

# 行政處分簡介

王珍玲

逢甲大學土地管理學系副教授

# 行政處分之定義及要件

- 訴願法第2條第1項：「本法所稱行政處分謂**中央或地方機關**基於職權，就**特定之具體事件**所為發生**公法上效果**之**單方**行政行為。」
- 行政程序法第92條：「本法所稱行政處分，係指**行政機關**就**公法上具體事件**所為之**決定或其他公權力措施**而對外**直接**發生**法律效果**之**單方行政行為**。前項決定或措施之相對人雖非特定，而依**一般性特徵**可得**確定其範圍**者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同。」

# 行政處分必須符合以下要件

- 一、公法事件
- 二、公權力行為
- 三、單方行為
- 四、對特定或可得特定之人所
- 五、具體之事件
- 六、決定或公權力之措施
- 七、對外、直接產生法律上之效果

# 釋字第四二三號解釋

- 行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。故行政處分不以須有行政處分字眼的文書之形式，才稱為行政處分，凡是只要文書上，有足以表示處分之意思者，不因其採何種用語、名稱或記載形式，即屬行政處分書。

# 非屬行政處分之相關行政行為簡介（一）

- **觀念通知**：指行政機關單就一定事實的認識而向相對人民表示的事實行為，通常以告知或通知的形式為之。在行政爭訟實務的操作上，告知或通知行為，如僅屬事實行為者，並非行政處分，故不得成為行政爭訟之標的，因其無處分之具體內容，或並未生公法上法律效果者，自難認係行政處分，即無對之提起訴願之餘地。

# 違反行政義務之舉發通知，究屬觀念通知？抑或行政處分？

- 行政機關之通知書如其中載明：「接到本通知單後十日內到案接受裁決處罰（逾期加重處分）。」注意事項復表明「本通知書不得作為訴願之依據。」被舉發人「**逾期不到案者逕行裁決**。」
- 通知單背面印有排放空氣污染物排放標準，其罰鍰標準如下表，機車十日內到案接受裁決處罰者新台幣一千五百元，逾十日到案接受裁決處罰者二千元，逾三十日到案接受裁決處罰者六千元，並載有多多利用郵政劃撥帳戶。

# 甲說：舉發通知係屬觀念通知，而裁罰或裁決始屬行政處分。

- 所謂**到案接受裁罰**，包括被通知人親自或委託他人到案，或以劃撥款項到案或郵寄支票到案等情形，且到案後，須先開具處分書，再繳（解）款開具收據，並不以先繳罰鍰為必要。
- **行政法院認為**：宣示依不同到案受罰日數，作不同處罰之下限標準，並非因該通知書之送達所生之法律效果，僅係主管機關裁罰之標準，尚須主管機關依此標準，始發生受罰之效果，上開通知書背面記載該處罰標準，亦難據此認通知書即為行政處分。
- 故台北市府環境保護局對某甲因違反空氣污染防制法之規定，而將事實內相對人若法律效果者，始屬行政處分。甲舉發逾期到案後所為之裁決，其性質發生於罰鍰之裁決，另發給通知書，其目的在告知相對人應如何履行義務，並非行政處分。故台北市政府環境保護局對某甲因違反空氣污染防制法之規定，而將事實內相對人若法律效果者，始屬行政處分。

## 乙說：舉發通知、裁罰或裁決均屬行政處分

- 依第423號解釋，大法官認此通知書之送達，已發生處分之效果，即「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異」。
- 若行政機關以通知書名義製作舉發單或告發單，如將直接影響人民權利義務關係，且實際上復對外發生法律效力者，亦應視為行政處分，而逕與觀念通知混淆。其後其視為非行政處分，而逕與觀念通知混淆。
- 至於行政機關再依舉發通知所為之相同裁決或裁罰，甚或免罰等，則屬第二次裁決。

