

107 年公務人員特種考試司法人員、法務部調查局調查人員、海岸巡防人員考試試題

考試別：司法人員、調查人員、海岸巡防人員

等 別：三等考試

類科組：檢察事務官偵查實務組、法律實務組、海巡行政

科 目：行政法

一、天然氣事業法第 31 條第 2 項規定：「天然氣生產或進口事業應自備一定天數之儲槽容量。」針對前揭規定，天然氣事業法之中央主管機關經濟部作成函釋，認定所謂「儲槽容量」，係指天然氣生產或進口事業為維持供氣穩定，所應自備一定天數之「儲槽容積」；並為保障能源供應安全，應儲存一定天數之「安全存量」。請問：

(一)經濟部前揭函釋係何種行政命令？(10 分)

(二)假設某天然氣進口事業因未儲存一定天數之「安全存量」，遭經濟部裁處罰鍰後提起訴願，並於訴願遭駁回後提起行政訴訟。請從大法官相關解釋說明：法官是否有權認定「安全存量」不屬天然氣事業法第 31 條第 2 項所定「儲槽容量」？(15 分)

【考題難易】：適中

【解題技巧】

1. 行政規則之定義及法條依據。
2. 釋字第 137 號及第 371 號解釋之熟悉度。

【擬答】：

(一)經濟部前揭函釋之法律性質係屬行政規則

1. 按，行政程序法第 159 條第 1 項：「本法所稱行政規則，係指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。」、同法第 160 條第 2 項規定：「行政機關訂定前條第 2 項第 2 款（即為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實及行使裁量權，而訂之解釋性規定及裁量基準）之行政規則，應由其首長簽署，並登載於政府公報發布之。」
2. 本題經濟部之函釋係就天然氣事業法第 31 條第 2 項所謂「儲槽容量」所為之解釋，符合上開行政程序法第 159 條及第 160 條之要件，其性質核屬行政規則。

(二)法官有權認定「安全存量」不屬天然氣事業法第 31 條第 2 項所定「儲槽容量」：

1. 依大法官第 1153 次及第 3090 次全體審查決議：「法官如認為行政機關頒布之行政命令，確信其牴觸憲法或法律，應參照院解字第 4012 號解釋及司法院釋字第 216 號解釋，不予適用，不得援引司法院釋字第 371 號解釋。」
2. 法官於審判案件時，對於各機關就其職掌所作有關法規釋示之行政命令，固未可逕行排斥而不用，但仍得依據法律表示其合法適當之見解(釋字第 137 號解釋意旨)。是以，本題經濟部之函釋之法律性質係屬行政規則，依上開實務見解，法官本不受該函釋之拘束，甚至得就「安全存量」不屬天然氣事業法第 31 條第 2 項所定「儲槽容量」有權認定，自屬適法。

二、請分別說明「行政委託」及「行政助手」之定義及其區別；(15 分) 並附理由說明：接受臺北市停車管理工程處委託，從事路邊停車開單事務的民間業者，是「受委託行使公權力的私人」或是「行政助手」？(10 分)

【考題難易】：適中

【解題技巧】

歷來考古題多以民間拖吊業者為例，但本題民間業者卻從事開單業務，故行政委託與行政助手之區別，為本題解題關鍵。

【擬答】：

(一)行政委託及行政助手之定義及區別

1. 行政委託係指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(參行政程

序法第 16 條第 1 項)，且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(參行政程序法第 2 條第 3 項)。由此可知，依法受委託行使公權力之團體或個人，得居於行政機關之地位，成為作成行政處分之主體。

2. 行政助手係指私人或私法人，非以自己之名義獨立對外行使公權力，而是受國家機關之指揮命令，從事非獨立性活動，以協助完成公共任務，其行為視為其所輔助機關之行為。亦即係行政機關之輔助人力，而非獨立之官署或具有自主地位，自亦非組織法上之公務員。

3. 行政助手與行政委託之區別，如下：

(1) 受託人有正式之委任行為(法律依據或法律授權)；行政助手則無。

(2) 公權力受託人於授權範圍內，得以自己名義獨立行使公權力，可為行政主體；行政助手則非以自己名義獨立行使公權力，而係在機關之指示下做為，並歸屬於行政機關，對機關而言，僅係單純之工具。

(3) 行政委託於授權範圍內，得自己名義獨立行使公權力，視為行政機關，而行政助手則非行政機關。

(二) 接受台北停車管理工程處委託從事路邊停車開單事務之民間業者，係屬「受委託行使公權力之私人」，分如下：

1. 一般常見之民間拖吊業者，係受到行政機關之指揮監督下而為之襄助行為，其並無法獨立作成任何之決定，因此並無任何之獨立性存在，故其於行政法上之地位，應為行政助手無疑。

2. 惟本題該民間業者係受台北停車管理工程處委託從事路邊停車開單事務，為行政機關居於高權主體地位所行使之公權力行為；又對人民之權力造成規制效果，具備法效性，符合行政程序法第 92 條第 1 項之要件，應屬行政處分。

