

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

114年度訴字第57號

原告 蕭裕民
被告 臺中市政府
代表人 盧秀燕

上列當事人間聲請閱覽卷宗事件，原告不服環境部中華民國113年12月20日環部法字第1130024228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、事實概要：

原告因不服被告所屬環境保護局（下稱環保局）民國110年3月4日被告陳情整合平台案件編號110-E003370（府收文號000000000）回復內容，於110年11月4日提起訴願，並分別於110年12月1日及111年1月11日申請閱覽訴願卷宗，均經被告給閱，嗣經被告作成111年1月28日府授法訴字第1110023212號訴願決定（案號：1100856，下稱系爭訴願案；該案訴願決定下稱被告111年1月28日訴願決定），訴願決定不受理，原告遂再於111年2月9日向被告申請閱覽系爭訴願案卷宗，經被告以111年2月15日府授法訴字第1110035497號函（下稱原處分）否准其閱覽卷宗之申請，原告復提起訴願，經環境部改制前行政院環境保護署（下稱環保署）以111年5月27日環署訴字第1110027888號訴願決定依訴願法第77條第8款後段規定訴願決定不受理。嗣後原告屢次提起訴願，經環境部113年2月23日環部法字第1120109542號訴願決定及113年5月24日環部法字第1130008219號訴願決定，均依訴願法第77條第7款規定訴願決定不受理。嗣原告再提起訴願，經環境部113年12月20日環部法字第1130024228號訴願決定（下稱訴願

01 決定)依訴願法第77條第8款規定訴願決定不受理，原告遂
02 提起本件行政訴訟。

03 二、原告主張及聲明：

04 (一)訴願決定作成後之救濟期間是否有權完整閱卷，慣例上是否
05 訴願決定作成後均至少可以有1次完整閱卷以準備司法救濟
06 (或瞭解全卷後決定不司法救濟)，根據法理或一般人的常
07 識，都是肯定的，不論是哪种審判裁決程序，審判裁決後讓
08 當事人完整閱卷是基本且必要的權利，絕無道理如本件被告
09 裁判結果出來後1次也不給閱卷。且就算是訴願決定作成前
10 (裁判結果出來前)已經零星閱過卷，訴願決定作成後(裁
11 判結果出來後)要完整閱卷，也是理所當然的權利，完全正
12 當的理由。被告在訴願決定作成後以訴願決定作成前已經零
13 星閱過卷為由，拒絕當事人閱卷，根本嚴重違反法理及常
14 識，如此豈是合法。

15 (二)原告法定閱卷權利受損，被告無理由主張原告不能救濟，則
16 被告既主張原告不能採課予義務訴訟救濟，則依被告強調其
17 已「為一定之處分」，則被告旨意指向主張原告應採撤銷訴
18 訟尋求救濟。然被告所為之「否准」處分，是被告「拒絕」
19 盡其給付閱卷之義務，而非要求被告為特定行為之處分，只
20 「撤銷」該處分仍需再要求其克盡義務才能達維護權益之訴
21 訟目的，顯然不合理，且經課予義務訴願/訴訟要求被告執
22 行法定之給付閱卷行為，也顯然符合行政訴訟法第5條「法
23 令所定期間內應作為而不作為」及「向行政法院提起請求該
24 機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟」。最
25 高行政法院判決亦表示，訴願決定作成後之辦理閱卷違法情
26 事可獨立提出救濟且係依課予義務訴訟進行。故本件程序上
27 採課予義務訴願、訴訟無疑，被告之主張違法而不足採。

28 (三)訴願決定作成日期為113年12月20日，原告收到日期為113年
29 12月27日，本院裁定繳費日期為114年2月24日，顯見原告於
30 2月24日之前便已寄達起訴狀，符合2個月內之期限。而訴願
31 決定未載明救濟教示，顯見原告提起本件訴訟合法。又被告

01 稱所謂同一事由提起訴願等語，原告於訴願、訴願再審等均
02 根據不同法規途徑依法提出，一切合法，更何況訴願階段之
03 法規僅適用於訴願階段，與本件毫無關係。

