

102 年公務人員特種考試司法人員考試試題

等 別：四等考試

類 科：執行員

科 目：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？

【擬答】：

(一)行政法之法源，除成文法與不成文法之法源外，尚有行政法之一般原則。行政程序法第 4 條明定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」，其中所謂「法律」者，包括憲法、法律、法規命令及行政規則與地方自治規章等成文法。所謂的「一般法律原則」則指不成文法的「法律原則」，例如公平正義的理念、公益原則等。

(二)所謂「不當聯結之禁止」，係指行政機關行使公權力，從事行政活動，不得將不具事理上關連的事項與其所欲採取的措施或決定相結合。尤其當行政機關課予人民一定的義務、負擔，或造成人民其他不利益時，其採取之手段與所欲追求的目的間，必須有實質之內在關連，不可將與權力作用目的不相干的要素納入考量。

(三)不當聯結禁止原則在行政程序法上的落實

1. 不當聯結禁止原則不只是要求各該行政行為目的須與所考慮的要素間具有「關聯性」為已足，而是要有「正當合理的關聯」。我國行政程序法除在第 137 條第 1 項第 3 款規定：

「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」之外，第 94 條對行政處分之附款，亦要求「應與該處分之目的具有正當合理關聯」。

2. 惟禁止不當聯結應可適用各行政領域之各事項，而為一般行政法原則，凡無合理關聯，不應併聯考量及處理之事項，縱該二事項分別考量及處理皆無違法，其併聯考量及處理則仍屬不當聯結而違法。

(四)最高行政法院 90 年度判字第 1704 號判決曾以此原則作為審查法規命令正當性標準，該判決稱：「行政法所謂不當聯結禁止原則，乃行政行為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。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，故兩者不得相互聯結，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，亦有悖於不當聯結禁止原則。從而，前開規定本院自得不予適用。」惟系爭判決中有關交通法規部分，業經立法修正，併此敘明。

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。試題：

(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？

(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？

【擬答】：

(一)1. 所謂「公權力受託人」，是指受公行政託付以公權力，並以自己名義行使，從而完成特定任務之私人。此種由公行政將其公權力託付私人，以執行行政任務之制度，則為公權力授與，或稱行政委託。行政程序法第 16 條第 1 項之規定，所涉及者即為公權力授與，公權力受託人雖保持其私法主體之地位，但在功能上，則可以在一定之範圍內從事高權，因而被納入間接之國家行政。

2. 行政程序法第 16 條：「I 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。II 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。III 第一項委託所需費用，除另有約定外，由行政機關支付之。」據此，行政委託之原則如下：須由國家對私人為委託行為、須將「公權力」委託或授權於私人、受委託人須以自己名

公職王歷屆試題 (102 司法特考)

義獨立行使公權力；若仍以原委託機關名義作成行政行為，則非行政委託而可能屬於行政助手。

- 3.題示情形，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，乃屬依法規將權限之一部份移轉給財團法人金屬工業研究發展中心行使，故應屬行政委託。

(二) 1. 行政救濟：

對於公權力受託人所為之處分，訴願法第10條規定：「依法受中央或地方機關委託行使公權力之團體或個人，以其團體或個人名義所為之行政處分，其訴願之管轄，向原委託機關提起訴願。」惟監督機關僅能於監督權範圍內為訴願審查。另人民如就有關受託事項提起行政訴訟，行政訴訟法第25條規定：「人民與受委託行使公權利之團體或個人，因受託事件涉訟者，以受託之團體或個人為被告。」

2. 國家賠償責任：

國家賠償法第4條第1項規定：「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。」配合同法第2條第2項及第9條第1項規定，委託機關即為國家賠償義務機關，以確保受害人之求償權。

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？

【擬答】：

(一)所謂消滅時效，指請求權因於一定期間內，繼續不行使而致滅損或消滅而言。消滅時效制度具有對長久不行使權利者的懲罰作用，亦即，對「睡眠於權利之上者」，不予保護。此種權利長期不行使的事實狀態，往往為社會所信賴，為維持現存之社會秩序。保護社會公益，保護法之安定性，使其請求權因時效完成而產生滅損或消滅之效果。

(二)公法上請求權之時效，以往通說皆主張應類推適用民法之相關條文，係鑑於行政法欠缺通則性規定可資適用，但行政程序法法典化完成後，即足以彌補此項缺失。惟若在行政程序法施行前已發生之公法上時效請求權，則尚不能適用行政程序法之規定，而應視其性質分別類推適用其他相關法律，至於時效中斷及不完成則類推適用民法之相關規定，此有釋字第474號解釋意旨可資參照。

