

裁判字號：最高行政法院 94 年度判字第 1030 號 行政

裁判日期：民國 94 年 07 月 14 日

案由摘要：入出境

最 高 行 政 法 院 判 決

上 訴 人 法務部行政執行署高雄行政執行處

代 表 人 陳○○

被 上 訴 人 蔡○○

黃○○

上列當事人間因入出境事件，上訴人不服中華民國 92 年 12 月 31 日高雄高等行政法院 92 年度訴字第 1080 號判決，提起上訴。本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回高雄高等行政法院。

理 由

本件上訴人主張：一、原判決自「比例原則」立論，認基於保全公法上金錢債權，．．，且公司法與行政執行法性質相異，為求對人民遷徙自由權利之保障，認行政執行法第 24 條之「公司負責人」應侷限於「登記負責人」云云，並以財政部民國（下同）83 年 9 月 22 日台財稅第 830432027 號函，作為被上訴人勝訴論據之一，然觀之卷內相關卷證，可知原判決「適用法規不當」及「未適用法令」，其判決自有行政訴訟法第 243 條第 1 項所稱之當然違法，其情形如下：（一）、前開財政部函釋係財政部單方面對所屬單位所作函釋，豈能拘束其他機關，且行政執行法第 1 條明文規定「行政執行法，依本法之規定，本法未規定者，適用其他法律之規定。」，所謂「法律」指「法、律、條例或通則」（中央法規標準法第 2 條），並不包括函釋在內。又，行政執行處之組織及為行政執行行為之法源，皆係依據「行政執行法」，並非依據「稅捐稽徵法」，法既有明定，原判決卻以行政執行處依行政執行法、強制執行法、公司法相關規定所為之限制出境處分，認與財政部前開函釋內容相牴觸，進而以之作為上訴人敗訴論據之一，其判決顯然適用法令不當。（二）、依行政執行法第 17 條、第 24 條、第 26 條準用強制執行法第 25 條等相關規定，行政執行處得命「公司負責人」到處報告財產、提供擔保、限期履行、拘提、管收、限制住居。惟此等處分並非基於保全債權之目的，而係屬於行政執行處強制執行行為之一種（或稱間接執行），其主要目的乃在予債務人一定之不利益，以迫使義務人自行履行債務。此與財政部等稅捐機關，但憑欠稅金額達一定數額，即率予限制出境之間，自有所不同。而何謂「公司負責人」，行政執行法並未界定，自應依行政執行法第 1 條規定

，適用公司法第 8 條之立法解釋。原判決對於限制出境之「執行處分的行為目的」既有所誤認，則基於所謂「比例原則」之相關論證與認定即有所偏，所認「公司負責人」，應侷限於「登記負責人」乙事，亦因而失其據，其進而引之作為判決基礎，其判決自屬適用法規不當。查，公司董事不僅為公司法第 8 條第 1 項所稱之「負責人」，更應係公司「實際負責人」，渠等親自參與或出席董事會等各項會議，對公司財產、財務狀況、各種借貸、經營計畫等事項，其人亦知之最稔，是行政執行法第 24 條第 4 款、強制執行法第 25 條第 2 項第 4 款等規定之公司負責人，當然應包括公司法第 8 條所稱之「董事」等人，此方符行政執行法第 24 條第 4 款、強制執行法第 25 條第 2 項第 4 款等規定之立法本意。二、被上訴人等二人業據檢察官認定係○○木業股份有限公司（即本件義務人公司）、○○木業股份有限公司、○○興業股份有限公司、○○甲木業股份有限公司等 4 家公司之「實際負責人」，並依違反稅捐稽徵法幫助逃漏稅捐等提起公訴，高雄地方法院亦依公司法認定彼等二人為此 4 家公司負責人，分別判處 1 年 4 月、1 年 6 月。被上訴人蔡○○於調查局偵訊時自承：「係○○木業股份有限公司、馬來西亞○○甲公司、馬來西亞○○公司負責人，．．．願意配合稅捐單位清理相關違章事實，並補足必要之稅額。」云云，然至今並未繳交本件任何違章欠稅款，益證上訴人對被上訴人之限制出境命令乃是適當、必要且合乎比例原則。三、司法院釋字第 345 號解釋：「『限制欠稅人或欠稅營利事業負責人出境實施辦法』，．．．上開辦法為確保稅收，與憲法尚無牴觸。」依該解釋意旨觀之，納稅義務人滯納稅款達一定金額者，其居住遷徙之權利之所以受限制，是因其居住遷徙權利之價值位序與公共利益相比較，公共利益顯然高於欠稅義務人之居住遷徙權利，符合憲法第 23 條增進公共利益之目的，此種限制出境處分，符合憲法之保留原則，乃係基於法律授權下所為，自無任何制裁報復之可言。原審對於本件上訴人限制被上訴人出境是否符合比例原則，並未於判決中具體說明其所持之理由及判斷之標準，僅以「徒具制裁報復之效果」及「實質上並難依法定程序達成追償之目的」等流於情緒且屬主觀臆測之詞，即謂「無法經得起行政程序法第 7 條之比例原則的檢驗」，顯然有行政訴訟法第 243 條第 2 項第 6 款前段之判決理由不備之違誤。四、本件原審在行政執行法第 24 條第 4 款規定：「公司或其他法人負責人」，有關「公司負責人」乙詞，法意既明，且適用無疑之情況下，自無庸另予「嚴格解釋」，始無違「依法行政」之原則；然原審未察，竟任意引據前揭財政部行政函釋，擅對行政執行法已明文規定之「公司負責人」進行「嚴格解釋」，藉司法審查之名，行限縮法律條文適用範圍之實，從而曲解法律條文之內容，並認為應限於「登記負責人」，其適用及解釋法律之謬誤，明顯違背鈞院 61 年度判字第 169 號判例，並逾越司法審查之權限，自屬違法，自有行政訴訟法第 243 條第 1 項判決不適用法規或

