

行政法院得否以裁判適用法規已由監察院聲請釋憲為由裁定停止審判

編目：行政法

【新聞案例】^{註1}

國民黨行政管理委員會主委邱大展說，台北高等行政法院認為「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」有違憲疑義，裁定停止中央投資股份有限公司及欣裕台股份有限公司移轉國有的訴訟程序，他呼籲不當黨產處理委員會立即停止運作，待大法官解釋後再檢視去留。

不過，不當黨產處理委員會發言人施錦芳受訪時表示，台北高等行政法院以聲請釋憲作為理由，停止審理中央投資股份有限公司和欣裕台股份有限公司移轉國有的行政訴訟，理由是否適合也有疑義，如果未來行政訴訟都有人提釋憲，那是否所有行政救濟案件都不用審理了？不當黨產處理委員會將在法定期間內向最高行政法院提出抗告。

邱大展下午在中國國民黨召開記者會表示，去年 12 月 29 日收到台北高等行政法院裁定書，認為「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」有違憲疑義，裁定於司法院大法官針對「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」釋憲案作出解釋前，停止中央投資股份有限公司及欣裕台股份有限公司股權移轉國有處分案的訴訟程序。

他表示，中央投資股份有限公司和欣裕台股份有限公司股權移轉國有案已停止執行，不當黨產處理委員會不要一再阻撓國民黨以處分中央投資股份有限公司和欣裕台股份有限公司資產履行支付員工退休金的法定義務。

邱大展說，國民黨於民國 105 年底通報大量解僱勞工，經台北地方法院核定必須支付的結算金還有新台幣 9.7 億元，希望不當黨產處理委員會在農曆年前核准讓國民黨以中央投資股份有限公司 104 年、105 年度現金股利及欣裕台股份有限公司減資款等支付。

^{註1}引自 2018-01-03 中央社新聞。<http://www.cna.com.tw/news/aip/201801030336-1.aspx>；
2018-03-02 自由時報新聞。<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2352271>
(最後瀏覽日：2018/04/18)

對國民黨提到 105 年大量解僱黨工還缺 9.7 億元一事，施錦芳說，國民黨目前還有 20 多億的不動產，足以支應退休金；另外，一個多月前國民黨工會代表有來拜會不當黨產處理委員會主委林(峰)正，當時林(峰)正也明確表示，行政執行署台北分署正在追徵國民黨不當取得財產，工會若法定程序完備，可請求參與分配國民黨財產，黨產會也會尊重。

此外，不當黨產處理委員會預計 2 月 2 日將針對民眾服務社召開聽證會，以釐清民眾服務社是否屬於國民黨附隨組織。

邱大展表示，登記在各縣市的民眾服務社有近 300 個，是個別獨立的社團法人；中華民國民眾服務總社雖然與國民黨黨部人員有部分重疊，但若不當黨產處理委員會要辦聽證，應該針對近 300 個民眾服務社逐一辦聽證會。

然而，不當黨產處理委員會對台北高等行政法院去年底裁定「不予苟同」，並於今年 1 月提出抗告；經抗告後，最高行政法院 2 月 27 日晚間指出，台北高等行政法院 105 年度訴字第 1758 號裁定與「行政訴訟法」、「大法官審理案件法」相關規定不符，適用法規不當，因此廢棄。

最高行政法院指出，依「大法官審理案件法」第 5 條第 2 項、「行政訴訟法」第 178 條之 1 等規定，行政法院就受理事件，對所適用的法律，合理的確信認為有牴觸憲法的疑義時，才能允許其先行聲請解釋憲法，台北高等行政法院若認為黨產條例有牴觸憲法疑義時，可自行聲請釋憲、停止本件訴訟程序，以保障當事人權益。

最高行政法院強調，台北高等行政法院 105 年度訴字第 1758 號裁定並未敘明「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」的規定，有何客觀上形成違憲確信的具體理由，更沒有自行向司法院大法官聲請釋憲，台北高等行政法院 105 年度訴字第 1758 號裁定僅以監察院就「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」聲請釋憲案，經司法院大法官受理聲請為由，遽以裁定停止本件訴訟程序，顯與「行政訴訟法」第 178 條之 1、「大法官審理案件法」第 5 條第 2 項等規定不符，「殊屬未洽，顯有適用法規不當之違誤。」

最高行政法院裁定，抗告意旨據以指摘台北高等行政法院 105 年度訴字第 1758 號裁定違誤，為有理由，應將台北高等行政法院 105 年度訴字第 1758 號裁定予以廢棄，以資救濟。

黨產會發言人施錦芳今日表示，最高行政法院認定以監察院有聲請釋憲為由，去主張停止訴訟及拖延本訴，顯有違誤，台北高等行政法院 105 年度訴字第 1758 號裁定被廢棄後，本訴將可繼續審理。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

