

# 《行政法》

一、何謂「解釋性行政規則」？「解釋性行政規則」在何種情形下，始不違反「法律保留」之憲法要求？試就司法院相關憲法解釋舉例說明之。(25分)

試題評析	本題係討論行政規則與法律保留之關係。蓋行政規則若無須法律授權，理論上似無違反法律保留之可能。然解釋性行政規則既係闡釋法律之內涵，若限縮立法者之真意，自有違反法律保留之可能。考生應引用司法院釋字解釋論述，方能取得高分。
考點命中	《高點行政法講義第二回》，宣政大編撰，2013年2版，頁35-39。

## 【擬答】

本題涉及解釋性行政規則與法律保留之關連，說明如下：

### (一)解釋性行政規則之定義

1. 依照行政程序法第 159 條第 1 項之規定，行政規則是上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定；而與須法律授權且對外發生效力屬行政程序法第 150 條所規範的法規命令並不相同。一般而言，行政規則之特徵如下：

- (1) 行政規則之訂定毋須法律授權。
- (2) 行政規則主要在規範行政機關內部秩序及運作。
- (3) 行政規則原則上只有內部效力，不涉及人民權利義務事項。
- (4) 行政規則仍為一般、抽象之法規範。

2. 此外，行政程序法第 159 條第 1 項第 2 款規定，行政規則可分為：組織性行政規則、作業性行政規則、裁量性行政規則及解釋性行政規則。其中解釋性行政規則規定於同項第 2 款所稱之「為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實…而訂頒之解釋性規定」。蓋法律所規定者多係抽象概念，主管機關基於職權因執行法律就此抽象概念規定，得為必要之釋示，以供本機關、下級機關作為解釋法令、認定事實之基礎。解釋性行政規則名稱眾多，或稱為解釋令、函示或釋示。而因解釋性行政規則會間接對人民發生效力，故需由首長簽署、刊登政府公報後發佈。

### (二)解釋性行政規則與法律保留之關連

1. 一般而言，行政規則若無需法律授權，理論上似無違反法律保留之可能。然解釋性行政規則既係闡釋法律之內涵，若限縮立法者之真意，自有違反法律保留之可能。質言之，倘解釋性行政規則增加法所無限制並增加人民義務，該解釋性行政規則亦屬違憲。

2. 我國司法院大法官亦採取相同之見解，如司法院釋字第 586 號解釋理由書便指出，「主管機關基於職權因執行特定法律之規定，得為必要之釋示，以供本機關或下級機關所屬公務員行使職權時之依據。…**法條使用之法律概念，有多種解釋之可能時，主管機關為執行法律，雖得基於職權，作出解釋性之行政規則，然其解釋內容仍不得逾越母法文義可能之範圍。**」司法院釋字第 505 號解釋更認為，「**財政部六十四年三月五日台財稅第三一六一三號函謂：生產事業依獎勵投資條例第六條第二項規定申請獎勵，應在擴展之新增設備開始作業或提供勞務以前，辦妥增資變更登記申請手續云云，核與前開施行細則之規定不合，係以職權發布解釋性行政規則對人民依法律享有之權利增加限制之要件，與憲法第二十三條法律保留原則牴觸，應不予適用。**」此外，司法院釋字第 692 號解釋亦以財政部之函釋逾越所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款第 2 目為由，宣告該函釋違憲：「中華民國九十年一月三日及九十二年六月二十五日修正公布之所得稅法第十七條第一項第一款第二目均規定，納稅義務人之子女滿二十歲以上，而因在校就學受納稅義務人扶養者，納稅義務人依該法規定計算個人綜合所得淨額時，得減除此項扶養親屬免稅額。惟迄今仍繼續援用之財政部八十四年十一月十五日台財稅第八四一六五七八九六號函釋：「現階段臺灣地區人民年滿二十歲，就讀學歷未經教育部認可之大陸地區學校，納稅義務人於辦理綜合所得稅結算申報時，不得列報扶養親屬免稅額。」限縮上開所得稅法之適用，增加法律所無之租稅義務，違反憲法第十九條租稅法律主義，應自本解釋公布之日起不再援用。」

