臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
113年度訴字第133號

原　　告　顏子倫
被　　告　臺中市政府衛生局

代　表　人　曾梓展

上列當事人間有關醫療事務事件，原告不服臺中市政府中華民國113年4月30日府授法訴字第1130110426號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項

㈠原告起訴狀原列臺中市政府衛生局食品藥物安全處（改制前食品藥物管理科）為被告，嗣於民國113年5月17日陳報狀更正為臺中市政府衛生局，先予敘明。

㈡原告原起訴聲明：「1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告對於原告112年6月1日的申請，應作成准予被告所屬政風室調查被告承辦人陳典加貪污收受健保卡權益賄賂合併盜用原告國民身分證，並按食藥署482萬107TFDA-401網路也要有清晰紙本證據的標準撤銷此三份公文即被告102年2月20日中市衛食藥字第0000000000號函、102年3月8日中市衛食藥字第0000000000號函、102年6月19日中市衛食藥字第0000000000號函等三份公文行政處分。」其所稱之原處分，依據原告歷次訴願書及補充訴願書及訴願決定書，應係指臺中市政府整合平台編號112-B083750回覆信件、112-C000584回覆信件、被告102年2月20日中市衛食藥字第0000000000號函（下稱被告102年2月20日函）、102年3月8日中市衛食藥字第0000000000號函（下稱被告102年3月8日函）、102年6月19日中市衛食

藥字第0000000000號函（下稱被告102年6月19日函），即第二項聲明關於請求撤銷被告102年2月20日函、102年3月8日函、102年6月19日函部分已屬重覆。嗣原告於113年6月18、113年7月2日、113年11月25日、114年1月8日、114年1月17日、114年1月23日陳報狀追加聲明略為:僅係就第二項聲明即原告112年6月1日的申請補正請求依據為公職人員利益衝突迴避法，及對另案本院113年度訴字第82號事件不服等語。核依原告陳述之原因事實已足以釐清其訴訟目的，復得認定其請求欠缺實體法令依據者，殊無窮究其訴之聲明符合程式與否之必要，基於保障人民憲法上之訴訟權，允宜就其主張之實體法律關係予以判決為妥當，即應認原告係請求撤銷上開112-B083750、112-C000584信件及102年2月20日函、102年3月8日、102年6月19日函，另請求被告應依其112年6月1日（應為6月2日）之申請，准予作成依公務人員利益衝突迴避法調查承辦人陳典加貪污受收健保卡權益賄賂合併盜用身份證，賄賂藉此控制公務員等，即如下述原告訴之聲明部分。

貳、實體部分

一、事實概要：

緣原告於102年為協明牙科器材有限公司（下稱協明公司）之員工，○○市○○區衛生所就協明公司「可吸收止血棉」廣告宣傳單張涉違反藥事法規定一事，因協明公司營業登記設於臺中市，乃以102年2月5日高市鎮衛字第00000000000號函（下稱前鎮區衛生所102年2月5日函）移請被告卓辦，被告乃以102年2月20日函請協明公司至被告陳述說明，該公司委託員工即原告於102年3月6日至被告說明，嗣被告以102年3月8日函限期協明公司將涉違規之型錄回收情形函報被告，協明公司以102年3月29日函覆被告回收情事，被告乃以102年6月19日中市衛食藥字第0000000000號函（下稱102年6月19日函）請協明公司爾後就類似單張依藥事法相關規定辦理。原告於112年6月2日向總統電子信箱陳情其於102年至被

告說明時，承辦人陳典加以確認身分為由要求原告提出健保卡並離開會客室約10幾20分鐘乙事，總統府將該信件移請臺中市政府處理，經被告所屬食品藥物安全處（下稱被告所屬食安處）於臺中市政府陳情整合平台收受處理，以112年6月8日列管編號：112-C000584信件回覆（下稱112-C000584信件）原告。原告另於112年6月28日透過1999話務中心陳情，請求被告所屬食安處政風室查明承辦人陳典加有無違法情事，經食安處政風室以112年7月11日臺中市政府陳情整合平台列管編號：112-B083750信件（下稱112-B083750信件）回覆原告。原告不服112-B083750信件，提起訴願，於訴願追加不服112-C000584信件、被告102年2月20日函、102年3月8日函、102年6月19日函等，經臺中市政府113年4月30日府授法訴字第0000000000號訴願決定不受理。原告仍不服，依法提起行政訴訟。

