

《行政法》

- 一、台北市政府環境保護局取締汽車排放廢氣，查獲某甲駕駛其車輛所排放之廢氣，超過法定標準，遂開出違規舉發通知書將甲舉發。通知書上載明應罰金額新台幣 1,500 元、繳納期限及繳納方法，但特別附加註明：「本通知書非行政處分，汽車所有人或駕駛人不得聲明不服。」試從觀念通知與行政處分之區別，說明上開通知書之性質。(12 分) 又如該市政府為舉辦國際花卉博覽會，乃公告該市區某路段於博覽會期間，不得停放任何車輛，違者將加強取締。試問：此一公告之法律性質為何？若有主張此一公告損害其個人權益者，有無法律救濟途徑？(13 分)

命題意旨	本題旨在考答題者對行政處分及相關行政作用之性質認定及辨別。
答題關鍵	答題者應充分掌握行政程序法第 92 條規定及大法官歷來解釋對行政處分及相關概念之認定基準(如釋字第 423 號解釋)。
高分閱讀	1.溫台大,《行政法講義 II》,頁 49-50、54-57。 2.溫台大,《行政法講義 III》,頁 61-63。

【擬答】

(一)「違規舉發通知書」之性質，屬行政處分

- 1.按行政程序法第 92 條第 1 項規定：「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。」行政處分與觀念通知最大之區別，在行政處分對外發生法律效果，而觀念通知則不具法效性；次按大法官釋字第 423 號解釋明示：「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符...」。
- 2.本案中，台北市政府環境保護局對甲所為之「違規舉發通知書」係行政機關就具體事件（某甲駕駛車輛排放廢氣超過標準）單方所為，對甲發生規制效果，依前揭行政程序法第 92 條第 1 項之規定，屬行政處分之下命處分類型。復依大法官釋字第 423 號之意旨，不因其名稱為「通知書」或其有「本通知書非行政處分，汽車所有人或駕駛人不得聲明不服。」之文字，而使其屬性成為無對外法律效果之觀念通知。

(二)市府「禁止停放車輛」公告之性質，屬物之一般使用之一般處分，得為行政爭訟之救濟標的

- 1.按此一公告之性質，有下列兩種思考方向：
 - (1)法規命令說
採此說者認為，此公告係針對不特定多數人，就抽象事件（即反覆發生之違規停車事件）所為之規制，依行政程序法第 150 條規定，屬基於法律授權（如道路交通管理處罰條例），對外發生法律效果之法規命令。
 - (2)一般處分說
按行政程序法第 92 條第 2 項規定：「前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同。」故本件禁止停放車輛之公告，性質上屬規制可得特定多數人之對人一般處分，或規制公物一般使用之對物一般處分。
 - (3)管見以為，基於人民權利之保障、使人民得針對該公告提起行政爭訟以謀救濟之立場，以採取一般處分說為宜。又該公告係規範某路段於特定期間（舉辦博覽會期間）車輛之停放，應屬物之一般使用之一般處分。
- 2.承上，該公告既屬物之一般使用之一般處分，則人民若有主張此一公告損害其個人權利者，自得依訴願法第 1 條規定提起撤銷訴願，對訴願決定不服者，得依行政訴訟法第 4 條規定提起撤銷訴訟，續謀救濟。若該公告已失效，則得按行政訴訟法第 6 條第 1 項之規定，提起確認該公告違法之訴。



二、主管機關依據環境影響評估法第 7 條、第 8 條作成之「審查結論」，是否為一行政處分？依環境影響評估（以下簡稱環評）程序，如果主管機關認為某科學園區開發案「對環境有重大影響之虞」，決定進行第二階段環境影響評估，且其環評結論為「有條件通過」，但當地居民認為該科學園區設置結果，將對居民健康產生危害以及對自然生態有重大影響，則該科學園區附近居民或環境保護團體可否針對該「有條件通過」之環評結論提起行政訴訟？（25 分）

