



บทความทางวิชาการ

เรื่อง

ลักษณะของบุคคลที่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาล
ได้โดยใกล้ชิดตามมาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ
สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑

โดย

ดร. อภิญา ธรรมธัชอารี
นักลงทุนเน้นคุณค่าในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร
นักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๓
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ - ๒๕๖๘
ลิขสิทธิ์ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

(บทความทางวิชาการฉบับนี้ เป็นวรรณกรรมของผู้เข้ารับการอบรมโดยเฉพาะ
มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย)

ได้พิจารณาบทความทางวิชาการฉบับนี้แล้ว เห็นควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๓ ประจำปี
พ.ศ. ๒๕๖๗ - ๒๕๖๘ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

..... ที่ปรึกษาการจัดทำบทความ
(นางสมฤดี ธัญญศิริ)
วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘

ลักษณะของบุคคลที่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาล
ได้โดยใกล้ชิดตามมาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ
สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑

ดร. อภิญา ธรรมธัชอารี
นักลงทุนเน้นคุณค่าในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

บทคัดย่อ

กิจการสถานพยาบาลเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงในทางการแพทย์ ที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถเฉพาะทาง และต้องดำเนินการโดยผู้ประกอบวิชาชีพ สถานพยาบาลไม่ว่าประเภทใดต่างมีผลกระทบโดยตรงต่อชีวิต เนื้อตัว ร่างการของมนุษย์ จึงเป็นเรื่องที่กระทบต่อสวัสดิภาพของประชาชน รัฐในฐานะฝ่ายปกครองจึงสมควรที่จะต้องเข้าควบคุมตรวจสอบการดำเนินการกิจการสถานพยาบาลให้มีความปลอดภัยและได้มาตรฐาน โดยหนึ่งในวิธีที่สำคัญและได้ผลเป็นรูปธรรมที่สุดที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบเรื่องดังกล่าว คือ การตราพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้ผู้ที่จะประกอบกิจการสถานพยาบาลจะต้องดำเนินการขออนุญาตต่อหน่วยงานของรัฐเสียก่อน โดยผู้ประกอบการจะต้องยึดถือปฏิบัติตามขั้นตอนและมาตรฐานตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด ถึงจะมีสิทธิได้รับใบอนุญาตเปิดสถานพยาบาลได้ นอกจากนี้ในระหว่างการดำเนินการ หากผู้ประกอบการปฏิบัติผิดเงื่อนไขหรือดำเนินการโดยไม่รักษาคุณภาพของสถานพยาบาลให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว รัฐก็มีอำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตหรือดำเนินการออกคำสั่งใดๆ ให้ผู้ประกอบการต้องยึดถือปฏิบัติได้ ผู้เขียนในฐานะของบุคคลที่เคยประกอบกิจการสถานพยาบาลจึงมีความสนใจที่จะศึกษาในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการกิจการสถานพยาบาลตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งในบรรดามาตรการต่างๆ ที่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้ ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดให้ ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลจะต้องเป็นเป็นผู้ที่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด ตามมาตรา ๒๕ (๓) จะเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและต้องใช้การตีความ ทั้งยังมีคดียพิพาทของบุคคลในวงการแพทย์ที่มีชื่อเสียงที่มีมูลเหตุมาจากมาตรานี้ดังกล่าวปรากฏให้เห็น จึงเป็นที่มาของการศึกษาในประเด็นปัญหานี้

คำสำคัญ : สถานพยาบาล ใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล แพทย์

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ

สารบัญ

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ สภาพและความสำคัญของปัญหา	๓
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๔
๑.๓ ขอบเขตการศึกษา	๔
๑.๔ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๕

บทที่ ๒ หลักกฎหมายและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑	๖
๒.๑.๑ หลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑	๖
๒.๑.๒ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑	๖
๒.๒ กฎกระทรวง ว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕	๑๐
๒.๒.๑ หลักการและเหตุผลของกฎกระทรวง	
ว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕	๑๐
๒.๒.๒ สาระสำคัญของกฎกระทรวง	
ว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕	๑๐

บทที่ ๓ แนวคำวินิจฉัยของศาล

๓.๑ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๕๑๑-๕๑๒/๒๕๕๖	๑๓
๓.๒ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๕๒๘/๒๕๕๘	๑๕

บทที่ ๔ บทวิเคราะห์

๑๗

บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ บทสรุป	๒๒
๕.๒ ข้อเสนอแนะ	๒๒

บรรณานุกรม

๒๔

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ สภาพและความสำคัญของปัญหา

การดำเนินการกิจการสถานพยาบาลมีทั้งที่เป็นของรัฐและเอกชน แต่ไม่ว่าสถานพยาบาลนั้นจะอยู่ในสังกัดใด ต่างก็ต้องตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกิจการสถานพยาบาลทั้งสิ้น โดยมีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานหลัก ที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลสถานพยาบาลทั่วประเทศ การใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบการดำเนินการกิจการสถานพยาบาล โดยกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข เป็นไปในลักษณะของการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งมักจะถูกใช้ในรูปแบบของการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อสั่งให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือสั่งให้มีการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลนั้นสำหรับกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างรุนแรงและกระทบต่อสุขภาพอนามัยหรือชีวิตของประชาชน ดังนั้น แม้ว่าผู้ประกอบกิจการสถานพยาบาลจะอยู่ในสถานะของเอกชนที่มีอำนาจอย่างอิสระในการบริหารจัดการภายในองค์กรของตน แต่อำนาจนั้นยังคงต้องตกอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ที่มีฝ่ายปกครองเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกิจการสถานพยาบาลที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้ “ผู้รับอนุญาต” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาล ส่วน “ผู้ดำเนินการ” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล บุคคลทั้งสองประเภท ถือเป็นกำลังสำคัญในการดำเนินการกิจการสถานพยาบาลให้เป็นไปโดยถูกต้องตามที่กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกำหนด โดยเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่า ได้มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะของผู้ขอรับใบอนุญาตและผู้ดำเนินการไว้หลายประการ แต่ที่ผู้เขียนเห็นว่า น่าสนใจและจะขอหยิบยกขึ้นมาเสนอในบทความนี้ คือ คุณสมบัติในเรื่องของความสามารถในการควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิดของผู้ดำเนินการ ที่ถูกกำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจาก ในการประกอบกิจการประเภทสถานพยาบาล กฎหมายประสงค์ให้มีผู้ที่ทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินการของสถานพยาบาลให้เป็นไปด้วยความมีระเบียบเรียบร้อยและให้ประชาชนผู้เข้ารับบริการสถานพยาบาลแห่งนั้นได้รับความปลอดภัยจากการใช้บริการ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ที่ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลต้องเป็นบุคคลที่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด^๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจึงได้มีการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวไว้ เช่น มีการกำหนดให้ ผู้ขอรับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลที่ได้ปฏิบัติงานที่อื่นอยู่แล้ว ให้แจ้งวัน เวลาที่ปฏิบัติงานที่อื่นนั้น และจะต้องมีเวลาที่ปฏิบัติงานในสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนในเวลาราชการไม่น้อยกว่าสี่สัปดาห์ต่อสัปดาห์

