

บทที่ 3

การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ ในวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศ

จากที่ได้ศึกษาไปแล้วว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นมีหลักกฎหมายและนิติวิธีที่แตกต่างกัน ดังนั้น โดยหลักแล้วหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองตั้งแต่การฟ้องคดี การดำเนินการชั้นแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาพิพากษาคดีจะมีได้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในศาลยุติธรรม โดยจะมีบทกฎหมายเฉพาะต่างจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและมีลักษณะของตนเองในหลายๆ เรื่อง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระและความเป็นเอกเทศของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่แยกออกจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งนี้ ก็เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกระบวนการวิธีพิจารณาที่แตกต่างกันนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วจะพบได้ว่า มีหลายเรื่องหลายกรณีในบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองที่บัญญัติให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ

โดยในบทนี้จะได้ศึกษาถึงการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศทั้งในอดีตและปัจจุบัน ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกอาจแบ่งออกได้เป็นสามระบบใหญ่ คือ 1) ระบบฝรั่งเศส ที่ใช้อยู่ในประเทศฝรั่งเศส 2) ระบบผสม* ที่ใช้อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีระบบกฎหมายในตระกูล

* "ระบบผสม" อันมีที่ใช้อยู่ในกลุ่มประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายโรมานอ-เยอรมานิก อาทิเช่น เยอรมัน อิตาลี เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก ฟินด์แลนด์ รวมทั้งเบลเยียม ระบบนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ในด้านดีนั้น การแบ่งแยกอำนาจศาลอย่างชัดเจนเป็นเรื่องที่สมเหตุสมผล เนื่องจากสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า เมื่อฝ่ายปกครองกระทำการเยี่ยงเอกชน เช่น การทำความตกลงกับเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม หากกระทำผิดข้อตกลงหรือผิดสัญญาก่อให้เกิดการเรียกร้องค่าเสียหาย ฝ่ายปกครองจึงต้องได้รับผลหรือได้รับการปฏิบัติเฉกเช่นเอกชนทั่วไป หรือได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรมเช่นเดียวกับเอกชนคนอื่นๆ ในทางกลับกัน หากฝ่ายปกครองกระทำการในฐานะที่เป็นนิติบุคคลมหาชนโดยใช้อำนาจสาธารณะหรืออำนาจรัฐ เช่น การออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครอง การกระทำเหล่านี้ย่อมถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรยุติธรรมทางปกครอง

ส่วนข้อเสียของระบบผสมนี้ มักเป็นเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่เกิดจากการกระทำหรือคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเรื่องที่ยากในการหาจุดแบ่งที่ชัดเจน เนื่องจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยหลักแล้วเป็นอำนาจพิจารณาวินิจฉัยขององค์กรยุติธรรมทางปกครอง แต่การกระทำเดียวกันนี้เอง หากก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องค่าทดแทนหรือค่าเสียหายอยู่ด้วย จะตกอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม การแบ่งแยกระหว่างการพิจารณาเรื่องความชอบด้วยกฎหมายกับการ

โรมานอ-เยอรมานิก ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็นระบบของเยอรมันที่มีศาลแต่ละศาลแยกจากกัน โดยอิสระ กับระบบของกลุ่มประเทศที่มีศาลปกครองชั้นต้นหรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองชั้นต้น อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลยุติธรรม เช่น อิตาลี เนเธอร์แลนด์ และเบลเยียม และ 3) ระบบ แองโกล-แซกซอน อันมีประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบ โดยในที่นี่จะมุ่งศึกษาในสองประเทศ เท่านั้น คือ 3.1 ประเทศฝรั่งเศส และ 3.2 ประเทศเยอรมัน เนื่องจากประเทศดังกล่าวจัดอยู่ใน ระบบกฎหมาย Civil Law เช่นเดียวกับประเทศไทย และประเทศไทยก็ได้รับอิทธิพลแนวความคิด ทางกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมาจากประเทศดังกล่าวด้วยนั่นเอง

3.1 ประเทศฝรั่งเศส

ระบบโครงสร้างของศาลปกครองฝรั่งเศสเป็นระบบศาลคู่ กล่าวคือ มีระบบศาล ปกครองแยกเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม โดยศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา พิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา ส่วนศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี ปกครอง ซึ่งกว่าที่ระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสจะเป็นอย่างเช่นปัจจุบันนี้ ประเทศฝรั่งเศสได้ ผ่านวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์อันยาวนาน ซึ่งวิวัฒนาการดังกล่าวเกิดขึ้นจากปัจจัยหลาย ประการ ทั้งปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยเริ่มตั้งแต่ในระบบดั้งเดิมก่อนการ ปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 ศาลยุติธรรม (Parlement) ของฝรั่งเศสได้เข้ามาแทรกแซงการ กระทำของฝ่ายบริหารเป็นอย่างมาก หลังจากเกิดเหตุการณ์ปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 คณะ ปฏิวัติและสมาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้ถือหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดระหว่าง อำนาจหน้าที่ในทางปกครองและอำนาจหน้าที่ในทางตุลาการ (principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires) โดยได้มีรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 16-24 สิงหาคม 1790 บัญญัติว่า “อำนาจหน้าที่ในทางตุลาการแตกต่างและแบ่งแยกจากอำนาจหน้าที่ในทางปกครอง และจะเป็นเช่นนี้ตลอดไป ผู้พิพากษาทั้งหลายมิอาจกระทำการใดๆ ซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากใน การดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ทั้งไม่อาจเรียกเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมาไต่สวนในเรื่องใดๆ ที่ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ ผู้นั้นจะต้องได้รับโทษฐานใช้อำนาจ

พิจารณาเรื่องค่าทดแทนดังกล่าว จึงเป็นการแบ่งที่ไม่ชัดเจนและบางครั้งก็ดูจะไม่เป็นการแบ่งแยกกันอย่าง เด็ดขาด รายละเอียดโปรดดู เอกบุณญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดี ปกครองเปรียบเทียบ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาล ปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2549), หน้า 278-279.

หน้าที่โดยมิชอบ”¹ และหลักการดังกล่าวได้ถูกนำมาบัญญัติซ้ำอีกครั้งในรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 16 fructidor 1800 ในลักษณะเดียวกันว่า ห้ามมิให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยการกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งกระทำการในขณะที่ใช้อำนาจมหาชน (puissance publique) ซึ่งบทบัญญัตินี้ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่จนทุกวันนี้²

ผลของหลักการดังกล่าวทำให้ในช่วงนั้นคดีต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองจึงขึ้นสู่การพิจารณาภายในของฝ่ายปกครองโดยตรงโดยการวินิจฉัยขององค์กรทางปกครองซึ่งนโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoléon Bonaparte) ได้สถาปนาขึ้นในปี ค.ศ. 1799 เรียกองค์กรนี้ว่า “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d'Etat) ซึ่งองค์กรดังกล่าวได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 13 ธันวาคม 1799 มาตรา 52 ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้การอำนวยการของกงสุล (คณะผู้ปกครอง) ให้มีกงเซย์ เดตาร์ท (Conseil d'Etat) มีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายและกฎต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองสาธารณะ ตลอดจนแก้ไขปัญหายุ่งยากที่เกิดขึ้นในทางปกครอง”³ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐนั้นมีสองประการ คือ การให้ความเห็นทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหารและการพิจารณาคำร้องทุกข์ของประชาชนเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยสภาแห่งรัฐไม่สามารถวินิจฉัยชี้ขาดได้แต่จะทำหน้าที่เป็นผู้เสนอแนะคำวินิจฉัยหรือความเห็นให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้สั่งการ และในทางปฏิบัติหัวหน้าของฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสก็มักจะถือตามความเห็นของสภาแห่งรัฐเสมอ

ต่อมารัฐบัญญัติ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 1872 ได้เปลี่ยนแปลงสถานะของสภาแห่งรัฐจาก “ระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่ฝ่ายบริหารสงวนอำนาจ” (justice retenue) มาเป็น “ระบบกระบวนการยุติธรรมที่ได้รับมอบอำนาจเต็ม” (justice déléguée) ภายหลังจากที่สภาแห่งรัฐได้สร้างความน่าเชื่อถือให้กับสังคมว่าสามารถพิจารณาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดีแล้ว โดยให้สภาแห่งรัฐสามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้เองโดยไม่ต้องให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้สั่งการ สภาแห่งรัฐในส่วนที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองจึงกลายเป็น “ศาลปกครอง” นับแต่นั้นมา และเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นต้นขึ้น สภาแห่งรัฐในส่วนที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองจึงมีสถานะเป็น “ศาลปกครองสูงสุด”⁴

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ความเป็นมาของระบบศาลเดี่ยวในอังกฤษและระบบศาลคู่ในฝรั่งเศส,” คูลพาท 41, 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2537): 91.

² เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 51.

³ Daniel Labetoulle, “สิ่งที่น่ารู้เกี่ยวกับกงเซย์ เดตาร์ท”, สรุปและเรียบเรียงโดย โสภางวนเกียรติ, วารสารนิติศาสตร์ 14, 2 (มิถุนายน 2527): 169.

⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), หน้า 51-52.

นอกจากรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 1872 จะสร้าง "ศาลปกครอง" ขึ้นมาแล้ว รัฐบัญญัติดังกล่าวยังได้จัดตั้ง "ศาลคดีขัดกัน" (Tribunal des conflits) ขึ้นมาอีกด้วย โดยทำหน้าที่เป็นผู้ชี้ว่าข้อพิพาทที่มีปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลจะอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลใดระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง และในปี ค.ศ. 1873 ศาลคดีขัดกันได้ตัดสินคดีสำคัญ คือ คดี Blanco⁵ ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า เด็กหญิงลูกสาวของนายบลองโกถูกรถของโรงงานยาสูบของกระทรวงการคลังฝรั่งเศสชนบาศเจ็บ นายบลองโกจึงนำคดีไปฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดทางแพ่งต่อศาลยุติธรรม และมีการต่อสู้ว่าศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจพิจารณาคดี จึงเกิดปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลที่ต้องมาตัดสินที่ศาลคดีขัดกัน ซึ่งศาลคดีขัดกันได้ตัดสินว่า คดีดังกล่าวเป็นเรื่องความรับผิดชอบของรัฐซึ่งไม่อาจนำหลักกฎหมายในประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับได้ เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งใช้บังคับระหว่างเอกชนต่อเอกชน ดังนั้น คดีดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง คำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกันในเรื่องดังกล่าว นอกจากจะชี้ขาดว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองแล้ว ยังวางหลักที่สำคัญประการหนึ่งด้วยว่าห้ามนำกฎหมายเอกชนมาใช้ในนิติสัมพันธ์มหาชน⁶ จากผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงถือได้ว่าคดีนี้เป็นคดีสำคัญที่ศาลปกครองฝรั่งเศสเริ่มยืนยันถึงความเป็นอิสระเอกเทศของกฎหมายมหาชนที่มีความพิเศษแตกต่างจากกฎหมายเอกชน

ปัจจุบันระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสถือได้ว่ามีลักษณะเด่นสามประการ คือ

- 1) เป็นระบบ "ศาลคู่" กล่าวคือ ศาลปกครองของฝรั่งเศสมีระบบศาลที่เป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรมโดยสิ้นเชิง
- 2) เป็นระบบ "สภาแห่งรัฐ" (Conseil d'Etat หรือ Council of State) กล่าวคือ เป็นระบบที่มอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้แก่สถาบันที่เรียกชื่อดังกล่าว ซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษาของรัฐบาลและเป็นศาลปกครองด้วย
- 3) ผู้พิพากษาศาลปกครองมีที่มา คุณสมบัติ วิธีการคัดเลือก การแต่งตั้งและสถานภาพที่แตกต่างจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมโดยสิ้นเชิง

โดยแบ่งระบบศาลปกครองออกเป็นสามชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux administratifs) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cours administratives d'appel) และศาลปกครองชั้นสูงสุด คือ สภาแห่งรัฐ นั่นเอง นอกจากนั้นยังมีศาลปกครองผู้ชำนาญการคดีปกครองเฉพาะด้าน (Juridictions administratives spécialisées) ซึ่งคำวินิจฉัยอาจถูกอุทธรณ์ต่อ "สภาแห่งรัฐ" ได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการข้าราชการประเภทต่างๆ และสภาวิชาชีพต่างๆ เป็นต้น

⁵ คำพิพากษาศาลคดีขัดกัน T.C. 8 กุมภาพันธ์ 1873, คดี Blanco, Rec., 1.

⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, หน้า 67.

สำหรับการศึกษาดังกล่าวการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสนั้น สามารถแยกได้เป็นสองกรณี คือ 1) การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองในอดีต และ 2) การปรับใช้หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

3.1.1 การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองในอดีต

ในส่วนของการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น แต่เดิมนักกฎหมายฝรั่งเศสถือว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีสถานะเสมือนกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความ โดยในบางครั้งผู้ร่างกฎหมายยังได้นำหลักกฎหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับเก่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองอีกด้วย⁷ ทั้งนี้ ก็อาจเป็นเพราะวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้ในศาลยุติธรรมนั้นเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความที่เกิดขึ้นก่อนศาลปกครองซึ่งถือเป็นกระบวนการยุติธรรมทางปกครองจะถือกำเนิดเกิดขึ้น จึงถือได้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นหลักพื้นฐานของกฎหมายวิธีพิจารณาความ ดังนั้น ในช่วงแรกที่ศาลปกครองเกิดขึ้นและได้ดำเนินการหาหลักการวิธีพิจารณาของตนเองนั้น จึงได้มีการนำเอากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยถือเป็นวิธีพิจารณาทั่วๆ ไป สำหรับทุกประเภทคดี

แต่ในปัจจุบันสถานการณ์ดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว ดังจะเห็นได้จากการตราประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อปี ค.ศ. 1959 และประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เมื่อปี ค.ศ. 1973 (Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CTACAA))^{*} ซึ่งแทบจะไม่มีบทบัญญัติที่มีที่มาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเลย⁸

⁷ วรรณชัย บุญบำรุง, "หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส," วารสารนิติศาสตร์ 30, 1 (มีนาคม 2543): 82.

