

บทที่ 3

วิธีพิจารณาคดีปกครองในต่างประเทศที่มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

การศึกษาถึงวิธีพิจารณาคดีปกครองในต่างประเทศโดยเฉพาะวิธีพิจารณาในชั้นอุทธรณ์จะเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในแต่ละประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่มีการพัฒนาด้านกระบวนการยุติธรรมทางปกครองมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ซึ่งในบทนี้จะได้ศึกษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองฝรั่งเศส

3.1.1 คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศส¹

คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองของฝรั่งเศส ได้แก่คดีดังต่อไปนี้

(1) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ หรือขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

(2) คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทน หรือเปลี่ยนแปลง หรือกระทำนิติกรรมที่ถูกฟ้องเสียใหม่ ซึ่งได้แก่ คดีภาษีอากร คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามสัญญา คดีเกี่ยวกับความรับผิดในมูลละเมิด คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ฟ้องขอให้นับคะแนนใหม่ และคดีประกาศผลการเลือกตั้งใหม่ ฯลฯ

(3) คดีที่ศาลยุติธรรมขอให้ศาลปกครองตีความข้อกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(4) คดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาต่อสาธารณะซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับและชดเชยค่าเสียหาย

¹ ชาญชัย แสงวงศ์ดี, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2548), น.46-49.

3.1.2 หลักเกณฑ์และลักษณะสำคัญของการดำเนินกระบวนการพิจารณา

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองฝรั่งเศสจะมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่ปรับใช้กับศาลปกครองทุกระดับชั้นศาลดังจะกล่าวต่อไปนี้เป็น²

(1) ประมวลกฎหมายศาลปกครองนี้ใช้บังคับกับสภาแห่งรัฐ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองชั้นต้น (มาตรา L 1)

(2) คำพิพากษากระทำในนามของประชาชนชาวฝรั่งเศส (มาตรา L 2)

(3) คำพิพากษาจัดทำในนามขององค์คณะ เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา L 3)

(4) ภายใต้บังคับของการฟ้องคดีที่ไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น (มาตรา L 4)

(5) การดำเนินกระบวนการพิจารณาต้องเป็นไปตามหลักฟังความทั้งสองฝ่าย ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวปรับใช้กับกระบวนการพิจารณาคดีแบบฉุกเฉินด้วย (มาตรา L 5)

(6) การนั่งพิจารณาคดีต้องกระทำโดยเปิดเผย (มาตรา L 6)

(7) ตุลาการผู้แถลงคดีมีหน้าที่จัดทำคำแถลงการณ์อย่างอิสระ ซึ่งประกอบด้วยความเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่ต้องวินิจฉัยและต้องอ่านโดยเปิดเผยต่อสาธารณะ (มาตรา L 7)

(8) การประชุมทำคำพิพากษาต้องกระทำโดยลับ (มาตรา L 8)

(9) คำพิพากษาต้องมีเหตุผล (มาตรา L 9)

(10) คำพิพากษาต้องเปิดเผยต่อสาธารณะและต้องปรากฏชื่อของตุลาการที่ทำคำพิพากษา (มาตรา L 10)

(10) เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วย่อมมีผลบังคับ (มาตรา L 11)

สำหรับลักษณะสำคัญของการดำเนินกระบวนการพิจารณาของประเทศฝรั่งเศส คือ³

(1) วิธีพิจารณาที่ใช้ระบบไต่สวน (procédure inquisitoriale) ซึ่งผู้พิพากษา มีบทบาทสำคัญในการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริง โดยผู้พิพากษามีอำนาจกลับภาวะการ

² Corinne LEPAGE et Christian HUGLO, Code de justice administrative, LITEC, 2005, pp.3 – 11.

³ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2548), น. 46 – 49.

พิสูจน์ได้ถ้าเห็นว่าคุณค่าของโจทก์มีมูล แม้โจทก์จะหาเอกสารหลักฐานมาสนับสนุนข้ออ้างของตนไม่ได้ก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเสมอภาค

(2) วิธีพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ คู่ความทั้งสองฝ่ายต้องแสดงข้ออ้างข้อเถียงของตนหักล้างกันเป็นลายลักษณ์อักษร และคู่ความอาจจะแถลงสรุปข้ออ้างข้อเถียงของตนด้วยวาจาในวันพิจารณาได้

(3) วิธีพิจารณาเปิดโอกาสให้คู่ความทุกฝ่ายได้รับทราบและโต้แย้งข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงข้ามได้

(4) วิธีพิจารณาเป็นความลับ กล่าวคือ เฉพาะคู่ความเท่านั้น ที่มีสิทธิรับทราบคำคู่ความและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับคดีของตน

(5) การฟ้องคดีไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับ หรือการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยทางปกครองที่ถูกลำมาฟ้องคดี

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองฝรั่งเศสนั้น ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโจทก์ต้องได้ร้องขอต่อฝ่ายปกครองให้ดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของโจทก์แล้ว แต่ฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยที่ไม่สนองตอบต่อความต้องการของโจทก์ทั้งหมดหรือบางส่วนโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย เช่น โจทก์ได้ยื่นคำขออนุญาตต่อฝ่ายปกครองแล้ว แต่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยเป็นเวลา 4 เดือน ซึ่งกฎหมายถือว่าฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยปฏิเสธโดยปริยายแล้ว จากนั้นโจทก์จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ การที่ต้องให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขข้างต้นก่อนก็เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสพิจารณาทบทวนเรื่องนั้นเสียก่อน ถ้าคู่กรณีตกลงกันได้ก็จะได้ไม่ต้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาล และเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าคุณค่าพิพาทกันในเรื่องใดบ้าง ส่วนอายุความในการฟ้องคดีปกครองนั้น ต้องฟ้องภายใน 2 เดือน และคำฟ้องต้องระบุข้อความและประกอบด้วยเอกสารแนบดังต่อไปนี้

- ข้อเท็จจริงที่เป็นต้นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- คำขอท้ายฟ้อง (conclusions)
- เหตุผลที่โจทก์ยกขึ้นเพื่อสนับสนุนคำฟ้องของตน (motifs)
- ชื่อที่อยู่ของคู่ความ
- สำเนาคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่ถูกฟ้องคดี หรือหลักฐานที่แสดงว่า

ฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธคำขอของโจทก์โดยปริยาย

สำหรับกรณีการฟ้องคดีที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชำระเงินให้แก่โจทก์ หรือให้ฝ่ายปกครองงดเว้น หรือลดหย่อนจำนวนเงินที่โจทก์ต้องชำระให้ฝ่ายปกครองต้องให้

ทนายความเป็นผู้ยื่นคำฟ้องแทนโจทก์ แต่ถ้าเป็นคดีอื่น เช่น คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง โจทก์ไม่ถูกบังคับว่าจะต้องมีทนาย

เมื่อสำนักงานศาลได้ลงรับฟ้องไว้แล้ว อธิบดีศาลจะมอบหมายให้ตุลาการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็น “ตุลาการเจ้าของสำนวน” (rapporteur) โดยให้มีหน้าที่ตรวจสอบคำฟ้องว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์และอยู่ในอำนาจของศาลปกครองนั้นที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ กำกับดูแลการสอบสวนและการทำสำนวนเกี่ยวกับคดีนั้น และเป็นเจ้าของเรื่องติดตามคดีนั้นไปจนจบ โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้กำหนดแผนการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริงว่าคู่ความฝ่ายใดจะต้องชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานใดบ้าง แล้วมอบหมายให้จำศาลเป็นผู้รับไปดำเนินการตามแผนนั้น โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตุลาการเจ้าของสำนวน ในการไต่สวนตุลาการศาลปกครองมีอำนาจดังต่อไปนี้

- สั่งให้ผู้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จัดหาพยานหลักฐานบางอย่าง หรืออาจไปขอตรวจดูเอกสารที่พิพาทเอง
- สั่งให้ผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็น สั่งให้มีการพิสูจน์ลายมือ สั่งให้มีการไต่สวน หรือสอบปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้อง
- หัวหน้าองค์คณะที่พิจารณาคดีนั้น อาจมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองคนใดคนหนึ่งไปดำเนินการไต่สวนอย่างอื่นนอกจากที่ได้กล่าวมาข้างต้น

เมื่อคดีนั้นได้ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอต่อการพิจารณาแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะสั่งยุติการสอบสวน และจัดทำเอกสาร 3 ชิ้น ได้แก่

- บันทึกรายสำนวน (le rapport) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การวิเคราะห์สรุปข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความ และการอ้างอิงถึงตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (les visas)
- ความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งจะเริ่มด้วยสรุปข้อเท็จจริงของคดี การกำหนดประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ต้องวินิจฉัย (ทั้งในด้านอำนาจศาล วิธีพิจารณา และเนื้อหาสาระของคดี) การวิเคราะห์เหตุผลและข้อต่อสู้ของคู่ความ และการยกข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยที่ศาลจะต้องยกขึ้นวินิจฉัยเอง (ถ้ามี)
- ร่างคำวินิจฉัย (le projet de jugement)

เมื่อได้จัดทำเอกสารดังกล่าวข้างต้นแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอเอกสารดังกล่าวและสำนวนคดีนั้นต่อหัวหน้าคณะหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าคณะเพื่อตรวจพิจารณา แล้วส่งสำนวนของคดีนั้น ให้ “ตุลาการผู้แถลงคดีปกครอง” (Commissaire du gouvernement) พิจารณาจัดทำ “คำแถลงการณ์” (les conclusion) ต่อไป

การนั่งพิจารณาคดีจะเปิดเผยต่อหน้าสาธารณชน กล่าวคือ คู่ความและสาธารณชนสามารถเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ การนั่งพิจารณาคดีจะเริ่มจากการที่ “ตุลาการเจ้าของสำนวน” อ่านสรุปคำขอท้ายฟ้องและเหตุผลของคู่ความ จากนั้น คู่ความ หรือทนายความมีโอกาสเสนอข้อสังเกตด้วยวาจา แต่จะยกประเด็นใหม่นอกเหนือจากที่ปรากฏอยู่ในคำคู่ความที่เป็นลายลักษณ์อักษรไม่ได้ ในการนี้หัวหน้าองค์คณะอาจซักถามหรือขอความกระจ่างเพิ่มเติมจากคู่ความหรือบุคคลอื่นใดที่อยู่ ณ ที่นั้นได้ จากนั้น “ตุลาการผู้แถลงคดีปกครอง” จะเสนอ “คำแถลงการณ์” โดยเสนอความเห็นของตนเกี่ยวกับปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในคดีนั้น และแนวทางในการวินิจฉัยคดีนั้น

การประชุมปรึกษาของศาลเพื่อลงมติวินิจฉัยคดีนั้น ไม่เป็นที่เปิดเผยต่อสาธารณชน โดยศาลจะพิจารณาจากร่างคำวินิจฉัยของ “ตุลาการเจ้าของสำนวน” และ “คำแถลงการณ์” ของ “ตุลาการผู้แถลงคดี” ซึ่งศาลอาจเห็นด้วยกับข้อเสนอของ “ตุลาการเจ้าของสำนวน” หรือข้อเสนอของ “ตุลาการผู้แถลงคดี” หรืออาจมีความเห็นเป็นอย่างอื่นก็ได้ และเมื่อศาลมีมติในการวินิจฉัยคดีแล้ว “ตุลาการเจ้าของสำนวน” จะรับไปร่างคำวินิจฉัยให้เป็นไปตามมตินั้น โดยให้หัวหน้าองค์คณะเป็นผู้ตรวจพิจารณา

3.1.3 วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์⁴

เมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นจนกระทั่งมีคำพิพากษาแล้วมิใช่ว่าคู่ความจะไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้อีก ประมวลกฎหมายศาลปกครองได้กำหนดให้คู่ความอาจโต้แย้งคำพิพากษาได้ใน 3 กรณี ซึ่งได้แก่ (1) การอุทธรณ์ (les recours en appel) (2) การฎีกา (les recours en cassation) และ (3) การคัดค้าน (l'opposition) ซึ่งการอุทธรณ์หรือการฎีกาในศาลปกครองจะไม่มีผลเป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษา อันแตกต่างจากการอุทธรณ์ในศาลยุติธรรมที่มีผลเป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษา สภาแห่งรัฐเองได้ยืนยันถึงหลักนี้ว่า “ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือหลักกฎหมายทั่วไปที่บัญญัติให้การอุทธรณ์มีผลเป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษา”

⁴ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “รายงานการวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ”, (กรุงเทพมหานคร ; 2549), น. 229 – 233. (อัคราเนนา)

แต่เดิมนั้นสภาแห่งรัฐเป็นผู้พิจารณาการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ต่อมา มีการปฏิรูปการยุติธรรมทางปกครองใน ค.ศ. 1987 จึงได้โอนอำนาจหน้าที่เกือบทั้งหมดในเรื่องอุทธรณ์ไปให้กับศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ โดยเฉพาะการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในการส่งกลับ (les décisions des commissions du contentieux de l'indemnisation des rapatriés) โดยสภาแห่งรัฐยังคงอำนาจหน้าที่บางประการในฐานะศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เช่น การวินิจฉัยคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และส่งให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์วินิจฉัยใหม่

3.1.3.1 ประเภทคดีที่สามารถอุทธรณ์ได้

การอุทธรณ์เป็นการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลชั้นต้นต่อศาลที่อยู่ในระดับสูงกว่า ซึ่งในกรณีของคดีปกครองอาจเป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือสภาแห่งรัฐ⁵ มาตรา L 811-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง บัญญัติว่า ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลสามารถอุทธรณ์ต่อไปได้ การอุทธรณ์ให้ยื่นต่อศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่บัญญัติไว้ในบรรพ 3 ซึ่งในแง่ของเขตอำนาจเหนือคดีนั้น ตามมาตรา L 321-1 ของบรรพ 3 กำหนดให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีเขตอำนาจเหนือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่ (1) กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และ (2) กรณีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา L 552-1 และมาตรา L 552-2 (ซึ่งได้แก่ การขอให้กำหนดมาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีเกี่ยวกับภาษีอากร) สำหรับเขตอำนาจเหนือพื้นที่ มาตรา R 322-1 กำหนดให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่จะรับอุทธรณ์ได้ต้องมีเขตอำนาจเหนือศาลปกครองชั้นต้นที่ทำคำพิพากษาหรือคณะกรรมการวินิจฉัยค่าเสียหายแก่ชาวฝรั่งเศสโพ้นทะเลโดยพิจารณาจากที่ตั้งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ๆ

3.1.3.2 ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์

การอุทธรณ์นั้นต้องเป็นการอุทธรณ์โดยผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา R 811-1 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองที่ให้คู่ความทุกฝ่ายในคดีหรือคู่ความที่ร้องสอดเข้ามาในคดีหรือคู่ความที่ถูกเรียกเข้ามาในคดี แม้จะมีได้มีการต่อสู้คดีเลยสามารถยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นนั้นได้ อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าคู่ความจะอุทธรณ์คำพิพากษาได้ทุกเรื่อง ในบางกรณี เช่น การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการเตรียมการเลือกตั้ง คำวินิจฉัยนี้ยังไม่อาจอุทธรณ์ได้ จนกว่าจะมีการเลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นการอุทธรณ์ผลการเลือกตั้ง หรือการที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการปฏิเสธไม่ออกหลักฐานการสมัครรับเลือกตั้ง

⁵ เฟ็งอ้าง, น. 229.

