

《行政法》

- 一、最高行政法院 96 年判字第 1916 號判例要旨謂：「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」。本判例顯與行政程序法第 15 條第 1 項及訴願法第 8 條所規定權限委任之法律效果相違，試舉例分析其是否妥適。(25 分)

命題意旨	測驗考生對於「管轄恆定」概念的理解及對例外概念之辯正，尤其是行政機關間委任和委託之關係，以及最高行政法院新選判例意旨之理解。
答題關鍵	行政程序法第十五條以及訴願法第七條、第八條。
高分閱讀	高點黃台大行政法講義，第四回（行政組織法），第 42 頁至第 43 頁。

【擬答】

(一)管轄恆定及其例外

機關之管轄權，乃管轄恆定原則適用之主要範圍。所謂管轄恆定或機關權限之不可變更原則，指行政機關之法定職權不受其他機關之侵越干涉，且行政機關亦不得擅自變更其權限及管轄範圍，將之移轉與其他機關。行政程序法第 11 條第 5 項規定：「管轄權非依法規，不得設定或變更。」即為此意。然此乃原則性之規定，例外仍有容許變更之可能性。其中機關權限之委任，為有隸屬關係之上下級機關之間，由上級機關在職權範圍內之事項，委由下級行政機關代為行使，而使權限發生移轉之情形。此為例外之情形下，使機關之管轄權發生移轉之情形，故行政程序法第十五條乃規定：「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。行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。前二項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」合先述明。

(二)權限移轉之法律效果

按權限之委任既係管轄恆定原則之例外，理論上權限已移轉、管轄之主體已發生變動（行政院法規委員會 93 年第 8 次諮詢會議紀錄）。是故訴願法第八條乃規定：「有隸屬關係之下級機關依法辦理上級機關委任事件所為之行政處分，為受委任機關之行政處分，其訴願之管轄，比照第四條之規定，向受委任機關或其直接上級機關提起訴願。」即本此旨。是故在學理上，權限之委任須為部分性之委任。倘委任機關將其法定職權完全委任於他機關，本身即未執行任何職權，即為法所不許。上級機關就委任之權限，僅保留監督權。是故，最高行政法院 96 年度判字第 1916 號判例所謂：「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。」此恐與多數見解所稱權限委任之性質有所出入。

(三)最高行政法院前述見解可能引發之問題

按權限一旦委任與下級機關，委任機關僅保留監督之權，否則即可能發生上下級機關間權限衝突之情事。一方面，倘若權限未曾移轉，於同一行政主體內，上級機關本即得以授權由下級機關代辦或執行其行政業務；此顯然與前述行政程序法第 15 條之意旨有所出入。另一方面，人民向受委任機關提出請求遭拒絕之際，倘依前述最高行政法院九十六年度判字第 1916 號判例意旨，將得以另向上級機關提出行政請求。如此不免混淆監督之功能。是故，前述最高行政法院 96 年度判字第 1916 號判例見解，實容有進一步討論之空間。



高點律師司法官班 <http://www.license.com.tw/lawyer/>
 北市開封街一段 2 號 8 樓 • 02-23115586 (代表號)

二、A 老人養護中心因辦理興建院舍計畫向內政部申請補助獲准，雙方簽訂補助款給付行政契約。嗣後因 A 老人養護中心積欠廠商工程款，致其所興建院舍遭法院查封拍賣，無法如期開始營運。內政部乃去函通知 A 老人養護中心，解除系爭補助款給付行政契約，並請求返還已交付之補助款及給付違約金。請問在嗣後的行政爭訟程序中，A 老人養護中心提出以下之抗辯有無理由？

- (一)內政部解除系爭補助款給付行政契約前，應給予其陳述意見之機會，且前揭通知函中亦未告知法律救濟途徑，契約解除應屬無效。(12 分)
- (二)依行政程序法有關行政契約之規定，內政部亦應選擇終止而非解除系爭補助款給付行政契約。(13 分)

命題意旨	測驗考生有關行政處分與行政契約之關係，以及行政契約之終止。
答題關鍵	行政程序法第一四六條。
高分閱讀	高點黃台大行政法講義，第二回（行政作用法）第 96 頁至第 97 頁。