【相關爭點】

- 一、行政法院於審理案件時，對於應適用之法律，若認為有違憲疑義，欲裁定停止訴訟程序，須符合何等要件？
- 二、行政法院得否以因監察院就審理案件應適用法律已聲請釋憲，且該聲請釋憲案亦經司法院大法官受理聲請，即裁定停止訴訟？
- 三、行政法院以他機關（監察院）就審理案件應適用之法律或命令聲請釋憲，經司法院大法官受理聲請為由，認為為避免將來司法院大法官宣告違憲，爰類推適用大法官審理案件法第 5 條第 2 項、行政訴訟法第 178 條之 1 第 1 項之規定，停止訴訟程序之進行，是否妥適？

【案例解析】

- 一、行政法院於審理案件時，對於應適用之法律，若認為有違憲疑義，欲裁定停止訴訟程序，須符合何等要件？

【最高行政法院 107 年度裁字第 199 號裁定所示見解】

(一)行政訴訟程序之停止進行

- 1.依行政訴訟法第 1 條規定可知，該法立法宗旨為「行政訴訟以保障人民權益，確保國家行政權之合法行使，增進司法功能為宗旨。」是行政訴訟程序開始進行後，本應迅速終結，以確保當事人之權益。
- 2.惟因有一定事由，使訴訟程序處於靜止狀態，不再進行，則為「訴訟程序之停止進行」，因訴訟程序之停止進行，影響當事人權益甚大，故法律乃明定訴訟程序停止進行之事由，其中有因法定事由之發生，訴訟程序即當然停止者；有於法定事由發生後，經法院之裁定而停止者；有無須法定之事由，而由訴訟當事人合意，陳明行政法院而停止者（參見行政訴訟法第 177～186 條）。
- 3.至關於訴訟程序，因法定事實之發生，由法院裁定停止進行，即須有依法明定之事實發生，始得裁定停止訴訟程序，以確保當事人之權益。

(二)行政法院法官於審理案件時，對於應適用之法律，認為有牴觸憲法之疑義者，依大法官審理案件法第 5 條第 2 項規定，需具有「違憲確信」，始可參照釋字第 371 號解釋意旨及依行政訴訟法第 178 條之 1 第 1 項等規定停止訴訟程序

- 1.關於行政法院就其審理案件所適用之法律，確信有牴觸憲法之疑義時，得聲請司法院大法官解釋，行政法院於此情形時，應裁定停止訴訟程序，乃行政訴訟法第 178 條之 1 所明定。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

- 2.該條文乃參照司法院釋字第 371 號解釋，因憲法之效力既高於法律，法官有優先遵守之義務，故法官於審理案件時，對於適用之法律，依其合理之確信，認有牴觸憲法之疑義者，自應許其先行聲請解釋憲法，以求解決。
- 3.故行政法院於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，自得以之為先決問題，裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請大法官解釋。
- 4.而依大法官審理案件法第 5 條第 2 項規定可知，亦需具有「違憲確信」，始可參照司法院釋字第 371 號解釋意旨及依行政訴訟法第 178 條之 1 第 1 項等規定，停止訴訟程序。

二、行政法院得否以因監察院就審理案件應適用法律已聲請釋憲，且該聲請釋憲案亦經司法院大法官受理聲請，即裁定停止訴訟？

(一)台北高等行政法院 105 年度訴字第 1758 號裁定所示見解

行政法院審理案件應適用之法律或命令，業經司法院大法官受理聲請而為解釋之標的，行政法院為避免判決適用之法規或命令經宣告為違憲，尚非不得類推適用大法官審理案件法第 5 條第 2 項、行政訴訟法第 178 條之 1 第 1 項之規定，裁定停止訴訟程序

1.司法院釋字第 371 號解釋著有解釋理由書如下：

(1)採用成文憲法之現代法治國家，基於權力分立之憲政原理，莫不建立法令違憲審查制度。其未專設違憲審查之司法機關者，此一權限或依裁判先例或經憲法明定由普通法院行使，前者如美國，後者如日本（1946 年憲法第 81 條）。其設置違憲審查之司法機關者，法律有無牴觸憲法則由此一司法機關予以判斷，如德國（1949 年基本法第 93 條及第 100 條）、奧國（1929 年憲法第 140 條及第 140 條之 1）、義大利（1947 年憲法第 134 條及第 136 條）及西班牙（1978 年憲法第 161 條至第 163 條）等國之憲法法院。各國情況不同，其制度之設計及運作，雖難期一致，惟目的皆在保障憲法在規範層級中之最高性，並維護法官獨立行使職權，俾其於審判之際僅服從憲法及法律，不受任何干涉。我國法制以承襲歐陸國家為主，行憲以來，違憲審查制度之發展，亦與上述歐陸國家相近。

