

行政處分概論

—以行政實務觀點為核心

綱 要

- 壹、行政處分意義
- 貳、行政處分類型
- 參、近期行政處分爭議案例
- 肆、多階段行政處分
- 伍、行政罰之期待可能性
- 陸、無效行政處分
- 柒、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。」本條規定為行政處分救濟之規定

（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。」

（四）最高行政法院107年度判字第354號判決

判決理由「...所謂行政處分，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，此行政程序法第92條第1項定有明文。依此，行政處分乃是行政機關單方所為規制措施，所稱規制，係以設定法律效果為目的，具有法律拘束力之意思表示，而規制之法律效果，在於設定、變更或廢棄權利及義務，或對權利義務為有拘束力之確認。至所採取之方式，不以文字或語言為限，也不因其用語、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。」

貳、行政處分之類型

一、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。

大法官吳庚認為積極處分、消極處分之分類，並無學理與實用上之價值，官署之表意行為是否構成行政處分，仍應視其是否具備行政處分要件，非單純以內容為拒絕或許可為斷。

消極處分之案例：

1.最高行政法院71年度判字第1494號判決要旨：

當事人請求更正戶籍稱謂登記，戶政機關於法定期限內，未予准駁，則為消極之行政處分，得據以提起行政救濟程序。

2.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
當事人申
請核發營
利事業證

當事人
對原退
還處分
提起訴
願

當事人提
起怠於處
分之課予
義務訴訟
-訴訟要
件有欠缺
(尚未訴
願)

當事人
再提課
予義務
訴願

當事人於
行政訴訟
追加補正
要件之欠
缺

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
駁當事
人訴願

■ 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。」

「惟原告請求判命被告應對於原告於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，原告訴請判命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。」

二、以行政機關是否有做成行政處分之選擇權，可區分為兩種類型：

（一）羈束處分：法律規定特定構成要件事實發生時，行政機關即應為特定法律效果之行為。例如：發給許可證、繳稅。

（二）裁量處分：特定構成要件事實雖然已確實發生，但行政機關仍有選擇作為或不作為，或選擇做成不同法律效果之行政處分。參行政程序法第93條第1項前段：「行政機關做成行政處分有裁量權時，得為附款。」

另可討論者為，全自動行政處分（機器做成）之限制？

（一）實定法依據：

行政程序法第97條第3款規定：「大量做成之同種類行政處分或以自動機器做成之行政處分依其狀況無須說明理由者」，即已顯示行政機關有以自動機器做成行政處分之可能，並允許可免附記理由。

（二）實務適例：國道高速公路通行費之徵收。規費之徵收決定具有行政處分之性質，而高速公路通行費乃是規費的一種，其徵收之決定也就屬於行政處分。交通部依據公路法第24條第2項授權訂定之公路通行費徵收管理辦法，第9條第3款規定公路通行費之收費方式包括藉電子收費系統收取，而電子收費則指利用電子收費系統設備，以使汽車行經收費站或收費區時，可自動完成繳費之收費方式。

（三）裁量處分與有「不確定法律概念」之羈束處分，應不得以機器全自動作成。

理由如下：不確定法律概念及裁量處分，均涉及處分機關所作價值思維判斷，此為法律所涵攝之處分要件，如全部以機器程式運算，應認牴觸法律目的性解釋，而不符義務性裁量之要求。

三、以處分對相對人法益產生之影響，可區分：

（一）授益處分：行政處分之效果係對相對人設定或確認權利或法律上利益。

行政程序法第120條規定第1項：「授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無前條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償。」

（二）負擔處分：行政處分之效果係課予相對人義務或產生法律上之不利利益。

行政程序法第122條規定：「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」。

（三）混合效力處分：行政處分所產生授益及負擔之效果，歸屬於同一相對人之處分。學者亦有認為混合效力處分亦指涉第三人效力處分。

實務案例參見後述加油站居民行政訴訟案（高雄高等行政法院106訴379號判決）。

參、近期行政處分爭議案例

案例一：彰化縣訴委會114-401號案

（一）大林鄉公所113年11月8日函示：「建築線指示（定）位置經黃厝段某地號銜接137縣道前開地號，現有台中高等行政法院113年度訴字第144號公用地役關係不存在確認訴訟，未經判決確定前，請修正至計畫道路，並依計畫道路寬度規定退縮，隨函退還申請相關附件」

