高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
114年度訴字第19號

原　　告　黃坤祥
被　　告　高雄市政府警察局

代　表　人　林炎田

上列當事人間陳情事件，原告不服高雄市政府中華民國113年11月22日高市府法訴字第11330827700號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣原告為被告人事甄審委員，其以被告民國113年7月31日局務會議及被告113年8月12日高市警勤字第00000000000號開會通知單（下稱被告113年8月12日函）備註事項規定，認有限制原告發言之嫌，原告不服，提起訴願，遭決定不受理，遂提起本件訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.被告113年8月12日函備註第4項增列第1、7、8、9點配合事項違法，且對原告有針對性、排擠性、威脅性及羞辱性措施，應予撤銷：

⑴原告參與113年8月7日局週報時，在視訊會議「臨時動議」中提出警政興革建議，遭主席斷訊處理，讓原告有強烈被歧視、被侮辱的感受。翌日（8日）早上11時許，遭分局長、副分局長、督察組長3人約談，且被告以不可公開該日談話內容，此等黑箱秘密約談方式，令原告有被「權勢壓迫」的強烈感受。

⑵嗣後於113年8月13日收到被告113年8月12日函，相較於之前的開會通知單，其上備註第4項增列有下列所述不合理的命令配合事項：

A. 第1點「臨時動議 」限「現地與會之出列人員」先經過重重審核，始能發言，並限制發言時間只有3分鐘。

B. 第7點限制與會人員未經許可不得對會議過程或相關資料錄音、錄影、拍照或對外公開會議內容；如有違反規定者，將視個案情節，依刑法第132條、警察人員人事條例及警察人員獎懲標準等規定追究相關刑事與行政責任。然而被告局週報或局務會報，並非「機密等級」會議，任何成員亦「無言論免責權」，倘涉及任何不法事由，自當接受法律制裁，卻先以這種不合理命令限制之，顯已違法。

C. 第8點逕將週報會議定性為一級主管會議性質，卻增列非一級主管人員參加會議，無端浪費人力資源。而同仁僅能自各分局之自辦週報等各項集會發言，且經主管審核後，方能由主管於局週報發言，並限制分局參與視訊人員，不能即時針對會議內容發表意見。

D. 第9點讓承辦主管可在發現與會人員未經許可發言、發言超出議題範圍及發言破壞議事秩序者，得請示主席許可進行糾正並逕為斷訊處置等。

E. 針對原告之措施，即限制參與視訊人員不可即時在議會中提出意見與發言。

2.被告113年7月31日局務會議部分：

當天幾乎整個白天(估計8時20分自警察局出發，16時30分返回警察局）共127人，利用局週報(局務會報）時間參觀佛光山佛陀紀念館，然在當日發生左營區○○路重大災害輿情，被告是否知情？有這麼多的局週報時間參訪，為何還苛刻限制了原告在局週報中的發言？是以，原告請求113年7月31日被告「局週報參觀佛陀紀念館活動」詳細內容

與照片，應在局週報中公開專題報告，並應提供原告閱覽相關檔案卷宗。

㈡聲明：

1.訴願決定及被告113年8月12日函均撤銷。

2.113年7月31日被告「局週報參觀佛陀紀念館活動」詳細內容與照片，應在局週報中公開專題報告。

3.申請閱覽113年7月31日被告「局務會報參觀佛陀紀念館活動」所有相關檔案卷宗。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.被告由局長定期召開局務會議（每月召開）及週報（每週召開）等一級主管會議，除出席者、列席者外，各分局、大隊、隊（不含通信隊）由副主官於駐地主持同步視訊會議，以利局、週報會議提報之重要工作宣達及主席裁（指）示事項得以即時傳遞至各外勤單位。又因局、週報會議中可能討論個案辦理或重要勤務任務交付等事項，該過程尚屬研商階段，相關資料應不得公開。

