

บทที่ 2

วิธีพิจารณาคดีและระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาท เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของต่างประเทศ

2.1 วิธีพิจารณาคดีและระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในทางกฎหมายประเทศฝรั่งเศส

2.1.1 ประเภทคดีและหลักเกณฑ์ทั่วไปในการฟ้องคดี

2.1.1.1 ประเภทคดีปกครอง

Edouard Laferrière ได้จัดแบ่งคดีปกครองออกเป็น 4 ประเภท โดยพิจารณาจากสภาพ (nature) และขอบเขต (étendue) ของอำนาจศาลปกครอง²⁶ ได้แก่

1) คดีที่ศาลมีอำนาจเต็มหรือคดีเรียกร้องสิทธิหรือค่าสินไหมทดแทน (Contentieux de pleine juridiction) หมายถึง คดีที่ศาลมีอำนาจไม่เพียงแต่เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น หากมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองใช้ค่าเสียหายหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือสั่งแทนคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองนั้นๆ ได้²⁷ หรือหมายถึงคดีที่ศาลใช้อำนาจของตนอย่างเต็มรูปแบบที่สุด โดยการพิพากษาคดีระหว่างฝ่ายปกครองและผู้ฟ้องคดีเสมือนหนึ่งที่ศาลยุติธรรมกระทำระหว่างคู่ความทางแพ่งและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิพากษาให้มีการรับผิดชอบในทรัพย์สิน²⁸

2) คดีที่ศาลมีอำนาจเพิกถอน (Contentieux de l'annulation) หมายถึง คดีที่ศาลมีอำนาจแค่เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือสั่งแทนคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง²⁹ ซึ่งมีคดีที่ฝ่ายปกครองกระทำการเกินอำนาจ (recours pour excès de pouvoir หรือ R.E.P.) เป็นหลัก³⁰

²⁶ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ ข (2543). บันทึก เรื่อง ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท. หน้า 4.

²⁷ โกคิน พลกุล ข (2530, 26-27 สิงหาคม). การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง. หน้า 1.

²⁸ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ ข หน้าเดิม.

²⁹ โกคิน พลกุล ข หน้าเดิม.

³⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก (2530, 26-27 สิงหาคม). วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส. หน้า 39.

3) คดีที่ศาลมีอำนาจตีความ (Contentieux de l'interprétation) หมายถึง คดีที่ศาลมีอำนาจกำหนดถึงความหมายและขอบเขตหรือคำบังคับทางกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น ไม่มีอำนาจนำเอาการกระทำนั้นไปบังคับแก่คู่ความในคดี³¹

4) คดีที่ศาลมีอำนาจลงโทษ (Contentieux de la répression) หมายถึง คดีที่ศาลมีอำนาจลงโทษกรณีที่มีการกระทำความผิดกฎหมายที่มีเพื่อปกป้องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น ทางสาธารณะ³²

2.1.1.2 หลักเกณฑ์ทั่วไปในการฟ้องคดี

1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ผู้จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามที่กฎหมายกำหนด และจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับ ความเดือดร้อนเสียหายที่จะขอให้ศาลพิจารณาพิพากษา ซึ่งประโยชน์เกี่ยวข้องดังกล่าวตาม แนวคำพิพากษาของศาล หมายถึง ประโยชน์ทั้งทางรูปธรรม และนามธรรมหรือศีลธรรม โดย ประโยชน์ดังกล่าว อาจเป็นประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์สาธารณะที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสีย อยู่ด้วยก็ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องมีความสำคัญพอสมควรถึงขนาดที่จะมาฟ้องคดีต่อศาลได้³³

2) แบบของคำฟ้อง

คำฟ้องคดีปกครองไม่มีอีกรูปแบบเคร่งครัดเหมือนคดีแพ่ง แต่ต้อง ระบุอย่างชัดเจน ซึ่ง (ก) ข้อเท็จจริงที่เป็นต้นเหตุแห่งการฟ้องคดี (ข) คำขอท้ายฟ้อง (conclusions) เช่น ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง (ค) เหตุผลที่โจทก์ยกขึ้น สนับสนุนคำฟ้องของตน (moyens) (ง) ชื่อและที่อยู่ของคู่ความ (จ) สำเนาคำวินิจฉัยของฝ่าย ปกครองที่ถูกฟ้องคดี หรือหลักฐานที่แสดงว่าฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธคำขอของโจทก์โดย ปริยาย³⁴

³¹ โกสิน พลกุล ข หน้าเดิม.

³² แหล่งเดิม.

³³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข (2531, 3 ธันวาคม). “วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมาย ปกครอง, เล่ม 7, ตอน 3. หน้า 744-745. ผู้สนใจรายละเอียดโปรดดูเพิ่มเติมใน บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ ข เล่มเดิม. หน้า 1-44.

³⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์ ก (2545). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. หน้า 63.

3) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการขอให้ทบพวนนิติกรรมทางปกครอง(คำสั่งทางปกครอง และกฎ) ดังนั้น การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจะใช้ในกรณีมีนิติกรรมทางปกครองขึ้นแล้วเท่านั้น³⁵ อนึ่ง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจะใช้บังคับกับการกระทำทางกายภาพไม่ได้³⁶ กล่าวคือ วิธีการอุทธรณ์จึงไม่ใช้กับเรื่องละเมิด และไม่ใช้กับการทบพวนสัญญาทางปกครอง³⁷ ซึ่งโดยปกติอาศัยการปฏิบัติโดยทางกายภาพของฝ่ายปกครอง ดังนั้น ในกรณีที่กฎหมายบังคับให้เอกชนต้องร้องขอให้ฝ่ายปกครองวินิจฉัยก่อนในกรณีละเมิดหรือสัญญาว่าฝ่ายปกครองมีข้อยุติเช่นใด (la règle de la décision préalable) จึงไม่ใช่การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เพราะยังไม่มีนิติกรรมทางปกครอง (คำสั่งของฝ่ายปกครองที่ยืนยันจุดยืนของตน) ในกรณีนั้น³⁸ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองโดยหลักการจะมีขอบเขตที่กว้างขวางไม่จำกัดโดยอ้างได้ทั้งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย และความไม่เป็นธรรม³⁹ เรื่องใดหากมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองประเภทบังคับไว้ (recours administratif obligatoire) ก็ต้องดำเนินการอุทธรณ์ตามนั้นก่อน หากไม่ดำเนินการอุทธรณ์ตามขั้นตอนบังคับดังกล่าว ศาลจะไม่รับพิจารณาคดี แต่ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าเป็นการบังคับหรือไม่ จะถือว่าเป็นขั้นตอนการอุทธรณ์ประเภทไม่บังคับที่อาจนำคดีมาสู่ศาลได้เลย

4) ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

กฎหมายฝรั่งเศสวางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับกำหนดเวลาการฟ้องคดีปกครองไว้ในมาตรา 1 แห่งรัฐกฤษฎีกา เลขที่ 65-29 ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1965 (โดยมาตรา R.102 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ก็นำมาบัญญัติไว้เช่นกัน ซึ่งตรงกับมาตรา R.421-1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (Code de justice administrative) อันมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2001 โดยกำหนดให้ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองมีกำหนดสองเดือน

³⁵ Didier Truchet. *Recours administratif, Répertoire de contentieux administratif*. Tome 2. no. 12. อ้างในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. หน้า 368.

