

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไปใช้บังคับกับ
การเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกตามพระราชบัญญัติการส่งออกป่นอก
และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒

กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๓๐๒/๑๕๒๔๐ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยกรมโรงงานอุตสาหกรรมขอหารือปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักร (สินค้าประเภทพลาสติก) และจำกัดสิทธิการนำเข้าตามใบอนุญาตนั้น โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

๑. กระทรวงพาณิชย์โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีได้ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๑๑๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกป่นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้เศษ เศษตัด และของที่ใช้ไม่ได้ซึ่งเป็นพลาสติกไม่ว่าใช้แล้วหรือไม่ก็ตาม ตามพิกัดอัตราศุลกากรขาเข้าประเภทที่ ๓๙.๑๕ เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้าในราชอาณาจักร ทั้งนี้ ให้อนุญาตนำเข้าได้ตามความเห็นชอบของกระทรวงอุตสาหกรรม ต่อมากระทรวงพาณิชย์ได้มอบอำนาจการอนุญาตนำเข้าดังกล่าวให้อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม และผู้อำนวยการสำนักควบคุมวัตถุอันตรายเป็นผู้อนุญาต

๒. กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการอนุญาตนำเข้า เศษ เศษตัด และของที่ใช้ไม่ได้ซึ่งเป็น พลาสติกไม่ว่าใช้แล้วหรือไม่ก็ตามเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ และกรมโรงงานอุตสาหกรรม ได้ออกประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตให้นำเศษ เศษตัด และของที่ใช้ไม่ได้ซึ่งเป็นพลาสติกไม่ว่าใช้แล้วหรือไม่ก็ตามเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยอาศัยอำนาจตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมดังกล่าว

๓. กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ออกใบอนุญาตให้ผู้ขอนำเข้าเศษพลาสติก ตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้นที่ใบอนุญาตยังคงมีอายุอยู่เป็นจำนวน ๕๗ ฉบับ นับถึงวันที่ ๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกอบด้วยใบอนุญาตที่จะหมดอายุภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ จำนวน ๘ ฉบับ (คงเหลือ สิทธิการนำเข้า ๑๑๐,๔๐๐ ตัน) ใบอนุญาตที่มีอายุ ๒ ปี ซึ่งจะหมดอายุในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวน ๓๑ ฉบับ (คงเหลือสิทธิการนำเข้าปี พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวน ๗๓๕,๕๗๓ ตัน) และใบอนุญาตที่มีอายุ ๓ ปี ซึ่งจะหมดอายุภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ จำนวน ๑๘ ฉบับ (คงเหลือสิทธิการนำเข้าในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ จำนวน ๒๔๘,๓๗๓ ตัน) โดยในการออกใบอนุญาตดังกล่าวได้มีการกำหนดเงื่อนไขที่สำคัญไว้ เช่น (๑) เศษ เศษตัด และของที่ใช้ไม่ได้แล้วซึ่งเป็นพลาสติกไม่ว่าใช้แล้วหรือไม่ก็ตามจะต้องเป็น THERMOPLASTIC ชนิด POLYMER เท่านั้น และพลาสติกดังกล่าวที่มีโครงสร้างทางเคมีแตกต่างกัน จะต้องแยกไม่ปะปนกัน (๒) พลาสติกตามข้อ (๑) จะต้องทำความสะอาดก่อนนำเข้าในราชอาณาจักร และสามารถนำเข้าสู่กระบวนการผลิตโดยไม่ต้องผ่านการล้างหรือทำความสะอาดอีก (๓) เศษ เศษตัด และของที่ใช้ไม่ได้แล้วซึ่งเป็นพลาสติกไม่ว่าใช้แล้วหรือไม่ก็ตามจะต้องเป็น THERMOPLASTIC ชนิด POLYMER เท่านั้น และพลาสติกดังกล่าวที่มีโครงสร้างทางเคมีแตกต่างกัน

จะต้องแยกไม่ปะปนกัน ให้มีความยาวไม่เกิน ๒ เซนติเมตรโดยประมาณ และ (๔) ต้องแจ้งรายละเอียดและปริมาณของเศษพลาสติกก่อนการนำเข้า หรือก่อนนำสินค้าออกจากด่านศุลกากร ทุกครั้ง เป็นต้น

