

發文字號：法務部 95.03.13 法律決字第 0940044519 號書函

發文日期：民國 95 年 03 月 13 日

要 旨：警察分局得否移送行政處分至行政執行處執行疑義

主 旨：關於警察分局得否移送行政處分至行政執行處執行疑義乙案，復如說明二、三。請 查照參考。

說 明：一、復貴署 94 年 8 月 10 日警署行字第 0940092319 號函。

二、依行政執行法第 4 條第 1 項規定：「行政執行，由原處分機關或該管行政機關為之。但公法上金錢給付義務逾期不履行者，移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行之。」同法第 11 條第 1 項規定：「義務人依法令或本於法令之行政處分或法院之裁定，負有公法上金錢給付義務，有下列情形之一，逾期不履行，經主管機關移送者，由行政執行處就義務人之財產執行之：…」所稱「原處分機關」之認定，要以實施行政處分時之名義為標準，並以處分書為執行名義，是以公法上金錢給付義務之執行，由原處分機關先行執行，逾期不履行時，並得將處分書及相關文書移送管轄行政執行處執行之（本部 90 年 3 月 15 日法 90 律字第 005601 號函）。本件關於各縣（市）警察局所屬分局（不含直轄市政府警察局所屬分局）得否為移送機關乙節，經提請行政執行署法規及業務諮詢委員會第 69 次委員會討論，作成決議略以，原則上仍應以各縣（市）警察局為移送機關，但行政實務及司法判決皆承認其具有處分機關之適格者，亦得將其處分之案件移送執行。

三、次按行政程序法第 2 條第 2 項規定：「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」依此規定，行政機關乃國家、地方自治團體或其他行政主體所設置，得代表各行政主體為意思表示之組織。所謂「組織」，須有單獨法定地位，固以具備獨立之人員編制及預算為原則。惟實務上為避免政府財政過度負擔，及基於充分利用現有人力之考量，亦有由相關機關支援其他機關之人員編制，或由相關機關代為編列其他機關預算之情形，尚難因該其他機關之人員編制及預算未完全獨立，而否定其為行政機關（最高行政法院 94 年 6 月份庭長法官聯席會議決議參照），故警察分局是否為機關乙節，宜視具體個案就其組織法及作用法規定，參酌上開說明本於職權審酌之。

四、檢附本部行政執行署 94 年 11 月 10 日行執一字第 0946000549 號

函及其附件影本各乙份。

正 本：內政部警政署

副 本：本部行政執行署（含附件）、本部法律事務司（3 份）（含附件）

附 件：法務部行政執行署 函

中華民國 94 年 11 月 10 日

行執一字第 0946000549 號

主 旨：陳報均部函囑就「警察分局可否移送行政處分案件至行政執行處執行」乙案表示意見，本署意見如說明二，敬請 鑑核。

說 明：一、復 鈞部 94 年 8 月 16 日法律決字第 0940031154 號函。

二、旨揭問題，經提請本署法規及業務諮詢委員會第 69 次委員會討論（提案二），並就旨揭問題作成決議：「關於各縣（市）警察局所屬分局（不含院轄市政府警察局所屬分局）得否為移送機關，原則上採甲說，應以各縣（市）警察局為移送機關。但行政實務及司法判決皆承認其具有處分機關之適格者，亦得將其處分之案件移送執行。」為本署對旨揭問題之意見。

三、檢陳本署法規及業務諮詢委員會第 69 次委員會討論事項（二）提案二及會議紀錄影本各乙份。

正 本：法務部

副 本：

附 件：法務部行政執行署法規及業務諮詢委員會第 69 次會議提案二

提案二：警察分局可否移送行政處分案件至行政執行處執行？敬請討論。

說 明：一、本件宜蘭縣警察局分局因取締違規違規攤販逾期未繳納罰鍰，移送本署宜蘭行政執行處（下稱宜蘭處）執行，經宜蘭處以移送機關錯誤為由予以退案，經宜蘭縣警察局函請內政部警政署（下稱警政署）釋示，警政署以 94 年 8 月 10 日警署行字第 0940092319 號函請法務部釋示，法務部以 94 年 8 月 16 日法律決字第 0940031154 號書函就提案問題，函囑本署表示意見，合先敘明。

