

# 最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第355號

01  
02  
03 上 訴 人 楊宗霖（具律師資格）  
04 被 上 訴 人 臺北市中山區戶政事務所  
05 代 表 人 艾蕾  
06 參 加 人 楊○○  
07 輔 助 參 加 人 內政部  
08 代 表 人 劉世芳  
09 訴 訟 代 理 人 張嘉玲  
10 吳燕婷

11 上列當事人間戶政事件，上訴人對於中華民國112年2月9日臺北  
12 高等行政法院110年度訴字第1567號判決，提起上訴，本院判決  
13 如下：

## 主 文

- 14  
15 一、上訴駁回。  
16 二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

## 理 由

- 17  
18 一、輔助參加人代表人由林右昌變更為劉世芳，茲據新任代表人  
19 具狀聲明承受訴訟，核無不合。  
20 二、緣參加人（即上訴人父親）楊○○於民國110年7月9日填具  
21 戶籍謄本（文件）申請書，向被上訴人申請上訴人含全戶動  
22 態記事及個人記事之戶籍謄本，經被上訴人依戶籍法第65條  
23 與申請戶籍謄本及閱覽戶籍登記資料處理原則（下稱處理原  
24 則）第2點第4款等規定，核發含上訴人記事之110年7月9日  
25 北市中戶謄字第（甲）063135號戶籍謄本（下稱系爭戶籍謄  
26 本）予參加人（下稱原處分）。上訴人不服，提起訴願經決  
27 定駁回，繼提起行政訴訟，聲明：(一)1.先位聲明：訴願決  
28 定、原處分均撤銷；2.備位聲明：確認原處分違法。(二)1.確  
29 認被上訴人核發系爭戶籍謄本有通知上訴人之義務；被上訴  
30 人有應通知而未通知之違法。2.被上訴人應賠償上訴人新臺  
31 幣(下同)1元。(三)被上訴人不得依處理原則第2點第4款規定

01 核發上訴人戶籍謄本予參加人。經臺北高等行政法院（下稱  
02 原審）110年度訴字第1567號判決（下稱原判決）確認原處  
03 分違法，駁回上訴人其餘之訴。上訴人就駁回部分不服，提  
04 起上訴，聲明：(一)原判決廢棄。(二)訴願決定及原處分均撤  
05 銷。(三)確認被上訴人核發系爭戶籍謄本予參加人後，有通知  
06 上訴人之義務；被上訴人有應通知而未通知之違法，被上訴  
07 人應賠償上訴人1元。(四)被上訴人不得依處理原則第2點第4  
08 款規定核發上訴人戶籍謄本予參加人（被上訴人就原判決對  
09 其不利部分，並未提起上訴）。

10 三、上訴人起訴主張、被上訴人在原審之答辯，參加人及輔助參  
11 加人之陳述，均引用原判決之記載。

12 四、原審斟酌全辯論意旨與調查證據之結果，以：

13 (一)人民依戶籍法第65條規定申請戶籍謄本，經戶政機關審查並  
14 同意交付戶籍謄本予申請人之行政行為，乃機關就公法上具  
15 體事件所為決定而對外直接發生法律效果之單方行政行為，  
16 為行政處分。處理原則第1點、第2點係輔助參加人本於戶籍  
17 法第65條第3項授權，就該條所定利害關係人之範圍所為解  
18 釋性行政規則，與法規原意並無不符。惟參酌個人資料保護  
19 法（下稱個資法）第1條及第5條規定，戶政機關應依職權審  
20 認申請人是否屬戶籍法第65條及處理原則第2點所定利害關  
21 係人，及是否僅就有利害關係部分申請，資為準駁依據。則  
22 處理原則第2點第4款（「第1點第2款所稱利害關係人，指與  
23 當事人具有下列各款情形之一者：……(四)當事人之配偶、直  
24 系血親。」）之修正理由「……至如係當事人之配偶或直系  
25 血親得憑申請人之身分證明文件申請其戶籍資料及詳細記  
26 事。……」，逾越戶籍法第65條第2項之解釋範圍。再者，  
27 已成年之直系血親或配偶，均屬獨立個體，其等之戶籍登記  
28 事關個人隱私資料，均應受個資法保護，本不應以有處理原  
29 則第2點第4款，即率由申請人具結之方式，將載有詳細記事  
30 之戶籍謄本交付申請人，此不僅無法保護個人隱私資料，亦  
31 將戶政機關對申請案件應盡之審查責任，轉嫁由申請人負

