



行政救濟制度簡介－訴願

► 董事長特別助理 顏秀慧

一、何謂行政救濟

所謂行政救濟，是指人民因權益或公益受到國家機關瑕疵行政行為之侵害時，對於受侵害人民依法給予行政體系內及行政體系外(如司法體系)之保護措施，具有善後性質之消極作為。

學理上有將行政救濟分為兩階段者，第一次救濟，是對於不法狀態之排除，例如請求撤銷違法之行政處分等；第二次救濟，是對不法行為所造成之損害請求賠償，例如請求國家賠償案件等。

分類上亦可將行政救濟區分為兩種，分別為程序救濟與實體救濟，程序救濟是指訴願、行政訴訟等程序；而實體救濟是指損害賠償、損失補償等實質彌補措施。本文將以程序救濟之介紹為主。

二、行政救濟之程序

我國行政救濟程序中，對於「行政機關所作之行政處分」及「行政機關對依法申請案件應作為而不作為」兩種情形，設有得訴願之規定，詳如訴願法第1條及第2條。本文以可提起訴願之案件為例，則我國行政救濟程序可分為三階段，詳如圖1所示。

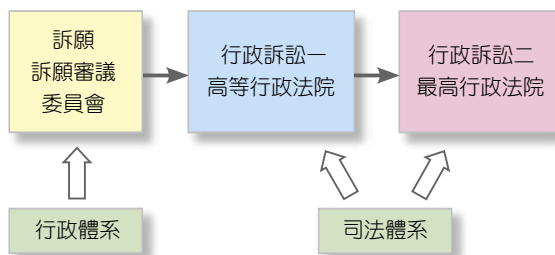


圖1 行政救濟程序圖

第一階段為訴願程序，在行政體系內進行，訴願管轄依訴願法第4條之規定，原則上是向原處分機關之上級機關提起訴願。對於訴願決定不服或提起訴願未獲決定之案件，則可提起行政訴訟程序，進入司法體系審判。

依我國行政訴訟法之規定，行政訴訟種類有：撤銷訴訟、課與義務訴訟(請求應為行政處分訴訟)、確認訴訟、一般給付訴訟、公益訴訟、選舉罷免訴訟等。其中，由於對訴願決定不服而提起者，分別為撤銷訴訟及課與義務訴訟。

三、訴願要件

提起訴願之要件詳細規定於訴願法之相關條文中，摘錄其重要者包括：

- (一)主體(訴願法第1條、第18條)：人民(自然人、法人、非法人之團體等)及各級地方自治團體或其他公法人等之受行政處分之相對人及利害關係人；
- (二)客體(訴願法第1條、第2條)：違法或不當之行政處分、違反義務之消極行為(對依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為)；
- (三)條件(訴願法第1條、第2條)：因前述之處分或不作為而致權利或利益之損害；
- (四)提起對象(訴願法第4條)：向有管轄權之機關提起，通常為原處分機關之上級機關，例如不服鄉(鎮、市)公所之行政處分者，向縣(市)政府提起訴願；
- (五)訴願時間限制(訴願法第2條、第14條)：自行政處分達到或公告期滿之次日起三十日內；

(六)格式(訴願法第56條)：應具訴願書，並載明規定事項及附上相關附件。

四、行政救濟之結果

訴願決定之結果，依訴願法之規定，可分為訴願不受理、訴願無理由、訴願有理由等情形，詳如圖2所示。

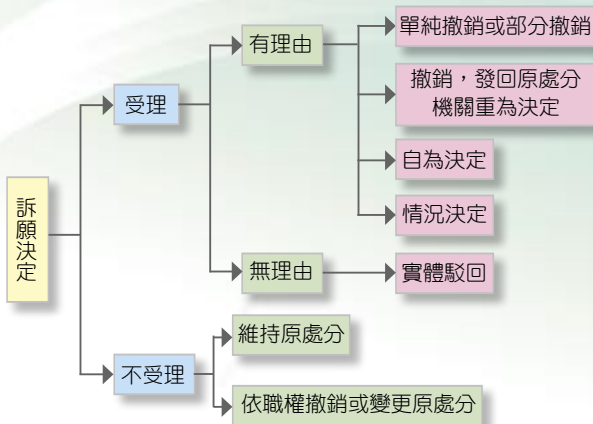


圖2 訴願決定之結果

五、撤銷原處分之原因

行政處分經訴願後，因有瑕疵而遭撤銷，而所謂瑕疵行政處分，分為違法及不當兩種。違法行政處分，通常指該處分不合法、欠缺合法要件或不符依法行政原則，簡言之即為違反法律要求；不當行政處分，則通常指該處分雖未違法，但在客觀上不合目的性。瑕疵行政處分之發生情形及分類可參見圖3。

法律之一般原理原則，除散見於憲法、大法官會議解釋及行政程序法之外，學理上所不爭或其他法律明文或認可者，亦可能為訴願決定或行政訴訟判決所採用，茲引部分常見者如下：

- ◎明確性原則 → 行政程序法第5條。
- ◎平等原則 → 行政程序法第6條。
- ◎比例原則 → 憲法第23條及行政程序法第7條。
- ◎誠信原則、信賴保護原則 → 行政程序法第8條及訴願法第80條。