(2)憲法第 171 條規定：「法律與憲法牴觸者無效。法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之」；第 173 條規定：「憲法之解釋，由司法院為之」；第 78 條又規定：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權」；第 79 條第 2 項及憲法增修條文第 4 條第 2 項則明定司法院大法

【高點法律尋址】

版權所有，重製必究！

官掌理第 78 條規定事項。是解釋法律牴觸憲法而宣告其為無效，乃專屬司法院大法官之職掌。各級法院法官依憲法第 80 條之規定，應依據法律獨立審判，故依法公布施行之法律，法官應以其為審判之依據，不得認定法律為違憲而逕行拒絕適用。惟憲法乃國家最高規範，法官均有優先遵守之義務，各級法院法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，自應許其先行聲請解釋憲法以求解決，無須受訴訟審級之限制。既可消除法官對遵守憲法與依據法律之間可能發生之取捨困難，亦可避免司法資源之浪費。是遇有前述情形，各級法院得以之為先決問題裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請本院大法官解釋。司法院大法官審理案件法第 5 條第 2 項、第 3 項之規定，與上開意旨不符部分，應停止適用。關於各級法院法官聲請本院解釋法律違憲事項以本解釋為準，其聲請程式準用同法第八條第 1 項之規定。

- 2.按司法院大法官審理案件法第 5 條第 2 項規定：「最高法院或行政法院就其受理之案件，對所適用之法律或命令，確信有牴觸憲法之疑義時，得以裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋。」行政訴訟法第 178 條之 1 第 1 項規定：「行政法院就其受理事件，對所適用之法律，確信有牴觸憲法之疑義時，得聲請司法院大法官解釋。」
- 3.是以，如行政法院審理案件應適用之法律或命令，業經司法院大法官受理聲請而為解釋之標的，行政法院為避免判決適用之法規或命令經宣告為違憲，尚非不得類推適用上開規定，裁定停止訴訟程序，以維當事人權益。
- 4.查本件原告與被告間政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例事件，應適用「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」，惟「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」經監察院行使調查權，認為適用「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」發生有牴觸憲法第 1 條^{註2}、第 15 條^{註3}、第 16 條^{註4}、第 23 條^{註5}、第 171 條第 1 項^{註6}及憲法增修條文第 3 條第 3、4

^{註2}憲法第 1 條規定：「中華民國基於三民主義，為民有民治民享之民主共和國。」

^{註3}憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」

^{註4}憲法第 16 條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」

^{註5}憲法第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」

^{註6}憲法第 171 條第 1 項規定：「法律與憲法牴觸者無效。」

項^{註7}規定之情形，並與憲法所揭櫫之法治國原則下之法安定性原則、法律保留原則、法律明確性原則、比例原則、正當法律程序及權力分立與制衡原則有所扞格之疑義，爰依司法院大法官審理案件法第5條第1項第1款^{註8}規定，向司法院大法官聲請解釋，並經司法院大法官受理聲請依法審理中。

5. 為避免本件判決適用「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」將來經司法院大法官宣告違憲，爰類推適用司法院大法官審理案件法第5條第2項、行政訴訟法第178條之1第1項之規定，於司法院大法官就「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」聲請釋憲案作成解釋公布前，停止本件訴訟程序。

(二)最高行政法院 107 年度裁字第 199 號裁定所示見解

台北高等行政法院 105 年度訴字第 1758 號裁定，並未敘明就系爭事件對所適用「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」中之何規定，有何客觀上形成違憲確信之具體理由；原審亦未自行依前開規定向司法院大法官聲請釋憲，即遽以裁定停止本件訴訟程序，顯與行政訴訟法第 178 條之 1、大法官審理案件法第 5 條第 2 項之規定不符，難認有據

1. 關於訴訟程序之停止進行，因攸關當事人權益甚大，自應依法律明文規定為之。

2. 依大法官審理案件法第5條第2項、行政訴訟法第178條之1等規定可知，行政法院就其受理事件，對所適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義時始有許其先行聲請解釋憲法，而在此情形下，行政法院應依法裁定停止訴訟程序。

3. 是前開法律，已就當事人如涉有具體個案，而受理該案之行政法院，對於所應適用之法律，有違憲之疑義時，究應如何處理之相關明文規定，行政法院自應遵循該規定為之；

4. 又如行政法院依前開規定聲請釋憲，在釋憲案未有結果前，依法應停止該訴訟程序，自屬當然。

^{註7}憲法增修條文第3條第3、4項規定：「(第3項)國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。(第4項)各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。」

^{註8}大法官審理案件法第5條第1項第1款規定：「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：一、中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者。」

5.然查當事人間系爭事件，業經相對人於 105 年 12 月 2 日提起行政訴訟，目前於原審法院受理中，如原審認系爭事件，對於適用「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」，依其合理之確信有牴觸憲法疑義時，自可依前開規定辦理，自行聲請釋憲、停止本件訴訟程序，以保障當事人權益。