^๑ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๒๘/๒๕๕๘

หลักการดังกล่าวทำให้เห็นว่า กฎหมายประสงคืให้ผู้ที่จะมาทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาล คอยควบคุมตรวจสอบผู้ประกอบการวิชาชีพในสถานพยาบาลของตนให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง ต้องเป็นบุคคลที่มีเวลาเพียงพอที่จะคอยดูแลสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิดอย่างแท้จริง ซึ่งที่ผ่านมา อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ก็เคยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ในการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลและเปลี่ยนแปลงผู้ดำเนินการ เนื่องด้วยเหตุที่ว่า ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลเป็นผู้ที่ไม่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด มาแล้ว ปรากฏเป็นคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๕๑๑-๕๑๒/๒๕๕๖ ระหว่าง พันเอก เจริญทอง แนนหนา ผู้ฟ้องคดี และปลัดกระทรวงสาธารณสุข กับพวกรวม ๔ คน ผู้ถูกฟ้องคดี และ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๕๒๘/๒๕๕๘ ระหว่าง บริษัท ประณัยเดช จำกัด ผู้ฟ้องคดี และอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า เรื่องดังกล่าวมีความน่าสนใจที่จะทำการศึกษาและวิเคราะห์คำพิพากษา เพื่อหาว่า หลักกฎหมายดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่ หรือมีข้อเสนอแนะอย่างไร เพื่อให้หลักการเช่นว่านั้นถูกใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑. วิเคราะห์การกระทำของบุคคลผู้ขอใบอนุญาตดำเนินการสถานพยาบาลที่ฝ่ายปกครองเห็นว่า การกระทำได้กล่าว ทำให้บุคคลนั้น เป็นผู้ไม่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด และนำไปสู่การใช้อำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลหรือคำสั่งเปลี่ยนแปลงผู้ดำเนินการ

๒. ศึกษาข้อดี – ข้อเสีย และความเหมาะสม ของการบัญญัติให้ ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล จะต้องเป็นผู้ที่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด มาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑

๓. ค้นหาวิธีการหรือมาตรการที่จะช่วยสนับสนุนให้การใช้บังคับบทบัญญัติในมาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ เกิดผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมากยิ่งขึ้น

๑.๓ ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาจากคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๕๑๑-๕๑๒/๒๕๕๖ ระหว่าง พันเอก เจริญทอง แนนหนา ผู้ฟ้องคดี และปลัดกระทรวงสาธารณสุข กับพวกรวม ๔ คน ผู้ถูกฟ้องคดี และ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๕๒๘/๒๕๕๘ ระหว่าง บริษัท ประณัยเดช จำกัด ผู้ฟ้องคดี และอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดี

๑.๔ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ได้ทราบว่า การกระทำลักษณะใดของผู้ขอใบอนุญาตดำเนินการสถานพยาบาลที่ฝ่ายปกครองเห็นว่า การกระทำดังกล่าว ทำให้บุคคลนั้น เป็นผู้ไม่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด ที่อาจจะนำไปสู่การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลหรือคำสั่งเปลี่ยนแปลงผู้ดำเนินการได้

๒. ได้ทราบว่า มาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่บัญญัติให้ ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล จะต้องเป็นผู้ที่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด นั้น เป็นหลักกฎหมายที่มีความเหมาะสมกับการดำเนินกิจการสถานพยาบาลแล้วหรือไม่ หรือควรปรับปรุงอย่างไร

๓. ได้ทราบถึงวิธีการหรือมาตรการที่ช่วยให้การใช้บังคับบทบัญญัติ มาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ เกิดผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมากยิ่งขึ้น

บทที่ ๒

หลักกฎหมายและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑

๒.๑.๑ หลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑

เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลที่ได้ใช้บังคับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๔ นั้น ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและไม่สอดคล้องกับลักษณะการประกอบกิจการของสถานพยาบาลปัจจุบัน สมควรที่จะดำเนินการควบคุมกิจการสถานพยาบาลเพื่อให้ความคุ้มครองประชาชน ผู้รับบริการจากสถานพยาบาลมากยิ่งขึ้นในเรื่องเกี่ยวกับการอนุญาตให้ประกอบกิจการ การเลิก การย้าย การปิดสถานพยาบาล การเพิกถอนใบอนุญาต การโฆษณากิจการของสถานพยาบาล ตลอดจนกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมดูแลสถานพยาบาล และกำหนดหน้าที่ของผู้รับอนุญาตและ ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลให้เหมาะสมยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการกำหนดจำนวนสถานพยาบาลที่จะให้จัดตั้งได้หรือมีบริการทางการแพทย์บางชนิดในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งได้เพื่อให้มีการประกอบกิจการในลักษณะที่ให้บริการทางสาธารณสุขที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง จึงเป็นการสมควรที่จะปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

๒.๑.๒ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑

พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ให้ความหมายของคำว่า “สถานพยาบาล” หมายถึง สถานที่รวมตลอดถึงยานพาหนะซึ่งจัดไว้เพื่อการประกอบโรคศิลปะ การประกอบวิชาชีพเวชกรรม การประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์หรือการประกอบวิชาชีพทันตกรรม ทั้งนี้ โดยกระทำเป็นปกติธุระไม่ว่าจะได้รับประโยชน์ตอบแทนหรือไม่ก็ตาม แต่ไม่รวมถึงสถานที่ขายยาซึ่งประกอบธุรกิจการขายยาโดยเฉพาะ และได้กำหนดยกเว้นมิให้ใช้ พ.ร.บ.นี้ บังคับแก่สถานพยาบาลของกระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภากาชาดไทย และสถานพยาบาลอื่นซึ่งรัฐมนตรีประกาศกำหนด

บุคคลที่มีความสำคัญในการดำเนินกิจการสถานพยาบาลตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มีอยู่ด้วยกัน ๒ ตำแหน่ง คือ “ผู้รับอนุญาต” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาล ส่วน “ผู้ดำเนินการ” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล ซึ่งผู้ขอใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลนี้ จะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ และเมื่อได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลแล้ว หากผู้รับอนุญาตเป็นบุคคลธรรมดาจะเป็นผู้ดำเนินการเองก็ได้ หรือจะว่าจ้างบุคคลอื่นให้มาเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ ซึ่งตำแหน่งผู้ดำเนินการนี้ จะต้องเป็นบุคคลที่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานพยาบาลซึ่งมีทั้งกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะประกอบด้วย

๑) ผู้ประกอบโรคศิลปะและผู้ประกอบวิชาชีพโดยคำแนะนำของสภาวิชาชีพ

๒) ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นซึ่งต้องมีผู้ดำเนินการสถานพยาบาลอย่างน้อยหนึ่งคน

ทั้งนี้ให้ผู้อำนวยการกองการประกอบโรคศิลปะ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการสถานพยาบาลมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ให้ความเห็นและให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีหรือผู้อนุญาตในเรื่องต่างๆ เช่น การออกกฎกระทรวงหรือประกาศ, การอนุญาตให้ประกอบกิจการการดำเนินการสถานพยาบาล การปิดสถานพยาบาลหรือการเพิกถอนใบอนุญาต, ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพของสถานพยาบาล รวมทั้งการพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่างๆ ทั้งนี้ อาจมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในขอบเขตแห่งหน้าที่ของคณะกรรมการได้ และในการปฏิบัติหน้าที่ตามพ.ร.บ.นี้ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณา

สถานพยาบาลมี ๒ ประเภท ดังต่อไปนี้

๑) สถานพยาบาลประเภทที่ไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน

๒) สถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน

ทั้งนี้ให้ออกกฎกระทรวงกำหนดลักษณะของสถานพยาบาลแต่ละประเภท ลักษณะการให้บริการของสถานพยาบาลนั้นและรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดมาตรฐานการบริการของสถานพยาบาล

การที่บุคคลใดจะประกอบกิจการสถานพยาบาลจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต โดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง รวมทั้งได้กำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้รับใบอนุญาตไว้ด้วย และได้กำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาออกใบอนุญาตว่าผู้ขอรับใบอนุญาตต้องจัดให้มีกรณีดังต่อไปนี้โดยครบถ้วนถูกต้องแล้ว กล่าวคือ

- มีแผนงานการจัดตั้งสถานพยาบาลที่ได้รับอนุมัติแล้ว
- มีสถานพยาบาลตามลักษณะที่กำหนดในกฎกระทรวง
- มีเครื่องมือ เครื่องใช้เวชภัณฑ์หรือยานพาหนะตามชนิดและจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวง

- มีผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลตามวิชาชีพและจำนวนที่กำหนด

