

公法判解

行政處分違反事務管轄之法律效果

最高行政法院103年度判字第605號判決

【實務選擇題】

甲機關將其權限一部分委任其所屬之乙機關執行，對於乙機關於其受委任之權限內所作成之行政處分，依現行實務見解，下列敘述何者有誤？

- (A) 權限委任係管轄恆定原則之例外，故乙機關於其受委任之權限內得合法作成行政處分。
- (B) 行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之，其所謂「法規」，包括憲法、法律、法規命令、自治條例、依法律或自治條例授權訂定之自治規則、依法律或法規命令授權訂定之委辦規則等有關委任事項之「行政作用法規」。
- (C) 甲機關不因其將權限之一部委任乙機關辦理，而發生喪失管轄權之效果，其仍得自行受理人民之申請案並為准駁之決定。
- (D) 甲機關如未將委任乙機關之事項刊登政府公報或新聞紙公告，因未踐行行政程序法第15條第3項規定之委任程序，尚不生權限委任，故乙機關就甲機關欲委任之事項所作成之行政處分，依同法第111條第6款規定，係欠缺事務權限，該行政處分自屬無效。

答案：D

【裁判要旨】

又行政程序法第11條第1項、第5項、第15條第1項及第3項分別規定：「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。」、「管轄權非依法規不得設定或變更。」、「行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。」及「前二項情形，應將委任……事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」，依上規定可知，行政機關之權限均係以法規為依據（管轄權法定原則），不得任意設定或變更，尤其不允許當事人協議變動機關之管轄權，此即所謂管轄恆定原則，縱然是上級機關亦不得在法律規定之管轄層級之外，變更其所屬下級機關之管轄權限，若因而影響行政救濟之層級，尤為法所不許。惟「管轄恆定原則」亦

有例外，即得不依增修法規之程序與方式而依其他法定程序與方式變更管轄權。行政程序法第15條所規定之「委任」即屬其中一種。亦即行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之，其所謂「法規」，包括憲法、法律、法規命令、自治條例、依法律或自治條例授權訂定之自治規則、依法律或法規命令授權訂定之委辦規則等有關委任事項之「行政作用法規」。如無法規依據，不得擅自委任，以確保「管轄權恆定原則」。易言之，組織法一般係規範行政機關內部運作，以適用於機關內部為多，而作用法則以對外施行為主，其所規定者厥為具有實踐性質之「職權」，大都具有干預性質，是權利或權力之性質，需有法令具體授權基礎，因此，行政機關僅得依作用法，不得依組織法內有關權限之規定，訂定涉及人民權利義務之法規命令（參司法院釋字第535號解釋、第570號解釋及第654號解釋意旨）。從而，若行政機關欲將部分權限委任所屬下級機關執行，仍須有個別作用法之具體法規依據，並由各主管機關依據行政程序法第15條規定辦理委任。若未踐行上開程序，即不發生授與權限之效力。至於行政程序法第111條第6款規定：「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」，其所謂「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。

【學說速覽】

一、委任、委託、委辦或公權力委託後，委任或委託機關是否喪失管轄權？

關於此問題，最高行政法院著有96年判字1916判例：「有管轄權之機關除依行政程序法第18條規定喪失管轄權外，不因其將權限之一部委任或委託其他機關辦理，而發生喪失管轄權之效果。縱其未將委任或委託之權限收回，仍得自行受理人民之申請案並為准駁之決定。」，即實務上認為委託或委任機關並未喪失管轄權，此時即委託或委任機關及受委託或受委任機關對於委託或委任權限範圍內皆具有管轄權。

惟學說在此多所批評，陳敏教授引用德國學說認為權限之授與可區分成真正之權限授與及非真正之權限授與，前者是指授權機關完全放棄其權限者，後者是授權機關保留在具備一定要件時，仍自為其權限之行使，並批評實務之見解不詳其立論基礎。程明修教授亦引用上開德國學說之區分，提出大略區別之標準為授與及被授與機關間有無隸屬關係判斷，如為有隸屬關係，多為非真正之權限授與，如為無隸屬關係，則多為真正之權限授與，然仍需個案判斷，而實務

見解顯然與學理相悖而承認雙重管轄權，仍有極大待斟酌空間存在。

二、有關於違反事務管轄所作成之行政處分，是否構成行政程序法第111條第6款規定而無效，學說上對該條規定有下列不同之敘述：

(一) 陳敏教授：

事物管轄是行政機關執行特定行政任務之權利及義務，而所謂欠缺事務管轄，即係指欠缺事物管轄，包括作成行政處分之行政機關，就事件全然欠缺行政管轄權限之情況。

(二) 吳庚教授：

事物管轄係指按事物（務）之類別，劃分管轄權之歸屬，而欠缺事物管轄權限之行政處分雖是違法，惟至多得撤銷而非無效，並參考行政程序法第18條規定，欠缺事物管轄權限亦可補正，自非無效。故欠缺事物管轄權限之行政處分而無效，體系上解釋如參考行政程序法第111條第7款規定，欠缺事物管轄權限應僅限於重大明顯之情事，例如違背權力分立等憲法層次之權限劃分基本原則。

(三) 蕭文生教授＋最高行政法院96年度判字第76號判決：

所謂「欠缺事務管轄」，基於行政機關體制之複雜性及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。

【關鍵字】

權限委任、管轄恆定原則、欠缺事務管轄。

【相關法條】

行政程序法第11條、第111條第6款。

【參考文獻】

1. 陳敏，《行政法總論》，2013年，8版，頁410-411。
2. 吳庚，《行政法之理論與實用》，2010年，11版，頁392-395。
3. 蕭文生，〈無效之行政處分〉，《月旦法學教室》，2010年10月，第96期，頁12-13。
4. 程明修，〈委託行使公權力案件之訴願管轄〉，《台灣法學》，2012年12月，第214期，頁230-231。