


行政處分概論

- 以行政實務觀點為核心



綱 要


- 行政處分意義與相類概念區辨
- 行政處分類型
- 多階段行政處分
- 行政罰之期待可能性
- 無效行政處分
- 結論

壹、行政處分

一、意義

(一) 行政程序法第92條第1項：「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。」

(二) 訴願法第2條第1項：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。」



(三) 大法官釋字第423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。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。」

二、舉發通知單是否為行政機關所為行政處分？

三種見解：


肯定說：按釋字第423號解釋意旨，認為在前階段之舉發通知單即為行政處分，否則人民何以憑之繳納罰鍰？

否定說：舉發通知單為觀念通知，僅在通知人民交通違規行為已遭舉發，裁決書之作成才是對該違規行為所為不利益行政處分。

折衷說：採暫時性行政處分之見解，認為通知單係終局裁決作成前，對當事人法律地位之暫時確認處分，倘人民主動繳納罰鍰，該暫時性行政處分即轉換為終局行政處分。

➡ 最高法院110年度大字第2號裁定理由：

「道路交通違規之處罰過程，其程序主要可分為3個階段，第1階段為稽查，第2階段為舉發與移送，第3階段為受理與處罰。第2階段所謂「舉發與移送」，係指稽查人員發現違反道交處罰條例之行為時，填製舉發交通違規通知單交付、送達違規人，並由稽查人員所屬機關將該違規事實及資料，移送管轄本案之處罰機關。第3階段「受理與處罰」，依道交處罰條例第8條第1項規定，根據其違規行為之不同而異其處罰機關，分別由公路主管機關或警察機關加以處罰」

- 
- 「舉發是對違規事實之舉報，乃是舉發機關將稽查所得有關交通違規行為、時間、地點等事實記載於舉發通知單，並告知受舉發人，屬舉發機關於處罰機關做成完全及終局裁決之行政行為」
 - 從上揭裁定理由，於處罰機關舉發違規，送達行為人並移送處罰機關開具裁決書之過程，似應屬多階段行政處分。


貳、行政處分之類型

以作成之表現態樣處分可分成三種類型

(一) 積極處分：行政機關採取積極明顯對外表現之方式，通知處分相對人，使其知悉處分已對其做成。

(二) 消極處分：行政機關雖已作成處分，對外發生法律效果，但並未對外為通知行為，缺乏可資辨識之處分外形。

例如在申請補助案例中，行政機關未為任何通知，即將款項匯入申請人戶頭，即屬消極處分，並以匯入時點為做成處分時點。



(三) 擬制處分：如同消極處分一般，缺乏對外之表徵，無論行政機關是否有意做成處分，完全由法律直接規定其已作成。

例如：建築法第33條規定：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關收到起造人申請建造執照或雜項執照書件之日起，應於十日內審查完竣，合格者即發給執照。但供公眾使用或構造複雜者，得視需要予以延長，最長不得超過三十日。」主管機關應於收到申請書件之日起十日內審查完成，若其未於第十日做成審查是否通過之處分，依舊訴願法第2條第2項規定，視同在該日作成駁回之處分，而依現行訴願法則可依第2條第1項規定，提課予義務訴願。

行政機關怠為處分之案例

-台北高等行政法院93年度訴字第757號判決

- ▶ 本案背景：原告於91年5月1日於向被告桃園縣政府申請長春藤電子遊戲場之營利事業登記證。經被告相關單位共同會勘及審理後，以考量該縣整體治安及縣民生活品質等情事，暫緩受理核發登記，將俟訂定「桃園縣電子遊戲場業管理自治條例」公布施行後，始重新開始受理電子遊戲場業之申請營利事業登記，而退還原告之申請案件。