【版權所有，重製必究！】

二、書面行政處分之合法送達，涉及人民何種基本權？對公司共有人之送達，何以須分別送達？（25分）

試題評析	本題係以司法院釋字第 663 號解釋為核心考點，測驗考生對於書面行政送達在行政法上之地位以及對於公司共有人送達之合憲方式。
考點命中	《高點行政法講義第三回》，宣政大編撰，2013 年 1 版，頁 151-152。

【擬答】

本題涉及書面行政處分於行政法上之地位，以下分析之：

(一)依照行政程序法第 100 條第 1 項前段，「書面之行政處分，應送達相對人及已知之利害關係人」；同法第 110 條第 1 項又規定，「書面之行政處分自送達相對人及已知之利害關係人起…依送達…之內容對其發生效力。」是以書面行政處分之送達，關係到行政處分何時生效，對人民權益影響至為重大，亦至少與下述基本權有關：

- 1.憲法第 16 條之訴願、訴訟權：依照司法院釋字第 663 號解釋理由書，「人民之財產權、訴願及訴訟權，為憲法第十五條及第十六條所保障。**核定稅捐通知書之送達，不僅涉及人民財產權之限制，亦攸關人民得否知悉其內容，並對其不服而提起行政爭訟之權利。**人民之權利遭受公權力侵害時，根據憲法第十六條規定，有權循國家依法所設之程序，提起訴願或行政訴訟，**俾其權利獲得適當之救濟。**」
- 2.正當法律程序：學者亦指出，**依法治國家原則，公行政不得以人民所不知悉，亦無從防禦之措施突襲人民。**因此，行政處分必須通知所指定或涉及之當事人。此種對人民程序權利之影響，自屬書面行政處分強調送達所涉及之基本權。

(二)對於公司共有人書面行政處分，倘未分別送達，當屬違憲：

- 1.學者指出，如一行政處分在法律上涉及多數人，或以不同之人為相對人（例如：共有土地之各共有人），則應對所有之當事人及利害關係人為通知。是以，行政處分在通知個別之當事人時，對其個別生效。同一之行政處分，因實際通知之情形，可能對各當事人先後發生效力，亦可能僅對部分之當事人發生效力。如此方得確保多數人之權益，此一原則亦當然適用於公司共有人之情形。
- 2.就此，司法院大法官曾以司法院釋字第 663 號解釋理由書，認為舊稅捐稽徵法第 19 條第 3 項規定：對公司共有人中之一人為送達者，其效力及於全體，應屬違憲而無效。其理由如下：
  - (1)舊稅捐稽徵法第 19 條第 3 項之立法意旨，乃係認為公司共有財產如祭祀公業等，其共有人為數甚夥且常分散各地，個別送達或有困難，其未設管理人者，更難為送達（立法院公報第六十五卷第七十九期第四十八、四十九頁參照），**足見該項立法之目的旨在減少稽徵成本、提升行政效率等公共利益。**
  - (2)惟基於法治國家正當行政程序之要求，稅捐稽徵機關應依職權調查證據，以探求個案事實及查明處分相對人，並據以作成行政處分（行政程序法第三十六條參照），且應以送達或其他適當方法，使已查得之行政處分相對人知悉或可得知悉該項行政處分，俾得據以提起行政爭訟。
  - (3)準此，未受送達之公司共有人，依系爭規定，核定稅捐之處分應於他公司共有人受送達時，對其發生送達之效力，故其得申請復查之期間，亦應以他公司共有人受送達時起算。然因受送達之公司共有人未必通知其他公司共有人，致其他未受送達之公司共有人未必能知悉有核課處分之存在，並據以申請復查，且因該期間屬不變期間，一旦逾期該公司共有人即難以提起行政爭訟，是系爭規定嚴重侵害未受送達公司共有人之訴願、訴訟權。
  - (4)縱使考量上開應受送達之已查得之處分相對人中，或有應受送達之處所不明等情形，稅捐稽徵機關不得已時，仍非不能採用公示送達，或其他不致產生過高行政成本，而有利於相對人知悉處分內容之送達方法，以達成送達核定稅捐通知書之目的，故系爭規定剝奪該等相對人應受送達之程序，對人民訴願、訴訟權之限制，已逾必要之程度。
- 3.是以，現行稅捐稽徵法第 19 條第 3 項修正如下：：納稅義務人為全體公司共有人者，繳款書得僅向其中一人送達；稅捐稽徵機關應另繕發核定稅額通知書並載明繳款書受送達者及繳納期間，於開始繳納稅捐日期前送達全體公司共有人。但公司共有人有無不明者，得以公告代之，並自黏貼公告欄之翌日起發生效力。

