

重要論文導讀 ①

源自立法者授權之行政機關判斷餘地 —臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1057 號判決評析

編目：行政法

出處	月旦裁判時報，第 81 期，頁 5-14
作者	傅玲靜教授
關鍵詞	判斷餘地、規範授權理論、評估特權、權力分立、權利保障實效性
摘要	<p>一、桃園汽車客運股份有限公司（下稱申請人）於民國 102 年依區域計畫法（下稱區計法）第 15 條之 1 第 1 項第 2 款規定，經桃園市政府向內政部提出「桃園縣八德市物流中心申請設置工商綜合區開發計畫」（下稱系爭申請案）書圖，申請內政部為非都市土地之開發許可。</p> <p>二、經內政部區域計畫委員會（下稱區委會）審查，決議請申請人補充說明可否增設人行道及人行動線規劃，並請專案小組討論系爭申請案主要聯絡道路寬度不足 15.5 公尺，得否同意本件申請案情況特殊，且有具體交通改善計畫，得不受非都市土地開發審議作業規範（下稱開發審議作業規範）工商綜合區專編第 5 點第 1 項其中一條路寬至少 15.5 公尺以上之限制。關於此部分的規劃，專案小組及區委會多次請申請人就委員所提有關衍生交通量對於周邊交通系統影響、主要聯絡道路僅 12.51 公尺之交通改善計畫等疑慮加強補充說明。</p> <p>三、105 年 4 月 14 日，內政部區委會審議決議，以本案主要聯絡道路寬度僅有 12.51 公尺，與開發審議作業規範工商綜合區專編第 5 點其中一條路寬至少為 15.5 公尺之規定不符，且尚難認本案有情況特殊而同意以申請人所提交通改善計畫酌減聯絡道路寬度，本案工商綜合區之開發不符區計法第 15 條之 2 第 1 項第 4 款「與……鄰近之交通設施……等公共設施及公用設備服務能相互配合者」之許可條件，應不予許可。</p> <p>四、內政部發函通知申請人，系爭申請不予許可，申請人不服，循序提起訴願、行政訴訟。北高行認為原處分並無判斷濫用之違法情事，因此判決駁回原告之訴。本文將探究德國法的判斷餘地之理論基礎，並據此發現北高行所為之本案判決，有將不屬於判斷餘地之事項，認定屬於判斷餘地，判決見解有所違誤。</p>

	<p>爭點及 判決理由</p>	<p>一、爭點：原處分是否有判斷餘地恣意濫用之情形？</p> <p>二、判決理由</p> <p>(一)原告主張系爭申請案基地聯絡道路雖然寬度不足，但符合開發審議作業規範規定具有特殊情況，且已向桃園市交通局核備交通改善計畫，但內政部及其區委會未詳加注意，有恣意濫用判斷之情事。</p> <p>(二)北高行則認為系爭申請案歷經區委會 2 次會勘、3 次專案小組會議及 4 次會議充分討論，另審酌會議紀錄之發言內容，認為區委會會議已充分考量原告之各項請求，並已審酌相關文件，基於區域計劃整體考量，認無再次要求原告補正陳述意見之必要，並未違反比例原則、有利不利一併注意原則，原處分並無判斷濫用之情事，故判決駁回原告之訴。</p>
<p>重點整理</p>	<p>評析</p>	<p>一、行政法院於本件中所採之司法審查密度 本件判決沿襲釋字第 553 號解釋理由書之內容，認為內政部區委會係以合議制方式審查開發許可，而委員會組織成員多元，包含專家學者、公益人士，且專家學者及公益人士不得少於總人數二分之一。因此採取較低密度之審查，認為區委會之審查結論具有專業判斷性質，法院原則上應尊重其專業，故承認內政部享有一定判斷餘地。</p> <p>二、重新探究德國承認判斷餘地之理論基礎</p> <p>(一)規範授權理論—以立法者之授權為基礎</p> <p>1.判斷餘地理論的發展，主要在於個案中應適用之法律規範構成要件包含不確定法律概念，涉及一定評價及估測，當中司法審查密度，涉及行政權之羈束與自由，而與行政權及司法權之互動關係有關。</p> <p>2.德國聯邦憲法法院雖無固定見解，但向來不認為行政決定的複雜性及專業性，即可作為限制司法權進行審查之事由，而聯邦行政法院於 2011 年之裁定中，採取規範授權理論，強調行政權對於個人權利所為之決定，僅基於法律規定始享有最終的決定權限，可不受法院審查或僅受有限之審查，法律必須明文規定或從法律解釋可明確得出此結論，始足當之。</p>