ให้แก่ผู้สมัครก็ยังไม่อาจอุทธรณ์ได้ หรือการที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยในเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามมาตรา L 521-1 มาตรา L 521-3 มาตรา L 521-4 มาตรา L 522-3 มาตรา L 551-1 และมาตรา L 551-2 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองที่กฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดและให้ฎีกาได้เลย

นอกจากนี้ ในบางกรณีบุคคลที่มีได้เข้ามาในคดีก็สามารถอุทธรณ์ได้ เช่น การฟ้องคดีเลือกตั้ง เมื่อมีการเพิกถอนหรือแก้ไขผลการเลือกตั้งถือได้ว่ากระทบต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงมีสิทธิอุทธรณ์ด้วย แม้จะมีได้เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีเพิกถอนการเลือกตั้ง หรือการที่จังหวัดฟ้องขอให้เพิกถอนการแก้ไขบัญชีเลือกตั้ง (เป็นอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) นายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถอุทธรณ์คำพิพากษานี้ได้ (อย่างไรก็ดี ที่ปรึกษาสภาแห่งรัฐ CHABANOL เห็นว่า ทั้งสองกรณีนี้ ไม่ใช่การอุทธรณ์ แต่เป็นการโต้แย้งของบุคคลภายนอก (une tierce opposition)

เรื่องที่สามารถยื่นอุทธรณ์ได้นั้นได้แก่เรื่องที่ยังไม่ถือว่าเป็นที่สูงสุดในศาลชั้นต้นซึ่งตามมาตรา R 811-1 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองได้กล่าวถึงคดีบางประเภทที่ถือว่าคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นที่สุด อันได้แก่ตามมาตรา R 222-13 ที่กำหนดให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเด็ยมีอำนาจพิพากษาเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) คดีการประกาศงานก่อสร้างที่ไม่ต้องมีใบอนุญาตก่อสร้าง(มาตรา R 222-13 1°)
- (2) คดีเกี่ยวกับสถานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐและธนาคารแห่งชาติฝรั่งเศสที่ไม่เกี่ยวกับการบรรจุ การดำเนินการทางวินัย และการให้ออกจากงาน (มาตรา R 222-13 2°)
- (3) คดีเกี่ยวกับเงินบำเหน็จบำนาญ เงินช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย การขอข้อมูลจากทางราชการ และการรับราชการทหาร
- (4) คดีการเก็บค่าบริการวิทยุโทรทัศน์ (R 222 – 13 4°)
- (5) คดีภาษีสหภาพแรงงานและภาษีท้องถิ่นอื่น ๆ นอกจากภาษีในการประกอบวิชาชีพ (มาตรา R 222-13 5°)
- (6) คดีความรับผิดชอบของรัฐที่ปฏิเสธการร้องขอให้ดำเนินการบังคับตามคำพิพากษาของศาล (มาตรา R 222-13 6°)
- (7) คดีเรียกร้องค่าเสียหายที่ไม่เกิน 8,000 ยูโร (มาตรา R 222-13 7°)
- (8) คดีโต้แย้งคำวินิจฉัยการขอคืนภาษี (มาตรา R 222-13 8°)
- (9) คดีอาคารที่อาจก่อให้เกิดอันตราย (มาตรา R 222-13 9°)

สำหรับการยื่นอุทธรณ์ และระยะเวลาการอุทธรณ์นั้น มาตรา R 811-13 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครองได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติในเรื่องการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขึ้นต้นตามที่บัญญัติไว้ในบรรพ 4 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์โดยอนุโลม ทั้งนี้เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น อุทธรณ์จึงต้องระบุชื่อและที่อยู่ของผู้อุทธรณ์ ชื่อเท็จจริง ชื่อได้แย้ง และคำขอท้ายฟ้องของผู้อุทธรณ์

การอ้างคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไม่ถือว่าเพียงพอสำหรับการอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ต้องแสดงให้เห็นถึงข้อโต้แย้งที่ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาดังกล่าว พร้อมทั้งเหตุผลที่จะนำมาใช้สนับสนุนข้อโต้แย้ง และคำขอท้ายอุทธรณ์ต้องเป็นไปเพื่อยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงคำพิพากษาของศาลชั้นต้น

การยื่นอุทธรณ์ให้ยื่นต่อสำนักงานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่มีเขตอำนาจหรือสภาแห่งรัฐ ยกเว้นกรณีการอุทธรณ์คำพิพากษาคดีภาษีอากร หรือคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ที่เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ศาลากลางจังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้อุทธรณ์

การยื่นอุทธรณ์ของคุณค่าที่เป็นฝ่ายเอกชนต้องดำเนินการโดยทนายความหรือทนายความประจำสภาแห่งรัฐหรือประจำศาลยุติธรรมสูงสุด มิฉะนั้นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ได้ และจะต้องมีการแนบเอกสารการแจ้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมาด้วย หากมิได้ดำเนินการดังกล่าว ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจเรียกให้ผู้อุทธรณ์มาแก้ไขอุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา R 612-1 และมาตรา R 612-2 ได้ โดยจะต้องแล้วเสร็จก่อนครบระยะเวลาอุทธรณ์ หากไม่มีการดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาดังกล่าว ศาลอาจมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ได้

อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นบางประการที่ไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์โดยทนายความซึ่งได้แก่

(1) การอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในคดีที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนิติบุคคลมาขอให้ออกหมายสั่งให้เพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือในคดีที่เจ้าหน้าที่ของธนาคารชาติฟ้องโต้แย้งการกระทำเกี่ยวกับสถานะส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

(2) คดีเกี่ยวกับความผิดในการจรรยาบรรณตามมาตรา L 774-8

(3) คำร้องขอให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่อยู่ในเขตอำนาจ

(4) มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าไม่จำเป็นต้องมีทนายความในการอุทธรณ์ คู่ความก็อาจดำเนินการได้ด้วยตนเอง หรืออาจมอบหมายให้ทนายความหรือสมาคมที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา L 252-2 แห่งประมวลกฎหมาย ว่าด้วยเกษตรกรรมในชนบท (Code rural) เป็นผู้ดำเนินการแทนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา L 252-5 และตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา R 252-21 ถึงมาตรา R 252-29 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวได้ และคู่ความอาจร้องขอความช่วยเหลือทางกฎหมายได้

สำหรับกรณีที่รัฐเป็นคู่ความ ไม่ว่าจะเป็นผู้อุทธรณ์ เป็นจำเลยในการอุทธรณ์ หรือเป็นผู้ร้องสอดเข้ามาในอุทธรณ์ จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องดำเนินการโดยทนายความ เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น โดยหลักแล้วรัฐมนตรีที่รับผิดชอบจะเป็นผู้ลงนามในอุทธรณ์ คำให้การ และเอกสารอื่น ๆ ที่ทำขึ้นในนามของรัฐ อย่างไรก็ตาม มาตรา R 811-10-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามในคำอุทธรณ์ คำให้การ และเอกสารอื่น ๆ ที่ทำขึ้นในนามของรัฐได้ สำหรับคดีที่เกิดจากการปฏิบัติงานของจังหวัดในเรื่องต่อไปนี้ คือ การเข้ามาและการพำนักของชาวต่างชาติในฝรั่งเศส การส่งกลับชาวต่างประเทศ ความรับผิดชอบของรัฐจากความเสียหายที่เกิดจากการเดินขบวนหรือการชุมนุม การให้เจ้าหน้าที่เทศกิจพกพาอาวุธ กิจกรรมเกี่ยวกับการดูแลรักษาและการขนย้ายเงิน การออกกฎเกี่ยวกับอาวุธ กิจกรรมการเดินทางรับจ้างสาธารณะ การควบคุมการจำหน่ายเครื่องดื่ม และการส่งเข้ารับการรักษาพยาบาล

ผู้อุทธรณ์จะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น หรือระยะเวลาอุทธรณ์ตามที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ในกรณีที่เป็นระยะเวลาตามกฎหมายเฉพาะ แต่ในคำพิพากษาไม่ระบุระยะเวลาดังกล่าวไว้ให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์เป็นสองเดือน สำหรับ Mayotte, Polynésie française, เกาะ Wallis et Futuna และ Nouvelle Calédonie ให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์เป็นสามเดือน สำหรับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้น เนื่องจากมีลักษณะคล้ายคลึงกับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น แต่อย่างไรก็ตาม วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจแบ่งออกได้เป็น 5 ขั้นตอน คือ การขอทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น หลักกฎหมายของวิธีการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ กระบวนการพิจารณา การแสวงหาข้อเท็จจริง การนั่งพิจารณาและการพิพากษา

3.1.3.3 การขอลูกเลิกการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น⁶

โดยที่การอุทธรณ์ไม่เป็นการขอลูกเลิกการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะหรือศาลมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ดังนั้น ถ้าฝ่ายที่ถูกพิพากษาให้ต้องปฏิบัติตามคำขอท้ายฟ้องของอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ยื่นอุทธรณ์ ก็ต้องมีคำร้องขอให้มีการขอลูกเลิกการปฏิบัติตามคำพิพากษาเสียก่อน ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีอำนาจในการสั่งลูกเลิกการปฏิบัติตามคำพิพากษา ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจมีคำสั่งให้ลูกเลิกการบังคับตามคำพิพากษาไว้ก่อน หากเห็นว่าคำร้องของผู้อุทธรณ์มีเหตุผลหนักแน่นที่จะเพิกถอนหรือแก้ไขปรับปรุงคำพิพากษาที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์

(2) การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งให้ชดใช้เงิน โดยบุคคลอื่นที่มีค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจมีคำสั่งให้ลูกเลิกการปฏิบัติตามคำพิพากษา หากเห็นว่าคำร้องของผู้อุทธรณ์มีเหตุอันสมควร และการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น อาจทำให้ผู้อุทธรณ์สูญเสียเงินไปอย่างถาวร ถ้าได้มีการพิพากษาตามคำขอท้ายอุทธรณ์

(3) การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ในกรณีอื่น ๆ หากการปฏิบัติตามคำพิพากษาจะก่อให้เกิดผลที่ไม่อาจแก้ไขได้ และปรากฏว่าคำอุทธรณ์มีเหตุผลที่หนักแน่นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจมีคำสั่งลูกเลิกการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ หากผู้อุทธรณ์มีคำร้องขอ

คำร้องขอลูกเลิกการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต้องยื่นเป็นคำร้องแยกต่างหากจากอุทธรณ์ พร้อมทั้งแนบสำเนาอุทธรณ์มาด้วย มิฉะนั้นศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ และแม้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะมีคำสั่งลูกเลิกการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้วก็ตาม ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจยกเลิกคำสั่งลูกเลิกการนั้นก็ได้ ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีคำสั่งลูกเลิกการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นหรือมีคำสั่งยกเลิกการลูกเลิก ผู้มีส่วนได้เสียอาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อสภาแห่งรัฐได้ภายในระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่รับทราบคำสั่งศาล

3.1.3.4 หลักกฎหมายของวิธีพิจารณาในชั้นอุทธรณ์

การพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายของการพิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต้องพิจารณาสอบสวนเพื่อให้อุทธรณ์อยู่ในสภาพที่พร้อมและรับทราบข้อเท็จจริงทั้งหมดก่อนที่จะมีการพิพากษา ซึ่งเป็นไปตามหลักต้องมีการพิจารณาก่อนการพิพากษาจะมีข้อยกเว้นอยู่บ้างตามที่กำหนดไว้ในมาตรา R 611-8 แห่งประมวล

⁶ เพิ่งอ้าง, น. 238 – 246.

กฎหมายศาลปกครอง (ซึ่งได้แก่กรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงในคำฟ้องว่า ผลคดีเป็นที่แน่นอนแล้ว ศาลอาจมีคำพิพากษาโดยไม่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงได้)

นอกจากนี้แล้ว การพิจารณาในชั้นอุทธรณ์จะต้องเป็นไปตามหลักการพิจารณาคดีที่ต้องเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ เพื่อให้ตุลาการและคู่ความได้ทราบถึงความเป็นมาของคดี แต่ก็มีบางขั้นตอนที่สามารถกระทำด้วยวาจาได้ เช่น การแถลงคดีของตุลาการผู้แถลงคดี การรับฟังพยานด้วยวาจา รวมถึงการแถลงด้วยวาจาของคู่ความ

เนื่องจากการพิจารณาของศาลปกครองฝรั่งเศสเป็นการพิจารณาในระบบไต่สวนศาลจึงเป็นผู้ควบคุมและกำหนดแนวทางการพิจารณา โดยจะมีการแต่งตั้งตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบสำนวนคดีนั้น ๆ ทั้งในส่วนของงานแจ้งการฟ้องคดีให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ได้รับทราบจนถึงวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาก่อนมีคำพิพากษา หลักที่อาจกล่าวได้ว่าสำคัญที่สุดในการพิจารณาคดีปกครองคือหลักการฟังความสองฝ่าย ซึ่งจะเปิดโอกาสให้คู่ความในคดีทั้งสองฝ่ายได้มีโอกาสรับทราบข้อเท็จจริงโดยเท่าเทียมกัน เพื่อที่จะได้มีโอกาสเสนอหรือโต้แย้งต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ศาลจะแจ้งข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้คู่ความทราบเฉพาะกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่ของศาลเท่านั้น นอกเหนือจากนั้นคู่ความมีหน้าที่ต้องร้องขอจากศาลเอง

3.1.3.5 กระบวนการพิจารณาคดี

เมื่อได้รับอุทธรณ์แล้ว ประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นายหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งตุลาการเจ้าของสำนวนอาจร้องขอถอนตัวจากคดีได้หรืออาจถูกสั่งให้ถอนตัวจากคดี โดยประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้ (ด้วยหลักเกณฑ์เดียวกับการคัดค้านตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น)

หน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์คือต้องกำหนดระยะเวลาให้คู่ความแต่ละฝ่ายในชั้นอุทธรณ์จัดทำบันทึกเอกสารหรือพยานหลักฐานต่าง ๆ โดยอาจพิจารณาเรียกผู้ใดผู้หนึ่งเข้ามาในกระบวนการพิจารณา รวมทั้งกำหนดวันเสร็จสิ้นการพิจารณาจัดทำบันทึกสรุปสำนวนและยกวางคำพิพากษา จะมีแตกต่างกันไปบ้าง คือ

(1) การแต่งตั้งและบทบาทของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ กล่าวคือ ประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะเป็นผู้จ่ายสำนวนไปให้แก่องค์คณะต่าง ๆ และแต่งตั้งตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งตุลาการเจ้าของสำนวนที่ได้รับการแต่งตั้งจะต้องรับผิดชอบเรื่องนั้นไปตลอด เว้นแต่จะร้องขอต่อประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะมีคำสั่งมอบให้ผู้อื่นดำเนินการต่อไป

ตุลาการเจ้าของสำนวนจะทำงานภายใต้บังคับบัญชาของตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ โดยจะทำหน้าที่เป็นผู้ส่งคำอุทธรณ์ให้แก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง ตลอดจนกำหนดระยะเวลาการยื่นคำให้การแก้อุทธรณ์ และกำหนดให้คู่ความส่งเอกสารอื่น ๆ ที่จะประโยชน์ในการพิจารณาพิพากษาคดี เพื่อให้เป็นไปตามกระบวนการฟังความสองฝ่าย (la procédure contradictoire)

