最高行政法院大法庭制度 — 六週年回顧與展望

下

文／吳東都

（文接上期）

（四）上訴在途期間之扣除

行政訴訟法第 89 條第 1 項：「當事人不在行政法院所在地住居者，計算法定期間，應扣除其在途之期間，但有訴訟代理人住居行政法院所在地，得為期間內應為之訴訟行為者，不在此限。」據此，對高等行政法院判決提起上訴，應以上訴狀提出於為判決之原高等行政法院為之（行政訴訟法第 244 條第 1 項），惟有當事人及有提起上訴特別代理權之訴訟代理人，均不住居在法院所在地者，且係向為原判決高等行政法院提起上訴（提出上訴狀），始有扣除在途期間適用[40]。實務上發生的問題是，當事人與有提起上訴特別代理權之訴訟代理人住居在非原判決法院所在地之不同地方，究竟要以何者之住居所計算應扣除之在途期間？最高行政法院各庭法律見解有潛在歧異，經徵詢程序未能統一法律見解，遂提案予大法庭裁判。大法庭基於在途期間既然是為了當事人（包含得為當事人為訴訟行為之人）自其住居所向行政法院為訴訟行為「路程」所須時間之目的而設，倘當事人及其訴訟代理人（具特別代理權者）之住居所均不在行政法院所在地，此時扣除在途期間之基準，即非完全以當事人與行政法院間之在途距離為準，而須斟酌訴訟代理人與行政法院間之在途距離為比較，亦即所應扣除之在途期間應以該當事人或訴訟代理人之住居所計算在途期間「短者」為據（因較短者之一方已先於較長之一方，可於法定期間內為一定之訴訟行為），始符法律所定「扣除在途期間」之原意，符合當事人之期間利益、公平性與適當性，使距離法院路程、交通情形不盡相同之當事人，及其在行政法院所在地有無得為訴訟行為之人，為訴訟行為之法定期間實際相同，始符平等原則，於人民訴訟權之行使不生影響，亦與憲法第 16 條規定之意旨無違（111 年度大字第 2 號裁定）。這是變更先前裁判對行政訴訟法第 89 條第 1 項本文規定解釋的法續造。同時也是因為在當事人有委任具特別代理權的訴訟代理人，兩者住居在相異的非法院所在地案件類型，行政訴訟法第 89 條第 1 項未有適當規範（法律漏洞），所作的法續造。

（五）課予義務訴訟裁判基準時

遺產及贈與稅法（下稱遺贈稅法）第 30 條第 4 項：「遺產稅或贈與稅應納稅額在 30 萬元以上，納稅義務人確有困難，不能一次繳納現金時，得於納稅期限內，就現金不足繳納部分申請以在中華民國境內之課徵標的物或納稅義務人所有易於變價及保管之實物一次抵繳。中華民國境內之課徵標的物屬不易變價或保管，或申請抵繳日之時價較死亡或贈與日之時價為低者，其得抵繳之稅額，以該項財產價值占全部課徵標的物價值比例計算之應納稅額為限。」實務上發生的案例，繼承人申請以遺產抵繳遺產稅，遭主管機關否准，繼承人對否准處分循序提起課予義務訴訟。訴訟中，繼承人補繳遺產稅完畢，最高行政法院先前裁判就事實的判斷，採取「課予義務訴訟係以事實審言詞辯論終結時為裁判基準時」之法律見解，因而在事實審言詞辯論終結時，既然遺產稅已繳納，即無欠稅，無不能以現金繳納遺產稅額之情事，而與遺贈稅法第 30 條第 4 項所定得以實物抵繳遺產稅額之要件不合[41]。嗣其他庭法律見解潛在歧異，就法律爭議：在上述情形，行政法院是否得僅以該事實為由，逕認納稅義務人有以現金繳納遺產稅之能力，不符合遺贈稅法第 30 條第 4 項所定「納稅義務人確有困難不能一次繳納現金」之要件，而為不利於納稅義務人之裁判？經徵詢程序未能統一法律見解，遂提案予大法庭裁判，採取否定見解（109 年度大字第 3 號裁定）。

