

ศาลปกครองกับการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง :
ศึกษากรณีการควบคุมดูแลสถานพยาบาลเอกชน
ในประเทศไทย*

The Role of the Administrative Court on
Controlling the Administration: the Study on
the Supervision of the Private Hospitals in
Thailand.

นิรมัย พิศแข มั่นจิตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Niramai Phitkhae Manjit

Assistant Professor, Faculty of Law, Thammasat University

รับ 28 ธันวาคม 2562; แก้ไข 25 กุมภาพันธ์ 2562; ตอรับ 3 มีนาคม 2562

บทคัดย่อ

สถานพยาบาลเอกชนในประเทศไทยทั้งที่เป็นโรงพยาบาลและคลินิกต่างอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 กำหนด โดยมีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยงานหลักทำหน้าที่ควบคุมดูแลสถานพยาบาลเอกชนทุกแห่งในประเทศ

* บทความนี้ผู้เขียนสรุปความมาจากงานวิจัยเรื่อง “ศาลปกครองกับการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง: ศึกษากรณีการควบคุมดูแลสถานพยาบาลเอกชนในประเทศไทย” ซึ่งผู้เขียนได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประจำปี พ.ศ. 2561

ไทย อย่างไรก็ตามแม้กระทรวงสาธารณสุข กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะเป็นหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ก็ต้องเคารพและปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในฐานะเป็นฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจถูกควบคุมตรวจสอบการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยศาลปกครอง หลายสิบปีที่ผ่านมากระทรวงสาธารณสุข กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ และเจ้าหน้าที่รัฐ ถูกฟ้องร้องเป็นจำเลยต่อศาลปกครองเพียงแค่สิบกว่าคดีเท่านั้น ซึ่งถือว่ามีจำนวนคดีไม่มากนัก อย่างไรก็ตามในแต่ละคดีที่มีข้อพิพาทกันนั้นก็มักจะอยู่ในความสนใจของประชาชนและของสังคม จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจที่จะศึกษาค้นคว้าเชิงลึกเกี่ยวกับ หลักกฎหมาย ประเภทคดี และรายละเอียดของคดีต่างๆ ที่เกิดขึ้น อันจะก่อให้เกิดประโยชน์และความรู้ต่อวงวิชาการทั้งทางด้านกฎหมายปกครองและกฎหมายสุขภาพต่อไป

คำสำคัญ: สถานพยาบาลเอกชน, ศาลปกครอง, การควบคุมตรวจสอบ

Abstract

All private hospitals and clinics in Thailand are subject to the criteria and conditions prescribed by the Hospital Act 1998. Department of Health Service Support, Ministry of Public Health is the main public organization responsible to supervise of all private hospitals. Even though the Ministry of Public Health, Department of Health Service Support and the relevant authorities are government agencies, they must strictly respect and follow the relevant laws and regulations as the Administration, and may be controlled by the Administrative Court. For decades, the Ministry of Public Health, Department of Health Service Support and public authorities, were filed before the Administrative Court only about ten cases. However, in each case of dispute, it was in the interest of people and Thai society. Thus, it is interesting to study deeply the principle of laws, the type of cases and the details of each case. These will bring academic benefits and knowledge to administrative law and health law.

Keywords: private hospitals, administrative court, controlling

1. บทนำ

ในปัจจุบันได้มีการขออนุญาตก่อตั้งและขอเปิดสถานพยาบาลเอกชนขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขออนุญาตก่อตั้งสถานพยาบาลเอกชนในรูปแบบของการเปิดคลินิก แม้สถานพยาบาลเอกชนจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการสถานพยาบาลเช่นเดียวกับสถานพยาบาลของรัฐ แต่อย่างไรก็ดีการเข้าไปควบคุมตรวจสอบนโยบายและการบริหารงานภายในสถานพยาบาลเอกชนยังมีข้อจำกัดมากกว่าสถานพยาบาลของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้นโยบายและหลักเกณฑ์ต่างๆ อย่างเดียวกัน ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาสถานพยาบาลเอกชนหลายแห่งถูกตรวจสอบอันเนื่องมาจากการถูกร้องเรียนจากประชาชนที่เข้ารับบริการ และหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบสถานพยาบาล เพิกถอนใบอนุญาตดำเนินการสถานพยาบาล หรือปิดสถานพยาบาลแห่งนั้นเป็นการชั่วคราว การออกคำสั่งดังกล่าวสืบเนื่องมาจากผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลหรือผู้ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กฎหมายได้กำหนดไว้

นอกจากนี้ยังมีการฟ้องร้องคดีทางการแพทย์เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากโดยมีทั้งคดีที่ผู้รับบริการเป็นโจทก์นำคดีมาฟ้องต่อศาลและผู้ให้บริการเป็นโจทก์ เมื่อศึกษาตัวอย่างคดีที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ กรณีพบว่าหน่วยงานที่เข้ามาควบคุมตรวจสอบและใช้อำนาจตามกฎหมายในการควบคุมดูแลสถานพยาบาลมีอยู่ด้วยกันหลายหน่วยงาน อาทิ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ คณะกรรมการสถานพยาบาล กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น และยังพบอีกว่าการเสนอให้มีการระงับข้อพิพาททางการแพทย์นั้นปรากฏทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ในขณะที่ศาลปกครองเองได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ 119/2549 ไว้ว่าการให้บริการทางการแพทย์มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการใช้อำนาจทางปกครอง คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง พ.ศ. 2542 จึงไม่ใช่คดีปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจรับไว้พิจารณา

อย่างไรก็ตามมิใช่ว่าทุกคดีที่พิพาทกันในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือการรักษาทางการแพทย์และสาธารณสุขจะต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมเท่านั้น ในการควบคุมตรวจสอบสถานพยาบาลเอกชนที่ให้บริการแก่ประชาชนนั้นมีหลายหน่วยงานของรัฐที่เข้ามามีบทบาทและทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบมาตรฐานการให้บริการของสถานพยาบาลเอกชน การยื่นคำร้องหรือยื่นคำฟ้องเพื่อให้ดำเนินการตรวจสอบการให้บริการของสถานพยาบาลเอกชนจึงต้องพิจารณาเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และเขตอำนาจว่าอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่หน่วยงานใดหรืออยู่ภายใต้เขตอำนาจขององค์กรตุลาการใดบ้าง ทั้งนี้เป็นไปเพื่อให้ประชาชนได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการได้รับการรักษาที่ดี ได้มาตรฐาน และถูกต้องตามกฎหมายที่สุด

การค้นคว้าครั้งนี้เน้นการศึกษาบทบาทของศาลปกครองในฐานะองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่ดูแลสถานพยาบาลเอกชนว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนโดย

ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เน้นการศึกษาว่าที่ผ่านมาศาลปกครองได้มีบทบาทในการควบคุมฝ่ายปกครองในทางตรงและควบคุมสถานพยาบาลเอกชนอย่างไร ลักษณะหรือประเภหคดีที่เกี่ยวข้องกับสถานพยาบาลเอกชนใดบ้างที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองมากที่สุด

2. ความจำเป็นในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองและสถานพยาบาลเอกชน

การควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายปกครองซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลสถานพยาบาลเอกชน และการควบคุมดูแลสถานพยาบาลเอกชนในประเทศไทยต่างมีความจำเป็นที่ต้องควบคุม ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้องมิให้ถูกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองและจากการให้บริการของสถานพยาบาลเอกชน แบ่งการศึกษาในหัวข้อนี้ออกเป็น 2 ประการ ได้แก่ ความจำเป็นในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง และความจำเป็นในการควบคุมดูแลสถานพยาบาลเอกชนในประเทศไทย

2.1 ความจำเป็นในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง

ก่อนที่จะพิจารณาถึงวัตถุประสงค์หรือความจำเป็นที่ต้องมีการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง ในเบื้องต้นจะต้องเข้าใจเสียก่อนว่าฝ่ายปกครองคือใคร และหน่วยงานใดหรือบุคคลใดบ้างที่จะจัดได้ว่าเป็นฝ่ายปกครอง เมื่อพิจารณาความหมายและลักษณะโดยทั่วไปของฝ่ายปกครองแล้วสามารถแบ่งฝ่ายปกครองออกได้เป็น 2 ความหมาย คือ ฝ่ายปกครองในทางรูปแบบและฝ่ายปกครองในทางเนื้อหา¹

ฝ่ายปกครองในทางรูปแบบนั้นเป็นการพิจารณาฝ่ายปกครองจากความหมายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ให้ความหมายและยกตัวอย่างของฝ่ายปกครองไว้อย่างเป็นรูปธรรม จึงอาจเรียกฝ่ายปกครองในทางรูปแบบนี้ได้ว่าเป็นฝ่ายปกครองโดยแท้ซึ่งเป็นการพิจารณาโดยใช้ “องค์กร” เป็นเกณฑ์ในการจัดแบ่ง โดยอาจจำแนกแยกย่อยออกได้เป็น 2 ประเภท คือ หน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้นิยามของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ว่า

“หน่วยงานทางปกครอง หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความถึง หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า

¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, (กรุงเทพ: นิติราษฎร์, 2554), น.8.

- 1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- 2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการ หรือบุคคลที่กฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล
- 3) บุคคลที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา หรือกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) และ (2)”

เมื่อพิจารณานิยามหรือความหมายข้างต้นของฝ่ายปกครองอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ฝ่ายปกครอง หมายถึง บรรดาองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งซึ่งได้แก่ องค์กรของรัฐทั้งหลายตามหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทั้งตามหลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ (หรือหลักการรวมศูนย์อำนาจแบบกระจายอำนาจ) และหลักการกระจายอำนาจนั่นเอง

ในขณะที่ฝ่ายปกครองในทางเนื้อหานั้นเป็นการพิจารณาฝ่ายปกครองอีกรูปแบบหนึ่ง โดยให้ความสำคัญต่อ “การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง” เป็นหลักว่าใครเป็นผู้ใช้อำนาจหรือดำเนินกิจกรรมดังกล่าว ดังนั้นแม้จะไม่ใช่งานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยแท้แต่ก็อาจเป็นฝ่ายปกครองได้หากมีลักษณะการดำเนินกิจกรรมหรือใช้อำนาจในทางปกครอง โดยรูปแบบที่อาจเห็นได้โดยทั่วไป คือ เอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจในทางปกครอง เช่น แพทยสภา สภาทนายความ สภาวิศวกร เป็นต้น องค์กรเหล่านี้ต่างมีลักษณะเป็นสภาวิชาชีพและแม้จะตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรแต่ก็มีสถานะเป็นองค์กรเอกชนหรือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน หากสภาวิชาชีพเหล่านี้ใช้อำนาจในการควบคุมดูแลสมาชิก ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เช่น การออกหรือไม่ออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การเพิกถอนใบอนุญาต การลงโทษทางวินัยแก่สมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพ เป็นต้น การดำเนินกิจกรรมหรือการใช้อำนาจทางปกครองเหล่านี้ย่อมถือได้ว่าองค์กรวิชาชีพมีฐานะเป็นฝ่ายปกครองได้เช่นเดียวกัน หรือกรณีของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือมหาวิทยาลัยเอกชนใช้อำนาจในการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติปริญญาบัตรให้นักศึกษาโดยสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ดังนี้ย่อมเป็นตัวอย่างหนึ่งขององค์กรเอกชนที่ใช้อำนาจในทางปกครองและถือได้ว่าการกระทำในลักษณะนี้จัดได้ว่าเป็นฝ่ายปกครองเช่นเดียวกัน

ดังนั้น ฝ่ายปกครองในทางเนื้อหาจึงมีขอบเขตในการพิจารณาที่กว้างกว่าฝ่ายปกครองในทางรูปแบบ เนื่องจากฝ่ายปกครองในทางเนื้อหาประกอบไปด้วย หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองในทางรูปแบบหรือฝ่ายปกครองโดยแท้ อีกทั้งยังรวมถึงหน่วยงานเอกชน สำนักงานขององค์กรฝ่ายบริหาร สำนักงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และสำนักงานขององค์กรฝ่ายตุลาการที่ดำเนินกิจกรรมหรือใช้อำนาจในทางปกครอง ตลอดจนสำนักงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้ด้วย ซึ่งนักวิชาการบางท่านเรียกว่าเป็น “หน่วยงานอิสระของรัฐ” เช่น สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงาน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น

เมื่อพิจารณาฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่หลักในการควบคุมดูแลสถานพยาบาลเอกชนในประเทศไทยโดยเฉพาะฝ่ายปกครองที่เป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 นั้นประกอบไปด้วย 2 ส่วน คือ 1. ส่วนที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข และกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ และ 2. ส่วนที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ² คณะกรรมการสถานพยาบาล และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติ

จะเห็นว่าฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลสถานพยาบาลเอกชนโดยตรงนั้นมีลักษณะเป็นฝ่ายปกครองโดยแท้หรือฝ่ายปกครองในทางรูปแบบเนื่องจากเป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขภายใต้หลักการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมอำนาจ ดังนั้นหากฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลสถานพยาบาลเอกชนในประเทศไทยดำเนินกิจกรรมหรือกระทำการใดในทางปกครองแล้วส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบกิจการสถานพยาบาล ต่อผู้ดำเนินการสถานพยาบาล หรือผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบได้ของศาลปกครอง

วัตถุประสงค์หรือความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองทั้งที่เป็นหน่วยงานฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองนั้นก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั่นเอง ในปัจจุบันการกระทำทางปกครอง (Administrative Act) ของฝ่ายปกครองนั้นมีลักษณะที่หลากหลายอย่างยิ่ง เช่น การใช้อำนาจในการอนุมัติ การอนุญาต การลงโทษ การให้ความดีความชอบ การออกคำสั่ง การออกกฎ เป็นต้น ลักษณะของการกระทำทางปกครองเหล่านี้เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีอยู่เหนือประชาชน ทั้งนี้ก็เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นภารกิจของรัฐสำเร็จลงด้วยดี และในขณะเดียวกันการดำเนินการเหล่านี้ของฝ่ายปกครองก็เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์โดยรวมของประชาชนทุกคน ซึ่งการจัดทำภารกิจของฝ่ายปกครองอาจจะไปกระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนหรือประชาชนแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มได้

การจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้นสามารถบังคับหรือออกคำสั่งกับราษฎรหรือประชาชนได้โดยให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของฝ่ายปกครอง เช่น การใช้อำนาจในทางปกครองเพื่อเวนคืนที่ดินของประชาชนในการจัดสร้างถนน การใช้อำนาจปกครองในการเรียกเก็บภาษีกับประชาชนผู้มีรายได้ตามอัตราที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ต้องถามความยินยอม การใช้อำนาจปกครองใน

² แต่เดิมพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 มาตรา 4 ได้กำหนดให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงเป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาออกใบอนุญาต แต่ภายหลังต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 4) พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือผู้ที่อธิบดีได้มอบหมายเป็นผู้ที่มีอำนาจแทนในการพิจารณาออกใบอนุญาต.

การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาล เป็นต้น การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่อยู่เหนือประชาชนเช่นนี้ย่อมกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือปัจเจกบุคคลได้เสมอ ดังนั้นเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าว รัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายจึงกำหนดให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ดังคำกล่าวที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” โดยทั่วไปฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจเสมอ และในขณะเดียวกันกฎหมายก็เป็นกรอบที่จำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองด้วย การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจึงต้องกระทำภายในขอบเขตและตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้จะกระทำนอกเหนือขอบเขตหรือกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

การที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” ซึ่งเป็นหลักการย่อยประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ³ นั้น ก็เพื่อบังคับให้ การปกครอง ประเทศอยู่ภายใต้กฎหมายให้กฎหมายซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมกันของคนในสังคมเป็นใหญ่เหนือทุกสิ่งและเหนือประชาชนทุกคน แม้ตัวผู้ปกครองหรือผู้บริหารประเทศเองก็ต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย หากฝ่าฝืนย่อมถูกลงโทษอย่างเสมอเหมือนและเท่าเทียมกันกับประชาชน ดังนั้นถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ ประเทศที่มีการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐนั้นถือหลักว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพ การกระทำใดที่ไปกระทบหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้นเป็นข้อบกพร่อง และการจำกัดเสรีภาพของประชาชนทำได้เพียงวิธีเดียวคือต้องมีการออกกฎหมายมาจำกัดเสรีภาพ

นอกจากนี้หลักนิติรัฐกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต่างเป็นสิ่งที่อยู่คู่กัน หลักนิติรัฐเป็นสิ่งที่ป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพราะเมื่ออำนาจทุกอย่างตลอดจนการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองรวมอยู่ด้วยกันแล้ว ตามธรรมชาติมักมีแนวโน้มไปสู่การใช้อำนาจอย่างอิสระและตามอำเภอใจ ดังนั้นจึงต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง การใช้ อำนาจโดยไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรใดหรือของผู้ใดย่อมเป็นสิ่งที่อันตรายและมีแนวโน้มจะเป็นการใช้อำนาจที่ผิด การใช้อำนาจตามอำเภอใจ หมายความว่า การกระทำที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายนั่นเอง ดังนั้นจึงต้องพยายามจำกัดความอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยกำหนดอำนาจและการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไว้อย่างชัดเจนในตัวบทกฎหมายและตีความหลักการแบ่งแยกอำนาจว่า ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรกลางและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียใด ๆ กับฝ่ายปกครอง การกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายเพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของประชาชน แม้กฎหมายจะให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจได้ แต่ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติทางปกครองด้วย

³ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพ: วิญญูชน, 2556), น.21.

ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดูแลควบคุมสถานพยาบาล นั้นจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งเช่นเดียวกับการควบคุมฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่ทางปกครองประการอื่น ๆ การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองทั้งที่เป็นหน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กรมสนับสนุน บริการสุขภาพ และที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข อธิบดีกรม สนับสนุนบริการสุขภาพ คณะกรรมการสถานพยาบาล และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ฝ่ายปกครองเหล่านี้อาจถูกควบคุมตรวจสอบได้หลายรูปแบบรวมถึงการควบคุมตรวจสอบการกระทำหรือ การดำเนินการต่าง ๆ โดยองค์กรตุลาการ ลักษณะของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ ควบคุมดูแลสถานพยาบาลซึ่งอาจไปกระทบสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบกิจการหรือผู้ดำเนินการ สถานพยาบาลอาจเกิดขึ้นได้ในหลายกรณี เช่น การพิจารณาออกหรือไม่ออกใบอนุญาต การใช้อำนาจเข้า ไปในอาคารของสถานพยาบาล การยึดหรืออายัดเอกสารหรือสิ่งของของสถานพยาบาล การใช้อำนาจปิด สถานพยาบาล การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการหรือเพิกถอนใบอนุญาตดำเนินการสถานพยาบาล เป็นต้น การกระทำเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบกิจการและผู้ดำเนินการ สถานพยาบาลหรือประชาชนได้ ดังนั้นเพื่อควบคุมมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยไม่ชอบหรือไม่ถูกต้อง ตามกฎหมายจึงต้องมีการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้ในหลายรูปแบบรวมถึงการควบคุม ตรวจสอบได้โดยศาลปกครองอีกด้วย

2.2 ความจำเป็นในการควบคุมดูแลสถานพยาบาลเอกชน

สถานพยาบาลที่เปิดให้บริการด้านสุขภาพแก่ประชาชนมีเป็นจำนวนมากในประเทศไทย ทั้งที่เป็นสถานพยาบาลของรัฐและสถานพยาบาลของเอกชน และทั้งที่เป็นโรงพยาบาลและคลินิก สถานพยาบาลตามความหมายของกฎหมายสถานพยาบาลได้กำหนดไว้ว่า สถานพยาบาล หมายความว่า สถานที่รวมตลอดถึงยานพาหนะซึ่งจัดไว้เพื่อการประกอบโรคศิลปะตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบโรค ศิลปะ การประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพเวชกรรม การประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพการพยาบาลและการผดุง ครรภ์ การประกอบวิชาชีพทันตกรรมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพทันตกรรม การประกอบวิชาชีพ กายภาพบำบัดตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพกายภาพบำบัด การประกอบวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ตาม กฎหมายว่าด้วยวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ การประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยและการประกอบ วิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์ตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพการแพทย์แผนไทย หรือการประกอบ วิชาชีพทางการแพทย์และสาธารณสุขอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ทั้งนี้ โดยกระทำการเป็นปกติธุระไม่ว่า จะได้รับประโยชน์ตอบแทนหรือไม่⁴

จะเห็นได้ว่าสถานพยาบาลตามกฎหมายนั้นมิได้มีด้วยกันหลายประเภทและให้บริการสุขภาพแก่ ประชาชนในหลายลักษณะทั้งที่เป็นการป้องกันโรค การตรวจวินิจฉัยโรค การรักษาโรค การบำบัดและฟื้นฟู

⁴ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 4.

สุขภาพ ฯลฯ การให้บริการด้านสุขภาพแก่ผู้ป่วยหรือผู้ขอรับบริการในสถานพยาบาลนั้นเป็นการให้บริการที่ต้องดำเนินการโดยผู้ประกอบวิชาชีพซึ่งผ่านการศึกษาอบรมตามหลักสูตรและมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางซึ่งบุคคลโดยทั่วไปไม่สามารถให้การรักษายาบาลได้ ผู้ประกอบวิชาชีพทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพกายภาพบำบัด ผู้ประกอบวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทย ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์ หรือผู้ประกอบวิชาชีพทางการแพทย์และสาธารณสุขอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ย่อมต้องเป็นบุคคลที่ผ่านการเรียน การศึกษาอบรม และเป็นผู้มีประสบการณ์ในทางวิชาชีพ อีกทั้งต้องเป็นผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพนั้น ๆ ตามกฎหมายจึงจะดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนในสถานพยาบาลได้

การเปิดบริการและการดำเนินการสถานพยาบาลทั้งของภาครัฐและของภาคเอกชนในประเทศไทยต่างตกอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย โดยเฉพาะสถานพยาบาลเอกชนในประเทศไทยตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ตั้งแต่ขั้นตอนการขอเปิดกิจการสถานพยาบาล การดำเนินการสถานพยาบาล และการปิดสถานพยาบาล กระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้ตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่ผู้ขอเปิดสถานพยาบาล ผู้ดำเนินการสถานพยาบาล และผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลนั้นต้องปฏิบัติให้ถูกต้อง

เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีการควบคุมดูแลสถานพยาบาลเอกชนก็เนื่องมาจากลักษณะของการให้บริการแก่ผู้ป่วยหรือผู้มาขอรับบริการนั้นเป็นการให้บริการที่กระทำต่อเนื่องต่อร่างกายและจิตใจของผู้ป่วยโดยตรง การให้คำปรึกษา การให้คำแนะนำ การวินิจฉัยโรค การรักษาโรค ตลอดจนการบำบัดฟื้นฟูต่างหากก็เลยมีได้ที่จะต้องกระทำต่อร่างกายและจิตใจของผู้ป่วย ซึ่งเป็นเรื่องที่ภาคประชาชนไม่อาจตรวจสอบการให้บริการได้เสมอไป ภาครัฐจึงต้องกำหนดรูปแบบและกลไกต่าง ๆ ในการเข้ามาควบคุมดูแลและตรวจสอบการให้บริการทางการแพทย์และสาธารณสุขเพื่อให้การให้บริการนั้นเป็นไปตามมาตรฐานสากลและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การเปิดสถานพยาบาลและการดำเนินการสถานพยาบาลที่มีได้กระทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย การให้บริการรักษายาบาลซึ่งมีได้กระทำโดยผู้ประกอบวิชาชีพที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ การให้บริการรักษายาบาลที่มีได้เป็นไปตามมาตรฐานสากลหรือตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐกำหนดไว้ ย่อมสร้างความเดือดร้อนหรือความเสียหายต่อร่างกายและจิตใจของผู้ป่วยได้ หรืออาจถึงขั้นทำให้ผู้ป่วยสูญเสียอวัยวะหรืออาจสูญเสียชีวิตได้ ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นกับร่างกายและจิตใจของมนุษย์นั้นเป็นความเสียหายที่ใหญ่หลวงและมีอาจประเมินค่าหรือประเมินเป็นราคาได้ ดังนั้นการให้บริการด้านสุขภาพโดยสถานพยาบาลเอกชนจึงต้องมีการควบคุมและตรวจสอบมาตรฐานการให้บริการอย่างใกล้ชิดและเคร่งครัดทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและจากภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

เมื่อพิจารณารูปแบบของการควบคุมตรวจสอบหรือการควบคุมดูแลสถานพยาบาลเอกชนในประเทศไทยนั้นมียุทธวิธีกันหลายรูปแบบและหลายขั้นตอน เช่น การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการไม่ว่าจะเป็นโดยศาลยุติธรรมหรือโดยศาลปกครอง การควบคุมมาตรฐานการให้บริการโดยสถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล การควบคุมดูแลโดยคณะกรรมการสถานพยาบาล ของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น โดยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่หลักในการควบคุมดูแลสถานพยาบาลเอกชนในประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 นั้นประกอบไปด้วย 2 ส่วน คือ 1. ส่วนที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข และกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ และ 2. ส่วนที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ คณะกรรมการสถานพยาบาล และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติ ทั้งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างทำหน้าที่โดยตรงในการควบคุมให้สถานพยาบาลเอกชนในประเทศไทยทุกแห่งต้องให้บริการอย่างถูกต้องตามกฎหมายและได้มาตรฐานสากลและในทางวิชาชีพ

3. ฝ่ายปกครองและสถานพยาบาลเอกชน: ในฐานะองค์กรที่ถูกควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครอง

การขออนุญาตจัดตั้งและดำเนินการสถานพยาบาลเอกชนในประเทศไทยนั้นต่างตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทสำคัญที่วางหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายเพื่อควบคุมการจัดตั้ง การประกอบกิจการ การดำเนินการ การเลิก การปิดสถานพยาบาล และการเพิกถอนใบอนุญาตสถานพยาบาล อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่นำมาใช้กับสถานพยาบาลซึ่งดำเนินการโดยภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยกระทรวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ สถาบันการศึกษาของรัฐ หน่วยงานอื่นของรัฐ สภากาชาดไทย หรือสถานพยาบาลอื่นตามประกาศของรัฐมนตรีแต่อย่างใด

3.1 สถานพยาบาลเอกชน

ตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 ได้ให้นิยามสถานพยาบาลไว้ว่า⁵ “**สถานพยาบาล** หมายความว่า สถานที่รวมตลอดถึงยานพาหนะซึ่งจัดไว้เพื่อการประกอบโรคศิลปะตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบโรคศิลปะ การประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพเวชกรรม การประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ การประกอบวิชาชีพทันตกรรมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพทันตกรรม การประกอบวิชาชีพกายภาพบำบัดตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพกายภาพบำบัด การประกอบวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ การประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยและการประกอบ

⁵ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 4.

วิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์ตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพการแพทย์แผนไทย หรือการประกอบวิชาชีพทางการแพทย์และสาธารณสุขอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ทั้งนี้ โดยกระทำให้เป็นปกติธุระไม่ว่าจะได้รับประโยชน์ตอบแทนหรือไม่”

จากนิยามข้างต้น จะเห็นได้ว่าสถานพยาบาลนั้นต้องเป็นการให้บริการทางการแพทย์และสาธารณสุขที่กระทำเป็นประจำ ต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ มิใช่การให้บริการเพียงครั้งคราว ตามวาระ หรือตามโอกาสที่สำคัญเท่านั้นโดยอาจจะรับหรือไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนในสถานพยาบาลก็ได้ และมีลักษณะเป็นได้ทั้งสถานที่ซึ่งเป็นสิ่งปลูกสร้างบนที่ดิน หรือบนอาคารสูงซึ่งจะมีพื้นที่ใช้สอยหรือขนาดใหญ่หรือเล็กเพียงใดก็ได้และรวมถึงยานพาหนะซึ่งจัดไว้เพื่อการรับส่งหรือขนย้ายผู้ป่วยซึ่งเป็นผู้ขอรับบริการในสถานพยาบาลนั้นจัดได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสถานพยาบาลด้วย นอกจากนี้การให้บริการของสถานพยาบาลอาจจะเป็นการให้บริการทั้งที่มีค่าตอบแทนและไม่มีค่าตอบแทนหรือการให้บริการรักษาพยาบาลฟรีแก่ประชาชนโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายก็ได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติของกฎหมายการเป็นสถานพยาบาลจึงมิได้ขึ้นอยู่กับการให้บริการที่ต้องมีค่าตอบแทนเท่านั้น แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงการจำหน่ายยา อุปกรณ์ และเวชภัณฑ์ทางการแพทย์แต่อย่างใด

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาประเภทของสถานพยาบาลโดยอาศัยหลักเกณฑ์ในเรื่องความสามารถในการให้บริการแก่ผู้ป่วยอาจแบ่งสถานพยาบาลได้เป็น 2 ประเภท⁶ ได้แก่ สถานพยาบาลประเภทที่ไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน และสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน สถานพยาบาลทั้งสองประเภทจะได้รับอนุญาตให้จัดตั้งหรือดำเนินการได้จะต้องจัดลักษณะโดยทั่วไปและลักษณะการให้บริการตามรูปแบบและเงื่อนไขที่กฎหมายสถานพยาบาลได้กำหนดไว้ด้วย

3.2 ฝ่ายปกครอง

เมื่อพิจารณาฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่หลักในการควบคุมดูแลสถานพยาบาลในประเทศไทย โดยเฉพาะฝ่ายปกครองที่เป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 นั้นประกอบไปด้วย 2 ส่วน คือ ได้แก่

(1) หน่วยงานของรัฐ ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข และกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ

(2) เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ คณะกรรมการสถานพยาบาล และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติ

ในการฟ้องร้องต่อศาลปกครองนั้นบุคคลใดที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครอง อาทิ จากการออกคำสั่งของอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย เป็นต้น ผู้ได้รับผลกระทบนั้นต้องดำเนินการอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขภายใน 30 วัน เพื่อให้รัฐมนตรีพิจารณาทบทวนคำสั่งหรือการกระทำของ

⁶ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 14.



