

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๐๕/๒๕๕๖

คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๒๐/๒๕๕๗

คำสั่งที่ ๑/๒๕๕๗

ระหว่าง บริษัท สยามพัฒนาพลังงาน จำกัด ที่ ๑ กับพวกรวม ๕ คน ผู้ฟ้องคดี

คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการพลังงาน ที่ ๑ กับพวกรวม ๔ คน ผู้ถูกฟ้องคดี

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ายื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๖ ขอให้ศาลมีคำสั่งหรือพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และประกาศเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าบริการและเงื่อนไขการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงานไฟฟ้า ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๖ และขอให้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายจากการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมอันไม่เป็นธรรมเป็นเงินจำนวน ๔๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย

๑. ข้อเท็จจริงแห่งคดีและสาระสำคัญของคำฟ้อง

ข้อเท็จจริงจากการรวบรวมพยานหลักฐาน คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม และเอกสารประกอบการพิจารณาในสารบบคดี ฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานไฟฟ้าประเภทผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) และรายเล็ก (SPP) ซึ่งดำเนินกิจการผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและผู้ใช้ไฟฟ้าในเขตนิคมอุตสาหกรรมหลายแห่งทั่วประเทศ

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะองค์กรกำกับดูแลโครงสร้างกิจการพลังงาน ได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ อัตราค่าบริการ และเงื่อนไขการใช้และการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าใหม่ โดยมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอัตราค่าผ่านระบบ (Wheeling Charge) และอัตราค่าบริการเสริมความมั่นคงของระบบไฟฟ้า (Ancillary Services) ซึ่งส่งผลให้อัตราค่าธรรมเนียมที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าต้องชำระเพิ่มขึ้นจากอัตราเดิมเฉลี่ยร้อยละ ๓๕

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่า การออกประกาศดังกล่าวกระทำโดยไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียอย่างรอบด้านตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งคำนวณต้นทุนการให้บริการบนพื้นฐานสมมติฐานที่ไม่สมเหตุสมผลและมีความซ้ำซ้อน ทำให้เป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ประกอบการเกินสมควร ขัดต่อหลักความสมประโยชน์และหลักการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน

นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ายังอ้างว่า การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอัตราค่าบริการดังกล่าวกระทบต่อประมาณการทางการเงินและแผนการลงทุนระยะยาวที่ได้ตกลงไว้ในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าเดิม ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อขอให้เพิกถอนประกาศและมติดังกล่าว พร้อมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาในประเด็นขอให้เพิกถอนประกาศและมติ และมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนข้อหาขอให้ชดใช้ค่าเสียหายไว้พิจารณา โดยให้เหตุผลว่าการฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวเป็นข้อหาที่

สืบเนื่องมาจากความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งยังไม่ได้ผ่านกระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามกฎหมาย

๒. กระบวนการพิจารณาและการตัดสินของศาลปกครองชั้นต้น

ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้ยื่นคำให้การยืนยันว่า การออกประกาศและมติดังกล่าวเป็นไปตามกรอบอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายมอบหมาย และได้ผ่านกระบวนการศึกษา วิเคราะห์ และรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการอย่างครบถ้วนแล้ว การกำหนดอัตราค่าบริการใหม่มีความจำเป็นเพื่อสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงและเพื่อรักษาความมั่นคงในระบบส่งไฟฟ้าของประเทศ

ศาลปกครองชั้นต้นได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยการแสวงหาข้อเท็จจริง แลกเปลี่ยนพยานหลักฐาน และจัดให้มีวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก โดยเปิดโอกาสให้ตุลาการผู้แถลงคดีได้ให้สรุปข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นต่อองค์คณะ จากนั้นศาลปกครองชั้นต้นจึงได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๔๕/๒๕๔๖ ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า