在此裁定中，大法庭就課予義務訴訟之裁判基準時，提出一準則：「關於課予義務訴訟事件，行政法院係針對『法院裁判時原告之請求權是否成立、行政機關有無行為義務』之爭議，依法作成判斷。其判斷基準時點，與行政法院對行政機關所作行政處分違法性審查之撤銷訴訟不同，除法律另有規定外，不得僅以作成處分時之事實及法律狀態為準，事實審法院言詞辯論程序終結時之事實狀態的變更，以及法律審法院裁判時之法律狀態的變更，均應綜合加以考量，以為判斷。裁判基準時決定後，將在此基準時點以前所發生之事實及法律狀態的變化納入考慮範圍，解釋個案應適用之實體法規定及法律適用原則以為法律適用作成裁判。」並指出 1. 在行政救濟中遺產稅已繳納完畢，但如該否准實物抵繳遺產稅申請之處分經撤銷，並准以實物抵繳遺產稅，在抵繳稅額範圍內，納稅義務人得請求返還稅款，其自有繼續以課予義務訴訟給予權利保護之必要，不受遺產稅已繳納之影響[42]。2. 由於遺產稅係「針對遺產課稅」，原則上亦應以「遺產」繳納遺產稅，而無需使用到為納稅義務人之繼承人自有財產繳納遺產稅。是以遺贈稅法第 30 條第 4 項規定之適用，原則上以被繼承人是否遺有現金或銀行存款，作為審酌納稅義務人有無繳現困難之參考，繼承人之所得狀況，尚非審酌有無繳現困難之依據[43]。這就是將「事實審法院言詞辯論程序終結時前所發生之事實狀態變化即納稅義務人已繳畢遺產稅納入考慮範圍」，再「解釋個案應適用之實體法規即遺贈稅法第 30 條第 4 項」，以為裁判，而獲致不能單以遺產稅已繳納，作為判斷申請以實物抵繳不符合法定要件，還要視繳納遺產稅之現金來源而定之結論[44]。這是變更先前裁判對遺贈稅法第 30 條第 4 項規定解釋的法續造，並對於法律就裁判基準時未為規定，第一次提出課予義務訴訟裁判基準時應「解釋個案應適用之實體法規定及法律適用原則以為法律適用作成裁判」法律見解的法續造。

（六）行政處分撤銷訴訟與無效確認訴訟之訴訟標的是否同一

由於行政處分撤銷訴訟有起訴期間限制，行政處分無效確認訴訟則無起訴期間之限制，因此在實務上常見行政處分相對人先提起撤銷訴訟，經行政法院以實體無理由判決駁回確定

（文轉三版）



故宮南院水舞秀

攝影／洪明煥（雲林地院書記官）

註釋

40 參閱，翁岳生主編，行政法（下），2020 年，增訂 4 版，頁 538（吳東都執筆）。

41 最高行政法院 107 年度判字第 329 號判決。

42 另參見最高行政法院 99 年度判字第 299 號、496 號判決。

43 另參見最高行政法院 99 年度判字第 299 號判決。

44 早期行政訴訟的裁判基準時，公式性的說法是：「行政訴訟撤銷訴訟以行政處分（最後行政決定）作成時，課予義務訴訟與一般給付訴訟之判決，以事實審行政法院言詞辯論終結時之法律及事實狀態為基準時」。但此公式已受到極大挑戰，已不實用。德國聯邦行政法院一貫見解，訴訟法上並不存在此項法律原則（BVerGF 64,218 (221), Vgl. Eyermann, VwGO, 15. Aufl., 20 19, §113, Rn.55.）德國稅務行政訴訟也不適用上述公式，而是依相關應適用實體法及程序法決定之，參閱，吳東都，稅務行政訴訟之理論與司法實務，最高行政法院 105 年度研究發展報告，105 年 11 月，頁 157、158。

