

《行政法概要》

一、何謂行政法上「不當聯結之禁止」原則？我國行政程序法對此原則有何明文規定？試詳述之。(25分)

| | |
|------|-------------------------------|
| 命題意旨 | 測驗學生對於「禁止不當聯結原則」的熟悉度。 |
| 答題關鍵 | 行政程序法第 94 條與第 137 條第 3 款正確引用。 |
| 考點命中 | 《高點行政法講義第 1 回》，丁律師編撰，頁 62。 |

【擬答】

(一)禁止不當聯結之概念

- 1.本原則係指行政機關的行政行為與人民的給付之間，要有實質的關連；特別從法律授權觀察，則不得相互結合有不相干的因素來作為依存關係。例如，換發行照必須先繳清交通違規罰鍰、申請建築執照要求先繳交社區回饋金等。
- 2.大法官解釋第 612 號亦承認此為公法上重要原則，乃指出：『行政院環境保護署發布公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法第 31 條第 1 款規定…，以清除、處理技術員所受僱之清除、處理機構所造成污染環境或危害人體健康，情節重大之違法或不當營運，作為撤銷其合格證書之要件，衡酌此等行為對於環境衛生、國民健康危害甚鉅，並考量法益受侵害之程度及態樣，而以撤銷不適任之清除、處理技術員合格證書作為手段，核與規範目的之達成具有正當合理之關聯，不生違背不當聯結禁止原則之問題…。』
- 3.關於最高行政法院 90 年判字第 1704 號判決指出：「行政法所謂「不當聯結禁止」原則，乃行政行為對人民課以一定之義務或負擔，或造成人民其他之不利益時，其所採取之手段，與行政機關所追求之目的間，必須有合理之聯結關係存在，若欠缺此聯結關係，此項行政行為即非適法。而汽車行車執照須在一定期限內換發，主要目的在於掌握汽車狀況，以確保汽車行駛品質進而維護人民生命、身體、財產法益；而罰鍰不繳納涉及者為行政秩序罰之執行問題，故換發汽車行車執照，與汽車所有人違規罰鍰未清繳，欠缺實質上之關聯，故二者不得相互聯結，前開道路交通安全規則第 8 條有關罰鍰繳清後始得發給行車執照之規定，亦有悖「不當聯結禁止」原則。」

(二)我國行政程序法之規定

禁止不當聯結原則在行政程序法中「行政契約」與「行政處分的附款之內容」部分都有規範。

- 1.行政程序法第 94 條規定：「附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯。」
- 2.行政程序法第 137 條第 3 款針對和解契約規定：「人民之給付與行政機關之給付應相當，並具有正當合理之關聯。」

二、經濟部標準檢驗局依商品檢驗法第 4 條第 2 項規定，將動力衝剪機械之檢驗合格證書核(換)發及檢驗業務委託財團法人金屬工業研究發展中心辦理。試問：

(一)受委託之財團法人金屬工業研究發展中心在行政法上之地位為何？(15 分)

(二)若因財團法人金屬工業研究發展中心職員甲在檢驗過程中之疏失，導致送驗人遭受損害，因此衍生之國家賠償責任，應以誰為賠償義務機關？(10 分)

| | |
|------|-------------------------------|
| 命題意旨 | 測驗考生對於受委託行使公權力與專家參與的區別。 |
| 答題關鍵 | 行政程序法第 16 條與國家賠償法第 4 條之規定。 |
| 考點命中 | 《高點行政法講義第 3 回》，丁律師編撰，頁 26-29。 |

【擬答】

(一)依據商品檢驗法第 4 條第 2 項規定，財團法人金屬工業研究發展中心(以下簡稱金屬研究中心)在行政法上之地位可能為「私人受委託行使公權力」或「專家參與」。

- 1.所謂「私人受委託行使公權力」是指，當行政機關將特定事項與公權力行使，依據法規規定授權規定，交由私法人、非法人團體或個人以其自己的名義來行使，此時應讓該私人具有與行政機關相同的地位，屬於「實質意義的行政機關」，過去大法官解釋第 269 號即採取此見解。