適用不當之違法。五、原審認為行政執行法第 24 條第 4 款「公司負責人」之規定，應限於「登記負責人」方無悖於憲法保障遷徙自由之意旨，惟何謂「登記負責人」？限縮於「登記負責人」之理由為何？原判決均未敘明，自有行政訴訟法第 243 條第 2 項第 6 款判決理由不備之違誤：此「登記負責人」究係原審援引財政部 83 年 9 月 22 日台財稅第 830432027 號函釋之依公司法規定，經經濟部發給執照上所登記之負責人；抑或係依所得稅法第 18 條及第 19 條規定，向當地稅捐稽徵機關申報登記之負責人？甚或指變更登記事項卡之登記負責人？如三者所登記之負責人不同，應以何「登記負責人」為準？再者，公司登記，除設立登記為公司之成立要件外，其他登記，皆屬對抗要件（公司法第 6 條、第 12 條參照），變更董事、監察人固屬應登記事項，但此事項之有效存在，並不以登記為其要件，是倘董事、監察人有當然解任，喪失身分之事由，縱使未向主管機關辦理變更登記，亦不影響其效力時（最高法院 67 年台上字第 760 號判例及 68 年台上字第 2337 號判例參照），是否仍「嚴格解釋」以「登記負責人」為執行機關限制出境之對象？原審就此部分均未能深入瞭解甚或作通盤考量，僅以財政部前揭函令解釋作為限縮登記負責人之論據，復未就限縮為登記負責人所持之法律理由詳予推闡，自有行政訴訟法第 243 條第 2 項第 6 款判決理由不備之違誤。請判決廢棄原判決，並撤銷原處分及訴願決定等語。

被上訴人未提出答辯狀。

原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：一、經查，本件被上訴人因高雄市稅捐稽徵處、財政部高雄市國稅局以義務人○○公司滯納 85 年度營業稅罰鍰、85 年度營利事業所得稅、87 年度營利事業所得稅罰鍰，於 90 年、91 年間分別移送上訴人執行。上訴人認被上訴人均係○○公司之董事，依公司法第 8 條規定為○○公司之負責人，並以○○公司欠稅金額逾新台幣（下同）10,000,000 元，而被上訴人入出境頻繁，加以已在馬來西亞置產，又涉嫌違反稅捐稽徵法由法院審理中等情事，認被上訴人顯有逃匿之虞，乃依行政執行法第 17 條第 1 項第 2 款、第 24 條第 4 款、強制執行法第 25 條第 2 項第 4 款等規定，函請入出境管理局限制被上訴人出境。上開事實有○○公司執照及變更登記表、股東名簿影本、入出境管理局 92 年 6 月 5 日境愛俊字第 0920061328 號函等附卷可稽，洵堪信實。是本件被上訴人既主張其係因○○公司欠稅事件，遭上訴人發函要求入出境管理局限制其出境，致造成被上訴人遷徙自由遭受違法侵害之結果，被上訴人自得提起公法上結果除去請求權之一般給付訴訟。二、又按，有關限制出境處分，既係涉及人民遷徙自由之限制，是參諸司法院釋字第 558 號解釋意旨，應有法律之明文依據，並符合憲法第 23 條比例原則之要求，始得為之。而參諸行政執行法第 3 條之規定，比例原則實為行政執行手段所應遵循之重要原則。基此，乃有關欠稅營利事業負責人限制出境之規定，縱為行