45 此為德國實務及多數學者見解，Vgl. Eyermann, VwGO, 15. Aufl., 2019, §121, Rn. 25. 我國裁判見解亦同，見最高行政法院 106 年度判字第 7 號、107 年度判字第 102 號、109 年度判字第 87 號、110 年度上字第 102 號判決。

46 此為德國通說見解，Vgl. Sodan/Ziekow, Verwaltungs-

法源法
www.lawba
檢索全部法規、司法判解、行政函釋、裁判書、起訴書、論著
JUDICIAL
司法
訂閱辦法
費用新臺
如蒙
請郵政
帳
5005
帳
司法院
電
02-236

（文接二版）

後，行政處分相對人再對該行政處分提起無效確認訴訟，此時行政處分無效確認訴訟受訴法院如何處理？此涉及行政處分撤銷訴訟與無效確認訴訟之訴訟標的是否同一之行政訴訟法上問題。最高行政法院先前裁判見解採肯定見解，認為確認行政處分無效訴訟之訴訟標的，為先前的撤銷訴訟確定判決效力所及，應依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 9 款所定起訴不合法裁定駁回該訴訟。

然而撤銷訴訟之訴訟標的，係「原告所訴請撤銷之行政處分違法且侵害其權利或法律上之利益之權利主張」[45]，並不包含行政處分之有效性。撤銷訴訟判決之既判力及於確認「原告訴請撤銷之行政處分有無違法」「原告權利或法律上之利益是否因行政處分違法而受到侵害」。是以，行政法院駁回原告所提撤銷訴訟之判決確定，其既判力及於確認「行政處分未違法」，或「未侵害原告權利或法律上之利益」，但不及於行政處分之有效性。行政處分無效確認訴訟之訴訟標的係確認行政處分無效之訴訟上請求[46]，行政處分之有效性為訴訟標的內容，行政處分之合法性並非其訴訟標的內容。因而行政處分撤銷訴訟與無效確認訴訟，兩者訴訟標的並不相同，亦無包含關係。行政處分相對人提起撤銷訴訟受敗訴判決確定（前訴訟），再對同一行政處分提起無效確認訴訟（後訴訟），前訴訟之確定判決係對訴訟標的之內容，即所訴請撤銷之行政處分是否違法且侵害其權利或法律上之利益，發生既判力，因其非後訴訟之訴訟標的內容，後訴訟並無行政訴訟法第 107 條第 1 項第 9 款所稱「訴訟標的為確定判決之效力所及」之情形，行政法院自不得依該款規定以裁定駁回之。後因最高行政法院各庭法律見解有潛在歧異，經徵詢程序統一見解，認為由於行政處分無效確認訴訟，原告之訴有無理由，係審查行政處分是否有重大明顯違法，前訴訟訴訟標的之行政處分違法性，成為後訴訟之先決問題。前訴訟之撤銷訴訟原告既敗訴確定，行政處分被確認為合法，前訴訟撤銷訴訟之訴訟標的係後訴訟行政處分無效確認訴訟之先決問題，該先決問題已為前訴訟判決確定判決效力所及，後訴訟法院應受前訴訟法院對於訴訟標的（即行政處分合法性）所為判決之既判力拘束，原告於後訴訟之行政處分無效確認訴訟，即不得為與該確定判決意旨相反之主張，後訴訟法院亦不得為與該確定判決意旨相反之判斷，後訴訟法院應受前訴訟所為「行政處分合法」判斷之拘束，應以前訴訟關於訴訟標的所為之確認（即行政處分合法之確認）作為其裁判基礎，就後訴訟之請求有無理由為審理[47]。如果在既判力基準時點之後，並無事實或法律狀態變更而影響該行政處分之合法性，原告即應受敗訴之實體判決。此種情形是後訴訟之「先決問題」，而非「訴訟標的」，為（前訴訟）確定判決效力所及（112 年度徵字第 1 號）[48]。這是變更先前裁判對行政處分無效確認訴訟訴訟標的之法律解釋的法續造。