二、本件原告主張：

㈠主張要旨：

1.原告於102年3月6日參加被告所屬食安處102年2月20日函予協明公司出席陳述，函中載明僅限身分證出席會議，與案件係○○市○○區衛生所102年2月5日函轉之公文，當日原告至食安處辦公室報到，當時承辦人員陳技士騙原告到無監視器小房間，並告知高雄市政府衛生局監錄平面醫療、藥物、化妝品、食品廣告紀錄表就是已經違規被登記在案也沒任何其他物證，拿出一份印好文件叫原告簽名，強迫原告交出健保卡、公司內部員工訓練手冊和名片說要影印，帶離房間現場花了30分鐘，原告認為可以僅提供身份證，承辦人兩次拒絕原告交身分證，就說結束把我趕走。原告多次向法務部廉政署、法務部、健保署等多單位投訴，經過層轉於112年7月12日臺中行政調查編號112-B083750調查後，發現提供原告之國民身份證係遭偽造，被用於102年3月8日函、102年6月19日函後，原告曾致電詢問被告檔案應用中心鄭先生申請檔案並詢問案件檔案內容有哪些，經編號112-E035730回復檔

案應用附件並無造冊或編號，且被告對多項附件為造冊或編號序號，與被告提供予訴願委員會之附件有差異。被告藉訴願行政流程對檔案應用申請的檔案做二次編輯偽造公文書，○○市○○區衛生所102年2月5日函請被告後續處辦有關協明公司涉違規之「可吸收止血棉」廣告宣傳單張係偽造的，食安處於答辯書已默認偽造公文。衛福部健保署以原告建保卡其他用途與功能的電磁IC晶片應有102年3月6日使用紀錄，因105年2月17日才修全民健康保險憑證製發及存取資料管理辦法，但政府公務電腦公文系統和健保署應有永久保存紀錄。有人利用非金錢或禮物以外的方式(靠不斷偽造公文書捏造罪狀盜用原告身分證並竊取民眾健保卡權益)賄賂並藉此控制政府公務員。最後僅獲得臺中市政府政風室兩封電郵112年7月31日和112年8月16日回函有找到原告身分證影本可以吃案，卻以沒有健保卡影本為理由，以112年7月11日電郵回復否准所請。

2. 原告得依法申請我個人參與過之政府訪談會議之相關案件之公文，被告總是刻意隱藏特定附件，如被告以112年9月28日局授衛食藥字第0000000000號函僅提供公文內容2頁和1頁上方寫附件三，不給利害關係民眾申請檔案。訴願決定卻用各種法條、利用訴願流程二次編輯竄改102年檔案騙取人民身分證偽造公文書就地洗白變合法。政風單位也收其偽造假檔案無調查，法制局和各機關都互相拿假公文結案，不符行政程序法。○○市○○區衛生轉函沒有清晰違法廣告紙本證據，其舉發不符行政程序。被告102年3月6日訪談也沒有調查清晰違法紙本，被告承辦人102年3月8日偽造文書結案，3月6日原告身分證被盜用，怎可算原告參加訪談?法官可依甲證9向健保局調閱原告102年3月6日健保卡其他功能與使用紀錄，必有陳典加用過痕跡。被告否准原告要求食藥處政風按公職人員利益衝突迴避法調查被告有人利用非金錢或禮物以外的方（靠不斷偽造公文書捏造罪狀盜用原告身分證並竊取健保卡權益）賄賂，藉此控制政府公務員和撤銷被告102年2

月20日函、102年3月8日函、102年6月19日函。及調查○○市○○區衛生所檔案應用與被告所屬食藥處檔案應用在這份前鎮區衛生所102年2月5日函完全不同，並沒有違法廣告單張影本，被告所屬食藥處是否偽造文書?合法嗎?以及文件來源?何時收到?有何紀錄?沒有公文號?102年2月20日協明公司收到該函公文也沒有，我也沒有看到。112年8月18日台中市衛生局案應用中心7221分機鄭主管核對也沒有違法廣告單張，按檔案法第9條有檔案應用儲存者才推定為真正等語。