條文附錄

環境影響評估法

第 7 條 開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。

主管機關應於收到前項環境影響說明書後五十日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主管機關及開發單位。但情形特殊者，其審查期限之延長以五十日為限。

前項審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會。

第 8 條 前條審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者，開發單位應辦理下列事項：

一、將環境影響說明書分送有關機關。

二、將環境影響說明書於開發場所附近適當地點陳列或揭示，其期間不得少於三日。

三、於新聞紙刊載開發單位之名稱、開發場所、審查結論及環境影響說明書陳列或揭示地點。

開發單位應於前項陳列或揭示期滿後，舉行公開說明會。

命題意旨	本題以中科環評案之行政法院判決為藍本，討論環評結果之性質及對於環評結果提起行政訴訟之當事人適格問題。循著學說上對於行政訴訟之當事人適格認定為判斷，應無太大問題。
答題關鍵	首先須注意者係「審查結論」之性質是否為行政處分，應依行政程序法第 92 條及司法院釋字第 423 號解釋之意旨判斷之。其次，附近居民或環境保護團體是否得提起行政訴訟乃涉及當事人適格之問題。回答時必須先確定本件事實所涉之訴訟類型為主觀訴訟或客觀訴訟？人民是否具有主觀公權利？方得進一步判斷之。
高分閱讀	1.朱台大，行政法講義第 1 回，頁 114-116。 2.朱台大，行政法講義第 2 回，頁 6-7。 3.朱台大，行政法講義第 6 回，頁 74-75。 4.洪家殷，〈行政訴訟上利害關係人之判斷—最高行政法院 98 年判字第 318 號判決簡析〉，《台灣法學雜誌》，第 135 期，2009 年 9 月 1 日，頁 265-270。 5.李惠宗，〈訴訟上的利害關係人〉，《月旦法學教室》，第 82 期，2009 年 8 月 1 日，頁 22-23。 6.李建良，〈中科環評的蝴蝶效應〉，《台灣法學雜誌》，第 153 期，2010 年 6 月 1 日，頁 1-5。

【擬答】

(一)第一次環評「審查結論」之性質

1.行政處分之意義：

依行政程序法第 92 條規定，行政處分指：「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。」本件中主管機關於第一階段環評所為之「審查結論」是否屬之？本件中最大之問題在於，該「審查結論」是否直接對外發生法律效果（即是否對人民產生「規制效果」）？必須綜合其作成之程序及結果判斷之。

2.判斷之方式及內容：

(1)規制效果之意義

規制者，即指「以設定法律效果為目的，具有法律拘束力之意思表示」，其重點在於行政機關基於公權力而單方設定、變更、消滅人民之權利義務關係。判別之重要性在於，行政機關之行爲如欠缺規制效果且亦無法律效果者，即屬事實行爲中之觀念通知；倘若係欠缺規制效果但具有法律效果者，即屬行政機關立於與人民相對等之地位作成之公法上意思表示。



(2)判斷之角度

而又如何判斷行政機關之行為之性質？大法官於司法院釋字第 423 號解釋（下簡稱釋字第 423 號解釋）中指出，「**不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。**」故而，性質之判斷應採**客觀之角度**，自該處分之內容認定，實質審酌該處分之主旨與理由以判斷之。

(3)實質判斷之結果

本件中，就第一階段環評之「審查結果」結論觀之，如假設係主管機關認定不須進行第二階段環評之結論，應足認定係有規制效果之行政處分。惟本件中，主管機關之結論係認為開發「對環境有重大影響之虞」，實際上未對於該開發案之影響做評估，且僅以之作爲開啓第二階段環評之依據，表面上似係內部行為。然而，深入探究該「審查結果」之性質，可發現於環境影響評估法（下稱環評法）上，該「審查結果」不僅做爲初步判斷開發案對於環境影響之認定結果，更係開啓另一行政程序之依據。一經作成，主管機關即應繼續依環評法第 8 條進行第二階段環評，開發單位依該條並有配合之義務。由此觀之，該「審查結果」不僅係內部行為，而進一步對開發單位產生設定義務之效果，應具有規制性質。故而，應肯定該「審查結果」應屬行政處分之性質。