01 擔。是被上訴人就參加人110年7月9日之申請，未實際審查  
02 參加人除係上訴人之父親，而為處理原則第2點第4款之利害  
03 關係人外，其以「自行保存」之事由申請含上訴人詳細記事  
04 在內之系爭戶籍謄本，究竟如何符合戶籍法第65條第2項所  
05 定「僅得提供有利害關係部分之戶籍資料或戶籍謄本」之要  
06 件，顯違戶籍法第65條第2項規定。又原處分於被上訴人交  
07 付系爭戶籍謄本予參加人時，即已執行完畢而無回復原狀可  
08 能，上訴人理應依行政訴訟法第6條第1項後段規定提起確認  
09 訴訟，惟經原審闡明後，上訴人仍堅持提起聲明第1項先位  
10 之撤銷訴訟，已欠缺權利保護必要，應予駁回；惟被上訴人  
11 核發含上訴人詳細記事之系爭戶籍謄本予參加人，既屬違  
12 法，上訴人提起聲明第1項備位之確認原處分違法訴訟，即  
13 屬有據，應予准許。

14 (二)上訴人以聲明第2項求為確認被上訴人應通知而未通知之不  
15 作為違法，非行政訴訟法第6條第1項規定以行政處分或公法  
16 上法律關係為確認訴訟之標的，與行政訴訟法容許之3種確  
17 認訴訟類型不符，其此部分起訴不備合法要件，且不能補  
18 正。況行政程序法第100條第1項、第110條第1項行政處分之  
19 送達或通知，僅係行政處分發生效力之要件，處分機關可自  
20 主決定是否送達或通知使之生效，尚難遽認相對人或利害關  
21 係人有請求送達或通知行政處分之權，及據此推認處分機關  
22 於處分作成後，即有通知已知利害關係人之義務，故上訴人  
23 請求確認被上訴人核發系爭戶籍謄本予參加人，有應通知而  
24 未通知上訴人之違法，亦無理由；上訴人合併提起之國家賠  
25 償之訴，自得一併駁回。況上訴人知悉被上訴人核發系爭戶  
26 籍謄本予參加人後所為行政救濟之損害，與被上訴人應通知  
27 而未通知致其所受損害，無相當因果關係。上訴人據此請求  
28 被上訴人賠償1元，亦屬無據，均應駁回。

29 (三)被上訴人對參加人申請核發上訴人之戶籍謄本，應依參加人  
30 之申請事由及能否提出相關證明文件具體審查後而為准駁，  
31 非一概認為參加人均不得依處理原則第2點第4款提出申請。

01 況上訴人未舉證或說明其有非提起預防性不作為訴訟，否則  
02 權利無從及時受到保護之特殊情形，其以聲明第3項請求被  
03 上訴人拒絕參加人依處理原則第2點第4款申請上訴人之戶籍  
04 謄本，無權利保護必要，亦應駁回。