㈡聲明：1.訴願決定及原處分（112-B083750信件、112-C000584信件、被告102年2月20日函、102年3月8日、102年6月19日函等）均撤銷。2.被告對於原告112年6月1日的申請，應作成准予被告所屬政風室調查被告承辦人陳典加貪污收受健保卡權益賄賂合併盜用原告國民身分證，並按食藥署482萬107TFDA-401網路也要有清晰紙本證據的標準撤銷此三份公文即被告102年2月20日函、102年3月8日函、102年6月19日函等三份公文行政處分。3.被告對於原告112年6月1日的申請，應作成准予被告所屬食藥處政風室按公職人員利益衝突迴避法調查被告有人利用非金錢或禮物以外的方法（靠不斷偽造公文書捏造罪狀盜用原告身分證並竊取健保卡權益）賄賂，藉此控制政府公務員。

三、被告則以：

㈠答辯要旨：

1.原告所稱102年出席被告陳述訪談時被帶到小房間，被強迫交出健保卡、簽名且從未提供過身分證一事：依一般受理「處分相對人到場陳述意見」案件流程，係相對人或其指定人員到場後，承辦人請伊出示身分證明文件，經核對人別無誤，將身分證明文件影印附卷後原件交還。當時衛生局訪談場所未設置影印機，尚需登打印製原告代理協明公司陳述意見，故須將原告提供身分證明文件攜出訪談場所影印；另參據衛生局102年2月20日函文說明三：「請貴公司於上開時間攜帶身分證、私章、產品、藥商許可執照、廣告核定表等相

關資料到被告陳述說明，如無法至被告，請於上開陳述時間指派權責人員代理到被告陳述，惟需攜帶委任授權書及貴負責人身分證影本……」，又該案卷內僅留存原告身分證影本，並無健保卡原本或影本之相關資料。綜上，被告承辦人曾於102年2月間，以公文要求代理陳述意見人即原告，應提供身分證核對人別並影印身分證留存，有原告身分證影本附卷可稽，並查無要求原告提供健保卡以雙證件核對人別等情事。案經臺中市食安處政風室調卷詳查在案，並以112年7月11日臺中市政府陳情整合平台列管編號：112-B083750信件回復原告。原告憑空指摘衛生局公務員於102年3月6日藉陳述意見行政程序，順勢取其健保卡離其視線約10至20分鐘時間，有濫用健保卡為抵押借款或不當交易等涉嫌瀆職情事，並非事實。

2. 原告所稱多次向多單位投訴，並認為食安處政風室因1999話務中心案件112-B083750調查後提供原告之國民身分證，係遭偽造而去報案一事：政風室於調查後提供當年複印之身分證影本予原告，原告即認為該身分證疑似偽造，曾向警察局報案，經臺灣臺中地方檢察署112年12月27日偵查結案，並表示原告指述內容核與刑法偽造文書罪之構成要件不符，且亦核與刑事犯罪無關。原告另曾懷疑被告113年1月25日訴願答辯書係偽造並對當時承辦人林先生提告，案件亦經臺灣臺中地方檢察署113年5月10日偵查結案，並表示原告指述內容核與刑法偽造文書罪之構成要件不符，亦無成立湮滅證據罪及偽證罪之餘地，查無特定人涉有犯罪嫌疑。

3. 原告所稱被告對多項附件沒有造冊或編號，且與被告提供予訴願委員會之附件有差異，並認為被告藉訴願行政流程對檔案應用申請的檔案做二次編輯偽造公文書且廣告宣傳單張係偽造一事：原告於102年3月6日訪談當日坦承該單張廣告係協明公司印製發送予牙醫師，大約印製200份，係提供牙醫師選擇之優惠訂購，並會配合被告回收等語，並於當時確認無滋擾勒索、發生財物短少及其他損害等情事才簽名及指印