(二)居民及環境保護團體（下稱環保團體）得否提起訴訟

居民及環保團體得否對第二階段環評「有條件通過」之結論提起行政爭訟，分析如下：

1.訴訟類型：

本件中居民及環保團體之主張科學園區之設置結果將對居民健康、自然生態有重大影響，認為應排除之。而該「有條件通過」之結論，因作成後產生得以續行開發之效力，應屬行政處分。故如欲主張排除，應提起行政訴訟法（下稱行訴法）第 4 條第 1 項之撤銷訴訟。

2.本件當事人適格及訴訟權能之判斷：

(1)主觀訴訟中當事人適格及訴訟權能之要求

然而，行訴法第 4 條之撤銷訴訟爲**主觀訴訟**，必須以人民因行政處分違法而侵害其主觀公權利或法律上利益，方具有行政訴訟之當事人適格及訴訟權能。其目的在於，避免人民對於無關於己之事件任意提起訴訟，徒耗司法資源。

然而，例如本件之行政處分爲第三人效力處分，第三人欲提起救濟時，如何判斷是否具有原告當事人適格實屬困難。故學者提出以「訴訟權能」作爲於提起撤銷訴訟及課予義務訴訟中，輔助判斷原告是否具備當事人適格之方式：當事人必須**主張其權利或利益因違法行政處分而受有損害**，所提起之訴訟方爲合法，行政法院始得進一步爲實體審查。而又顧及對於人民訴訟權之保障及人民與行政機關間地位之不對等，如原告主張其權利受侵害客觀上有可能時，行政法院即應認定其具備之（即採取「可能說」）。而其判斷方式有二：**A.處分相對人**；**B.主觀公權利受侵害之利害關係人**。本件中居民及環保團體既非行政處分之相對人，則需進一步判斷其是否爲利害關係人而得提起撤銷訴訟。

(2)利害關係人之判斷

改制前行政法院 75 年判字第 362 號判例指出，行政救濟之利害關係人「乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內」。此法律上利害關係之判斷，實務及學說上多認須依釋字第 469 號解釋引述之「**保護規範理論**」判斷有主觀公權利或法律上利益受侵害者方屬之。引述保護規範理論之目的在於，因並非所有法律均明白賦予人民向法院請求救濟之權利，故依釋字第 469 號解釋之見解，如**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，認為法律除有保障公益之目的外，尚有保障特定人之意旨時**，應足認人民具有主觀公權利而得請求法律救濟。

本件中，附近居民既居住於科學園區附近，則該科學園區之開發對其即有重大影響；環評法之立法目的，除保障公益外，自有保障開發基地附近居民之生存權、自由權、財產權及健康之意旨存在。故依保護規範理論，該「有條件通過」之環評結論，自可能侵害居民之主觀公權利（最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決參照）。因此，足認定該居民屬該行政處分之利害關係人，本件中具有訴訟權能而得提起撤銷訴訟主張撤銷環評之結果。

相對而言，環保團體依前述判斷標準，應無主觀公權利之侵害；而關於環評結果之撤銷，環評法又無對此特設公民訴訟之規定（環評法第 23 條第 8 項乃針對主管機關怠於執行職務行為而處理者），亦不得提起公益訴訟。故環保團體於本件中欠缺訴訟權能，不得提起撤銷訴訟。