- ชื่อสถานพยาบาล โดยเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในส่วนของใบอนุญาตได้กำหนดให้ใช้ได้จนถึงวันสิ้นปีปฏิทินของปีที่สับนับแต่ปีที่ออกใบอนุญาตและการขอต่ออายุใบอนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง หากมีการโอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลให้แก่บุคคลอื่นจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต และถ้าผู้รับอนุญาตเสียชีวิต ก็สามารถแสดงความจำนงประกอบกิจการต่อจากผู้เสียชีวิตได้ โดยสามารถประกอบกิจการต่อไปจนกว่าใบอนุญาตนั้นสิ้นอายุ

เมื่อได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลแล้ว ผู้รับอนุญาตต้องจัดให้มีผู้ดำเนินการคนหนึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการดำเนินการสถานพยาบาลนั้น และได้กำหนด ห้ามมิให้บุคคลใดดำเนินการสถานพยาบาล เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต โดยในการพิจารณาออกใบอนุญาตจะต้องปรากฏว่าผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ผู้ประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์ ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์หรือผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมและต้องไม่เป็นผู้ดำเนินการอยู่ก่อนแล้วสองแห่งรวมทั้งต้องสามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด

หากผู้ดำเนินการพ้นจากหน้าที่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เกินเจ็ดวัน ผู้รับอนุญาตอาจมอบหมายให้บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดดำเนินการแทนได้แต่ไม่เกินเก้าสิบวัน โดยต้องแจ้งให้ผู้รับอนุญาตทราบด้วย

ใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลให้ใช้ได้จนถึงวันสิ้นปีปฏิทินของปีที่สองนับแต่ปีที่ออกใบอนุญาต ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณีที่ผู้อนุญาตไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตก็สามารถอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้

ผู้รับอนุญาตต้องแสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ สถานพยาบาลนั้น และต้องแสดงรายละเอียดดังต่อไปนี้ด้วย

๑. ชื่อสถานพยาบาล

๒. รายการเกี่ยวกับผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม การพยาบาล การผดุงครรภ์ ทันตกรรมเภสัชกรรม หรือผู้ประกอบโรคศิลปะซึ่งประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลนั้น

๓. อัตราค่ารักษาพยาบาล ค่าบริการและสิทธิของผู้ป่วย ซึ่งผู้รับอนุญาตจะเรียกเก็บหรือยินยอมให้มีการเรียกเก็บค่ารักษาพยาบาลหรือค่าบริการเกินอัตราที่ได้แสดงไว้มิได้และต้องให้บริการแก่ผู้ป่วยตามสิทธิที่ได้แสดงไว้

เพื่อให้การเป็นไปตามพ.ร.บ. นี้จึงกำหนดให้ผู้ดำเนินการมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่างๆ ได้แก่

- ควบคุมดูแลมิให้ผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลประกอบวิชาชีพผิดไปจากสาขาที่ได้แจ้งไว้ใน การขอรับใบอนุญาตหรือมิให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้ประกอบวิชาชีพทำการประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาล

- ควบคุมดูแลให้ผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย

- ควบคุมดูแลให้มีการรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนเกินจำนวนเตียงตามที่กำหนด เว้นแต่กรณีฉุกเฉินและกำหนดให้ผู้รับอนุญาตและผู้ดำเนินการมีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกัน ดังนี้

- จัดให้มีผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลตามวิชาชีพและจำนวนที่กำหนดตลอดเวลาทำการ

- จัดให้มีเครื่องมือ เครื่องใช้ ยาและเวชภัณฑ์ที่จำเป็นประจำสถานพยาบาล

- จัดให้มีและรายงานหลักฐานเกี่ยวกับผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลและผู้ป่วยตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้รับอนุญาตและผู้ดำเนินการของสถานพยาบาลต้องควบคุมและดูแลให้มีการช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ป่วยซึ่งอยู่ในสภาพอันตรายและจำเป็นต้องได้รับการรักษาพยาบาล โดยฉุกเฉินเพื่อให้ผู้ป่วยพ้นจากอันตรายและหากมีความจำเป็นต้องส่งผู้ป่วยไปรักษาพยาบาลที่สถานพยาบาลอื่นก็ต้องจัดให้มีการส่งต่อไปยังสถานพยาบาลอื่นตามความเหมาะสมและกำหนดห้ามมิให้มีการโฆษณาหรือประกาศด้วยประการใดๆ เพื่อชักชวนให้มีผู้มาขอรับบริการจากสถานพยาบาลของตน โดยใช้ข้อความเท็จหรือเกินความจริงหรือ น่าจะเกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสถานพยาบาลนั้น หากมีการฝ่าฝืนผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ระงับการกระทำดังกล่าวได้

ในพ.ร.บ.นี้ได้กำหนดกรณีต่างๆ ที่จะต้องมีการขออนุญาตจากผู้อนุญาตหรือต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบแล้วแต่กรณี เช่น การเปลี่ยนแปลงการประกอบกิจการสถานพยาบาล , การย้ายสถานพยาบาล, การเปลี่ยนตัวผู้ประกอบการวิชาชีพในสถานพยาบาล, การเปลี่ยนชื่อสถานพยาบาล และการเลิกกิจการสถานพยาบาลเพื่อควบคุมให้การประกอบกิจการสถานพยาบาลเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและมีความเรียบร้อยจึงกำหนดให้ผู้อนุญาตจัดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจลักษณะของสถานพยาบาลและการประกอบกิจการของสถานพยาบาลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยสม่ำเสมอ หากพบข้อบกพร่องผู้อนุญาตมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้รับอนุญาตแก้ไขปรับปรุงได้ เมื่อปรากฏว่า ผู้รับอนุญาตหรือผู้ดำเนินการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้รับอนุญาตหรือผู้ดำเนินการแล้วแต่กรณีระงับหรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาอันสมควร หากผู้รับอนุญาตหรือผู้ดำเนินการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวของเจ้าพนักงานหรือกระทำการจนเป็นเหตุให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่ผู้ที่อยู่ในสถานพยาบาลหรือผู้ที่อยู่ใกล้เคียงกับสถานพยาบาล ผู้อนุญาตมีอำนาจออกคำสั่งปิดสถานพยาบาลเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้ดำเนินการให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดและหากดำเนินการให้ถูกต้องแล้วให้ผู้อนุญาตสั่งเพิกถอนคำสั่งปิดสถานพยาบาล

ในกรณีผู้รับอนุญาตหรือผู้ดำเนินการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องภายหลังจากที่ได้มีคำสั่งปิดสถานพยาบาลชั่วคราวแล้ว ให้ผู้อนุญาตโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลได้รวมทั้งกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ดำเนินการต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้และเป็นกรณีร้ายแรงก็อาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้เช่นกันและเพื่อคุ้มครองผู้ป่วยในสถานพยาบาลให้ได้รับการรักษาที่ต่อเนื่อง ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตตายหรือสถานพยาบาลถูกปิดเป็นการ ชั่วคราวหรือมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต จึงกำหนดให้ผู้อนุญาตอาจมีคำสั่งให้สถานพยาบาลนั้นอยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการเพื่อดำเนินการใดๆ ตามที่เห็นสมควรได้ เพื่อให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ จึงได้มีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาแก่บุคคล ผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติต่างๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ และกำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ในกรณีที่เป็นการผิดที่ไม่ร้ายแรง

๒.๒ กฎกระทรวง ว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕

๒.๒.๑ หลักการและเหตุผลกฎกระทรวง ว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕

โดยที่มาตรา ๒๔ วรรคสอง มาตรา ๒๘ วรรคสาม และมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติให้ การขอใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาล หรือใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล ซึ่งหมายรวมถึงการพิจารณาออกใบอนุญาต การขอต่อใบอนุญาตดังกล่าว และการออกใบแทนใบอนุญาต ต้องดำเนินการสถานพยาบาลให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงมีความจำเป็นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขต้องออกกฎกระทรวงฉบับนี้ขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เหมาะสมต่อการดำเนินการสถานพยาบาล

๒.๒.๒ สารสำคัญของกฎกระทรวง ว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕

กฎกระทรวง ว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นขอใบอนุญาตดำเนินการสถานพยาบาล ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) การยื่นคำขออนุญาต