為證。嗣後被告於行政調查後以102年3月8日函請協明公司將型錄回收情形函報被告，協明公司於將型錄回收情形(含回收之目錄等）函報被告。倘確如原告所稱廣告單張係僞造的，協明公司無須配合被告執行回收動作，故原告所稱實屬無稽。因原告所稱之多件公文文號均為同一案件之多次行政調查函稿及相關蒐證文件，故每份擬稿文件存檔時全卷會存入部分相關之複製文件如廣告單張影本、公司登記資料及訪談紀要等，每份全卷存檔多有重複之文件。為有利於訴願委員會審查案件，被告係依據全案調查及蒐證流程，依據原告欲申請之公文函稿序號，僅提供答辯時需佐證之資料並加以排序，故與原告向被告檔案室詢問實際存檔於檔案室之內容及張數不同，造成原告有所誤解。本次提供本院有關被告存檔於檔案室有關本案之全卷資料供參(乙證13-1～3)。

4. 被告102年2月20日函：此文係通知協明公司就其印製之「可吸收止血棉」廣告宣傳單張涉違反藥事法規定一事，於102年3月6日上午11時整至被告說明，否則將視為放棄陳述機會，乃被告依行政程序法第102條、第104條第1項規定，行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，通知處分相對人陳述意見，核屬單純之事實陳述或理由說明，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，自非訴願法上之行政處分，訴願決定不受理，合法有據。

5. 被告102年3月8日函：查原告固於102年3月6日受協明公司委任，至被告就該公司印製之「可吸收止血棉」廣告宣傳單張涉違反藥事法規定一事陳述意見，但協明公司授與之代理權僅及於該次行政程序事件，而協明公司前揭廣告宣傳單張涉違規事件業已終結，原告不再具有代理權而非代理人。況被告102年3月8日函係命協明公司函報回收情形而非代理人，故原告既非該函之相對人，亦非法律上之利害關係人，原告對之提起訴願，應屬當事人不適格。又原告縱確有權利或法律上利益直接受該函影響，依訴願法第14條第2項規定，該

函達到協明公司已逾3年，原告亦不得對之提起訴願。訴願決定不受理，合法有據。

6. 被告102年6月19日函：查被告就協明公司之醫療器材宣傳單張涉違規一事，告知協明公司藥事法相關規範，並請協明公司爾後就類似單張依藥事法相關規定辦理，再經查獲違規情事，將依法處分，乃被告在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，所為之輔導、勸告及建議，核其性質為行政指導，非訴願法上之行政處分。訴願決定不受理，合法有據。

7. 被告所屬食安處112年6月8日編號112-C000584信件：本件係原告反映於102年至被告說明時，承辦人以確認身分為由要求原告提出健保卡並離開會客室約10幾20分鐘，如何得知食安處人員是否持其健保卡辦理抵押貸款或做不當交易。經食安處回復略以：依行政程序法第40條規定，行政機關基於調查事實及證據之必要，得要求民眾提供身分證、健保卡等必要之文書、資料或物品，且機關對於個人資料之蒐集、處理或利用亦會依誠實及信賴原則使用，不會逾越特定目的之必要範圍。該回復內容僅係告知原告前揭承辦人要求提供資料之法令依據，及資料使用不會逾越特定目的之必要範圍，核屬單純之事實敘述或理由說明，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，自非訴願法上之行政處分。訴願決定不受理，合法有據。

8. 被告所屬食安處112年7月11日編號112-B083750信件：本件係原告反映於102年至被告說明時，承辦人以確認身分為由要求原告提出健保卡並離開會客室約10幾20分鐘，請求食安處政風室查明承辦人要求原告提出健保卡，與嗣後被告裁罰協明公司有無對價關係、是否持原告之健保卡辦理抵押貨款或進行其他不當交易等事項，經食安處回復略以：原告於102年受協明公司委託至被告，就該公司印製醫療器材廣告目錄疑違反藥事法案件陳述意見，承辦人請原告提供身分證明文件以確認人別，尚符合相關法令規定，且目前未發現食安

處人員涉有取得原告健保卡資料而為抵押貸款或交易等違法行為之具體事證。該回復內容僅係告知原告調查結果，核屬單純之事實敘述或理由說明，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，自非訴願法上之行政處分。訴願決定不受理，合法有據。