05 五、本院經核原判決駁回上訴人原審第1項先位及第2、3項聲明  
06 之訴，並無違誤，茲就上訴意旨補充論述如下：

07 (一)對於行政處分提起撤銷訴訟之目的，在於解除行政處分的規  
08 制效力，是以，行政處分之規制效力仍然存在，始有提起撤  
09 銷訴訟之實益。行政處分之執行與其規制效力之存續係屬二  
10 事，已執行完畢之行政處分，如果其規制效力仍然存在，且  
11 有回復原狀之可能者，行政法院固應准原告提起撤銷訴訟以  
12 為救濟，惟若行政處分已執行，且無回復原狀之可能，或行  
13 政處分之規制效力已因法律上或事實上之原因而消滅，應認  
14 原告欠缺提起撤銷訴訟之實益，而於原告有即受確認判決之  
15 法律上利益時，許其依法提起確認該行政處分違法訴訟。經  
16 查，原處分係被上訴人就參加人於110年7月9日以利害關係  
17 人身分，申請交付上訴人之戶籍謄本，予以核准，而依原審  
18 確定之事實，被上訴人業已發給參加人系爭戶籍謄本。是原  
19 處分准依參加人該次申請，交付上訴人戶籍謄本之規制內  
20 容，於被上訴人對參加人發給系爭戶籍謄本時已完全實現，  
21 且系爭戶籍謄本所登載包括上訴人記事在內之戶籍資料已為  
22 參加人知悉，乃無可回復原狀，上訴人自欠缺提起撤銷訴訟  
23 之實益。原判決認原處分已執行完畢且無回復原狀之可能，  
24 上訴人以原審第1項先位聲明訴請撤銷原處分及訴願決定，  
25 乃欠缺權利保護要件，並無違誤。上訴人援引之本院101年  
26 度判字第394號判決，係認為都市更新條例主管機關對於實  
27 施都市更新事業計畫及權利變換計畫予以核定之處分，因屬  
28 形成處分，無是否執行完畢問題，故受處分人仍有對之提起  
29 撤銷訴訟之實益，與原處分係就參加人特定一次之交付戶籍  
30 謄本申請予以准許，其規制內容因被上訴人依參加人所請發  
31 給系爭戶籍謄本而實現，且無回復原狀可能者，情形不同，

01 無從比附援引，上訴意旨執以主張系爭戶籍謄本授權參加人  
02 有保管、閱覽之權利，為授益行政處分，無執行問題，原判  
03 決認為系爭戶籍謄本於被上訴人交付予參加人時即已執行完  
04 畢，與本院101年度判字第394號判決見解相違，自屬判決違  
05 背法令云云，為其一己主觀見解，並非可採。

06 (二)次查：

07 1.行政訴訟法第6條第1項規定：「確認行政處分無效及確認公  
08 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  
09 之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀  
10 可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦  
11 同。」是以，提起確認訴訟，限於以行政處分無效，或行政  
12 處分違法，或公法上法律關係成立與否為其訴訟標的。所謂  
13 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  
14 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  
15 （行政程序法第92條參照）。所謂公法上法律關係，係指公  
16 法上主體之一方與他方間就具體事件之公法上權利義務關  
17 係，或權利主體基於物之利用所產生之公法上權利義務關  
18 係，且基於法令規定或行政處分或行政契約或事實行為發生  
19 具體之權利義務效果者，始足當之。至於法規、行政行為及  
20 事實行為並非法律關係之本身，無從作為確認訴訟之程序標  
21 的。故當事人提起確認訴訟之程序標的，若非行政訴訟法第  
22 6條所許者，其起訴即不備程序要件，顯非合法，且無從命  
23 其補正，應以裁定駁回。另按「當事人或利害關係人不服行  
24 政機關於行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定  
25 聲明不服時一併聲明之。但行政機關之決定或處置得強制執  
26 行或本法或其他法規另有規定者，不在此限。」行政程序法  
27 第174條定有明文。是以，行政機關在行政程序進行中所為  
28 各種程序行為或決定，因欠缺完全、終局之規制效力，不得  
29 對其獨立進行行政爭訟，依行政程序法第174條前段規定，  
30 應與終局之實體決定，一併聲明不服，以避免行政程序因程  
31 序行為之爭訟而延誤，或因程序行為及本案決定併行二救濟

