臺中高等行政法院判決

112年度訴字第26號

原　　告　彭含冤

被　　告　臺灣臺中地方檢察署

代　表　人　張介欽

訴訟代理人　羅欽泰　檢察事務官

上列當事人間因請求命為一定行為事件，原告不服法務部中華民國111年10月31日法訴字第11113502730號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

被告代表人於本院審理中於民國112年5月3日由郭永發變更為張介欽，茲據其新任代表人112年5月11日具狀聲明承受訴訟（本院卷第195-198頁），核無不合。

貳、實體事項：

□爭訟概要：

原告認被告檢察官涉犯瀆職罪嫌，向被告提出告訴，經被告111年5月13日中檢謀讓111他203字第1119049958號書函（下稱系爭書函1）予以簽結，嗣原告於111年8月17日向被告提出請求函，請求「請依公務員懲戒法移送作出附件公文之檢察官，以維國之法制」（原文照引），被告以111年9月2日中檢永慈111陳121字第1119097085號書函回復原告略以：經調查後，被告承辦人員執行職務尚無違失，予以結案（下稱系爭書函2，下與系爭書函1，合稱系爭函文）。原告嗣於111年5月18日以系爭書函1不蓋印信不署名，僅蓋用機關條戳為違法，故請求被告應以蓋印信署名之函補正（下稱原告5

月18日請求函），經被告以111年5月25日中檢永讓111他203字第1119055827號書函（下稱被告111年5月25日書函）答覆原告：「……二、臺端上開請求狀檢附之本署111年5月13日中檢謀讓111他203字第1119049958號書函，依公文性質於發文時僅蓋用機關印信，本署收受上開請求狀時，該附件書函第2頁已蓋有『臺灣臺中地方檢察署』之機關印信，並無臺端指訴之公文書無效、違法情事。」原告不服，提起訴願，經訴願決定不受理，原告遂提起本件行政訴訟。

□原告起訴主張及聲明:

㈠主張要旨：

原告因認被告檢察官涉犯瀆職罪嫌，故向被告提出告訴，經被告以系爭書函1予以簽結。嗣原告於111年8月17日向被告提出請求函，請求「請依公務員懲戒法移送作出附件公文之檢察官，以維國之法治」，被告以系爭書函2回復原告略以:經調查後，被告承辦人員執行職務尚無違失，予以結案等語。惟系爭函文應依公文程式條例第3條第1項蓋用機關印信、並由機關首長署名、蓋職章或簽字章，被告未依該法作成合法之系爭函文，故請求被告依原告111年5月18日之請求作成系爭函文由機關首長署名、蓋職章或簽字章之補正等語。

㈡聲明：1.系爭函文及訴願決定均撤銷。2.被告應依原告申請，補正系爭函文。

□被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

按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。此經行政訴訟法第5條第1項所明定。次按人民必須依行政法規範秩序享有申請行政機關作成行政處分之請求權基礎，行政機關方負有依其申請作成准駁處分之義務，人民始得提起課予義務訴訟救

濟。再者，基於權力分立原則，人民與行政機關間之公法上權利義務關係，應由實體行政法規範形成，如依現行相關行政作用法之規範意旨行政機關就人民申請案件並無作成行政處分之權責者，行政法院不得逾越司法權分際，創設人民享有法律未賦予之公法上請求權，方符法治國原則。

㈡聲明:原告之訴駁回。

□爭點：就系爭函文之補正，原告是否有公法之請求權？

□本院之判斷：

㈠前提事實：

前揭爭訟概要之事實，除上列爭點外，為兩造所不爭執，並有系爭書函1（本院卷第51-53頁）、系爭書函2（本院卷第65頁）、原告111年5月18日請求函（本院卷第59頁）、被告111年5月25日書函（本院卷第55頁）、訴願決定（本院卷第31-35頁）等資料附卷可稽，應堪認定。

㈡按「原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。」行政訴訟法第107條第3項定有明文。次按行政訴訟以保障人民權益為宗旨，為行政訴訟法第1條第1句揭示在案。個人之是否具有公法上權利或法律上利益之認定，參照司法院釋字第469號解釋，係採保護規範說為理論基礎，應指法律明確規定特定人得享有權利；或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求者；或是如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨者為判斷標準。人民如無法律上之請求權，其聲請（申請）、陳情或檢舉僅生促請主管機關考量是否為該行為，而行政機關對該聲請（申請）、陳情或檢舉之答覆自非行政處分。是人民欠缺公法上權益，即不得提起行政訴訟。又按「（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條定有明文。而此類訴訟乃以原告對於行政機關享有請求作成行政處分之公法上請求權為前提，否則其提起課予義務訴訟即因欠缺公法上之請求權基礎，而不應准許。又按「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。因公法上契約發生之給付，亦同。」行政訴訟法第8條第1項定有明文。足見提起行政訴訟法之給付訴訟，應以人民與行政機關間：1.因公法上原因發生財產上之給付；2.或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付；3.或因公法上契約發生之給付，始得提起行政法上給付訴訟，故原告須對於被告有公法上請求權為前提，否則其提起一般給付之訴即因欠缺公法上之請求權基礎，而不應准許（最高行政法院107年度判字第468號判決意旨參照）。 準此可知，人民請求國家為一定之行為，必須以人民對國家享有公法上之請求權（主觀公權利）為前提，始得為之。且須原告主張其申請的案件，行政機關怠為行政處分或予以駁回，而認為其權利或法律上利益遭受損害，且依其主張足以顯現權利或法律上利益有受損害的可能。行政訴訟法基本上係以保障主觀公權利為其功能取向，以落實憲法第16條保障人民訴訟權，使人民權利受侵害時，均得依法定程序提起訴訟接受公平審判。故行政訴訟法第2條規定，公法上之爭議，除法律別有規定外，均得依本法提起行政訴訟。但行政訴訟既屬保障人民主觀權益之救濟程序（行政訴訟法第1條參照），則除法律有特別規定而例外開放之公益訴訟外，行

政訴訟法上其他訴訟種類，均以原告有主觀公權利受損害為前提，方有提起訴訟而利用此程序救濟其權利之訴訟權能。

㈢又按人民根據行政訴訟法第5條之課予義務訴訟，是以依其所主張的事實，法令上有賦予請求主管機關作成行政處分或特定內容行政處分的公法上請求權，經向主管機關申請遭駁回或違法不作為而受損害為要件，此即學說上所稱原告必須具有「訴訟權能」，其提起訴訟始能謂適格。雖然在撤銷訴訟，通常行政處分之相對人即具有訴訟權能(此即學說上所謂之「相對人理論」)，惟在課予義務訴訟，申請行政機關作成一定行政處分遭拒絕者(即否准處分之相對人)，尚不能僅因其申請遭拒絕，即認其有訴訟權能(即撤銷訴訟原告適格之「相對人理論」於課予義務訴訟並不適用)，必也申請人依其所申請之事實觀之，其對行政機關可能具有公法上請求權時，始能認其有提起課予義務訴訟之訴訟權能。因而，如果依課予義務訴訟原告所主張之事實觀之(即令為真實)，其對被告顯無公法上請求權，或法令上並未賦予其公法上請求權，原告即不可能因被告駁回該項申請而有權利或法律上利益受損害的情形，則其無提起課予義務訴訟之訴訟權能，其訴因原告不適格而無理由，應予駁回（最高行政法院96年度判字第1798號判決意旨參照）。次按「行政訴訟法第107條第1項各款係屬廣義之訴的利益要件，由於各款具有公益性，應由法院依職權調查，如有欠缺或命補正而不能補正者，法院應以裁定駁回之。至於欠缺當事人適格、權益保護必要之要件，屬於狹義的『訴的利益』之欠缺，此等要件是否欠缺，常須審酌當事人之實體上法律關係始能判斷，自以判決方式為之，較能對當事人之訴訟程序權為周全之保障。」復經最高行政法院90年6月19日庭長法官聯席會議決議在案。是依課予義務訴訟原告所主張之事實觀之，其對被告顯無公法上請求權，或法令上並未賦予其公法上請求權，原告即不可能因被告駁回該項申請而有權利或法律上利益受損害的情形，則其無提起課予義務訴訟之訴訟權能，不具備