ผู้ที่ประสงค์จะขอรับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล ให้ยื่นคำขอตามแบบที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขกำหนดพร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบคำขอนั้น

(๒) คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต

ในกรณีที่ผู้ขอรับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลมีภาระงานที่ทำเป็นประจำอยู่แล้ว ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องแจ้ง วัน เวลา ที่ปฏิบัติงานดังกล่าวด้วย ซึ่งในกรณีที่ปฏิบัติงานอื่นอยู่แล้ว ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องมีเวลามากพอที่จะมาปฏิบัติงานในสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนที่ขออนุญาต ในเวลาราชการไม่น้อยกว่าสี่สิบชั่วโมงต่อสัปดาห์

ในกรณีที่ผู้ขอรับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลมีการดำเนินกิจการสถานพยาบาลแห่งอื่นอยู่แล้ว ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องแสดงให้เห็นประจักษ์ว่า สามารถที่จะควบคุมดูแลสถานพยาบาลทั้งสองแห่งได้โดยใกล้ชิด โดยจะต้องแสดงวันเวลาที่ผู้ดำเนินการจะไปดูแลสถานพยาบาลทั้งสองแห่ง และต้องแสดงที่ตั้งของสถานพยาบาลแห่งแรกและระยะห่างของสถานพยาบาลทั้งสองแห่ง

(๓) การพิจารณาอนุญาต

การพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล ผู้อนุญาตต้องพิจารณาว่า วัน เวลา ที่ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลนั้น ต้องไม่ซ้ำซ้อนกับ วัน เวลา ที่ผู้ยื่นนั้นได้รับอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลอื่นไว้แล้ว หรือต้องไม่ซ้ำซ้อนกับ วัน เวลา ที่ผู้ยื่นนั้น เป็นผู้

ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลอื่น หรือไม่เข้าซ้อนกับวัน เวลา ที่ผู้นั้นปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น

(๔) การออกใบอนุญาต

ใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล ให้เป็นไปตามแบบที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ผู้รับอนุญาตแสดงสำเนาใบอนุญาตนั้นไว้ในสมุดทะเบียนสถานพยาบาล

ภายหลังได้รับใบอนุญาตแล้ว หากประสงค์จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการที่ได้รับอนุญาตในเรื่อง (๑) ชื่อสถานพยาบาล (๒) การเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล ของผู้ดำเนินการ (๓) ที่ตั้งสถานพยาบาล ให้ยื่นคำขอตามแบบที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา การอนุญาตให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการดังกล่าว ให้ผู้อนุญาตออกใบแทนใบอนุญาตให้ใหม่และให้บันทึกการเปลี่ยนแปลงไว้ในสมุดทะเบียนสถานพยาบาล สำหรับใบอนุญาตเดิมให้ประทับตรายกเลิกการใช้ด้วยอักษรสีแดง

เมื่อผู้ขอรับใบอนุญาตได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลแล้ว ยังสามารถที่จะเปลี่ยนตัวผู้ดำเนินการสถานพยาบาลได้ ก่อนใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลนั้นสิ้นอายุ โดยให้ผู้รับอนุญาตแจ้งเป็นหนังสือให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน และให้ผู้รับอนุญาตจัดหาบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ยื่นคำขอและหลักฐานตามแบบที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา พร้อมแนบใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลเดิมคืนด้วย

(๕) การต่ออายุใบอนุญาต

ผู้ดำเนินการที่ประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาตให้ยื่นคำขอตามแบบที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา พร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานตามที่ระบุไว้ในคำขอนั้น ส่วนการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ให้ผู้อนุญาตแสดงไว้ในรายการท้ายใบอนุญาตเดิมหรือออกใบอนุญาตให้ใหม่โดยระบุเลขที่ใบอนุญาตเดิมพร้อมบันทึกการการต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าวไว้ในสมุดทะเบียนสถานพยาบาล สำหรับใบอนุญาตเดิมที่หมดอายุแล้วและได้มีการออกใบอนุญาตให้ใหม่ ให้ประทับตรายกเลิกการใช้ด้วยอักษรสีแดง

(๖) การขอออกใบแทนใบอนุญาต

กรณีใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลสูญหายหรือเสียหาย ให้ผู้ดำเนินการแจ้งต่อผู้อนุญาตและยื่นคำขอรับใบแทนใบอนุญาตตามแบบที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา พร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานตามที่ระบุไว้ในคำขอนั้น โดยต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบถึงการสูญหายหรือถูกทำลายดังกล่าว

เมื่อได้รับคำขอแล้ว ให้ผู้อนุญาตออกใบอนุญาตใหม่ตามใบอนุญาตเดิม โดยให้กำกับคำว่า “ใบแทน” ไว้ที่ด้านหน้าซ้าย และระบุวัน เดือน ปี ที่ออกใบแทนใบอนุญาต พร้อมทั้งบันทึกการออกใบแทนใบอนุญาตไว้ในสมุดทะเบียนสถานพยาบาลด้วย

บทที่ ๓ แนวคำวินิจฉัยของศาล

๓.๑ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๑-๕๑๒/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่)

๓.๑.๑ ข้อเท็จจริงในคดี

ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาล ม. ซึ่งเป็นสถานพยาบาลแผนปัจจุบันประเภทรับผู้ป่วยไว้ค้างคืน ตั้งแต่วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๓๖ และผู้ฟ้องคดีได้รับการต่ออายุใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลต่อเนื่องมา โดยในครั้งสุดท้ายได้รับการต่ออายุใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลได้ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ โดยเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ คณะทำงานตรวจลักษณะมาตรฐานสถานพยาบาลฯ ซึ่งมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ) เป็นประธานได้เข้าตรวจลักษณะมาตรฐานของโรงพยาบาล ม. และพบว่า ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลคือผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นข้าราชการประจำปฏิบัติงานอยู่ที่กรมแพทยทหารบก คณะทำงานดังกล่าวจึงมีความเห็นว่า การเป็นข้าราชการประจำ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ไม่สามารถควบคุมดูแลสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะประธานคณะทำงานดังกล่าว จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และฉบับลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๔ แจ้งผู้รับอนุญาต (บริษัท ม.) และผู้ฟ้องคดีให้ดำเนินการเปลี่ยนผู้ดำเนินการโรงพยาบาล ม. ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๔ ยื่นอุทธรณ์เรื่องดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับความสามารถในการควบคุมดูแลโรงพยาบาล ม. ได้โดยใกล้ชิดของผู้ฟ้องคดี และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๕ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นที่สุดแล้วตามนัยมาตรา ๕๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ หลังจากนั้นในวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ แจ้งไม่อนุญาตให้ต่อใบอนุญาตดำเนินการสถานพยาบาลให้ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาล ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้โรงพยาบาล ม. เปลี่ยนแปลงผู้ดำเนินการจากผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลอื่น

๓.๑.๒ คำวินิจฉัย

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติว่า ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลของผู้อนุญาตจะต้องปรากฏว่าผู้ขอรับใบอนุญาต... (๓) เป็นผู้ที่สามารถควบคุมดูแลกิจการ

สถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นข้าราชการประจำปฏิบัติงานอยู่ที่กรมแพทยทหารบกในตำแหน่งหัวหน้าแผนกเวชศาสตร์การบิน ต้องปฏิบัติราชการในวันจันทร์ถึงวันศุกร์ตั้งแต่เวลา ๗.๓๐ นาฬิกา ถึง ๑๕.๓๐ นาฬิกา ดังนั้น ในระหว่างเวลาราชการซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่นั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่สามารถที่จะควบคุมดูแลการดำเนินงานกิจการของโรงพยาบาล ม. ได้ และในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นเวลาที่มีผู้ป่วยมารับบริการจากโรงพยาบาล ม. จำนวนมากกว่าในช่วงนอกเวลาราชการ หากเกิดกรณีฉุกเฉินหรือกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ดำเนินการสถานพยาบาลได้อย่างทันท่วงที แม้มাত্রา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะบัญญัติให้มีผู้ดำเนินการแทนได้ แต่ก็ให้ดำเนินการแทนได้ชั่วคราวไม่เกินเก้าสิบวันเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลโรงพยาบาล ม. ได้โดยใกล้ชิด ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลตามมาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งให้เปลี่ยนผู้ดำเนินการสถานพยาบาลโรงพยาบาล ม. จากผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลอื่น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว จึงไม่เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตดำเนินการสถานพยาบาลโรงพยาบาล ม. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ไม่สามารถควบคุมดูแลกิจการของโรงพยาบาล ม. ได้โดยใกล้ชิด ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ (๓) แห่ง พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากมีหน้าที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่ที่กรมแพทยทหารบกในเวลาราชการและยังคงมีหน้าที่ปฏิบัติราชการประจำดังกล่าวต่อเนื่องตลอดมาจนกระทั่งยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงเป็นผู้ที่ไม่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด และไม่อยู่ในเงื่อนไขที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะออกใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลได้ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับในขณะยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตนั้น กฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ มีผลใช้บังคับแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ในบังคับของกฎกระทรวงดังกล่าวด้วย เมื่อข้อ ๓ วรรคสอง กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ผู้ขอรับใบอนุญาตปฏิบัติงานอื่นอยู่แล้ว ต้องมีเวลาที่ปฏิบัติงานในสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนในเวลาราชการไม่น้อยกว่าสี่สัปดาห์ต่อสัปดาห์ และกฎกระทรวงฉบับนี้ไม่ขัดต่อกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่ที่กรมแพทยทหารบกในเวลาราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจปฏิบัติงานในสถานพยาบาลโรงพยาบาล ม. ในเวลาราชการไม่น้อยกว่าสี่สัปดาห์ต่อสัปดาห์ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตการเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว จึงไม่เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้เปลี่ยนผู้ดำเนินการสถานพยาบาลโรงพยาบาล ม. จากผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลอื่น และคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลโรงพยาบาล ม. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ จึงไม่เป็น

การละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (กระทรวงสาธารณสุข) จึงไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ชอบแล้ว พิพากษายืน

๓.๒ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๒๘/๒๕๕๘

๓.๒.๑ ข้อเท็จจริงในคดี

ผู้ฟ้องคดี (บริษัท ป.) ประกอบกิจการสถานพยาบาลใช้ชื่อว่า “ไบโอคลินิกเวชกรรม” โดยมีนายแพทย์ ป. เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข) ได้รับการร้องเรียนว่าสถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดีมีการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมและจรรยาบรรณและกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้เข้าตรวจสอบสถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดี ขณะตรวจสอบไม่พบนายแพทย์ ป. แต่พบสารไบโอพลาสติกซึ่งเป็นยาที่หมดอายุและไม่ได้รับอนุญาตให้นำเข้ามาในประเทศจำนวน ๒ กล่อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ) จึงนำเรื่องเสนอคณะกรรมการสถานพยาบาลพิจารณา ต่อมาคณะกรรมการดังกล่าวมีมติให้เพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ดำเนินการสถานพยาบาลขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

๓.๒.๒ คำวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบกิจการสถานพยาบาลลักษณะประเภทเวชกรรม ไม่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน โดยมีนายแพทย์ ป. เป็นผู้ดำเนินการของผู้ฟ้องคดี ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ไปทำศัลยกรรมกับผู้ฟ้องคดีแล้วได้รับความเสียหาย กองการประกอบโรคศิลปะและสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจึงได้ไปตรวจสอบข้อเท็จจริง ขณะเข้าตรวจไม่พบตัวนายแพทย์ ป. พบแต่นายแพทย์ พ. ซึ่งเป็นแพทย์ของผู้ฟ้องคดี และพบผลิตภัณฑ์ไบโอพลาสติก (Bioplastique) ที่หมดอายุแล้วจำนวน ๒ กล่อง โดยนายแพทย์ พ. ให้การว่าเคยนำผลิตภัณฑ์ดังกล่าวมาใช้สำหรับเป็นตัวอย่างในการขออนุญาตนำเข้าแต่เมื่อทราบว่าผลิตภัณฑ์ดังกล่าวจัดเป็นยาจึงมิได้นำเข้ามาเพื่อดำเนินธุรกิจอีก โดยครั้งแรกได้นำเข้ามาแล้วได้ใช้ทดลองเฉพาะกับมารดาและภรรยาของตนเท่านั้น และปัจจุบันสถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดีได้ใช้วิธีการเสริมสวยที่เรียกว่าไบโอเทคนิค (Biotechnique) ซึ่งไม่ใช่ชื่อผลิตภัณฑ์ ส่วนนายแพทย์ ป. ผู้ดำเนินการ ให้การว่าผู้ประกอบกิจการสถานพยาบาลไบโอคลินิก คือ นาง จ. ส่วนตนเป็นผู้ดำเนินการ แต่โดยพฤตินัยแล้วนายแพทย์ พ. เป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการคลินิกดังกล่าว และไม่ทราบเรื่องหรือยุ่งเกี่ยวกับการนำเข้าผลิตภัณฑ์ Bioplastique จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า ผู้ที่ควบคุมดูแลและดำเนินการสถานพยาบาลไบโอคลินิกของผู้ฟ้องคดี คือ นายแพทย์ พ. หาใช่ นายแพทย์ ป. ดังที่ปรากฏตามใบอนุญาตไม่ ในทางปฏิบัติ นายแพทย์ ป. จึงเป็นเพียงลูกจ้างหรือผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น หาได้มีอำนาจจัดการหรือดำเนินกิจการแต่อย่างใดไม่ ฉะนั้น

จึงทำให้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีไปตรวจสอบสถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดีแล้วไม่พบตัวนายแพทย์ ป. แต่พบนายแพทย์ พ. ซึ่งมีใช้เป็นผู้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด กรณีจึงมีเหตุเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่า สถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดีเปิดดำเนินการอยู่นั้น นายแพทย์ ป. ไม่ใช่บุคคลที่มีอำนาจตรวจสอบควบคุมหรือดูแลกิจการสถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดีได้อย่างใกล้ชิดตามมาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจออกคำสั่งลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ดำเนินการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขสถานพยาบาลก่อนมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนั้น เห็นว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจผู้อนุญาตออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลได้ เมื่อผู้รับอนุญาตหรือผู้ดำเนินการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๒๕ หรือผู้รับอนุญาตหรือไม่ดำเนินการตามคำสั่งของผู้อนุญาตตามมาตรา ๕๐ จากบทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงใดต้องด้วยเหตุหรือเงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่งแล้ว ผู้อนุญาตก็มีอำนาจออกคำสั่งตามเหตุหรือเงื่อนไขได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงเหตุอื่นอีก เมื่อปรากฏว่าผู้ดำเนินการของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ควบคุมดูแลสถานพยาบาลของผู้ฟ้องคดีได้โดยใกล้ชิด ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรา ๒๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจตามมาตรา ๕๑ ในการที่จะเพิกถอนใบอนุญาตได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันก่อนแต่อย่างใด การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

บทที่ ๔

บทวิเคราะห์

จากกรณีศึกษาของคำพิพากษาที่ยกมาทั้งสองคำพิพากษา ผู้เขียนเห็นว่า มีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจอยู่ ๒ ประเด็น ดังนี้

๔.๑ การที่ผู้มีอำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลใช้ข้อมูลระยะเวลาในการปฏิบัติงานอื่นของผู้ขออนุญาตดำเนินการสถานพยาบาล ตามข้อ ๓ ของกฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ มาเป็นตัววินิจฉัยว่า ผู้ขออนุญาตดำเนินการจะเป็นผู้มีความสามารถที่จะควบคุมดูแลสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิดหรือไม่ มีความเหมาะสมแล้วหรือไม่เพียงใด

