

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第343號

上 訴 人 徐偉達
訴訟代理人 趙興偉 律師
被 上 訴 人 行政院
代 表 人 卓榮泰
訴訟代理人 張瀨云

陳隆欽

上列當事人間陳情事件，上訴人對於中華民國113年4月29日臺北高等行政法院112年度訴字第648號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

- 一、上訴駁回。
- 二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

- 一、被上訴人代表人已由陳建仁變更為卓榮泰，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合。
- 二、上訴人係在新北市政府警察局土城分局任職巡官，前以民國112年2月7日申請書，請求被上訴人應將警察人員之勤務加給納入警察人員超勤加班費計支。被上訴人交由所屬人事行政總處（下稱人事總處）以112年2月18日總處給字第1120000432號書函（下稱112年2月18日書函）復以：被上訴人核定公務人員加班費計支內涵向採明列方式規範，以共同支給之待遇項目計算發給，公務人員除共同支給項目外，另有依服務地點、職務特殊性、人才供需等考量因素，額外給予之個別待遇項目，如均計入加班費計支內涵，恐將造成公務人員間權益失衡，所提警察人員超勤加班費計支內涵，仍宜依「各機關加班費支給辦法（下稱加班費支給辦法）」規定辦理，不宜將警察人員勤務加給納入計算等語。上訴人不服人事總處112年2月18日書函，提起訴願，經被上訴人移由公務

01 人員保障暨培訓委員會作成112年5月30日112公審決字第224
02 號復審不受理決定。上訴人不服，提起行政訴訟，聲明求為
03 判決：1.訴願決定（係指復審決定）、原處分（係指112年2
04 月18日書函）均撤銷。2.被上訴人對於上訴人112年2月7日
05 的申請，應作成修正加班費支給辦法第4條第1項第1款，將
06 警察勤務加給計為加班費支給基準。經臺北高等行政法院
07 （下稱原審）112年度訴字第648號判決（下稱原判決）駁
08 回，上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

09 三、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記
10 載。

11 四、原審為不利上訴人之判決，係以：(一)行政訴訟法第2條雖規
12 定，公法上之爭議，除法律明定外，均得依本法提起行政訴
13 訟，然同法第1條揭櫫之立法宗旨既屬保障人民主觀權益，
14 則除依同法第9條所示法律有特別規定而例外有限開放之公
15 益訴訟外，行政訴訟法上其他訴訟種類，均以原告有主觀公
16 權利受損害為前提，且以具體之公法上爭議事件為審判對
17 象，方有提起訴訟，利用行政法院救濟其權利之訴訟權能。
18 (二)行政訴訟法第5條課予義務訴訟及第8條第1項之一般給付
19 之訴，均為實現公法上給付請求權而設。人民提起課予義務
20 訴訟，係以法令上有賦予請求主管機關作成行政處分或特定
21 內容處分之公法上請求權，經申請遭駁回或怠於作為為其要
22 件；所謂依法申請之案件，係指人民依法有權請求行政機關
23 為準駁之行政處分者而言，至單純陳情、檢舉、建議或請求
24 等，則不包括在內。故若非依法申請之案件，行政機關之答
25 覆即不生准駁之效力，並非行政處分；若無行政處分存在或
26 非人民依法申請之案件，即不得據以提起訴願及行政訴訟。
27 法規命令係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就
28 一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定（行政程序法
29 第150條第1項規定參照），其屬抽象之法規範，並非行政法
30 上特定具體事件，人民若對法規命令應如何制訂或修正有所
31 意見，應依行政程序法第168條、請願法第2條等規定陳情或

