

裁判字號：最高行政法院 94 年判字第 1396 號判決

裁判日期：民國 94 年 09 月 08 日

裁判案由：房屋稅

最 高 行 政 法 院 判 決

94年度判字第01396號

上 訴 人 乙○○

(送達代收人 丙○○

行政街255號)

被 上 訴 人 彰化縣稅捐稽徵處

代 表 人 甲○○

上列當事人間因房屋稅事件，上訴人對於中華民國93年4月8日臺中高等行政法院92年度訴字第897號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決關於撤銷訴訟及確認訴訟部分暨該訴訟費用均廢棄，發回臺中高等行政法院。

其餘上訴駁回。

駁回部分上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

壹、本件上訴人主張：上訴人於民國（下同）91年4月26日房屋稅籍證明書彰稅員多功字第1603號函發覺卡序G及卡序H起課年月有誤，即於91年4月29日更正申請書重複核定現值退還溢繳房屋稅款。上訴人於92年4月23日及同年5月19日，亦分別提申訴書及聲請書致被上訴人，以上事實均有卷可稽，即可證明上訴人業已向被上訴人請求確認系爭行政處分無效未被允許，非如原判決所述「未向被上訴人請求確認行政處分無效，即逕行訴請確認行政處分無效」。至於上訴人於本件準備程序自承未向被上訴人請求確認行政處分無效，乃係因遭法官誤導所致。而上訴人於原審辯論書狀中訴之聲明請求「撤銷彰化縣政府訴願決定書」及「確認彰化縣稅捐稽徵處員林分處92年6月6日彰稅原分2字第0920020271號函行政處分無效」並請求精神損害賠償判決，之所以未提「撤銷原處分」，乃係因上訴人於另案原審92年訴字918號「有關土地事務」案件中有前車之鑑「不得撤銷原處分又確認行政處分無效之訴」。另查70年5月房屋評定現值卡序及面積係查核人員疏忽違法所造成，按全部建築工程於70年3月完竣，依當時都市計畫及建築法規之規定，只要土地使用取得合法，即免建築執照及完工。本件不適用稅捐稽徵法第28條之規定，訴願決定顯有違法。末查層次01卡序B0構造別F磚造並無此構造建築之存在，而層次01卡序C0構造別F磚造部分，於

65年建造水泥板構造豬舍，廢物利用使用於員工宿舍構造價值不符合課徵房屋稅。至於層次01卡序G0及H0實為一般鐵材加工組合鐵棟構造，被上訴人92年6月6日彰稅員分二字第0920020271號函完全與事實不符，至於被上訴人所稱「樓層高度並未記載10尺」亦與事實不同，此參上訴人於91年4月提示之稅籍編號000000000000函即可證，爰請求廢棄原判決，撤銷訴願決定及確認彰化縣稅捐稽徵處員林分處92年6月6日彰稅員分二字第0920020271號行政處分無效。

