนินการไม่อยู่

กระทรวงสาธารณสุขจึงได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอที่ประชุมคณะอนุกรรมการร่างกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวงตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลเพื่อพิจารณา ซึ่งที่ประชุมเห็นว่า พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้ให้อำนาจในการกำหนดรายละเอียดการพิจารณาของผู้อนุญาตสำหรับการขออนุญาตและการออกใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล ดังนั้น บทบัญญัติในข้อ ๓ วรรคสอง ของกฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งกำหนดกรณีและผู้ขอรับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลปฏิบัติงานอื่นอยู่แล้ว ต้องมีเวลาที่ปฏิบัติงานในสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนในเวลาราชการไม่น้อยกว่าสี่สิบ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และข้อ ๔ ของกฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งกำหนดให้การพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลนั้น ผู้อนุญาตต้องพิจารณาว่า วัน เวลาที่ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลจะต้องไม่ซ้ำซ้อนกับวัน เวลา ที่ผู้นั้นได้รับอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลอื่นไว้แล้ว หรือต้องไม่ซ้ำซ้อนกับวัน เวลา ที่ผู้นั้นเป็นผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลอื่น หรือไม่ซ้ำซ้อนกับวัน เวลา ที่ผู้นั้นปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นนั้น อาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าเป็นการออกกฎกระทรวงโดยมิชอบหรือไม่

ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ) ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรณีที่ข้อหาหรือมานี้เป็นกรณีเกี่ยวกับผู้ดำเนินการสถานพยาบาลประเภทที่ไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน (คลินิก) ประสงค์จะเป็นผู้ดำเนินการทั้งสองแห่งโดยเปิดให้บริการซ้ำซ้อนกัน ซึ่งข้อ ๓ วรรคสอง และข้อ ๔ ของกฎกระทรวงดังกล่าวไม่ได้อำนวยความสะดวกให้กับข้าราชการซึ่งประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลของรัฐที่ประสงค์จะเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลเอกชนเพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ ประกอบกับปัจจุบันการที่จะควบคุมดูแลกิจการอย่างใกล้ชิดสามารถทำได้โดยใช้อุปกรณ์สื่อสารสมัยใหม่ เช่น การใช้โทรศัพท์มือถือเพื่อช่วยในการติดต่อสื่อสาร และหากสามารถเดินทางไปดูแลสถานพยาบาลภายในเวลาสองชั่วโมงได้ก็ไม่น่าจะสร้างความเสียหายให้กับผู้เข้ารับบริการ การกำหนดรายละเอียดตามกฎกระทรวงฯ ทำให้ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลที่ประสงค์จะดำเนินการสถานพยาบาลประเภทที่ไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนแห่งที่สองในเวลาที่ย้ำซ้อนกัน ไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งคณะอนุกรรมการร่างกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวงตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลเห็นว่า เป็นการกำหนดรายละเอียดเกินกว่าบทอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ไม่ได้กำหนดให้ออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดดังกล่าวไว้

กระทรวงสาธารณสุขจึงขอหารือว่า รายละเอียดที่กำหนดไว้ในข้อ ๓ วรรคสอง และข้อ ๔ ของกฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ เกินอำนาจที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงสาธารณสุขประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ) แล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลจะต้องจัดให้มีผู้ดำเนินการคนหนึ่ง เป็นผู้มีหน้าที่ควบคุม ดูแลและรับผิดชอบในการดำเนินการสถานพยาบาล โดยบุคคลที่จะได้รับอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลนั้น มาตรา ๒๔^๒ กำหนดคุณสมบัติไว้โดยชัดแจ้งว่า นอกจากจะต้องเป็นผู้

^๑ มาตรา ๒๓ ผู้รับอนุญาตต้องจัดให้มีผู้ดำเนินการคนหนึ่ง เป็นผู้มีหน้าที่ควบคุม ดูแลและรับผิดชอบในการดำเนินการสถานพยาบาล

^๒ มาตรา ๒๔ ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลของผู้อนุญาตจะต้องปรากฏว่าผู้ขอรับใบอนุญาต