๔. ในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นต้นมา กรมโรงงานอุตสาหกรรม ในฐานะหน่วยงานที่ออกใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกดังกล่าวได้ตรวจสอบร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องพบว่า ผู้รับใบอนุญาตหลายรายมีการนำเข้าเศษพลาสติกไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ในหลายกรณีประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งได้ตรวจสอบพบข้อเท็จจริงว่าผู้รับใบอนุญาตที่มีสถานะเป็นโรงงานที่ใช้พลาสติกนำเข้าเป็นวัตถุดิบยังมีความพร้อมที่จะรับวัตถุดิบเข้าสู่กระบวนการผลิต เช่น โรงงานไม่มีเครื่องจักร หรือเครื่องจักรไม่รองรับกำลังการผลิตตามสิทธิที่ได้รับอนุญาตได้ ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้อาจทำให้ไม่สามารถอนุญาตได้หรืออนุญาตให้มีสิทธิการนำเข้าน้อยกว่าจำนวนที่ผู้ขอรับใบอนุญาตประสงค์จะนำเข้า ทั้งนี้ รายละเอียดข้อเท็จจริงทั้งสองกรณีที่ตรวจพบมีดังนี้

๔.๑ กลุ่มที่ตรวจพบว่านำเข้าเศษพลาสติกไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต

(๑) เศษพลาสติกที่นำเข้ามีความสกปรกลักษณะคล้ายขยะ หรือเป็นเศษพลาสติกที่ไม่สะอาด

(๒) เศษพลาสติกที่นำเข้ามีขนาดเกิน ๒ เซนติเมตร

(๓) เศษพลาสติกที่นำเข้ามีสินค้าอื่นปะปนมากับเศษพลาสติก เช่น เศษชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ ตู้เกมส์ สินค้าลิขสิทธิ์ บลูทูธพร้อมใช้งาน หรือเม็ดพลาสติก

(๔) สำแดงว่านำเข้าเศษพลาสติกแต่สิ่งที่นำเข้ามาไม่ใช่เศษพลาสติก

(๕) ไม่มีการแจ้งรายละเอียดและปริมาณของเศษพลาสติกก่อนการนำเข้า หรือก่อนนำสินค้าออกจากด่านศุลกากร

๔.๒ กลุ่มที่ตรวจพบว่ามีข้อเท็จจริงไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงในขณะที่ได้รับอนุญาต

(๑) โรงงานยังไม่มีติดตั้งเครื่องจักร หรือไม่มีสภาพเป็นโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน (โดยปกติการนำเข้าเศษพลาสติกมาใช้ในโรงงานจะต้องมีการประกอบกิจการโรงงานแล้วเท่านั้น)

(๒) โรงงานยังไม่แจ้งเริ่มประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน (เหตุผลเช่นเดียวกับ (๑))

(๓) ติดตั้งเครื่องจักรไม่ตรงแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตหรือไม่มีระบบบำบัดมลพิษทางอากาศจากกระบวนการหลอมพลาสติกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน (ไม่สามารถประกอบกิจการโดยชอบด้วยกฎหมาย)

(๔) ไม่นำเศษพลาสติกที่นำเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิตของโรงงานของตนเองหรือนำเข้ามาใช้เพียงบางส่วน

(๕) กำลังการผลิตของโรงงานมีน้อยกว่าปริมาณเศษพลาสติกที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้า

๕. กระทรวงอุตสาหกรรมได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบถึงมาตรการการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์และเศษพลาสติกนำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งในส่วนของเศษพลาสติกใช้แล้ว กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอให้มีการอนุญาตเฉพาะเศษพลาสติกที่สะอาดและหำมล้าง โดยเป็นไปตามเงื่อนไขที่ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมกำหนดโดยจำกัดปริมาณการนำเข้าเท่าที่จำเป็นและเพียงพอสำหรับอุตสาหกรรมรีไซเคิลพลาสติกที่ใช้แล้วและจะ “ลดและยกเลิกการนำเข้า” (PHASE OUT) โดยจำกัดปริมาณให้ลดลงตามลำดับในระยะเวลา ๒ ปี และกระทรวงอุตสาหกรรมจะร่วมมือกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก ส่งเสริมการรีไซเคิลพลาสติกใช้แล้ว (PLASTICS SCRAP) จากแหล่งชุมชน ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๑ โดยให้กระทรวงอุตสาหกรรมร่วมกับกระทรวงการคลัง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมาตรการการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ฯ รวมทั้งข้อกฎหมายและระเบียบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้ถูกต้องเหมาะสมโดยไม่เกิดผลกระทบกับผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับขยะอิเล็กทรอนิกส์และเศษพลาสติกที่ดำเนินการอย่างถูกต้องตามกฎหมายด้วย และให้คณะอนุกรรมการเพื่อบูรณาการการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์และเศษพลาสติกที่นำเข้าจากต่างประเทศอย่างเป็นระบบเร่งรัดการพิจารณากำหนดแนวทางการบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาขยะอิเล็กทรอนิกส์และเศษพลาสติกทั้งที่นำเข้าและที่มีอยู่ในประเทศอย่างเป็นระบบ และครบวงจรให้แล้วเสร็จภายใน ๓ เดือน เพื่อนำเสนอคณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน คณะที่ ๕ ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงความจำเป็นเหมาะสม และคุ้มค่าในการนำเข้าขยะอิเล็กทรอนิกส์และเศษพลาสติกจากต่างประเทศ รวมทั้งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ

๖. กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แต่ยังไม่ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนเพียงพอที่จะสามารถใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการได้ ดังนั้น เพื่อให้แนวทางการปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวเป็นไปอย่างถูกต้องและชัดเจน มิให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ กรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) กรมโรงงานอุตสาหกรรมในฐานะผู้ออกใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติก จะดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าสำหรับในรายที่ตรวจพบว่านำเข้าเศษพลาสติกไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ทั้งนี้ โดยอาศัยข้อพิจารณาที่ว่ากรณีดังกล่าวเป็นการทำผิดเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ และกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตรายเดียวมีใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกหลายใบ เมื่อพบการกระทำผิดตามใบอนุญาตใบหนึ่งแล้วจะสามารถเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกที่มีอยู่ทั้งหมดได้หรือไม่ หรือหากดำเนินการไม่ได้จะสามารถดำเนินการด้านอื่นที่ให้ผลในลักษณะเดียวกันได้หรือไม่

(๒) กรมโรงงานอุตสาหกรรมในฐานะผู้ออกใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติก จะดำเนินการลดสิทธิการนำเข้าจากสิทธินำเข้าโดยการยกเลิกปริมาณการนำเข้าที่เหลืออยู่ตามใบอนุญาตสำหรับในรายที่ตรวจพบว่ามีข้อเท็จจริงไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงในขณะที่ได้รับอนุญาตได้หรือไม่ และหากดำเนินการได้จะอาศัยข้อกฎหมายใด หรือหากดำเนินการไม่ได้จะสามารถดำเนินการด้านอื่นที่ให้ผลในลักษณะเดียวกันได้หรือไม่

(๓) เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาในอนาคต กรมโรงงานอุตสาหกรรมสามารถกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตนำเข้าโดยสงวนสิทธิในการยกเลิกใบอนุญาต หากตรวจพบว่าการกระทำตาม (๑) หรือมีข้อเท็จจริงตาม (๒) ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมโรงงานอุตสาหกรรม โดยมีผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าต่างประเทศ) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหาหรือดังกล่าว มีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาว่า เมื่อได้ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๑๑๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ (๒)^๑ แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกป้อนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้เศษ เศษตัด และของที่ใช้ไม่ได้ซึ่งเป็นพลาสติกไม่ว่าใช้แล้วหรือไม่ก็ตาม เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้าในราชอาณาจักร แล้วต่อมาหากจะต้องดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติก จะนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับเพื่อเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกนั้นได้หรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติการส่งออกป้อนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าฯ ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องการเพิกถอนใบอนุญาตไว้

คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกป้อนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าฯ กำหนดว่าเมื่อได้มีการประกาศกำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้าตามมาตรา ๕ (๒) แล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดส่งออกหรือนำเข้าซึ่งสินค้านั้น เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มอบหมาย และกำหนดให้การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง การอนุญาตตามมาตรา ๗ ดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยามในมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

^๑มาตรา ๕ ในกรณีนี้จำเป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้า

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๗ เมื่อได้มีการประกาศกำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้าตามมาตรา ๕ (๒) แล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดส่งออกหรือนำเข้าซึ่งสินค้านั้น เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มอบหมาย

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๓มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

และเมื่อพระราชบัญญัติการส่งออกปอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าฯ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนใบอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งกำหนดให้การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองสามารถกระทำได้ทั้งกรณีที่เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและกรณีที่เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การเพิกถอนคำสั่งนั้นต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๐^๔ มาตรา ๕๑^๕ และมาตรา ๕๒^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ส่วนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๓^๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