<p>重點整理</p>	<p>評析</p>	<p>3.因此，若法院在缺乏法律授權依據的情形下，承認行政機關不應享有的最終決定權，而未全面合法性審查其行政決定，不僅牴觸司法依法審查之要求，亦違反基本權有效保障之精神。</p> <p>(二)判斷餘地案例類型及承認之理由</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.德國是以整理實務見解之方式，逐漸建構其案例類型。一般最重要的類型是基於考試法規而舉行之考試事項，承認立法者授權行政機關於考試評分或評等部分，享有最終判斷權限，理由則是考試評分具有高度屬人性的專業判斷，且法院訴訟程序中難以重現考試當時情形，此外，法院於個案中打破原機關所為之評分判斷，亦可能對其他應試者產生不公平情形。實務上，亦承認於公務員之任命、晉升及調整等人事考評事項，行政機關享有判斷餘地。 2.此外，依法律規定組成之委員會，如其不受行政機關個案指示限制而獨立行使職權，且其委員具備專業知識，並以特定程序作成評估，而該評估具有預測性、未來指示性之判斷時，實務上亦承認享有最終之決定權。承認委員會之評估為判斷餘地事項，重點在於確保該委員會不受國家行政權之影響，多元意見最後形成委員會評估之過程。易言之，不同的意見在委員會討論的過程中達到衡平，使得最後評估具有客觀性。 3.聯邦行政法院另承認，行政機關在科技法及環境法領域中，為落實風險預防及危險防禦原則，擁有一定科學知識、實務經驗、專業設備，享有「評估特權」。而另一行政機關享有評估特權之類型是，具有評估性的預測決定，例如：政治、經濟、社會或文化等整體關聯之評估，考量到整體關聯的多元性、高度複雜性，縱使法院透過鑑定人之協助亦難以取代行政機關的判斷，因此承認立法者授權行政機關享有評估特權。通常只要行政機關詳盡說明其得出預測及評估結果所根據之事實及評估採用的專業方法，司法機關即肯定其預測及評估判斷之合法性。
-------------	-----------	---

