

《行政法概要》

一、行政程序法第 8 條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」
請說明信賴保護原則的要件。(25 分)

命題意旨	單純檢視考生是否瞭解信賴保護原則之意義與要件，為相當基本的考題。
答題關鍵	本題只要能將信賴保護原則之基本意涵寫出，並參酌大法官解釋之見解，再將各個要件除列出之外，並進行相當程度的闡釋，應即可獲得一定的分數。
高分閱讀	黃律師，《行政法 (I)》，P.2-160~168、P.2-204~210。

【擬答】

(一)信賴保護原則之意義

所謂信賴保護原則，指人民得以信賴國家之行為將會依循國家之法律而作為，並藉由此等預測而得以計畫自己生活，若國家任意變動法規或不依循法規行事，則造成人民的預測落空，影響人民之既得權益，違背人民之信賴而不為憲法、法律所許之原則。

其法理基礎為何學說上尚有爭議，但主要仍由法安定性原則與基本權利之保障而來。此可由司法院大法官釋字第 525 號解釋理由書中：「法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎。」此段論述可得知。

(二)信賴保護原則之要件

信賴保護原則乃憲法層次之行政法上一般法律原則，因此對所有國家公權力皆有適用。其中最為常見的類型為：「授益行政處分之撤銷」與「行政法規之廢止、變更」兩大領域，惟其行使之要件大同小異，將要件分述如下：

1.信賴基礎

又可稱為信賴事實，在授益行政處分之撤銷的類型時，指相對人對授益處分之存在已有所信賴；而在行政法規之廢止與變更之類型時，則只要有法律或行政法規的存在即可構成信賴之基礎。

2.信賴表現

此要件又可稱為信賴行為，在行政處分部分，須處分相對人基於信賴該已受領處分之給付，為財產處分或其他處理行為。而在行政法規部分，則須有「客觀、具體之表現」，及當事人必須對構成要件之事實，有客觀上具體表現之行為，始受信賴之保護，若純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴之要件而不在保護之範圍。至於人民主張其受保護之利益，須為已依舊法規取得之權益或依舊法規預期可以取得之利益，但預期可取得之利益並非一律皆可主張，仍須視該預期可以取得之利益，依舊法規必須具備之重要要件是否已經具備，尚未具備之要件是否客觀上可以合理期待其實現，或經當事人繼續施以主觀之努力，該要件有實現之可能等因素決定之。

但有學者主張，當事人主觀上有信賴之意思存在即可該當此處之要件，蓋若尚須信賴之客觀表現行為始可主張信賴保護，將造成無表現行為即無信賴之結論，而造成差別待遇，認為應參考德國學說，至多將外在的信賴表現作為輔助判斷是否有信賴存在之方法。此說法尚非無據，且信賴保護原則之重點本為保護人民之信賴，並非保護人民之信賴表現，似乎不應作如此之區別對待。但視我國大法官亦放寬信賴表現之要件觀察之，似乎也可得到相類似之結論，此二說法適用結果上，並無太大區別。而為避免人民濫權主張其虛幻之信賴，於此採取仍須有信賴表現之見解。

3.信賴須值得保護

於此要件，學說與大法官皆以反面條件的不存在論述之，亦即只要不具備有信賴不值得保護之情形，即為信賴值得保護。在行政處分部分，須相對人不具有行政程序法第 119 條之三款事由：(1)以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者；(2)對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者；(3)明知行政處分違法或因重大過失而不知者。

而在行政法規部分，則除了參考行政程序法第 119 條之事由外，尚有下列三個參考判準：(1)法規已預先訂



有施行期間或因情勢變更而停止適用；(2)經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形；(3)相關法規係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布者。

4.信賴之私益顯然大於公益？

此要件是否為成立信賴保護之要件，學說上尚有爭議。蓋是否成立信賴保護，與信賴保護成立之後應採何種方式保護人民，應為兩個層次的概念。若將公、私益的衡量認為屬信賴保護成立與否的要件，將使人民成立信賴保護的可能性大幅降低。

故於此認為，公、私益衡量並非屬信賴保護的要件。而是當人民之主張符合前三個要件，成立信賴保護之後，政府應採取何種方式對人民進行保護之衡量因素而已。

(1)存續保護：

若處分所維持之人民信賴利益，大於撤銷所欲維護的公益時，即採維持處分存續之方式。

(2)財產保護：

若人民之信賴利益值得保障，但不撤銷將對公益造成更大危害時，則仍須撤銷違法處分，而由行政機關補償人民之損失。

二、請說明行政裁量之概念，及其裁量瑕疵之種類為何？（25 分）

命題意旨	單純檢視考生是否瞭解行政裁量、裁量瑕疵之意義與內涵，為相當基本的考題。
答題關鍵	本題只要能將行政裁量、裁量瑕疵之意義寫出，並進行簡單闡釋，即可得到分數。但應謹記小題大作，應同時區辨易與此概念混淆的，不確定法律概念的判斷與判斷餘地等概念。
高分閱讀	黃律師，《行政法 (I)》，P.1-140~155。