(2) การประชุมเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง หากองค์คณะเห็นสมควรอาจกำหนดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงก่อนที่จะส่งสำนวนให้ตุลาการผู้แถลงคดีได้ ในที่ประชุมนี้จะประกอบด้วยองค์คณะพิจารณา ซึ่งได้แก่ ตุลาการหัวหน้าคณะ ตุลาการเจ้าของสำนวน และตุลาการอื่นอีกหนึ่งคน รวมทั้งตุลาการผู้แถลงคดี

สำหรับประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ นอกจากจะมีหน้าที่ในการจ่ายสำนวนและมีคำสั่งอื่น ๆ ในระหว่างการพิจารณาที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา R 222-1 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ดังนี้

- (1) การมีคำสั่งว่าผู้อุทธรณ์ทิ้งอุทธรณ์
- (2) การมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจไว้พิจารณา
- (3) การมีคำสั่งยกฟ้องด้วยเหตุอุทธรณ์ไม่มีมูล
- (4) การมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ด้วยเหตุไม่ได้ยื่นโดยทนาย ไม่ยื่นคำพิพากษาที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ หรือเหตุอื่น ๆ ที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ในกระบวนการพิจารณา
- (5) การพิจารณามีคำสั่งเฉพาะประเด็นการชดเชยค่าฤชาธรรมเนียมนิยมตามมาตรา L 761-1 หรือประเด็นค่าธรรมเนียมศาล
- (6) การพิจารณาคดีสืบเนื่องที่มีข้อเท็จจริงและประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับคดีที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยไปแล้ว

นอกเหนือไปจากนี้ ประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และประธานองค์คณะในการทำคำพิพากษายังมีอำนาจหน้าที่ในการยกคำร้องขอทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษา และคำร้องคัดค้านคำสั่งตามที่กล่าวใน (1) ถึง (6)

3.1.3.6 วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นอุทธรณ์

คดีปกครองเป็นการพิจารณาในระบบไต่สวน ศาลมีหน้าที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้มาประกอบการพิจารณา ศาลจึงมีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็เช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้น วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงอาจจะเป็น

(1) การให้คู่ความส่งเอกสารเพิ่มเติม ศาลมีอำนาจสั่งให้คู่ความส่งเอกสารต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การพิจารณาอุทธรณ์มายังศาลภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

(2) การตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารราชการ ตามมาตรา R 626-1 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ได้บัญญัติให้องค์คณะหรือตุลาการหัวหน้าคณะอาจมอบหมายให้ตุลาการคนใดคนหนึ่งในองค์คณะ (ในทางปฏิบัติจะมอบหมายให้ตุลาการเจ้าของสำนวน) ดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยวิธีการใด ๆ นอกเหนือจากการตั้งผู้เชี่ยวชาญ การเดินเผชิญสืบ การไต่สวน และการพิสูจน์ลายมือชื่อได้ ดังนี้ จึงอาจมีการตรวจสอบการมีอยู่จริงและสาระของคำสั่งทางปกครอง การลงนามร่วมในรัฐกฤษฎีกา การตรวจสอบความถูกต้องของการแก้ไขกฎหมายหรือกฎ เป็นต้น

(3) การเดินเผชิญสืบ เป็นการตรวจสอบสถานที่ ซึ่งตุลาการที่ไปเดินเผชิญสืบยังมีอำนาจในการรับฟังข้อมูลจากบุคคลในสถานที่นั้น หรือให้บุคคลในสถานที่อื่นดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นประโยชน์แก่การแสวงหาข้อเท็จจริง ในการเดินเผชิญสืบต้องแจ้งให้คู่ความทราบถึงวันเวลาเป็นการล่วงหน้า พร้อมทั้งจัดให้มีการทำบันทึกไว้เป็นหลักฐานด้วย

(4) การไต่สวน อาจเกิดจากการร้องขอของคู่ความหรือองค์คณะเห็นสมควรว่าการไต่สวนจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา โดยคำสั่งไต่สวนต้องระบุข้อเท็จจริงที่ต้องการไต่สวนวันเวลาของการไต่สวน และวิธีการว่าจะไต่สวนต่อหน้าองค์คณะพิพากษาหรือองค์คณะพิจารณาหรือจะมอบหมายให้ตุลาการคนใดคนหนึ่งออกไปทำการไต่สวนนอกศาลในรายละเอียดจะเป็นเช่นเดียวกับการไต่สวนในศาลปกครองชั้นต้น

(5) การสอบปากคำ เป็นแนวปฏิบัติของศาลที่ตุลาการหัวหน้าคณะจะถามคู่ความในการรับฟังข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

(6) การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงทางเทคนิค เป็นอำนาจทั่วไปของศาล โดยไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด

(7) การตรวจสอบลายมือชื่อจะใช้ในกรณีสงสัยว่าเอกสารต่าง ๆ ที่คู่ความเสนอต่อศาลเป็นเอกสารที่ถูกต้องหรือไม่ โดยศาลจะแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบลายมือชื่อ

(8) การตั้งผู้เชี่ยวชาญ จะเป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงบางประการโดยผู้เชี่ยวชาญก่อนที่จะมีคำพิพากษา การตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญอาจจะกระทำโดยการร้องขอของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย หรือโดยศาลเห็นสมควร เป็นดุลพินิจของศาลที่จะตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญหรือไม่ก็ได้ ซึ่งรายละเอียดจะเป็นไปในแนวทางเดียวกับการตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญในศาลปกครองชั้นต้น

หลังจากได้แสวงหาข้อเท็จจริงครบถ้วนแล้ว ประธานองค์คณะพิพากษาจะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง (ซึ่งคำสั่งที่ว่านี้ไม่จำเป็นต้องมีการให้เหตุผลและไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งได้) และแจ้งการสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงไปยังคู่ความทุกฝ่ายโดยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ตอบรับภายในระยะเวลาสิบห้าวันก่อนวันที่กำหนดให้สิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ในกรณีที่มีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงจะถือว่าสิ้นสุดลงภายในระยะเวลาสามวันก่อนวันที่กำหนดวันนั่งพิจารณา ซึ่งระยะเวลานี้อาจลดลงเหลือสองวันได้ ถ้าประธานองค์คณะพิพากษาเห็นว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน การแสวงหาข้อเท็จจริงจะถือว่าสิ้นสุดลงเมื่อคู่ความหรือผู้รับมอบอำนาจจากคู่ความได้แถลงข้อสังเกตด้วยวาจา หรือคู่ความไม่มาหรือไม่ปรากฏตัว เมื่อมีการเรียกเข้านั่งพิจารณา

การที่คู่ความได้ยื่นเอกสารต่าง ๆ หลังจากสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว จะไม่มีการส่งให้กับคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง และจะไม่ได้รับการพิจารณาจากศาล แต่ถ้าคู่ความได้ยื่นเอกสารต่าง ๆ ก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ก็ต่อเมื่อมีการสั่งแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ประธานองค์คณะพิพากษาจะเป็นผู้มีคำสั่งให้เปิดการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยกระทำในรูปแบบเดียวกับคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง การแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอาจกระทำได้โดยคำพิพากษาหรือโดยมาตรการสืบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เอกสารต่าง ๆ ที่ได้รับในช่วงเวลานั้นจะส่งให้แก่คู่ความทุกฝ่าย

3.1.3.7 การนั่งพิจารณาและการพิพากษา

เมื่อได้มีการกำหนดการนั่งพิจารณาแล้ว คู่กรณีทุกฝ่ายจะได้รับการแจ้งเตือนถึงวันนั่งพิจารณาคือเวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วันก่อนวันนั่งพิจารณา แต่ถ้ามีกรณีจำเป็นเร่งด่วนระยะเวลาดังกล่าวอาจลดลงเหลือเพียงสองวัน ทั้งนี้ ต้องมีคำสั่งอย่างชัดแจ้งขององค์คณะพิพากษา ในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้นจะเป็นหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดีที่จะเตรียมเสนอความเห็นและการดำเนินการนั่งพิจารณาจะอยู่ภายใต้การควบคุมของประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

บุคคลที่เข้าฟังการพิจารณาต้องอยู่ในความสงบเรียบร้อย และต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะแถลงได้ กรณีที่มีผู้ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในการนั่งพิจารณา ประธานองค์คณะพิพากษาอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นออกจากการนั่งพิจารณาได้

ในการดำเนินการนั่งพิจารณาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้น เมื่อได้รายงานข้อเท็จจริงในคดี โดยตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว คู่ความหรือทนายความอาจแถลงด้วยวาจา

ต่อศาล นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจแถลงข้ออธิบายได้ หลังจากนั้น ตุลาการผู้แถลงคดี จะแถลงสรุปความเห็น และศาลก็จะพิจารณาลงมติทำคำพิพากษา

ในการทำคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ อาจดำเนินการโดยที่ประชุมใหญ่ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์หรือองค์คณะในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็ได้ โดยกรณีที่เป็นอย่างคณะ มาตรา R 222-26 แห่งประมวลกฎหมายศาลปกครอง ได้กำหนดให้ตุลาการหัวหน้าคณะทำหน้าที่ ประธานองค์คณะพิพากษา ซึ่งประกอบด้วย ตุลาการคนหนึ่งในองค์คณะและตุลาการเจ้าของสำนวน แต่ถ้าเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยาก ตุลาการหัวหน้าคณะอาจเสนอให้ประธานศาลปกครอง ชั้นอุทธรณ์แต่งตั้งตุลาการเพิ่มอีกสองท่านด้วยกัน คือ ตุลาการอีกคนหนึ่งในองค์คณะและตุลาการ จากองค์คณะอื่นที่มิใช่ตุลาการหัวหน้าคณะ นอกจากนี้ ประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ยังสามารถเข้าไปทำหน้าที่ประธานองค์คณะในการทำคำพิพากษาได้ โดยตุลาการหัวหน้าคณะ จะไปทำหน้าที่ตุลาการในองค์คณะ

องค์คณะพิพากษาหรือประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ อาจเสนอเรื่องให้ ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นผู้พิพากษาคดีแทนได้ โดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครอง ชั้นอุทธรณ์จะประกอบด้วย ประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม (กรณีที่มีอาจทำหน้าที่ได้ ให้ตุลาการหัวหน้าคณะที่มีอาวุโสสูงสุดทำหน้าที่แทน) ตุลาการหัวหน้าคณะ ในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ทุกคน ตุลาการเจ้าของสำนวน และในกรณีจำเป็นอาจแต่งตั้งตุลาการอื่น ที่เทียบเท่าตุลาการหัวหน้าคณะเข้ามาทำหน้าที่เป็นองค์คณะได้

ในคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะมีสาระเป็นอย่างไรนั้น จะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับว่าคู่ความฝ่ายใดเป็นผู้อุทธรณ์ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(1) กรณีโจทก์เป็นผู้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่มีได้พิพากษาให้ เป็นไปตามคำขอท้ายฟ้องหรือพิพากษาให้เพียงบางส่วน คำพิพากษาจะเป็นไปได้ 3 แนวทาง คือ

(ก) คำพิพากษาจะเป็นการแก้ไขปรับปรุงคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน โดยอาจเพิกถอนคำพิพากษานั้น

(ข) คำพิพากษาจะเป็นการยกอุทธรณ์ เพราะการให้เหตุผลและการพิพากษตาม คำขอท้ายฟ้องชอบแล้ว ผู้อุทธรณ์ไม่อาจหาเหตุผลมาหักล้างคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจจะให้เหตุผลเดียวกับศาลปกครองชั้นต้นได้

(ค) คำพิพากษาจะเป็นการยกอุทธรณ์ โดยมีการแก้ไขปรับปรุงการให้เหตุผลของ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

(2) กรณีจำเลยเป็นผู้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น คำพิพากษาจะเป็นไปได้ 2 แนวทาง คือ

(ก) หากการให้เหตุผลและการพิพากษาตามคำขอท้ายฟ้องเป็นไปอย่างถูกต้อง คำพิพากษาจะเป็นการยกอุทธรณ์ เพราะผู้อุทธรณ์ไม่อาจหาเหตุผลมาหักล้างคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้

(ข) หากการให้เหตุผลยังเป็นที่น่าสงสัยก็อาจแก้ไขปรับปรุงการให้เหตุผลโดยจะพิจารณาจากข้อโต้แย้งอื่น ๆ ที่ยกขึ้นในการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น และข้อโต้แย้งที่ยกขึ้นในอุทธรณ์ รวมถึงข้อโต้แย้งอื่น ๆ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาก่อนมีคำพิพากษาในสถานการณ์เช่นนี้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะมีแนวทาง คือ

(ข.1) หากข้อโต้แย้งของโจทก์ในการพิจารณาชั้นต้น ไม่มีเหตุผลที่จะพิจารณาให้ตามคำขอท้ายฟ้อง ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะพิจารณาโดยถือว่าผู้อุทธรณ์ขอให้ยกเลิกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและจะพิพากษายกเลิกคำพิพากษานั้น

(ข.2) หากข้อโต้แย้งข้อใดข้อหนึ่งของโจทก์ในการพิจารณาชั้นต้นมีเหตุผล ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะพิจารณาเฉพาะข้อที่มีความผิดพลาดและให้เหตุผลเพิ่มเติม โดยจะพิจารณายกอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์

มีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการพิพากษาในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ กล่าวคือ

(1) ถ้าฝ่ายที่แพ้คดีในศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้อุทธรณ์ จะมีหลักว่า ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่อาจจะมีคำพิพากษาที่เป็นผลร้ายมากขึ้นกับผู้อุทธรณ์ (*ultra petita*) เช่น ไม่อาจจะพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้นได้ แม้ว่าคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนต่ำกว่าความเป็นจริง หรือในคดีจรรยาไม่อาจกำหนดค่าปรับมากขึ้น แม้ว่าคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจะกำหนดค่าปรับไว้ต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำตามกฎหมาย หรือในคดีวินัยก็เช่นกันไม่อาจพิพากษาให้สถานการณของผู้อุทธรณ์ต้องเลวร้ายลงไป

(2) ในฐานะศาลอุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีหน้าที่ต้องพิจารณาคดีพิพากษาด้วยตนเอง โดยต้องพิจารณาถึงทุกปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงในคดีพิพากษาหลังจากที่ได้กำหนดแนวทางการพิจารณาที่ได้กำหนดไว้

เมื่อได้ลงมติพิพากษาและอ่านคำพิพากษาโดยเปิดเผยแล้ว บทบัญญัติในประมวลกฎหมายศาลปกครองยังได้กำหนดไว้ในคำพิพากษาต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) คำพิพากษาต้องระบุว่าการพิจารณาเป็นไปโดยเปิดเผย ลงวันที่นั่งพิจารณา และวันที่อ่านคำพิพากษา นอกจากนี้ ยังต้องมีชื่อของคู่ความหรือผู้รับมอบอำนาจ คำฟ้อง

ผู้แถลงคดี คำขอทำยฟ้อง และการให้เหตุผล กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ชื่อตุลาการเจ้าของสำนวน ชื่อตุลาการผู้แถลงคดี

