

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดตั้งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๘.๒/๑๒๔๔๙ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า ปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ได้ดำเนินการจัดตั้งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุข โดยซื้อกิจการโรงพยาบาลแล้วจ้างเอกชนมาบริหาร ซึ่งจะมียกเว้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มีแนวความคิดที่จะดำเนินการในลักษณะเช่นนี้อีกหลายแห่ง กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริการสาธารณสุข การจัดให้มีโรงพยาบาล และการป้องกันและระงับโรคติดต่อ โดยให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบเกี่ยวกับการคลัง การงบประมาณ การซื้อ การจ้าง ตลอดจนการพัสดุต่าง ๆ กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ ดำเนินการจัดให้มีโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุขเพื่อให้บริการประชาชนโดยส่วนรวม ตามอำนาจหน้าที่ได้ แต่เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการ ในเรื่องดังกล่าวเป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนจึงขอหารือดังนี้

๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งหรือจัดหาให้ได้มาซึ่งโรงพยาบาล หรือศูนย์บริการสาธารณสุข โดยการซื้อกิจการหรืออาคารของเอกชนแล้วดำเนินการจ้างเอกชน บริหาร ถือเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการ ได้หรือไม่

๒. หากเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว กระทรวงมหาดไทย สามารถออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างบริหารกิจการโรงพยาบาลหรือ ศูนย์บริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๙๘ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภูเก็ต) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดให้มีโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุข ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดได้ แต่ประเด็นที่หารือเกิดจากข้อสังเกตของกรรมการ ในคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยว่า ในกรณีที่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างโรงพยาบาลเอง แต่ซื้ออาคารและจ้างเอกชนบริหารกิจการ เช่น กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตซื้อที่ดินและอาคารของโรงพยาบาลร้างและจ้างโรงพยาบาลเอกชนให้เป็นผู้บริหารกิจการและเป็นผู้จัดหาแพทย์และพยาบาลของโรงพยาบาล โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพียงแต่ทำหน้าที่ควบคุมนโยบายของโรงพยาบาลและจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์เท่านั้น กรณีเช่นนี้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกระทำหรือไม่ เนื่องจากปัจจุบันมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายแห่งที่อยู่ระหว่างการดำเนินการจัดสร้างโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุขซึ่งอาจนำรูปแบบการจ้างเอกชนบริหารกิจการไปใช้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งหรือจัดหาให้ได้มาซึ่งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุข โดยการซื้อกิจการหรืออาคารของเอกชนแล้วดำเนินการจ้างเอกชนบริหาร ถือเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า การดำเนินการใด ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณากฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่นแล้วปรากฏว่า กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการจัดตั้งโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลอื่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ เช่น กรณีเทศบาลเมือง มาตรา ๕๓ (๔)^๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๗ และมาตรา ๕๔ (๕)^๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๑ กำหนดให้เทศบาลเมืองต้องจัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ และอาจดำเนินการให้มีและบำรุงโรงพยาบาลในเขตเทศบาลเมืองได้ และกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา ๔๕ (๘)^๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

^๑มาตรา ๕๓ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๔) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้

ฯลฯ

^๒มาตรา ๕๔ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๕) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล

ฯลฯ

^๓มาตรา ๔๕ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๘) จัดทำการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันได้มีกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้กิจการในการจัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาลเป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำ

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีหรือจัดตั้งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุขดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว การจัดให้ได้มาซึ่งสถานที่และอาคารของโรงพยาบาลย่อมกระทำได้ เพราะอาคารและสถานที่เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ้างบุคคลอื่นมาบริหารจัดการหรือดำเนินการกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำไม่ได้หรือไม่นั้น เห็นว่าในการจัดจ้างบุคคลอื่นมาบริหารจัดการหรือดำเนินการกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำนั้นอาจแยกได้เป็นสองลักษณะ กล่าวคือ ถ้ากิจการนั้นเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องกระทำเพื่ออำนวยความสะดวกหรือเพื่อให้การปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่สามารถดำเนินการไปได้โดยสะดวกหรือเป็นระเบียบเรียบร้อย เช่น การดูแลรักษาอาคารที่ทำการ การรักษาความปลอดภัยของที่ทำการ หรือการทำความสะอาดสถานที่ทำงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจ้างเหมาเอกชนหรือบุคคลใดให้มาดำเนินการให้ได้ ตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยได้เคยวางหลักเกณฑ์ไว้ในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๔๕๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑ แต่ในกรณีที่กิจการใดเป็นกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการประชาชน ย่อมเป็นภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการนั้นเอง ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจะมอบหมายให้เอกชนหรือบุคคลอื่นเป็นผู้ดำเนินการนั้นแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กระทำดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน” ตามบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการมอบหมายให้เอกชนไปลงทุนและดำเนินการและเรียกเก็บรายได้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ โดยมีเงื่อนไขกำหนดไว้หลายประการ เช่น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งในวรรคสามของมาตราดังกล่าวยังกำหนดให้สิทธิในการกระทำการดังกล่าวเป็นสิทธิเฉพาะตัวจะโอนไปไม่ได้

^๕มาตรา ๔๙ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้กระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

สิทธิในการกระทำการตามวรรคหนึ่ง เป็นสิทธิเฉพาะตัวจะโอนไปไม่ได้

นอกจากนั้น มาตรา ๔๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ยังได้บัญญัติให้ในกรณีที่หน้าที่ใดเป็นหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงจัดทำ แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่จัดทำ รัฐมนตรีจะสั่งให้ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำได้ก็แต่เฉพาะเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายได้ให้ความคุ้มครองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะปฏิบัติการกิจตามอำนาจหน้าที่ของตนด้วยตนเองไว้อย่างเข้มงวด ทั้งนี้ ตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๑^๖ ที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ

และมาตรา ๒๘๓ วรรคหนึ่งและวรรคสอง^๗ ที่บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้ทำสัญญามอบหมายการบริหารจัดการโรงพยาบาลให้แก่เอกชน โดยเอกชนเป็นผู้รับภาระในการบริหารโรงพยาบาลและรับผิดชอบในการให้การรักษาพยาบาลแก่ประชาชน จัดหาแพทย์ พยาบาล และบุคลากรที่เกี่ยวข้องอื่นมาดำเนินการ การดำเนินการดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการมอบหมายการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตให้แก่เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีใช่เป็นการมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรา ๔๙^๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ การดำเนินการของโรงพยาบาลจึงเป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต

^๕มาตรา ๔๗ กิจการใดเป็นกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงจัดทำตามอำนาจหน้าที่ ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่จัดทำ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการนั้นได้

ในกรณีที่ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการตามวรรคหนึ่ง ให้คิดค่าใช้จ่ายและค่าภาระต่าง ๆ ตามความเป็นจริงได้ตามอัตราและระยะเวลาที่เหมาะสม

^๖มาตรา ๒๘๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๗มาตรา ๒๘๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดการบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

กับบริษัทที่เข้ามาเป็นคู่สัญญา นอกจากนั้นการที่เอกชนเข้ามาบริหารกิจการย่อมมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร การดำเนินการเช่นนั้นจึงยากที่จะอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติตามระบบของการปกครองท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงไม่อาจกระทำได้ เพราะเป็นการนอกเหนือจากขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้

ประเด็นที่สอง เมื่อได้ให้ความเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจ้างเอกชนบริหารกิจการโรงพยาบาลได้ จึงไม่จำเป็นต้องตอบปัญหาในประเด็นที่สองอีก

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๕๖