【擬答】

(一)行政裁量之意義

1.意義：

行政基於法律之授權，於法令構成要件該當時，得依據個別具體之情況決定是否使法律效果發生，或選擇發生何種法律效果，當行政機關為此種決定，即稱為行政裁量。

2.法理基礎與目的：

行政機關之裁量權為立法者以法律所賦予，蓋行政事務較為專業、細緻、個案變化萬千，須由立法者授權與行政在具體個案上，依個案之差異與立法之目的，決定採取何種法定措施最為適當，以實現個案正義。

3.行政裁量之種類：

(1)決策裁量：

又稱決定裁量、行為裁量，及行政續估是否依法律所規定之法效果作出決定。

(2)選擇裁量：

行政機關就法律賦予的多種法律效果選擇其中之一作出決定。

4.行政裁量之效果：

原則上因立法者授權與行政自行決定法效果之發生與否與效果如何，故法院原則上須尊重行政裁量之結果，只對行政作出的決定進行違法性審查，而不及於合目的性審查。僅有在下述裁量瑕疵時，得以例外審查行政作出決定之妥當與否。

5.與不確定法律概念之判斷之區別：

不確定法律概念，及法律構成要件中抽象或概括的法律文字，函亦不確定或有多種解釋可能。而其判斷上，為法律解釋之層次，故解釋上只能有一個正確的答案，而司法者乃專職解釋法律之機關，對行政機關的解釋與適用，可以完全介入。而例外的在具有判斷餘地之情形，尊重行政作出的決定。

(二)裁量瑕疵之種類

法院並非完全無法審查行政裁量結果的目的性，當行政裁量有裁量瑕疵而被評價為違法時，仍得加以審查，裁量瑕疵約略有下述幾種類型：

1.裁量逾越：

意指行政機關逾越法律授權範圍或界限。



2.裁量濫用：

指行政機關之裁量係違背法律之授權目的，而又可分為：(1)違反立法目的；(2)參雜無關之考慮，即不當聯結禁止原則之考量；(3)裁量理由構成瑕疵，明顯不合論理、經驗法則，或理由前後矛盾或與主文矛盾；(4)事實認定不清或錯誤，如對構成要件事實仍調查未明即作成裁量，或對構成要件事實根本認定錯誤；(5)違法法律原則，如違反平等原則、比例原則等…。

3.裁量怠惰：

指行政機關因故意或過失不行使裁量權。

(三)裁量收縮

1.意義：

或稱裁量收縮(縮減)至零，及行政機關原本雖有法定的裁量權限，但因特殊的事實關係，使行政機關只能選擇特定的法效果，別無其他選擇，亦即行政機關並無裁量權，甚至具有作為義務。

2.要件：

當人民之重大法益受到急迫侵害，而裁量所依據之法規，不僅以保障公益為目的，更有保障特定個人利益為目的時，人民享有無瑕疵裁量請求權，或請求為某一特定決定之行政介入請求權。

3.效果：

當有裁量收縮時，行政機關已無裁量權，轉變為採取某一措施之法律義務，故一旦違反自然構成違法之狀態，亦屬一種裁量瑕疵。

三、甲所有土地座落於湖畔，經向乙縣政府申請興建1棟地上22層地下1層共61戶建築物之建造執照，並經乙發給建造執照。丙不服，以該建造執照所核准興建之建築物，位於丙所有住宅之正前方，如將來興建完成，勢必影響丙住宅之景觀、日照而折損其房屋之價值。試問丙得否以利害關係人身分提起訴願、行政訴訟？(25分)

參考法條：建築技術規則建築設計施工編第23條規定：「住宅區建築物之高度不得超過21公尺及7層樓。但合於左列規定之一者，不在此限。……依本條興建之建築物在冬至日所造成之日照陰影，應使鄰近基地有1小時以上之有效日照。」

命題意旨	本題考點在於訴訟法上利害關係人之身分應如何判斷，以及保護規範理論之運用。故重點在於判斷丙是否合於司法院大法官釋字469號解釋所提出之保護規範理論之要件，以及日照、景觀之妨害造成之房屋價值減損是否為法律上之權利？若能將此部分回答完整，則本題分數信手拈來。
答題關鍵	
高分閱讀	1.黃律師，《行政法(I)》，P.2-70~88，高點出版。 2.黃律師，《行政法(II)》，P.7-27~32，高點出版。

