

最高行政法院一一二年度大字第 2 號裁定

■ 焦點判決編輯部

【主旨】以言詞所為不具一般處分性質之行政處分，未為救濟期間之教示時，法律效果應類推適用行政程序法第 98 條第 3 項規定。

【概念索引】行政法／行政處分

【關鍵詞】權益保障、言詞行政處分、救濟期間、未為教示、規範漏洞、類推適用

【相關法條】行政程序法第 95 條、第 96 條、第 98 條

一、爭點與選錄原因

（一）爭點說明

本案原徵詢之法律爭議為：「行政程序法第 98 條第 3 項規定：『處分機關未告知救濟期間或告知錯誤未為更正，致相對人或利害關係人遲誤者，如自處分書送達後 1 年內聲明不服時，視為於法定期間內所為。』上開規定，於非書面之行政處分是否亦有適用？」經第一庭、第三庭均表示就徵詢之法律爭議關於「言詞之行政處分，未為救濟之教示時，法律效果適用行政程序法第 98 條第 3 項規定」部分，同意第二庭（即提案庭）所採法律見解（第一庭並表示交通標誌之設置行為為一般處分，情形特殊而無教示規定之適用，更無適用行政程序法第 98 條第 3 項救濟期間展延 1 年之必要）；第四庭則不同意第二庭所採見解。（徵詢書、回復書詳卷）。茲因非書面之行政處分，態樣眾多，是否均需為救濟之教示，未必可一概而論。本件原因案件之基礎事實僅涉以言詞所為不具一般處分性質之行政處分，爰將提案之法律爭議限縮在以言詞所為不具一般處分性質之行政處分（下稱言詞行政處分），未為救濟之教示時，法律效果是否有行政程序法第 98 條第 3 項規定之適用？

（二）選錄原因

本件涉及以言詞所為不具一般處分性質之行政處分，未為救濟期間之教示時，法律效果應為何。

二、相關實務學說

（一）相關實務

救濟教示，係行政機關於終局決定作成後，對人民說明提出救濟之相關程序，以利人民提出行政救濟，為憲法第 16 條所保障訴訟權之範疇。救濟教示包含不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。（最高行政法院 112 年度抗字第 27 號裁定參照）

（二）相關學說

憲法正當法律程序保障人民受通知權，尤以實踐訴訟權保障之公平審判為要。蓋訴訟之進行，以雙方當事人為之，兩者得立於公平地位，獲相同之資訊與資源而為公平之攻擊防禦，乃為保障人民訴訟權之核心價值。

三、本案見解說明

以言詞所為不具一般處分性質之行政處分，未為救濟期間之教示時，法律效果應類推適用行政程序法第 98 條第 3 項規定。

【選錄】

（一）憲法第 16 條保障人民訴訟權，國家應善盡資訊告知義務，使人民權利遭受侵害時，知悉如何尋求權利救濟途徑，達到接近法院之權利保護目的。

憲法第 16 條保障人民訴訟權，係指人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利（釋字第 418 號解釋理由參照）。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會，此乃訴訟權保障之核心內容（釋字第 396 號、第 574 號解釋及第 653 號解釋理由參照）。訴訟權如何保障，應該接受正當法律程序原則指導。正當法律程序保障人民有合理、公平參與法律程序之權利，包括客觀參與可能之保障及主觀參與可能之保障。所謂主觀參與可能之保障，係使權利主體有知悉參與權利存在之可能性，因為知道權利存在，是行使權利之先決條件，此種對參與權利資訊之知悉可能性，亦即權利主體取得權利資訊之機會，可稱之為程序資訊取得權。法律上所規定權利告知之途徑，即是確保取得權利資訊之途徑，係為保護權利之主觀行使可能性；而權利行使之除斥期間，則同時確保權利之主觀與客觀行使可能性（釋字第 610 號解釋許玉秀、林子儀、許宗力大法官之部分協同意見書參照）。程序資訊取得權，其目的在保障人民對行使其權利之先決條件之相關資訊有知悉可能性（釋字第 667 號解釋葉百修大法官不同意見書參照）。

