

ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๑๑ ๕๐๕



กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ เขตพระนคร กทม. ๑๐๒๐๐

๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

เรื่อง ทารือเกี่ยวกับการจัดทำโครงการเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุมโรค ภัยสุขภาพ และการช่วยชีวิตจากสาธารณภัย
(ประชาชนจังหวัดกาญจนบุรี)

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี

อ้างถึง หนังสือจังหวัดกาญจนบุรี ที่ กจ ๐๐๒๓.๔/๔๘๖๕ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๗

ตามที่จังหวัดกาญจนบุรีได้ขอหารือเกี่ยวกับเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีได้ตั้งงบประมาณสำหรับดำเนินโครงการเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุมโรค ภัยสุขภาพ และการช่วยชีวิตจากสาธารณภัย (ประชาชน) จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งจังหวัดกาญจนบุรีหารือว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการเฝ้าระวัง ป้องกันควบคุม โรคภัยสุขภาพ โดยการตรวจสุขภาพประชาชนจำนวน ๒๐ รายการ และให้ความรู้กับประชาชนในการป้องกัน บริการทีมแพทย์ พยาบาล ห้องแล็บ รวมถึงอุปกรณ์ จากสถานพยาบาลของเอกชนได้หรือไม่ นั้น

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วมีความเห็น ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๕ ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขต องค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ (๘) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกัน ดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๕๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดกิจการ ที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดทำ กล่าวคือ (๑๔) ป้องกันและรักษาโรค และ (๑๕) การจัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ ได้กำหนดไว้ว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง กล่าวคือ (๑๙) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ และคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ (๑๕) และมาตรา ๒๐

/ แห่ง ...

แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกประกาศ เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๖ โดยประกาศฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินงานในลักษณะ ดังนี้

ข้อ ๑ ลักษณะของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการให้บริการสาธารณะ ในเขตจังหวัด กล่าวคือ

(๑) ดำเนินงานในโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในเขตจังหวัด

(๒) เป็นการดำเนินงานที่ปรากฏถึงกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวม และไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง

(๓) เข้าไปดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่อง หรือมี ผู้ที่ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า ๑ แห่งขึ้นไป

ข้อ ๒ ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามข้อ ๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะดำเนินการเพื่อให้เป็นไปในลักษณะดังนี้ คือ

(๓) การจัดการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับ ประชาชนในระดับจังหวัด และไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อขยายศักยภาพและมุ่งต่อผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนา คุณภาพชีวิตของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ได้ให้ความเห็น ในข้อหารือของจังหวัดนนทบุรีเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กรณีที่ คณะกรรมการคุ้มครองเด็กจังหวัดนนทบุรีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ออกประกาศคณะกรรมการคุ้มครองเด็กจังหวัดนนทบุรี เรื่อง การจัดตั้งศูนย์พิทักษ์เด็กและสตรีจังหวัดนนทบุรี ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ ซึ่งมีสาระสำคัญให้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์พิทักษ์เด็กและสตรีจังหวัดนนทบุรี โดยการสนับสนุนด้านงบประมาณการดำเนินการจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี โดยมีสำนักงานพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดนนทบุรีในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการคุ้มครองเด็กจังหวัดนนทบุรี เป็นผู้ประสานการดำเนินงาน และให้ศูนย์พิทักษ์เด็กและสตรีจังหวัดนนทบุรีมีสถานภาพเป็นหน่วยงานภายใต้ การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีในฐานะประธานคณะกรรมการคุ้มครองเด็กจังหวัดนนทบุรี ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ต่อมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีได้รับมอบภารกิจ ศูนย์พิทักษ์เด็กและสตรีจังหวัดนนทบุรีดังกล่าวจากผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี มีหน้าที่ตามประกาศดังกล่าว โดยคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

/ (๑) การรับ ...

(๑) การรับมอบภารกิจศูนย์พิทักษ์เด็กและสตรีจังหวัดนนทบุรีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี หากมิได้มีการถ่ายโอนภารกิจตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จะสามารถรับมอบและดำเนินการตามข้อตกลงได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อภารกิจดังกล่าวไม่ได้อยู่ในแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถรับโอนภารกิจมาดำเนินการได้หรือไม่ ต้องดูที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าให้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไว้หรือไม่ เพราะภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มิใช่กฎหมายที่กำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในตัวเองแต่อย่างใด การกระจายอำนาจจะต้องมีแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจไว้อีกชั้นหนึ่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว โดยการถ่ายโอนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกรณีนี้ภารกิจศูนย์พิทักษ์เด็กและสตรีจังหวัดนนทบุรีไม่ได้กำหนดไว้ในแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีจึงไม่สามารถรับโอนภารกิจดังกล่าวได้

(๒) กรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีได้ดำเนินการภารกิจศูนย์พิทักษ์เด็กและสตรีจังหวัดนนทบุรีตามบันทึกข้อตกลงดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีการสังคมสงเคราะห์ตามมาตรา ๔๕(๙) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบ (๑๓) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์ได้ แม้จะมีหลายหน่วยงานที่มีหน้าที่เหมือนกันและดำเนินการคล้ายกันก็ตาม ก็ไม่ถือว่าเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อน เพราะเป็นกรณีที่ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ

(๓) องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีสามารถดำเนินการในภารกิจศูนย์พิทักษ์เด็กและสตรีจังหวัดนนทบุรีต่อไปได้หรือไม่ และควรมีแนวทางการดำเนินการอย่างไร นั้น เห็นว่า หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีพิจารณาแล้วเห็นสมควรดำเนินงานบริการสาธารณะดังกล่าวก็ควรจัดตั้งศูนย์ดังกล่าวขึ้นเองและดำเนินการเองเพื่อให้บริการสาธารณะภายในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีประสงค์จะทำโครงการเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุมโรคภัยสุขภาพ และการช่วยชีวิตจากสาธารณภัย (ประชาชนจังหวัดกาญจนบุรี) โดยมีวัตถุประสงค์คือ เพื่อให้ประชาชนเกิดความตระหนัก เห็นความสำคัญ ให้ความสนใจ และใส่ใจในสุขภาพของตนเองและคนในครอบครัว เพื่อให้ประชาชนทราบปัจจัยเสี่ยงในการที่จะเกิดภาวะเจ็บป่วยในอนาคตของตนเองและคนในครอบครัว เพื่อเป็นการดูแลประชาชนที่อยู่ห่างไกลจากสถานพยาบาลและการเดินทางยากลำบากในการเดินทางมารักษา

/ และ ...

และให้ประชาชนได้รับการรักษาอย่างทั่วถึงทั้งจังหวัด เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนร่วมเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุมโรคและภัยสุขภาพในพื้นที่ของตนเอง และดำเนินการตามโครงการดังกล่าวโดยตรวจสอบสุขภาพประชาชน จังหวัดกาญจนบุรีทุกพื้นที่ โดยทีมแพทย์และอุปกรณ์ทางการแพทย์ เช่น การชักประวัติและตรวจร่างกายทั่วไป โดยแพทย์ การตรวจสุขภาพร่างกายต่างๆ เป็นต้นว่า การตรวจความสมบูรณ์ของเม็ดเลือด การตรวจหาระดับน้ำตาลในเลือด การตรวจการทำงานของตับ ไต การตรวจหาระดับไขมันในเลือด การตรวจปัสสาวะ การเอ็กซเรย์ปอดและหัวใจ และการตรวจคลื่นไฟฟ้าหัวใจ เช่นนี้ มีลักษณะเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกัน การตรวจและรักษาโรค และการสาธารณสุข รวมทั้งเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสถานพยาบาลหรือโรงพยาบาล ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจและรักษาโรคให้แก่ประชาชน อันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามที่กล่าวมาข้างต้น และหากปรากฏว่าภารกิจที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีจะกระทำได้กล่าวซ้ำซ้อนกับที่หน่วยงานของรัฐอื่นกระทำอยู่ในพื้นที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย และองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีประสงค์จะรับมอบภารกิจดังกล่าวจากหน่วยงานของรัฐมาดำเนินการก็ต้องมีการถ่ายโอนภารกิจนั้นตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เสียก่อน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมาตรา ๔๕ (๘) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบ (๑๔) และ (๑๕) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่จัดทำกาป้องกันและรักษาโรค การจัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาลด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้เอง แม้จะมีหลายหน่วยงานที่มีหน้าที่เหมือนกันและดำเนินการคล้ายกันก็ตาม ก็ไม่ถือว่าเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนเพราะเป็นกรณีที่ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ ดังที่คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ให้ความเห็นไว้ ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีต้องคำนึงถึงหลักการปฏิบัติงานโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยพิจารณาถึงความคุ้มค่าในการดำเนินการภารกิจดังกล่าวและการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ควรทำกิจการอันเป็นการซ้ำซ้อนกับที่หน่วยงานของรัฐอื่นให้บริการอยู่ในพื้นที่แล้ว ในอันที่จะทำให้เกิดความสับสนเปลืองในเรื่องงบประมาณและทรัพยากรในการบริหารจัดการเรื่องดังกล่าวของรัฐ

๒. กรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีจะไปจ้างเหมาบริการทีมแพทย์ พยาบาล ห้องแล็บ รวมถึงอุปกรณ์จากสถานพยาบาลของเอกชนมาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว นั้น เห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นตามข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๕/๒๕๕๖ เกี่ยวกับกรณีที่มืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ได้ดำเนินการจัดตั้งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุข โดยซื้อกิจการโรงพยาบาล

/ แล้วจ้าง ...