# 非屬行政處分之相關行政行為簡介（二）

- 上級機關本於監督權限，對於下級機關所為之糾正及指示，以副本抄送特定人民，純屬意思通知性質。
- 對人民就法令上疑義請求釋示之解答通知。
- 事實行為：如宣導。宣導乃透過輔導、建議等方式，促使某些作為或不作為之行為的產生，而非為具直接法律效果之單方行政行為。
- 對於人民陳情案件之回覆：民眾以書面、言詞、電傳或其他電子文件反映，而經由上級交辦、其他機關函送或直接向本機關陳述有關本縣縣政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護等具體陳情之案件（如縣長信箱、縣長交辦案件、機關信箱或首長交辦案件、監察院陳情案件、一般性陳情案件、通案性陳情案件）。
- 準備行為或先行行為。
- 行政程序上處置行為。
- 補件通知。

# 送達與正當程序程序

- 送達：1. 對象：當事人+法律上利害關係人  
2. 方式：郵寄（掛號或雙掛號）  
3. 內容：應以書面送達，否則不符合行政程序法第96條、第97條規定。如欲以寄檔案光碟或於公函上載明網址，並附具回條，供不會或不願使用電腦之民眾索取紙本等方式，則應以立法方式解決。（可考慮使用者付費，請民眾附回郵或工本費索取。）
- 除有行政程序法第103條規定，得不給予相對人陳述意見之情形外，行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，應給予受通知人陳述意見。
- 應附註相關救濟程序之教示內容。

# 不確定法律概念（ unbestimmte Rechtsbegriffe ） / 判斷餘地

- 指法律所規定要件之用語或法律概念具多重含義，且某種程度上不甚明確僅能描述之概念者。如「公益」、「必要」、「重大」、「危險」等
- 立法者使用不確定法律概念，並非對行政機關授予裁量權。
- 對不確定法律概念所為之解釋、適用，均為認識行為而非裁量行為，屬於法律問題，因此行政機關之認定是否正確，法院得予審查。
- 行政機關適用不確定法律概念於具體事實時，得視情形享有判斷餘地（ Beurteilungsspielraum ），司法審查於此應受限制。故行政機關以法規命令或行政規則規定旨揭相關之判斷或裁量基準時，如未逾越法律規定或法律一般原則者，應為法理所容許。

# 行政裁量（Verwaltungsermessen）

- 行政之事項繁瑣且客觀情勢變動不定，對各種不同情事難以規範無遺，若完全拘泥於法之範圍內，勢難達到便民與利民目標。因此法律許可行政機關於法律之授權範圍內或合於其授權目的，於法規之前提要件完備之情況下，選擇行使措施對象時，得自由判斷，選擇最適當者為之，以實現行政目的，此即為行政裁量。政程序法第10條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」
- 法規授予行政裁量之方式，有「羈束裁量」及「自由裁量」。二者間應僅有量之差別而無質之不同。
- 惟行政機關在裁量範圍內所為之行為，在法律上應為相同之評價。（行政自我拘束原則— 有平等原則之適用）
- 個案裁量，係指行政機關就個案決定法律效果之裁量；一般裁量則指行政機關就大量同種類之案型，以行政規則設立決定法律效果之裁量基準。

# 裁量逾越/裁量濫用

- 行政裁量之結果，如在**內容上**超越法律或憲法所設定之界限時，即構成裁量逾越，而屬違法。行政機關行使裁量權時，仍須就**合法性**及**合目的性**加以斟酌，否則即有恣意之嫌。行政訴訟法第4條第2項規定：「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。」第201條規定：「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷。」
- 判斷行政裁量權之行使有無瑕疵時，亦應審查其是否逾越法定之界限（**裁量逾越**）及授權之目的（**裁量濫用**）。

# 裁量權限或判斷餘地

- 更新地區範圍或更新單元之劃定，依都市更新條例第5至第7條規定內容觀之，其皆屬行政機關基於主管都市計畫之權責，**對不確定法律概念所為之解釋及適用**，為認識行為而非裁量行為，屬於法律問題。
- 因此行政機關對更新地區範圍或更新單元之劃定之認定是否正確，法院得予以審查。