因此，台北停車管理工程處將其停車開單行政處分之權限，委託該民間業者處理，則該民間業者於該受託事項之範圍內，為「受委託行使公權力之私人」，應為擬制之行政機關，而取得行政機關之地位。

三、假設臺北市立 A 國中，以 B 老師在校外違法經營補習班為由，由該校教師評審委員會決議予以不續聘。B 老師遭 A 國中決議不續聘後，迭經訴願及行政訴訟程序救濟未果，於 2012 年遭最高行政法院駁回其上訴確定。但臺北市政府教育局卻於 2018 年撤銷 A 國中不續聘 B 老師的決議。請問：

(一) 何謂行政處分之存續力？(10 分)

(二) 臺北市政府教育局撤銷 A 國中不續聘 B 老師之決議是否適法？(15 分)

【考題難易】：偏難

【解題技巧】

本題應改編自蕭曉玲老師與台北市政府之行政爭訟事件，顯見考生不能僅是死讀書，對於司法新聞亦須有一定程度之了解。再者，本題行政處分之存續力雖常為考生之要害，但透過文義解釋及目的解釋之推論，仍有得高分之機會。

【擬答】：

(一) 行政處分之存續力，可分為形式存續力及實質存續力，分析如下：

1. 形式存續力

行政處分生效時，相對人雖受拘束，仍可依法律救濟途徑展開爭訟。惟有當行政處分因法定救濟期間經過，或相對人提起救濟被駁回確定，或相對人自始放棄權利，此時人民不能再以通常之救濟方法(訴願行政訴訟)予以變更或撤銷，此種效力即為「形式存續力」(與法院判決的形式確定力相當)，又稱「不可爭性」或「不可撤銷性」。

2. 實質存續力

行政處分發生形式存續力後，該處分對相對人及利害關係人與原處分機關均發生拘束力，此即實質存續力。惟原處分機關雖受其拘束，仍得在一定前提條件下撤銷或廢止該處分，使該處分失其效力。

(二) 臺北市政府教育局撤銷 A 國中不續聘 B 老師之決議是否適法，分析如下：

1. 違法說

依行政程序法第 117 條之文義解釋而言，行政機關僅得就法定救濟期間經過後之違法行

政處分有撤銷之可能，至於已經法院判決之違法行政處分自無經行政機關自行撤銷之可能。

2. 合法說

歷來穩定之實務見解多尊重行政機關之判斷餘地，是行政機關本於行政自我反省之立場，縱使經法院判決之違法行政處分，仍有撤銷之可能。

3. 管見採合法說(代結論)

實質存續力之目的在於避免行政機關任意撤銷其行政處分，而造成人民對行政機關之不信任，是以保障人民之權利為出發點，故本題台北市政府教育局撤銷 A 國中不續聘 B 老師之決議，係屬對 B 老師權利之保障，且未損及公益，自屬適法。

四、主管機關遲遲未就被都市計畫列為道路預定地的土地，開闢為公用道路，其土地沿線居民是否有權主張主管機關怠於執行職務，請求國家賠償？(25 分)

【考題難易】：適中

【解題技巧】

本題重點應著眼於主觀公權利之判斷，其多以保護規範理論、沿線居民權作為區別標準。

【擬答】：

其土地居民有權主張主管機關怠於執行職務，請求國家賠償，理由如下：

(一) 主觀公權利

1. 人民對行政機關是否具有公法上之請求權或其所享有者僅係反射利益，則應就法律規範保障之目的觀之，而「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。」（司法院釋字第四六九號解釋理由書參照）。
2. 反之，自法律規範之目的，行政機關享有裁量權以決定是否賦予人民一定之利益（除於裁量收縮至零外），縱行政機關怠於執行職務，人民亦無請求行政機關為一定行政行為之公法上請求權存在。

(二) 沿線居民權之定義

1. 係指供公共使用之公物，與相鄰之人民（如街道或河當兩旁之居民）產生比一般人民更密切之依賴關係，該等人民可主張比他人更有利之使用權。如住在緊鄰道路或橋邊之人民或商店，因道路橋樑之存在，而生交通及商業上之密切依賴關係。
2. 且依台北高等行政法院 106 年度 訴字第 871 號行政判決意旨：「就現存的通行道路之方式是否為既成道路或有無公用地役關係之爭執，即使僅屬道路使用之反射利益，而認為無任何權利存在，仍應考量就有公用地役關係之既成道路，對長興路 4 段 71 巷內民眾而言，自應認為有法律上之利益（該利益為足以受到公法上法律關係所保障之通行利益；此公法上之利益是否能受到公法上救濟程序完足之保障，來彰顯法律上之利益之受保障之程度，是放寬得提起撤銷訴訟適格原告之考量），而為行政訴訟法第 4 條第 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。」之適格之原告。」，可知我國係承認沿線居民權可為主觀公權利之依據。

(三) 結論

綜上所述，本題土地居民基於上開沿線居民權享有主觀公權利，本得主張主管機關怠於執行職務而請求國家賠償，自屬合法。至於其主張有無理由，應視主管機關怠於執行職務與人民之損害間是否有因果關係而定。