(๑) เป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์ ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ หรือผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม แต่บุคคลเช่นนั้นจะได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ดำเนินการตามประเภทใด หรือสถานพยาบาลที่ให้บริการทางการแพทย์ใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๒) ไม่เป็นผู้ดำเนินการอยู่ก่อนแล้วสองแห่ง แต่ในกรณีที่เป็นผู้ดำเนินการประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนอยู่แล้วแห่งหนึ่ง จะอนุญาตให้เป็นผู้ดำเนินการประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนอีกแห่งหนึ่งไม่ได้

(๓) เป็นผู้ที่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด

ประกอบโรคศิลปะหรือผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องแล้ว จะต้องไม่เป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาล ประเภทที่ไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนอยู่ก่อนแล้วสองแห่ง หรือในกรณีที่ เป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาล ประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนแห่งหนึ่งแล้ว จะเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนอีกแห่งหนึ่งไม่ได้ นอกจากนั้นจะต้องเป็นผู้ที่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้ โดยใกล้ชิด แสดงให้เห็นว่ากฎหมายประสงค์ที่จะควบคุมให้ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลนอกจาก จะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในทางการแพทย์หรือวิชาชีพที่เกี่ยวข้องแล้วยังจะต้องเป็นผู้มี หน้าที่และความรับผิดชอบในการควบคุมดูแลสถานพยาบาลได้อย่างใกล้ชิด หากเกิดเหตุใดที่ทำให้ สถานพยาบาลไม่สามารถให้บริการได้ตามปกติ จะได้หาแนวทางแก้ไขได้ทันทั่วทั้ง ทำให้เกิด ประโยชน์แก่ผู้เข้ารับบริการและเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคอีกประการหนึ่งด้วย ดังจะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการไว้ในมาตรา ๓๔^๓ และมาตรา ๓๕^๔ สำหรับบทบัญญัติตามมาตรา ๒๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้ บุคคลที่จะดำเนินการสถานพยาบาลได้จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ

^๓ มาตรา ๓๔ ให้ผู้ดำเนินการมีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้

(๑) ควบคุมและดูแลมิให้ผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลประกอบวิชาชีพผิดไปจาก สาขา ชั้น หรือแผน ที่ผู้อนุญาตได้แจ้งไว้ใน การขอรับใบอนุญาต หรือมิให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่เป็นผู้ประกอบ วิชาชีพทำการประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาล

(๒) ควบคุมและดูแลให้ผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่า ด้วยการประกอบโรคศิลปะ กฎหมายว่าด้วยวิชาชีพเวชกรรม กฎหมายว่าด้วยวิชาชีพการพยาบาลและการผดุง ครรภ์ กฎหมายว่าด้วยวิชาชีพทันตกรรม หรือกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพเภสัชกรรม แล้วแต่กรณี

(๓) ควบคุมและดูแลมิให้มีการรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนเกินจำนวนเตียงตามที่กำหนดไว้ใน ใบอนุญาต เว้นแต่กรณีฉุกเฉินซึ่งหากไม่รับไว้ อาจเกิดอันตรายแก่ผู้ป่วย

(๔) ควบคุมดูแลสถานพยาบาลให้สะอาด เรียบร้อย ปลอดภัย และมีลักษณะอันเหมาะสม แก่การใช้เป็นสถานพยาบาล

^๔ มาตรา ๓๕ ให้ผู้อนุญาตและผู้ดำเนินการมีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกัน ดังนี้

(๑) จัดให้มีผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลตามวิชาชีพและจำนวนที่กำหนดใน กฎกระทรวงตลอดเวลาทำการ

(๒) จัดให้มีเครื่องมือ เครื่องใช้ ยา และเวชภัณฑ์ที่จำเป็นประจำสถานพยาบาลนั้น ตาม ชนิดที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๓) จัดให้มีและรายงานหลักฐานเกี่ยวกับผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลและผู้ป่วย และเอกสารอื่นที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โดย ต้องเก็บรักษาไว้ให้อยู่ในสภาพที่ตรวจสอบได้ไม่น้อยกว่าห้าปีนับแต่วันที่จัดทำ

(๔) ควบคุมและดูแลการประกอบกิจการสถานพยาบาลให้เป็นไปตามมาตรฐานการบริการ ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๑๕