ผู้ได้บังคับบัญชาของตนเสียก่อน หากผู้ได้รับผลกระทบไม่ดำเนินการอุทธรณ์ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายศาลปกครองย่อมมีสิทธิไม่รับคดีไว้พิจารณาเพราะไม่ครบเงื่อนไขการฟ้องคดี⁷

⁷ มีลักษณะที่ขัดต่อมาตรา 29 วรรคหนึ่งและมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติสถานการณ์พยาบาล พ.ศ. 2541 และขัดต่อมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

3.3 การควบคุมและดูแลสถานพยาบาลเอกชนโดยฝ่ายปกครอง

การจัดตั้งและการดำเนินการสถานพยาบาลเอกชนในประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามวิธีการเงื่อนไข และรายละเอียดต่าง ๆ ที่ปรากฏในบทบัญญัติกฎหมายอย่างเคร่งครัดและครบถ้วน การควบคุมและดูแลสถานพยาบาลตามที่กล่าวมานั้นเป็นการควบคุมดูแลในขั้นต้นซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพและตามคำปรึกษา ความเห็น และคำแนะนำของคณะกรรมการสถานพยาบาล

3.3.1 การควบคุมดูแลการประกอบกิจการสถานพยาบาล

การประกอบกิจการหรือเปิดสถานพยาบาลเอกชนในประเทศไทยนั้นคล้ายกันกับต่างประเทศ กล่าวคือ การจะเปิดสถานพยาบาลได้นั้นต้องดำเนินการขอใบอนุญาตเสียก่อน โดยกฎหมายสถานพยาบาลของไทยกำหนดให้อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถานพยาบาลมีอำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตได้ ซึ่งผู้ยื่นคำขอจะต้องดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ บุคคลใดที่ประกอบกิจการหรือเปิดสถานพยาบาลโดยไม่มีใบอนุญาตย่อมมีความผิดตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541

3.3.1.1 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ยื่นคำขอ

ผู้ที่ขอรับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลนั้นต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁸ ได้แก่

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ โดยต้องเป็นบุคคลที่บรรลุนิติภาวะโดยอายุซึ่งไม่ใช่ผู้ที่บรรลุนิติภาวะโดยการสมรส
- (2) มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย แต่ไม่จำเป็นต้องมีสัญชาติไทย
- (3) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขบถด้วยกฎหมายถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (4) ไม่เป็นโรคตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ได้แก่ โรคพิษสุราเรื้อรัง โรคติดยาเสพติดให้โทษอย่างร้ายแรง โรคจิตร้ายแรง โรคอื่นในระยะรุนแรงที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการสถานพยาบาล
- (5) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย โดยต้องเป็นบุคคลที่มีความสามารถประกอบกิจการได้ตามกฎหมาย

- (6) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

ในกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้จัดการหรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้นต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กล่าวไว้ข้างต้นด้วย

⁸ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 17.

3.3.1.2 เงื่อนไขในการยื่นคำขอ

ในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลจะต้องปรากฏว่าผู้ขอรับใบอนุญาตได้จัดให้มีกรณีดังต่อไปนี้โดยถูกต้องครบถ้วนแล้ว⁹ ได้แก่

1. มีแผนงานการจัดตั้งสถานพยาบาลที่ได้รับอนุมัติแล้วตามแบบที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้กำหนด และมีประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สถานพยาบาลประเภทที่ไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน และสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน โดยเฉพาะการอนุมัติแผนงานการจัดตั้งสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนนั้นจะพิจารณาจากผู้ยื่นคำขอที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย บริการของสถานพยาบาลมีความเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่และเหมาะสมกับสภาวะการเจ็บป่วยของประชาชนในเขตพื้นที่ มีแผนการลงทุนที่เหมาะสมกับขนาดและประเภทของบริการ มีแบบแปลนของสถานพยาบาลตามลักษณะที่กฎหมายกำหนด และมีผู้ประกอบวิชาชีพเป็นผู้ให้บริการตลอดเวลาที่เปิดทำการตรงตามวิชาชีพและจำนวนที่กำหนดไว้¹⁰

2. มีสถานพยาบาลตามลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎหมาย คือ มีสถานพยาบาลที่ได้รับการก่อสร้างหรือจัดหาสถานที่ไว้ให้บริการทางด้านสุขภาพ ทั้งที่เป็นสถานพยาบาลประเภทที่ไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน และสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน

3. มีเครื่องมือ เครื่องใช้ เวชภัณฑ์หรือยานพาหนะที่จำเป็นประจำสถานพยาบาลนั้นตามชนิดและจำนวนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น สถานพยาบาลประเภทที่ไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนจะต้องจัดให้มีตู้หรือชั้นเก็บยาและเวชภัณฑ์อื่น อุปกรณ์ช่วยเหลือผู้ป่วยฉุกเฉิน ได้แก่ ถังปั๊มลมเพื่อช่วยหายใจพร้อมหน้ากากครอบช่วยการหายใจ ยาและเวชภัณฑ์อื่นที่ใช้ในการรักษาและช่วยเหลือผู้ป่วยฉุกเฉินตามลักษณะของคลินิก เป็นต้น¹¹

4. มีผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลตามวิชาชีพและจำนวนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย¹²

5. ชื่อสถานพยาบาลต้องเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมาย เช่น คำนำหน้าชื่อหรือต่อท้ายชื่อสถานพยาบาลต้องประกอบด้วยลักษณะของสถานพยาบาลและลักษณะการให้บริการของสถานพยาบาลที่ขออนุญาต ต้องไม่ใช่คำหรือข้อความที่มีลักษณะชักชวนหรือโอ้อวดเกินความจริง หรืออาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับการประกอบกิจการสถานพยาบาล ไม่สื่อความหมายหรืออ้างอิงสถาบันพระมหากษัตริย์ เว้นแต่ได้รับพระบรมราชานุญาตหรือพระราชานุญาต ไม่ใช่ชื่อซ้ำกับ

⁹ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 18.

¹⁰ กฎกระทรวงว่าด้วยการประกอบกิจการสถานพยาบาล พ.ศ. 2545, ข้อ 7.

¹¹ คุรยละเอียดเพิ่มเติมได้ในกฎกระทรวงกำหนดชนิดและจำนวนเครื่องมือ เครื่องใช้ ยาและเวชภัณฑ์ หรือยานพาหนะที่จำเป็นประจำสถานพยาบาล พ.ศ. 2558.

¹² คุรยละเอียดเพิ่มเติมได้ในกฎกระทรวงกำหนดวิชาชีพและจำนวนผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาล พ.ศ. 2558.

สถานพยาบาลที่ตั้งอยู่ในอำเภอหรือในเขตเดียวกันหรือเป็นสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน เป็นต้น¹³

ในกรณีที่คุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอและเงื่อนไขการยื่นคำขอใบอนุญาตครบถ้วนกองการประกอบโรคศิลปะ กระทรวงสาธารณสุข หรือสถานที่อื่นที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด หรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด แล้วแต่กรณีรับคำขอแล้วจะเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการสถานพยาบาล เพื่อเสนอความเห็นต่ออธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพให้พิจารณาต่อไป อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีจะเป็นผู้พิจารณาคำขออนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาล หากครบเงื่อนไขและมีเอกสารครบถ้วนอธิบดีจะออกใบอนุญาตพร้อมทั้งมอบสมุดทะเบียนพยาบาลให้ผู้รับอนุญาตเก็บไว้เป็นหลักฐานเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรืออธิบดีตรวจสอบในภายหลัง โดยสมุดทะเบียนสถานพยาบาลจะเป็นไปตามแบบที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งต้องมีรายการตามที่กำหนด เช่น สำเนาใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาล บริการที่ได้รับอนุญาต รายการชำระค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการสถานพยาบาลรายปี รายชื่อผู้ประกอบวิชาชีพที่ปฏิบัติงานประจำสถานพยาบาล เป็นต้น¹⁴

ในกรณีที่อธิบดีมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตผู้ยื่นคำขอสามารถดำเนินการอุทธรณ์ได้ โดยทำเป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการไม่ออกใบอนุญาต หากรัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยอย่างไรให้ถือว่าคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุด¹⁵ อย่างไรก็ตามมิได้ตัดสิทธิ์ของผู้ยื่นคำขอที่จะโต้แย้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีโดยสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีได้

นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลประสงค์จะย้ายสถานพยาบาลไปประกอบกิจการที่อื่นหรือต้องการเปลี่ยนแปลงการประกอบกิจการสถานพยาบาลจากประเภทที่ไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนเป็นการประกอบกิจการประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน โดยหลักไม่สามารถกระทำได้ ผู้รับอนุญาตต้องดำเนินการยื่นคำขอเสมือนประกอบกิจการสถานพยาบาลใหม่¹⁶ แต่ในกรณีที่ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงการประกอบกิจการสถานพยาบาลให้แตกต่างไปจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต เช่น เปลี่ยนแปลงลักษณะของสถานพยาบาล การลดหรือเพิ่มแผนกบริการ การลดหรือเพิ่มจำนวนเตียงรับบริการในแผนกผู้ป่วยในหรือแผนกผู้ป่วยหนัก การลดหรือเพิ่มจำนวนห้องผ่าตัดหรือห้องคลอด เป็นต้น หรือประสงค์ก่อสร้างอาคารใหม่ หรือดัดแปลงอาคารเกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อใช้ในการประกอบกิจการสถานพยาบาล ในกรณีเหล่านี้สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องยื่นคำขอเสมือนประกอบกิจการสถานพยาบาลใหม่ แต่สามารถกระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ

¹³ คุรยละเอียดเพิ่มเติมในกฎกระทรวงกำหนดชื่อสถานพยาบาล และการแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อสถานพยาบาล ผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาล อัตราค่ารักษาพยาบาล ค่าบริการ และสิทธิของผู้ป่วย พ.ศ. 2558.

¹⁴ กฎกระทรวงว่าด้วยการประกอบกิจการสถานพยาบาล พ.ศ. 2545, ข้อ 12-14.

¹⁵ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 29.

¹⁶ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 41; กฎกระทรวงว่าด้วยการประกอบกิจการสถานพยาบาล พ.ศ. 2545, ข้อ 27.

หรือผู้ได้รับมอบหมาย¹⁷ สำหรับการเปลี่ยนตัวผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลผู้ประกอบการสถานพยาบาลสามารถทำได้เพียงแจ้งเป็นหนังสือให้อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือผู้ได้รับมอบหมายได้ทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้มีการเปลี่ยนตัวนั้น¹⁸

3.3.1.3 สถานที่ยื่นคำขอ

ผู้ที่ต้องการประกอบกิจการสถานพยาบาลสามารถยื่นคำขอหรือแจ้งเป็นหนังสือต่ออธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายได้ โดยในกรุงเทพมหานครสามารถยื่นคำขอได้ที่กองการประกอบโรคศิลปะ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข หรือสถานที่อื่นที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด สำหรับต่างจังหวัดสามารถยื่นได้ที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดที่สถานพยาบาลนั้นตั้งอยู่

การยื่นคำขอหรือการแจ้งเป็นหนังสือต่ออธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย หากไม่สามารถมายื่นคำขอหรือยื่นหนังสือแจ้งได้ด้วยตนเอง สามารถมอบอำนาจให้ผู้อื่นมายื่นคำขอหรือยื่นหนังสือแจ้งแทนได้โดยทำเป็นหนังสือมอบอำนาจ และในการมายื่นคำขอหรือหนังสือแจ้งแทนให้ผู้รับมอบอำนาจนำสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้รับมอบอำนาจมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอหรือหนังสือแจ้งด้วย¹⁹

3.3.1.4 ระยะเวลาการมีผลใช้บังคับของใบอนุญาต

ใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลมีระยะเวลาบังคับใช้ 10 ปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาล โดยใบอนุญาตจะสิ้นสุดในวันสิ้นปีปฏิทินของปีที่ 10 นับแต่ปีที่ออกใบอนุญาต²⁰ เช่น ผู้ยื่นคำขอได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลในวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2561 ใบอนุญาตย่อมสิ้นสุดในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2570 หรือผู้ยื่นคำขอได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลในวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2561 ใบอนุญาตย่อมสิ้นสุดในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2570 เช่นกัน เป็นต้น

3.3.1.5 การขอต่อใบอนุญาต

เมื่อใบอนุญาตสิ้นอายุตามระยะเวลาบังคับใช้ 10 ปี ผู้ประกอบกิจการสถานพยาบาลสามารถยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตได้ โดยต้องยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตสิ้นสุดและยื่นพร้อมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่ออธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ อธิบดีจะดำเนินการตรวจสอบ

¹⁷ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 40; พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 43; กฎกระทรวงว่าด้วยการประกอบกิจการสถานพยาบาล พ.ศ. 2545, ข้อ 28.

¹⁸ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 42.

¹⁹ กฎกระทรวงว่าด้วยการประกอบกิจการสถานพยาบาล พ.ศ. 2545, ข้อ 2.

²⁰ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 19.

สถานพยาบาลให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หากพบว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการบริการแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ผู้ประกอบกิจการสถานพยาบาลที่ยื่นขอต่อใบอนุญาตจะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องเสียก่อน

เมื่อได้ยื่นคำขอแล้วแม้คำขอนั้นจะอยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณา ผู้รับอนุญาตก็สามารถประกอบกิจการสถานพยาบาลต่อไปได้จนกว่าผู้อนุญาตจะสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุ หากในกรณีที่ไม่ได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุให้ถือว่าใบอนุญาตนั้นสิ้นสุดลง หากผู้รับอนุญาตประสงค์จะประกอบกิจการสถานพยาบาลต่อไปจะต้องดำเนินการยื่นคำขอรับใบอนุญาตใหม่²¹

ในกรณีที่มิได้รับอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตผู้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตสามารถดำเนินการอุทธรณ์ได้โดยทำเป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต หากรัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยอย่างไรให้ถือว่าคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุด ทั้งนี้ ก่อนที่รัฐมนตรีจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลไปพลางก่อนได้เมื่อผู้ขอต่อใบอนุญาตได้ร้องขอ²² อย่างไรก็ตามมิได้ตัดสิทธิ์ของผู้ยื่นคำขอที่จะโต้แย้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีโดยสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีได้

3.3.1.6 บทกำหนดโทษ

ในกรณีที่บุคคลใดประกอบกิจการสถานพยาบาลโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามประกอบกิจการสถานพยาบาลจากอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายย่อมมีความผิดตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 มาตรา 57 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ห้า ปี หรือ ปรับไม่เกิน ห้า แสน บาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ และศาลจะสั่งริบบรรดาสิ่งของที่ใช้ในการประกอบกิจการสถานพยาบาลด้วยก็ได้²³ ทั้งนี้ อำนาจในการพิจารณาความผิดและลงโทษทางอาญาดังกล่าวอยู่ภายใต้เขตอำนาจขององค์กรตุลาการ

ดังนั้นหากบุคคลใดประกอบกิจการสถานพยาบาลโดยมิได้รับอนุญาตย่อมมีความผิดตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 ดังคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9283/2551 ในคดีนี้ศาลพิจารณาแล้วได้ความว่าจำเลยประกอบกิจการสถานพยาบาลโดยใช้บ้านพักของจำเลยเป็นสถานที่ให้บริการทำแท้งโดยไม่ได้รับใบอนุญาตอันเป็นการกระทำด้วยเจตนาจัดสถานที่เพื่อการตรวจรักษาโรคโดยไม่ได้รับอนุญาต การกระทำของจำเลยจึงเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 มาตรา 57

²¹ กฎกระทรวงว่าด้วยการประกอบกิจการสถานพยาบาล พ.ศ. 2545, ข้อ 20.

²² พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 29.

²³ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 57.

3.3.2 การควบคุมดูแลการดำเนินการสถานพยาบาล

ใบอนุญาตในการดำเนินการสถานพยาบาลนั้นจะเป็นใบอนุญาตอีกฉบับที่แยกต่างหากจากใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาล ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลจะต้องจัดให้มีผู้ดำเนินการคนหนึ่งซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการดำเนินการสถานพยาบาล²⁴ โดยผู้ดำเนินการสถานพยาบาลนั้นจะต้องยื่นคำขอใบอนุญาตอีกฉบับหนึ่งเพื่อขอดำเนินการสถานพยาบาลจากอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือจากผู้ที่ได้รับมอบหมาย อย่างไรก็ตามผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลอาจเป็นบุคคลคนเดียวกับผู้ดำเนินการสถานพยาบาลก็ได้ รวมทั้งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลนั้นก็ได้ เช่น แพทย์ผู้ให้การรักษายาบาลผู้ป่วยในคลินิกเอกชนแห่งหนึ่งสามารถเป็นได้ทั้งผู้ประกอบกิจการสถานพยาบาล เป็นผู้ควบคุมดูแล และรับผิดชอบงานต่าง ๆ ภายในคลินิก อีกทั้งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพแพทย์ที่ให้บริการรักษายาบาลแก่ผู้ป่วย เป็นต้น²⁵

3.3.2.1 คุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอและเงื่อนไขในการยื่นคำขอ

ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลจะต้องปรากฏว่าผู้ขอรับใบอนุญาตมีคุณสมบัติครบถ้วนและปฏิบัติตามเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

1. เป็นผู้ประกอบวิชาชีพ คือ เป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพกายภาพบำบัด ผู้ประกอบวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทย ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนประยุกต์ หรือเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการแพทย์และสาธารณสุขอื่นที่กฎหมายกำหนด รวมถึงผู้ประกอบวิชาชีพเกี่ยวกับการตรวจโรค การวินิจฉัยโรค การบำบัดโรค การป้องกันโรค การส่งเสริมและการฟื้นฟูสุขภาพ และการผดุงครรภ์ โดยอาศัยศาสตร์และความรู้จากต่างประเทศซึ่งอาจยังไม่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพนั้นในประเทศไทยแต่หากมีประกาศที่ออกโดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพได้ก็นับได้ว่าเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่สามารถยื่นคำขอดำเนินการสถานพยาบาลได้²⁶ ทั้งนี้ อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพจะพิจารณาออกใบอนุญาตตามประเภทและลักษณะของสถานพยาบาลที่ขอยื่นใบอนุญาตต่อไป

2. ไม่เป็นผู้ดำเนินการอยู่ก่อนแล้วสองแห่ง กล่าวคือ ต้องไม่เป็นผู้รับใบอนุญาตดำเนินการสถานพยาบาลเกินสองแห่ง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนอยู่แล้วแห่งหนึ่งสามารถขอใบอนุญาตดำเนินการสถานพยาบาลประเภทที่ไม่รับผู้ป่วย

²⁴ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 23.

²⁵ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 27.

²⁶ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 25; พระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2542, มาตรา 31.

ไว้ค้างคืนอีกแห่งหนึ่งได้ แต่จะขอเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนอีกแห่งหนึ่งไม่ได้

3. เป็นผู้ที่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด กล่าวคือ ต้องปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอและไม่ควรขาดการปฏิบัติหน้าที่เกิน 7 วัน ในกรณีที่ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลพ้นจากหน้าที่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เกิน 7 วัน ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลอาจมอบหมายให้บุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติตามข้อ 1-3 ดำเนินการแทนได้ แต่ไม่เกิน 90 วัน ในกรณีเช่นนี้ผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการแทนจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือจากผู้ที่ได้รับมอบหมายทราบภายใน 3 วัน นับแต่วันที่เข้าดำเนินการแทน²⁷

ในกรณีที่คุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอและเงื่อนไขการยื่นคำขอใบอนุญาตครบถ้วน อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีจะเป็นผู้พิจารณาคำขอ ในกรณีที่อธิบดีมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาต ผู้ยื่นคำขอสามารถดำเนินการอุทธรณ์ได้โดยทำเป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการไม่ออกใบอนุญาต หากรัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยอย่างไรให้ถือว่าคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุด²⁸ อย่างไรก็ตามมิได้ตัดสิทธิ์ของผู้ยื่นคำขอที่จะโต้แย้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีโดยสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีได้

3.3.2.2 หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการสถานพยาบาลและหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกับผู้ประกอบกิจการสถานพยาบาล

สำหรับหน้าที่ของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลและผู้ได้รับใบอนุญาตดำเนินการสถานพยาบาลแบ่งการพิจารณาได้เป็น 2 กรณี ได้แก่

ก. หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการสถานพยาบาล²⁹ มีดังต่อไปนี้

(1) ควบคุมและดูแลมิให้ผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลประกอบวิชาชีพผิดไปจากสาขา ชั้น หรือแผน ที่ผู้รับอนุญาตได้แจ้งไว้ในการขอรับใบอนุญาต หรือมิให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่เป็นผู้ประกอบวิชาชีพทำการประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาล

(2) ควบคุมและดูแลให้ผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพของตน

(3) ควบคุมและดูแลให้มีการรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนเกินจำนวนเตียงตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต เว้นแต่กรณีฉุกเฉินซึ่งหากไม่รับไว้อาจเกิดอันตรายแก่ผู้ป่วย

²⁷ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 26.

²⁸ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 29.

²⁹ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 34.

(4) ควบคุมและดูแลสถานพยาบาลให้สะอาด เรียบร้อย ปลอดภัย และมีลักษณะอันเหมาะสมแก่การใช้เป็นสถานพยาบาล

ข. หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการสถานพยาบาลร่วมกับผู้ประกอบการกิจการสถานพยาบาล³⁰ มีดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลตามวิชาชีพและจำนวนที่กำหนดตลอดเวลาทำการ

(2) จัดให้มีเครื่องมือ เครื่องใช้ ยา และเวชภัณฑ์ที่จำเป็นประจำสถานพยาบาลนั้นตามชนิดที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(3) จัดให้มีและรายงานหลักฐานเกี่ยวกับผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลและผู้ป่วย และเอกสารอื่นที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาล โดยต้องเก็บรักษาไว้ให้อยู่ในสภาพที่ตรวจสอบได้ไม่น้อยกว่า 5 ปี นับแต่วันที่จัดทำ

(4) ควบคุมและดูแลการประกอบกิจการสถานพยาบาลให้เป็นไปตามมาตรฐานการบริการของสถานพยาบาลตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด

(5) ควบคุมดูแลมิให้มีการใช้หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้สถานพยาบาลประกอบการกิจการสถานพยาบาลผิดประเภทหรือผิดลักษณะการให้บริการตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาต

3.3.2.3 ระยะเวลาการมีผลใช้บังคับของใบอนุญาต

ใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลมีระยะเวลาบังคับใช้จนถึงวันสิ้นปีปฏิทินของปีที่สองนับแต่ปีที่ออกใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล³¹ เช่น ผู้ยื่นคำขอได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลนับตั้งแต่ พ.ศ. 2558 ใบอนุญาตย่อมสิ้นสุดในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นวันสิ้นปีปฏิทินของปีที่สองนับแต่ปีที่ออกใบอนุญาตซึ่งในทันทันปีที่ออกใบอนุญาต คือ พ.ศ. 2558 และไม่ว่าใบอนุญาตนั้นจะเริ่มมีผลใช้บังคับในวันที่เท่าใดของ พ.ศ. 2558 ใบอนุญาตย่อมสิ้นสุดในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2559 เหมือนกัน เป็นต้น

3.3.2.4 การขอต่อใบอนุญาต

เมื่อใบอนุญาตสิ้นอายุผู้ดำเนินการสถานพยาบาลสามารถยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตได้ โดยต้องยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตสิ้นสุด เมื่อได้ยื่นคำขอแล้วแม้คำขอนั้นอยู่ระหว่างขั้นตอนการพิจารณา ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลก็สามารถดำเนินการให้บริการต่อไปได้จนกว่าผู้อนุญาตจะสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุ ในกรณีที่มิได้รับอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตผู้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตสามารถดำเนินการอุทธรณ์ได้โดยทำเป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต หากรัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยอย่างใดให้ถือว่า

³⁰ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 35 และมาตรา 37.

³¹ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 28.

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุด ทั้งนี้ ก่อนที่รัฐมนตรีจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลไปพลางก่อนได้ เมื่อผู้ขอต่อใบอนุญาตได้ร้องขอ³² อย่างไรก็ตามมิได้ตัดสิทธิ์ของผู้ยื่นคำขอที่จะโต้แย้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีโดยสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีได้

3.3.2.5 การแสดงใบอนุญาต

ผู้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลและผู้ดำเนินการสถานพยาบาลต้องแสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ สถานพยาบาลนั้น พร้อมทั้งแสดงรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อสถานพยาบาล
- (2) รายการเกี่ยวกับผู้ประกอบการวิชาชีพในสถานพยาบาล
- (3) ชนิดหรือประเภทของการรักษาพยาบาล อัตราค่าบริการพยาบาล ค่ายาและเวชภัณฑ์ ค่าบริการทางการแพทย์ ค่าบริการอื่น และแสดงสิทธิต่าง ๆ ของผู้ป่วยไว้ ณ สถานพยาบาล

อย่างไรก็ตาม ผู้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลและผู้ดำเนินการ

สถานพยาบาลจะเรียกเก็บหรือยินยอมให้มีการเรียกเก็บค่าบริการพยาบาล ค่ายาและเวชภัณฑ์ ค่าบริการทางการแพทย์ หรือค่าบริการอื่นเกินอัตราที่ได้แสดงไว้ ณ สถานพยาบาลของตนมิได้อีกทั้งจะต้องให้การบริการแก่ผู้ป่วยตามสิทธิที่ได้แสดงไว้ด้วย³³

3.3.2.6 การโฆษณาสถานพยาบาล

การประกอบกิจการหรือการดำเนินการสถานพยาบาลมีลักษณะเป็นการให้บริการที่ส่งผลกระทบต่อร่างกายและจิตใจของผู้รับบริการ การให้บริการโดยผู้ประกอบการวิชาชีพจึงต้องได้รับการบ่มเพาะศึกษาเล่าเรียนและสั่งสมประสบการณ์อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง อีกทั้งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับศีลธรรมและจริยธรรมของผู้ให้บริการ การประกอบกิจการสถานพยาบาลและการดำเนินการสถานพยาบาลจึงต้องมีการควบคุมการโฆษณาหรือการประกาศใด ๆ ที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการสถานพยาบาลด้วย โดยทั่วไปการบอกกล่าวหรือแจ้งให้ผู้รับบริการได้ทราบถึงชื่อและที่ตั้งของสถานพยาบาล ผู้ประกอบการและผู้ดำเนินการสถานพยาบาลสามารถทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตแต่ในกรณีที่เป็นการโฆษณาหรือประกาศประการใด ๆ เกี่ยวกับสถานพยาบาล นอกจากชื่อและที่ตั้งของสถานพยาบาลตามที่ปรากฏในใบอนุญาตแล้วจะต้องได้รับการอนุมัติจากอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือผู้ได้รับมอบหมายเสียก่อน ทั้งการขออนุมัติการโฆษณาหรือการประกาศใด ๆ ในลักษณะที่เป็นข้อความ เสียง หรือภาพ

สำหรับการโฆษณาหรือประกาศที่ผู้ประกอบการหรือผู้ดำเนินการสถานพยาบาลไม่สามารถทำได้เลย คือ การกระทำด้วยประการใด ๆ อันเกี่ยวข้องกับ ชื่อ ที่ตั้ง หรือกิจการของ

³² พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 29.

³³ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 31-33.

สถานพยาบาล หรือคุณสมบัติ หรือความสามารถของผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาล เพื่อชักชวนให้มีผู้มาขอรับบริการจากสถานพยาบาล โดยใช้ข้อความ เสี่ยง หรือภาพอันเป็นเท็จหรือโอ้อวดเกินความจริง หรือนำจะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับการประกอบกิจการของสถานพยาบาลนั้น³⁴ เช่น สถานพยาบาลที่ให้การรักษาสําหรับผู้มีบุตรยากโฆษณาด้วยข้อความหรือภาพเกินความจริงว่าสามารถรักษาให้ผู้รับบริการทุกคนมีบุตรได้ สถานพยาบาลที่ให้บริการทางด้านทันตกรรมแสดงข้อความหรือภาพอันเป็นเท็จว่าสามารถทำให้ผู้รับบริการทุกรายเปลี่ยนรูปหน้าให้สวยงามได้ด้วยการจัดฟัน เป็นต้น หากกระทำการโฆษณาหรือประกาศในลักษณะดังกล่าวอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้โฆษณาหรือผู้ประกาศระงับการกระทำดังกล่าวได้³⁵ และผู้กระทำการดังกล่าวย่อมมีความผิดและโทษตามที่กฎหมายกำหนดโดยมีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ³⁶ การออกกฎหมายดังกล่าวไม่เพียงแต่ควบคุมลักษณะของการโฆษณาสถานพยาบาลเท่านั้น แต่เพื่อให้การปฏิบัติตามข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2549 หมวด 7 ของแพทย์ในเรื่องเกี่ยวกับสถานพยาบาลเป็นไปในทิศทางเดียวกันด้วย คณะกรรมการแพทยสภาจึงได้มีมติให้ออกประกาศแพทยสภาเรื่องคำที่ห้ามใช้ในการโฆษณาตามประกาศแพทยสภาที่ 50/2549 ด้วย ตัวอย่างของถ้อยคำที่ได้มีการประกาศห้ามใช้ เช่น คำว่า “เพียง” เพียง 4,000 บาทต่อครั้ง คำว่า “เท่านั้น” รักษาครั้งละ 500 บาทเท่านั้น หรือคำว่า “ครบวงจร” โดยศูนย์บริการแบบครบวงจร เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่เคยตัดสินว่าการใช้ถ้อยคำหรือรูปภาพในบางลักษณะเป็นการกระทำที่อยู่ในข่ายการโฆษณาที่ต้องห้ามอีกด้วย คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2118/2553 ข้อมูลเปรียบเทียบศักยภาพของจำเลยในแผ่นพับโฆษณา จำเลยแสดงผลการเปรียบเทียบให้เห็นว่าโรงพยาบาลของจำเลยน่าใช้บริการมากกว่า เพราะสามารถรับผู้ประกันตนได้จำนวนมากที่สุด สะดวกสบายกว่า มีจำนวนเครือข่ายหลายแห่งกว่า มีประสบการณ์ในการรักษามากกว่า ฯลฯ การโฆษณาแผ่นพับดังกล่าวของจำเลยเป็นการจูงใจให้บุคคลมาใช้บริการโรงพยาบาลของจำเลยอันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติในมาตรา 38 พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 ถือเป็นการกระทำที่มีความผิด

³⁴ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 38.

³⁵ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 39.

³⁶ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 68 วรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 38 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทนับแต่วันที่ฝ่าฝืนคำสั่งที่ห้ามการโฆษณาหรือประกาศ ทั้งนี้ จนกว่าจะระงับการโฆษณาหรือประกาศดังกล่าว”.

3.3.2.7 บทกำหนดโทษ

การควบคุมดูแลสถานพยาบาลในชั้นต้นนั้นอยู่ภายใต้บทบาทหน้าที่ของ คณะกรรมการสถานพยาบาล อธิบดีกรมส่งเสริมบริการสุขภาพ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ที่มีอำนาจในการไม่ออกใบอนุญาต ไม่ต่อใบอนุญาต ห้ามมิให้มีการโฆษณาสถานพยาบาล หรือเพิกถอน ใบอนุญาตผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายได้ อย่างไรก็ตามหากผู้ยื่นคำขอหรือผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการ สถานพยาบาลได้กระทำการดังต่อไปนี้ ย่อมมีความผิดและต้องรับโทษตามกฎหมายโดยอยู่ภายใต้การ พิจารณาพิพากษาขององค์กรตุลาการ

(1) การดำเนินการสถานพยาบาลโดยไม่มีใบอนุญาตย่อมมีความผิดและระวางโทษ จำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และศาลจะสั่งริบบรรดาสิ่งของที่ใช้ในการ ประกอบกิจการสถานพยาบาลด้วยก็ได้³⁷

(2) ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลไม่ควบคุมและดูแลมิให้ผู้ประกอบวิชาชีพใน สถานพยาบาลประกอบวิชาชีพผิดไปจากสาขา ชั้น หรือแผน ที่ได้รับอนุญาต หรือปล่อยให้บุคคลอื่นซึ่ง มิใช่เป็นผู้ประกอบวิชาชีพทำการประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลของตน ดังนี้ ย่อมมีความผิดและ ระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³⁸

(3) ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลไม่ควบคุมและดูแลแต่กลับปล่อยให้มีการรับผู้ป่วยไว้ ค้างคืนเกินจำนวนเตียงที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต หรือปล่อยให้พลละเลยไม่ควบคุมดูแลให้สถานพยาบาล สะอาด เรียบร้อย ปลอดภัย และเหมาะสมกับการใช้เป็นสถานพยาบาล ดังนี้ย่อมมีความผิดและระวาง โทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท³⁹

(4) ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลไม่ควบคุมดูแลให้ผู้ประกอบวิชาชีพใน สถานพยาบาลของตนปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือผู้ประกอบกิจการสถานพยาบาลและผู้ดำเนินการ สถานพยาบาลไม่ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้ย่อมมีความผิดและระวางโทษจำคุก ไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁴⁰

(5) ผู้ประกอบกิจการสถานพยาบาลและผู้ดำเนินการสถานพยาบาลไม่ให้การ ช่วยเหลือผู้ป่วยฉุกเฉินย่อมมีความผิดและระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ⁴¹

(6) ผู้ประกอบกิจการสถานพยาบาลและผู้ดำเนินการสถานพยาบาลปล่อยให้มีการ ใช้หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้สถานพยาบาลของตนประกอบกิจการสถานพยาบาลผิดประเภทหรือผิดลักษณะ

³⁷ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 57.

³⁸ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 63.

³⁹ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 64.

⁴⁰ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 65.

⁴¹ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 66.

การให้บริการตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ดังนี้ ย่อมมีความผิดและระวางโทษปรับไม่เกิน สองหมื่นบาท⁴²

(7) ผู้ใดโฆษณาหรือประกาศด้วยประการใด ๆ เกี่ยวกับการประกอบกิจการ สถานพยาบาลนอกจากชื่อและที่ตั้งของสถานพยาบาล ดังนี้ ย่อมมีความผิดและระวางโทษปรับ ไม่เกินสองหมื่นบาท และให้ปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทนับแต่วันฝ่าฝืนคำสั่งที่ให้ระงับการ โฆษณาหรือประกาศ ทั้งนี้ จนกว่าจะระงับการโฆษณาหรือประกาศดังกล่าว⁴³

(8) ผู้ใดโฆษณาหรือประกาศด้วยประการใด ๆ เกี่ยวกับการประกอบกิจการ สถานพยาบาล เพื่อชักชวนให้มีผู้มาขอรับบริการจากสถานพยาบาลอันเป็นเท็จหรือโอ้อวดเกินความจริง หรือน่าจะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับการประกอบกิจการของสถานพยาบาล ดังนี้ ย่อมมีความผิดและระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ ปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทนับแต่วันฝ่าฝืนคำสั่งที่ให้ระงับการโฆษณาหรือประกาศ ทั้งนี้ จนกว่า จะระงับการโฆษณาหรือประกาศดังกล่าว⁴⁴

3.3.3 การควบคุมดูแลในการสั่งปิดสถานพยาบาลหรือเพิกถอนใบอนุญาต

สถานพยาบาลที่ได้รับอนุญาตให้เปิด ประกอบกิจการ หรือดำเนินการใด ๆ อาจถูกระงับ เพิกถอน หรือปิดสถานพยาบาลได้อันเนื่องมาจากกระทำการอันผิดกฎหมายที่กำหนดไว้ซึ่งถือเป็นการ ควบคุมสถานพยาบาลในขั้นต้น โดยผู้ที่ถูกระงับสิทธิย่อมสามารถยื่นคำฟ้องต่อองค์กรตุลาการเพื่อให้ ทบทวนคำสั่งของผู้ที่มีอำนาจออกได้

3.3.3.1 การปิดสถานพยาบาลเป็นการชั่วคราว

สถานพยาบาลที่ได้รับอนุญาตให้เปิดบริการอาจถูกสั่งปิดสถานพยาบาลเป็นการ ชั่วคราวได้โดยอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือผู้ได้รับมอบหมายจากอธิบดีเป็นผู้ออกคำสั่งปิด สถานพยาบาลได้ในกรณีดังต่อไปนี้⁴⁵

(1) ผู้ประกอบกิจการหรือผู้ดำเนินการสถานพยาบาลกระทำการหรือละเว้นกระทำ การอย่างใด ๆ จนเป็นเหตุให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่ผู้ที่อยู่ใน สถานพยาบาล หรือผู้ที่อยู่ใกล้เคียงกับสถานพยาบาล เช่น สถานพยาบาลปล่อยให้มีการให้บริการแก่ ผู้ป่วยโดยผู้ที่ไม่มีความชำนาญในการประกอบวิชาชีพ เป็นต้น

(2) ผู้ประกอบกิจการหรือผู้ดำเนินการสถานพยาบาลไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุง สถานพยาบาลให้เหมาะสมภายในระยะเวลาที่อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพได้ออกคำสั่งให้

⁴² พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 67.

⁴³ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 68.

⁴⁴ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 68.

⁴⁵ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 50.

สถานพยาบาลนั้นปฏิบัติ เนื่องจากตรวจสถานพยาบาลแล้วพบว่าเครื่องมือ เครื่องใช้ ยา และเวชภัณฑ์ของสถานพยาบาลมีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ที่อยู่ในสถานพยาบาลหรือผู้ที่อยู่ใกล้เคียงกับสถานพยาบาล ทั้งนี้ ตามที่ปรากฏในมาตรา 45 พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541

(3) ผู้ประกอบกิจการหรือผู้ดำเนินการสถานพยาบาลไม่ระงับการกระทำหรือปฏิบัติ ตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่สมควร เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าสถานพยาบาลนั้นประกอบกิจการหรือดำเนินการใด ๆ โดยผิดกฎหมายสถานพยาบาล ทั้งนี้ ตามที่ปรากฏในมาตรา 49 พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541

ในกรณีที่มีเหตุใดเหตุหนึ่งเกิดขึ้นข้างต้น อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจออกคำสั่งปิดสถานพยาบาลได้เป็นการชั่วคราวจนกว่าผู้ประกอบกิจการหรือผู้ดำเนินการสถานพยาบาลจะได้นำการให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่อธิบดีกำหนด ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการหรือผู้ดำเนินการสถานพยาบาลได้นำการถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว อธิบดีมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งปิดสถานพยาบาลนั้นได้ ในกรณีที่มีผู้ป่วยอยู่ระหว่างรับการรักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลที่ถูกปิดชั่วคราว อธิบดีมีอำนาจสั่งให้สถานพยาบาลนั้นอยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการสถานพยาบาลเพื่อดำเนินการใด ๆ ตามที่เห็นสมควรได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการให้ความคุ้มครองดูแลผู้ป่วยเป็นสำคัญ⁴⁶

ผู้ที่ถูกสั่งปิดสถานพยาบาลเป็นการชั่วคราวสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวของอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือผู้ได้รับมอบหมายได้ โดยมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง และเมื่อรัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยแล้วให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด⁴⁷ อย่างไรก็ตามมิได้ตัดสิทธิ์ของผู้ยื่นคำขอที่จะโต้แย้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีโดยสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีได้

3.3.3.2 การปิดสถานพยาบาลและการเพิกถอนใบอนุญาต

ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลหรือผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลอย่างเคร่งครัด การกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการหรือดำเนินการสถานพยาบาล ซึ่งมีเหตุแห่งการเพิกถอนใบอนุญาตดังต่อไปนี้⁴⁸

(1) ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁴⁹ เช่น มีอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ ไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย

⁴⁶ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 52(2).

⁴⁷ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 55.

⁴⁸ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 51.

⁴⁹ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาตในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541.

เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายอันถึงที่สุดให้จำคุกโดยมิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เป็นต้น

(2) ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁵⁰ เช่น ไม่ได้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพทางการแพทย์หรือสาธารณสุข เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลเกินกว่าสองแห่ง เป็นผู้ที่ไม่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้อย่างใกล้ชิด เป็นต้น

(3) ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการหรือผู้ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลซึ่งถูกอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายออกคำสั่งปิดสถานพยาบาลเป็นการชั่วคราวเนื่องจากกระทำผิดกฎหมายตามที่ปรากฏในมาตรา 50 ของพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 แล้วยังไม่ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่อธิบดีกำหนด

(4) ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการหรือผู้ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำผิดตามกฎหมายสถานพยาบาล และอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพเห็นว่าเป็นกรณีร้ายแรงอันอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อการรักษาพยาบาลผู้ป่วยต่อไป

หากมีกรณีใดกรณีหนึ่งเกิดขึ้นอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ประกอบกิจการหรือผู้ดำเนินการสถานพยาบาลได้ แต่ทั้งนี้ต้องออกคำสั่งโดยได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการสถานพยาบาลด้วย ในกรณีที่มีผู้ป่วยอยู่ระหว่างรับการรักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต อธิบดีมีอำนาจสั่งให้สถานพยาบาลนั้นอยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการสถานพยาบาลเพื่อดำเนินการใด ๆ ตามที่เห็นสมควรได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการให้ความคุ้มครองดูแลผู้ป่วยเป็นสำคัญ⁵¹ นอกจากนี้บุคคลใดที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลหรือใบอนุญาตดำเนินการสถานพยาบาลแล้วจะขอรับใบอนุญาตใหม่อีกไม่ได้จนกว่าจะพ้นกำหนด 2 ปี นับแต่วันที่ถูกระงับใบอนุญาต⁵²

ผู้ที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลหรือใบอนุญาตดำเนินการสถานพยาบาลสามารถอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือผู้ได้รับมอบหมายได้ โดยมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง และเมื่อรัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยแล้วให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด⁵³ อย่างไรก็ตามมิได้ตัดสิทธิ์ของผู้ยื่นคำขอที่จะโต้แย้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีโดยสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีได้

⁵⁰ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาตในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541.

⁵¹ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 52(2).

⁵² พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 54.

⁵³ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 55.

3.3.3.3 บทกำหนดโทษ

ในกรณีที่บุคคลใดประกอบกิจการสถานพยาบาลในระหว่างที่สถานพยาบาลนั้นถูกสั่งปิดชั่วคราวอันเนื่องมาจากการหรือละเว้นกระทำการอย่างใด ๆ จนเป็นเหตุให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่ผู้ที่อยู่ในสถานพยาบาลหรือผู้ที่อยู่ใกล้เคียงกับสถานพยาบาล หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ต้องเข้าตรวจสถานพยาบาลอย่างสม่ำเสมอหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ในประการใด ๆ ย่อมมีความผิดตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 มาตรา 71 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ฝ่าฝืน⁵⁴

ในขณะที่บุคคลที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลจะต้องปิดสถานพยาบาลของตนเองและห้ามให้บริการหรือดำเนินการใด ๆ แก่ผู้รับบริการ หากฝ่าฝืนย่อมมีความผิดในการเปิดสถานพยาบาลโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 มาตรา 57 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และศาลจะสั่งริบบรรดาสิ่งของที่ใช้ในการประกอบกิจการสถานพยาบาลด้วยก็ได้⁵⁵ ทั้งนี้ อำนาจในการพิจารณาความผิดและลงโทษทางอาญาดังกล่าวอยู่ภายใต้เขตอำนาจขององค์กรตุลาการ

3.3.4 การเลิกกิจการสถานพยาบาล

กฎหมายกำหนดให้สิทธิแก่ผู้ประกอบกิจการสถานพยาบาลสามารถเลิกกิจการสถานพยาบาลของตนเองได้ตามความประสงค์ แต่จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

3.3.4.1 การเลิกกิจการสถานพยาบาล

ผู้ที่ประสงค์จะเลิกกิจการสถานพยาบาลจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลจะต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรหรือทำเป็นหนังสือตามแบบที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขกำหนดและจัดทำรายงานที่จะปฏิบัติเกี่ยวกับผู้ป่วยให้อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในฐานะผู้อนุญาตออกใบประกอบกิจการได้รับทราบโดยสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนจะต้องจัดทำรายงานในการดำเนินการ⁵⁶ ดังต่อไปนี้

(1) รายงานยอดผู้ป่วยที่ยังคงค้างอยู่ในสถานพยาบาล และแผนการดำเนินการต่อผู้ป่วยที่ยังคงค้างหลังจากการเลิกกิจการ

(2) ประกาศในหนังสือพิมพ์ไม่น้อยกว่า 2 ฉบับ หรือสื่ออื่น ๆ เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 วัน เพื่อให้ผู้ป่วยที่เคยรับการรักษาพยาบาลในระยะเวลา 5 ปี ก่อนเลิกกิจการได้ทราบและมา

⁵⁴ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 71.

