

公法判解

「禁止不利益變更原則」於行政救濟之適用

最高行政法院103年度判字第562號判決

【實務選擇題】

基於行政救濟之目的及本旨，我國於訴願法第81條第1項及行政訴訟法第195條第2項有「禁止不利益變更原則」之規定，下列有關行政救濟中「禁止不利益變更原則」之適用，何者敘述有誤？

- (A) 撤銷訴訟之判決，如係變更原處分或決定者，應受「禁止不利益變更原則」之限制。
- (B) 原行政處分係適用法規不當而予變更時，得排除適用「禁止不利益變更原則」。
- (C) 訴願機關撤銷原處分，如命原處分機關另為合法適當之處分，仍有「禁止不利益變更原則」之適用。
- (D) 訴願機關於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。

答案：B

【裁判要旨】

惟查受不利處分之人提起行政救濟，旨在請求除去對其不利之處分，受理行政救濟之行政機關（包括作成原處分之機關）如就原處分加以變更，但其結果較原處分對其更為不利，則有失受處分人提起行政救濟之本意，因此應加以禁止，此即「禁止不利益變更原則」。本院31年判字第12號及35年判字第26號判例即揭示不得於訴願人所請求範圍之外，與以不利益之變更，致失行政救濟之本旨。又依訴願法第81條第1項後段規定：「……但於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。」行政訴訟法第195條第2項規定：「撤銷訴訟之判決，如係變更原處分或決定者，不得為較原處分或決定不利於原告之判決。」均無類似刑事訴訟法第370條但書對於「適用法條不當而撤銷」之情形無適用禁止不利益變更原則之規定。換言之，原行政處分係適用法規不當而予變更時，並無得排除適用「禁止不利益變更原則」之規定。故如原處分經救濟機關撤銷後，如原處分機關在同一事實基礎上重為處分時，不得為較原來處分更不利之處分，但如原處分被撤銷後，原處分機關基於不同之事實基礎重為處分時，因事實基礎已不同，則不受「禁止不利益變更原則」

高點法律專班
版權所有，重製必究！

之限制。按本院雖著有62年判字第298號判例：「依行政救濟之法理，除原處分適用法律錯誤外，申請復查之結果，不得為更不利於行政救濟人之決定。」然該判例意旨與前述本院31年判字第12號及35年判字第26號判例意旨已有不符，且增加現行有效之訴願法第81條第1項後段規定所無之要件，自難謂合於現行法制，故本案應優先適用現行有效之上引訴願法規定，而不能適用本院62年判字第298號判例。

【學說速覽】

行政救濟中是否有「禁止不利益變更原則」之適用，學說上曾有不同看法，有認為訴願及行政訴訟係採職權進行主義，受理訴願機關及法院並不受當事人所主張之事實、理由及證據拘束，且受理訴願之機關基於監督權之行使，對原處分機關所作之決定本有變更或撤銷之權利，故不禁止為不利益之變更。然亦有認為基於行政救濟之本旨，且行政監督所為之另為處置，宜由其他途徑為之，而不適合在訴願中進行，故行政救濟亦有禁止不利益變更原則之適用。此外，另有提對於原處分機關有一般監督權或有事物管轄權之上級機關，始得於訴願決定為不利變更，但仍須注意訴願人之信賴保護。

目前我國於訴願法第81條第1項及行政訴訟法第195條第2項明定，「禁止不利益變更原則」於訴願及撤銷訴訟有適用，上述爭議雖大致告一段落，然訴願法第81條第1項及行政訴訟法第195條第2項規定該如何適用，更是棘手的問題。首先，有利不利之判斷，原則上應從主文判斷，然我國訴願機關除撤銷原處分外，大多不願意自為處分，而以「由原處分機關依訴願意旨另為適當處分」為訴願決定之內容，原處分機關於另外適當處分時，雖須受「禁止不利益變更原則」之拘束，然是否作成新處分既須依訴願意旨為之，而訴願意旨即須從訴願理由探求，故於此情況下例外從訴願理由判斷。

其次，對於不適用「禁止不利益變更原則」之情況，有認為包括：(一)因原處分機關適用法律錯誤而被訴願機關撤銷，如命原處分機關另為合法適當之處分時，原處分機關得適用正確法律而為較不利之處分。(二)第三人所提之訴願，處分相對人不受不利益變更原則之保障，且此時因訴願人為第三人，故撤銷或變更屬對第三人有利之決定，自非不利之變更。(三)訴願先行程序並不適用「禁止不利益變更原則」，惟另有認為同為訴願先行程序之學生校內申訴制度，為確保學生行使申訴制度之權利，且我國行政救濟在立法上既肯認禁止不利益變更原則，並參照行政法院在訴願法尚未規定禁止不利益變更原則時表示之見解，申訴制度應可類推適用訴願法第81條第1項之規定，而有禁止不利益變更原則之適用。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

至於實務上之見解，參考最高行政法院103年度判字第562號判決即可得知，原行政處分係適用法規不當而予變更時，雖無得排除適用「禁止不利益變更原則」之規定，然如原處分被撤銷後，原處分機關基於不同之事實基礎重為處分時，因事實基礎已不同，自不受「禁止不利益變更原則」之限制。

【關連性試題】

甲公司因公職人員利益衝突迴避法事件，受到法務部裁罰巨額之罰鍰。甲公司認為法務部之處分並不合法，乃於訴願期限內經由法務部向行政院提起訴願。經行政院審議後，以法務部未詳查事實與該罰之具體金額為由，作成原處分撤銷之決定。該訴願決定書主文僅記載：「原處分撤銷之。」但於訴願決定理由欄內，卻記載「原處分機關法務部未詳查甲公司之違規事實與該罰之具體金額，原處分應予撤銷。由原處分機關詳查後，另為適當的處理」。請問：根據我國現行訴願法制，法務部根據行政院該訴願決定，能否再對甲公司作成任何金額之不利處分？原因何在？（25分）

（100高考二級法制行政法研究）

◎答題關鍵：

本題之考點所涉及者乃訴願法第81條第1項規定，即「禁止不利益變更原則」於訴願上如何適用之問題。其中主要的問題包括由原處分機關另為適當處分是否有「禁止不利益變更原則」，以及本件訴願決定是否屬因原處分機關適用法律錯誤而被訴願機關撤銷，而命原處分機關另為合法適當之處分之情形？答案若是，本題是否有「禁止不利益變更原則」之適用？此即有實務與學說有爭執之處，可參考上開說明，臚列學說及實務見解擇一採之。

【關鍵字】

禁止不利益變更原則。

【相關法條】

訴願法第81條第1項規定、行政訴訟法第195條第2項規定。

【參考文獻】

1. 蕭文生，〈禁止不利益變更原則〉，《月旦法學教室》，第87期，2010年1月，頁8-9。
2. 陳敏，《行政法總論》，2013年9月，8版。
3. 吳庚，《行政法之理論與實用》，2011年9月，11版。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！