當事人之適格，其提起訴訟在法律上為顯無理由，得不經言詞辯論逕以判決駁回之。

㈣再按稱公文者，謂處理公務之文書；其程式，除法律別有規定外，依本條例之規定辦理；機關公文，視其性質，分別依照左列各款，蓋用印信或簽署：一、蓋用機關印信，並由機關首長署名、蓋職章或蓋簽字章。二、不蓋用機關印信，僅由機關首長署名，蓋職章或蓋簽字章。三、僅蓋用機關印信。公文程式條例第1條、第3條第1項分有明文。依公文程式條例之條文內容及規範對象，該條例係規定行政機關製作公文應遵守之事項，使其格式得以一致，以表彰政府文書之公信力，就公文程式條例之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知僅係欲規範各級政府所為公文程式提供一定格式之表達以彰顯公文程式之一體性，是機關文書依其內容已記載行政行為機關，及載明機關所在正確地址、傳真電話與個案承辦人姓名、電話及電子郵件，依公文程式條例第6條規定，記明發文日期與字號，以及主旨、說明、發函正、副本對象等，通常即為政府機關致人民之公函形式，是依公文程式條例製作文書雖屬政府機關職權範圍內業務，然該法並未賦予人民得請求政府機關作成特定格式公文或特定內容公文之權利，政府機關亦無應其要求作成特定格式公文或特定內容公文之義務。

㈤依公文程式條例第3條第1項規定，人民與機關間往來公文蓋用印信方式，得視其性質，蓋用機關印信或由機關首長署名、蓋職章或蓋簽字章。同條第3項規定，機關內部單位處理公務，基於授權對外行文時，由該單位主管署名、蓋職章；其效力與蓋用該機關印信之公文同。文書處理手冊第40點㈢5.規定，機關內部單位主管依分層負責之授權，逕行處理事項，對外行文時，由單位主管署名、蓋單位主管職章，或蓋條戳。經查，系爭函文依其內容已記載被告機關，及載明機關所在正確地址、傳真電話與個案承辦人股別、電話及電子郵件，並依公文程式條例第6條規定，記明發文日期與

字號，以及主旨、說明、發函正、副本對象等，與政府機關致人民之公函形式相當，甚至以浮水印印明被告機關名稱與印花圖樣，均足使一般具合理判斷能力者，一望即能判斷被告為行為機關且其內容業均明確，是被告於職權範圍內所為系爭函文蓋用被告條戳，並無違誤，且綜觀公文程式條例並未賦予人民得請求被告作成特定公文格式之權利，被告亦無應原告之要求作成特定公文格式之義務，故被告111年5月25日函復亦無違誤。是原告以系爭函文未加蓋機關（或首長）章戳或蓋章，違反公文程式條例相關規定為由，並非可取。再查原告亦表明欲撤銷系爭函文，並非要被告重新偵辦其所告發之瀆職案件等語，有本院準備程序筆錄附卷可參（本院卷第143頁），是依原告所申請之事實觀之，並不足以顯現其有權利或法律上利益受損害之可能，且其對被告並未具有公法上請求權，已如前述，則原告並未具有提起本件課予義務訴訟之訴訟權能，亦並不具備權利保護必要，綜上，原告之訴，在法律上顯無理由，爰依行政訴訟法第107條第3項規定，不經言詞辯論，逕以判決駁回。

六、結論，本件原告之訴為顯無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　5　　月　　18　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官　劉　錫　賢

法官　楊　蕙　芬

法官　林　靜　雯

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　112　　年　　5　　月　　18　　日

書記官　黃　毓　臻