^{*} ปัจจุบันรัฐบาลฝรั่งเศสได้รวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุด เป็นประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de la justice administrative (CJA)) แทนแล้ว โดยใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2001 เป็นต้นไป ทั้งนี้ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของกฎหมายเดิมแต่อย่างใด นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายฉบับนี้ยังได้รวมกฎหมายการปฏิรูปกระบวนการวินิจฉัยคดีที่ออกเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2000 เข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส

⁸ วรรณชัย บุญบำรุง, "หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส," วารสารนิติศาสตร์ 30, 1: 82.

3.1.2 การปรับใช้หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในวิธีพิจารณาคดีปกครอง

จากหลักที่ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความคดีในศาลปกครองนั้นไม่อาจมีลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีที่ใช้อยู่ในศาลยุติธรรม ด้วยเหตุผลดังกล่าว ในประเทศฝรั่งเศส หลักเกณฑ์ที่ใช้ตั้งแต่เริ่มต้นคดี การดำเนินการชั้นแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิพากษาคดีจึงไม่ใช่หลักเกณฑ์เดียวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในศาลยุติธรรม ซึ่งถือได้ว่าเป็นเอกเทศของกฎหมายปกครองได้รับการยืนยันโดยวิธีพิจารณาเช่นเดียวกับโดยหลักกฎหมายสารบัญญัติเช่นกัน ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงไม่สามารถนำมาใช้ได้โดยอัตโนมัติในคดีปกครอง โดยในปัจจุบันพบว่า มีเพียงบางส่วนของวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้นที่ได้ถูกนำมาใช้ในคดีปกครอง ซึ่งจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายหรือมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองระบุให้นำมาใช้ไว้อย่างชัดเจน รวมถึงคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐก็นำแนวทางแก้ไขปัญหามาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขปรับปรุงเล็กน้อยให้เหมาะสมขึ้น เช่น การเรียกให้มาชี้แจง การคัดค้านคำพิพากษาโดยบุคคลภายนอก หรืออาจนำกฎเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง เช่น ในเรื่องของระยะทาง การคัดค้านตุลาการ เป็นต้น การนำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองเช่นนี้เนื่องจากความเป็นเอกเทศหรือความเป็นตัวของตัวเองของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น ไม่ได้หมายความว่า จะต้องมึลักษณะที่ตรงข้ามกับกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่งเสมอไป เพราะในทางปฏิบัติแล้วกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้ในศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีมาก่อนนั้น ย่อมมีอิทธิพลเหนือกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองบ้างไม่มากก็น้อย โดยปรากฏว่ามีหลักในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจำนวนมากที่มีลักษณะคล้ายคลึงหรือคู่ขนานกับหลักในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง และแนวโน้มในอนาคตก็มึลักษณะที่จะปรับตัวเข้าหากันในหลายๆ เรื่อง ทั้งนี้ การยึดหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ก็มิได้กระทบต่อลักษณะที่เป็นเอกเทศของระบบวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองแต่อย่างใด โดยในที่นี้จะกล่าวถึงการปรับใช้หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในวิธีพิจารณาคดีปกครองในสองส่วน คือ ตามหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง และตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

3.1.2.1 ตามหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง⁹

หลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง คือ หลักเกณฑ์ที่ศาลสร้างขึ้นเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย โดยมีลักษณะเป็นเพียงกฎที่เป็นบทสำรองของหลักกฎหมายทั่วไปเพื่อใช้บังคับในทุกศาล ซึ่งหากหลักเกณฑ์ดังกล่าวขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีค่าเทียบเท่ากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ หลักเกณฑ์ดังกล่าวก็จะมีผลใช้บังคับ การบังคับใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงอาจมีข้อจำกัดอันเนื่องจากลักษณะที่เป็นหลักเกณฑ์สำรองของหลักกฎหมายดังกล่าวนั่นเอง และเนื่องจากหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทางปกครองนี้ ในปัจจุบันปรากฏเพียงหลักการประกันความคงอยู่และความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและหลักการฟังความทุกฝ่ายเท่านั้น* ดังนั้น เมื่อเกิดความจำเป็นที่ศาลจะต้องหาหลักกฎหมายมาใช้ในกรณีที่บทบัญญัติไม่ได้กล่าวถึงเรื่องนั้นไว้ ศาลจึงต้องสร้างหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทางปกครองขึ้นนั่นเอง

หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ศาลจะสร้างขึ้นจากคำพิพากษาตามสภาพการณ์และความจำเป็นในการพิจารณาคดีนั้น จนในที่สุดก็ได้กลายเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยเป็นบทบัญญัติเฉพาะของศาลปกครองต่างๆ เช่น สภาแห่งรัฐ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลบัญชี ซึ่งส่วนสำคัญก็ได้แนวความคิดมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั่นเอง โดยหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทางปกครองสามารถจำแนกได้เป็นห้าส่วน คือ

1) การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ได้แก่ หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ต้องมีคำสั่งของฝ่ายปกครองก่อนจึงจะสามารถฟ้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อโต้แย้งคำสั่งของฝ่ายปกครองนั้นได้ ซึ่งถือเป็นหลักเฉพาะของวิธีพิจารณาคดีปกครองที่กำหนดถึงความจำเป็นในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลซึ่งสร้างขึ้นจากคำพิพากษาและใช้บังคับกับสภา

⁹ ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร, "หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง," วารสารวิชาการศาลปกครอง 2, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2545): 132-143.

* สำหรับหลักกฎหมายทั่วไปอื่นๆ เช่น หลักที่ว่าคำสั่งของศาลจะต้องให้เหตุผลนั้นไม่ใช่หลักกฎหมายทั่วไปที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่เกิดจากคำพิพากษาที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและการดำเนินการของศาลปกครอง ซึ่งได้จากวิธีพิจารณาคดีทั่วๆ ไป ซึ่งจะบังคับใช้เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎที่บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวมักมีความไม่แน่นอนเนื่องจากถ้อยคำที่ไม่ชัดเจนของคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 1970, คดี Doré, Rec., หน้า 471.) ดังนั้น ในปัจจุบันจึงปรากฏหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทางปกครองที่ได้รับการยอมรับอยู่เพียงสองหลักดังกล่าว

แห่งรัฐในคดีทุกประเภท และต่อมาหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ได้มีการนำไปใช้ในศาลปกครองทุกศาล ตามที่รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 11 มกราคม 1965 กำหนดไว้

หลักเกณฑ์สำคัญอีกหลักเกณฑ์หนึ่ง คือ หลักที่ว่าคู่กรณีมีอิสระที่จะเข้าร่วมใน คดี กล่าวคือ คู่กรณีมีสิทธิที่จะมาศาลด้วยตนเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทนตน โดย อาจเป็นทนายความหรือบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจให้เป็นผู้แทนโดยถูกต้อง¹⁰ นอกจากนี้แล้ว คำฟ้องที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้นั้นผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าสิทธิของตนได้รับผลกระทบ หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้น โดยไม่ได้ถือตามหลักที่ว่าประชาชนทุกคนสามารถฟ้องคดีต่อ ศาลได้ (l'action populaire) และโดยหลักแล้วผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ไว้ ซึ่งอาจแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทของคดี

2) องค์ประกอบของศาลปกครอง โดยปกติศาลจะประกอบไปด้วยจำนวน สมาชิกที่เป็นเลขคี่ ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการกำหนดเป็นเสียงข้างมากในกรณีที่ต้องมีการ ลงมติเพื่อหาทางออกในเรื่องนั้นๆ และคำพิพากษาของศาลจะเคร่งครัดในเรื่องลักษณะพิเศษ ของการเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ในศาลของสมาชิกที่เป็นองค์ประกอบของศาลดังกล่าว เนื่องจาก ลักษณะเฉพาะของศาลปกครองที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งนอกเหนือจากปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ ตุลาการแล้วยังปฏิบัติหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือหรือปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการ ซึ่งเป็น ธรรมเนียมของฝรั่งเศสอีกด้วยนั้น ลักษณะหลักดังกล่าวจึงอาจถูกกระทบโดยมาตรา 6 ของ อนุสัญญายุโรป ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ที่กำหนดว่า บุคคล ทุกคนมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาโดยศาลที่มีอิสระและเป็นกลาง

ดังนั้น เพื่อแก้ข้อสงสัยว่าตุลาการหรือศาลอาจขาดความเป็นอิสระหรือขาด ความเป็นกลาง ศาลจึงได้วางหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดซึ่งใกล้เคียงกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ใน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของศาลยุติธรรม กล่าวคือ ตุลาการมีหน้าที่ที่จะต้องไม่ เข้าร่วมในการพิจารณาคดีถ้าตุลาการเห็นว่าตนไม่อยู่ในฐานะที่จะพิจารณาคดีดังกล่าวได้ตาม วัตถุประสงค์อย่างเคร่งครัด ซึ่งผู้เสียหายก็อาจดำเนินการคัดค้านตุลาการได้ตามบทบัญญัติของ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง¹¹ โดยคำร้องคัดค้านตุลาการต้องยื่นต่อศาลที่พิจารณา คดีนั้นๆ ซึ่งศาลจะพิจารณาว่าเหตุผลที่ผู้เสียหายอ้างขึ้นเพื่อคัดค้านตุลาการนั้นมีเหตุผลสมควร

¹⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) ลงวันที่ 19 เมษายน 1968, คดี Conseil départemental de l'ordre des médecins du Puy-de-Dôme' Rec., หน้า 254, อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร, "หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง," วารสารวิชาการ ศาลปกครอง 2, 2: 135.

¹¹ คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 16 มีนาคม 1966, คดี Paisnel, Rec., หน้า 216, อ้าง ถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร, "หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง," วารสารวิชาการศาลปกครอง 2, 2: 137.

หรือไม่ กระบวนการคัดค้านตุลาการซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายของสภาแห่งรัฐและศาลปกครอง
ชั้นต้นนั้น ต่อมาได้มีการนำไปใช้กับศาลปกครองทุกศาล และเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธี
พิจารณาคดีปกครอง¹²

นอกจากนั้น ผู้เสียหายอาจโต้แย้งความไม่เป็นอิสระของศาลได้ โดยใช้กระบวนการ
วิธีพิจารณาที่เรียกว่าการขอให้ส่งคดีไปยังศาลอื่นพิจารณาด้วยเหตุความไม่ไว้วางใจ โดย
ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองที่สูงกว่าศาลปกครองที่รับไว้พิจารณา เพื่อขอให้มีการ
ส่งคดีไปยังศาลอื่นแต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นว่าศาลที่มีอำนาจ
พิจารณาคดีดังกล่าวขาดความเป็นกลาง โดยกระบวนการวิธีพิจารณาดังกล่าวนี้ได้นำมาจาก
บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และนำไปใช้กับศาลปกครองทุกศาล¹³

3) การแสวงหาข้อเท็จจริง การแสวงหาข้อเท็จจริงในศาลปกครองอยู่ภายใต้
ลักษณะเฉพาะของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง คือ เป็นวิธีพิจารณาที่ตุลาการเป็นผู้ควบคุม
หรือกำหนดทิศทางในการแสวงหาข้อเท็จจริงและเป็นวิธีพิจารณาที่ให้คู่กรณีมีสิทธิตรวจดูและ
โต้แย้งพยานหลักฐานของคู่กรณีอีกฝ่ายได้เต็มที่ โดยการแสวงหาข้อเท็จจริงจะประกอบด้วย
กฎเกณฑ์ทางเทคนิคเกี่ยวกับคำฟ้องและการแก้ไขคำฟ้องให้ถูกต้อง การกล่าวหาผู้เกี่ยวข้อง
การส่งเอกสารให้คู่กรณี วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงที่กำหนดโดยตุลาการ หรือเหตุที่เกิดขึ้นใน
ระหว่างการพิจารณาคดีที่ทำให้ศาลต้องมีคำสั่งว่าไม่มีเหตุที่จะพิจารณาคดี การถอนฟ้อง การ
นัดวันนั่งพิจารณา การปิดการสอบสวน

4) คำพิพากษา โดยหลักแล้วตุลาการไม่ได้ถูกกำหนดโดยระยะเวลาหรือโดย
ผู้มีอำนาจเหนือกว่าในการที่จะเลือกกำหนดให้คดีใดคดีหนึ่งอยู่ในวาระการพิจารณาคดี โดยมี
หลักเกณฑ์บังคับอยู่หลักเกณฑ์เดียว คือ ตุลาการจะต้องพิจารณาคดีทุกคดีที่มีการฟ้องต่อศาล
เมื่อมีการลงบันทึกคดีในสารบบ ศาลจะเปิดสำนวนคดีโดยมีการกำหนดเลขคดีและสำนวนคดี
ดังกล่าวจะปิดลงโดยคำสั่งของศาล ซึ่งอาจเป็นคำสั่งยกเนื่องจากไม่มีอำนาจ หรือคำสั่งไม่รับ
คำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลอื่น หรือมีข้อสังเกตว่าไม่มีเหตุที่จะพิจารณาคดี หรือผู้ฟ้องคดีถอนฟ้อง
หรือมีความผิดพลาดในการลงสารบบคดีอย่างไรก็ตามแต่ แต่จะมีเฉพาะกรณีที่กฎหมายบัญญัติ

¹² คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 1953, คดี Sté industrielle de produits
chimiques Bozel Malétra, Rec., หน้า 61, อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุทธาวาร, "หลัก
กฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง," วารสารวิชาการศาลปกครอง 2, 2: 138.

¹³ คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 8 มกราคม 1959, คดี commissaire du gouvernement
près le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables et comptables agréés, Rec., หน้า 15,
อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุทธาวาร, "หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง",
วารสารวิชาการศาลปกครอง 2, 2: 138.