三、交通行政法

違反道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）及其相關法令，係道路交通行政法的一環，規範道路交通安全秩序[49]。主管機關對違反道交條例者，依該條例為處罰，受處罰人不服處罰之救濟途徑，於 101 年 9 月 6 日從地方法院交通法庭管轄，改由新設行政訴訟庭受理，程序稱「交通裁決事件訴訟程序」（行政訴訟法第二編第三章），嗣於 112 年 8 月 15 日歸由高等行政法院新設的地方行政訴訟庭受理。此類交通裁決事件是地方行政訴訟庭受理的大量案件。由於道交條例立法並不嚴謹，法條文字文義外延甚廣，裁判見解容易歧異，但高等行政法院各庭間確無法統一法律見解。幸賴行政訴訟法有先前高等行政法院終審確定裁判見解歧異者，高等行政法院將上訴事件移送最高行政法院統一法律見解之制度，得以解決此問題。此制度在實務上也廣為高等行政法院法官所運用。

（一）是否遵守舉發期限之判斷基準時

90 年 1 月 17 日修正公布之道交條例第 90 條前段規定：「違反本條例之行為，自行為成立之日起；行為有連續或繼續之狀態者，自行為終了之日起，逾 3 個月不得舉發。」（現行法已修正為「逾 2 個月不得舉發」）關於該條所定 3 個月之舉發期限，就同條例第 8 條第 1 項第 1 款之汽車違規行為，判斷舉發機關之舉發是否遵守舉發期限之基準時為何？早期司法實務見解有認為以舉發通知單送達給受舉發人時為基準時，有認為以舉發機關作成舉發通知單時為基準時，行政部門則以舉發機關將舉發通知單付郵時為基準時[50]。高等行政法院數先前終審確定裁判見解歧異，移送最高行政法院裁判統一見解。最高行政法院各庭法律見解有潛在歧異，經徵詢程序未能統一法律見解，遂提案予大法庭裁定統一法律見解：舉發程序係為開啟公路主管機關的裁決程序，應以處罰機關受理（收到）舉發機關移送舉發違反道路交通管理事件之時點，作為認定舉發是否已逾 3 個月之準據（110 年度大字第 2 號裁定）。這是變更先前裁判對據以判斷是否遵守舉發期限時點的法律解釋的法續造。

（二）第三人汽機車牌照之吊扣

汽機車所有人提供汽機車予他人駕駛，他人駕駛汽機車經測試檢定酒精濃度超過標準，違反道交條例第 35 條第 1 項第 1 款。主管機關可否依行為時（即 112 年 5 月 3 日修正前）道交條例第 35 條第 9 項前段規定：「汽機車駕駛人有第 1 項、第 3 項至第 5 項之情形之一，吊扣該汽機車牌照 2 年」，吊扣汽機車所有人的汽機車牌照？此法律爭議為該規定是否須以汽機車所有人與駕駛人為同一人，始有適用？高等行政法院數確定裁判見解歧異，移送最高行政法院裁判統一見解。最高行政法院雖尚無關於此法律爭議之裁判，然因依 112 年 8 月 15 日新修正的行政訴訟法第 263 條之 4 規定，必須強制適用大法庭制度，先行徵詢程序，在此階段各庭達成統一見解，認為：道交條例第 35 條第 9 項前段規定所稱「吊扣該汽機車牌照 2 年」，性質上為對汽機車駕駛人之裁罰性不利處分，從其立法過程，可知立法者對汽機車駕駛人為處罰外，當無意使非實施系爭違規行為之汽機車所有人亦成為非難對象，而對非汽機車駕駛人所有之汽機車牌照予以吊扣處罰；綜觀道交條例對「汽車所有人」所設處罰之立法體例，均明確表示處罰對象為「汽車所有人」，反觀上開規定，則未如同道交條例上述立法體例，明確表示將「汽機車所有人」列為處罰對象，顯見立法者並無意使汽機車所有人單純因為其對汽機車之所有權，即使其「居於保證人地位」，為汽機車駕駛人可能違反道交條例第 35 條第 1 項、第 3 項至第 5 項等情事，盡概括之防止義務。因此，主管機關依該規定而對汽機車所有人吊扣其車輛牌照時，自當以汽機車所有人與駕駛人為同一人之時，始應適用系爭規定對其為吊扣該汽機車牌照之處罰，以符合處罰法定原則（114 年度徵字第 1 號）[51]。這是適用 112 年 8 月 15 日新修正的行政訴訟法第 263 條之 4 的首案，也是對重大且普遍性的法律爭議，第一次表示法律見解的法續造。