³⁶ แหล่งเดิม.

³⁷ Jean-Marie Audy et Roland Drago. (1992). *Traité des recours en matière administrative* 21. อ้างในแหล่งเดิม.

³⁸ แหล่งเดิม. หน้า 372-373.

³⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข เล่มเดิม. หน้า 713.

นับตั้งแต่วันที่มีการแจ้งหรือประกาศนิติกรรมทางปกครอง อย่างไรก็ตาม ถ้าหากมีกฎหมายเฉพาะ ระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งอาจจะสั้นหรือยาวกว่าสองเดือน ก็ให้เป็นไปตามระยะเวลาของกฎหมายฉบับนั้นๆ หรือนิติกรรมทางปกครองที่แจ้งให้เอกชนทราบ ระบุเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีไว้สั้นกว่านั้นก็ทำได้⁴⁰ อนึ่ง หากคู่ความอยู่นอก ฝรั่งเศส อายุความก็ขยายไปอีกหนึ่งหรือสองเดือน แล้วแต่ว่าจะอยู่ในยุโรปหรือทวีปอื่น⁴¹ นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอต่อฝ่ายปกครองเพื่อให้กระทำการอย่างใด อย่างหนึ่งแล้วฝ่ายปกครองนิ่งเฉย (La silence de l' Administration) การที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉย เกินกว่าสองเดือนขึ้นไปมีผลเท่ากับเป็นคำสั่งปฏิเสธโดยปริยาย ในกรณีเช่นนี้ระยะเวลา การฟ้องคดีจะมีกำหนดสองเดือนนับแต่วันที่พ้นกำหนดสองเดือนดังกล่าว⁴²

2.1.2 ประเภทการฟ้องคดีในข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและหลักเกณฑ์ใน การฟ้องคดี

2.1.2.1 ประเภทคดี

การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้นอาจแยกได้เป็น 2 กรณี⁴³ คือ

1) การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับตัวสัญญาโดยตรง : การฟ้องคดีที่ศาลมี อำนาจเต็ม (Contentieux de pleine juridiction)

การฟ้องคดีความรับผิดชอบตามสัญญาของฝ่ายปกครองเป็นคดีหลักของ การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม⁴⁴

2) การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำที่อาจแยกออกได้จาก สัญญา : การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเพิกถอนนิติกรรมฝ่ายเดียว (Contentieux de l'annulation)

⁴⁰ R.421-5, CODE ADMINISTRATIF, 27^e édition, Paris, DALLOZ, 2003.

⁴¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก เล่มเดิม. หน้า 45.

⁴² R.421-2, ADMINISTRATIF, 27^e édition, Paris, DALLOZ, 2003.

⁴³ ยงยุทธ อนุกุล. (2547). หลักพื้นฐานบางประการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและคำพิพากษาของศาล ต่างประเทศ. หน้า 8.

⁴⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก หน้าเดิม.

ถ้าในการทำสัญญาทางปกครองนั้น มีการทำนิติกรรมทางปกครองที่อาจแยกออกจากสัญญาได้ (acte détachable)⁴⁵ อาจนำนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวมาฟ้องคดีให้เพิกถอนต่างหากเป็นคดีหนึ่งแยกจากคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มได้ นอกจากนี้ ในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มที่ฟ้องเรียกเงินกัน แต่จำนวนเงินที่เรียกร้องต่อฝ่ายปกครองไม่มากนัก และเป็นคดีบางประเภทที่ศาลเห็นสมควรก็มีแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาให้โจทก์เลือกที่จะฟ้องแบบใด คือ อาจฟ้องเป็นคดีที่ฝ่ายปกครองทำเกินอำนาจ (recours pour excès de pouvoir) ให้เพิกถอนการปฏิเสธของฝ่ายปกครองที่ไม่เยียวยาให้ก่อนอย่างเดียว หรือจะฟ้องเป็นคดีเรียกค่าเสียหาย

⁴⁵ การกระทำที่แยกออกได้ (acte détachable) เมื่ออธิบายด้วยหลักในแง่ Subjectif ก็คือการมองที่ตัวการกระทำทางปกครองและผู้ร้องซึ่งพอสรุปได้ดังนี้ คือ

1) การกระทำทางปกครองบางส่วนอาจไม่สามารถแยกออกได้ และไม่อาจฟ้องคดีเป็นคดีที่ฝ่ายปกครองกระทำเกินอำนาจ (recours pour excès de pouvoir หรือ r.e.p.) สำหรับการกระทำนั้นได้ ถ้าผู้ร้องสามารถมีวิธีแก้ปัญหาในคดีแบบอื่นได้คล้ายคลึงกับวิธีฟ้องคดีแบบ r.e.p.

2) การกระทำทางปกครองบางส่วนแยกออกได้และสามารถฟ้องคดีแบบ r.e.p. ได้ถ้าผู้ร้องไม่สามารถมีวิธีแก้ปัญหาในคดีแบบอื่นให้ได้ผลเช่นเดียวกับการฟ้องคดีแบบ r.e.p.