91.05.01
當事人出
申請

當事人
對原件
退還處
分提起
訴願

當事人
提起怠
於處分
之課予
義務訴
訟

當事人再
提課予義
務訴願

91.08.15
原處分機
關為原件
發還處分


91.11.26訴
願決定機
關經濟部
為訴願決
定-原處分
撤銷·原
處分機關
另為適法
處分

92.02.20原
處分機關發
函請當事人
重新申請

93.05.03
原處分機
關發函要
當事人一
周內送件
申請

93.05.28
原處分機
關駁回當
事人之申
請

93.06.17
經濟部駁
回原告訴
願



▶ 判決主文：


訴願決定及原處分關於駁回原告申請常春藤電子遊戲場之營利事業登記證部分均撤銷。（即93.05.28駁回處分及93.06.17訴願決定部分）

原告其餘之訴駁回。（即91.05.01怠為處分部分）

判決要旨：

被告通知原告之意旨，均係要求原告檢送文件「重新申請」或通知原告送件「申請」，均非通知原告檢送原申請案，供其審酌原申請案實體上有無理由，亦即被告係要求原告提出新申請案，並非審酌其原申請案有無理由，自難謂被告已有「按經濟部91年11月26日經訴字第09106128180號訴願決定意旨之指示：『就人民依法申請電子遊戲場業之設立登記要件，於申請程式齊備後，就申請人是否符合該條例所訂法定要件予以實體審查，依法為准駁之處分之意旨，通知原告檢回原申請文件，供其審查原申請案實體上有無理由。』反要求原告檢送文件『重新申請』，於原告不願重新申請時，即以原告經其多次通知仍未能檢送相關申辦文件，駁回原告之申請，顯有違行政程序法第8條：『行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。』之規定，於法自有未合」

「查原告以被告未於收受訴願決定書3個月內，對原告之請求依法作成適法之處分，並以其於被告前次退還其申請案時，已曾提起訴願為由，逕向本院提起行政訴訟，惟查原告之申請案經被告退件後，訴願機關業已撤銷被告所為退件之處分，命被告應於3個月內另為適法之處分，其後原告縱認被告未於3個月內另為適法之處分，亦僅得對之提起訴願，並非得逕行提起行政訴訟，本件原告未經訴願程序即逕向本院提起課以義務之訴，其程序本有不合，惟被告於本院判決前業已作出駁回原告申請之處分，受理訴願機關亦作出駁回訴願之決定，原告依法得對之提起行政訴訟，是原告於本院審理中，追加訴請判決撤銷上開處分及訴願之決定，即無礙訴訟之進行，且被告亦未提出異議而為本案言詞辯論，自應准原告所為訴之追加。」



「惟原告請求判令被告應對於原告於91年5月1日申請核發長春藤電子遊戲場之營利事業登記證事件，作成准予核發之行政處分一節，經查原告申請核發長春藤電子遊戲場之營利事業登記證，應否准許，係屬被告機關之職權，本件原處分撤銷後，應由被告通知原告檢回原申請案之文件，作成准駁之實體處分，非法院所得代行其行政處分權，原告訴請判令被告應作成核發予伊長春藤電子遊戲場之營利事業登記證部分，為無理由，應予駁回。」

參、多階段行政處分

- 最高行政法院91年判字第2319號判例
- 判決理由：…行政處分之作成，須二個以上機關本於各自職權共同參與者，為多階段行政處分。此際具有行政處分性質者，原則上為最後階段之行政行為，即直接對外發生法律效果部分。人民對多階段行政處分如有不服，固不妨對最後作成行政處分之機關提起訴訟，惟行政法院審查之範圍，則包含各個階段行政行為是否適法，且原則上應對各個階段行政行為之權責機關進行調查，始符合正當程序原則。


案例1：加油站相鄰居民訴訟權能

➤ 高雄高等行政法院106年度訴字第379號判決

➤ 原告聲明：

1、對被告高雄市政府部分：

經濟部106年10月27日經訴字第10606312470號訴願決定及系爭籌建許可處分均撤銷。（另聲明「被告應廢止系爭籌建許可處分，並應勒令施志鴻即大誠加油站停止使用，並將坐落系爭土地之新建地上物限期拆除，逾期即強制拆除。」部分，不准予追加變更。）