【擬答】

(一)系爭建造執照為行政處分

- 1.行政程序法第92條第1項之規定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」一般皆認為行政處分之作要件為：須為行政機關所為、須為公法行為或公權力行為、須為對具體事件之行政行為、單方性、對外性、以及發生法律效果。
- 2.系爭建造執照為乙縣政府(行政機關)基於甲之申請，而就得否興建建築物之事項(公法上具體事件，蓋得否興建建物涉及都市計畫與都市土地之利用，應屬公法事件無疑)單方所作成之決定，並直接對甲(對外)造成得否建造該建築物之法律效果，故綜合觀之，該建造執照之性質應為一行政處分。並該處分為一對甲之授益處分，對其鄰人丙而言，則可能造成其負擔，為一混合效力的行政處分，先與敘明。
- 3.而就行政處分之救濟，應由相對人或法律上利害關係人對之提起訴願或行政訴訟，論述如下。

(二)法律上利害關係人之判斷

- 1.就題示而言，丙為甲之鄰居，是否得提起行政救濟為典型的「鄰人訴訟」之問題，我國訴願法第18條：「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」故丙雖非處分相對人，若其為處分之利害關係人，則仍得依本條規定提起訴願，並得對訴願之結果不服再據之提起行政訴訟。故丙是否為系爭處分之利害關係人，即為本處之主要爭點。



2. 利害關係人之判斷要件

本題中，丙為一立場與甲相對之鄰人，其利害關係與甲相反，故其可能得對甲之處分提起訴願爭執其合法性，惟仍須視丙是否為處分之法律上利害關係人而定。通說目前判斷，非處分之相對人之第三人是否為利害關係人時，乃以保護規範理論判斷之。司法院大法官釋字第 469 號解釋理由書中：「至前開法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。」此段論述，即在闡釋保護規範理論之適用內涵，當人民爭議事件中，系爭法律規範之目的有保護特定人之權益時，於其權益受侵害時即可依法請求救濟。

(三) 丙得否提起行政救濟應視具體情形而定

1. 而本案中甲是否得提起行政救濟，則須檢視系爭建築技術規則，建築設計施工編第 23 條之規定是否為上述之保護規範，倘若判斷結果認為該規定為保護規範，並且丙為該保護規範之保護範圍所及，則丙自得據以提起訴願、行政訴訟。為若該規範不為保護規範，或雖為保護規範但保護範圍並不及於丙時，則丙因不具當事人適格，並無訴權而提起之行政救濟將被認為不合法而駁回。
2. 題示之建築技術規則建築設計施工編第 23 條，其所示應使鄰近基地獲得有效日照，應係顧及鄰地之日照權。蓋若不能獲得相當時間的日照，可能對鄰地之建築與建築之使用上造成不利影響，而侵害鄰地使用人之權利。故該規範應可認為屬於釋字 469 號解釋所稱之有保護特定人之規範無疑，而丙是否得提起行政救濟，則尚須視丙是否為該規定所保護之人而定。
3. 題示中，丙之住宅位於甲之建築物之正前方，查系爭建築技術規則建築設計施工編第 23 條之規定，應係為保護鄰近基地獲得日照之權利，應可認為丙為該規範之保護範圍所及，而得據以提起訴願、行政訴訟。但所提起之理由，應非丙所自陳會影響其景觀，蓋並無相關規範以保護特定人之「景觀權」，僅得為該建築應符合建築技術規則，建築設計施工編第 23 條之規定，以該建照之內涵並不符合該條法律規定，有違法之處，而依訴願法第 1 條第 1 項：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」與行政訴訟法第 4 條第 1 項：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」請求撤銷訴願與撤銷訴訟。

四、甲有土地一筆，向乙縣政府申請建造執照，並經乙發給建造執照。嗣丙公司函知乙，上開建造執照係於丁地方法院完成查封登記後所核發，違反強制執行法第 51 條規定，應即撤銷。經乙審查屬實，認甲提供不實資料，致乙依該資料作成違法行政處分，乃撤銷上開建造執照。甲不服，循序提起行政訴訟，有無理由？（25 分）

參考法條：強制執行法第 51 條第 2 項：「實施查封後，債務人就查封物所為移轉、設定負擔或其他有礙執行效果之行為，對於債權人不生效力。」

命題意旨	本題檢視考生是否瞭解行政處分瑕疵對效力之影響、行政機關對行政處分之職權撤銷之要件、以及甲是否得以主張信賴保護，綜合上述考點若都能解決，應可拿到不錯的分數。
答題關鍵	
高分閱讀	黃律師，《行政法(I)》，P.2-70~88、P.2-140~178、P.2-204~210。