貳、被上訴人未提出上訴答辯狀。

參、原判決以：（一）、關於撤銷訴訟部分：按提起行政訴訟請求法院裁判者，以有權利保護必要為前提，具備權利保護必要者，其起訴始有值得權利保護之利益存在。倘有其他保護更簡便周延之訴訟可資提起，當事人捨而提起另一訴訟，縱獲勝訴判決仍難達其目的，則其訴應認為欠缺權利保護必要，其訴訟要件不具備，應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，以其訴不合法裁定駁回其訴。次按現行行政處分之撤銷訴訟係採訴願前置主義，依行政訴訟法第4條第1項、第24條規定觀之，行政訴訟之程序標的原則上採原處分主義，亦即以「經由訴願決定所獲得之形態的原處分」為其程序標的，故原則上原處分及訴願決定乃作為「統一體」處理，除非有行政訴訟法第2條第2款、或訴願決定對於原處分附加獨立之不利益、或訴願違反重大的程序規定等情形外，不得單獨對訴願決定提起撤銷訴訟，蓋除上開情形外，單獨訴請撤銷訴願決定，其不服之原處分仍然存在，並不能達其訴訟之目的。經查，上訴人所有坐落彰化縣○○鎮○○里○○路○段○○○號房屋（即門牌整編○○○鎮○○里○○路282之17號），經被上訴人於70年間依其棟次編定卡序A、B、C、D、E、F號房屋，評定其現值，並設籍課徵房屋稅，72年度房屋稅稅籍清查時另發現2棟房屋，乃增設卡序G、H評定其現值，並自73年上期（72年7月）起課徵房屋稅各在案。嗣上訴人以被上訴人核課錯誤，乃於92年5月21日向被上訴人申請更正房屋現值，並請求退還自73年起溢繳房屋稅款，被上訴人否准所請，上訴人訴願遭駁回而提起本件訴訟。依其起訴意旨係以73年至92年之房屋稅課稅處分違法為據，上訴人請求退稅遭拒，應提起課予義務訴訟始能達其目的，乃上訴人經闡明後仍堅持僅訴請撤銷訴願決定。按課稅處分屬羈束處分，本件訴願決定係以無理由駁回訴願，並查無何程序瑕疵存在，依前開說明，上訴人不訴請撤銷「被上訴人拒絕退稅」之原處分，亦未訴請被上訴人另為准予退稅之處分，僅訴請撤銷訴願決定，其撤銷訴願決定之訴訟縱使勝訴亦不能達其訴訟之目的，應認其訴欠缺一般權利保護必要之要件。況訴願決定雖亦為一行政處分，上訴人於訴訟程序中均未主張系爭訴願決定有何違法並損害其法律上利益之情事，其空言訴請撤銷訴願決定，仍屬欠缺撤銷訴訟之實體判決要件

。上訴人此部分訴訟不備訴訟要件甚明，經闡明後上訴人仍堅持其聲明，其訴不合法，爰不另為裁定，併此判決駁回其訴。（二）、關於確認訴訟部分：按「確認行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於30日內不為確答者，始得提起之。」行政訴訟法第6條第2項定有明文。本件上訴人訴請確認被上訴人92年6月6日彰稅員分二字第0920020271號函之行政處分無效，惟上訴人於本件準備程序自承未向被上訴人請求確認上開行政處分無效，其逕行訴請確認該行政處分無效，核與上開規定不合，其訴欠缺確認訴訟之特別訴訟要件，復無從補正，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，其此部分訴訟亦不合法，爰併此判決駁回之。（三）、關於給付訴訟部分：上訴人固得提起公法上之一般給付訴訟，請求非財產上之損害賠償，惟非財產上之損害賠償以法律有明文規定者為限，上訴人此部分訴訟未據表明其實體上之法律依據，且上訴人並未就其精神上之損害存在舉證證明，空言主張尚難憑信，其此部分主張核無理由，應予駁回，乃判決駁回上訴人在原審之訴。

肆、本院查：一、關於撤銷訴訟及確認訴訟部分：（一）、行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」；同法第6條規定：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行完畢或因其他事由而消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」「確認行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於30日內不為確答者，始得提起之。」「確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，於原告得提起撤銷訴訟者，不得提起之。」「確認訴訟以高等行政法院為第一審管轄法院。」「應提起撤銷訴訟，誤為提起確認行政處分無效之訴訟，其未經訴願程序者，高等行政法院應以裁定將該事件移送於訴願管轄機關，並以行政法院收受訴狀之時，視為提起訴願。」本件上訴人於69年7月間為辦理電力公司供電，向溪湖鎮公所申請核發本縣○○鎮○○里○○路282之17號（整編後門牌○○○鎮○○里○○路○段○○○號）房屋證明書，被上訴人據報派員實地丈量，並按行為時「房屋標準單價及評定標準實施要點」規定，依棟次、構造分設6個卡序（分別為卡序A、B、C、D、E、F）評定房屋現值，設立房屋稅籍，自70年上期起課徵房屋稅；嗣於辦理72年度房屋稅稅籍清查時，又因查獲上訴人增建2棟房屋，乃增設卡序G、H，依當時「臺灣省改進房屋現值評價作業要點」規定，評定房屋現值，並自73年上期（72年7月）開徵。其後，上訴人因認為被上訴人就前開房屋所核發之91年