2、對被告經發局部分：

(1) 高雄市政府106年12月28日高市府法訴字第10630971500號訴願決定及被告經發局系爭第1次籌建變更處分應予撤銷。

(2) 高雄市政府107年6月13日高市府法訴字第10730466800號訴願決定及被告經發局系爭第2次籌建變更處分、系爭第3次籌建變更處分、系爭延展處分應予撤銷。



3、對被告工務局部分：

(1) 高雄市政府106年12月28日高市府法訴字第10630971500號訴願決定及被告工務局系爭建造執照應予撤銷。

(2) 高雄市政府107年6月13日高市府法訴字第10730466800號訴願決定及被告工務局系爭使用執照應予撤銷。

(3) 被告應勒令施志鴻即大誠加油站停止使用，並將坐落系爭土地之新建地上物限期拆除，逾期即強制拆除。

► 法院判決理由：


「多階段行政程序非法制上用語，僅為學理概念，類型未有統一見解，依廣義見解，多階段行政程序包括（一）作成多階段行政處分之程序。（二）就申請事項之部分要件或先決條件為終局決定而生成部分許可或先行裁決之程序。（三）個別獨立之行政程序而具有內容上關聯性，亦可結合為多階段行政程序（學者傅玲靜著「多階段行政程序—環境影響評估程序開發許可程序關係」，月旦法學教室第66期）」。

► 法院判決理由：

「本件系爭處分存在內容上關聯性，縱認係屬關聯性之多階段行政程序，然又各專業法規有無保護特定私益意旨，屬立法者權責，立法者在此享有相當程度的形成自由，仍應尊重立法者之立法裁量決定，是應斟酌各該專業法規之規範目的、整體結構、適用對象、規範效果等因素各自判斷，尚難逕以多階段行政程序中其中一環單一專業法規所欲保護規範對象及範圍，作為他階段行政程序其他專業法規所欲保護規範對象及範圍之判斷基準。亦即，個別獨立具有內容上關聯性之多階段行政程序屬分別審查事件，就保護規範對象範圍自應各別界定」

► 法院判決理由：

「就前階段處分無法律上利害關係之第三人，仍不能因具有法律上利害關係之後階段處分作成，而擴及對前階段處分亦具法律上利害關係，且審查後階段處分之適法性已足保障第三人私益，亦無擴及前階段行政處分之必要性…本件原告為系爭土地之鄰人，縱認因建築法規就系爭鄰地建造執照處分具有法律上利害關係，亦不得據此主張對前階段之系爭籌建許可處分亦具法律上利害關係。至第1次、第2次、第3次籌建變更處分及系爭延展處分，乃系爭籌建許可處分之變更或延展，原告自亦不具法律上利害關係…」



■ 法院判決理由：

「原告財產、住居安全等權益即受有侵害之可能性，應受建築法規範之保護，為系爭建造執照及系爭使用執照之法律上利害關係人，自得就系爭**建造執照**及系爭**使用執照**部分**提起撤銷訴訟，具備當事人適格**」

學者李建良評釋意見如下：

本件事實中之「加油站籌建許可處分」、「建造執照處分」、「使用執照處分」分屬獨立之三種行政處分。

原告（第三人）訴請撤銷之行政處分如有多數，是否皆具備訴訟權能，自須各別判斷。就規範目的為整體性之詮釋。

是以，若數行政處分接續為之，其間互有規範上之關聯，則其是否為「保護規範」自不宜斷然割裂解釋、各別認定。

就本件而言，「建造執照處分」、「使用執照處分」所涉之規定屬保護規範，何以「加油站籌建許可處分」即可與之切割，僅具有保護公共利益之目的？加油站設置不良所造成之損害，遷延甚廣，損及公益，難道緊鄰其旁之居民可以倖免於難？

► 司法院大法官釋字第156號解釋文：


「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟，本院釋字第一四八號解釋應予補充釋明。」

多階段行政處分做成過程中，如有協力機關未參與之瑕疵，得事後參與而補正原有瑕疵，然應注意**訴願決定前**為最後補正時間點

行政程序法第114條第1項第5款及第2項規定：「（第1項）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：…五、**應參與行政處分做成之其他機關已於事後參與者**。（第2項）前項第2款至第5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。」