01 程序，致發生不能調和之歧異。上訴人於原審係主張其為系  
02 爭戶籍謄本之利害關係人，依行政程序法第100條第1項規  
03 定，被上訴人應於核發系爭戶籍謄本予參加人後通知上訴  
04 人，惟被上訴人並未通知，乃以第2項聲明前段，求為確認  
05 被上訴人核發系爭戶籍謄本有通知上訴人之義務；被上訴人  
06 有應通知而未通知之違法等情，為原審所是認。核其此部分  
07 聲明，並非對被上訴人就參加人申請交付其戶籍謄本案件之  
08 實體終局決定表示不服，而純係就被上訴人未依行政程序法  
09 第100條第1項對其為通知之程序上處置，爭執其合法性，自  
10 與前揭行政程序法第174條前段規定不符，亦無合於同條但  
11 書可單獨救濟之容許性。且該部分聲明係以法規（行政程序  
12 法第100條第1項）規範內涵及過去之事實（被上訴人未將對  
13 參加人發給系爭戶籍謄本之事通知上訴人），作為確認訴訟  
14 之程序標的，既非確認行政處分無效或違法，亦非就公法上  
15 之特定權利義務關係成立與否為確認，核諸前開規定及說  
16 明，其起訴自非法所許。原判決以上訴人提起原審聲明第2  
17 項之確認訴訟，因與行政訴訟法第6條所定確認訴訟類型不  
18 符，不備起訴合法要件，且不能補正，應予駁回，並無違  
19 誤。又上訴人原審聲明第2項前段之請求內容既與行政程序  
20 法第174條前段規定不合，不論提起何種類型之訴訟，其結  
21 果均應駁回，自不生原審審判長未善盡協助上訴人選擇正確  
22 訴訟類型之闡明義務問題。上訴意旨援引與本件不同事實之  
23 本院109年度判字第128號判決（該案原審原告未對被告機關  
24 於行政程序中之處置表示不服），主張：其將個人資料提供  
25 被上訴人蒐集、處理、利用，因而與被上訴人間成立法律關  
26 係，被上訴人應於核發系爭戶籍謄本予參加人後通知上訴  
27 人，屬被上訴人因該法律關係而派生之義務，依本院109年  
28 度判字第128號判決意旨，上訴人提起確認訴訟並無違誤，  
29 縱認不得提起確認訴訟，惟原審未就其第2項聲明闡明應提  
30 起何種類型訴訟始為適當，逕以非屬法定確認訴訟類型而予  
31 駁回，有違反闡明義務之違法，並無足取。

01 2.上訴人以原審聲明第2項前段所提確認訴訟既因不合法而應  
02 駁回，其依行政訴訟法第7條規定，依國家賠償法規定，以  
03 原審聲明第2項後段請求被上訴人賠償損害1元部分，因屬附  
04 帶請求性質，非可單獨提起之行政訴訟，因而失所依附，應  
05 併予駁回（本院98年6月份第1次庭長法官聯席會議(二)決議參  
06 照），原判決認上訴人合併提起之國家賠償訴訟，因確認訴  
07 訟不應准許而得一併駁回，核無違誤。上訴意旨指摘原審未  
08 依職權將純屬國家賠償之第2項後段聲明移送民事法院為違  
09 法云云，與為本院一致見解之上開決議意旨不符，無足採  
10 取。

11 (三)再查，人民向行政法院請求判令行政機關未來不得作成損害  
12 其權利之行政行為之不作為訴訟，稱為預防性不作為訴訟，  
13 以此行政訴訟禁止之行為，除行政機關之事實行為外，也包  
14 括將作成之行政處分。預防性不作為訴訟具有事前審查性  
15 質，為免司法權過早介入行政權的決定空間，規避訴願前置  
16 程序的可能，故僅在人民將因行政機關作成之行政處分或其  
17 他公權力行為，而有發生重大損害之虞（或無可回復之重大  
18 不利益），且須在事後救濟已無實益或無可期待人民等到行  
19 政行為作成後再循行政救濟情形下，具特別權利保護必要  
20 性，司法權始可事前介入審判。換言之，只有在訴願及撤銷  
21 訴訟不能達成有效權利保護，如不許可人民預防地發動行政  
22 訴訟程序以阻止行政處分或事實行為的作成，權利無從及時  
23 受到保護時，才例外的允許提起此類訴訟。而預防性不作為  
24 訴訟性質上屬於依行政訴訟法第8條提起之消極性給付訴  
25 訟，亦屬一般給付訴訟，故依一般給付訴訟之要件，仍須以  
26 其對該行政機關享有公法上之請求權（主觀公權利）始得為  
27 之。上訴人原審聲明第3項係請求被上訴人不得依處理原則  
28 第2點第4款規定核發上訴人戶籍謄本予參加人，核其性質，  
29 係提起預防性不作為訴訟，而非請求判令被上訴人作成特定  
30 內容之行政處分，性質上屬一般給付訴訟，依前揭說明，須  
31 以其對被上訴人具有公法上之請求權為前提，始得據以對被