(2) คำพิพากษาต้องกระทำในนามของประชาชนฝรั่งเศส และระบุชื่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่ทำคำพิพากษาและเลขที่องค์คณะ

(3) คำพิพากษาดับต้นฉบับต้องมีการลงนามของประธานองค์คณะพิพากษา ตุลาการเจ้าของสำนวนและเจ้าหน้าที่ธุรการในการพิจารณาพิพากษา ถ้าประธานองค์คณะพิพากษาเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนก็ให้ตุลาการในองค์คณะที่มีอาวุโสสูงสุดเป็นผู้ลงนามเพิ่มอีกนายหนึ่ง

(4) คำพิพากษาจะเก็บรักษาไว้ที่ฝ่ายธุรการของศาล รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาทั้งหมด สำหรับเอกสารที่เป็นของคู่ความก็ให้คืนแก่คู่ความไปหากมีการร้องขอ เว้นแต่ประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะมีคำสั่งให้เก็บรักษาเอกสารบางฉบับไว้กับคำพิพากษา และกรณีที่จะมีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองอื่น ๆ ก็ให้ส่งเอกสารเหล่านั้นคืนแก่ศาลปกครองเจ้าของเรื่องไป

หลังจากนั้นจะได้มีการแจ้งและส่งสำเนาคำพิพากษาไปให้คู่ความทราบถึงผลของคำพิพากษาและหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยการส่งคำพิพากษาจะลงนามและส่งโดยหัวหน้าฝ่ายธุรการของศาล และต้องส่งให้แก่คู่ความทุกฝ่ายในวันเดียวกันโดยส่งทางไปรษณีย์ตอบรับการแจ้งคำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต้องระบุด้วยว่า จะต้องใช้สำเนาคำพิพากษาในกรณีนี้ ประสงค์จะฎีกาต่อไป และต้องระบุว่ากรณีฎีกาต่อสภาแห่งรัฐ ต้องกระทำโดยทนายความประจำสภาแห่งรัฐหรือศาลยุติธรรมสูงสุดเท่านั้น

นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้ส่งสำเนาคำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ให้ประธานศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ทราบด้วย และในบางกรณี กล่าวคือ (1) ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐก็ให้แจ้งและส่งสำเนาคำพิพากษาไปให้แก่รัฐมนตรีที่กำกับดูแลหน่วยงานที่เป็นคู่ความในคดี และผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในคดีด้วย (2) ถ้าเป็นการเพิกถอนคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในเรื่องการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย เกี่ยวกับการอนุญาตก่อสร้างหรือการรักษาความสงบเรียบร้อย ก็ให้แจ้งและส่งสำเนาคำพิพากษาไปให้พนักงานอัยการประจำศาลยุติธรรมชั้นต้นที่มีเขตอำนาจด้วย และ (3) ถ้าเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีคำสั่งทุเลาการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ส่งจ่ายเงินจากงบประมาณรายจ่าย ให้แจ้งและส่งสำเนาคำพิพากษาไปให้คลังจังหวัดที่รับผิดชอบทราบด้วย

3.1.4 วิธีพิจารณาคดีปกครองของสภาแห่งรัฐในกรณีที่มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสเป็นองค์กรที่นอกจากทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาด้านกฎหมายให้แก่รัฐบาลแล้วยังทำหน้าที่ในฐานะศาลปกครองทางด้านคดีปกครอง โดยการทำหน้าที่เป็นทั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองสูงสุด ซึ่งการทำหน้าที่เป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของสภาแห่งรัฐจะแบ่งออกเป็นสองกรณี คือ กรณีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐ และกรณีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ ซึ่งจะมีวิธีพิจารณาคดีในชั้นอุทธรณ์ของแต่ละชั้นศาล ดังนี้

3.1.4.1 กรณีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐ

โดยที่อำนาจของสภาแห่งรัฐในชั้นอุทธรณ์นั้น นับแต่มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1987 การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ได้กำหนดให้มีการอุทธรณ์แบบข้ามชั้นศาลหรือการอุทธรณ์แบบก้าวกระโดด กล่าวคือ เป็นการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐโดยตรงซึ่งไม่ผ่านการพิจารณาจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อน แต่การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐไม่สามารถอุทธรณ์ได้โดยทั่วไป การอุทธรณ์ดังกล่าวสามารถกระทำได้เฉพาะคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งมิได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ใด ได้แก่

(1) คดีที่มีการอุทธรณ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ระดับเทศบาล และระดับสภาจังหวัด ซึ่งได้มีการวินิจฉัยโดยศาลปกครองชั้นต้น กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐโดยตรงไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อน โดยในกรณีนี้สภาแห่งรัฐทำหน้าที่เป็นศาลชั้นอุทธรณ์

(2) คดีที่มีการอุทธรณ์เกี่ยวกับความเกี่ยวข้องกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่มีสภาพเป็นกฎซึ่งออกโดยผู้มีอำนาจในหน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรกระจายอำนาจอื่น ๆ

(3) คดีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้น

ส่วนหลักเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองนั้น ได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจรัฐกำหนด ลงวันที่ 4 พฤษภาคม ค.ศ. 2000 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจรัฐบัญญัติ

ลงวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณา คดีปกครอง โดยสภาแห่งรัฐมีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ใช้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการ ดำเนินกระบวนการพิจารณานั้น ได้แก่ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเคารพหลักฟังความทั้งสองฝ่าย ในกระบวนการพิจารณา (le respect du caractère contradictoire de la procédure) ลักษณะของ กระบวนการที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งและแสดงเอกสารพยานหลักฐาน โดยศาลไม่สามารถ นำเอาหลักฐานหรือเอกสารใดมาพิจารณาเพื่อใช้ในการตัดสินคดี หากยังไม่ได้เปิดโอกาสให้คู่กรณี ฝ่ายตรงข้ามโต้แย้งเอกสารหรือพยานหลักฐานนั้นเสียก่อน ดังนั้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จึงไม่ สามารถที่จะตัดสินปัญหาข้อพิพาทในคดีโดยพิจารณาจากคำคู่ความ เอกสารและหลักฐาน ซึ่งยังไม่ เปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายได้ขอตรวจดูหรือโต้แย้งคัดค้าน⁷ หรือในคดีที่ศาลปกครองสูงสุด ยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่นำเอกสารซึ่งยื่นภายหลังกำหนดวันสิ้นสุด การแสวงหาข้อเท็จจริงมาประกอบการวินิจฉัยคดี โดยที่ไม่มีการขยายระยะเวลาวันสิ้นสุด การแสวงหาข้อเท็จจริง และไม่ได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายได้ตรวจดูหรือโต้แย้งเอกสารนั้น⁸ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์คณะพิจารณาพิพากษา (la composition des juridictions) ซึ่งเป็น หลักเกณฑ์ที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ศาลจึงสามารถหยิบยกขึ้นวินิจฉัยได้เอง และหลักเกณฑ์ในการตรวจคำฟ้องซึ่งศาลไม่สามารถหยิบยกประเด็นนอกเหนือจากที่คู่กรณี เสนอมาในคำฟ้องขึ้นมาพิจารณาได้ เว้นแต่ประเด็นนั้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เป็นต้น สำหรับเงื่อนไขในการยื่นอุทธรณ์ส่วนใหญ่ก็เช่นเดียวกับการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครอง ชั้นอุทธรณ์ กล่าวคือ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ได้แก่คู่กรณีในศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่เห็นด้วยกับ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และต้องยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลา สองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะเรื่องบัญญัติ เป็นอย่างอื่น โดยผู้อุทธรณ์ต้องแต่งตั้งทนายความเป็นตัวแทนในการดำเนินคดีในชั้นอุทธรณ์ เว้นแต่ในคดีบางประเภทที่ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งทนายเป็นตัวแทน ได้แก่ คดีที่ฟ้องขอให้ศาลปกครอง ชั้นต้นเพิกถอนนิติกรรมที่เกินอำนาจ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นต้น และหากผู้อุทธรณ์ ไม่อาจหาทนายความมาเป็นตัวแทนได้ ก็มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลจัดหาทนายความให้ได้ ส่วนการอุทธรณ์ ในคดีที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่กรณีไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งทนายความเป็นตัวแทนในการอุทธรณ์ก็ได้

⁷ CE, 9 décembre 1998, *Mme Gindraud Durieux*, n° 164660

⁸ CE, 10 janvier 2000, *Mlle Fremiot*, n° 197886

3.1.4.2 กรณีการยื่นฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ

การอุทธรณ์หรือฎีกาต่อสภาแห่งรัฐเป็นกระบวนการฟ้องร้องเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ เพื่อให้สภาแห่งรัฐได้เข้ามาควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายตามเงื่อนไขภายนอก ได้แก่ การควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับหลักว่าด้วยเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดี หลักว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาคดีจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีคำพิพากษา การให้เหตุผลในคำพิพากษาจะต้องถูกต้อง ตรงประเด็น และสมบูรณ์เพียงพอที่สภาแห่งรัฐจะสามารถตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาดังกล่าวได้ ส่วนเงื่อนไขภายใน ได้แก่ การควบคุมตรวจสอบความถูกต้องของการตีความ การปรับใช้กฎหมาย ซึ่งการตรวจสอบกรณีนี้รวมถึงการพิจารณาข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ในศาลล่างมีความชัดเจนแน่นอนเพียงพอที่จะวินิจฉัยคดีได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม หลักการที่ถือว่าศาลล่างเป็นผู้รับผิดชอบประเด็นข้อเท็จจริงก็ยังคงต้องได้รับการเคารพ ดังนั้น การฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐมีข้อจำกัดการใช้สิทธิ คือ ผู้ที่มีสิทธิฎีกาอาจฎีกาได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น การฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงไม่อาจกระทำได้ แต่อย่างไรก็ตาม การยกข้อเท็จจริงมากล่าวอ้างในชั้นฎีกาอาจกระทำได้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือประโยชน์ของสาธารณะและความบกพร่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลล่าง และมีอำนาจพิจารณาคดีที่ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลชั้นฎีกาพิเศษอื่น โดยสภาแห่งรัฐจะตรวจสอบเกี่ยวกับความถูกต้องของรูปแบบหรือความชอบด้วยกฎหมายภายนอกของคำพิพากษาหรือคำสั่ง เช่น การวินิจฉัยคดีโดยศาลที่ไม่มีอำนาจหรือการดำเนินการที่ผิดรูปแบบหรือขั้นตอนและวิธีการสำหรับความชอบด้วยกฎหมายภายในนั้น สภาแห่งรัฐจะไม่ตรวจสอบกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ออกโดยบิดเบือนการใช้อำนาจ (le détournement de pouvoir) แต่จะตรวจสอบในเรื่องของความผิดพลาดในข้อกฎหมาย (l'erreur de droit) รวมถึงการประเมินคุณค่าของเหตุผลในข้อเท็จจริง (l'appréciation des motifs de fait) เพื่อจะตรวจสอบความถูกต้องของ

ข้อเท็จจริง (l'exactitude matérielle de fait) และการให้คุณค่าทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง (la qualification juridique de fait)⁹

สำหรับหลักเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีนั้นยังคงมีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือหลักในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอื่น ๆ เช่นเดียวกับการพิจารณาคดีในฐานะที่เป็นศาลชั้นอุทธรณ์ แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ สภาแห่งรัฐจะวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีเฉพาะในกรณีที่เป็นไปได้และภายในระยะเวลาที่เหมาะสมเท่านั้น สำหรับกรณีที่ย้อนสำนวนจะเป็นกรณีที่ต้องให้ผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีหรือเป็นกรณีที่คำสั่งหรือคำวินิจฉัยในชั้นฎีกานำมาสู่ประเด็นพิพาทซึ่งไม่จำเป็นต้องให้คู่กรณีโต้แย้งกัน ซึ่งอาจสังเกตได้ว่าแม้ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้สภาแห่งรัฐย้อนสำนวนกลับไปให้ศาลล่างวินิจฉัย สภาแห่งรัฐอาจไม่ย้อนสำนวนแต่วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีไปได้เลย¹⁰

นับแต่มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมื่อปี ค.ศ. 1987 บทบาทหน้าที่ทางศาลของสภาแห่งรัฐได้ปรับเปลี่ยนไป โดยการส่งผ่านอำนาจการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายบางส่วนไปยังศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ แต่ถึงกระนั้นก็ตาม แม้มีการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในภูมิภาคต่างๆ เพิ่มขึ้น แต่อำนาจและบทบาทของสภาแห่งรัฐในชั้นฎีกาก็เพิ่มมากขึ้นเช่นเดียวกัน เนื่องจากสภาแห่งรัฐมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยเช่นกัน

3.1.4.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของสภาแห่งรัฐในกรณีที่มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของสภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นศาลชั้นอุทธรณ์ทั้งในกรณีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐ และกรณีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐมีข้อพิจารณาบางประการที่สำคัญคือ

(1) การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐ และการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ ต้องแต่งตั้งทนายความ

⁹ Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Cours de droit administratif : Cours, Themes de reflexion, Commentaires d'arrêts avec corrigé*, MONTCHRESTIEN, 8 édition, 2003, p.685-686

¹⁰ CE, 10 janvier 2000, *Potin*, n°189215

เป็นตัวแทนในการดำเนินคดีในการอุทธรณ์ เว้นแต่คดีประเภทที่ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งทนายความเป็นตัวแทน ได้แก่ คดีที่ฟ้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนนิติกรรมที่เกินอำนาจ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นต้น และหากผู้อุทธรณ์ไม่อาจหาทนายความมาเป็นตัวแทนได้ ก็มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลจัดหาทนายความให้ได้ ส่วนการอุทธรณ์ในคดีที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่กรณีไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งทนายความเป็นตัวแทนในการอุทธรณ์ก็ได้

(2) การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อสภาแห่งรัฐนั้นไม่สามารถอุทธรณ์ได้โดยทั่วไป แต่จะกระทำได้เฉพาะคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐโดยตรงซึ่งมีได้ อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ใด

(3) การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐมีข้อจำกัดการใช้สิทธิ คือ สามารถอุทธรณ์ได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น เว้นแต่กรณีที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือประโยชน์ของสาธารณะ และความบกพร่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลล่าง

3.2 วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

3.2.1 คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี¹¹

ลักษณะข้อพิพาทที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 40 VwGo ได้แก่

- (1) ข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชน
 - (2) ข้อพิพาทนั้นจะต้องไม่ใช่ข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ
 - (3) ข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนนั้นมิได้กำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นประเภทคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
- ได้แก่คดีดังต่อไปนี้

- (1) คดีที่ฟ้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครอง (Anfechtungsklage)
- (2) คดีที่ฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครอง (Verpflichtungsklage)

¹¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, “เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน”, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 29 ฉบับที่ 2, (มิถุนายน 2542), น. 282 – 284.