ผู้เขียนเห็นว่า การที่ ข้อ ๓ ของกฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้ผู้ดำเนินการที่ได้ปฏิบัติงานอื่นอยู่แล้ว ต้องเหลือเวลาปฏิบัติงานในสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนในเวลาราชการไม่น้อยกว่าสี่สิบชั่วโมงต่อสัปดาห์ ซึ่งเมื่อเฉลี่ยออกมาแล้ว จะได้ประมาณวันละ ๕.๘ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ หรือหากเฉลี่ยนับเฉพาะวันทำงาน จะได้วันละ ๘ ชั่วโมง ซึ่งถือเป็นจำนวนชั่วโมงที่ค่อนข้างมาก และแทบจะเป็นจำนวนชั่วโมงทั้งหมดของเวลาปฏิบัติงานปกติ โดยไม่ปรากฏว่า การตั้งหลักเกณฑ์ดังกล่าวอ้างอิงมาจากข้อมูลใดอีกทั้ง ในทางข้อเท็จจริง การจะพิจารณาว่า ผู้ใดเป็นผู้ที่มีความสามารถในการดูแลสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิดหรือไม่ อาจไม่สามารถใช้เกณฑ์เวลาทำงานอื่น ที่ผู้ขอรับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลกระทำอยู่ก่อนแล้ว และจะต้องแจ้งตาม ข้อ ๓ ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว มาเป็นตัวตัดสินหรือชี้วัดได้ว่า ผู้ดำเนินการรายนั้น มีเวลาเพียงพอที่จะเข้าดูแลสถานพยาบาลตามอำนาจหน้าที่ของผู้ดำเนินการหรือไม่ เนื่องจาก การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำเนินการต้องอาศัยทั้งความใส่ใจและความรับผิดชอบเข้าควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งผู้ดำเนินการสถานพยาบาลรายที่ไม่ได้ปฏิบัติงานอื่นร่วมด้วย (ปฏิบัติงานเพียงแห่งเดียว) แต่หากไร้ซึ่งความใส่ใจในงานผู้ดำเนินการแล้ว ก็อาจไม่ได้เข้าปฏิบัติหน้าที่ในสถานพยาบาลอย่างสม่ำเสมอ และไม่สามารถควบคุมดูแลสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด ในทางตรงกันข้าม ผู้ดำเนินการบางรายที่มีงานอื่นที่จะต้องปฏิบัติร่วมด้วย ดังเช่นกรณีของผู้ฟ้องคดีในคดีของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๑๑-๕๑๒/๒๕๕๖ หากผู้ดำเนินการดังกล่าวมีความขยันและใส่ใจในงานสถานพยาบาลอย่างเพียงพอ ก็สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ทั้งสองแห่งอย่างเต็มประสิทธิภาพร่วมกันได้

แต่อย่างไรก็ตาม หากจะให้ผู้อนุญาตมานั่งพิจารณาว่า ผู้ดำเนินการรายหนึ่งๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดีทั้งสองแห่งหรือไม่ โดยใช้มาตรฐานของวิญญูชนเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ก็จะเป็นเรื่องในทางอัตวิสัย และเป็นเรื่องในทางปฏิบัติเกินไป และยากที่ผู้พิจารณาออกใบอนุญาตจะหยั่งทราบได้ถึงการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำเนินการ ข้อมูลระยะเวลาการปฏิบัติงานในส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น ตามที่ ข้อ ๓ ของกฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕

กำหนดให้ต้องแจ้ง จึงเป็นข้อมูลสำคัญที่ผู้พิจารณาออกใบอนุญาตต้องนำมาใช้รับฟังว่า ผู้ขอใบอนุญาตดำเนินการรายใด จะเป็นผู้มีความสามารถที่จะควบคุมดูแลสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิดหรือไม่ ประกอบกับข้อมูลเรื่องเวลาปฏิบัติงาน เป็นเรื่องที่มีความแน่นอนชัดเจน จึงช่วยลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ลง แล้วอาศัยการพิจารณาจากเวลาในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นเรื่องของกฎเกณฑ์ในการพิจารณามากขึ้น คือผู้ดำเนินการมีเวลาที่ปฏิบัติงานในสถานพยาบาลไม่น้อยกว่าสี่สิบชั่วโมงต่อสัปดาห์ใช่หรือไม่ ทำให้ผลการพิจารณาที่ออกมามีความเสมอภาคกันในทุกๆ คำร้อง ซึ่งจะเป็นการลดข้อโต้แย้งในเรื่องของการใช้ดุลพินิจพิจารณาออกใบอนุญาตที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้

ผู้เขียนจึงเห็นว่า กฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๓ ที่กำหนดให้

ผู้ขอรับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลที่ได้ปฏิบัติงานอื่นอยู่แล้วให้แจ้งวันเวลาที่ปฏิบัติงานดังกล่าวด้วยในกรณีที่ปฏิบัติงานอื่นอยู่แล้ว ต้องมีเวลาที่ปฏิบัติงานในสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนในเวลาราชการไม่น้อยกว่าสี่สิบชั่วโมงต่อสัปดาห์

ถือเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความจำเป็นและสำคัญ ที่จะต้องใช้ประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตดำเนินการกิจการ แต่ทั้งนี้ ผู้อนุญาตอาจจะต้องอาศัยข้อมูลอื่นในการพิจารณาร่วมด้วย

๔.๒ กรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลกลายเป็นบุคคลซึ่งขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕ (๓) ของกฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่อาจเป็นผู้ที่สามารถควบคุมดูแลสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิดแล้ว กฎหมายกำหนดให้มีผลอย่างไร มาตรการดังกล่าวเพียงพอแล้วหรือไม่

เมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ จะพบว่า กฎหมายประสงค์มอบหน้าที่ให้ผู้รับอนุญาตเป็นผู้ดูแลและจัดให้มีผู้ดำเนินการที่ถูกต้อง เช่น

มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า ผู้รับอนุญาตต้องจัดให้มีผู้ดำเนินการคนหนึ่ง เป็นผู้มีหน้าที่ควบคุม ดูแลและรับผิดชอบในการดำเนินการสถานพยาบาล

มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ถ้าผู้ดำเนินการพ้นจากหน้าที่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เกินเจ็ดวัน ผู้รับอนุญาตอาจมอบหมายให้บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕ ดำเนินการแทนได้ไม่เกินเก้าสิบวัน ในกรณีเช่นนี้ให้ผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการแทนแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้อนุญาตทราบภายในสามวันนับแต่วันที่เข้าดำเนินการแทน

มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตหรือผู้ดำเนินการขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๒๕ แล้วแต่กรณี หรือถ้าผู้รับอนุญาตหรือผู้ดำเนินการไม่ดำเนินการให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่ผู้อนุญาตกำหนดตามมาตรา ๕๐ ให้ผู้อนุญาตโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลได้

มาตรา ๖๐ บัญญัติว่า ผู้รับอนุญาตผู้ใดประกอบกิจการสถานพยาบาลโดยมิได้จัดให้มีผู้ดำเนินการตามมาตรา ๒๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จากข้อกำหนดข้างต้น เห็นได้ว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาล เป็นผู้มีหน้าที่ควบคุม ดูแล และจัดให้มีผู้ดำเนินการที่มีคุณสมบัติที่ถูกต้อง ครบถ้วน และหากเกิดกรณีที่ผู้ดำเนินการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ดี หรือกลายเป็นผู้ไม่มีคุณสมบัติก็ดี ผู้รับอนุญาตก็เป็นผู้ที่มีหน้าที่ต้องมอบหมายหรือจัดหาผู้ดำเนินการรายใหม่มาปฏิบัติหน้าที่แทน และหากว่า ผู้รับอนุญาตละเลยหน้าที่ดังกล่าว อาจได้รับโทษร้ายแรงถึงขั้นเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ หรือต้องโทษทางอาญาก็ด้วย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในหมวดที่ ๕ ระหว่างมาตราที่ ๕๖ – ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่กำหนดบทลงโทษทางอาญากับผู้ดำเนินการ จะพบว่า มีดังนี้