- (1) 行政程序法第 16 條規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。第一項委託所需費用，除另有約定外，由行政機關支付之。」例如，私立大學依據大學法、學位授予法對學生作成入學、退學之處分；或財團法人海峽交流基金會受陸委會委託處理兩岸事務。
- (2) 因此，私人受委託行使公權力必須符合以下要件：
- ① 必須由行政機關對人民或私人團體為之
 - ② 需將公權力委託於私人
 - ③ 受託私人或民間團體需以「自己的名義」獨立完成任務
 - ④ 需有法規依據，踐行一定程序
2. 專家參與是指行政機關將某些特定事務，全權委託民間專家獨立執行，之後再根據民間專家之決定，以行政機關的名義作成最後之處分。例如：依據商品檢驗法§4 I，委託私人機構代為實施檢驗之技術工作。
3. 小結：其地位為「受委託行使公權力之私人」，理由如下：
- (1) 經濟部標準檢驗局為行政機關，而金屬研究中心屬於財團法人的私人團體。
 - (2) 依據商品檢驗法第 4 條第 2 項規定，「標準檢驗局得將相關檢驗合格證書之核(換)發及檢驗業務，委託相關機關(構)、法人或團體辦理。」檢驗局將檢驗合格證書之核(換)發及檢驗的公權力行使業務，授權給金屬研究中心。
 - (3) 金屬研究中心以「自己的名義」獨立完成檢驗合格證書之核(換)發及檢驗業務。
 - (4) 且有商品檢驗法第 4 條第 2 項的授權。因此，財團法人金屬工業研究發展中心在行政法上地位為「受委託行使公權力的私人團體」。
- (二) 金屬研究中心所屬之職員甲疏失所造成國家賠償責任之賠償機關，涉及受委託行使公權力之私人團體與行政機關之關係。
1. 早年司法院大法官解釋第 269 號解釋明白指出：「依法設立之團體，如經政府機關就特定事項依法授與公權力者，在其授權範圍內，既有政府機關之功能，以行使該公權力為行政處分之特定事件為限，當有行政訴訟之被告當事人能力。」學理上認為此時私人團體為「實質意義行政機關」。之後行政程序法第 2 條第 3 項明文規定：「受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。」
 2. 雖然受委託行使公權力的私人或團體，在受委託範圍內視為行政機關，若其所屬職員之疏失，發生國家賠償之責任時，並非以該私人團體為賠償義務機關，否則國家可透過「受委託行使公權力」而規避國家賠償責任。
 3. 國家賠償法第 4 條乃規定：「受委託行使公權力之團體，其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員。受委託行使公權力之個人，於執行職務行使公權力時亦同。」因此可將某甲視為經濟部標準檢驗局之公務員。
 4. 國家賠償法第 2 條第 2 項規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」同法第 9 條第 1 項規定，「依第 2 條第 2 項請求損害賠償者，以該公務員所屬機關為賠償義務機關。」因此，在本題中應以「經濟部標準檢驗局」為國家賠償義務機關。

三、關於公法上請求權之時效期間及時效完成之法律效果，我國行政程序法如何規定？公法上請求權時效完成之法律效果與私法上請求權時效完成有何差異？(25 分)

| | |
|------|---|
| 命題意旨 | 測驗考生對於新修法內容是否熟悉。 |
| 答題關鍵 | 公法上請求權時效完成為「權利本身消滅」，而私法上請求權時效完成僅為「請求權行使發生障礙」，債務人因此取得抗辯權。 |
| 考點命中 | 《高點行政法講義第 2 回》，丁律師編撰，頁 64。 《行政法要義》，林錫堯編撰，頁 152-159，元照出版。 |

【擬答】

(一) 公法上請求權時效的規定與效果

1. 行政程序法第 131 條第 1 項規定，「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。」過去公法上

請求權時效皆為 5 年，民國 101 年修法為加強保障人民對行政機關之請求權而加以延長。目前，公法上請求權時效將依據請求權主體有不同規範，請求權人為行政機關時為 5 年，請求權人為人民時，則為 10 年。

2. 公法上請求權時效完成後，發生何種效力，是權利本身消滅或僅是請求權行使發生障礙，過去學理上有不同討論，但行政程序法第 131 條第 2 項明文規定：「公法上請求權，因時效完成而當然消滅。」因此，是採取權利本身消滅的見解。