- (3) คดีที่ฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (Leistungsklage)
- (4) คดีที่ฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage)
- (5) คำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (Antrag auf Normenkontrolle)

3.2.2 ลักษณะสำคัญของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี

กระบวนการวิธีพิจารณาคดีต่อศาลปกครองอยู่ภายใต้หลักประกันตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยความคุ้มครองสิทธิทางศาลด้วยความมีประสิทธิภาพ และอยู่บนหลักการพื้นฐานบางประการดังต่อไปนี้

(1) ระบบวิธีพิจารณาความของศาลปกครองจะใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial Procedure) ซึ่งมีลักษณะตรงข้ามกับวิธีพิจารณาความระบบกล่าวหา (Adversarial Procedure) ในศาลแพ่งที่คู่ความต้องนำเสนอข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานต่อศาล ศาลปกครองเยอรมนีจะต้องทำหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยไม่ถูกจำกัดอยู่แต่เฉพาะพยานหลักฐานที่คู่กรณียื่นหรือเสนอต่อศาล นอกจากนี้ ศาลอาจจะยกประเด็นข้อกฎหมายซึ่งคู่กรณีไม่ได้อ้างถึงแต่เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท (Dispose of the action) ได้

(2) กระบวนการวิธีพิจารณาคดีขึ้นอยู่กับคู่กรณี ผู้ฟ้องคดีปกครองมีสิทธิถอนคำฟ้องได้ตลอดเวลา แต่อย่างไรก็ตาม ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลว่าศาลจะอนุญาตให้ถอนคำฟ้องได้หรือไม่ นอกจากนี้ กระบวนการพิจารณาสามารถสิ้นสุดลงได้โดยความตกลงของคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีต้องส่งเสริมสนับสนุนให้มีการประนีประนอมในทุกขั้นตอนของกระบวนการพิจารณา นอกจากนี้ ศาลจะพิจารณาตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีเท่านั้นและไม่ดำเนินการนอกเหนือจากคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีในการตัดสินคดี

(3) กระบวนการนั่งพิจารณาคดีเป็นแบบแถลงด้วยวาจาโดยตรงและกระทำโดยเปิดเผย โดยปกติศาลต้องนั่งพิจารณาคดีโดยการแถลงด้วยวาจา ทั้งนี้ ศาลอาจพิจารณาเห็นควรให้ใช้วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา (interim relief) ตามคำขอได้ ในระหว่างการพิจารณาคดี คู่กรณีมีโอกาสอย่างเต็มที่ในการนำเสนอ และชี้แจงประเด็นข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงต่อองค์คณะ ในช่วงของกระบวนการพิจารณาคดีด้วยวาจา หลักฐานทุกอย่างจะถูกนำมาแสดงหรืออย่างน้อยก็ถูกนำมาพิจารณาใหม่ ถูกบันทึกและถูกนำมาชี้แจง เพราะคำพิพากษาของศาลต้องอาศัยข้อเท็จจริงและหลักฐานดังกล่าว ซึ่งคู่กรณีมีโอกาสได้นำเสนอสิ่งที่ตนคิด ตามหลักการทั่วไป

การพิจารณาคดีโดยหลักแล้วจะกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน แต่ก็มีข้อยกเว้นบางกรณี เช่น หากการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบเปิดเผยจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือส่วนได้เสียของคู่กรณี ศาลก็จะมีสิทธิพิจารณาโดยไม่เปิดเผยก็ได้

(4) กระบวนการวิธีพิจารณาคดีอาศัยหลักความเป็นอิสระของศาลในการพิจารณาพยานหลักฐานและพิจารณาพิพากษาคดีโดยไม่มีกฎข้อบังคับตามกฎหมายที่ให้หลักฐานประเภทหนึ่งเหนือกว่าหลักฐานอีกประเภทหนึ่ง

การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ไม่มีรูปแบบการฟ้องคดีระบุไว้ชัดเจน บุคคลสามารถยื่นฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง แต่การยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองแห่งสหพันธ์ คู่กรณีจำเป็นต้องให้ทนายความหรือศาสตราจารย์ด้านกฎหมายของมหาวิทยาลัยกระทำการแทน ส่วนกรณีหน่วยงานของรัฐอาจให้พนักงานหรือข้าราชการซึ่งผ่านการสอบกฎหมาย 2 ระดับ กระทำการแทนได้ โดยการยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาต้องได้รับอนุญาตจากศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อน และจะต้องอุทธรณ์หรือฎีกาภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับจากมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เนื้อหาสาระของคำฟ้องต้องมีรายการที่จำเป็น ได้แก่ รายละเอียดเกี่ยวกับคู่กรณี สาระสำคัญของข้อพิพาท และลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีหรือทนายความ

ศาลจะตรวจคำฟ้องว่าสามารถรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ โดยพิจารณาจากเงื่อนไขคือ คดีพิพาทนั้นต้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครองและต้องยื่นฟ้องคดีนั้นต่อศาลที่มีเขตอำนาจ ผู้ฟ้องคดีต้องมีคุณสมบัติหรือความสามารถที่จะดำเนินการฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของฝ่ายปกครองแล้วเสียก่อน (exhaustion of administrative remedies) ซึ่งคดีส่วนใหญ่กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการก่อนเข้าสู่กระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง (a special pre-judicial administrative procedure) อันได้แก่ การโต้แย้งคัดค้าน (objection) หรือการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง โดยตามบทบัญญัติมาตรา 68 วรรคสอง VwGo กำหนดให้ต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน กรณีที่ได้ยื่นคำขอให้ออกคำสั่งทางปกครองแล้วมีการปฏิเสธไม่ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง มาตรา 70 VwGo กำหนดให้อุทธรณ์ภายในหนึ่งเดือนเช่นเดียวกัน

การดำเนินการของศาลปกครองแห่งสหพันธ์นั้น กำหนดว่าให้คู่กรณีได้รับแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 4 สัปดาห์ และกรณีเป็นการดำเนินการของศาลปกครองชั้นต้นจะต้องแจ้งล่วงหน้า 2 สัปดาห์ ส่วนในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ทนายความหรือศาสตราจารย์ผู้สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยต้องเข้ามาเป็นผู้แทนในระหว่างการพิจารณาคดี คู่กรณีไม่จำเป็นต้องมาปรากฏตัว ถ้าไม่มีคำสั่งชัดแจ้งให้กระทำเช่นนั้น ถ้าคู่กรณีไม่มาปรากฏตัวหรือไม่มีผู้แทนมาปรากฏตัว ศาล

อาจดำเนินกระบวนการพิจารณาและตัดสินคดีไปได้ตามดุลพินิจของศาล แม้ว่าคู่กรณีจะขาดนัดและไม่เข้าร่วมการนั่งพิจารณาคดีของศาลก็ตาม โดยลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองแห่งสหพันธ์ ได้แก่ การมีผู้แทนผลประโยชน์ของสหพันธ์ (Representative of Federal Interest) เนื่องจากคดีพิพาทในศาลปกครองมักจะมีประเด็นเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ กฎหมายที่ใช้พิจารณาคดีในศาลปกครอง (Administrative Court Act) จึงกำหนดเกี่ยวกับการเข้าร่วมในคดีของผู้ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐซึ่งทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของรัฐและองค์กรของรัฐ ผู้ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลไม่ใช่บุคคลที่จำเป็นต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี แต่ต้องได้รับทราบข้อมูลในการดำเนินกระบวนการคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาล กรณีที่ผู้ได้รับการแต่งตั้งนั้นตัดสินใจที่จะเข้าร่วมพิจารณาคดี ก็จะมีสิทธิเสนอคำฟ้องคดีและเข้าร่วมในการพิจารณาคดี

การพิจารณาคดี ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน (Reporting Judge) ต้องแถลงถึงคดีตามที่มีการยื่นฟ้อง หลังจากนั้นคู่กรณีจะเสนอคำฟ้อง และประเด็นแห่งคดีจะถูกหยิบยกมาพิจารณาโดยผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนซึ่งอาจถามความเห็นเพิ่มเติมจากองค์คณะพิจารณา โดยเฉพาะผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน วิธีพิจารณาคดีดังกล่าวก็นำมาใช้กับศาลทุกศาล ไม่ว่าจะศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองสหพันธ์ ซึ่งศาลปกครองสหพันธ์จะพิจารณาทบทวนเฉพาะประเด็นข้อกฎหมายโดยไม่พิจารณาประเด็นข้อเท็จจริง สำหรับพยานหลักฐานที่ศาลจะยอมรับไว้พิจารณาได้แก่ พยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ (presiding judge) หรือองค์คณะผู้พิพากษาจะทำหน้าที่ไต่สวนพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ส่วนคู่กรณีหรือทนายความของคู่กรณีนั้นอาจได้รับอนุญาตให้ซักถามเพิ่มเติมได้ และศาลมักจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีให้แล้วเสร็จในการพิจารณาเพียงครั้งเดียวภายหลังจากการไต่สวนคดีเสร็จสิ้น โดยผู้พิพากษาทั้งหมดในองค์คณะจะร่วมกันพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นต่างๆ ที่ได้จากการไต่สวนนั้นทันที ซึ่งในศาลปกครองชั้นต้น ผู้พิพากษากิตติมศักดิ์ (lay judges) จะเข้าร่วมในการพิจารณาวินิจฉัยด้วยเช่นกัน และโดยปกติศาลจะอ่านคำพิพากษาเฉพาะในส่วนที่เป็นคำบังคับคู่กรณี (operative part of judgment) รวมทั้งเหตุผลในการวินิจฉัยของศาลโดยสรุปในวันเดียวกัน จากนั้นผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนจะร่างคำพิพากษาฉบับเต็มซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริง และคำวินิจฉัยในประเด็นข้อกฎหมาย รวมทั้งส่วนที่เป็นคำบังคับคู่กรณี โดยมีกำหนดระยะเวลาในการร่างคำพิพากษา 6 เดือน นับแต่วันอ่านคำพิพากษา โดยคำพิพากษาของศาลปกครองแห่งสหพันธ์ให้ถือเป็นที่สุดระหว่างคู่กรณี และจะมีผลในทางปฏิบัติต่อทุกกระบวนการพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับมูลความแห่งคดีนั้น ส่วนคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจะถือเป็นที่สุดก็ต่อเมื่อได้มีการอุทธรณ์ฎีกาถึงที่สุดแล้ว หรือเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ตามที่กฎหมาย

กำหนด นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยศาลปกครองยังกำหนดครอบคลุมไปถึงเรื่องคำสั่งศาลให้ทุเลาการบังคับตามผลของคำสั่งทางปกครองระหว่างคดียังไม่ถึงที่สุด (interlocutory injunction) และวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา (interim relief) เพื่อเป็นการประกันผลสัมฤทธิ์ของการให้ความคุ้มครองทางศาลในกรณีฉุกเฉินอีกด้วย การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะยังไม่มียieldบังคับใดๆ จนกว่าองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ประกาศให้การกระทำหรือคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องแย้งนั้นมีผลบังคับใช้ชั่วคราว ซึ่งในกรณีนี้อาจได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา¹²

3.2.3 วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์¹³

3.2.3.1 การอุทธรณ์คำพิพากษา (die Berufung)

การอุทธรณ์คำพิพากษาเป็นการใช้สิทธิเพื่อโต้แย้งคำพิพากษาของศาลที่วินิจฉัยคดีในชั้นต้น ซึ่งตาม VwGO ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องอุทธรณ์ไว้ในมาตรา 124 ถึงมาตรา 131 โดยแยกสาระสำคัญของการอุทธรณ์คำพิพากษาได้ดังนี้

(1) เงื่อนไขการตรวจสอบในทางวิธีสบัญญัติ (Sachentscheidungs voraus - setzung)

เงื่อนไขการตรวจสอบในทางวิธีสบัญญัตินั้นเป็นการตรวจสอบเงื่อนไขเบื้องต้นก่อนที่ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์จะเข้าไปพิจารณาในเนื้อหาแห่งเรื่องอุทธรณ์ แต่ถ้าหากเงื่อนไขในทางวิธีสบัญญัติเป็นประเด็นแห่งคดี ในกรณีที่ต้องถือว่าเงื่อนไขในทางวิธีสบัญญัตินั้นเป็นประเด็นหลักแห่งคดีที่จะต้องได้รับการพิจารณาจากศาลอุทธรณ์ต่อไป โดยมีข้อพิจารณาเงื่อนไขในทางวิธีสบัญญัติดังนี้

ก. ศาลที่มีอำนาจพิจารณา (Zuständiges Gericht)

ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องเงื่อนไขในทางวิธีสบัญญัติคือศาลอุทธรณ์นั่นเองตามมาตรา 124 VwGO ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Oberverwaltungsgericht) โดยเหตุที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของแต่ละมลรัฐจะมีศาลปกครอง

¹² เอ็ดการ์ ด ฮีน, “โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของศาลปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง), น 42-47. (อัดสำเนา)

¹³ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “รายงานการวิจัย เรื่องวิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ,” (กรุงเทพมหานคร; 2549), น. 492 – 506. (อัดสำเนา)

ชั้นอุทธรณ์เพียงศาลเดียว ดังนั้น กรณีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จึงไม่มีปัญหาเรื่องเขตอำนาจของศาลในทางพื้นที่

ข. เงื่อนไขเกี่ยวกับคู่ความหรือผู้มีส่วนร่วมในคดี (Beteiligtenbezogene Zulässigkeitsvoraussetzungen)

ในส่วนของคู่ความหรือผู้มีส่วนร่วมในคดีนอกเหนือจากเงื่อนไขทั่วไปของผู้มีส่วนร่วมในคดี กล่าวคือ เป็นบุคคลที่อาจเข้ามาเป็นผู้มีส่วนร่วมในคดีได้ (Beteiligten - fähigkeit) และเป็นผู้มีความสามารถที่จะเข้าร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาได้ (Prozeßfähigkeit) บุคคลที่จะเป็นผู้มีส่วนร่วมในคดีในศาลอุทธรณ์จะต้องเป็นผู้มีส่วนร่วมในคดีในศาลชั้นต้นมาแล้วเท่านั้น ผู้มีส่วนร่วมในคดีของศาลชั้นต้น นอกเหนือจากผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี ตัวแทนผลประโยชน์มหาชน (der Vertreter des öffentlichen Interesses) และผู้ร้องสอด (der Beigeladene) แล้ว บุคคลที่สามซึ่งมิได้เข้ามาในคดีในศาลชั้นต้น แต่เห็นว่าตนได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาในคดีไม่สามารถเข้ามาในคดีชั้นอุทธรณ์ได้ ในกรณีนี้หากคำวินิจฉัยของศาลยังไม่ถึงที่สุดบุคคลที่สามนั้นสามารถฟ้องโต้แย้งผลของคำวินิจฉัยของศาลนั้นได้

ค. ประเภทของคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลที่อาจอุทธรณ์ได้

ตามมาตรา 124 I VwGO ได้บัญญัติไว้ว่า คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลประเภทใดบ้างที่จะอุทธรณ์ได้มีดังนี้

- คำพิพากษาของศาล (Endurteil) หรือคำพิพากษาของศาลที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นลง คำพิพากษาของศาลนั้นยังรวมถึงคำวินิจฉัยของศาล (Gerichtsbescheide) ตามมาตรา 84 VwGO ด้วย
- คำพิพากษาเพียงบางส่วน (Teilurteile) ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 110 VwGO
- คำพิพากษาระหว่างคดี (Zwischenurteil) ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 109 และมาตรา 111 VwGO (การพิพากษาระหว่างคดีเกี่ยวกับพื้นฐานของสิทธิ)

ง. เงื่อนไขในทางเนื้อหาของการอุทธรณ์

ตามมาตรา 124 วรรคสอง VwGO ได้บัญญัติไว้ว่า การอุทธรณ์จะกระทำได้เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