（二）處分機關主張：「本案非屬行政處分，僅為建議性質，告知訴願人未來建築規範，並未對個別建築案件產生法律效力，未對特定人民產生法律拘束力，亦未直接決定人民權利義務。行政機關因等待訴訟結果而暫停處理案件的決定，並非對外直接產生法律效果的最終裁處，故不構成行政處分」

(三) 訴委會決定：「上開函文雖未有記載准駁之用語，然該函文係原處分機關就所管轄之建築線指定事項對訴願人之申請所為之回復，且未核准申請人申請之內容，而係說明建築線指定位置經黃厝段某地號銜接137線道，於系爭公用地役關係不存在訴訟經判決確定前，請修正至計畫道路，並依計畫道路寬度退縮，並隨函退還申請相關附件等語。準此，上開函文實質上已駁回訴願人之聲請，對訴願人之申請發生未予核准之規制效力，該函文性質核屬行政處分，非單純事實或理由之說明」

案例二：台中市學校午餐自治條例案

（一）台中市政府頒佈110年10月27日修正之台中市學校午餐自治條例第4條第1項第2款規定：「禁止使用含基因改造生鮮食材及其初級加工品，亦不得使用肉品原料來源非國產之各式肉類加工品，且各類肉品及其產製品，應符合食品安全衛生管理法等規定，不得檢出乙型受體素，以提升校園午餐內容及品質。」

（二）行政院111年6月9日院臺教字第1110008700號函告：所報修正台中市學校午餐自治條例第4條一案，「不得檢出乙型受體素」規定部分自110年1月1日起，以及同款有關「亦不得使用肉類原料來源非國產之各式肉類加工品」規定部分自110年1月1日修正施行日起，應屬無效。

（三）行政院111年9月8日院臺訴字第111086522號訴願決定：「...依地方制度法第4項規定授權行使法規審查權限，並非就自治事項之具體個案事實而為，核與訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項所謂中央或地方機關單方就公法上具體事件所為，對外直接發生法律效果之決定或其他公權力措施之行政處分要件不同，非屬行政處分」

（四）台北高等行政法院111年訴字第1363號判決

...按行政院或中央各該主管機關基於中央監督機關的立場，依地方制度法第30條第4項規定函告各級地方自治團體立法機關所通過的自治條例無效，係自治監督機關針對地方自治團體之特定對象，就其議決通過的自治條例有無抵觸憲法、法律或基於法律授權之法規的具體事件，所為對外直接發生使自治條例無效之法律效果的單方行政決定，應屬行政處分無誤，且屬對地方自治團體自治立法權限予以限制的負擔處分。

（四）最高法院113年度上字第28號判決

本件所涉進口肉品殘留萊克多巴胺之安全容許量標準爭議，食安法第15條第2項規定：「前項第5款.....殘留農藥或動物用藥安全容許量.....之標準，由中央主管機關會商相關機關定之。」同條第4項規定：「國內外之肉品及其他相關產製品，除依中央主管機關根據國人膳食習慣為風險評估所訂定安全容許標準者外，不得檢出乙型受體素。」已明文授權並容許中央主管機關得不採零檢出標準，而另訂安全容許量標準。衛福部基於上述食安法規定之授權，於109年9月17日衛授食字第1091303002號令修正發布動物用藥殘留標準（110年1月1日施行），在第3條及其附表增訂豬肉殘留萊克多巴胺之安全容許量標準。

（四）最高行政法院113年度上字第28號判決

「然而上訴人之系爭自治條例第4條第1項第2款...就各類肉品及其產製品，應符合食安法等規定，「不得檢出乙型受體素」部分，就肉品殘留萊克多巴胺之安全容許量，採取與上開中央法令不同且更為嚴格之零檢出標準，自與食安法第15條第4項及動物用藥殘留標準第3條規定相牴觸，依前開規定及說明，被上訴人就上訴人之系爭自治條例關於該部分，所為函告無效之處分，於法自無違誤。」