เหตุผลของศาลปกครองชั้นต้นระบุว่า การออกประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายและโครงสร้างราคาพลังงาน ซึ่งเป็นดุลพินิจเชิงนโยบายและเทคนิคทางเศรษฐศาสตร์ ศาลไม่อาจก้าวล่วงไปตรวจสอบความเหมาะสมในเชิงนโยบายได้ เว้นแต่จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าการใช้อำนาจนั้นขัดต่อกฎหมาย หรือมีความบกพร่องในสาระสำคัญของขั้นตอนการออกคำสั่งปกครอง ซึ่งในคดีนี้ไม่ปรากฏข้อบกพร่องดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด พร้อมทั้งยื่นคำร้องขอทุเลาการบังคับตามประกาศและมติที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

๓. สาระสำคัญแห่งอุทธรณ์และคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราว

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าระบุในคำอุทธรณ์ว่า ศาลปกครองชั้นต้นรับฟังข้อเท็จจริงคลาดเคลื่อนและตีความกฎหมายเกี่ยวกับดุลพินิจเชิงนโยบายกว้างขวางเกินไป ทำให้มองข้ามความไม่ชอบด้วยกฎหมายในขั้นตอนกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งมีได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างแท้จริง แต่เป็นเพียงการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าเท่านั้น

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ายังได้อุทธรณ์ในประเด็นการคำนวณอัตราค่าธรรมเนียมว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำต้นทุนโครงการลงทุนในอนาคตที่ยังไม่มีความแน่นอนมาคำนวณรวมเป็นต้นทุนปัจจุบัน ซึ่งเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ใช้โครงข่ายไฟฟ้าเกินสมควร และขัดต่อหลักการกำหนดอัตราค่าบริการที่ต้องการและเป็นธรรม (Fair and Reasonable Rate of Return)

สำหรับคำร้องขอทุเลาการบังคับตามประกาศและมตินั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าอ้างว่า หากให้ประกาศดังกล่าวมีผลบังคับต่อไป ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจะต้องแบกรับภาระค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเดือนละกว่า ๓๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องทางการเงินอย่างรุนแรง และอาจนำไปสู่การผิดนัดชำระหนี้ตามสัญญาเงินกู้กับสถาบันการเงินต่างประเทศ อันเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง

๔. ข้อพิจารณาและดุลพินิจของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดโดยประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ได้ตรวจพิจารณาเอกสาร พยานหลักฐาน คำฟ้อง คำอุทธรณ์ คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี และรายงานการวิเคราะห์ของฝ่ายวิชาการแล้ว มีปัญหาที่ต้องพิจารณาและวินิจฉัยในชั้นนี้รวม ๕ ประการ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าในข้อหาขอให้เพิกถอนประกาศและมติ เป็นอุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาได้ตามกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษา และข้อหาที่อุทธรณ์เป็นข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญแก่การพิจารณา อุทธรณ์ในส่วนนี้จึงอยู่ในอำนาจที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับไว้พิจารณาและวินิจฉัยได้

ประเด็นที่สอง การที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องในส่วนข้อหาขอให้ชดใช้ค่าเสียหายไว้พิจารณา ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ข้อหาขอให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นคำขอที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องรวมกันมาในคดีเดียวกันได้โดยไม่จำเป็นต้องไปดำเนินการเรียกร้องตามกฎหมายอื่นก่อน การที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับข้อหาดังกล่าวไว้พิจารณาจึงเป็นการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่คลาดเคลื่อน อย่างไรก็ดี เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรวินิจฉัยในประเด็นหลักเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของประกาศให้เสร็จสิ้นไปก่อน จึงไม่จำเป็นต้องส่งสำนวนคืนให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาใหม่

