

行政法律關係



詹鎮榮 Chan, Chen-Jung

國立政治大學法律學系教授

<https://drcjchan.com>

目次

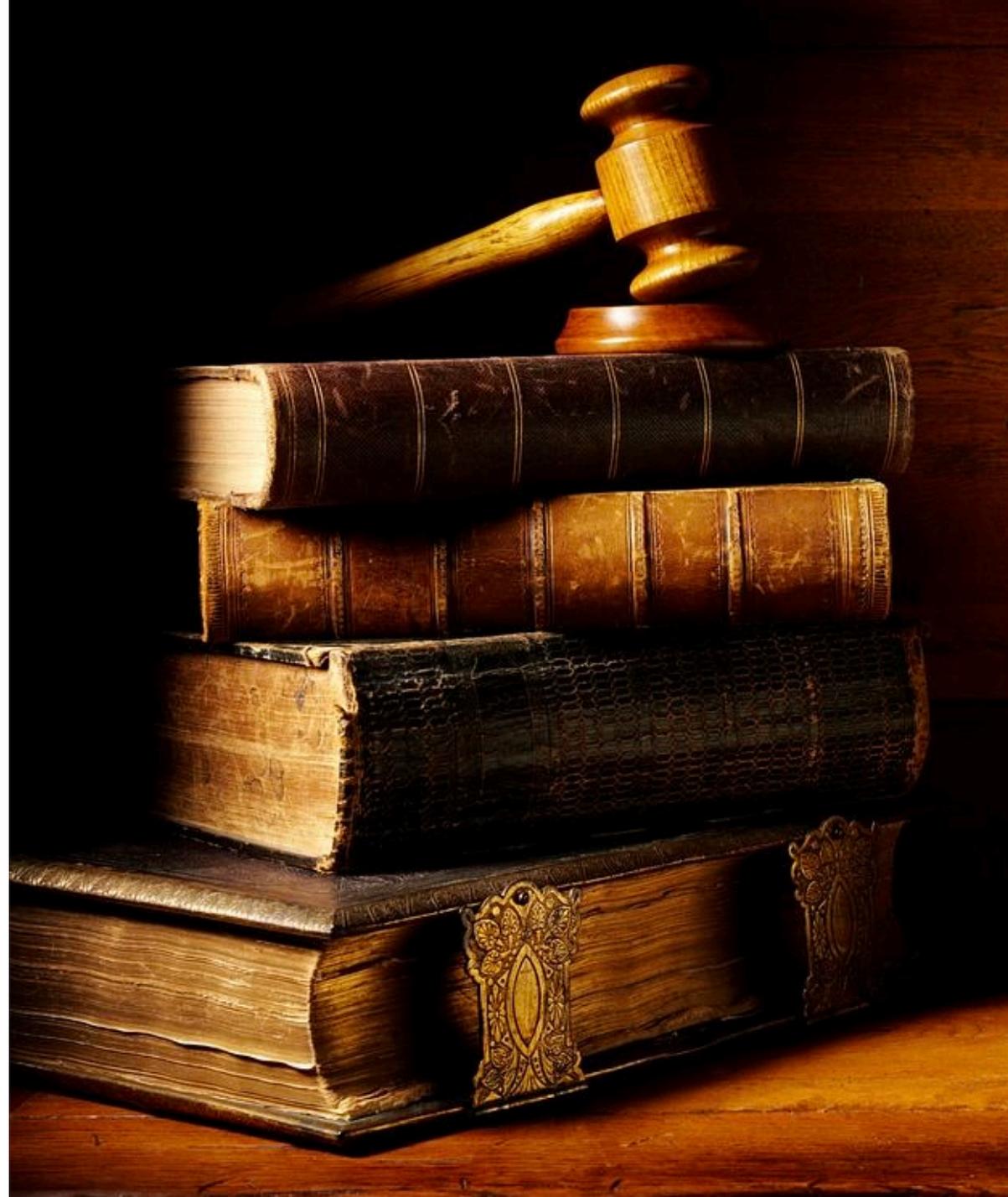
壹. 行政法律關係之概念與種類

貳. 行政法律關係之變遷

參. 主觀公權利之判斷

肆. 行政法律關係之繼受

伍. 行政法律關係之消滅

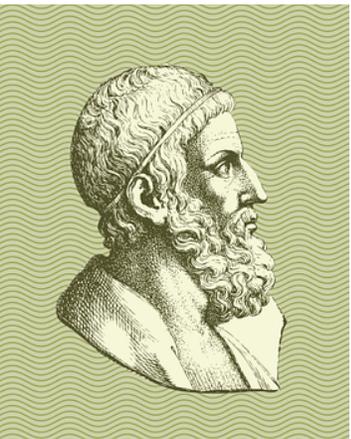




概念與種類



1. 就德國所發展的現代行政法學而言，在方法論上向來有「**行政行為論**」與「**行政法律關係論**」兩大支撐軸線。傳統上，行政行為論始終占有優勢之地位，為學說與實務所普遍採行。我國大幅繼受德國行政法學理，亦從之。
2. 在行政行為論，思考理路之出發點，起始於對行政機關所為行政行為進行定性。並在此基礎上，進一步決定應適用之法規為何，應如何分析行政程序當事人間之程序法上與實體法上權利義務關係；若有權利救濟之必要者，亦以此為基礎，決定審判權歸屬及應提起訴訟之種類。換言之，行政行為之定性，決定後續應適用之法規、程序、訴訟及執行種類與途徑，堪稱行政法學領域之「**阿基米德支點**」。
3. 然而，有鑑於社會生活事實日益複雜，行政專法所規範之對象、客體及管制手段乃對應地日趨多元。是以，行政行為之定性面臨到困境。尤其，在行政機關使用非傳統之行為形式，或是整合多種行政手段之情形下，傳統之行政行為論難以清晰解決爭議。職是之故，行政法律關係論遂成為另一可資思考之分析方法。從當事人間是否以及發生何等權利義務關係角度出發，以釐清爭點，並尋覓行政法上之解決方案。行政法律關係論作為**補充性之行政法方法論**，功能日益開展。



思考案例：北高行109訴774判決

地方議會決議禁止特定議員出席會議，**涉及議員得否行使議員之職權，職權受有干預，當可認係廣義概念的權利受有侵害**，受禁止出席之議員就該等決議如有不服，應承認其具權利保護必要，**得依行政訴訟法提起行政訴訟**。