04 (四)原告於被告作成111年1月28日訴願決定後，於救濟期2個月
05 的期間內，依據訴願法向辦理訴願之被告（法制局）申請閱
06 覽系爭訴願案卷宗。被告竟以原告於111年1月28日訴願決定
07 作成前已經零星閱過卷為由，完全拒絕原告於訴願救濟期內
08 之閱卷，違反訴願法第75條應提供閱卷之規定，被告應依法
09 提供閱覽。訴願決定作成後救濟期內之閱卷，依機關慣行，
10 未曾見以訴願決定前已經閱過為由而不供閱覽之情況，被告
11 違反慣行，乃屬違法，必須改正，提供閱覽。又就算被告作
12 成訴願決定前原告已經閱過卷，但訴願決定作成後必然有新增
13 卷宗，根本不可能是重複閱卷，相關新增卷宗當然也有權
14 閱覽，被告也根本沒有拒絕閱覽該等新增卷宗的法律依據，
15 故若以重複閱卷為由拒絕提供閱卷，顯然違法。

16 (五)被告所述顯然迴避指明111年1月20日的閱卷到2月9日的申請
17 閱卷之間跨過1月21日訴願決定審議會及訴願決定，被告不
18 敢陳明原告111年2月9日系爭訴願案卷宗閱卷申請已在訴願
19 決定作成後有別於訴願決定作成前！訴願決定作成後的「救
20 濟期」不同於訴願決定作成前之「審判期」，訴願決定之後
21 的「完整閱卷」、「準備訴訟救濟」不同於訴願決定作成前
22 的「零星閱卷」、「準備訴願答辯」，兩階段屬不同階段，
23 則訴願決定之後當然有「正當理由」可以閱卷！被告否准提
24 供閱卷，於救濟期1次也不給原告閱卷，顯然違法越權。且
25 訴願決定前之零星閱卷，其法理目的在於瞭解卷證以便答辯
26 而提供訴願審理之裁判參考，然原告於111年1月20日閱卷時
27 才得知被告有不合法之提證，原告欲隔日提出書狀，被告當
28 場才告訴原告隔日訴願就送審，故原告只好當場手寫公文，
29 則原告於其後當然有權瞭解送出之公文的處理狀況，此亦為
30 正當理由，被告直接不給閱卷，顯然違法。

01 (六)被告及各級機關辦理訴願，訴願決定作成前若有零星閱卷，
02 是否訴願決定作成後便一概禁止閱卷，若否，則被告顯然違
03 法。原告依法申請閱卷，若被告主張其做法符合慣行於訴願
04 決定作成後一概禁止閱卷，則必須提出證據。又即便環保局
05 於原告前次閱卷後未提出新證據（然而事實上法制局有沒有
06 增補什麼，法制局自己知道，且沒讓當事人閱覽，僅憑法制
07 局空口說，並無根據，被告必須提證），然而根據訴願法第
08 51條以正面表列方式明訂4款不提供閱覽事由，可見訴願人
09 閱卷權利並非僅限於對造所提證據，訴願卷除該4款以外，
10 皆為訴願人有權閱覽之卷宗，則自訴願人於訴願決定作成前
11 閱卷之後，於訴願決定作成後，必然有新增卷宗，訴願人當
12 然有權依法閱覽（包含可提供閱覽者提供閱覽，依法保密者
13 列出文件項目與保密理由與根據之法規）。則被告於訴願決
14 定作成後否准原告閱覽，1次也不給原告閱覽，明顯違反法
15 規，逾越權限，被告必須依申請提供閱覽。

16 (七)並聲明：

17 1.被告法制局應依原告111年2月9日之閱卷申請，盡其給付
18 閱卷之義務，依法給付閱覽系爭訴願案卷宗。

19 2.訴願決定撤銷。

20 三、被告答辯及聲明：

21 (一)本件原告前以111年2月9日未具文號函，依訴願法第75條規
22 定向被告申請閱覽系爭訴願案卷宗，經被告以原處分否准所
23 請，即已對於原告所提申請案件為一定之處分，是原告113
24 年11月8日提起課予義務訴願，請求被告依法給予閱覽系爭
25 訴願案卷宗，自難謂合於訴願法第2條第1項規定，訴願決定
26 不受理並無違誤。從而，原告依行政訴訟法第5條第1項規定
27 提起本件課予義務訴訟，顯不備起訴要件，應予駁回。