9.另按檔案法第18條規定：「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：……二、有關犯罪資料者。……七、其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。」，原告曾因他案欲申請複製前開公文文件經被告因涉第三人正當權益等拒絕，原告不服提起訴願，被告已依訴願決定意旨，以113年3月29日局授衛食藥字第0000000000號函同意提供原告於102年3月6日接受協明公司委託就有關「協明牙材101.11～12」醫療器材廣告目錄疑違反藥事法事件向被告陳述意見之相關資料，其餘資料因涉第三人正當權益等要件被告得不提供。答辯狀之附件已檢送原告，僅能提供乙證4、6至8、10、11、14至16予原告，其餘證物因原告非案件當事人故歉難提供。故本案乙證1至3、5、9、12至13係因涉第三人正當權益等要件於另案駁回原告檔案複製之相關檔案，不提供原告閱覽。

10.綜上，原告訴訟主張112-C000584、112-B08375內容及被告102年2月20日函、102年3月8日函、102年6月19日函均撤銷，然核其性質非屬行政處分，且原告亦非102年3月8日函之相對人，亦非法律上之利害關係人，原告對之提起撤銷，應屬原告不適格。另原告指稱承辦人偽造文書盜用身分證及收受健保卡權益情事，食安處政風室已依職權調查無不當行為，且臺灣臺中地方檢察署亦偵查結案，並查無特定人涉有犯罪嫌疑。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠臺中市政府陳情整合平台編號112-C000584、112-B08375信件回覆內容，是否為行政處分?

㈡原告請求撤銷被告102年2月20日函、102年3月8日函、102年6月19日函，是否具利害關係?

㈢原告第2項、第3項訴之聲明，是否有據?

五、本院的判斷：

㈠前提事實：爭訟概要所述，除上列爭點外，並有被告102年2月20日函（本院卷第27頁、第186-187頁）、被告102年3月8日函（乙證13-2）、102年6月19日函（乙證13-3）、臺中市政府陳情整合平台編號112-C000584、112-B08375信件回覆內容（本院卷第21-23頁）、訴願決定（乙證4）在卷可稽，堪認為真實。

㈡行政訴訟法第107條第1項第10款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」又依同法第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。」故原告如對於非行政處分提起撤銷訴訟，其起訴即屬不備合法要件，且不能補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款裁定駁回之。又所謂行政處分，依行政程序法第92條第1項規定，係指行政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。至行政機關所為單純事實敘述(或事實通知)或理由說明，既不因該項敘述或說明而直接發生任何法律效果，自非行政處分。復按行政訴訟法第107條第3項規定：「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：一、除第二項以外之當事人不適格或欠缺權利保護必要。」

㈢經查，原告於102年為協明牙科器材有限公司（下稱協明公司）之員工，○○市○○區衛生所就協明公司「可吸收止血

棉」廣告宣傳單張涉違反藥事法規定一事，因協明公司營業登記設於臺中市，乃以102年2月5日高市鎮衛字第0000000000號函檢送協明公司廣告影本及紀錄表各乙份，移請被告卓辦（乙證5），被告以102年2月20日函請協明公司至被告陳述說明（本院卷第27頁、第186-187頁），該公司委託員工即原告於102年3月6日至被告說明，並提出委任授權書為憑，被告於人別確認後留存原告身分證影本並作成訪問紀要，原告並稱「上述藥品的宣傳單是本公司印製的，沒有申請廣告核准，是本公司於101年底提供客戶的特惠活動，這是利用郵寄的方式寄送單張供客戶選擇訂購……只寄給署名的牙醫師，並未寄給一般民眾……本宣傳單單張大約印製200份……是印刷廠會根據先前本公司曾販售產品之品項圖片資料庫自行排版印刷，本公司未盡到校對該宣傳單張的責任…我們會配合貴局於一個月內回收該宣單張。……」該訪問紀要業經原告親閱後簽名及蓋指印確認（本院卷第103-105頁）。嗣被告以102年3月8日函限期協明公司於102年4月12日前將涉違規之型錄回收情形函報被告（乙證13-2），經協明公司以102年3月29日函復被告回收情事（乙證12），被告乃以102年6月19日函請協明公司爾後就類似單張依藥事法相關規定辦理（乙證13-3），而未予裁罰。原告於112年6月2日向總統電子信箱陳情其於102年代理協明公司至被告說明時，承辦人陳典加以確認身分為由要求原告提出健保卡並離開會客室約10幾20分鐘乙事，總統府將該信件移請被告臺中市政府處理，經臺中市政府陳情整合平台列管編號：112-C000584、臺中市政府衛生局府收文號1120157281收受（本院卷第129-130頁）處理，嗣經被告所屬食安處以112年6月8日整合平台112-C000584信件回覆原告：「有關您陳情曾於102年遭承辦人員以查驗身分為由，請其提供健保卡致生疑義一案，依據行政程序法第40條規定，行政機關基於調查事實及證據之，得要求您提供身分證或健保卡等必要之文書、資料或物品。而機關對個人資料之蒐集、處理或利用亦會依誠實