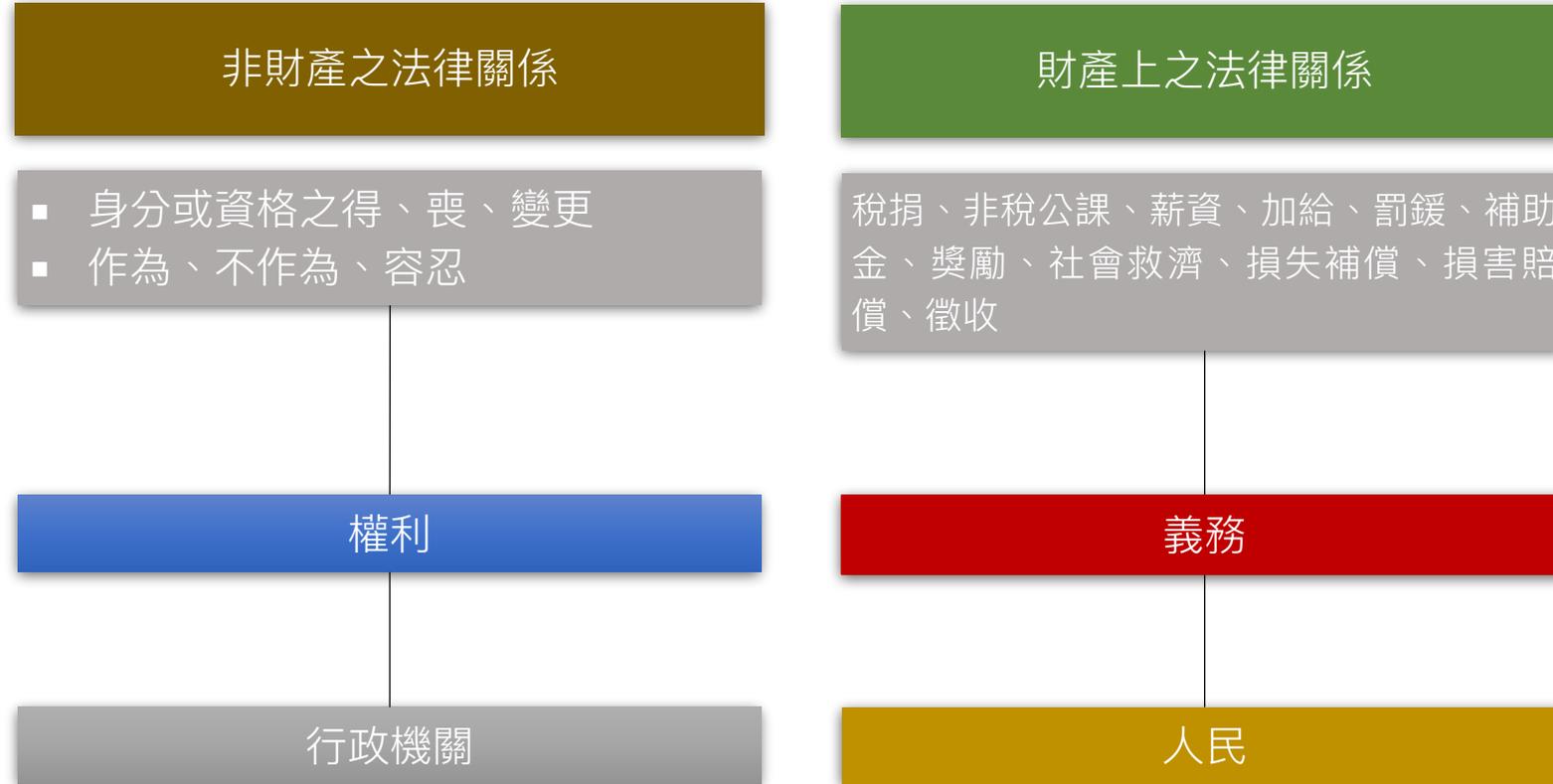
行政法律關係論之思路

行政行為論之思路

地方議會對議員就紀律事項所作成之停權懲戒決定，並非上對下權利之剝奪，而是自治團體內部機關對於機關內部單元權限行使之限制，屬於創設法律狀態之決議，使議員於停權期間無法藉由參與會議以合議行使地方議會之自治立法權，以及行使對地方首長及相對主管質詢之職權，**難認係機關對外發生法律上規制效力之單方行為，自無從直接援用以行政處分為程序標的之訴訟類型暨其程序要件**。不過，地方議會就議員所作停權屬創設法律狀態之決議，**也是法律行為**，被上訴人以之為程序標的，提起一般確認違法之訴，求為確認系爭停權決議違法而無效，以排除該決議效力，應認訴訟種類適格。

行政法律關係之種類

公法上之權利義務關係



最高行107判410判決

刑事訴訟法第140條第1項、第2項規定：「扣押物因防其喪失或毀損，應為適當之處置。不便搬運或保管之扣押物，得命人看守，或命所有人或其他適當之人保管。」準此，檢察機關及法院得自行保管扣押物，自不待言，對於不便搬運或保管之扣押物，依其職權得選擇適當之處置方式，包括命人看守，或命所有人保管，或命非所有人之其他適當之人保管，係課予該受責付人保管扣押物之作為義務，且未限於與涉嫌犯罪相關之人，

性質上係屬檢察機關或法院就公法上具體事件所為之決定而對外直接發生法律效果之單方司法行政行為，而屬司法行政處分。此所形成之公法關係，係將扣押物交由受責付人保管，受責付人應依指示，或依受責付當時扣押物之狀態，在自己占有（包括間接占有）之狀態下加以保護，而維持扣押物之原狀，以防止其滅失或毀損，依其內容，應成立公法上之寄託關係。

最高行107判300判決

行政執行法第11條第1項：「義務人依法令或本於法令之行政處分或法院之裁定，負有公法上金錢給付義務，有下列情形之一，逾期不履行，經主管機關移送者，由行政執行處就義務人之財產執行之：……」，既是規定「本於法令之行政處分」，即應認行政處分命義務人為金錢給付，應有法令之依據。此處所謂「本於法令」，包括依法令相關規定可得出賦與行政機關作成行政處分權限意旨之情形。惟山坡地保育利用條例並未賦與主管機關得以行政處分命人民給付該條例第15條第1項費用之依據，該

條例第15條第1項規定係基於公法上無因管理所發生之請求權，僅明定主管機關因急迫危險而管理山坡地，並進行緊急處理時，主管機關得請求該土地之經營人、使用人或所有人償還其因此支出之費用，尚不得解為主管機關有單方以行政處分裁量命土地之經營人、使用人或所有人返還費用之核定權。本件上訴人既未有得單方以行政處分裁量命被上訴人返還費用之核定權，自須另行提起給付訴訟，以取得執行名義。

最高行109判228判決

抵銷具有簡化債務清償與債權滿足之功能，無論公私法領域均需要此項功能。是以**抵銷制度，不僅在民事法律關係上採行，也應適用於公法法律關係上**。民法關於抵銷之規定，可類推適用於公法上之抵銷。就抵銷之要件，民法第334條第1項規定：「二人互負債務，而其給付種類相同，並

均屆清償期者，各得以其債務，與他方之債務，互為抵銷。但依債之性質不能抵銷或依當事人之特約不得抵銷者，不在此限。」不論為人民或行政機關所為抵銷，亦不問係公法上債權相互間、或公法債權與私法債權相互間為抵銷，原則上固均有其適用。

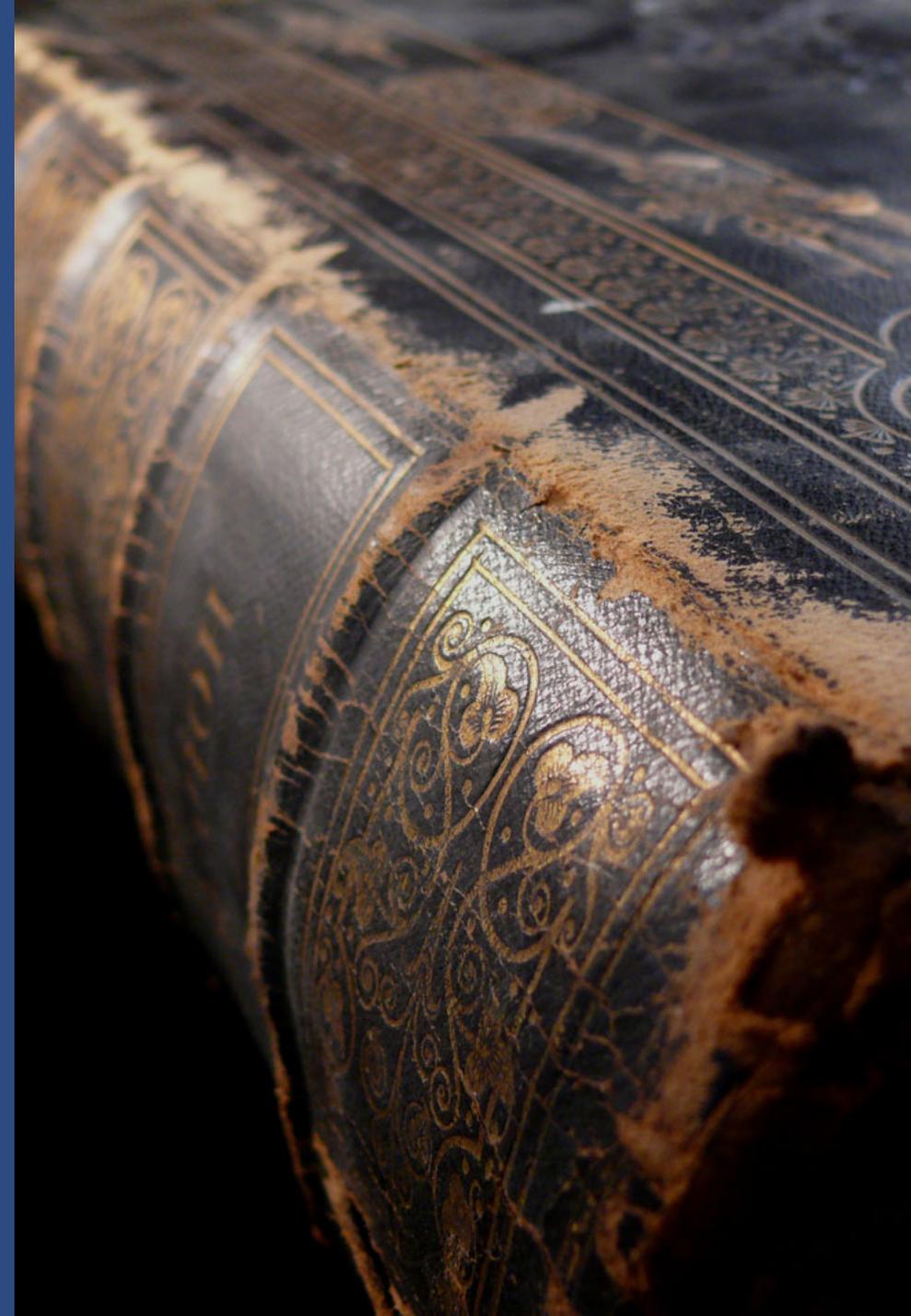
最高行107判390判決

按公法上不當得利可分為一般公法上不當得利及特殊公法上不當得利。特殊公法上不當得利之返還請求權，如98年1月21日修正公布之稅捐稽徵法第28條與第38條第2項及行政程序法第127條等，法律已明定應計付利息或準用民法相關規定；惟一般公法上不當得利，則無此規定，蓋因公法上已有「信賴保護原則」「誠實信用原則」「衡平原則」等足資適用，且國家公法上之收入，原則上係用於公益，而非獲利，與私法上收益性質不同，故一般公法上不當得利事件，國家並未受有何利息利益，故