- 行政處分廢止（合法）之程序：行政程序法第122-132條
- 1. **非授予利益**之合法行政處分，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止。但廢止後仍應為同一內容之處分或依法不得廢止者，不在此限。
- 2. **授予利益**之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：一、法規准許廢止者。二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。**四、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者。五、其他為防止或除去對公益之重大危害者。**（第4、5款：對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。）
- 3. 前條之廢止，應自廢止原因發生後二年內為之。
- 4. 合法行政處分經廢止後，自廢止時或自廢止機關所指定較後之日時起，失其效力。但受益人未履行負擔致行政處分受廢止者，得溯及既往失其效力。

# 何種顯然之錯誤得予更正，而無庸 撤銷或廢止

- **顯然錯誤之處分**：行政程序法第101條第1項：  
行政處分如有**誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者**，處分機關得隨時或依申請更正之。
- 所謂**明顯**，係指事實不待調查即可認定。  
（參照司法院大法官釋字第499、第342號解釋理由書）

# 瑕疵行政處分之補正

- 行政程序法第114條：違反程序或方式規定之行政處分，**除依第111條規定而無效者外**，因下列情形而**補正**：
  - 一、須經申請始得作成之行政處分，當事人已於事後提出者。
  - 二、必須記明之理由已於事後記明者。
  - 三、應給予當事人陳述意見之機會已於事後給予者。
  - 四、應參與行政處分作成之委員會已於事後作成決議者。
  - 五、應參與行政處分作成之其他機關已於事後參與者。
- 前項第二款至第五款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。

# 瑕疵行政處分之轉換

- 行政程序法第116條：行政機關得將違法行政處分轉換為與原處分具有相同實質及程序要件之其他行政處分。但有下列各款情形之一者，不得轉換：
  - 一、違法行政處分，依第117條但書規定，不得撤銷者。
  - 二、轉換不符作成原行政處分之目的者。
  - 三、轉換法律效果對當事人更為不利者。羈束處分不得轉換為裁量處分

# 無效之行政處分

- 行政程序法第111條：行政處分有下列各款情形之一者，無效：
  - 一、不能由書面處分中得知處分機關者。
  - 二、應以證書方式作成而未給予證書者。
  - 三、內容對任何人均屬不能實現者。
  - 四、所要求或許可之行為構成犯罪者。
  - 五、內容違背公共秩序、善良風俗者。
  - 六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。
  - 七、其他具有重大明顯之瑕疵者。

# 行政處分撤銷（違法）

- 主體之瑕疵：行政機關未以合法方式組成、欠缺管轄權限
- 內容之瑕疵：
  - 一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。
  - 二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料 或陳述而作成行政處分者。
- 程序之瑕疵：行政處分欠缺理由或理由附記不完全。

# 違法行政處分不得撤銷之情形

- 行政程序法第117條：違法行政處分於**法定救濟期間**經過後，**原處分機關得依職權**為全部或一部之撤銷；**其上級機關，亦得為之**。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：
  - 一、撤銷對**公益有重大危害者**。
  - 二、受益人無第119條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其**信賴利益**顯然大於撤銷所欲維護之公益者。
- 行政程序法第121條：第117條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起 **二年內**為之。

# 信賴不值得保護之情形

- 行政程序法第119條：受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：
  - 一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。
  - 二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。
  - 三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。

# 違法行政處分之救濟

## 行政機關內部

- 審議
- 複查
- 申訴
- 訴願

## 行政機關外部

- 行政訴訟

# 提起訴願之程序

- 訴願法第1條：**人民**對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。**各級地方自治團體或其他公法人**對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，亦同。
- **管轄**：民事訴訟案件；移轉管轄
- **時效**：訴願法第14條第1、第2項：訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起**三十日**內為之。利害關係人提起訴願者，前項期間自知悉時起算。但自行政處分達到或公告期滿後，已逾**三年**者，不得提起。  
行政程序法第98條第3項：處分機關未告知救濟期間或告知錯誤未為更正，致相對人或利害關係人遲誤者，如自處分書送達後**一年**內聲明不服時，視為於法定期間內所為（**違反教示義務**）。
- **當事人適格**：訴願法第18條：自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。