แล้วจ้างเอกชนมาบริหาร ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดให้มีโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุขตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดได้ แต่ประเด็นที่หารือเกิดจากข้อสังเกตของกรรมการในคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยว่า ในกรณีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างโรงพยาบาลเอง แต่ซื้ออาคารและจ้างเอกชนบริหารกิจการ เช่น กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตซื้อที่ดินและอาคารของโรงพยาบาลร้างและจ้างโรงพยาบาลเอกชนให้เป็นผู้บริหารกิจการและเป็นผู้จัดหาแพทย์และพยาบาลของโรงพยาบาล โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพียงแต่ทำหน้าที่ควบคุมนโยบายของโรงพยาบาลและจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์เท่านั้น กรณีเช่นนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกระทำหรือไม่ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การดำเนินการใดๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณากฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่นแล้วปรากฏว่ากฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการจัดตั้งโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลอื่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ เช่น กรณีเทศบาลเมือง มาตรา ๕๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๗ และมาตรา ๕๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๑ กำหนดให้เทศบาลเมืองต้องจัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ และอาจดำเนินการให้มีและบำรุงโรงพยาบาลในเขตเทศบาลเมืองได้ และกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา ๔๕ (๘) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันได้มีกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้กิจการในการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาลเป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

เมื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีหรือจัดตั้งโรงพยาบาลหรือศูนย์บริการสาธารณสุขดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว การจัดให้ได้มาซึ่งสถานที่และอาคารของโรงพยาบาลย่อมกระทำได้ เพราะอาคารและสถานที่เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับปัญหาที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ้างบุคคลอื่นมาบริหารจัดการหรือดำเนินการกิจการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำหรือไม่นั้น เห็นว่า ในการจัดจ้างบุคคลอื่นมาบริหารจัดการหรือดำเนินการกิจการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำนั้นอาจแยกได้เป็นสองลักษณะ กล่าวคือ ถ้ากิจการนั้นเป็นภารกิจที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องกระทำเพื่ออำนวยความสะดวกหรือเพื่อให้การปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่สามารถดำเนินการไปได้โดยสะดวกหรือเป็นระเบียบเรียบร้อย เช่น การดูแลรักษาอาคารที่ทำการ การรักษาความปลอดภัย

/ ของที่ทำการ ...

ของที่ทำการ หรือการทำความสะอาดสถานที่ทำงาน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจ้างเหมาเอกชนหรือบุคคลใด ให้มาดำเนินการให้ได้ ตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยได้เคยวางหลักเกณฑ์ไว้ในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑ แต่ในกรณีที่กิจการใดเป็นกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการประชาชน ย่อมเป็นภาระหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะต้องดำเนินการนั้นเองตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การจะมอบหมายให้ เอกชนหรือบุคคลอื่นเป็นผู้ดำเนินการนั้นแทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้ กระทำได้ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ว่า “องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดอาจมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ต้องได้รับความ เห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน” ตามบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการมอบหมายให้เอกชนไปลงทุนและดำเนินการและเรียกเก็บรายได้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ โดยมีเงื่อนไขกำหนดไว้หลายประการ เช่น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งในวรรคสามของมาตราดังกล่าวยังกำหนดให้สิทธิในการกระทำการดังกล่าว เป็นสิทธิเฉพาะตัวจะโอนไปไม่ได้

นอกจากนี้ มาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังได้ บัญญัติให้ในกรณีที่หน้าที่ใดเป็นหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงจัดทำ แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่จัดทำ รัฐมนตรีจะสั่งให้ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำได้ก็แต่เฉพาะเมื่อได้รับความเห็นชอบ จากคณะรัฐมนตรีแล้ว ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายได้ให้ความคุ้มครองแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะ ปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของตนด้วยตนเองไว้อย่างเข้มงวด ทั้งนี้ ตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๑ ที่รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการ จัดทำบริการสาธารณะ และมาตรา ๒๘๓ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ที่บัญญัติให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้ทำสัญญา มอบหมายการบริหารจัดการโรงพยาบาลให้แก่เอกชน โดยเอกชนเป็นผู้รับภาระในการบริหารโรงพยาบาล และรับผิดชอบในการให้การรักษาพยาบาลแก่ประชาชน จัดหาแพทย์ พยาบาลและบุคลากรที่เกี่ยวข้องอื่น มาดำเนินการ การดำเนินการดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการมอบหมายการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ภูเก็ตให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีใช่เป็นการมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ การดำเนินการของโรงพยาบาลจึงเป็นไปตาม เงื่อนไขของสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตกับบริษัทที่เข้ามาเป็นคู่สัญญา นอกจากนั้น

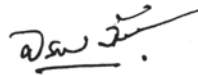
/ การที่ ...

การที่เอกชนเข้ามาบริหารกิจการย่อมมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร การดำเนินการเช่นนั้นจึงยากที่จะอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติตามระบบของการปกครองท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงไม่อาจกระทำได้ เพราะเป็นการนอกเหนือจากขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้

ดังนั้น เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ในการจัดให้มีสถานพยาบาลหรือโรงพยาบาลจังหวัดเพื่อทำการตรวจป้องกันและรักษาโรคแก่ประชาชนแล้ว ก็เป็นภาระหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีที่จะต้องดำเนินการนั้นเองตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดให้มีสถานพยาบาลหรือโรงพยาบาลจังหวัด จัดให้มีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและอุปกรณ์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตน จะไปจ้างเหมาบริการแพทย์ พยาบาล ห้องแลป รวมถึงอุปกรณ์จากสถานพยาบาลของเอกชนมาดำเนินการมิได้ ตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นไว้ดังกล่าว

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายจรินทร์ จักกะพาก)

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

๑๗/พ.ย.๕๗.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

โทร./โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๔-๖