หรือการที่คดีแบบอื่นสามารถเยียวยาผู้เสียหายในแง่ของค่าเสียหายเท่านั้น แต่ไม่อาจทำให้การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสิ้นผลไปได้ ดังนี้ ผู้เสียหายจะมีสิทธิดำเนินคดีแบบ r.e.p. สำหรับการกระทำทางปกครองที่แยกออกมาได้ เช่น การที่เอกชนทำสัญญากับฝ่ายปกครอง และเอกชนผู้นั้นต้องเสียหายจากการเป็นคู่สัญญาเพราะระเบียบของฝ่ายปกครองที่ออกมาในเรื่องที่ทำสัญญานั้น ดังนี้ นอกจากจะฟ้องเรียกค่าเสียหายตามสัญญาแล้วเอกชนดังกล่าวยังสามารถฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบของฝ่ายปกครองซึ่งเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ โดยฟ้องคดีแบบ r.e.p.

ส่วนหลักในแง่ Objectif นั้น เป็นการอธิบายในแนวใหม่ ไม่ขึ้นอยู่กับตัวผู้ร้องว่า จะมีวิธีได้รับการเยียวยาที่ได้ผลเช่นเดียวกับการฟ้องคดีแบบ r.e.p. หรือไม่ แต่ศาลจะพิจารณาจากหลายๆ เหตุผลซึ่งที่สำคัญคือขอบอำนาจของศาลที่จะพิจารณาคดี

โดยใช้หลักว่าการกระทำนั้นเป็นสาระสำคัญของคดีหรือขอบอำนาจของศาลหรือไม่ ถ้าเป็นก็ไม่สามารถแยกการกระทำส่วนนั้นออกมาและไปฟ้องคดีแบบ r.e.p. ได้ แต่ถ้าการกระทำนั้นเป็นเพียงส่วนประกอบไม่ใช่สาระสำคัญของคดีที่อยู่ในขอบอำนาจของศาลที่มีอำนาจอยู่ ดังนี้ การกระทำความผิดย่อมแยกออกจากคดี และก่อให้เกิดการฟ้องคดีแบบ r.e.p. สำหรับการกระทำนั้นได้ เช่น คำสั่งของฝ่ายปกครองเพื่อให้ดำเนินการตามสัญญา ย่อมถือเป็นสาระสำคัญของคดีที่ฟ้องเกี่ยวกับการผิดสัญญา คำสั่งดังกล่าวจึงไม่อาจถือเป็นการกระทำที่อาจแยกออกได้ แต่ถ้าเป็นคำสั่งที่ให้ฝ่ายปกครองเข้าทำสัญญาจะเป็นได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ใช่สาระสำคัญของตัวสัญญาหรือการปฏิบัติตามสัญญา เป็นเพียงส่วนประกอบที่ก่อให้เกิดการทำสัญญาเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ คำสั่งดังกล่าวจึงถือเป็นการกระทำทางปกครองที่แยกออกได้ และอาจก่อให้เกิดการฟ้องคดีแบบ r.e.p. สำหรับการกระทำนั้นได้

โดยตรง ซึ่งเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มก็ได้ โดยคู่คำขอท้ายฟ้องว่าขอให้เพิกถอนอย่างเดียว หรือขอให้ชดเชยค่าเสียหายเป็นหลัก⁴⁶

2.1.2.2 หลักเกณฑ์ในการฟ้องคดี

1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

โดยหลักแล้วการฟ้องบังคับให้เป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญา หรือการฟ้องให้ระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (Contentieux de pleine juridiction) คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม ในประเทศฝรั่งเศสฝ่ายปกครองจะมีเอกสิทธิ์การบังคับฝ่ายเดียวไปก่อนโดยไม่ต้องไปศาล (Privilège du préalable) ที่รับประกันความต่อเนื่องของบริการสาธารณะไม่ให้หยุดชะงัก หนึ่ง อำนาจของฝ่ายปกครองดังกล่าวนี้จะมิได้อยู่โดยผลของกฎหมาย แม้จะไม่ได้กำหนด ในสัญญาก็ตาม ดังนั้น ฝ่ายปกครองคู่สัญญาจึงมีอำนาจดำเนินการบังคับให้เอกชนคู่สัญญา ทำตามสัญญาได้เองโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล และเฉพาะคู่สัญญาฝ่ายเอกชนเท่านั้นที่จะต้อง ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามสัญญา ส่วนการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครองโดยฟ้องเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเพิกถอน (Contentieux de l'annulation) นั้น กฎหมายฝรั่งเศสกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสีย⁴⁷ เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ กล่าวคือ ในกระบวนการทำสัญญาทางปกครองนั้นมีขั้นตอนต่างๆ ทั้งช่วงก่อนทำสัญญาและช่วงหลัง ทำสัญญา ซึ่งในกระบวนการต่างๆ นี้ ฝ่ายปกครองต้องมีการออกคำสั่งทางปกครอง หากคำสั่งการเหล่านี้ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธินำมาฟ้อง ต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งเหล่านั้นได้ นอกจากนี้ เนื่องจากการทำสัญญา ทางปกครองของฝ่ายรัฐจะต้องทำตามสัญญาสำเร็จรูป (contrat-type) ซึ่งได้มีการกำหนดไว้ ล่วงหน้าถึงสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาและรายละเอียดอื่นๆ ในกรณีดังกล่าวสภาแห่งรัฐ ได้มีคำวินิจฉัยเมื่อปี 1961 ว่า สัญญาสำเร็จรูป (contrat-type) มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไป

⁴⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก เล่มเดิม. หน้า 45.

⁴⁷ ผู้มีส่วนได้เสีย หมายถึง ผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนเสียหายที่จะขอให้ ศาลพิจารณาพิพากษา

ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียอาจฟ้องเพิกถอนได้⁴⁸ และในกรณีที่รัฐทำสัญญามอบหมายให้บุคคลอื่นนอกจากรัฐเป็นผู้ดำเนินบริการสาธารณะหรือสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ ซึ่งข้อสัญญาที่ทำระหว่างคู่สัญญาจะมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลภายนอก หากปรากฏว่าข้อสัญญาดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ใช้บริการหรือผู้ใช้บริการในอนาคตมีสิทธิที่จะฟ้องเพิกถอนข้อกำหนดในสัญญาที่กระทบสิทธิและหน้าที่ของตนได้⁴⁹