ไว้อย่างชัดเจนเท่านั้นที่อาจกำหนดให้ศาลที่พิจารณาคดีประเภทที่กำหนดไว้โดยเฉพาะต้องพิพากษาคดีโดยเร็ว

อย่างไรก็ตาม อนุสัญญายุโรป ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีผลใช้บังคับภายในประเทศฝรั่งเศสนับตั้งแต่มีการลงนามในสนธิสัญญาเมื่อปี ค.ศ. 1973 นั้น โดยมาตรา 6 ได้บัญญัติว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาภายในระยะเวลาที่เหมาะสม และศาลยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีสิทธิที่จะพิจารณาว่าประเทศสมาชิกได้พิจารณาคดีภายในระยะเวลาที่เหมาะสมหรือไม่ ด้วยผลของกฎหมายดังกล่าว เสรีภาพของตุลาการในการเลือกที่จะพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งตามระยะเวลาที่ตนกำหนดก็มีข้อจำกัด ซึ่งการพิจารณาความเหมาะสมของระยะเวลาในการพิจารณาคดีพิพากษาคดีนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของคดี สภาพของผู้ฟ้องคดี และเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

5) การอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษา การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งของศาลปกครองจะคล้ายคลึงกับกระบวนการวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้ฟ้องโต้แย้งคำพิพากษาของศาลยุติธรรม โดยกระบวนการวิธีพิจารณาบางอย่างใช้ได้ศาลอุทธรณ์ แต่กระบวนการวิธีพิจารณาดังกล่าวอาจไม่นำมาใช้ในสภาแห่งรัฐซึ่งเป็นศาลสูงสุด คือ การอุทธรณ์และฎีกา นอกจากนั้นยังมีกระบวนการวิธีพิจารณาอย่างอื่นซึ่งบางครั้งเรียกว่าการอุทธรณ์ต่อศาลนั้นเพื่อแก้ไขเสียเอง (voies de rétractation) ซึ่งต้องยื่นต่อศาลที่ออกคำสั่งหรือคำพิพากษาที่ถูกโต้แย้ง เช่น การคัดค้านคำสั่งการคัดค้านคำพิพากษาโดยบุคคลภายนอก การขอให้พิจารณาใหม่ เป็นต้น

สำหรับการขอให้พิจารณาใหม่โดยบุคคลที่สาม (Le tierce opposition) คือ การโต้แย้งคำสั่งที่กระทบต่อคู่กรณีที่มีได้ถูกเรียกหรือเข้ามาในคดี โดยถือเป็นการคัดค้านคำพิพากษาโดยบุคคลภายนอก และแม้จะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ บุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งของศาลก็อาจโต้แย้งต่อศาลได้ทุกศาลโดยอ้างหลักกฎหมายทั่วไปที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง¹⁴

3.1.2.2 ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

ศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีหลายศาลและมีความแตกต่างกันไป ศาลปกครองบางศาลมีการจัดตั้งที่มั่นคงและมีการจัดโครงสร้างอย่างดี เช่น สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ซึ่งเป็นศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cours administratives

¹⁴ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ (ประชุมใหญ่) ลงวันที่ 18 ตุลาคม 1957, คดี Floch, Rec., หน้า 542, อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร, "หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง," วารสารวิชาการศาลปกครอง 2, 2: 142.

d'appel) ศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux administratifs) ศาลบัญชีและศาลบัญชีระดับภาค (Cours des comptes et les chambres régionales des comptes) รวมทั้งศาลว่าด้วยวินัยการคลังและการงบประมาณ (Cour de discipline budgétaire et financière) คณะกรรมการว่าด้วยการอุทธรณ์เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและผู้ไม่มีสัญชาติ หรือคณะอนุกรรมการว่าด้วยวินัยในสภาของผู้ประกอบวิชาชีพต่างๆ ศาลปกครองประเภทต่างๆ เหล่านี้ ปกติจะมีวิธีพิจารณาที่กำหนดขึ้นโดยตัวบทกฎหมายอย่างสมบูรณ์และชัดเจน และกฎหมายที่มีความสำคัญและพัฒนาไปมากที่สุด ได้แก่ ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel) ซึ่งปัจจุบันได้มีการใช้ประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de la justice administrative (CJA)) แทนแล้วตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2001 แต่อย่างไรก็ตาม นอกจากศาลปกครองประเภทดังกล่าวแล้วยังมีสิ่งที่ถือว่าเป็นศาลปกครองอีกเป็นจำนวนมาก เช่น คณะกรรมการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะที่กฎหมายหรือแนวคำพิพากษายอมรับนับถือว่ามีฐานะเป็นศาลปกครองและอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครองสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) โดยมีกระบวนการของการฎีกาต่อไปยัง Conseil d'Etat โดยตรง โดยจะพบว่าศาลเหล่านี้ไม่มีกฎเกณฑ์ทางด้านวิธีพิจารณาที่ชัดเจน แต่จะกำหนดขึ้นโดยกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าว โดยในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะการปรับใช้หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในวิธีพิจารณาคดีปกครองเท่าที่ปรากฏตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA)) เท่านั้น

3.1.2.2.1 เงื่อนไขในการฟ้องคดี

ในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น จะประกอบไปด้วยเงื่อนไขที่สำคัญในการฟ้องคดีปกครองที่มีความแตกต่างจากการฟ้องคดีแพ่งทั่วไป ดังนี้

1) การที่จะต้องมีการสั่งทางปกครองก่อนการฟ้องคดี (La règle de la décision préalable) ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 1 แห่งรัฐกฤษฎีกา เลขที่ 65-29 วันที่ 11 มกราคม 1965 ที่บัญญัติว่า “เว้นแต่เรื่องโยธาสาธารณะ ศาลปกครองจะรับฟ้องไว้พิจารณาได้ก็ต่อเมื่อเป็นการฟ้องคดีโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น” จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงเป็นการวางหลักว่า การนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองนั้นต้องมีนิติกรรมทางปกครองที่เกิดจากการกระทำโดยฝ่ายปกครองก่อนเสมอ ซึ่งจะทำให้ประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการพิจารณาคดี โดยในบางครั้งมีค่าใช้จ่ายสูงและใช้เวลานาน หากฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่ามีคำสั่งในทางที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ขอ และเป็นการปกป้องฝ่ายปกครองจากการถูกฟ้องเป็นคดีที่ไม่ควรจะถูกฟ้อง ตลอดจนทำให้ศาลทำงานได้ง่ายขึ้นเพราะคู่กรณีที่มีข้อโต้แย้งที่ชัดเจน

ทั้งนี้ เจื่อนไซดังกล่าวจะมีผลต่อการดำเนินคดีปกครองสามประการ คือ ประการแรก ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งในทางที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ขอ ข้อโต้แย้งนั้นจะเป็นอันยุติ ประการที่สอง ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธอย่างชัดแจ้งย่อมเป็นหน้าที่ของผู้ขอที่จะต้องพิจารณาว่าจะฟ้องคดีโดยทันทีหรือไม่ โดยต้องพิจารณาก่อนว่า ในกรณีนั้นต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือไม่ ประการที่สาม ในกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ตอบคำร้อง การนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองเป็นระยะเวลามากกว่าสองเดือนนับแต่วันที่รับคำขอ ถือเป็นคำสั่งปฏิเสธโดยปริยาย ซึ่งผู้ยื่นคำขอมีสสิทธินำเรื่องมาฟ้องเป็นคดีได้

2) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนการฟ้องคดี (L'exercice d'un recours administratif préalable) วัตถุประสงค์ของการกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องทำการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ก็เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีข้อมูลในการพิจารณาเพิ่มขึ้นจากการพิจารณามีคำสั่งทางปกครองและมีโอกาสในการพิจารณาทบทวนแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าว

3) ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดี (L'intérêt à agir) ระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่ได้รับรองหลักในเรื่อง "สิทธิการฟ้องคดีทั่วไป (l'action populaire)" ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับผลกระทบ (fait grief) จากกฎหรือคำสั่งที่ออกโดยฝ่ายปกครองนั้นก่อน จึงจะถือว่ามี "สิทธิฟ้องคดี (intérêt à agir)" ได้ ทั้งนี้ ผู้เยาว์และบุคคลที่บรรลุนิติภาวะแต่เป็นบุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถที่จะฟ้องคดีต้องมีผู้แทนโดยชอบด้วยกฎหมายด้วย มิฉะนั้นศาลจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

4) ระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องคดี (Le délai de recours contentieux) โดยทั่วไปการฟ้องคดีปกครองจะต้องกระทำภายในสองเดือนนับแต่วันที่ มีคำสั่งทางปกครอง อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เหตุที่อายุความฟ้องคดีปกครองสั้นเช่นนี้ก็เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้คำสั่งทางปกครองตกอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนในเรื่องความสมบูรณ์ตามกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนานเกินไป

ทั้งนี้ มีการเพิ่มระยะเวลาเนื่องจากระยะทาง ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 643 และมาตรา 644 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฉบับใหม่ (Nouveau Code de Procédure Civile (NCPC)) ซึ่งนำมาใช้กับการฟ้องคดีปกครองในกรณีประชาชนที่อาศัยอยู่ในดินแดนหรือเขตปกครองโพ้นทะเล (département ou un territoire d'outre-mer) นอกเขตประเทศฝรั่งเศส โดยเพิ่มระยะเวลาการฟ้องคดีให้อีกหนึ่งเดือน และเพิ่มให้อีกสองเดือนสำหรับชาวฝรั่งเศสที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศ

นอกจากเงื่อนไขสำคัญดังกล่าวมาแล้ว ยังมีเงื่อนไขในการฟ้องคดีอีกมากมาย เช่น รูปแบบในการฟ้องคดีที่ถือได้ว่ามีรูปแบบน้อย โดยไม่จำเป็นต้องเขียนลงบนแบบพิมพ์ แต่ทั้งนี้ก็ต้องระบุคำขอของผู้ฟ้องคดีพร้อมทั้งเหตุผล และจะต้องแนบตัวคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีมาด้วย ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดเงื่อนไขในการรับฟ้องไว้พิจารณาก็เพื่อไม่ให้มีการนำเรื่องมาฟ้องยังศาลปกครองมากเกินไป แต่ในทางปฏิบัติหากศาลพบว่า

ผู้ฟ้องคดีบกพร่องในการเขียนรายละเอียดคำฟ้องหรือบกพร่องในเงื่อนไขการฟ้องคดีที่เป็นเรื่องรายละเอียดเล็กน้อยที่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ ศาลก็จะให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขและแนะนำสิ่งที่ถูกต้องเพื่อให้ศาลสามารถตรวจสอบความถูกต้องของนิติกรรมทางปกครองนั้นได้

3.1.2.2.2 กระบวนการพิจารณาคดี

ภายหลังจากที่ได้มีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองและศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือ การเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดี ซึ่งกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองจะอยู่ภายใต้ระบบไต่สวนที่ศาลมีบทบาทอย่างมากในกระบวนการพิจารณา โดยปกติแล้วขั้นตอนของการพิจารณาจะเริ่มต้นจากการส่งคำฟ้องและเอกสารประกอบคำฟ้องไปให้ผู้ถูกฟ้องคดี¹⁵ โดยกำหนดระยะเวลาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำคำให้การยื่นต่อศาลไว้ด้วย หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องทำบันทึกคำให้การเสนอต่อศาลภายในระยะเวลาดังกล่าว¹⁶ และเมื่อศาลได้รับบันทึกคำให้การแล้ว ก็จะเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องส่งบันทึกคำให้การนี้ไปยังผู้ฟ้องคดี¹⁷ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะจัดทำบันทึกโต้แย้งคำให้การ โดยศาลมีหน้าที่ต้องส่งบันทึกดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเฉพาะกรณีที่บันทึกดังกล่าวมีข้อเท็จจริงและข้ออ้างใหม่เท่านั้น¹⁸ ในการที่คู่ความแต่ละฝ่ายจะเสนอข้อโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนนั้น ศาลอาจใช้มาตรการในการเตือนเพื่อให้การเสนอข้อโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานดังกล่าวเป็นไปด้วยความราบรื่นและไม่เสียเวลาในกระบวนการพิจารณาคดี เช่น การที่ศาลกำหนดว่า ในกรณีที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ถูกศาลเรียกให้จัดทำบันทึกส่งต่อศาลไม่ดำเนินการจัดทำบันทึกส่งต่อศาลภายในระยะเวลาที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด ตุลาการหัวหน้าคณะอาจมีคำเตือนไปยังคู่ความนั้นได้ หากไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน ในกรณีของผู้ฟ้องคดีจะถือว่าทิ้งฟ้อง¹⁹ ส่วนกรณีผู้ถูกฟ้องคดีจะถือว่ายอมรับข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง²⁰ ซึ่งในกรณีที่ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดี

¹⁵ มาตรา R 611-1 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

¹⁶ มาตรา R 611-10 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

¹⁷ มาตรา R 611-1 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

¹⁸ มาตรา R 611-1 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

¹⁹ มาตรา R 612-5 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

²⁰ มาตรา R 612-6 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

ยอมรับข้อเท็จจริงนี้ จะไม่เป็นการตัดสิทธิศาลที่จะตรวจสอบและไต่สวนความถูกต้องของข้อเท็จจริงตามที่คุณฟ้องคดีกล่าวอ้างเองแต่อย่างใด²¹

ในส่วนของการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลนั้น หากศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากคู่ความยังไม่เพียงพอหรือไม่แน่ใจว่าเป็นข้อเท็จจริงที่ถูกต้องก็สามารถใช้อำนาจของตนในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ เพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาที่สมบูรณ์ครบถ้วนที่สุดโดยใช้วิธีการต่างๆ ดังนี้

1) การเรียกให้คู่ความอธิบายหรือส่งเอกสารเพิ่มเติม โดยในส่วนของคุณความที่เป็นเอกชนนั้น ศาลอาจสั่งให้ส่งเอกสารต่างๆ ที่จำเป็นแก่การพิจารณา สำหรับคู่ความฝ่ายที่เป็นฝ่ายปกครองนั้น มีแนวคำพิพากษากำหนดหลักการไว้ว่าศาลที่อำนาจเรียกให้ฝ่ายปกครอง (ที่มีอำนาจหน้าที่ในคดีพิพาท) ส่งเอกสารต่างๆ ที่จะทำให้ศาลมั่นใจในข้อเท็จจริง และสามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีได้²² จากหลักดังกล่าวศาลอาจสั่งให้ฝ่ายปกครองส่งเอกสาร รายงาน พยานหลักฐานอื่นๆ ที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว สั่งให้อธิบายให้ชัดเจนรวมทั้งแสดงหลักฐานต่างๆ ที่ทำให้ทราบถึงเหตุที่แท้จริงของการออกคำสั่ง สั่งให้จัดทำคำอธิบายหรือข้อสังเกตประกอบข้อกล่าวอ้างหรือเพื่อที่จะทำให้ศาลได้ทราบถึงเหตุผลในการออกคำสั่ง สั่งให้ส่งข้อมูลทั้งหลายที่เกี่ยวกับการออกคำสั่ง แม้ว่าเอกสารดังกล่าวจะเป็นเอกสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยให้ผู้ขอได้ก็ตาม²³ ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีที่เอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารที่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าเป็นเอกสารลับ²⁴

²¹ คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 20 ธันวาคม 1962, คดี Deckmyn, อ้างถึงใน เอกบุณญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 145.

²² คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 1936, คดี Couespel du Mesnil, อ้างถึงใน เอกบุณญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 146.

²³ คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 23 ธันวาคม 1980, คดี Banque de France C. Huberschwiller, อ้างถึงใน เอกบุณญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 146.

²⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 23 ธันวาคม 1980, คดี Banque de France C. Huberschwiller, อ้างถึงใน เอกบุณญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 146.

2) การตรวจสอบสถานที่ ศาล (องค์คณะ) หรือหัวหน้าองค์คณะอาจมีคำสั่งให้ตุลาการคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนในองค์คณะไปตรวจสอบสถานที่ตามที่กำหนดได้²⁵ โดยในการไปตรวจสอบสถานที่นั้น ศาลต้องแจ้งการไปตรวจสอบสถานที่ให้คู่ความทราบวันและเวลาด่วนหน้า พร้อมทั้งจัดให้มีการบันทึกการตรวจสอบไว้เป็นหลักฐานด้วย โดยศาลอาจรับฟังข้อมูลจากบุคคลใดหรือให้บุคคลใดดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นว่าจะประโยชน์แก่การสอบสวนได้ในระหว่างการตรวจสอบสถานที่ ซึ่งในทางปฏิบัติจะมีการใช้วิธีการนี้ในคดีเกี่ยวกับการผังเมือง การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการเวนคืน

3) การไต่สวน องค์คณะ (โดยองค์คณะเห็นสมควรหรือโดยการร้องขอของกลุ่มความ) อาจกำหนดให้มีการไต่สวนในเรื่องใดๆ ที่เห็นว่าจะประโยชน์แก่การพิจารณาคดีได้²⁶ โดยการออกคำสั่งไต่สวนที่จะต้องระบุถึงข้อเท็จจริงที่ต้องการไต่สวน พร้อมทั้งระบุด้วยว่าจะทำการไต่สวนต่อหน้าองค์คณะพิพากษา หรือองค์คณะสอบสวน (ในศาล) หรือจะแต่งตั้งให้ตุลาการคนใดคนหนึ่งไปไต่สวนนอกสถานที่ รวมทั้งวันและเวลาของการไต่สวน และจะต้องแจ้งให้คู่ความทราบด้วย²⁷

4) การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ การตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในบางประเด็นก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา เช่น การตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญพิสูจน์ความผิดปกติของร่างกาย เพื่อตัดสินว่าเงื่อนไขจำกัดในการต่ออายุใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่²⁸ หรือการตรวจสอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการยกเลิกสัญญา²⁹ ซึ่งวิธีการดังกล่าวมีความสำคัญอย่างมากในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล โดยประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice

²⁵ มาตรา R 622-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

²⁶ มาตรา R 623-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

²⁷ มาตรา R 623-2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

²⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 1965, คดี Loeb, อ้างถึงใน เอกบุณยวงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 149.

²⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 1959, คดี Soc. Des alcools du vexin, อ้างถึงใน เอกบุณยวงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 149.

administrative (CJA)) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญไว้ถึงสิบสี่มาตรา³⁰

โดยในบางกรณีก็ได้นำหลักเกณฑ์ที่ใช้กับตุลาการมาใช้บังคับกับกรณีพยานผู้เชี่ยวชาญด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ที่ศาลแต่งตั้งให้เป็นพยานผู้เชี่ยวชาญ (หรือผู้ชำนาญการ) เป็นผู้ที่เคยมีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีไม่ว่าในฐานะใดๆ ผู้นั้นจะต้องแจ้งให้ศาล (องค์คณะ) ทราบถึงเหตุดังกล่าวก่อนการตอบรับเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญ (หรือผู้ชำนาญการ) หากศาลเห็นว่าเหตุดังกล่าวจริงอันจะทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง ศาลจะมีคำสั่งตั้งบุคคลอื่นเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญแทน หากศาลไม่เปลี่ยนตัวพยานผู้เชี่ยวชาญ คำพิพากษาในคดีนั้นอาจถูกโต้แย้งได้ว่าการตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญที่ไม่เป็นกลาง³¹ ซึ่งพยานผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการอาจถูกคัดค้านได้ด้วยเหตุเดียวกับการคัดค้านตุลาการในมาตรา L 721-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA)) ที่ใช้เหตุแห่งการคัดค้านตุลาการตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยคู่ความจะต้องคัดค้านก่อนการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ของพยานผู้เชี่ยวชาญหรือเมื่อทราบถึงเหตุแห่งการคัดค้าน นอกจากนี้ ในกรณีที่เห็นว่าตนมีเหตุอื่นอาจถูกคัดค้านได้ พยานผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการจะต้องแจ้งให้ศาลทราบด้วย³²

นอกเหนือจากการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญแล้ว ศาลยังอาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ดำเนินการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงในทางเทคนิคได้อีกด้วย เช่น การให้วิศวกรของกรมโยธาธิการชนบททำหน้าที่ตรวจสอบว่าการดำเนินกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดคลื่นรบกวนในคลองหรือไม่³³ หรือการให้กรมอนามัยตรวจสอบสภาพจิตใจของผู้สมัครเข้าทำงานบางตำแหน่ง³⁴ เป็นต้น วิธีการหาข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นอำนาจทั่วไปของศาลโดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้แต่อย่างใด

³⁰ มาตรา R 621-1 ถึงมาตรา R 621-14 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 ((Code de la justice administrative (CJA))

³¹ มาตรา R 621-5 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 ((Code de la justice administrative (CJA))

³² มาตรา R 621-6 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 ((Code de la justice administrative (CJA))

³³ คำพิพากษาศาษาแห่งรัฐ ลงวันที่ 24 มิถุนายน 1953, คดี Beaugé, อ้างถึงใน เอกบุณญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ สถาบันวิจัย และให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 149.

³⁴ คำพิพากษาศาษาแห่งรัฐ ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 1977, คดี Da Costa, อ้างถึงใน เอกบุณญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ สถาบันวิจัย และให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 149.

5) การส่งประเด็นไปให้ศาลปกครองอื่นสืบ ในกรณีดังกล่าวได้มีการนำมาตรา 732 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ว่าด้วยการส่งประเด็นไปให้ศาลอื่นสืบ มาใช้บังคับกับวิธีพิจารณาคดีปกครองด้วย³⁵ ดังนั้น ในกรณีที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิสำเนา ห้างไกลหรือสถานที่ที่ต้องการตรวจสอบอยู่ไกล ศาลปกครองชั้นต้นที่พิจารณาคดีอาจส่งประเด็นไปให้ศาลปกครองชั้นต้นอื่น เพื่อดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงในประเด็นดังกล่าวแทนได้ โดยในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากศาล ศาลอาจกำหนดให้มีการบันทึกเสียงหรือภาพ หรือทั้งเสียงและภาพ ตลอดจนขั้นตอนหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของการแสวงหาข้อเท็จจริงนั้นได้ด้วย³⁶

หลังจากที่ศาลได้แสวงหาข้อเท็จจริง ทั้งโดยการโต้ตอบบันทึกระหว่างคู่ความ และการใช้มาตรการในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ เสร็จสิ้นแล้ว ขั้นตอนต่อไป คือ การกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา ซึ่งผลของการกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณา คือ ศาลจะไม่รับฟังข้อเท็จจริงใดๆ จากคู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องอีก บันทึกโต้ตอบที่คู่ความเสนอต่อศาล ภายหลังจากดังกล่าวจะไม่ได้รับการพิจารณาโดยศาลและศาลไม่จำเป็นต้องส่งให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง³⁷

3.1.2.2.3 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA)) ได้วางหลักการในเรื่องเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลว่า เป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยว (le juge des référés) ที่จะพิจารณากำหนดมาตรการต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นมาตรการชั่วคราว และมีใช้ประเด็นหลักแห่งคดี โดยจะต้องพิจารณาในระยะเวลาที่รวดเร็วที่สุด³⁸ ซึ่งตุลาการที่มีอำนาจในการกำหนดมาตรการชั่วคราว ได้แก่ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น (หรือหัวหน้าคณะ) หรือตุลาการที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น (หรือหัวหน้าคณะ) แต่งตั้ง³⁹ วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา อาจแบ่งแยกได้เป็นสี่กรณี ดังนี้

³⁵ มาตรา R 626-3 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 ((Code de la justice administrative (CJA))

³⁶ มาตรา R 626-2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 ((Code de la justice administrative (CJA))

³⁷ มาตรา R 613-3 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 ((Code de la justice administrative (CJA))

³⁸ มาตรา L 511-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

³⁹ มาตรา L 511-2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

1) การพิจารณาในกรณีฉุกเฉิน (le juge des référés statuant en urgence) แบ่งออกเป็น

- การทุเลาการบังคับ (le référé - suspension) ได้แก่ การระงับใช้ชั่วคราวของการกระทำทางปกครองในระหว่างที่รอการพิจารณาพิพากษาของศาล ซึ่งมาตรการดังกล่าวถือเป็นข้อยกเว้นของหลักที่ว่า การฟ้องคดีปกครองไม่มีผลในการระงับการบังคับของการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี (la règle du caractère non suspensif des recours devant la juridiction administrative) โดยกฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขในการกำหนดมาตรการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้ว่า ในกรณีที่มีการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง แม้ว่าจะเป็นคำสั่งปฏิเสธ หากมีการขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว ศาลมีอำนาจสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนได้ หากปรากฏว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน และมีเหตุอันควรเชื่อว่าคำสั่งนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้การทุเลาการบังคับเป็นอันสิ้นสุดเมื่อศาลมีคำพิพากษาในประเด็นเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว⁴⁰

- การสั่งการเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคล (le référé - liberté) กฎหมายกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจสั่งคุ้มครองเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล เช่น เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการประกอบการค้าหรือการอุตสาหกรรม ได้ในทำนองเดียวกับตุลาการศาลยุติธรรม โดยในกรณีที่มีคำขอและเห็นว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ผู้พิพากษานายเดียวสามารถกำหนดมาตรการใดๆ ที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่จะถูกกระทบอย่างร้ายแรงจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินกิจการบริการสาธารณะที่ปรากฏชัดแจ้งว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ทั้งนี้ ภายในสี่สิบแปดชั่วโมง⁴¹

- มาตรการฉุกเฉินอื่นๆ หรือมาตรการป้องกันความเสียหาย (le référé conservatoire) โดยกฎหมายกำหนดว่า ในกรณีเร่งด่วนเมื่อได้รับการร้องขอ ตุลาการนายเดียวอาจสั่งกำหนดมาตรการใดๆ ที่จะเป็นประโยชน์ และไม่เป็นการอุปสรรคต่อการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองก็ได้ แม้ว่าจะยังไม่มีคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้น⁴² มาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันมิให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีระดับความรุนแรงยิ่งขึ้น ป้องกันการยึด

⁴⁰ มาตรา L 521-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

⁴¹ มาตรา L 521-2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

⁴² มาตรา L 521-3 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

ระยะเวลาของสถานการณ์ที่ขัดต่อกฎหมาย และเพื่อคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของคู่กรณี หรือปกป้องประโยชน์สาธารณะ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของการออกคำสั่งให้กระทำการใดๆ หรือ กำหนดเงื่อนไขให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำใดๆ โดยการสั่งต่อคู่กรณี

2) การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริง แบ่งออกเป็น

- การตรวจสอบข้อเท็จจริงไว้ก่อน (le référé constat) ในกรณีที่มีคำขอเพียงให้ ตรวจสอบข้อเท็จจริง ศาลอาจแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงที่อาจเป็นข้อพิพาทใน ศาลปกครอง ซึ่งเกิดขึ้นในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนั้นได้โดยไม่มีระยะเวลาจำกัด เมื่อ มีคำขอของคู่กรณีฝ่ายหนึ่ง ซึ่งจะยื่นโดยทนายความหรือไม่ก็ได้ และแม้ว่าจะยังไม่มีคำสั่งทาง ปกครองก็ตาม โดยให้แจ้งให้ผู้ที่อาจเป็นคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งทราบทันที⁴³ ซึ่งการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นมาตรการในการรวบรวมพยานหลักฐานและป้องกันมิให้พยานหลักฐาน เสียไป

- การสืบข้อเท็จจริงโดยผู้เชี่ยวชาญ (le référé instruction) ศาลปกครอง สามารถออกคำสั่งแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญหรือมีคำสั่งกำหนดมาตรการใดๆ ในการสืบข้อเท็จจริงที่จะ เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดีได้ แม้ว่าจะยังไม่มีกรออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องดังกล่าว⁴⁴ นอกจากนี้ ในขณะที่มีการดำเนินงานโยธาสาธารณะ ศาลอาจแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อตรวจสอบใน เรื่องต่างๆ เกี่ยวกับสภาพของสิ่งก่อสร้างที่อาจได้รับความเสียหาย รวมทั้งสาเหตุและขอบเขต ของความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ด้วย⁴⁵

3) มาตรการให้วางเงินเป็นหลักประกันก่อนการพิพากษา (le référé provision) เป็นมาตรการที่นำแบบอย่างของวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ และเป็นมาตรการใหม่ในคดี ปกครอง คือ เริ่มมีขึ้นในปี ค.ศ. 1988 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา R 129 แห่งประมวลกฎหมาย ว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และมาตรา 27 วรรคท้าย แห่ง รัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 1963 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญ เลขที่ 907 ลงวันที่ 2 กันยายน 1988⁴⁶ ปัจจุบันประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de la justice administrative (CJA)) ได้วางหลักว่า ศาล (ตุลาการนายเดี่ยว) อาจกำหนดให้มี

⁴³ มาตรา R 531-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

⁴⁴ มาตรา R 532-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

⁴⁵ มาตรา R 532-1 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทาง ปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

⁴⁶ เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดี ปกครองเปรียบเทียบ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาล ปกครอง, หน้า 177.

การชำระเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ไปก่อนได้แม้ว่าจะไม่มีการฟ้องคดี หากหนึ้นนั้นไม่มีข้อโต้แย้งที่มีน้ำหนัก และในการกำหนดให้มีการชำระเงินดังกล่าว ศาลอาจให้มีการวางหลักประกันไว้ด้วยก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีคำขอ⁴⁷ มาตรการนี้เป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ยื่นฟ้องคดีสามารถได้รับเงินที่ตนเรียกร้องในคดีล่วงหน้าได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการพิพากษาเสียก่อน ซึ่งใช้ในกรณีเกี่ยวกับการสั่งให้คู่กรณีจ่ายเงินเป็นการชั่วคราวแก่บุคคลที่น่าคดีมาฟ้องศาลเพื่อขอให้จ่ายค่าสินไหมทดแทน ในกรณีนี้ศาลปกครองจะสั่งได้ต่อเมื่อปรากฏว่าหนึ้นมีอยู่อย่างแน่นอน และบุคคลนั้นสามารถแสดงให้ศาลเห็นว่าตนมีหลักประกันเพียงพอที่จะจ่ายเงินก่อนหนึ้นคืนในภายหลัง หากในที่สุดศาลพิพากษาให้ตนเป็นฝ่ายแพ้คดี

4) มาตรการพิเศษอื่นๆ เป็นมาตรการที่ให้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวสามารถสั่งการในคดีพิเศษบางประเภท เช่น

- มาตรการก่อนพิพากษาทางภาษี⁴⁸ (le référé fiscal) มาตรการนี้จะใช้ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งเรียกเก็บภาษีย้อนหลัง ผู้ฟ้องคดีสามารถร้องขอให้ตนไม่ต้องจ่ายเงินภาษีก่อนที่ศาลจะพิพากษาว่าคำสั่งเรียกเก็บภาษีย้อนหลังดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย

- มาตรการก่อนการพิพากษาในกระบวนการทำสัญญา⁴⁹ (le référé précontractuel) มาตรการนี้กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องเคารพต่อการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกันของผู้เสนอราคา ในกระบวนการคัดเลือกคู่สัญญาของฝ่ายปกครอง หากฝ่ายปกครองดำเนินกระบวนการประกวดราคาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับความเสียหายอาจยื่นคำขอให้ศาลออกมาตรการชั่วคราวก่อนที่คู่สัญญาที่ได้รับเลือกจะลงนามในสัญญา มาตรการนี้จึงสามารถขัดขวางมิให้เกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้น ในกรณีนี้ศาลมีอำนาจที่สำคัญโดยอาจสั่งให้รอการลงนามในสัญญาไว้ก่อนที่จะมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบหรือให้แก่ใขร่างสัญญาให้ถูกต้องได้ การพิจารณาคำขอดังกล่าวกระทำโดยตุลาการนายเดี่ยว โดยต้องมีการนั่งพิจารณาก่อนการชี้ขาดคดี และผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อสภาแห่งรัฐภายในระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่มีการแจ้งคำสั่งและศาลสามารถสั่งให้รอการลงนามในสัญญาไว้ก่อนได้ จนกว่าการพิจารณาจะเสร็จสิ้น แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลาสี่สิบวัน

⁴⁷ มาตรา R 541-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

⁴⁸ มาตรา L 552-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

⁴⁹ มาตรา L 551-1 และมาตรา L 551-2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

3.1.2.2.4 การทำคำพิพากษา

หลังจากที่ครบกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณายอมถือได้ว่าคดีนั้นพร้อมที่จะตัดสินแล้ว อย่างไรก็ตาม ก่อนจะมีคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ศาลจะต้องกำหนดวันนัดพิจารณาคดีเพื่อเปิดโอกาสให้คู่ความได้มีโอกาสแถลงการณ์ด้วยวาจา พร้อมทั้งรับฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีเสียก่อน หลังจากนั้นแล้วในส่วนของการทำคำพิพากษาคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์จะต้องกระทำโดยองค์คณะที่มีจำนวนเลขที่⁵⁰ ซึ่งในทางปฏิบัติศาลปกครองชั้นต้นจะประกอบด้วยองค์คณะตุลาการจำนวนสามคน และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะประกอบด้วยองค์คณะตุลาการจำนวนห้าคน ตลอดจนสามารถวินิจฉัยคดีโดยที่ประชุมใหญ่ซึ่งอย่างน้อยจะต้องประกอบไปด้วยประธานของทุกองค์คณะ⁵¹

ซึ่งรูปแบบของคำพิพากษาที่ออกมานั้นจะประกอบไปด้วยข้อความสามส่วน คือ

1) วีซ่า (Visa) เป็นส่วนที่กล่าวถึงเอกสารของคู่ความที่ส่งมายังศาล รวมทั้งข้อเท็จจริง ข้ออ้าง ของคู่กรณี โดยเป็นการสรุปข้ออ้าง ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่คู่กรณียกขึ้นมาสนับสนุนคำฟ้องหรือคำให้การของตนเอง

2) โมติเวชั่น (Motivation) เป็นการให้เหตุผลของศาลว่าเรื่องนั้นศาลรับฟังข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร และปรับข้อเท็จจริงให้เข้ากับข้อกฎหมายอย่างไร ซึ่งในส่วนนี้สามารถแบ่งย่อยออกเป็น ส่วนของการอ้างหรือยกข้อกฎหมาย ส่วนที่ปรับข้อกฎหมายนั้นให้เข้ากับกรณีเฉพาะหรือข้อเท็จจริงหรือข้ออ้างเฉพาะที่เกิดขึ้นในคดีนั้น และส่วนสรุปของคดีว่าคดีนั้นศาลเห็นว่าควรจะวินิจฉัยอย่างไร โดยเป็นวิธีการให้เหตุผลโดยตรงเริ่มจากการวางหลักกฎหมาย ปรับข้อเท็จจริง และสรุป

3) คำวินิจฉัย โดยจะแบ่งเป็นข้อๆ เริ่มจากคำว่า “ศาลมีคำวินิจฉัยดังต่อไปนี้” และตามด้วยข้อย่อยต่างๆ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า ศาลปกครองได้พิพากษาอะไร เพิกถอนอะไร และมีการกำหนดให้ใช้เงินอย่างไรนั่นเอง

ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง มีหลักกฎหมายที่สำคัญอีกหลักหนึ่ง คือ หลักความเป็นกลางหรือหลักปราศจากอคติของศาล (le principe d'impartialité) ซึ่งเป็นหลักที่ใช้บังคับกับศาลปกครองทุกประเภท โดยหลักนี้ตุลาการที่พิพากษาคดีจะต้องไม่เป็นผู้ที่ได้เคยตัดสินหรือให้ความเห็นในทางที่เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในคดีนั้นมาก่อน

⁵⁰ มาตรา L 222-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

⁵¹ Philippe MARTIN, M., การถอดเทปการบันทึกเสียงการบรรยายพิเศษ เรื่อง “กฎหมายปกครองและคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส”, แปลโดย ประสาท พงษ์สุวรรณ และบุญอนันต์ วรรณพานิชย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2543), หน้า 33.

เช่น การที่ตุลาการที่เป็นองค์คณะในคดีนั้นเป็นผู้ที่ออกคำสั่งหรือกฎที่ถูกต้องด้วยตนเอง⁵² หรือกรณีที่ตุลาการที่เป็นองค์คณะนั้นเป็นตุลาการผู้แถลงคดีนั้นมาก่อนไม่ว่าจะเป็นการแถลงในชั้นการตัดสินคดีหรือในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริง⁵³ หรือมีเหตุอื่นที่ควรสงสัยว่าตุลาการนั้นไม่เป็นกลาง เช่น เป็นบุตรของสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดี⁵⁴ หรือเคยเป็นลูกจ้างของหน่วยงานที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดี⁵⁵ เป็นต้น

ซึ่งโดยหลักแล้วตุลาการจะเป็นผู้พิจารณาตนเองว่าในเรื่องนั้นตนส่วนเกี่ยวข้องกับกับการพิจารณาพิพากษาหรือไม่ หากว่ามีก็จะถอนตัวออกไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับตุลาการแต่ละคนที่จะพิจารณาถึงขอบเขตที่เหมาะสมว่าตนมีส่วนเกี่ยวข้องกับแค่ไหน เพียงใด นอกจากนั้น กฎหมายยังได้เปิดโอกาสให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยื่นคำขอคัดค้านตุลาการได้ หากมีเหตุผลที่หนักแน่นว่ามีความน่าสงสัยเกี่ยวกับความเป็นกลางของตุลาการนั้น⁵⁶ โดยนำเหตุแห่งการคัดค้านตุลาการศาลยุติธรรมมาใช้ เช่น การเป็นเจ้าหนี้ หรือลูกหนี้ หรือเป็นผู้มีความสัมพันธ์ในทางเครือญาติกับคู่ความ และเคยมีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีมาก่อน เป็นต้น ซึ่งการคัดค้านจะต้องกระทำโดยตัวคู่ความเองหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจเป็นพิเศษ และคู่ความที่ประสงค์จะคัดค้านตุลาการจะต้องยื่นคัดค้าน เมื่อตนได้ทราบถึงเหตุแห่งการคัดค้าน แต่ต้องก่อนที่การนั่งพิจารณาคดีจะเสร็จสิ้นลง โดยให้ทำคำคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อจำศาล หรือโดยการแถลงในบันทึกปากคำซึ่งลงนามรับรองโดยจำศาล ทั้งนี้ จะต้องระบุเหตุผลของการคัดค้านที่ชัดเจนพร้อมทั้ง

⁵² คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 7 มกราคม 1998, คดี Trany, อ้างถึงใน เอกบุณญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ สถาบันวิจัย และให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 209.

⁵³ คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 22 มิถุนายน 1928, คดี Elect. De Limoux, อ้างถึงใน เอกบุณญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ สถาบันวิจัย และให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 209.

⁵⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 2 ตุลาคม 1996, คดี Comm. de Sartrouville, อ้างถึงใน เอกบุณญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ สถาบันวิจัย และให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 209.

⁵⁵ คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์เมืองปารีส ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2001, คดี Bibl. nat. de France, อ้างถึงใน เอกบุณญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ สถาบันวิจัย และให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 209.

⁵⁶ มาตรา L 721-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

เอกสารหลักฐานประกอบ และสำนักงานศาลจะต้องออกไปรับให้และส่งคำคัดค้านนั้นไปยังตุลาการผู้ถูกคัดค้าน⁵⁷

เมื่อตุลาการผู้ถูกคัดค้านได้รับแจ้งการคัดค้านแล้ว ตุลาการผู้นั้นจะต้องหยุดการปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อนจนกว่าจะมีการพิจารณาคำคัดค้านเสร็จสิ้น และหากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนก็ให้มีการแต่งตั้งตุลาการอื่นในศาลนั้นปฏิบัติหน้าที่แทนได้เท่าที่จำเป็น⁵⁸ โดยตุลาการผู้ถูกคัดค้านต้องทำหนังสือชี้แจงว่า ตนยอมรับคำคัดค้านนั้นหรือให้เหตุผลในการปฏิเสธคำคัดค้านภายในแปดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการคัดค้าน⁵⁹ ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดรองรับผลของการกระทำก่อนที่ตุลาการที่ถูกคัดค้านจะได้รับแจ้งการคัดค้านโดยให้กระบวนการพิจารณาทั้งหลายที่ตุลาการนั้นกระทำขึ้นก่อนการรับแจ้งมีผลใช้ได้ต่อไป⁶⁰

สำหรับวิธีพิจารณาคำคัดค้านนั้น ในกรณีที่ตุลาการที่ถูกคัดค้านยอมรับคำคัดค้าน ให้มีการแต่งตั้งตุลาการอื่นเข้าทำหน้าที่แทน แต่หากตุลาการนั้นไม่ยอมรับ ศาลจะต้องพิพากษามีคำสั่งทางใดทางหนึ่ง โดยไม่ต้องให้เหตุผลประกอบ และไม่จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ผู้คัดค้านทราบถึงกำหนดวันพิจารณาคำคัดค้าน เว้นแต่ผู้ยื่นคำคัดค้านจะได้มีคำขอแถลงการณ์ด้วยวาจาประกอบคำคัดค้านยื่นมาก่อนที่ศาลจะกำหนดวันพิจารณาคำคัดค้าน ทั้งนี้ ในการพิจารณาคำคัดค้านตุลาการผู้ถูกคัดค้านจะอยู่ร่วมพิจารณาด้วยไม่ได้ และเมื่อศาลมีคำสั่งเป็นประการใดแล้วคู่ความจะโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้มีการอุทธรณ์คำพิพากษา โดยโต้แย้งคำสั่งพร้อมกับการอุทธรณ์⁶¹

โดยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดค้านตุลาการดังกล่าวข้างต้นใช้บังคับกับตุลาการทุกตำแหน่งไม่ว่าจะเป็นการคัดค้านตุลาการผู้เป็นองค์คณะ ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือตุลาการผู้แถลงคดี⁶² ทั้งนี้ การยื่นคำคัดค้านไม่มีผลเป็นการทุเลาการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของ

⁵⁷ มาตรา R 721-2 ถึงมาตรา R 721-5 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

⁵⁸ มาตรา R 721-6 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

⁵⁹ มาตรา R 721-7 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

⁶⁰ มาตรา R 721-8 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

⁶¹ มาตรา R 721-9 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

⁶² คำพิพากษาศาษาแห่งรัฐ ลงวันที่ 10 มิถุนายน 1921, คดี Elect. Mun. de Basse-Terre, อ้างถึงใน เอกบุษย์ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครอง

ศาลที่ถูกคัดค้าน⁶³ ซึ่งสอดคล้องกับกรณีของศาลยุติธรรมตามมาตรา 361 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

นอกเหนือจากการคัดค้านโดยคู่ความดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว ตุลาการเองอาจจะถอนตัวจากการพิจารณาคดีได้เช่นกัน โดยหากตุลาการใดเห็นว่าตนมีเหตุที่อาจถูกคัดค้านได้ หรือพิจารณาแล้วเห็นว่า ตนจะต้องถอนตัวจากการพิจารณาพิพากษาคดี อาจขอถอนตัวจากการพิจารณาพิพากษาคดีได้ โดยให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นสั่งให้ตุลาการอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนตุลาการดังกล่าว⁶⁴ และในกรณีที่ตุลาการไม่ถอนตัว ศาลปกครองที่ตุลาการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่อาจขอให้ตุลาการที่มีเหตุดังกล่าวถอนตัวได้⁶⁵

จากที่ได้ศึกษาไปข้างต้น คือ การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสทั้งในอดีตและปัจจุบัน โดยในส่วนต่อไปจะได้ศึกษาถึงการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมัน

3.2 ประเทศเยอรมัน

ในปัจจุบันนี้ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีศาลปกครองเป็นองค์กรศาลที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นข้อพิพาทในกฎหมายมหาชนที่ไม่ใช่ข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองนี้มีสถานะเท่าเทียมกับศาลแพ่งและศาลอาญา ซึ่งเป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์อันยาวนาน⁶⁶ โดยเริ่มต้นตั้งแต่ในช่วงศตวรรษที่ 15 ที่มีการปกครองในระบบราชาธิปไตย ซึ่งกษัตริย์ทรงมีอำนาจสูงสุด ดังนั้น คดี

เปรียบเทียบ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 210.

⁶³ คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 23 มีนาคม 1983, คดี Bertin, อ้างถึงใน เอกบญญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 211.

⁶⁴ มาตรา R 721-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ค.ศ. 2001 (Code de la justice administrative (CJA))

⁶⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 1953, คดี Soc. Industry. Bozel Malétrat, อ้างถึงใน เอกบญญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 211.

⁶⁶ กมลชัย รัตนสกววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 31.

ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกษัตริย์จะเป็นผู้วินิจฉัยแทบทั้งสิ้น ต่อมาบรรดาขุนนางมีความพยายามที่จะดึงอำนาจให้ออกจากกษัตริย์จึงจัดตั้งศาลที่เรียกว่า ศาลอาณาจักร จนในปี ค.ศ. 1693 ศาลดังกล่าวจึงเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อาณัติของกษัตริย์อีกต่อไป โดยมีอำนาจพิจารณาคดีทั้งหมดไม่เว้นแม้คดีพิพาทระหว่างขุนนางกับประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่าในช่วงนี้ได้เกิดแนวความคิดที่ว่าเอกชนสามารถฟ้องรัฐหรือฟ้องผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าหรือผู้ที่มีอำนาจปกครองได้

ในศตวรรษที่ 17 ขณะที่ศาลอาณาจักรเดิมรับพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอยู่นั้น ได้มีการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองที่เรียกว่า Kammerjustiz เพื่อพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับรัฐบาลและฝ่ายปกครอง ซึ่งองค์กรดังกล่าวถือได้ว่าเป็นก้าวแรกของศาลปกครองเยอรมันในปัจจุบัน และในต้นศตวรรษที่ 19 ก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า Administrativjustiz (องค์กรควบคุมตัวเองของฝ่ายปกครอง)⁶⁷ โดยทำหน้าที่ควบคุมภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งแม้จะยังไม่ถือว่าเป็นศาลปกครองในความหมายปัจจุบัน แต่ในงานหลายๆ ด้านการควบคุมโดยองค์กรนี้ก็มีการดำเนินการเช่นเดียวกับองค์กรศาลเช่นกัน

ต่อมาในกลางศตวรรษที่ 19 จึงได้มีการจัดตั้งศาลปกครองเยอรมันที่เป็นอิสระขึ้นเป็นครั้งแรก โดยเป็นองค์กรที่แยกออกจากฝ่ายปกครองอย่างเด็ดขาด มีผู้พิพากษาที่ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต เป็นผู้พิพากษาที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง และเป็นศาลที่มีวิธีพิจารณาความเป็นของตนเอง ซึ่งถือเป็นรากเหง้าของศาลปกครองเยอรมันจนทุกวันนี้ โดยมลรัฐบาเดน (Großherzogtum Baden) ได้ออกกฎหมายเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 1863 จัดตั้งศาลปกครองดังกล่าวขึ้น และต่อมาจนกระทั่งสิ้นศตวรรษบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในมลรัฐอื่นๆ อีก ซึ่งในตอนต้นของการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในมลรัฐต่างๆ นั้นยังมีได้รวบรวมให้ศาลปกครองต่างๆ มีความเป็นเอกภาพ จนต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ลงวันที่ 14 สิงหาคม 1919 ซึ่งได้มีการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งศาลปกครองให้มากขึ้น และกำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองแห่งราชอาณาจักรที่อยู่ในลักษณะเดียวกันทั้งหมดด้วย

ปัจจุบันประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมันมีระบบศาลถึงหกกระบวนศาล คือ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลแรงงาน ศาลสังคม ศาลภาษี และศาลรัฐธรรมนูญ โดยแต่ละระบบศาลจะมีศาลชั้นต้นและศาลสูงสุดของตนเอง ซึ่งในส่วนของระบบศาลปกครองนั้นแบ่งเป็นสามชั้นศาล โดยกฎหมายได้กำหนดให้ในมลรัฐต่างๆ จัดให้มีศาลปกครองชั้นต้น (Verwaltungsgericht) อย่างน้อยหนึ่งศาล ซึ่งแบ่งออกเป็นองค์คณะและทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาข้อพิพาททางปกครองทุกอย่างในฐานะเป็นศาลชั้นต้น และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Oberverwaltungsgericht) หนึ่งแห่ง ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จึงมีฐานะเป็นศาลมลรัฐ สำหรับในระดับสหพันธ์ให้มี

⁶⁷ เพ็ญศรี วงศ์เสรี, "หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน," วารสารวิชาการศาลปกครอง 4, 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2547): 191.

ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ ซึ่งเป็นศาลสูงสุดมีฐานะเป็นศาลของสหพันธ์ (Bundesverwaltungsgericht) ตั้งอยู่ที่เมือง Leipzig (เดิมกำหนดไว้ที่เมือง Berlin)⁶⁸ ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่มีการอุทธรณ์หรือฎีกาไปยังศาลปกครองแห่งสหพันธ์ในกรณีพิเศษ ซึ่งอาจเป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ฎีกาข้ามชั้นตอนอุทธรณ์ (Sprungsrevision) และยังเป็นศาลเริ่มต้นพิจารณาคดีพิพาททางปกครองระหว่างสหพันธ์รัฐและมลรัฐ หรือระหว่างมลรัฐด้วยกันอีกด้วย

สำหรับการศึกษาถึงการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศเยอรมันนั้น สามารถแยกได้เป็นสองกรณี คือ 1) การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองในอดีต และ 2) การนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

3.2.1 การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองในอดีต

หลังจากมลรัฐบาเดน (Großherzogtum Baden) ได้ออกกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 1863 และมีการกำหนดรายละเอียดของวิธีพิจารณาออกมาในรูปของระเบียบ die landesherrliche Verordnung vom 12 Juli 1864 (RegBl S. 333)⁶⁹ แล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้พยายามขยายเขตอำนาจศาลปกครองให้มากขึ้นและพยายามทำให้ศาลปกครองมีอิสระมากขึ้น โดยได้ออกกฎหมายวิธีพิจารณาความในศาลอีก 2 ฉบับ เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 1880 และวันที่ 14 มิถุนายน 1884 ซึ่งในส่วนของกฎหมายฉบับปี 1884 นี้ ได้กำหนดเขตอำนาจในเนื้อหาใหม่โดยมีวิธีพิจารณาความในศาลปกครองซึ่งเดิมใช้วิธีพิจารณาความตามระเบียบข้อบังคับปี 1864 โดยพัฒนามาจากวิธีปฏิบัติในศาลที่ใช้กันอยู่แล้วบัญญัติขึ้นเป็นดับทกฎหมาย และพยายามให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเท่าที่ลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาความปกครองจะเอื้ออำนวย⁷⁰ ซึ่งในขณะนั้นหลายๆ มลรัฐต่างก็ได้จัดตั้งศาลปกครองและออกกฎหมายวิธีพิจารณาของตนขึ้นมาอย่างมากมาย ซึ่งโดยมากจะมีหลักการคล้ายๆ กัน คือ วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองจะอิงกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือในกรณีที่มีปัญหาหรือมีความจำเป็นก็จะนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาเทียบเคียง แต่ทั้งนี้โดยรายละเอียดเนื้อหาของกฎหมายแล้วก็อาจมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง จนต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับไวมาไรได้กำหนดให้มลรัฐต่างๆ มีหน้าที่จัดตั้งศาลปกครองซึ่งก็ได้มีการออก

⁶⁸ เอกบุณญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 355.

⁶⁹ กมลชัย รัตนสากววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 51.

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 52-53.

กฎหมายเพื่อให้สอดคล้องและรับกับรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ผลจากการนี้จึงได้มีการออกประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Die Verwaltungsgerichtsordnung vom 21 Januar 1960 (VwGO)) ขึ้นใช้บังคับ โดยได้วางกฎเกณฑ์ของวิธีพิจารณาความเพื่อบังคับใช้อย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศทุกมลรัฐ

3.2.2 การนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

ลักษณะเด่นของประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) นี้ คือ เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะหรือเด่นจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozeßordnung (ZPO)) ของเยอรมัน โดยที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของเยอรมันมีความยาวรวม 2,000 มาตรา ในขณะที่ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) มีความยาวประมาณ 195 มาตรา โดยจะบัญญัติเฉพาะเรื่องที่เด่นและแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้น ซึ่งหมายถึงว่าในกรณีที่กฎเกณฑ์วิธีพิจารณาในชั้นศาลปกครองไม่ได้บัญญัติเอาไว้เป็นการเฉพาะ ย่อมต้องนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม⁷¹ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 173 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) ว่า “เท่าที่กฎหมายนี้มิได้กำหนดวิธีพิจารณาในเรื่องใดไว้ให้นำกฎหมายพระธรรมนูญศาลและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม หากความแตกต่างในหลักพื้นฐานของวิธีพิจารณาคดีทั้งสองนั้นมิได้มีข้อห้ามในการนำมาใช้” นั่นเอง โดยจะเห็นได้ว่าการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองในกรณีดังกล่าวนั้น จำต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ว่ากรณีย่อมไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้หากโดยหลักพื้นฐานของทั้งกฎหมายพระธรรมนูญศาลและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นแตกต่างจากหลักกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองตามที่ปรากฏในบทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) เท่านั้น

⁷¹ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, “ระบบศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของเยอรมัน,” ใน รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2543), หน้า 396.

3.2.2.1 รูปแบบคำฟ้องในคดีปกครอง

รูปแบบคำฟ้องในคดีปกครองของเยอรมันอาจแยกได้เป็นห้าประเภท ดังนี้

1) คำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) เป็นคำฟ้องที่ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น

2) คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) เป็นคำฟ้องที่ขอให้ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธที่จะออกให้หรือละเลยที่จะออกให้

3) คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่กระทำการ (Leistungsklage) เป็นคำฟ้องที่ขอให้ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการหรือละเว้นการกระทำอื่นใดที่เป็นประโยชน์หรือเป็นคุณแก่ตนนอกเหนือจากการออกคำสั่งทางปกครอง คำฟ้องประเภทนี้ไม่ปรากฏว่าบทบัญญัติใดในประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) บัญญัติไว้โดยเฉพาะเจาะจง หากแต่เมื่อพิจารณาทบทบัญญัติหลายมาตราประกอบกันแล้ว จึงถือเป็นคำฟ้องที่มีความสำคัญและมีการกล่าวถึงอยู่เสมอในฐานะคำฟ้องหลักเช่นเดียวกัน

4) คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) เป็นคำฟ้องที่ขอให้ศาลยืนยันหรือแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่ และยังรวมถึงการขอให้พิจารณาหรือพิสูจน์ความเป็นโมฆะกรรมของคำสั่งทางปกครองอีกด้วย

5) คำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (Antrag an Normenkontrolle) ว่าขัดกับกฎหมายของมลรัฐหรือไม่ ซึ่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) กำหนดให้ทำเป็นคำร้องขอ (Antrag) มิใช่คำฟ้อง (Klage)

ซึ่งรูปแบบและเนื้อหาของคำฟ้องตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) ดังกล่าวนั้น แท้จริงแล้วเป็นการนำเอารูปแบบคำฟ้องพื้นฐานสามรูปแบบจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung (ZPO)) มาใช้ อันได้แก่ คำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิ (Gestaltungsklage) คำฟ้องเกี่ยวกับประโยชน์ (Leistungsklage) และคำฟ้องขอให้พิสูจน์นิติสัมพันธ์ (Feststellungsklage) แล้วจึงได้นำมาแตกแขนงเป็นคำฟ้องย่อยอื่นๆ เพิ่มเติมอีกตามประเภทของเรื่องที่พิพาท⁷² ซึ่ง

⁷² เพ็ญศรี วงศ์เสรี, "หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน," วารสารวิชาการศาลปกครอง 4, 2: 187.