01 請願，並無請求主管行政機關制訂或修正法規命令之公法上
02 請求權存在。而人民或團體固得依行政程序法第152條第1項
03 規定，以書面敘明訂定目的、理由等向主管機關提出訂定、
04 修正或廢止法規命令之建議。受理提議之行政機關應視其提
05 議內容，依同法第153條規定予以處理或答覆；惟原提議者
06 對於答覆，無論滿意與否，對其權益並無直接之損害，僅屬
07 反射利益而已，縱對主管機關的答覆不滿意，因其並非向行
08 政機關申請作成行政處分，自不得提起課予義務訴訟，若係
09 提起一般給付訴訟請求制訂或修正法規命令者，則其起訴在
10 法律上即屬顯無理由。(三)加班費支給辦法係被上訴人依據公
11 務人員保障法第23條第5項之授權，對多數不特定公務人員
12 就加班費支給及補休假等一般事項，所訂定之法規命令。上
13 訴人起訴請求被上訴人應將加班費支給辦法第4條第1項第1
14 款規定之公務人員加班費支給基準，修正為「按月支薪俸、
15 專業加給、警察勤務加給及主管職務加給或比照主管職務核
16 給之職務加給」之總和，觀其聲明及所述訴訟目的，並非向
17 被上訴人申請作成行政處分，亦未涉特定具體之事件，乃訴
18 請被上訴人應作成上開法規命令修訂之行為，即行政處分以
19 外之其他非財產上給付，核係依行政訴訟法第8條第1項前段
20 規定提起一般給付訴訟，惟人民提起一般給付訴訟，其實體
21 要件須人民與行政機關間有據以請求之公法上原因存在，且
22 行政機關有給付義務之違反而損害人民權益之情事；亦即，
23 係以人民在公法上有該給付之請求權存在為其前提。查加班
24 費支給辦法之訂定及修正，公務人員保障法第23條第5項前
25 段已明定屬被上訴人職權，人民並無請求修訂之公法上請求
26 權，且加班費支給辦法既是法規命令，須經由服務機關依該
27 法規命令為具體行政行為，方間接藉此對人民權益有所影
28 響，是人民對相關機關就主管法規命令修正與否之答覆，對
29 其權益尚未發生直接之損害。從而，上訴人訴請被上訴人對
30 其112年2月7日申請，應作成修正加班費支給辦法第4條第1
31 項第1款，將警察勤務加給計為加班費支給基準，依其所訴

01 事實，並無證據有待調查審認，亦無法律上問題有待釐清，
02 上訴人因無此項法規命令修正的公法上請求權，其給付之請
03 求在法律上顯然不能獲得勝訴判決，其訴顯無理由，爰不經
04 言詞辯論，逕以判決駁回之。(四)人民依行政程序法第168條
05 規定，固得向主管機關陳情，然並未賦予人民有請求主管機
06 關為一定作為或准駁之義務。是主管機關就人民之陳情意旨
07 有所回覆時，並未直接發生權利義務取得、變更或喪失之法
08 律效果，核非行政處分，且人民對該答覆亦欠缺公法上權
09 益，則復審機關自程序上為不受理決定，即無不合；上訴人
10 主張依行政訴訟法第5條規定提起課予義務訴訟，固有誤
11 會，然已無對其闡明改為一般給付訴訟之必要等語，判決駁
12 回上訴人在原審之訴。

13 五、本院經核原判決結論並無違誤，茲就上訴意旨論斷如下：

14 (一)按行政訴訟原則上係以保障主觀公權利為其功能取向，以落
15 實憲法第16條保障人民訴訟權，使人民權利受侵害時，得依
16 法定程序提起訴訟尋求公平審判的訴訟制度。行政訴訟法第
17 9條規定：「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利
18 益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。但
19 以法律有特別規定者為限。」是公益訴訟，係就情況較為特
20 殊之公法爭議事件，賦予人民得以維護公益為理由，對無關
21 自己權利或法律上利益之事項，得就行政機關之違法行為提
22 起行政訴訟，類此訴訟係以公共利益為目的，性質上屬客觀
23 訴訟，惟其究屬例外，不宜過度擴張，故明文規定須以法律
24 有特別規定者為限，始得為之。

25 (二)次按行政訴訟法第5條規定：「(第1項)人民因中央或地方
26 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
27 為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，
28 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
29 之行政處分之訴訟。(第2項)人民因中央或地方機關對其
30 依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違
31 法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關