มาตรา ๕๒ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๕๑ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น

ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรานี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน

มาตรา ๕๓ คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่คงต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีกหรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย

(มีต่อหน้าถัดไป)

ดังนั้น กรมโรงงานอุตสาหกรรมในฐานะผู้ออกใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกจึงสามารถนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

สำหรับข้อหาหรือในประเด็นที่หนึ่ง เมื่อพิจารณาเหตุที่จะเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกที่ได้อ้างถึงในกลุ่มที่ตรวจพบว่านำเข้าเศษพลาสติกไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมในฐานะผู้ออกใบอนุญาตจะดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกที่นำเข้าไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ซึ่งเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกที่เกิดจากการอนุญาตที่ขัดด้วยกฎหมายในขณะที่ขออนุญาต แต่ปรากฏภายหลังว่า

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๗)

คำสั่งทางปกครองที่ขัดด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั้นเอง

(๒) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

(๓) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๔) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๕) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุตามวรรคสอง (๓) (๔) และ (๕) ผู้ได้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำมาตรา ๕๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คำสั่งทางปกครองที่ขัดด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

(๒) ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

เมื่อได้รับอนุญาตแล้วผู้ได้รับใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกนำเข้าเศษพลาสติกไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต กรณีจึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา ๕๓^๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรณีจึงต้องพิจารณาว่าหากยังคงให้ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิดำเนินการนำเข้าเศษพลาสติกจนครบอายุใบอนุญาต อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนได้ ผู้ออกใบอนุญาตย่อมมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตนั้นตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

สำหรับข้อหารื้อในประเด็นที่สอง เมื่อพิจารณาเหตุที่จะเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกที่ได้อ้างถึงในกลุ่มที่ตรวจพบว่ามีข้อเท็จจริงไม่เป็นไปตามใบอนุญาต จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมในฐานะผู้ออกใบอนุญาตจะดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกเมื่อปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงในขณะที่ได้รับอนุญาตซึ่งเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกที่เกิดจากการอนุญาตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้น เนื่องจากข้อเท็จจริงนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจอนุญาตได้ เช่น ผู้ขอรับใบอนุญาตไม่มีโรงงานหรือมีแต่ยังไม่มี การติดตั้งเครื่องจักรซึ่งเป็นการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรต้องแจ้ง กรณีจึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕๐^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และจะต้องพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีว่าจะเป็นการเพิกถอนตามมาตรา ๕๑^{๑๑} หรือมาตรา ๕๒^{๑๒} ซึ่งการเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้ากรณีนี้ย่อมมีผลทำให้ไม่อาจนำเข้าเศษพลาสติกในปริมาณที่ยังไม่ได้นำเข้ามาตามใบอนุญาตได้

ทั้งนี้ การเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกแต่ละกรณียังกล่าว เจ้าหน้าที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยคำนึงว่าการกระทำผิดนั้นมีนัยสำคัญที่สมควรจะเพิกถอนใบอนุญาตหรือไม่ ซึ่งอาจพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบกับเจตนาของผู้ขอรับใบอนุญาต และในกรณีที่เป็นการกระทำผิดเล็กน้อยและไม่เกิดผลเสียหายร้ายแรงอาจต้องให้มีการแก้ไขก่อนที่จะเพิกถอนใบอนุญาต เพื่อให้การเพิกถอนใบอนุญาตเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

ในกรณีที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมหรือเกี่ยวกับกรณีผู้รับใบอนุญาตรายเดียวมีใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกหลายฉบับ เมื่อพบการกระทำผิดตามใบอนุญาตฉบับใดฉบับหนึ่งแล้วจะสามารถเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกที่มีอยู่ทั้งหมดได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อข้อ ๔^{๑๓} วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตให้ส่งออกไปนอกและนำเข้ามา

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๓}ข้อ ๔ ผู้ขออนุญาตส่งออกหรือนำเข้าต้องเป็นผู้ซึ่งไม่เคยกระทำการใด ๆ ที่เป็นผลเสียหายแก่การค้าระหว่างประเทศมาก่อน

ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตตามวรรคหนึ่งเป็นนิติบุคคล กรรมการหรือหุ้นส่วนผู้จัดการของนิติบุคคลนั้นต้องเป็นผู้ซึ่งไม่เคยกระทำการใด ๆ ที่เป็นผลเสียหายแก่การค้าระหว่างประเทศมาก่อน หรือไม่เคยเป็นกรรมการหรือหุ้นส่วนผู้จัดการของนิติบุคคลที่เคยกระทำการใด ๆ ที่เป็นผลเสียหายแก่การค้าระหว่างประเทศมาก่อน

การแสดงเอกสารหรือหลักฐานในการขออนุญาตส่งออกหรือนำเข้าเป็นเท็จ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการอนุญาตให้ส่งออกหรือนำเข้า การส่งออกสินค้าที่มีการปลอมปนหรือมีคุณภาพต่ำกว่าที่ตกลงกันไว้ให้แก่ผู้ซื้อในต่างประเทศ การแอบอ้างถิ่นกำเนิดสินค้าหรือการแสดงถิ่นกำเนิดของสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้าเป็นเท็จ หรือการกระทำหรือละเว้นการกระทำอื่นใดที่ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศหรือกระทบต่อนโยบายหรือผลประโยชน์ของประเทศหรือประชาชนโดยส่วนรวม ให้ถือว่าเป็นการกระทำที่เป็นผลเสียหายแก่การค้าระหว่างประเทศตามวรรคหนึ่ง

ในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗^{๑๔} วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกป้อนและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าฯ ได้กำหนดคุณสมบัติ ให้ผู้ขออนุญาตส่งออกหรือนำเข้าต้องเป็นผู้ซึ่งไม่เคยกระทำการใด ๆ ที่เป็นผลเสียหายแก่การค้า ระหว่างประเทศมาก่อน และในกรณีที่ผู้ขออนุญาตเป็นนิติบุคคล กรรมการหรือหุ้นส่วนผู้จัดการ ของนิติบุคคลนั้นต้องเป็นผู้ซึ่งไม่เคยกระทำการใด ๆ ที่เป็นผลเสียหายแก่การค้าระหว่างประเทศมาก่อน หรือไม่เคยเป็นกรรมการหรือหุ้นส่วนผู้จัดการของนิติบุคคลที่เคยกระทำการใด ๆ ที่เป็นผลเสียหาย แก่การค้าระหว่างประเทศมาก่อน และได้กำหนดกรณีที่ให้ถือว่าเป็นการกระทำที่เป็นผลเสียหาย แก่การค้าระหว่างประเทศในข้อ ๔^{๑๕} วรรคสาม โดยกำหนดเรื่องการแสดงเอกสารหรือหลักฐานในการ ขออนุญาตส่งออกหรือนำเข้าเป็นเท็จและการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการ อนุญาตให้ส่งออกหรือนำเข้าไว้ด้วย ดังนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้รับใบอนุญาตนำเข้า เศษพลาสติกได้กระทำการดังกล่าวตามข้อ ๔ วรรคสาม และเมื่อมีการเพิกถอนใบอนุญาตนั้นแล้ว จึงถือว่าผู้รับใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกมีการกระทำที่เป็นผลเสียหายแก่การค้าระหว่างประเทศ ทำให้ผู้รับใบอนุญาตรายนั้นขาดคุณสมบัติซึ่งจำเป็นต้องมีตลอดเวลาที่เป็นผู้รับใบอนุญาต และการเป็น ผู้ขาดคุณสมบัติดังกล่าวมีผลต่อใบอนุญาตฉบับอื่น ๆ ด้วย กรมโรงงานอุตสาหกรรมในฐานะผู้ออกใบอนุญาต นำเข้าเศษพลาสติกจึงสามารถเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกที่มีอยู่ทั้งหมดได้ตามมาตรา ๕๓^{๑๖} วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริง และพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะออกใบอนุญาตแล้ว กรมโรงงานอุตสาหกรรมย่อมไม่ออกใบอนุญาตให้

ส่วนข้อหาหรือประเด็นที่สามที่ว่า เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาในอนาคต กรมโรงงาน อุตสาหกรรมสามารถกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตนำเข้าโดยสงวนสิทธิในการยกเลิกใบอนุญาต หากตรวจพบว่ามีกระทำการที่จะต้องเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นดังกล่าวข้างต้นแล้วว่า กรมโรงงานอุตสาหกรรมสามารถเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกโดยสงวนสิทธิในการเพิกถอนใบอนุญาตไว้ แต่อย่างใด

(นางสาวจรรุวรรณ เสงตระกูล)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๖๒

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

^{๑๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น