案例2：交通標線事件（彰化縣訴委會111-504案）

- ▶ 本案事實：訴願人居住於本縣○○市○○路○○號（下稱系爭地點），緊鄰○○路○○巷巷口。因原處分機關於110年12月重新創鋪本縣○○市○○路後，認系爭地點前之○○市○○路（為國有土地，地號為○○市○○段○○○-○地號土地，下稱系爭道路）與○○路○○巷為交岔路口，乃於110年12月28日在系爭道路上劃設禁止臨時停車線（下稱系爭標線）。訴願人不服，遂提起本件訴願。

- 
- 本案涉及之行政法規為：彰化縣市區道路管理條例第34條第1項：「市區道路之標誌、標線及號誌由管理機關會同警察機關，依道路交通標誌標線號誌設置規則設置，標誌、標線由管理機關管理維護；號誌由警察機關管理維護。」
 - 本案訴願主文：原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內查明後，另為適法之處理。

- 理由：…本縣市區道路管理規則第34條第1項規定，**標線之劃設應由鄉（鎮、市）公所會同警察機關設置**，惟本件查無原處分機關之會勘紀錄，且原處分機關於到會說明時，亦表示本件並未會同警察機關劃設，具有「**未由應參與行政處分作成之其他機關參與**」之程序瑕疵。…是系爭標線之作成，具法定程序之不備，且並未補正。從而為求原處分之正確、合法並維護訴願人權益，爰將原處分撤銷，由原處分機關於2個月內另為適法之處理。
- 結論：**行政機關做成行政處分時，除具有管轄權及符合實體要件外，應踐行正當、合法之法定程序，處分方為適法。**

肆、行政罰之期待可能性

- ▶ 行政法概念下之期待可能性意義
- ▶ 期待可能性是指國家行為包括立法及行政行為對人民有所規制時，須以有期待可能性為前提，換言之，期待可能性乃為人民對公眾事務負擔義務的界限。如行政機關課予人民義務者，依客觀情事並參酌義務人之特殊處境，在事實上或法律上不能期待人民遵守時，上開行政法上義務即應受到限制或歸於消滅。否則形同無法期待人民履行義務之情況下，強令人民負擔義務，侵害人民權利或法律上利益。



➤ 案例：有害廢棄物清除連續罰

➤ 最高行政法院102年判字第611號

上訴人台中市政府環境保護局聲明：求為駁回被上訴人之訴。

法院判決：上訴駁回

► 判決理由：

上訴人100年8月18日函未明確記載被上訴人應改善清除之數量，亦未指明傾倒位置及清理方式，**衡諸一般經驗法則，屆期顯難有實現改善之可能**。對於應改善之內容，究為停止違規行為、或係清理廢棄物、使受汙染環境復原或為其他應遵行之事項，或係四者兼具，均付闕如，則**上訴人究欲督促被上訴人履行如何之公法上義務顯有不明，其執以作為本件連續處罰之依據，自與連續處罰之目的在於督促將來義務之履行有所不符**。故上訴人以不當之限期改善期間及不明確之改善內容為據，兼以傾倒現場確屬交疊混雜，已難以區隔何者為被上訴人所傾倒之廢棄物，其命於100年9月2日以前改善完成，依一般經驗法則，屆期顯難有實現改善之可能。

伍、無效行政處分

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。」


- 案例：案涉土地重劃事務，請求確認行政機關所為關於核准系爭籌備會、重劃計劃書及重劃會章程等行政處分無效
- 最高行政法院107年度判字第348號判決
- 判決理由：「…行政處分是否具有重大明顯之瑕疵罹於無效，並非依當事人之主觀見解，亦非依受法律專業訓練者之認識能力判斷，而係依一般具有合理判斷能力者之認識能力決定之，其簡易之標準即係普通社會一般人一望即知其瑕疵為判斷標準，如行政處分之瑕疵倘未達到重大、明顯之程度，一般人對其違法性之存在與否猶存懷疑，則基於維持法秩序安定性之必要，則不令該處分無效，其在被正式廢棄前，依然有效，僅係得撤銷而已」。