ประเด็นที่สาม กระบวนการออกประกาศและมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอบด้วยขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ จากการพิเคราะห์บันทึกการประชุมและรายงานการรับฟังความคิดเห็น ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดให้มีการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มผู้ประกอบการและผู้มีส่วนได้เสียจำนวน ๓ ครั้ง รวมถึงมีการประกาศรับฟังความคิดเห็นผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์เป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจะไม่เห็นด้วยกับผลสรุปและสูตรคำนวณ แต่มีอาจถือได้ว่ากระบวนการรับฟังความคิดเห็นบกพร่องในสาระสำคัญจนทำให้ประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สี่ การกำหนดอัตราค่าผ่านระบบและค่าบริการเสริมความมั่นคงตามประกาศดังกล่าว มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจขัดต่อกฎหมาย หรือเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควรหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์ว่า การกำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมการใช้โครงข่ายพลังงานไฟฟ้าเป็นเรื่องทางเทคนิคขั้นสูงที่ต้องอาศัยแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์และการวิศวกรรมไฟฟ้า เพื่อรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบไฟฟ้าในภาพรวมของประเทศ เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สมมติฐานที่เป็นเท็จหรือใช้อำนาจโดยกลั่นแกล้งผู้หนึ่งผู้ใด การกำหนดอัตราดังกล่าวย่อมอยู่ในขอบเขตแห่งดุลพินิจที่กฎหมายมอบหมายให้องค์กรกำกับดูแลดำเนินการได้

ประเด็นที่ห้า มีเหตุอันสมควรที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามประกาศและมติที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไว้เป็นการชั่วคราวตามคำร้องของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งปกครองได้นั้น จะต้องเข้าเงื่อนไขครบถ้วนทั้งสามประการตามข้อ ๗๒ แห่งข้อบังคับของประธานศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

พิจารณาเงื่อนไขประการแรกที่ว่า คำสั่งปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น จากการพิจารณาในสาระสำคัญแห่งคดีในเบื้องต้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ประกาศและมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออก

โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และผ่านขั้นตอนการพิจารณาตามระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะฟังได้ในชั้นนี้ว่าน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิจารณาเงื่อนไขประการที่สองเกี่ยวกับความเสียหายที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจะอ้างว่าต้องชำระค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่ความเสียหายดังกล่าวเป็นความเสียหายเชิงคำนวณเป็นตัวเงินได้ ซึ่งหากในที่สุดศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าก็มีสิทธิขอคืนเงินค่าธรรมเนียมส่วนที่จ่ายเกินไปพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายได้ จึงยังฟังไม่ได้ว่าเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง

พิจารณาเงื่อนไขประการที่สามเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐและบริการสาธารณะ กิจกรรมพลังงานไฟฟ้าเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ การปรับปรุงโครงสร้างอัตราค่าบริการมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการขยายตัวของระบบส่งไฟฟ้าและการรักษาความมั่นคงของระบบ หากศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับใช้ประกาศ ย่อมส่งผลกระทบต่อแผนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน และเป็นอุปสรรคอย่างร้ายแรงแก่การบริหารงานของรัฐและบริการสาธารณะ

ดังนั้น เมื่อคำร้องของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ คำร้องขอทุเลาการบังคับตามประกาศและมติจึงฟังไม่ขึ้น ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจอนุญาตตามคำร้องของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้

๕. บทวิเคราะห์ทางกฎหมายและแนวบรรทัดฐานการกำกับดูแลองค์กรอิสระ

ศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรกำหนดแนวบรรทัดฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งปกครองหรือประกาศที่ออกโดยองค์กรกำกับดูแลเชิงวิชาชีพ (Regulatory Agencies) ไว้ว่า องค์กรกำกับดูแลได้รับมอบหมายอำนาจจากรัฐสภาให้มีความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจทางเทคนิคและเศรษฐศาสตร์ เพื่อกำกับดูแลตลาดและบริการสาธารณะที่มีความซับซ้อน

การตรวจสอบของศาลปกครองต่อการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแล จึงต้องดำเนินไปภายใต้หลักการถ่วงดุลและการเคารพดุลพินิจทางวิชาชีพ (Doctrine of Judicial Deference) ศาลจะไม่เข้าแทรกแซงการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือการเลือกใช้สูตรทางคณิตศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ เว้นแต่จะปรากฏความบกพร่องอย่างร้ายแรง ได้แก่ (๑) การใช้อำนาจโดยปราศจากฐานกฎหมายรองรับ (๒) การใช้อำนาจโดยมีเจตนาแอบแฝงหรือขัดกันแห่งผลประโยชน์ (๓) การมองข้ามข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญอย่างประจักษ์แจ้ง หรือ (๔) การกำหนดเงื่อนไขที่ไม่สมเหตุสมผลอย่างยิ่งจนไม่มีองค์กรกำกับดูแลที่วิญญูชนใดจะพึงกระทำ (Unreasonableness)

ในคดีนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดอัตราค่าบริการและเงื่อนไขการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า โดยใช้หลักเกณฑ์การคำนวณต้นทุนล่วงหน้า (Forward-Looking Cost Approach) แม้จะเป็นวิธีที่สร้างภาระแก่ผู้ใช้บริการในช่วงเริ่มต้น แต่เป็นหลักการสากลที่ใช้ในการกำกับดูแลกิจการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อจูงใจให้เกิดการลงทุนในระยะยาว เมื่อไม่ปรากฏว่าการเลือกใช้วิธีการดังกล่าวขัดต่อกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใด ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงอยู่ในกรอบดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ ในส่วนของคำขอให้ชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นไม่รับไว้พิจารณานั้น เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยแล้วว่าการออกประกาศและมติของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำดังกล่าวจึง

ไม่เป็นละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใดๆ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า

อนึ่ง สำหรับข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าที่ว่า การออกประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าเดิมที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ทำไว้กับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า สัญญาซื้อขายไฟฟ้าในกิจการพลังงานเป็นสัญญางานบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง ซึ่งมีข้อพิจารณาทางกฎหมายปกครองแตกต่างจากสัญญาทางแพ่งทั่วไป คู่สัญญาฝ่ายปกครองหรือองค์กรกำกับดูแลย่อมมีอำนาจปรับปรุงเงื่อนไขและอัตราค่าบริการให้สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะและความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและเศรษฐกิจได้ โดยเอกชนคู่สัญญามีสิทธิได้รับเพียงการเยียวยาตามที่กฎหมายหรือสัญญากำหนดไว้เฉพาะเท่านั้น หากอาจอ้างความเป็นอมตะของเงื่อนไขสัญญาเดิมเพื่อยับยั้งการปรับปรุงกฎระเบียบเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ไม่

ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องข้อหาขอให้เพิกถอนประกาศและมติดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นพ้องด้วยในผล ส่วนการที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับข้อหาขอให้ชดเชยค่าเสียหายไว้พิจารณานั้น แม้เหตุผลในการไม่รับจะคลาดเคลื่อน แต่เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ข้อยุติว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่เป็นละเมิด ผลแห่งคำพิพากษายกฟ้องย่อมครอบคลุมถึงความรับผิดทางแพ่งอันสืบเนื่องมาจากคำสั่งปกครองดังกล่าวด้วยแล้ว

คำขออื่นนอกจากนี้ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่จำเป็นต้องพิจารณา เนื่องจากไม่มีผลเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของคำสั่งนี้

๖. คำสั่งศาลปกครองสูงสุด

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๕ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับข้อ ๗๒ และข้อ ๗๕ แห่งข้อบังคับของประธานศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่ง ดังนี้:

ข้อ ๑ ๑. ให้ยกคำร้องขอทุเลาการบังคับตามประกาศและมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า

ข้อ ๒ ๒. ให้แก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้องในส่วนข้อหาขอให้ชดเชยค่าเสียหายด้วย และให้ยืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนข้อหาขอให้เพิกถอนประกาศและมติ

ข้อ ๓ ๓. ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์บางส่วนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าตามระเบียบศาลปกครอง

คำสั่ง ณ วันที่ ๑๕ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๔๗

(นายธีรยุทธ มหาพาณิชย์)
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

(นายอนันต์ ศิริวัฒน์)
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

(นายกิตติศักดิ์ พงษ์สวัสดิ์)
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

(นางสาวสุภาวดี วิเศษกุล)
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

(นายสมชาย เจริญสุข)
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด