

行政法判解

獨立機關的訴願問題

最高行政法院98年度判字第939號判決

【事實摘要】

上訴人（即原審被告）為經營有線電視之公司，旗下之頻道A於民國（下同）95年4月5日15時至15時30分播出甲節目（下稱系爭節目），其內容經上訴人認定該節目內容呈現方式明顯推介及宣傳特定商品之食用效果，致節目未與廣告區分，違反衛星廣播電視法第19條第1項規定。又被上訴人前因違反同一法條規定，經核處有案，茲再違規，乃依衛廣法第37條第1項第1款規定，及行政院新聞局處理違反衛星廣播電視法罰鍰案件裁量基準（下稱裁量基準）第1點第2款第1目規定，於95年8月8日以通傳字第09505084050號裁處書（下稱原處分），處新台幣（下同）20萬元罰鍰，並命立即改正，逾期未改正，將按次連續處罰。被上訴人不服，循序提起本件行政訴訟，經原審法院96年度訴字第307號判決撤銷訴願決定；上訴人不服，遂依法聲明上訴。

【裁判要旨】

本案問題之關鍵，在於通傳會（NCC）自設訴願委員會，不服訴願結果後直接向行政法院起訴，是否有違訴願法第4條訴願管轄之規定？歷審之見解如下：

一、台北高等行政法院之見解（2007.08.30）：

獨立機關之存在於行政體系上係屬例外情形，其主要目的僅賦予獨立機關對具體個案於法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾之空間，本於專業而自主決定；但並非因此即謂其得自外於行政體系，觀諸憲法第53條「行政院為國家最高行政機關」之規定即明，若謂個案見解外之業務亦不得監督，卻又需行政院本諸最高行政機關之地位對上訴人之行政向立法院負責，即與行政一體之原則相悖。

國家通訊傳播委員會組織法第16條第1項，賦予已逾提起訴願期間之受特定不利處分者，有提起覆審之權利而由上訴人管轄外，法律未就上訴人之業

務監督另為規定，亦未就上訴人所為行政處分另設救濟管道，因之，上訴人行政處分之救濟即無訴願法第5條第2項規定之適用，其既屬中央部會，則應依訴願法第4條第7款規定定其訴願管轄即應由行政院受理。上訴人主張其位階等同訴願法第4條第8款規定之中央各院，故得就所為之行政處分之救濟自為訴願決定，核無足採。

因此，一審法院認為，NCC自設訴願委員會有違訴願管轄之規定，對NCC之處分不服，依訴願法第4條第8項，應向行政院訴願會提起訴願。

二、最高行政法院之見解（2009.08.20）：

2009年初，最高行政法院做成決議，統一見解，對該案有甚大影響。

判決指出，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】

對於獨立機關訴願管轄之問題，早就已是學者間爭論已久之話題。以本案而言，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NCC管轄？亦即，NCC會對於人民不服其所為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？就此，學界曾提出不同之見解，並經最高行政法院97年12月份第3次庭長法官聯席會議加以整理。本文以下簡介之：

一、NCC自設訴願會之行爲應屬合憲

此一見解認為，NCC雖然在定性上屬於行政院下的二級機關，但為顧及其獨立自主性，應認為在具體個案中NCC不受上級的指揮監督，換言之，此時的NCC就是最高行政機關，現行之訴願法並無相關規定，而存在法律漏洞。故應以合憲性解釋之方式，認為對NCC之處分不服，應類推適用訴願法第4條第8項，而得使NCC等同於行政院，故可自行設立訴願會。但基於「任何人不得爲自己事件之裁判者」之法理，NCC自設訴願會時，所有委員皆應外聘，而不得由本身委員兼任。

二、NCC不得自設訴願會，由行政院訴願會管轄

前述之論證方式，問題在於有違行政組織法定原則，故在法無明文規定之下，NCC不得自設訴願會，由行政院訴願會管轄。但人民應如何救濟，尚有二種可能：

(一) 人民至行政院訴願會訴願，但行政院訴願會僅得審查合法性而不得審查

版權所有，重製必究！

合目的性。

NCC既然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，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，故在避免受到上級機關個案的指揮監督下，行政院訴願會審議NCC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NCC組織法設置NCC之立法目的。

(二) 人民至行政院訴願會訴願，且行政院訴願會得審查合法性及合目的性，此一見解亦為最高行政法院97年12月份第3次庭長法官聯席會議之結論。

三、對NCC之處分不服無須訴願，直接進行行政訴訟

另有見解認為，參酌比較法，於德國法制下，對獨立機關之處分不服，得直接越過訴願程序直接進行行政訴訟；美國法制，學者則以FTC作為適例，指出FTC在事實認定或法律審查上，不但免受行政監督，甚至也相當程度豁免於法院的審查，亦即對FTC之處分不服，則越過事實審之第一審法院，直接向第二審法律審法院起訴。故可認為，對NCC之處分不服無須訴願，直接進行行政訴訟。但此一見解之問題如下：首先，可能違背法律保留原則；其次，剝奪人民訴願之機會，可能侵害人民之訴願權；第三，若要限制人民之訴願權利，則參酌行政程序法免除訴願之規定，則應有更加嚴謹之行政調查、裁處程序，並且應予強制聽證，方屬合理。

【考題分析】

人民不服國家通訊傳播委員會（俗稱NCC）非經聽證程序所作成的行政處分，應以何機關為訴願管轄機關？能否逕行向高等行政法院提起行政訴訟？請依據我國現行相關法制、司法實務與學說見解，分析說明之。

（98公務人員高等考試一級暨二級③）

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律師③）

依行政訴訟法之規定，提起各種行政訴訟之前，是否皆應先提起訴願？試申論之。

（96經濟部專利商標審查人員考試④）

版權所有，重製必究！

◎答題關鍵

請參考前述學說爭議作答

【參考文獻】

1. 陳淑芳，獨立行政機關與訴願制度，月旦法學教室第82期，2009年8月。
2. 郭介恒，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，月旦法學雜誌第170期，2009年7月。
3. 李惠宗，NCC委員停職事件及其相關問題平議，月旦法學雜誌第148期，2007年9月。
4. 周志宏，釋字第613號解釋與獨立機關的未來，月旦法學雜誌第137期，2006年10月。
5. 廖元豪，美國聯邦交易委員會法第5條與其他反拖拉斯法之關係——兼論我國公平交易法第24條之適用範圍，公平交易季刊第8卷第4期，2000年10月。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！