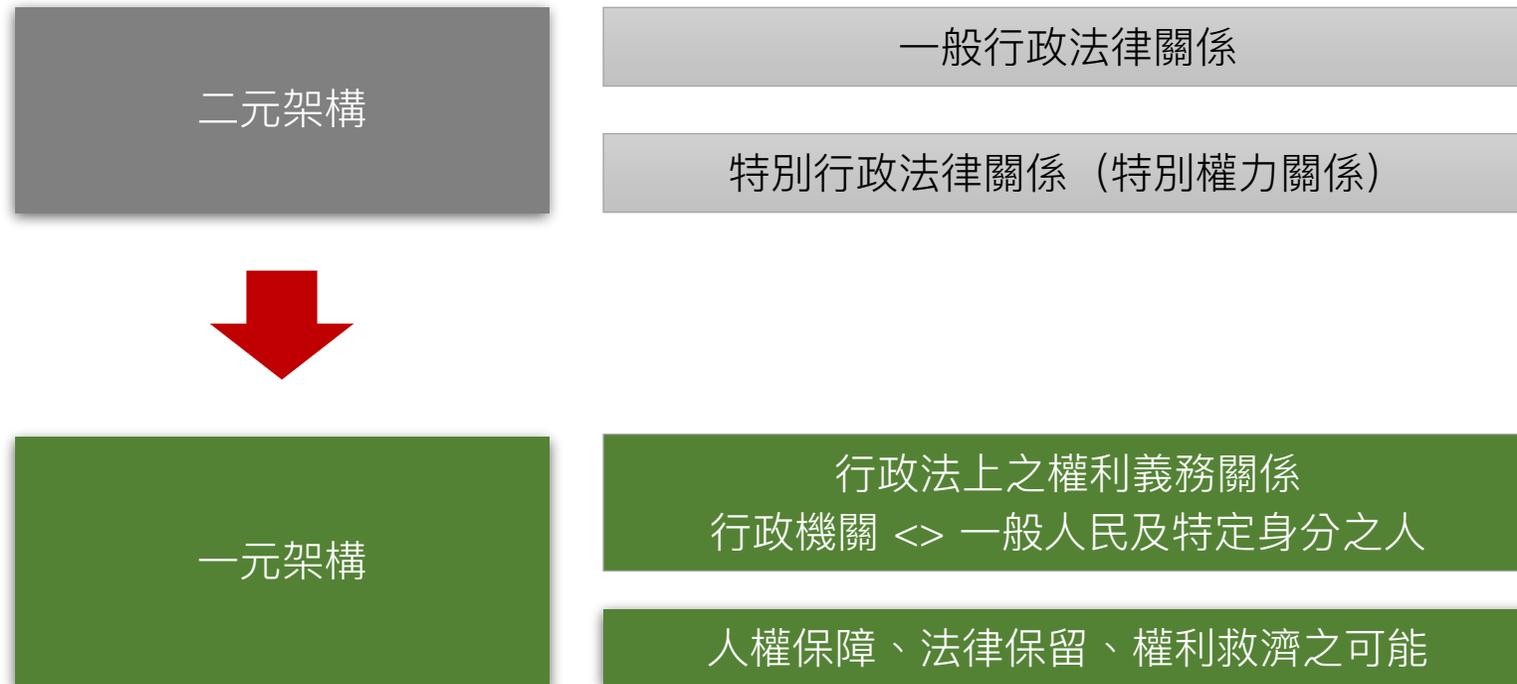
無類推適用民法第181條及第182條第2項有關本於該利益更有所取得者並應返還及返還不當得利時應附加利息等規定之必要與實益。亦即公法上之返還義務，如法律或其明確授權訂定之命令未有加計利息之規定或準用相關加計利息規定之明文，並不當然加計利息，此觀稅捐稽徵法第49條「滯納金、利息、滯報金、怠報金、短估金及罰鍰等，除本法另有規定者外，準用本法有關稅捐之規定。但第6條關於稅捐優先及第38條關於加利息之規定，對於罰鍰不在準用之列。」之規定自明。

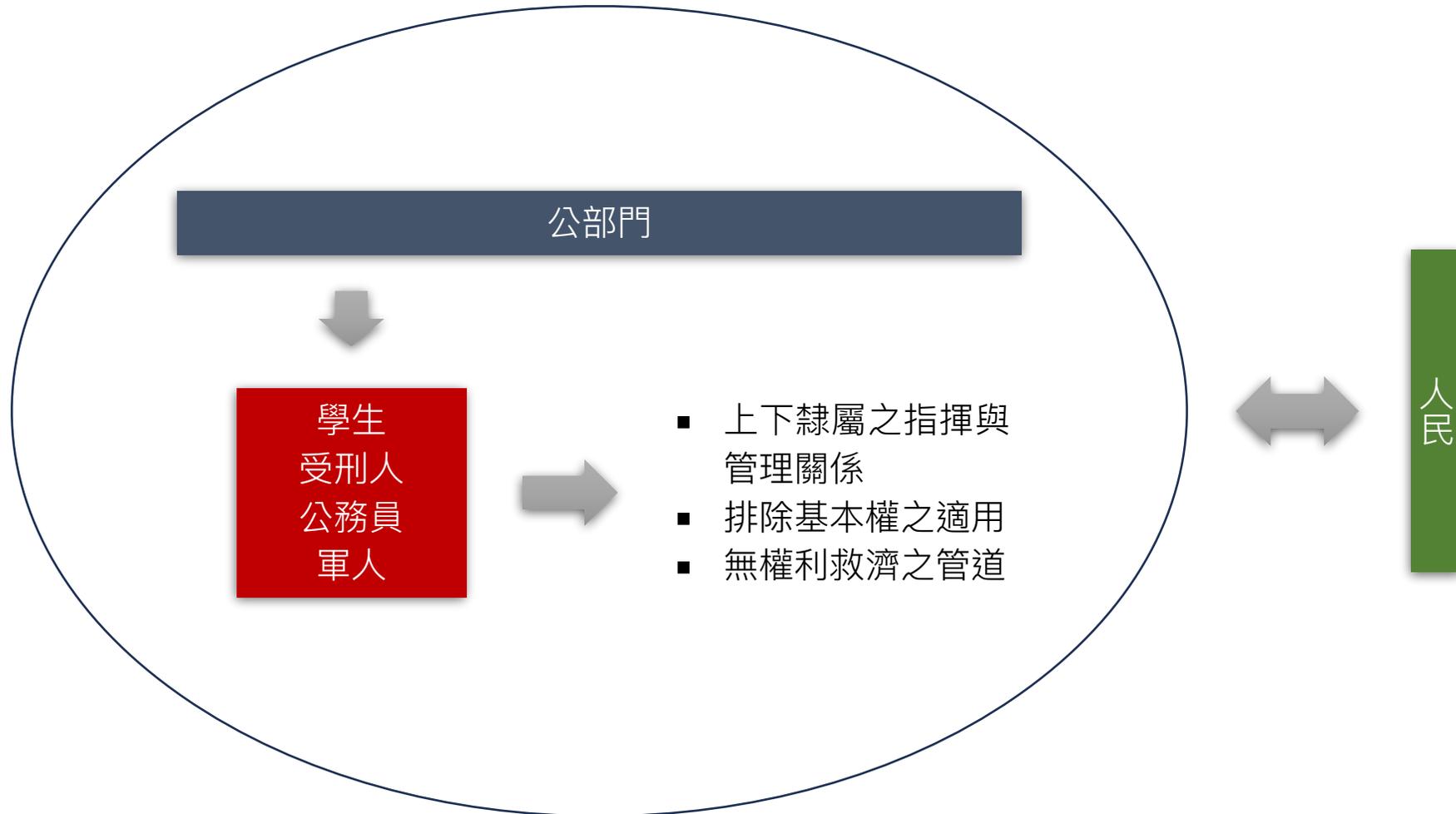


行政法律關係變遷



特別權力關係理論之瓦解





司法院釋756解釋

法律使受刑人入監服刑，目的在使其改悔向上，適於社會生活（監獄行刑法第1條參照），並非在剝奪其一切自由權利。受刑人在監禁期間，除因人身自由遭受限制，附帶造成其他自由權利（例如居住與遷徙自由）亦受限制外，其與一般人民所得享有之憲法上權利，原則上並無不同。受刑人秘密通訊自由及表現自由等基本權利，仍應受憲法之保障。除為達成監獄行刑目的之必要措施（含為維護監獄秩序及安全、對受刑人施以相當之矯正處遇、避免受刑人涉其他違法行為等之措施）外，不得限制之。受死刑判決確定者於監禁期間亦同。

