

行政法判解

## 解釋函令於行政法院審理中之個案應否適用？ 簡評98年度高等行政法院法律座談會提案及研討結果 法律問題7

### 【事實摘要】

行政訴訟繫屬中，行政機關發布有利於當事人之解釋函令，並於函令中說明該令發布後尚未確定案件亦有適用。惟該函令經行政法院審查結果認係違反相關法律規定，則該解釋函令於行政法院審理中之個案應否適用？

### 【會議要旨】

肯定說：行政機關之解釋函令屬行政程序法第159條規範之行政規則，依該條第1項，為非直接對外發生法規範效力之規定，理論上係本於平等原則，認解釋函令具有間接之外部效力。故本件之解釋函令雖經行政法院審查結果，認有違反上位法律規範，惟其內容既有利於當事人且表明該令發布後尚未確定案件亦有適用，則本於平等原則，行政法院自應適用。

否定說：依司法院釋字第216號解釋，法官於審判案件時對於行政機關依其職掌所為法規釋示之行政命令，仍得依據法律表示適當之不同見解。本件之解釋函令經行政法院審查結果既認違反相關法律規定，自得不予適用。

大會研討結果：多數採否定說。

### 【學說速覽】

#### 一、解釋函令之法律性質

解釋函令有多種態樣，大體上而言可分為兩種類型：(1)就法令適用之抽象事項做成之函釋；(2)就具體事件指示執行機關遵照辦理者。

而就解釋函令之法律性質而言，因解釋函令之態樣繁多，故不可一概而論。論者認為應以解釋函令作成之原因來區分，分別就以下幾種情況作討論<sup>52</sup>：(1)主管機關為求法令統一適用而主動作成者，因其有普遍性適用之特徵，故應為解釋性行政規則；(2)主管機關應執行機關之要求而做成者，其原則上應

<sup>52</sup> 蔡茂寅，〈函釋之法律性質〉，《月旦法學雜誌》，第77期，2001年10月。

屬具體的個別指令，惟若主管機關有意使其普遍適用，並依行政程序法第160條下達發布或收錄在解釋函令彙編中，則屬解釋性行政規則；(3)人民適用法令有疑義而請求主管機關作成者，此時之回函僅屬觀念通知，並非駁回處分，惟如上述，該回函亦可能為解釋性行政規則。

## 二、考點分析

### (一) 法規命令與行政規則之區分

法規命令係對外發生效力，行政規則則是對內生效，兩者區別之關鍵在於「有無直接對人民發生法律上效果」，而非僅就形式上觀察有無法律之授權即可判別。例如假設交通管理處罰條例已規定何種行為應受處罰，而如何處罰則授權行政機關訂定裁罰標準，此時人民並未因此受到法律外之限制，故該裁罰標準應屬行政規則，其拘束之對象係下級機關，而非人民。

### (二) 解釋函令變更時之處理

行政機關為因應法律修正或社會變遷，常常會針對既有之解釋函令變更其見解，此時應如何處理便成為問題。依大法官釋字第287號解釋，若系爭行政處分尚未確定，即應適用新的函示處理；若系爭處分已確定，仍應適用舊函釋，例外在舊函釋違法時再適用新函釋。又大法官釋字第525號解釋更進一步指出，在行政命令變更時也要考量到信賴利益保護的問題，故若系爭處分尚未確定，而適用新函釋使得人民從有利情勢變為不利，此時即須考慮有無信賴保護之問題。

惟不論適用新函令或舊函令，均以該解釋函令具備合法性為前提，若其違法自不應予以適用。就法令適用之抽象事項所做成之函釋，其屬行政機關針對如何適用法律表示之見解，並不拘束司法機關，故法院若認為系爭解釋函令於法不合，當應不予適用，不受行政機關見解之拘束。98年度高等行政法院法律座談會法律問題7即表明此立場。

### (三) 行政規則可否作為行政法之法源

行政規則拘束之係下級機關，因其僅具對內效力，故行政規則可否作為行政法之法源有疑義。關於此爭議大致上有三種看法，茲分述如下：(1)直接適用說，此說認為基於權力分立原則，依行政固有權限制定者亦可當法源，且在法律有漏洞時，行政規則可作為過渡法而使用；(2)行政自我拘束說，此說認為基於平等原則，行政機關須受到先前行政規則之拘束；(3)信賴保護說，此說認為依信賴保護原則，毋須先前個案之累積，行政規則即可當作行政法上之法源。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

通說就上述爭議採行政自我拘束說，而欲造成行政自我拘束須有三個要件，即有行政慣例存在、該慣例本身未抵觸法律且於個案中有行政裁量空間。

### 【考題分析】

銓敘部84年6月6日函，略以「本部64年11月15日暨76年6月4日函同意大專畢業應召入伍復志願轉服4年制預備軍官依法退伍者，比照『後備軍人轉任公職考試比敘條例』比敘相當俸級之規定，自即日起停止適用。」某甲轉服4年制預備軍官退伍後，於85年間應後備軍人轉任公務人員考試及格，因該函無法比照該條例比敘。甲不服，主張應有信賴保護原則之適用，而提起訴願，原處分機關則認為行政程序法係90年1月1日施行，本案無適用餘地。問甲是否有理？

(95律①)

### ◎答題關鍵

本題涉及解釋函令變更見解的問題，當後函釋變更前函釋之見解時，於個案爭議中應如何選擇適用新舊見解，請參閱上述說明作答，主要爭點在於信賴保護原則應如何運用，須注意釋字第525號解釋及釋字第605號解釋。

### 【參考文獻】

1. 蔡茂寅，〈停止執行決定之競合問題〉，《月旦法學雜誌》，第77期，2001年10月。
2. 吳庚，〈行政規則與行政慣例的拘束力問題〉，《月旦法學雜誌》，第156期，2008年5月。
3. 陳清秀，〈行政規則與行政習慣法〉，《月旦法學雜誌》，第156期，2008年5月。
4. 林錫堯，〈行政規則之種類與法效力〉，《司法周刊》，第1280期，2006年3月。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！