（二）救濟教示與人民受憲法第 16 條保障訴訟權之行使息息相關。

現行法制下，人民不服行政處分，所得提起之救濟途徑，不論是屬於發揮行政自我省察功能之訴願及相當於訴願之救濟程序（例如：申訴、復審等）及其先行程序（例如稅法上之復查、政府採購之異議等）或屬於司法審查性質之行政訴訟，為維持法安定性，率皆定有提起權利救濟之不變期間。此等救濟期間，定性上屬於具形成權作用之除斥期間，一旦救濟期間經過，而人民未提起權利救濟者，則行政爭訟權利將消滅，行政處分因而形式確定，人民不再得以依循法定之通常救濟途徑，以爭執其合法性，甚至是合目的性。有鑑於救濟期間與人民受憲法第 16 條保障訴訟權之行使息息相關，而救濟教示，係行政機關於終局決定作成後，對人民說明提出救濟之相關程序，以利人民提出行政救濟，為憲法第 16 條所保障訴訟權之範疇，因而行政程序法第 96 條第 1 項第 6 款明定救濟教示為書面行政處分應記載事項，並於同法第 98 條第 3 項規定「處分機關未告知救濟期間或告知錯誤未為更正，致相對人或利害關係人遲誤者，如自處分書送達後 1 年內聲明不服時，視為於法定期間內所

為。」

(三)於政府採購事件，行政機關所為行政處分亦應適用行政程序法關於救濟期間教示及未教示而延長救濟期間之相關規定。

1.行政程序法係規範行政機關作成行政行為應遵行一定程序之法律。行政程序法第3條第1項規定，是其他法律如有特別之程序規定，僅該部分排除適用行政程序法，其餘部分仍有行政程序法之適用。為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，政府採購法於87年5月27日公布，88年5月27日施行。該法第3條規定：「政府機關、公立學校、公營事業（以下簡稱機關）辦理採購，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。」亦揭示各機關辦理採購，凡政府採購法有規定者，應優先適用政府採購法之規定，其無規定者，則適用其他法律之規定。

2.具體採購程序之規定，旨在確保國內外廠商得在不受歧視且機會均等之方式下，競爭政府採購商機。關於廠商與機關間因招標、審標、決標等訂約前之採購行為所生之爭議，政府採購法第74條至第85條規定異議及申訴二級之行政內部救濟機制，同法第83條規定：「(申訴)審議判斷，視同訴願決定。」政府採購法第75條第1項第3款規定：「廠商對於機關辦理採購，認為違反法令或我國所締結之條約、協定（以下合稱法令），致損害其權利或利益者，得於下列期限內，以書面向招標機關提出異議：……三、對採購之過程、結果提出異議者，為接獲機關通知或機關公告之次日起10日。其過程或結果未經通知或公告者，為知悉或可得而知悉之次日起10日。但至遲不得逾決標日之次日起15日。」上開異議期間，性質上為法定不變期間，招標機關不得伸長或縮短之，廠商逾期提出異議，即生失權效果。前開規定固屬政府採購法所定之特別規定，於採購事件應優先適用，亦即廠商對於招標機關所為審標、決標等行政處分不服，應於前揭法定不變期間內提起異議、申訴，對申訴審議判斷結果仍有不服，始得提起行政訴訟。惟政府採購法87年制定之初，對於採購程序中招標機關所為行政處分，並未另定關於救濟教示之特別規定。行政程序法公布施行於政府採購法之後（行政程序法於88年2月3日公布，90年1月1日施行），且政府採購法自88年施行後，歷經多次修正，並未增設排除行政程序法有關行政處分救濟教示、未為救濟教示之法律效果等適用之規定，是行政程序法有關行政處分救濟教示、未為救濟教示之法律效果，乃政府採購法所無之程序規定，於採購事件機關所為行政處分亦應適用。政府採購法之主管機關行政院公共工程委員會及行政程序法之主管機關法務部，就此亦採相同見解，有行政院公共工程委員會103年10月8日工程企字第10300326870號函：「一、檢附法務部103年9月17日法律字第10303510490號函影本乙份。二、機關依政府採購法第31條第2項向廠商追繳押標金之書面通知，請依同法第75條第1項第3款附記相關救濟途徑、期間及受理機關等教示內容，使廠商知悉其權利，並避免爭議。如未附記救濟期間者，依行政程序法第98條第3項規定，廠商於收受上開書面通知後1年內提出異議，應視為於法定期間內所為。」可資參考，是相對人聲請通知政府採購法之主管機關行政院公共工程委員會到庭詢問其意見，本院認無必要。

3.提升採購程序之效率與功能，固為政府採購法立法目的之一，但並非唯一目的。政府採購法建構並提供廠商權利救濟制度，以確保公開透明競爭程序之維持，應屬我國政府採購制度法制化、主觀化（賦予廠商在採購程序有請求招標機關遵守採購法令之請求權）與現代化工程中更為重要之拱心石。對於廠商而言，政府採購法諸多條文對廠商權益之保障，都必須依賴異議與申訴制度給予維護；在廠商受到不公平或不當待遇時，若不能提供有效之救濟方式，將使整個採購制度之目的，淪為空談。政府採購法第 75 條第 1 項各款規定短促之異議期間，廠商提出異議如逾法定期間即生失權效果，雖有助於採購程序之效率，但此對有效採購救濟之目的而言，具有限制作用，因為任何救濟期間之失權效果，對於確保政府採購程序公開透明之維持，在制度本質上帶有阻礙作用，而呈現分庭抗禮並帶有內在緊張關係。廠商權利既已受我國法秩序承認與保障，基於有權利即有救濟之憲法原則，必須確保廠商權利遭受侵害時，有向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會，始符合憲法第 16 條訴訟權保障之核心要求。救濟教示攸關訴訟權之行使與保障，已如前述，自不能僅因採購程序追求效率即認為行政機關應為救濟教示之義務得因此減輕或免除。況為提高行政效率，並防杜濫訴，行政訴訟法第 116 條第 1 項規定：「原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止。」前階段採購程序所為行政處分縱有爭訟，原則上不影響次階段採購程序之進行，並無「允許採購程序所為行政處分因未為救濟教示而延長救濟期間，會延宕採購程序時程，有損公共利益」之問題。是以，於政府採購事件，行政機關所為行政處分亦應適用行政程序法關於救濟期間教示及未教示而延長救濟期間之相關規定。

（四）言詞行政處分未為救濟期間之教示時，法律效果應類推適用行政程序法第 98 條第 3 項規定。

1.行政程序法第 96 條第 1 項第 6 款雖僅規定書面行政處分應為救濟教示，並於同法第 98 條第 3 項規定，該條項文字使用「處分書送達」等字，且與同法第 96 條規定作體系性觀察及解釋，固堪認行政程序法第 96 條、第 98 條第 3 項規定僅適用於書面行政處分及非書面行政處分經依同法第 95 條第 2 項請求作成書面但未為救濟期間教示之情形。惟言詞行政處分與書面行政處分，對於人民產生之規制效力並無不同。言詞行政處分瞬間作成，往往未附具理由及法條依據，比起書面行政處分，相對人或利害關係人更不易查知其屬具規制效力之行政處分，更容易疏忽提起行政救濟之時機。言詞行政處分如不為救濟之教示，相對人或利害關係人無從得知救濟之期間，致難於法定不變期間內提起爭訟，此情形較諸書面行政處分未為救濟教示相對人或利害關係人訴訟權益受損害，有過之而無不及。在言詞行政處分未經依行政程序法第 95 條第 2 項請求作成書面之情形，行政程序法未如同法第 96 條第 1 項規定明定應為救濟期間之教示及其法律效果，應屬規範漏洞。

2.論者有謂立法者於制定行政程序法當時，即有意使言詞行政處分須相對人或利害關係人依行政程序法第 95 條第 2 項規定請求作成書面時，機關始應於作成之書面上記載救濟教示，未記載者才有行政程序法第 98 條第 3 項之適用，此係立法者之選擇，司法機關應予尊重等語。

綜上，參諸前述行政程序法研修資料，顯見立法者對於救濟教示及人民權益保障之重視，實難認行政程序法未明文規定言詞行政處分應為救濟期間之教示及未為教示之法律效果，係立法者之有意選擇。

3.在言詞行政處分未經依行政程序法第 95 條第 2 項請求作成書面之情形，行政程序法未如同法第 96 條第 1 項規定明定應為救濟期間之教示及其法律效果，應屬規範漏洞，並非立法者有意排除，故應類推適用行政程序法第 96 條第 1 項第 6 款規定，作成行政處分之機關亦有救濟期間教示之義務，如未教示時，法律效果應類推適用同法第 98 條第 3 項規定。

【延伸閱讀】

林明鏘，強制旅館檢疫聲請提審暨行政救濟，月旦法學教室，254 期，2023 年 12 月，10-13 頁。