

行政處分的救濟途徑

陳美燕

壹、概論

國家行使公權力違法不當侵害人民之權利或法律上之利益者，本於憲法第十六條保障人民訴願、訴訟權之意旨，國家自應有完整之救濟制度供人民使用，以除去該違法不當之公權力行使，回復其遭受侵害前之狀態。此等救濟制度之中，除了賠償填補人民之損害之國家責任制度（國家賠償、損失補償制度）外，最主要者即行政爭訟制度。

所謂行政爭訟制度，主要即保障人民訴訟及訴願權等基本權利，並確保行政權之合法行使，而於行政訴訟程序前加入訴願前置主義，使藉由行政內部之監督體系，由上級機關審查下級機關之不當或違法處分，以期在訴訟前由行政機關自行檢討並更正。

貳、行政處分之違法或不當

無論訴願或行政訴訟等救濟程序，原則上皆須有違法或不當之行政處分之存在始得提起。所謂行政處分，「指中央或地方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上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，亦為行政處分。有關公務之設定、變更、廢止或一般使用者，亦同。」訴願法第三條有明文規定。其中違法之行政處分，指行政處分違反法律，其裁量若逾越權限或濫用權力者稱之；而不當之行政處分，係指行政處分雖未至違法，惟在客觀上不符合目的性之處分者稱之。由於行政機關眾多，且其所為之行政行為層出不窮，當人民對行政機關所為之行政處分或其他行政行為不服時，如何尋求救濟途徑，並決定如何採取救濟方法，

實為重要。爰將特定案例敘明如後：

1. 監理所委託代檢車輛之汽車修配廠，就其職務範圍內所做的車輛合格或不合格之決定。雖然是私人機構的決定，但由於其係「受委託行使公權力」之單位，且其受委託之行為屬於一個公法行為，直接對外發生法律效果，因此仍得視為行政處分。是故，一般人對此類受委託行使公權力的個人或單位所為之決定不服，而認為有違法或不當之情形時，得向委託其行使公權力之行政機關（即監理所）於法定期間內提起訴願。
2. 人民向市政府工務局申請建築執照，惟該局已受理逾二個月，仍未發照。此為行政機關怠為處分之例子，此在舊法上稱為「擬制行政處分」，亦即將其擬制為駁回處分，人民得對其提起訴願。惟如今訴願法修正後，當行政機關受理申請案起二個月內，未作出行政處分者，人民得直接依訴願法第二條於法定期間內提起訴願。
3. 釋字解釋第 423 號謂：「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果者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政行為，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符」，由此可知，即使行政機關以通知書名義從事行政行為，而直接影響人民權利義務關係之情形者，仍視為行政處分。人民若有不服時，得提起訴願。
4. 道路交通主管機關懷疑某甲不具駕駛汽車所應有之身心狀況，命其接受醫學之鑑定，已決定是否依「道路交通安全規

則」第七十六條第五款吊銷其駕駛執照。依行政程序法第一百七十四條之規定，此一命令係行政程序中所為之決定或處置，因此若某甲對該命令有所不服時，須待該道路交通主管機關做出吊銷某甲駕駛執照之處分時，始得就處分內容及該命令一併提起訴願。假使道路交通主管機關尚未作出吊銷某甲之駕駛執照之處分，或決定不吊銷某甲之駕駛執照時，某甲即不得只針對要求接受醫學鑑定之命令提起訴願。

5. 市府對某甲作成拆除違建之處分，並已拆除完畢，某甲若認為該處分違法，並因拆屋而受有損害時，因市府之行政處分已執行完畢，某甲無法對已發生之法律上結果為爭執，因此只能於撤銷行政處分之訴中，依行政訴訟第七條之規定，合併請求損害賠償。

參、行政救濟之方式

行政救濟制度中，直接以救濟人民權利為目的者，有下列途徑：

1. **請願** 即憲法第十六條所規定之請願權，人民對國家政策、公共利益或為其權益之維護，向民意或行政主管機關陳述其希望之行為。
2. **訴願或聲明異議** 一般而言本國人或外國人、法人或非法人團體、國家以外之公法人、行政處分法律關係以外之第三人等皆可提起訴願。當行政機關之行政處分違法、不當或違反作為義務，而損害人民（包含上述單位）之權力或利益時，原則上人民須於收到行政處分之次日或行政處分公告期滿之次日起三十日內，向作出行政處分之行政機關之上級機關提起訴願。但有例外規定時，如關稅法、稅捐稽徵法等，須有先行聲明異議程序者，應先經先行程序後始得提起訴願。訴願審議委員會受理訴願，經過審議程序後，得為駁回、撤銷原處分、變更原處分、命為一定處分情況裁決（如要求行政

機關與人民進行協議)等訴願決定，但訴願決定必須遵守不利益變更禁止之原則，即訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。

3. **行政訴訟** 為人民不服行政機關決定而請求救濟之一種訴訟程序。一般而言行政訴訟有分為撤銷訴訟、課予義務之訴、確認之訴及給付之訴等，分別敘述如後：

- A. 當人民對行政機關之行政處分不服，提起訴願後，對訴願決定仍不服，或訴願委員會逾二個月不為決定時，得於法定期間內向高等行政訴訟提起**撤銷之訴**，即訴請法院撤銷該違法或不當之行政處分。
- B. 當行政機關對人民申請之案件，於相當期間內遲延未為任何准駁之行政處分，或行政機關對人民依法申請之案件予以駁回，譬如向主管機關申請建照核發而遭拒絕時，得提起**課予義務之訴**。
- C. 為求確認行政處分無效、公法上之法律關係成立或不成立（包括存在或不存在）及已執行完畢或已消滅之行政處分違法與否時，人民得提起**確認之訴**。其中確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，若得提起撤銷訴訟者，則不得提起確認之訴。另外除確認行政處分無效之訴須經訴願程序後始得提起外，確認訴訟無訴願前置主義之適用，因此得直接以高等行政法院為第一審管轄法院。
- D. 人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作為行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起**給付訴訟**。因公法上契約發生之給付亦同。例如請求將特定資料作廢、請求撤回妨害名譽之主張、請求閱覽卷宗等，即為非財產上之給付；而行政契約

則如陸委會與海基會間簽立之委託契約。此種給付訴訟因不受訴願前置主義之規範，所以不需先提起訴願即可直接向高等行政法院提起訴訟。

- E. 人民為維護公益，就無關自己權利及法律上之利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。但須以法律有特別規定者為限，此稱為公益訴訟。如公共場所違反空氣污染防治法，而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關，若主管機關受到通知後六十日內仍未執行時，人民得直接向行政法院提起訴訟。

4. 國家賠償制度 當人民之權益遭受公務員侵害時，依憲法第二十四條之規定得依法律向國家請求損害賠償，如國家賠償法。而人民請求國家賠償須有一定之要件，如 1. 行為人須為公務員；2. 需為執行職務行使公權力之行為；3. 行為係屬不法。如果因公務員怠於執行職務，而使人民遭受損害者，依釋字第四六九號之解釋，被害人得依國家賠償法第二條第二項後段之規定，向國家請求損害賠償。其他如公有設施之設置或管理上之欠缺，造成人民之生命、身體或財產受損害者，國家亦應負賠償責任。

5. 損失補償制度 國家為公共利益所必要，依法行使公權力，致特定人權益受到犧牲，而對該等人民所受之損失加以補償者稱之。如公共徵收、行政機關依法廢止受益處分所為之補償等屬之。