28 (二)本件原告既曾對於原處分不服，提起訴願，經環境部111年5
29 月27日環署訴字第1110027888號訴願決定不受理，復於112
30 年11月23日以被告未依其申請給予閱覽系爭訴願案卷宗為由
31 提起訴願，亦經環境部以113年2月23日環部法字第11201095

01 42號訴願決定不受理在案，則原告本應於經訴願程序未獲救
02 濟，即依行政訴訟法第106條第1項規定之不變期間內，向行
03 政法院提起課予義務訴訟，以資救濟，然原告於收受上開訴
04 願決定書逾2個月後始提起本件訴訟，顯已逾起訴之法定期
05 間，難謂適法。

06 (三)系爭訴願案程序進行中，原告曾於110年12月1日、111年1月
07 11日申請閱覽卷宗，被告均同意所請，原告並已於約定時間
08 (即110年12月9日、111年1月20日)閱卷完竣，又原告於11
09 1年1月20日閱覽卷宗後，至111年2月9日間，環保局並未再
10 補充答辯或提供新事證，亦即該卷宗環保局據以處分之證據
11 資料，並無新增其他證據資料，且原告於111年1月20日閱卷
12 時均已閱覽過，是原告再次要求閱覽卷宗，顯已屬重複，並
13 無正當理由，被告爰以原處分否准其閱覽卷宗之申請，並無
14 違誤。

15 四、本院之判斷：

16 (一)原告已曾閱覽系爭訴願案卷宗，本件原告之訴欠缺權利保護
17 必要：

18 1.按提起任何訴訟，請求法院裁判，均應以有權利保護必要
19 為前提，具備權利保護必要者，其起訴始有值得權利保護
20 之利益存在，故又稱為訴之利益。是原告之訴，依其所訴
21 之事實，係欠缺權利保護必要者，即屬無訴之利益，在法
22 律上顯無理由，依行政訴訟法第107條第3項第1款規定，
23 行政法院原得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。

24 2.復按「(第1項)人民因中央或地方機關對其依法申請之
25 案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或
26 法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提
27 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
28 訴訟。(第2項)人民因中央或地方機關對其依法申請之
29 案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害
30 者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為
31 行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」為行政訴

01 訟法第5條所明定。又提起行政訴訟法第5條課予義務訴訟
02 之要件，須有「依法申請之案件」存在為前提，而所謂
03 「依法申請」係指人民依個別法令規定，有向該管行政機
04 關請求就某一特定具體事件作成行政處分或應為特定內容
05 行政處分之權利者而言。又如原告請求實現之目的已達
06 成，即無請求保護權利之必要，無論提起何類型之訴訟，
07 均欠缺訴訟實益，應予判決駁回。再者，權利保護必要又
08 稱訴之利益，係指原告在法律上有受判決之利益而言，性
09 質上為起訴應具備之訴訟要件。故原告之訴必須未欠缺權
10 利保護必要，行政法院始應審究其本案請求有無實體上理
11 由，否則，即應以判決駁回之。又權利保護必要既屬訴訟
12 要件，原告起訴後迄終局判決前，均必須賡續具備，且為
13 行政法院應依職權調查之事項。故倘若原告請求行政機關
14 作成特定行政處分以資給付的事項，已經行政機關作成給
15 付，滿足原告請求事項之一部或全部者，就已經給付而滿
16 足原告請求之部分，該部分課予義務訴訟，就欠缺權利保
17 護必要而無訴之利益，在法律上為無理由，應予駁回。

18 3.經查，原告因不服環保局110年3月4日被告陳情整合平台
19 案件編號110-E003370（府收文號0000000000）回復內
20 容，提起訴願，經被告作成111年1月28日訴願決定，訴願
21 決定不受理，遂於111年2月9日向被告申請閱覽系爭訴願
22 案卷宗（見本院卷第59頁），被告以原處分函復略以：
23 「……說明：一、復臺端111年2月9日申請閱覽訴願卷宗
24 函。二、按訴願法第75條規定：……及臺中市政府訴願案
25 件閱卷作業要點第6點第2項規定：『申請人無正當理由，
26 不得重複申請閱卷。』三、依前揭規定，訴願人得請求閱
27 覽原處分機關據以處分之證據資料，本案訴願程序進行
28 中，臺端於110年12月1日、111年1月11日申請閱覽卷宗，
29 本府均同意所請，惟查臺端於111年1月20日閱覽卷宗後，
30 本府環保局並未再補充答辯或提供新事證，臺端一再要求
31 重複閱覽卷宗，並無正當理由，依上開規定，臺端再次申