⁵⁵ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 57.

⁵⁶ กฎกระทรวงว่าด้วยการประกอบกิจการสถานพยาบาล พ.ศ. 2545, ข้อ 34.

ติดต่อขอรับเวชระเบียน พิล์มเอกซเรย์ และอื่น ๆ ภายในกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 2 เดือนหลังจากวันแจ้งเลิกกิจการสถานพยาบาลนั้น โดยในประกาศดังกล่าวต้องระบุสถานที่ที่จะให้ผู้ป่วยมาติดต่อขอรับเอกสารดังกล่าวให้ชัดเจนไม่ว่าจะเป็นสถานพยาบาลนั้นหรือสถานที่อื่น

(3) จำหน่ายเวชระเบียน พิล์มเอกซเรย์ และอื่น ๆ ที่ไม่มีผู้มาขอรับโดยมอบให้สถานพยาบาลที่อยู่ใกล้เคียงซึ่งยินดีจะรับมอบ ถ้าไม่มีสถานพยาบาลใดยินดีรับมอบให้มอบแก่สถานพยาบาลของรัฐที่อยู่ในอำเภอหรือเขตพื้นที่นั้น

การแจ้งเป็นหนังสือพร้อมทั้งรายงานในการดำเนินการต้องแจ้งเป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนที่จะเลิกกิจการสถานพยาบาล ทั้งนี้ เพื่อให้อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพได้รับทราบและให้ความคุ้มครองประโยชน์และส่วนได้เสียของผู้ป่วยที่รับบริการในสถานพยาบาลเป็นสำคัญ เช่น การรักษาที่ต้องการความต่อเนื่อง ข้อมูลสุขภาพของผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษาสถานพยาบาลนั้น เป็นต้น รวมถึงเพื่อประโยชน์และส่วนได้เสียของผู้ป่วยดังกล่าวอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลปฏิบัติหรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนเลิกกิจการสถานพยาบาลก็ได้⁵⁷ นอกจากนี้ ผู้ประสงค์จะเลิกกิจการสถานพยาบาลจะต้องส่งคืนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาล ใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล และสมุดทะเบียนสถานพยาบาลพร้อมกันกับหนังสือขอเลิกประกอบกิจการด้วย

3.3.4.2 บทกำหนดโทษ

ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลต้องการเลิกกิจการสถานพยาบาล และหากอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพหรือผู้ได้รับมอบหมายได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อประโยชน์และส่วนได้เสียของผู้ป่วยที่เคยรับบริการในสถานพยาบาลนั้น อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพจึงได้สั่งให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติหรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนเลิกกิจการสถานพยาบาล แต่ผู้ได้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ดังนี้ผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งย่อมมีความผิดตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁵⁸

4. การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองที่ควบคุมดูแลสถานพยาบาลเอกชนโดยศาลปกครอง

คดีพิพาทเกี่ยวกับสถานพยาบาลเอกชนที่ถูกควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครองมักจะฟ้องร้องกันใน 4 ประเภทคดี ได้แก่

⁵⁷ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 44.

⁵⁸ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 69.

4.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ตามมาตรา 9(1) กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯ

คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง คำสั่งที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการเปิดหรือดำเนินการสถานพยาบาล ได้แก่ คำสั่งออกหรือไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาล คำสั่งออกหรือไม่ออกใบอนุญาตดำเนินการสถานพยาบาล คำสั่งต่อหรือไม่ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการหรือดำเนินการสถานพยาบาล คำสั่งปิดสถานพยาบาลเป็นการชั่วคราว คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการหรือดำเนินการสถานพยาบาล เป็นต้น

สำหรับการพิจารณาในกรณีของการขอต่ออายุใบอนุญาต โดยทั่วไปแล้วหากผู้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตได้รับการพิจารณาให้ต่ออายุย่อมเป็นไปตามความประสงค์หรือความต้องการของผู้ยื่นคำขอ แต่หากได้รับการปฏิเสธหรือไม่ได้รับการพิจารณาให้ต่ออายุใบอนุญาตผู้ที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวสามารถดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเพื่อพิจารณาทบทวนการออกคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชาได้⁵⁹ และหากยังไม่พอใจคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของรัฐมนตรี ผู้ได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งนั้นสามารถดำเนินการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครองเพื่อขออำนาจศาลให้พิจารณาตรวจสอบการกระทำหรือการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ได้อีกครั้งหนึ่ง

นอกจากนี้การพิจารณาต่อหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตทั้งสองประเภทยังมักจะสืบเนื่องมาจากการกระทำบางประการของผู้ยื่นคำขอซึ่งทำให้อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความสมบูรณ์ไม่ครบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยการออกคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตประเภทใดเจ้าพนักงานอาจจะสั่งการให้ผู้ยื่นคำขอหรือผู้เกี่ยวข้องดำเนินการบางประการ หากไม่มีการดำเนินการใด ๆ ตามที่เจ้าพนักงานได้ออกคำสั่ง ดังนี้ อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพย่อมมีอำนาจพิจารณาออกคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการหรือดำเนินการสถานพยาบาลได้⁶⁰

สำหรับการออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลหรือใบอนุญาตดำเนินการสถานพยาบาลนั้นมักเป็นกรณีที่เกิดขึ้นค่อนข้างน้อยมากในประเทศไทย เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวส่งผลกระทบโดยตรงและร้ายแรงอย่างยิ่งต่อการต้องถูกปิดสถานพยาบาลเป็นการถาวร การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลนั้นย่อมทำให้ผู้ได้รับอนุญาตต้องเลิกประกอบกิจการสถานพยาบาลไปโดยปริยาย ในขณะที่การถูกเพิกถอนใบอนุญาตดำเนินการสถานพยาบาลย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อการขาดคุณสมบัติหรือไม่ครบเงื่อนไขที่จะขอดำเนินการสถานพยาบาลได้ แต่หากรีบแก้ไขโดยเปลี่ยนผู้ดำเนินการสถานพยาบาลให้ถูกต้องตามกฎหมาย สถานพยาบาลดังกล่าวก็สามารถให้บริการรักษาพยาบาลแก่ประชาชนได้ต่อไป แต่ถ้าหากเกิดความเสียหายขึ้นอย่างร้ายแรงโดย

⁵⁹ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 29.

⁶⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.511-512/2556.

ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลไม่ได้เข้ามาควบคุมสถานพยาบาลอย่างใกล้ชิดย่อมนำไปสู่การถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลต่อไปได้⁶¹

คำสั่งที่ไม่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการเปิดหรือดำเนินการสถานพยาบาล คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นคำสั่งของเจ้าพนักงานให้ผู้ประกอบกิจการ ผู้ดำเนินการสถานพยาบาล หรือผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจ ทั้งนี้ เพื่อควบคุมให้สถานพยาบาลปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เจ้าพนักงานตามกฎหมายสถานพยาบาลมีอำนาจหน้าที่หลายประการทั้งอำนาจในการเข้าไปในอาคารสถานที่หรือยานพาหนะอันมีเหตุอันควรสงสัย อำนาจเข้าไปในสถานพยาบาลต้องสงสัย อำนาจเรียกผู้ที่ได้รับอนุญาตมาให้ถ้อยคำ อำนาจแจ้งให้ส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาพิจารณา และอำนาจยึดหรืออายัดเอกสารหรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับการทำความผิด⁶² รวมถึงอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้รับอนุญาตหรือผู้ดำเนินการสถานพยาบาลระงับหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายสถานพยาบาลภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรเมื่อพบว่ามีการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย⁶³ เช่น การออกคำสั่งระงับการโฆษณาข้อความ เสี่ยง หรือภาพอันเป็นเท็จหรือโอ้อวดเกินความจริง หรือน่าจะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับการประกอบกิจการสถานพยาบาล การออกคำสั่งให้ระงับการให้บริการทางการแพทย์บางประเภท เป็นต้น⁶⁴

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายสถานพยาบาลหากมีลักษณะการออกคำสั่งดังที่กล่าวมาข้างต้นย่อมถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายและการออกคำสั่งดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือสถานะของผู้ที่ได้รับคำสั่งซึ่งเป็นผู้ประกอบการสถานพยาบาล ผู้ดำเนินการสถานพยาบาล หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง แม้คำสั่งนั้นจะยังไม่ถึงขนาดเป็นคำสั่งปิดสถานพยาบาลเป็นการชั่วคราวหรือเป็นคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการหรือดำเนินการสถานพยาบาลซึ่งส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของบุคคลก็ตาม ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานดังกล่าวก็ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานและดำเนินการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครองเพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของตนเองได้⁶⁵

คดีพิพาทเกี่ยวกับการออกกฎ บทบาทของศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบการออกกฎหรือการออกกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายปกครองนั้น คือ การควบคุมตรวจสอบว่าการออกกฎโดยฝ่ายปกครองกระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทหรือไม่ การออกกฎนั้นจะต้องออกโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ เนื้อหา ขั้นตอน วิธีการ และรูปแบบที่พระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทได้กำหนดไว้ หากออกกฎหมายลำดับรองโดยไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติย่อมถือว่าการออกกฎโดยฝ่ายปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ศาลปกครองยัง

⁶¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.528/2558.

⁶² พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 46.

⁶³ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 49.

⁶⁴ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 38.

⁶⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.580/2558; คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.218/2551.

มีอำนาจควบคุมตรวจสอบกฎว่าออกโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่อีกด้วย หากกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรองฉบับใดออกโดยไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ เนื้อหา ขั้นตอน วิธีการ และรูปแบบที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ย่อมถือว่ากฎหมายลำดับรองนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ⁶⁶

4.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9(2) กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำว่า “ละเลยต่อหน้าที่” หมายถึง การไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และยิ่งรวมไปถึงหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่แต่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความล่าช้าเกินสมควร ซึ่งคำว่า “ล่าช้าเกินสมควร” นั้น หมายถึง เจ้าหน้าที่ได้เริ่มดำเนินการแล้วแต่ไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดสำหรับกรณีที่มิได้มีบทบัญญัติเรื่องระยะเวลาไว้ หรือไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนดในกรณีที่มิได้มีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาไว้ ในส่วนของข้อพิพาทที่เคยเกิดขึ้นเกี่ยวกับสถานพยาบาลเอกชนในประเทศไทยนั้นมีคดีฟ้องร้องในประเด็นเรื่องการละเลยหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าของฝ่ายปกครองค่อนข้างน้อย โดยมีตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 715/2555 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำร้องขอที่ตนเองได้ยื่นคำร้องเข้าไปจึงได้ดำเนินการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง

4.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ตามมาตรา 9(3) กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯ

คดีพิพาททางปกครองที่เกี่ยวข้องกับสถานพยาบาลเอกชนประเภทนี้เป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือเกิดจากการใช้อำนาจในการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร⁶⁷ โดยการฟ้องร้องเป็นคดีประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีมักมุ่งประสงค์เรียกร้องการชดเชยค่าเสียหาย ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าทดแทนอันเกิดจากการละเมิดหรือเกิดจากความรับผิดอื่นของฝ่ายปกครองเป็นจำนวนเงินด้วย

การฟ้องเรียกค่าเสียหายในการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นต่อศาลปกครองนั้นต้องสืบเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

⁶⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.338/2555; คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.4/2552.

⁶⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9(3).

เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง การออกกฎ การละเลยต่อหน้าที่ และการกระทำประการอื่น ๆ เป็น ที่เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน ผู้ได้รับความเสียหายย่อมสามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อให้กำหนดค่าเสียหาย ค่าชดเชย หรือค่าสินไหมทดแทนแก่ตนเองได้ อย่างไรก็ตามข้อพิพาทส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นนั้นศาลจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าฝ่ายปกครองได้กระทำการอันมีลักษณะที่เป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ เมื่อเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีความผิดตามกฎหมายจึงค่อยพิจารณาต่อไปถึงการกำหนดค่าเสียหาย แต่ถ้าการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นศาลได้พิจารณาแล้วว่าไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมไม่ถือว่าเป็นการละเมิดต่อผู้กล่าวอ้าง ผู้ถูกกล่าวอ้างจึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใด ๆ ที่เกิดขึ้น⁶⁸

4.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9(4) กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองฯ

สัญญาทางปกครอง หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ”⁶⁹ โดยอาจเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพหรือสัญญาโดยแท้หรืออาจเป็นสัญญาทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดก็ได้

การทำสัญญาจ้างให้บริการทางการแพทย์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับสถานพยาบาลเอกชนก็จัดได้ว่าเป็นสัญญาทางปกครองอันมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากการให้บริการรักษาพยาบาลหรือการจัดทำบริการสาธารณสุขแก่ประชาชนถือเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐที่จะต้องจัดทำให้แก่ประชาชนอย่างเสมอภาคและทั่วถึงกัน การที่หน่วยงานทางปกครองทำสัญญากับสถานพยาบาลเอกชนที่กำหนดให้สถานพยาบาลเอกชนจะต้องให้บริการทางการแพทย์แก่ประชาชนอย่างเต็มความสามารถ ต้องจัดหา ยา เวชภัณฑ์ ครุภัณฑ์ แพทย์ พยาบาล และบุคลากรทางการแพทย์อื่น ๆ เพื่อให้การบริการเป็นไปอย่างเพียงพอย่อมถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ (public service) อย่างหนึ่งของรัฐ สัญญาดังกล่าวจึงถือเป็นสัญญาทางปกครองอย่างหนึ่ง นอกจากนี้สัญญาทางปกครองอาจนำหลักเกณฑ์ของสัญญาทางแพ่งมาปรับใช้ได้เท่าที่ไม่ขัดกับข้อกำหนดหรือข้อตกลงในสัญญาทางปกครองได้ด้วย และหากมีการผิดสัญญาเกิดขึ้นจนถึงขนาดที่ต้องบอกเลิกสัญญา การใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากคู่กรณีฝ่ายที่ผิดสัญญาย่อมสามารถเรียกร้องได้เท่าจำนวนที่เสียหายจริงไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายเกินความเสียหายที่เกิดขึ้นได้⁷⁰

⁶⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.327/2555; คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.322/2555.

⁶⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 3.

⁷⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.607/2554.

