

行政法判解

獨立機關所作成之行政處分，訴願審議機關為何？ 最高行政法院97年12月第3次庭長法官聯席會議決議（一）

【事實摘要】

國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）經釋字第613號確立其為獨立機關地位，且依中央行政機關組織基準法第3條第2款：「獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。」故獨立機關之建制目的，即確保其作成處分之獨立性，不受其他機關指揮監督。然依訴願法第1條：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」若依循本條規定，通傳會所作成的行政處分，在無法律另有規定之情況，將依訴願法第4條第7款由行政院為訴願管轄機關，而訴願管轄機關可就原處分機關之行政處分為合目的性審查，是否將損及通傳會之獨立性，不無疑義。

故本行政法院決議之爭議即在於探討人民不服國家通訊傳播委員會之行政處分所提之訴願，應由行政院或由國家通訊傳播委員會管轄？亦即，國家通訊傳播委員會對於人民不服該會之行政處分所提起之訴願案件，未送由行政院受理訴願，有無牴觸訴願法所定訴願管轄之規定？遂發爭議。

【決議要旨】

本次行政法院決議認為，通傳會所作成之行政處分其訴願管轄機關為行政院，其理由如下：

- 一、不服國家通訊傳播委員會（以下稱通傳會）之行政處分所提之訴願，應由行政院或由通傳會管轄？發生見解歧異，並於依法行使統一法令見解之職權時，就其是否涉及處理與釋字第613號解釋「有關事項」，發生適用釋字第613號解釋之疑義，爰依法聲請司法院大法官就釋字第613號解釋之適用範圍，為補充解釋。
- 二、案經司法院大法官97年12月26日大法官第1333次會議議決不受理案件第12案決議「有關不服通傳會行政處分之訴願管轄問題，並不在本院釋字第613號解釋之解釋範圍內，自不生就此聲請補充解釋之問題」，故不受理。是釋

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

字第613號解釋理由2第2段雖謂「承認獨立機關之存在，其主要目的僅在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督」等語，但並非有關不服通傳會行政處分之訴願管轄問題所為之釋示。

- 三、故本院就人民不服通傳會之行政處分所提訴願應如何定其管轄機關，依法行使統一法令見解之職權時，並非處理與釋字第613號解釋「有關事項」，故不發生應依釋字第613號解釋意旨為之問題，合先敘明。人民不服通傳會作成之行政處分提起訴願時，因通傳會組織法及其他法規就其訴願管轄並無特別規定，而通傳會係行政院所屬之行政機關，其層級相當於部會等之二級機關，故應依訴願法第4條第7款規定，由行政院管轄之。

【學說速覽】

一、獨立機關建置原則

釋字第613號解釋理由書認為獨立機關建制原則為「僅在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間。」據此，立法院如經由立法設置獨立機關，將原行政院所掌理特定領域之行政事務從層級式行政體制獨立而出，劃歸獨立機關行使，使其得依據法律獨立行使職權，自主運作，對行政一體及責任政治即不免有所減損，然仍屬例外。故獨立機關有別於其他行政機關之建置目的，在行政爭訟法理面言，亦可能產生不同以往之爭訟途徑。

二、獨立機關之訴願管轄之學說：

(一) 甲說：上級機關行政院為管轄機關

1. 訴願管轄權係行政機關之管轄權限，屬於法律保留範圍。行政機關就訴願事件有無訴願管轄權，應依其組織法規或其他行政法規規定之（行政程序法第11條第1項規定參照）。訴願法第一章第二節「管轄」（第4條至第13條）係關於訴願事件管轄權之一般性規定，如無其他法律或法規之特別規定，應依該等規定決定訴願事件管轄權之歸屬。人民不服國家通訊傳播委員會（以下稱通傳會）作成之行政處分提起訴願時，國家通訊傳播委員會組織法（以下稱通傳會組織法）及其他法規就其訴願管轄並無特別規定，因通傳會係行政院所屬之行政機關，其層級相當於部會等之二級機關，依訴願法第4條第7款規定，應由行政院管轄之。通傳會雖屬獨立機關，依中央行政機關組織基準法第3條第2款規定，其依據法律獨立

版權所有，重製必究！

行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督。

2. 關於其作成之行政處分之訴願事件，依上開訴願法之規定受行政院之訴願管轄監督，此訴願法之規定，即為中央行政機關組織基準法第3條第2款所稱之「法律另有規定」。鑒於通傳會以獨立機關方式設立，係為避免監督通訊傳播媒體之行政權之行使，受到政治影響，以落實憲法保障之言論自由（通傳會組織法第1條參照），而且通傳會係由具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗之委員組成（通傳會組織法第4條第2項參照），為獨立行使職權之專業委員會，行政院訴願委員會審議通傳會作成之行政處分，僅能作合法性審查而不能作合目的性審查，以符通傳會組織法設置通傳會之立法目的。

(二) 乙說：通傳會為訴願管轄機關

為貫徹司法院釋字第613號解釋中，有關通傳會在行政一體原則下，仍有獨立機關地位之意旨。並從通傳會獨立機關之設置功能或目的著眼，應認現行訴願法對通傳會獨立機關之訴願案件管轄漏未規定，存在法律漏洞，並基於通傳會之獨立功能及目的，而認應由通傳會自行設立訴願委員會，受理訴願案件。

(三) 丙說：直接提起行政訴訟

基於獨立機關建制之特性，強調去政治化、專業化、多元意見，而在個案中排除上級機關之干預，屬於行政一體之例外，猶如大法官釋字第613號解釋理由書所稱：「承認獨立機關之存在，其主要目的僅在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督」，因此通傳會所做成之行政處分不宜經由上級機關訴願審理，否則難以排除上級機關對於個案之干預。故多數學者主張應利用修法方式，免除獨立機關所做成行政處分之訴願程序，而應讓人民直接提起行政訴訟加以救濟。

【考題分析】

甲電視台於晚上八點鐘播出之節目中出現男女擁抱、愛撫、親吻之畫面，國家通訊傳播委員會認為甲違反節目分級規定，乃對甲作成新台幣30萬元之罰鍰處分。甲收受該處分書後深感不服，問：甲應如何提起救濟？（98律③）

◎ 答題關鍵

請參照上述行政法院決議內容及學說見解分析。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

【參考文獻】

1. 林明鏘，〈正當性與相當性原則下之國家通訊傳播委員會組織法 評大法官釋字第613號解釋〉，《台灣本土法學雜誌》，86期，2006年9月。
2. 周志宏，〈釋字第613號解釋與獨立機關的未來〉，《月旦法學雜誌》，137期，2006年10月1日，頁13。
3. 廖元豪，〈釋字613後，獨立機關還剩多少空間？〉，《台灣本土法學雜誌》，87期，2006年，10月。
4. 張文郁，〈論訴願決定及其效力〉，《月旦法學雜誌》，165期，2009年2月。
5. 郭介恆，〈獨立機關與訴願管轄—最高行政法院二〇〇八年十二月二十六日庭長法官聯席會決議評析〉，《月旦法學雜誌》，170期，2009年7月。
6. 石世豪，〈獨立機關行政處分之違法審查程序—綜評台北高等行政法院96年度訴字第307號等裁判〉，《法令月刊》，60卷7期，2009年7月。
7. 陳淑芳，〈獨立機關與訴願制度〉，《月旦法學教室》，82期，2009年8月。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！