การยึดติดกับรูปแบบการฟ้องคดีแพ่งนี้เองอาจเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาในระบบกฎหมายเยอรมัน⁷³

3.2.2.2 เงื่อนไขในการฟ้องคดี

ก่อนที่ศาลจะมีอำนาจเข้าไปวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีนั้นๆ ศาลจะต้องพิจารณาเงื่อนไขในการฟ้องคดีซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่ศาลจะต้องคำนึงถึงหรือเป็นข้อพิจารณาที่ศาลจะต้องตรวจสอบเสียก่อนว่าเงื่อนไขดังกล่าวนั้นสมบูรณ์หรือไม่ โดยอาจแบ่งการพิจารณาเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่างๆ ได้ดังนี้

1) เขตอำนาจของศาลปกครอง การใช้สิทธิฟ้องคดีทางปกครองต่อศาลปกครองนั้นอาจกระทำได้ในกรณีที่เป็นการพิพาทตามกฎหมายมหาชน ซึ่งมีใช้ข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ เท่าที่กฎหมายสหพันธ์มิได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าให้นำข้อพิพาทดังกล่าวไปฟ้องร้องยังศาลอื่น ทั้งนี้ ข้อพิพาทในทางมหาชนอันเกี่ยวกับกฎหมายของมลรัฐอาจฟ้องร้องยังศาลอื่นได้หากกฎหมายของมลรัฐกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น⁷⁴

2) บุคคลผู้มีสิทธิเข้าร่วมในคดี ในคดีปกครองของเยอรมันได้เรียผู้ฟ้องคดี (Klaeger) ผู้ถูกฟ้องคดี (Beklagter) ผู้ได้รับมอบหมายให้เข้าร่วมในคดี (Beigeladener) และอัยการของสหพันธ์หรือตัวแทนผลประโยชน์ของมหาชน ว่า “ผู้เข้าร่วมในคดี” (Beteiligten)⁷⁵ ซึ่งจะแตกต่างจากคดีแพ่งที่ใช้คำว่า “คู่ความ” (Parteien) โดยผู้เข้าร่วมในคดีดังกล่าวนี้ จะต้องพิจารณาถึงความสามารถในการเข้าร่วมในคดีด้วย ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติให้บุคคลที่มีความสามารถที่จะเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาได้ ได้แก่ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล คณะบุคคลเท่าที่กฎหมายยอมรับสิทธิของคณะบุคคลนั้นๆ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายมลรัฐได้กำหนด⁷⁶

นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาความสามารถในการดำเนินคดีอีกด้วย โดยจะต้องพิจารณาว่าบุคคลนั้นสามารถจะดำเนินคดีด้วยตนเองได้หรือไม่ หรือจะต้องมีการมอบอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินคดีแทนตน ซึ่งผู้มีสิทธิเข้าร่วมในคดีทุกคนอาจไม่ใช่ผู้ที่มีความสามารถในการ

⁷³ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท,” ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ และกฎหมายอื่นๆ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2548), หน้า 39.

⁷⁴ มาตรา 40 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

⁷⁵ มาตรา 63 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

⁷⁶ มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

ดำเนินคดีได้ทุกคน ถ้าบุคคลนั้นเป็นผู้ที่ไม่สามารถจะดำเนินคดีโดยลำพังตนเองได้ ในกรณีนี้ จำเป็นที่จะต้องมิตัวแทนของบุคคลนั้นเข้ามาดำเนินคดีแทนบุคคลดังกล่าว ซึ่งกฎหมายก็ได้ กำหนดรายละเอียดสำหรับกรณีดังกล่าวไว้ และในบางกรณีก็ได้กำหนดให้นำหลักในประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung (ZPO)) มาใช้บังคับโดยอนุโลมอีกด้วย⁷⁷ กล่าวคือ ผู้ที่มีความสามารถในการดำเนินคดี คือ บุคคลที่มีความสามารถกระทำการได้ตาม กฎหมายแพ่ง และบุคคลที่ถูกจำกัดความสามารถบางประการในการกระทำการต่าง ๆ ตาม กฎหมายแพ่ง เท่าที่บทบัญญัติของกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายมหาชนยอมรับให้บุคคลดังกล่าว เป็นผู้มีความสามารถในการดำเนินคดีได้

3) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เป็นเงื่อนไขที่สำคัญสำหรับการฟ้องคดี ปกครองบางประเภท กล่าวคือ ในคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ก่อนยื่นฟ้องคดีประเภทนี้ จะต้องมีการตรวจสอบเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย (Gesetzmässigkeit) และความชอบ ด้วยวัตถุประสงค์ (Zweckmaessigkeit) ในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน แต่การ ตรวจสอบดังกล่าวไม่จำเป็นต้องกระทำ หากกฎหมายได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในกรณีคำสั่ง ทางปกครองซึ่งออกโดยเจ้าหน้าที่สหพันธ์ระดับสูงสุด หรือออกโดยเจ้าหน้าที่มลรัฐระดับสูงสุด เว้นแต่กฎหมายได้กำหนดให้ต้องมีการตรวจสอบ สำหรับคำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทาง ปกครองในกรณีของคำร้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้รับการปฏิเสธ ก็เป็นไปตามหลักการดังกล่าวด้วยเช่นกัน⁷⁸

ความมุ่งหมายของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น มีความมุ่งหมายสำคัญสาม ประการ คือ ประการแรก เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้โต้แย้ง (Rechtsschutz des Widerspruchsuerers) ซึ่งตามหลักทั่วไปแล้ว กำหนดให้เจ้าหน้าที่ชั้นสูงขึ้นไปเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย และความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวอาจจัดภาระที่ ตกแก่ผู้โต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ประการที่สอง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองทำ หน้าที่ในการควบคุมตนเองของฝ่ายปกครอง (Selbstkontrolle der Verwaltung) และประการที่ สาม เป็นการลดหรือแบ่งเบาภาระแก่ศาลปกครอง (Entlastung der Verwaltungsgerichte) สาระสำคัญของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น เมื่อฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธคำโต้แย้งในการ อุทธรณ์ภายในเท่ากับเป็นการยืนยันเหตุผลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นต้น ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดี

⁷⁷ มาตรา 62 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

⁷⁸ มาตรา 68 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

ได้ทราบเหตุผลในการปฏิเสธ พร้อมทั้งสามารถจะโต้แย้งได้อย่างถูกต้อง อีกทั้งเป็นการสะดวกต่อศาลในการตรวจสอบเหตุผลดังกล่าว⁷⁹

4) ระยะเวลาในการฟ้องคดี ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) ได้กำหนดเรื่องระยะเวลาในการฟ้องคดีไว้เฉพาะคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง และคำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น สำหรับการฟ้องคดีประเภทอื่นๆ กล่าวคือ การฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่กระทำการ การฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ และการร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง กรณีเหล่านี้โดยหลักพื้นฐานแล้วไม่มีกำหนดระยะเวลา แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ในกรณีดังกล่าวจะไม่มีกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีไว้ แต่ภายใต้เงื่อนไขบางประการอาจเกิดกรณีเสียสิทธิในการฟ้องคดีได้ เช่น กรณีที่การฟ้องอย่างล่าช้านี้เกิดจากความไม่สุจริต อันเป็นการขัดหลักความสุจริต⁸⁰

สำหรับการฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง และการฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนหลังจากที่ได้รับทราบคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ไม่จำต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ระยะเวลาในการฟ้องคดีสำหรับกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่กระทำการใดๆ ภายในระยะเวลาอันควร ในกรณีนี้บุคคลนั้นอาจเสนอคำฟ้องได้ภายหลังระยะเวลาสามเดือนนับจากวันที่ได้มีการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หรือนับจากที่ได้มีการยื่นคำร้องเพื่อให้ออกคำสั่งทางปกครอง

ทั้งนี้ สำหรับการนับระยะเวลานั้น ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) ได้อ้างถึงบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung (ZPO))⁸¹ ซึ่งตามมาตรา 222 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung (ZPO)) บัญญัติให้นำวิธีการนับตามมาตรา 187 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)) มาใช้บังคับ ดังนั้น ในกรณีนี้การคำนวณนับระยะเวลาสำหรับการเสนอคำฟ้องจึงไม่นับรวมวันที่ได้แจ้ง หรือวันที่รับทราบคำสั่งทางปกครองรวมในระยะเวลาดังกล่าว หากแต่ต้องเริ่มต้นนับวันถัดไปเป็นวันเริ่มต้นกำหนดระยะเวลา

⁷⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 87-88.

⁸⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, "ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมัน," ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ และกฎหมายอื่นๆ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2548), หน้า 181.

⁸¹ มาตรา 57 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

3.2.2.3 กระบวนการพิจารณาคดี

ขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองสามารถแยกสาระสำคัญได้เป็นส่วน ดังนี้⁸²

1) ในส่วนที่เกี่ยวกับคำฟ้อง การฟ้องคดีต่อศาลกระทำได้โดยการยื่นคำฟ้องเป็นลายลักษณ์อักษรหรือโดยการให้เจ้าหน้าที่ศาลบันทึกไว้ โดยจะต้องมีเนื้อหาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ในกรณีที่คำฟ้องมีความบกพร่องในทางเนื้อหาให้หัวหน้าองค์กรคณะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนด⁸³ การนำคดีมาฟ้องต่อศาลมีผลทำให้ข้อพิพาทในเรื่องนั้นเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล⁸⁴ ซึ่งจะสิ้นสุดลงเมื่อมีคำพิพากษาของศาล หรือมีการประนีประนอมยอมความ หรือเสร็จสิ้นลงเนื่องจากการถอนฟ้อง

2) ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดี ในคดีปกครองจะไม่มี การพิจารณาฝ่ายเดียว แม้ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เข้ามาในคดีศาลก็ไม่สามารถพิจารณาพิพากษาฝ่ายเดียวเพื่อให้เป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ แต่ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มาตามกำหนดในการพิจารณาคดีด้วยวาจา ศาลสามารถพิจารณาและวินิจฉัยโดยปราศจากผู้ถูกฟ้องคดีได้⁸⁵ ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำให้การเพื่อปฏิเสธคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี โดยไม่เพียงแต่แก้คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่ได้โต้แย้งผู้ฟ้องคดีในขอบเขตของคดีที่มีการฟ้องต่อผู้ถูกฟ้องคดี ในกรณีนี้เรียกว่า "การฟ้องแย้ง" (Widerklage) ซึ่งการฟ้องแย้งจะต้องมีประเด็นข้อพิพาทแตกต่างไปจากฟ้องเดิม

3) การออกนั่งพิจารณา การออกนั่งพิจารณาคดีของศาลเป็นสาระสำคัญของกระบวนการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งโดยหลักแล้วเป็นการพิจารณาคดีด้วยวาจา⁸⁶ โดยเริ่มต้นด้วยการประกาศให้ทราบถึงคดีที่มีการฟ้องร้อง⁸⁷ แล้วให้หัวหน้าองค์กรคณะหรือผู้พิพากษาเจ้าของ

⁸² เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล และคนอื่นๆ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 467.

⁸³ มาตรา 82 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

⁸⁴ มาตรา 90 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

⁸⁵ มาตรา 102 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

⁸⁶ มาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

⁸⁷ มาตรา 103 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

สำนวนอ่านเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของเอกสารให้ฟัง⁸⁸ เพื่อให้ผู้พิพากษาอื่น ๆ ได้ทราบเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและทราบเกี่ยวกับประเด็นในคดี การอ่านสาระสำคัญของคำฟ้อง คำให้การ และประเด็นแห่งคดีให้ฟังนี้ ย่อมมีขึ้นแม้ว่าคู่ความในคดีจะไม่มาศาลก็ตาม เมื่อหัวหน้าองค์คณะ หรือผู้พิพากษาผู้รับผิดชอบสำนวนอ่านสาระสำคัญแห่งคดีให้ฟังเสร็จสิ้นแล้ว หลังจากนั้น คู่ความในคดีจึงมีสิทธิแถลงต่อศาลได้⁸⁹ ซึ่งการให้เหตุผลในคำแถลงนี้เป็นการให้โอกาสแก่ คู่ความในคดีที่จะแสดงถึงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย โดยเฉพาะในประเด็นสาระสำคัญตามที่ ศาลได้อ่านให้ฟัง โดยปกติแล้วการพิจารณาคดีด้วยวาจานั้นจะต้องมีการบันทึกไว้เป็น ลายลักษณ์อักษร ซึ่งการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นกฎหมายกำหนดให้นำบทบัญญัติใน มาตรา 159 ถึงมาตรา 165 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozeßordnung (ZPO)) มาใช้บังคับโดยอนุโลม⁹⁰

4) การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) ได้กำหนดกระบวนการในการพิสูจน์ ข้อเท็จจริงและวิธีการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง โดยเชื่อมโยงกับหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozeßordnung (ZPO)) ดังนั้น การพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีปกครอง จึงมีลักษณะเดียวกับในคดีแพ่งซึ่งอาจแยกลักษณะของการพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้สามลักษณะ คือ

- การพิสูจน์ที่ทำให้ศาลเชื่ออย่างสิ้นสงสัย (der Strengbeweis) เป็นการพิสูจน์ ที่ทำให้ศาลเชื่ออย่างสิ้นสงสัยถึงความถูกต้องของข้อเท็จจริงที่ได้นำเสนอต่อศาล⁹¹

- การพิสูจน์เพียงทำให้ศาลเชื่อ (die Glaubhaftmachung) กรณีนี้ไม่ถึงขนาดที่ ต้องทำให้ศาลเชื่ออย่างสิ้นสงสัยถึงความถูกต้องของข้อเท็จจริงที่ได้นำเสนอต่อศาล เพียงแต่ ทำให้ศาลเชื่อว่าข้อเท็จจริงที่เสนอต่อศาลนั้นมีความเป็นไปได้อย่างยิ่ง ด้วยเหตุนี้เอง คู่ความที่ ต้องการให้ศาลเชื่อในข้อเท็จจริงนั้น ๆ ไม่เพียงแต่จะสามารถใช้วิธีการพิสูจน์ข้อเท็จจริงทั้งหลาย