司法院釋字784解釋

1. 本於憲法第16條保障人民訴訟權之意旨，各級學校學生認其權利因學校之教育或管理等公權力措施而遭受侵害時，即使非屬退學或類此之處分，亦得按相關措施之性質，依法提起相應之行政爭訟程序以為救濟，無特別限制之必要。於此範圍內，本院釋字第382號解釋應予變更。
2. 學校基於教育目的或維持學校秩序，對學生所為之教育或管理等公權力措施（例如學習評量、其他管理、獎懲措施等），是否侵害學生之權利，則仍須根據行政訴訟法或其他相關法律之規定，依個案具體判斷，尤應整體考量學校所採取措施之目的、性質及干預之程度，如屬顯然輕微之干預，即難謂構成權利之侵害。又即使構成權利之侵害，學生得據以提起行政爭訟請求救濟，教師及學校之教育或管理措施，仍有其專業判斷餘地，法院及其他行政爭訟機關應予以較高之尊重，自不待言。

司法院釋字785解釋

本於憲法第16條有權利即有救濟之意旨，人民因其公務人員身分，與其服務機關或人事主管機關發生公法上爭議，認其權利遭受違法侵害，或有主張權利之必要，**自得按相關措施與爭議之性質，依法提起相應之行政訴訟，並不因其公務人員身分而異其公法上爭議之訴訟救濟途徑之障**。中華民國92年5月28日修正公布之公務人員保障法第77條第1項、第78條及第84條規定，並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟，與憲法第16條保障人民訴訟權之意旨均尚無違背。

保障法第77條第1項規定：「公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。」

至是否違法侵害公務人員之權利，則仍須根據行政訴訟法或其他相關法律之規定，依個案具體判斷，尤應整體考量行政機關所採取措施之目的、性質以及干預之程度，如屬顯然輕微之干預，即難謂構成權利之侵害。

1. 公務員不服申訴、再申訴決定，續提行政訴訟。訴訟種類為何？
2. 又若系爭標的屬於對公務員權益顯然輕微之干預者，法院應為如何之裁判？無權利保護之必要？訴訟無理由？

最高行政法院111年度上字第258號判決

各級學校學生認其權利因學校之教育或管理等公權力措施而遭受侵害時，即得依法提起相應類型之行政訴訟，已全面解除各級學校學生之訴訟權限制，並皆以權利（包括憲法及法律上權利）遭受侵害作為提起行政訴訟之要件，不限於憲法上權利遭受侵害始有訴訟權保障，已擴及將法律上權利受侵害亦納入訴訟權之保障範圍。倘學生於具備起訴合法要件後，學校對學生之公權力措施，非屬顯然輕微之干預，而侵害學生之法律上

權利時，均容許學生提起相應之行政爭訟以為救濟，不能僅因其學生身分而謂起訴不合法。倘學生於具備起訴合法要件後，就公權力措施是否屬顯然輕微之干預，則應依個案具體判斷，尤應整體考量學校所採取措施之目的、性質及干預之程度，如屬顯然輕微之干預，即難謂構成權利之侵害。又若依個案具體判斷既無侵害其權利或法律上利益之可能，即欠缺訴訟權能，而為原告不適格，應以判決駁回其訴。

顯然輕微之干預 = 不構成權利之侵害

是否屬顯然輕微之干預，則應依個案具體判斷，尤應整體考量學校所採取措施之目的、性質及干預之程度。



非形式上即可觀察得出結論，毋寧應從個案所生之實體法律關係加以判斷

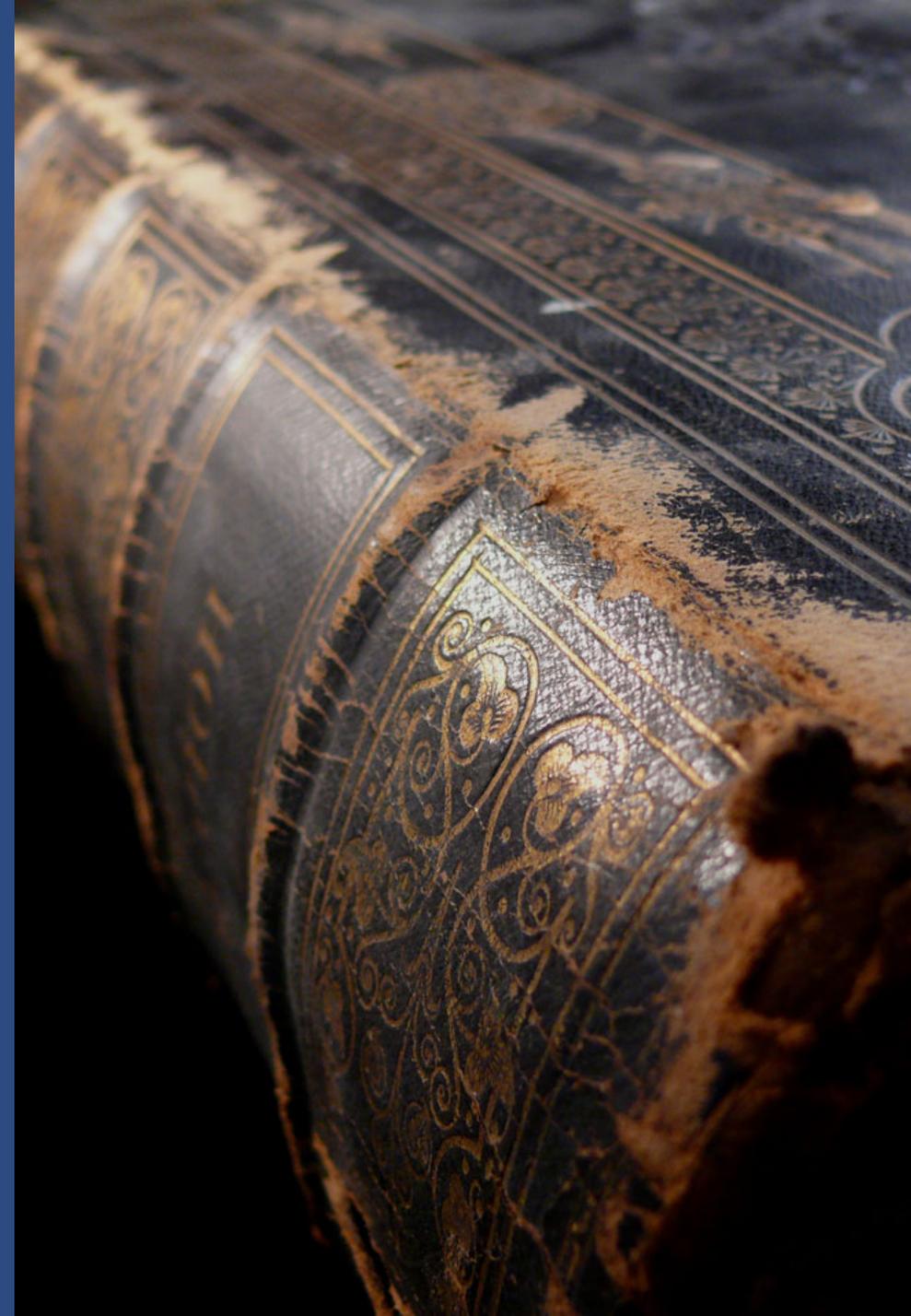
此法律效果之賦予，實非在於否定原告為系爭權利（例如學習自由、言論自由等）之歸屬者，而是因權利受干預顯然輕微，無須發動司法資源予以救濟，故擬制為「不構成侵害」。根據主觀訴訟之制度旨趣，權利既然未受到侵害，即無利用法院，尋求權利保護之必要。



以無權利保護必要為由，判決駁回



主觀公權利



行政機關義務與人民權利之關聯性

1. 法令之規定
2. 行政機關之單方要求
3. 行政機關與人民之協議

人民義務之發生

行政機關依法負有義務

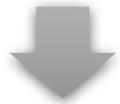
若行政機關不履行義務

人民是否「依該課予行政機關義務之法律」，當然取得請求行政機關履行義務之行政法上權利？

行政法上義務權利之規範結構



→ 人民享有向行政機關對其實現特定公法上權利或利益內容之法律上之力。行政機關若不履行，人民得以透過行政爭訟途徑，以實現其權利。



有權利（受侵害），即有救濟



主觀訴訟

人民主觀公法上請求權之制度功能

行政實體法

人民在行政實體法上享有請求行政機關為特定作為之請求權

人民是否為行政處分之法律上利害關係人

行政爭訟法

提起行政爭訟（訴願、行政訴訟）之原告適格

國家賠償法

國家怠為行使公權力之損害賠償請求

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，得向行政法院提起撤銷訴訟。（第3項）訴願人以外之**利害關係人**，認為第一項訴願決定，**損害其權利或法律上之利益**者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」

第5條：「人民因中央或地方機關**對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為**，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」