【擬答】

(一)內政部解除契約之法律屬性

(1)行政契約之基本分類：對等關係與隸屬關係契約

按行政機關針對公法上權利義務相關事項締結行政契約，大體上包括「對等關係契約」與「隸屬關係契約」兩大類。前者乃以地位相對等之二行政主體間（如地方自治團體或國家）所締結之行政契約、後者乃以國家或公共團體與私人所締結之契約。其中隸屬關係之契約，經常又被認為係行政處分之代替行為，合先述明。

(2)兩行為併用禁止之原則

在隸屬關係契約之中，特定之權利義務關係已為行政契約所加以規範者，原則上即不得再以行政處分加以規制，此在行政法上被稱作行政處分與行政契約「兩行為併用禁止」之原則。

(3)內政部解除契約之法律屬性

在前述兩行為併用禁止之原則下，行政主體與人民間之權利義務關係一旦為行政契約所決定者，原則上就同一行為內容之權利義務關係，即不存在另行作成行政處分之可能性。而本件 A 中心之抗辯均係基於行政機關作成行政處分程序時所應遵守之程序，是故，其抗辯並無理由。

(二)關於終止契約與解除契約之抗辯

(1)行政機關之優位調整權

行政機關在公法上由於被認定為所謂之公益代表人，故在公益必要之範圍內，並非如私法契約單純受平等原則之拘束，而享有優位之契約調整或終止權限。行政程序法第 146 條規定：「**行政契約當事人之一方為人民者，行政機關為防止或除去對公益之重大危害，得於必要範圍內調整契約內容或終止契約。**前項之調整或終止，非補償相對人因此所受之財產上損失，不得為之。第一項之調整或終止及第二項補償之決定，應以書面敘明理由為之。相對人對第一項之調整難為履行者，得以書面敘明理由終止契約。相對人對第二項補償金額不同意時，得向行政法院提起給付訴訟。」，其中僅賦予機關「**調整契約或終止契約**」之權力，而不及於契約之解除，合先述明。

(2)調整之限制

按於我國行政契約法制中，機關所享有之優位調整或解除權力存有一前提，乃行政程序法第一四六條二項所規定之補償義務。就此，行政程序法第 146 條第 2 項應解釋為強行規定，機關縱有該條第一項事由，亦不得規避補償義務之存在。是故，A 中心之抗辯就此一部分而言，應屬有理由。



三、甲未經許可在濁水溪橫跨彰化、雲林兩縣境內之河川地上，搭蓋違建飼養豬隻五百餘頭及比特犬三十餘頭。後以比特犬生養日多，除販售外並以之聚眾從事鬥狗賭博，每月五、六場，獲利數百萬元。乙、丙為其鄰居，不堪豬隻排泄物所生惡臭及引發之水源污染，乙乃向彰化縣環境保護局及建設處，而丙則向雲林縣水利處檢舉甲之上述行為。另一鄰居丁害怕比特犬衍生疫病及受不了聚眾鬥狗之血腥場面與慘叫聲，向彰化縣動物防疫所檢舉甲之惡行。試僅依一般性行政法律規定解答下列問題：

(一)各行政機關接獲檢舉後，應如何處理？(13分)

(二)甲如對各行政機關所採行政行為置之不理，各行政機關依法又應如何處理？(12分)

命題意旨	測驗考生對於行政制裁以及行政執行制度之基本理解。
答題關鍵	應熟悉行政執行之基本體系以及行政執行與行政處罰之區別。
高分閱讀	高點黃台大行政法講義，第二回(行政作用法)第183頁至第188頁。

【擬答】

(一)行政檢舉之處置

(1)行政檢舉之法律屬性

按行政法上，人民檢舉他人違法行為之法律屬性，並未有明確之法律規定。考其性質，乃與行政程序法168條以下所稱之陳情接近。行政程序法第168條規定：「人民對於行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，得向主管機關陳情。」足見其並非屬正規之法律行為，而係以促請、期望、要求行政機關作為或不作為為其目的。