บทบัญญัติ	การกระทำความผิด
มาตรา ๖๓	ผู้ดำเนินการผู้ใดไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามมาตรา ๓๔ (๑) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
มาตรา ๖๔	ผู้ดำเนินการผู้ใดไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามมาตรา ๓๔ (๓) หรือ (๔) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท
มาตรา ๖๕	ผู้รับอนุญาตหรือผู้ดำเนินการผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๔ (๒) หรือมาตรา ๓๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
มาตรา ๖๖	ผู้รับอนุญาตหรือผู้ดำเนินการผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
มาตรา ๖๗	ผู้รับอนุญาตหรือผู้ดำเนินการผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๗ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท
มาตรา ๗๐	ผู้รับอนุญาต ผู้ดำเนินการ ผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาล เจ้าหน้าที่ของสถานพยาบาล หรือบุคคลซึ่งอยู่ในสถานพยาบาล ผู้ใดไม่อำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ตามมาตรา ๔๖ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท
มาตรา ๗๓	ผู้รับอนุญาต ผู้ดำเนินการ ผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาล หรือเจ้าหน้าที่ของสถานพยาบาลผู้ใด จัดทำหรือยินยอมให้ผู้อื่นจัดทำหลักฐานเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาล และค่าบริการเอกสารแสดงการตรวจโรค เอกสารแสดงผลการรักษาพยาบาลของสถานพยาบาล หรือเอกสารกรณีอื่นอันเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลอันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จากข้อกำหนดข้างต้น เห็นได้ว่า บทบัญญัติที่กำหนดบทลงโทษกับผู้ดำเนินการนั้น ล้วนมุ่งเอาผิดเฉพาะโทษที่เกิดจากการกระทำที่ฝ่าฝืน มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นมาตราที่กำหนดเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ดำเนินการโดยแท้ นอกจากนั้น ก็เป็นบทลงโทษการกระทำผิดเฉพาะเรื่องตามมาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๓ จึงไม่มีบทบัญญัติใดเลย ที่มุ่งเอาผิดกับการที่ผู้ดำเนินการจงใจละทิ้งคุณสมบัติที่พึงต้อง

รักษาในการดำรงตนให้มีเวลาปฏิบัติหน้าที่ไม่น้อยกว่า ๔๐ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ จะมีมาตรการทางกฎหมายในการกำหนด “ผล” ของการที่ผู้ดำเนินการกลายเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕ (๓) ไม่สามารถควบคุมดูแลสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด ไว้แล้วก็ตาม แต่มาตรการดังกล่าว กลับไม่ได้เป็นโทษที่จะเกิดขึ้นกับตัวผู้ดำเนินการโดยตรง หากล้วนเป็นโทษหรือเป็นภาระที่เกิดขึ้นกับผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลทั้งสิ้น แสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ มีวัตถุประสงค์ที่จะผลักระยะความรับผิดชอบการดูแลผู้ดำเนินการให้ไปอยู่ที่ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการแทน ซึ่งข้อดีของการกำหนดมาตรการไว้เช่นนี้ คือ ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการจะต้องจัดหาและคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและถูกต้องตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือตามที่กฎหมายอื่น ๆ กำหนด เพื่อมาทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลของตน แต่การกำหนดมาตรการเช่นนี้ ก็มีข้อเสียอยู่ คือ ผู้ดำเนินการที่ขาดคุณสมบัติกลับไม่ได้รับโทษใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นโทษทางปกครอง โทษทางแพ่ง หรือโทษทางอาญา ซึ่งช่องว่างดังกล่าวนี้ ทำให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลไม่พยายามที่จะรักษาตนให้เป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนอยู่เสมอ เช่น กรณีของการที่ผู้ดำเนินการ มีการรับงานเพิ่มเติมในภายหลัง ทำให้เหลือเวลาปฏิบัติงานในสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนในเวลาราชการน้อยกว่าสี่สิบชั่วโมงต่อสัปดาห์ ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อ ๓ ของกฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนด โดยผู้ดำเนินการอาจทราบหลักเกณฑ์ข้อนี้เป็นอย่างดี แต่เลือกที่จะไม่ปฏิบัติตาม เพราะเชื่อว่า แม้จะถูกตรวจสอบได้ในภายหลัง ก็ไม่มีโทษแก่ตนอยู่ดี ยิ่งไปกว่านั้น ในระหว่างที่ยังไม่ถูกตรวจสอบ ตนก็สามารถหารายได้ทั้งสองช่องทาง เช่นนี้ จึงเป็นเหตุผลให้ผู้ดำเนินการเลือกที่จะไม่พยายามรักษาคุณสมบัติของตนให้ถูกต้องไว้ตลอดเวลาที่ยังดำรงสถานะเป็นผู้ดำเนินการ

หรือในกรณีที่คล้ายคลึงกับกรณีศึกษาคดีที่สองที่ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างไว้ในบทที่ ๓ คือ ผู้ที่มีอำนาจควบคุมดูแลสถานประกอบการที่แท้จริง ไม่ยอมที่จะยื่นขออนุญาตเป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาล ซึ่งอาจเป็นเพราะเหตุผลบางประการ เช่น ตนมีสถานพยาบาลหลายแห่ง ทำให้มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดที่จะเป็นผู้ดำเนินการ บุคคลนั้นจึงได้ไปว่าจ้างผู้ประกอบวิชาชีพที่ต้องการให้มาทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทนตน ผู้ดำเนินการตามที่ปรากฏในใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาล จึงมิใช่ผู้ดำเนินการที่แท้จริง แต่เป็นเพียงลูกจ้างของหรือผู้ประกอบวิชาชีพในสถานพยาบาลของผู้ประกอบการเท่านั้น หากได้มีอำนาจจัดการหรือดำเนินกิจการแต่อย่างใด ซึ่งบุคคลดังกล่าวยอมตนเข้ามาอยู่ในตำแหน่งผู้ดำเนินการ ก็เพราะถูกว่าจ้างเท่านั้น และคาดหมายได้ว่า แม้จะถูกตรวจสอบในภายหลัง ตนก็ไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ จึงยินยอมเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อรับค่าจ้างดังกล่าว

การที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติโทษของผู้ดำเนินการไว้ จึงทำให้บุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาล ไม่พยายามที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบต่อตำแหน่งที่ตนได้รับอย่างเพียงพอ และเป็นช่องว่างให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมายได้โดยง่าย โดยเฉพาะในกิจการสถานพยาบาลประเภทเสริมความงาม ในปัจจุบัน ที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย ผู้ประกอบการหลายเจ้ามุ่งเน้นบริหารกิจการของตนในเชิงพาณิชย์โดยคำนึงถึงผลประโยชน์เป็นหลัก มากกว่าการบริหารไปในเชิงการให้บริการทางการแพทย์หรือการรักษาพยาบาล จึงอาจทำให้หลงลืมการให้ความสำคัญกับ

ความปลอดภัยของลูกค้าที่มาใช้บริการ ซึ่งสถานพยาบาลประเภทนี้ มักจะมีสาขาอยู่เป็นจำนวนมาก ผู้ประกอบการบางรายอาจเลือกที่จะจ้างผู้ดำเนินการเพียงไม่กี่คนในการดูแลสถานพยาบาลทุกสาขาของตน โดยหวังจะเป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย ส่วนผู้ดำเนินการก็ยอมตกลงที่จะรับจ้างกระทำการดังกล่าว เพราะแม้จะถูกตรวจสอบได้ภายหลัง พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็ไม่ได้กำหนดโทษไว้อยู่ดี