最高行101裁1751號裁定

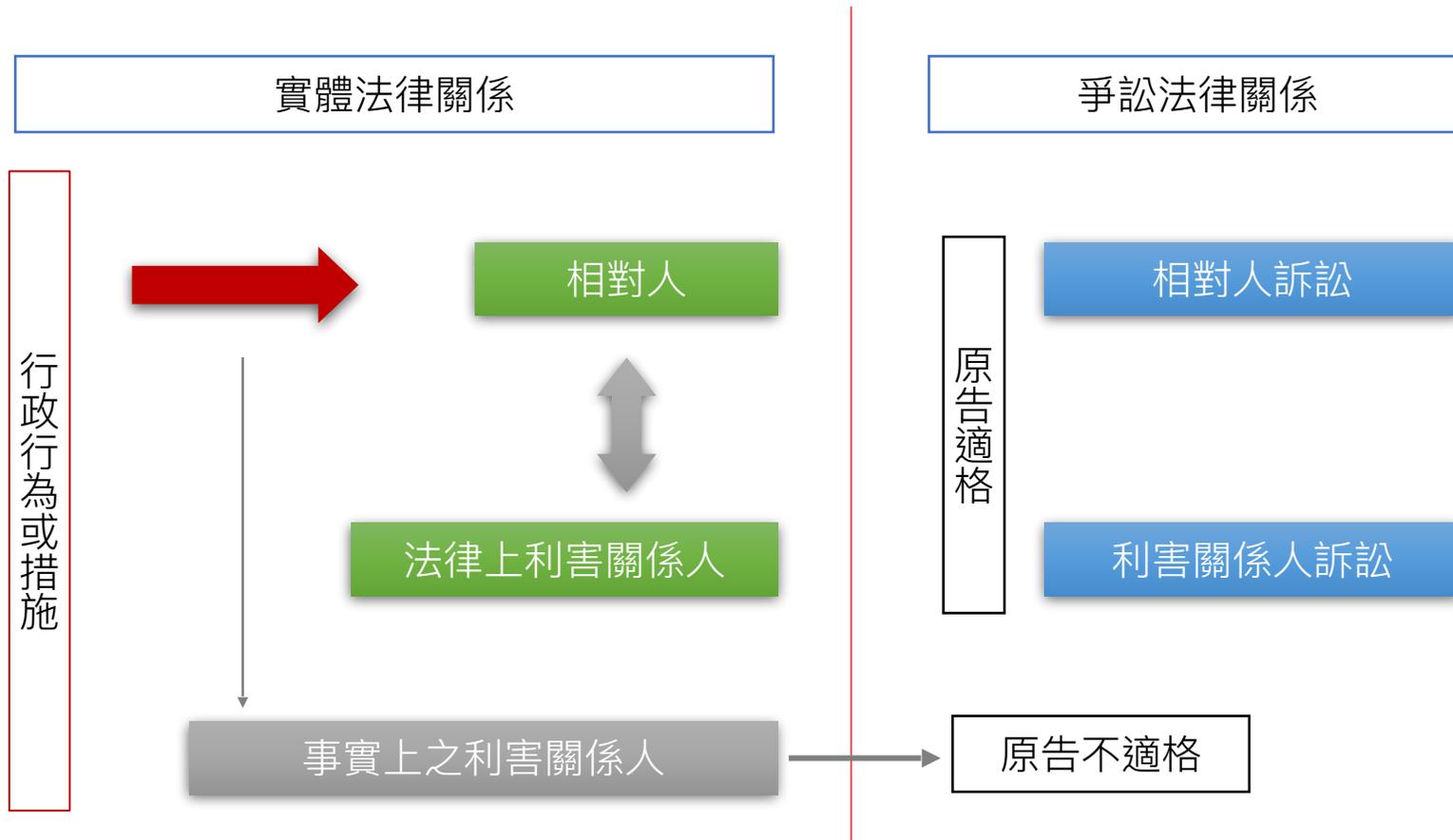
所謂「依法申請之案件」係指人民依據法令之規定，有向機關請求就某一特定具體之事件，為一定處分之權利者而言；所謂「應作為而不作為」則指行政機關對於人民之申請負有法定作為義務，卻違反此一作為義務而言。故法令如僅係規定行政機關之職權行使，因其並非賦予人民有請求行政機關為行政處分之公法上權利，人民之請求行政機關作成行政處分，性質上僅在促使行政機關發動職權，並非屬於「依法申請之案件」，行政機關所為答覆對於該人民之權利或法律上利益不

生任何准駁之效力，自非屬行政處分。且因行政機關對於非依法申請之案件，並不負有作為義務，縱令其未依其請求而發動職權，該人民亦不得主張其有權利或法律上利益受損害，訴請行政機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分。準此，提起撤銷訴訟須有行政處分之存在為前提，而提起課予義務訴訟則以依法申請行政機關作成行政處分或為特定內容之行政處分為要件，否則其起訴即屬不合法。

最高行109判654判決

按課予義務訴訟，係人民本於實體法上之公法請求權，請求行政機關作成行政處分，為行政機關否准，或於法令所定期間內應作為而不作為，所為之救濟。又人民依法令向行政機關請求作成行政處分，其請求權之存在與否，應取決於其所據以申請之實體法規定；在人民提起課予義務訴訟請求救濟之過程中，因法律狀態嗣後變更，足以影響訴訟之結果，基於法治國家依法行政原則之要求，除實體法上有特別規定外，行政法院就課予義務訴訟為審理時，對於被上訴人公法上請求權是否存在行政機關有無行為義務之判斷，原則上應以裁判時之法律狀態為準。

權利受損害之人民



社會救助法第15條第1項：「直轄市、縣（市）主管機關應依需求提供或轉介低收入戶及中低收入戶中有工作能力者相關就業服務、職業訓練或以工代賑。」



法條未明定人民享有請求權

Q

低收入戶或中低收入戶有工作能力之人向主管機關提出需求，但若主管機關不提供或轉介就業服務、職業訓練或以工代賑者，人民是否享有要求其履行相關作為義務之公法上請求權？

公路法第58條第3項

公路修建有下列情形之一者，應於一定範圍內，設置無障礙人行道、行人徒步區或交通寧靜區，設有騎樓者亦同：

- 一、經市區道路使用同一路線時，其共同使用部分。
- 二、經醫療院所、學校、機關、鐵路場站、捷運場站或航空站。
- 三、其他適當地點、人口密集處，以及主管機關指定處所之路段。



法條未明定人民享有請求權

Q

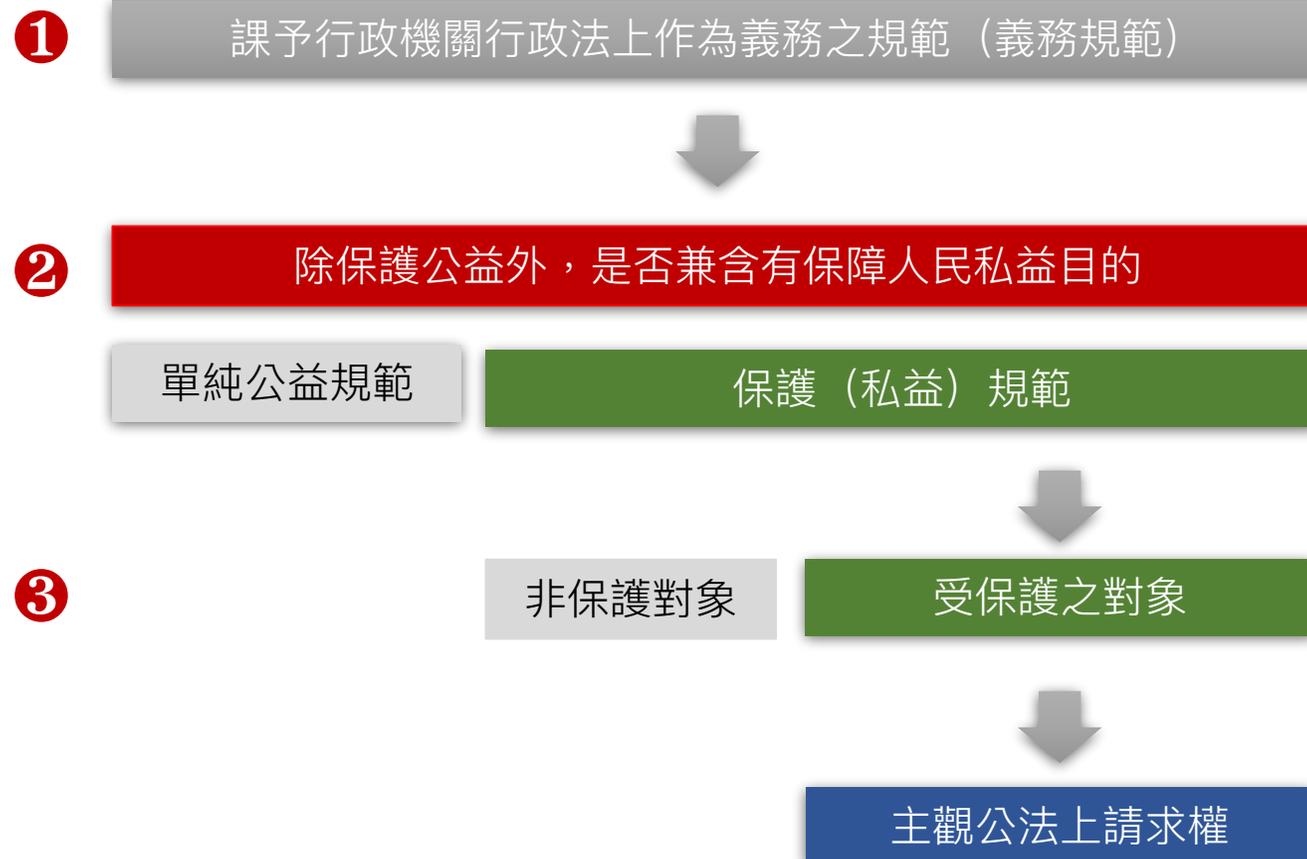
人民有無於上述規定構成要件該當之情形下，請求公路修建機關應設置行人徒步區之主觀公法上請求權？