伍 展望 — 代結語

「分裂的司法，無威信」。從法制演變，最高行政法院統一法律見解制度在各階段雖有不同，但避免行政訴訟審判權的司法分裂，致力於統一法律見解的目標則無二致。最高行政法院大法庭制度施行 6 年，共統一了 27 則法律見解，平均 1 年統一 4.5 則法律見解，其中 2.5 則是經大法庭裁判統一，其餘經徵詢程序統一。從數字來看，雖然不多，也不算少[52]。在這 6 年，最高行政法院大法庭發展出經由潛在歧異提案解除「法律審自我拘束」的程序規則，並經由法官會議決議創造出徵詢書應送達予當事人的程序規定，及訂定「最高行政法院大法庭審理訴訟事件專家學者日費旅費及報酬支給要點」，統一由大法庭選任專家學者陳述法律意見支給相關費用的作法。其中徵詢書送達予當事人，在保障訴訟當事人憲法上受聽審權，尤具有意義。展望未來，最高行政法院會在既有制度及自行發展的程序規範上，繼續以嚴謹態度，即時、預先或事後統一法律見解，以落實法官對人民適用法律平等的憲法意旨，並同時在統一法律見解中從事法續造，以履行終審法院統一法律見解及從事法續造任務。

（作者為最高行政法院院長）

註釋

gerichtsordung, 4. Aufl. 2014, §121, Rn. 53; Kopp/Schenke, VwGO, 24. Aufl., 2018, §90, Rn.11; Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordung, 2014, §121, Rn. 67 (Clausing).

47 參閱，吳東都，論行政處分撤銷訴訟之訴訟標的，臺灣大學法律學研究所碩士論文，76 年 6 月，頁 102、105；園部逸夫，注解行政事件訴訟法，1989 年 6 月，頁 412。日本實務公法學會，實務行政訴訟法講義，平成 19 年 2 月，頁 360 指出，入學不許可撤銷訴訟判決原告敗訴確定後，原告在後訴訟主張行政處分無效，應依前訴訟之確定力以訴無理由駁回後訴訟，不得以一事不再理為理由，訴不合法駁回後訴訟，見解相同。

48 原因案件為最高行政法院 111 年度抗字第 56 號裁定。

49 參閱，李震山，「道路交通安全行政法制」之建構與問題舉隅，台灣本土法學雜誌，第 63 期，頁 107 以下。

50 交通部 87 年 5 月 7 日交路字第 003563 號及 86 年 12 月 26 日交路字第 055202 號函。

51 原因案件為最高行政法院 113 年度交上統字第 2 號判決。

52 德國聯邦財務法院自 2019 年至 2023 年共 5 年期間，均無大法庭裁判，可作一比較，參閱：吳東都，司法院 113 年度赴德國考察報告，114 年 1 月 22 日，頁 26。

法律網 ank.com.tw
一欄式檢索、各類資料進階檢索
原資訊
專線 509-3536
L WEEKLY 周刊
周出刊 訂閱
幣400元
訂 閱
劃撥
號 4377
戶
司法周刊
話 618798