2) เอกชนจะต้องร้องขอให้ฝ่ายปกครองตัดสินใจยื่นอุทธรณ์ให้ตนก่อนนำ

คดีมาฟ้องต่อศาล

ในคดีปกครองทุกประเภทถือว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องมีนิติกรรมทางปกครอง (คำสั่งทางปกครองและกฎ (acte administratif)) เป็นฐานอยู่เสมอ ผลจึงมีว่าการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาโดยการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม ซึ่งโดยปกติอาศัยการปฏิบัติโดยทางกายภาพของฝ่ายปกครองนั้น เอกชนต้องขอให้ฝ่ายปกครองแก้ไขการกระทำนั้นๆ เสียก่อน เมื่อฝ่ายปกครองได้รับการร้องขอแล้ว ฝ่ายปกครองอาจตัดสินใจปฏิบัติตามคำขอทั้งหมดหรือบางส่วน หรือปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามคำขอ แต่ไม่ว่าฝ่ายปกครองจะตัดสินใจทางใด ก็ถือว่าเกิดนิติกรรมทางปกครองขึ้นแล้ว เพราะการตัดสินใจทุกกรณีก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่ของเอกชนขึ้น ต่อเมื่อมีการตัดสินใจจากฝ่ายปกครองเช่นนี้แล้ว เอกชนจึงนำคดีมาสู่ศาลปกครองได้ หากเอกชนไม่ขอให้ฝ่ายปกครองตัดสินใจยื่นอุทธรณ์ให้ตนก่อนโดยนำคดีมาฟ้องศาลปกครองเลย ศาลก็จะยกฟ้อง⁵⁰ ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้พิจารณาก่อนว่าฝ่ายปกครองมีจุดยืนอย่างไร เพื่อให้เกิดประเด็นข้อพิพาทที่แน่ชัด⁵¹ แต่ถ้าฝ่ายปกครองรับคำขอแล้วนิ่งเฉย (Silence de l'administration) หากฝ่ายปกครอง

⁴⁸ C.E, 5 May 1961, Ville de Lyon, Rec.p. 294; C.J.E.G 1961.J.175, concl. Braibant, note Teste et Chaudou and : นักกฎหมายที่มีความเห็นในแนวทางนี้คือ C. LAROQUE, Les usagers des services industriels en droit français, these, Paris, Sivey, p.21. อ้างโดย บุนผา อัครพิมาน ข สิทธิการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง. หน้า 226.

⁴⁹ แหล่งเดิม. หน้า 229.

⁵⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. เล่มเดิม. หน้า 368.

⁵¹ แหล่งเดิม. หน้า 374.

นิ่งเฉยเป็นเวลาสองเดือนติดต่อกัน เท่ากับเป็นการปฏิเสธคำร้องโดยปริยาย⁵² เช่นนี้ เอกชนก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้

3) ระยะเวลาการฟ้องคดี⁵³

โดยหลักระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะใช้หลักเกณฑ์เดียวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองทั่วไป⁵⁴ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนี้จะมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นพิเศษแตกต่างจากการฟ้องคดีปกครองทั่วไป ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวถึงต่อไป

3.1) กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี⁵⁵

โดยหลักการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีเช่นเดียวกับกำหนดเวลาการฟ้องคดีปกครองทั่วไป อย่างไรก็ตาม ในสัญญาทางปกครองอาจจะมีกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีเป็นคดีพิเศษก็ได้ เช่น สัญญาจัดซื้อจัดจ้าง (marchés publics) ส่วนใหญ่มักจะกำหนดว่าเมื่อมีการตรวจรับงานหรือตรวจรับพัสดุแล้วให้สัญญาสิ้นสุดลง เว้นแต่ฝ่ายปกครองได้กำหนดข้อสงวนบางประการไว้ ซึ่งจะทำให้มีการฟ้องคดีได้ หรือกรณีสัญญางานโยธาสาธารณะ (contrat de marchés de travaux publics) ที่มีการประกันไว้เป็นเวลาสิบปี ย่อมทำให้ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายได้หากเกิดความเสียหายขึ้นภายในระยะเวลาสิบปีดังกล่าว⁵⁶ นอกจากนี้ ในการฟ้องเรียกหนี้เงินจากรัฐตามมาตรา 1 แห่งกฎหมายเลขที่ 68-1250 วันที่ 31 ธันวาคม 1968 กำหนดว่า การฟ้องเรียกหนี้เงินของฝ่ายปกครอง หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกกรณี

⁵² คณะตุลาการรัฐธรรมนูญถือว่าหลักนี้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ใช้ได้ทุกเรื่อง ไม่จำกัดเฉพาะทางคดีปกครอง แต่ในการขออนุญาตต่างๆ ด้วย (ตุลาคี C.C., 26 Nov. 1969, AJDA, 1969, p. 663) แต่สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐไม่ยอมถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป คงยอมรับบังคับใช้เฉพาะกรณีจะมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเท่านั้น (ตุลาคี C.E., 27 Feb. 1970, Cue de Buzas, A.J.D.A., 1970, p.232.

⁵³ หลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีถือว่ามีลักษณะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย (L'ordre public) ศาลมีหน้าที่ต้องยกเหตุดังกล่าวขึ้นเพื่อไม่รับคดีไว้พิจารณา และผู้ถูกฟ้องคดีอาจยกเรื่องนี้ขึ้นกล่าวอ้างได้เสมอ, คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ลงวันที่ 2 มิถุนายน 1961, อ้างใน บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, เล่มเดิม, หน้า 1.

⁵⁴ ขวาลา จันทรจนา. (2546, มกราคม - เมษายน). “ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด และสัญญาทางปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส.” วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 3, เล่มที่ 1. หน้า 131.

⁵⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก เล่มเดิม. หน้า 11.

⁵⁶ ขวาลา จันทรจนา. เล่มเดิม. หน้า 132.