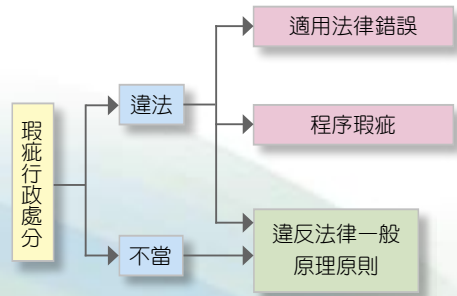


圖3 瑕疵行政處分之分類

- ◎行政裁量權正當行使 → 行政程序法第10條。
- ◎處罰法定原則 → 行政罰法第4條。
- ◎從新從輕原則 → 行政罰法第5條。
- ◎法律不溯既往原則 → 中央法規標準法第13條。
- ◎特別法優於普通法原則 → 中央法規標準法第16條。
- ◎法律保留原則 → 憲法第23條及中央法規標準法第5條、第6條。
- ◎一事不二罰原則 → 行政罰法第24條(從一重處罰)及行政罰法第26條(司法程序優先，先刑事後行政)

另外，尚有正當法律程序、禁止恣意原則、不當連結禁止原則、禁止權力濫用原則、不利益變更禁止原則等，均屬常見之法律一般原理原則。

六、案例

茲舉部分案例以說明瑕疵行政處分之類型。

案例類型一：適用法律錯誤

1. 違規型態判斷錯誤：

違規事實為廢棄物未經許可而境外輸出，但行政處分所列之違反法條非優先適用構成要件明確之廢棄物清理法第38條及相關子法，而改採廢棄物清理法第36條及其子法，認當事人為「不符事業廢棄物貯存、清除、處理方法及設施標準規定」，有適用法條違誤之情形。

2. 處分對象錯誤：

受處分對象之身分應適格，如法條規



定受處分者應為「行為人」或「物之所有人」、「場所負責人」，其主體有所不同，作成行政處分前如未先予確認，則可能發生處分對象錯誤。又如空污法中，對於工商廠場有加重處罰之規定，則處分前應確認行為人究係自然人之個人行為或代表工商廠場所為之行為。

案例類型二：程序瑕疵

1. 格式不合法：

行政處分之格式不符法定格式，或內容發生錯誤，或行政處分未合法送達等。

2. 證據瑕疵：

作成行政處分所依據之事實，有未舉證、僅採間接證據推論違規行為或證據能力不足(如採樣或檢測過程有瑕疵)等情形，均可能造成證據瑕疵。

案例類型三：違反法律一般原理原則

1. 不溯既往：

污染費費率變更提高後，就費率變更生效前之應繳納金額，逕以新費率核定，造成人民之不利益。

2. 法律保留原則：

子法(管理辦法)之規定逾越母法授權範圍，或母法原授權範圍不夠明確，致使子法中涉及人民權利限制之規定較母法更為嚴格，對人民不利。

3. 明確性原則：

例如行政處分中要求相對人應限期改善，則其要求之義務內容應具體明確，使相對人知所遵從。

4. 期待可能性：

行政處分要求相對人履行之義務或履行期間不可欠缺期待可能性，例如廢水處理工程之限期改善，僅只給予一天之改善期限，則以客觀情形下，一般人均難以達成此種要求之標準而言，自難以期待相對人可妥善履行義務。

5. 一事不二罰：

如僅以一次之違規事實，招致多次之行政處分予以處罰，則行政機關明顯違反

一事不二罰之規定。一行為違反二個以上之行政法上義務時，應採從一重處罰之方式加以處分。

6. 權力濫用：

依行政法院之實務見解，按日連續處罰之性質應屬「執行罰」；而依行政法之原理，「執行罰」之目的係在督促相對人於未來履行義務，而非制裁過去之違反秩序行為。故行政機關如於污染行為人改善完成後，始行使職權，就限期改善之逾期日數執行按日連續處罰，或相關之按日連續處罰處於污染行為人改善完成後始送達者，均失去「執行罰」之目的，而有權力濫用之嫌。

7. 比例原則：

行政處分如針對初犯者逕處以最高額度之罰鍰，且未具體說明行為人違反義務之程度與裁處之標準，則有違反比例原則之可能。惟目前多數環保法令均訂有裁罰準則，此類案例已較為少見。

七、97年環保署訴願審議委員會訴願決定結果分析

依據環保署訴願審議委員會網站¹之訴願決定書資料，統計97年九百餘件訴願案之決定結果，分布比例如下圖4所示。其中駁回件數之比例高達68%，總計撤銷比例(包括部分撤銷及另為處分)僅約18%，但遭駁回之案件，依法仍可提出行政訴訟，故結局撤銷原處分之比例應較18%為多。

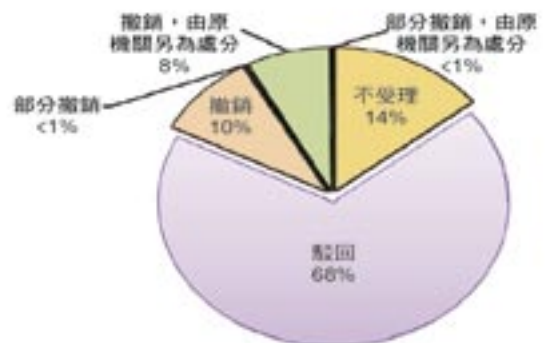


圖4 97年環保署訴願會訴願決定結果分析

1. 環保署訴願審議委員會 <http://atftp.epa.gov.tw/peti/epa/Index.htm>。