二、提案問題，警察分局可否移送行政處分案件至行政執行處執行，擬列甲、乙、丙三說如下：

甲說（否定說）：按「行政程序法第 2 條第 2 項規定：

『本法所稱之行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。』又關於國家各機關之組織，應以法律定之，為中央法規標準法第 5 條第 3 款所明定。上開所稱『行政機關』，係以具有『獨立編制』『獨立預算』『依法設置』及『對外行文』等 4 項為認定標準（行政院 74 年 11 月 7 日台（74）組一字第 081 號書函參照）。」「行政機關關係國家或地方自治團體所設置之獨立組織權，依行政權範圍內之管轄分工，有行使公權力必代表國家或地方自治團體為各種行為之權限，其效果歸屬於國家或該自治團體。至於行政機關之內部單位，則非獨立之組織體，亦無單獨法定地位，僅分擔機關一部分職掌，對外行為原則上均應以機關名義為之。另依學者及實務見解，行政機關通常應具備單獨之組織法規、獨立之編制及預算、印信等三要件。」為法務部 90 年 4 月 6 日（90）法律字第 009007 號函及 91 年 8 月 15 日法律字第 0910031211 號函函釋在案。次按，「在此所指之『單獨法定地位之組織』，係以具有經由中央或地方立法機關訂定該組織的法律、條例、通則、或規程，及行政機關須具有『單獨之組織法規』、『獨立之編制和預算』、以及依印信條例頒發之印信，…。」（參照最高法院 91 年 5 月 31 日 91 年度裁字第 462 號裁定）又按，「為明確判別某一行政組織係機關抑單位，實有建立標準之必要。以下三項標準即為前述目的而建構：（一）有無單獨之組織法規…。（二）有無獨立之編制及預算：有無獨立之編制及預算者通常設有人事及會計（或主計）單位。（三）有無印信…。」（參吳庚著行政法之理論與實用增訂 8 版第 183 頁）再按，「移送機關於移送行政執行處執行時，應檢附下列文件：「一、移送書…。」「移送機關移送行政執行處執行之移送書及相關文件之格式，由法務部行政執行署訂之。」為行政執行法第 13 條、行政執行法施行細則第 23 條所明定。本署即依上述規定，製作移送書格式，於 89 年 7 月 15 日邀集相關移送機關會商，各移送機關移送案件時，應悉依格式製作，如程式不備，本署即各行政執行

處將不予受理。又有權移送案件之機關，僅限法定之獨立機關，故稅捐分處、稽徵所或花蓮林管處玉里工作站等，均不具移送權（參行政執行案件移送書表格使用說明第 1 點、第 4 點）。查宜蘭縣警察局宜蘭分局並無獨立之預算，亦無人事室、會計室之設置（參宜蘭縣警察局組織規程、宜蘭縣警察局會計室電話紀錄），揆諸上揭函釋、裁判意旨及學者見解，宜蘭分局未符「單獨法定地位之組織」所須具備之「獨立預算」之要件，應以宜蘭縣警察局為移送機關方符法治。

乙說（肯定說）：按「警察局及其分局，就該管區域內之違反本法案件有管轄權。在地域遼闊交通不便地區，得由上級警察機關授權該管警察所、警察分駐所行使其管轄權。」「本法所稱主管機關，係指集會、遊行所在地之警察分局。」「宜蘭縣警察局（以下簡稱本局）隸屬宜蘭縣政府，掌理警衛實施事項，兼受內政部警政署（以下簡稱警政署）之指揮、監督。」「本局得視治安狀況設分局；…」「分局置分局長、副分局長、組長、主任、隊長、組員、巡官、警務佐、巡佐、警員、書記。…」為社會秩序維護法第 35 條、集會遊行法第 3 條第 1 項、宜蘭縣警察局組織規程第 2 條、第 8 條第 1 項前段、第 9 條第 1 項所明定。又，「依本條例第 3 章至第 5 章及第 90 條之 1 各條款規定舉發之違反道路管理事件，由警察機關處罰，其於直轄市或縣（市），由市、縣（市）警察局所屬分局或經授予違反社會秩序維護法處罰權之分駐（派出）所處理。」為道路交通管理處罰條例第 92 條授權之「違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則」第 8 條所明訂。法律既已明定「警察分局」為「機關」或法律授權之法規命令已明訂「警察分局」為有裁罰權限之機關，符合行政執行法施行細則第 4 條：「本法第 4 條第 1 項所稱原處分機關，其認定以實施行政處分時之名義為準。」之規定。故公法上金錢給付義務由原處分機關先行催繳，逾期不履行時，得由「警察分局」移送執行。

丙說（折衷說）：本件「警察分局可否移送行政處分案件至

行政執行處？」，應以警察分局是否為「行政機關」，具有單獨法定地位組織為判斷基礎，而其判斷要件依學者及實務見解係採甲說。是以，本件宜蘭縣政府警察局宜蘭分局未符「單獨法定地位之組織」所須具備之「獨立預算」之要件，應以宜蘭縣警察局為移送機關方符法治；惟組織法與行為法不相一致時，就特定事項法律已明定或授權「警察分局」為職權行使之機關時，警察分局亦得為移送機關。

附件：法務部行政執行署法規及業務諮詢委員會第 69 次會議紀錄

時間：民國 94 年 10 月 5 日（星期三）下午 3 時

地點：本署會議室

主席：林署長雲虎

記錄：鄭伊純

出席：楊委員與齡、曾委員華松、劉委員宗德、林委員克昌、楊委員順成、王委員玠琛、呂委員玉琴、林委員淑華

請假：張委員鈺旋、王委員惠宗

列席：財政部賦稅署代表（翁專員培祐）、黃主任秘書清赤、張執行秘書銘珠、賴行政執行官明秀、林執行官品元

一、主席致詞（略）

二、宣讀本會第 68 次會議紀錄

決定：確定備查

三、討論事項

（一）提案一：關於賦稅署為「營業稅溢付稅額得否作為公法上金錢給付義務執行標的」，函復研擬甲、乙方案，是否可行？

1. 發言要點（詳如附件一）

2. 決議及主席裁示事項：

（1）留抵稅額（溢付稅額）經核准轉列為應退稅額原則得作為執行標的，故財政部於會議中所提之「財政部賦稅署就法務部行政執行署對於『稽徵機關辦理營業稅溢付稅額轉列應退稅額抵繳欠稅處理原則』草案所提疑義之說明」係參酌本署丙案所建議修正文字，爰列為丁案，應屬可行，決議採丁案。

（2）移送執行後，得對營業稅留抵稅額執行。執行處核發扣押或扣押兼移轉之執行命令後，國稅局依該執行命令就核實查明及結算後之溢付稅額，於核准轉列應退稅額後，辦理扣押。此時，

國稅局為強制執行法第 115 條所定之第三人，而非債務人，與國稅局對所屬人員之薪津依法辦理扣押之情形相同。

(3) 丁案關於移送機關移送執行是否要建立自我審查或營業稅結算機制，尊重財政部賦稅署作法，惟不宜明列於丁案。

(4) 丁案所列「衡酌執行案件進行情況之全狀，於必要時…」刪除，執行處宜於執行義務人其他財產無結果或執行其他財產有困難時，再執行溢付稅額，至於執行程序部分其階段應如何劃分，由本署研究後，送請財政部賦稅署參考。

(5) 已移送執行案件，原應依上開執行程序處理。惟因賦稅署及國稅局對此尚未研商，同意賦稅署代表建議，由該署研商後作一原則性規定。

(二) 提案二：警察分局可否移送行政處分案件至行政執行處執行？

1. 委員發言要點（詳如附件二）

2. 決議及主席裁示事項：

關於各縣（市）警察局所屬分局（不含院轄市政府警察局所屬分局）得否為移送機關，原則上採甲說，應以各縣（市）警察局為移送機關。但行政實務及司法判決皆承認其具有處分機關之適格者，亦得將其處分之案件移送執行。

四、臨時動議（無）

五、散會（下午 5 時）

附件 二：討論事項（二）提案二：警察分局可否移送行政處分案件至行政執行處執行？委員發言要點（依委員發言次序）。

一、劉委員宗德：

這裡提到集會遊行法、社會秩序維護法，因為已明文規定，是作用法規定分局可以做這樣的處分，所以沒問題。有問題的是，移送的時候，是依據什麼作用法，要讓他來作移送機關？此時，應從嚴審查。我個人的看法是分局在此應非公法上金錢給付義務之債權人。

二、林委員淑華：

宜蘭分局為縣轄市，而臺北市警察分局為直轄市，為獨立機關，有自己的印信及預算。

三、王委員玠琛：

（一）此與稽徵機關和分處的情形差不多。稽徵機關的情形大致如下：民

國 60 年以前，依據公文程式條例寫公文都要蓋大印，後來才廢除，所以各稽徵機關、分處都有印信。當初印信的目標係為行文的必要，新設的稽徵所、分處亦有印信，不過現皆僅係接交用。

(二) 可以分層負責的方式來處理。即以警察局之名義，授權分局長決行。

四、劉委員宗德：

這部分除非將來發展成訴願和訴訟，因訴願和訴訟涉及原處分機關為何，原處分機關是誰，如果不對的話，當然原處分記會被撤銷。高雄高等行政法院曾有判決撤銷中央健保局南區分局之處分，表示健保局分局不能作處分，須總局總經理○○○旁邊再一個小章戳，再來是分局經理○○○；另亦曾有判決認為海巡隊不能單獨作處分，而須以海洋巡防總局總局長之名義，淡水海巡隊隊長的小章戳在總局長的左下角，該處分仍係淡水海巡隊所作，惟處分書之名義人為總局。如同前述，除非在作用法上位階已經下放。臺北市勞工局安全衛生檢查處之處分亦曾經臺北高等行政法院撤銷，因為安全法規授權到直轄市、縣市政府才能作處分，不能下降二級讓檢查處來作處分，關於此問題，行政法院有諸多判決。本案以宜蘭縣政府警察局的名義，旁邊再寫宜蘭分局局長，移送方為正確。

五、呂委員玉琴：

贊成甲說。

六、林委員克昌：

分局移送執行的結果並不是回到分處去，警察機關須釐清，移送執行的結果回到哪裡去，應該是那個出面才對。不應該下級單位出面回到總局去。

七、劉委員宗德：

例如勒令歇業、停止營業、人身自由的裁罰，本案為裁罰後罰鍰滯納的罰則，金錢上的移送，二者可切割。

八、曾委員華松：

如果分局依據法令就特定事項有對外表示意思的能力，在此範圍內，受裁罰人不繳款而移送執行應該可以，理由如下：

(一) 牽涉到有無移送當事人能力的問題。參考最高法院的二個判例：40 年台上 39、40 台上 105 認為分公司就其業務範圍內之事項涉訟，有當事人能力。

(二) 最高行政法院於 94 年 6 月 21 日決議：行政機關並非以行政程序法第 2 條第 2 項有無獨立印信、預算及編制為認定標準，而係從實務上避免財政上過度負擔及充份利用現有人力考量，縱令無獨立預算、編制、印信，於其職務範圍內，仍有當事人能力。此決議是關於會計師懲戒委員會，因其無印信，人員也是別人派來的，依照作用法，其有一定職務，也可作處分，在此範圍內，有當事人能力。有當事人能力，換句話說，如果分局授權可對攤販取締，取締後移送，為何還要送到總局去？

九、劉委員宗德：

曾委員前二判例是指被處分人分公司的當事人能力，此部分很早即被承認，並非只處分機關。第二個決議為受委託行使公權力的概念，因為會計師懲戒委員會依據大法官第 295 號解釋，受懲戒後尚有訴訟的權利，懲戒委員會為大法官所說的受委託行使公權力的團體，依據訴願法第 10 條受委託行使公權力的團體為處分機關，委託機關為訴願管轄機關，但此亦非行政機關的分支機構問題，而係受委託行使公權力的概念。

十、楊委員與齡：

有無獨立的預算應該沒有多大關係，現在的行政法院、最高法院都沒有獨立的預算。