^๕ มาตรา ๒๔ ห้ามมิให้บุคคลใดดำเนินการสถานพยาบาล เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต

การขอและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดใน กฎกระทรวง

และเงื่อนไขในการขอและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๒๕ (๒)^๖ และ (๓)^๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า การกำหนดรายละเอียดในกฎกระทรวงนั้นจะต้องคำนึงถึงขั้นตอนการขอและการออกใบอนุญาตสำหรับผู้ที่ประสงค์จะเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลประเภทที่ไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนแห่งแรกและประสงค์จะขอเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลแห่งที่สองด้วย นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงความสามารถของผู้ขอรับใบอนุญาตในการควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลทั้งสองแห่งอย่างใกล้ชิดควบคู่ไปด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามที่กระทรวงสาธารณสุขหรือมานั้นประสงค์จะให้พิจารณาถึงกรณีผู้ดำเนินการสถานพยาบาลประเภทที่ไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน (คลินิก) ซึ่งประสงค์จะเปิดให้บริการได้สองแห่งในเวลาที่ย้ายซ้อนกันโดยไม่จำเป็นต้องอยู่ตลอดเวลาที่เปิดให้บริการ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในข้อ ๓ วรรคสอง^๘ ของกฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้วจะเห็นได้ว่าเป็นกรณีของการปฏิบัติงานในสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนซึ่งไม่เกี่ยวกับกรณีที่หารือมา ดังนั้น จึงพิจารณาเฉพาะกรณีตามข้อ ๔^๙ ของกฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ เท่านั้นว่าเป็นการออกกฎกระทรวงเกินกว่าอำนาจตามที่พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๒๔ วรรคสอง^{๑๐} ประกอบกับมาตรา ๒๕^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายให้อำนาจผู้อนุญาตในการกำหนดเงื่อนไขอันสมควรไว้ในกฎกระทรวงสำหรับการพิจารณาอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาล โดยกฎกระทรวงนั้นจะต้องมีเนื้อหาที่สอดคล้องและไม่ขัดกับมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๒๕ (๓) ประสงค์ให้ผู้อนุญาตพิจารณาให้รอบคอบในการออกใบอนุญาตแก่ผู้ดำเนินการสถานพยาบาล โดยผู้อนุญาตจะต้องพิจารณาให้ได้ความว่าผู้ขอรับใบอนุญาตสามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด ซึ่งเป็นดุลยพินิจของผู้อนุญาตที่จะกำหนดว่ากรณีใดเป็นการควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้อย่างใกล้ชิด ดังนั้น การกำหนดให้ผู้อนุญาตพิจารณาวัน เวลาในการดำเนินการของสถานพยาบาลแห่งที่สองมิให้ซ้ำซ้อนกับวัน เวลาในการดำเนินการของสถานพยาบาลแห่งแรกที่ได้รับอนุญาตแล้วนั้น เป็นการให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาต

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๘ ข้อ ๓ ผู้ขอรับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลที่ได้ปฏิบัติงานอื่นอยู่แล้วให้แจ้งวันเวลาที่ปฏิบัติงานดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่ปฏิบัติงานอื่นอยู่แล้ว ต้องมีเวลาที่ปฏิบัติงานในสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนในเวลาราชการไม่น้อยกว่าสี่สัปดาห์ต่อสัปดาห์

^๙ ข้อ ๔ การพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล ผู้อนุญาตต้องพิจารณาว่าวัน เวลาที่ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล จะต้องไม่ซ้ำซ้อนกับวัน เวลา ที่ผู้นั้นได้รับอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลอื่นไว้แล้ว หรือต้องไม่ซ้ำซ้อนกับวัน เวลา ที่ผู้นั้นเป็นผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลอื่น หรือไม่ซ้ำซ้อนกับวัน เวลา ที่ผู้นั้นปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

แจ้งข้อมูลต่าง ๆ ให้ผู้อนุญาตทราบและพิจารณาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๕ (๓) ดังนั้น บทบัญญัติในข้อ ๔ ของกฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขสำหรับการออกใบอนุญาตเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นการออกกฎกระทรวงที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เกินกว่าอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๗