司法院釋字469解釋理由書

法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保障人民生命、身體及財產等法益，且對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人負有作為義務已無不作為之裁量空間，猶因故意或過失怠於執行職務或拒不為職務上應為之行為，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人自得向國家請求損害賠償。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。

保護規範之判斷



最高行107判516判決

非處分相對人起訴主張其所受侵害者，若可藉由保護規範理論判斷為其法律上利益受損害，可認為具有訴訟權能，而得透過行政訴訟請求救濟。土地所有權人之土地被認定為既成道路且經他人申請指定建築線據以向建築管理機關申請核發建造執照，土地所有權人對於渠土地被認定為既成道路及被指定為建築線之處分，如認受有損害，固得循序提起行政訴訟；惟如以渠所有之土地被認定為既成道路且經指定為建築線，權益受有損害為由，對於建築管

理機關核發之建造執照提起行政訴訟，因建築法規關於建造執照核發規範之保護範圍，並不及於他人之土地被認定為既成道路，且經申請指定建築線。因此，土地所有權人如以此等理由，認渠權益受有損害，對他人申請建築管理機關核發建造執照之處分提起行政訴訟，尚難認有權利保護之必要，而非建造執照處分之法律上利害關係人。

北高行107年度訴字第903號判決

1. 建造執照與使用執照，為不同之處分而各有作用，核發建造執照作用，係審認依申請所附之圖說，可否准許開始興建；核發使用執照作用，係審認有無依圖說施工完竣，可否准許開始使用；既使用執照核發在決定可否開始使用房屋，則核發與否，對核發處分相對人以外之人，應不可能有法律上利害關係，原告不至因系爭使用執照之核發，受有權利或法律上利益之侵害。
2. 使用執照核發之效力既在審認有無依圖說施工完竣，即是以建造執照及其所附圖說為憑，僅有符合圖說、不符圖說之判斷，不含建造執照之核發是否合法、違法之判斷；
3. 況且，如建造執照未經撤銷，其效力自繼續存在，更無在建造執照未受撤銷前，認為使用執照承繼建造執照之違法，而單獨受撤銷之理。

最高行108判35判決

按勞工籌組工會，雖屬憲法所保障人民之結社自由，惟其仍須符合我國工會法之法定要件，且經向主管機關登記並請領登記證書者，始屬合法設立而得享有工會法所保障之工會相關權益。次按雇主經營事業及選擇僱用勞工，原受憲法保障其營業自由及契約自由，然於主管機關核准企業工會籌組完成登記之際，雇主則因相關規範而負有公法上義務，其人事權之發動、勞務指揮權及財產管理權，在一定之範圍內均有容忍與讓步之義務，營業自由及契約自由已受工會法相關規定之拘束，堪認其就該核准登記之行政處分，具法律上之利害關係，為利害關係人。

最高行106判183判決

1. 按行政訴訟法第4條第3項規定所指利害關係，乃係法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係，亦即其權利或法律上利益因行政處分而直接受有損害者，若僅具經濟上、情感上或其他事實上之利害關係者，即非所謂法律上之利害關係。
2. 從而大學自訂之校長遴選辦法已明定以「學生代表」為參與遴選之成員，則參與校長遴選程序之權限主體，自以「學生代表」為限，尚不及於一般學生，亦即一般學生既非代表，自非遴選辦法規定保護效力所及之人，自難認一般學生與主管機關同意學校聘任依遴選辦法選出之校長之行政處分有何法律上利害關係。
3. 至於一般學生僅以遴選結果之校長，謂該校長嗣以校長名義所為之公法與私法行為，以及以校長身分擔任大學校務會議召集人，將因其行為之效力影響學校教師、學生及職工，即認為有法律上利害關係，尚屬臆測之詞，自非可採。

工廠登記之利害關係人？

1. 案外人承鋒智慧股份有限公司向原處分機關臺中市政府申請補辦臨時工廠登記，案經該府審查，作成核准登記之處分。訴願人不服，主張其住家距離繫案工廠20公尺，因該工廠之噴漆製程排放有毒廢氣，將影響其健康甚鉅，以利害關係人身分提起本件訴願，請求撤銷繫案工廠之臨時工廠登記。
2. 本件原處分係以「承鋒智慧股份有限公司」為處分相對人，並非訴願人陳君。是除訴願人對原處分具有法律上利害關係，依法尚不得針對原處分提起訴願。訴願人雖訴稱其住家距離繫案工廠僅20公尺，因該工廠之噴漆製程排放有毒廢氣，將影響其健康甚鉅，故對原處分具有法律上利害關係。惟本件原處分機關係依據「未登記工廠補辦臨時工廠登記辦法」核准繫案工廠之臨時工廠登記，該辦法係為加強工廠安全管理及妥適處理未登記工廠問題而設，規範對象為未登記工廠；復就法規之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果等因素綜合以觀，其規範目的係為保護公共利益。是以，原處分機關依上述辦法規範所為核准繫案工廠臨時工廠登記之處分尚難認對訴願人法律上之權利或利益產生直接影響，自不得以利害關係人身分對之提起訴願。

廢止商業登記之利害關係人： 獨資商號繼承人

經濟部經訴字第10506314210號訴願決定

1. 商業登記法第29條第1項第2款規定：「商業有下列情事之一者，其所在地主管機關得依職權、檢察機關通知或利害關係人申請，撤銷或廢止其商業登記或部分登記事項：...二、登記後滿六個月尚未開始營業，或開始營業後自行停止營業六個月以上。」
2. 「唯新小吃店」為一獨資商號，其負責人陳○明君於105年4月1日死亡，該商號得為繼承之標的，訴願人等為陳○明君之繼承人，就原處分機關所為廢止商業登記之處分，訴願人等具有法律上利害關係，自得依訴願法第14條第2項及第18條規定，於法定期間內，提起訴願。

1. 由新保護規範理論觀之，環境影響評估法第5條第1項及第8條以下之規定，有**保障開發行為所在地當地居民生命權、身體權、財產權益不因開發行為而遭受顯著不利影響之規範意旨**存在，而非純粹以保護抽象之環境利益（公共利益）為目的，故應認上開環境影響評估法之規定，應屬保護規範，環評委員會對應實施環評之開發行為，所作之無須進行第二階段環評之審查結論，**該開發行為之『當地居民』**具有法律上利害關係，得對該環評審查結論提起訴願。
2. 又環境影響評估法第5條第2項規定授權訂定之行為時**開發行為環境影響評估作業準則**第6

條第1項及其附件規定，說明書及評估書應列開發行為可能影響範圍**半徑10公里範圍內**或**線型開發行為沿線兩側各500公尺範圍內**之相關計畫，及提出標示開發場所及附近1公里至5公里範圍內交通、河流、都市計畫、主要土地使用、地形、地物、地貌、學校、社區與重要設施等之地理位置圖，顯示該作業準則認為至少開發行為之5公里範圍內者，係受開發行為影響之地區，在此範圍內之居民可認為屬於開發行為之當地居民，具有提起訴願之訴願人適格。（最高行政法院103年判字第694號及第704號判決參照）。

最高行111上913判決

1. 主辦機關評定最優申請人時之處分相對人為最優申請人，其他申請人雖非評定最優申請人處分之相對人，但仍受評定最優申請人處分之效力所影響，屬該評定處分之利害關係人（該評定處分可謂屬具有第三人效力之行政處分），因此當甄審、審核程序有爭議時，依行為時促參法第44條第1項及第47條規定，其他申請人倘認為評選時並非基於法定程序或有違公平、公正等程序上偏頗，進而侵害其權利或法律上利益，應可提起異議、申訴及行政訴訟，要求撤銷該造成其權益受侵害之評定最優申請人處分，並另行依公平、公正之程序，重新評選最優申請人。
2. 本件被上訴人於系爭促參案之計畫形成階段並未對招商公告提出異議，其與最優申請人

同經上訴人列為參與公共建設之申請人，並參與上訴人之第3次招商甄審，**被上訴人既非屬行為時促參法第6條之1規定所欲保護之地方居民，亦非屬被排除於第3次招商公告之廠商，其對於上訴人第3次招商公告本身之處分究有何權利或法律上利益受侵害，未據原審論明。**再者，上訴人第3次招商公告就附屬事業另為規劃，縱有未進行可行性評估並於可行性評估報告中載明辦理目標及達成該目標之容許項目與內容，然此一程序瑕疵如何導致影響甄審結果之作成與效力，此攸關被上訴人能否請求上訴人撤銷該造成其權益受侵害之評定最優申請人處分，並另行依公平、公正之程序，重新評選最優申請人，原審自有查明之必要。