5. วิเคราะห์และข้อสังเกตต่อการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองและสถานพยาบาลเอกชนโดยศาลปกครอง

แบ่งการวิเคราะห์และให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองและสถานพยาบาลเอกชนออกเป็น 2 ลักษณะที่สำคัญ คือ 1. การวิเคราะห์และข้อสังเกตต่อการตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง และ 2. การวิเคราะห์และข้อสังเกตต่อการควบคุมสถานพยาบาลเอกชนโดยฝ่ายปกครองและศาลปกครอง

5.1 วิเคราะห์และข้อสังเกตต่อการตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง

ในหัวข้อนี้แบ่งประเด็นการวิเคราะห์และข้อสังเกตไว้ 2 ประการ ได้แก่ องค์กรที่ถูกควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครองโดยเน้นศึกษาคณะกรรมการสถานพยาบาลเป็นสำคัญ และกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองโดยเน้นศึกษาประเด็นปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคดี

5.1.1 องค์กรที่ถูกตรวจสอบ: คณะกรรมการสถานพยาบาล

โดยทั่วไปองค์กรที่จะถูกควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่โดยศาลปกครองได้นั้นคือฝ่ายปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะที่เป็นคู่กรณีได้ตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 3⁷¹ ซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทจึงจัดได้ว่าเป็นคู่กรณีตามกฎหมายได้ สำหรับฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบสถานพยาบาลเอกชนในประเทศไทยนั้นประกอบด้วยบุคคลหลายตำแหน่งทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดา เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงสาธารณสุข อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย เป็นต้น และนิติบุคคลที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบสถานพยาบาลได้ เช่น กระทรวงสาธารณสุข กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมถึงคณะกรรมการสถานพยาบาลซึ่งถือเป็นฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองอีกด้วย

มีข้อสังเกตที่น่าสนใจสำหรับบทบาทและสถานะของคณะกรรมการสถานพยาบาลซึ่งเคยมีกรณีที่คณะกรรมการสถานพยาบาลถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองร่วมกันกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.4/2552 ตามคำพิพากษาในคดีนี้ไม่ได้มีการวินิจฉัยสถานะของคณะกรรมการสถานพยาบาลไว้ว่ามีสถานะในทางกฎหมายอย่างไร เมื่อพิจารณาองค์ประกอบ

⁷¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 บัญญัติว่า

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นและเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย.

ของคณะกรรมการสถานพยาบาลนั้นตามกฎหมายสถานพยาบาลกำหนดให้คณะกรรมการสถานพยาบาลประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งมีจำนวนมากและมีอยู่ด้วยกันหลายตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลสถานพยาบาลทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ประกอบวิชาชีพ⁷² เช่น อธิบดีทุกกรมในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้ประกอบโรคศิลปะ ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น โดยมีปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ

คณะกรรมการสถานพยาบาลมีบทบาทที่สำคัญมากในการควบคุมดูแลสถานพยาบาลเอกชนโดยมีหน้าที่ให้คำปรึกษา ให้ความเห็น และให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีหรืออธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพในเรื่องต่าง ๆ⁷³ เมื่อพิจารณาการใช้อำนาจของอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพโดยเฉพาะในการพิจารณาออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลตามที่ปรากฏในมาตรา 51 ของพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 นั้น กฎหมายได้กำหนดให้อธิบดีจะต้องรับฟังคำแนะนำและความเห็นของคณะกรรมการสถานพยาบาลประกอบกันด้วย แต่การพิจารณาออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือไม่นั้นเป็นดุลยพินิจสูงสุดของอธิบดีซึ่งอธิบดีอาจจะเห็นด้วยหรือเห็นต่างกับคำแนะนำของคณะกรรมการสถานพยาบาลก็ได้ โดยไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าอธิบดีจะต้องเห็นด้วยหรือเชื่อในคำแนะนำของคณะกรรมการเสมอไป

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการสถานพยาบาลนั้นอยู่ในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองโดยจัดได้ว่าเป็นฝ่ายปกครองในทางรูปแบบหรือเป็นฝ่ายปกครองโดยแท้ เนื่องจากเป็นคณะกรรมการของรัฐที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขซึ่งใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสถานพยาบาล นอกจากนี้คณะกรรมการสถานพยาบาลยังมีลักษณะเป็นคณะกรรมการทั่วไปทางปกครอง มิใช่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากการที่จะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้นั้นต้องมีลักษณะที่สำคัญหลายประการประกอบกัน ได้แก่ ต้องเป็นคณะกรรมการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรหรือหน่วยงานใด มีบทบาทในการชี้ขาดและตัดสินข้อพิพาทที่เกิดขึ้น และต้องมีกระบวนการหรือวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยข้อพิพาทของตนเอง

ดังนั้นคณะกรรมการสถานพยาบาลจึงมิใช่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากแม้เป็นคณะกรรมการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล แต่ไม่มีบทบาทโดยตรงในการชี้ขาดและตัดสินข้อพิพาทที่เกิดขึ้น หากเป็นแต่เพียงคณะกรรมการที่ให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำในทางกฎหมายแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพที่มีอำนาจสั่งการโดยตรงในการควบคุมสถานพยาบาลเอกชน ดังนั้นคณะกรรมการสถานพยาบาลจึงมีสถานะเป็นเพียงคณะกรรมการทั่วไปทางปกครอง การให้คำแนะนำหรือการให้คำปรึกษาของคณะกรรมการสถานพยาบาลที่มีต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพยังไม่มี

⁷² พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 7.

⁷³ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541, มาตรา 11.

สถานะเป็นคำสั่งทางปกครองเนื่องจากการให้คำแนะนำหรือให้คำปรึกษานั้นยังไม่ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อ อ สิ ท ธิ เ ส รี ภ า พ ข อ ง ป ร ะ ช า ช น แต่อย่างใด เป็นเพียงการให้คำแนะนำหรือการให้คำปรึกษาอันเป็นขั้นตอนหนึ่งก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองโดยรัฐมนตรีหรือโดยอธิบดีนั่นเอง ดังนั้นคำแนะนำหรือคำปรึกษาของคณะกรรมการสถานพยาบาลจึงมีลักษณะเป็นคำแนะนำที่เป็นทางเลือก (la consultation facultative) มากกว่าที่จะเป็นคำแนะนำแบบบังคับ (la consultation obligatoire) ซึ่งรัฐมนตรีหรืออธิบดีจะต้องเห็นด้วยทุกครั้ง และคณะกรรมการสถานพยาบาลไม่ใช่ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งร่วมกับรัฐมนตรีหรืออธิบดีแต่อย่างใด

นอกจากนี้การให้คำแนะนำหรือการให้คำปรึกษาโดยคณะกรรมการสถานพยาบาลจึงไม่สามารถถูกโต้แย้งหรือฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ หากผู้ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งหรือการกระทำต่าง ๆ ต้องการโต้แย้งหรือฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครองจะต้องรอให้อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพเป็นผู้ออกคำสั่งนั้นเสียก่อน เช่น คำสั่งไม่ต่อใบอนุญาต คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น หรือโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขต่อศาลปกครองได้

5.1.2 กระบวนพิจารณาคดี: ความล่าช้า

ศาลปกครองถูกกำหนดให้มีวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวนเพื่อมุ่งให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาพิพากษา แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าใช้เวลาค่อนข้างนานในกระบวนการพิจารณาคดี ความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองส่วนใหญ่เกิดจากขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งใช้ระยะเวลานาน คดีทางปกครองที่เกี่ยวกับสถานพยาบาลเอกชนใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงกว่าค่าเฉลี่ยของคดีปกครองทั่วไปโดยใช้ระยะเวลาพิจารณาประมาณ 3 ถึง 4 ปีต่อคดี โดยระยะเวลาดำเนินการที่ใช้ในการพิจารณาคดีคือ 3 ปี และระยะเวลาดำเนินการที่ใช้ในการพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดรวมกันยาวนานถึง 11 ปี นั่นคือคดีในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีดำที่ อ.511/2556 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีแดงที่ อ.790/2549) ซึ่งเป็นการพิพาทกันระหว่างพันเอก ห. กับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงสาธารณสุข อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ และผู้อำนวยการกองการประกอบโรคศิลปะ รวมผู้ถูกฟ้องในคดีนี้ทั้งสิ้น 5 ราย โดยเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อ พ.ศ. 2545 ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นทั้งสิ้น 4 ปี ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดใช้เวลาพิจารณาและพิพากษาคดีอีกทั้งสิ้น 7 ปี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2549 ถึง พ.ศ. 2556 รวมเป็นระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งสิ้น 11 ปี

จากการศึกษาพบว่าความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองอาจเกิดขึ้นได้ใน 2 ขั้นตอน ได้แก่ 1. **ขั้นตอนการโต้ตอบทางเอกสาร** เอกสารในที่นี้คือ คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ และ คำให้การเพิ่มเติม ซึ่งพบว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่น คำฟ้องไป แล้ว ศาลปกครองจะต้องใช้เวลาในการพิจารณาว่าจะรับฟ้องหรือไม่ เมื่อศาลปกครองพิจารณารับฟ้องแล้ว จะต้องส่งคำฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแก้คดีภายใน 30 วัน และโดยมากมักจะมีการยื่น คำร้องขอขยายระยะยื่นคำให้การออกไปอีกเป็นเวลาประมาณ 30 วัน เมื่อส่งคำให้การให้ฝ่ายผู้ฟ้องคดี แล้วผู้ฟ้องคดีก็ต้องใช้เวลาในการทำคำคัดค้านคำให้การภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด และต้องเผื่อเวลาให้ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมด้วย ซึ่งในขั้นตอนที่กล่าวมาทั้งหมดนี้คู่กรณีสามารถดำเนินการขอขยายระยะเวลาออกไปได้อีก จึงทำให้ขั้นตอนการโต้ตอบทางเอกสารของ คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม ในบางคดีใช้ระยะเวลายาวนาน 6 ถึง 12 เดือน

2. **ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน** ซึ่งพบว่าเมื่อคู่กรณีได้โต้ตอบทางเอกสารของ คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติมเสร็จแล้ว ในระหว่างรอการสรุปข้อเท็จจริงของศาลปกครองหรือขั้นตอนที่เรียกว่าอยู่ระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยตุลาการเจ้าของสำนวนนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนมักใช้เวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นระยะเวลานานหรือในบางคดีเป็นระยะเวลายาวนานเกินสมควร จึงสร้างความล่าช้าให้เกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณาเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้อาจสืบเนื่องมาจากความล่าช้าของกระบวนการอื่น ๆ เช่น เมื่อองค์คณะในศาลปกครองได้ประชุมเพื่อจัดทำคำพิพากษาแล้ว ในขั้นตอนก่อนการอ่านคำพิพากษาให้คู่กรณีได้ทราบนั้น จะต้องดำเนินการส่งคำพิพากษาให้กองตรวจสอบคำพิพากษาเสียก่อน ในบางคดีใช้ระยะเวลาในการตรวจคำพิพากษายาวนานหลายเดือนหรือเป็นปีกว่าจะส่งคำพิพากษากลับมาให้ศาลปกครองขึ้นต้นอ่าน เป็นต้น จะเห็นได้ว่าปัญหาความล่าช้าในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองและในขั้นตอนอื่น ๆ นั้นมีหลายสาเหตุทั้งที่สืบเนื่องมาจากกระบวนการหรือขั้นตอนในการพิจารณาคดีและสืบเนื่องมาจากตุลาการหรือเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นจึงควรมีการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานและขั้นตอนการทำงานให้มีความกระชับมากยิ่งขึ้น มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

(1) ในระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ควรมีการกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนให้ชัดเจนในกระบวนการการโต้ตอบทางเอกสาร เช่น กำหนดระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงหลังจากเสร็จสิ้นการตอบโต้ทางเอกสารโดยจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในเวลา 90 วัน นับแต่ศาลปกครองได้รับคำให้การหรือคำให้การเพิ่มเติม กำหนดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนสรุปข้อเท็จจริงภายใน 15 วันนับแต่วันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง เป็นต้น

(2) ควรเคร่งครัดต่อการใช้ดุลยพินิจของตุลาการศาลปกครองในการพิจารณาอนุญาตให้ขยายระยะเวลาในขั้นตอนต่าง ๆ ที่คู่ความได้ยื่นคำขอเข้ามา และสำนักงานศาลปกครองควรมีการ

กำหนดนโยบาย เป้าหมายให้ชัดเจน หรือกำหนดแนวทางปฏิบัติที่เคร่งครัดว่าการพิจารณาพิพากษาในแต่ละคดีของตุลาการศาลปกครองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ปี

(3) ควรมีการเพิ่มจำนวนตุลาการศาลปกครองให้มากยิ่งขึ้น อีกทั้งควรเตรียมความพร้อมของบุคลากรหรือบุคคลทั่วไปในการเสริมสร้างให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านกฎหมายมหาชน เพื่อเตรียมตัวสู่การเป็นตุลาการศาลปกครองในอนาคต และควรนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้อย่างจริงจังใน ขั้นตอน การทำงาน ต่าง ๆ ของสำนักงานศาลปกครอง และในกระบวนการพิจารณาคดีของตุลาการศาลปกครอง

5.2 วิเคราะห์และข้อสังเกตต่อการควบคุมสถานพยาบาลเอกชนโดยฝ่ายปกครองและศาลปกครอง

แบ่งประเด็นการวิเคราะห์และข้อสังเกตได้เป็น 3 ประการ ได้แก่ ลักษณะของการควบคุมลักษณะของการออกคำสั่ง และผลผูกพันของการควบคุมสถานพยาบาลเอกชนโดยฝ่ายปกครอง

5.2.1 ลักษณะของการควบคุม: ผู้ดำเนินการสถานพยาบาล

การออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลหรือใบอนุญาตดำเนินการสถานพยาบาลนั้นเป็นกรณีที่เกิดขึ้นได้ค่อนข้างน้อยมากในประเทศไทย เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวส่งผลกระทบต่อโดยตรงและร้ายแรงอย่างยิ่งต่อการประกอบอาชีพและต่อการต้องถูกปิดสถานพยาบาลเป็นการถาวร ในการดำเนินการขอใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลนั้นนอกจากผู้ยื่นคำขอจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 17 พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 เช่น มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย เป็นต้น ต้องจัดให้มีสถานพยาบาล เครื่องมือ เครื่องใช้ ผู้ประกอบวิชาชีพ ชื่อของสถานพยาบาล และแผนงานการจัดตั้งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 18 แล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลจะต้องจัดให้มีผู้ดำเนินการสถานพยาบาลคนหนึ่งอีกด้วย ทั้งนี้ตามที่มาตรา 23 พระราชบัญญัติเดียวกันได้กำหนดไว้ เพื่อให้ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลทำหน้าที่ควบคุม ดูแล และรับผิดชอบในการดำเนินการสถานพยาบาล โดยผู้ดำเนินการสถานพยาบาลนั้นต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่ได้รับใบอนุญาต ไม่เป็นผู้ดำเนินการอยู่ก่อนแล้วสองแห่ง และต้องเป็นผู้ที่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด ดังที่มาตรา 25 ของพระราชบัญญัติเดียวกันได้กำหนดไว้