及信賴原則使用，不會逾越特定目的之必要範圍。」原告復於112年6月28日由話務中心1999陳情，原告於112年6月2日向總統電子信箱陳情其於102年代理協明公司至被告說明時，承辦人陳典加以確認身分為由要求原告提出健保卡並離開會客室約10幾20分鐘，當時有此問題有多家廠商，不知每家是否都交出健保卡，不知每家是否有開罰，健保卡是否與開罰有對價關係，感覺伊的健保卡是被騙了，請求相關單位協助處理等，經臺中市政府整合平台編號112-B083750信件、臺中市政府衛生局府收文號1120182580收受（本院卷第131-132頁）處理，嗣經被告112年7月11日編號112-B083750信件回覆原告「有關您向本府反映事項，經食安處政風室瞭解，你於102年間受協明牙科器材有限公司負責人委任，至臺中市政府衛生局食品藥物管理科（現改制為本中市食品藥物管理處），針對該公司印製醫療器材廣告目錄疑違反藥事法案件陳述意見。承辦人請原告提供身分證明文件以確認人別，尚符合相關法令規定，且目前未發現食安處人員涉有取得您健保卡資料，而為抵押貸款或交易等違法行為之具體事證。」（本院卷第23頁）原告不服上揭112-B083750信件、112-C000584信件、被告102年2月20日函、102年3月8日、102年6月19日函等，於第一項訴之聲明提起撤銷訴訟，訴請撤銷上揭函文及訴願決定，第二項及第三項聲明請求被告就原告112年6月1日（應為6月2日）之申請，准予作成依公務人員利益衝突迴避法調查承辦人陳典加貪污受收健保卡權益賄賂合併盜用身分證，賄賂並藉此控制公務員等。

㈣關於原告不服臺中市政府陳情整合平台編號112-B083750信件、112-C000584信件部分：

1.觀之上揭被告所屬食安處112年6月8日編號112-C000584信件內容，係原告反映其於102年代理協明公司至被告說明時，承辦人以確認身分為由要求原告提出健保卡並離開會客室約10幾20分鐘，如何得知否持遭以健保卡辦理抵押貸款或做不當交易等，經食安處回復略以：依行政程序法第40條規定，

行政機關基於調查事實及證據之必要，得要求民眾提供身分證、健保卡等必要之文書、資料或物品，且機關對於個人資料之蒐集、處理或利用亦會依誠實及信賴原則使用，不會逾越特定目的之必要範圍。該回復內容僅係告知原告前揭承辦人要求提供資料之法令依據，及資料使用不會逾越特定目的之必要範圍，核屬單純之事實敘述或理由說明，並不因該項敘述或說明而直接發生任何法律效果，非屬行政處分。

2.觀之上揭被告所屬食安處112年7月11日編號112-B083750信件內容，係原告反映於102年代理協明公司至被告說明時，承辦人以確認身分為由要求原告提出健保卡並離開會客室約10幾20分鐘，請求調查其提供健保卡與被告裁罰有無對價關係、是否持原告之健保卡辦理抵押貨款或進行其他不當交易等事項，經食安處回復略以：原告於102年受協明公司委託至被告，就該公司印製醫療器材廣告目錄疑違反藥事法案件陳述意見，承辦人請原告提供身分證明文件以確認人別，尚符合相關法令規定，且目前未發現食安處人員涉有取得原告健保卡資料而為抵押貸款或交易等違法行為之具體事證。該回復內容僅係告知原告調查結果，核屬單純之事實敘述或理由說明，並不因該項敘述或說明而生法律上之效果，並非行政處分。

3.綜上，上揭112-B083750信件、112-C000584信件均非行政處分，依前述說明，原告訴請撤銷並不合法。

㈤原告請求撤銷被告102年2月20日函、102年3月8日函、102年6月19日函部分：

1.查被告102年2月20日函係以：「說明二、本案係高雄市政府衛生局監控查獲貴公司印製之『協明牙材101.11～12』醫療器材廣告目綠，其第5頁刊登之『可吸收止血棉（膠原塊）編號：Z1846』產品廣告內容『快速止血吸血力強，減少術後疼痛，療程中被組織吸收。…』等字句，施涉違反藥事法相關規定。三、請貴公司於上開時間攜帶身分證、私章、產品、藥商許可執照、廣告核定表等相關資料到被告陳述說

明，如無法至被告，請於上開陳述時間指派權責人員代理到被告陳述，惟需攜帶委任授權書及貴負責人身分證影本，或於期間內提出陳述書到本局憑辦。四、如無法於上開時間到者，請請電話聯繫是否擇期前來，如未於期間或屆時未到局陳述者，視為放棄陳述機會，依據行政程序法第105條之規定：『給予台端陳述意見之機會，唯拒不到案說明，即得逕行處。」可知此函係通知協明公司就其印製之「可吸收止血棉」廣告宣傳單張涉違反藥事法規定一事，於102年3月6日上午11時整至被告說明，否則將視為放棄陳述機會，乃被告依行政程序法第102條、第104條第1項規定，行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，通知處分相對人陳述意見，核屬單純之事實通知，並非行政處分。況且，原告亦既非該函文之相對人，亦未說明其因此函文而受有何法律上權利或利益之損害，核非法律上之利害關係人，原告對之提起撤銷訴訟，應屬當事人不適格。

2. 被告102年3月8日函係以：「有關貴公司印製之『協明牙材101.11~12』醫療器材型錄，涉違規案，請於102年4月12日前將回收情形函報本局，俾利本局後續辦理。」可知此函係命協明公司函報回收情形，協明公司亦於102年3月29日函復被告「本公司印製101年11-12月醫療器材型錄，經臺中市衛生局來函說明涉違規，經了解後發現本公司印製型錄應屬於印刷廠誤刊放錯產品，總共寄發216本，而後電訪診所將寄發之型錄196本請診所回收，發現診所皆已作廢丟掉，而公司剩餘型錄20本皆當成廢紙打包貨品使用，無法再提供型錄。」並檢附寄發診所單一份供被告查核。原告既非被告102年3月8日函之相對人，亦未說明其因此函文而受有何法律上權利或利益之損害，核非法律上之利害關係人，原告對之提起撤銷訴訟，應屬當事人不適格。

3. 被告102年6月19日函略以：「三、按藥事法第66條第1項規定：『藥商刊播藥物廣告時，應於刊播前將所有文字、圖畫或言詞，申請中央或直轄市衛生主管機關核准，並向傳播業

者送驗核准文件。原核准機關發現已核准之藥物廣告內容或刊播方式危害民眾健康或有重大危害之虞時，應令藥商立即停止刊播並限期改善而未改善，屆期未改善者，廢止之。』，違反者依同法第92條第4項規定，處新臺幣20萬元以上500萬元以下罰鍰。四、惟為避免爭議，爾後類似單張仍請貴公司依藥事法相關規定規定辦理，再經查獲違規情事，將依法處分。」可知此函係被告就協明公司之醫療器材宣傳單張涉違規一事，告知協明公司藥事法相關規範，並請協明公司爾後就類似單張依藥事法相關規定辦理，再經查獲違規情事，將依法處分，乃被告在其職權或所職掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，所為之輔導、勸告及建議，核其性質為行政指導，非行政處分。原告既非此函文之相對人，亦未說明其因此函文而受有何法律上權利或利益之損害，核非法律上之利害關係人，原告對之提起撤銷訴訟，應屬當事人不適格。