三、某整型醫師甲於隆乳材料之「果凍矽膠」開放使用前二個月即為病患使用，經台北市政府衛生局以違反醫師法第 28 條之 4 第 2 款規定：「醫師有下列情事之一者，處新台幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，得併處限制執業範圍、停業處分一個月以上一年以下……二、使用中央主管機關規定禁止使用之藥物。」依「台北市政府衛生局處理違反各項醫療衛生法規案件統一裁罰基準」第 2 項規定，違反使用禁止使用藥物，第 1 次處罰鍰 10 萬元，停業 1 個月，第 2 次處罰鍰 20 萬元，停業 3 個月，裁處甲「罰鍰 10 萬元，並命停業 3 個月。」甲就關於停業 3 個月部分之處分不服，試問甲得如何提起救濟？理由為何？（25 分）

命題意旨	本題在測驗答題者對行政處分不服之救濟途徑，及行政法上原理原則之應用。
答題關鍵	答題者應循序分析醫師甲得以擇定之救濟途徑，及台北市政府衛生局所為停業處分之實質合法性
高分閱讀	溫台大，《行政法講義 I》，頁 73-82。

【擬答】

(一)甲應對停業處分提起撤銷訴願、撤銷訴訟

- 1.按訴願法第 1 條第 1 項規定：「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。」；行政訴訟法第 4 條第 1 項規定：「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。」。
- 2.本案中，台北市政府衛生局對甲所為之「命停業 3 個月」處分，係屬行政罰法第 2 條之「其他種類行政罰」，核其性質，為行政程序法第 92 條第 1 項之行政處分。某甲若對之有所不服，應循序提起撤銷訴願、撤銷訴訟，請求撤銷該停業處分，以回復其得以營業之狀態。

(二)甲請求撤銷該停業處分之理由

- 1.該停業處分有違比例原則：
按行政程序法第 7 條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」；次按醫師法第 28 條之 4 規定：「醫師有下列情事之一者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，『得併處』限制執業範圍、停業處分一個月以上一年以下或廢止其執業執照；情節重大者，並『得』廢止其醫師證書」。
故依比例原則中之「必要性原則」，違反醫師法第 28 條之 4 第 2 款之處罰，於課處罰鍰外，如欲併處其他處罰，應依其情節輕重按「限制執業範圍」、「停業處分一個月至一年」，方為對人民權利最小之侵害。但臺北高等行政法院 99 年度訴字第 00092 號判決認為，本條於立法技術上以「得併處」、「並得」等用語，許可主管機關於法律構成要件實現時，決定是否採取措施（即決定裁量），並許可其於決定採取措施時，在多數措施中為選擇（即選擇裁量），亦即授權主管機關同時為決定裁量及選擇裁量即明。又審諸上開有關裁量授權規定，於選擇裁量部分並無先後排序或階段之限制，從而，本件原處分衡量醫師甲違章行為具體情節後，除對其科處罰鍰外，併處停業處分，並無違法。
- 2.該停業處分有違平等原則：
按行政程序法第 6 條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」故依事件之性質，如無作成不同處理之明顯根據，即不得為差別待遇。據此，台北市政府為處理違反各項醫療衛生法規案件裁罰之公平性，減少爭議及提升行政效率與公信力，訂定「臺北市衛生局處理違反各項醫療衛生法規案件統一裁罰基準」，並於該第 2 點規定：醫師違反事實第 28 條之 4 者，第一次處罰鍰十萬元，停業一個月。則台北市政府基於平等原則，對於事物本質上相同的事件如無作成不同處理之明顯根據，即應作相同的處理，亦即於行使裁量時，不得違反其合法行政先例（即所謂之行政自我拘束原則）。
本案中，若醫師甲得主張並舉證台北市政府衛生局對同樣違規使用果凍矽膠之其他個案，至多僅處分停止營業一個月，對醫師甲則命令停止營業三個月，則顯為差別待遇，違反平等原則，該停業處分即有得撤銷之違法瑕疵。
- 3.該停業處分有違裁量原則：
按行政程序法第 10 條：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」