三、何謂「行政法人」？對行政法人之行政處分不服，得向何機關依何種法律請求何種救濟？（25分）

試題評析	本題旨在測驗考生對於行政法人之基本概念，與行政法人法之掌握。
考點命中	《高點行政法講義第七回》，溫台大編撰，頁 63。

**【擬答】**

## (一)何謂行政法人？

- 1.所謂「行政法人」，係指行政主體將一部分之行政任務自一般之行政組織中移出，交由具法人屬性之組織執行。相較於一般之行政機關，行政法人受到較低限度之監督；原則上亦不受行政機關人事、預算、會計等法令之限制。其一方面具有人事及財務之自主性，但須對其績效自我負責。
- 2.按行政法人法第 2 條規定：「本法所稱行政法人，指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共事務，依法律設立之公法人。」而該條所稱之特定公共事務，須符合：具有專業需求或須強化成本效益及經營效能者、不適合由政府機關推動亦不宜交由民間辦理者、所涉公權力行使程度較低者等。
- 3.又行政法人應制定個別組織法律設立之；其目的及業務性質相近，可歸為同一類型者，得制定該類型之通用性法律設立之。

## (二)對行政法人處分不服之救濟：

- 1.按行政法人法第 3 條規定：「行政法人之監督機關為中央各目的事業主管機關，並應於行政法人之個別組織法律或通用性法律定之。」同法第 39 條規定：「對於行政法人之行政處分不服者，得依訴願法之規定，向監督機關提起訴願。」
- 2.因此，對於行政法人所為之行政處分不服，應向其監督機關，依訴願法第 1 條或第 2 條規定提起訴願。若對於其所為之訴願決定仍有不服，得循序依行政訴訟法第 4 條、第 5 條之規定，提起行政訴訟。

四、甲不服財政部臺北國稅局之年度綜合所得稅額核定書，提起復查；該復查機關逾法定期間未為復查決定，甲乃向財政部提起訴願後，復查機關始作成駁回之復查決定。財政部以訴願法第 82 條第 2 項規定以「應作為之機關已為行政處分者」以訴願無理由駁回之。甲不服提起行政訴訟，試問甲得為何種主張？（25 分）

試題評析	本題旨在測驗最高行政法院 101 年 2 月 14 日 101 年度 2 月份庭長法官聯席會議決議。
考點命中	《高點行政法總複習講義》，溫台大編撰，頁 122。

**【擬答】**

- (一)按訴願法第 82 條第 2 項規定：「受理訴願機關未為前項決定前，應作為之機關已為行政處分者，受理訴願機關應認訴願為無理由，以決定駁回之」，而訴願人依訴願法第 2 條規定提起訴願，受理訴願機關未為決定前，應作為之機關已作成行政處分，而訴願人仍不服時，受理訴願機關逕依訴願法第 82 條第 2 項規定駁回訴願，是否適法？依最高行政法院 101 年 2 月 14 日 101 年度 2 月份庭長法官聯席會議決議：「自程序之保障及訴訟經濟之觀點，訴願法第 82 條第 2 項所謂「應作為之機關已為行政處分」，係指有利於訴願人之處分而言，至全部或部分拒絕當事人申請之處分，應不包括在內。故於訴願決定作成前，應作為之處分機關已作成之行政處分非全部有利於訴願人時，無須要求訴願人對於該處分重為訴願，訴願機關應續行訴願程序，對嗣後所為之行政處分併為實體審查，如逕依訴願法第 82 條第 2 項規定駁回，並非適法」，亦即：
  - 1.作成之行政處分不利於訴願人（全部或部分拒絕當事人之申請）：駁回訴願不適法。
  - 2.作成有利於訴願人之處分：駁回訴願適法。
- (二)本題中，甲不服臺北國稅局之年度綜合所得稅核定書，提起復查。由於復查機關逾越法定期間仍未為復查決定，故甲向財政部提起訴願。於提起訴願後，復查機關對甲作成「駁回復查」之決定，由於駁回復查處分，並非有利於訴願人甲之決定，財政部依訴願法第 82 條第 2 項駁回甲之訴願，依前揭最高行政法院決議之意旨，即非適法，得請求行政法院撤銷該訴願決定。

【版權所有，重製必究！】