# 訴願決定

- **不受理**：訴願法第77條：訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：
  - 一、訴願書不合法定程式（訴願法第62條：其情形可補正者，應通知訴願人於二十日內補正）不能補正或經通知補正逾期不補正者。
  - 二、提起訴願逾法定期間或未於第五十七條但書所定期間內補送訴願書者。
  - 三、訴願人不符合第十八條之規定者。
  - 四、訴願人無訴願能力而未由法定代理人代為訴願行為，經通知補正逾期不補正者。
  - 五、地方自治團體、法人、非法人之團體，未由代表人或管理人為訴願行為，經通知補正逾期不補正者。
  - 六、行政處分已不存在者。
  - 七、對已決定或已撤回之訴願事件重行提起訴願者。
  - 八、對於非行政處分或其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願者。

# 受理

- 無理由：訴願駁回
- 有理由：
  - 一、撤銷原處分。
  - 二、撤銷原處分，於00內（通常二個月）另為適法之處分。（通常是有違法事實，但原處分機關認事用法有誤）

# 情況決定

- 訴願法第83條：受理訴願機關發現原行政處分雖屬違法或不當，但其撤銷或變更於公益有重大損害，經斟酌訴願人所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事，認原行政處分之撤銷或變更顯與公益相違背時，得駁回其訴願。前項情形，應於決定主文中載明原行政處分違法或不當。

# 停止執行

- 訴願法第93條第1項：原行政處分之執行，除法律另有規定外，不因提起訴願而停止。
- 原行政處分之**合法性顯有疑義**者，或原行政處分之**執行將發生難以回復之損害**，且**有急迫情事**，**並非為維護重大公共利益所必要者**，受理訴願機關或原行政處分機關得依職權或依申請，就原行政處分之全部或一部，停止執行。

# 問題一

- 被繼承人袁古○妹於103年3月12日死亡，其第一順序親等較近之繼承人養女高○華於繼承發生前（97年11月10日）死亡，同屬親等較近之他繼承人長女袁○○拋棄繼承，此時親等較遠之同順序繼承人楊○忠（養女高○華之長男）、楊○麟（養女高○華之次男）及袁○毅（長女袁○○之長男）繼承關係為何？

## 問題二

- 4人共有之耕地，於業發展條例89年修正後，各自因繼承、買賣、贈與等原因移轉，可否分割為單獨所有？
- 行政院農業委員會前揭106年9月11日函略以：「……旨案係於本條例89年修正前由4人共有，惟於修正後分別因繼承、拍賣、贈與及信託等原因移轉予另3人，申請分割時之共有人均已非本條例修正前之原共有人，故修正施行前之共有關係已有變動，應不得依本條例第16條第1項第4款規定辦理分割。至貴部及法院則以系爭土地共有人中之1人，源自於繼承此一不能以人為因素掌控之法律事實而取得，不能與一般移轉持分土地同視，應認系爭土地於本條例修正施行前之共有關係，仍未終止或消滅，應依本條例第16條第1項第4款規定准予分割。惟查為解決因繼承造成共有關係及衍生產權糾紛等問題，本條例第16條第1項第3款規定『本條例89年1月4日修正施行後所繼承之耕地，得分割為單獨所有』，該款規定限於源自於繼承之共有關係，至非因繼承行為如贈與、買賣等介入所成立之共有關係，自無該款規定之適用……」

# 問題三

- 因徵收而作成補償費發放之處分，雖係對被徵收土地應受補償人所為之授益行政處分，然該處分作成後之發放行為則為事實行為。領取權人申請領取系爭土地之徵收補償費時，對於申請人是否為合法領取權人之審查而為之准駁係事實行為抑或行政處分？
- 最高行政法院103年度判字第273號判決
- 內政部107年1月訴願決定書(案號：1060100086)