

“แพทย์ประจำตำบล” ... คัดเลือกอย่างไรและจำเป็นต้องมีหรือไม่ ? ...

นายนิรัญ อินทร พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

แพทย์ประจำตำบลมีหน้าที่ช่วยเหลือกำนันผู้ใหญ่บ้าน คอยตรวจตราความเจ็บไข้ที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรในตำบลและตำบลที่ใกล้เคียง เพื่อจัดการป้องกันความเจ็บไข้ของราษฎรและมีหน้าที่ดูแลจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบลร่วมกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน

โดยมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้กำหนดที่มาของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งแพทย์ประจำตำบลว่า ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านประชุมพร้อมกันเลือกผู้ที่มีความรู้ในวิชาแพทย์เป็นแพทย์ประจำตำบลคนหนึ่ง ดังนั้น ผู้ที่จะเป็นแพทย์ประจำตำบลจึงมีคุณสมบัติสำคัญประการหนึ่ง คือ เป็นผู้มีความรู้ในวิชาแพทย์ โดยผู้มีหน้าที่คัดเลือกคือกำนันและผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น

แต่การประชุมกำนันและผู้ใหญ่บ้านเพื่อคัดเลือกแพทย์ประจำตำบล มีความสำคัญอย่างไร ? หรือไม่นั้น คดีปกครองที่นำมาเล่าให้ฟังฉบับนี้ มีคำตอบชัดเจนว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งครับ !

โดยคดีนี้ มีผู้สมัครรับการคัดเลือกเป็นแพทย์ประจำตำบล ๒ คน คือ นายสมสันและนายสง่าได้มีการประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อคัดเลือกแพทย์ประจำตำบล ซึ่งจากการตรวจสอบเอกสารการสมัครพบว่านายสง่าไม่มีหนังสือรับรองเกี่ยวกับความรู้วิชาแพทย์และได้แจ้งต่อที่ประชุมว่า ไม่มีหนังสือรับรองเกี่ยวกับความรู้วิชาแพทย์มาขึ้นประกอบการสมัคร

ที่ประชุมจึงมีมติให้ลงคะแนนคัดเลือกไปก่อนและให้ส่งเอกสารในภายหลัง ผลการคัดเลือกนายสง่าได้คะแนนสูงกว่าจึงได้รับการคัดเลือก ต่อมา...นายสง่าได้ส่งเอกสารรับรองความรู้วิชาแพทย์ให้กำนันในภายหลัง

แต่กำนันไม่เสนอชื่อนายสง่าต่อนายอำเภอเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นแพทย์ประจำตำบล

คดีนี้ นายสง่าฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยฟ้องกำนัน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) กรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กำนันเสนอเรื่องเพื่อแต่งตั้งให้ตนเป็นแพทย์ประจำตำบล และให้ชดใช้ค่าเสียหาย

ต่อมา ได้มีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองสูงสุดพิจารณาสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก กระบวนการคัดเลือกแพทย์ประจำตำบลเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีผลผูกพันที่จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแต่งตั้งแพทย์ประจำตำบลหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดี (นายสง่า) ไม่มีหลักฐานใดมายืนยันได้ว่าในวันที่มีการประชุมคัดเลือกแพทย์ประจำตำบล ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีความรู้ในวิชาแพทย์ แม้ที่ประชุมจะให้ผู้ฟ้องคดีส่งเอกสารรับรองความรู้วิชาแพทย์ในภายหลังได้ก็ตาม แต่ก็ต้องตรวจสอบเอกสารดังกล่าวก่อนว่าถูกต้องหรือไม่ ซึ่งยังไม่แน่นอนว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีความรู้ในวิชาแพทย์ที่จะได้รับการคัดเลือกให้เป็นแพทย์ประจำตำบลหรือไม่