01 應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」人民依
02 此規定提起課予義務訴訟，乃以法令就其主張之事實有賦予
03 其請求主管機關作成行政處分或特定內容之行政處分的公法
04 上請求權為要件。若法令就人民提起課予義務訴訟所主張之
05 事實，並未賦予其請求主管機關作成此等行政處分的公法上
06 請求權，即非屬行政訴訟法第5條所稱「依法申請之案件」，
07 其課予義務訴訟之提起即屬不備起訴合法要件，且其
08 情形無從補正，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應
09 以裁定駁回。

10 (三)再按行政訴訟法第8條第1項前段規定：「人民與中央或地方
11 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
12 分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。」人民依
13 此規定提起一般給付訴訟，是為保護人民因公法上原因與行
14 政機關間發生財產上給付，或請求行政機關作成行政處分以
15 外之其他非財產上給付的公法上權利。而人民有無訴請行政
16 機關為上開給付之公法上請求權，為起訴有無理由之問題，
17 非不具備起訴合法要件。是倘依原告之主張不能認其有據以
18 請求之公法上請求權存在，應以判決駁回。又行政程序法第
19 152條第1項規定：「法規命令之訂定，除由行政機關自行草
20 擬者外，並得由人民或團體提議為之。」依此規定可知，人
21 民或團體對法規命令之訂定，僅有提議權，並無請求行政機
22 關訂定法規命令之公法上請求權。是依上開說明，人民如依
23 行政訴訟法第8條第1項規定提起一般給付訴訟，請求行政機
24 關修訂法規命令，因欠缺公法上請求權，應認其訴為無理
25 由，而以判決駁回。

26 (四)末按警察人員人事條例第27條規定：「警察人員加給分勤務
27 加給、技術加給、專業加給、職務加給、地域加給；其各種
28 加給之給與，由行政院定之。」公務人員保障法第23條第5
29 項前段規定：「加班費支給基準、第二項加班補償評價換算
30 基準之級距與下限、第三項補休假期限及其他相關事項，由
31 行政院定之。」加班費支給辦法第4條第1項第1款規定：

01 「加班費以每小時為單位，每小時支給基準如下：一、公務
02 人員：按月支薪俸、專業加給二項之總和，主管人員及簡任
03 （派）非主管人員比照主管職務核給職務加給者，另加主管
04 職務加給或比照主管職務核給之職務加給三項之總和，除以
05 二四〇。」準此，加班費支給辦法係被上訴人依據公務人員
06 保障法第23條第5項之授權，對多數不特定公務人員就加班
07 費支給及補休假等一般事項，所訂定發布的抽象對外發生法
08 律效果之法規命令。

09 (五)經查，依上訴人起訴狀及原審兩次準備程序期日筆錄所載，
10 上訴人起訴時原以人事總處為原審被告，採課予義務訴訟之
11 訴訟類型，並聲明：1.訴願決定（即復審決定）、原處分
12 （即112年2月18日書函）均撤銷。2.人事總處對於上訴人11
13 2年2月7日的申請，應作成「准予警察超勤加班費計支內涵
14 應納入警察勤務加給」的行政處分；嗣經原審闡明，則變更
15 原審被告為行政院，並以為所有警察人員主張，改採客觀訴
16 訟（公益訴訟）之訴訟類型，將聲明第2項變更為「被上訴
17 人對於上訴人112年2月7日的申請，應作成修正加班費支給
18 辦法第4條第1項第1款，將警察勤務加給計為加班費支給基
19 準」。原判決以上訴人係請求被上訴人應將加班費支給辦法
20 第4條第1項第1款規定之警察人員加班費支給基準由「按月
21 支薪俸、專業加給及主管職務加給或比照主管職務核給之職
22 務加給」三項總和，修正為「按月支薪俸、專業加給、警察
23 勤務加給及主管職務加給或比照主管職務核給之職務加給」
24 之總和，觀其聲明內容及所述訴訟目的，並非向被上訴人申
25 請作成行政處分，亦未涉特定具體之事件，乃訴請被上訴人
26 應作成上開法規命令修訂之行為，即行政處分以外之其他非
27 財產上給付，應依行政訴訟法第8條第1項前段規定提起一般
28 給付訴訟，惟加班費支給辦法屬法規命令之性質，人民並無
29 請求修訂之公法上請求權，上訴人訴請被上訴人修正加班費
30 支給辦法第4條第1項第1款之請求，顯屬無理由，爰不經言
31 詞辯論，逕予判決駁回等語，係認上訴人起訴之正確訴訟類