จากการศึกษาตัวอย่างคำพิพากษานั้นมีข้อสังเกตที่สำคัญสำหรับผู้ดำเนินการสถานพยาบาล กล่าวคือ หากสถานพยาบาลใดไม่จัดให้มีผู้ดำเนินการสถานพยาบาล หรือมีผู้ดำเนินการสถานพยาบาลตามใบอนุญาตจริงแต่ไม่ได้เป็นผู้ดูแลสถานพยาบาลนั้นได้อย่างใกล้ชิด เช่น ไม่สามารถดูแลสถานพยาบาลได้เนื่องจากเป็นข้าราชการปฏิบัติงานประจำในสถานพยาบาลอื่น หรือเป็นเพียงผู้ดำเนินการสถานพยาบาลแต่ในนาม ไม่ได้อยู่ควบคุมดูแลสถานพยาบาลอย่างใกล้ชิดและอย่างแท้จริง เป็นต้น ในทางกฎหมายการไม่มีผู้ดำเนินการสถานพยาบาลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด

จะส่งผลต่อผู้ประกอบการกิจการสถานพยาบาลที่อาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตและต้องปิดสถานพยาบาลได้ซึ่งถือว่าเป็นเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่สำคัญมากที่ผู้ประกอบการกิจการสถานพยาบาลเอกชนพึงตระหนักและให้ความสำคัญอย่างยิ่ง

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาการใช้อำนาจของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพโดยอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพซึ่งเป็นฝ่ายปกครองที่ควบคุมดูแลสถานพยาบาลในการออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการกิจการสถานพยาบาลนั้นยังมีความหลากหลายและไม่ชัดเจนในการใช้อำนาจ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1. หากพบว่าเกิดการร้องเรียนจากประชาชนและเกิดความเสียหายขึ้นจริง กรมสนับสนุนบริการสุขภาพโดยอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพจะดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการกิจการสถานพยาบาลนั้นโดยไม่มีการแจ้งเตือนให้เปลี่ยนผู้ดำเนินการสถานพยาบาลแต่อย่างใด ซึ่งส่งผลให้สถานพยาบาลนั้นไม่สามารถประกอบการหรือให้บริการแก่ประชาชนได้อีกต่อไป ดังที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.528/2558 โดยในกรณีนี้ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเห็นชอบด้วยกับการออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการกิจการสถานพยาบาลในกรณีดังกล่าว

2. หากพบว่าเกิดการร้องเรียนจากประชาชนและแม้จะยังไม่เกิดความเสียหายขึ้นจริง กรมสนับสนุนบริการสุขภาพโดยอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพก็เคยดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการกิจการสถานพยาบาลนั้นโดยไม่มีการแจ้งเตือนให้เปลี่ยนตัวผู้ดำเนินการสถานพยาบาลแต่อย่างใด ดังที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.715/2555 อย่างไรก็ตามเมื่อกรณีดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองกลับไม่เห็นด้วยและพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบการกิจการสถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดี

3. หากพบว่ายังไม่มี การร้องเรียนจากประชาชนและยังไม่เกิดความเสียหายขึ้น เพียงแต่มีการตรวจพบความไม่ถูกต้องโดยเจ้าพนักงานของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพจะยังไม่เพิกถอนใบอนุญาตประกอบการกิจการสถานพยาบาลในทันที แต่จะดำเนินการแจ้งเตือนสถานพยาบาลนั้นเพื่อให้เปลี่ยนตัวผู้ดำเนินการสถานพยาบาลให้ถูกต้อง ดังที่ปรากฏข้อเท็จจริงในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.512/2556 โดยในกรณีนี้ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเห็นชอบด้วยกับการออกคำสั่งดังกล่าว

จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจของอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองซึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลสถานพยาบาลเอกชนในกรณีที่มีการออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการกิจการสถานพยาบาลนั้นจะต้องมีความชัดเจนทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสิทธิเสรีภาพในการประกอบการและการประกอบอาชีพของประชาชน แม้จะพบความผิดปกติด้วยตนเองหรือพบความผิดปกติจากคำร้องเรียนของผู้ใช้บริการสถานพยาบาลนั้นหรือจากผู้ที่พบว่าสถานพยาบาลดังกล่าวไม่ได้ถูกควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดโดยผู้ดำเนินการสถานพยาบาลตามที่ได้มีการระบุแจ้งไว้กับกรมสนับสนุนบริการ

สุขภาพ แต่หากยังไม่เกิดความเสียหายหรือยังไม่เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงขึ้นกับผู้รับบริการก็ควรดำเนินการตักเตือนก่อนในเบื้องต้นหรือออกคำสั่งปิดสถานพยาบาลเป็นการชั่วคราวเพื่อให้โอกาสแก่ผู้ประกอบการกิจการสถานพยาบาลในการดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยการเปลี่ยนตัวผู้ดำเนินการสถานพยาบาลหรือดำเนินการต่าง ๆ ตามที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจได้สั่งการ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างการคุ้มครองผู้บริโภคที่มารับบริการในสถานพยาบาลและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบการกิจการสถานพยาบาล มิให้กระทบต่อสิทธิในการประกอบกิจการและประกอบอาชีพของผู้ประกอบการกิจการสถานพยาบาลและกระทบต่อการทำมาหาได้ของผู้ประกอบการให้น้อยที่สุดเท่าที่จะพึงกระทำได้

5.2.2 เหตุของการออกคำสั่ง: คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาล

หนึ่งในรูปแบบของการใช้อำนาจในการออกคำสั่งที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อผู้ได้รับใบอนุญาต คือ การออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลซึ่งทำให้ต้องปิดสถานพยาบาลโดยปริยาย มีข้อสังเกตที่น่าสนใจสำหรับการใช้อำนาจเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลในกรณีที่ผู้ประกอบการสถานพยาบาลและผู้ดำเนินการสถานพยาบาลเป็นผู้ที่ได้รับใบอนุญาตอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้วแต่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามบางประการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 17⁷⁴ และมาตรา 25⁷⁵ อันเป็นเหตุที่อาจนำไปสู่การถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลได้ในทันที ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับเหตุอันนำไปสู่การใช้อำนาจออกคำสั่งปิดสถานพยาบาลเป็นการชั่วคราวในกรณีที่ผู้ประกอบการสถานพยาบาลและผู้ดำเนินการสถานพยาบาลได้กระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใด ๆ จนเป็นเหตุให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่ผู้ที่อยู่ในสถานพยาบาลหรือผู้ที่อยู่ใกล้เคียงกับสถานพยาบาล อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพอาจใช้อำนาจออกคำสั่งปิดสถานพยาบาลได้เป็นการชั่วคราว ซึ่งเมื่อพิจารณาระดับความรุนแรงและความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว เหตุในการออกคำสั่งปิดสถานพยาบาลชั่วคราวตามที่กล่าวข้างต้นต้องนับว่าเป็นเหตุที่มีระดับความรุนแรงและความร้ายแรงอย่างยิ่ง และแม้จะเป็นเหตุที่อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นอย่างร้ายแรงกฎหมายก็กำหนดให้อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพมีอำนาจเพียงแค่สั่งปิดสถานพยาบาลเป็นการชั่วคราว เพื่อให้โอกาสผู้ประกอบการกิจการสถานพยาบาลแห่งนั้นเร่งดำเนินการปรับปรุงแก้ไขสถานพยาบาลให้ถูกต้องตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด

⁷⁴ ได้แก่ มีอายุต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ ไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขบถด้วยกฎหมายถึงที่สุดให้จำคุกซึ่งไม่ใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เป็นโรคตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด เป็นบุคคลล้มละลาย เป็นบุคคลวิกลจริต เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ.

⁷⁵ ได้แก่ ไม่ได้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพ เป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลอยู่ก่อนแล้วสองแห่ง เว้นแต่เป็นผู้ดำเนินการประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนอยู่แล้วแห่งหนึ่งสามารถเป็นผู้ดำเนินการประเภทที่ไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนอีกแห่งหนึ่งได้ หรือไม่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด.

ในขณะที่การขาดคุณสมบัติบางประการตามที่มาตรา 17 และมาตรา 25 ของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นยังนับได้ว่าการขาดคุณสมบัติเหล่านั้นไม่ถึงขั้นเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงหรืออย่างร้ายแรงแก่ผู้รับบริการสถานพยาบาลหรือแก่บุคคลอื่น ดังนั้นในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการสถานพยาบาลหรือผู้ดำเนินการสถานพยาบาลขาดคุณสมบัติบางประการ ได้แก่ ไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย หรือเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลอยู่แล้วสองแห่ง ยังนับได้ว่าไม่เป็นเหตุร้ายแรงที่ถึงขั้นต้องถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลในทันที หากการขาดคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งในสองประการข้างต้นยังไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่บุคคลภายนอกหรือผู้รับบริการสถานพยาบาลก็ควรพิจารณาออกคำสั่งปิดสถานพยาบาลแห่งนั้นเป็นการชั่วคราว เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบกิจการสถานพยาบาลดำเนินการหรือแก้ไขปรับปรุงคุณสมบัติของตนเองให้ครบถ้วนและถูกต้องตามกฎหมาย การใช้อำนาจออกคำสั่งของอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพจะได้ไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลและสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลมากจนเกินไป

5.2.3 ผลผูกพันของการควบคุม: จากผลผูกพันเฉพาะกรณีนำไปสู่ผลผูกพันเป็นการทั่วไป

มีข้อสังเกตที่น่าสนใจในกรณีที่เกิดข้อพิพาทหรือเกิดการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายสถานพยาบาลหรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กรมสนับสนุนบริการสุขภาพย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้สถานพยาบาลแห่งนั้นกระทำหรือระงับการกระทำดังกล่าวได้ ซึ่งการออกคำสั่งให้สถานพยาบาลเอกชนแห่งหนึ่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะมีผลผูกพันเฉพาะกรณีหรือมีผลผูกพันเฉพาะกับสถานพยาบาลแห่งนั้นเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามหากเป็นข้อพิพาทหรือกรณีของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือมีลักษณะเป็นการให้บริการที่อาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนและอาจมีผลเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพเวชกรรม กรณีที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้อาจถูกขยายผลอันนำไปสู่การออกคำสั่งที่มีผลผูกพันเป็นการทั่วไปกับสถานพยาบาลเอกชนแห่งอื่น ๆ ที่จะต้องปฏิบัติตามด้วย

ตัวอย่างตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.480/2560 ซึ่งเป็นกรณีที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขและอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพได้มีหนังสือสั่งให้สถานพยาบาลแห่งหนึ่งระงับการให้บริการผ่าตัดลูกอัณฑะของผู้ชายที่ต้องการเปลี่ยนรูปลักษณ์เป็นผู้หญิงไว้จนกว่าแพทย์จะวินิจฉัยและปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรืออธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ซึ่งผลของคำสั่งดังกล่าวของปลัดกระทรวงสาธารณสุขและอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพย่อมมีผลผูกพันเฉพาะสถานพยาบาลแห่งนั้นที่ให้บริการผ่าตัดในลักษณะดังกล่าว แต่เนื่องจากการให้บริการผ่าตัดลูกอัณฑะให้แก่ผู้เข้ารับบริการอาจมีลักษณะเป็นอันตรายแก่ผู้เข้ารับบริการผ่าตัด อาจมีลักษณะที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และอาจมีผลเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายวิชาชีพเวชกรรม กระทรวงสาธารณสุขจึงได้ออกหนังสือกระทรวงสาธารณสุขที่ สธ. 0702.06/ว 312 ลงวันที่ 9 เมษายน 2551 แจ้งให้นายแพทย์สาธารณสุข

ทุกจังหวัดดำเนินการมีคำสั่งให้ระงับการผ่าตัดลูกอัมตะในสถานพยาบาลประเภทคลินิกเวชกรรม ในเขตจังหวัดนั้น จนกว่าแพทย์สภาจะวินิจฉัยเกี่ยวกับมาตรฐานแห่งวิชาชีพเวชกรรมและปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรืออธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ซึ่งการกระทำดังกล่าวของหน่วยงานรัฐย่อมส่งผลกระทบเป็นการทั่วไปแก่สถานพยาบาลเอกชนทุกแห่งที่จะต้องปฏิบัติตาม

การควบคุมตรวจสอบสถานพยาบาลเอกชนโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้างต้นเป็นการทำให้การกระทำของฝ่ายปกครองที่เคยมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีหรือมีผลผูกพันเฉพาะราย ถูกขยายและนำไปสู่การเกิดความผูกพันเป็นการทั่วไป ซึ่งการเกิดความผูกพันกับสถานพยาบาลเอกชน เป็นการทั่วไปได้นั้นต้องเป็นกรณีที่ทำให้บริการของสถานพยาบาลนั้นอาจจะขัดต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นการให้บริการที่ผิดกฎหมายการประกอบวิชาชีพ หรือเป็นการให้บริการที่อาจจะก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้รับบริการโดยทั่วไป ทั้งนี้การเกิดความผูกพันทางกฎหมายกับสถานพยาบาลเอกชนเป็นการทั่วไปนั้นเป็นไปเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการควบคุมสถานพยาบาล เพื่อให้ความคุ้มครองกับประชาชนผู้รับบริการจากสถานพยาบาล และเพื่อให้มีการประกอบกิจการในลักษณะที่ให้บริการทางสาธารณสุขที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริงนั่นเอง

6. บทสรุป

ศาลปกครองเป็นหนึ่งในองค์กรตุลาการที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการควบคุมตรวจสอบการกระทำและการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง ซึ่งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้มีหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมดูแลสถานพยาบาลเอกชนในประเทศไทย ในขณะที่ศาลปกครองเองก็ทำหน้าที่คุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นกัน ซึ่งหากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการหรือปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองย่อมให้ความคุ้มครองโดยผ่านทางคำพิพากษาของศาลซึ่งเป็นการยืนยันว่าสิ่งที่ฝ่ายปกครองได้กระทำลงไปนั้นถูกต้องและเหมาะสมแล้วตามกฎหมาย

เมื่อพิจารณาบทบาทของศาลปกครองในการตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลสถานพยาบาลเอกชนในประเทศไทย กล่าวได้ว่าข้อพิพาทหรือคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองมีจำนวนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับคดีปกครองประเภทอื่น ๆ จึงแสดงให้เห็นได้ว่าการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ที่ผ่านมาและโดยส่วนใหญ่ของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ได้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมดูแลสถานพยาบาลเอกชนในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 และมีความเหมาะสมในการใช้ดุลยพินิจแล้ว ซึ่งผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลและผู้ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลพึงจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ อีกทั้งต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองที่ได้มีคำวินิจฉัยยืนยันออกมาอีกด้วย อย่างไรก็ตามมีเพียงบางกรณีเท่านั้นที่ศาลปกครองไม่ได้มีคำพิพากษาในลักษณะที่ยืนยันการกระทำหรือการออกคำสั่งของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพและของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งนำไปสู่การวิเคราะห์และตั้งข้อสังเกตไว้แล้ว