(二) 公法與私法上請求權時效完成之差異

1. 效力不同

行政程序法第 131 條第 2 項明文規定：「公法上請求權，因時效完成而當然消滅。」公法上請求權是權利本身消滅。而民法第 125 條規定：「請求權，因十五年間不行使而消滅。但法律所定期間較短者，依其規定。」但並非私法上請求權本身消滅而是債務人發生「抗辯權」，因民法第 144 條規定，「時效完成後，債務人得拒絕給付。」故學理上認為，民法時效完成後，僅是請求權的行使發生障礙、債權變成「自然債權」，並非權利本身消滅。

2. 時效長短不同

私法上請求權除法律另有規定，原則上為 15 年。(民法第 125 條)公法上請求權則依據請求權主體作區分，人民原則上享有 10 年的請求權時效，行政機關則僅享有 5 年的請求權時效。(行政程序法第 131 條第 1 項)

3. 時效中斷事由

民法上規定諸多請求權時效中斷的事由，諸如，當事人請求、起訴、承認等而中斷(民法第 129 條)，以及時效不完成的事由(民法第 139 條～第 143 條)。公法上請求權的時效中斷事由，行政程序法第 131 條第 3 項僅規定，公法上請求權「因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷。」因此，學理上認為公法上請求權可類推適用民法，關於請求權的中斷事由或時效不完成的事由。

4. 訴訟上主張不同

公法上請求權為權利本身消滅，因此法院法官審理案件時，可依職權進行調查。私法上請求權時效完成，僅發生抗辯權的效果，訴訟上需當事人自行主張法院法官不得依職權直接認定時效完成。

- 四、A 公司於民國 101 年 8 月 1 日向主管之 B 市政府建設局申請建築執照，惟至民國 102 年 4 月，A 之申請案仍未獲行政機關任何准駁決定之通知，A 遂提起訴願救濟。假設該案訴願審議程序進行中，B 市政府建設局已作成駁回 A 申請之行政處分。於此情形，受理訴願機關應如何處理？(25 分)

| | |
|------|--|
| 命題意旨 | 本題為重要的實務見解，主要是測驗考生對於新的最高行政法院決議是否熟悉。 |
| 答題關鍵 | 指出訴願法第 82 條第 2 項在規範目的上的意義，以及援引最高行政法院 101 年 2 月份決議。 |
| 考點命中 | 《高點行政法講義第 9 回》，丁律師編撰，頁 46-47。 |

【擬答】

- (一) 人民依法申請之案件，因行政機關消極不作為而依據訴願法第 2 條第 1 項：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。」學理上稱為課予義務訴願的怠為處分訴願。問題是，訴願法第 82 條規定：「對於依第 2 條第 1 項提起之訴願，受理訴願機關認為有理由者，應指定相當期間，命應作為之機關速為一定之處分。」「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。」，訴願審議機關應以決定駁回訴願或繼續審議。

- (二) 學理上有兩種不同看法：

【高點法律專班】

1. 駁回訴願說：

原義務機關已經作成行政處分，雖然內容為「駁回當事人申請」，顯然已經達成其機關的作為義務，因此，可依據訴願法第 82 條第 2 項以決定駁回訴願。

2. 續行訴願說：

(1) 自人民程序之保障及訴訟經濟觀點，若採應為處分機關於訴願決定前為行政處分，訴願決定即應以無理由予以駁回之見解，人民勢必就遲到之行政處分重為訴願，如人民不知應另為救濟，將喪失實體保障之機會，對人民權益之保障不夠週延。

(2) 自人民提起課予義務訴願之目的觀之，訴願人因行政機關怠為處分而訴願(即課予義務訴願)後，受理申

請之行政機關所為遲到之行政處分非完全有利於訴願人，雖訴願人仍可就該遲到之處分另行訴願。惟如此作法，一則程序不符經濟原則，且若訴願機關以撤銷訴願方式處理(即將原處分撤銷，發回原處分機關另為適法處分之方式)，顯又與訴願人提起課予義務訴願之初衷有違。

(3)故受理訴願機關，續行審理訴願即可。

(三)依據最高行政法院 101 年 2 月份庭長法官聯席會議認為：「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。」

(四)結論：應續行訴願程序

站在訴訟利益與保障人民權利的觀點，為了避免當事人不服駁回申請之處分，又重複提起一次訴願，訴願審議機關應直接續行訴願程序，而不需駁回人民原本的訴願令其重行訴願。因此，應採用最高行政法院庭長法官聯席會議之決定。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！