故行政機關為行使法律所授與裁量權，並非不受任何拘束，其裁量權之行使，除應遵守一般法律原則（如誠實信用原則、平等原則、比例原則）外，亦應符合法規授權之目的，並不得逾越法定之裁量範圍。亦即在遵循法律授權目的及範圍之內，充分審酌應考量之因素，以實踐具體個案正義，並顧及法律適用的一致性，符合平等對待原則，以實踐具體個案之正義。

承上，若醫師甲得主張並舉證該停業處分有違比例原則及平等原則，則該處分亦將構成裁量濫用，而構成得撤銷之違法瑕疵。

- 四、甲因無故遭人毆打而致眼睛受傷嚴重減損視力，乃向乙犯罪被害人補償審議委員會請求發給補償金；惟乙認為甲至多為「嚴重減損」，尚難謂已達「毀敗」程度，且該加害行為亦經刑事確定判決認定為「普通傷害」，遂駁回該申請。甲對此決定不服，於提起覆議後仍遭駁回，乃提起行政訴訟。於行政訴訟繫屬中，適值刑法修正，將重傷害之認定標準放寬為「毀敗或嚴重減損視能」。試問：對本案之法律變更，行政法院應如何適用法律並作成如何判決？（25 分）

條文附錄

犯罪被害人保護法

第 3 條 第 3 款

犯罪被害補償金：指國家依本法補償因犯罪行為被害而死亡者之遺屬、受重傷者及性侵害犯罪行為被害人所受財產及精神上損失之金錢。

第 17 條 審議委員會對於補償申請之決定，應參酌司法機關調查所得資料，自收受申請書之日起三個月內，以書面為之。

第 18 條 申請人不服審議委員會之決定者，得於收受決定書後三十日內，以書面敘明理由向覆審委員會申請覆議。

審議委員會未於前條所定期間內為決定者，申請人得於期間屆滿後三十日內，以書面向覆審委員會申請逕為決定。

前條規定，於覆審委員會為覆議決定及逕為決定時準用之。

第 19 條 申請人不服覆審委員會之覆議決定或逕為決定，或覆審委員會未於第十七條所定期間內為決定者，得於收受決定書或期間屆滿後三十日內，逕行提起行政訴訟。

命題意旨	本題爭點並非經常成為考題，但在實務上有其重要性，只要把握不同訴訟種類之裁判基準時點，即可掌握。
答題關鍵	本題涉及當事人向行政機關申請作成行政處分但遭拒絕者，提起行政訴訟中法律有所變更之處理。原先當事人申請時，法律所規定之構成要件對於當事人並不利，然而行政訴訟繫屬中卻改為有利於當事人之定義；此法律之修改，將影響當事人所提起行政訴訟之勝訴或敗訴。此時即須從實務及學說見解下手，分析應採何時點作為法律狀態之裁判基準時。
高分閱讀	1.朱台大，行政法講義第 2 回，頁 36。 2.陳清秀，〈行政訴訟上事實及法律狀態之裁判基準時〉，《台灣法學雜誌》，第 125 期，2009 年 4 月 1 日，頁 38-63。 3.林三欽，〈論行政訴訟之判斷基準時—兼評最高行政法院 94 年度判字第 588 號判決〉，收錄於：湯德宗、劉淑範主編，《2005 行政管制與行政爭訟》，2006 年 12 月，頁 41-73。

【擬答】

本件中行政法院對於法律之修正變更應如何適用法律而判決，乃面對「裁判基準時」之認定問題。而應如何處理，分述如下：

(一)裁判基準時之問題

訴訟中，如行政法院面對當初人民遭行政機關駁回時之法律與審判中之法律不同時，行政法院究應依據當初駁回時之法律而為原告敗訴之判決，或依據審判中之法律而為原告勝訴之判決？隨著行政法院對於法律或事實認定時點之不同，將會對於人民之請求權有重大之影響。故而，關於法律認定之裁判基準時必須斟酌以下之原則判斷之：