บทที่ ๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ บทสรุป

การประกอบกิจการสถานพยาบาล ถือเป็นการให้บริการที่เกี่ยวข้องกับงานทางการแพทย์และการพยาบาล ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องกระทำต่อเนื่องต่อเนื้อตัวร่างกายของมนุษย์โดยตรง ความปลอดภัยจึงเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงเป็นอันดับแรก รัฐจึงต้องออกกฎหมายมาเพื่อควบคุมการประกอบกิจการให้ได้มาตรฐาน และต้องคอยเข้าตรวจสอบให้สถานพยาบาลนั้น ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวด้วย ซึ่งภายหลังจากตรวจสอบแล้ว หากพบว่า สถานพยาบาลมีการกระทำที่ผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายโทษที่ผู้ประกอบการจะได้รับมักอยู่ในรูปแบบของการเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ ซึ่งในเรื่องของคุณสมบัติของผู้ดำเนินการสถานพยาบาลก็เช่นกัน กฎหมายกำหนดให้ผู้ดำเนินการจะต้องเป็นผู้ที่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด ตามมาตรา ๒๕ (๓) พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งหากตรวจสอบแล้ว พบว่า ผู้ดำเนินการไม่ได้มีคุณสมบัติข้างต้น ก็จะต้องมีการเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลนั้น ผู้เขียนเห็นว่ามาตรการดังกล่าวก่อให้เกิดผลดีและมีความเหมาะสมที่จะใช้บังคับ เพื่อเป็นการรักษาความปลอดภัยของสุขภาพและอนามัยให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการสถานพยาบาล แต่ทว่า เมื่อพิจารณาด้วยบทบัญญัติอย่างละเอียดถี่ถ้วนแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายมุ่งประสงค์เพียงว่า หากสถานพยาบาลไม่มีผู้ดำเนินการที่มีเวลาเพียงพอที่จะสามารถมาควบคุมดูแลสถานพยาบาลอย่างใกล้ชิดได้ สถานพยาบาลนั้นก็ควรหยุดกิจการดำเนินการไปเท่านั้น แต่กฎหมายกลับไม่ได้มีเจตนาที่จะลงโทษผู้ดำเนินการที่ขาดคุณสมบัติ แม้เหตุแห่งการขาดคุณสมบัติดังกล่าว จะเกิดขึ้นจากความตั้งใจของผู้ดำเนินการเองก็ตาม ซึ่งช่องว่างของกฎหมายที่เกิดขึ้นนี้ อาจเป็นสิ่งที่ส่งผลให้ ผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาล ละเลยที่จะใส่ใจในงานสถานพยาบาลของตน

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

๕.๒.๑ การตรวจสอบว่าผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการกิจการสถานพยาบาลยังคงเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ต้องอาศัยข้อเท็จจริงเป็นสำคัญ หน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลการออกใบอนุญาตจึงควรมีมาตรการในการสุ่มลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบอยู่เสมอ เพราะหากตรวจสอบเฉพาะเรื่องที่ได้รับร้องเรียนมาอาจเป็นการไม่ทั่วถึง และเรื่องที่ถูกร้องเรียนส่วนใหญ่แล้ว ก็มักเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเรียนมีประโยชน์ขัดกันกับผู้ถูกร้องเรียนมาก่อน โดยเฉพาะสถานพยาบาลประเภทคลินิกเสริมความงาม ที่มีสาขาเป็นจำนวนมากอยู่ในห้างสรรพสินค้า อาจมีผู้ดำเนินการเพียงคนเดียว แต่ดูแลหลายสาขา และไม่สามารถอยู่ปฏิบัติหน้าที่ได้โดยใกล้ชิด

๕.๒.๒ กฎหมายควรมีบทลงโทษผู้ดำเนินการสถานพยาบาลที่จงใจละทิ้งหน้าที่ จงใจทำให้ตนพ้นจากการเป็นผู้ที่สามารถควบคุมดูแลกิจการสถานพยาบาลได้โดยใกล้ชิด และบทลงโทษผู้ดำเนินการสถานพยาบาลที่รับจ้างดำรงสถานะเป็นผู้ดำเนินการทั้งที่ทราบดีว่า ผู้ประกอบการหรือผู้ว่าจ้างไม่ได้ประสงค์ให้ตนมีหน้าที่เช่นนั้น ซึ่งโทษเช่นนี้นี้อาจเป็นโทษทางแพ่ง ทางปกครอง หรือทางอาญาก็ได้ เพื่อป้องกันและสร้างความเกรงกลัวให้แก่ผู้ดำเนินการ และสร้างมาตรฐานไว้ด้วยว่าเมื่อตนได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลแห่งใดแล้ว ตนก็ต้องรับผิดชอบต่องานในหน้าที่นั้นอย่างเต็มกำลังความสามารถ

อย่างไรก็ตามในเบื้องต้นนี้ แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดบทลงโทษผู้ดำเนินการสถานพยาบาลที่จงใจละทิ้งหน้าที่ แต่ผู้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาล ก็สามารถเลือกที่จะใช้วิธีการกำหนดค่าปรับไว้ในข้อสัญญาจ้างที่ทำขึ้นระหว่างผู้รับอนุญาตกับผู้ดำเนินการได้ เพราะเมื่อผู้ดำเนินการทราบว่าตนอาจต้องเสียประโยชน์ โดยการจ่ายค่าปรับตามสัญญา ก็จะทำให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำผิดต่อข้อสัญญามากยิ่งขึ้น และลดการกระทำโดยจงใจในการละทิ้งหน้าที่ลงได้บ้างไม่มากนัก

๕.๒.๓ เป็นที่สังเกตว่า การที่ข้อ ๓ ของกฎกระทรวงว่าด้วยการดำเนินการสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้ผู้ดำเนินการที่ได้ปฏิบัติงานอื่นอยู่แล้ว ต้องใช้เวลาปฏิบัติงานในสถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืนในเวลาราชการไม่น้อยกว่าสี่สัปดาห์ต่อสัปดาห์ ซึ่งเมื่อเฉลี่ยออกมาแล้ว จะได้ประมาณวันละ ๕.๘ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ หรือหากนับเฉพาะวันทำงานจะได้วันละ ๘ ชั่วโมง ซึ่งถือเป็นจำนวนชั่วโมงที่ค่อนข้างมาก ซึ่งเป็นไปได้ยากที่จะมีผู้ขอรับใบอนุญาตให้ดำเนินการสถานพยาบาลที่ได้ปฏิบัติงานอื่นอยู่แล้วจะมีเวลาครบถ้วนตามที่กฎกระทรวงกำหนด จึงอาจจะต้องมีการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในงานด้านการแพทย์ การพยาบาล หรือการสาธารณสุขร่วมกันทบทวนจำนวนชั่วโมงทำงานที่จำเป็นของผู้ดำเนินการ ว่าสามารถลดลงให้น้อยกว่านี้ได้หรือไม่ หรือควรมีข้อกำหนดเพิ่มเติมอย่างไร แล้วมอบหมายให้ส่วนงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายต่อไป แต่ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ตามเวลาดังกล่าว ผู้ดำเนินการยังสามารถที่จะปฏิบัติงานควบคุมและดูแลผู้ประกอบการวิชาชีพในสถานพยาบาลให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด พร้อมทั้งยังสามารถแก้ไขสถานการณ์การต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นยามฉุกเฉินได้โดยใกล้ชิด

บรรณานุกรม

หนังสือ

วิฑูรย์ อี้่งประพันธ์, *กฎหมายการแพทย์ : ความรับผิดทางกฎหมายของผู้ประกอบวิชาชีพด้านการแพทย์ และสาธารณสุข* (วิญญูชน ๒๕๔๖)

อานนท์ จำลองกุล, *กฎหมายและจริยธรรมสำหรับบุคลากรทางการแพทย์* (สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๖๕)

รายงานผลการวิจัย

นิรมัย พิศแซ มั่นจิตร, ‘ศาลปกครองกับการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง : ศึกษากรณีการควบคุมดูแลสถานพยาบาลเอกชนในประเทศไทย’ (คณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๖๑).

บทความ

ธนโชติ แสนคำ และ พัทธวรรณ นุชประยูร, ‘มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการประกอบธุรกิจคลินิกเสริมความงาม’ (๒๕๖๑) ฉบับที่ ๒ วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ๑๗๑.

อื่นๆ

วนิดา อินทรอำนวย, ‘การประกอบกิจการสถานพยาบาลตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑’.

สำนักสถานพยาบาลและการประกอบโรคศิลปะ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข, ‘ผู้ดำเนินการสถานพยาบาล’.