2.被告113年8月12日函僅是開會通知單，非屬行政處分，故原告第1項訴之聲明自非法之所許。又原告第2、3項訴之聲明，被告並無配合義務，且在原告未說明被告113年7月31日相關檔案卷宗涉及其何種法律上利益下，被告無提供閱覽之義務。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠被告113年8月12日函是否為行政處分？原告能否對之提起撤銷訴訟？

㈡原告請求將被告113年7月31日「局週報參觀佛陀紀念館活動」詳細內容與照片，應在局週報中公開專題報告，並申請閱覽所有相關檔案卷宗，是否合法有理由？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

本件爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有被告113年7月31日113年7月局務會議及參訪程序表（本院卷第55頁）、被告113年8月12日函（本院卷第19-22頁）及訴願決定（本院卷第25-28頁）等件附卷可稽，自堪認定。

㈡關於原告訴之聲明第1項部分不合法：

1.按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者，得向行政法院提起撤銷訴訟；人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期限內應作為而不作為或予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟，此觀行政訴訟法第4條、第5條規定甚明。所謂行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。行政機關所為單純事實之敘述、理由之說明或就法令所為之釋示，均非對人民之請求有所准駁，既不因該項說明而生何法律上之效果者，即非行政處分，人民即不得對之提起行政爭訟，行政法院應依行政訴訟法第107條第1項第10款所規定不備其他要件而不能補正，以裁定駁回其訴。

2.被告113年8月12日函非行政處分：

經查，被告113年8月12日函內容，係就被告113年8月份第2次週報(同步視訊）會議，載明主持人、開會時間、開會地點，邀集出席者及列席者與會之通知，並說明會議相關配合、注意及各單位任務分工等事項，所為單純的事實敘述，尚非就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施，而對外直接發生法律效果。是被告113年8月12日函其性質上核屬觀念通知，並未就原告法律上權益為任何實體上之准駁，亦未因作成系爭開會通知單對原告產生任何法律上之規制效果，自非屬行政處分甚明。故依前揭之說明，原告對之提起撤銷訴訟，自非法之所許，且依此情

形，原告無從補正，行政法院即應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定裁定駁回之。

㈢關於原告訴之聲明第2項部分無理由：

1.按「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。」行政訴訟法第8條第1項前段定有明文。次按「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：二、依其所訴之事實，在法律上顯無理由。」行政訴訟法第107條第3項第2款定有明文。

2.再者，提起一般給付訴訟，須以有發生公法上請求權之公法上原因存在為要件，且行政機關有給付義務之違反，而損害人民之權益情事，亦即係以人民在公法上有該給付之請求權存在為其前提要件。且所稱公法上原因，包括基於行政處分、事實行為、行政契約、公法上不當得利或公法上法令規定。復按人民請求中央或地方機關為財產上之給付或作成行政處分以外之其他非財產上之給付，必基於公法上原因（包括公法上契約）始有可能，亦即人民對中央或地方機關請求為某種財產上之給付或作成行政處分以外之其他非財產上之給付，必須在法律上存有公法上請求權，其請求始可能有理由。如人民對中央或地方機關請求為某種財產上之給付或作成行政處分以外之其他非財產上之給付，而無公法上請求權，其對之提起一般給付訴訟即屬無理由。

3.經查，原告起訴聲明第2項請求判決：「被告113年7月31日『局週報參觀佛陀紀念館活動』詳細內容與照片，應在局週報中公開專題報告」，核係請求被告作成行政處分以外之其他非財產上之給付（作成事實行為），其訴訟類型屬一般給付訴訟。惟原告提起本件給付訴訟，僅主張因其為被告人事甄審委員，為警察同仁權益發聲而請求，卻未

說明其請求被告為前揭給付，究享有何公法上原因；且未據以陳明其公法上請求權之法律依據為何，則其提起本訴即難認為有據，更依原告所訴之事實，在法律上顯無理由，且依其情形無法補正，依行政訴訟法第107條第3項第2款規定，自不經言詞辯論，逕以判決駁回之。