- ▶ 判決理由：「…又按作為行政處分依據之法規，經大法官作成違憲之解釋，並宣告立即失效時，僅生行政機關不得以該法規作為行政處分依據之效果，行政處分有此情形，其作成如尚非社會一般人一望即知其瑕疵，即難認其內容具有明顯、嚴重瑕疵而自始、當然、確定不生效力。原處分作成時之獎勵重劃辦法第8條第1項、第11條、第13條、第26條及第27條等規定，既經釋字第739號解釋宣告違憲，則適用具違憲本質之法規所作成之原處分是否一定違法，固值斟酌，然原處分瑕疵，並未達首揭所指「重大明顯」之程度，尚難認原處分所含3處分有無效之情形」。

無效行政處分與得撤銷行政處分之區辨-以欠缺事務權限為例

- ▶ 違反行政程序法第111條第6款之事務權限要求時，行政處分為無效亦或得撤銷？
- ▶ 最高行政法院103年度判字第605號判決要旨：...所謂「欠缺事務權限」，基於行政機關體制之複雜性、管轄權錯誤識別之困難性，及其立法意旨，**為確保行政機能有效運作，維護法之安定性並保障人民之信賴，當係指行政處分之瑕疵已達同條第7款所規定重大而明顯之程度，諸如違反權力分立或職權分配之情形而言。除此之外，其他違反土地管轄或事務管轄，尚屬得撤銷而非無效**」。
- ▶ 學者吳庚、蕭文生亦主張行政處分欠缺事務管轄權者，應限於瑕疵已達重大明顯情事，始為無效。

- ▶ 案例-申請農牧用地作畜牧設施容許使用事件（彰化縣訴委會案號111-203案）
- ▶ 案例背景事實：緣訴願人擬於本縣埔鹽鄉○○段○○地號農牧用地施作白肉雞舍1棟，於110年5月28日向原處分機關（埔鹽鄉公所）申請許可，經原處分機關審查書面相關文件後，再以110年6月2日函送彰化縣政府核定。
- ▶ 嗣因彰化縣政府以埔鹽鄉目前白肉雞飼養總量已超過該鄉110年度畜禽生產目標為由，要求原處分機關依相關規定重新辦理審查作業。
- ▶ 原處分機關爰以110年10月21日鹽鄉農字第1100014952號函（即原處分）回復訴願人因本件申請新設白肉雞畜禽場已有影響產銷之虞，所請礙難同意。訴願人不服，遂提起本件訴願。

- 
- 訴願決定主文：原處分撤銷。
 - 理由：「鄉（鎮、市）公所受理農業設施容許使用之申請，僅具有書面審查之權限，經審查申請人所檢附之資料符合審查作業要點第9點第1項之規定後，即應層送本府核定...本申請案是否有影響產銷之虞，已非屬書面審查範圍，尚不宜由原處分機關進行審查。原處分機關逕以本件申請案有影響產銷之虞為由，以原處分駁回訴願人之申請，核屬欠缺事務管轄權限，惟因其欠缺管轄權限尚未達重大明顯之程度，原處分僅為得撤銷而非無效」

陸、結論

一、行政處分可謂行政法之核心概念，一如法律行為為民法之基礎基石。

二、民國88年制定之行政程序法，在我國行政法制有里程碑之意義。

三、歷年實務重要見解，均可在行政程序法尋得原則性之法理基礎，諸如：

（一）多階段行政處分與行政計畫：行政程序法第164條：「（第一項）行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。（第二項）前項行政計畫之擬定、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另定之」。

（二）行政罰期待可能性：行政程序法第111條第3款：「行政處分有下列各款情形之一者，無效…三、內容對任何人均屬不能實現者」。

四、欣見近年實務發展，對行政處分要求更細緻妥適，行政部門法制專業持續精進，期許共勉切磋砥礪。