01 上訴人請求。上訴人雖援引戶籍法第65條第1項為其此項聲  
02 明之請求權基礎，惟按戶籍法第65條規定：「（第1項）本  
03 人或利害關係人得向戶政事務所申請閱覽戶籍資料或交付戶  
04 籍謄本；申請人不能親自申請時，得以書面委託他人為之。  
05 （第2項）利害關係人依前項規定申請時，戶政事務所僅得  
06 提供有利害關係部分之戶籍資料或戶籍謄本。（第3項）戶  
07 籍謄本之格式及利害關係人範圍，由中央主管機關定之。」  
08 係賦與本人或利害關係人得親自或以書面委託他人申請閱覽  
09 戶籍資料或交付戶籍謄本之權利，另授與輔助參加人訂定戶  
10 籍謄本格式及界定利害關係人範圍之權限，並課予戶政事務  
11 所於受理利害關係人閱覽戶籍資料或交付戶籍謄本之申請  
12 時，僅得提供與其利害關係相關之資料或謄本之注意義務。  
13 又輔助參加人依戶籍法第65條第3項規定，以處理原則第2點  
14 第4款明定直系血親為利害關係人，衡諸直系血親相互間因  
15 互負扶養義務（民法第1114條第1款規定參照），本可能基  
16 於請求履行扶養義務等原因，而有向戶政機關申請閱覽或交  
17 付其他直系血親戶籍資料或謄本之需要，則前揭處理原則條  
18 文將直系血親列為利害關係人，符合立法意旨，與母法規定  
19 亦無牴觸。從而，參加人既為上訴人之父親，其本於利害關  
20 係人之身分，向被上訴人申請交付上訴人之戶籍謄本，合於  
21 戶籍法第65條第1項及處理原則第2點第4款之規定，被上訴  
22 人對於參加人各次交付上訴人戶籍謄本之申請，固均應注意  
23 遵守戶籍法第65條第2項規定，不得對參加人提供與其利害  
24 關係無關之戶籍資料，惟同條第1項既未賦予為戶籍資料申  
25 請對象之本人，於戶政事務所受理直系血親以利害關係人身  
26 分提出交付其戶籍謄本之申請時，得請求戶政事務所不依循  
27 同條第2項辦理而逕予拒絕之權利，自不得認為上訴人有依  
28 該條第1項規定，請求被上訴人就參加人未來申請交付其戶  
29 籍謄本，應一律不予准許之公法上請求權。原審認為處理原  
30 則第2點係輔助參加人依戶籍法第65條第3項規定，就該條項  
31 所定利害關係人之範圍所為解釋性行政規則，處理原則第2

01 點第4款規定與法規原意並無不符，被上訴人對參加人申請  
02 核發上訴人之戶籍謄本，應依參加人之申請事由及能否提出  
03 相關證明文件具體審查後而為准駁，非一概認為參加人均不  
04 得依處理原則第2點第4款提出申請，因將上訴人以原審聲明  
05 第3項所提預防性不作為訴訟駁回，並無違誤。上訴意旨主  
06 張：其已敘明非提起原審聲明第3項之預防不作為訴訟，其  
07 權利即無從及時受到保護之特殊情形，原審未令上訴人敘明  
08 或補充，即予駁回，所踐行訴訟程序有重大瑕疵。又處理原  
09 則第2點第4款僅因直系血親與本人之身分關係，即列直系血  
10 親為利害關係人，逾越戶籍法第65條第3項之授權，且該戶  
11 籍法條文未授權輔助參加人得再授權戶政事務所審認利害關  
12 係人之地位，原判決未說明處理原則第2點第4款是否逾越法  
13 律授權及於個案上應否適用，且認被上訴人應依參加人申請  
14 事由及能否提出相關證明文件具體審查，乃判決不備理由且  
15 違反權力分立原則云云，無非其個人主觀意見，及就其已於  
16 原審提出，而為原判決論駁不採之主張，重複爭議，並非可  
17 採。

18 六、綜上所述，原判決關於駁回上訴人於原審之訴部分，核無違  
19 誤。上訴意旨仍執前詞，指摘此部分原判決違背法令，求為  
20 廢棄，為無理由，應予駁回。

21 七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1  
22 項、第98條第1項前段，判決如主文。

23 中 華 民 國 113 年 11 月 14 日

24 最高行政法院第四庭

25 審判長法官 王 碧 芳

26 法官 李 玉 卿

27 法官 王 俊 雄

28 法官 陳 文 燦

29 法官 鍾 啟 煒

30 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

01 中 華 民 國 113 年 11 月 14 日  
02 書記官 廖 仲 一