- ง.1) กรณีที่มีข้อสงสัยอย่างแท้จริงต่อความถูกต้องของคำพิพากษาของศาล
- ง.2) หากคดีดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากซับซ้อนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัญหาของข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย
- ง.3) หากคดีดังกล่าวเป็นเรื่องหลักพื้นฐานที่มีความสำคัญในทางกฎหมาย

ง.4) หากคำพิพากษาดังกล่าวแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองสหพันธ์ หรือแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของที่ประชุมร่วมของศาลยุติธรรมสหพันธ์ หรือแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์และเรื่องที่อุทธรณ์นั้นเกี่ยวกับประเด็นที่มีความแตกต่างดังกล่าว

ง.5) กรณีที่มีข้อบกพร่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ซึ่งอยู่ภายใต้การวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ และความบกพร่องในกระบวนการพิจารณาดังกล่าวมีผลต่อคำพิพากษาของศาล

จ. ผู้มีสิทธิในการยื่นอุทธรณ์

ผู้มีสิทธิในการยื่นอุทธรณ์คือบุคคลที่เป็นผู้มีส่วนร่วมในคดี ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาของศาลหรือบุคคลที่ยื่นคำฟ้องและศาลได้ยกฟ้องไม่ว่าจะโดยคำพิพากษาทั้งหมดหรือบางส่วนก็ดี บุคคลเหล่านี้ย่อมเป็นผู้มีสิทธิในการอุทธรณ์ ปัญหาว่าผู้อุทธรณ์ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายหรือไม่นั้น ประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องการตรวจสอบในทางสารบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาจะต้องไม่เกิดความสับสนระหว่างสิทธิในการยื่นอุทธรณ์ (Berufungsbefugnis) กับสิทธิในการยื่นฟ้องหรืออำนาจฟ้อง(Klagebefugnis) หากศาลปกครองชั้นต้นยกคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีกลายเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์และการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นในกรณีนี้ศาลต้องรับอุทธรณ์ หากได้ยื่นอุทธรณ์ภายในเวลาที่กำหนด ปัญหาจะเกิดขึ้นในกรณีของผู้ร้องสอด(Beigeladene) ผู้ร้องสอดจะเป็นผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ได้ต่อเมื่อคำพิพากษาของศาลก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของผู้ร้องสอดเท่านั้น การกระทบสิทธิของผู้ร้องสอดจะต้องเป็นผลจากคำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดีนั้น มิใช่เพียงเป็นการให้เหตุผลของศาล ดังนั้น ผู้ร้องสอดจะอ้างว่าตนได้รับผลกระทบจากการให้เหตุผลจากคำวินิจฉัยของศาลไม่ได้

ฉ. เงื่อนไขอื่น ๆ

การยื่นอุทธรณ์จะต้องยื่นภายใน 1 เดือนนับจากวันที่ได้รับคำพิพากษาคำร้องขออุทธรณ์ดังกล่าวให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยคำร้องนั้นจะต้องระบุถึงคำพิพากษาที่ตนประสงค์อุทธรณ์ และในคำร้องนั้นจะต้องให้เหตุผลของการยื่นอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย การยื่นอุทธรณ์มีผลเป็นการทูลเกล้าการบังคับตามคำพิพากษา

เมื่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ได้รับคำร้องขออุทธรณ์แล้ว ให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์วินิจฉัยคำร้องขออุทธรณ์โดยทำเป็นคำสั่งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อนุญาตให้อุทธรณ์ก็ดี หรือกรณีที่ศาลมีมติเป็นเอกฉันท์ที่จะไม่รับอุทธรณ์ก็ดี กรณีนี้ศาลไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลการปฏิเสธที่จะรับอุทธรณ์ดังกล่าว มีผลทำให้คำพิพากษาของศาลชั้นต้น

สามารถทำการบังคับคดีต่อไปได้ ถ้าศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อนุญาตให้อุทธรณ์ให้ถือว่ากระบวนการยื่นคำร้องดังกล่าวเป็นกระบวนการในการอุทธรณ์กรณีจึงไม่จำเป็นต้องยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอีก (มาตรา 124a วรรคสอง VwGO)

หากศาลจะปฏิเสธไม่รับคำอุทธรณ์ การปฏิเสธไม่รับอุทธรณ์ให้ทำเป็นคำสั่ง โดยจะต้องรับฟังผู้เข้าร่วมในคดีก่อน (มาตรา 125 วรรคสอง VwGO)

(2) การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

สำหรับกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์ให้นำบทบัญญัติของส่วนที่ 2 ของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO) กล่าวคือ มาตรา 54 ถึงมาตรา 123 ซึ่งเป็นการบัญญัติวิธีพิจารณาทั่วไปและวิธีพิจารณาในศาลชั้นต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่บัญญัติในหมวดว่าด้วยการอุทธรณ์มิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา 125 วรรคหนึ่ง)

หากให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ปฏิเสธไม่รับอุทธรณ์ การปฏิเสธอุทธรณ์ให้ทำเป็นคำสั่ง แต่ทั้งนี้จะต้องรับฟังผู้เข้าร่วมในคดีก่อนที่จะทำคำสั่ง หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจวินิจฉัยคำอุทธรณ์โดยทำเป็นคำสั่งโดยไม่ต้องรับฟังผู้เข้าร่วมในคดีก่อน หากศาลมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ที่จะรับอุทธรณ์ หรือมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ที่จะไม่รับอุทธรณ์และเห็นว่าไม่จำเป็นที่จะต้องออกนั่งพิจารณา(มาตรา 130 a) ผู้มีส่วนร่วมในคดีมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้อุทธรณ์ของศาลได้ (มาตรา 125 วรรคสอง)

เมื่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์รับอุทธรณ์ ในกรณีนี้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะเข้าไปพิจารณาในเนื้อหาแห่งคดี โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจพิพากษายกคำพิพากษาของศาลชั้นต้นที่ถูกอุทธรณ์ และส่งเรื่องดังกล่าวไปให้ศาลชั้นต้นได้ หากเข้าเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(ก) ศาลที่พิจารณาคดีนั้นยังมีได้วินิจฉัยในสาระแห่งคดี

(ข) การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลมีข้อบกพร่องในสาระสำคัญ หรือ

(ค) มีข้อเท็จจริงใหม่หรือพยานหลักฐานใหม่ อันเป็นข้อเท็จจริงที่มีความสำคัญต่อการวินิจฉัยคดี

ในกรณีดังกล่าวข้างต้นศาลปกครองชั้นต้นต้องผูกพันในทางกฎหมายตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

สำหรับการทำคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจอ้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายจากคำพิพากษาที่ถูกอุทธรณ์ได้ หากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เห็นว่า การพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นมีความสมบูรณ์ครบถ้วนแล้วศาลปกครองชั้น

อุทธรณ์อาจไม่ให้เหตุผลอื่นใดในคำพิพากษาก็ได้ หากศาลได้อาศัยเหตุผลจากคำพิพากษาของศาลชั้นต้นเป็นเหตุผลในการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์(มาตรา 130b)

3.2.3.2 การพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(1) บทบัญญัติที่นำมาใช้ในการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์

เมื่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์พิจารณาแล้วให้รับอุทธรณ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้ สำหรับกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้น มาตรา 125 VwGO บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ให้นำบทบัญญัติในหมวด 2 มาใช้บังคับโดยอนุโลม เท่าที่บทบัญญัติในส่วนนี้มีได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น แต่ทั้งนี้มิให้นำมาตรา 84 มาใช้บังคับ”

บทบัญญัติในหมวด 2 ว่าด้วยการพิจารณาคดีของ VwGO แยกออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้ (ส่วนที่ 7-ส่วนที่ 11)

- ส่วนที่ 7 บทบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาทั่วไป (มาตรา 54-มาตรา 67)
- ส่วนที่ 8 การพิจารณาคดีสำหรับคดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองและคดีฟ้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 68-มาตรา 80a)
- ส่วนที่ 9 การพิจารณาคดีของศาลชั้นต้น (มาตรา 81-มาตรา 106)
- ส่วนที่ 10 การพิพากษาหรือคำสั่งของศาล (มาตรา 107-มาตรา 122)
- ส่วนที่ 11 คำสั่งคุ้มครองชั่วคราว (มาตรา 123)

ดังนั้น การพิจารณาคดีในศาลชั้นอุทธรณ์จึงนำบทบัญญัติในหมวด 2 ว่าด้วยการพิจารณาคดีมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่หมวด 3 ส่วนที่ 12 ว่าด้วยการอุทธรณ์มิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น จากการพิจารณาส่วนที่ 12 ว่าด้วยการอุทธรณ์ ซึ่งถือว่าเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่นำมาใช้ในการพิจารณาอุทธรณ์แตกต่างไปจากหมวด 2 ว่าด้วยการพิจารณาคดีมีดังนี้

- เงื่อนไขในการอุทธรณ์ ตามมาตรา 124a และมาตรา 124 วรรคสอง
- การตรวจสอบเงื่อนไขการอุทธรณ์ ตามมาตรา 125 วรรคสอง
- การปฏิเสธไม่รับอุทธรณ์ ตามมาตรา 126
- การขอร่วมอุทธรณ์โดยคู่ความฝ่ายอื่น ตามมาตรา 127
- พยานหลักฐานใหม่ ตามมาตรา 128 a และ
- การพิพากษาคดี ตามมาตรา 130

สำหรับการแก้ไขคำฟ้อง (die Klageänderung) ในศาลอุทธรณ์อาจทำได้เช่นเดียวกับการแก้ไขคำฟ้องในศาลปกครองชั้นต้น ส่วนการฟ้องแย้ง (Widerklage) อาจกระทำได้ตามมาตรา 173 VwGO ประกอบกับมาตรา 530 วรรคสอง ZPO

(2) การตรวจสอบเงื่อนไขอุทธรณ์ (Prüfung der Zulässigkeit)

ก่อนที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะเข้าไปพิจารณาในเนื้อหาแห่งคดี ศาลจะต้องตรวจสอบเงื่อนไขของการอุทธรณ์ก่อน โดยศาลจะต้องพิจารณาเงื่อนไขทั้งหลาย รวมทั้งข้อจำกัดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 135 VwGO นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาเงื่อนไขและรูปแบบของอุทธรณ์ หากได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์โดยศาลจะพิจารณาการให้เหตุผลในคำอุทธรณ์ (มาตรา 124 a วรรคสาม) หากไม่มีการให้เหตุผลในคำอุทธรณ์ กรณียอมทำให้การอุทธรณ์นั้นได้รับการปฏิเสธที่จะพิจารณาจากต่อไป ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 124 a วรรคสาม นอกจากนี้ ยังต้องตรวจสอบว่าได้มีการถอนอุทธรณ์หรือมีการสละสิทธิที่จะอุทธรณ์แล้วหรือไม่

ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์พิจารณาแล้ว เห็นว่า การอุทธรณ์ไม่เข้าเงื่อนไขที่จะรับพิจารณาอุทธรณ์ได้ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์การวินิจฉัยของศาลอาจกระทำได้ดังนี้

- กระทำโดยคำพิพากษาโดยอาศัยการพิจารณาคดีด้วยวาจา
- กระทำโดยคำสั่งตามมาตรา 125 วรรคสอง

การที่ศาลจะวินิจฉัยคดีในรูปแบบใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลเอง ไม่ว่าจะวินิจฉัยในรูปแบบใดก็ตามโดยหลักทั่วไปแล้ว ศาลจำเป็นต้องรับฟังคู่ความในคดีก่อน (มาตรา 125 วรรคสอง) หากศาลไม่รับฟังคู่ความก่อน ทำให้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลเป็นกระบวนการพิจารณาคดีที่มีความบกพร่อง โดยหลักทั่วไปแล้วการกำหนดให้มีการรับฟังความจากคู่ความจะมีผลต่อเมื่อศาลได้แจ้งกำหนดการรับฟังคู่ความให้คู่ความทราบแล้ว

(3) การขอถอนอุทธรณ์ (Zurücknahme der Berufung)

การขอถอนอุทธรณ์ได้กำหนดไว้ในมาตรา 126 ซึ่งกำหนดให้ผู้อุทธรณ์อาจขอถอนอุทธรณ์ที่ตนได้ยื่นไปได้ การขอถอนอุทธรณ์ให้กระทำต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เพราะศาลที่มีคำพิพากษาและคำพิพากษาของศาลนั้นถูกอุทธรณ์ และการอุทธรณ์ให้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้น ในกรณีนี้ศาลปกครองชั้นต้นเป็นเพียงผู้รับอุทธรณ์เท่านั้น หรือไม่อาจขอถอนอุทธรณ์จากคู่ความที่เกี่ยวข้อง การขอถอนอุทธรณ์ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือให้แถลงในการพิจารณาคดีด้วยวาจา หรืออาจขอถอนต่อผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนหรือต่อผู้พิพากษาที่ได้รับมอบหมายก็ได้ การขอถอนอุทธรณ์นั้นสามารถกระทำได้จนกว่าคำพิพากษาในคดีเรื่องนั้นจะมีผลบังคับ กล่าวคือ จนกว่าจะสิ้นสุดกำหนดระยะเวลาให้โต้แย้งคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์

โดยหลักทั่วไปแล้ว การขอถอนอุทธรณ์ไม่จำเป็นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคู่ความในคดีแต่อย่างใด แต่ภายหลังจากที่ได้มีการยื่นคำแถลงในการพิจารณาคดีด้วยวาจาแล้ว การขอถอนอุทธรณ์จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง และหากตัวแทนผลประโยชน์มหาชน (der Vertreter des öffentlichen Interesses) ได้เข้าร่วมในการพิจารณาคดีด้วยวาจาด้วย กรณีนี้ต้องขอความเห็นชอบจากตัวแทนผลประโยชน์มหาชนด้วย แต่ไม่จำเป็นต้องขอความยินยอมจากบุคคลที่ได้รับหมายจากศาลให้เข้ามาร่วมในคดี ในกรณีที่ไม่มีกรณพิจารณาคดีด้วยวาจาการขอถอนอุทธรณ์อาจกระทำได้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง จนกว่าจะได้มีการส่งคำพิพากษาให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง หากมีการส่งคำพิพากษาให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งแล้ว กรณีนี้การขอถอนอุทธรณ์จะต้องได้รับความยินยอมจากคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งก่อน การให้ความยินยอมในการถอนอุทธรณ์ให้ทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือมิฉะนั้นให้แถลงการณ์พิจารณาคดีด้วยวาจา หรือเป็นการแจ้งให้ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนทราบหรือผู้พิพากษาที่ได้รับมอบหมายทราบ

การขอถอนอุทธรณ์อาจขอถอนเพียงบางส่วนก็ได้ หากเป็นกรณีที่วัตถุประสงค์ในเรื่องนั้นสามารถขอถอนได้เฉพาะบางส่วน การขอถอนอุทธรณ์มิได้วางอยู่บนเงื่อนไขว่าอุทธรณ์นั้นจะต้องเป็นอุทธรณ์ที่ได้รับอนุญาตจากศาลก่อน การขอถอนอุทธรณ์ไม่อาจกำหนดให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขใด ๆ ได้ หากมีการกำหนดเงื่อนไขเช่นนั้นการขอถอนอุทธรณ์นั้นย่อมไม่มีผลแต่อย่างใด การขอถอนอุทธรณ์ก่อให้เกิดผล ดังนี้