01 型應採一般給付訴訟，而非採課予義務訴訟，進而論斷上訴
02 人即使提起一般給付訴訟，亦將因無公法上請求權而顯屬訴
03 無理由，所述固屬無誤。然上訴人既經原審闡明，仍堅持改
04 採客觀訴訟（公益訴訟）（原審卷第279至282頁），並撤回
05 原審被告人事總處，變更為被上訴人，基於尊重當事人訴訟
06 上處分權，自應循行政訴訟法第9條規定予以審理，經查並
07 無法律特別規定上訴人得提起本件公益訴訟，其訴於法不
08 合，原審予以判決駁回，未論述行政訴訟法第9條部分，雖
09 有未洽，但駁回之結論相同，原判決仍應予維持。

10 (六)至於上訴意旨指摘原判決記載原處分機關為人事總處，與原
11 審被告即被上訴人行政院相互矛盾，審認之原處分機關與原
12 審被告不同，原審受命法官亦向被上訴人確認人事總處作成
13 112年2月18日書函時是否請示過行政院，被上訴人明確回答
14 沒有，人事總處並非加班費支給辦法之主管機關，其作成11
15 2年2月18日書函係行政程序法第111條第6款所謂「未經授權
16 而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者」，又參
17 司法院釋字第785號解釋大法官黃虹霞協同意見書所指有權
18 利斯有救濟，不在於身分，也不應以有行政處分為前提，原
19 判決已認定上訴人有反射利益，卻又認其非向行政機關提起
20 申請作成行政處分，故不得提起課予義務訴訟，有判決理由
21 矛盾之當然違背法令云云。惟查，原判決並非認定人事總處
22 112年2月18日書函係行政處分，亦未記載人事總處係原處分
23 機關，其已論明：主管機關就人民之陳情意旨有所回覆時，
24 對於陳情人民並未直接發生權利義務取得、變更或喪失之法
25 律效果，核非屬行政處分，且人民對該答覆亦欠缺公法上權
26 益，則復審機關自程序上為不受理決定，即無不合等語，是
27 人事總處作成112年2月18日書函復上訴人，僅說明加班費計
28 支內涵及考量因素，不生對外直接之法律效果，屬觀念通
29 知，並非行政處分性質，自無須先獲被上訴人授權，亦無上
30 訴人所指行政程序法第111條第6款因欠缺權限致行政處分無
31 效規定之適用。又人民若有公法上之權利或法律上利益受行

01 政機關侵害，尋求行政救濟固非以有行政處分為前提，惟本
02 件上訴人訴請被上訴人修正加班費支給辦法第4條第1項第1
03 款，並無公法上之權利或法律上利益受具體侵害可言，原判
04 決所載機關所答覆提議之內容僅屬「反射利益」，自非上訴
05 人得主張之公法上權利或法律上利益，上訴人指摘原判決有
06 判決理由矛盾之當然違背法令，無非係其主觀之見解，尚無
07 可採。

08 (七)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，結論尚無違誤。
09 上訴論旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予
10 駁回。

11 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第2
12 項、第98條第1項前段，判決如主文。

13 中 華 民 國 113 年 11 月 21 日

14 最高行政法院第二庭

15 審判長法官 陳 國 成

16 法官 簡 慧 娟

17 法官 蔡 如 琪

18 法官 林 麗 真

19 法官 高 愈 杰

20 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

21 中 華 民 國 113 年 11 月 21 日

22 書記官 章 舒 涵