1.權力分立原則：

行政訴訟涉及行政權與司法權間之權力分立，如允許行政法院以審判中之時點為認定，則將擴張司法權之



權限。

2. 訴訟經濟之考量：

尤其在課予義務訴訟與一般給付訴訟中，如不採取審判中之時點為認定，將使人民必須再度提起訴訟尋求救濟，不利於訴訟經濟。

3. 個別事件性質之認定：

如個別事件中，行政機關享有裁量空間或判斷餘地時，應多加尊重行政機關之權限，故應採行政處分作成之時點為裁判基準時。

4. 預測可能性原則：

基於法治國家對於法律明確之要求，法院之裁判必須有預測可能性。行政法院應有其原則，以利當事人判斷是否、如何提起行政訴訟。

(二) 本件裁判基準時之判斷

1. 本件之訴訟類型：

本件甲向乙申請發給補償金，然乙認為甲並不合於刑法中重傷害之情形拒絕發給之。該拒絕發給之決定，乃依據犯罪被害人保護法第 17 條為之，應屬行政處分之性質（行政程序法第 92 條參照）。故本件中甲不服該決定，循序提起覆議（實質上相當於訴願）而為獲救濟，向行政法院提起訴訟。其請求內容應係主張行政法院應判命乙應作成准許對甲發給補償金之行政處分，故甲應係提起行政訴訟法第 5 條第 2 項之拒為處分之課予義務訴訟。

2. 課予義務訴訟之裁判基準時判斷：

(1) 原則：「事實審言詞辯論終結時」

課予義務訴訟中，行政法院所需判斷之重點係「裁判時，當事人之請求權是否成立？主張是否有理由？」故而，行政法院理當以最新發生事實及法律之變動作為認定基礎，以求收訴訟經濟之效。故學者及實務見解（最高行政法院 94 年度判字第 588 號判決、最高行政法院 95 年度判字第 2203 號判決參照）均認為原則應以「**事實審言詞辯論終結時**」為裁判基準時；如未經言詞審理者，應以「**判決時**」作為裁判基準時。尤其在法律之變化有利於當事人時，更突顯訴訟經濟之要求。然相對者，如法律之變化不利於當事人時，則不應使行政機關當初違法拒絕當事人申請，或怠為作成行政處分所造成之不利益由人民承擔。故學者認，除新法明文表示溯及適用，否則應適用對當事人有利之舊法，使當事人之利益回復至未曾遭行政機關拒絕之狀態。故此時，行政法院應改採「原拒絕處分作成時」或「行政機關法定作為期間屆滿時」作為法律之裁判基準時。

(2) 例外：「行政處分作成時」或「行政機關法定作為期間屆滿時」

然倘若行政處分之作成，行政機關享有**裁量空間**或**判斷餘地**時，此時應尊重行政機關當初所為之決定，故應採「**行政處分作成時**」或「**行政機關法定作為期間屆滿時**」作為裁判基準時。除此之外，如涉及特定期間之給付事件（限時法）之情形，而新法之解釋上又未生影響前述給付事件之情形時，行政法院應僅得考量當事人於該期間內是否具有請求權。故此時亦非以事實審言詞辯論終結時或，判決時作為裁判基準時。

3. 本件小結：

本件中，行政法院究應如何裁判？首先，若甲因犯罪所受之傷害合於重傷害之要件時，乙即應作成准予補償之決定，故並不涉及乙之裁量權問題，應針對甲於行政訴訟審理中，是否具有請求權而判斷之。其次，新法之修正，乃將重傷害之認定標準自「視力毀敗」放寬至「毀敗或嚴重減損視能」，對於甲乃有利之修正。故此時應顧及訴訟經濟以及對於甲請求權之保障，應採「**事實審言詞辯論終結時**」作為裁判基準時，而判斷甲之請求是否成立。