	<p>評析</p>	<p>(三)行政法院對於判斷餘地之審查範圍</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.於一般情形，司法對於行政機關於個案中之認事用法進行全面合法性審查。 2.在行政機關享有判斷餘地的情形，仍未排除司法審查之可能性，德國司法實務所發展的司法審查範圍，主要包括下列事項： <ol style="list-style-type: none"> (1)是否違反具有特別重要性之程序規定； (2)是否誤認應適用之不確定法律概念或其判斷餘地之法定範圍； (3)是否出於錯誤之事實認定； (4)是否遵守一般有效之評價標準； (5)是否考量不相關之事項。 <p>而行政機關在司法審查中必須說明基於專業判斷而得出最後決定之理由，以利行政法院審查。</p>
<p>重點整理</p>	<p>結語—對於行政法院見解的檢視</p>	<ol style="list-style-type: none"> 一、同前所述，德國聯邦行政法院及聯邦憲法法院是以謹慎的態度承認判斷餘地事項。行政法院於具體個案中探究行政機關是否享有判斷餘地，基於規範授權理論，首先應解釋立法者於法規範中使用不確定法律概念之意旨，是否有意使行政機關就特定事項享有最終的決定權限。而且判斷餘地並不存在於全部的行政決定，行政法院之審查只就行政決定中之個別事項受到限制，司法權對於行政決定中非屬於判斷餘地之事項，仍應全面審查其合法性。 二、就本案而言，原告申請開發計畫中涉及的法令規範為區計法第 15 條之 2 第 1 項第 4 款及開發審議作業規範第 12 編第 5 點，而區計法第 15 條之 2 第 1 項第 4 款所稱之鄰近之交通設施能相互配合者，是不確定法律概念，涉及對於未來開發行為之預測及評估，亦即主管機關審議開發計畫時，應針對開發行為對當地交通可能造成之影響進行預測及評估後，審視開發計畫所為之因應規劃，是否可能對於當地交通造成過度負擔，因此未來交通規劃之相互配合情形，可認係立法者有意授權主管機關作成開發許可處分時享有一定之判斷餘地。然而主管機關尚應綜合考量區計法第 15 條之 2 第 1 項所列情形及依開發審議作業規範之規定進行審議的結果，適切衡量相關公益與私益後，始作成應否許可開發之決定，就此部分並非主管機關之判斷餘地，行政法院應適用利益衡量理論審查是否違法。

<p>重點整理</p>	<p>結語—對於 行政法院見 解的檢視</p>	<p>三、此外，開發審議作業規範第 12 編第 5 點第 2 項規定，聯絡道路寬得例外縮減的要件為具備特殊情況，且有具體交通改善計畫，並經區委會同意。是否具備「特殊情況」、所提出計畫是否「具體」，並未涉及預測性的評估決定，主管機關依個案情形及其審議經驗得具體審視，行政法院亦可借助於鑑定人之意見以審查主管機關的認定，故此部分應不屬於判斷餘地事項。</p> <p>四、至於北高行於本案判決理由中，以內政部區委會為獨立審議的專家委員會，而承認判斷餘地之存在，但此見解實有違誤，誠如前面所提到，承認專業委員會判斷餘地的原因，並非在於其具備專業性，而是在於多元意見透過對話過程而得到的客觀與衡平。觀之於本案區委會委員之組成，逾二分之一委員為不同專業領域之專家學者，並無熱心公益人士，各專家委員於會議中並非進行多元意見之交換與折衝，而是提供專業意見以就開發計畫內容進行審議，故本案內政部區委會並不享有判斷餘地。</p> <p>五、故，北高行於本案例中就主管機關享有判斷餘地之事項，包括對於開發計畫就交通影響程度及交通規畫配合所為之評估，及依據內政部於駁回申請開發許可之處分中，對於評估所根據之事實及採用的專業方法，審查事實之認定是否正確性，是否採用專業上一般可接受的量測及評估方法、及是否考量不相關之事項等情形。至於聯絡道路寬得例外縮減的要件是否為「情況特殊」，申請人提出的交通改善計畫是否「具體」，不屬於判斷餘地事項，北高行仍應全面合法性審查。</p> <p>六、目前我國司法實務對於個案中判斷餘地之認定及論述流於制式及僵化，不僅未檢視個案中所適用法規之不確定法律概念，是否有立法者有意授權行政機關享有判斷餘地之實質理由，更無法明確區分判斷餘地與利益衡量二者應受司法審查之差異，導致判決論理依據不清、論述不明。</p>
<p>考題趨勢</p>	<p>何謂判斷餘地？我國是否曾作成相關大法官解釋？</p>	
<p>延伸閱讀</p>	<p>一、張志偉，〈行政自主餘地—以德國行政法學判斷餘地理論為檢視重點〉，《財產法暨經濟法》，第 52 期，頁 93-118。</p> <p>二、林建宇，〈教師法「教學不力或不能勝任工作」之判斷餘地與司法審查〉，《學校行政》，第 113 期，頁 139-152。</p> <p>※延伸知識推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】 www.lawdata.com.tw 立即在線搜尋！</p>	