

最高行政法院一一一年度上字第六七號判決

■ 焦點判決編輯部

【主旨】程序規定之制定係確保行政處分實體上之合法正確，若程序瑕疵違反可能影響到行政行為之實體決定時，方構成該處分得撤銷之事由。

【概念索引】行政法／行政處分之撤銷

【關鍵詞】特別權力關係、程序規定、顯然輕微、迴避義務、基本規定、基本法、法律效果、實體上合法正確、程序瑕疵、實體決定撤銷事由

【相關法條】行政程序法第 3、32、114 條；教師法 14 條；國民教育法 18 條；高級中等教育法 33 條

一、爭點與選錄原因

（一）爭點說明

程序瑕疵之違反是否必然構成處分得撤銷之事由？

（二）選錄原因

本件涉及行政程序法之定位，及有關行政程序之瑕疵所產生之法律效果。

二、相關實務學說

（一）相關實務

關於行政程序的瑕疵，行政程序法提供了補正的機會，藉由本應踐行程序行為之補行，使程序瑕疵獲得治癒，行政程序法第 114 條第 1 項第 3 款、第 2 項規定：「違反程序或方式規之行政處分，除依第 111 條規定而無效者外，因下列情形而補正：……三應給予當事人陳述意見之機會已於事後給予者。……」、「前項第 2 款至第 5 款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。」顯然，司法救濟程序並沒有補正行政程序瑕疵的作用，且並無以訴願程序取代作成行政處分之行政程序的用意，行政程序中當事人陳述意見之規定，具有一定程序上的獨立功能，不能認為訴願程序的單純進行，程序瑕疵即行補正。（臺北高等行政法院 104 年度訴更一字第 56 號判決）

（二）相關學說

行政法上創立行政程序法主要係為實現正當行政程序，使人民與行政機關互動的過程中，得享有最基本的程序保障，並希望藉由事前踐行合法的正當程序以達成合法且合目的性之行政決定，避免不法或不當之行政決定。而行政程序法第 102 條

要求行政機關於特定情形下，應給予相對人陳述意見之機會，亦為達成對人民權利之保障。

三、本案見解說明

程序規定之制定係確保行政處分實體上之合法正確，若程序瑕疵違反可能影響到行政行為之實體決定時，方構成該處分得撤銷之事由。

【選錄】

(二) 行政程序法第 3 條第 3 項第 6 款規定：「下列事項，不適用本法之程序規定：……六、學校或其他教育機構為達成教育目的之內部程序。」該條文仿自日本行政手續法第 3 條第 1 項第 7 款之規定，而日本行政手續法之所以排除此類程序行為，依其立法理由乃基於傳統特別權力關係學說，認為基於學校與學者間之關係，有別於行政與國民之一般關係，為教育之必要，性質上不適合一般行政手續，從而對於事前決定之行政程序，不受法律保留原則之拘束，不適用行政程序法之程序規定。惟現今學說及實務已逐漸揚棄特別權力關係理論，行政程序法第 3 條第 3 項第 6 款規定排除行政程序法之程序規定，已無堅強之理由。學校內部之程序行為，除顯然輕微外，均宜適用行政程序法之正當程序規定為宜。本件上訴人對被上訴人所為記過 1 次及申誡 2 次之處分，因涉及對被上訴人之考績、獎金、名譽權及人格權產生不利之影響，其干預程度已非屬顯然輕微，對外直接發生法律效果，被上訴人既得對原處分提起行政爭訟，亦應適用行政程序法中正當法律程序之相關規定，以保障當事人之訴訟權益。上訴意旨主張教評會或考核會為上訴人所設立之內部程序，本件屬行政程序法第 3 條第 3 項第 6 款之規定，自無同法第 32 條之適用餘地等陳述，核無足採。