4. 再者，按代理係代理人於代理權限內，以本人名義向第三人依代理人為意思表示，或自第三人受意思表示，而直接對本人發生效力之行為(參照民法第103條規定）。準此，代理制度係法律行為作成者與法律效果歸屬者，分屬不同主體之制度。原告固曾於102年3月6日受協明公司（法人)負責人林佳誼委任並授與代理權，代理該公司向衛生局陳述意見，並於陳述完畢後，代理人之法律行為業已終結。嗣後行政機關裁罰與否法律效果，應歸屬本人即協明公司，與原告無涉，難認對原告具有法律上之利害關係。

5. 綜上，原告訴請撤銷被告102年2月20日函、102年3月8日函、102年6月19日函，核屬當事人不適格，且其情形無從補正，依前述說明，應予駁回。至於原告雖於102年3月6日代理協明公司出席被告陳述意見，就其陳述意見程序本身，原告為程序參與者，被告已於113年3月29日局授衛食藥字第0000000000號函提供原告相關文件，包含被告102年2月20日函、原告於102年3月6日出席之訪問紀要、當日提供之身分

證正反面影本及委任授權書等（乙證16）。惟尚不得據此即認原告對於被告102年2月20日函、102年3月8日函、102年6月19日函具有法律上之利害關係，而得提起撤銷訴訟。

㈥原告請求被告應依其112年6月1日（應為6月2日）之申請，准予作成依公務人員利益衝突迴避法調查承辦人陳典加貪污受收健保卡權益賄賂合併盜用身分證，賄賂藉此控制公務員部分：

1.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」、「人民與中央或地方政府機關，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給付，得提起給付訴訟，因公法上契約發生之給付，亦同」為行政訴訟法第5條第1項、第8條第1項定有明文。然無論課予義務訴訟或一般給付訴訟，均須以請求人須具有公法上之請求權，始得為之。是故法令如僅規定行政機關的職權行使，並非賦予人民有公法上請求行政機關為行政處分的權利者，人民促請行政機關作成行政處分，性質上只是促使行政機關發動其職權，並非屬於「依法申請之案件」，行政機關對依該法令提出促請的人民並不負有作為的義務，即令未依人民請求而發動其職權，因人民就該法令本無公法上請求權存在，自無從主張其有權利或法律上利益受損害。

2.原告雖請求被告應依其申請，依公務人員利益衝突迴避法調查承辦人陳典加貪污受收健保卡權益賄賂合併盜用身分證，賄賂並藉此控制公務員等情事，惟此應屬陳情、檢舉之性質，係促請被告發動行政調查，倘有上揭違法情事，亦應移由檢調單位辦理。而公務人員益衝迴避法係就公務人執行職務時，得因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益者，有利益衝突時應予迴避之規定，原告並無據此

請求行政機關作成何種處分之法律上依據，其上述請求無論基於課予義務訴訟或一般給付訴訟，均無公法上請求權。

㈦綜上所述，原告訴請撤銷被告102年2月20日函、102年3月8日函、102年6月19日函，核屬當事人不適格;原告請求被告應依其申請，准予作成依公務人員利益衝突迴避法調查承辦人陳典加貪污受收健保卡權益賄賂合併盜用身分證，賄賂並藉此控制公務員，無公法上請求權，爰均不經言詞辯論，逕予判決駁回。至於原告訴請撤銷112-B083750信件、112-C000584信件部分，其訴不合法，基於卷證齊一且判決程序較為嚴謹，不另為裁定駁回，併以判決駁回。

㈧本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併予敘明。

六、結論：原告之訴一部分無理由，一部分不合法。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　9　　月　　4　　日

審判長法 官　劉錫賢

法 官　林靜雯

法 官　郭書豪

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	1.當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或

為訴訟代理人。	為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、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。
㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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. 當事人為公法人、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，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　9　　月　　4　　日

書記官　林昱妏