地方制度法第30條第1項：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。」

肆、多階段行政處分

➡ 最高行政法院103年裁字第1795號裁定

…所謂多階段處分，係指行政機關作成之處分，須其他機關參與並提供協力始完成之情形。在多階段行政處分，雖有複數之行政行為存在，其中惟於最後階段直接向人民作成之行政行為，才具備行政處分之性質，至其他階段行為純係行政內部行為，不構成行政處分。至於多階段行政處分之前階段行為可視為獨立之行政處分者，係因該前階段之行政行為已對外發生法律上之規制作用，而使人民公法上權利義務關係發生變動，惟如該前階段之行政行為（即本件系爭財政部台財稅字第09404529230號函）欠缺「法效性」此一要件，仍不得將之視為行政處分，而提起撤銷之訴。

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…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…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…」

■ 法院判決理由結論：

「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**」

法院認為本件系爭建照並無違法瑕疵，工務局核發系爭使用執照亦無違誤，認為原告訴請撤銷系爭使用執照，為無理由。

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？

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。

伍、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1：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。

➡ 案例2：違反就業服務法-台南地方法院110年度簡字第79號行政判決

➡ 撤銷理由

1.本件原告就109.09定期查核，有逾行蹤不明比率人數表規定標準之事實，惟依前述關於定期查核與系爭疫情調整分母計算函之說明，參照附表二之原告各次定期查核數據，原告因疫情而自基準日起引進人數大幅滑落，致造成定期查核時之分母人數大幅下降（平均約1/4，而本次查核更近1/2），是原告顯屬系爭疫情調整分母計算函該函目的所指之受影響事業，且本次查核如依該函調整計算係未違反行蹤不明比率人數表規定，然因該函未有溯及適用規定，且因該函無行政罰法第5條規定適用，是客觀上顯有對原告不公平之處。

■ 撤銷理由：

2.惟按「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」，行政罰法第7條第1項定有明文。違反行政法上義務之行為，乃行政罰之客觀構成要件；故意或過失則為行政罰之主觀構成要件，兩者分別存在而應個別判斷，尚不能以行為人有違反行政法上義務之行為，即推論出該行為係出於故意或過失。行政法律關係之相對人因行政法規、行政處分或行政契約等公權力行為而負有公法上之作為或不作為義務者，均須以有期待可能性為前提。是公權力行為課予人民義務者，依客觀情勢並參酌義務人之特殊處境，在事實上或法律上無法期待人民遵守時，上開行政法上義務即應受到限制或歸於消滅，否則不啻強令人民於無法期待其遵守義務之情況下，為其不得已違背義務之行為，背負行政上之處罰或不利益，此即所謂行政法上之「期待可能性原則」，乃是人民對公眾事務負擔義務之界限（最高行政法院102年度判字第611號判決參照）。

➤ 撤銷理由：

- 3.本件原告係因疫情之不可抗力因素，致其引進外勞於基準日（109.03.17）後大幅滑落，並致本次109.09定期查核之數據因此受影響而逾行蹤不明比率人數表規定標準，是本件雖無從直接援引系爭疫情調整分母計算函對其為有利認定，惟基於該突發不可抗力所致之分母採計失準之事實，該基準日距離本次查核約僅隔6個月，就定期查核計算比率之查核區間資料於基準日前各達半數，且其中3/4為前次查核既有資料，難認原告可透過通常業務調整方式控制比率值之計算結果，該結果發生應歸屬不可抗力或通常事變，客觀上相當於前述之期待不可能事由，是依前述行政法期待可能性原則，應認其就本件裁罰，無行政罰法第7條第1項規定故意或過失責任，自不應對其裁罰。

陸、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**，如行政處分之瑕疵尚未達到重大、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）回覆訴願人因本件申請新設白肉雞畜禽場已有影響產銷之虞，所請礙難同意施作雞舍。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」

柒、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）羈束或裁量之行政處分：行政程序法第93條第1項：「行政機關做成行政處分有裁量權時，得為附款。」。

（二）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」。

（三）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。