เจ้าหนี้อาจเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชำระหนี้ภายในระยะเวลาสี่ปี นับแต่วันที่เกิดหนี้หรือ นับแต่วันที่เจ้าหนี้รู้ว่าเป็นเจ้าหนี้ (Prescription quadriennale) ดังนั้น ถ้ามีการร้องขอให้ฝ่ายปกครองกำหนดค่าเสียหายให้ หากฝ่ายปกครองมีนิติกรรมทางปกครองที่ชัดเจน ผู้ฟ้องคดีก็ต้องฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดเวลาสองเดือน นับแต่วันที่นิติกรรมทางปกครองดังกล่าว แต่ถ้ายฝ่ายปกครองนิ่งเฉย การนิ่งเฉยจะไม่มีผลใดๆ ต่อระยะเวลาการฟ้องคดี เพราะจะไม่นำหลักคำสั่งปฏิเสธโดยปริยายมาใช้กับคดีเรียกค่าเสียหาย โดยอายุความจะเดินไปจนครบสี่ปีเสมอ⁵⁷ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีจะไม่มีกำหนดเวลาการฟ้องคดีปกครองเลย⁵⁸ ตัวอย่างเช่น ในคดีพิพาทเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ เนื่องจากคดีพิพาทดังกล่าวมีข้อยกเว้น ไม่ต้องมีนิติกรรมทางปกครองก่อนจึงจะฟ้องคดีได้ ดังนั้น เมื่อไม่จำเป็นต้องมีนิติกรรมทางปกครองก่อน การฟ้องคดีพิพาทนี้จึงไม่อยู่ในบังคับให้ต้องฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาใดๆ⁵⁹ และในการฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม การที่ฝ่ายปกครองได้รับคำร้องขอของเอกชนแล้วนิ่งเฉยเป็นเวลาสองเดือน ซึ่งกฎหมายให้ถือเป็นการปฏิเสธโดยปริยาย ตามคดีดังกล่าวก็ไม่มีอายุความการฟ้องคดีปกครองเช่นกัน ซึ่งในคดีเหล่านี้เมื่อไม่มีอายุความการฟ้องคดีปกครองโดยเฉพาะ ศาลจึงกลับไปใช้อายุความสามสิบปีตามหลักในประมวลกฎหมายแพ่ง⁶⁰

3.2) การนับระยะเวลาการฟ้องคดี

โดยหลักระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับจากวันถัดจากวันที่ได้รับแจ้ง⁶¹ คำสั่งปฏิเสธตามคำร้องขอโดยชอบแล้ว เช่น หากได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2000 วันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี คือ วันที่ 2 ตุลาคม 2000 แต่หากฝ่ายปกครอง

⁵⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์. เล่มเดิม. หน้า 374.

⁵⁸ คดีเหล่านี้เมื่อไม่มีกำหนดเวลาฟ้องคดีปกครองโดยเฉพาะ ศาลปกครองกลับไปใช้อายุความทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่ง คือ อายุความ 30 ปี, โปรดดู, AUBY et DRAGO, op.cit., TI, p.781. อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก หน้าเดิม.

⁵⁹ Jean MASSOT, แปลโดยวาจาโดยบุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2545, พฤษภาคม – สิงหาคม). “การบรรยายพิเศษ เรื่อง สิทธิการฟ้องคดีปกครองและอายุความการฟ้องคดีตามกฎหมายฝรั่งเศส.” วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 2, ฉบับที่ 2. หน้า 151.

⁶⁰ AUBY et DRAGO, op.cit., TI, p.781. อ้างในบวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก เล่มเดิม. หน้า 1.

⁶¹ โดยหลักแล้วนิติกรรมทางปกครองจะมีผลบังคับเมื่อได้มีการแจ้ง (la public it ) ต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือผู้ที่เกี่ยวข้องให้ทราบอย่างถูกต้องตามรูปแบบ กล่าวคือ ถ้าเห็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะตัว (la décision individuelle) จะมีผลเมื่อมีการแจ้งให้ทราบ โดยเฉพาะเจาะจง หากเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป จะมีผลเมื่อมีการประกาศโดยถูกต้องและเหมาะสม

ได้รับคำร้องแล้วนี้เลย ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับจากวันที่พ้นกำหนดเวลาสองเดือน นับแต่มีการยื่นคำร้องขอดังกล่าว และวันสิ้นสุดแห่งระยะเวลาจะถือวันที่คำฟ้องมาถึงศาลเป็นหลัก กล่าวคือ แม้จะส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีก็ตาม หากคำฟ้องมาถึงศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว คำฟ้องดังกล่าวก็เป็นคำฟ้องที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดี เว้นแต่จะมีกฎหมายหรือแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาลกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น อย่างไรก็ตาม สำหรับการฟ้องเรียกหนี้เงินของฝ่ายปกครอง หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีระยะเวลาการฟ้องคดีสี่ปีนับแต่วันที่หนี้เกิดหรือเจ้าหนี้รู้ถึงความเป็นเจ้าหนี้ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ในกรณีนี้ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับจากวันแรกของปีที่ถัดมาจากรัฐ (prescription quadriennale) เว้นแต่กรณีมีการร้องขอให้ฝ่ายปกครองพิจารณาคำเสียหาย และฝ่ายปกครองมีคำสั่งโดยขัดแจ้งประการใด ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับจากวันที่มีคำสั่งโดยขัดแจ้งดังกล่าวตามหลักทั่วไป ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ผู้รับเหมาทำสัญญากับฝ่ายปกครองก่อสร้างอาคารเรียน แต่ผู้รับเหมาไม่ได้เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชำระเงินค่าจ้าง ผู้รับเหมาส่งมอบงานให้กับฝ่ายปกครองในวันที่ 8 มีนาคม 2000 ผู้รับเหมาก็มีสิทธิที่จะฟ้องคดีให้ฝ่ายปกครองชำระเงินได้จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2004 ทั้งนี้ โดยนับจากวันแรกของปีที่ถัดมาจากรัฐ⁶²

3.3) ข้อยกเว้นเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดี

ตามกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสนั้นอาจมีการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีได้ ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อฝ่ายปกครองก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลโดยมีเงื่อนไขว่า⁶³ (1) ในการร้องเรียน ผู้ร้องจะต้องร้องขอให้มีการยกเลิกเพิกถอน หรือแก้ไขคำสั่งหรือคำวินิจฉัยที่ถูกร้องเรียน (2) การร้องเรียนจะต้องกระทำโดยผู้ซึ่งประสงค์จะได้รับประโยชน์จากการขยายอายุความ (3) ผู้ร้องจะต้องมีคำขออย่างเดียวกันกับคำขอในการฟ้องคดี แต่ทั้งนี้ไม่จำเป็นว่าผู้ร้องจะต้องยกเหตุผลหรือข้อต่อสู้ทางกฎหมายในการร้องเรียนอย่างเดียวกันกับในการฟ้องคดี (4) การร้องเรียนจะต้องกระทำต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพิจารณาคำร้องเรียนนั้นได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการร้องเรียนผิดที่ ศาลปกครองก็ยอมผ่อนผันให้ในหลายกรณี เช่น ในกรณีที่หน่วยงานที่ได้รับคำร้องเรียน

⁶² ชาลา จันทรจนา. เล่มเดิม. หน้า 132.

⁶³ กองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์. (2538, ธันวาคม). คู่มือปฏิบัติงานร้องทุกข์ (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1). สำนักงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา.

แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพิจารณาเรื่องนั้นได้ส่งคำร้องเรียนนั้นต่อไปให้หน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ซึ่งได้รับคำร้องเรียนนั้นไว้แล้ว (5) การร้องเรียนจะต้องกระทำภายในกำหนดอายุความ การฟ้องคดี กล่าวคือ หากการร้องเรียนได้กระทำเมื่อพ้นกำหนดอายุความในการฟ้องคดีแล้ว ก็เท่ากับว่าคดีนั้นได้ขาดอายุความไปแล้ว การร้องเรียนจึงไม่มีผลเป็นการขยายอายุความที่ได้ขาดไปแล้วได้อีก และ (6) การร้องเรียนมีผลเป็นการขยายอายุความได้เพียงครั้งเดียว การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นต้นเหตุแห่งการร้องเรียนหรือ การร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐนั้นซ้ำแล้วซ้ำอีกก็ดี การร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาหลังจากที่ได้ร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐนั้น แล้วก็ดี ไม่มีผลเป็นการขยายอายุความออกไปได้อีก

2.2 วิธีพิจารณาคดีและระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองของ ประเทศเยอรมัน

2.2.1 ประเภทคดีปกครองและหลักเกณฑ์ทั่วไปในการฟ้องคดี

2.2.1.1 ประเภทของคดี

คดีปกครองในกฎหมายเยอรมันอาจแยกออกได้ 5 ประเภท⁶⁴ ดังนี้

1) คดีฟ้องโต้แย้งหรือให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

(Anfechtungsklage)

การฟ้องคดีประเภทนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ศาลยกเลิกคำสั่งทางปกครอง ที่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เงื่อนไขที่สำคัญสำหรับการฟ้องคดีประเภทนี้คือ ในทางข้อเท็จจริง คำสั่งทางปกครองนั้นยังคงมีอยู่ ข้อพิจารณาลักษณะการกระทำของเจ้าหน้าที่ จึงขึ้นอยู่กับว่าในทางข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้กระทำการในรูปของคำสั่งทางปกครองหรือไม่ แต่มิได้ขึ้นอยู่กับว่ารูปแบบที่ถูกต้องควรจะเป็นเช่นใด เช่น รูปแบบของการกระทำที่ถูกต้องในเรื่องนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองควรจะทำในรูปของสัญญาทางปกครอง แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กลับทำในรูปของคำสั่งทางปกครอง ในกรณีเช่นนี้หากจะโต้แย้งต้องโต้แย้งในฐานะที่เป็นคำสั่งทางปกครอง

⁶⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ ก (2547). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน. หน้า 67-68.

2) คดีฟ้องบังคับให้เจ้าหน้าทีออกคำสั่งทางปกครอง

(Verpflichtungsklage)

การฟ้องคดีประเภทนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ปฏิเสธที่จะออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ละเว้นไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธการออกคำสั่งทางปกครองแก่โจทก์แล้ว ในกรณีนี้อาจเรียกการฟ้องคดีประเภทนี้ว่า การฟ้องโต้แย้งการปฏิเสธของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Versagungsgegenklage) แต่หากเจ้าหน้าที่ละเลยหรือเพิกเฉยไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้เรียกคำฟ้องลักษณะนี้ว่า “Untätigkeitsklage”

3) คดีฟ้องบังคับให้เจ้าหน้าที่กระทำการ (Leistungsklage)

การฟ้องคดีประเภทนี้เป็นการฟ้องเพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่การให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นต้องไม่เกี่ยวกับเรื่องการออกคำสั่งทางปกครอง เพราะหากเป็นการฟ้องให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองก็จะเป็นคำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ดังนั้น คำฟ้องประเภทให้เจ้าหน้าที่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง (Leistungsklage) จึงมีความมุ่งหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่กระทำการใดที่มีใช้การออกคำสั่งทางปกครอง ด้วยเหตุนี้ คำฟ้องประเภทนี้จึงมีขอบเขตค่อนข้างกว้าง แต่โดยทั่วไปแล้ว คำฟ้องประเภทนี้มักจะเกี่ยวกับการปฏิบัติการทางปกครอง (Realakt) เช่น ฟ้องเพื่อขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้ข้อมูลต่างๆ หรือฟ้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้ความช่วยเหลือดูแลคนพิการ หรือให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการซ่อมถนน เป็นต้น

4) คดีฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิหรือวินิจฉัยสภาพความเป็นอยู่ของ

นิติสัมพันธ์ (Feststellungsklage)

การฟ้องคดีประเภทนี้เป็นการฟ้องที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้พิสูจน์การมีอยู่หรือไม่มีอยู่ของนิติสัมพันธ์หรือเพื่อพิสูจน์ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง นิติสัมพันธ์ในกรณีนี้หมายถึงความสัมพันธ์ในทางกฎหมายของบุคคลหนึ่งต่อบุคคลอื่นหรือต่อสิ่งอื่นที่มีผลมาจากข้อเท็จจริงเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายที่ก่อตั้งขึ้นโดยสัญญาหรือคำสั่งทางปกครอง หรือมีผลมาจากกฎหมายโดยตรงระหว่างบุคคล หรือระหว่างบุคคลใดบุคคลหนึ่งต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

5) คำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับ

รอง (Antrag auf Normenkontrolle)

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง โดยศาลนั้น ตามมาตรา 47 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung เรียกโดยย่อว่า VwGO) กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของข้อบังคับซึ่งออกตามบทบัญญัติของกฎหมายควบคุมอาคาร นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่ากฎหมายของมลรัฐ รวมทั้งข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.1.2 หลักเกณฑ์ทั่วไปในการฟ้องคดี

1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ตามมาตรา 42 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความศาลปกครอง (VwGO)⁶⁵ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีอำนาจฟ้องคดีปกครองสำหรับคำฟ้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองว่า ต้องเป็นผู้ที่สิทธิของตนเองถูกระทบกระเทือน (in seinen Rechten verletzt zu sein) โดยอาจแยกพิจารณาตามประเภทคดีปกครองได้ว่า ในคดีที่ฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ผู้ที่มีอำนาจยื่นฟ้องคดี คือ ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครอง หรือเกิดจากการปฏิเสธหรือการละเว้นไม่ออกคำสั่งทางปกครอง อันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี และในคดีฟ้องบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นการกระทำการ (Leistungsklage) บุคคลจะมีอำนาจฟ้องคดีประเภทนี้ได้เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธหรือละเว้นการกระทำตามที่บุคคลนั้นเรียกร้อง ซึ่งการปฏิเสธหรือการละเว้นนั้นเป็นการละเมิดสิทธิบุคคลดังกล่าว⁶⁶ ส่วนคดีฟ้องขอให้วินิจฉัยสภาพความเป็นอยู่ของนิติสัมพันธ์ (Feststellungsklage) ในทางดำราและคำพิพากษายังไม่ได้กล่าวถึงผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีประเภทนี้ไว้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม เห็นว่า ผู้ที่จะฟ้องคดี

