

公法判解

行政規則與職權命令

最高行政法院108年判字第259號判決

【實務選擇題】

現行法制，行政命令仍存法規命令、職權命令與行政規則三分法。其中有關法規命令的敘述，下列何者正確？

- (A)法規命令應有法律明確授權始得訂定
- (B)法規命令係對特定人民作規範
- (C)僅發生內部法律效果
- (D)不得牴觸憲法、法律，否則無效；但與上級機關的命令不合，則無不可

答案：A

【裁判要旨】

行政程序法第157條第3項規定：「法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙。」第160條規定：「（第1項）行政規則應下達下級機關或屬官。（第2項）行政機關訂定前條第二項第二款之行政規則，應由其首長簽署，並登載於政府公報發布之。」法規命令具有創設性，係對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定（行政程序法第150條第1項參照），其未遵行發布程序者，不生效力。至於行政程序法第159條第2項第2款所定為協助下級機關或屬官統一解釋法令之解釋性行政規則，因屬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效力之一般、抽象規定（行政程序法第159條第1項參照），且係闡明法令原意（司法院釋字第287號解釋參照），其解釋是否正確而得適用，繫於該法令是否應作如同該解釋性行政規則內容之解釋，該解釋性行政規則並不具創設性。然因解釋性行政規則究屬上級機關對下級機關，或長官對屬官所為之一般、抽象性規定，下級機關或屬官仍須受其拘束，依該解釋性行政規則作成與人民有關之行政行為，對人民仍有所影響，為使人民有所預見，行政程序法乃要求於下達下級機關或屬官生效後，應登載於政府公報發布之。惟此解釋性行政規則之發布，並非其成立或生效

要件，是縱未依行政程序法第160條第2項規定登載於政府公報，尚不影響其效力。

【爭點說明】

(一)就行政規則與職權命令，本文區辨如下：

1. 行政規則

按行政程序法第159條第1項，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。而按同條第2項，行政規則的類型則包括：

- (1)關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。
- (2)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，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。

2. 職權命令

職權命令乃行政機關在職權範圍內為執行法律，未經法律授權，而逕依職權制定頒布之命令。而往昔實務所據此頒布之命令多有規範行政機關外部人民之自由權利，而受到法律保留原則的非議。

(二)本文就行政規則不適於個案事實的情形討論如下：

1. 公務人員保障法之規定

按公務人員保障法第17條第1項之規定，公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認為該命令違法，應負報告之義務；該管長官如認其命令並未違法，而以書面署名下達時，公務人員即應服從；其因此所生之責任，由該長官負之。但其命令有違反刑事法律者，公務人員無服從之義務。是故，除長官之命令有違反刑事法律之情形，該公務人員須就該行政規則之內容與個案事實之歧異向長官報告。

2. 行政規則的法源地位

按行政程序法第159條第1項，行政規則係以行政機關及其內部人員為相對人，規制其組織及行為等行政內部事項，因此屬於國家之內部法，為內部法之法源。屬官及下級機關於解釋適用法令時，即應遵守，而不得拒為適用該行政規則。

或有認為於行政裁量之情形，須考量裁量行使之本質及重心，原在行政機

關得就個案之利益及衝突，自為價值判斷決定。如行政規則就裁量之行使詳加規定，以致實質上剝奪行政機關之裁量可能性時，即非法律所許可（參見大法官釋字第423號解釋）。然則，管見依釋字第613號解釋所揭示的責任政治與行政一體的聯結。行政權內部仍然必須貫徹上下節制的原則，以符合責任政治的要求。質言之，行政規則固然不得剝奪行政機關之裁量空間，然而此實係發布該行政規則之權責機關及長官所應遵循者；屬官公務人員基於行政一體，仍然不得據以拒絕適用該行政規則。

【相關法條】

行政程序法第159條、公務員保障法第17條

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！