政執行法第 17 條第 1 項第 2 款、第 24 條第 4 款、強制執行法第 25 條第 2 項第 4 款法律所明文，然該法既未對「欠稅營利事業負責人」之內容及範圍加以定義，亦應採嚴格解釋，殊不能率而援引其他法律，例如公司法第 8 條就「公司負責人」廣泛定義之規定，任意擴大遷徙自由之限制事由。再者，公司法係以促進商業流通、保障交易安全為宗旨之民事實體法，此與行政執行法之公法暨程序法性質大不相同，是公司上關於公司負責人之定義，亦不宜於行政執行程序中參酌援引。更何況，上訴人限制非屬納稅義務人或其登記負責人之被上訴人出境之執行命令，徒具制裁報復之效果，然對據以執行之執行名義所載公法債權之實現，實質上並難依法定程序達成追償之目的，而無法經得起行政程序法第 7 條之比例原則的檢驗。據上，行政執行法第 17 條第 1 項第 2 款、第 24 條第 4 款、強制執行法第 25 條第 2 項第 4 款等規定，允許執行機關得限制人民出境，縱認符合憲法比例原則之要求，然其所指「欠稅營利事業負責人」亦應以限於「登記負責人」為前提，方無悖於憲法保障遷徙自由之意旨；此另參諸財政部 83 年 9 月 22 日台財稅第 830432027 號函：「二、稽徵機關依規定報請限制營利事業負責人出境時，依本部 68 年 7 月 18 日台財稅第 34927 號函釋，應以依法得代表該營利事業之法定代理人為限，所謂『依法得代表該營利事業之法定代理人』，係指依公司法規定，經經濟部發給執照上所記載之公司負責人．．．」之意旨自明。末按，法務部行政執行署法規及業務諮詢委員會第 38 次會議決議固認，公司董事因參與公司業務執行，居於公司負責人地位，故於其有行政執行法第 17 條第 1 項各款之事由時，行政執行處仍得限制其住居等情。惟查，該項決議性質上僅屬行政執行機關執行法律之業務決定，並不具直接對外規範人民權利義務之法律效力，其效力亦僅屬解釋性行政規則之地位，該項決議內容不僅有違反上位規範即憲法、法律保障人身自由意旨之虞，亦與稅捐主管機關即財政部為規範下轄機關從事作成如本件執行名義（行政處分）後，於行政爭訟過程中為保全公法上債權，所為之前揭台財稅第 830432027 號函之內容明顯牴觸，尚難憑採。乃上訴人竟以行政執行法第 1 條規定：「行政執行依本法之規定，本法未規定者，適用其他法律之規定」，率而援引公司法第 8 條對「公司負責人」之定義，擴張執行名義負責人之範圍，發函要求入出境管理局限制被上訴人出境之執行行為，而有在法律位階上低於法律、命令及行政處分（如本件之執行名義）之行政執行命令明顯牴觸上位規範之違法，而有違依法行政之原則，系爭執行行為於法自有不合。從而，被上訴人依據公法上結果除去請求權之法律關係，逕向原審法院提起一般給付訴訟，請求判決除去因違法行政事實行為所生之侵害憲法上所保障基本權利之結果，即有理由，應予准許，而為上訴人敗訴之判決，固非無見。本院查對營利事業負責人為出境之限制，其目的無非在促使該負責人清繳積欠之稅款，因之其是否確為公司負責人，自應切實

查明，是否公司負責人，自應以股東會之選舉及委任契約之成立為要件。原審認行政執行法第 24 條第 4 款所稱「公司負責人」，應限於「登記負責人」方無悖於憲法保障遷徙自由之意旨，惟其限縮於「登記負責人」之理由為何？所據理由有待斟酌，蓋該「登記負責人」究係財政部 83 年 9 月 22 日台財稅第 830432027 號函釋之依公司法規定，經經濟部發給執照上所登記之負責人；抑或係依所得稅法第 18 條及第 19 條規定，向當地稅捐稽徵機關申報登記之負責人，甚或指變更登記事項卡之登記負責人，如其所登記之負責人不同，究應以何「登記負責人」為準，則非無研求餘地。再者，公司登記，除設立登記為公司之成立要件外，其他登記，皆屬對抗要件（公司法第 6 條、第 12 條參照），變更董事、監察人固屬應登記事項，若董事、監察人有當然解任，喪失身分之事由，縱使未向主管機關辦理變更登記，亦不影響其效力時，是否仍「嚴格解釋」以「登記負責人」為執行機關限制出境之對象？原審就此部分疏未查明，僅以財政部前揭函令解釋作為限縮登記負責人之論據，而未就前開說明事項深入考量，自有判決理由不備之違誤。上訴意旨據以指摘，求為廢棄原判決，為有理由。應將原判決廢棄，發回原法院另為適法之裁判，期臻妥適。

據上論結，本件上訴為有理由，依行政訴訟法第 256 條第 1 項、第 260 條第 1 項，判決如主文。

中 華 民 國 94 年 7 月 14 日

第四庭審判長法官 徐 樹 海

法官 高 啟 燦

法官 吳 錦 龍

法官 黃 合 文

法官 林 茂 權

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 94 年 7 月 15 日

書記官 賀 瑞 鸞

資料來源：最高行政法院裁判要旨彙編第 25 輯 1045-1050 頁