(三)關於時效期間、請求權消滅之結果、中斷事由及如何重行計算，行政程序法分別定有明文：「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，因十年間不行使而消滅」（第131條）、「行政處分因撤銷、廢止或其他事由而溯及既往失效時，自該處分失效時起，已中斷之時效視為不中斷」（第132條）、「因行政處分而中斷之時效，自行政處分不得訴請撤銷或因其他原因失其效力後，重行起算」（第133條）、「因行政處分而中斷時效之請求權，於行政處分不得訴請撤銷後，其原有時效期間不滿五年者，因中斷而重行起算之時效期間為五年」（第134條）。

(四)公法上請求權消滅時效之法律效果

消滅時效完成之立法例有分為「權利消滅主義」及「抗辯權發生主義」。所謂權利消滅主義係指時效完成後權利之本身歸於消滅；而「抗辯權發生主義」則是權利與訴權皆不消滅，但發生債務人得永久拒絕給付之「抗辯權」，目前我國行政程序法第131條第2項，係採權利消滅主義，而私法上請求權時效完成，則是採抗辯權發生主義。

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？

【擬答】：

(一)對於消極不作成行政處分之救濟

人民依法向行政機關提出申請，行政機關未於一定期間內為准駁決定時，人民得依訴願法第 2 條第 1 項提起怠為處分訴願，請求訴願機關命行政機關於相當期間內作成行政處分。題示情形，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，故其提起訴願應屬適法。

(二)然若該案於訴願審議程序中，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，則有下列爭議：

1. 甲說：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。

(1)按「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。前項期間，法令未規定者，自機關受理申請之日起為二個月。」訴願法第 2 條定有明文。同法第 82 條規定：「對於依訴願法第 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。」，自法條之文義及其編列次序可知，訴願機關就怠為處分之訴願得以無理由而決定駁回，係承第 1 項之規定而來，是以該條第 2 項之行政處分，應指有利於訴願人之處分而言。

(2)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。

(3)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。

(4)依本院 81 年 9 月份庭長法官聯席會議：「原告合法提起之行政訴訟不因行政機關程序違法之訴願決定而失其效力。訴願法第 20 條、第 21 條及行政訴訟法第 1 條第 1 項訴願、再訴願決定之期限，即係依據『迅速決定及迅速裁判之理念所為規定，原告合法提起之行政訴訟不因行政機關程序違法之訴願決定而失其效力…」之決議意旨可知，此一遲到之行政處分並不影響訴願程序之續行，性質上均為行政機關內部自我審查之機制，基於同一法理，當無要求訴願人須就遲到之行政處分，重新提起訴願之理；又本院 76 年度判字第 1848 號判決亦認為：「遲為訴願之決定，對原告已合法逕行提起之再訴願，應無影響，並無命原告須對該遲為之訴願決定，負有另行提起再訴願之責任。」

2. 乙說：依訴願法第 82 條第 2 項規定駁回訴願

訴願法第 82 條立法理由為：「一、本條新增。二、配合行政訴訟法第 5 條關於請求應為行政處分之訴訟，增列本條。受理訴願機關受理依第 2 條第 1 項提起之訴願事件，應命應作為之機關速為一定之處分。三、受理訴願機關未為第 1 項之決定前，應作為之機關已為行政處分者，應作為而不作為之情形已不復存在，訴願無實益，受理訴願機關應以訴願為無理由，而予駁回。」，則觀其立法目的，無非賦予訴願人得以應作為機關之不作為為訴願理由，請求訴願機關命其作為，藉達督促之目的，既應作為機關已為行政處分，則其應作為而不作為之情形已不復存在，訴願之目的已達，故訴願已無實益，並未限於行政機關所為遲到之行政處分應與訴願人之請求相合，故不論遲到之行政處分是否有利於訴願人，訴願機關均應以訴願為無理由，予以駁回。至如不服應為機關所為遲到之行政處分，須另行訴願，是否妥適，乃立法政策問題。

3. 丙說：依訴願聲明為不同處理

如訴願係請求作成處分，則應作為之機關已為行政處分，應作為而不作為之情形已不存在，訴願無實益，受理訴願機關依訴願法第 82 條第 2 項規定駁回並無不法。如訴願

係請求為特定內容之行政處分，惟應作為機關所為處分不利於訴願人，應認訴願人已對該不利處分有不服之表示，受理訴願機關應續行訴願程序，就該不利之處分為實體審酌，如受理訴願機關依訴願法第 82 條第 2 項規定駁回，並非適法。

4. 實務見解（最高行政法院 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。

(三)承上所述，本文以為基於保障人民觀點出發，實務見解所採意見應屬可採，故若 B 市政府建設局已作成駁回 A 申請之行政處分，於此情形，受理訴願機關仍應續行訴願程序，應對嗣後所為之行政處分併為實體審查。

公
職
王