(三) 又國家公權力之行使，為避免執行人員因個人利益、職務利益發生衝突，或心存偏頗對於職務事項存有預設立場，以致無法公正作為，影響國家任務正確性、中立性及可信賴度之達成，因此有迴避制度之設立。行政程序法第 32 條規定：「公務員在行政程序中，有下列各款情形之一者，應自行迴避：一、本人或其配偶、前配偶、4 親等內之血親或 3 親等內之姻親或曾有此關係者為事件之當事人時。二、本人或其配偶、前配偶，就該事件與當事人有共同權利人或共同義務人之關係者。三、現為或曾為該事件當事人之代理人、輔佐人者。四、於該事件，曾為證人、鑑定人者。」第 33 條規定：「(第 1 項) 公務員有下列各款情形之一者，當事人得申請迴避：一、有前條所定之情形而不自行迴避者。二、有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者。(第 2 項) 前項申請，應舉其原因及事實，向該公務員所屬機關為之，並應為適當之釋明；被申請迴避之公務員，對於該申請得提出意見書。……(第 5 項) 公務員有前條所定情形不自行迴避，而未經當事人申請迴避者，應由該公務員所屬機關依職權命其迴避。」分別規範自行迴避、申請迴避及命令迴避等制度，為公務員迴避之基本規定。又行政機關因專業化與民主化之考量，常於決策程序中設置各種委員會，延攬學者、專家或社會公正人士參與決策之形成，雖該等委員會之委員非必定為公務員，然其實際參與作成行政決定，相關法令亦常訂有應予迴避之

要件，以貫徹迴避制度之精神。基此，關於迴避義務，除前述行政程序法第 32 條、第 33 條規定外，其他法律另設有不同之規定，依行政程序法第 3 條第 1 項規定，應優先適用其他法律之規定。若其他法律規定較行政程序法之基本規定更為嚴格，自應優先適用該等其他法律之規定。惟若其他法律規定較行政程序法之基本規定簡略，基於行政程序法為行政程序基本法之定位，尚難逕自排除行政程序法規定之適用。

(四) 行政機關作成行政行為時應遵循法令規定之方式或手續，其目的在於促進行政效率及保障當事人權益。有關行政程序之瑕疵所產生之法律效果，因從不同功能之角度觀察而有所差異。一般而言，程序規定之制定係確保行政處分實體上之合法正確，若程序瑕疵違反可能影響到行政行為之實體決定時，方構成該處分得撤銷之事由。原判決撤銷訴願決定及原處分，係以訴外人○○○為本件教師懲處事件事實調查過程之證人，其曾出席上訴人 109 年 1 月 21 日 108 學年度第 8 次教評會開會及決議，符合行政程序法第 32 條第 4 款所定應自行迴避之事由，惟○○○未予迴避，已違反行政程序法第 32 條第 4 款規定，應認本件原處分之作成，並未遵守正當法律程序，係屬違法等情，為其論據。惟查，本件審理標的為上訴人以原處分核定系爭考核會所為記過 1 次及申誡 2 次之決議，已如前述。○○○時任上訴人之○○○，固於 109 年 1 月 6 日接受外部調查小組之訪談，惟上訴人作成原處分所根據之系爭考核會，○○○業已迴避參加（見上訴人於原審所提答辯一狀證物卷內所附會議簽到表），核無考核委員應予迴避卻未迴避之情事。至於原判決所論之 108 學年度第 8 次教評會，主要討論被上訴人行為是否構成行為時教師法第 14 條第 1 項第 12 款之事由（決議結論為未達此事由，對被上訴人有利），並非上訴人作成記過及申誡處分之會議。雖上訴人依上開教評會之決議召開系爭考核會，惟該決議僅為移送系爭考核會審議之程序事項。而教評會與考核會，分屬不同職責之獨立會議，前者之程序縱有瑕疵，不會影響到依據後者所為原處分之實體決定。從而，上訴人作成原處分所憑之系爭考核會並無○○○之參與，至○○○參與 108 學年度第 8 次教評會所決議之程序事項，與系爭考核會最終決議之實體事項並無直接關連性存在，原判決僅以○○○參與 108 學年度第 8 次教評會乙情，即認以系爭考核會為基礎之原處分違法，容有適用法規不當及判決理由不備之違背法令情事，上訴意旨據此指摘原判決違法，即非無憑。

【延伸閱讀】

陳信安，撤銷訴訟與確認行政處分無效訴訟之訴訟標的及確定判決之確定力範圍——簡評最高行政法院 111 年度抗字第 56 號裁定，裁判時報，135 期，2023 年 9 月，16-23 頁。