

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง สถานะของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วย  
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ สช.๐๘๒/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ หรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า ตามที่พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ประกาศใช้และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๒๖ วรรคแรก บัญญัติให้ “จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น” และในมาตรา ๒๘ บัญญัติให้รายได้สำนักงานประกอบด้วย (๑) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี นั้น

เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) จะต้องจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๑ จึงได้มีหนังสือขอความเห็นชอบไปยังสำนักงานงบประมาณ และสำนักงานงบประมาณได้มีหนังสือแจ้งว่า สช. ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จึงไม่อาจขอตั้งงบประมาณได้โดยตรง ซึ่ง สช. ได้พิจารณาแล้วว่าผลการพิจารณาของสำนักงานงบประมาณไม่น่าจะตรงตามเจตนารมณ์ของการมีสำนักงานฯ ที่ต้องการความเป็นอิสระ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงขอหารือดังนี้

๑. สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่

๒. สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ.ร.) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ แล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ นั้น เห็นว่า การเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การเป็นส่วนราชการรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ คือ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการภายใน

รวมทั้งส่วนราชการในจังหวัดและอำเภอ โดยต้องมีโครงสร้างการบริหารราชการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และมีการระบุชื่อส่วนราชการนั้นไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการหรือกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้เป็นส่วนราชการรูปแบบเดียวกับส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ แต่สำหรับสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติได้มีบัญญัติในมาตรา ๒๖<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่า เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและมีการบัญญัติโครงสร้างการบริหารงานที่มีลักษณะเฉพาะไว้แล้ว จึงมิใช่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

**ประเด็นที่สอง** ที่ว่า สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๒๖<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ในกำกับของนายกรัฐมนตรี โดยสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ<sup>๓</sup> ในการจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ<sup>๔</sup> เพื่อให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะต้องดำเนินการ

---

<sup>๑</sup>มาตรา ๒๖ ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น

ให้สำนักงานมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ในกำกับของนายกรัฐมนตรี

กิจการของสำนักงานไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว

<sup>๒</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

<sup>๓</sup>มาตรา ๒๗ ให้สำนักงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบงานธุรการของ คสช. และคณะกรรมการบริหาร

(๒) ประสานงานกับหน่วยงานด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่ดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องสุขภาพ และดำเนินการเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันในระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนงานด้านสุขภาพ

(๓) สืบค้น ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งสถานการณ์ของระบบสุขภาพเพื่อจัดทำเป็นรายงานหรือเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) ดำเนินการเพื่อให้การจัดสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ และการสนับสนุนการจัดสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่และสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็นบรรลุผลตามมติของ คสช.

(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือ คสช. มอบหมาย

<sup>๔</sup>มาตรา ๒๕ ให้ คสช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ต่อไป<sup>๔</sup> รวมทั้ง สำนักงานนี้ต้องทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและเอกชนที่ดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องสุขภาพ<sup>๕</sup> สำหรับโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานฯ นั้น จะมีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาและบริหารงานตามวาระ<sup>๖</sup> และมีคณะกรรมการบริหารเป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการดำเนินงานของสำนักงานฯ ลักษณะการปฏิบัติงานของสำนักงานฯ จึงเป็นการดำเนินการที่เป็นอิสระและดูแลงานในภาพรวมของนโยบายด้านสุขภาพของทุกหน่วยงานในประเทศ และมีใช้เป็นงานส่วนหนึ่งของกระทรวง ทบวง กรมใด การดำเนินงานของสำนักงานฯ จึงไม่อาจใช้งบประมาณที่จัดตั้งไว้สำหรับกระทรวง ทบวง กรมใดได้ ประกอบกับมาตรา ๒๘<sup>๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้สำนักงานฯ มีรายได้ของตนเอง โดยส่วนหนึ่งให้ได้รับเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี ด้วยเหตุนี้ การที่มาตรา ๒๖<sup>๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐและมีลักษณะการดำเนินงานดังที่กล่าวข้างต้น สำนักงานฯ จึงอยู่ในความหมาย

“มาตรา ๔๘ ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ และนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพตามมาตรา ๒๕ (๒) ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ผูกพันหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะต้องดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่ของตน

<sup>๖</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

“มาตรา ๓๑ ให้มีเลขาธิการคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานของสำนักงานขึ้นตรงต่อคสช. มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งงานของสำนักงาน และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างในสำนักงาน โดยอาจมีรองเลขาธิการตามจำนวนที่คณะกรรมการบริหารกำหนดเป็นผู้ช่วย สั่งและปฏิบัติงานตามที่เลขาธิการมอบหมายก็ได้

คุณสมบัติของเลขาธิการและรองเลขาธิการ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด โดยความเห็นชอบของ คสช.

ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งเลขาธิการจากบุคคลที่คณะกรรมการบริหารคัดเลือก และคสช. ให้ความเห็นชอบแล้ว

หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเลขาธิการตามวรรคสามให้เป็นไปตามระเบียบที่ คสช. กำหนด

เลขาธิการมีอำนาจแต่งตั้งรองเลขาธิการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหาร

“มาตรา ๓๙ คณะกรรมการบริหารมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบาย และกำกับดูแลการดำเนินงานของสำนักงานให้เกิดการจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ตามอำนาจหน้าที่

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๒๘ รายได้ของสำนักงาน ประกอบด้วย

(๑) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี

(๒) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

(๓) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของสำนักงาน

(๔) รายได้จากการดำเนินกิจการของสำนักงาน

(๕) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔)

<sup>๘</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ของหน่วยงานอื่นใดของรัฐตามบทนิยามคำว่า “ส่วนราชการ”<sup>๑๑</sup> ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

สำหรับปัญหาว่า การที่มาตรา ๒๖<sup>๑๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติว่า ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น จะมีผลทำให้สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณไปด้วยหรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง<sup>๑๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บัญญัติยกเว้นมิให้ต้องนำเสนอรายได้แก่กระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแล้ว ย่อมแสดงเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ว่า ยังคงประสงค์ให้สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติอยู่ในความหมายของคำว่า “ส่วนราชการ” ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เพราะว่าหากกฎหมายไม่ประสงค์จะให้เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแล้วก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติข้อยกเว้นไว้ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ เนื่องจากการนำรายได้ส่งคลังตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ใช้บังคับเฉพาะส่วนราชการเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ถ้อยคำในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงหมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติแม้จะไม่เป็นส่วนราชการตามความหมายทั่วไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่เมื่อพิจารณาลักษณะการปฏิบัติหน้าที่และโครงสร้างการบริหารงานตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว จะเห็นได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติมีฐานะเป็นหน่วยงานอื่นใดของรัฐตามนิยามคำว่า “ส่วนราชการ” ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติจึงตั้งงบประมาณได้โดยตรงในฐานะเป็นส่วนราชการตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๐

<sup>๑๑</sup>“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

<sup>๑๒</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ ข้างต้น

<sup>๑๓</sup>มาตรา ๒๙ บรรดารายได้ของสำนักงานตามมาตรา ๒๘ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำเสนอกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