北等行高等庭112訴1414判決

1. 按憲法第10條規定人民有居住、遷徙之自由，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙、旅行，包括入出國境之權利。人民為構成國家要素之一，從而國家不得將國民排斥於國家疆域之外，又憲法增修條文第11條明定：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。」
2. 在兩岸分治之現況下，大陸地區人民入境臺灣地區之自由受有限制（司法院釋字第497號、第558號解釋參照），足見我國憲法針對我國國民與不具我國國籍之大陸地區（含港澳）人民之居住、遷徙自由保障有層次上之區分，並未禁止立法者透過移民、經濟、社會或其他政策促進大陸地區（含港澳）人民之權益，並將大陸地區（含港澳）人民居住、遷徙等權利保留給立法者具體形塑及政策形成之空間，鑑於國家空間與資源之有限性，不可能無限制容納前開地區居民之移入，藉由立法形塑之入境及移民政策，以調控國家政治、經濟及社會之安定，乃具有重要之公益目的。
3. 是以，大陸地區（含港澳）人民之入境及居留涉及國家主權之高度行使，並不當然享有此一主觀公權利，惟在涉及此等地區人民之權益事項，仍應有法律之依據。

個人通行存在公用地役關係土地之定性

高高行高等庭112訴439判決

1. 按公用地役關係乃私有土地而具有公共用物性質之法律關係（司法院釋字第400號解釋理由書）。稱公用地役關係而不稱公用地役權，蓋因其成立僅在限制土地所有權人，使受拘束，不得反於公眾通行之目的而使用其土地，並無相對應享受公用地役關係之權利人。公用地役關係因不特定公眾之通行而成立，乃基於公眾利益而存在，個人之得以通行而受利益，為承認公用地役關係後附隨所生之反射利益，利用該土地通行之個人對之並無任何權利可言（最高行政法院109年度判字第381號判決意旨參照）。
2. 故一般不特定人民並無向行政機關請求將其他私人所有之土地認定為具有公用地役關係之既成巷道之公法上權利。準此，人民單純以公用地役關係為確認訴訟之標的，本質上即欠缺訴之利益（參見最高行政法院94年度判字第2076號判決及95年度裁字第80號裁定意旨）。

北高行高等庭110訴515判決

1. 由大學法之整體結構觀之，因大學之組織龐大，有關校務運作重大事項之決策形成過程，須採代議制度之間接民主模式，唯有透過校內各種不同身份共同組成校務會議，方得令多元意見得以呈現，而透過該校務會議之決議具有體現大學自治之核心價值，應予以高度尊重，故若對於會議欲討論或議決事項有意見，自可透過事前匯集意見向所屬代表表達，讓所屬代表於會中提出予以討論、投票表達意見，若對於會議議決內容有不同意見，事後亦有一定之公平、客觀之不同意見提出管道及推翻機制，如參加人學校校務會議規則第14條或內政部所訂「會議規範」第78、79條規定以提出復議，亦即校務會議之運作均應予以制度性之規範，方得以保障大學自治及組織之運作，若僅因原告等反對意見，而不藉由校內已制訂之管道為不同意見之表達，即得由少數人以一

般教師或教師代表身分而就校務會議決議通過之議案及原處分提起撤銷之訴，無異於侵害該次合法召開進行之會議之其餘與會代表人員暨所屬群體之多數意見，反使大學法針對學術自由制度性保障所設置以校務會議代表進行校務運作之「代議制度」失去作用。

2. 再者，依大學法第16條規定校務會議審議事項有以下：「一、校務發展計畫及預算。二、組織規程及各種重要章則。三、學院、學系、研究所及附設機構之設立、變更與停辦。四、教務、學生事務、總務、研究及其他校內重要事項。五、有關教學評鑑辦法之研議。六、校務會議所設委員會或專案小組決議事項。七、會議提案及校長提議事項。」，**上開事項均屬於與校務運作相關之事項，並非直接涉及「教師主觀公權利」，抑或原告等特定個人「主觀公權利」。**

肆

行政法律關係之繼受



行政法上義務繼受之架構



最高行107判173判決

按原眷戶權益之享有，係基於國軍老舊眷村改建條例直接賦予具有原眷戶資格者之公法上權益，應以**具有該條例所定之原眷戶資格**為要件，而依該條例第3條第2項規定，原眷戶係指領有主管機關或其所屬權責機關核發之國軍眷舍居住憑證或公文書之國軍老舊眷村住戶，其資格之取得，實由於主管機關配住所生之**私法使用借貸關係**而來。至於**私下讓與眷舍**，則不足使受讓者與國防主管機關所屬配住機關間，發生**眷舍配住之法律關係**，故該受讓者即非眷改條例第3條第2項所謂之原眷戶，亦無從據之享有同條例第5條第1項所定之原眷戶權益。

法務部109年12月01日法律字第10903511340號函

1. 獨資商號之負責人變更後，與原負責人經營之獨資商號係不同之權利義務主體。次按行政法上權利義務或法律地位得否移轉由他人繼受，首先應視相關法規內容而定；若無規定，則應視該權利義務或法律地位是否具有高度屬人性（即一身專屬性）而定。具高度屬人性者，該權利義務或法律地位完全歸屬於特定人，自不具備可繼受性；反之，不具高度屬人性者，具備可繼受性。至該權利義務或法律地位有無一身專屬性，應就各個權利義務或法律地位予以認定，不能一概而論。
2. 是本案工廠負責人變更前後，係不同權利義務主體，而就服法所定外國人招募許可及聘僱許可之權利，是否具有一身專屬性而不得由他人繼受？應先予釐清。換言之，獨資商號之負責人變更時，後負責人是否須另行申請招募許可及聘僱許可？抑或後負責人得承受原負責人之招募許可及聘僱許可而不須另為申請？如為前者，自不應以原負責人違反就服法第72條第3款所定期改善義務之行為而廢止後負責人之招募許可及聘僱許可；如為後者，因原負責人違反就服法第72條第3款所定期改善義務時，貴部本應廢止該招募許可及聘僱許可，基於後手權利不得優於前手之法理，該「應廢止許可」之法律狀態亦應由後負責人於承受該許可權利時一併繼受之。

法務部法律字第10903510000號函

嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第3條第1項規定之防疫補償，係對受隔離或檢疫者於隔離或檢疫期間其人身自由受到限制之補償，具有一身專屬性；惟民眾於申請防疫補償後補償核定前亡故，如經受理機關審查確屬符合請領要件者，參酌民法第195條第1項但書：「但以金額賠償之請求權已依契約承諾，或已起訴者，不在此限。」規定之法理，似可認為受理機關就防疫補償金請求權已為承諾，已與一般金錢債權無異，得由其繼承人繼承之。至於補發處分作成後，原申請人死亡而有繼承人承受其權利義務，或有遺產管理人、遺囑執行人者，自得以上開之人為受領權利人，行政處分亦應對其送達。

司法院釋字第621號解釋

1. 行政罰鍰係人民違反行政法上義務，經行政機關課予給付一定金錢之行政處分。行政罰鍰之科處，係對受處分人之違規行為加以處罰，若處分作成前，違規行為人死亡者，受處分之主體已不存在，喪失其負擔罰鍰義務之能力，且對已死亡者再作懲罰性處分，已無實質意義，自不應再行科處。
2. 罰鍰處分後，義務人未繳納前死亡者，其罰鍰繳納義務具有一身專屬性，至是否得對遺產執行，於法律有特別規定者，從其規定。
3. 行為人受行政罰鍰之處分後，於執行前死亡者，究應優先考量罰鍰報應或矯正違規人民個人行為之本質，而認罰鍰之警惕作用已喪失，故不應執行；或應優先考量罰鍰制裁違規行為外部結果之本質，而認罰鍰用以建立法治秩序與促進公共利益之作用，不因義務人死亡而喪失，故應繼續執行，立法者就以上二種考量，有其形成之空間。……本件解釋範圍，不及於罰鍰以外之公法上金錢給付義務，均併予指明。

最高行102判612判決

1. 按公法上稅捐債務，性質為財產法上之債務，係以金錢給付為內容，並無一身專屬性，除得由納稅義務人履行（繳納）外，非不得由納稅義務人以外之第三者代為履行（繳納）而消滅之；至於該第三者究係基於何種身分或何種原因關係代為履行（繳納）？該代為履行之第三者與實際應負繳納義務者間，有無補償或如何分擔之協議？乃屬另外之私權關係，並不影響該公法上稅捐債務已因清償而消滅之法律效力。
2. 故若代為繳納稅款已生繳納之法律效力者，縱事後代為繳納稅款之第三者，其身分或代為繳納之原因關係有所變易，對於該公法上稅捐債務已因清償而消滅之法律效力不生影響，不得對之主張有公法上不當得利之返還請求權。