(ก) มีผลต่อการอุทธรณ์ที่ได้ยื่นไว้แล้วและสิทธิในการอุทธรณ์ เพราะตามระบบที่นำมาใช้ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลง VwGO ครั้งที่ 6 หากมีการขอถอนอุทธรณ์แล้ว ย่อมทำให้ไม่สามารถที่จะใช้สิทธิในการอุทธรณ์ได้อีก แม้ว่าจะยังอยู่ในระหว่างเวลาที่อาจจะอุทธรณ์ได้ก็ตาม

(ข) ทำให้กระบวนการพิจารณาคดีเกี่ยวกับอุทธรณ์สิ้นสุดลง คำพิพากษาที่ออกมาภายหลังจากมีการขอถอนอุทธรณ์ย่อมไม่มีผลแต่อย่างใด ผู้อุทธรณ์จะต้องรับผิดชอบในค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา 155 วรรคสอง VwGO ในกรณีที่มิประเด็นเกี่ยวกับการมีผลของการขอถอนอุทธรณ์ให้ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยโดยทำเป็นคำพิพากษา

(ค) ค่าบังคับของคำพิพากษาของศาลชั้นต้น (die Rechtskraft des erstinstanzlichen Urteils) คำพิพากษาของศาลชั้นต้นที่ถูกอุทธรณ์ต่อศาลที่เหนือขึ้นไปนั้น ย่อมมีค่าบังคับนับแต่เวลาที่มีการถอนอุทธรณ์

การสละสิทธิในการอุทธรณ์ซึ่งตรงกันข้ามกับการขอถอนอุทธรณ์ การสละสิทธิในการอุทธรณ์เป็นกรณีของการสละสิทธิที่จะให้มีการตรวจสอบคำพิพากษาของศาลที่พิจารณา

คดีในชั้นแรก คำร้องขออุทธรณ์ที่ยื่นภายหลังจากที่ได้สละสิทธิในการอุทธรณ์แล้วไม่อาจกระทำได้ เนื่องมาจากการสละสิทธิในคดีปกครองมีผลมาจากมาตรา 127 VwGO ซึ่งมีลักษณะของการสละสิทธิ ดังนี้

(ก) การสละสิทธิที่ได้แสดงเจตนาต่อศาล การสละสิทธิในกรณีนี้เป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว ซึ่งอาจกระทำได้ภายหลังจากที่มีคำพิพากษาของศาล ส่วนแบบของการสละสิทธิที่ดี การสละสิทธิบางส่วนก็ดี กรณีนี้ให้นำกรณีของการขอถอนอุทธรณ์มาใช้โดยอนุโลม การสละสิทธิจะต้องเป็นการแสดงเจตนาที่ชัดแจ้งปราศจากข้อสงสัยและปราศจากความเข้าใจผิดใด ๆ

(ข) การสละสิทธิที่ได้แสดงเจตนาต่อคู่ความในคดี ตามความเห็นของ Ule และ Klinger เห็นว่าอาจกระทำได้โดยถือเป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษร หรือด้วยวาจาต่อคู่ความในคดี และอาจมีการนำการสละสิทธิดังกล่าวมาเป็นข้อจำกัดการใช้สิทธิ ส่วน Schunk และ De Clerck ปฏิเสธแนวคิดดังกล่าว เพราะการสละสิทธิที่จะมีผลต่อศาลนั้น จะต้องเป็นการสละสิทธิที่กระทำต่อศาลเท่านั้น

(ค) การสละสิทธิที่ได้ตกลงกันโดยทำเป็นนิติกรรม การสละสิทธิในคดีนี้อยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายสารบัญญัติและจะต้องนำมากล่าวอ้างในคดีถึงการตกลงกันดังกล่าว การตกลงดังกล่าวอาจกระทำก่อนที่จะมีคำพิพากษาของศาล หากเจ้าหน้าที่ต้องการสละสิทธิ โดยการตกลงกับบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง การตกลงดังกล่าวจะต้องมีความชัดเจนถึงขอบเขตของข้อตกลงดังกล่าว

(4) การขอร่วมอุทธรณ์โดยคู่ความฝ่ายอื่น (Anschlußberufung) ตามมาตรา 127 VwGO

คู่ความในคดีทุกฝ่ายย่อมมีสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลที่พิพากษาคดีได้ ดังนั้น จึงอาจมีกรณีการยื่นอุทธรณ์หลายรายเพื่อโต้แย้งคำพิพากษาเดียวกัน ในกรณีเช่นนี้จะต้องพิจารณาและพิพากษาในคดีเดียวกัน การขอร่วมอุทธรณ์โดยคู่ความฝ่ายอื่น เป็นกรณีที่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งแทนที่จะยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของตนเอง อาจใช้วิธีการเข้าไปเชื่อมต่อการอุทธรณ์ของผู้ที่อุทธรณ์ไว้แล้วก็ได้ การอุทธรณ์โดยขอเชื่อมต่อการอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์จึงเป็นการแสดงถึงการใช้สิทธิในกระบวนการพิจารณาคดีอย่างหนึ่ง โดยการใช้สิทธิอุทธรณ์แบบนี้เป็นการยอมให้คู่ความฝ่ายอื่น ๆ นอกเหนือจากผู้อุทธรณ์มีสถานะในทางกฎหมายเป็นผู้อุทธรณ์ได้ด้วย และจากการใช้สิทธิขอร่วมอุทธรณ์ดังกล่าว คู่ความฝ่ายที่ขอใช้สิทธิร่วมอุทธรณ์ย่อมเรียกร้องให้มีการแก้ไขคำพิพากษาเพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อตนยิ่งขึ้น ดังนั้น การขอร่วมอุทธรณ์ดังกล่าวโดยคู่ความฝ่ายอื่น ๆ จึงทำให้ศาลไม่ต้องผูกพันเฉพาะกับอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์เดิมเท่านั้น หากได้มีการขยายประเด็นไปยังเรื่องอื่น ๆ ที่ผู้ขอร่วมอุทธรณ์ได้นำเสนอประเด็นด้วย หรือ

อาจมีกรณีฟ้องแย้งขึ้นก็ได้ การขอร่วมอุทธรณ์ด้วยนั้นจึงมีความมุ่งหมายเพื่อโต้แย้งผู้อุทธรณ์นั่นเอง ดังนั้น การขอร่วมอุทธรณ์นี้คือความที่เป็นฝ่ายของผู้อุทธรณ์ด้วยกันก็ดี หรือบุคคลที่ได้รับหมายเรียกให้เข้ามาในคดีเป็นฝ่ายเดียวกับผู้อุทธรณ์ก็ดีไม่อาจใช้สิทธิขอร่วมอุทธรณ์ตามมาตรานี้ได้

การใช้สิทธิขอร่วมอุทธรณ์ตามมาตรา 127 VwGO ต้องเป็นกรณีที่การใช้สิทธิขอร่วมอุทธรณ์นั้นเป็นกรณีที่มีความมุ่งหมายเพื่อโต้แย้งคำพิพากษาเดียวกัน การใช้สิทธิขอร่วมอุทธรณ์ด้วยโดยมีความมุ่งหมายเพียงเพื่อให้ศาลแก้ไขเปลี่ยนแปลงการให้เหตุผลในคำพิพากษาของศาล เพียงเท่านั้นไม่อาจใช้สิทธิขอร่วมอุทธรณ์ได้ การใช้สิทธิขอร่วมอุทธรณ์นี้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของรูปแบบของการอุทธรณ์และอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จำเป็นต้องมีทนายความ การใช้สิทธิขอร่วมอุทธรณ์กรณีนี้ให้ทำเป็นลายลักษณ์อักษรโดยยื่นต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ระยะเวลาในการยื่นเพื่อขอร่วมอุทธรณ์ด้วยนั้นไม่จำเป็นว่าจะต้องยื่นภายในกำหนดระยะเวลาของการยื่นอุทธรณ์ เพราะการขอใช้สิทธิร่วมอุทธรณ์นี้สามารถแสดงเจตนาดังกล่าวได้จนกว่าจะสิ้นสุดการพิจารณาด้วยวาจา หากเป็นกรณีที่ไม่มี การพิจารณาด้วยวาจาอาจยื่นขอใช้สิทธิร่วมอุทธรณ์ได้ ตราบเท่าที่ยังไม่มีการยื่นคำแถลงต่อศาล

(5) ขอบเขตในการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์

มาตรา 128 ได้บัญญัติขอบเขตในการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไว้ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ถือว่าเป็นศาลที่พิจารณาข้อเท็จจริงในชั้นที่สอง ด้วยเหตุนี้เอง ศาลจึงต้องพิจารณาในขอบเขตของอุทธรณ์ที่เป็นประเด็นข้อพิพาทในขอบเขตเดียวกันกับที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณา ในขอบเขตของการแสวงหาความจริงนั้นให้หลักการแสวงหาความจริงโดยศาล (die Untersuchungsmaxime) โดยไม่มีข้อจำกัด (มาตรา 86) ซึ่งหมายความว่า ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มิได้ถูกผูกพันตามข้อเท็จจริงตามอุทธรณ์หรือตามพยานหลักฐานที่ได้เสนอมาในอุทธรณ์ ถ้าการอุทธรณ์จำกัดอยู่ในขอบเขตหนึ่งของคำพิพากษาเท่านั้น กรณีนี้การตรวจสอบโดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ย่อมจำกัดอยู่ในขอบเขตของคำพิพากษาเท่านั้น ผลของการพิสูจน์พยานหลักฐานของศาลชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจประเมินได้โดยอิสระ

จากหลักการแสวงหาความจริงโดยศาล (der Untersuchungsgrundsatz) มีผลทำให้ศาลอุทธรณ์อาจพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานใหม่ได้ รวมทั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจแสวงหาข้อเท็จจริงใหม่ก็ได้

(6) ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใหม่

มาตรา 128a ได้บัญญัติกรณีที่มีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใหม่ บทบัญญัติมาตรานี้มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการลงโทษและมีความมุ่งหมายเพื่อการพิจารณาคดีในศาล

ชั้นอุทธรณ์เป็นไปโดยรวดเร็ว บทบัญญัติมาตรานี้ใช้เชื่อมโยงกับมาตรา 87b และกำหนดการพิจารณาโดยศาลอุทธรณ์สำหรับกรณีที่มีข้อเท็จจริงใหม่หรือมีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งเป็นพยานหลักฐานที่มีได้นำมาสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้น อันเนื่องมาจากพันกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด กฎเกณฑ์ในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ต้องตีความความสัมพันธ์ระหว่างหลักแสวงหาความจริงโดยศาล (Untersuchungsmaxime) กับหน้าที่ของคู่ความในการเข้ามาช่วยศาลในการแสวงหาความจริง

การอนุญาตให้เสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานใหม่ในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้นได้จะต้องเป็นข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ซึ่งได้มีการกำหนดไว้แล้วมาตรา 87 ในศาลปกครองชั้นต้น สำหรับเงื่อนไขในการอนุญาตให้นำข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใหม่มาใช้ในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้นั้น ได้แก่ กรณีดังต่อไปนี้

(ก) เป็นกรณีที่ศาลเชื่อว่าหากนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานใหม่มาประกอบการพิจารณาจะทำให้สามารถพิจารณาตัดสินข้อพิพาทนั้นได้

(ข) หากคู่ความในคดีมีเหตุผลอย่างเพียงพอที่ทำให้ตนไม่สามารถเสนอข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานได้ทันตามเวลาที่ศาลกำหนด

แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ หากเป็นกรณีที่จะกล่าวต่อไปนี้ให้ศาลอนุญาตให้เสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานใหม่ได้

(ก) หากคู่ความในคดีในศาลชั้นต้นมิได้รับแจ้งเกี่ยวกับผลของการไม่ดำเนินการตามกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 87 b วรรคสาม ข้อ 3

(ข) หากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลโดยมิให้คู่ความเข้ามาเกี่ยวข้องสามารถกระทำได้โดยเสียค่าใช้จ่ายเพียงเล็กน้อย

(7) การพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(ก) ขอบเขตในการพิพากษาให้แก่เปลี่ยนแปลงคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

มาตรา 129 VwGO ได้กำหนดขอบเขตในการพิพากษาให้แก่เปลี่ยนแปลงคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไว้ โดยให้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ผูกพันต่อความประสงค์ของผู้อุทธรณ์ในเรื่องนี้เป็นไปตามหลักกำหนดกระบวนการพิจารณาโดยคู่ความ (Dispositionsmaxime) การพิพากษาให้แตกต่างไปจากคำขอของผู้อุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่อาจกระทำได้แม้ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้อุทธรณ์หรือเป็นโทษแก่ผู้อุทธรณ์ก็ตาม เว้นแต่เป็นเรื่องขอบเขตของการตรวจสอบตามมาตรา 128 VwGO ข้อห้ามของการมิให้พิพากษาเกินคำขอนั้นย่อมเกี่ยวข้องกับสาระสำคัญของคำพิพากษา ซึ่งจะมีผลเป็นค่าบังคับของคำพิพากษาของศาล กรณีไม่ถือว่าศาล

ปกครองวินิจฉัยให้แตกต่างและเป็นโทษต่อผู้อุทธรณ์ หากเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับการให้เหตุผลของศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้อาศัยเหตุผลอื่นในการพิพากษา แต่ในคำพิพากษาของศาลจะต้องให้เหตุผลไว้อย่างชัดแจ้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่มีการให้เหตุผลไว้หลายเหตุผลว่าเหตุผลใดที่เป็นเหตุผลสำคัญในการพิพากษาคดีของศาล

ข้อยกเว้นกรณีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่ไม่ต้องถูกผูกพันตามคำขอคือกรณีที่เป็นการตรวจสอบคำพิพากษาของศาลที่ถูกอุทธรณ์ และการพิพากษาคดีของศาลในเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่ศาลต้องตรวจสอบว่า มีการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะบังคับหรือไม่ ซึ่งเป็นกรณีเงื่อนไขของกฎหมายวิธีสบัญญัติ ซึ่งได้แก่กรณีความบกพร่องในเรื่องความสามารถของคู่ความในคดี ความบกพร่องในเรื่องความจำเป็นที่จะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิ (Rechtschutzbedürfnis)

(ข) การพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (Zurückverweisung)

มาตรา 130 VwGO ได้กำหนดการทำคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไว้ โดยหลักทั่วไปแล้วเมื่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์รับอุทธรณ์แล้ว ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะต้องพิจารณาในเนื้อหาของคดีเอง แต่ภายใต้เงื่อนไขของมาตรา 130 วรรคหนึ่ง ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น การที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะเข้าไปพิจารณาในเนื้อหาแห่งคดีหรือจะพิพากษายกคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

โดยทั่วไปแล้วการพิพากษายกคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นขึ้นอยู่กับว่าคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์นั้นออกโดยองค์คณะหรือออกโดยผู้พิพากษานายเดียว การพิจารณายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคำพิพากษาที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นไป การพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น อาจกระทำได้ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

(ก) ศาลปกครองชั้นต้นยังมิได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี (มาตรา 130 วรรคหนึ่ง ข้อ 1)

(ข) กรณีที่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นมีข้อบกพร่องในสาระสำคัญ (มาตรา 130 วรรคหนึ่ง ข้อ 2) กรณีนี้เป็นกรณีของการละเมิดบทบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาล

(ค) ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงใหม่หรือพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่เป็นสาระสำคัญในการวินิจฉัยคดีของศาล (มาตรา 130 วรรคหนึ่งข้อ 3)

ผลของการพิพากษาให้ยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น มีผลทำให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคดีใหม่ โดยดำเนินคดีใหม่เท่าที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ถูกพิพากษาให้ยก คู่ความในคดีสามารถยื่นคำแถลง พยานหลักฐานและข้อเท็จจริงใหม่ได้ การพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นที่ผ่านมาแล้วก็ดี การพิจารณาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็ดี ย่อมยังคงมีผลต่อไปเท่าที่ไม่เกี่ยวกับคำพิพากษาที่ให้ยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

(ง) คำสั่งให้ยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (Zurückweisung durch Beschluß)

มาตรา 130a VwGO ได้บัญญัติเกี่ยวกับคำสั่งให้ยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย VwGO ครั้งที่ 6 ได้ให้อำนาจศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่จะทำเป็นคำสั่งเพื่อความรวดเร็วในการพิพากษาคดีโดยให้ทำในรูปของ “คำสั่ง” (Beschluß) โดยจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ ดังต่อไปนี้

- ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีมติโดยเอกฉันท์
- ศาลเห็นว่าการพิจารณาด้วยวาจาไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใด

ก่อนการออกคำสั่งตามมาตรา 130a ศาลไม่จำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับคำร้องขอให้สืบพยานก่อน แต่ศาลจะต้องลงความสำคัญของพยานหลักฐานไว้ในเหตุผลในการออกคำสั่งของศาลด้วย ในกรณีการพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้มีการพิจารณาคดีด้วยวาจา กรณีนี้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ไม่อาจทำคำพิพากษาในรูปของ “คำสั่ง” ได้

กระบวนการพิจารณาคดีตามมาตรา 130a ศาลจะต้องรับฟังคู่ความในคดีก่อน ๆ ที่จะตัดสินคดี ดังนั้น ศาลจะต้องแจ้งให้คู่ความในคดีทราบเพื่อเปิดโอกาสให้คู่ความในคดีได้แสดงความเห็นต่อศาล หากไม่มีการรับฟังคู่ความในคดีหรือคู่ความในคดีโต้แย้งเกี่ยวกับการแจ้งให้คู่ความทราบในเรื่องดังกล่าว กรณีนี้ถือว่าเป็นการละเมิดหลักการรับฟังคู่ความ คำสั่งของศาลตามมาตรา 130a เป็นคำสั่งที่ศาลจะต้องให้เหตุผลไว้ด้วย

3.2.4 วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองสหพันธ์ในกรณีที่มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

ศาลปกครองสหพันธ์นอกจากจะมีฐานะเป็นศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 95 ของรัฐธรรมนูญ (Grundgesetz – GG) แล้ว ศาลปกครองสหพันธ์ยังมีอำนาจในการพิพากษาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต้องอุทธรณ์โดยตรงต่อศาลปกครองสหพันธ์ ดังนั้น ศาลปกครองสหพันธ์จึงอยู่ในฐานะศาลชั้นอุทธรณ์ด้วย โดยมีวิธีพิจารณาคดีในชั้นอุทธรณ์ของแต่ละศาล ดังนี้

3.2.4.1 กรณีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสหพันธ์

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสหพันธ์โดยตรง เป็นการโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเช่นเดียวกับการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ซึ่งการอุทธรณ์จะไม่ผ่านการพิจารณาจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อน โดยผู้อุทธรณ์สามารถยื่นอุทธรณ์โดยตรงต่อศาลปกครองสหพันธ์ได้เลย ทั้งนี้ คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องมิได้คัดค้านถึงการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสหพันธ์ และมีเงื่อนไขว่าคู่กรณีต้องทำข้อตกลงกันว่าการอุทธรณ์ดังกล่าวสามารถยื่นโดยตรงต่อศาลปกครองสหพันธ์ได้โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษร และต้องได้รับการอนุญาตให้อุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้น (มาตรา 134 (1)) รวมทั้งการอุทธรณ์จะทำได้ต้องไม่มีกฎหมายห้ามมิให้อุทธรณ์ไว้ (มาตรา 135) สำหรับการอ้างข้อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นผู้อุทธรณ์ไม่อาจอ้างเหตุของความบกพร่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นเพื่อที่จะใช้สิทธิฎีกาได้ (มาตรา 134 วรรคสี่) การยื่นฎีกาก็ดี การให้ความยินยอมให้ฎีกาของคู่กรณีก็ดี ถือว่าเป็นการสละการใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (มาตรา 134 วรรคห้า)

สำหรับระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์และเงื่อนไขในทางจำกัดสิทธิการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นโดยตรงต่อศาลปกครองสหพันธ์ มิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำเงื่อนไขในเรื่องการอุทธรณ์โดยทั่วไปมาใช้บังคับดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น กล่าวคือ ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คือผู้มีส่วนร่วมในคดี (มาตรา 63 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองของเยอรมัน) โดยผู้อุทธรณ์จะต้องตั้งทนายความหรืออาจารย์ในทางกฎหมายจากสถาบันศึกษาเป็นตัวแทนในการดำเนินคดี ส่วนนิติบุคคลมหาชนหรือหน่วยงานของรัฐอาจแต่งตั้งให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติสำหรับตำแหน่งผู้พิพากษาหรือนักกฎหมายซึ่งจบอนุปริญญาที่ทำงานในหน่วยงานระดับสูงเป็นตัวแทนในการอุทธรณ์ ส่วนในกรณีผู้อุทธรณ์เป็นสมาคมในการช่วยเหลือสังคมอาจให้เจ้าหน้าที่ของสมาคมเป็นตัวแทน ทั้งนี้ การตั้งตัวแทนในการอุทธรณ์โดยให้ตัวแทนมีอำนาจในการดำเนินคดีในศาลแทน ตัวแทนนั้นจะต้องมีความสามารถแถลงการณ์ในศาลแทนได้ และการตั้งตัวแทนจะต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาล ซึ่งการติดต่อระหว่างศาลกับคู่กรณีศาลจะติดต่อกับตัวแทน โดยการอุทธรณ์ต้องได้รับอนุญาตจากศาลปกครองชั้นต้นก่อน สำหรับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์นั้นต้องยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยการอุทธรณ์

จะต้องแนบคำร้องขออนุญาตให้อุทธรณ์ไปพร้อมกับคำอุทธรณ์และหนังสือยินยอมให้อุทธรณ์ของคู่กรณี¹⁴

3.2.4.2 กรณีการยื่นฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสหพันธ์¹⁵

การโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสหพันธ์ เป็นการฎีกาในระบบอนุญาตเช่นเดียวกับการโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น การที่ผู้เข้าร่วมในคดีจะใช้สิทธิฎีกาดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อนจึงจะใช้สิทธิฎีกาต่อศาลปกครองสหพันธ์ได้ โดยในกรณีนี้ศาลปกครองสหพันธ์มีอำนาจการพิจารณาพิพากษาในคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีฎีกาเพื่อโต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

(2) การโต้แย้งคำสั่งของศาล กรณีเป็นคำสั่งเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของเอกสารหรือพยานหลักฐาน หรือการโต้แย้งกรณีศาลไม่อนุญาตให้ฎีกา

ซึ่งในการยื่นฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสหพันธ์นั้น ผู้เข้าร่วมในคดีที่ไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อาจฎีกาได้เฉพาะกรณี ดังนี้

(1) คดีในเรื่องนั้นเป็นเรื่องหลักพื้นฐานที่มีความสำคัญในทางกฎหมาย

(2) คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่แตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสหพันธ์ หรือแตกต่างจากที่ประชุมร่วมของศาลยุติธรรมสหพันธ์ หรือแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ และการฎีกาเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว

(3) กรณีมีข้อบกพร่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณา และข้อบกพร่องดังกล่าวนี้ มีผลกระทบต่อคำวินิจฉัยของศาล

¹⁴ เสกสิทธิ์ พงษ์พิบูล, “การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2547), น.76.

¹⁵ เพิ่งอ้าง, น.77 – 81.

นอกจากนี้ เหตุผลของการฎีกาสามารถแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) เหตุผลทั่วไปในการฎีกา ได้แก่ การฎีกาอาจกระทำได้ในกรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะผิดกฎหมายของสหพันธ์ หรือกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของมลรัฐ ซึ่งตามบทบัญญัติกฎหมายของมลรัฐดังกล่าวสอดคล้องกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์ หรือการฎีกาได้อย่างเหตุผลเนื่องจากข้อบกพร่องของกระบวนการพิจารณาและไม่ได้อ้างเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งตามมาตรา 132 วรรคสอง ข้อ 1 และข้อ 2

(2) เหตุผลในการฎีกาโดยข้อกฎหมาย ซึ่งตามมาตรา 138 VwGO ได้บัญญัติเป็นข้อสันนิษฐานของกฎหมายให้ถือว่าคำพิพากษามีผลเป็นการละเมิดกฎหมาย ได้แก่ ศาลที่ทำการวินิจฉัยคดีได้มีการนั่งพิจารณาคดีตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือผู้พิพากษาที่วินิจฉัยคดีถูกห้ามให้วินิจฉัยคดี หรือคำวินิจฉัยของศาลมิได้ให้เหตุผล หรือได้มีการปฏิเสธสิทธิในการรับฟังของผู้มีส่วนร่วมในคดี เป็นต้น

สำหรับเงื่อนไขในการยื่นฎีกาก็เช่นเดียวกับการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ กล่าวคือ การฎีกาเป็นสิทธิของผู้เข้าร่วมในคดีที่ได้ร่วมในกระบวนการพิจารณาของศาล (มาตรา 132 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของเยอรมัน ปี 1960) ซึ่งมีนัยสำคัญเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิอุทธรณ์ โดยผู้เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาที่มีความประสงค์จะยื่นฎีกาจะต้องตั้งทนายความหรืออาจารย์ในทางกฎหมายจากสถาบันศึกษาเป็นตัวแทนในการดำเนินคดี ส่วนนิติบุคคลมหาชนหรือหน่วยงานของรัฐอาจแต่งตั้งให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติสำหรับตำแหน่งผู้พิพากษาหรือนักกฎหมายซึ่งจบอนุปริญญาที่ทำงานในหน่วยงานระดับสูงเป็นตัวแทนในการฎีกา ส่วนในกรณีผู้ฎีกาเป็นสมาคมในการช่วยเหลือสังคมอาจให้เจ้าหน้าที่ของสมาคมเป็นตัวแทน ทั้งนี้ การตั้งตัวแทนในการฎีกาโดยให้ตัวแทนมีอำนาจในการดำเนินคดีในศาลแทนตัวแทนนั้นจะต้องมีความสามารถแถลงการณ์ในศาลแทนได้ และการตั้งตัวแทนจะต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาล ซึ่งการติดต่อระหว่างศาลกับคู่กรณีศาลจะติดต่อกับตัวแทน โดยการฎีกาต้องได้รับอนุญาตจากศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก่อน และต้องยื่นฎีกาภายในหนึ่งเดือนนับจากวันที่ศาลได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งหรือนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยศาลมีอำนาจขยายระยะเวลาออกไปได้¹⁶ ในกรณีที่มิได้มีการแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ซึ่ง

¹⁶ Karl – Peter Sommermann, “ภาระหน้าที่และกระบวนการพิจารณาความของศาลปกครองเยอรมัน,” เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2543), น.9.

ผู้ยื่นฎีกาจะต้องยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาต่อศาลแต่ต้องยื่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เว้นแต่การยื่นไม่อาจกระทำได้ภายในกำหนดระยะเวลาด้วยเหตุสุดวิสัย (มาตรา 58) ในส่วน การยื่นฎีกาสามารถแยกได้เป็นสองขั้นตอน คือ การยื่นคำร้องขออนุญาตให้ฎีกาซึ่งต้องยื่นต่อ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาหรือ คำสั่งหรือนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่ง และการให้เหตุผลอันเป็นข้อคัดค้านในการ ฎีกา ซึ่งจะต้องมีการให้เหตุผลภายในสองเดือนนับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้มี คำพิพากษาหรือคำสั่งหรือนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือกรณีการฎีกาคำสั่ง ไม่อนุญาตให้ฎีกาต่อศาลปกครองสหพันธ์ และศาลปกครองสหพันธ์ได้มีคำสั่งกลับคำสั่งของ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์โดยมีคำสั่งอนุญาตให้ฎีกา กรณีนี้ต้องให้เหตุผลในการฎีกาภายใน หนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งอนุญาตให้ฎีกา

3.2.4.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองสหพันธ์ในกรณีที่มี ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองสหพันธ์ในฐานะที่เป็นศาล ชั้นอุทธรณ์ทั้งในกรณีการอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อ ศาลปกครองสหพันธ์ และกรณีการอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสหพันธ์ มีข้อพิจารณาบางประการที่สำคัญ คือ

(1) การอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อ ศาลปกครองสหพันธ์ และการอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ต่อศาลปกครองสหพันธ์ต่างก็เป็นการอุทธรณ์แบบอนุญาต กล่าวคือ ต้องได้รับอนุญาตจาก ศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แล้วแต่กรณี ให้ยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาต่อ ศาลปกครองสหพันธ์ รวมทั้งการยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาจะต้องตั้งทนายความหรืออาจารย์ในทาง กฎหมายจากสถาบันศึกษาเป็นตัวแทนในการดำเนินคดี ส่วนนิติบุคคลมหาชนหรือหน่วยงานของ รัฐอาจแต่งตั้งให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติสำหรับตำแหน่งผู้พิพากษาหรือ นักกฎหมายซึ่งจบอนุปริญญาที่ทำงานในหน่วยงานระดับสูงเป็นตัวแทนในการฎีกา ส่วนในกรณี ผู้อุทธรณ์หรือฎีกาเป็นสมาคมในการช่วยเหลือสังคมอาจให้เจ้าหน้าที่ของสมาคมเป็นตัวแทน ทั้งนี้ ตัวแทนนั้นจะต้องมีความสามารถแถลงการณ์ในศาลแทนได้ และการตั้งตัวแทนจะต้องทำเป็น หนังสือยื่นต่อศาล ซึ่งการติดต่อระหว่างศาลกับคู่กรณีศาลจะติดต่อกับตัวแทน

(2) การอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ต่อ ศาลปกครองสหพันธ์จะอุทธรณ์หรือฎีกาได้เฉพาะกรณีเรื่องที่เป็นหลักฐานที่มีความสำคัญในทาง

กฎหมาย หรือคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ที่แตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสหพันธ์ หรือแตกต่างจากที่ประชุมร่วมของศาลยุติธรรมสหพันธ์ หรือแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ และการฎีกาเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว หรือกรณีมีข้อบกพร่องในการดำเนินกระบวนการ และข้อบกพร่องดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อคำวินิจฉัยของศาล

(3) การอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสหพันธ์จะกระทำได้เฉพาะกรณีที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งให้ความยินยอมโดยทำข้อตกลงกันเป็นลายลักษณ์อักษรว่าให้สามารถยื่นอุทธรณ์โดยตรงต่อศาลปกครองสหพันธ์ และความยินยอมดังกล่าวถือเป็นการสละการใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์