㈣關於原告訴之聲明第3項部分不合法：

1.按「（第1項）人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。（第2項）人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」行政訴訟法第5條有明文規定。是以，提起行政訴訟法第5條之課予義務訴訟，必須先經向行政機關依法提出申請，該機關於法令所定期間內不予置理，或否准其請求，復經申請人依訴願程序提起訴願而未獲救濟者始能提起。惟行政機關怠於作為或予以駁回，仍應依訴願法提起訴願，未獲救濟，始得提起行政訴訟。倘未踐行該程序而逕行提起課予義務訴訟者，應認起訴不備其他要件，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，以裁定駁回之。

2.次按為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，乃政府資訊公開法之立法宗旨，此自該法第1條規定可明。同法第5條規定：「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」第6條規定：「與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之。」第7條規定：「（第1項）下列政府資訊，除依第18條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：……五、施政計畫、

業務統計及研究報告。……十、合議制機關之會議紀錄。……（第3項）第1項第10款所稱合議制機關之會議紀錄，指由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單。」第9條第1項規定：「具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民……，得依本法規定申請政府機關提供政府資訊。……。」第13條第1項規定：「政府機關核准提供政府資訊之申請時，得按政府資訊所在媒介物之型態給予申請人重製或複製品或提供申請人閱覽、抄錄或攝影。其涉及他人智慧財產權或難於執行者，得僅供閱覽。」第18條規定：「（第1項）政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：一、經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。……三、政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。但對公益有必要者，得公開或提供之。……。（第2項）政府資訊含有前項各款限制公開或不予提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。」可知，政府資訊公開法屬「一般性之資訊公開」，依該法申請行政機關提供資訊之權利，係屬「實體權利」，凡與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，除具有同法第18條所定應限制公開或不予提供之情形外，政府均應主動公開或應人民申請而提供。如申請提供之政府資訊中含有第18條第1項各款規定限制公開或不予提供之事項者，依第18條第2項「資訊分離原則」，受理申請之政府機關仍應就可公開部分提供之。另按行政程序法第46條第1項規定：「當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。」綜上規定可知，原告不論係基於一般人民、當事人或利害關係人身分，其欲請求閱覽政府機關資訊，皆須先向政府機關依法請求提供、更正或補充政府資訊，而非逕提起訴訟請求政府資訊公開閱覽。

3.經查，原告起訴第3項聲明：「申請閱覽113年7月31日被告『局務會報參觀佛陀紀念館活動』所有相關檔案卷宗。」因其主張之事實乃係對行政機關為公法上給付之請求，性質上屬依法申請之案件，係請求被告作成一准予閱覽局務會報相關檔案資料之行政處分，揆諸前開規定，本應依行政訴訟法第5條規定提起課予義務訴訟。惟查，原告未敘明其係依何身分關係及主張依據向被告請求公開政府資訊，亦未依法先向被告申請提供113年7月31日被告局務會報參觀佛陀紀念館活動所有相關檔案卷宗，即逕向本院提起本件行政訴訟，揆諸首揭規定，其起訴屬不備要件，且其情形不能補正，應予裁定駁回。

六、綜上所述，原告訴之聲明第1項、第3項因起訴不備要件，為不合法，且無從補正，依行政訴訟法第107條第1項第10款之規定，應以裁定駁回；原告訴之聲明第2項部分，係屬一般給付訴訟，惟其不具公法上之請求權基礎，欠缺權利保護必要，且依其情形已無再闡明令其補正之實益，爰依行政訴訟法第107條第3項不經言詞辯論，逕以判決駁回。又因原告合併提起本件訴訟，本院為求卷證齊一及訴訟經濟，併以判決駁回之。另本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，核與判決結果不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

七、結論：原告之訴一部不合法，一部無理由，併以判決駁回。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　23　　日

審判長法　官　林　彥　君

法　官　廖　建　彥

法　官　黃　堯　讚

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　25　　日

書記官　林　映　君