【擬答】

(一) 系爭建造執照為行政處分

行政程序法第 92 條第 1 項之規定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」一般皆認為行政處分之要件為：須為行政機關所為、須為公法行為或公權力行為、須為對具體事件之行政行為、單方性、對外性、以及發生法律效果。而系爭建造執照為乙縣府就是否准予興建建物之事件，所單方作成對甲發生得否興建之法效果之決定，符合行政程序法第 92 條第 1 項之規定，為行政處分應無疑義。



(二)甲提供偽造資料之瑕疵對該處分效力之影響

而行政處分之效力，依據其違法性之不同，有無效、得撤銷、得補正…等不同的效力。而本題所示因甲提供不實資料而使行政機關作成行政處分，而依據不實資料所作成之行政處分，可能使行政機關未能充分考量事實以及適用法規，而有相當之瑕疵，但該瑕疵之效力並未導致該行政處分之效力為無效，蓋不合於行政程序法第 111 條之情形，而乙縣府得依行政程序法第 117 條本文規定撤銷之。甲之行爲可能構成該條之情事，而使該建造執照處分之作成爲違法而得撤銷，乙縣府應亦係以本條之規定撤銷該行政處分。

(三)甲爭執該建造執照之撤銷爲違法應有理由

1.依題所示，甲應已提起訴願，並於法定期間內提起行政訴訟，故其起訴之合法性應無疑問，合先敘明。
 2.而甲所提起之行政訴訟，應係行政訴訟法第 4 條第 1 項之撤銷訴訟，而欲撤銷對原處分之撤銷處分。但乙縣府以甲爲不實告知而撤銷該建照，似乃因強制執行法之規定，而認爲該處分有瑕疵。但土地遭受查封之法律效果，僅是使債務人不得自由處分該受查封物，本案系爭問題係甲欲在其土地上興建房屋，而僅有在甲之興建房屋將造成土地價值減損，而有害於債權人之債權不獲實現時，始有限制甲之作爲之必要。而依一般通念，興建房屋應係使土地之價值更爲增加，故建照之核發應未使債權人丙之權益受到侵害，即便甲未通知該陳述，應亦不致使乙縣府爲不同之決定。僅有在前述甲興建房屋將使該土地之價值大幅減損，而有害債權人丙之債權時，始有影響該建照處分之效力之可能。且系爭強制執行法第 51 條第 2 項：「實施查封後，債務人就查封物所爲移轉、設定負擔或其他有礙執行效果之行爲，對於債權人不生效力。」之規定，亦僅是使甲進行有礙執行效果之行爲，對債權人丙不生效力，亦難看出，究竟甲興建房屋之行爲，本已難謂其有減損土地價值，而有礙執行效果。更何況即便有礙執行效果，也僅是對債權人不生效力，也沒有使縣府撤銷該處分之效力存在，乙縣府之撤銷應無理由。

3.退步言之，即便認爲甲不得主張該乙縣府撤銷該建造執照爲無理由，亦甲因獲得建造執照在前，而行政處分有推定合法之效力，故甲應得以信賴該建照之效力。惟該處分事後既經撤銷，則甲是否得以主張信賴保護，則須視是否符合信賴保護原則之要件而定，而該要件依通說與司法院大法官釋字第 525 號解釋如下：

(1)信賴基礎：

該建造執照即爲甲得以信賴之信賴基礎。

(2)信賴表現：

甲應有客觀、具體之行爲，而足以表彰甲信賴該處分。若甲已有糾工購料之情事，則應可認爲有信賴表現。

(3)信賴須值得保護：

須行爲人無信賴不值得保護之情形，而在行政處分部分須無行政程序法第 119 條中所陳三款事由，本題中甲可能因該條第 2 款：「對重要事項提供不正確資料或爲不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。」而被認定爲信賴不值得保護，而不得主張受信賴保護。本題中，甲即因該不實陳述而致該建築執照遭撤銷，亦可能因此不實陳述而不能主張信賴保護。

(4)但系爭甲得否主張信賴保護，仍應回頭檢視甲於提供資料時之主觀惡意之程度，就甲是否主動隱匿該受查封之事實，抑或僅是因其不知應告知該事項，應有所區分。蓋並不能期待人民完全知曉法律之相關規定，而主管機關既主管該事項，應負擔有詢問之義務，而非將此事項之資料準備完全委由人民主動提供，再於事後謂爲不實告知。本案甲應得主張信賴保護，甲之撤銷訴訟爲有理由。