(2)檢舉或陳情之處理

陳情雖非正式之法律行為，並非意味機關完全無作為義務可言。蓋行政程序法第170條規定：「行政機關對人民之陳情，應訂定作業規定，指派人員迅速、確實處理之。人民之陳情有保密必要者，受理機關處理時，應不予公開。」以及行政程序法第171條：「受理機關認為人民之陳情有理由者，應採取適當之措施；認為無理由者，應通知陳情人，並說明其意旨。受理機關認為陳情之重要內容不明確或有疑義者，得通知陳情人補陳之。」均明示機關負有一定程度作為義務。是故機關得於本件情形中派員實地調查，於確認甲之違法行為後作成裁罰性行政處分，並依據建築法等命其拆遷違建、並改善排污設備。

(二)甲對於機關要求置之不理，其處理方式：

(1)公法上行為義務之區分

按對於公法上行為或不行為義務之強制執行，行政執行法訂有各種執行措施。其中針對行為義務不得由他人代為者，機關得依據行政執行法第三十條，對義務人處以新台幣五千元以上三十萬元以下之怠金。其目的在使其心理發生強制作用，間接促其自動履行之強制執行手段。又在間接強制措施不能達到目的之際，機關得以採取直接強制措施，亦即根據行政執行法28條2項規定，採取下列措施：1.扣留、收取交付、解除占有、處置、使用或限制使用動產、不動產。2.進入、封閉、拆除住宅、建築物或其他處所。3.收繳、註銷證照。4.斷絕營業所必須之自來水、電力或其他能源。5.其他以實力直接實現與履行義務同一內容狀態之方法，合先述明。

(2)本件當事人之義務

又按本件當事人某甲所違反之義務，包括改善環境以及水源污染，主要均係無法由他人代為之義務。故機關得以根據前引行政執行法之規定課以怠金；倘若仍無作為意願時，則得採取直接之強制措施。



四、桃園市之甲環保清除業者，受新竹市之乙廠商委託處理事業廢棄物，不但未依相關法規處理，反而利用夜間，將整卡車之有害事業廢棄物傾倒於苗栗縣與台中縣交界處之河川地上，而為該二縣之主管機關共同查獲與處分，除處以高額之罰鍰外，並限期命其回復原狀。請述明法律依據與理由，回答下列問題：

(一)如甲欲提起訴願，依法應以何機關為訴願管轄機關？(10分)

(二)如本件訴願之管轄機關經審議後，認為甲之訴願無理由，而駁回甲之訴願，而甲擬進一步提起行政訴訟時，依法應以何高等行政法院為管轄法院？(15分)

命題意旨	測驗考生對於共同處分概念之熟悉程度以及其救濟關係之相關問題。
答題關鍵	訴願法中關於訴願管轄之規定以及行政訴訟法中關於撤銷訴訟之管轄規定。
高分閱讀	高點黃台大行政法講義，第三回(行政救濟法)第72頁至第80頁。

【擬答】

(一)共同處分之訴願管轄

(1)本件情形，係共同行政處分

按行政處分由二以上機關共同具名作成者，稱共同作成之行政處分。亦即二以上機關根據其職權與他機關共同具名於行政處分之情事。本件係由苗栗縣與台中縣共同查獲及處分，亦屬共同作成之行政處分，合先述明。

(2)訴願法有關共同處分之管轄規定

又按共同處分之訴願案件，其管轄權有無之認定向屬不易。為避免爭議，訴願法第六條特別規定：「對於二以上不同隸屬或不同層級之機關共為之行政處分，應向其共同之上級機關提起訴願。」又本件依據廢棄物清理法第四條之規定，共同主管之上級為中央政府之環保署，故應以環保署作為訴願管轄機關。

(二)共同行政處分之被告機關及管轄法院

(1)共同行政處分之法律關係

按二以上機關依法作成之共同處分，乃與當事人間之法律關係合一確定，應由二機關一同應訴擔任訴訟之被告。此參諸行政訴訟法第37條第1項第1款所規定：「二人以上於左列各款情形，得為共同訴訟人，一同起訴或一同被訴：一、為訴訟標的之行政處分係二以上機關共同為之者。」即明。

(2)共同處分訴訟案件之管轄法院

又按共同處分訴訟案件之管轄法院，行政訴訟法未設明文。然根據行政訴訟法第13條第1項揭示之以原就被原則：「對於公法人之訴訟，由其公務所在地之行政法院管轄。其以公法人之機關為被告時，由該機關所在地之行政法院管轄。」本件應由台中高等行政法院作為有權管轄之法院。