⁸⁸ มาตรา 103 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

⁸⁹ มาตรา 103 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

⁹⁰ มาตรา 105 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

⁹¹ มาตรา 108 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

ได้แล้ว แต่ยังคงยืนยันโดยการสาบานถึงความถูกต้องของข้อเท็จจริงดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นบุคคลที่สามหรือโดยคู่ความเองก็ได้⁹²

- การพิสูจน์อิสระ (der Freibeweis) การพิสูจน์ในกรณีนี้ควรจะทำให้ศาลเชื่อโดยสิ้นสงสัยเช่นกัน แต่การพิสูจน์อิสระแตกต่างจากการพิสูจน์ที่ทำให้ศาลเชื่อโดยสิ้นสงสัยตรงที่การพิสูจน์อิสระมิได้ผูกพันอยู่กับกระบวนการพิสูจน์ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) และมีได้ผูกพันอยู่กับวิธีการพิสูจน์ที่กำหนดให้กระทำการ

ในส่วนของวัตถุพยาน (die Beweismittel) ในคดีปกครองอาศัยวัตถุพยานเช่นเดียวกับคดีแพ่ง กล่าวคือ พยานบุคคล พยานผู้เชี่ยวชาญ พยานเอกสาร และพยานที่เป็นข้อมูลของทางราชการ สำหรับการสืบพยานและวัตถุพยานนั้น กฎหมายบัญญัติให้นำบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozeßordnung (ZPO)) ในมาตรา 358 ถึงมาตรา 370 มาตรา 371 ถึงมาตรา 440 และมาตรา 450 ถึงมาตรา 484 มาใช้บังคับ⁹³

3.2.2.4 การออกมาตรการคุ้มครองชั่วคราว

ในการพิจารณาตามปกติของศาลปกครองนั้นในบางกรณีอาจต้องใช้เวลานาน ดังนั้น เพื่อให้การปกป้องคุ้มครองโดยองค์การตุลาการมีผลได้อย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ ในบางครั้งศาลจะต้องกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเพื่อบรรเทาทุกข์ให้กับผู้เสียหาย ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน โดยประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) ได้บัญญัติเรื่องการขอคุ้มครองชั่วคราว (der vorläufige Rechtsschutz) ซึ่งอาจแยกได้เป็นสองกรณี ดังนี้

1) การขอละเลการบังคับตามมาตรา 80 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

ซึ่งกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองคัดค้านหรืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อหน่วยงานปกครองก็ตี หรือได้มีการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองก็ตี ในกรณีเช่นนี้กฎหมายถือว่ามีผลเป็นการขอละเลการบังคับโดย

⁹² มาตรา 173 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) ประกอบกับมาตรา 294 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozeßordnung (ZPO))

⁹³ มาตรา 98 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

ทันที (Suspensiv-effekt) โดยไม่จำเป็นต้องมีคำร้องขอให้ทุเลาการบังคับแต่อย่างใด⁹⁴ กล่าวคือ การมีผลบังคับทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องระงับหรือชะลอลงเป็นการชั่วคราว โดยทันที เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้จนกว่า ศาลปกครองจะได้มีคำพิพากษาชี้ขาดว่าคำสั่งทางปกครองที่มีการโต้แย้งนั้นชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่า นิติกรรมทางปกครองย่อมไม่อาจบังคับหรือก่อภาระหน้าที่ใดๆ ให้กับ เอกชนผู้โต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองนั้น หรือผู้ที่ฟ้องต่อศาลโดย กล่าวอ้างว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

อย่างไรก็ดี กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นหลักการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทาง ปกครองไว้ ซึ่งอาจแยกได้สี่ประการ ดังนี้⁹⁵ ประการที่หนึ่ง กรณีที่เป็นการเรียกร้องด้านภาษี อากรสาธารณะและด้านค่าใช้จ่ายของรัฐ ประการที่สอง กรณีที่เป็นการมีคำสั่งหรือมาตรการ บังคับของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งโดยสภาพไม่อาจเลื่อนผลการบังคับออกไปได้ ประการที่สาม กรณี ที่มีกฎหมายระดับสหพันธรัฐหรือมลรัฐกำหนดไว้อย่างชัดเจน ประการที่สี่ กรณีที่เจ้าหน้าที่ ผู้ออกคำสั่งจะต้องมีการออกคำสั่งบังคับโดยเร่งด่วนเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ที่ สำคัญยิ่งกว่าของผู้เข้าร่วม

แต่หากในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างยิ่ง ศาลอาจชั่งน้ำหนักผลได้ผลเสีย ระหว่างประโยชน์มหาชนและประโยชน์ของเอกชน และอาจมีคำสั่งให้ชะลอการบังคับคำสั่งทาง ปกครองไว้ก่อนก็ได้ ถ้าเห็นว่าประโยชน์ของเอกชนที่ต้องเสียหายนั้นมีน้ำหนักมากกว่า ประโยชน์มหาชนที่จะได้รับจากการบังคับคำสั่งทางปกครองนั้น

2) การขอคุ้มครองชั่วคราวตามมาตรา 123 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธี พิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

การขอคุ้มครองชั่วคราวตามมาตรา 123 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธี พิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) เป็นการคุ้มครอง สิทธิชั่วคราวลักษณะหนึ่งซึ่งไม่อาจจะใช้สิทธิตามมาตรา 80 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธี พิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) ได้ ดังนั้น มาตรการ คุ้มครองชั่วคราวในกรณีนี้จึงเป็นกรณีที่ใช้กับการฟ้องคดีทุกประเภทที่ไม่ใช่การฟ้องโต้แย้งคำสั่ง ทางปกครอง ได้แก่ คดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง คดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ กระทำการ และคดีฟ้องเพื่อขอให้พิสูจน์สิทธิ โดยสามารถยื่นคำร้องหลังจากที่มีการยื่นฟ้องแล้ว

⁹⁴ มาตรา 80 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

⁹⁵ มาตรา 80 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

ก็ได้ หรือศาลอาจออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนที่จะมีการเสนอคำฟ้องต่อศาลในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีก็ได้ มาตรการชั่วคราวนี้เป็นการกำหนดโดยศาลเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการทุเลาการบังคับตามมาตรา 80 ที่อาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือโดยศาลแล้วแต่กรณี

ในการขอให้ศาลกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราว (Die einstweilige Anordnung) ตามมาตรา 123 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) นั้น ผู้ยื่นคำขอต้องเป็นผู้มีสิทธิ โดยจะต้องปรากฏว่ามีความเสี่ยงอันตรายหากมีการเปลี่ยนแปลงสภาพที่เป็นอยู่จะทำให้สิทธิของผู้ยื่นคำร้องหมดสิ้นไป หรือทำให้การใช้สิทธิของผู้ร้องเป็นไปด้วยความลำบาก คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวอาจออกเพื่อวางกฎเกณฑ์เป็นการชั่วคราวในส่วนที่เกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ที่เป็นข้อพิพาทในเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของนิติสัมพันธ์ที่ผูกพันอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันผลเสียหายที่จะเกิดขึ้น หรือเพื่อเป็นการขจัดภัยอันตรายที่จะเกิด หรือเพื่อความจำเป็นจากเหตุผลอื่นๆ⁹⁶ โดยในการออกมาตรการคุ้มครองชั่วคราวดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้นำบทบัญญัติในมาตรา 920 มาตรา 921 มาตรา 923 มาตรา 926 มาตรา 928 ถึงมาตรา 932 มาตรา 938 มาตรา 939 มาตรา 940 และมาตรา 945 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung (ZPO)) มาใช้บังคับโดยอนุโลม⁹⁷ และเมื่อศาลออกคำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามที่กำหนดภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยไม่ต้องคำนึงว่าคำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวดังกล่าวจะถึงที่สุดหรือมีสภาพเด็ดขาด (rechtskräftig) หรือมีการยื่นคำขอแก้ไขเยียวยาสิทธิ (Rechtbehelf) หรือไม่ อย่างไร ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามจะถูปรับ⁹⁸

อย่างไรก็ตาม การกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวมีผลเป็นการคุ้มครองมิให้บุคคลต้องสูญเสียสิทธิบางอย่างไปในระหว่างกระบวนการพิจารณาของศาลซึ่งในการพิจารณาแต่ละคดีนั้นมักใช้เวลาานาน ดังนั้น ศาลจะกำหนดวิธีการคุ้มครองหรือกำหนดกฎเกณฑ์ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองชั่วคราวจนถึงขนาดมีผลเท่ากับเป็นการพิจารณาพิพากษาประเด็นหลักของคดีล่วงหน้าไม่ได้

⁹⁶ มาตรา 123 วรรคหนึ่ง (1) แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

⁹⁷ มาตรา 123 วรรคหนึ่ง (3) แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

⁹⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ และคนอื่นๆ, รายงานการวิจัย เรื่อง มาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษา สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2545), หน้า 91.

3.2.2.5 การคัดค้านตุลาการ

หลักความเป็นกลางและหลักความไม่มีส่วนได้เสียของศาลถือเป็นหลักประกันที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง สำหรับในคดีปกครองประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) ได้บัญญัติหลักการคัดค้านตุลาการไว้ โดยบัญญัติเรื่องการที่ตุลาการเคยเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ เช่น การเข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการ หรือการเคยเป็นตัวแทนขององค์กรที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิพาท กรณีเหล่านี้ย่อมเป็นเหตุแห่งการคัดค้านตุลาการในคดีนั้นๆ นอกเหนือจากการมีส่วนได้เสียดังกล่าวแล้ว กฎหมายยังให้นำเรื่องการคัดค้านและการปฏิเสธเจ้าหน้าที่ศาลที่บัญญัติไว้ในมาตรา 41 ถึงมาตรา 49 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung (ZPO)) มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย⁹⁹

3.2.2.6 การบังคับคดีตามคำพิพากษา

ในการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้น ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) ได้บัญญัติหลักการบังคับคดีปกครอง (Vollstreckung) ไว้ในมาตรา 167 ถึงมาตรา 172 เพียงหกมาตราเท่านั้น โดยได้บัญญัติให้นำบรรพ 8 (มาตรา 704 ถึงมาตรา 945) ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung (ZPO)) มาใช้บังคับแก่กรณีดังกล่าว¹⁰⁰ นอกจากนี้ ก็ให้นำกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครอง (Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VwVG)) อันเป็นของกฎหมายระดับสหพันธ์และกฎหมายของมลรัฐมาใช้บังคับด้วย

โดยบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung (ZPO)) ที่นำมาใช้โดยอนุโลม ได้แก่ การใช้สิทธิเพื่อโต้แย้งวิธีการบังคับคดีตามมาตรา 766 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung (ZPO)) การฟ้องเพื่อป้องกันการบังคับคดี (die Vollstreckungsabwehrklage) ตามมาตรา 767 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung (ZPO)) การฟ้องโต้แย้ง (Widerspruchsklage) ตามมาตรา 771 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung (ZPO)) รวมทั้งการร้องขอให้หยุดการบังคับคดีชั่วคราว (Anträge auf einstweilige Einstellung) ตามมาตรา 769 มาตรา 771

⁹⁹ มาตรา 54 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

¹⁰⁰ มาตรา 167 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

วรรคสาม หรือตามมาตรา 719 มาตรา 707 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozeßordnung (ZPO)) เป็นต้น

ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) ได้แบ่งการบังคับคดีออกได้สองลักษณะ คือ การบังคับคดีที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรของรัฐหรือการบังคับคดีต่อเอกชน และการบังคับคดีต่อองค์กรของรัฐ

1) การบังคับคดีที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรของรัฐ (Vollstreckung zugunsten der oeffentlichen Hand) ในกรณีการบังคับคดีซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ได้รับประโยชน์ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายชนะคดีปกครองนั้น กรณีนี้มีได้เป็นไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozeßordnung (ZPO)) หากแต่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครอง (Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VwVG))¹⁰¹

2) การบังคับคดีต่อองค์กรของรัฐ (Vollstreckung gegen die oeffentliche Hand) การบังคับคดีในกรณีนี้เป็นไปตามมาตรา 170 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) โดยได้กำหนดให้บังคับต่อสหพันธ์หรือมลรัฐ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา 882 a แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozeßordnung (ZPO)) และบางกรณีให้นำกฎหมายว่าด้วยการบังคับคดีต่อนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (Gesetz ueber die Zwangsvollstreckung gegen juristische Personen des oeffentlichen Rechts vom 11.12.1934) มาใช้บังคับด้วย ซึ่งการบังคับคดีในกรณีดังกล่าวเป็นการบังคับคดีเพื่อให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนชดใช้เงินหรือกำหนดให้เจ้าหน้าที่กระทำการ¹⁰²

จากที่ได้ศึกษาไปทั้งหมดในบทนี้ คือ การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศ ซึ่งมุ่งศึกษาเฉพาะกรณีประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน โดยจะเห็นได้ว่า แม้ประเทศเหล่านี้จะมีแนวความคิดในการแบ่งแยกศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรมและมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแยกออกจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ในบางกรณีก็ยังคงนำเอากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้ในกฎหมาย

¹⁰¹ มาตรา 169 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

¹⁰² มาตรา 172 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO))

วิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยปรากฏให้เห็นจากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นๆ ทั้งในส่วนของขั้นตอนการรับคำฟ้องไว้พิจารณา การพิจารณาคดี การทำคำพิพากษา ตลอดจนการบังคับคดี ทั้งนี้ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่นำมาใช้บังคับดังกล่าวส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการบัญญัติไว้ในลักษณะของบทอนุโลมให้นำมาใช้ในเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น และเมื่อได้ศึกษาถึงการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้ของต่างประเทศแล้ว ในบทต่อไปจะได้ศึกษาถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองได้มีการนำเอาหลักกฎหมายในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้ในบางกรณี รวมถึงหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทยว่า ประเทศไทยซึ่งได้แนวความคิดความเป็นเอกเทศของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมาจากต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันนั้น ได้มีการบัญญัติให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองในลักษณะใดและในเรื่องใดบ้าง ซึ่งสอดคล้องหรือแตกต่างเช่นไรกับประเทศดังกล่าว