

行政法判解

行政訴訟中行政機關之處分理由追補

最高行政法院102年度台上字第95號判決

【實務選擇題】

甲行政機關對乙進行罰鍰時，僅考量到乙的違法事實，但於處分理由時未充分說明乙之故意或過失情形。乙對系爭罰鍰進行行政救濟時，甲行政機關發現其處分理由因未舉證乙之故意或過失的主觀歸責要件，而欲在行政救濟程序中為事後的理由追補，依據通說或實務見解，試問以下敘述是否正確？

- (A)若乙針對系爭罰鍰提起撤銷訴願，在訴願程序進行中，因訴願程序具有「準司法」之性質，仍須顧量人民憲法第16條上之「訴願權」，從而不允許甲行政機關進行事後的理由追補。
- (B)若乙針對系爭罰鍰提起撤銷訴訟，而於行政訴訟程序中，由於須考量乙在憲法第16條受保障之訴訟權，若允許甲行政機關進行事後的理由追補，將會造成突襲性裁判。從而於行政訴訟程序中完全沒有事後理由追補的容許空間。
- (C)所謂行政訴訟中行政機關之處分理由追補，即行政機關透過一「行政處分轉換」之行政處分，將原處分轉換為另一新處分，而造成訴訟標的之變更。從而，行政訴訟中行政機關之處分理由追補，實質上即為行政訴訟中之「訴之變更」，其容許性應依據行政訴訟法第111條之規定判斷之。
- (D)若乙針對系爭罰鍰提起撤銷訴訟，基於憲法上權力分立制衡原則，行政訴訟程序中，屬於司法權之行政法院仍須充分尊重行政機關之裁量權。從而由於系爭罰鍰處分乃為裁量處分，據此行政機關之「處分理由追補」，僅能補充行使裁量權當時所存在的事實上理由或法律上論據，不得追補作成當時未曾存在以及斟酌之理由。

答案：D

【裁判要旨】

(一)關於行政訴訟中行政機關之「處分理由追補」之一般論

在無礙兩造之攻擊防禦及不影響行政處分之本質與結果之前提下，行政法院若認行政處分之瑕疵，得予以追補或更正者，則追補或更正之請求優於撤銷之請求；且基於權力分立之原則，行政法院在撤銷訴訟中僅能審查行政機關所

作成之行政處分之合法性，而不能代替行政機關追補或更正行政處分，否則即有司法機關代替行政機關行使行政權之虞，與權力分立原則未盡相符。

(二)關於行政訴訟中行政機關之「處分理由追補」應審酌之要件

……攸關上訴人（按：即財政部臺北國稅局）是否已於原審以自行重新裁量之方式追補？是否無礙兩造之攻擊防禦及不影響行政處分之本質與結果？該追補之請求是否應優於撤銷之請求？原審就此未予調查釐清，復未說明其法律上意見，即逕判決將原處分（復查決定）不利於被上訴人部分及訴願決定均撤銷，容有未洽。上訴論旨求為廢棄，為有理由。因仍有前揭事項有待釐清，本院無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審法院更為調查審理後，另為適法之裁判。

【裁判分析】

(一)行政訴訟中行政機關之「處分理由追補」之定義

所謂行政訴訟中行政機關之「處分理由追補」¹¹，係指在行政處分之理由書內已經依循行政程序法之形式標準說明理由，而未違背形式上說理義務，但是行政機關在處分書中提出之事實上理由或法律上論據並不充足以支持行政處分之合法性時，容許行政機關在被訴時，於行政救濟程序（包含訴願程序或行政訴訟程序）追加、補充或更換的處分理由。

而且行政訴訟中行政機關之「處分理由追補」著重點乃在於某些事實上理由或法律上論據，於行政處分作成時已經存在，但為行政機關所未察知者，於嗣後行政救濟程序（包含訴願程序或行政訴訟程序）追加、補充，以在不變動原處分之同一性的前提下，提出作為支持原處分之合法性的理由。

(二)行政訴訟中行政機關之「處分理由追補」容許性

通說認為，行政訴訟中行政機關之「處分理由追補」，於由行政權主導的程序終結之前，亦即訴願程序終結之前，行政訴訟未為提起之時，皆可為之。從而，通說承認訴願程序中行政機關之「處分理由追補」，而未有any限制¹²。此乃因訴願程序之本質上乃為「行政權內部自我省察」之機能，從而自應

¹¹ 李建良老師的用語是行政訴訟中行政機關之行政處分「理由事後補充」，參李建良（2002），〈行政處分的理由事後補充〉，《月旦法學教室》創刊號，頁21-22。

另，以下之行政訴訟中行政機關之「處分理由追補」，乃整理自盛子龍（2002），〈行政訴訟程序中行政處分理由追補之研究〉，《中原財經法學》第9期，頁3-9。

¹² 李建良（2002），〈行政處分的理由事後補充〉，《月旦法學教室》創刊號，頁22。

無限制容許行政機關之「處分理由追補」，而規定在訴願法第79條第2項¹³。

但是，在由司法權主導的行政訴訟程序中，是否能無限制容許行政機關之「處分理由追補」，即有所疑問。因為若在行政訴訟程序中無任何要件限制容許行政機關之「處分理由追補」，對於請求救濟之人民將會造成突襲性裁判，而侵害其程序保障權。但若在行政訴訟程序中完全不允許行政機關之「處分理由追補」，也是司法權完全不尊重行政權的表現，而有違反權力分立原則。從而行政訴訟中行政機關之「處分理由追補」的容許性，亦即何等情況下方得以允許行政訴訟中行政機關之「處分理由追補」，即擺盪於「避免突襲性裁判」以及「權力分立原則」二價值之間。

從而，通說認為並非所有情況下在行政訴訟程序中均得容許行政機關之「處分理由追補」。而在以下要件限制下方得為之：

1. 行政訴訟中行政機關之「處分理由追補」，其所進行追加、補充或更換的處分理由，必須是作成行政處分之時即已存在的事實上以及法律上理由。
2. 行政訴訟中行政機關之「處分理由追補」，不得變更原行政處分之本質。
3. 行政訴訟中行政機關之「處分理由追補」，不得妨礙當事人之攻擊防禦。
4. 若原處分乃為「裁量處分」，且在「撤銷訴訟」時，於行政訴訟中行政機關之「處分理由追補」，僅能補充行使裁量權當時所存在的事實上理由或法律上論據，不得追補作成當時未曾存在以及斟酌之理由。

【關鍵字】

行政訴訟之行政處分理由追補、權力分立原則。

【相關法條】

訴願法第79條第2項：「原行政處分所憑理由雖屬不當，但依其他理由認為正當者，應以訴願為無理由。」

【參考文獻】

1. 李建良，〈行政處分的理由事後補充〉，《月旦法學教室》，創刊號，頁21-22，2002年。
2. 盛子龍，〈行政訴訟程序中行政處分理由追補之研究〉，《中原財經法學》，第9期，頁1-61，2002年。

¹³ 訴願法第79條第2項：「原行政處分所憑理由雖屬不當，但依其他理由認為正當者，應以訴願為無理由。」