การที่ที่ประชุมกำนันและผู้ใหญ่บ้านได้ลงคะแนนคัดเลือกแพทย์ประจำตำบลไปก่อน และผลการลงคะแนนปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคัดเลือกทั้งที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีเอกสารรับรองว่าตนเป็นผู้มีความรู้ในวิชาแพทย์มาแสดงต่อที่ประชุม จึงเป็นการคัดเลือกแพทย์ประจำตำบลไปโดยที่ที่ประชุมกำนันและผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีอำนาจคัดเลือกตามกฎหมายยังไม่ทราบว่าผู้ฟ้องคดีมีความรู้ในวิชาแพทย์ซึ่งเป็นคุณสมบัติสำคัญในการดำรงตำแหน่งแพทย์ประจำตำบลตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ การคัดเลือกดังกล่าวจึงไม่มีผลผูกพันให้กำนันที่จะต้องดำเนินการส่งรายชื่อผู้ฟ้องคดีต่อนายอำเภอเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นแพทย์ประจำตำบลแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง คือ การที่กำนันไม่เสนอชื่อผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งให้เป็นแพทย์ประจำตำบล เป็นการละเลยต่อหน้าที่และเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า เจตนารมณ์ที่กฎหมายบัญญัติให้มีแพทย์ประจำตำบลเพื่อช่วยกำนันและผู้ใหญ่บ้านจัดการแก้ไขปัญหาและป้องกันโรคภัย ความเจ็บไข้ของราษฎรในตำบลนั้นเป็นหลัก เนื่องจากในชนบทที่ห่างไกลความเจริญ เจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญไม่อาจเข้าไปจัดการดูแลได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว แต่เมื่อบ้านเมืองมีความเจริญมากขึ้น กระทรวงมหาดไทยก็ได้มีนโยบายที่จะปรับลดอัตรากำลังของแพทย์ประจำตำบลให้คงไว้เท่าที่จำเป็นและไม่ขัดต่อกฎหมาย

เมื่อที่ประชุมกำนันและผู้ใหญ่บ้านได้มีปัญหาคำถามต่างๆ มาประชุมพิจารณาด้วยกัน เห็นว่า ปัจจุบันในตำบลมีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล จำนวน ๕ แห่ง และมีอัตรากำลังอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ซึ่งเพียงพอต่อการดูแลรักษาประชาชนในเขตตำบลแล้ว จึงมีมติให้ยกเลิกการเสนอแต่งตั้งแพทย์ประจำตำบล เพราะไม่มีความจำเป็นและเพื่อไม่ให้ชุมชนเกิดความขัดแย้งแตกแยกกัน และเป็นการประหยัดงบประมาณ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีเหตุผลตามสมควร

การที่กำนันไม่ดำเนินการเสนอชื่อผู้ฟ้องคดีต่อนายอำเภอเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นแพทย์ประจำตำบล จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่และไม่เป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๘๑/๒๕๖๑)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้เป็นไปตาม “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” โดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจในทางปกครองภายใต้ขอบเขต หลักเกณฑ์ หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด เมื่อกฎหมายกำหนดการคัดเลือกแพทย์ประจำตำบลให้เป็นอำนาจของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน โดยวิธีการคัดเลือกต้องกระทำโดยการประชุมร่วมกันระหว่างกำนันและผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้ที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณาว่า ผู้สมัครมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ อย่างไร อันจะทำให้ผลการคัดเลือกได้บุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ทำหน้าที่แพทย์ประจำตำบลเพื่อช่วยเหลือกำนันผู้ใหญ่บ้าน คอยตรวจตราความเจ็บไข้ที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรในตำบล และตำบลที่ใกล้เคียงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย การที่ผู้สมัครยื่นเอกสารเกี่ยวกับคุณสมบัติในภายหลังโดยไม่ได้มีการพิจารณาร่วมกันโดยที่ประชุมระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้าน การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้อธิบายถึงเจตนารมณ์ของการจัดให้มีแพทย์ประจำตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ว่าเป็นดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐที่จะพิจารณาว่า ในท้องที่นั้นมีความพร้อมเกี่ยวกับการดูแลด้านสาธารณสุขอย่างเพียงพอหรือไม่ มีความจำเป็นต้องมีแพทย์ประจำตำบลหรือไม่ หากพื้นที่นั้นมีการดูแลด้านสาธารณสุขอย่างเพียงพอแล้ว การไม่มีแพทย์ประจำตำบล ไม่มีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ การไม่จัดให้มีแพทย์ประจำตำบลย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย (ปริกษาคดีปกครอง ได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.co.th เมนูวิชาการ เมนูอยู่อยุ่หาหน้จากคดีปกครอง)