⁶⁵ มาตรา 42 (2) แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลปกครอง (VwGO) กำหนดว่าคำฟ้องได้แก่คำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) ถ้ากฎหมายไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การฟ้องอาจกระทำได้ หากผู้ฟ้องถูกละเมิดสิทธิโดยคำสั่งทางปกครอง หรือโดยการปฏิเสธหรือโดยการละเว้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี

⁶⁶ เพ็ญศรี วงศ์เสรี ก (2547). “หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน.” วารสารวิชาการ ศาลปกครอง, ปีที่ 4, ฉบับที่ 2. หน้า 209.

ประเภทนี้จะต้องไม่ใช่บุคคลที่สาม ซึ่งเป็นผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ที่ประสงค์จะให้ศาลพิจารณา⁶⁷

2) แบบของคำฟ้อง

ตามมาตรา 51 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครอง (VwGO) กำหนดให้การฟ้องนั้นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร การฟ้องยังศาลปกครองนั้นอาจกระทำโดยการให้เจ้าหน้าที่ทำการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรในเรื่องที่ตนจะฟ้อง ในคำฟ้องจะต้องปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดี ผู้ที่ถูกฟ้อง ประเด็นข้อพิพาท และจะต้องลงลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจให้ทำการแทน การฟ้องโดยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ก็อาจกระทำได้ แต่จะต้องมีการลงลายมือชื่อด้วย แต่การฟ้องโดยวิธีการใช้โทรศัพท์ที่ไม่อาจกระทำได้⁶⁸

3) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) และการฟ้องบังคับให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) นั้น จะต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอ มิฉะนั้นศาลจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ส่วนคำฟ้องอื่นจะไม่อยู่ในระบบบังคับนี้⁶⁹ บทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองถูกกำหนดไว้ในมาตรา 68 ถึงมาตรา 73 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครอง (VwGO) โดยสรุปได้ว่า⁷⁰ เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง หากเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และก่อภาระแก่ตนก็จะต้องยื่นคำคัดค้านต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองภายในกำหนดเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งทางปกครอง แต่หากได้รับคำสั่งทางปกครองโดยมิได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ได้แย้งก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ภายในเวลาหนึ่งปี ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเห็นด้วยการโต้แย้งหรือคำอุทธรณ์ว่ามีเหตุผลรับฟังได้ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็จะออกคำสั่งทางปกครองให้ใหม่ แต่ถ้าหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นยืนยัน

⁶⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ ข (2542, มิถุนายน). “เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองเยอรมัน.” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 29, ฉบับที่ 2. หน้า 295.

⁶⁸ เยี่ยม อรุโณทัยวัฒน์. (2546). สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล. หน้า 69.

⁶⁹ ประเวศ อรรถสุภผล. ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง. หน้า 45.

⁷⁰ เพ็ญศรี วงศ์เสรี ข (สิงหาคม 2540). หลักที่สำคัญของกระบวนการวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน (GrundZVge des deutschen Verwaltungsgericht sprozesses). บทความนำเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง Administrative Court and Administrative Court Procedure. หน้า 28-29.

คำสั่งทางปกครองเดิมว่าชอบด้วยกฎหมายก็จะเสนอให้ผู้บังคับบัญชาลำดับเหนือขึ้นไปพิจารณา ซึ่งเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาจะตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งผู้บังคับบัญชาเห็นว่า คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ระดับต้นผิดพลาดก็จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าออกโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วก็จะมีการส่งยกอุทธรณ์ ผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ยังคงมีทางแก้ไขเยียวยาได้ต่อไปโดยยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น ในด้านหนึ่งเป็นกระบวนการภายในฝ่ายปกครองและในขณะเดียวกันก็เป็นเงื่อนไขที่จะนำไปสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองด้วย⁷¹

4) ระยะเวลาการฟ้องคดี

เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีนั้นจะมีเฉพาะการฟ้องเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) และการฟ้องให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) เท่านั้น ส่วนการฟ้องประเภทอื่นๆ นั้น โดยหลักการทั่วไปแล้วไม่ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ สำหรับการฟ้องเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และกรณีที่ไม่จำต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ให้เสนอคำฟ้องภายในหนึ่งเดือน นับแต่ได้รับคำสั่งทางปกครอง สำหรับการฟ้องให้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น หากเป็นการฟ้องเนื่องจากถูกเจ้าหน้าที่ปฏิเสธที่จะออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องจะต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ได้รับทราบถึงคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่เป็นการปฏิเสธคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี แต่หากเป็นการฟ้องให้ออกคำสั่งทางปกครองเนื่องจากเจ้าหน้าที่ละเลยที่จะออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้เวลาแก่เจ้าหน้าที่ได้พิจารณาคำร้องภายในระยะเวลาอันสมควรก่อน โดยถือว่าการที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยเกินสามเดือนเป็นการล่าช้าเกินสมควร ดังนั้น เมื่อเวลาล่วงผ่านไปไม่น้อยกว่าสามเดือน ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้⁷²

2.2.2 ประเภทการฟ้องคดีในข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดี

2.2.2.1 ประเภทคดี

⁷¹ บรรเจิด สิงคนดี ข เล่มเดิม. หน้า 297.

⁷² ประเวศ อรรถสุภผล. เล่มเดิม. หน้า 44.

คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองก็เป็นคดีประเภทหนึ่งซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง นอกเหนือจากคดีปกครองทั้ง 5 ประเภทที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น⁷³ โดยมาตรา 40 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (VwGO) กำหนดให้ การฟ้องคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทอันเกิดจากสัญญาทางปกครองให้ฟ้องที่ศาลปกครอง ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททุกประเภทอันเกิดจากสัญญาทางปกครองไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความสัญญา การบังคับการให้เป็นไปตามสัญญา หรือการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญา⁷⁴ นอกจากนี้ มาตรา 62 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง ค.ศ. 1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz เรียกโดยย่อว่า VwVfG)) กำหนดให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB)⁷⁵ มาใช้บังคับกับสัญญาทางปกครองโดยอนุโลม ดังนั้น การฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจึงใช้หลักเกณฑ์ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งกำหนด⁷⁶

2.2.2.2 หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการฟ้องคดีสัญญาทางปกครอง

1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ในกรณีที่ประสงค์จะบังคับตามสิทธิแห่งสัญญาทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการบังคับให้ปฏิบัติตามการชำระหนี้ให้เป็นไปตามสัญญาทางปกครองหรือการเรียกร้องให้ชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากการผิดสัญญานั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นคู่สัญญามีสิทธิที่จะนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองให้ดำเนินการบังคับคดีให้ได้ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 61 (1) แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (VwVfG) ได้บัญญัติให้คู่สัญญาทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนสามารถบังคับตามสิทธิในสัญญาทางปกครองได้ทันที

⁷³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. เล่มเดิม. หน้า 380.

⁷⁴ ที่อธิบายว่าศาลปกครองเยอรมันมีแต่อำนาจในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาทางปกครองเฉพาะการตีความ การปรับปรุงแก้ไขสัญญาและการบอกเลิกสัญญา ส่วนการพิจารณาพิพากษาเรื่องค่าเสียหายต่างๆ เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม จึงไม่ถูกต้อง, โปรดดู วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2546). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง.

⁷⁵ บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งนั้นนอกจากจะหมายถึงบทมาตราร่างๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษรในประมวลกฎหมายแพ่งแล้วยังหมายความรวมถึง “สถาบันทางกฎหมายอันเกิดจากการพัฒนาขึ้นโดยฝ่ายตุลาการและฝ่ายตุลาการ” อีกด้วย เช่น หลักความรับผิดชอบก่อนสัญญา เป็นต้น, โปรดดู มานิตย์ วงศ์เสรี และวรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2546). สัญญาทางปกครองของประเทศเยอรมัน หัวข้อที่ 2 หลักกฎหมายทั่วไปของสัญญาทางปกครอง (รายงานการวิจัย). หน้า 3.

⁷⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. เล่มเดิม.

ถ้าได้มีการตกลงยินยอมให้มีการดำเนินการดังกล่าวไว้แล้วในสัญญาทางปกครองนั้น สัญญาทางปกครองที่มีข้อตกลงให้บังคับตามสิทธิแห่งสัญญาทางปกครองได้ทันที ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถที่จะบังคับตามสิทธิของตนตามสัญญาได้ โดยดำเนินการบังคับการได้ด้วยตนเองตามวิธีการแห่งบทบัญญัติเรื่องการบังคับทางปกครอง โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาล ส่วนเอกชนก็สามารถที่จะบังคับตามสิทธิของตนตามสัญญาได้ตามวิธีการแห่งบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครอง โดยการยื่นคำร้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองบังคับตามสิทธิแห่งสัญญาที่ตนมีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทันที กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สัญญาทางปกครองที่มีข้อกำหนดให้บังคับตามสิทธิแห่งสัญญาได้ทันทีนั้น คู่สัญญาสามารถบังคับการได้ทำนองเดียวกับคำสั่งทางปกครองหรือคำพิพากษาของศาลปกครองแล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลนั่นเอง⁷⁷

2) ระยะเวลาการฟ้องคดี

ตามกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง ค.ศ. 1976 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 62 ว่า ให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับกับการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองด้วย ดังนั้น การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจึงใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB)⁷⁸

2.1) กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสัญญาทางปกครองจะใช้หลักทั่วไปตามกฎหมายแพ่งของเยอรมัน (BGB) คือ ระยะเวลาการฟ้องคดีทั่วไปให้มีกำหนดสามปีตามมาตรา 195 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB) สำหรับการฟ้องเรียกค่าเสียหายจะต้องฟ้องคดีภายในสิบปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการเกิดสิทธิเรียกร้อง แต่ไม่เกินสามสิบปีนับแต่วันที่เกิดสิทธิเรียกร้องหรือละเลยต่อหน้าที่หรือการกระทำอื่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายตามนัยมาตรา 199 (3) แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน

⁷⁷ Maurer, S14, Rd nr.56, S.382, อ้างใน มานิตย์ วงศ์เสรี ข (2540). สัญญาทางปกครองในประเทศไทย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน. หน้า 36.

⁷⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. เล่มเดิม.

4.2) การนับระยะเวลาการฟ้องคดี

การนับอายุความการฟ้องคดีสัญญาทางปกครอง จะใช้หลักทั่วไปตามกฎหมายแพ่ง คือ

ก) อายุความเริ่มนับตั้งแต่วันที่ซึ่งจะบังคับตามสิทธิเรียกร้องนั้นได้เป็นต้นไป ถ้าเป็นสิทธิเรียกร้องเพื่อให้งดเว้นการกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด อายุความเริ่มนับแต่วันที่ละเมิดสิทธินั้นเป็นต้นไป

ข) กรณีที่เจ้าหนี้ต้องส่งคำบอกกล่าวทวงถามให้ชำระหนี้ก่อน อายุความเริ่มนับแต่เวลาแรกที่อาจจะส่งคำบอกกล่าวได้ ถ้าหากลูกหนี้ยังไม่จำเป็นต้องชำระหนี้ จนกว่าจะล่วงพ้นระยะเวลาอันใดอันหนึ่งนับแต่เวลาที่ได้บอกกล่าวนั้น อายุความยังไม่เริ่มนับ จนกว่าจะล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว

ค) กรณีที่เจ้าหนี้ต้องบอกเลิกสัญญา ก่อนจึงจะมีสิทธิเรียกร้องนั้น อายุความเริ่มนับแต่เวลาที่อาจบอกเลิกสัญญาได้ แต่ไม่ใช่บังคับกับกรณีการบอกเลิกสัญญาที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ตามกฎหมายครอบครัว

2.3) ข้อยกเว้นเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดี

มาตรา 203 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมัน (BGB) กำหนดว่า ในระหว่างที่มีการเจรจาต่อรองระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ภายใต้สิทธิเรียกร้อง อายุความจะระงับหยุดอยู่และจะเริ่มนับใหม่ต่อเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิเสธการเจรจาเป็นต้นไป