6.惟觀諸台北高等行政法院 105 年度訴字第 1758 號裁定，並未敘明就系爭事件，對所適用「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」中之何規定，有何客觀上形成違憲確信之具體理由；原審亦未自行依前開規定向司法院大法官聲請釋憲，即遽以裁定停止本件訴訟程序，顯與行政訴訟法第 178 條之 1、大法官審理案件法第 5 條第 2 項之規定不符，難認有據。

三、高等行政法院以他機關（監察院）就審理案件應適用之法律或命令聲請釋憲，經司法院大法官受理聲請為由，為避免將來司法院大法官宣告違憲，爰類推適用大法官審理案件法第 5 條第 2 項、行政訴訟法第 178 條之 1 第 1 項之規定，停止訴訟程序之進行，是否妥適？

【最高行政法院 107 年度裁字第 199 號裁定所示見解】

(一)行政法院就所受理事件，對所適用之法律，如依合理之確信，認有牴觸憲法之疑義時，即可自行聲請釋憲，此時自可裁定停止訴訟程序，是就此部分，法律已有明文規定，自無類推適用之問題

1.所謂類推適用，乃係對法規所未明文直接規範之事項，為追求法律之公平正義，「相類似的事項應為相類似的處理」，擇其性質相同或相近之法條，在不違反原法規目的之前提下，而為比附援引；至法條已明確規定，非屬法律漏洞，自不得予以類推適用。

2.關於行政法院就所受理事件，對所適用之法律，如依合理之確信，認有牴觸憲法之疑義時，即可自行聲請司法院大法官解釋憲法，此時自可依法裁定停止訴訟程序，迨釋憲有結果後，再依法裁定撤銷該停止之訴訟程序。是就此部分，法律已有明文規定，自無類推適用之問題。

(二)大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款規定與同法第 5 條第 2 項規定，兩者規範性質及法律效果實屬有別

1.依大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款聲請釋憲，其聲請要件乃「中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者」。

2.依大法官審理案件法第 5 條第 2 項聲請釋憲，其聲請要件為「最高法院或行政法院就其受理之案件，對所適用之法律或命令，確信有牴觸憲法之疑義時，得以裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋」。

版權所有，重製必究！

3.上開二者之規定，性質並不相同：

- (1)大法官審理案件法第 5 條第 2 項規定，攸關當事人訴訟權益，該訴訟之進行，因法院就該所適用之法律或命令既有違憲之疑義，自須待該疑義解決，始可妥適決定適用與否、如何適用等問題，是該訴訟程序之進行因而必須停止。
- (2)而大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款規定，則係中央或地方機關行使職權，適用憲法發生疑義或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義等情形。

(三)台北高等行政法院 105 年度訴字第 1758 號裁定，僅以他機關（監察院）就「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」聲請釋憲案，經司法院大法官受理聲請為由，即停止本件訴訟程序之進行，顯有適用法規不當之違

- 1.法官應依據法律獨立審判，除非依其合理之確信，認有牴觸憲法之疑義，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，據以聲請大法官解釋憲法，並停止該訴訟程序外，如僅對法律是否違憲發生疑義，或系爭法律有合憲解釋之可能者，尙難謂已提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，此亦為司法院釋字第 572 號解釋^{註9}意旨闡釋甚明。
- 2.關於法院就所受理之案件為聲請釋憲、停止訴訟程序等，因攸關人民訴訟權、公共利益等事項甚大，自應依法為之，並審慎處理，始能妥適保障當事人權益。
- 3.台北高等行政法院 105 年度訴字第 1758 號裁定，僅以他機關（監察院）就「政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例」聲請釋憲案，經司法院大法官受理聲請為由，即謂為避免將來司法院大法官宣告違憲，爰類推適用大法官審理案件法第 5 條第 2 項、行政訴訟法第 178 條之 1 第 1 項之規定，停止本件訴訟程序之進行，顯有適用法規不當之違誤。

^{註9}釋字第 572 號解釋文：「按法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，各級法院得以之為先決問題，裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請大法官解釋，業經本院釋字第三七一號解釋在案。其中所謂『先決問題』，係指審理原因案件之法院，確信系爭法律違憲，顯然於該案件之裁判結果有影響者而言；所謂『提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由』，係指聲請法院應於聲請書內詳敘其對系爭違憲法律之闡釋，以及對據以審查之憲法規範意涵之說明，並基於以上見解，提出其確信系爭法律違反該憲法規範之論證，且其論證客觀上無明顯錯誤者，始足當之。如僅對法律是否違憲發生疑義，或系爭法律有合憲解釋之可能者，尙難謂已提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由。本院釋字第三七一號解釋，應予補充。」