

公法判解

多階段行政處分之救濟與司法審查

最高行政法院106年度裁字第2239號

【實務選擇題】

下列何者屬於多階段行政處分？

- (A) 主管機關核准學生之助學貸款
- (B) 縣市政府與民營公司簽署合作開發工業區協議書
- (C) 國立大學聘任教師
- (D) 內政部核准縣市政府對土地徵收之決定

答案：D

【裁判要旨】

上訴人於原審業已主張被上訴人依據另一權責機關所核定105年度「公告地價」為基準，所作成之本件地價稅行政處分，要屬一「多階段行政處分」，進而援引本院91年判字第2319號判例之見解，請求原審針對包括在各階段行政行為內之另一權責機關所核定「公告地價」之適法性加以審查。然原判決卻全然未針對被上訴人所作成課徵地價稅行政處分是否為一「多階段行政處分」加以論斷，即逕予認定被上訴人所課徵地價稅之行政處分並無違誤，明顯當有判決不備理由之違法。另一權責機關所為核定「公告地價」之行政行為，其法律性質要為行政規則，上訴人僅能於收受被上訴人所為課徵「地價稅」之行政處分時，一併聲明不服。倘不容許上訴人一併表示不服，而請求行政法院加以審查，無異剝奪上訴人針對「公告地價」核定之瑕疵，依法聲明不服並請求救濟之訴訟權利，顯然違反「有權利即有救濟」之憲法原則。(三)依平均地權條例第16條規定不難發現，該條例賦予土地所有權人主動「申報地價」之權利規定，與土地所有權人是否得針對「公告地價」核定錯誤而直接採取之救濟權利，要屬二事，不容混為一談。原判決認為該條例已賦予土地所有權人主動「申報地價」之權利，即認為土地所有權人不得再針對「公告地價」核定之錯誤，聲明不服，並請求救濟，其所持法律見解，實難謂無明顯且重大之違誤。又土地法第154條第1項、第2項規定，顯然非針對特定或單一土地之「公告地價」核定程序有所瑕疵時，所設之權利救濟規定。

換言之，即不得以有上開規定之存在，反而剝奪個別土地所有權人，針對各該土地「公告地價」核定瑕疵而得採取個別之救濟權利，否則無異等同於在個別土地所有權人所享權利暨相關救濟程序上，增加明顯且不合理之限制，顯然不符憲法公平保障人民訴訟權利之原則等語。上訴意旨雖以該判決違背法令為由，惟核其上訴理由，無非重述其在原審提出而為原審所不採之主張，或重申其一己之法律見解，並就原審已論斷者，泛言不備理由，或就原審所為論斷，泛言其適用法規不當，而非具體表明合於不適用法規、適用法規不當、或行政訴訟法第243條第2項所列各款之情形，難認對該判決之如何違背法令已有具體之指摘。

【爭點說明】

有關多階段行政處分之問題，向為傳統上之重要爭點之一。多階段行政處分指行政機關作成行政處分，須其他機關之參與者。例如：財政部或國稅局通知內政部入出境管理局限制欠稅人出境，內政部做後作成之限制出境處分，即為一多階段之行政處分。

而何為多階段行政處分之作成機關？原則上以「顯名主義」為標準，亦即訴願法第13條「原行政處分機關之認定，以實施行政處分時之名義為準」，故以「最後階段之機關」為處分機關；而於以下之例外情形，則例外採取「實質認定原則」，以前階段機關為處分作成機關：

- 一、作成行政處分之最後階段機關，依法應對前階段行為高度尊重，而無法變更先前之決定者。
- 二、前階段之行為已具備行政處分之要素者。
- 三、前階段行政行為已直接送達或以其他方式使相對人知悉者（副知）。

最高行政法院91年判字第2319號判例指出「行政處分之作成，須二個以上機關本於各自職權先後參與者，為多階段行政處分。此際具有行政處分性質者，原則上為最後階段之行政行為，即直接對外發生法律效果部分。人民對多階段行政處分如有不服，固不妨對最後作成行政處分之機關提起訴訟，惟行政法院審查之範圍，則包含各個階段行政行為是否適法」。該判例除申明前述之「顯名主義」原則外，並強調法院就多階段行政處分之各階段行政行為，均得審查其適法性。

【相關法條】

行政程序法第92條

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！