最高行111年度上字第480號判決

環評法係為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的。觀諸環評法第17條規定屬具有公共利益目的之公法上義務，因具公益性質，並非屬私法自治之範疇，而公法上之義務除另有規定外，其義務主體無從將其應履行之法定義務，藉由私法契約之約定或協議等方式，免除或移轉其公法上義務，

卸免其行政責任。孫英玄等17人均為開發單位，即負有依系爭環說書所載之內容及審查結論，切實執行之義務，此環評法上義務，具公益性質，非屬私法自治之範疇，自無從以委由訴外人陳俊明全權負責本案，免除自身應負擔環評法上之義務，卸免其行政責任。

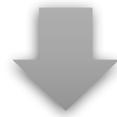
伍

行政法律關係之消滅



行政法上權利之消滅：期間之經過

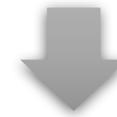
形成權



除斥期間

- 行政處分撤銷及廢止之期間
- 公務員懲處懲戒權行使期間
- 行政罰行使期間
- 訴願及撤銷訴訟提起之期間

請求權



消滅時效

- 行政專法上之消滅時效
- 行政程序法之消滅時效

行程法§131：公法上之請求權，於請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，因五年間不行使而消滅；於請求權人為人民時，除法律另有規定外，因十年間不行使而消滅。
公法上請求權，因時效完成而當然消滅。

司法院釋字583解釋

1. 憲法第十八條規定人民有服公職之權，旨在保障人民得依法擔任一定職務從事公務，國家自應建立相關制度予以規範。國家對公務員違法失職行為固應予懲罰，惟為避免對涉有違失之公務員應否予以懲戒，長期處於不確定狀態，實不利於維持法秩序之安定，亦不易獲致公平之結果，故懲戒權於經過相當期間不行使者，即不應再予追究，以維護公務員之權益及法秩序之安定。
2. 公務員考績法未設懲處權行使期間之規定，是公務人員應受免職懲處之違法失職行為，自行為終了之日起經過一定繼續期間未受懲處，服務機關仍得據此行為追溯究問考評公務人員，而予免職處分，有違前開意旨，為貫徹憲法上對公務員權益之保障，有關公務員懲處權之行使期間，應類推適用公務員懲戒法相關規定。

公務員懲戒法第20條

應受懲戒行為，自行為終了之日起，至案件繫屬懲戒法院之日止，已逾十年者，不得予以休職之懲戒。

應受懲戒行為，自行為終了之日起，至案件繫屬懲戒法院之日止，已逾五年者，不得予以減少退休（職、伍）金、降級、減俸、罰款、記過或申誡之懲戒。

北高行高等庭112訴1289判決

1. 被告審認原告前於106年8月擔任內政部警政署（下稱警政署）警政委員期間，與特定對象林秉文、林彥廷(下稱林秉文等2人) 接觸，事前、事後均未報備，違反「警察人員與特定對象接觸交往規定」（下稱交往規定）第3點及第5點規定，核有疏失，乃依警察人員獎懲標準(下稱獎懲標準)第7條第2款規定，以111年12月8日台內人字第1110322560號令（下稱原處分），核予其記過1次之懲處。
2. 本件原告固有違反交往規定，而於106年8月24日與「特定對象」即林秉文等2人接觸交往(餐敘)，然其行為時距離本件原處分(記過之懲處處分)作成日即111年12月8日已逾5年，無論依前揭被告106年8月2日令釋所稱3年之懲處權行使期間或109年7月23日令釋所稱5年之懲處權行使期間，**被告均已不得作成本件懲處處分(即原處分)**。

公法上給付返還請求權之消滅時效起算點

1. 公立醫療機構人員獎勵金之發給係由公立醫療機構按照醫師之職位類別及經評定之服務成績等事項，在相關醫療基金預算範圍內予以計算核發，乃公立醫療機構就具體事件，所為發生決定發給獎勵金之授益行政處分。
2. 是依行政程序法第110條第3項規定，授予利益之行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在，受領人自無返還之義務，原處分機關對受領人尚未發生返還給付之請求權，此際尚無行政程序法第131條所定公法上請求權消滅時效之適用（最高行政法院106年度判字第675號判決參照）。
3. 迨至原處分機關撤銷原處分後，受領人因原處分所受領之給付始構成不當得利，原處分機關對之始發生給付返還請求權，該請求權消滅時效並自撤銷處分生效（即撤銷處分經合法送達而發生效力）時起算（本部105年8月3日法律字第10503510200號函參照）。



司法院釋字474解釋

公務人員參加公務人員保險，於保險事故發生時，有依法請求保險金之權利，**該請求權之消滅時效，應以法律定之**，屬於憲法上法律保留事項。公務人員保險法第十四條規定，公務人員參加公務人員保險，在保險有效期間，發生殘廢、養老、死亡、眷屬喪葬四項保險事故時，予以現金給付。惟同法對保險金請求權未設消滅時效期間，主管機關遂於施行細則中加以規定。**時效制度不僅與人民權利義務有重大關係，且其目的在於尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關，須逕由法律明定，自不得授權行政機關衡情以命令訂定或由行政機關依職權以命令訂之。**



限於中央法律保留？地方自治事項應如何應對？

法務部法制字第10502516910號函

1. 臺北市檢舉違反水污染防治法案件獎勵辦法係地方行政機關依水污染防治法第66條之4第3項授權訂定之自治規則，且其內容係屬對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定，依上開說明，為行政程序法所稱之法規命令。
2. 水污染防治法就請領獎金之公法上請求權消滅時效未有特別規定，則依行政程序法第131條第1項規定，其請求權消滅時效應為10年。故本辦法第14條規定：「依本辦法核發之獎金，經通知檢舉人領取，逾3個月未領取者，視為放棄。」其規定方式雖與一定期間不行使而消滅之消滅時效規定方式不同，惟其效果等同消滅時效期間之規定，因其逕以「法規命令」而非「法律」為公法上請求權之消滅時效期間規定，增加法律所無之限制，有違法律保留原則，與司法院釋字第474號、第723號解釋意旨不符，建請修正。

最高行109判597判決

1. 行政法律關係中，財產性質之請求權，無論公行政對人民或人民對公行政所有者，應皆有消滅時效之適用，始符合法律安定性之要求。在各別法律內，已有明文規定「消滅時效」者，自有此一制度之適用。**各別法律無明文規定者，自應探討有無現行行政程序法第131條第1項關於10年時效期間之規定之適用。**
2. 立法者對於現行稅捐稽徵法第28條第2項之退稅請求權，是否具有無請求時效限制之意旨，並不明確。惟從法條係為「其退還之稅款不以5年內溢繳者為限」之文字，則基於退稅請求可
行使之最早時點若是稅款繳納時，以之起算退稅請求權之時效，亦需其時效期間係超過5年，而作為現行稅捐稽徵法第28條第2項之退稅請求權在現行行政程序法第131條第1項規定修正後有時效期間限制之依據，尚無違立法之原意。
3. 且稅捐稽徵法第28條第2項關於退稅請求權既未有時效明文規定，**解釋上本不應排除現行行政程序法第131條第1項10年時效期間規定之適用，否則將違反時效制度之規範目的，而有害法律關係之安定性。**

1. 行政程序法第131條第1項等規定參照，公法上財產請求權消滅時效，除行政程序法或其他法律有特別規定者外，復得類推適用民法有關消滅時效起算、中斷、重行起算及未完成等規定，以補充公法規定不足；又依民法第128條規定：「消滅時效，自請求權可行使時起算。…」所謂請求權可行使時，乃指權利人得行使請求權狀態，亦即其請求權行使無法律上障礙而言，並非以請求權人主觀認知為斷。
2. 教師另予成績考核獎金之請求權，係待另予成績考核核定後，始得據以行使。本件依貴局來函說明四所揭，案內國中於107年10月補辦該名教師83學年度另予成績考核，並報經貴局核定，則該國中後續應依考核辦法第4條第2項規定，發給獎金；且該教師自83學年度另予成績考核核定後，始發生該次另予成績考核獎金之公法上請求權。

最高行94年判字第1419號判決

1. 按權利失效原則為誠信原則之類型化，於公法上之適切要件事實具備時，尚非不可適用。原判決以為理由之一，在認定補償費已發給而逾期之情形，被徵收土地所有權人既已受領補償費而享其利，非不知補償費之發給有逾期之缺失，長期間容許其存在，不主張其法律上效果，使需地機關依其需用計畫使用徵收土地，登記為徵收土地所有權人，實已致徵收機關相信被徵收土地所有權人不再主張徵收失效之法律上效果，適用權利失效原則，認為不得再為主張，實無不合。
2. 況原判決既已認定系爭土地之徵收補償費依法發放，無徵收失效之情事，上訴人之起訴請求即非所許，不依權利失效原則說明，仍無違誤。上訴人之被繼承人生前雖因行政訴訟新制尚未施行，無從提起確認之訴，然非不可依撤銷訴訟主張，或為其他方式例如向需地機關、徵收機關為本於所有權之請求或循民事給付訴訟以救濟，不得主張行政訴訟新制施行前無權利失效原則之適用。

<https://drcjchan.com>

The End