01 請閱覽訴願卷宗，恕難同意。」，拒絕其閱覽卷宗之申請
02 （見本院卷第29-30頁），原告復提起訴願，經環保署以1
03 11年5月27日環署訴字第1110027888號訴願決定依訴願法
04 第77條第8款後段規定訴願決定不受理（見本院卷第65-68
05 頁）。嗣後原告屢次提起訴願，經環境部113年2月23日環
06 部法字第1120109542號訴願決定及113年5月24日環部法字
07 第1130008219號訴願決定，均依訴願法第77條第7款規定
08 訴願決定不受理（見本院卷第83-93頁）。原告再提起訴
09 願，經環境部依訴願法第77條第8款規定訴願決定不受理
10 （見本院卷第20-24頁），原告遂提起本件行政訴訟，主
11 張訴訟類型為課予義務訴訟，訴之聲明如前所載（見本院
12 卷第11頁）。此有原告111年2月9日閱卷申請書（見本院
13 卷第59頁）、原處分（見本院卷第29-30頁）、環保署111
14 年5月27日環署訴字第1110027888號訴願決定（見本院卷
15 第65-68頁）、環境部113年3月1日環部法字第1120109542
16 號函附113年2月23日環部法字第1120109542號訴願決定
17 （見本院卷第83-88頁）、環境部113年5月30日環部法字
18 第1130008219號函附113年5月24日環部法字第1130008219
19 號訴願決定（見本院卷第89-93頁）、訴願決定（見本院
20 卷第20-24頁）、原告114年2月21日起訴狀（見本院卷第1
21 1-17頁）在卷可稽。是本件係因原告於被告111年1月28日
22 訴願決定作成後，提出閱覽系爭訴願案卷宗申請，惟查，
23 系爭訴願案卷宗，除依屬訴願法第51條第1款及第2款規定
24 之訴願決定擬辦之文稿、準備、審議文件而彌封部分不給
25 閱外，前業經原告分別於110年12月1日及111年1月11日申
26 請閱覽卷宗，並經被告於110年12月9日及111年1月20日給
27 閱完畢，有被告給閱通知及原告確認閱之收執聯附卷可稽
28 （本院卷第95-101頁），且原告前於111年1月20日閱覽卷
29 宗後，環保局並未再補充答辯或提供新事證，業經本院調
30 閱系爭訴願案卷宗查閱屬實（本院卷第129頁），再經核
31 前開訴願卷彌封部分均屬訴願法第51條第1款及第2款規定

之訴願決定擬辦之文稿、準備、審議文件，為豁免公開之資訊，被告拒絕當事人閱卷，核無違誤，故被告雖提供於法院，法院亦得以豁免公開之規定，拒絕當事人閱卷，方符合訴願法第51條之法理。故被告以原告重複申請閱覽卷宗無正當理由為由，作成原處分否准原告所請，核為適法。是原告就系爭訴願案卷宗閱覽權利已獲滿足，並無權利或利益受損，原告自認受侵害之權利及利益均係其主觀臆測及法律見解，依前揭所述，為欠缺權利保護必要而無訴之利益，在法律上為無理由，應予駁回。

4. 雖原告主張被告作成111年1月28日訴願決定後必然有新增卷宗，不可能為重複閱卷，被告並無拒絕原告閱覽之法律依據，至少可以有1次完整閱卷以準備司法救濟，被告否准原告111年2月9日閱覽系爭訴願案卷宗之申請違反訴願法第75條規定云云。惟查：

(1) 按訴願法第75條規定：「（第1項）原行政處分機關應將據以處分之證據資料提出於受理訴願機關。（第2項）對於前項之證據資料，訴願人、參加人或訴願代理人得請求閱覽、抄錄或影印之。受理訴願機關非有正當理由，不得拒絕。（第3項）第1項證據資料之閱覽、抄錄或影印，受理訴願機關應指定日、時、處所。」而被告為辦理管轄訴願案件之申請閱卷作業，基於申請程序之便利性、維護訴願卷宗之完整性及必要之保密性，訂定有「臺中市政府訴願案件閱卷作業要點」（下稱閱卷作業要點），該要點之行政事務，由被告法制局辦理（閱卷作業要點第1點、第11點參照），核屬被告為執行訴願法規定之細節性、技術性規範，尚無違反法律保留原則，自得適用。於該要點第2點規定：「訴願人、參加人、訴願代理人、或有法律上利害關係之第三人（以下簡稱申請人），向本府申請閱覽、抄錄、影印或攝影訴願卷內文書或原行政處分機關據以處分之證據資料，除法令另有規定外，依本要點辦理。」第4點規

01 定：「（第1項）本府收受閱卷申請經審查後准予閱卷
02 之案件，應指定閱卷期日及地點，通知申請人。（第2
03 項）前項通知應自收受申請之日起10日內為之。但原行
04 政處分機關尚未檢卷答辯前或有其他正當理由者，得俟
05 卷證齊備後，再行指定，並將事由通知申請人。」第6
06 點第3項規定：「申請人無正當理由，不得重複申請閱
07 卷。」是雖訴願法就訴願階段卷證資料之閱覽、抄錄或
08 影印，訂定有「受理訴願機關非有正當理由，不得拒
09 絕」之相關規定，然被告為辦理管轄訴願案件之申請閱
10 卷作業，就細節性、技術性事項訂定有閱卷作業要點為
11 規範，自得適用，於該要點並有「無正當理由不得重複
12 申請閱卷」之規定，屬訴願法第75條第2項後段規定之
13 「有正當理由」得以拒絕之情形。

14 (2)經查，原告係於111年2月9日向被告申請閱覽系爭訴願
15 案卷宗，惟其於110年12月9日及111年1月20日已曾閱
16 覽、抄錄及複製該案卷宗（見本院卷第99、101頁）。
17 經本院依職權調閱系爭訴願案卷宗，該卷宗自111年1月
18 20日後，除原告提出之書面及訴願機關（即被告）作成
19 訴願決定前後之相關函、稿、簽及相關資料外，環保局
20 並無再行提出其他資料或書面為補充答辯或提供新事
21 證，且被告作成訴願決定前後之相關函、稿、簽及相關
22 資料亦依訴願法第51條規定，不提供當事人閱覽，核其
23 拒絕有正當理由，已如前述。是原告確實已曾閱覽、抄
24 錄及複製系爭訴願案卷宗關於環保局提出之答辯內容及
25 事證，原告於111年2月9日再次申請閱覽、抄錄及複製
26 製，即屬重複申請閱覽，被告依閱卷作業要點第6點第3
27 項規定，以原告無正當理由重複申請閱卷為由作成原處
28 分否准其申請，認事用法核無違誤。至原告主張被告作
29 成111年1月28日訴願決定後必然有新增卷宗，不可能為
30 重複閱卷，原告至少可以有1次完整閱卷云云，為原告
31 之主觀臆測及主觀法律見解，故前開主張為無理由。則

原告訴請「被告法制局應依原告111年2月9日之閱卷申請，盡其給付閱卷之義務，依法給付閱覽系爭訴願案卷宗」，即屬請求被告就業已給付滿足原告請求之事項再次作成給付處分，本件課予義務訴訟欠缺權利保護必要而無訴之利益，在法律上為無理由，應予駁回。

5. 綜上所述，原告請求被告作成行政處分准予閱覽系爭訴願案卷宗，惟被告已曾作成給付供原告閱覽、抄錄及複製該案卷宗，則本件課予義務訴訟即欠缺權利保護必要而無訴之利益，在法律上為無理由，應予駁回，本院自應依行政訴訟法第107條第3項第1款規定，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回其訴。

(二) 本件的判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述的必要，併予說明。

五、結論：原告之訴為顯無理由，應予駁回。

中 華 民 國 115 年 4 月 17 日

審判長法官 劉錫賢

法官 郭書豪

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
(一)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。
(二)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(一)、(二)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(一)、(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 115 年 4 月 17 日

書記官 黃毓臻