4月26日彰稅員多功字第1603號房屋稅籍證明書中登載之房屋課稅面積、起課年月及房屋構造類別與實情不合，乃於92年5月21日向被上訴人申請更正房屋現值，並退還自73年起溢繳房屋稅款，被上訴人否准所請，上訴人不服，向彰化縣政府提起訴願遭駁回，乃提起本件行政訴訟，聲明撤銷訴願決定，確認被上訴人92年6月6日彰稅員分二字第0920020271號函之處分無效，並請求精神上損害賠償新臺幣（下同）50萬元。原判決以前揭理由，駁回上訴人在原審關於撤銷訴訟及確認訴訟部分之訴，固非無見。（二）、按行政訴訟法立法時顧及確認行政處分無效與撤銷違法行政處分之區分困難，乃訂定行政訴訟法第6條第5項規定應提起撤銷訴訟，誤為提起確認行政處分無效之訴訟，其未經訴願程序者，高等行政法院應以裁定將該事件移送於訴願管轄機關，並以行政法院收受訴狀之時，視為提起訴願。另行政訴訟法第6條第3項規定確認公法上法律關係成立或不成立（包括存在或不存在）之訴訟，於原告得提起撤銷訴訟者，不得提起之，此乃確認訴訟之補充性，但並未規定確認行政處分無效之訴訟，亦適用之；當解釋為確認訴訟之補充性，於確認行政處分無效之訴訟，不適用之（參照德國行政法院法第43條第2項規定）；則撤銷訴訟與確認行政處分無效之訴訟得以預備合併之方式為訴之聲明，既符合行政訴訟法第6條第5項立法意旨，避免當事人因判斷行政處分究係違法或無效而陷入困境，無法記載正確的訴之聲明，致權益無法獲得合法保障；另亦可避免行政法院審判長行使闡明權發生錯誤之風險；既可保障人民權益，又能增進司法功能。若原告起訴時，訴之聲明：「訴願決定及原處分均撤銷」及「確認原處分無效」，應屬訴之預備合併，行政法院審理結果若認先位聲明為有理由時，應為原告先位聲明勝訴之判決，無庸再對備位聲明為判決；若認先位聲明為無理由時，應為原告先位聲明敗訴之判決，並就備位聲明審理，視審理結果有無理由，分為原告備位聲明勝訴或敗訴之判決。本件上訴人在原審起訴時訴之聲明第1項及第2項為「撤銷訴願決定及原處分。」、「確認被上訴人行政處分無效。」，若經適當闡明結果，應為「訴願決定及原處分均撤銷」及「確認原處分（即被上訴人92年6月6日彰稅員分二字第0920020271號函）無效。」，並非如上訴人所謂因為撤銷訴訟中撤銷原處分與確認訴訟之確認原處分無效重疊，而將訴之聲明更正為「撤銷訴願決定」及「確認被上訴人92年6月6日彰稅員分二字第0920020271號函之處分無效」。行政法院審判長應適當行使闡明權，使其訴之聲明，明確且充足。（三）、行政訴訟法第6條第2項規定「確認行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於30日內不為確答者，始得提起之。」，其立法目的無非俾原處分機關有自行審查，即自行確認其行政處分無效之機會，用以取代訴願前置主義。若原告於提

起確認行政處分無效之訴訟前，已提起訴願，並經原處分機關答辯其所作成之行政處分為合法，等同於已向原處分機關請求確認其無效未被允許之起訴要件，不得謂其不備此起訴要件。本件上訴人於提起確認行政處分無效之訴訟前，已提起訴願，並經被上訴人答辯其所作成之行政處分並無違誤或不當（見附於訴願卷之被上訴人訴願答辯書），當等同於已向原處分機關請求確認其無效未被允許之起訴要件，自不得遽爾謂上訴人在原審確認訴訟不備此起訴要件。（四）、原判決關於撤銷訴訟及確認訴訟部分，未詳審究前揭事項，遽爾以前揭理由駁回上訴人在原審此部分之訴，容有未洽，爰將原判決此部分廢棄，發回原審法院。二、關於精神上損害賠償部分：上訴人未具體指摘原判決此不法有何違背法令之情形，則此部分之上訴，難謂有理由，應予以駁回。

據上論結，本件上訴為一部無理由，一部有理由，爰依行政訴訟法第255條第1項、第256條第1項、第98條第3項前段，判決如主文。

中 華 民 國 94 年 9 月 8 日

第一庭審判長法官 葉 振 權

法官 陳 秀 美

法官 劉 鑫 楨

法官 吳 明 鴻

法官 梁 松 雄

以上正本證明與原本無異

中 華 民 國 94 年 9 月 8 日

書記官 陳 盛 信